

T.C.
KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
ANAYASA HUKUKU BİLİM DALI

TÜRKİYE'DE UYGULANAN HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE 2017
ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ İLE BENİMSENEN HÜKÜMET SİSTEMİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan
Feyza Merve SEYHAN

Danışman
Doktor Öğretim Üyesi Adnan KÜÇÜK

Haziran-2019
KIRIKKALE

KABUL-ONAY

Dr. Öğretim Üyesi Adnan Küçük danışmanlığında Feyza Merve Seyhan tarafından hazırlanan “Türkiye’de Uygulanan Hükümet Sistemleri ve 2017 Anayasa Değişikliği ile Benimsenen Hükümet Sistemi” adlı bu çalışma jürimiz tarafından Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim dalında yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

20/06/2019

Başkan

.....

Üye

.....

Üye

.....

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylım.

.../.../2019

Prof. Dr. İsmail AYDOĞAN

Enstitü Müdürü

KİŞİSEL KABUL

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum Türkiye’de Uygulanan Hükümet Sistemleri adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve faydalandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak faydalanılmış olduğunu beyan ederim.

20.06.2019

Feyza Merve SEYHAN

ÖN SÖZ

Bu çalışmada, Türkiye’de Uygulanan Hükümet Sistemleri anayasal düzenleme ve uygulama üzerinden ayrı ayrı incelemiş ve özellikle 2017 Anayasa değişikliği ile benimsenen Türkiye’ye özgü hükümet sistemi üzerinde durulmuştur.

Tez konusunun belirlenmesinde ve çalışma sürecinin her aşamasında değerli bilgilerini benden esirgemeyen, her fırsatta kıymetli zamanını ayırıp çalışmamla yakından ilgilenen, eleştirileriyle yol gösteren danışman hocam Dr. Öğretim Üyesi Adnan Küçük’e ve kıymetli kürsü arkadaşım Dr. Yasin Aydoğdu’ya teşekkürlerimi bir borç biliyorum. Tez jürime katılarak değerli görüş ve önerileriyle çalışmama yol gösteren Doç. Dr. Ömer Keskinsoy ve Dr. Öğretim Üyesi Cengiz Arıkan’a, benden hiçbir zaman desteğini esirgemeyen aileme ve tezimi yazarken her an bütün ilgi ve alakasıyla yanımda olan sevgili eşim Av. Tayfun Seyhan’a sonsuz teşekkürlerimi sunuyorum.

20.06.2019

Feyza Merve SEYHAN

ÖZET

Türk anayasal tarihindeki 1876'dan 1971-1973 anayasa değişikliklerine kadar süren yasamanın üstün tutulması doğrultusundaki eğilim, dünyadaki gelişmelere uygun olarak yönünü yürütmenin güçlendirilmesine çevirmiştir. Ardından yapılan 1982 Anayasası ile yürütmenin güçlendirilmesi eğilimi daha çok cumhurbaşkanı üzerinden devam etmiştir. 2007 yılında yapılan anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının halk tarafından seçileceğinin kabul edilmesi ile yürütmedeki güç devlet başkanına doğru kaymaya devam etmiştir. İlk defa 2014 seçimleriyle beraber halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının meşruiyetini halktan alan güçlü bir lider olması, uygulamada ülkedeki hükümet sistemini anayasada düzenlenenin ötesinde farklı bir noktaya taşımıştır. Uygulamanın da etkisiyle yürütmenin güçlendirilmesi yönündeki eğilim, iki başlılığın sona erdirilip, yasamanın güvenine dayanmayan, istikrarlı ve hızlı karar alan tek başlı bir model kurulması yönünde ilerlemiştir. Bu doğrultuda AK Parti'nin 2012 yılındaki sesi çok çıkmayan başkanlık sistemi önerisi 2016'da çok fazla değişikliğe uğramadan fakat kabul gören bir teklif olarak geri dönmüştür. 2017 yılında yapılan referandumla anayasa değişikliği halk tarafından kabul edilmiş ve Türkiye hükümet sistemini değiştirmiştir. Bu çalışmada, geçmişten günümüze Türkiye'de kabul edilip uygulanan hükümet sistemleri incelenmiş, bu sistemlerin uygulamada ne şekilde işledikleri somut olaylardan yola çıkılarak ayrıca ele alınmıştır. Bu yapılırken öncelikle hükümet sistemlerinin belirleyici unsurları tespit edilmiş, daha sonra bu unsurların 1909 Anayasa değişikliğinden itibaren benimsenen hükümet sistemlerinde olup olmadığı irdelenmiştir. 2017 Anayasa değişikliği ile benimsenen sistem daha çok yeni olduğu için bu değişiklik üzerinde ayrıca durulmuş, sistem başkanlık sistemi üzerinden değerlendirilmiştir. Bununla beraber sistem hakkında doktrinde bulunan olumlu ve olumsuz görüşlere yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Hükümet Sistemleri, Türkiye, Başkanlık Sistemi, 2017 Anayasa Değişikliği, AK Partinin Başkanlık Sistemi Önerisi.

ABSTRACT

The tendency in the legislative process, which lasted from 1876 to 1971-1973 constitutional changes in the Turkish constitutional history, has been transformed into a strengthening of the direction in accordance with the developments in the world. Following the 1982 Constitution, the tendency to strengthen the executive continued mostly through the president. With the constitutional amendment made in 2007, it was accepted that the president would be elected by the people and the power in the execution continued to shift towards the president. The fact that the president, who was elected by the people for the first time in 2014 elections, was a strong leader who took the legitimacy of the people from the people, in practice, carried the government system in the country to a different point beyond the constitution. With the effect of the implementation, the tendency towards strengthening the executive has proceeded to end the two chapters and to establish a stable and fast decision-making model that does not rely on the confidence of the legislature. In this respect, the AK Party's proposal for a presidential system, which did not sound much in 2012, returned in 2016 as an accepted proposal without much change. Referendum constitutional changes made in 2017 have been accepted by the people and government of Turkey has changed its system. This study examined past to the present government systems applied in Turkey is accepted, the application of these systems in whatever way they process starting from the concrete events are also discussed. In this process, firstly the determining elements of the governmental systems were determined and then it was examined whether these facts were in the governmental systems adopted since the 1909 constitutional amendment. Since the system adopted by the 2017 constitutional amendment was more recent, this change was also discussed and the system was evaluated through the presidential system. However, positive and negative opinions about the system are included in the doctrine.

Keywords: Government Systems, Turkey, Presidential System, 2017 Constitutional Amendment, the AK Party's Presidential System proposal.

KISALTMALAR

- ANAP:** Anavatan Partisi
ABD: Amerika Birleşik Devletleri
AK Parti: Adalet ve Kalkınma Partisi
AYM: Anayasa Mahkemesi
bk.: bak
bs.: bası
çev.: çeviren
çev. ed.: çeviri editörü
CHP: Cumhuriyet Halk Partisi
der.: derleyen
DP: Demokrat Parti
ed.: editör
FETÖ: Fetullahçı Terör Örgütü
HDP: Halkların Demokratik Partisi
HSK: Hakimler ve Savcılar Kurulu
HSYK: Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu
KHK: Kanun Hükmünde Kararname
m.: Madde
MİT: Milli İstihbarat Teşkilatı
MHP: Milliyetçi Hareket Partisi
OHAL: Olağanüstü Hal
s.: sayfa
TBB: Türkiye Barolar Birliği
TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TSK:
vb.: ve benzeri
YSK: Yüksek Seçim Kurulu

İÇİNDEKİLER

ÖN SÖZ	4
ÖZET	i
ABSTRACT	ii
KISALTMALAR	iii
İÇİNDEKİLER	iv
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KUVVETLER AYRILIĞI İŞİĞİNDA HÜKÜMET SİSTEMLERİ

1. KUVVETLER AYRILIĞI	4
2. HÜKÜMET SİSTEMLERİ	12
2.1. Kuvvetlerin Yasamada Birleşmesi: Meclis Hükümeti Sistemi.....	15
2.1.1. Meclis Hükümeti Sisteminin Nispiilik ve Süreklilik Gösteren Özellikleri.....	16
2.1.1.1. Hukuksal Açıdan Yasama ve Yürütme İktidarlarının Mecliste Toplanması	16
2.1.1.2. Yürütmenin, Üyelerinin Teker Teker Meclis Tarafından Belirlendiği Bir Heyetten Oluşması	17
2.1.1.3. Devlet Başkanlığı Makamı Bulunmaması	17
2.1.1.4. Yürütme Üyelerinin Gerekliğinde Meclis Tarafından Görevlerinden Uzaklaştırılabilmelerine Karşılık Yürütmenin Meclisi Feshedememesi	17
2.1.1.5. Meclisin Yürütme Tarafından Alınan Kararları Değiştirebilmesi ve İptal Edebilmesi	18
2.1.1.6. Meclisin Sürekli Toplantı Halinde Olması (Meclisin İstimrarı).....	18
2.1.2. Meclis Hükümeti Sisteminin Uygulaması ve Değerlendirilmesi	19
2.2. Kuvvetlerin Yumuşak Ayrılığı: Parlamenter Hükümet Sistemi	21
2.2.1. Parlamenter Sistemi Diğer Hükümet Sistemlerinden Ayıran Temel Özellikler	22
2.2.1.1. Yürütme Organının İki Başlı Olması	23
2.2.1.2. Yürütmenin Göreve Gelişi	23
2.2.1.3. Devlet Başkanının Sorumsuzluğu	24
2.2.1.4. Hükümetin Yasamanın Güvenine Dayanması.....	26
2.2.1.5. Yürütmenin Yasamayı Feshi	27

2.2.2. Parlamenter Sistemin Uygulamasındaki Eğilimler.....	30
2.3. Kuvvetlerin Sert Ayrılığı: Başkanlık Hükümeti Sistemi	35
2.3.1. Tanımı ve Özellikleriyle Başkanlık Sistemi	39
2.3.1.1. Halk Tarafından Seçilen Devlet Başkanı.....	41
2.3.1.2. Yasama ve Yürütme Organlarının Birbirlerini Görevden Uzaklaştıramamaları	42
2.3.1.3. Yürütme Organının Tek Başlı Olması.....	46
2.3.2. Başkanlık Sisteminden Sapma ve Başkanlık Sistemine İlişkin Görüşler	47
2.3.2.1. Olumlu Görüşler.....	48
2.3.2.2. Olumsuz Görüşler	59
2.4. Yarı Başkanlık Sistemi.....	72
2.4.1. Yarı Başkanlık Sisteminin Unsurları.....	73
2.4.1.1. Cumhurbaşkanı'nın Halk Tarafından Seçilmesi	75
2.4.1.2. İki Başlı Yürütme İçerisinde Meclisin Güvenine Tabi Bir Başbakan ve Kabinenin Olması	76
2.4.1.3. Cumhurbaşkanı'nın Önemli Yetkilere Sahip Olması	76
2.4.2. Uygulamada Yarı Başkanlık Sistemi.....	77

İKİNCİ BÖLÜM

OSMANLI-TÜRK ANAYASALARINDA HÜKÜMET SİSTEMLERİ

1. İKİNCİ MEŞRUTİYET ve 1909 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİYLE GETİRİLEN HÜKÜMET SİSTEMİ: PARLAMENTER SİSTEM.....	82
1.1. II. Meşrutiyet Dönemini Meşruti Monarşi Yapan Düzenlemeler.....	83
1.2. Uygulama	86
2. 1921 ANAYASASI ve BENİMSEDİĞİ HÜKÜMET SİSTEMİ: MECLİS HÜKÜMETİ SİSTEMİ	88
2.1. 1921 Anayasası'nın Meclis Hükümeti Sistemini Benimsediğini Gösteren Hükümler	90
2.2. Uygulama	96
3. 1924 TEŞKİLATI ESASİYE KANUNU ve BENİMSEDİĞİ HÜKÜMET SİSTEMİ: KARMA SİSTEM	98
3.1. 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu Döneminin Karma Sistem Olarak Anılmasına Neden Olan Düzenlemeler	99
3.2. Uygulama	105
4. 1961 ANAYASASI ve BENİMSEDİĞİ HÜKÜMET SİSTEMİ: SAF PARLAMENTER HÜKÜMET SİSTEMİ	109

4.2. 1961 Anayasası Döneminin Saf Parlamenter Sistem Olarak Anılmasına Yol Açan Düzenlemeler	111
4.3. Uygulama	116
5. 1982 ANAYASASI ve BENİMSEDİĞİ HÜKÜMET SİSTEMLERİ	117
5.1. 1982 Anayasası'nın İlk Hali ve Benimsediği Hükümet Sistemi: Parlamenter Hükümet Sistemi	118
5.1.1. 1982 Anayasası Döneminin Parlamenter Sistem Olarak Anılmasına Yol Açan Düzenlemeler	119
5.1.2. 1982 Anayasası'ndaki Rasyonelleştirilmiş Parlamenterizm İzleri	124
5.1.3. Uygulama	125
5.2. 2007 Anayasa Değişikliğinin Getirdiği Hükümet Sistemi: Yarı Başkanlık Sistemine Yaklaşan Hükümet Sistemi	127
5.2.1. 2007 Anayasa Değişikliğinin Getirdiği Hükümet Sistemi: Parlamenter Sistem mi? Yarı Başkanlık Sistemi mi? Karma Bir Hükümet Sistemi mi?	129
5.2.2. Uygulama	137
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	
2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ İLE GETİRİLEN HÜKÜMET SİSTEMİ: CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİ	
1. 2017 DEĞİŞİKLİĞİNİ HAZIRLAYAN SÜREÇ	145
1.1. Genel Olarak	145
1.2. AK Parti Yönetimi ile Birlikte Başlayan Başkanlık Hükümeti Sistemi Tartışmaları	148
1.3 AK Parti'nin 2012'de Meclise Sunduğu Anayasa Değişikliği Önerisi	152
2. 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ ve ÖNGÖRDÜĞÜ HÜKÜMET SİSTEMİ	156
2.1. 2017 Anayasa Değişikliğine göre Yasama, Yürütme ve Yargı Organlarının Düzenlenişi	158
2.2. 2017 Anayasa Değişikliğinin Öngördüğü Geçiş Süreci ve Uygulaması	169
3. 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİYLE BENİMSENEN HÜKÜMET SİSTEMİ ÜZERİNE İNCELEMELER	174
3.1. Sistemin Kuvvetler Ayrılığına Dayanan Hükümet Sistemleri İçerisindeki Konumu	175
3.2. 2017 Anayasa Değişikliği ile Benimsenen Hükümet Sistemi Başkanlık Sistemi midir?	186
3.2.1. Başkanlık Sisteminin Asli Unsurları Üzerinden Bir İnceleme	186
3.2.2. Başkanlık Sisteminin Tali Unsurları Üzerinden Bir İnceleme	191
4. 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ İLE BENİMSENEN HÜKÜMET SİSTEMİNE İLİŞKİN DOKTRİNDEKİ GÖRÜŞLER	203

4.1. Olumlu Görüşler.....	203
4.1.1. Eş Zamanlı Seçimlerin Sistem Krizlerine Çare Olacak Olması	204
4.1.2. Seçimlerinin Yenilenmesi Hakkındaki Düzenlemenin Sistem Kilitlenmelerini Çözecek Olması	205
4.1.3. Başkanın Partili Olmasının Sistemin Mantıksal Gereği Olması.....	207
4.1.4. Üst Düzey Kamu Görevlilerinin Atamasını Cumhurbaşkanı'nın Yapacak Olması	208
4.1.5. Bütçenin Kabulünde Cumhurbaşkanı'nın Devre Dışı Bırakılmamış Olması	209
4.1.6. Cumhurbaşkanı'nın Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırlarının Belirlenmiş Olması.....	209
4.1.7. Türkiye'ye Özgü Bir Model Yapılmış Olması	210
4.1.8. Tasarlanan Sistemin Saf Başkanlık Sisteminin Rasyonelleştirilmiş Hali Olması	211
4.2. Olumsuz Görüşler	213
4.2.1 Cumhurbaşkanı'nın Seçimleri Yenileme Adı Altında Meclisi Feshedebilmesi	213
4.2.2. Meclis Seçimleriyle Cumhurbaşkanlığı Seçimlerinin Beraber Yapılması	215
4.2.3. Cumhurbaşkanı'nın Üst Düzey Kamu Yöneticilerini Meclisin Onayına Tabi Olmadan, Doğrudan Atayabilmesi.....	217
4.2.4. Cumhurbaşkanı'nın Yüksek Yargı Kurumlarının Üyelerini Doğrudan Atayabilmesinin Yargı Organının Bağımsızlığı Açısından Tehlikeli Olması	219
4.2.5. Cumhurbaşkanı'nın Kararname Çıkarabilmesi.....	220
4.2.6. Anayasa Değişikliği Kanunlarının Cumhurbaşkanı'nın İstemiyle Yürürlükten Kaldırılması İçin Halkoylamasına Gidilebilecek Olması	225
4.2.7. Cumhurbaşkanı'nın Anayasal Kurumlar Üzerinde Gözetim Yetkisine Sahip Olması	225
4.2.8. Cumhurbaşkanı'nın Olağanüstü Hal İlan Edebilecek Olması ve Bu Döneme Özgü Kararname Çıkarabilecek Olması	226
4.2.9. Cumhurbaşkanı'nı Sınırlayabilecek Bir Mekanizmanın Olmaması.....	227
4.2.10. Cumhurbaşkanı'nın Aynı Zamanda Parti Lideri Konumunda Olması.....	229
4.2.11. Anayasa'da Cumhurbaşkanı'nın Görev Süresini Uzatacak Hükümlerin Bulunması	230
4.2.12. Belirleyici Özelliklerinden Sapılması Sebebiyle Sistemin Başkanlık Sistemi Olmaktan Çıkması	231
4.2.13. Sistemin D'Hont Sistemiyle Beraber Uygulanması	235
4.2.14. Suistimalci Anayasa Değişikliği Sonucu Getirilen Bir Sistem Olduğu.....	236
4.2.15. Parlamenter Sistemin Anayasal Gelenek Halini Almış Olması.....	237
4.2.16. Siyasi İstikrarın Sağlanmasının Asıl Yolunun Hükümet Sistemi Değişikliği Olmaması ...	238
SONUÇ	240

KAYNAKÇA.....	249
ELEKTRONİK KAYNAKÇA.....	259



GİRİŞ

Hükümet sistemleriyle ilgili yazılan eserlerin çoğunun başlangıcında Montesquieu'nun kuvvetler ayrılığı teorisi ve bu teoriye dayanılarak tasnif edilen sistemler ele alınır. Ne var ki bu eserlerin büyük bir kısmında kuvvetler ayrılığı teorisinin en temel amacının bireysel hak ve hürriyetleri güvence altına almak olduğu unutulur yahut bundan bahsetmeye gerek duyulmaz ancak bu durum amaç için kullanılan yolun, amacın önüne geçmesine neden olmaktadır. Tıpkı bu yazarların yaptığı gibi devletler de esas amaçlarının bireylerin hak ve özgürlüklerini korumak olduğunu unutarak, daha hızlı ve daha istikrarlı bir yönetim için yasama ve yürütme arasındaki hangi ilişkiler ağını tercih etmeleri gerektiğini düşünmeye başlamışlardır. Özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra yaygınlaşan bu tabloda, yöneticiler ülkelerini savunmak, karmaşıklaşan devlet hayatını idame ettirmek için ideal sistemi ararken ara sıra asıl amaçlarının toplumdaki her bir bireye refah sağlamak olduğu görmezden gelmişlerdir. Bunu aşan devletler ise yasama ve yürütme ilişkilerinden yargıyı bağımsız ve üstün tutabilen devletler olmuştur. Böylece bu iki kuvvet arasındaki ilişki yargı kuvvetiyle dengelenmiş ve bireyler yargı aracılığıyla bu karmaşık ağa düşmekten kurtulmuşlardır. Bugün halen gelişmemiş toplumlarda daha kuvvetli yürütme organı sloganları arasında bireylerin cılız çığlıkları duyulmamaktadır.

Yöneticiler tarafından kuvvetler ayrılığı teorisinin bireysel hak ve özgürlükleri teminat almak için tasarlandığının görmezden gelindiği gibi hükümet sistemlerinin tek başına siyasal sistemi geliştirip bütün sorunları çözemeyeceği de unutulmaktadır. Zira yürütme organının yapısını ve yasama organıyla olan ilişkilerini düzenleyen bu sistemler adı üzerinde egemenlik gücünden kaynaklanan hükümet etme fonksiyonunun kimler tarafından ve nasıl yerine getirileceğini belirlemektedir. Bunun tek başına, ülkedeki siyasi kültür dikkate alınmadan değiştirilip seçim sisteminin, siyasi parti yapısının sabit tutulması, yargının güçlendirilmesine yönelik düzenlemeler yapılmaması var olan sorunları çözmek bir yana; siyasi kültürün olumlu yanlarının yavaşça kaybedilmesine de neden olabilir.

Aynı şekilde hükümet sistemleri Türk toplumunda da bireysel hakları korumanın bir aracı olarak görülmemiştir. Yöneticiler tarafından yasama ve yürütme organlarının düzenleniş şekilleri daima ülkede mevcut olan bütün sorunları çözebilecek sihirli bir reçete olarak görülmüştür. Sorunların kaynağı sürekli görmezden gelinmiş, kolay yoldan anayasa değişikliği yapılarak yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkilerin ve bu organların yapılarının tekrar düzenlenmesi yoluna gidilmiştir. Binaenaleyh hayli kabarık bir hükümet sistemi arşivimizin olduğunu belirtmek gerekir. Bugüne kadar anayasa hukuku kitaplarında ve çeşitli eserlerde geçmiş anayasalardan ve anayasa değişikliklerinden bahsedilirken bu sistemler ele alınmış olsa da diğer etkenlerden soyutlanarak yapılan yalın bir hükümet sistemi çalışmasına az rastlanılır. Bu sebeple çalışmada yasama ve yürütme ilişkileri daraltıcı bir mercekle altında ele alınacaktır. Keza siyasal sistemi oluşturan bütün unsurlara bir arada yer vermek spesifik bir çalışma yapmaya engel olmasının ötesinde çalışmanın sınırını da epey aşacaktır. Kanaatimizce bir canlı türü bölgenin ikliminden, coğrafi yapısından, bölgedeki diğer canlılardan ayrı düşünülemez olsa da ilk önce o canlının iç yapısının, sindirim, dolaşım ve sinir sistemlerinin incelenmesi daha sonra bunların diğer etkenlerle beraber değerlendirilmesi daha sağlıklı olacaktır.

Türkiye’de uygulanan hükümet sistemlerini açıklamak üzere kaleme alınacak olan bu çalışma üç bölüme ayrılacaktır. Birinci bölümde kuvvetler ayrılığı ilkesi ve bu ilkedeki yararlanılarak ortaya konulan hükümet sistemleri ele alınacaktır. Hükümet sistemleri içerisinde kuvvetler birliğine dayanan sistemlerden meclis hükümeti sistemi ile kuvvetler ayrılığına dayanan parlamenter, başkanlık ve yarı başkanlık sistemleri ele alınacaktır. Bu sistemler, çalışmanın kapsamını aşmaması bakımından ayrıntılı bir şekilde değil; temel, ayırt edici asli özellikleri üzerinden ele alınacaktır. Keza tali özelliklerin sağlanmaması hükümet sistemlerini belirlemeyip o hükümet sisteminden yapılan sapmaları göstermektedir.

Bu kriterden hareketle çalışmanın diğer bölümlerinde Türkiye’de benimsenen hükümet sistemi tespit edilmeye çalışılırken birinci bölümde tek tek belirtilen özelliklerin dönemin anayasasında bulunup bulunmadığına bakılacaktır. Eğer sayılan asli özelliklerin tamamı sağlanmıyorsa benimsenen sistem karma bir hükümet sistemi olarak kabul edilecektir. Anayasa üzerinde bu belirleme yapıldıktan sonra sistemin uygulamasına o dönemde yaşanan olaylardan yararlanılarak göz atılacaktır.

Uygulamada ise anayasanın benimsediği kabul edilen hükümet sisteminin asli unsurlarından sapma olup olmadığı incelenecektir.

Çalışmanın ikinci bölümünde II. Meşrutiyet'ten başlanarak günümüze kadar benimsenen hükümet sistemleri ele alınacaktır. Çalışmanın amacı Türkiye'de uygulanan hükümet sistemlerini incelemek olsa da bu incelemede ilk parlamenter sistem denememiz olan 1909 anayasa değişikliğini ele almamak konuya temelsiz başlamak anlamına gelecektir. Zira temeli sağlam atılmayan konular ileri aşamalarında anlam kaymasına uğrayacaktır. Bu sebeple 1909 anayasa değişikliğine kısaca değinildikten sonra milli mücadele döneminde 1921 Anayasası, Cumhuriyetin ilan edilmesinin ardından kabul edilen 1924 Anayasası, 1960 askeri darbesinin ardından yapılan 1961 ve 1980 askeri darbesinin ardından yapılan 1982 anayasalarında benimsenen hükümeti sistemleri ele alınacaktır. 1982 anayasası kabaca  kısım halinde incelenecektir. Bunlardan ilki cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine ilişkin değişikliğin yapıldığı 2007 anayasa değişikliğine kadar olan kısımdır. İkinçisi, 2007 anayasa değişikliğinden 2017 Anayasa değişikliğine kadar olan kısım ve ncs 2017 Anayasa değişikliğinden sonraki kısımdır. İlk iki kısım, ikinci blmde ele alınacaktır. Kronolojik olarak günümüze daha yakın olan 2017 Anayasa değişikliği sonrasında benimsenen hükümet sistemiye daha kapsamlı olarak bir sonraki blmde ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

Çalışmanın nc bölümünde, 2017 Anayasa değişikliğini hazırlayan süreç, başkanlık sistemi tartışmalarının süreci anayasa değişikliğine nasıl getirdiği ve getirilen yenilikler üzerinden anayasa değişikliği incelenmiştir. Devamında bu anayasa değişikliğinin getirdiği hükümet sistemi irdelenmiş ve son olarak da bu sistem hakkında doktrinde bulunan olumlu ve olumsuz görüşler ele alınmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KUVVETLER AYRILIĞI İŞİĞİNDE HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Hükümet sistemleriyle ilgili çalışma yapan hemen hemen bütün eserlerde olduğu gibi bu eserin de ilk bölümünde kuvvetler ayrılığı ilkesi ve bu ilkeden yola çıkılarak tasnif edilen hükümet sistemleri üzerinde durulacaktır. Daha sonraki bölümlerde ise bu bölümde elde edilen bilgiler Türkiye özelinde incelenecektir.

1. KUVVETLER AYRILIĞI

Düşünürler çok eski zamanlardan itibaren soyut bir kavram olan devletin işlevlerinden yola çıkarak onu görünür hale getirmeye çalışmışlar, toplumlar için en faydalı şekilde düzenlenmesi amacıyla çeşitli teoriler geliştirmişlerdir. Bu teoriler içerisinde belki de en popüler olan kuvvet ayrılığı teorisi, dünyaya Aristo ile gelmiştir. Şimdiye kadar birçok düşünür tarafından ele alınmış olan teori önemini halen korumaktadır.

Kuvvetler ayrılığı teorisi, devletin işlevlerini tanımlayıp sınıflandırarak, bunların farklı organlar tarafından kullanılması düşüncesine dayanır. Devletin sahip olduğu kuvvetlerin (yasama, yürütme ve yargı) farklı organlar tarafından kullanılması bir elde birleşmesinin aksine kuvvetlerin sınırlanmasını sağlayacaktır. Farklı organlar tarafından kullanılan kuvvetlerin birbirini dengelemesi, kişilerin hürriyetlerinin güvence altına alınması amacına hizmet edecektir¹.

Kuvvetler ayrılığı teorisi, onu şimdiki anlamına ulaştıran Jeanne Lartique Montesquieu'nun ismiyle anılır. Fakat Montesquieu'dan önce kuvvetler ayrılığı teorisi sırasıyla Aristo ve John Locke tarafından da dile getirilmiştir². Aristo

¹ Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, 6. bs., Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 2004, s.489. Bir başka görüşe göre ise kuvvetler ayrılığının hedefi; iktidarın sınırlandırılmasının yanında iktidarın istikrarının ve meşruiyetinin sağlanması, bozulan demokrasiyi sınırlandırarak halkın demokratik pay elde etmesidir. Matthias Cornils, "Güçler Ayrılığı", *Anayasa Teorisi*, (ed.: Otto Depenheuer, Christoph Grabenwarter; çev.: Ahmet M. Güneş; çev.ed.: İlyas Doğan), Lale Yayıncılık, Ankara, 2014, s.675.

² Bu yazarların dışında da kuvvetler ayrılığına katkı yaptığı düşünülen isimler vardır. Bunlar: Platon, Polybius, Cicero, Salibury'li John, Thomas D'Aquin, Hugo Grotius, Christian Wolff, Samuel von Pufendorf, Jean Bodin ve Thomas Hobbes'tur. Ayrıntılı bilgi için bk. Mehmet Emin Akgül, *Hükümet Sistemleri Tartışması ve Türkiye Örneği*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2015, s.10-24; Teziç, *Anayasa*

tarafından dile getirilen kuvvetler ayrılığının³ gerçek bilimsel ifadesi John Locke'ta görülür⁴. Kuvvetler ayrılığının Montesquieu'yla anılması kuvvetler ayrılığının sistemli izah ve tahlilini yapmasından⁵, yasama ve yürütme erklerinin yanında yargı erkini de teoriye dahil etmesinden ve kuvvetler ayrılığını kişi hürriyetlerinin olmazsa olmazı kabul etmesinden gelmektedir. Ek olarak kendinden önceki yazarlardan farklı olarak yürütme erkini yasama ve yargı erkleriyle aynı seviyede tutmuştur. Montesquieu'nun kuvvetler ayrılığını bu şekilde vurgulaması onun anayasal ilke olarak ortaya çıkmasını sağlamıştır. İşte bütün bu sebeplerle kuvvetler ayrılığı teorisinin adı Montesquieu ile anılmaktadır⁶.

Montesquieu kuvvetler ayrılığı savını "Kanunların Ruhu" adlı eserinde işlemiştir. Montesquieu bu savını soyut düşüncelere dayanarak oluşturmamış, İngiliz tarihinden yararlanarak temellendirip şekillendirmiştir. İngiltere'de o dönemde yasama, yürütme ve hatta yargı gücünü elinde bulunduran kral ve ondan bu güçlerin bir kısmını alıp söz sahibi olmak isteyen bir parlamento bulunmaktadır. Kral ile parlamento arasındaki bu çekişmeler sonucunda kral yasama gücünü parlamentoya

Hukuku, s.491. Bu yazarlardan karma yönetim modelini savunan Polybius, siyasal yetkinin tek bir kişi veya kurulda toplanmasını engellemek için üç alan arasında denge kurulması üzerine yaptığı çalışmalarla kuvvetler ayrılığı teorisine katkıda bulunmuştur. Bihterin Dinçkol, "Karma Yönetimden Kuvvetlerin Ayrılığına İktidarın Paylaşımı", **Doç. Dr. Mehmet Somer'e Armağan**, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 2006, s.922. Polybius ile ilgili ayrıntılı bilgi için bk. Mete Tunçay, **Batı'da Siyasal Düşünceler Tarihi**, 4.bs., İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2015, s.265-295.

³ Antik Yunan Filozofu Aristoteles "Politika" adlı eserinde her devlette üç organın olduğunu, bunların iyi bir şekilde tanzim edilmesi sonucu devlet hayatının düzenleneceğini belirtmiştir. Yazara göre bu organlar amme işlerini müzakere edip kaideye bağlayan umumi meclis, yetkilerinin ve işbaşına gelme şeklinin düzenlenmesi gereken hükümet heyeti ve hakimler heyetidir. Ali Fuat Başgil, **Esas Teşkilat Hukuku**, Baha Matbaası, İstanbul, 1960, s.279.

⁴ Bülent Nuri Esen, **Anayasa Hukuku Genel Esaslar**, Resimli Posta Matbaası, Ankara, 1963, s.170. Locke federatif kuvvet için "Savaş, barış, birlik, ittifak ve devletin dışındaki bütün kişi ve topluluklarla bütün işlemleri yapma erkini, bu erk içinde taşır ve isterse federatif kuvvet diye adlandırılabilir. Kavram böyle anlaşılabilir yeter, adın bence önemi yok." tanımlamasını yapmaktadır. Dinçkol, s.924. John Locke "Second Treatise of Government" adlı eserinde bir devlette bulunan güçleri yasama, yürütme ve federatif kuvvet olmak üzere üçe ayırmıştır. Onun tasnifinde kanunları çıkarabilecek güç yasamadır. Yasamaya bağlı olarak kanunların uygulanması görevi yürütme erkini oluştururken, savaş ve barış yapma kuvvetiyle uluslararası ilişkiler dahil bütün meseleler federatif güç alanına girmektedir. Montesquieu ve Aristoteles'ten farklı olarak Locke yargı kuvvetini ayrı bir kuvvet olarak değil yürütme erkini bir parçası olarak kabul etmektedir. Liberal anayasacılığın taraftarlarından olan Locke iktidarın sınırlandırılması suretiyle hakların korunacağını savunmuş, mutlak egemenlik fikrini reddetmiştir. Politik gücün değişik boyutlarının sınırlandırılması, ayrılması ve birbirine karşı dengelenmesi konusunda başlıca kaynak John Locke'dur fakat Montesquieu güçler ayrılığını politik teorisinin köşe taşı yaparak öne çıkarmıştır. Pollock, S. F., "Locke's Theory of the State" in John Locke, Richards Ashcraft, John Locke: Critical Assessments, Routledge, 1991'den naklen Mehmet Merdan Hekimoğlu, **Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri**, Detay Yayıncılık, Ankara, 2009, s.10-11.

⁵ Esen, **Anayasa Hukuku Genel Esaslar** s.171.

⁶ Akgül, **Hükümet Sistemleri Tartışması ve Türkiye Örneği**, s.27. Ayrıca bk. Mehmet Turhan, **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, Dicle Üniversitesi Basımevi, Diyarbakır, 1982, s.3; Teziç, **Anayasa Hukuku**, s.492.

bırakmak zorunda kalmıştır. İşte İngiliz tarihindeki Magna Carta (1215) ile başlayıp Bill of Rights (1689), Act of Settlement (1701) ile devam edip kuvvetlerin paylaşılmasıyla sonuçlanan bu uzun süreç Montesquieu'ya da ilham olmuştur⁷.

Montesquieu Kanunların Ruhu adlı eserinde her devlette üç çeşit kuvvetin olduğunu belirtmiştir. Bunlardan ilki, geçici veya sürekli kanunlar yapma, eskiden yapılmış olanları düzeltme ya da yürürlükten kaldırma işini gerçekleştiren yasama kuvvetidir. İkincisi, devletler hukukuna bağlı olan şeyleri yürütme kuvvetidir. Bu kuvvet günümüzdeki yürütmeye karşılık gelir. Savaş veya barış ilan eder, elçi gönderir ya da kabul eder, güvenliği kurar ve istilaları önlemek gibi görevleri vardır. Üçüncüsü yargılama kuvvetidir ve suçluları cezalandırma, özel kişiler arasındaki uyuşmazlıkları çözme işlevini görür. Montesquieu gerçekten de günümüzdeki yasama, yürütme ve yargı organlarının yaptıkları işleri tanımlamıştır. Daha sonra bu kuvvetlerin ayrılması gerektiğini savunmuştur. Öncelikle yasama ve yürütme kuvveti birleşmişse hiçbir şekilde hürriyet yoktur. Çünkü zalimce yürütmek için zalimce kanunlar yapılabilir. Ardından yargı kuvvetinin diğer kuvvetlerle birleşmesini ele almış, bu durumlarda da hürriyetin olmayacağını altını çizmiştir. Eğer yargı kuvveti yürütme kuvvetiyle birleşirse yargıç korkunç bir zalim kesilecektir. Fakat eğer yargı erki yasama kuvvetiyle birleşirse, hak ve hürriyetler üzerinde keyfi bir iktidar olacaktır. Ancak bu üç kuvvet aynı elde birleşirse işte o zaman her şey mahvolur⁸. Bu bağlamda Lord Acton'un kuvvetlerin aynı elde birleşip sınırlandırılmamasının kötü sonla biteceğine işaret eden ünlü sözüne yer vermek isabetli olacaktır. O'nun ünlü sözüne göre: "*İktidar kişiyi yozlaştırır, mutlak iktidar ise mutlak yozlaştırır.*"⁹

Montesquieu'ya göre yürütme yetkisi ani kararlar almayı gerektirdiği için bir kişinin elinde bulunması heyet halinde kullanılmasından daha iyidir. Eğer yürütme yetkisi yasama kurulundan çıkan belirli sayıda kişiye verilirse (parlamentar sistemde olduğu

⁷ A. Şeref Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, 19. bs., Turhan Kitabevi, Ankara, 2013, s.33-34. Her ne kadar Montesquieu, bazı yazarlar tarafından eserin yazıldığı zamanki İngiltere'de böyle bir siyasi yapılanmanın olmadığı gerekçesiyle eleştirilse de kanaatimizce Montesquieu yaşadığı dönemin İngiltere'sindeki parlamento ile kral arasındaki güç dengesinden esinlenerek eserini yazmıştır. Montesquieu olması gereken sistemi belirtmektedir. Zira bu sistem sonrasında başkanlık sistemine ilham olmuştur. Aynı yönde bk. Emin Akgül, "Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Rejimlerindeki Anlamı", *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı 4, 2010, s.85.

⁸ Akgül, *Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Rejimlerindeki Anlamı*, s.81-101. Ayrıca bk. Hekimoğlu, *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri*, s.17; Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, I. Cilt, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2011, s.544-545.

⁹ Kemal Gözler, *Elveda Anayasa*, 3. bs., Ekin Yayınevi, Bursa, 2017, s.23.

gibi) bu iki erk birleşmiş olacağı için ortada yine hürriyet olmayacaktır. Bu sebeplerle ünlü düşünürü göre yürütmenin başında tek kişi bulunmalı, yürütme yasamadan kaynaklanamamalıdır. Bu da günümüzdeki başkanlık sistemine tekabül etmektedir. Yasama kuvvetinin sahibi ise halktır. Halkın bir bütün olarak yasama yetkisine sahip olması gereklidir fakat bu çok zor olduğu için halk yasama yetkisini temsilcileri aracılığıyla kullanır. Yasama yetkisi biri asillerden diğeri halkın temsilcilerinden oluşan iki kurul tarafından kullanılmalıdır. Yasama yetkisini paylaşan bu kurullardan her biri diğere karşı önleme yetkisine sahip olmalı, her ikisi yürütme erki tarafından sınırlandırılmalı ve aynı zamanda her ikisi de yürütme erkini sınırlamalıdır. Görülüyor ki Montesquieu'nun tasarladığı yasama erki İngilterede'ki yasama modeliyle örtüşmektedir. Montesquieu'ya göre yargı kuvveti mahkemelere ait olmalı, ne bir zümrenin ne de bir mesleğin elinde olmalıdır. Düşünürü göre yargı, kanunun sözlerini değıştirmeden kuvveti ve sertliğıyle olduğu gibi telaffuz eden bir ağızdan ibarettir¹⁰.

Montesquieu'nun kuvvetler ayrılığı tasnifi kuvvetlerin ayrı ve bağımsız olmasının yanında birbirini sınırlandırmasını da içerir. O'na göre bu tasnifte her kuvvet sınırlıdır. Yasama kuvveti sınırlıdır, sadece kural koyma yetkisi vardır. Kendi koyduğu kuralları uygulama yetkisi yoktur. Yürütme kuvveti sınırlıdır çünkü kural koyma yetkisi yoktur sadece yasamanın koyduğu kuralları uygulamaktadır. Yargı kuvveti de sınırlıdır çünkü yazara göre hakimler kanunların sözlerini telaffuz eden birer ağızdan ibarettirler¹¹.

Montesquieu yukarıda belirtilen tasnifinde devletin üç farklı işlevini üç farklı organa vermiş, her bir organın sınırını çizerek yetkilerini aşmasını önlemiştir. Çünkü bu organlardan birisi sınırını aşarsa hak ve hürriyetlere zarar verebilir¹². Bu şekilde gücün gücü durduracağı varsayımından hareketle hürriyetlerin korunması için güvenceli bir yol oluşturmuştur. Bunun yerine birden çok kuvvet bir kişi veya kurulda toplanırsa, bu kuvvet hatalarını kendisine ikaz edecek, kendisini sınırlandıracak bir kuvvet olmadığı için taşkın bir otoriteye dönüşecektir.

¹⁰ Akgül, *Hükümet Sistemleri Tartışması ve Türkiye Örneği*, s.25-27. Ayrıca bk. Bahtiyar Akyılmaz, "Tarihi Gelişim İçinde ve Özellikle Montesquieu'da Kuvvetler Ayrılığı", *Halil Cin'e Armağan*, Selçuk Üniversitesi Basımevi, Konya, 1995, s.55-56.

¹¹ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, s.547.

¹² Siyasi iktidarın sınırlandırılmasının aslında birçok sebebi vardır. Siyasi iktidarın yozlaşmasının önlenmesi, baskıya karşı direnilmesi, ekonomik değerlerin ve insan haklarının korunması ve egemenlik kaynağının değışmesi Kutlu tarafından ele alınan sınırlandırma sebepleridir. Mustafa Kutlu, *Kuvvetler Ayrılığı*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2001, s.86-98.

Montesquieu “Ezeli bir tecrübe ile sabittir ki, kuvvet sahibi herkes, bunu kötüye kullanmaya meyleder ve kuvvetine hudut buluncaya kadar gider. Fazilet bile hudutlanmaya muhtaçtır. Kuvvet kötüye kullanılmamak için o surette tertiplenmelidir ki, kuvvet kuvveti durdursun.” düşüncesiyle J. J. Rousseau’nun aksine¹³, bir kuvvetin halktan gelse dahi sınırlandırılmaya muhtaç olduğunu düşünür. Montesquieu’ya göre egemenliğin kraldan alınıp halka verilmesi hürriyetin sağlanması için yeterli değildir. Yazara göre hürriyetin sağlanması için amme iktidarı bölünüp ayrı ayrı organlara verilmelidir. Yazara göre kişilerin hürriyetinin korunmasının tek yolu kuvvetler ayrılığıdır¹⁴.

Montesquieu’nun görüşleri daha sonra Fransa’nın 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamesi’nin 3. maddesinde de “Herhangi bir cemiyet ki, içinde vatandaş hakları teminata bağlanmamış ve kuvvetler ayrılığı temin edilmemiştir, o cemiyetin anayasası yoktur.” şeklinde yer almıştır. Montesquieu’nun kuvvetler ayrılığı teorisi 1787 Amerika Birleşik Devletleri Anayasası’nın hazırlanmasında da büyük bir ilham kaynağı olarak başkanlık sisteminin temellerini oluşturmuştur¹⁵. Amerikan devlet teşkilatının kurucuları, zulmü ister seçimle gelsin ister veraset yoluyla gelsin kuvvetlerin aynı elde toplanması olarak açıklamışlardır. Fransız ihtilaliyle birlikte soyutlaşan, Amerika’da somut halini bulan, tabulaşan ve metafizikleşen kuvvetler ayrılığı teorisi¹⁶, giderek bütün dünyayı dolaşmıştır. Günümüz ise modern anayasalarının hemen hepsinde bu teoriye yer verilmektedir¹⁷.

Kuvvetler ayrılığı teorisi, devlet iktidarını sınırlandırıp hürriyetleri güvence altına almak gibi iyi bir amaçla ortaya çıkmış olsa da zamanla kuvvetler ayrılığının öngördüğü fonksiyonu gerçekleştiremediği, kendi içerisinde tutarlı olmadığı, siyasi rejimlerle uyumlayıp işlevini yitirdiği gibi görüşler de ortaya atılmıştır. Bunların her

¹³ Mutlak ve sorumsuz iktidara karşı dönemin en güçlü teorileri Rousseau’nun egemenliğin monarktan alınarak halka verilmesi gerektiğini savunan milli egemenlik teorisi ve Montesquieu’nun egemenliğin verdiği fonksiyonların ayrı organlar tarafından kullanılması gerektiğini savunan kuvvetler ayrılığı teorisidir. Hüseyin Nail Kubalı, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Siyasi Rejimler*, Ersa Matbaacılık, İstanbul, 1964, s.363.

¹⁴ Başgil, s.282-283.

¹⁵ Akgül, *Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü*, s.81-101. Ayrıca bk. Ömer Keskinsoy, Semih Batur Kaya, “Türkiye’nin Hükümet Sistemleri Üzerine Bir Değerlendirme”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı 137, 2018, s.67-96.

¹⁶ Kubalı, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Siyasi Rejimler*, s.363. Ayrıca bk. Tarık Zafer Tunaya, *Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku*, 3. bs., Sulhi Garan Matbaası, İstanbul, 1975, s.182.

¹⁷ Akgül, *Hükümet Sistemleri Tartışması ve Türkiye Örneği*, s.28-30. Ayrıca bk. Başgil, s.282-284; Turhan, s.6-7.

birine ayrı ayrı yer vermek çalışmanın sınırını aşacağı için bu bölümde yalnızca öncelikli görülen bir kaçına değinilecektir.

Kuvvetler ayrılığı siyasi bir ilke olduğu için yargı erkinin ayrı bir erk olmadığı yahut yürütme erkine dahil olup onun bir safhası olduğu şeklinde görüşler mevcuttur¹⁸. Fakat biz devlet faaliyetlerinin yürütülmesinin kendi sınırları içerisinde kalıp kalmadığının bağımsızca denetlenebilmesi ve özellikle hak ve hürriyetlerin güvence altına alınabilmesi için yargının siyasi organlardan ayrı ve hatta onların karşısında bir kuvvet olmasında büyük fayda görmekteyiz. Zira yargının yasama ve yürütmeden ayrılmadığı ve hakim teminatının gerçekleşmediği yerlerde hürriyetlerin güvenlik altında olduğundan söz etmek imkansızdır. Devletin sınırlandırılması ve kamu hürriyetlerinin korunması için yargının yürütme organından ayrılması gerekmektedir¹⁹. Montesquieu'ya ilham olan İngiliz yargı sistemi (*common law*) bağımsız duruşuyla kuvvetler ayrılığı için oldukça önemlidir²⁰. Yine de kuralların uygulanmasının kurallara göre hüküm vermeden ayrılmaması gerektiği yönündeki görüş açısından bakarsak bu kez üçüncü kuvvet olarak Montesquieu'nun zamanında henüz ortaya çıkmayan anayasa yargısını kabul etmemiz gerekir. Keza anayasa yargısı yasama ve yürütmeyi denetleyen fakat yasama tarafından değiştirilebilip yürütme tarafından oluşturulan yapısıyla bugün kuvvetler ayrılığı için ideal üçüncüyü oluşturmaktadır. Bağımsız anayasa mahkemeleri bugün hürriyetlerin korunmasında çok önemli roller üstlenmektedir. Zira Gören'in de ifade ettiği gibi Anayasa Mahkemesi'nin kurumsallaşması hukuk devleti idealinden ve iktidarın dengelenerek kuvvetler ayrılığı idealinin gerçekleştirilmesinden kaynaklanmaktadır²¹.

Kuvvetler ayrılığını eleştiren görüşlerden birisi de kuvvetler ayrılığının eşyanın tabiatına aykırı olduğu yönündeki görüştür. Atatürk, kuvvetler ayrılığının eşyanın tabiatına aykırı olduğunu düşünenler arasındadır. Bunu Atatürk'ün "*Tabiatta, alemde taksim-i kuvva yoktur.*" sözünden ve Ankara'da Meclis'in yanında bulunan meclis parkında yazılı olan "*Kuvvet birdir ve o milletindir.*", "*Yalnız bir kuvvet vardır o da milli egemenliktir.*" sözlerinden anlayabiliriz. Atatürk'ün milli egemenliğe olan düşkünlüğünü ve Rousseau'nun düşüncelerine kıymet verdiğini, bu kavramları her fırsatta vurgulamasından anlayabiliriz. Bu sözlerden bir kaç şöyledir:

¹⁸ Başgil, s.292-294. Ayrıca bk. Teziç, *Anayasa Hukuku*, s.489.

¹⁹ Münci Kapani, *Kamu Hürriyetleri*, 7. bs., Yetkin Yayınları, Ankara, 2013, s.286-287.

²⁰ Cornils, s.677.

²¹ Zafer Gören, *Anayasa Hukuku*, 3. bs., Yetkin Yayıncılık, Ankara, 2018, s.161.

“Egemenlik kayıtsız şartsız milletindir.”, “İlham ve kuvvet kaynağı milletin kendisidir.”, “Mutlak ve sınırsız egemenlik erki yalnız ve yalnız halkın kendisindedir. Halkın toplu halde kendini satması, kendine ihaneti, ya da kötülük etmesi düşünülemez.”, “Toplumda en yüksek hürriyetin, en yüksek eşitlik ve adaletin devamlı şekilde sağlanması ve korunması ancak ve ancak tam ve kat’i mânasiyle millî egemenliğin kurulmuş bulunmasına bağlıdır. Bundan ötürü hürriyetin de, eşitliğin de, adaletin de dayanak noktası millî egemenliktir. Toplumumuzda, devletimizde hürriyet sonsuzdur. Ancak onun hududu, onu sonsuz yapan esasın korunmasıyla mevcut ve çevrilidir”²².

Mutlak iktidarlara karşı savaş açan kuvvetler ayrılığı teorisinin şimdiki düşmanı, günümüzde mutlakıyetlerin karşılığı olup her an türeyebilecek olan ve kuvvetli bir otoriteyi savunan otoriter ve totaliter diktatörlüklerdir. Kuvvetlerin yürütmede birleştiği bu rejimlerde kuvvetler ayrılığının milletin menfaatleriyle ve devletin ihtiyaçlarıyla bağdaşmadığının savunulması antidemokratik bir tezdır²³. Bununla beraber kuvvetlerin yasama organında birleştiği meclis hükümeti sisteminin kuvvetler ayrılığı ilkesiyle uyuşmaması Rousseau’nun milli egemenlikle ilgili görüşlerine dayandırılmaktadır²⁴. Kuvvetler ayrılığı teorisinin kuvvetlerin yasamada veya yürütmede birleştiği sistemlerle uyuşmamasının yanında, Duguit gibi bazı yazarlara göre teori günümüzde etkisini yitirmiş, hukukun son derece demode olmuş bahisleri arasına girmiş ve kıymeti ilmi olmaktan ziyade tarihi olmuştur²⁵. Fakat

²² Atatürk’ün kuvvetler ayrılığıyla ilgili sözlerini görmek için bk. Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, s.550. Ayrıca bk. (Erişim) https://www.tbmm.gov.tr/kultursanat/me_ata_soz.htm, 18 Ekim 2018; Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, s.549. Taha Akyol Atatürk’ün kuvvetler birliğini savunduğunu ifade ettikten sonra Atatürk’ün yürütmeyi, yasama ve yargı kuvvetlerinden üstün tuttuğunu, o dönemde kullandığı çeşitli sözleriyle ortaya koymuştur. Bu sözlerden birisi de şudur: “Millî hakimiyet yasama kuvvetinde değil, bu kuvvetin de üstünde tecelli eder. O ise yürütme kuvvetine aittir... Yargının dahi dayanağı, yürütme kuvvetidir...” Taha Akyol, *Atatürk’ün İhtilal Hukuku*, Doğan Egmont Yayıncılık, İstanbul, 2012, s. 67.

²³ Başgil, s.287.

²⁴ Teziç, *Anayasa Hukuku*, s.497-499.

²⁵ Başgil, s.289. Sosyalist rejimler, kişilerin hürriyetlerine kavuşturulması için toplumun yapısının değiştirilmesi ve birtakım aşamalardan geçilmesi gerektiğini savunurlar. Sosyalist rejimlerdeki bu yapı değişimi, bölünmüş değil güçlendirilmiş bir iktidar gerektirir. Bu bakımdan da bu rejimler, sınıf farklılıklarını ortadan kaldırıp, kişileri hürriyetine kavuşturmak amacıyla sınırlandırılmış değil aksine bütünleştirilmiş ve güçlendirilmiş bir iktidar tercih ederler. Sosyalist rejimlerle bu şekilde kuvvetler ayrılığı kabul edilmezken; çoğulcu liberal rejimlerde kuvvetler ayrılığının amaçladığı kişi hürriyetlerinin güvenceye alınması bağımsız yargı organlarının oluşturulması, liberal demokrasinin, çoğulculuğun benimsenmesi gibi başka yollarla sağlanmış, kuvvetler ayrılığına duyulan ihtiyaç artık eskide kalmıştır. Örneğin, İngiltere ve İsviçre’de rejim çağdaş ve liberal olmasına karşılık bu ülkelerde kuvvetlerin birleştiği gözlemlenmektedir. Bu ülkelerden İngiltere’de rejimin liberal oluşu yasama ve yürütme arasındaki ayrılığa değil; iktidar ve muhalefet arasındaki ayrılığa dayanmaktadır. Teziç, *Anayasa Hukuku*, s.495-496.

kuvvetler ayrılığının modasının geçmesinin belki de en büyük nedeni siyasi partilerin ortaya çıkıp bütün siyasi hayatı kaplamalarıdır²⁶. Siyasi hayat eskiden olduğu gibi basit ve az faktörlü değil aksine çok bilinmeyenli karışık bir denklem halini almıştır. Modern anayasalar üç işlev ayrımını aşan daha karmaşık bir iş bölümüne göre düzenlenmektedirler²⁷. Montesquieu'nun yasama yürütme ve yargı kuvvetleri arasında kurduğu güç dengesi yerini iktidar ve muhalefet partileri²⁸ arasındaki ilişkiye, muhalefet partisinin iktidar üzerindeki etkisi gibi faktörlere bırakmıştır. Fakat geçmişten farklı olarak yargının fonksiyonu azalmayıp aksine artmıştır. Günümüzde liberal rejimlerde hürriyetlerin başlıca güvencesi bağımsız ve tarafsız yargı organlarıdır²⁹.

Kuvvetler ayrılığının eskidiği³⁰, görevini tamamladığı yahut bir öneminin kalmadığı iddialarına katılmamaktayız. Kanaatimizce Montesquieu'nun kuvvetler ayrılığı teorisine yapılan onca eleştiriye rağmen bu teori halen geçerliliğini korumaktadır. Kuvvetlerin yasama yürütme ve yargı olarak ayrılması birçok açıdan eleştirilse de şimdiye kadar bunun yerine geçerli bir sınıflandırma bulunamamıştır. Bunun sebebi basit olarak birçok farklılık içerse de her devlette yasama yürütme ve yargı organlarının bulunmasıdır. Montesquieu gerçekten de bir devletin üç temel taşı tespit etmiştir. Kuvvetler ayrılığı teorisi mutlak iktidarlıklara karşı ortaya çıkmıştır ve mutlak iktidarlıklar batıda sona ermiştir. Fakat her daim çoğunluğun desteğini alanların yozlaşma tiranlaşma tehlikesi vardır. Kuvvetlerin birbirini dengelemesi yoluyla insan doğasındaki güce yenik düşme eğilimi sınırlandırılmalıdır. Bu sebeple Montesquieu bizce ölümsüz bir teori ortaya koymuştur. İnsanın yapısının tamamen iyi yönde evrilmesi olanaksızdır. İnsan saf iyi, her daim güvenilir olamayacaktır. Aksine Madison'un da dediği gibi gücü kötüye kullanmak insanın doğasında vardır.

²⁶ Kubalı'ya göre de siyasi parti gerçeği, kuvvetler ayrılığının yasama ve yürütme ayrılığı yönünden taşıdığı önemi hiçe indirmektedir. Zira günümüzde siyasi rejimin işleyişini kuvvetlere verilen ağırlık ve roller değil, siyasi partiler belirlemektedir. Kubalı, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Siyasi Rejimler*, s.265.

²⁷ Cornils, s.691.

²⁸ Siyasi partilerin ortaya çıkışı yasama ve yürütme arasındaki dengeyi yürütme lehine bozmuştur fakat yargının konumunun sabit ve bağımsız olması kuvvetler ayrılığı rejiminin sigortasıdır. Akgül'e göre siyasi partilerin ortaya çıkışı kuvvetler ayrılığının siyasi partiler esas alınarak yeniden tanımlanmasını gerektirmektedir. Akgül, *Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü*, s.81.

²⁹ Teziç, *Anayasa Hukuku*, s.496-497.

³⁰ Bugün iktidar ve muhalefet ayrılığı, sivil ve askeri iktidar ayrılığı, hukuki ve siyasi iktidar ayrılığı ile iktisadi ve teknik iktidar ayrılığı gibi yeni ayrımlardan bahsedilmesinin gerçeklere daha uygun olduğunu savunanlar vardır. Ancak kanaatimiz bu ayrımların kuvvetler ayrılığının yerine değil, kuvvetler ayrılığıyla beraber ele alınması gerektiği yönündedir. Kubalı, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Siyasi Rejimler*, s.366.

Tarihin hangi döneminde olursa olsun eline güç geçen insan eğer bir sınırlandırmaya tabi tutulmazsa zamanla bu gücü kötüye kullanmaya başlayacaktır ve en sonunda da tiranlaşacaktır. Montesquieu'nun sınıflandırmasındaki yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri her zaman varlığını koruyacaktır. Keza toplu halde yaşayan insanlar hayatlarında kurallara ihtiyaç duyacak, bu kuralların uygulanması için bir yürütme gerekecek, kurallara uymayanların da yargılanması için bir yargı mekanizmasına ihtiyaç duyulacaktır. Bazen bu ayırım Montesquieu'nun tasarladığı kadar keskin olmayabilir. Örneğin, parlamenter sistemde yasama ve yürütme erkleri arasında keskin bir ayırım yoktur. Fakat keskin ayrılıkları olmasa da bu kuvvetler birbirlerini denetleyip sınırlamak için mutlaka belirli araçlara sahip olmalıdır. Sonuç olarak devlet hayatının karmaşıklaşması gibi birçok faktörle beraber devlet fonksiyonlarının eskisi kadar keskin sınırlarla belirlenmemesi, kuvvetlerin yumuşak ayrılması da kuvvetler ayrılığının artık bir öneminin kalmadığını göstermez³¹. Siyasal düzenleme sorununu büyük ölçüde çözerek kuvvetler ayrılığının yerine getirmeye çalıştığı hürriyeti vatandaşlarına sağlayan gelişmiş batı ülkelerinde bu konu önemle ele alınmıyor olabilir. Fakat kuvvetler ayrılığı, siyasal kurumların ve örgütlerin tam olarak gelişmediği ülkelerde halen büyük bir yol gösterici ve kişisel hürriyetlerin sigortası olmaya devam etmektedir³².

2. HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Montesquieu'nun kuvvetler ayrılığı teorisi hükümet sistemleri sınıflandırmasının temelini oluşturmaktadır³³. Kuvvetler ayrılığı teorisi insanı yönetme sanatının unsurları olan kuvvetlerin birbirlerinden ayrılarak farklı organlara verilmesini ve bu organlar tarafından devletin farklı fonksiyonlarının yerine getirilmesini ifade etmektedir. Devletin bu fonksiyonları her ülkede aynı derecede ve şekilde ayrılmayacaktır. İşte devletin bu fonksiyonları yerine getirirken kendi içerisinde bir takım ayarlanış ve tertiplere tabi tutulması hükümet sistemlerini ortaya çıkarmaktadır³⁴.

³¹ Turhan, s.3

³² Turhan, s.3.

³³ Erdoğan'a göre kuvvetler ayrılığı teorisi'nin başına gelen bir talihsizlik onun hükümet sistemleri tasnifinde kullanılmasına neden olmuştur. Mustafa Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, 7. bs., Orion Kitabevi, Ankara, 2011, s.14.

³⁴ Kubalı, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Siyasi Rejimler*, s.361. Ayrıca bk. Tunaya, s.182.

Yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinden yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirleriyle olan ilişkisi hükümet sistemleri sınıflandırmasını ortaya çıkarmaktadır³⁵. Tunaya'nın da ifade ettiği gibi rejimlerin niteliklerini saptayıcı diyaloglar yasama ve yürütme arasında kurulur³⁶. Yargı kuvveti, bütün özgürlükçü ve demokratik ülkelerde ayrı olması gerektiği kabul edilerek bu sınıflandırmaya dahil edilmemektedir³⁷. Bu sınıflandırmada ilk önce yasama ve yürütme kuvvetlerinin aynı organda mı toplandığı yoksa farklı organlara mı verildiğine bakılır. Daha sonra kuvvetlerin aynı organda birleştiği sistemler, kuvvetlerin yasama organında birleştiği sistemler ve kuvvetlerin yürütme organında birleştiği sistemler olmak üzere ikiye ayrılır. Kuvvetlerin yasamada birleştiği sistem, meclis hükümeti sistemidir. Kuvvetlerin yürütme organında birleştiği sistemler ise mutlak monarşiler ve diktatörlüklerdir. Kuvvetlerin ayrı organlara verildiği sistemler ise kuvvetlerin yumuşak veya sert ayrılığına göre isimlendirilir. Kuvvetlerin birbirinden yumuşak ve dengeli bir şekilde ayrıldığı sisteme parlamenter sistem denilirken, kuvvetlerinden birbirinden sert ve kesin olarak ayrıldığı sisteme başkanlık sistemi adı verilir³⁸. Sonradan ortaya çıkıp bu iki sistemden de ortak özellikler barındıran karma sisteme ise yarı başkanlık sistemi denilmektedir.

Yukarıda belirtilen yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirlerine karşı konumlarına, birbiriyle olan ilişkilerine göre şekillenen hükümet sistemlerini açıklamadan önce bu kuvvetleri tasnif etmede kullanılan görüşleri incelemek faydalı olacaktır. Daha önce açıklandığı üzere yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri esasen devletin fonksiyonlarının belirli kriterlere göre sınıflandırılmasıdır. Bunlardan ilki devletin fonksiyonlarının maddi bakımdan tasnifidir. Bu kritere göre devletin fonksiyonlarının ifa aracı olan işlemler maddi mahiyetlerine göre kural işlem, subjektif işlem ve yargı işlemi olarak üçe ayrılır. Burada devletin fonksiyonları bu işlemleri yapan kişi veya kurullara göre değil işlemlerin iç bünyesine ve hukuki

³⁵ Turhan, s.21.

³⁶ Tunaya, s.182.

³⁷ Gözler, Montesquieu'nun yargı kuvvetinin de sınırlandırılması gerektiğini belirttiğini fakat bunun doktrinde önemsenmediğine dikkat çekmektedir. Keza Montesquieu, yargının sınırlandırılması için yargı erkinin halk tarafından seçilecek kimseler tarafından oluşması, bir mesleğin elinde bulunmaması, büyük suçlamalarda kanuna uygun olarak suçlunun yargıcı seçebilmesi gibi yöntemler öngörmüş ve hatta yargıçların cansız birer varlık gibi kanunun sözlerini telaffuz eden birer ağız olduklarını belirtmiştir. Ünlü düşünürün bu denli önem verdiği bir organın hükümet sistemleri tasnifinde ele alınmaması ilginçtir. Bunun sebebi üç olguyu bir arada kullanmanın anlamlandırmayı güçleştirerek sınıflandırmanın mantığına ters düşecek olması olabilir. Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, s.548.

³⁸ Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 17. bs., Yetkin Yayınları, Ankara, 2017, s.323.

mahiyetine göre tanımlanmaktadır. Maddi kriterler yasama ve yürütmeyi birbirinden açık ve kesin bir şekilde ayırırken en çok zorlandıkları konu, idarenin düzenleyici işlemlerini bu tasnifte nasıl açıklayacaklarıdır³⁹. Bu sınıflandırmalardan ikincisi devletin fonksiyonlarının şekli ve organik bakımdan tasnifidir. Bu tasnifte devletin fonksiyonları, işlemlerin iç bünyesine ve hukuki mahiyetlerine bakılarak değil işlemi yapan organa bakılarak tasnife tabi tutulur. Bu görüşe göre yasama organından kanun adı altında ve kanun şeklinde çıkan her işlem, içeriği ve maddi niteliği ne olursa olsun her zaman kanundur. Buna karşın idari veya yargısal bir makamın yaptığı işlem her ne kadar içerik itibarıyla kanunlarla aynı olsa da hiçbir zaman kanun değildir ve kanun gücünü taşımaz⁴⁰.

Çalışmanın hükümet sistemleri kısmında demokratik ülkelerde uygulanan hükümet sistemleri ele alınacaktır. Bunlar kuvvetler birliğine dayanan meclis hükümeti sistemi ve kuvvetler ayrılığına dayanan parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve yarı başkanlık sistemleridir⁴¹. Bu sistemler asli ve tali bütün unsurları ve ayrıntılarıyla beraber değil ancak çalışmanın sınırlarının elverdiği ölçüde ve özellikle hükümet sistemlerinin ayırt edici özellikleri üzerinde durularak ele alınacaktır. Zira çalışmanın devamında, Türkiye’de uygulanan hükümet sistemlerinin belirlenmesinde, hükümet sistemlerinin temel ve ayırt edici özellikleri önem arz edecektir. Bu sebeple ayırt edici özellikleri üzerinde yapılan hükümet sistemi tanımlaması çalışmanın bütününe etkileyecektir. Binaenaleyh bu konudaki yöntemimizi şimdiden açıklamamızda yarar vardır. Çalışma boyunca hükümet sistemlerini belirlerken izlenecek yöntem ne sistemleri aşırı dar yorumlama üzerine ne de çok geniş yorumlama üzerine kuruludur. Sartori’nin de belirttiği gibi hükümet sistemleri tanımlamasında çok kesin olmaya çalışırsak elimizde tek bir örnek kalırız. Fakat aşırı derecede gevşek bir formül izlersek o zaman da tanımlamanın sınırlar çizmenin başlıca amacından vazgeçmiş oluruz⁴². Bundan dolayı ilk önce her sisteme örnek kabul edilecek bir ülke

³⁹ Bu konuyu maddi kriterler, düzenleyici işlemleri yapmanın idarenin görev alanına girmediği ancak kanunun verdiği açık yetkiye dayanarak yapabileceği ve düzenleyici işlemlerin kanunların uygulanmasını sağlamak amacıyla yapıldığı gerekçeleriyle açıklamaktadırlar. Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s.195.

⁴⁰ Ayrıntılı bilgi için bk. Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s.194-196.

⁴¹ Kubalı, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Siyasi Rejimler*, s.635. Ayrıca bk. Elif Özpolat, *Osmanlı-Türk Anayasaları’nda Hükümet Sistemleri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atatürk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum, 2014, s.17; Müberra Çakmak Çelik, *II. Meşrutiyetten Günümüze Hükümet Sistemleri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Zirve Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Gaziantep, 2015, s.12.

⁴² Giovanni Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, (çev.: Ergun Özbudun), Yetkin Yayınları, Ankara, 1997, s.173.

benimsenecek; daha sonra bu örnek üzerinden sistemlerin asli unsurları tespit edilecektir. Bu belirleme yapılırken kati surette ilk örneğe bağlı kalınmayacak, dünyada o sistemi uyguladığı kabul edilen diğer ülkelerden de yararlanılacaktır. En önemlisi de sıkı bir şekilde ilk örneğe bağlı kalmamak için sistemin prototipi olan ülkedeki özelliklerin en fazla ne derece esneyebileceği belirlenecektir. Gevşeme esnasında sistemden kopma anlamına gelen sınır tespit edilecek, bu sınırın ötesine geçen ülkeler asli özellikleri sağlamadıkları gerekçesiyle sistem dışına itilecekler, o hükümet sistemini benimsemiş kabul edilmeyeceklerdir.

2.1. Kuvvetlerin Yasamada Birleşmesi: Meclis Hükümeti Sistemi

Kişisel rejimin karşıtı olarak ortaya çıkan⁴³, direktuvar ya da konvansiyonel sistem olarak da bilinen meclis hükümeti sisteminin teorik kaynağını Rousseau'nun düşünceleri oluşturmaktadır. Rousseau'ya göre egemenlik bölünmez bir bütün olduğuna göre onun temsili de bölünmezdir. Bu sebeple egemenliğin fonksiyonları parçalanmadan tek bir organa verilmelidir. Bu organ da milletin temsilcilerinden oluşan ve onun iradesinin ortaya çıktığı meclistir⁴⁴. Yasama organı aldığı bütün kararları kendisi uygulayamayacağı için bir organa ihtiyaç duyar. Bu organ da yasama organının görevlisi durumunda bulunan, onun emir ve direktifleriyle hareket eden yürütme organıdır⁴⁵.

Bastid, meclis hükümeti sistemi olarak kabul edilen sistemlerin birbirinden çok farklı olduğunu belirterek bir tanımlama yapmanın tehlikeli olduğunu ifade etse de⁴⁶ bu çalışmada meclis hükümeti sistemi bir hükümet sistemi olarak kabul edilecek ve sistemin ana unsurları tespit edilmeye çalışılacaktır. Dolayısıyla bu bölümde meclis hükümeti sistemi hakkındaki tartışmalara girilmeyecektir⁴⁷.

⁴³ Tunaya, s.184.

⁴⁴ Esasen Rousseau milletin iradesinin temsil edilmesine de karşıtıdır. Yazara göre temsilciler milletin isteklerini bizzat yerine getirmekle görevli kişilerdir. Teziç, *Anayasa Hukuku*, s.499.

⁴⁵ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, s.557. Ayrıca bk. Teziç, *Anayasa Hukuku*, s.499; Turhan, s.25.

⁴⁶ Ergun Özbudun, *1921 Anayasası*, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1992, s.56.

⁴⁷ Meclis hükümeti sistemi, geniş anlamda meclisin hükümete karşı siyasi üstünlüğünün bulunduğu bütün sistemleri ifade ederken; dar anlamda yürütmenin tamamen yasamanın iradesine bağlı olduğu ve hatta yürütmenin istifa etme olanağının dahi olmadığı sistemleri ifade eder. Yine dar anlamdaki görüşe göre meclis hükümeti sisteminde meclis çok sayıda kişiden oluştuğu için kendiliğinden hükümet etmesi zordur. Bu sebeple meclisin otoritesi altındaki hükümet, çoğunlukla komite adını almaktadır ve icra gücünü kullanmaktadır. Özer, meclis hükümeti sistemini açıklayan dar anlamdaki görüşün siyasal bir sistemi açıklamada yetersiz kaldığını, bu sebeple bu görüşü kabul etmede bir

2.1.1. Meclis Hükümeti Sisteminin Nispilek ve Süreklilik Gösteren Özellikleri

Diğer hükümet sistemlerine nazaran meclis hükümeti sistemini tanımlamak zordur⁴⁸. Bunun sebebi meclis hükümeti sisteminin standart bir uygulaması olmaması ve her ülkenin ihtiyaçlarına hitap edecek şekilde sistemi şekillendirilmesidir. Fakat uygulamadaki çeşitliliğine rağmen meclis hükümeti sistemi nispilek ve süreklilik gösteren özelliklerinden yola çıkılarak tanımlanabilir. Bu özellikler şunlardır:

2.1.1.1. Hukuksal Açıdan Yasama ve Yürütme İktidarlarının Mecliste Toplanması

Meclis hükümeti sisteminde yasama ve yürütme iktidarları mecliste toplanmıştır. Bu sistemde hem kanun yapma hem de kanunları uygulama fonksiyonu yasama organı tarafından yerine getirilir. Ancak yüzlerce kişiden oluşan meclisin kendi yaptığı kanunları uygulaması mümkün olmamaktadır. Bu sebeple meclis, kanunların uygulanması için kendi içinden bir heyet görevlendirir. Bu heyet yürütme fonksiyonunu meclisin istekleri doğrultusunda ve kontrolü altında yerine getirir. Teknik bir kuvvet veya görev olarak yürütmeden söz edilebilirse de bağımsız bir yetki olarak yürütmeden söz etmek yanlıştır⁴⁹. Meclis hükümeti sisteminde yürütme yasamanın aracı durumundadır ve yasamaya bağılı olarak hareket etme zorunluğu vardır. Yürütmenin yasamadan ayrı, bağımsız bir varlığı yoktur. Bu sebeple yürütmeye bu sistemi uygulayan ülkelerde çoğu kez heyet yahut komite adı verilmiştir⁵⁰. Meclis hükümeti sisteminin en göze çarpan ve ayırt edici özelliği bu olup, bu sistemlerde yasama organının normalin üzerinde fonksiyonları vardır ve yetkileri yürütmenin yetkilerini kapsayacak şekilde genişlemiştir.

faıdanın olmadığı belirtilmiştir geniş anlamdaki görüşün ise birçok durumu kapsadığını fakat var olan bütün meclis hükümeti sistemlerini açıklamada yetersiz kaldığını belirtmiştir. İnkarcı görüş olarak bilinen bir diğer görüş meclis hükümeti sistemini reddetmektedir. Bu görüşü savunanalar meclis hükümeti sistemini ayrı bir hükümet sistemi olarak kabul etmemekte, parlamenter sistemle aralarında bir fark görmemektedir. Onlara göre meclis hükümeti sistemi özünde parlamenter sistemden farklı olmayıp onun bir çeşitlemesi, bir türüdür. Atilla Özer, *Anayasa Hukuku*, 7. bs., Gazi Kitabevi, Ankara, 2016, s.133-136. Aynı yönde bk. Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, s.22. Ayrıca bk. Mehmet Merdan Hekimoğlu, *Anayasa Hukukunda Antidemokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye*, Detay Yayıncılık, Ankara, 2010, s.105; Turhan, s.25.

⁴⁸ Özer, s.133-134.

⁴⁹ Mustafa Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, 13. bs., Siyasal Kitabevi, Ankara, 2017, s.460. Ayrıca bk. Şükrü Karatepe, "Hükümet Sistemleri ve Türkiye", *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.223-225.

⁵⁰ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, s.557-559. Ayrıca bk. Özer, s.138; Teziç, *Anayasa Hukuku*, s.500; Turhan, s.25.

2.1.1.2. Yürütmenin, Üyelerinin Teker Teker Meclis Tarafından Belirlendiği Bir Heyetten Oluşması

Yürütme yetkisi kural olarak tek bir kişiye değil; çok büyük bir güç elde etmemesi için heyet halinde bir organa verilir ve bir heyet tarafından ortaklaşa kullanılması sağlanır. Böylece bir kişi istediğine karar veremeyecek, üyeler karşılıklı olarak birbirini sınırlamış olacaktır. Meclisin üyeleri teker teker belirlemesi parlamenter sistemden farklı olarak yürütmeyi oluşturan heyet içinde tamamen görüş birliği olmasını engellemekte, bu da yürütmenin homojen bir yapıda olmamasını sağlamaktadır⁵¹.

2.1.1.3. Devlet Başkanlığı Makamı Bulunmaması

Meclis hükümeti sisteminin mantıki boyutunda bir devlet başkanının varlığına gerek yoktur. Devletin temsili, meclis tarafından yapılmaktadır. Bunun aksi yönünde uygulamalar bulunsa da burada dikkat edilmesi gereken temel husus devlet başkanı sıfatıyla bir makamın bulunması değil; o makamın anayasada düzenleniş biçimidir. Bu sebeple bazı görüşlere göre meclis hükümeti sistemi sembolik bir devlet başkanlığı makamıyla bağdaşabilir⁵². Ek olarak meclis hükümeti sisteminde bir başbakanlık makamı da yoktur. Bu durum, yukarıda belirtilen meclis hükümetinde yürütme görevinin bir heyete verilmesindeki amaca uygundur. Keza bu durumda yürütme görevi bir kişinin yönlendirmesi altında olmayıp parçalara ayrılacak ve heyet üyeleri birbirini sınırlayacaktır⁵³.

2.1.1.4. Yürütme Üyelerinin Gerektiğinde Meclis Tarafından Görevlerinden Uzaklaştırılabilmelerine Karşılık Yürütmenin Meclisi Feshedememesi

Meclis, yürütme üyelerini istediği zaman görevden alabilir diğer anlamıyla azledebilir⁵⁴. Yürütme üyelerinin oluşturduğu kurul kendi politikasını

⁵¹ Hekimoğlu, *Anayasa Hukukunda Antidemokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye*, s.108.

⁵² Özer, s.139. Ayrıca bk. Teziç, *Anayasa Hukuku*, s.138.

⁵³ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, s.560. Ayrıca bk. Hekimoğlu, *Anayasa Hukukunda Antidemokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye*, s.104; Karatepe, s.224.

⁵⁴ Yürütmeyle görevlendirilen heyet parlamenter sistemdeki gibi kollektif bir sorumluluk altında bulunmamaktadır. Her üye sadece kendisinden sorumlu olduğu için aralarında bir dayanışma da mevcut değildir. Atanma ve azilleri birbirinden ayrı olan bu üyeler birbirlerine güvenmezler, yarış ve rekabet içindedirler. Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, s.560.

uygulayamayacağı için kurulun sorumluluğu kendi izlediği politikadan değil meclisin direktiflerini yerine getirmemesinden doğabilir⁵⁵. Buna karşılık meclis yürütme tarafından feshedilemez. Bu parlamenter sistemle meclis hükümeti sistemi arasındaki belirgin farklardan birisidir. Parlamenter sistemde meclisin yürütmeyi görevden alabilmesine karşılık, yürütme de meclise bazı yollarla baskı yapabilir, bazı koşullar altında meclisi feshedebilir⁵⁶. Fakat meclis hükümeti sisteminde meclisin fesih yetkisi tek yönlü olup, yürütmenin yasamaya karşı bir ağırlığı bulunmamaktadır⁵⁷. Meclisin yürütmeyi düşürme yetkisinin yanında kendi kendisini feshetme yetkisi de bulunmaktadır. Buna özfesih adı verilir. Görüldüğü gibi fesih konusunda da söz hakkı tamamen meclistedir⁵⁸.

2.1.1.5. Meclisin Yürütme Tarafından Alınan Kararları Değiştirebilmesi ve İptal Edebilmesi

Meclisin hükümet ettiği meclis hükümeti sisteminde yasama ve yürütme iktidarlarının mecliste toplanmasının en önemli sonuçlarından birisi de meclisin yürütmenin aldığı kararları iptal edebilmesi, değiştirebilmesi ve hatta yürütme yerine geçerek karar alabilmesidir. Bu durum, kuvvetlerin yasamada birleştiğinin açık bir göstergesidir⁵⁹.

2.1.1.6. Meclisin Sürekli Toplantı Halinde Olması (Meclisin İstimirarı)

Yukarıda açıklandığı üzere meclisin yürütme tarafından alınan kararları iptal edebilmesi, değiştirebilmesi ve yürütme yerine karar alabilmesi için devamlı görevde olması gerekir. Nasıl ki parlamenter sistemlerde hükümet devamlı görevde bulunuyorsa meclis hükümeti sisteminde de yasama ve yürütme fonksiyonlarına sahip olan meclis, devamlı görevde olmalı, yürütme fonksiyonunun devamlılığını korunmalıdır. Yasamanın göreve ara vermesi yürütmenin güçlenip yasamayı devre dışı bırakmasına neden olabilir. Bu ihtimallere karşın, yasama organının kendi

⁵⁵ Tunaya, s.184-185.

⁵⁶ İcra heyetinin meclisin toplantısına engel olma, çalışma süresini uzatıp kısaltma gibi parlamenter sistemlerde meclis karşısında kullanacağı silahlardan hiçbiri bulunmamaktadır. Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, s.561.

⁵⁷ Teziç, *Anayasa Hukuku*, s.500.

⁵⁸ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, s.558.

⁵⁹ Teziç, *Anayasa Hukuku*, s.500.

kendini toplantıya çağırabilme yetkisi bulunmaktadır⁶⁰. Buna ek olarak meclis hükümeti sisteminde meclis kendi kendini toplantıya çağırma yetkisine sahiptir. Fakat yürütmenin meclisi toplantıya çağırma yetkisi bulunmamaktadır⁶¹.

2.1.2. Meclis Hükümeti Sisteminin Uygulanması ve Değerlendirilmesi

Meclis hükümeti sistemi fiili olarak ilk defa 1792’de Fransa’da uygulanmıştır. Bu dönemde Fransa’da yeni bir anayasa hazırlamak üzere toplanan “Milli Konvansiyon Meclisi” bütün yetkilere (yasama, yürütme ve hatta yargı yetkisine) sahipti. Bu sebeple meclis hükümeti sistemine konvansiyonel sistem de denilmektedir. 1793 Fransız Anayasası’nda⁶² düzenlenen meclis hükümeti sistemi bu şekilde hukuki planda uygulanma imkanı bulmuştur⁶³. Fransa’da 1792’den 1795’e kadar süren konvansiyon döneminde yetkiler fiiliyatta mecliste değil Kamu Selameti Komitesinde toplanmıştır. Bu dönem Robespierre’nin diktatörlüğü ve terörüyle anılmaktadır⁶⁴.

Fransa haricinde meclis hükümeti sistemi uzun parlamento zamanında İngiltere’de; I. Dünya Savaşı’ndan sonra kurulan Letonya, Litvanya, Estonya, Polonya, Avusturya’da, Weimar Cumhuriyeti döneminde Almanya’da, bağımsızlığını kazandıktan sonra Meksika’da ve çalışmanın ileri bölümlerinde ayrıntılı olarak değinileceği gibi milli mücadele döneminde Türkiye’de uygulanmıştır⁶⁵. Bunların yanında Sovyet Rusya’da meclis hükümeti sistemi bambaşka bir ideoloji ile kurulmuştur⁶⁶. Fakat bunlar uzun süreli olmamış, olağanüstü dönemlerde uygulanmış ve genellikle de parlamenter sisteme geçişle sonlanmıştır. Bu sistem, diktatörlükten çıkan veya başkanlık hükümetinden hoşnutsuz olan⁶⁷ yahut monarşiden cumhuriyete geçen ülkelerin tercih ettiği bir ara rejim olma özelliği taşımaktadır. Bu geçiş tamamlandığında meclis hükümeti sistemi terk edilmiştir. Meclis hükümeti

⁶⁰ Teziç, *Anayasa Hukuku*, s.500. Ayrıca bk. Turhan, s.27.

⁶¹ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, s.558. Ayrıca bk. Karatepe, s.224.

⁶² Montagnards Anayasası diye de bilinmektedir. Ayferi Göze, *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*, 14. bs., Beta Basım Yayın Dağıtım, İstanbul, 2015, s.612.

⁶³ Teziç, *Anayasa Hukuku*, s.501-502.

⁶⁴ Turhan, s.24. Komite üyelerinin her ay yeniden seçilip bütün kararlarının meclisin onayından geçmesi gerekliydi. Fakat bu şartlar bile komiteyi sınırlamaya yetmedi keza üyeler her ay yeniden seçiliyor ve komitenin aldığı bütün kararlar tartışmasız onaylanıyordu. Yine komitenin bir başkanının olmaması ilkesi uygulamada önemini yitirmiş ve Robespierre komite üyeleri üzerinde olağanüstü bir otorite kurmuştur. Daha fazla bilgi için bk. Göze, s.612-616.

⁶⁵ Özer, s.134.

⁶⁶ Tunaya, s.186.

⁶⁷ Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, s.139-140.

sisteminin tek uzun süreli ve demokratik örneği İsviçre'dir. İsviçre, günümüzde halen meclis hükümeti sistemi ile yönetilmektedir⁶⁸.

Meclis hükümeti sistemi Rousseau'dan yola çıkılarak ele alınır, teoride milleti temsil eden meclisin ülkeyi yönettiği demokratik bir sistem görülecektir. Fakat meclis hükümeti sistemi uygulamada birkaç istisna hariç diktatörlüklere yol açmıştır. Meclisin üstünlüğü teorisi uygulamada şahısların ve grupların hakimiyetini doğurmaktadır. Özellikle Fransa'da yürütmenin yasamadan kaynaklandığı, ona bağlı olduğu ve hatta bağımsız bir varlığı bile olmadığı meclis hükümeti sistemi, yürütmeyi sağlayan komitelerden Kamu Selameti Komitesi'nde bulunan tek bir kişinin, Robespierre'nin, diktatörlüğüne yol açmıştır. Keza Marksist düşünce biçimi de bu hükümet sistemini savunmuştur. Komünist kuram, kuvvetler ayrılığı teorisinin burjuvazinin devletin yürütme organını ele geçirme aracı olduğunu belirtmiştir⁶⁹.

Yukarıdaki gibi bir şahıs veya grup diğerlerini sindirerek ve kendi hakimiyetini pekiştirerek diktatör olabilmekte ya da Polonya, Avusturya, Letonya ve Estonya'daki gibi yürütme üyeleri, meclisle uyuşmazlık yaşayarak sürekli değişmektedir. Sonuç olarak meclis hükümeti sistemi ne kadar ideal bir sistem olarak gözükse de bugün demokratik bir örneği olarak sadece İsviçre'yi gösterebilmekteyiz. Bunun haricinde meclis hükümeti sistemi olağanüstü ve krizli dönemlere özgü bir yönetim biçimi olarak bilinmektedir. Keza 1921 Anayasası da olağanüstü bir dönemde uygulanmıştır⁷⁰.

Meclis hükümeti sisteminin değerlendirmesini Tunaya'nın şu sözleriyle tamamlamak isteriz:

“Meclis hükümeti adını almış olan rejim örneklerden de anlaşılacağı gibi, tarihsel tepkilerin sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Kişisel İktidarların istibdadından bıkmış, parlamentolarla istediği gibi oynayan hükümdarlara karşı uzun savaşlar vermiş ülkelerde, milli halk hareketleri sonunda kurulmuşlardır. Yıllarca süren saltanatlardan bıktıkları için, yürütmeyi kabus olarak görürler, devlet başkanlığı müessesesini bile kabul etmedikleri olur. İhtilalci nitelik taşırlar ve er

⁶⁸ Murat Sezginer, *Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası'nda Sorunlar*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2010, s.34. Aynı yönde bk. Karatepe, s.225.

⁶⁹ Turhan, s.24-29.

⁷⁰ Özer, s.139-140; Aynı yönde bk. Turhan, s.28.

geç kuvvetler ayrılığına dayanan tertiplere girerek orjinalliklerini kaybederler.⁷¹”

2.2. Kuvvetlerin Yumuşak Ayrılığı: Parlamenter Hükümet Sistemi

Parlamenter hükümet sistemi önceki başlıkta işlenen meclis hükümeti sisteminin aksine kuvvetler ayrılığına dayanan bir hükümet sistemidir. Bu sistemde, kuvvetler yumuşak bir şekilde ayrılmıştır. Yani yasama ve yürütme yetkileri farklı organlara verilmiştir fakat bu organlar birbirlerinden tam olarak bağımsız değildirler. Yasama ve yürütme organları arasında işlevsel (fonksiyonel) ve organik olmak üzere iki tür işbirliği vardır. İşlevsel işbirliği kanunların yapımı sırasında kendisini gösterirken; organik işbirliği organların oluşumları aşamasını yani yürütmenin yasamanın içerisinden çıkmasını ifade etmektedir⁷².

Parlamenter sistem, İngiltere’de uzun bir zaman dilimi içerisinde ortaya çıkmıştır. Bütün kuvvetler tek bir elde, kralda toplanırken önce meclis ortaya çıkmış ve kralın vergi koyma, yasa yapma, asker alma gibi bir takım yetkilerine ortak olmuştur⁷³. Daha sonra bakanlar kurulu ortaya çıkarak yürütme fonksiyonuyla ilgili bir takım yetkileri kraldan almıştır⁷⁴ ve neticede bugünkü parlamenter sistem ortaya çıkmıştır. Uzun bir yolculuk geçirerek şekillenen bu sistemde her şey doğal akışı içerisinde denenerek gerçekleştiği için İngiltere’de sistem makine gibi işlemektedir.

⁷¹ Tunaya, s.186.

⁷² Turhan, s.43. Ayrıca bk. Teziç, *Anayasa Hukuku*, s.503.

⁷³ İngiltere’de, 1400’lere kadar meclis kanun teklif etme hakkına sahip değildi. Meclisin en önemli yetkileri mali yetkilerdi ve meclisin toplanmasındaki asıl amaç paraya ihtiyacı olan kralın vergi toplamasına izin vermektir. Fakat meclis istediği kanunları çıkarmak için tamamen çaresiz de değildi. Meclis, krala başvurma hakkı niteliğindeki dilekçe hakkı ile istediği kanunların çıkmasını talep edebiliyordu. Kralın istediği vergilerin onaylanmasını, istediği kanunların çıkarılmasına bağlayan meclis kazandı. Paraya ihtiyacı olan kral meclisin istediği kanunları çıkarmak zorunda kaldı. 1400’lerde meclis bir kanunun hazırlanmasını dilekçe ile istemek yerine bunu bizzat hazırlayarak krala sunmaya başlamıştır. Bu zamana kadar krala kanun tasarısı sunan meclis, bundan sonra kral tarafından meclise sunulan kanun tasarılarını onaylamaya başladı. Bu şekilde meclisin dilekçe hakkı kanun tasarısı hazırlama, gelen kanun tasarılarını kabul etme yetkisine dönüşmüş oldu. Ayrıntılı bilgi için bk. Arsel, *Demokrasi*, s.90-97. Ayrıca bk. Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, 9. bs. Ekin Basım Yayım Dağıtım, Bursa, 2017, s.335; Turan Güneş, *Parlamenter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi*, Nazir Akbasan Matbaası, İstanbul, 1956, s.30-44; Orhan Aldıkaçtı, *Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı*, Kor Matbaası, İstanbul, 1960, s.60-61. Konuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bk. Arsel, *Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, Güven Matbaası, 1955, s.109-136.

⁷⁴ Bir Alman Prensi olan I. George İngilizce bilmediği için kabine toplantılarına katılmamaya başlamış ve böylece kabine devletin genel politikalarını ve diğer devlet işlerini kendi başına görüşen bir organ haline gelmeye başlamıştır. I. George’un ardından gelen krallar da çeşitli sebeplerle kabine toplantılarına katılmadığı için “Kral saltanat sürer fakat idare edemez.” anlayışı yerleşmiştir. Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, s.253.

Parlamenteer sistem devlet başkanına, hükümete ya da parlamentolardan birisine ağırlık verilmesine göre kendi içerisinde birçok türe ayrılmaktadır. Bu farklılaşmalar ülkelerin geleneksel, siyasal, toplumsal ve ekonomik yapılarıyla yakından ilgilidir⁷⁵. Parlamenteer sistemlerin farklı türlerini ortak bir paydada buluşturup, onu diğer sistemlerden ayırmak gerekirse bu özellikler konusunda doktrinde de hemen hemen bir birlik olduğu görülecektir. Gözler'e göre yürütmenin ikili yapıdan oluşması, yasamadan kaynaklanması ve yasamaya karşı sorumlu olması parlamenteer sistemi belirleyen, asli özelliklerken, Turhan'a göre parlamenteer sistemi ayırt edici iki kıstas bulunmaktadır. Bunlar, yürütmenin yasamadan kaynaklanması ve yasamaya karşı sorumlu olmasıdır⁷⁶. Bu çalışmada parlamenteer sistemin asli unsurları yürütmenin yasamadan kaynaklanıp iki başlı olması, bunlardan devletin başı olan kral yahut cumhurbaşkanının parlamentoya karşı sorumsuz olup hükümetin başı olan başbakan ve bakanlar kurulunun parlamentonun güvenine dayanması ve yürütme organının yasama organını feshedebilmesi olarak kabul edilecektir.

2.2.1. Parlamenteer Sistemi Diğer Hükümet Sistemlerinden Ayıran Temel Özellikler

Bu başlık altında hükümet sistemleri tasnifinde parlamenteer sistemin diğer hükümet sistemlerinden ayırt edilmesini sağlayacak klasik halindeki asli özellikleri ele alınacaktır. Parlamenteer sistem için bu sayma işlemi hem kolay hem de zor olacaktır çünkü demokratik hükümet sistemleri içerisinde en eskisi ve en köklüsü olmasının yanında en çeşitli uygulamalara sahip olanı da parlamenteer hükümet sistemidir⁷⁷. Bu

⁷⁵ Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, s.32.

⁷⁶ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, s.589. Aynı yönde bk. Turhan, s. 43. Teziç'e göre parlamenteer sistemin yürütmenin iki başlı oluşu, devlet başkanının siyasal sorumsuzluğu, bakanların sorumluluğu ve yürütmenin yasamayı feshi olmak üzere başlıca dört özelliği vardır. Teziç, *Anayasa Hukuku*, s.505. Erdoğan, parlamenteer sistemin özelliklerini yürütmenin iki başlı olması, başbakanın parlamenteer olması, devlet başkanının siyasal sorumsuzluğu ve bakanlar kurulunun meclise karşı sorumsuzluğu olarak ifade etmiştir. Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, s.15-16. Aldıkaçtı'ya göre parlamenteer sistemin prensipleri olan kuvvetlerin yumuşak, dengeli ve eşit ayrılığını gerçekleştirme unsurları, devlet başkanı, devlet başkanının riyasetinde icra organı ve kabine, teşri organı yani meclisen; bu prensipleri gerçekleştirme vasıtaları teşri ve icra organlarının müstakil fakat aralarında işbirliğini temin edecek şekilde tanzimi, teşri organının icrayı kontrolü ve düşürebilmesi ve icra organının teşri'yi feshedebilmesidir. Aldıkaçtı, *Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı*, s.50-51. Kaboğlu'na göre parlamenteer sistemin tüm mekanizmalarını açıklayan temel ilke güven ilkesi olup sistemin temel özellikleri çift başlı yürütme, hükümetin siyasal sorumluluğu ve fesihtir. İbrahim Özden Kaboğlu, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 4. bs. Legal Yayıncılık, İstanbul, 2009, s.131.

⁷⁷ Arsel, *Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, s.348. Ayrıca bk. Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, s.243, 251-255; Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, s.137-138.

çalışmada olabildiğince parlamenter hükümet sisteminin klasik halinde asli özellikleri dikkate alınacaktır. Çalışmanın kapsamı gereği parlamenter sistemin farklı devletlerdeki uygulamalarına ve tali özelliklerine değinilmeyecektir.

2.2.1.1. Yürütme Organının İki Başlı Olması

Parlamenter hükümet sistemlerinde yürütme organının bir tarafında devlet başkanı bulunurken diğer tarafında bakanlar kurulu bulunmaktadır. Devlet başkanı monarşik parlamenter sistemlerde irsi yolla göreve gelen kralken, cumhuri parlamenter sistemlerde seçimle göreve gelip süresi dolduğunda ayrılan cumhurbaşkanıdır⁷⁸.

2.2.1.2. Yürütmenin Göreve Gelişi

Parlamenter sistemlerde yürütme organının iki başlı olduğundan yukarıda bahsedildi. Parlamenter sistemlerde kuvvetlerin işlevsel işbirliği göreve gelişlerinde ortaya çıkmaktadır. Bu sistemlerde yürütme organı halk tarafından seçilmez, onun yerine yasama organı tarafından belirlenir. Yürütmenin başlarından devlet başkanı, monarşik parlamenter sistemlerde veraset yoluyla belirlenirken, cumhuri parlamenter sistemlerde seçimle göreve gelir. Devlet başkanının seçiminde beş usul vardır. Buna göre devlet başkanını parlamento, genişletilmiş parlamento, halk, ikinci seçmenler⁷⁹ ve hususi bir heyet seçebilmektedir. Görev süresi dolan cumhurbaşkanının tekrar seçilebilmesi konusunda ülkeler farklı düzenlemelerde bulunmuşlardır. Bu düzenleme, üç gruba ayrılır. İlk gruba giren ülkelerde tekrar cumhurbaşkanı seçilebilmek konusunda bir sınırlama yoktur. Aynı kişi sınırsız defa cumhurbaşkanı seçilebilir. İkinci gruba giren ülkelerde bir kişinin en çok iki defa cumhurbaşkanı seçilebilmesi kararlaştırılarak bir daraltmaya gidilmiştir. Cumhurbaşkanının tekrar seçilmesinin mümkün olmadığı üçüncü grupta ise sadece 1982 Anayasası'nın ilk haliyle Türkiye bulunmaktadır. Anayasa'nın 101. maddesinde bu husus "Bir kimse, iki defa Cumhurbaşkanı seçilemez" şeklinde yer almaktadır⁸⁰. Anayasası'nın 2007

⁷⁸ Aldıkaçtı, *Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı*, s.87. Ayrıca bk. Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, s.593.

⁷⁹ Başkanı seçecek olan ikinci seçmenlere cumhurreisi seçmeni de denilmektedir. Arsel, *Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, s.216.

⁸⁰ Aldıkaçtı, *Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı*, s.55. Ayrıca bk. Kemal Gözler, *Devlet Başkanları*, 2. bs. Ekin Basım Yayım Dağıtım, Bursa, 2016, s.67.

yılında değiştirilen 101. maddesine göre bir kimse iki defa cumhurbaşkanı seçilebilir⁸¹.

Yürütme organının diğer kanadı olan hükümet, yasama organı tarafından belirlenmektedir. Kabinenin başı olan başbakan ya parlamento tarafından ya halk tarafından ya da devlet başkanı tarafından seçilir⁸². Fakat klasik parlamenter sistemlerde asıl olan başbakanın devlet başkanı tarafından seçilmesidir⁸³. Değişmeyen husus ise, başbakanın parlamento üyeleri arasından atanmasıdır. Başbakan bu şekilde seçildikten sonra reisliği altında kollektif bir organ oluşturmak üzere bakanları seçer. Başbakanın seçtiği bakanlar devlet başkanı tarafından atanır ve bu şekilde oluşan kabine yasamadan güvenoyu ister. Sonuç olarak parlamenter sistemin uygulandığı pek çok ülkede hükümet kanadının aynı zamanda parlamento üyesi olması ve yürütme organının seçiminde son sözü söyleme hakkının yasama organında olması bizi yürütmenin yasama tarafından belirlendiği sonucuna ulaştırmaktadır⁸⁴.

2.2.1.3. Devlet Başkanının Sorumsuzluğu

Seçim usulü ve görevde kalma süresi ne olursa olsun parlamenter sistemlerin bütün tiplerinde devletin birlik ve bütünlüğünü temsil eden devlet başkanı, onu seçen organ olan parlamento karşısında bağımsız ve sorumsuzdur. Esasen devlet başkanının sorumsuzluğu ilkesi mutlak monarşilerden meşruti monarşilere, meşruti monarşilerden de parlamenter sistemlere geçmiştir. Mutlak monarşilerde kralın yetkileri sınırsızken sorumluluğu bulunmamaktadır. Temsili rejimlerin gelişmesiyle ortaya çıkan meşruti monarşilerde, kralın yetkileri sınırlıdır ve yine sorumluluğu bulunmamaktadır. Zira siyasi sorumluluğu bulunması gerekseydi yürütmenin diğer

⁸¹ Güneş, s.60.

⁸² Kıta Avrupası anayasalarında hükümeti kurma şekilleri farklılık arz etmektedir. Bunlardan birkaçına değinmek gerekirse, ilkinde devlet başkanının başbakanı, meclisin resmi bir müdahalesi olmaksızın seçmesidir. İkincisinde, devlet başkanı başbakanı seçer fakat sonrasında seçilen başbakanın parlamentonun güvenine sahip olması aranır. Üçüncüsünde, devlet başkanı tarafından seçilen başbakanın parlamento tarafından onaylanması gerekir. Dördüncüsünde, devlet başkanı tarafından seçilen başbakan parlamento tarafından onaylanır ve parlamento istemesi durumunda bir başkasını üye tam sayısının salt çoğunluğuyla başbakan olarak atayabilir. Beşincisinde, devlet başkanı, parlamentonun gösterdiği adayı atamak zorundadır ve sonuncusuna göre ise parlamentonun gösterdiği adayı meclis başkanı atar. Bunların hangi ülkeler olduğuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bk. Turhan, s.70.

⁸³ Güneş, s.64.

⁸⁴ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, s.593. Ayrıca bk. Sevtap Yokuş, *Türkiye’de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2010, s.29-30.

kanadı olan hükümetle birlikte parlamentonun güvenini kaybedince tahtan inmesi veya istifa etmesi gerekecekti. Ancak bu monarşilerin yapısına aykırı olduğundan mutlak monarşilerdeki sorumsuzluk meşruti monarşilerde de uygulanmaya devam etmiştir. Meşruti monarşilerden sonra ortaya çıkan cumhuri parlamenter sistemlerde de bu uygulama devam etmiş, devlet başkanı siyasi açıdan sorumsuz olarak kalmıştır. Fakat parlamenter sistemlerde sorumsuz olan devlet başkanının önemli yetkilere sahip olmaması gerekir⁸⁵.

Devlet başkanının sorumsuzluğu ilkesi cumhuriyetlere de geçmiştir fakat monarşilerden farklı olarak devlet başkanı, siyasi bakımdan sorumsuzken hukuki ve cezai açıdan sorumludur. Böyle olmakla birlikte cumhurbaşkanının cezai açıdan sorumluluğu istisnai olup tek bir durumda geçerlidir. O da cumhurbaşkanının vatan hainliği, anayasayı ihlal vb. ağır bir suç işlemesidir⁸⁶. Cumhurbaşkanı bu şekilde sorumsuz olmasının çeşitli nedenleri vardır. Bunun temelinde yürütme organının devamlılığının ve istikrarının sağlanması, cumhurbaşkanının parlamento ile hükümet arasında çıkabilecek uyuşmazlıklarda bir hakem gibi tarafsız kalabilmesi yatmaktadır. Devlet başkanı, bütün siyasi çatışmaların dışında ve üstünde devletin sürekliliğini, milletin birliğini temsil eden tarafsız bir kamu makamı olmalıdır⁸⁷.

Kamu hukukunda yetki ve sorumluluğun paralel olması ilkesinden de çıkarılacağı üzere sorumsuz olan devlet başkanının hükümet etme yetkisi bulunması normaldir ancak bu, cumhurbaşkanının hiçbir yetkisi olmadığı anlamına da gelmez. Cumhurbaşkanı her ülkede önemi ve kapsamı değişen, devleti temsil gibi bazı sembolik görev ve yetkileri vardır. Fakat iş hükümet etmeye gelince, sorumsuz olan devlet başkanı iktidarın kullanımına ya katılmaz⁸⁸ ya da çok sınırlı olarak katılır⁸⁹.

⁸⁵ Ersin Karatekin, *Türk Parlamenter Rejimlerinde Cumhurbaşkanlığı*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Atatürk İlke ve İnkılapları Enstitüsü, İzmir, 2007, s.97-98.

⁸⁶ Vatana ihanet muğlak bir kavram olup ceza hukuku kavramı olmaktan çok siyasi bir kavramdır. Suç ve cezaların kanuniliği ilkesinin dışında kalan vatana ihanet suçunun yaptırımının ne olacağına Yüce Divan karar verir. Teziç, *Anayasa Hukuku*, s.507-508.

⁸⁷ Sezginer, s.40. Ayrıca bk. Aldıkaçtı, *Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı*, s.56. Teziç’e göre parlamenter rejimin işleyebilmesi için parlamento ile devlet başkanı arasında uyuşmazlık olmamalıdır. Böyle bir uyuşmazlık olduğu anda rejim parlamenter rejim olmaktan çıkar. Zira rejimin ana unsurlarından birisi cumhurbaşkanının tarafsızlığıdır. Teziç, *Anayasa Hukuku*, s.506-511.

⁸⁸ İsveç’te kral tamamen sembolik bir konumdadır. İsveç’te kralın sadece devlet işlerinden haberdar edilme hakkı vardır. Bu şekilde yaptığı hiçbir işlem olmayan kralın işlemlerinin Başbakan veya Bakanlar tarafından imzalanması sorunu da yoktur. Gözler, *Devlet Başkanları*, s.241. Ayrıca bk. Sezginer, s.38.

Bu yetkilerin kullanımı sırasında ortaya çıkabileceklerden işleme imzasını atan başbakan veya bakan sorumlu olacaktır⁹⁰. Buna “karşı imza” kuralı denilmektedir⁹¹.

Parlamente sistemlerinde iki başlı olan yürütme organının diğer kanadında başbakan ve bakanlardan oluşan bakanlar kurulu bulunmaktadır. Başbakan hukuki olarak bakanlardan üstte bulunmayıp yaygın söyleyişle eşitler arasında birinci (primus inter pares)’dir⁹². Fakat siyasi olarak ülkenin genel siyasetini yönlendirip bakanlar kuruluna başkanlık etmesi rolleriyle bakanların üzerinde bir role sahiptir. Ülkenin genel siyasetinden sorumlu olan bakanlar kurulu, oybirliğiyle karar alır ve parlamento karşısında kolektif olarak sorumludur. Bunun yanında bakanlar kurulunu oluşturan her bakan ve başbakan bireysel olarak da yaptığı işlerden dolayı sorumludur. Bunlar sırasıyla kolektif sorumluluk ve bireysel sorumluluk ilkelerini oluşturmaktadır.

2.2.1.4. Hükümetin Yasamanın Güvenine Dayanması

Yukarıda yürütme organının devlet başkanı kanadının yasama organına karşı sorumsuz olduğu fakat başbakan ve bakanlardan oluşan hükümetin yasama organına karşı siyasi olarak sorumlu olduğundan kısaca bahsedildi. Parlamente sistemlerinde kabine yasamanın güvenine dayanır ve yasama tarafından güvensizlik oyuyla görevden alınabilir. Parlamente’nin güven beslemediği bir hükümeti istifaya zorlamak için elinde gensoru ve güvenoyu silahları vardır⁹³.

⁸⁹ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, s.590. Ayrıca bk. Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, s.34-35. Parlamente sistemlerinde devlet başkanlarının ülkelere göre değişen görev ve yetkileri için bk. Gözler, *Devlet Başkanları*, s.118-234.

⁹⁰ Doktrinde bazı görüşler karşı imza kuralının başbakan ve bakanlar tarafından sadece siyasi sorumluluğun üstlenilmesini sağladığını savunurken; bazıları ise cumhurbaşkanının işlemlerinden doğan siyasi, cezai veya hukuki bütün sorumluluğun başbakan ve bakanlar tarafından üstlenilmesi gerektiğini savunmaktadırlar. Salih Taşdoğan, *Anayasa Hukukunda Karşı İmza Kuralı*, Seçkin Yayınları, Ankara, 2016, s.140.

⁹¹ Aldıkaçtı, *Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı*, s.103-105. Karşı imza, devlet başkanının yazılı bir işlemde imzasının altında başbakan veya ilgili bakanın ya da her ikisinin birden attığı imzadır. Karşı imza kuralı parlamente sistemi içerisinde ortaya çıkmış olup günümüzde parlamente sistemi benimsemiş ülkelerde genel kabul görmüş bir kuraldır. Bu kuralın ortaya çıkışı esasen kademe kademe gerçekleşmiştir. Kral ilk önce yasamaya ilişkin yetkilerini ardından yürütmeye ilişkin yetkilerini kaybetmiş ve sonunda başbakan ve bakanların imzası olmadan yetkilerini kullanamaz hale gelmiştir. Gözler, *Devlet Başkanları*, s.236-239.

⁹² Sartori başbakan ve bakanlar arasındaki ilişkiyi eşitsizler üzerinde birinci, eşitsizler arasında birinci, eşitler arasında birinci olmak üzere üçe ayırarak incelemektedir. Ayrıntılı bilgi için bk. Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, s.139-140.

⁹³ İlhan Arsel, *Anayasa Hukuku (Demokrasi)*, Doğu Matbaacılık, Ankara, 1964, s.208.

Başbakanın başkanlığında toplanıp oybirliğiyle karar alan bakanlar kuruluna egemen olan ilkeler gizlilik, dayanışma, kolejjallik, homojenlik ve kolllektif sorumluluktur⁹⁴. Kollektif sorumluluk, bir bütün olarak yasama organı karşısında sorumlu olan bakanlar kurulunun yasama organının kurul hakkında bir bütün olarak güvensizlik oyu vermesiyle düşmesidir. Kollektif sorumluluk için sorumluluk doğuracak meselenin genel politikayı ilgilendirmesi, bakanlar kurulunda konuşulması ve başbakanın itimat meselesini öne sürmesi gereklidir. Ancak uygulamada son şart kollektif sorumluluk için yeterlidir. Yani başbakanın genel politika içerisine soktuğu her mesele bakanlar kurulunun kollektif sorumluluğuna yol açmaktadır⁹⁵.

Kollektif sorumluluğun yanında her bakan yürüttüğü siyasal politika sebebiyle yasama organı karşısında tek tek sorumludur. Buna bireysel sorumluluk denir. Yasama organı bir bakanın genel politika doğrultusunda yaptığı işlemler dışındaki siyasal faaliyetlerinden güven duymazsa, sadece bir bakan hakkında güvensizlik oyu verip onu görevden alabilir. Bununla beraber bakanların kişisel politikalarından dolayı sorumlu olmaları sık görülen bir durum değildir. Özellikle hükümetin tek partiden oluştuğu iki partili sistemlerde kabine içerisindeki tutarlılık bakanların ayrı ayrı politikalarının bulunmasına mani olmaktadır. Ayrıca bakanların siyasi, cezai veya hukuki herhangi bir kusurunun olduğu durumlarda parlamentodan evvel başbakanın harekete geçerek ilgili bakanı görevden alması, parlamentonun bir tek bakanın sorumluluğuna gitmesinden daha sık görülen bir durumdur⁹⁶.

2.2.1.5. Yürütmenin Yasamayı Feshi

Parlamente sistemlerde parlamentonun yürütme organını denetleyebilmesi, görevden alabilmesine karşılık yürütme organının da parlamento üzerinde başta fesih hakkı olmak üzere bir takım yetkileri bulunmaktadır. Norveç gibi yürütmenin yasama üzerinde fesih yetkisinin olmadığı ülkelerin de bulunduğundan yola çıkarak bu yetkinin parlamente sistemin asli unsurlarından olmadığını savunan görüşler vardır⁹⁷. Bu görüşü savunan yazarlara göre parlamente sistem, ilk ortaya çıktığı zamanlardaki gibi meşruiyetleri farklı iki organ olan yasama-yürütme dengesi

⁹⁴ Hekimoğlu, *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri*, s.123.

⁹⁵ Güneş, s.74-75.

⁹⁶ Güneş, s.75-76.

⁹⁷ Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, s.15. Ayrıca bk. Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, s.594; Kaboğlu, *Anayasa Hukuku Dersleri*, s.132-133; Soysal, s.97; Turhan, s.43.

üzerine değil, parlamento çoğunluğunun güveni üzerine kurulmuştur. Bugünkü haliyle bu iki organ da halk iradesinden kaynaklandığı için aralarında bir mücadele yoktur. Dolayısıyla böyle bir silaha da gerek yoktur⁹⁸. Bu görüşü savunanların aksine doktrinde bu yetkinin yasama ile yürütme arasında dengeyi sağlaması bakımından parlamenter sistemin olmazsa olmazı olduğunu ileri süren görüşler de bulunmaktadır⁹⁹. Buna göre parlamentonun güvensizlik oyu silahına karşılık yürütmenin elinde fesih gibi kuvvetli bir silahın bulunmaması yasama organını yürütme organının üzerinde bir güce çıkarır. Bu durumda parlamenter sistem kuvvetlerin dengede durma prensibinden uzaklaşıp meclis hükümetine benzer bir sisteme dönüşmüş olur. Yürütmenin güvensizlik oyuna karşılık parlamento üzerinde kullanacağı en etkin silah olan bu yetki, yasama ve yürütme arasında bir denge kurulmasını, kuvvetlerin eşit bir duruma gelmesini sağlayıp meclisi uysallaştırmaktadır. Bu yetkinin kullanılması sonucu ortaya çıkan uyuşmazlık halk tarafından çözümlenecektir. Fakat bu yetkinin kullanılmasından çok kullanılma tehdidi, özellikle hükümetlerin sıkça düşürüldüğü dönemlerde yasama organını uysallaştırıp kuvvetlerin uyumlu bir şekilde çalışmasına katkıda bulunmaktadır¹⁰⁰.

Fesih kısaca, yürütme organının belirli bir süre için seçilmiş ve henüz müddetini doldurmamış olan meclisin mevcudiyetine son verilebilmesidir. Fesih hakkı mutlak monarşilerde kraldayken parlamenter sistemle beraber bu yetki kralın tek başına ve hiçbir şarta bağlanmadan kullanabileceği bir yetki olmaktan çıkmıştır. Aksi bir durum, devlet başkanının karşı imza olmadan tek başına parlamentoyu feshedebilmesi aktif politikaya katılması sonucunu doğuracaktır. Parlamenter sistemlerde devlet başkanının apolitik olması esas olduğundan bu yetki ya başbakanın karşı imzasıyla ya da başbakanın teklifiyle devlet başkanı tarafından veyahut ülkemizde olduğu gibi hükümetin uzun süre kurulamaması gibi oldukça

⁹⁸ Ergun Özbudun, *1924 Anayasası*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012, s.17.

⁹⁹ Soysal'a göre klasik parlamenter sisteme uygun bir yürütme organı oluşturmanın gereklerinden birisi de bu sistemin neredeyse vazgeçilemez kurallarından birisi olarak fesih yetkisinin benimsenmesidir. Bu yetki, hükümetin meclisçe düşürülebilmesine karşı hükümete de meclis seçimlerini yenileyebilme yetkisinin tanınmasıdır. Soysal, s.97. Aynı yönde bk. Aldıkaçtı, *Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı*, s.72; Arsel, *Demokrasi*, s.210; Güneş, s.78; Gören, s.179; Kubalı, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Siyasi Rejimler*, s.655. Bizim görüşümüz de bu yöndedir. Zira parlamenter sistemin ana vatani olan İngiltere'de de fesih mekanizması bulunmaktadır. Her ne kadar İngiltere'de fesih seçim için doğru zamanı belirlemekte kullanılsa da bu yetkinin yürütmenin elinde bulunması ve kullanılma ihtimalinin varlığı asıl dengeyi sağlamaktadır. Ayrıntılı bilgi için bk. Teziç, *Anayasa Hukuku*, s.521.

¹⁰⁰ Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, s.17. Ayrıca bk. Güneş, 82-83; Kaboğlu, *Anayasa Hukuku Dersleri*, s.132-134; Teziç, *Anayasa Hukuku*, s.517-521.

sınırlı durumlarda devlet başkanı tarafından kullanılır. Fakat bazı görüşler fesih hakkının monarşilerde sorumsuz olduğu ve görevi bırakamayacağı için devlet başkanı tarafından kullanılmaması gerektiğini buna karşılık cumhuri parlamenter rejimlerde devlet başkanının fesih hakkını kullanabileceğini savunmaktadırlar. Buna göre meclis çoğunluğu ve kabinenin kamuoyunda iyi karşılanmadığı durumlarda devlet başkanına fesih hakkı tanınabilir. Bu durumda seçim sonucunda parlamentodaki durum yine aynıysa devlet başkanının istifası mecburidir. Ancak yine de, kanaatimizce dengeyi sağlayacak olan fesih hakkının kabine tarafından kullanılması gerekir¹⁰¹.

Kanaatimizce fesih hakkı özellikle bugünkü parlamenter sistemlerde olması gereken bir unsurdur. Fesih hakkının parlamenter rejimin ilk ortaya çıktığı zamanlarda kullanılması meşruiyet kaynağı halk olmayan monarkın güçlenmesi, meclisi devre dışı bırakması tehlikesini doğururken modern parlamenter sistemlerde tam tersi etki yaparak güçlü yasama karşısında güçsüz hükümetleri koruyacaktır. Güçsüz hükümetlerin her an düşürülme tehlikesi yaşamaması, istikrarlı bir yönetimin sağlanması ve sistemin meclis hükümeti tipi parlamenter sistemlere dönüşmemesi için gereklidir. Ayrıca konuya parlamenter sistemin gelişimi açısından bakılırsa hükümdara ait yetkilerin çoğunun kabineye geçtiği gibi fesih yetkisinin de kabineye geçtiğini kabul etmek gerekmektedir. Sonuçta fesih hakkı parlamento ile hükümet arasında bir denge sağlanabilmesi, çoğunluk milletvekillerinin disiplin altında tutulması, seçim döneminin sonuna yaklaşılması, parlamentonun ülkedeki eğilimleri yansıtmıyor olması, iki meclisli sistemlerde meclisler arasındaki anlaşmazlıkların giderilmesi, temel bir sorun karşısında seçim yoluyla halkın görüşünün alınması işlevlerini görür¹⁰². Fesih hakkının sayılan işlevleri, başlarda yasama ve yürütme kuvvetlerinin çekişmesinde siyasal amaçlı kullanılan fesih yetkisinin zamanla karşılaşılan sorunlarda halka danışılması sebebiyle demokratik bir amaçla kullanıldığını göstermektedir¹⁰³.

¹⁰¹ Güneş, s.81-84.

¹⁰² Teziç, *Anayasa Hukuku*, s.522.

¹⁰³ Başgil devlet başkanının parlamentoyu feshetmesinin milli iradeye karşı gelmek olmadığını, bunun muayyen bir meselede memleket efkarını yoklamak ve milli iradenin bu meseledeki tecellisine imkan vermek olduğunu belirtmiştir. Ayrıntılı bilgi için bk. Başgil, s.349-361.

2.2.2. Parlamenter Sistemin Uygulamasındaki Eğilimler

Parlamenter sistem İngiltere’de ortaya çıkmış, daha sonra başta Avrupa olmak üzere bütün dünyaya yayılmıştır. Her devlette parlamenter sistem tarihi, sosyal, kültürel birçok faktörün etkisiyle farklı görünümlere bürünmüştür. Parlamenter sistemin monist parlamenter sistem, düalist parlamenter sistem, iki partili parlamenter sistem, çok partili parlamenter sistem, inorganize parlamenter sistem, rasyonalize parlamenter sistem, westminster tipi parlamenter sistem ve meclis hükümeti tipi parlamenter sistem gibi farklı uygulamaları görülmüştür¹⁰⁴. Parlamenter sistemin farklı ülkelerde ve değişik koşullarda aldığı şekilleri görmek amacıyla bu sınıflandırmalardan bazılarına değinilecektir.

Parlamentarizm, sınırlı monarşiden tekçi parlamentarizme geçip modern halini almadan önce bazı aşamalardan geçmiştir¹⁰⁵. Bu gelişmeler yetkilerin kraldan alınıp kabineye ondan da başbakana geçmesi şeklinde olmuştur. İşte bu aşamada ortaya çıkan sistem ikici (düalist) parlamenter sistem olarak adlandırılır. İkici parlamentarizme, geçiş sistemi de denilebilir. Bu sistem monarşiden modern demokrasilere geçişlerde görülür. Parlamenter sistemde devlet başkanının konumuna ilişkin “*Taht boş bir koltuk değildir.*” ifadelerini kullanan savunucuların benimsediği görüşe göre kralın siyasi açıdan sorumsuz olmasına karşılık yönetime aktif katılma hakkı vardır. Devlet başkanının aktif politikaya karışması, fesih yetkisini bir şarta veya hükümetin katılmasına gerek olmaksızın kullanabilmesi ve bakanların meclisle beraber devlet başkanına karşı sorumlu olmasıyla gerçekleşir. Sonuç olarak yürütmede aktif iki baş vardır ve bakanlar çifte sorumludur. Bu sistemde bakanlar devlet başkanıyla aynı görüşte olmazlarsa azledilecekler, meclisteki çoğunluk da devlet başkanıyla aynı görüşte olmazsa feshedilecektir. Kurumların bu şekilde işleyişleri duracaktır yahut devlet başkanıyla aynı doğrultuda hareket edecekler ve yönetimde akış sağlanacaktır. Pratikte kuvvetlerin devlet başkanında birleştiği bir durum meydana getirecek olan bu sistem gerçek anlamda parlamenter sistem olarak

¹⁰⁴ Kaboğlu, *Anayasa Hukuku Dersleri*, s.134. Sartori’ye göre ise parlamentarizmin İngiliz tipi parlamentarizm, Fransız tipi parlamentarizm ve parti denetiminde parlamentarizm olmak üzere üç türü vardır. Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, s.137.

¹⁰⁵ Hekimoğlu, *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri*, s.127.

kabul edilmemektedir. Gerçek anlamda parlamenter sistem tekçi (moniste) parlamenter sistemdir¹⁰⁶.

Parlamenter sistemin gelişimindeki son aşama olan tekçi parlamenter sistemde devlet başkanı, partili biri bile olsa aktif politika dışında kalarak tarafsız olmalıdır. Bu görüşü savunanlara göre “*Kral saltanat sürer ama yönetmez.*” kuralı geçerlidir. Yürütmenin halen iki başlı olmasına karşılık bunlardan sadece bakanlar kurulu aktif siyasete katılır. Devlet başkanlığı makamı ise sembolik olup meclisi tek başına feshetme yetkisine sahip değildir. Ancak başbakanın istemi üzerine veya ortak imzalı olarak fesih gerçekleştirilebilir. İkinci önemli husus ise bakanlar sadece parlamentoya karşı siyasi olarak sorumlu olup devlet başkanına karşı sorumlu değildirler¹⁰⁷.

Parlamenter sistemin geçtiği aşamaların ardından, parlamenter sistemi yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbiriyle olan ilişkisi bakımından incelemek gerekir. Parlamenter sistemde kuvvetlerin birbirini dengelediği ve bu şekilde eşit bir konumda oldukları söyleniyor olsa da esasen uygulamada bu iki kuvvetten biri diğerine ağır basmaktadır. Yürütmenin yasamaya ağır bastığı parlamenter modellerden devlet başkanına ağırlık veren modele örnek olarak Fransa V. Cumhuriyet Anayasası örnek gösterilirken¹⁰⁸; hükümete ağırlık veren modele ise İngiliz hükümeti modeli¹⁰⁹ ve Almanya¹¹⁰ örnek gösterilir. Yasama organına ağırlık veren modele örnek olarak İtalya¹¹¹, III. ve IV. Fransız Cumhuriyeti¹¹² anayasal uygulamaları, 1970’le 1990 yılları arasında Türkiye¹¹³ örnek gösterilebilir.

Yürütmenin yasama karşısında üstün olduğu kabine hükümeti olarak adlandırılan sistemin tipik örneği İngiltere’dir. Tipik örneğinin İngiltere olması sebebiyle bu sisteme Anglo Sakson tipi parlamenter sistem de denilir. Bu sistemde ülke pratikte parlamento tarafından yönetilmektedir. Siyasi parti yapısı sebebiyle hükümet,

¹⁰⁶ Teziç, *Anayasa Hukuku*, s.523-524.

¹⁰⁷ Teziç, *Anayasa Hukuku*, s.523-525.

¹⁰⁸ Ayrıntılı bilgi için bk. Özer, s.150-158.

¹⁰⁹ Ayrıntılı bilgi için bk. Özer, s.158-164.

¹¹⁰ Ayrıntılı bilgi için bk. Aldıkaçtı, *Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı*, s.79. Ayrıca bk. Özer, s.164-173.

¹¹¹ Ayrıntılı bilgi için bk. Aldıkaçtı, *Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı*, s.80-81; Özer, s.173-179.

¹¹² Ayrıntılı bilgi için bk. Aldıkaçtı, *Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı*, s.74-75; Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, s.609-610.

¹¹³ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, s.610. 27 Mayıs 1960 ile 12 Eylül 1980 yılları arasında 21 hükümet kurulmuştur. Turhan, s.58-59.

yasama organına kolayca söz geçirebilmekte, istediği kanunları çıkarıp, istediği kararları alabilmektedir. Bu sistemde parlamento sadece bir onay makamıdır. Kabine üstünlüğüne dayanan bu sistemin oluşması için iki parti sistemi, tek partiden oluşan bir kabine ve kabinenin parlamentoda sağlam ve disiplinli bir çoğunluğa sahip olması gereklidir. Kabinenin parlamento karşısında bu üstünlüğü sağlayabilmesinin yolu ise basit çoğunluklu seçim sistemi, iki partili siyasal sistem ve parti disiplini şartlarının gerçekleşmesidir¹¹⁴. Bu sistem günümüzde İngiltere’de bütün unsurlarıyla beraber mevcuttur¹¹⁵.

Sartori’ye göre başbakanlık hükümeti sistemi üç temel şarta dayanmaktadır. Bunlar: basit çoğunluk seçim sistemi, iki partili siyasal sistem ve güçlü parti disiplini¹¹⁶. Crossman’a göre II. Dünya savaşı sonrası parlamentaryer sistemlerde başbakanın konumunun güçlenmesiyle beraber kabine hükümeti sistemi yerini başbakanlık hükümetine bırakmıştır. Bu sebeple bu sisteme başbakanlık hükümeti yahut westminster tipi parlamentarizm denildiği de olur¹¹⁷.

Yasama organının yürütme organı karşısındaki üstünlüğüne dayanan klasik meclis hükümeti tipi parlamentarizm sisteminin tipik örnekleri yukarıda belirtildiği üzere III. ve VI. Fransa Cumhuriyeti ve İtalya’dır. Bu sebeple bu sisteme Latin tipi parlamentaryer sistem denilmektedir. Bu sistemi oluşturan sebepler kabine hükümetini oluşturan sebeplerin tersidir¹¹⁸. Bölünmüş bir toplumsal yapısı olan toplumlarda nispi temsile dayanan seçim sistemi çok partili siyasal sisteme, çok partili sistemler de koalisyonlara yol açmakta, tutarlı ve disiplinli partilerden oluşmayıp parlamentoda güçlü bir çoğunluk bulunduramayan hükümetler yasama tarafından daima feshedilmektedir¹¹⁹. Sonuç olarak koalisyonlardan oluşan kısa ömürlü hükümetler

¹¹⁴ Parti disiplini sayesinde hükümetçe istenilen her türlü yasa çıkarılabilmektedir. Turhan, s.56.

¹¹⁵ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, s.606-607.

¹¹⁶ Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, s.141.

¹¹⁷ Turhan, s.53.

¹¹⁸ Doktrinde meclis hükümeti sisteminin özellikleri farklı başlıklarda toplanmaktadır. Bunlardan farklılık arz eden bir tanesi de Hekimoğlu’nun tasnifidir. Buna göre meclis hükümeti sisteminin özellikleri: Yasamanın kabine tarafından yönlendirilememesi, atomize olacak şekilde dağılmış bir iktidar, sorumluluğun kaybolması, zayıf bir parti disiplini, başbakan ve kabinenin hızlı ve kararlı hareket edememesi, uzlaşmazlıkların koalisyonlarca çözülememesi, yasama organının desteğinden emin olunamaması ve açık sesle konuşan hükümetlerin bulunmamasıdır. Hekimoğlu, *Anayasa Hukukunda Antidemokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye*, s.107.

¹¹⁹ Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, s.17. Sartori’ye göre hangi tür parlamentaryer sistem olursa olsun parti disiplinsizliği daima kötü örnektir. Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, s.138. Toplumsal bölünmelerin güçlü olduğu ve bu bölünmelerin güçlü, duygusal ve ideolojik nitelikler taşıyan çok partili sistemi yaratması durumunda parlamentaryer hükümet sistemi zorluklarla karşılaşacaktır. Koalisyon hükümetleriyle ilgili ayrıntılı bilgi için bk. Turhan, s.63-65.

dağılmış iktidarlara, dağılmış iktidarlar da etkisiz, istikrarsız ve başarısız hükümetlere yol açmaktadır¹²⁰. Fakat her çok partili sistem istikrarsız hükümetlere yol açmamaktadır. İtalya ile III. ve IV. Fransa Cumhuriyeti'nde rejim aleyhtarı olan güçlü partiler, merkezkaç eğilimler ve aşırılaşmalar büyük boyutlardaydı. Muhalefetin sorumsuz davranışlar içerisinde olduğu bu ortamda ideolojik ısı hayli yüksektir. Fakat böyle koşulların bulunmadığı, rejim aleyhtarı partilerin güçlü olmadığı, merkezci eğilimlerin güçlü olup partilerin toplumsal tabanlarının gelişkin toplumsal bölünmeleri yansıttığı Federal Almanya, Hollanda, İrlanda, İsveç, Danimarka, Norveç ve İsviçre gibi ülkelerde nispi temsil istikrarsızlıklara neden olmamaktadır. Bu ülkelerde dinsel ve dilsel toplulukların menfaatleri sürekli bir çatışmaya ve istikrarsızlığa değil; kendi içinde dengelenerek iktidarın el değiştirmesine ve istikrarlı yönetimlere konu olur. Kanaatimizce de çok partili siyasal sistemde istikrarı sağlamak zordur. Bu, toplumun yapısındaki uzlaşma kültürü ve isteğiyle yakından alakalıdır. Toplumdaki merkezkaç eğilimler ve farklı ideolojiler uzlaşma kültürünü zayıflatmaktadır. Toplumun temsil eden meclisten çıkan siyasiler de haliyle bu bölünmeyi koalisyonlara yansıtmaktadır. İdeolojik farklılaşmaların aşıldığı, C. J. Friedrich'in belirttiği gibi siyasi elitlerin kamu yararını ve toplum sorunlarının çözümünü ön planda tuttukları ülkelerde istikrarlı hükümetler kurulabilir¹²¹.

Bütün bu anlatılanlardan meclis hükümeti tipi parlamenter sistemin hükümetin yasama organına karşı zayıf düştüğü durumlarda ortaya çıktığı sonucuna ulaşmaktayız. Demokratik bir organ olsa da, halkın temsilinin bir göstergesi olan meclisin hükümetten üstün durumda olması devlet işlerinin yürütülmesinde olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Zira devlet işlerinin yürütülmesinden sorumlu olan hükümet zayıf durumdayken yarım yamalak ve güçlüklerle yönetmekte ya da yürütme işlevini gerçekleştiremeyip yasama tarafından düşürülmektedir. O yüzden Sartori'nin dediği gibi parlamenter hükümet sistemi ancak parlamentonun hükümet etmediği, sesinin kısıldığı zamanlarda işleyebilir¹²².

¹²⁰ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, s.608-609. Çok partili siyasal yaşam birçok anayasal soruna neden olmaktadır. Bunlardan birisi de sabit bir koalisyon çoğunluğunun olamamasıdır. Sabit koalisyon çoğunluğunun olmaması, kabinelerin sık sık düşürülmesine neden olmaktadır. Turhan, s.56.

¹²¹ Carl John Friedrich, *Man and His Government*, *Mc Graw Hill Book*, New York, 1963'den naklen Turhan, s.65-67

¹²² Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, s.147.

Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm (aklıleştirilmiş parlamenter sistem) İngiltere’de ortaya çıkan parlamenter sistemin aksine siyasi hayatın bütününün yazılı hukuk kurallarına bağlanmasını ifade eder. Fakat bu kurallaştırmanın amacı, Kıta Avrupası’nda uygulanan parlamenter sistemleri İngiltere’de başarıyla uygulanan kabine sistemine benzetebilmektir. İngiliz siyasi hayatının içerisinde tarihsel olarak şekillenen bazı ampirik prensipler hükümet istikrarsızlıklarını önlemek amacıyla kurallara bağlanarak yazılı hale getirilmiştir¹²³. Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm çok partili sistemlerde parlamenter sistemin işlememesi sebebiyle II. Dünya Savaşı sonrası anayasa koyucular tarafından siyasi istikrarsızlığın önlenmesi için ortaya çıkmıştır. İşte bu amaçlarla parlamenter sistemin esas özellikleri korunarak, hükümete istikrar ve etkinlik kazandırıcı araçlarla çeşitli düzenlemeler yapılmıştır¹²⁴. Bunlardan hükümete istikrar kazandırmaya yönelik araçlar; hükümetin kurulmasını kolaylaştıran ve düşürülmesini zorlaştıran araçlar olmak üzere ikiye ayrılır. Hükümetin kurulmasını kolaylaştıran araçlar güven oylamasız göreve başlaması (zımnî güven) ve kurulması için düşürülmesi için gerekenden daha büyük bir çoğunluk aranmasıdır. Hükümetin düşürülmesini zorlaştıran araçlar ise altı tanedir. Bunlar, güvensizlik önergesi verme hakkının sınırlandırılması, serinleme süresi, güvensizlik oyunda üye tam sayısının salt çoğunluğunun aranması, yalnızca güvensizlik oylarının sayılması, yapıcı güvensizlik oyu ve fesih tehdidi altında güvenoyudur. Hükümete etkinlik kazandırmaya yönelik araçlar; hükümetin kanun çıkarılmasını kolaylaştırmaya yönelik araçlar ve kararname çıkarmasını kolaylaştırıcı araçlar olmak üzere ikiye ayrılır. Kanun çıkarılmasını kolaylaştıran araçlar, blok oylama, giyotin usulü ve teşrii zorunluluk halidir. Kararname çıkarılmasını kolaylaştırıcı araçlar ise hükümete özerk kararname çıkarma yetkisi tanınması ve kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin verilmesidir. Rasyonelleştirilmiş parlamentarizme örnek olarak 1949 tarihli Bonn Anayasası’yla kabul edilen Alman hükümet sistemi, 1958 Fransız Anayasası, 1982 Türk Anayasası gösterilebilir¹²⁵.

Sonuç olarak siyasi partilerin ortaya çıkmasıyla beraber parlamenter sistemde ister yasama organı isterse yürütme organı üstün olsun sisteme tek bir güç hakim

¹²³ Hekimoğlu, *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri*, s.155. Genel görüşün aksine Sartori, İngiliz sisteminin anayasanın; Alman sisteminin ise şartların eseri olduğunu savunmaktadır. Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, s.144.

¹²⁴ Kaboğlu, *Anayasa Hukuku Dersleri*, s.135.

¹²⁵ Ayrıntılı bilgi için bk. Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, s.621-632. Ayrıca bk. Hekimoğlu, *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri*, s.158-170.

olmaktadır. Güçlerin ayrılığı, yürütme yetkisinin henüz hükümdarda olduğu klasik parlamentarizmde gerçekleşme imkanı bulmaktadır. Bugün hukuki güçler ayrılığının arkasında gerçek bir iktidar ayrılığı yoktur¹²⁶. Fransa ve Türkiye’den yola çıkılırsa önceleri meclis hükümeti tipi parlamentarizm uygulanırken zamanla parlamenter hükümet tipinin başbakanlık hükümeti tipi parlamentarizme dönüştüğü görülmektedir. Değişen siyasi dengelerin karşısında güçlenen iktidarı sınırlamak için belki de en akıllıca yol bağımsız ve tarafsız bir yargının yanında yine bağımsız ve tarafsız anayasa mahkemeleridir.

2.3. Kuvvetlerin Sert Ayrılığı: Başkanlık Hükümeti Sistemi

Başkanlık hükümet sisteminin bir Amerikan icadı olduğu söylenmektedir¹²⁷. Nasıl ki parlamenter sistem İngiliz tarihi içerisinde harmanlanarak ortaya çıkan İngiltere kökenli bir sistemse, başkanlık sistemi de ABD’nin kuruluş aşamasında oluşan şartlar neticesinde ortaya çıkan, anayasa hukukuna ABD’nin kazandırdığı bir sistemdir¹²⁸. Peki ABD’de başkanlık sistemi neden ve nasıl ortaya çıkmıştır? Bu soruya tam olarak cevap verebilmek için İngiltere’den Amerika’ya göçlerin başladığı ilk zamanlardan, Federal Devlet Anayasası’nın kabul edilme aşamasına kadar ayrıntılı bir inceleme yapmak gerekir¹²⁹. Fakat çalışmanın kapsamı bakımından bu konu ayrıntılı olarak ele alınmayacak, bu sürece kısaca değinilecektir.

İngiltere’nin gerek sınai gerekse ticari alanda kendisine rakip olarak gördüğü İngiltere’den Amerika’ya göçen 13 koloninin ticari faaliyetlerini kısıtlamak için çeşitli tedbirler alması¹³⁰, yanlış idare sistemi ve özellikle vergi meselesi¹³¹ koloni

¹²⁶ Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, s.19.

¹²⁷ Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, s.444.

¹²⁸ ABD’nin anayasa hukuku ve klasik demokrasiye kazandırdığı anayasal esaslar ve müesseseler başkanlık sistemiyle sınırlı değildir. Bunları yazılı anayasa müessesesi, reis-i hükümet sistemi (veya Başkanlık sistemi), federalizm, kuvvetler ayrılığı sisteminin mutlak tatbiki, kanunların anayasaya uygunluğunun kazai murakebesi (def’i yolu ile), seçim esasına müstenit çift meclis sistemi ve önseçim yöntemi olarak sıralayabiliriz. İlhan Arsel, *Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, Güven Matbaası, Ankara, 1955, s.195. Ayrıca bk. Cem Eroğul, *Anatüze Giriş*, 15. bs., İmaj Yayınevi, Ankara, 2016, s.53.

¹²⁹ Süreç hakkında ayrıntılı bilgi için bk. Arsel, *Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, s.196-203.

¹³⁰ İngiliz yönetimi bazı malların kolonilerde üretilmesinin yasaklanması, bazı malların ticaretinin sadece İngiltere’yle yapılması zorunluluğunun getirilmesi, Amerikan mallarının taşınma işleminin kendi tekeline alması gibi bazı sömürgeci yöntemler getirmiştir. Eroğul, s.54.

¹³¹ İngiltere ile Fransa arasındaki savaş, İngiliz hazinesinin fakirleşmesine yol açmış bunun sonucunda da parlamento yeni vergiler ihdas etmiştir. Melas, şeker ve damga puluna yapılan vergiler de buna eklenince Virginia Meclisi 1215 tarihli Magna Carta’ya dayanarak temsilsiz vergi konulamayacağından hareketle böyle bir verginin meşru olmayacağına karar vermiştir. Aldıkaçtı, *Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı*, s.144.

halkının İngiliz hükümetinin sömürgeci yönetimine karşı husumet almasına neden olmuştur. 1774'te kolonilerin bir araya gelerek Philadelphia'da oluşturduğu Kongrede, İngiliz halkına tanınan hakların koloni halklarına da tanınması, bu hakların Kral tarafından ihlal edilmesi halinde Kral'ın otoritesinin bir hükmünün kalmayacağı gibi kararların alınması iki taraf arasındaki ilişkileri daha da gerginleştirmiştir. Bu tarihte bağımsızlık düşüncesi aklında olmayan, sadece ihlal edilen hürriyetlerinin teminatı için uğraşan koloniler, İngiliz kuvvetlerine karşı başlayan savaş sonrası 1776'da "İstiklal Beyannamesi'ni" kabul edip bağımsızlıklarını ilan ederek ayrı birer devlet haline gelmişlerdir¹³². Anavatan ile devam etmekte olan savaş, koloniler arasındaki ilişkileri daha da yakınlaştırmıştır. Bu aşamadan sonra bağımsız bir devlet olma yahut tek bir devlet çatısı altında birleşme seçeneklerinden herkesin çıkarlarına daha uygun olanı, birlik oluşturmayı tercih eden 13 koloni bağımsızlıklarını muhafaza ederek ortak düşman olan İngiltere'ye karşı 1781 Anayasası'yla bir konfederasyon oluşturmuştur. Yasama ağırlıklı bir yapı olan konfederasyon yapılanmasının tek organı üye devletlerin temsilcilerinden oluşan Kongre'ydı. Kongre'nin aldığı kararları uygulayacak kuvvete ve müeyyideye sahip olmaması, vergi toplamak, dış ilişkileri yürütmek, iktisadi kalkınmayı ve kanunların uygulanmasını sağlamak gibi temel icraatları yerine getirme gücünden yoksun, zayıf bir hükümet ortaya çıkarmıştır. Bu durum birbirine daha sıkı bağlarla bağlı bir yapılanmaya gereksinim duyulduğunu göstermiş ve 1787 Anayasası'yla federalizme geçilmiştir. 1787 Anayasası'nın düzenlenmesi için bir araya gelen meclis konfederasyon döneminin tecrübeleriyle 13 devlet arasındaki ilişkileri düzenleyecek güçlü bir yürütme organı ve devletlerin iyi bir şekilde temsil edildiği bir yasama organı için çalışmalarını yürütmüş ve sonuçta bugünkü başkanlık sistemi ortaya çıkmıştır. 13 devletin bu şekilde uzun müzakereler sonucunda tam olarak kabul edebildiği 17 Eylül 1787 Anayasası'nın kolay değiştirilememesi için anayasa değişikliği son derece güç koşullara bağlanmıştır¹³³.

1787 ABD Anayasası'ndan biraz bahsetmek gerekirse, bu Anayasa yazılı, sade ve kolay anlaşılırdır. Bu anayasayı hazırlayan kişiler, İngiliz anayasal tarihiyle ilgili

¹³² Amerikan Bağımsızlık Bildirgesi'nin özündeki düşünceler bütün insanların hür doğup hür yaşadığı, devletlerin bu hakları korumak ve kişilerin bu haklardan eşit yararlanmasını sağlamak için var olduğu, bu haklara dokunan devletin varlık nedenini yitirdiği, böyle bir devlete karşı ayaklanmanın hem hak hem de ödev olduğudur. Eroğul, s.55.

¹³³ Aldıkaçtı, *Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı*, s.144-149. Ayrıca bk. Arsel, *Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, s.201-207; Eroğul, s.55-56.

geniş bilgi sahibi olduklarından, İngiliz sisteminin iyi gördükleri çift meclis, impeachment, hakimlerin teminatı gibi yanlarını alıp kötü gördükleri krallık müessesesi gibi taraflarını bırakmışlardır. Yine de İngiliz sisteminin cumhuriyete uyarlaması olan sistemde başkan, kralın karşılığı olarak düşünülmüştür¹³⁴. Devletin geleneksel meşruiyet kaynağı olarak kralın kutsal hakkı yerine halk egemenliği kavramının öne çıkması, meşruiyetini halktan alan bir devlet başkanının seçilmesini sağlamıştır. Yine de halk tarafından doğrudan seçilecek kişinin azınlıkta kalan zengin kısmının haklarına zarar verebileceği tehlikesini ortadan kaldırmak düşüncesiyle iki dereceli seçim sistemi kabul edilmiştir. Buna göre eyaletlerdeki halk, ilk önce partilerdeki isimlere oy vererek bir seçiciler kurulu oluşturur. Daha sonra başkan, halkın oyuyla oluşan bu kurul tarafından seçilir. Seçiciler kurulu üyelerini partisinin adayına oy vermeye zorlayan bir hüküm olmamasına rağmen fiiliyatta siyasal yükümlülüğün verdiği sorumlulukla partilerinin adayına oy verme yönünde hareket ederler¹³⁵.

Anayasayı hazırlarken en önemli rolü Montesquieu'nun "Kanunların Ruhı" adlı eseri oynamıştır. Montesquieu'dan yola çıkıp kuvvetler ayrılığı esasını temel alan Amerikan Anayasası'nda yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri birbirlerinden neredeyse tamamen ayrıdır. Kuvvetlerin tek elde toplanması sonucu ortaya çıkabilecek zorbalıklara engel olunması için başkanın yasama faaliyetine müdahale etmesi, kanun önerisinde bulunması ve meclisi feshetmesi engellenmiştir. Bu düzenlemeler İngiliz Kralı'nın sık sık meclisi feshetmesinin ve kullandığı diğer yetkilerin parlamento üzerindeki olumsuz etkilerinden yola çıkılarak yapılmış, bunların Amerikan hükümet sisteminde tekrarlanmaması amaçlanmıştır¹³⁶. Montesquieu'nun yanında John Locke ve Rousseau'dan da etkilenen anayasa yapımcılar, tabii haklara ve ferdi hürriyetlere de önem vermişlerdir. Bu değerlerin

¹³⁴ Kubalı başkanlık sistemi için şu ifadeleri kullanmıştır: "Yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirlerinden sert bir şekilde ayrılması ve yürütmenin yasama karşısında bir üstünlüğe sahip olması, monarşilerde sınırlı monarşi tipini, Cumhuriyetlerde ise başkanlık hükümeti şeklini meydana getirir." Bu sistemde başkanın kral gibi müstakil ve kuvvetli olması istenilmiştir. Kubalı, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Siyasi Rejimler**, s.638-639. Tunaya, kuvvetlerin sert ayrılığına dayanan hükümet sistemlerini meşruti monarşi ve başkanlık sistemi olmak üzere iki başlık altında incelemiştir. Tunaya, s.394.

¹³⁵ Eroğul, s.60. Ayrıca bk. Teziç, **Anayasa Hukuku**, s.531. Benzer kaygıları taşıyan kimi düşünürler başkanın ömür boyu görevde kalmasını önermiş ve hatta Amerikan monarşisini kurmayı bile düşünmüşlerdir. Sabahattin Nal, "Parlamentar, Başkanlık, Yarı-Başkanlık Sistemlerinin Ortaya Çıkışı ve Bu Sistemlerin Bazı Ülkeler Tarafından Tercih Edilme Nedenleri", (ed.: İlyas Doğan, Serdar Ünver), **Dört Kitada Başkanlık Sistemi**, Astana Yayınları, Ankara, 2017, s.46-106.

¹³⁶ Nal, s.71-75.

korunması için içerisinde bunlara yer veren ve gerekli tedbirleri alan yazılı bir anayasa yapmışlardır. Rousseau'nun Amerikan devlet sistemindeki etkisini daha çok devlet iktidarının halktan geldiğinin anayasaya hakim olan esaslar arasında olmasından anlıyoruz. Gerçekten de ABD, hiçbir devlette olmadığı kadar siyasi teşkilatın seçim sistemine dayandığı bir devlet yapılanmasına sahiptir. Bunlardan yola çıkarak ABD Anayasası'nın, klasik demokrasinin iki temel prensibine, hakimiyetin halka ve ferdi hürriyetlere dayandığını görebiliriz¹³⁷.

Yazılı anayasa yapılması gibi İngiliz sisteminden ayrılan bir diğer nokta, İngiltere'de her şeyi yapmaya muktedir bir organ olarak görülen meclisin Amerika'da bu kadar geniş ve sınırsız yetkilere sahip olmaması, bütün yetkilerinin anayasa ile belirlenmiş ve sınırlanmış olmasıdır. Yasama organına güvenilmemesinin nedeni İngiliz parlamentosunun Amerika Kıtasında İngiltere'deki gibi halkın haklarının koruyucusu rolünü üstlenmemesidir. Aksine İngiliz parlamentosunun kolonilere karşı çıkardığı sert önlemler içeren kanunlar, Amerika'da parlamentoya güvensizlik duyulmasına neden olmuştur. Sadece parlamentoya değil, yürütme kuvvetine karşı da bir güvensizlik duyulmaktadır. Bunun nedeni koloni zamanında kralı temsilen görev yapan valilerin uygulamaları ve İngiliz Kralı III. George'un zor kullanarak kolonileri İngiliz egemenliğinde tutma eğilimidir. Bütün bunlardan İngiliz anayasal sisteminin güven esasına dayalı olarak kurulmuşken; Amerikan anayasal sisteminin en iyi hükümet sisteminin en az hükümet eden olduğu görüşünden yola çıkarak güvensizlik üzerine kurulduğunu çıkarabiliriz¹³⁸. Fakat yine de Kral'ın koloni yönetimini önemsiz sebeplerle sürekli değiştirmesi, konfederasyon zamanında bir kurulun ülkeyi birleştirip yönetmesindeki güçlüklerin görülmesi, birden fazla devleti ortak bir paydada bir araya getirip savaş, dış siyaset gibi alanlarda hızlı karar alan bir başkana ihtiyaç duyulduğunu göstermektedir. Bu sebeplerledir ki başkan yasama organı tarafından 4 yıl süreyle görevden alınamaz ve kimseye karşı sorumlu değildir¹³⁹.

Yasama ve yürütme organlarının ardından yargı organlarının yetkileri de anayasa ile belirlenmiş ve sınırlandırılmıştır. Organların sınırlarının anayasa ile belirlenmesinde

¹³⁷ Arsel, *Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, s.207-209.

¹³⁸ Teziç, *Anayasa Hukuku*, s.531.

¹³⁹ Aldıkaçtı, *Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı*, s.145-146. Ayrıca bk. Kubalı, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Siyasi Rejimler*, s.450.

esas amaç daha önce belirttiğimiz ferdi hürriyetleri sınırlandırmanın yanında federe devletlerin haklarının da korunmasıdır¹⁴⁰.

Kuvvetlerin farklı organlara verilmesi onların her zaman birbirlerinin alanlarına müdahale etmeyeceklerinin garantisini vermez. Bunun sağlanması için her sistemde denge ve fren mekanizmalarından yararlanılması gerekmektedir. Sert kuvvetler ayrılığına dayanan başkanlık sisteminde, kuvvetlerden birisinin diğerlerinin önüne geçmemesi için denge ve frenleme araçlarının dizaynı oldukça önemlidir. Her kuvvetin gerekli denge ve denetleme amaçlarıyla diğerinin sınırlarının dışına çıkmasını önlemesine yarayan bu mekanizma başkanlık sisteminin olmazsa olmazlarındandır. Başkanlık sisteminde adeta silahların eşitliğini sağlayan denge ve denetleme mekanizmalarından bazıları: Seçimler, başkanın veto yetkisi, bütçe, uluslararası antlaşmalar ve atamalarıdır¹⁴¹.

2.3.1. Tanımı ve Özellikleriyle Başkanlık Sistemi

Ortaya çıkış sürecine ve anavatanında uygulamasına kısaca değinilen başkanlık sistemini tanımlamak gerekirse, buna başkanlık sisteminin temel unsurlarından başlamak yerinde olacaktır. Başkanlık sisteminin tartışılmaz bir prototipi olan ABD başkanlık sisteminin varlığı ve sistemin çok sayıda ülkede iyi tanımlanabilecek şekilde pekişmesi bize doyurucu bir tanım yapma imkanını tanımaktadır¹⁴². Sartori'ye göre başkanlık sisteminin ilk tanımlayıcı kriteri doğrudan doğruya ya da benzer bir yöntemle belirli bir süre için halk tarafından seçilen devlet başkanıdır. İkinci tanımlayıcı kriter, başkanın parlamentonun oyuyla atanmaması ve düşürülememesidir. Üçüncü kriter ise, yürütme organında ikili bir otorite olmamasıdır. Başkanlık sistemlerinde devlet başkanı aynı zamanda hükümet başkanıdır ve yürütme organını yönlendirebilir. Toparlamak gerekirse başkanlık sistemi, halkoyundan çıkan başkanın atadığı hükümete başkanlık ettiği ve önceden belirlenmiş süre içerisinde parlamentonun oyuyla görevden uzaklaştırılmadığı

¹⁴⁰ Arsel, *Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, s.207-209.

¹⁴¹ Ayrıntılı bilgi için bk. Gülener, s.12-14; Adnan Küçük, *ABD ve Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi ve Uygulamaları*, Adres Yayınları, Ankara, 2019, s.135-150; Şule Özsoy Boyunsuz, *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, İmge Kitabevi, Ankara, 2017, s.163-170.

¹⁴² Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, s.162.

sistemdir. Başkanlık sistemini diğer sistemlerden ayıran özellik, özerk bir kurum olarak varlığını sürdüren yürütme gücüdür¹⁴³.

Burada Sartori'yle yetinmeyerek doktrindeki diğer tanımlara da kısaca değinmek yerinde olacaktır. Aldıkaçtı'nın tanımıyla başkanlık sistemi, kuvvetler ayrılığı teorisini sert bir şekilde uygulayan, kuvvetleri birbirine kontrol ettirmekle beraber icra organının üstünlüğünü sağlayan bir hükümet tarzıdır¹⁴⁴. Kuzu'nun tanımına göre başkanlık sistemini tanımlayan üç temel nitelik vardır. Bunlardan ilki, yasama ve yürütme organları arasındaki sert kuvvetler ayrılığıdır. Buna göre yasama organı yürütme organını düşüremez, yürütme organı da yasama organını feshedemez. İkincisi, yürütme organının etkinliğidir. Başkanın psikolojik ve hukuki olmak üzere iki tür etkinlik aracı vardır. Başkanlık sisteminin üçüncü temel niteliği ise kuvvetlerin birbirini kontrol etmesidir¹⁴⁵. Yazıcı'nın tanımlamasıyla başkanlık sisteminin üç temel unsuru vardır. Bunlardan ilki yürütme gücünü tek başına kullanan başkanın doğrudan doğruya veya dolaylı olarak, sabit bir süre için halk tarafından seçilmesidir. İkincisi, yasama organının da yine belirli bir süre için aynı şekilde halk tarafından seçilmesidir. Üçüncüsü, yasama ve yürütme organlarından her ikisinin karşılıklı olarak birbirlerinin varlığına son verecek hukuki mekanizmalardan yoksun olmasıdır¹⁴⁶. Küçük ise başkanlık sisteminin asli ve zorunlu unsurlarını hem başkanın hem de yasama meclisinin halk tarafından seçilmesi, yürütmenin yasamanın güvenine dayanmaması ve yürütmenin tek kişiden oluşması olarak belirlemiştir¹⁴⁷.

Görüldüğü gibi başkanlık sistemi hakkında doktrinde yapılmış farklı tanımlar vardır. Bu tanımlar başkan ve meclisin ayrı ayrı halk tarafından seçilmesinde birleşirken, organların birbirlerinin görevlerine son verebilmeleri konusunda farklılaşmaktadırlar. Bu çalışmada yasamanın yürütme tarafından feshedilememesi, yürütmenin de yasama tarafından görevden alınamaması başkanlık sisteminin asli unsurları arasında

¹⁴³ Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, s.113-118.

¹⁴⁴ Aldıkaçtı, *Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı*, s.154.

¹⁴⁵ Burhan Kuzu, *Her Yönü ile Başkanlık Sistemi*, Babıali Kültür Yayıncılığı, İstanbul, 2017, s.21-26.

¹⁴⁶ Serap Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, 4. bs., İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2017, s.37.

¹⁴⁷ Küçük, *ABD ve Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi ve Uygulamaları*, s.30-41.

sayılacaktır. Zira aksi, Özsoy'un da belirttiği gibi sert kuvvetler ayrılığını dayanan başkanlık sisteminin özünden radikal bir sapma olacaktır¹⁴⁸.

2.3.1.1. Halk Tarafından Seçilen Devlet Başkanı

Başkanlık sisteminde başkan, Sartori'nin ifadesiyle, doğrudan doğruya ya da ona benzer bir şekilde halk tarafından seçilmektedir. Bu şekilde yürütme organı da yasama organı gibi meşruluk kaynağını doğrudan halkta bulmakta ve kuvvetler ayrılığı ilkesinin, kuvvetlerin kaynağında ayrılık unsuru gerçekleşmiş olmaktadır. Başkanın doğrudan, tek dereceli veya iki dereceli seçimle halk tarafından seçilmesi durumunda araya başka bir kurum girmemektedir. Başkanın doğrudan benzeri bir yöntemle seçilmesi durumunda araya parlamento unsuru girebilmektedir. Bu uygulama hiçbir başkan adayının oyların mutlak çoğunluğunu elde edememesi halinde başkanın, bu adaylar arasından, parlamento tarafından seçilmesi şeklinde tezahür eder. Bu uygulamada yaygın olan, en çok oy almış olan adayın parlamento tarafından başkan seçilmesidir. ABD'de mevcut olan bu uygulamayı kullanan ülkelere Arjantin ve Salvador Allende öncesi Şili örnek gösterilebilir¹⁴⁹.

Parlamento'nun halk tarafından en çok oy alan adayı başkan seçmemesi halinde, seçimin doğrudan benzeri olup olmadığı tartışılır. Parlamentonun seçim yetkisinin halk tarafından yapılan seçim sonuçları ile sınırlandırılmadığı, başkanı seçim konusunda serbest bırakıldığı hallerde başkanın doğrudan benzeri bir şekilde seçildiğinden bahsedilemez¹⁵⁰. Parlamentonun en çok oyu alan başkan adayını seçme yönünde bir teamül oluşturması halinde bile parlamentoya başkanı seçme yönünde bir yetki tanımamak gerekir. Hiçbir adayın oyların mutlak çoğunluğunu alamaması halinde ya anayasa doğrudan en çok oy alan adayın başkan olacağı yönünde bir kural koymak gerekmekte ya da en çok oy alan belirli sayıda aday içerisinde tekrar halk oylamasına gidilmesi şeklinde bir düzenleme yapılması gerekmektedir. Parlamentonun adaylar içerisinde bir sınırlamaya tabi olmaksızın başkan seçtiği

¹⁴⁸ Özsoy B., *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, s.107.

¹⁴⁹ ABD'de başkan iki dereceli seçimle belirlenir. İkinci temsilciler başkanı belirleyemezlerse yani adaylardan hiçbiri oyların salt çoğunluğunu alamazsa Temsilciler Meclisi en çok oyu almış 3 aday arasından birisini başkan seçer. Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, s.114-115. Başkanın seçimiyle ilgili ayrıntılı bilgi için bk. Gülgün Erdoğan Tosun, Tanju Tosun, *Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri*, Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1999, s.59-62.

¹⁵⁰ Nur Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Yetkin Yayınları, Ankara, 1999, s.35-37.

durumda ise kanaatimiz, başkanın halk tarafından doğrudan benzeri değil ancak dolaylı bir şekilde seçilmiş olduğu yönündedir.

Başkanlık sistemini uygulayan ülkelerde seçimler genellikle iki dereceli olmaktadır. İki turlu seçimler aşırı uçtaki adayların ilk turda sınırlarını görmesini sağlayıp ilk turda öne çıkan iki adayın belirli olmasını sağlayacaktır. Bu da ilk turda öne çıkan iki adayın tespit edilerek partiler arası ittifak çalışmalarının başlatılmasını ve sonuçta ülkedeki siyasi parçalanmışlığa son verilmesini sağlayacaktır. Böylece ikinci turda aday % 50'nin üzerinde oy alabilecektir. İki turlu seçim sistemi siyasi parçalanmayı azaltıp, uzlaşmayı geliştirmesi bakımından faydalı bulunmaktadır¹⁵¹. Bununla beraber iki turlu seçim sistemi başkanlık sistemi için bir zorunluluk değildir. Meksika başkanlık sistemini uygulayıp tek turlu seçim yapmaktadır. Keza seçim sistemi başkanlık hükümeti sisteminin esaslı bir unsuru değildir. Burada önemli olan başkanın mutlaka doğrudan veya doğrudana benzeri bir yöntemle seçilmesi gerektiğidir. Yukarıda açıklandığı gibi başkanın meclis tarafından seçildiği hallerde halk tarafından yapılan seçim sonuçlarının meclis için bir sınırlama teşkil etmesi, seçimin doğrudan benzeri bir nitelik kazanması bakımından önemlidir. Aksi takdirde, başkanın seçiminde meclisin yetkisinin basit bir onay olmaktan çıkarak meclisin gerçek tercihi yaptığı, belirleyici bir seçme yetkisi haline geldiği durumlarda, ortada halk tarafından değil parlamento tarafından seçilmiş bir başkan olacaktır. Başkanın halk tarafından seçilmesi unsurundan sapılması, sistemi bütünüyle başkanlık sistemi olmaktan çıkaran bir sapmadır¹⁵².

2.3.1.2. Yasama ve Yürütme Organlarının Birbirlerini Görevden Uzaklaştıramamaları

Başkanlık sistemi yasama ve yürütme organlarının organik ve fonksiyonel bakımdan sert ayrılıklarına dayanır. Organik ayrılık ayrı ayrı göreve gelmeleri yani parlamenter sistemlerde olduğu gibi yürütmenin yasamanın içinden çıkmaması ve birbirlerinin

¹⁵¹ Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, s.115. İki turlu seçim sistemi, faydalı yanlarının yanında ikinci turda siyasi pazarlıkların artarak siyasi ahlaksızlaşmaya neden olması gibi dezavantajları da bünyesinde barındırmaktadır. Yasin Aydoğdu, *Seçim Sistemleri ve Türkiye*, Adalet Yayınları, Ankara, 2015, s.61-62.

¹⁵² Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, s.37, 173. Ayrıntılı bilgi için bk. Nebi Miş, Ali Aslan vd., "Dünya'da Başkanlık Sistemi Uygulamaları ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Güney Kore, Şili", (ed.: Nebi Miş, Burhanettin Duran), *Türkiye'de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi*, 3. bs., Seta Yayınları, Ankara, 2017, s.152.

görevlerine karşılıklı olarak son verememeleridir. Fonksiyonel ayrılık ise faaliyetlerini yürütürken birbirlerine karışamamaları, müdahale edememeleri, her organın sadece kendi görev alanındaki fonksiyonlarla ilgilenmesidir.

Başkanlık sistemlerinde belirli bir dönem için seçilen başkan yasamanın güvenine dayanmaz. Başkanlık sistemlerinde başkan, görev süresi içerisinde görevden uzaklaştırılmaz. Bu sistemde yürütme organı göreve gelince parlamentodan bağımsız olduğu gibi görevinin devamında da parlamentoya bağlı değildir. Yürütme, parlamenter sistemdeki gibi parlamentonun güvenine bağlı değildir. Böylece yürütme göreve gelişi esnasında yasama kuvvetinden ayrı olduğu gibi görevinin devamında da yasama kuvvetine bağlı değildir¹⁵³. Parlamenter sistemlerde hükümet yasamaya karşı sorumlu, hesap veren ve yasamanın güvenine dayanan bir organken; başkanlık sisteminde başkan impeachment hali dışında sorumsuzdur. Başkan parlamentonun beğenmediği bir siyaset izlese de vatan hainliğine varan ciddi bir eylemde bulunmadığı takdirde önceden belirlenen, uzatılıp kısaltılması mümkün olmayan görev süresi içerisinde kendi siyasetini kendisi oluşturur. Burada başkanın cezai sorumluluğunu doğuran impeachment istisnai bir durum olup başkanın parlamentoya karşı siyasi açıdan sorumsuz olması özelliğini değiştirmez¹⁵⁴.

Peki ya yürütme organının diğer üyeleri? Esasen ABD’de yürütme üyeleri de yasama organı tarafından seçilemez ve görevden alınamazlar. Bu kişileri başkan belirler, parlamento tasdik eder. Fakat farklı ülkelerde uygulanan başkanlık sistemlerinde bu esastan sapılmıştır¹⁵⁵. Sartori’ye göre, başkan hariç yürütme üyelerinin parlamentonun güvensizlik oyuyla görevden alınması durumunda da başkanlık sistemi olmaya devam etmektedir. Sonuçta kabine mevkilerini dilediği gibi dolduran

¹⁵³ Kubalı, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Siyasi Rejimler*, s.639-640. Ayrıca bk. Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, s.37.

¹⁵⁴ Aldıkaçtı, *Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı*, s.155. Ayrıca bk. Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, s.38-39. ABD’de Başkan Nixon hakkında impeachment usulünün devreye sokulmasının ardından başkanın istifası bu uygulamanın siyasi sorumluluğa yaklaştığının bir göstergesidir. Bu usulün tekrarlanması halinde ABD’de de İngiltere’deki gibi cezai sorumluluğun siyasi sorumluluğa dönüşmesiyle sonuçlanabilirdi. Teziç, *Anayasa Hukuku*, s.533-534. Küçük ise impeachment kapsamında görevden almanın gerekçesinin çoğu kez cezai anlamda suç içermeyen davranışları kapsadığını, bu suçların mutlaka cezai anlamda suçlar olmadığını belirtmiştir. ABD’deki yorumcuların çoğunluğu da impeachment uygulamasında geçen ağır suçlar ve kabahatler ifadesinin, siyasi suçlara atıfta bulunan teknik terimler olduğunu ifade etmişlerdir. Ancak yaygın kullanım, impeachment’ın cezai bir yol olarak kabul edilmesi yönünde olması sebebiyle çalışma boyunca impeachment cezai bir usul olarak ele alınacaktır. Küçük, *ABD ve Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi ve Uygulamaları*, s.152.

¹⁵⁵ Başkanın atadığı kabinenin parlamento tarafından güvensizlik oyuyla düşürülebildiği ülkelere örnek olarak Şili, Ekvador, Uruguay ve Peru örnek gösterilebilir. Nal, s.83.

yine başkandır¹⁵⁶. Sartori'nin aksine kabine üyelerinin yasama organının güvensizlik oyuyla görevden uzaklaştırılmasının başkanlık sistemiyle bağdaşmayacağı yönünde görüşler de mevcuttur. Bu görüşe göre kabine üyelerini başkanın ataması, bu üyelerin yasama tarafından görevden alınması durumunu değiştirmeyecektir¹⁵⁷. Kanaatimizce de yürütme organının organik açıdan tek yetkilisi başkan olmalıdır. Parlamantonun başkana bağlı olarak çalışıp başkanın politikalarını yürüten bakanları görevden alması, ilgili bakanın icraatlarını beğenmediğini değil bizzat başkanın politikalarını tasvip etmediğini gösterecektir. Bu durum parlamento tarafından görevden alınmasını istediği başkana karşı bir yıldırma aracı olarak kullanılabilir. Başkanlık sistemindeki parlamento, hali hazırda başkanın atadığı üyeleri onaylamak, suç işleyen bir bakan hakkında impeachment yoluyla cezai işlem yürütmek yetkilerine sahip olduğundan bir de bakanları görevden alma yetkisine sahip olması sistemdeki dengeleri değiştirecektir.

Kuvvetlerin sert bir şekilde birbirinden ayrıldığı başkanlık sisteminde yasamanın yürütmeyi atayıp görevden alamaması gibi yürütmenin de yasama üzerinde göreve geliş ve ayrılış konularında belirleyici olamaması gerekmektedir. Peki başkana böyle bir yetki verilirse sistem başkanlık sistemi olmaktan çıkar mı? Shugart ve Carey gibi yürütmenin başının ve meclisin görev sürelerinin sabit olmasını ve her iki organın karşılıklı birbirlerinin güvenine bağlı olmamasını başkanlık sisteminin asli unsurları arasında tanımlayanlar yürütmenin yasamayı fesih yetkisiyle donatılmasını sistemin zorunlu unsurlarının bir ihlali olarak tanımlamaktadırlar. Onlara göre böyle bir sistem başkanlık sistemi olmaktan çıkacaktır¹⁵⁸. Yürütmenin başındaki tek kişi olup, yasama organı tarafından görevden alınması mümkün olmayan başkana meclisi fesih yetkisinin verilmesi başkanı fevkalade güçlü kılmaktadır. Ayrıca başkana bu yetkinin verilmesi, düşünüldüğü gibi çift meşruluk sorunundan kaynaklanan kilitlenmelerin aşılmasını sağlamayabilir çünkü seçimler sonucunda oluşan meclis yine başkana muhalif olabilir. Bunun yanında bu yol, uzlaşmayla sorunların giderilmesinin aksine siyasal kutuplaşmayı daha da artırıcı bir etki gösterebilir¹⁵⁹. Buna karşılık Sartori'ye göre, devlet başkanına bu yetkinin verilmesi kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir ihlalidir fakat sistemin zorunlu unsuru olarak kabul edilen diğer unsurlarının bulunması

¹⁵⁶ Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, s.114.

¹⁵⁷ Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, s.39-40.

¹⁵⁸ Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi* s.38-39.

¹⁵⁹ Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi* s.196.

halinde, fesih yetkisi sistemi başkanlık sistemi olmaktan çıkarmaz. Sartori, bu yetkinin anormal olduğunu kabul etmekle beraber başkanlık sistemini sırf bu nedene dayanarak yeniden sınıflandırmaya karşı çıkmaktadır. Zira yazara göre başkanlık sisteminin asıl belirleyici unsuru bağımsız yürütmedir¹⁶⁰.

Uluşahin, başkanın meclisi feshedebilmesini kuvvetler ayrılığı ilkesinden uzaklaştırıldığı için sistem içi sapma olarak kabul ederken, meclisin başkan ve kabinesini görevden uzaklaştırabilmesini başkanlık sisteminden sapma olarak ele almaktadır¹⁶¹. Yasama ve yürütme organlarına her iki yetkinin bir arada ve karşılıklı olarak tanındığı sistemler ise başkanlık sistemi olarak kabul edilmezler. Bunun sebebi başkanın yasama organını fesih yetkisine sahip olması değil; yasama organının güvensizlik oyuyla yürütmeyi düşürebilmesidir. Uluşahin'e göre bu sistemleri başkanlık benzeri ya da yarı başkanlık olarak adlandırmak daha anlamlıdır. Uluşahin bu görüşlerini şu şekilde ifade etmektedir:

“Başkanlık sisteminin işleyişindeki güçlükleri ortadan kaldırmak amacıyla, yasama meclisine ya da başkana tek taraflı ya da karşılıklı olarak tanınmış olan bir diğerinin varlığına son verebilme yetkisi, parlamenter sistemde yarattığı etkiyi yaratarak, tıkanıklıkların aşılmasını sağlamamaktadır.”¹⁶²

Genel kabul başkanlık sistemlerinde yasama organının da yürütme organı tarafından süresinden önce görevden alınamayacağı, feshedilemeyeceğidir. Yasama ve yürütme organlarının bir kere seçildikten sonra görev sürelerinin sonuna kadar kesintisiz olarak faaliyetlerini yürütmeleri amaçlanır¹⁶³. Fakat bazı görüşlere göre başkanın meclisi fesih yetkisinin bulunmaması başkanlık sisteminin asli bir unsuru değildir. Başkanın yasama organının görevine son verebilmesi sistemi başkanlık sistemi olmaktan çıkarmaz. Sadece sistemden bir sapma olarak değerlendirilebilir. Başkan meclisi fesih yetkisine sahip olsa da sistem başkanlık sistemi olarak anılmaya devam

¹⁶⁰ Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, s.118.

¹⁶¹ Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi* s.182.

¹⁶² Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, s.193, 197.

¹⁶³ Teziç, *Anayasa Hukuku*, s.533. Ayrıca bk. Kubalı, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Siyasi Rejimler*, s.639; Arsel, *Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, s.334.

edecektir. Sonuç olarak bu görüşe göre yürütme organının meclisi görevden alamaması ancak başkanlık sisteminin tali özelliğini oluşturur¹⁶⁴.

2.3.1.3. Yürütme Organının Tek Başlı Olması

Başkanlık sisteminde yürütme organı tek kişiden oluşmaktadır. Başkan hem devlet başkanı hem de hükümet başkanıdır¹⁶⁵. Bu sistemde parlamenter sistemlerdeki gibi kabine diye bir yapılanma yoktur. Bütün icra yetkileri kendisinde toplanan başkan bizzat seçtiği bakanlarla yürütme faaliyetini yerine getirmektedir. Başkanın seçtiği ve bizzat başkana bağlı olarak çalışan bu bakanlar yürütme faaliyetini gerçekleştirmede başkana yardımcılık ve danışmanlık yaparlar¹⁶⁶. Bakanları atayan ve azleden, onlara emir ve talimat veren bizzat başkandır. Bakanlar başkanın kararlaştırdığı siyaseti uygulamakla yükümlüdürler. Bu sistemde yürütmeye ilgili her şeyi kararlaştıran başkandır. Bu sebeple başkanlık sisteminde bir başbakan bulunmamaktadır. Bu haliyle yürütme başkanın başkanlığında toplanan koca bir kabineyi oluşturmaktadır¹⁶⁷. Bazı düşünürlere göre bugün gelinen noktada başkan, yeryüzündeki herhangi bir kraldan daha güçlüdür¹⁶⁸.

¹⁶⁴ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, s.574. Küçük, bu durumun ABD’de tatbik edilen saf başkanlık sisteminden bir sapma anlamına geleceğini belirtmiştir. Adnan Küçük, “Ak Parti’nin Başkanlık Sistemi Modelinin ABD’deki Başkanlık Sistemi Modelinden Farklılık Arz Eden Yönleri”, *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 1, 2016, s.30.

¹⁶⁵ Lijphart’a göre başkanın hem devlet başkanı hem de hükümet başkanı olması gerekmez. Başkanın devlet başkanı olmak sıfatıyla sahip olduğu sembolik bir takım yetkilerin kendisinden alınarak başka birisine verilmesi sistemi başkanlık sistemi olmaktan çıkarmaz. Arend Lijphart, *Introduction, Parliamentary versus Presidential Democracy*, New York, Oxford University Press, 1992’den naklen Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, s.43-45.

¹⁶⁶ Amerika’da uygulanan başkanlık sisteminde başkanın atadığı bakanların, anayasadaki adıyla sekreterlerin, yanında bir de başkanla beraber 4 yıllık bir süre için seçilen başkan yardımcısı bulunur. Başkan yardımcısının ikinci meclis olan Senato’ya başkanlık etmek ve başkanlık makamının boşalması halinde başkanın yerine almaktan başka anayasayla belirlenmiş bir görevi yoktur. Teziç, *Anayasa Hukuku*, 533.

¹⁶⁷ Başkanlık sisteminde her şeye başkanın karar verdiğine, bakanların sadece onun siyasetini uygulamakla görevli olduklarına örnek olarak şu hadise gösterilebilir. Lincoln’ün sekreteriyle yaptığı bir toplantıda bir konuda sekreterleriyle tamamıyla zıt düşen Lincoln “Yedi hayır ve bir evet, evetler kazanmıştır efendiler.” ifadesini kullanmıştır. Aldıkaçtı, *Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı*, s.155-156. Ayrıca bk. Arsel, *Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, s.224. Bu konudaki bir diğer örnek, Başkan Wilson’un hastalığı sırasında, dışişleri bakanının diğer bakanları takip edilecek politikayı kararlaştırmak üzere toplantıya çağırmasının ardından yaşanmıştır. Wilson Dışişleri Bakanı Lansing’i kendi politikasının dışına çıktığı, halbuki anayasanın devleti idare yetkisini yalnızca ona verdiği gerekçesiyle azletmiştir. Selçuk Özçelik, *Esas Teşkilat Hukuku Dersleri*, I. Cilt, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982, s.307.

¹⁶⁸ Eroğul, s.60. Bu sistemde başkan adeta bir Ortaçağ devlet başkanı gibi başına buyruk hareket edebileceği ifade edilmektedir. Aldıkaçtı, *Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı*, s.174. Sınırlı monarşilerde hükümdarlar ne ise başkanlık sistemindeki başkan da odur. Hatta başkana

Başkanlık sisteminde başkanın hükümet başkanı olması zorunludur. Sartori ve Lijphart'a göre başkanın aynı zamanda devlet başkanı olması gerekmez. Başkan dışında sembolik yetkileri olan bir devlet başkanlığı makamının bulunması sistemi başkanlık sistemi olmaktan çıkarmaz. Uluşahin'e göre de halkoyu ile seçilip, belirli bir süre görev yapan ve bu süre zarfında kabinesini serbestçe atayıp azledebilen hükümet başkanı, sistemin başkanlık sistemi olarak anılmasında asıl belirleyici olan husustur¹⁶⁹.

2.3.2. Başkanlık Sisteminden Sapma ve Başkanlık Sistemine İlişkin Görüşler

Dünyada parlamenter sistem yönünde yaşanan hükümet sistemi değişiklikleri yönünü yarı başkanlık ve bilhassa başkanlık sistemine doğru değiştirmiştir. Ülkeler başkanlık sistemi tercihlerinde güçlü ve istikrarlı yürütme, kuvvetlerin sert ayrılığı gibi olumlu sebeplere dayanmaktadırlar. Bununla beraber başkanlık sistemi bütün ülkelerde aynı şekilde uygulanmamaktadır. Sartori'nin ifadesiyle başkanlık sistemleri kendilerine özgü sistemsal mantıkları nedeniyle bir küme oluştururlar. Aralarında farklılıklar olsa da bu mantıksal çerçeveden çıkmadıkça yeni sistemler keşfetmeye ya da icat etmeye kalkışmamak gerekmektedir¹⁷⁰.

ABD'deki başkanlık sisteminin başka ülkelerde model alınmasıyla beraber, sistemdeki farklılıklar zamanla çoğalıp somutlaşmıştır. Bu da bizi bir tane değil birden farklı başkanlık sistemleri olduğu sonucuna ulaştırmaktadır. Ancak dikkat edilmesi gerekir ki yukarıda belirtilen başkanlık sisteminin asli unsurlardan yapılan sapmalar sistemi başkanlık sistemi dışına iterken; sistemin tali unsurlarında yapılan sapmalar ise sistem içi sapma olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla yeni sistemler

dört senede bir seçilen kral bile denilebilir. Kubalı, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Siyasi Rejimler*, s.638-639.

¹⁶⁹ Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, s.46.

¹⁷⁰ Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, s.116.

icat etmeyip sistem içi sapmaları başkılık sisteminin olumlu ya da olumsuz¹⁷¹ uygulamaları olarak kabul etmek gerekmektedir¹⁷².

Bu başlıkta başkanlık sistemi hakkında olumlu ve olumsuz görüşlere yer verilecektir. Bu yapılırken başkanlık sistemlerinin genel işleyişi hakkındaki görüşlerin yanında doktrinde Türkiye eksenli oluşmuş görüşlere de değinilecektir. Zira son yıllarda ülke gündeminde olan başkanlık sistemi tartışmaları sebebiyle doktrinde bu konuda epey bir bilgi ve düşünce birikimi bulunmaktadır.

2.3.2.1. Olumlu Görüşler

Demokratik hükümet sistemleri içerisinde olan başkanlık sistemi, doktrinde genellikle olumsuz yönleriyle ön plana çıkmaktadır. Ancak bütün sakıncalı görüşlere rağmen başkanlık sisteminin bütün dünyada ön plana çıkmasının belirli başlı sebepleri vardır. Bunlardan yabana atılamayacak olanların ilki askeri ve ekonomik alanın yanında siyasi olarak da büyüyen güç olarak ABD'nin dünya siyaseti üzerindeki belirleyiciliğinin artmasıyla sadece Güney Amerika'da değil bütün dünyada başkanlık sisteminin giderek yaygınlaşmakta olmasıdır. Diğer sebepler başkanlık sisteminin kendisine özgü özelliklerinden kaynaklanmaktadır. Bunlar kısaca devlet fonksiyonları içerisinde yürütme organına verilen yetkilerin çoğalması, başkanlık sisteminin yürütmede istikrarı sağlayıp hızlı bir karar alma mekanizması meydana getirmesi, kuvvetlerin sert ayrılığının daha iyi bir yönetim sağlayacak olmasıdır. Bu başlık altında sistemin tercih edilmesinde yatan nedenlere daha yakından değinilecektir.

İstikrar, başkanlık sisteminin savunulmasında başta gelen sebeptir. Başkanlık sisteminin parlamenter sisteme karşı üstün olduğu konusunda ileri sürülen ilk tez, bu sistemin istikrarlı olduğudur. Başkanın belirli bir süre için seçilmesi ve bu süre içerisinde görevden alınmaması bu sistemde hükümet krizlerinin meydana

¹⁷¹ Doktrinde, ABD'de uygulanan başkanlık sisteminin özelliklerinden kısmen de olsa uzaklaşan sistemler, başkanlık sisteminden sapma olarak değerlendirilmekte ve bu sistemlere kötüleyici bir tabirle "başkancı" sistem denilmektedir. Bu itibarsızlaştırıcı tabirin kullanılmasının sebebi, denge ve denetleme mekanizmalarını aksak kuran bu sistemlerin zamanla devlet başkanının siyasi hayatı kendi tekeli altına aldığı sistemler haline dönüşüyor olmasıdır. Başkancı sistemlerle ilgili ayrıntılı bilgi için bk. Teziç, *Anayasa Hukuku*, s.539-541.

¹⁷² Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, s.163. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bk. Küçük, *ABD ve Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi ve Uygulamaları*, s.315-429.

gelmesini ihtimal dışına çıkarmaktadır¹⁷³. Bu sistemde tek başlı olan yürütmenin, başkanın halk tarafından seçilmesi, hükümetin belirlenmesi aşamasında krizlerin meydana gelmemesini sağlamakta, tek kişiden oluşan yürütmede koalisyonun olmaması ise yürütmenin görevinin devamındaki krizleri ortadan kaldırmaktadır. Ayrıca başkanın görevden alınmaması yürütmenin görev süresinin sürekliliğini sağlamaktadır¹⁷⁴. Türkiye’de başkanlık sistemini AK Parti hükümeti döneminde ilk defa ortaya atan Kuzu, tanıklık ettiği koalisyon dönemlerinden hayli etkilenmiş olacaktır ki Hobbes’un devletin olmadığı, otorite boşluğunun ortaya çıktığı dönemden korktuğu gibi¹⁷⁵; o da koalisyon hükümetlerinden korkmaktadır. Bu nedenle Kuzu, başkanlık sisteminin istikrar getireceğini ve bunun Türkiye için önemini her fırsatta dile getirmektedir. Başkanlık sistemini benimsemesinde anahtar rolü oynayan istikrar ilkesine Türkiye’nin neden ihtiyaç duyduğunu, yürütme organının güçlendirilmesi gereğinden hareketle açıklamaktadır. Dünyada da genel eğilim yürütme organının güçlendirilmesi yönündedir. Çağımızda en iyi devletin en az müdahale eden devlet olduğu anlayışı zayıflamıştır¹⁷⁶. Yazara göre 1921 ve 1924 Anayasaları döneminde devlet hayatını zaafa uğratacak bir iktidar boşluğu olmamasının sebebi kuvvetler birliği ilkesinin bu dönemlere hakim olmasıdır. Daha sonraki dönemde 2 kere askeri darbe olmasının nedeni ise yürütme organına gerekli olan dozda güç ve kuvvetin verilmemiş olmasıdır. Yürütme organını güçlendiren 1982 Anayasası’nın sıkıntısı ise hangi sistemi benimsediğinin belli olmaması, nevi şahsına münhasır bir sistem benimsemesidir¹⁷⁷.

¹⁷³ Bu görüşe göre siyasi krizlerin yanında kesintisiz görev süresi olan başkanla ekonomik krizlerin de önüne geçilmiş olacaktır. Kaya, s.48.

¹⁷⁴ Mesut Aydın, “1982 Anayasası’nda Hükümet Sisteminin Niteliği ve Başkanlık Hükümeti Sistemine Geçilmesine Yönelik Tartışmalar Çerçevesinde Bir Değerlendirme”, *Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Sayı 2, 2016, s.29-30. Aynı yönde bk. Faruk Bilir, “Türkiye’ye Özgü Yeni Bir Hükümet Modeli Cumhurbaşkanlığı Modeli”, *Yeni Türkiye*, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Özel Sayısı, 2017, s.529-530.

¹⁷⁵ Ayrıntılı bilgi için bk. Yahya Kazım Zabunoğlu, “Thomas Hobbes, Hayatı, Eserleri ve Hukuki Fikirleri”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Sayı 1, 1957, s.224.

¹⁷⁶ Burhan Kuzu, *Anayasa Hukukumuzda Yürütmenin Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1987, s.77-79.

¹⁷⁷ Burhan Kuzu, “Neden Başkanlık Hükümeti”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.25-28. Doktrinde bir grup yazar tarafından parlamenter sistemin Türkiye’yi askeri darbelerle götürdüğü ileri sürülse de buna karşı çıkan yazarlar tarafından darbelerin ortaya çıkma nedeninin hükümet sistemi olmadığı belirtilmektedir. Gözler, başkanlık sistemlerinde parlamenter sistemlere nazaran daha çok darbe olduğunu ifade etmektedir. Zira en çok darbe başkanlık sistemini uygulayan Güney Amerika ülkelerinde olmaktadır. Gözler, *Elveda Anayasa*, s.77.

Başkanlık sisteminde mümkün olmayan koalisyonlar parlamenter sistemin çıkmazlarından birisidir¹⁷⁸. Hiçbir siyasi partinin tek başına iktidara gelemeyip koalisyon hükümetlerinin başta olduğu dönemlerde Fransa’da 70 yılda 104, Portekiz’de 13 yılda 16 hükümet kurulmuştur. Almanya, İtalya ve Türkiye’de de durum farklı değildir. Türkiye’de de 1970 ve 1980 yılları arasında 12 farklı hükümet kurulmuştur. Bu görüşü savunanlara göre çok partili bir ortamda nispi temsil sistemi ile uygulanan parlamenter sistem ciddi sorunlara yol açmaktadır. İşte bu kötü tabloya kalıcı bir çözüm oluşturmak için başkanlık sistemi getirilmelidir. Başkanlık sisteminde halk tarafından belirli bir süre için seçilen başkanın bir kere göreve geldikten sonra azledilemeyişi hükümete istikrar ve politikalarına süreklilik sağlamaktadır¹⁷⁹. Atar’a göre Türk siyasal kültürünün en büyük sorununun uzlaşma sorunu olduğu düşünülürse Türkiye’de parlamenter sistemin de yarı başkanlık sisteminin de işlemeyeceği açıktır. Keza siyasi geçmişimize bakıldığında çok kısa dönemler hariç tek parti yönetimi kurulamamıştır. Çok partili bir sistemde koalisyonlara, koalisyonlarda ise uzlaşma kültürüne ihtiyaç vardır. Uzlaşma kültürünün olmadığı Türk toplumunda istikrarı sağlamanın yolu başkanlık sistemini kabul etmekten geçmektedir¹⁸⁰.

Hükümetlerin yetkilerinin fazlalığına rağmen istikrarsızlığının yapısal ve konjektürel sorunlardan kaynaklandığını belirten Fendoğlu, başka bir noktaya daha dikkat çekmektedir. Fendoğlu, Türkiye’de belediyelerin hükümetlerden daha istikrarlı olduklarını belirtmektedir. Yazara göre bir beldenin belediye başkanının hükümetten daha sağlam temeller üzerinde oturması doğru değildir. Belediye başkanları vatana ihanet gibi ağır bir suç işlemedikleri sürece beş yıl istikrarlı olarak projelerini

¹⁷⁸ Namık Kemal, Öztürk, Hüseyin Kurt, “Hükümet Sistemlerinin Tanıtılması”, *Başkanlık Sistemi*, (ed.: Murat Aktaş, Bayram Coşkun), Liberte Yayınları, Ankara, 2015, s.74. Başkanlık sistemlerinde koalisyon olmadığı görüşüne karşıt olarak Brezilya, Ekvador ve Uruguay örneklerine bakılabilir. Bu tür ülkeler üzerinde yapılan araştırmalar başkanların sıkça koalisyon arayışlarına girdiklerini göstermektedir. Serdar Güleler, *Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Şili, Güney Kore*, Seta Yayınları, İstanbul, 2016, s.17.

¹⁷⁹ Kuzu, *Neden Başkanlık Hükümeti*, s.30. Ayrıntılı bilgi için bk. Ayhan Döner, “Başkanlık Sisteminin Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.673-674; Hasan Tahsin Fendoğlu, “Başkanlık Sisteminin Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.567-586; R. Bülend Kırmacı, “Türkiye’de Başkanlık Sistemi Tartışmaları”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.520.

¹⁸⁰ Yavuz Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 11. bs., Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2017, s.179. 1982 Anayasası’nın getirdiği çift başlılık sorunu ve bu sorunun getirdiği krizler başkanlık sisteminin benimsenmesinde öne sürülen diğer gerekçelerdendir. Murat Yanık, *Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, 2.bs., Adalet Yayınevi, Ankara, 2013, s.131-133. (İlgili esere olan atıflarda, eser adının kısaltması olarak “Başkanlık Sistemi” kullanılacaktır.)

yürütebilirken, hükümetler küçük bir sarsıntıda devrilmektedirler. Bu istikrarsızlık sorunu başkanlık sistemi ile giderilebilir¹⁸¹.

Türkiye’de yaşanan cumhurbaşkanı-hükümet krizleri parlamenter sistemin çıkardığı bir diğer sorundur. Cumhurbaşkanı Turgut Özal ile Başbakan Süleyman Demirel; Cumhurbaşkanı Mesut Yılmaz ve Başbakan Yıldırım Akbulut; Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel ile Başbakan Tansu Çiller; Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer ile Başbakan Recep Tayyip Erdoğan arasında bu tür çatışmalar görülmüştür. Ancak başkanlık sisteminde yürütme tek başlı olacaktır ve bu sebeple iki baş arasında yaşanan tartışmalar da tarihe karışacaktır¹⁸². Özellikle cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi halinde bu çatışmaların daha da artacağına dikkat çeken Kuzu, anayasa değişikliğiyle ya yarı başkanlık sistemine ya da başkanlık sistemine geçilerek bu çatışmaların önlenmesi gerektiği kanaatinde¹⁸³.

Başkanlık sisteminin en çekici yönü istikrarlı hükümetlerin yanında güçlü bir yürütme organı yaratmasıdır. Bunun birkaç sebebi vardır. Bunlardan ilki, yürütmenin tek kişi tarafından yönetilmesinin verdiği hız ve enerjidir. Bu durumda kendi içerisinde görüş ayrılığına düşme ihtimali olmayan yürütme, faaliyetlerini daha kolay gerçekleştirecektir. Gelişen teknolojiyle beraber gerek toplum hayatındaki gerekse demokratik alandaki eğilim yürütmenin hızlı karar alabilen bir organ olması yönündedir. Yürütmenin başında tek kişinin bulunması daha hızlı karar almasını sağlayacak ve bu şekilde idare çağın gereklerine ayak uydurulabilecektir¹⁸⁴. Başkanlık sistemi, hızlı karar alma ve bunları hızlı uygulamaya koyabilme imkanlarını sağlamaktadır. Bu konuda Duverger’in 1974 yılında söylediği şu sözler örnek gösterilmektedir: “*Dünya ekonomisinin bu aşamasında, parlamentarizmin hukuki çerçevesi yetersiz kalıyor. Yürütme, hızlı, dakik, anında ve esneklik içinde kararlar almak zorunda. Bu kararların muazzam bir teknik bilgiye dayanması gerekiyor.*”¹⁸⁵ İkincisi, başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesinin başkana sağladığı prestij ve meşruiyettir. Üçüncüsü başkanın siyasi olarak sorumsuz olması, görevden alınmamasıdır. Bu üç faktör başkanı dolayısıyla yürütme organını

¹⁸¹ Fendoğlu, *Başkanlık Sisteminin Türkiye’de Uygulanabilirliği*, s.583.

¹⁸² Fendoğlu, *Başkanlık Sisteminin Türkiye’de Uygulanabilirliği*, s.585.

¹⁸³ Kuzu, *Neden Başkanlık Hükümeti*, s.48.

¹⁸⁴ Hayri Keser, “Başkanlık Sistemi”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.430-438.

¹⁸⁵ Fendoğlu, *Başkanlık Sisteminin Türkiye’de Uygulanabilirliği*, s.583.

güçlü kılmaktadır¹⁸⁶. Bunun yanında Kuzu'ya göre başkanlık sistemindeki sert kuvvetler ayrılığı, güçlerin kendi alanlarında uzmanlaşmasını kolaylaştırır ve böylelikle her kuvvet kendi alanında etkinliğini artırır. Bu sistemde görev süreleri sabit olan yasama ve yürütme organları kesintisiz olarak görevlerini yerine getireceklerdir. Özellikle bu durum hükümetin politikalarına süreklilik sağlayacak, gerek yurt içinde gerek yurt dışında politikalarını yerine getirirken taviz vermemesini sağlayacaktır. Yürütmenin bu yapısının kriz dönemlerinde ve acil durumlarda hızlı hareket etmesini, etkin politika yürütmesini sağlayacaktır. Yasamada ise milletvekillerinin partilerinin düşme korkusu olmadan oy kullanmalarının parti disiplini ve sınıf çıkarlarını aşarak, vicdanlarının sesine kulak vererek, özgürce oy kullanmalarını sağlayacağı savunulmaktadır¹⁸⁷.

Doktrinde başkanlık sisteminden yana olanların ileri sürdüğü bir diğer argüman da başkanlık sisteminin kuvvetler ayrılığı ilkesini tam olarak gerçekleştirmiş olmasıdır. Bu sistemde Kuzu'nun deyişiyle yasama, yürütme ve yargı çok yetkilidir ancak her biri sadece kendi alanlarında yetkilidir. Yasama organı kanun yapmayla, bütçeyle ve bünyesindeki daimi komisyonlar aracılığıyla yürütmeyi denetlemekle ilgilenir, yürütme yasamanın çıkardığı kararları uygulama ve ayırdığı parayı harcamada yetkilidir. Yargı kuvveti ise bütün demokratik sistemlerde olduğu gibi yasama ve yürütme kuvvetlerinden bağımsızdır. Kuvvetler faaliyet alanlarında oldukları gibi göreve gelişlerinde ve görevlerinin devamında da birbirlerinden bağımsızdırlar. Birbirlerinin varlıklarına son veremezler. Başkanlık sistemini savunan görüş, parlamenter sistemde yürütme kuvvetinin yasamanın içerisinden çıkmasının, partilerin de siyasi hayata egemen olmasıyla beraber kuvvetler birliğine yol açtığını belirtmektedir. Bu bağlamda Türkiye'de de tek parti dönemlerinde yasama ve

¹⁸⁶ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, s.581-582. Güçlü yürütme anlayışının hukuki gerekçeleri günümüzde kuvvetler ayrılığı ilkesinin anlamının değişmiş olması, parlamenter rejimden yapılan sapmaların gerçekleşmesi, iktidarın kişiselleşmesi ve sosyal devlet anlayışının gelişmesidir. Başkanlık sisteminin getireceği güçlü yürütmeye duyulan ihtiyacın hukuki olmayan gerekçeler teknik gelişmeler ve olağanüstü hallerdir. Yanık, *Başkanlık Sistemi*, s.103-107.

¹⁸⁷ Kuzu, siyasi sistemde köklü reformlar gerçekleştirilmeden ekonomideki ve toplumdaki sorunların çözülemeyeceği ifade edilmektedir. Demokrasiye yeni geçen ülkelerde yürütmenin başını halkın seçtiğini, Filistin'in de buna örnek olduğunu belirten yazar, Türkiye'nin mutlaka başkanlık sistemine geçmesi gerektiğini ifade etmektedir. Kuzu, *Neden Başkanlık Hükümeti*, s.35, 49-50. Benzer görüşte olan Yanık, Türkiye'nin mevcut hükümet sistemiyle bölgesel bir güç, küresel bir aktör olamayacağını savunmaktadır. Ancak Amerika'da olduğu gibi işleyen ve istikrarlı bir yönetimle büyük başarılar ulaşılabileceğini belirtmektedir. Bu sebeple yazar, klasik başkanlık sisteminin tercih edilmesi gerektiğini, başkancı sistemlerden uzak durulması gerektiğini belirtmektedir. Murat Yanık "Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.667. (İlgili esere olan atıflarda, eser adının kısaltması olarak "Başkanlık Sistemi ve Türkiye" kullanılacaktır.)

yürütme kuvvetleri yürütmenin elinde birleşmiş ancak çok parti dönemlerinde yasamada birleşmiştir. Sonuç olarak iki dönemde de parlamenter sistem kuvvetler ayrılığını getirmemiştir fakat başkanlık sisteminin temelinde bütün kuvvetlerin organik ve fonksiyonel olarak ayrı ellerde olması vardır¹⁸⁸. Kuzu'ya göre parlamenter sistem artık tarihi misyonunu tamamlamıştır¹⁸⁹.

Başkanlık sistemlerini demokratikleştiren bir diğer özellik, yasama ve yürütme kuvvetlerinin gerek göreve geliş aşamasında gerekse de görevlerinin devamında birbirlerinden sert bir şekilde ayrılması, birbirlerine bazı alanlarda muhtaç kılınmalarıdır. Kuvvetlerin görevlerine devamları sırasında birbirleriyle müdahale edememeleri özellikle yürütme kuvvetini dizginleyecektir. Zira bu sistemde yürütme organı parlamenter sistemlerdeki gibi kanun teklif edememektedir. Böylelikle başkanın kanun çıkarılmasını istediği konularda meclisle uzlaşması, anlaşması gerekmektedir. Başkan, yasama organıyla uzlaşmaması durumunda istemediği kanunların çıkarılmasına engel olamaz ve bu kanunları uygulamakla yükümlüdür¹⁹⁰. Konuya bir diğer açıdan bakılırsa, Kuzu'ya göre parlamenter sistemde var olan fakat uygulamada hiçbir şekilde işlemeyen siyasi sorumluluk ve fesih mekanizmalarının başkanlık sisteminde olmaması olumlu bir faktördür. Keza bu mekanizmalardan yoksun ve görev süreleri boyunca beraber çalışmak zorunda olan organlar birbirlerine muhtaç olmaları sebebiyle daha kuvvetli ve etkili bir dengeler sistemi kuracaklardır¹⁹¹.

Başkanlık sisteminin bir başka olumlu tarafı yasama organında kendisini göstermektedir. Kuzu'ya göre başkanlık sistemi, söylenenlerin aksine meclisi çok daha güçlü kılmaktadır. Kanun yapma ve bütçeyi onaylama gibi çok önemli iki yetkiyi elinde bulunduran meclis, başkanı kendisine muhtaç kılmakta ve onu parlamento ile iyi geçinmek zorunda bırakmaktadır. Başkan ve bakanları parlamenter sistemlerde olduğu gibi kanun tasarısı hazırlayamamakta ve meclisin çalışmalarına katılamamaktadırlar. Parlamenter sistemlerde ise kanunların çoğunun tasarı şeklinde hükümet kanalından gelmesinin yanında hükümetin yasa gücünde çıkardığı kanun

¹⁸⁸ Mustafa Erdoğan, "Başkanlık Sistemi, Demokrasi ve Türkiye", *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.542. Ayrıca bk. Fendoğlu, *Başkanlık Sisteminin Türkiye'de Uygulanabilirliği*, s.584; Hüseyin Özbay, "Türkiye'de Ak Parti ile Birlikte Gündeme Gelen "Başkanlık Sistemi Tartışması": Sistemin Gerekliği, Uygulanabilirliği, Çekince ve Endişeler", *Düzce Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 1, 2016, s.29.

¹⁸⁹ Kuzu, *Neden Başkanlık Hükümeti*, s.29-34.

¹⁹⁰ Başgil, s.318-319.

¹⁹¹ Kuzu, *Neden Başkanlık Hükümeti*, s.35.

hükümünde kararnameleler de yürütmenin yasama üzerindeki gücünü artırmaktadır. Bütçede de yürütme organının hakim olması aslında yasamayı da yürütmenin kontrol ettiğini göstermektedir¹⁹². Başkanlık sisteminin bu konudaki olumlu yanı yürütmenin yasama faaliyetlerine müdahale edememesidir. Başgil'e göre Amerikan Anayasası'nın başkana icra ve idare alanında geniş yetkiler tanıyıp, ona kanun yapma yetkisini vermemesi, başkanı aslan postuna bürünmüş koyun konumuna sokmuştur¹⁹³.

Fendoğlu da Türkiye'de bütçenin %100'ünü, kanunlarınsa %98'ini hükümetin yaptığını belirtmektedir. Oysa meclisin işlevi yasama ve denetim olmalıdır. Parlamenter sistemlerde yasama organının etkisizliği sadece kanun yapımı alanında değil, denetim alanında da ortaya çıkmaktadır. Mevcut sistemde TBMM denetleme yetkisini tam olarak kullanamamaktadır. Sıkı parti disiplini olan bir sistemde meclisin hükümetleri denetlemesi epey zordur. Zira 1961'den bu yana 251 adet gensorudan 2'si, 644 meclis soruşturmasından 14'ü, 888 meclis araştırmasından 14'ü ve 285 genel görüşmeden 53'ü kabul edilip mecliste görüşülmüştür¹⁹⁴.

Sert kuvvetler ayrılığına dayanan başkanlık sisteminin Kuzu'ya göre en önemli ve en cazip yönü yetkili ve sorumlunun kim olduğunun açık olarak belli olmasıdır¹⁹⁵. Yürütmenin başında tek bir kişinin olması sorumluluğun tam ve net olarak kimde olduğunu gösterecektir. Yürütme yetkisini kullanacak kişiyi belirleyen halk, bir önceki dönemde yapılan yanlış işlerin faturasını kime keseceğini bilir ve tercihini bu doğrultuda yapar. Fakat parlamenter sistemlerde koalisyonlar yetkileri farklı ellere dağıtmakta ve sorumluların bulunmasını güçleştirmektedir¹⁹⁶. Bununla beraber

¹⁹² Keser, s.438. Ayrıca bk. Kuzu, *Neden Başkanlık Hükümeti*, s.36. Özbudun'a göre Türkiye'de başkanlık sisteminin savunular birbiriyle çelişen iki argümanı aynı anda savunmaktadırlar. Bu kişiler başkanlık sisteminin hem yürütmeyi güçlü ve istikrarlı bir organ yapacağını savunurlarken hem de yasama organının kanun yapma ve denetleme işlemlerini daha etkin bir biçimde yerine getireceklerini savunmaktadırlar. Fakat yazara göre ikisinin aynı anda gerçekleşmesi mümkün görünmemektedir. Ergun Özbudun, "Başkanlık Sistemi Tartışmaları", *Başkanlık Sistemi*, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2005, s.106.

¹⁹³ Başgil, s.317-318.

¹⁹⁴ Fendoğlu, *Başkanlık Sisteminin Türkiye'de Uygulanabilirliği*, s.583-584.

¹⁹⁵ Parlamenter sistemlerde ortaya çıkan koalisyon hükümetlerinde sorumluluğun kimde olduğunu tespit etmenin zor olmasıyla beraber başkanlık sistemi için de durum tamamıyla kolay değildir. Zira halk ikinci dönemde beğenmediği başkandan hesap soramayacaktır çünkü başkan üç kere seçilemez. Bunun yanında başarısız olan başkan suçu meclise de atabilir. Meclisin istediği kanunları çıkarmaması, bütçesini ve yaptığı uluslararası anlaşmaları onaylamaması sebebiyle politikalarını gerçekleştirmediğini ifade edebilir. Aydın, s.30-31. Ayrıca bk. Kırmacı, s.520.

¹⁹⁶ Recep Tayyip Erdoğan, "200 Yıllık Arayışın Ürünü: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", *Yeni Türkiye*, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Özel Sayısı, 2017, s.11. Ayrıca bk. Kuzu, *Neden Başkanlık Hükümeti*, s.35.

parlamentar sistemlerde sorumluluğun kimde olduğunun belirlenememesinin tek nedeni koalisyonlar değildir. Bakanlar kurulunun kolektif sorumluluğu, tek parti döneminde ise muhalefetin hükümetin politikalarının uygulanmasına olumsuz etkide bulunduğu iddiası ile sorumluluk her zaman dağıtılabılır¹⁹⁷.

Yukarıdaki görüşle paralel olarak başkanlık sisteminin parlamenter sisteme göre daha demokratik olduğunu savunulmaktadır. Bunun savunulmasında başlıca üç faktör etkilidir. Bunlar, başkanın halk tarafından seçilmesi, seçimlerin sonucunda kimin hükümet edeceğinin ve halkın kimden hesap soracağını bilmesidir¹⁹⁸. Yürütme yetkisini kullanacak kişinin, yani başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesinin temsil ilişkisini daha doğrudan hale getirdiği ifade edilmektedir. Böylece halk egemenliği ve ulusal temsil fantazisi gerçeklik bulacak, halk doğrudan yönetimde görmek istediği kişiyi belirleyecek ve işlerin kötü gitmesi durumunda hesabını ondan soracaktır. Gücünü doğrudan halktan alan yürütmenin meşruiyeti ve otoritesi de böylelikle artacaktır. Bu sayede siyasal katılımın da genişlediği ileri sürülmektedir. Bu unsurlar aynı zamanda koalisyon ihtimalinin olmadığı, tek kişiden oluşan yürütmenin azınlık haklarını yeterince sağlayamayacağı kanısını uyandırır da yasamanın içindeki azınlığın yürütmenin mali kaynaklarını sağlamayı reddetmesi, atamalarını engelleyebilmesi sistem içindeki azınlığın çoğunluk istibdadını engellemesine örnek gösterilmektedir. Bu sayede azınlık haklarının korunduğu söylenmektedir¹⁹⁹. Ayrıca Fendoğlu başkana bir şey olması durumunda başkanın yerine seçilmiş başkan yardımcısının geçecek olması durumunu sistemin demokratik özellikleri arasında saymıştır²⁰⁰.

Bütün bu görüşlerin ötesinde, Türk tarihinin, devlet geleneğinin ve halk deneyiminin başkanlık sistemine uygun olduğunu ileri sürülen görüşler bulunmaktadır²⁰¹. Buna

¹⁹⁷ Aydın, s.30. Ayrıca bk. Döner, s.674-675.

¹⁹⁸ Recep Tayyip Erdoğan, halkın yarısından fazlasının seçtiği kişinin ülkeyi yönetmesinin sistemin demokratik olduğunu gösterdiğini belirtmiştir. Erdoğan, *200 Yıllık Arayışın Ürünü: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*, s.10. Ayrıca bk. Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, s.582.

¹⁹⁹ Döner, s.674. Ayrıca bk. Keser, s.437; Kuzu, *Neden Başkanlık Hükümeti*, s.35.

²⁰⁰ Fendoğlu, *Başkanlık Sisteminin Türkiye’de Uygulanabilirliği*, s.584.

²⁰¹ Kemal Karpat bu konudaki düşüncelerini şu şekilde ifade etmiştir: “Bence Başkanlık Sistemi yabana atılacak bir şey değil. Bir yerde bu Türkiye’nin geleneklerine de dayanıyor. Güçlü bir Cumhurbaşkanlığı arzu edilir. Daha önce de belirttiğim gibi Türkiye’nin Geleneği’nde başkanın, liderin önemi mevcuttur ve bu birçok noktada faydalıdır da. Mesela bizde son zamanlarda en büyük değişimler parlamentodan ya da yargıdan gelmiş değildir. Yürütme organının başından gelmiştir.” Kemal Karpat: “Başkanlık Sistemi Türkiye’nin Geleneklerine Dayanıyor”, (Röportajı yapan: Baha Erbaş), *USA Sabah*, (Erişim) <http://www.usasabah.com/Roportajlar/2011/06/03/prof-kemal-karpat->

göre, Osmanlı'da 600 yıl boyunca padişah yürütme yetkisini tek başına kullanmış, ardından cumhuriyetin ilk yıllarında Atatürk ve İnönü ülkeyi fiili başkanlık sistemi gibi yönetmişlerdir²⁰². Atatürk ve İnönü'nün ardından yeni kurulan devlette işleyen bu gelenek devam etmiş; Menderes, Demirel, Özal ve günümüzde de Erdoğan ülkeyi adeta bir başkan gibi yönetmişler, görevde oldukları dönemlere adlarını vermişlerdir. 2003'te başbakan olarak göreve gelen Erdoğan halen günümüzün en etkili siyasi lideri olarak görülmektedir. Dolayısıyla bütün bunlardan Türk siyasi hayatında hep siyasi liderlerin etkili olup öne çıktığı ve bu dönemlerin onların adlarıyla anıldığı çıkarılabilir²⁰³. Başkanlık sistemi yönündeki işleyiş sadece fiili düzeyde kalmamış, anayasaların yapımı aşamasında da gündeme gelmiştir. Bazı kaynaklara göre Atatürk, 1924 Anayasası dönemlerinde başkanlık sistemini getirmek istemiş fakat yakınları kişisel diktatörlükten korktukları için bu sisteme uzak bakmışlardır. Bu dönemlerdeki uygulamanın başkanlık sistemine uygun olması Atatürk'ün bu düşüncelerine kanıt olarak sunulmaktadır. Yine 1961 ve 1982 Anayasaları yapılırken başkanlık sistemi fikri ortaya atılmışsa da benzer gerekçelerle bu sistemden uzak durulmuştur²⁰⁴.

Sadece liderlere bağlılığın değil, siyasi yapımızın özgürlükçü olmasının, tek bir etnik kökenden gelmeyen toplum yapısının da başkanlık sistemi için daha uygun olduğu savunulmaktadır. Zira özgürlüğü koruyan otoritedir ve seçilen kişi bütün bu farklılıkları tek bir bünyede birleştirip temsil ederek etnik farklılıklar arasındaki çatışmayı engelleyecektir²⁰⁵. Toparlamak gerekirse Türk siyasi geleneği ve tecrübeleri halkın başında tek bir kişiyi görüp ondan hesap sormak istediğini göstermektedir²⁰⁶.

Başkanlık sistemin toplumsal yapımıza ve kültürümüze uyduğunu savunanların ileri sürdükleri argümanların arasında başkanlık sistemini icat eden kurucu babaların

[bakanlik-sistemi-turkiyenin-geleneklerine-dayaniyor-anayasa-secimler-osmanli-tarihi](#), 26 Şubat 2019.

²⁰² Kırmacı, s.519.

²⁰³ Recep Tayyip Erdoğan'ın bizzat kendisi de 200 yıllık geleneğimizin ve özellikle son yıllarda yaşadıklarımızın güçlü, etkin ve sorumlunun belirli olduğu bir yönetimin kurulması gerektiğini gösterdiğini ifade etmiştir. Erdoğan, *200 Yıllık Arayışın Ürünü: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*, s.10; Fendoğlu, *Başkanlık Sisteminin Türkiye'de Uygulanabilirliği*, s.585-586. Ayrıca bk. Abdullah Kıran, "Başkanlık Sistemi Erklar Ayrılığı ve Türkiye", *Başkanlık Sistemi*, (ed.: Murat Aktaş, Bayram Coşkun), Liberte Yayınları, Ankara, 2015, s.324; Yanık, *Başkanlık Sistemi*, s.140.

²⁰⁴ Yanık, *Başkanlık Sistemi*, s.117-124, 144.

²⁰⁵ Fendoğlu, *Başkanlık Sisteminin Türkiye'de Uygulanabilirliği*, s.583-586.

²⁰⁶ Cemal Fedayi, "Mazi, Hal ve İstikbal Boyutlarıyla Başkanlık Sistemi", *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.690.

Osmanlı padişahlık sisteminden etkilenmiş oldukları iddiası da vardır. Fendoğlu, ABD anayasal sisteminin Osmanlı devlet sisteminden etkilenmiş olup olmadığını iki sistemin benzerlikleri ve farklılıklarını ortaya koyarak tespit etmeye çalışmıştır. Fendoğlu'nun belirlediği benzerlikler kısaca ele alınacak olursa bunlardan ilki her iki devlette de güçlü ve etkili bir yürütmenin bulunmasıdır. Kurucu babaların yönetimde etkili olmasını istedikleri başkanın çalışma arkadaşları konusunda İngiliz kabine sistemini değil Osmanlı'daki padişah vezir ilişkilerini nazara almışlardır. Devletler yapısal olarak da birbirlerine benzemektedirler. Bilindiği üzere Amerika federal bir devletken; Osmanlı tam olarak federal bir yapılanma olmasa da bütün yetkilerin merkezde toplanmadığı sui generis bir yapıya sahiptir. İki devlette de diğerlerine nazaran daha önemli konularda merkeziyetçi davranılıp, ikinci derece öneme haiz konularda adem-i merkeziyetçi davranılmaktadır. Örneğin, Osmanlı'da sultan, ABD'de de başkan af, başkomutanlık, üst derece bürokratların atanması, savaş ilanı gibi konularda yetkilidir. Her iki devlette de baskı grupları yönetimde önemli bir yere sahiptir. Osmanlı'daki baskı grupları ilmiye, seyfiye ve kalemiye iken; ABD'de sendikalar, dernekler ve çok uluslu şirketlerdir. İlkinde baskın olan ilmiye sınıfiyken ikincisinde holdinglerdir. Her iki devlette de ölümden sonraki hayata inanç vardır ve bu devlet yönetimine de çeşitli şekillerde yansımıştır. Her iki devlette de hükümdar suçlanıp yargılanabilir. Bu ise bir karar ile olur. Fendoğlu'na göre iki devletin de birbirlerine benzeyen bir diğer özellik anayasalarının istikrarlı olmasıdır. Zira Osmanlı'da Fatih'in Teşkilat Kanunnamesi Tanzimat'a kadar yürürlükte kalmışken; ABD Anayasası bazı değişiklikler geçirse de halen yürürlükte olmasıyla süreklilik göstermektedir. Diğer benzer yönleri İslam hukukunun da Anglo Sakson hukukunun da içtihatlarına dayanması ve jüri sistemi gibi yönleridir. Son olarak ilk bölümde değinilen ABD'nin kurucu babaları John Locke ve Montesquieu'nun teorilerini geliştirirken İbn-i Haldun'dan yararlandıkları savunulmaktadır. İşte yukarıda belirtilen tüm bu sebeplerle başkanlık sisteminin Türk toplumunun genetiğine uygun olduğu ileri sürülmektedir²⁰⁷.

²⁰⁷ Osmanlı ve ABD'nin benzer ve farklı yanlarıyla ilgili ayrıntılı bilgi için bk. Fendoğlu, *Anayasa Hukuku*, s.495-498. Ayrıca bk. Aydın, s.32; Mustafa Destici, "Başkanlık Rejimi Hakkında Düşüncelerimiz", *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.64-70. Başkanlık sisteminin Türkiye'nin sosyal yapısına ve siyasi geleneklerine uygun olduğunu düşünenlerin bununla bu benzerliklerle Osmanlı'dan kalan 600 yıllık monarşi mirasını ve de facto başkanlık yönetimi olarak kabul edilebilecek tek parti yönetimlerini kastediyorlarsa tam da bu sebepten dolayı başkanlık sisteminin reddedilmesi gereklidir. Özbudun'a göre Türkiye'de siyasi partilerin büyük ölçüde kişisel liderliğe dayandığı ve bunun çoğu zaman hükümet düzeyine de yansıdığı düşünülürse, bu olumsuz

Doktrinde üniter devletin kalıplarından çıkılması gerektiğini savunan bir görüş bu konu üzerinden başkanlık sistemine olumlu yaklaşmaktadır. Başkanlık sisteminin federalizmi gerektirmediğini ancak mevcut üniter devlet yapılanmasıyla da bu sistemin uygulanmasında bazı sıkıntıların yaşanabileceğini ifade etmektedir. Bu yazarlar, başkanlık sistemiyle beraber güçlü bir yerinden yönetim uygulamasının benimsenmesinin hantal bürokrasiyi engelleyip, sorunların kaynağında çözülmesi bakımından faydalı olacağı kanaatinde dirler²⁰⁸. Eskisine nazaran daha çok yetkili bir yerinden yönetim düzenlemesinin çözüm olmayacağını savunan görüşler de bulunmaktadır. Buna göre yerinden yönetim çare değildir zira belediyelerden daha fazlası beklenemez. Üniter yapı içerisinde, merkez ile belediye arasındaki ara yönetim birimi olan bölge yönetimleri kurulup kimi yasama ve yürütme yetkilerinin bu bölgelere devredilmesi bir tercih olarak sunulmuştur. Mevcut sistemde demokratik değişimin önündeki en büyük engel olan katı merkezîyetçi yapılanma ancak bölge yönetimleri kurularak çözülebilir²⁰⁹. Türkiye için adem-i merkezîyetçiliğin gerekli olduğunu belirten yazarlar tarafından 1913 yılında Prens Sabahattin'in "Türkiye Nasıl Kurtarılabilir" adlı eserinde Osmanlı'nın kötü gidişatından kurtulması için adem-i merkezîyetçi bir yönetim savunduğu kaleme alınmıştır. Ardından 1921 Anayasası'nda yerinden yönetime önem verildiği Mustafa Kemal'in Kürtlere muhtariyet gibi söylemler geliştirdiği belirtilmiştir. Başkanlık sistemiyle adem-i merkezîyetin tartışmalarının buluşması ise Özal'la birlikte başlamıştır. Özal, Demirel ve Erdoğan başkanlık sistemiyle beraber adem-i merkezîyetçiliğin benimsenmesi gerektiğini ifade etmişlerdir. Bu yazarlara göre adem-i merkezîyetçilik, ortalama başkanlık sisteminde olması gereken bir kurumdur²¹⁰.

eğilimleri büsbütün pekiştirecek olan başkanlık sistemi bir siyasal yapılanmasının değil, tersine onları bir ölçüde de olsa sınırlandıracak bir yapılanma olan ve 1946'dan beri uygulanan parlamenter sistemin tercih edilmesi gerektiği açıktır. Monarşi ve tek parti geçmişimiz nedeniyle bu özellik Türkiye için aynı zamanda olumsuz bir husus olarak da sunulmaktadır. Özbudun, *Başkanlık Sistemi Tartışmaları*, s.111.

²⁰⁸ Fendoğlu, *Başkanlık Sisteminin Türkiye'de Uygulanabilirliği*, s.583.

²⁰⁹ Belediyelerin merkezin yereldeki kolonları olduğunu belirten Aktar'dan bölgesel yapıların, idari ve mali adem-i merkezîyetçiliğin gerekliliğiyle ilgili ayrıntılı bilgi için bk. Cengiz Aktar, "Başkanlık Sistemi Tartışmasının Bilinmeyenleri", *Başkanlık Sistemi*, (ed.: Murat Aktaş, Bayram Coşkun), Liberte Yayınları, Ankara, 2015, s.485-497.

²¹⁰ Murat Aktaş, "Adem-i Merkezîyet Tartışmaları", *Başkanlık Sistemi*, (ed.: Murat Aktaş, Bayram Coşkun), Liberte Yayınları, Ankara, 2015, s.447-450. Ayrıca bk. H. Aliyar Demirci, "Tarihi ve Kültürel Boyutlarıyla Türkiye'de Siyasal Liderlik", *Başkanlık Sistemi*, (ed.: Murat Aktaş, Bayram Coşkun), Liberte Yayınları, Ankara, 2015, s.436.

Tartışmayı başka bir boyuta taşıyıp üniter devlet yerine modern çağa ayak uydurup federalizmin benimsenmesi gerektiğini savunan yazarlar da vardır. Katı merkezîyetçi yapılanmanın kırılması gerektiğine inanan Kıran, başkanlık sisteminin üniter ve katı merkezîyetçi bir devlet örgütlenmesi üzerine inşa edilmesinin geçekundu temeli üzerine gökdelen dikmeye benzeyeceğini ifade etmektedir²¹¹. Aktaş, yerinden yönetimlerin güçlerinin arttırılması ve bölgesel yönetim gibi önerilerin ötesinde dünyada federalizm yönündeki ilerlemeye dikkat çekerek bu yönetimin bilgi çağının yönetim şekli olduğunu belirtmektedir²¹².

2.3.2.2. Olumsuz Görüşler

Başkanlık sistemlerinin de bütün sistemler gibi birçok olumsuz tarafı içinde barındırdığı söylenilebilir. Başkanlık sisteminin olumsuz örnekleri genellikle başkanlık sistemini anayasalarına alırken sistemin tali özelliklerini değiştiren Latin Amerika ülkeleri üzerinden verilmektedir. Bu coğrafyada ortaya çıkan başkanlık sistemlerinin kurgusu ülke sayısı kadar çeşitlilik göstermektedir. Bu farklılıklar sistemin temellerinde köklü değişiklikler yapmadan sık sık yenilenen anayasalar yoluyla giderek artmaktadır. Bu ülkeler, parlamenter sistemi benimsememekle birlikte parlamenter sisteme özgü olan, bakanların parlamentonun güvenoyuna bağlı olması, güvensizlik oyuyla düşürülebilmesi, başbakanlık kurumunun getirilmesi gibi uygulamalarla başkanlık sisteminin kurduğu fren ve denge sisteminden de uzaklaşmaktadırlar²¹³. Başkanlık sisteminin mantığını bozacak şekilde başka kurumlara yer verilmesi, anayasacılık ve hukuk devleti fikrinin sağlam temellerinden uzaklaşılması, sistemin iş görmez hale gelmesine yahut başkanın aşırı güçlenerek yönetimi kişiselleştirmesine neden olmaktadır. Bunun sonucunda da ordu darbeye yönetime el koymaktadır. Latin Amerika örneklerinde başkanlık sisteminden sapmalar genellikle başkanların çeşitli veto yöntemleri kullanılmasıyla, başkanlara

²¹¹ Kıran, s.333.

²¹² Aktaş, federasyonların çoğulcu demokrasi, demokratik yönetim, siyasi ve ekonomik istikrar bakımından gelişmiş olduğunu da ifade ettikten sonra 21. yüzyılda yerel yönetimlerin güçlendirilmesine karşı durmanın hayatın akışına karşı durmak olduğunu ifade etmiştir. Aktaş, *Adem-i Merkezîyet Tartışmaları*, s.470-477.

²¹³ Nal, s.83.

kararname çıkarma,²¹⁴ geniş olağanüstü yetkiler ve hatta fesih yetkisi verilmesiyle olmaktadır²¹⁵.

Başkanlık sisteminin olumsuz yönleri üzerinde durmak gerekirse bunlardan ilki, Özbudun'un sıkça üzerinde durduğu üzere, başkanlık sistemlerinde yasama organının çoğunluğu ile başkanın ayrı siyasi görüşlerde olması nedeniyle güvenoyu ve fesih gibi yetkilerden yoksun olan sistemde kilitlenmelerin ve tıkanmaların meydana gelebileceğidir. Anayasa krizi boyutuna ulaşabilen bu kilitlenmeler sonucu demokrasi kesintiye uğrayabilir. Özbudun, ampirik verilerin başkanlık sisteminde demokrasinin kesintiye uğraması ihtimalinin parlamenter sisteme oranla daha yüksek olduğunu belirtmektedir. Parlamenter sistemin doğasının bu tür tıkanmalara imkan vermediği, hükümetin parlamentodaki çoğunluğu yansıtmaması halinde güvenoyu mekanizmasıyla düşürülebileceği, bu da olmazsa fesih yoluna gidilerek yeni bir meclisin oluşturulabileceği, bu anlamda parlamenter sistemin en tabii ve mantıksal hükümet sistemi olduğu ifade edilmektedir. Ancak belirtilen kilitlenmeler Latin Amerika ülkelerinde olmakta, ABD'de nadiren buna benzer durumlarla karşılaşmaktadır. Bunun temel sebebi ABD'nin Türkiye ve Avrupa'da mevcut olmayan siyasi parti yapısıdır. ABD'deki siyasi partiler, Avrupa'dakilerden farklı olarak ideolojik birlik ve parti disiplininin yoksundur denilebilir. Türdeşlikten uzak olan Amerikan siyasi partileri geniş siyasal koalisyonlardır. Başkan, bir politika konusunda kendi partisine mensup üyelerden değil de muhalefet partilerinin üyelerinden destek alabilir. Bu nedenle başkan bir politikası için meclisten destek alması gerektiğinde sadece kendi partisinin üyeleri üzerinde ya da belirli partiler üzerinde değil genellikle partilerinden bağımsız hareket edebilen üyeler üzerinde yoğunlaşır ve onları ikna etmeye çalışır. ABD'de sistem kilitlenmelerinin anayasal krizler boyutunda büyük, vahim sonuçlar ortaya çıkarmamasının nedenlerinin başında federal devlet yapılanması gelmektedir. Birçok temel kamu hizmetinin federe devletler düzeyinde ve yerel yönetimler aracılığıyla görülmesi sistem tıkanıklıklarının vahametini azaltır. Bunun yanında güçlü sivil toplumun yasama sürecinde etkili olması, lobi şirketlerinin varlığı da yasama sürecini, bütçenin

²¹⁴ Amerika Birleşik Devletleri'nde yasal düzenlemeye ihtiyaç duyulan alanlarda başkan mesaj yoluna başvurmaktadır. Fakat Latin Amerika ülkelerinin çoğunda başkan kanun hükmünde kararname çıkarma, parlamentoya kanun tasarısı sunma yetkisi gibi yetkilerle yasal düzenleme konusundaki ihtiyaçları dolaylı yoldan Kongre'yi harekete geçirerek değil, doğrudan gidermektedir. Miş, Duran, s.159.

²¹⁵ Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, s.451.

kabulünü kolaylaştıran faktörler arasındadır. Latin Amerika ülkelerinde sistem kilitlenmelerini çözebilecek bu anayasal mekanizmaların yokluğu vahim sonuçlara yol açabilmektedir. Yasama organıyla uzlaşmayan başkan, onu devre dışı bırakarak ülkeyi kanun gücündeki kararnamelerle yönetmeye başlamaktadır. Bu durum özünde kuvvetler ayrılığı sistemi olan başkanlık sisteminin kuvvetlerin başkanın elinde toplandığı bir sisteme dönüşmesine neden olmaktadır. Bunun da ötesinde bu ve benzeri durumların ortaya çıktığı Latin Amerika ülkelerinde askeri darbelerle yönetimin ele geçirilmesi çok sık görülmektedir²¹⁶. Kilitlenmelerin demokratik bir yöntemle çözülememesi sonucu ortaya çıkan iki durum da demokratik değildir²¹⁷. Buradan da anlaşıldığı gibi kanun çıkarılması ve ödenek alınması için yasamaya ihtiyaç duyulan sistemde, kuvvetler ayrılığının sert bir şekilde sağlanması sistemin çatışmaya dönüşme olasılığını arttırabilir²¹⁸.

Yukarıda ayrıntılı olarak bahsedilen anayasal organların birbirlerinin görevlerine son verememesi sonucu oluşan tıkanıklıkların ciddi boyutlara ulaşması sonucunda demokratik istikrarsızlıklar ortaya çıkabilir²¹⁹. Başkanlık sisteminin başarısız taklitleri olan Latin Amerika ülkelerinde yukarıda bahsedilen sistem kilitlenmeleri durumunda sıklıkla askeri darbeler görülmektedir. 1973 ve 1989 yılları arasında yapılan bir araştırmaya göre, bu yıllar arasında en az bir yıl demokratik rejimi sürdürebilmiş ülkelerin % 61'i parlamenter sistemle yönetilmiştir. En az on yıl demokratik rejimi sürdürmüş ülkelerden ise sadece % 20'si başkanlık sistemiyle yönetilmiştir. Bu yıllar arasında parlamenter sistemle yönetilen ülkelerin % 18'i, başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerin ise % 40'ı askeri darbeye maruz kalmıştır²²⁰. Akçalı'nın da belirttiği üzere başkanlık sistemlerinde yürütmenin istikrarlı oluşunun

²¹⁶ Ergun Özbudun, "Hükümet Sistemi Tartışmaları", *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.207-208. Başkanlık sistemindeki kilitlenmelerle ilgili ayrıntılı bilgi için bk. Ekrem Ali Akartürk, "Türk Parti Sistemi Başkanlık Rejimine Elverişli mi?", *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.697. Ayrıca bk. Abdurrahman Eren, "İtirazım Var Başkanlık Sistemine", *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.699.

²¹⁷ Pınar Akçalı, "Genel Özellikleri, Yararları ve Sakıncaları Işığında Başkanlık Sistemleri", *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.407; Ayrıca bk. Sait Yılmaz, "Başkanlık Sistemi; ABD, Türkiye'ye Örnek Olabilir mi?", *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.665.

²¹⁸ Döner, s.675. Aynı yönde bk. Doğu Ergil, "Başkanlık Sistemi", *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.374.

²¹⁹ Akartürk, s.697. Ayrıca bk. Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, s.583.

²²⁰ Özbudun, *Hükümet Sistemi Tartışmaları*, s.208.

getirdiği avantaj bu şekilde hem siyasi istikrarsızlığa hem de demokrasinin sekteye uğramasına yol açacak bir dezavantaja dönüşebilir²²¹.

Başkanın görev süresinin sabit olması, yasamanın güvenine dayanmaması istikrar sağlaması bakımından yararlı olmasının yanında ülkeye zarar veren yanlış politikalar uygulayan bir başkanın görevinden alınamıyor olması da bir o kadar tehlikelidir. Demokratik yollarla görevden alınamayan başkan Latin Amerika ülkelerinde çoğu kez askeri darbeler gibi anayasa dışı yollarla görevden indirilmiştir²²². Tanör ve Yüzbaşıoğlu'na göre bu olumsuz örneklerden biri olan Şili'de parlamenter sistem uygulanıyor olsaydı başkan güvensizlik oyuyla görevden alınabilecek ve bu yolla belki de demokrasi kesintiye uğramayacaktı²²³.

Başkanlık sistemlerinde başkanla parlamento çoğunluğunun aynı siyasi eğilimde olması durumunun da genellikle olumlu sonuç doğuracağı düşünülmemekte, yasama ve yürütme kuvvetlerinin başkanın elinde birleşmesinden endişe edilmektedir. Amerikan başkanlık uygulamasında da görülen bu durumlarda yasama organı başkanı denetleme ve gözetleme yetkilerini kullanmamakta, başkanlık sisteminin öngördüğü denge ve fren mekanizmaları anlamını yitirmektedir. Başkanın partisinin desteğini alarak faaliyetlerini yürütmesi ve Kongre'nin başkan üzerinde etkin denetleme araçlarını kullanamaması disiplinli parti yapılanmasının olmadığı ABD'de bile gerçekleşmektedir²²⁴. Özellikle başkanın etkin olduğu ve meclisin başkanın direktiflerini aynen kabul ettiği durumlarda dominant başkanlar ortaya çıkmaktadır²²⁵.

Başkanlık sisteminde yürütmenin tek kişiden oluşması bir takım avantajların yanında dezavantajları da içermektedir. Bu sistemde siyasal güç paylaşılamamakta, tek kişiye ait olmaktadır. Oysa parlamenter sistemlerde koalisyonlar birden çok partinin katılımıyla meydana gelirler. Bu sistemde ise kazanan her şeyi alır. Değişmeyen görev süreleri bu durumu daha da katılaştırmaktadır. Halkın etnik, dinsel, dilsel ve ideolojik olarak bölündüğü toplumlarda bu durumun bölünme ve kutuplaşmayı daha

²²¹ Akçalı, s.407.

²²² Aydın, s.30. Aynı yönde bk. Ergil, s.374.

²²³ Bülent Tanör, Necmi Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 17.bs., Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 2018, s.467.

²²⁴ Mert Norman, *ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2013, s.95. Aynı yönde bk. Tanıyıcı, s.198.

²²⁵ Gülener, s.21.

da derinleştireceği belirtilmektedir²²⁶. Bu durumun Türkiye açısından değerlendirilmesi yapılırsa olumsuz bir tablo ortaya çıkacaktır. Özellikle olumlu bir özellik olarak gösterilen başkanlık sisteminde koalisyonlara ve azınlık hükümetlerine yer olmaması noktasında bazı eleştiriler vardır. Bilindiği gibi başkanlık sistemlerinde yürütmenin başında bir kişi vardır ve bütün devlet idaresini o kişi oluşturur. Böyle bir sistemde Türkiye'deki cumhuriyetçi-devletçi kesimin yer bulması zordur. Parlamenter sistemde iktidara ortak olmak için bir şekilde şanslarının olduğunu düşünen sol kanat, yürütmenin paylaşılmadığı başkanlık sisteminde demokratik yollardan iktidarı ele geçirme şansı görmemektedirler²²⁷.

Hükümet sisteminin barındırdığı denge ve fren mekanizmalarıyla ilgili olan eleştirilerin yanında, bir ülkede var olan siyasal parti sistemi ile hükümet sistemi arasında doğrudan bir ilişki bulunduğu da unutulmamalıdır. Yasama organının irili ufaklı birçok siyasi partiden oluştuğu ülkelerde, bu durum meclisin uyumlu çalışmasını engellemektedir. Bu nedenle çok partili sistemle başkanlık sisteminin uyumadığı belirtilmektedir. Başkanlık sistemlerinde teorik olarak mevcut olan kuvvetler ayrılığı ilkesinin gerçekleşebilmesi için yasama organının fiili olarak da başkanın etkisinden çıkması gerekir. ABD'de bunu sağlayan ise parti liderlerinin partiler üzerinde etkisinin çok az olmasıdır. Parti disiplininin yüksek, parti liderlerinin güçlü ve etkili olduğu ortamlarda yasama organının başkandan bağımsız hareket etmesi mümkün değildir. Bu durumda da kuvvetler ayrılığı ilkesi fiilen ortadan kalkmaktadır. Zira bu durumda yasama organı etkin bir denetim gerçekleştirememekte yürütmenin kontrolünde hareket etmektedir²²⁸.

Kimi Latin Amerika ülkeleri başkanlık sistemini saf haliyle almış olsalar da parti sistemleri, federal yapılı olmamaları, halkın hürriyetine olan bağlılığının ABD'deki kadar olamaması gibi faktörler çeşitli sorunlara yol açmakta, sistem ülkeye uymamaktadır²²⁹. Sartori'nin başkanlık sistemiyle ilgili iddiası, bölünmüş hükümet koşulları altındaki tikanlıkların partilerin disiplinsiz olmasıyla

²²⁶ Akçalı, s.409. Aynı yönde bk. Tanör, Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, s.467.

²²⁷ Aydın, s.31. Aynı yönde bk. Erdoğan, *Başkanlık Sistemi, Demokrasi ve Türkiye*, s.542.

²²⁸ Akçalı, s.410-411. Venedik Komisyonu tarafından, başkanlık sisteminin özellikle ikiden fazla siyasi partinin iktidar savaşı verdiği ve eskiye dayanan bir siyasi taviz verme geleneğinin bulunmadığı, derin siyasal çatlakları olan ülkelere genelde demokrasiye daha az vesile olan sistem olduğu ifade edilmiştir. Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu. (2017). **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tarafından 21 Ocak 2017 Tarihinde Kabul Edilen ve 16 Nisan 2017 Tarihinde Referanduma Sunulacak Olan Anayasa Değişikliği Teklifi Hakkında**. Strasburg, 2017, s.554.

²²⁹ Aldıkaçtı, *Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı*, s.165.

giderilebileceğidir²³⁰. Bu ülkelerdeki başarısız başkanlık sistemi uygulaması sonucunda oluşan sistemsiz tıkanıklık bazı yazarlara göre başkanlık sisteminin aksine esnek bir sistem olan parlamenter sisteme geçilmesiyle çözülebilir. Tıkanıklıklar esnek sistemlerde daha kolay çözülebilecekken katı sistemlerde daha da büyümektedir. Sosyo-kültürel alt yapıyı bir kenara bırakacak olursak Sartori'ye göre, parlamenter sistemlerin hiçbir çeşidi tutarlı ve disiplinli partiler olmadan işleyemez. Fakat başkanlık sistemlerindeki tıkanıklıklar ancak partilerin disiplinsiz olmasıyla aşılabilir. Sartori bu iddiadan yola çıkarak parti disiplininin olmadığı Brezilya gibi Latin Amerika ülkelerinin büyük bir bölümünde parlamenter sistemin işlemeyeceğini belirtmektedir. Bu ülkelerdeki parlamenter sisteme geçişin, parlamento içi öğrenme yoluyla partilerin güçlenmesine yol açacağı inancına da katılmamaktadır. Keza Yazara göre bir sistem atomlaşmış, düzensiz bir meclise dayanıyorsa hep öyle kalacaktır²³¹. Aldıkaçtı'nın deyişiyle de ABD'de başkanlık hükümetinin diktatörlüğü getirmemesinde siyasi partiler büyük rol oynamaktadırlar. Bir kere iki partili sistemin olması başkanın Kongre'de çoğunluğa mensup olan partiden çıkmasını mümkün kılmakta bu da yasama ve yürütme arasında çatışma yaşanmamasını sağlamaktadır. Partilerin liberal sisteme mensup olmaları, disiplinsiz olması mebus ve senatörlerin oylarını üye oldukları partiye göre kullanmayıp her konu üzerine partilerinden farklı düşünebilmelerini mümkün kılmakta bu da başkanın Kongre'de sağlam bir çoğunluğa sahip olması durumunda da her istediği kanunu çıkarmamasını sağlamaktadır. Aldıkaçtı'ya göre eğer ABD'de partiler disiplinli olsalardı, başkanın Kongre'de çoğunluğu elinde bulunduran partiye üye olması 1787 Anayasası'nın kurmak istediği kuvvetler ayrılığı sistemini tamamen ortadan kaldırırdı ve bu sistemde diktatörlüğün çatlaklardan sızarak gelme ihtimali her sistemde olduğu gibi kolaylaşırdı²³².

Bazı yazarlara göre, parti liderlerinin öne çıktığı disiplinli parti sisteminin olduğu Türkiye için de tablo böyle olacaktır. Mustafa Erdoğan, Türkiye'de başkan seçilen kişinin çoğunluk partisinin lideri konumunda bulunmasının kaçınılmaz olduğunu belirtmektedir ve liderin gücü milletvekili adaylarını belirleyip onlara yaptırım uygulamak dahil pek çok kritik alanı kapsamaktadır. Böyle bir tabloda yasama organı aynen parlamenter sistemlerde olduğu gibi yürütmenin otomatik onay

²³⁰ Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, s.125-127.

²³¹ Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, s.127-128.

²³² Aldıkaçtı, *Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı*, s.167.

makamına dönüşecektir. Parti merkezinin aday belirleme sistemini kontrol etmesini önleyen düzenleme yapılması, dar bölge seçim sistemine geçilmesi gibi yolların ayrı ayrı ya da beraber belirlenmesi bunun önlenmesini sağlayabilir. Fakat Erdoğan Türk tarihindeki liderlik algısının ve itaat kültürünün bu değişimin önünde engel olduğunu belirterek bu noktada yasama organına başkana karşı fren görevini görmesini sağlayacak bazı imkanların verilmesi gerektiğini belirtmiştir. Çoğunluk partisinin iradesinden farklı hareket edebilecek bir üst kanat sağlayacak iki meclisli sisteme geçilmesi bunu sağlayabilir fakat bu durumda ikinci meclis demokrasi ilkesine bağlı olarak seçilecekse frenleme mekanizması tam olarak sağlanamayabilir. Bu durumda da Amerikan Senatosu'nun eyaletleri temsil etmesini çağrıştıracak kısmi özerklik ya da adem-i merkeziyet sistemine geçilmesi gerekir. Başka bir güvence de bağımsız ve güçlü bir yargıdır²³³.

Disiplinsiz parti yapısı yanında ABD'de iki büyük parti vardır. Birçok federe devletten ve ırktan teşekkül eden bu ülkede siyasi kanaat ve hayat görüşü birlik arz eder. Herkes hürriyetin yüksek değerine inanır ve demoklattır, Cumhuriyete bağlıdır. Ayrılık yaratan bir din meselesi yoktur. Böyle dinamiklere sahip olan ABD toplumunda iki parti arasında ideoloji farkı olmadığı gibi önemli bir görüş ve program ayrılığı da yoktur²³⁴. Fakat Türkiye'de parlamento % 10 gibi yüksek bir baraja rağmen bölünmüş çok partili bir yapıdadır. Çok partili sistem içerisinde sağ seçmenin daima çoğunlukta olması, sağ oyların bir parti çatısında birleştiği zaman hegemonyacı parti yapısının oluşmasına neden olmaktadır. Bu durum, kişisel iktidarların ortaya çıkmasına sebebiyet vermektedir. Sağ oyları bir çatı altında toplayacak bir lider bulunmadığında ise çok partili yapı ve koalisyonlar oluşmaktadır. İdeolojik kutuplaşmanın çoğaldığı zaman, parti sayısı artmakta,

²³³ Erdoğan, *Başkanlık Sistemi, Demokrasi ve Türkiye*, s.545-546. Küçük'e göre de AK Parti'nin önerdiği başkanlık modelinin işlevsel olması ve sistemin temel mantığı ile çelişmemesi için: Parti merkezinin yasama organına seçilecek adayları belirleme mekanizmasını kontrol etmesini önleyen kanuni düzenlemelerin yanında dar bölgesel ya da tek isimli tek turlu basit çoğunluk sistemi benimsenmelidir. Küçük, *AK Parti'nin Başkanlık Sistemi Modelinin ABD'deki Başkanlık Sistemi Modelinden Farklılık Arz Eden Yönleri*, s.59. Ayrıntılı bilgi için bk. Adnan Küçük, Yasin Aydoğdu, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Milletvekili Seçim Sistemi Önerileri", *Liberal Düşünce Dergisi*, Sayı 90, 2018, s.7-33.

²³⁴ Servet Armağan, "Memleketimizde Başkanlık Sistemi Uygulaması Aleyhine Bazı Düşünceler", *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.607.

uzlaşma becerisi düşük partilerden aşırı çok partili bir yapı ortaya çıkmaktadır. İdeolojik kutuplaşma azaldığı zaman da ılımlı çok partili yapı ortaya çıkmaktadır²³⁵.

Türkiye’de 1923 ve 1946 yılları arasında tek parti sistemi, 1946 yılında çok partili sisteme geçilmesiyle beraber 1946-1950 yılları arasında iki parti sistemi, 1950 yılından 1960 darbesine kadar hakim parti sistemi, 1961 ve 2002 yılları arasında çok partili sistem görülmüştür. 2002 yılından günümüze kadarki dönemde de hakim parti sistemine tanıklık edilmektedir. Türkiye’nin parti sisteminin başlıca beş özelliği vardır. Bunlar, partiler arasında anayasal değerler üzerinde uzlaşma bulunmaması, parti sisteminde kurumsallaşmanın bozulmuş olması, seçimlerde oynaklık olması, merkez sağ ile merkez sol arasında orantısızlık olması ve buna bağlı politik alternans yokluğunun ortaya çıkmasıdır. Türkiye’de partiler dışı kapalı otoriter yönetim özellikleri gösterirler ve parti içinde demokrasi yoktur. Akartürk, ABD’de başkanlık sisteminin başarıyla uygulanmasının temel nedeninin ideolojik bağı zayıf, disiplinsiz, merkezi iki parti sistemi olduğunu belirtmektedir. Akartürk bunlardan yola çıkarak, Türkiye’de parti sisteminin ABD’deki parti sisteminin temel özelliklerine zıt olduğu ve dolayısıyla parti sistemimizin başkanlık sistemini uygulama açısından yetersiz kaldığı sonucuna varmıştır²³⁶.

Bazı yazarlara göre Türk siyasi partilerinin ideolojik olarak birbirlerinden ayrı ve disiplinli yapısı, kazananın her şeyi kazandığı kaybedeninse her şeyi kaybettiği başkanlık sisteminde toplumun temelindeki ayrılıkları daha da pekiştirecek düzeyde olduğu ifade edilmektedir. Zira bu sistemde adayı başkan seçilemeyen muhalefet başkanlık süresi boyunca yönetimden uzak kalacaktır. Ayrıca muhalefet, parlamenter sistemlerdeki gibi isteklerini başkana ciddi bir şekilde iletmesini sağlayacak denetleme ve etkileme mekanizmalarından yoksundur²³⁷. Özellikle başkanlık rejimlerinde siyasi üslubun uzlaşmayı değil kutuplaşmayı teşvik ettiğini düşünen

²³⁵ Kültürel durumuna bakıldığında ise, Türkiye’de tek kültürcülük anlayışı değil, hakim kültürcülük anlayışı egemendir. Hakim kültürcülükle beraber kendi aralarında da etkileşim içinde olan birçok kültürün yaşayabildiği bir kültürel ortamdan bahsedilebilir. Ümit Özdağ, “Türkiye’nin Anayasa Arayışı”, *Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı*, Ankara Barosu Yayınları, Ankara, 2014, s.42. Aynı yönde bk. Şule Özsoy, “Başkanlık Sisteminin Anayasal, Kurumsal, Davranışsal Dinamikleri ve Türkiye İçin Başkanlık Sistemi Tercih”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.416-429.

²³⁶ Akartürk, s.692-697. Ayrıca bk. Demirci, s.431-433; Ergil, s.377; Ercüment Tezcan, “Türkiye’de Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sisteminin Uygulanması Tartışmaları Üzerine Bir Değerlendirme” *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.552-554; Erdoğan Teziç, “Başkanlık Rejimini Anlamak”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.371.

²³⁷ Döner, s.676.

yazarlar bu görüştedirler²³⁸. Uluşahin ise başkanlık sistemine başkanın pek çok farklı çıkarı temsil ederek çoğunlukçu bir yapı sergileyebilmesinin Türkiye’de mümkün olamayacağı gerekçesiyle karşı çıkmaktadır. Sosyal, dinsel, etnik ve kültürel açılardan oldukça farklılaşan kutuplaşmanın giderek arttığı Türk toplumunda başkanın böyle çoğunlukçu bir rol üstlenemeyeceği belirtmektedir. Bunun yerine serbest ve adil seçimlerden çok daha fazlasını bünyesinde barındıran bir demokrasiye, ortaklıkçı, güç paylaşımına dayalı bir sisteme ihtiyaç olduğunu savunmaktadır²³⁹.

Üzerinde durulan bir diğer nokta, Amerika Bileşik Devletleri de dahil başkanlık sistemlerinin hukuk devleti ilkesini zedeleyecek derecede siyasileşmiş bir idari yapı ve bürokrasiye neden olduğudur. Bunun sebebi her başkanın kendi ekibiyle göreve gelip, süresi dolduğunda ekibiyle beraber kadroları terk etmesidir. Bu durum kısa süre görevde kalan üst düzey bürokrasinin yeterli uzmanlığı yakalayamamasına neden olmaktadır. Böyle bir tabloda başkan bürokrasi üzerinde profesyonel değil, kişisel ve partizanca bir güç sağlamış olacaktır. Ortaya çıkan sonuç hukuk devleti, tarafsız ve kurumsal idari yapı bakımından riskli durumlar yaratmaktadır²⁴⁰.

Başkanlık sisteminin belki de en çok endişe duyulan yönlerinden birisi otoriter bir yönetime yol açabilecek olmasıdır. Geniş yetkileri olan başkanın bu yetkilerini kötüye kullanmasına engel olacak yeterli demokratik gelişmeyi yakalayamamış olduğumuzu düşünen bazı yazarlara göre başkanlık sistemine geçilmesi otoriter bir yönetime neden olabilir. Zira başkanlık sisteminin tek başarılı örneği olarak gösterilen ABD’de ideolojik katılık ve kutuplaşma bulunmamaktadır. Bunun yerine uzlaşmayı sağlayan disiplinsiz iki partili sistemi ve yerel sorunların siyasete taşınmasını sağlayan federal devlet yapısı bulunmaktadır. Bunların yanında belki de en önemlisi yüksek demokrasi kültürü, bilinçli, etkili, sorumlu, baskı grupları bu ülkede otoriterleşmeyi önlemekte özgürlükçü ve demokratik bir yönetim sağlamaktadır. Bu eksiklikler nedeniyle başkanlık sisteminin Türkiye’de başarılı olma şansı oldukça düşüktür²⁴¹. Başarılı olamamasının da ötesinde, bazı yazarlara

²³⁸ Akartürk, s.697. Ayrıca bk. Özsoy B., *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, s.266-270.

²³⁹ Nur Uluşahin, “Yeni Anayasada Yürütme Gücü ne Şekilde Düzenlenmelidir?”, *Anayasa Kurultayı Prof. Dr. Yılmaz Aliefendioğlu’na Armağan*, Ankara Barosu Yayınları, Ankara, 2010, s.146.

²⁴⁰ Özsoy, s.424.

²⁴¹ Türkiye’de Osmanlı’dan beri liderler kutsal algılanmaktadır. Binaenaleyh, Cumhuriyetin kabul edilmesiyle beraber otoritenin toplanma yeri sultandan politik parti liderine aktarılmıştır. Ancak Demirci’ye göre Türkiye, çoğulculukta ulaştığı seviye, sivil toplumun çeşitliliği ve küresel dünyadaki

göre Türkiye’de sistemin kolaylıkla diktatörlüğe ve hatta mutlakiyete dönüşebileceği söylenebilir. Türk siyasi geleneğinde parti başkanı etrafında kümelenme tek ses tek iktidar anlayışı ile icraat yapılması, kısaca çoğunlukçu demokrasi yerleşmiş bulunmaktadır. Anayasal hükümlere riayetten çok lider konumundaki kişilere itaat ön plandadır²⁴².

Uzun bir imparatorluk geçmişi olan Türk milletinin genlerinde güçlü bir önder tarafından yönetilmek vardır. Milli mücadele döneminde halk vatani kendi iradesi ve gücüyle kurtarmış, bu dönemin ardından cumhuriyet kabul edilmiş fakat demokrasiye geçiş zorlu olmuştur. Zira Türk halkı bir türlü çok unsurlu demokrasiye alışmamıştır. Padişaha olan bağlılık cumhuriyet kabul edildikten sonra lidere olan bağlılığa dönüşmüştür. Bu dönemde halk, kurtuluş savaşı sırasında milli mücadeleye önderlik yapan Atatürk’e bağlanarak bu alışkanlığını devam ettirmiştir. Atatürk’ten sonra bu bağlılık İnönü’ye gösterilmiş, çok partili hayata geçilmesiyle beraber de siyasi iktidarın başındaki önderlere bağlılığa dönüşmüştür. Menderes, Özal ve Demirel dönemleri ve halen devam etmekte olan Erdoğan dönemi halkın tek bir kişiye derin bağlılığını gösteren dönemlerdendir. Bu düşüncelerden hareketle bazı yazarlar toplumun başkan arayışının eskiden kalma padişahlık ya da imparatorluk geleneğinin devamı olduğunu ileri sürmektedirler²⁴³. Bu pek de yabana atılacak bir iddia değildir. Zira ABD’deki başkanlık sisteminin Osmanlı devlet sistemi örnek alınarak tasarlandığı bu sebeple özümüze dönerek başkanlık sistemini benimsememiz gerektiği yönündeki düşünceler bu iddiaları doğrular niteliktedir²⁴⁴.

Başkanlık sistemlerinde yürütmenin başında tek bir kişinin bulunması, bu kişinin devleti, hükümeti ve bütün halkı temsil etmesi onun iktidarı kişiselleştirmesine neden olabilir. Zira başkanlık sistemi üzerinde çalışan Yanık, bu sistemin demokrasi ile kişisel iktidarı birleştirdiğini ifade etmiştir²⁴⁵. Bu ifadeyle orantılı olarak demokrasinin gelişmediği toplumlarda bu sistem, kişisel iktidarların baskın çıkmasıyla diktatörlüklere neden olabilir. Özellikle ABD dışında Latin Amerika ve

yeri ile tam olarak başkanlık sistemini benimsemese de plesibiter bir diktatörlüğe dönüşmeyecektir. Demirci, s.390-392, 435. Ayrıca bk. Tanör, Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, s.467.

²⁴² Armağan, s.606. Bu düşüncede olan yazarlar genellikle halkın iyi yöneticiyi seçebilmede yetersiz olduğu kanısındadırlar. Bu görüşe göre halk yeteneğe, kişiliğe ve iyi yönetim sağlayacak alt yapıya değil; üne bakacak kolayca yanıltılabilecektir. Yanık, *Başkanlık Sistemi*, s.148-149.

²⁴³ Anıl Çeçen, “Başkanlık Sistemi ve Sömürgeleşen Federasyon”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.394-405.

²⁴⁴ Aydın, s.32.

²⁴⁵ Yanık *Başkanlık Sistemi*, s.157.

Afrika ülkeleri bu durumun somutlaşmış örnekleridir. Uygulanan başkanlık sistemlerinde başkanın yasamayla uzlaşmak yerine kararnamelerle ülkeyi yöneterek yasama yetkisini de eline geçirmesi, sistemin kişiselleşme ihtimalini arttırmaktadır²⁴⁶. Bu sistemler başkanlık sisteminin uygulamada kolaylıkla diktatörlüğe dönüşebileceğini göstermiştir. Bu ülkelerde kuvvetlerinin sınırlandırılmasından rahatsız olan başkanlar rejimi mutlakiyetçi bir yapıya dönüştürmüşlerdir. Özellikle başkanının partisinin parlamentoda çoğunluğu oluşturduğu ülkelerde yasamanın yürütmeyi denetleme olanağının olmaması başkanın diktatöryal eğilimler gösterebilmesine neden olabilmektedir²⁴⁷.

Dünyadaki uygulama bir kenara bırakılıp daha özele inilirse, Türkiye’de başkanlık sisteminin sadece günümüzde değil geçmişte de konuşulup tartışıldığını belirtmek gerekir. Arsel, 1961 Anayasası hazırlanırken başkanlık sisteminin Türkiye’ye uygun görülmeyip kabul edilmemesinin nedenlerini kaleme almıştır²⁴⁸. Başkanlık sistemi kuvvetlerin sert ayrılığına, kendine özgü fren ve denge sistemlerine dayanan, sistemdeki her kuvvetin diğerinin tahakküm ve istibdadına girmeyecek şekilde yetkilendirildiği ve sınırlandırıldığı bir sistemdir. Yazara göre bunda bağımsız yargının ve özellikle hürriyet anlayışı gelişmiş olan milletin etkisi büyüktür. Fakat aynı sistem yürütme organının başındaki kişiye geniş bir hareket serbestisi, memleketin mukadderatını adeta kendi başına tayin fırsatı vermektedir. Arsel’e göre 1961 Anayasası’nda başkanlık sisteminin benimsenmesinin sebebi asırlar boyunca istibdat ve tahakküm rejimi altında yaşamış, kudretli ve kuvvetli bir lider bulunduğu zaman onun arkasından gözü kapalı bir şekilde gidebilen memleketimizde faydalı olmayacağını görülmesidir. Yazara göre bir tek şahsın adeta hudutsuz denilebilecek icrai yetkilere sahip kılındığı bu sistem soğukkanlılıkla hareket etmesini bilen, hissiyata mantığın üstünde yer vermeyen, vazife şuurunu her türlü mülhazanının fevkinde kılmasını bilen fertlerden meydana gelen toplumlarda başarılı olacaktır. Halbuki tarih göstermektedir ki Türk toplumunda her zaman hissiyat mantığın önünde olmuştur. Kim olursa olsun amme işlerinde şahsi hislerine göre hareket etmekten kendisini alamamıştır. Şahıslara fazla kıymet vererek onları hata işlemez insanlar haline getiren, onlara kolayca tabi olma zaafına sahip Türk toplumu için başkanlık sistemi, hürriyetçi istikametten uzaklaştıran bir tehlike olarak görülmüş ve

²⁴⁶ Aydın, s.31.

²⁴⁷ Akçalı, s.410. Ayrıca bk. Kırmacı, s.520.

²⁴⁸ Arsel, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, s.169.

bu sebeple başkanlık sisteminden uzak durulmuştur²⁴⁹. Sonuç olarak Türk milli karakterine hakim olmuş unsurlar göz önünde bulundurularak Türkiye için en iyi hükümet sisteminin parlamenter sistem olduğuna karar verilmiştir. Osmanlı'dan kalma köklü monarşi mirası ve yakın geçmişimizde ortaya çıkan başkanlık sistemi şeklinde uygulama bulan tek parti yönetimi başkanlık sisteminin Türkiye açısından sakıncalı olduğunu göstermektedir²⁵⁰.

Yukarıda görüldüğü üzere hassas bir terazi üzerine kurulu olan başkanlık sisteminin başarılı bir şekilde işleyebilmesi sistemin kendisinin dışında toplumun yapısında bulunan birçok faktöre bağlıdır. Başkanlık sisteminin en başarılı ve sorunsuz işleyen örneği, anavatanı olan ABD'de, Latin Amerika'da olduğu gibi sistemin diktatörlüğe dönüşmemesinin, bütün kuvvetlerin başkanda toplanamamasının sadece yatay kuvvetler ayrılığıyla değil dikey kuvvetler ayrılığı olarak anılan federal sistemle de büyük ilgisi vardır. Esasen başkanlık sisteminin ortaya çıkmasında bu federal yapının etkisi hayli fazladır. İşte bütün bu nedenlerden dolayı başkanlık sisteminin Türkiye'ye de federal devlet yapılanmasını getireceği yönünde endişeler bulunmaktadır²⁵¹. Saklı'ya göre, Türkiye'nin en kırılgan olduğu nokta bölünme sendromudur. Ülkenin jeopolitik konumu ve yaşadığı sıkıntılar düşünüldüğünde bu endişeler yersiz değildir²⁵². Saklı, başkanlık sisteminin federasyon sistemine geçileceği korkusunu yaratması sebebiyle taraftar bulmasının zor olduğunu belirtmiştir. Yazara göre yönetimde yapılan bir reformla beraber yarı başkanlık sistemi benimsenmelidir. Yapılacak reform ise yarı başkanlık sisteminin iki başlılık yaratmaması konusundaki tedbirleri ve bunun yanında geniş özerkliğe sahip yerinden yönetim uygulamasını içermelidir. Saklı'nın belirttiği sistemdeki geniş yerinden yönetim idari bakımdandır. Onun önerisinde siyasi yerinden yönetim olmaksızın geniş idari yetkileri olan bir yerinden yönetim mekanizması kurmak mümkündür. Saklı, önerisini dağdaki teröristlerin silahlı mücadeleden vazgeçmeleri gibi sorunlar

²⁴⁹ Arsel, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, s.169.

²⁵⁰ Arsel, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, s.169. Ayrıca bk. Fendoğlu, *Anayasa Hukuku*, s.498.

²⁵¹ Anayasa değişikliğini gerçekleştiren siyasi iradenin Türkiye'nin üniter yapısının korunması yönündeki iradesinden dolayı bu düşünce yersiz bulunmaktadır. Bilir, *Türkiye'ye Özgü Yeni Bir Hükümet Modeli Cumhurbaşkanlığı Modeli*, s.530.

²⁵² Ali Rıza Saklı, "Başkanlık Sisteminde Yerinden Yönetim", *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.739.

için ülke yönetiminde ihtiyaç duyulan istikrarın sağlanması amacıyla bir çözüm önerisi olarak sunmuştur²⁵³.

Anıl Çeçen tarafından savunulan başka bir görüşe göre ise Osmanlı İmparatorluğu'ndan sonra merkezi coğrafyaya egemen olan Atlantik emperyalizmi ve İsrail Siyonizm'inin desteği ile Türkiye'de ara rejimler yaşanmış, askeri yönetimler devreye sokulmuştur. Türkiye'nin kontrolü altından çıkmaması gerektiğini savunan bu güçler Türkiye'de başkanlık sistemini gündeme getirmekte ve bu sistemin kabul edilmesi için uğraşmaktadırlar. Zira sistemin kabul edilmesiyle beraber Türkiye ABD emperyalizmine benzeyerek onun etkisi altına girecektir. Kendilerine bağlı ve kontrolleri altında çalışan bir başkanla bölgeyi daha kolay yöneteceklerdir. Bir telefon ile siyasi yetkilerin büyük çoğunluğunu elinde bulunduran başkan Türkiye için sömürge yönetimine yol açacaktır. Keza bugün Latin Amerika ve Afrika başta olmak üzere dünyada Afganistan, Filistin ve bazı Türk kökenli Asya ülkeleri gibi birçok ülkenin başkanlık sistemini benimsemesi tesadüf değildir. Çeçen'e göre bu ülkeler ABD'ne bağlı bir kırmızı telefon tarafından kontrol edilmektedir²⁵⁴.

Son olarak değineceğimiz husus, başkanlık sisteminin total ördek sendromuna yol açabilecek olmasıdır. Bilindiği gibi başkanlık sistemlerinde başkanın görev süresi sınırlıdır ve tekrar seçilememesi durumu vardır. Bu durumun başkanın uzun vadeli planlamaları açısından psikolojik baskı altında akılcı olmayan, verimsiz, iyi planlanmamış politikalara yönelmesine neden olduğu belirtilmektedir. Türkçesi total ördek (*lame duck*) olan bu sendrom, parlamenter sistemlerde koalisyon dönemlerindeki akılcı politikaların yürütülemediği dönemlere benzetilmektedir²⁵⁵. Keza ABD'de de başkanın partisinin meclislerden birisinde ya da her ikisinde çoğunluğu sağlayamadığı dönemlerde bölünmüş hükümetler meydana gelebilmekte ve sonucunda da total ördek sendromu görülebilmektedir²⁵⁶.

²⁵³ Saklı, s.732-739.

²⁵⁴ Çeçen, s.397-400. Ayrıca bk. Serap Yazıcı, "Başkanlık Sistemine Geçiş Gerekli mi?", *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.541.

²⁵⁵ Aydın, s.31. Bazı yazarlar total ördek sendromu nedeniyle başkanın tekrar seçilmesi durumunda da görev süresinin kısa olmasından yanadırlar. Hasan Tunç, *Türk Anayasa Hukuku*, Gazi Kitabevi, Ankara, 2018, s.205.

²⁵⁶ Gülener, s.27-28.

Başkanlık sistemi doktrinde sıklıkla olumsuz yönleriyle öne çıksa da unutmamak gerekir ki siyaset ekonomik, sosyal ve kültürel alt tabanından ayrı tutulamaz²⁵⁷. Başkanlık sisteminin olumsuz örneği olarak gösterilen ülkelerde zaten kötü olan durum, ekonomik durgunluk, çarpıcı eşitsizlikler ve soyso-kültürel altyapı²⁵⁸ büyük ihtimalle başka bir sistemin uygulanmasında da aynı sonucu verecek, yine antidemokratik olacaktır²⁵⁹. Aslında bu yönetimleri diktatörlüğe dönüştürenin başkanlık sistemi değil, kişisel iktidardan yana olan, okuma yazma bilmeyen halkın büyük bölümünün siyasal öğrenimden bütünüyle yoksun olmasıdır²⁶⁰. Bu bakımdan başkanlık sisteminin demokratik bir hükümet sistemi olduğunu kabul edip, sistemin başarısız uygulamalarının sebebini sistemdeki denge ve fren mekanizmalarına uyulmamasında ve ülkelerin sahip olduğu olumsuz koşullarda aramak gerekir.

2.4. Yarı Başkanlık Sistemi

İsim olarak başkanlık sistemine, içerik olaraksa parlamenter sisteme benzeyen yarı başkanlık sistemi karma bir hükümet sistemidir. Bu sistemde başkanlık sistemindeki başkan, yürütme yetkisini parlamenter sistemdeki kabineyle paylaşmaktadır. Yarı başkanlık sistemini başkanlık sisteminden ayırmak kolaydır. Zira bu sistemde yürütme iki başlıdır. Esas sorun karşımıza yarı başkanlık sistemini parlamenter sistemden ayırma noktasında çıkmaktadır. Doktrinde bazı yazarlar parlamenter sistemden farklı olmadığını düşündükleri bu sistemi çeşitli şekillerde değerlendirmektedirler. Bunlardan kimisine göre yarı başkanlık sistemi ayrı bir hükümet sistemi değil, parlamenter sistemin farklılaşmış bir alt grubudur. Kimisine göre ise düalist parlamenter sistemin modern şeklidir. Ancak çalışmada bu sistem yürütmede ikili bir otorite oluşturması bakımından parlamenter sistemden ayrı bir hükümet sistemi olarak ele alınacaktır. Fakat nasıl? Eğer objektif unsurlardan yola

²⁵⁷ Georges Vedel de siyasi sistemlerin hiçbir zaman sadece hukukla tanımlanamayacağını ifade etmiştir. Yazara göre asıl belirleyiciler tarihi, sosyal, ekonomik, ve kültürel faktörlerdir. Bu faktörler, siyasi uygulamada ve ondan doğan siyasi sistemde rol oynayıp onu nitelerler. Georges Vedel, “Temel Hukuki Seçenekler”, (çev.: Ergun Özbudun, Levent Köker), *BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı*, Ankara, 1993’ten naklen Murat Açıl, *Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2018, s.91.

²⁵⁸ Latin Amerika kültürüne hakim olup, birbirine hiç karışmamış olan kültür ve ideolojiler arasında Kızılderili edilgenliği, İspanyol açgözlülüğü, Katolik mistisizmi, popülist milliyetçilik, Avrupalı anti-klerikalizm, liberalizm, anarşizm, pozitivizm ve sosyalizm yer almaktadır. Nal, s.81.

²⁵⁹ Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, s.448-450. Ayrıca bk. Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, s.124-125.

²⁶⁰ Bu yapıda olan ülkelerdeki yönetimin diktatörlüğe dönüşmemesi halinde anarşinin içine düşeceği ileri sürülmektedir. Maurice Duverger, *Siyasal Rejimler*, (çev.: Teoman Tunçdoğan), İletişim Yayınları, İstanbul, 1994, 86. Ayrıca bk. Nal s.85.

çıkarak cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği ve yürütme yetkisini bir kabineyle paylaştığı bütün sistemleri yarı başkanlık sistemi olarak kabul edersek bir sorun kalmayacaktır. Ancak böyle bir tanımlama yeni bir sistem ortaya çıkarmak için yeterli değildir. Zira sadece halk tarafından seçilmesi devlet başkanının sembolik konumundan çıkıp yürütmede ikili bir otorite oluşturduğunu söylemek için yeterli olamaz. Bunun yanında cumhurbaşkanının önemli yetkilere de sahip olması gerekmektedir. Keza halk tarafından seçilen devlet başkanına sadece sembolik yetkilerin tanınması sistemin işleyişini değiştirmeyecek sistem başka bir adla fakat parlamenter sistem şeklinde işleyecektir. Bu durumda isim değişikliğinin ve yeni bir hükümet sistemi yaratılmasının bir önemi kalmamaktadır²⁶¹. Bu sebeple kanaatimiz halk tarafından seçilen devlet başkanının anayasal olarak en azından hükümetle dengede olabilecek kadar yetkili olması gerektiği yönündedir²⁶². Çalışmanın devamında, yarı başkanlık sistemi bu üç unsur üzerinden tanımlanmaya çalışılacaktır.

2.4.1. Yarı Başkanlık Sisteminin Unsurları

Başkanlık sistemi ile parlamenter sistem arasında melez bir sistem olan bu sistemde yürütme yetkisi, halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı ile başbakan ve kabinesi arasında paylaştırılmıştır. En yalın haliyle cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği hükümet şekli olarak bilinen bu sistem hukuki olarak Fransa’da ortaya çıkmıştır²⁶³. Dolayısıyla parlamenter sistemde İngiltere; başkanlık sisteminde Amerika örnek model olarak ele alındığı gibi yarı başkanlık sisteminde de Fransa örnek olarak alınacaktır. 1958 Anayasası’nda yapılan 1962 değişikliği ile Fransız Anayasası’nda cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi esası getirilmiştir²⁶⁴. V.

²⁶¹ Yarı başkanlık sistemi ifadesi ilk defa Le Monde Gazetesi’nin kurucusu Hubert Bevuemery tarafından 1959’da kullanılmıştır. Akademik alanda ise Maurice Duverger tarafından 1970 yılında kavramsal çerçevesi çizilmiş, 1978 yılında kavramsal çözümlemesi tamamlanmıştır; Müge Özkan, 1982 Anayasası İle Türkiye’de Mevcut Parlamenter Sistem Modeli, Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Mevcut Sisteme Etkileri, *Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Sayı 1, 2016, s.239. Ayrıntılı bilgi için bk. Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, s.174; Şule Özsoy, Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Türkiye’nin Hükümet Sistemine Olası Etkileri, *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Sayı 4, 2007, s.133-136.

²⁶² Yarı başkanlık sisteminde birincil yetkilerin cumhurbaşkanına, ikincil yetkilerinse bakanlar kuruluna verilmesi gerektiği yönünde bir görüş bulunmaktadır. Murat Aktaş, “Yarı Başkanlık Sistemi: Fransa Modeli ve Türkiye”, *Başkanlık Sistemi*, (ed.: Murat Aktaş, Bayram Coşkun), Liberte Yayınları, Ankara, 2015, s.128.

²⁶³ Yarı başkanlık sistemi kavramı daha ortada yokken Almanya’da Weimar Cumhuriyeti’nin yarı başkanlık hükümet sistemiyle yönetilmekte olduğu ileri sürülmektedir. Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, s.169. Ayrıca bk. Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, s.91.

²⁶⁴ Bu dönemlerle ilgili ayrıntılı bilgi için bk. Michael G. Roskin, *Çağdaş Devlet Sistemleri*, 8. bs., Liberte Yayınları, Ankara, 2016, s.123-137. Bu sistemin amacı istikrarlı bir demokrasi yaratmaktır.

Fransız Cumhuriyeti'nin oluşturduğu hükümet sisteminin unsurları üzerinde doktrinde tam bir mutabakat bulunmamaktadır²⁶⁵.

Linz, çift yürütme olarak tanımladığı yarı başkanlık sistemini, devlet başkanının halk tarafından doğrudan doğruya veya dolaylı olarak seçildiği, parlamentonun desteğine ihtiyaç duyan başbakanın devlet başkanı tarafından atandığı, devlet başkanının meclisi feshedebildiği bir sistem olarak tanımlamaktadır²⁶⁶. Shugart ve Carey yarı başkanlık deyimiyle tarif edilen sistemin başkanlık sistemi ile parlamenter sistemin ortalarında yer alan bir sistem olduğunu belirtmektedirler. Yarı başkanlık adlandırmasını reddederek bu çizgideki rejimleri iki ana başlık altında toplamaktadırlar. Bunlar başbakanı başkanlık ve başkanı parlamenter sistemdir. Shugart ve Carey başbakanı-başkanlık sisteminin özelliklerini devlet başkanının halk tarafından seçilmesi, önemli yetkilere sahip olması ve onun yanında meclisin güvenine dayanan bir kabinenin varlığıyla açıklarlarken; başkanı-parlamenter olarak adlandırılan sistemlerin özelliklerini halk tarafından seçilen başkanın kabinedeki bakanları atamaya ve azletmeye yetkili olması, kabine üyelerinin meclisin güvenine dayanması ve devlet başkanının fesih veya yasama yetkisine yahut bu yetkilerin ikisine birden sahip olması olarak tanımlamaktadırlar²⁶⁷.

Sartori'ye göre yarı başkanlık sisteminin temelde iki özelliği bir arada bulundurması lazımdır. Bunlardan ilki devlet başkanının doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak

Ancak Duverger'e göre Batı dünyasında yürütmenin güçlendirilmesi çabalarının Cumhurbaşkanı üzerinden değil de başbakan üzerinden yürütmesi gerekliydi. Onun tasarladığı sistemde başbakan halk tarafından seçilmeli, başbakan ve parlamentonun görev süresi sabit olmalıydı. Parlamento tarafından başbakana güvensizlik oyu verilmesi halinde, başbakanın seçim süreciyle birlikte parlamentonun feshinin de eş zamanlı olarak kendiliğinden gerçekleşmesi gereklidir ve oluşan kriz bu şekilde aşılmalıdır. Duverger'in tasarladığı güçlendirilmiş parlamenter sistem bu şekildedir. Maurice Duverger, *Francia: Parlamento o Presidencia*, Madrid, Taurus, 1962'den naklen Nur Uluşahin, *Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2007, s.31.

²⁶⁵ Bu durum biraz da yarı başkanlık sistemine örnek olarak gösterilen Fransız Anayasası'nda da cumhurbaşkanının yetkilerinin neler olduğunun açık ve net olarak düzenlenmemesinden kaynaklanmaktadır. Yürütmeye ait bütün yetkiler bakanlar kuruluna verilmiş cumhurbaşkanının bakanlar kuruluna başkanlık edeceği belirtmiştir. Bunun yanında cumhurbaşkanı fesih, anayasaya aykırı gördüğü kanunların ve uluslararası antlaşmaların iptalini isteme, Anayasa Konseyi'nin üç üyesini ve başkanını atama, parlamentoya mesaj sunma yetkilerini karşı imzaya tabi olmadan kullanabilir. Dolayısıyla Fransa'daki sistem uygulamaya göre şekillenmektedir. YAZICI, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, s.95. Ayrıca bk. Yokuş, s.163.

²⁶⁶ Juan Linz ve Arturo Valenzuela, *Presidential or Parliamentary Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore ve Londra, 1994'den naklen YAZICI, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, s.98.

²⁶⁷ Özsoy, *Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Türkiye'nin Hükümet Sistemine Olası Etkileri*, s.136. Ayrıca bk. Matthew S. Shugart ve John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1973'den naklen YAZICI, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, s.93-100.

halk tarafından seçilmesidir. İkincisi, devlet başkanının yürütme yetkisini bir başbakanla paylaşmasıdır. Bu ikili otorite yapısının gerçekleşmesi için ise üç şarta ihtiyaç vardır. Bunlardan ilki başkanın parlamentodan bağımsız olmasının yanında iradesini hükümet kanalıyla açıklayabilmesi, doğrudan doğruya hükümet edememesidir. İkincisi, hükümetin başkandan bağımsız olup parlamentonun güvenine dayanmasıdır. Üçüncüsü ise yürütmenin yapıcı birimlerinin her birinin özerklik potansiyelinin devam etmesidir. Yazara göre ikili otorite yapısı içerisinde farklı dengeler ve değişken üstünlükler bulunabilir. Önemli olan iki otoritenin de özerklik potansiyelinin devam edebilmesidir²⁶⁸. Bütün bu görüşler kısaca ele alındıktan sonra belirtmek gerekir ki çalışmada temel olarak Duverger'in yarı başkanlık sistemine ilişkin sınıflandırmasından yararlanılacaktır. Duverger'e göre bir sistemin yarı başkanlık sistemi olarak kabul edilebilmesi için yürütme görevini yerine getiren ve meclisin güvenine tabi olan bir başbakan ve kabinesinin yanında cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve önemli yetkilere sahip olması gerekmektedir²⁶⁹. Çalışmanın devamında bu unsurlar ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

2.4.1.1. Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesi

Yarı başkanlık sistemlerini parlamenter sistemden ayıran asli özellik devlet başkanının halk tarafından seçilmesidir. Bunun yanında yarı başkanlık sistemini başkanlık sistemine yaklaştıran özellik de budur. Sartori'ye göre de yarı başkanlık sistemlerinde devlet başkanı, doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak belirli bir süre için halk tarafından seçilir. Bu sistemde devlet başkanı organik olarak meclise bağlı değildir, meşruiyetini direkt halktan alır²⁷⁰.

²⁶⁸ Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, s.174.

²⁶⁹ Maurice Duverger, *A New Political System Model: Semi- Presidential Government*, (der.: Arend Lijphart), Oxford University Press, Oxford, 1992'den naklen Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, s.93-94.

²⁷⁰ De Gaulle'nin kendisiyle halkın arasında hiçbir şeyin durmasını istememesi sonucu 1962'de referanduma gitmesinden beri Fransa'da devlet başkanı halk tarafından seçilmektedir. Roskin, s.124. Ayrıca bk. Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, s.175; Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, s.92-93.

2.4.1.2. İki Başlı Yürütme İçerisinde Meclisin Güvenine Tabi Bir Başbakan ve Kabinenin Olması

Bu sistemlerdeki devlet başkanlarının başkanlık sistemlerindeki başkan gibi doğrudan doğruya hükümet etme yetkileri yoktur. Parlamentodan bağımsız olan devlet başkanı, parlamentoya bağımlı olan, onun güvenine tabi olan bir başbakanla yürütme görevini yerine getirerek ikili bir otorite oluşturur. Başbakan ve kabinesi aynı parlamenter sistemlerdeki gibi parlamentonun güvenine tabidirler. Yani yarı başkanlık sisteminde başbakan ve kabine parlamento çoğunluğunun desteğine muhtaçtır. Sonuçta meşruiyetini halktan alan bir devlet başkanı ve meşruiyetini parlamentodan alan bir hükümet yarı başkanlık sistemlerinde bir “diarşi” kurmaktadır²⁷¹.

2.4.1.3. Cumhurbaşkanının Önemli Yetkilere Sahip Olması

Halk tarafından seçilmesinden sonra devlet başkanının parlamenter sistemden ayrıldığı ikinci temel nokta geniş yetkilerle donatılmış olmasıdır²⁷². Yukarıda da belirtildiği gibi tanımlanması en zor olan husus budur. Zira önemli yetkiler kavramı muğlak ve sübjektif bir kavram olup içinin doldurulması gerekmektedir. Doktrinde bu unsurun içi çeşitli şekillerde doldurulmaya çalışılmıştır. Linz, devlet başkanının başbakanı atamasını ve meclisi fesih yetkisine sahip olmasını yeterli saymıştır²⁷³. Shugart ve Carey cumhurbaşkanının sahip olması gereken yetkileri başbakanı-başkanlık sisteminde önemli yetkilere sahip olması şeklinde belirtirken; başbakanı parlamenter sistemde bakanları atamaya ve azletmeye yetkili olması bununla beraber fesih ya da yasama yetkisine veyahut her ikisine birden sahip olması şeklinde

²⁷¹ Devlet başkanı parlamentodan bağımsızdır ancak devlet başkanının doğrudan doğruya hükümet etme yetkisi bulunmamaktadır. Bu sebeple devlet başkanının iradesi hükümet tarafından açıklanır. Böyle bir sistemde yürütmenin başlarından her birinin özerkliği devam ettiği sürece ikili otorite yapısında değişen üstünlükler ortaya çıkabilir. Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, s.174. Ayrıca bk. Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, s.98.

²⁷² 1958’de Fransızlar Cezayir savaşındaki başarısızlığı IV. Cumhuriyet’te buluyorlardı. De Gaulle’e göre ana problem başbakanın güçsüz olmasıydı. Başkanlık sisteminden yana olmayan De Gaulle, yarı başkanlık sistemini icat etti. Sistem, başkanın yetkileri ile başbakanın yetkileri arasında bir denge sağlamak yerine başkanın egemenliğine yol açtı. Böylece V. Cumhuriyet’in ilk yirmi sekiz yılı fiili işleyiş itibarıyla bir başkanlık ve hatta süper başkanlık sistemi vazifesi gördü. Roskin, s.123-124.

²⁷³ Juan Linz ve Arturo Valenzuela, *Presidential or Parliamentary Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore ve Londra, 1994’den naklen Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, s.98.

değerlendirmiştir²⁷⁴. Bu yetkiler üzerinde çalışarak Shugart ve Carey'in puanlama ve ölçüm tablosunu geliştiren Metcalf, yarı başkanlık sisteminde cumhurbaşkanının sahip olması gereken yetkileri öncelikle yasama alanında ve yasama dışı alanda sahip olması gereken yetkiler şeklinde ikiye ayırmıştır. Metcalf'ın cumhurbaşkanının yasama alanında sahip olabileceği yetkilerin ölçümünü paket veto/geri gönderme, kısmi veto (geri gönderme), kanun gücünde kararname, kanun önerisinde bulunabilme yetkisi, bütçe yetkileri, referanduma gitme yetkisi, anayasa yargısına başvuru yetkileri üzerinden; yasama dışı alandaki yetkilerin ölçümünü ise kabinenin oluşumu, kabinenin görevine son verme, gensoru ve fesih (seçimleri yenileme) yetkileri üzerinden yapmaktadır. Metcalf, cumhurbaşkanının yasamaya ilişkin yetkileri azaldıkça sistemin parlamenter sisteme yaklaştığını belirtmektedir. Bu tabloya göre yapılan ölçümde, cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği bir sistemin parlamenter sistem olarak adlandırılması için bu soruların tamamının anayasada yanıtının olumsuz olması gereklidir. Yani devlet başkanının yukarıda belirtilen yetkilerden hiçbirine sahip olmaması gereklidir²⁷⁵. Çok kesin bir tanım yapıp örneksiz kalmayı ya da çok gevşek bir tanım yapıp da sınır çizmenin amacından çıkmayı reddeden Sartori, cumhurbaşkanının sahip olması gereken önemli yetkilerin ne olduğunu belirtmek yerine yürütmede ikili bir otorite oluşması için gereken şartları saymıştır²⁷⁶. Geniş yetkilerin ne olduğu konusunda bir kesinlik olmadığından çalışmanın devamında doktrindeki görüşler teker teker devlet başkanının konumunu belirlemede bir kıstas olarak kullanılacaktır²⁷⁷.

2.4.2. Uygulamada Yarı Başkanlık Sistemi

Yarı başkanlık sistemi anayasal olarak ilk defa 1958 Fransız Anayasası'nda düzenlenmiştir. Hukuki olarak Fransa'da ilk kez V. Cumhuriyet Anayasası'yla anılan

²⁷⁴ Matthew S. Shugart ve John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1973'ten naklen Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, s.93-100.

²⁷⁵ Metcalf, L.K., *Measuring Presidential Power*, Comparative Political Studies, 2000'den naklen Özsoy, *Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Türkiye'nin Hükümet Sistemine Olası Etkileri*, s.141-146.

²⁷⁶ Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, s.169. Ayrıca bk. Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, s.95-102.

²⁷⁷ Shugart ve Carey'e göre yarı başkanlık sistemi başkanlık sistemi ve parlamenter sistem arasında yer alan bir düzenleme olmaktan çok yasama çoğunluğunun başkanı destekleyip desteklememesine bağlı olarak başkanlık ve parlamenter sistem düzleminde gidip gelen alternatif bir sistemdir. Özsoy, *Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Türkiye'nin Hükümet Sistemine Olası Etkileri*, s.133-146. Ayrıca bk. Uluşahin, *Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması*, s.30-43.

yarı başkanlık sistemi, uygulamada daha önce, Weimar Cumhuriyeti'nde ortaya çıkmıştır. Weimar Cumhuriyeti'ne bakıldığında cumhurbaşkanının güçlü konumu nedeniyle sistemin aynı yarı başkanlık sistemi gibi işlediği görülmektedir.

Anlaşılabileceği üzere yarı başkanlık sistemi henüz çok yeni bir sistemdir. Ancak sayısal olarak Avrupa'da üstünlüğü ele geçirmiştir. Bunun nedeni parlamenter sistemin her ülkede İngiltere'deki kadar muazzam işlememesi ve meclis hükümeti tipi parlamenter sisteme, yani kısaca meclisin üstünlüğüne, koalisyonlara ve dolayısıyla da istikrarsız hükümetlere yol açmasıdır. Burada yarı başkanlık sisteminin uygulamada kendisinden beklenildiği gibi istikrar getirip getirmediğine değinmek gerekir.

1958'e kadar hükümet istikrarsızlıklarıyla anılan Fransa'da, 1958'de başlayan V. Cumhuriyetle birlikte hükümette istikrar sağlanmıştır²⁷⁸. Bunun sebebi Fransa'nın yarı başkanlık sistemini kabul etmesi olarak görülmektedir. Bu durum her ne kadar yarı başkanlık sistemiyle hükümet istikrarı arasında bir doğru orantı olduğu kanaatini uyandırmasa da esasen Fransa'da yarı başkanlık sistemiyle beraber istikrarın sağlanmasında rol oynayan başka etkenler de vardır. Bu etkenlerden ilki, o zamana kadar aşırı ölçüde parçalanmış olan parti sisteminin²⁷⁹ merkeze yaklaşması ve ılımlı çok parti sistemine dönüşmesidir. Bu değişim, sadece cumhurbaşkanının seçimi ve yetkilerinin artırılması yönünde yapılan anayasa değişiklikleri ile değil, nispi temsil sisteminden iki türlü çoğunluk seçim sistemine geçilmesi, parti yapısının disiplinli hale gelmesi, De Gaulle'ün karizması gibi faktörlerin etkisiyle olmuştur. Bu etkenleri yok sayıp sadece yarı başkanlık sisteminin hükümet istikrarını sağladığı tezine karşıt olarak yarı başkanlık sistemini uygulamasına örnek olarak verilen Weimar Cumhuriyeti gösterilebilir. Sonuç olarak sadece hükümet sisteminde yapılan değişikliğin istikrarlı ve sağlam bir demokrasi yaratacağı düşüncesi gerçeklikten uzaktır²⁸⁰.

²⁷⁸ Bu dönemlerle ilgili ayrıntılı bilgi için bk. Michael G. Roskin, *Çağdaş Devlet Sistemleri*, 8. bs., Liberte Yayınları, Ankara, 2016, s.123-137.

²⁷⁹ Dördüncü Cumhuriyet çok partili parlamenter sistemin bütün zaaflarını bünyesinde taşıyordu. Bu tür sistemlerin her zaman başarısız olacağını söylemek yanlıştır. Keza bu sistem İsveç, İsviçre, Hollanda ve Belçika gibi birtakım çok partili parlamenter demokrasilerde olduğu gibi istikrarlı ve etkili işleyebilir. Fakat sistemin iyi işlemesi sadece hükümet sistemine değil parti sistemine ve ulusal siyaset tarzına da bağlıdır. Roskin'in deyişiyle "*Fransız partileri ve siyaset tarzı göz önünde tutulursa, katıksız bir parlamenter sistem burada asla iyi işlemeyebilir.*" Roskin, s.123-135.

²⁸⁰ Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, s.104-107.

Yarı başkanlık sisteminin avantaj ve dezavantajlarını değerlendirirken katılık, çift meşruiyet ve kazananın her şeyi alması başlıklarından yararlanmak tartışmaların üzerinde durduğu esas konuların göz önüne serilmesi bakımından mantıklı olacaktır. Başkanlık sistemlerinde başkanın sabit görev süresinin katılığa yol açtığı öne sürülür. Yarı başkanlık sisteminde bu katılık yürütme gücünün tamamını değil bir kısmını elinde bulunduran ve görev süresi sabit olan devlet başkanından kaynaklanacaktır. Bu bakımdan katılık yönünden yarı başkanlık sisteminin başkanlık sisteminden daha avantajlı bir durumda olduğu açıktır. Yürütme gücünün diğer kısmını elinde bulunduran hükümetin yarı başkanlık sistemlerinde yasama organı tarafından güvensizlik oyu yoluyla görevden alınabileceği gibi devlet başkanı tarafından meclisin feshi yoluyla da hukuki varlığına son verilebilir. Bu, yürütme organında ortaya çıkan katılığın bir noktaya kadar giderilebileceğini göstermektedir.

Ele alınacak bir diğer husus yarı başkanlık sistemlerinde çift meşruiyet sorunudur. Çift meşruiyet sorunu yasamayı ve yasamanın içinden çıkan hükümeti destekleyen çoğunlukla devlet başkanını destekleyen çoğunluğun farklı siyasi eğilimlerde olması durumunda ortaya çıkacaktır. Başkanlık sistemlerinde kuvvetlerin sert ayrılığı bu sorunun giderilmesine el vermezken, yarı başkanlık sistemlerinde devlet başkanına tanınan meclisi fesih yetkisi bu sorununun rejimi tehdit edecek boyutlara gelmeden çözülmesini sağlamaktadır. Fakat fesih yetkisinin herhangi bir anayasal sınıra tabi olmadan sık sık kullanılması hükümet istikrarsızlıklarına ve daha sonra da rejim istikrarsızlığına yol açabilir.

Ayrıca ele alınacak bir başka husus, kazananın her şeyi alması olasılığıdır. Kazananın her şeyi olması durumu yasama ile yürütmenin iki kanadının aynı siyasi eğilimlere sahip olduğu durumlarda ortaya çıkar. Devlet başkanı ile parlamentonun farklı siyasi eğilimlere sahip olduğu yarı başkanlık sistemlerinde kazananın her şeyi alması durumu ortaya çıkmaz. Fakat bu durumda da çift meşruiyet sorunu ortaya çıkabilir²⁸¹.

Yarı başkanlık sisteminin her ülkede aynı etkiyi yaratmaması uygulamalarının çok farklı olmasından da kaynaklanıyor olabilir. Zira yarı başkanlık sistemini benimseyen her ülke cumhurbaşkanını farklı yetkiler vermekte ve cumhurbaşkanları da her ülkede siyasi gelenekler gibi faktörlerin etkisiyle bu yetkilerin belirli bir

²⁸¹ YAZICI, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, s.108-112.

kısmını kullanabilmektedirler. Duverger, yarı başkanlık sistemine örnek olarak ele aldığı ülkelerde, devlet başkanlarının anayasal olarak yetkilerinin benzer olmasına karşılık, uygulamada sahip oldukları yetkilerin farklılık gösterdiğini gözlemlemiştir.

Duverger, devlet başkanlarının ülkelerin siyasal uygulamalarındaki yetkilerinin derecesine göre bu ülkeleri sınıflandırmıştır. Duverger bu ülkeleri üç ana sınıfa ayırmaktadır. Sınıflandırmanın ilk bölümünde uygulamada devlet başkanına sembolik yetkiler sunulan ülkeler yer almaktadır. Duverger göre bu ülkeler Avusturya, İzlanda ve İrlanda'dır. Bu ülkelerdeki devlet başkanlarının sahip oldukları tek gerçek yetki başbakanı seçmektir. Onun dışında kendisine sunulan bütün kararları onaylan cumhurbaşkanı adeta parlamenter sistemi uygulayan devlet başkanları gibi sembolik yetkiler kullanmaktadırlar.

İkinci grup hükümetin dengede olduğu ülkelerdir ve bu grupta Finlandiya, Portekiz ve Weimar Cumhuriyeti yer almaktadır. Bu üç ülkede başbakanla devlet başkanları nispeten eşit yetkilere sahiptirler.

Son grupta devlet başkanlığına geniş yetkiler sunulan ülkeler olmak üzere üçe ayırmaktadır ancak bu gruptaki tek ülke V. Fransa Cumhuriyeti'dir. Fransa'da devlet başkanına sunulan bu yetkiler anayasadan olduğu kadar uygulamadan da kaynaklanmaktadır. Devlet başkanının geniş yetkili olarak adlandırılmasında birinci etken 1958 Anayasa'nın 16. maddesine göre olağanüstü hallerde kontrolü tek başına ele geçirmesidir. Bunun yanında cumhurbaşkanının karşı imza veya başka herhangi bir şart olmaksızın tek başına kullanabileceği yetkiler aynı yıl içinde sadece bir kez olmak kaydıyla fesih, kanunların veya uluslararası anlaşmaların anayasaya aykırı olduğu kanaatine varması halinde Anayasa Konseyi'ne başvurmak ve bu konseyin üç üyeye başkanını atamak, parlamentoya mesaj sunmaktır²⁸².

Sartori, Duverger'in aksine sadece anayasal düzenlemede devlet başkanının önemli yetkilere sahip olduğu ülkeleri yarı başkanlık sistemi olarak kabul etmemiş,

²⁸² YAZICI, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, s.94'ten naklen Maurice Duverger, *A New Political System Model: Semi- Presidential Government*, (der.: Arend Lijphart), Oxford University Press, Oxford, 1992. Ayrıca bk. Özsoy, *Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Türkiye'nin Hükümet Sistemine Olası Etkileri*, s.141-146. Cohendet'e göre Avusturya, İzlanda ve İrlanda'da parlamenter sistem uygulanmaktadır. Yazara göre tek yarı başkanlık sistemi Fransa'dır. Cohendet'e göre daha geniş düşünen Alcalá'ya göre ise Batı Avrupa ülkelerinin yalnızca altısında yarı başkanlık sistemi uygulanmaktadır. Ülkelerin anayasalarında devlet başkanlarına verilen yetkilerin uygulamada ne sıklıkla kullanıldığına ilişkin tablo için bk. Humberto Nougéria Alcalá, *El Regimen Semipresidencial. Una Nueva Forma de Gobierno Democrático?*, Andante, Santiago, 1986'dan naklen Uluşahin, *Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması*, s.40-41.

uygulamada bu yetkilerini kullanmayıp sembolik bir devlet başkanı gibi hareket eden ülkeleri yarı başkanlık sistemi sınıflandırmasından dışlamıştır. Sartori'ye göre Duverger'in ilk sınıflandırmasındaki ülkeler yarı başkanlık sisteminin bir örneği değildir. Halk tarafından seçilen devlet başkanının uygulamada da en azından hükümetle dengede olabilecek kadar yetkili olması gereklidir. Aksi halde yani devlet başkanının yürütme yetkisini başbakanla paylaşmaması halinde yürütmede ikili bir otorite oluşmayacaktır²⁸³.

Çalışmanın ileri bölümlerinde de görüleceği gibi hükümet sistemi tasnifi yapılırken anayasal düzenleme ile uygulama ayrı değerlendirilmiştir. Zira anayasal düzenlemede benimsenen hükümet sistemi dönem dönem farklı şekillerde uygulanabilir. Öncelikle hukuki düzenlemeler incelenip genel kurallar yorumlanmış daha sonra somut olaylardan yola çıkılarak işleyişin hangi hükümet sistemine daha yakın olduğu genelleme yapılarak tespit edilmiştir. Bu bakımdan Sartori'nin değil Duverger'in sınıflandırması örnek alınacaktır fakat belirtmek gerekir ki yarı başkanlık sisteminde anayasal düzenleme ile uygulamanın birbirinden ayrı değerlendirilmesi hayli zordur. Bir ülkenin başkanlık sistemiyle yönetildiği sadece anayasasına bakılarak anlaşılabilirken bunu yarı başkanlık için söylemek hayli zordur. Zira bu sistemde hukuki düzenlemenin yanında uygulamada bu yetkilerin ne derece kullanıldığı siyasi kültür, gelenek ve devlet başkanının kişiliği gibi faktörlere göre şekillenmektedir²⁸⁴

²⁸³ Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, s.167-168.

²⁸⁴ Tanör, Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, s.468. Ayrıca bk. Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, s.169; Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, s.95-102.

İKİNCİ BÖLÜM

OSMANLI-TÜRK ANAYASALARINDA HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Bu bölümde dönemin siyasi ve tarihi olaylarına gerektiği kadar yer verilecek, Osmanlı-Türk Anayasaları daha ziyade o dönemde uygulanan hükümet sistemini tespit etmek amacıyla incelenecektir. Bu inceleme yapılırken, önceki bölümde elde edilen hükümet sistemlerinin unsurları dikkate alınacaktır. Tespit edilen zorunlu unsurlardan yola çıkılarak Türkiye’de uygulanmış olan hükümet sistemlerinin saptaması yapılmaya çalışılacaktır.

Türkiye’de uygulanan hükümet sistemleri çalışılırken II. Meşrutiyet dönemini ele almadan konuyu anlamlandırmak mümkün değildir. Zira Padişah ile Osmanlı Devleti’nin ileri gelen kesimi arasında geçen uzun anayasal çekişmeler son biçimini II. Meşrutiyetle almış ve bu mücadele meyvesini 1909 Anayasa değişikliği ile vermiştir. II. Meşrutiyet döneminde tecrübe edilen anayasal kurumlar, edinilen siyasal birikim Cumhuriyet Türkiye’sinin yönetiminde, anayasal yapısında belirleyici rol oynamıştır²⁸⁵. Bu sebeple biz de çalışmamızda açıklamalarımıza II. Meşrutiyet dönemini ele alarak başlayacağız.

1. İKİNCİ MEŞRUTİYET ve 1909 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİYLE GETİRİLEN HÜKÜMET SİSTEMİ: PARLAMENTER SİSTEM

Mutlak monarşi ile yönetilen Osmanlı Devleti’ne parlamenter sistem 1876 Kanun-u Esasi ile gelmemiştir. Ancak II. Meşrutiyet’ten sonra yapılan 1909 anayasa değişikliğiyle beraber parlamenter sistemin esas unsurları anayasaya girmiş, padişah anayasayla sınırlanmış, yetkileri sembolik düzeye indirilmiş ve sonuç olarak mutlak monarşiden meşruti monarşiye geçilmiştir²⁸⁶.

²⁸⁵ 1909 değişikliği o kadar önemlidir ki bazı yazarlar yeni bir anayasal düzene geçildiğini savunup, bu değişiklikleri 1909 Anayasası olarak da anmışlardır. Gerçekten de bu dönemde mutlak monarşiden kesin olarak çıkmış, sınırlı monarşiye geçilmiştir. Hekimoğlu, *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye*, s.176. Ayrıntılı bilgi için bk. Muzaffer Sencer, “Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı 3, 1984, s.71.

²⁸⁶ Bülent Tanör, *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri*, 31. bs., Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2018, s.114. 1876 Anayasası’nın getirdiği sisteme parlamenter sistem denilmemesinin temel olarak iki

İkinci Meşrutiyet, Abdülhamit'in İttihat ve Terakki'nin baskıları sonucu 23 Temmuz 1908 gecesini Kanun-u Esasi'yi yürürlüğe koymasıyla ilan edilmiştir²⁸⁷. Eroğul'un deyişiiyle İkinci Meşrutiyet Türk tarihine bir parlamenter dizge getirmiştir²⁸⁸. Fakat bu hemen olmamıştır. Zira İkinci Meşrutiyet'in ilanıyla birlikte anayasa parlamenter bir nitelik kazanmamıştır. II. Meşrutiyet'le beraber yürürlüğe giren padişahın üstünlüğüne dayalı 1876 Kanun-u Esasi'sidir. Önce gerekli fiili koşullar oluşmuş, daha sonra anayasa değişikliği ile biçimsel aşama tamamlanmıştır. İlk olarak 27 Nisan 1909'da Abdülhamit tahttan indirilmiş, yerine devlet başkanına düşen sembolik yetkileri yüklenmeye daha yatkın olan Mehmet Reşat çıkarılmıştır. Daha sonra 8 Ağustos 1909'da²⁸⁹ Kanun-u Esasi'de yapılan geniş tadilat ile sembolik devlet başkanıyla kendiliğinden oluşan durum pozitif hukukta yer bulmuştur. Böylece parlamenter rejim tatbikatına girişilmiştir. Şimdi gelelim bu dönemi meşruti monarşi yapan, anayasaya parlamenter görünümünü veren deęişikliklere²⁹⁰.

1.1. II. Meşrutiyet Dönemini Meşruti Monarşi Yapan Düzenlemeler

Yukarıdaki bölümde de görüldüğü gibi bir ülkedeki hükümet sisteminin parlamenter sistem olması için yürütme organının iki başlı olması, yürütmenin yasamadan kaynaklanması, sorumsuz devlet başkanının yanında yasamanın güvenine dayanan bir hükümetin bulunması ve yürütmenin yasamayı feshi olmak üzere belirli başlı beş

sebebi vardır. Bunlardan ilki yürütme organının göreve gelişiyle alakalıdır. Bu sistemde başbakan ve bakanlar teker teker padişah tarafından atanmaktadır. Halbuki, parlamenter sistemlerde devlet başkanı önce başbakanı belirlemekte, başbakan ise bakanları belirlemektedir. Başbakan ve kabinesinin meclisten güvenoyu alması gerektiği için de devlet başkanı başbakanı belirlerken serbest değildir. Meclisten güvenoyu alabilecek birisini belirlemesi gerekmektedir. 1876 Anayasası'nda eksik olan ikinci husus başbakan ve bakanların meclise karşı değil padişaha karşı sorumlu olmalarıdır. Başbakan ve bakanlar bireysel olarak padişaha karşı sorumlu olup, aynı başkanlık sistemlerindeki gibi bakanlar kurulunun kollektif sorumluluğundan bahsedilemez. Dolayısıyla meclis ne bakanlar kurulunun oluşumunda ne de görevlerinin devamında etkili değildir. Bu sistemde kuvvetlerin yumuşak ayrılığında değil, başkanda toplanmasından bahsedilebilir. Sisteme düalist parlamenter sistem denilememesinin nedeni ise bu sistemin iki belirleyici unsurundan birisinin 1876 Anayasası tarafından sağlanmamasıdır. Düalist parlamenter sistemlerde padişahın meclise karşı serbest fesih yetkisi vardır. Bu unsur 1876 Anayasası'nın 7. maddesi ile sağlanmaktadır. Düalist parlamenter sistemin belirleyici ikinci özelliği bakanlar kurulunun hem meclise karşı hem de padişaha karşı sorumlu olmasıdır. Oysa 1876 Anayasası'nda başbakan ve bakanlar sadece padişaha karşı sorumludur. Teziç, *Anayasa Hukuku*, s.524.

²⁸⁷ Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 2. bs., Ekin Yayınevi, Bursa, 2018, s.58.

²⁸⁸ Başgil'in deyişiiyle "1908 Temmuzunda Sultan İkinci Abdülhamit'in meşhur ilanı 'Hürriyet Fermanı' ile başlayan İkinci Meşrutiyet, bizde muvaffakiyetsiz bir parlamenter rejim denemesi olmuştur." Başgil, s.441.

²⁸⁹ A. Şeref Gözübüyük, *Açıklamalı Türk Anayasaları*, Turhan Kitabevi, Ankara, 1993, s.26-33. Ayrıca bk. Eroğul, s.219.

²⁹⁰ Başgil, s.441. Ayrıca bk. Mümtaz Soysal, *100 Soruda Anayasa'nın Anlamı*, 7. bs. Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1986, s.36.

unsur vardır. I. Meşrutiyet ile sadece iki başlı yürütme organı ve yürütmenin yasamayı fesih yetkisi unsurları sağlanmıştır. II. Meşrutiyet’le birlikte parlamenter sistemin unsurlarından diğerleri: Sorumsuz, sembolik, karşı imza ile yetkilerini kullanabilen devlet başkanı unsuruyla yasamadan kaynaklanıp yine yasamanın güvenine dayanan hükümet unsurları da benimsenmiş ve böylece parlamenter sisteme yönelen evriliş tamamlanmıştır.

Kanun-u Esasi’nin kurduğu sistemde yürütme organı iki başlıdır. Yürütme organının başında devlet başkanı monarşik parlamenter sistemlerde olduğu gibi irsi yolla gelen padişaktır. Yürütme organının diğer başı ise yasamadan kaynaklanan Heyet-i Vükela’dır²⁹¹. İki başlı olan yürütme organının içerisinde tam bir dengenin olduğu söylenilemez. Yürütme organının yetkilerin çoğunu elinde bulunduran, yöneten kanadı 1909 değişikliklerine kadar padişahken bu tarihten sonra yürütme yetkisinin asıl sahibi Heyet-i Vükela olmuştur²⁹². Bu durum padişahın kullandığı yetkilerin hükümete aktarılmasının yanında, hükümet üyelerinin atanış şeklinden ve kime karşı sorumlu olduklarından da çıkarılabilir.

1909 değişikliğinden önce Heyet-i Vükela’nın bütün üyeleri padişah tarafından atanıp azlediliyordu ancak parlamenter sisteme uymayan bu özellik 1909 değişiklikleriyle sisteme uygun hale getirilmiştir. Değişiklikten sonra klasik parlamenter sistemlerde olduğu gibi Padişah sadrazam’ı atar²⁹³, daha sonra sadrazam diğer bakanları seçer ve bu şekilde oluşan Heyet-i Vükela’nın meclisten güvenoyu alması gerekir. Esasen padişah sadrazamı atarken bile serbest değildir çünkü sadrazamın meclisten güvenoyu alacak birisinin olması gerekir²⁹⁴. Yine, 1909 değişikliğiyle birlikte üyeler padişaha karşı değil teker teker ve kolektif olarak meclise karşı sorumlu hale gelmişlerdir. Böylece meclisin güvenoyuyla kurulup yine görevinin devamında da meclise karşı sorumlu olan bakanlar, gerektiğinde padişaha karşı gelebilecek ve hatta padişahın keyfi tasarruflarına karşı imzalarını koymamak suretiyle onun sembolik devlet başkanı sıfatının ötesine geçip hükmetmesini engelleyebileceklerdir. Arsel’in deyişiyle “Padişah artık her arzu ettiği şeyi nazırlarına yaptırmak imkanına sahip bulunmuyordu. Çünkü aksi takdirde nazırlar,

²⁹¹ Heyet-i vükela günümüzde bakanlar kuruluna karşılık gelmektedir.

²⁹² Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s.61. Ayrıca bk. Tanör, *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri*, s.193.

²⁹³ Sadrazam günümüzde başbakana karşılık gelmektedir.

²⁹⁴ Tanör, *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri*, s.195.

*Mebusan Meclisine karşı hesap vermek mevkiinde kalabileceklerdi.*²⁹⁵” Tanör’e göre yeni sistemin belkemiği Anayasa’nın bakanlar kurulu üyelerinin meclise karşı sorumluluğunu ve karşı imza kuralını düzenleyen 30. maddesiydi²⁹⁶.

Padişah’tan sadece hükümet kurma ve görevden alma yetkileri değil yasama alanında da birçok yetki alınmıştır. Kanun teklif etmek için padişahın iznini alma şartı kaldırılmış, mutlak veto yetkisi, geciktirici ve zorlaştırıcı veto yetkisine dönüştürülmüştür. Yasama yetkisi elinden alınan padişahın yürütme alanındaki hakları korunmuş hatta Tanör’e göre arttırılmış olsa da padişah bunları doğrudan kullanamaz hale getirilmiştir. Padişahın ödenekleri yasaya bağlanmış, kullanacağı yetkiler sadrazam ve ilgili vekilin karşı imzası ile kullanılabilir hale getirilmiştir. Milletlerarası antlaşma akdetme yetkisi Meclis-i Umumi’nin; fesih kararı Meclis-i Ayan’ın tasdikine bırakılan Padişah artık parlamenter sistemlerdeki sembolik konumunu almıştır²⁹⁷.

Parlamenter sistemin unsurlarından yürütmenin yasama meclisini feshi, 1909 değişikliklerinden önce yasamayla yürütme arasındaki dengeyi yürütme lehine bozacak şekilde düzenlenmişti. Buna göre padişah biri takdiri, diğeri Heyet-i Vükela ile meclis arasındaki uyuşmazlıkları çözmek için olmak üzere iki ayrı maddede düzenlenmiş fesih hakkına sahipti²⁹⁸. 1909 değişikliklerinden sonra padişahın fesih yetkisi çok sıkı şartlara bağlanmıştı. Başgil’e göre padişahın fesih yetkisinin bu derece kısıtlanması parlamenter sistemi can yerinden vurmuştur. Bu düzenlemeyle meclisin feshi adeta imkansız denilecek derece zorlaşmıştır. Yazara göre bu düzenleme ile parlamenter sistem içinde dengeler yasama lehine olacak şekilde bozulmuştur. Kabineler meclisin önünde güçsüz duruma düşerek daima düşmüş fakat devlet başkanı bu durumu önlemek için seçimlere gidememiştir²⁹⁹. Bu düzenlemeye göre, bakanlar kurulu ile Meclis-i Mebusan arasında bir anlaşmazlık çıktığında

²⁹⁵ Arsel, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, Mars Matbaası, Ankara, 1965, s.34.

²⁹⁶ Tanör, *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri*, s.195. 1909 değişikliğinden sonra 30. madde: “*Vükelâ hükümetin siyaset-i umûmîyesinden müstereken ve daire-yi nezaretlerine ait muamelâtın dolayı münferiden Meclis-i Meb’usan’a karşı mesuldürler. Taraf-ı hazret-i padişahîden tasdike muhtaç olan mukarreratın mâmulünbih olması için sadnazam ile daire-i müteallikasî nâzın taraflarından kararnamelere vaz’-ı imza edilerek kararın mesuliyeti deruhte olunmak ve anların imzası balâsına taraf-ı hazret-i padişahîden dahi vaz’-ı imza buyrulmak şarttır. Heyet-i vükelâca ittihaz olunan kararlar umum vükelânın imzalarım havi olacak ve o imzaların balâsına muhtac-ı tasdik olduğu takdirde kezalik taraf-ı hazret-i padişahîden vaz’-ı imza buyrulacaktır.*”

²⁹⁷ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s.55, 60, 65. Ayrıca bk. Soysal, s.36.

²⁹⁸ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s.53.

²⁹⁹ Başgil, s.441.

bakanlar kendi görüşlerinde direnir, bakanların üzerinde direndiği görüşü Meclis-i Mebusan üst üste iki defa reddederse, bakanlar ya Meclis-i Mebusan'ın kararını kabul ederler ya da çekilirler. Bakanlar kurulunun çekilmesi halinde yeni bakanlar kurulu da eskisinin görüşünde direnirse ve meclis yine bakanlar kurulunun görüşüne karşı çıkarsa meclis feshedilebilir. Bu da padişahın Meclis-i Ayan'ın görüşünü alması ve yeni seçimlerin 3 ay içerisinde yapılması şartıyla mümkündür³⁰⁰. Bu düzenlemeyle meclisi padişah karşısında güçlendirmek isteyen İttihat ve Terakki, durumun yarattığı sakıncayı görerek meclisin feshini kolaylaştırıcı düzenlemelere girişmiştir. Bunun üzerine Kanun-u Esasi'de yapılan bir değişiklik, Meclis-i Mebusan'ın feshinde padişahın Meclis-i Ayan'ın muvaffaktını alması şartı kaldırılmıştır. Arsel'e göre ise İttihat ve Terakki'nin yaptığı bu değişiklik meşrutiyete yapılan en büyük fenalıktır. Zira değişikliğin yapıldığı sırada tahtta bulunan V. Murat gibi uysal, ihtiras ve istibdat temayüllerinden uzak olmayan Vahdettin bu düzenlemeyi Meclis-i Mebusan'a karşı bir silah gibi kullanmış, 1918 tarihinde Meclis-i Mebusan'ı feshederek meşrutiyet devrini bitirmiştir³⁰¹.

Sonuç olarak, yukarıda teker teker incelediğimiz üzere, II. Meşrutiyetle birlikte klasik parlamenter sistemin tipik unsurları hukukumuzda kesin olarak girmiştir. 1876 tarihli Kanun-u Esasi ile getirilmek istenilen meşrutî (anayasal) monarşi II. Meşrutiyetle birlikte gerçekleşmiştir. Bu ise, bütün yetkilerin padişahta toplandığı mutlak monarşiden, yasama yetkisinin meclise, yürütme yetkisinin bakanlar kuruluna geçmesiyle sağlanmış, kuvvetler ayrılığı bu şekilde tesis edilmiştir. Fakat kuvvetler ayrılığı teorisine dayalı parlamenter sistemdeki dengeler yasama lehine bozulmuştur³⁰².

1.2. Uygulama

Anayasal düzeni uygulamayla birlikte değerlendirmek gerekirse, parlamenter sisteme teamüli olarak 1909 değişikliklerinden önce geçildiği görülecektir. II. Meşrutiyet ilan edilip Meclis-i Umumi'nin toplanmasıyla yapılan meclisin açılış konuşmalarındaki padişah egemenliği anlayışından millet egemenliği anlayışına geçildiği vurgusu çok

³⁰⁰ Tanör, *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri*, s.195.

³⁰¹ Arsel, *Türk Anayasa Hukuku*, s.39-40. Ayrıntılı bilgi için bk. Recai Galip Okandan, *Amme Hukukumuzda İkinci Meşrutiyet Devri*, Kenan Matbaası, İstanbul, 1947, s.93-111.

³⁰² Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s.64. Ayrıca bk. Tanör, *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri*, s.196.

açıktır. Meclisin açılış konuşmasında meclis başkanı Ahmet Rıza Bey tarafından hükümetin yürütme gücünün artırılması, parlamentonun padişah'tan ayrı bir kurum olduğu yönündeki vurgulamalar sistemin uygulamada değişmekte olduğunun göstergesidir. Padişah'tan hükümet etme yetkisinin koparılması savaşı meclisin açılışıyla böyle başlamış devamında sadrazamların kabine arkadaşlarını seçmekte ısrarcı davranışlarıyla devam etmiştir³⁰³.

Bu arada meclis de kendi yetkilerine sahip çıkmaktadır. Parlamenter sistemde meclisin yürütmeyi denetleyip görevden alma aracı olan güvenoyu, II. Meşrutiyet ilan edilip, meclisin açılışından hemen sonra gündeme gelmiştir. Meclisin çoğunluğunu oluşturan İttihat ve Terakki ile ters düşen Kamil Paşa ve kabinesinin meclisin güvensizlik oyuyla düşürülmüş, yerine gelen sadrazam Hilmi Paşa hükümet programını meclisin güvenine sunmuştur. Kubalı'ya göre Kamil Paşa kabinesinin meclis tarafından düşürülmesi parlamenter hükümet sisteminin ilk siyasi tezahürüdür³⁰⁴. Böylece hükümet, kuruluşunda ve devamında meclisin güvenine bağlı bir organ haline gelmiştir. Memiş'e göre geçiş dönemini simgeleyen bu fiili anayasa uygulaması çok önemli siyasi sonuçları beraberinde getirmiştir. Bizim deyişimizle sistem anayasa üzerinde olmasa da uygulamada gerek hükümetin meclise bağlılığı açısından gerekse devlet başkanının sembolikleşmesi açısından olsun parlamenter sistemin esaslarıyla işlemeye başlamıştır. Kısaca toplayacak olursak dönemin demokrasiye ve parlamenter sisteme geçiş açısından önemli uygulamaları: milli egemenlik ilkesinin resmi platformda telaffuz edilmesi, hükümet programının açıklanıp kamuya ve meclisin güvenoyuna sunulması, güven oylaması, güvensizlik oyu verilerek hükümetin düşürülmesidir. Bunlardan hükümet programının güvenoyuna sunulması Kanun-u Esasi'de olmadığı gerekçesiyle tartışmaya konu olmuş fakat fiili olarak benimsenen uygulama anayasal bir teamül halini almıştır³⁰⁵.

³⁰³ Padişah, sadrazam Sait Paşa'ya kabine arkadaşlarını seçme sözü vermiştir. Bu sözünü Harbiye ve Bahriye Nazırlarını kendisi seçerek ihlal etse de kanaatimizce sadrazamın bu konuda kat ettiği yol hiç de küçümsenemez. Hüseyin Nail Kubalı, *Türk Esas Teşkilat Hukuku Dersleri*, Tan Matbaası, İstanbul, 1962, s.106.

³⁰⁴ Sadrazam Sait Paşa'nın yerine gelen Kamil Paşa İttihat ve Terakki'yi hükümet işlerine karışmakla, İttihat ve Terakki ise Kamil Paşa'yı Padişah'ın etkisinde kalmakla suçlamıştır. Sadrazam Kamil Paşa İttihat ve Terakki karşısında müsamahakar olduğunu iddia ettiği Bahriye ve Harbiye Nazırlarını kabineden atmıştır. Bunun nedenlerini mecliste izaha davet edilmiş fakat bunu sürekli erteleyerek izah vermektan kaçınmıştır. Bunun sonucunda da Kamil Paşa kabinesi meclis tarafından düşürülmüştür. Kubalı, *Türk Esas Teşkilat Hukuku Dersleri*, s.106.

³⁰⁵ Emin Memiş, *Anayasa Hukuku Notları*, 6. bs., Filiz Kitabevi, İstanbul, 2011, 97-98.

1909 anayasa değişikliğinin getirdiği dönem hakkındaki yaygın kanı rejimin kısa bir süre sonra İttihat ve Terakki diktatörlüğüne dönuşmüş olduğudur³⁰⁶. Anayasa değişikliği klasik parlamenter sistemlere özgü meclis-kabine dengesi oluşturmuş, padişahın yetkileri kısıtlanmış fakat uygulamada parlamenter sistem yerine İttihat ve Terakki oligarşisi görölmüştür. Demokratik olmayan³⁰⁷ bu yönetimi anayasa değişikliğinin tetiklediği nokta yasamanın anayasal olarak güçlü kılınmasıdır. Bu durum uygulamaya da yansımış, kuvvetli ve otoriter bir şekilde icraatlarına başlayan Meclis-i Mebusan, devlet içerisinde meclis diktatöryası kurmuştur³⁰⁸. Çalışmanın başındaki açıklamalarımıza dönersek hangi kuvvet lehine olursa olsun kuvvetler ayrılığındaki dengenin bozulması diktatörlüğe ve otoriter bir rejime yol açacaktır.

Yine de bu dönemin demokratik siyasi hayata katkıları inkar edilemez³⁰⁹. Bunlar kısaca: demokratik bir hükümet sistemi olan parlamenter sistemin anayasal olarak getirilmesi, İttihat ve Terakki'nin oligarşisine dönuşmeden önce görölen parlamenter sistem uygulamaları, parlamentonun partili bir yaşama tanışması, parti disiplinin siyasi hayatımıza girmesi ve Osmanlı Devleti'nin fiilen çökmesine kadar süren farklı görüşleri ve programları olan partilerin faaliyete geçmesi olarak sayılabilir³¹⁰.

2. 1921 ANAYASASI ve BENİMSEDIğİ HÜKÜMET SİSTEMİ: MECLİS HÜKÜMETİ SİSTEMİ

23 Nisan 1920'de Ankara'da toplanan Büyük Millet Meclisi, 20 Ocak 1921'de Teşkilatı Esasiye Kanunu'nu kabul etmiştir. 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu³¹¹, 3.

³⁰⁶ Bu dönemin kısa sürede otoriterleşmesi hakkında ayrıntılı bilgi için bk. Adnan Küçük, "Türkiye'de Günümüze Kadar Tatbik Edilen Hükümet Sistemleri", *Demokrasi Platformu*, Hükümet Sistemleri Özel Sayısı, 2013, s.49-51.

³⁰⁷ Fendoğlu, *Anayasal Derinlik*, s.885.

³⁰⁸ Arsel, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, s.38.

³⁰⁹ Fendoğlu, II. Meşrutiyetin laiklik ve kadın hakları gibi gelişmeleri gündeme getirdiğini belirtmektedir. Hasan Tahsin Fendoğlu, *Anayasal Derinlik*, Yetkin Yayınları, 2012, s.885. William M. Pickthall'e göre meşrutiyetin ardından geçen 5 yıl içerisinde haydutluğa, haksız yere zenginleşmeye son verilip esaret hali ortadan kaldırılmış, kadercilik bırakılıp akılcılığa yönelinmiş, ordu teşkilatı düzenlenip eksiklikler kapatılmıştır. Bunların yanında sosyal hayatta da kadınlara daha saygılı davranılmaya başlanmıştır. Türk idari yapısı bakımından ise Avrupa ülkelerinde benzerleriyle mukayese edilir düzeye gelinmiştir. Pickthall, M. William, *Harpte Türklerle Birlikte*, Yeditepe Yayınevi, İstanbul, 2009, s.38.

³¹⁰ Şenol Durgun, "Sistem Arayışlarında Siyasal Partiler ve Parti Disiplini", *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.349.

³¹¹ Orijinal ismi "1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu" olan anayasanın günümüz Türkçesine uyarlanmış hali, 1921 Anayasası, çalışmanın devamında 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu'na karşılık gelecek şekilde kullanılacaktır.

maddede ifade edilen “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti” adından da anlaşılacağı üzere bir meclis hükümeti sistemi kurmuştur³¹².

Esasen Büyük Millet Meclisi yasama ve yürütme yetkilerini anayasa yürürlüğe girmeden önce kendi bünyesinde toplamıştı. Anayasa çıkarılarak hali hazırda uygulanan sisteme hukuksal bir nitelik kazandırılmıştır³¹³. Anayasa ile benimsenen bu sistem Tunaya’ya göre meclis hükümeti sisteminin en uzun süreli örneklerinden birisiyken³¹⁴, Başgil’e göre meclis hükümeti sisteminin en saf ve en güzel örneklerinden birisidir³¹⁵. Arsel’e göre bu sistem tam ve mutlak³¹⁶, Fransız anayasa hukukçusu Bastid’e göre en tartışılmaz şekilde³¹⁷, Aldıkaçtı’ya göre ise saf ve bütün örneklerinden daha kuvvetli şekliyle meclis hükümeti sistemidir³¹⁸. Hekimoğlu da 1921 Anayasası’nın 1923 değişikliklerine kadar saf bir meclis hükümeti sistemi kurduğunu belirtmektedir³¹⁹.

1921 Anayasası’nın getirdiği sisteme değinmeden önce 1876 Kanuni Esasi’sinin yürürlükten kaldırılmamasının doğurduğu çelişkiyi gidermek gerekir. 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu, selahiyet-i fevkaladeyi haiz bir meclis (kurucu meclis) tarafından hazırlanan olağanüstü bir dönemin anayasasıdır. Dönemin koşulları içerisinde devletin temel kuruluşlarının dahi anayasada ayrıntılı olarak yer bulması için bir çalışma yapılamazken, bu anayasanın temel hak ve özgürlüklerle ilgili ayrıntılı bir düzenleme içermesi beklenilemez. Ayrıca Kanuni Esasi’nin açıkça ilga edilmesi için gereken koşullar henüz oluşmamıştır. Kanuni Esasi’nin açıkça ilgası ancak 1924 Anayasası’nın 104. maddesi ile yapılabilmektedir. 1920’de kurulan meclis henüz 1876 Kanun-u Esasi’ni ilga edecek bir ortamda bulunmasa da kendisinde anayasada değişiklik yapma, ona tabi olmama yetkisini bulmuştur. Bu durumda Kanun-u Esasi’nin varlığını kabul etmek ve 1921 Anayasası ile çelişen hükümlerinin zımnen

³¹² Orhan Aldıkaçtı, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, 4.bs., Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982, s.82. Aynı yönde bk. Başgil, s.442; Memiş, s.99.

³¹³ Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, s.125. Bu dönemde devlet başkanı ve başbakan sıfatlarının bulunmadığı, bütün güçlerin esaslı bir teşkilatta birleştiği bir sistem kurulmak isteniyordu. Zira devlet başkanı sıfatı padişaha aitti. Başbakan (sadrazam) ise padişah tarafından atanıyordu. Bu makamlarla çakışmayacak tek hükümet sistemi ise meclis hükümeti sistemiydi. Özbudun, *1921 Anayasası*, s.5.

³¹⁴ Tunaya, s.392.

³¹⁵ Başgil, 299.

³¹⁶ Arsel, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, s.66.

³¹⁷ Paul Bastid, *Le Gouvernement d’Assemblée*, Paris, 1955’den naklen Özbudun, *1924 Anayasası*, s.21.

³¹⁸ Aldıkaçtı, *Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı*, s.179.

³¹⁹ Hekimoğlu, *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye*, s.178.

ilga edildiği sonucuna varmak gerekir. Keza Mustafa Kemal yeni sistemin esaslarını bildirmek için Sadrazam Tevfik Paşa'ya³²⁰ yolladığı telgrafta “*Kanunu Esasi'nin iş bu mevad ile taarruz etmeyen ahkamı kemakan meriyülicradır.*” ifadelerini kullanarak Kanun-u Esasi'nin ilga edilmediğini fakat 1921 Anayasası ile çelişmeyen hükümlerinin yürürlükte olduğunu belirtmiştir³²¹. Doktrindeki bir görüş de 1876 Kanun-u Esasi'nin ilga edilmediğini, hükümlerinin anayasal niteliklerini yitirerek adi bir kanun hükmü haline gelmiş olduğunu ifade etmektedir³²². 1876 Kanun-u Esasi'si özellikle, 1921 Anayasası'nın yetersiz olduğu yargı ve temel hak ve özgürlükler alanında uygulama bulacaktır³²³.

2.1. 1921 Anayasası'nın Meclis Hükümeti Sistemini Benimsediğini Gösteren Hükümler

Meclis hükümeti sisteminin unsurlarına yukarıda değinildi³²⁴. Bu unsurları kısaca tekrar etmek gerekirse: Hukuksal açıdan yasama ve yürütme iktidarlarının mecliste toplanması, yürütme üyelerinin teker teker meclis tarafından belirlendiği bir heyetten oluşması, devlet başkanlığı makamı bulunmaması, yürütme üyelerinin gerektiğinde meclis tarafından görevlerinden uzaklaştırılabilmelerine karşılık yürütmenin meclisi feshedememesi, meclisin yürütme tarafından alınan kararları değiştirebilmesi ve iptal edebilmesi ve meclisin sürekli toplantı halinde olmasıdır. Bu unsurların sırasıyla ele alınması 1921 Anayasası'nın getirdiği hükümet sisteminin daha iyi anlaşılmasına yardımcı olacaktır.

1921 Anayasası'nın 2. maddesinin lafzına bakılırsa yasama ve yürütme kuvvetlerinin açıkça mecliste birleştiği görülecektir. Buna göre “*İcra kudreti ve teşri salahiyeti milletin yegane ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder.*”.

³²⁰ Osmanlı'nın son sadrazamı Ahmet Tevfik Paşa'yla Atatürk'ün görüşmeleriyle ilgili ayrıntılı bilgi için Nutuk'tan “Tevfik Paşa Hükümeti Ankara ile Temas Arıyor”, “Ethem ve Tevfik Kardeşlerin Milli Hükümete İsyanı”, “Tevfik Paşaya Verdiğim Resmi ve Hususi Cevaplar” adlı bölümlere bk. Mustafa Kemal Atatürk, *Nutuk*, 54.bs., Alfa Yayınları, İstanbul, 2018, s.422-425, 433-436, 460-464.

³²¹ Kubalı, *Türk Esas Teşkilat Hukuku Dersleri*, s.150-151.

³²² 1921 Anayasası yapılırken 1876 Anayasası'nda öngörülen anayasa değişikliği yapılması için gerekli olan 2/3 çoğunluğuna uyulmaması 1921 Anayasası'nın 1876 Anayasası'nın devamı niteliğinde olmadığını, ayrı bir anayasa olduğunu ve bunu yapanlarınsa asli kurucu iktidar olduklarını göstermektedir. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s.68.

³²³ Özpolat, s.101.

³²⁴ Meclis hükümeti sistemiyle ilgili ayrıntılı bilgi için çalışmanın “2.1.1. Meclis Hükümeti Sisteminin Nispiyet ve Süreklilik Gösteren Özellikleri” adlı başlığına bakılabilir.

Sekizinci maddeye göre meclis, yürütme işlerini kendi içerisinde seçtiği vekiller aracılığıyla kullanır. Üyelerin seçimi Anayasa ile düzenlenmemiş, bu konuda çıkarılacak kanuna bırakılmıştır: “*Büyük Millet Meclisi, hükümetinin inkisam eylediği devairi kanunu mahsus mucibine intihap kerdesi olan vekiller vasıtası ile idare eder...*”. İcra Vekilleri Heyetinin seçim usulü uzun süre tartışma konusu olmuş ve bu sebeple birkaç kez değişikliğe uğramıştır. 1921 Anayasası kabul edilmeden önce, 2 Mayıs 1920’de çıkarılan kanunda icra vekillerinin doğrudan ve ayrı ayrı meclis tarafından seçileceğini düzenlenmiştir. Bu düzenleme, meclisin kendi içerisinde seçtiği vekiller aracılığıyla icrai işlerini göreceğini, bu vekillerin doğal başkanınca meclis başkanı olduğunu hükme bağlamıştır. Buna göre bu heyetin kendi içerisinde seçtiği bir başkanı yani ayrıca bir hükümet başkanlığı makamı yoktur. Ancak bu durum çok sürmemiştir. 4 Kasım 1920 tarihli kanunla icra vekillerinin meclis tarafından fakat bu sefer meclis başkanının önereceği adaylar arasından seçilmesi usulü öngörülmüştür. Bu değişikliğin esas sebebi Mustafa Kemal’in meclisin Nazım Bey’i Dahiliye Vekaletine seçilmesinden duyduğu rahatsızlıktı. Mustafa Kemal’in bu tutumu, heyetin birbirinden farklı görüş ve düşüncelere sahip üyelerden oluşmasını engelleyerek kolaylıkla takım çalışması yapabilmelerini sağlamaya yönelikti. 4 Kasım’daki düzenlemeyle artık meclis, üyeleri doğrudan değil yalnızca meclis başkanının önerdiği adaylar arasından seçebilecekti. Böylece aynı görüşten olan vekiller bir araya gelerek tutarlı ve uyumlu çalışabilecekti ancak meclisin üyeleri doğrudan seçmekteki ısrarı ile 20 Ocak 1921’de kabul edilen Anayasanın 8. maddesinde meclisin icra vekillerini doğrudan ve ayrı ayrı seçeceği düzenlenmiştir. Ayrıca icra vekillerinin kendi içlerinden bir başkan seçmesi esası da getirilerek bir başvekillik makamı oluşturulmuştur³²⁵. İcra vekillerinin kendi içinden başkan seçmesi esası ise 8 Temmuz 1922 tarihli İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun ile değiştirilmiştir³²⁶. Çıkarılış amacı meclis başkanının yetkilerini azaltmak olan kanuna göre gerek icra vekilleri gerekse İcra Vekilleri Heyetinin reisi doğrudan meclis tarafından, meclis başkanınca aday

³²⁵ İcra vekillerinin meclis başkanınca belirlenen adaylar arasından, meclis tarafından seçilmesine yönelik uygulama 4 Kasım 1920’den 8 Temmuz 1922’ye kadar devam etmiştir. Soysal, s.42; Ayrıca bk. Tanör, *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri*, s.242.

³²⁶ Karar metni aynen şöyledir: “*İcra Vekilleri Reisi ile İcra Vekilleri Büyük Millet Meclisi tarafından rey-i hafî ve ekseriyet-i mutlaka aza-yı Meclis meyanında ayrı ayrı intihap olunurlar.*” Okandan’ın da dahil olduğu bir görüşe göre bu değişiklik sistemi meclis hükümeti sistemine daha fazla yaklaştırmıştır. Fakat Özbudun’a göre bu kanun başbakanın vekiller heyeti içindeki otoritesini güçlendirmek suretiyle, sistemi parlamenter sisteme daha da yakınlaştırmıştır. Özbudun, *1921 Anayasası*, s.69.

gösterilmeksizin seçilecektir. Üyelerin teker teker meclis tarafından seçilmesi düzenlemesiyle tekrar meclis hükümeti sisteminin saf şekline dönmüştür fakat heyet başkanının meclis tarafından seçilmesinin verdiği konum ve otorite heyeti kabineye dönüştürme eğiliminin bir yansımasıdır. Daha sonra başvekilin heyetle meclis arasında aracı olduğu, reisin vekillerle beraber sorumlu olduğu yönündeki meclis kararları heyetin üzerindeki meclis başkanı etkisini azaltıp, heyeti kabineye dönüştürme eğilimlerini daha açık bir şekilde göstermektedir³²⁷.

1921 Anayasası'nın getirdiği sistemde anayasal olarak hükümet başkanlığı makamı yoktur. Zira 9. maddede "*Türkiye Büyük Millet Meclisi Heyeti Umumiyesi tarafından intihap olunan reis bir intihap devresi zarfında Büyük Millet Meclisi Reisi'dir. Bu sıfatla Meclis namına imza vazına ve Heyeti Vekile mukarreratını tasdika salahiyettardır. İcra Vekilleri Heyeti içlerinden birini kendilerine reis intihap ederler. Ancak Büyük Millet Meclisi Reisi vekiller heyetinin de reisi tabiidir.*" şeklinde düzenlenmektedir. Bu hükümden de anlaşıldığı üzere, ayrı bir hükümet başkanlığı, başbakanlık makamı yoktur. Meclis başkanı aynı zamanda İcra Vekilleri Heyetinin tabii başkanıdır³²⁸.

1921 Anayasası'nın meclis başkanına hem yasamayı hem de yürütmeyi kapsayacak yetkiler verdiği açıktır. Bu bakımdan meclis başkanı Anayasa'ya göre ayrıcalıklı bir konumdadır. Fiiliyatta da dönemin en güçlü ismi Mustafa Kemal Paşa'nın meclis başkanlığı yapması anayasa ile beraber bu makamı çok farklı bir konuma götürmüştür. Bu sebeple doktrinde 1921 Anayasası'nın bir devlet başkanlığı makamı öngördüğüne ilişkin görüşler mevcuttur. Ancak doktrinde Anayasanın bir devlet başkanlığı makamı düzenlemediği konusundaki görüş çoğunluktadır³²⁹. Zira Mustafa Kemal de bir devlet başkanlığı makamının düzenlenmesinin o dönem için uygun olmayacağını anayasa yapılmadan önce açıklamıştır. Bu konudaki temel görüşlere kısaca değinmek faydalı olacaktır. Aldıkaçtı'ya göre İcra Vekilleri Heyetinin başkanlığını yürüten meclis başkanı ne devlet başkanıdır ne de başbakan. Yazara göre İcra Vekilleri Heyetinin kendi içerisinde seçtiği başkan aynı zamanda

³²⁷ Arsel, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, s.64-65. Ayrıca bk. Tanör, *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri*, s.273-27.

³²⁸ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s.72.

³²⁹ Bu yöndeki görüşler için bk. Erdoğan, *Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset*, s.75; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s.72; Özbudun, *1921 Anayasası*, s.60-61; Tanör, *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri*, s.260.

başbakandır³³⁰. Erdoğan ise İcra Vekilleri Heyetinin doğal başkanı olan meclis başkanını hükümet başkanı olarak adlandırmaktadır³³¹. Fakat Gözübüyük ayrıca bir hükümet başkanlığının olmadığını belirtmektedir³³². Özbudun'a göre meclis başkanı aslında devlet başkanlığına ait olması gereken bazı görevleri yerine getirmektedir³³³. Bir başka görüşe göre ayrıca bir devlet başkanlığı makamı oluşturulmamıştır. Çünkü saltanat taraftarı olan meclis üyelerinin büyük bir çoğunluğu için devlet başkanı halen padişahdır³³⁴. Yürürlükteki düzenleme bir kenara bırakılacak olursa uygulamada hem devlet başkanlığı hem de hükümet başkanlığı dönemin meclis başkanı olan Mustafa Kemal tarafından yapılmıştır. Keza Mustafa Kemal, dönemin devlet başkanlığının meclis başkanına yaptırıldığını Nutuk'ta açıklamıştır³³⁵.

Meclis, icra işlerini yürüten heyeti teker teker atayıp istediği gibi görevden alabilirken, bağımsız bir varlığı olmayan İcra Vekilleri Heyeti meclisin varlığına son verememektedir. Yürütme üyelerinin gerektiğinde meclis tarafından görevden uzaklaştırılabileceği yine 8. maddede belirtilmektedir. Buna göre: “...*Meclis icrai hususat için vekillere veçhe tayin ve ledelhace bunları tedbil eyler.*” Ancak yukarıda da belirtildiği gibi İcra Vekilleri Heyeti meclisi feshedemez zira 1921 Anayasası'nda da bu yönde bir hüküm yoktur³³⁶.

Meclis hükümeti sisteminin asli özelliklerinden birisi de meclisin icra komitesini yönlendirebilme, komite tarafından alınan kararları değiştirebilme ve iptal edebilme yetkilerini haiz olmasıdır. 8. maddeden anlaşılacağı üzere, 1921 Anayasası'yla kurulun sistemde meclis İcra Vekilleri Heyetini yönlendirebilme yetkisine sahiptir.

Son olarak 1921 Anayasası'nın “Madde-i Münferide” başlıklı maddesine göre meclis amaçlarını gerçekleştirene kadar aralıksız toplanacaktır. Meclisin sürekliliği ilkesini

³³⁰ Aldıkaçtı, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, s.82

³³¹ Erdoğan, *Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset*, s.75.

³³² Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, s.125.

³³³ Özbudun, *1921 Anayasası*, s.66.

³³⁴ Tanör, *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri*, s.260.

³³⁵ Atatürk Nutuk'ta bunu şu sözlerle dile getirmiştir: “Devlet Başkanlığından bahsetmeksizin onun görevini fiilen meclis başkanına yaptırıyorduk. Fiiliyatta, Meclis Başkanı ikinci başkandı. Hükümet vardı. Fakat Büyük Millet Meclisi Hükümeti adını taşırdı. Kabine sistemine geçmekten çekiniyorduk. Çünkü saltanatçılar, hemen Padişahın yetkisini kullanması gerektiğini ortaya atacaktı.” Özbudun, *1921 Anayasası*, s.66. Ayrıca bk. Tanör, *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri*, s.272.

³³⁶ Gözübüyük, *Açıklamalı Türk Anayasaları*, s.45.

de bu şekilde hüküm altına alınmıştır³³⁷. 1921 Anayasası bu şekilde meclis hükümeti sisteminin son unsuruna da yer vermiştir.

Görüldüğü gibi bu dönemde uygulanan hükümet sistemi hukuki planda meclis hükümeti sistemidir. Doktrindeki hakim görüş de aynı yönündedir. Özbudun, Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi döneminin olağanüstü karakterini³³⁸, anayasanın kuvvetler birliği ilkesine uygunluğunu, bir devlet başkanlığı makamının öngörülmemesini, yürütme organının meclis tarafından seçilmesini, meclisin sürekli görevde olmasını ve yürütmenin meclisi etkileme araçlarından yoksun olmasını³³⁹ meclis hükümeti sistemine uyan özellikler arasında saymıştır³⁴⁰. Özbudun'a göre dönemin hukuki bakımdan meclis hükümeti sisteminden sapan yönlerinden ilki anayasada meclisin yürütme işlerini yeri geldiğinde bizzat yapabileceğine dair bir hükmün bulunmamasıdır. Bu durum yürütme yetkisinin tamamen İcra Vekilleri Heyetine bırakıldığı görünümünü yaratmaktadır. Zira uygulamaya da bu şekilde yansımış, heyet yürütme yetkisini tekeli altına almış, meclise hesap vermek bir yana yaptığı işlerin gerekçesini açıklamaktan bile kaçınmışlardır³⁴¹. İkincisi, Anayasanın meclis başkanına verdiği yetkililerdir. Bunlar meclis adına imza atma, vekiller heyeti kararlarının tasdiki yetkileriyle, 4 Kasım 1920'de kabul edilen Kanunla İcra Vekilleri Heyeti üyelerinin meclis başkanının belirlediği adaylar arasından seçileceğine ilişkin düzenlemedir. Bu yetkiler parlamenter sistemdeki devlet başkanına ait yetkililerdir. Özbudun'a göre bu dönemdeki meclis başkanını parlamenter sistemlerdeki meclis başkanından ayıran tek önemli fark meclis başkanının 1921 Anayasası döneminde yasamaya karşı sorumlu olmasıdır. Hukuki açıdan meclis hükümeti sisteminden sapılan üçüncü nokta, icra vekillerinin hem bireysel hem de kolektif olarak sorumlu olduklarının meclis tarafından kabul edilmesidir³⁴².

³³⁷ Eroğul, s.235. Ayrıca bk. Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, s.125.

³³⁸ Pozitif düzenleme üzerinde meclis hükümeti sistemini benimsediğini tespit ettiğimiz 1921 Anayasası, dönemin koşulları bakımından da meclis hükümeti sistemine uymaktadır. Adı konulmasa da kurucu bir meclis olup olağanüstü özellikleri bünyesinden barındıran Büyük Millet Meclisi 1921 Anayasası'yla beraber değerlendirildiğinde meclis hükümeti sistemlerinin olağanüstü bir dönemin ürünü olması karakterini bünyesinde bulundurmaktadır. Daha önceki bölümde de değinildiği gibi meclis hükümeti sistemini uygulayan ülkelerin bir diğer ortak noktaları da olağanüstü dönemlerden geçiyor olmalarıdır. Özbudun, *1921 Anayasası*, s.58-59.

³³⁹ İcra Vekilleri Heyeti meclisi feshedecek, meclisin çalışma süresini kısaltacak ve meclisi tatil edecek mekanizmalardan yoksundur. Özbudun, *1921 Anayasası*, s.63.

³⁴⁰ Özbudun, *1921 Anayasası*, s.58-63.

³⁴¹ Ayrıntılı bilgi için Ergun Özbudun'un "1921 Anayasası" adlı eserinin "Meclis-Hükümet İlişkileri" adlı başlığına bakılabilir. Özbudun, *1921 Anayasası*, s.41-43.

³⁴² Özbudun, *1921 Anayasası*, s.63-72.

1921 Anayasası'nın kurduğu meclis hükümeti sisteminden 29 Ekim 1923 tarihinde çıkarılan “Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun bazı Mevaaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun” ile sapılmaya başlanılmış, parlamenter sisteme doğru bir kayma başlamıştır³⁴³. 29 Ekim 1923 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun Bazı Mevaaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun ile meclis hükümeti sisteminden sapılan yönler şunlardır:

Bunlardan ilki bir devlet başkanlığı makamı içermeyen meclis hükümeti sistemine Cumhurbaşkanlığı makamının getirilmesidir³⁴⁴. Madde 10'da yapılan değişikliğe göre, “*Türkiye Reisicumhuru, Türkiye Büyük Millet Meclisi Heyeti Umumiyesi tarafından ve kendi azası meyanından bir intihap devresi için intihap olunur...*” Düzenlemeye göre cumhurbaşkanı devletin başıdır ve gerek gördüğünde Meclise ve Bakanlar Kurulu'na başkanlık edebilir. Keza madde 11 aynen bunu ifade etmektedir³⁴⁵: “*Türkiye Reisi Cumhuru devletin reisidir. Bu sıfatla lüzum gördükçe Meclise ve Heyeti Vekile'ye riyaset eder.*”

Meclis hükümeti sistemine uygun olan üyelerin teker teker meclis tarafından ve meclis içerisinde seçilmesi esasının terk edilip, parlamenter sistemlere göre hükümetin oluşturulması usulü kabul edilmiştir. Buna göre, Cumhurbaşkanı tarafından seçilen başvekilin diğer vekilleri seçmesi ve bu şekilde oluşan kurulun cumhurbaşkanı tarafından meclisin onayına sunulması esası getirilmiştir. Teşkilatı Esasiye Kanununun Bazı Mevduaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun'un 12. maddesinin “*Başvekil Reisicumhur tarafından ve Meclis azası meyanından intihap olunur. Diğer vekiller başvekil tarafından gene meclis azası arasından intihap olunduktan sonra heyeti umumiyesi Reisicumhur tarafından meclisin tasvibine arz olunur...*” şeklinde düzenlediği hüküm İcra Vekilleri Heyetinin kabineye yaklaşmasını sağlamıştır. Esasen bu değişiklik yeni bir uygulama getirmekten çok uygulamada olan durumu resmileştirmektedir. Zira uygulamada birlikte hareket eden İcra Vekilleri Heyeti için 14 Nisan 1923'te bir meclis kararı alınmıştır. Bu kararda meclis tarafından başbakan ve bakanların birlikte sorumlu olacakları saptanarak kolektif sorumluluk ilkesi benimsenmiştir³⁴⁶.

³⁴³ Aldıkaçtı, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, s.83. Ayrıca bk. Soysal, s.45.

³⁴⁴ Bir devlet başkanlığı makamı oluşturularak meclis hükümeti sisteminden sapılmıştır. Özpolat, s.106.

³⁴⁵ Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, s.127.

³⁴⁶ Memiş, s.102-103.

Hükümet sistemleri tasnifi yasama ve yürütme kuvvetleri arasında yapılmaktadır. Bu tasnif yapılırken yargı kuvvetinin demokratik ülkelerde daima ayrı olması gerektiği kabul edilir. Bu bakımdan çalışmada yargı organının 1921 Anayasası'ndaki durumu ayrıntılı olarak incelenmemiştir. Ancak kısaca değinmek gerekirse 1921 Anayasası döneminde üyeleri meclis tarafından seçilen İstiklal Mahkemeleri, bu mahkemelerin kurulmasına ilişkin kanun tasarısı ve mebusların dile getirdiği görüşler yargı yetkisinin de mecliste toplandığı konusunda bir görüşün oluşmasına neden olmuştur³⁴⁷.

2.2. Uygulama

Yukarıda meclis hükümeti sisteminin unsurlarının teker teker ele alınarak görüldüğü gibi anayasada düzenlenen sistem bir meclis hükümeti sistemidir. Ancak uygulamada anayasa metnindeki modelden bazı sapmalar olmuş³⁴⁸, sistem meclisin değil İcra Vekilleri Heyeti'nin üstünlüğüne dayanmış, parlamenter sistemin mantığına ve kurallarına uygun olarak işlemiştir³⁴⁹. Hatta Fendoğlu'na göre sistem başkanlık sistemine benzer şekilde işlemiştir³⁵⁰. Meclis hükümeti sisteminin uğradığı neredeyse kaçılmaz olan sonla, İcra Vekilleri Heyetinin gücünün meclisin gücünün ötesine geçmesiyle sonuçlanmıştır. Uygulamada yaşanan bu sapmalar, yürütme alanında İcra Vekilleri Heyeti'ni işlemlerinde bağımsız bırakmak, ona karışmamak şeklinde olmuştur. Örneğin, meclis yürütmenin işlemlerine “muamele-i icraiye” diyerek karışmamış, bazı memurların atanmalarında ve azillerinde onaydan kaçınmış, vekiller arasındaki uyuşmazlıkların meclis tarafından çözülmesi kuralı ise uygulanmamıştır. Bu bağlamda kuvvetler yasamada birleşmemiş, hatta çoğu zaman yürütmede birleşmiş denilecek kadar İcra Vekilleri heyeti yasamaya dahil olmuştur³⁵¹.

³⁴⁷ Küçük, *Türkiye'de Günümüze Kadar Tatbik Edilen Hükümet Sistemleri*, s.57. Ayrıca bk. Tanör, *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri*, s.261.

³⁴⁸ Memiş, s.100. Ayrıca bk. Bülent Yücel, *Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2009, s.211-213.

³⁴⁹ Özbudun, *1921 Anayasası*, s.74.

³⁵⁰ Fendoğlu, 1921 Anayasası'nın 9. maddesinin adı konulmamış bir başkana işaret ettiğini belirtmektedir. Bu maddeye göre meclis başkanı cumhurbaşkanı ve başbakanın yetkilerini elinde bulundurarak yürütmeyi; meclise başkanlık yaparak yasamayı ve hatta yargı yargıyı da elinde bulundurmuştur. Bu hüküm, saltanatın gizli bir ilgasıdır. Hasan Tahsin Fendoğlu, *Anayasa Hukuku*, 4.bs., Yetkin Yayınları, Ankara, 2018, s.223.

³⁵¹ 1921 Anayasası döneminde meclis hükümeti sisteminin ana özelliklerinden olan kuvvetler birliği ilkesinden sapıldığı yönünde daha çok örnek için bk. Özbudun, *1921 Anayasası*, s.63-66.

Meclis hükümetinden sapılan noktalar kısaca şunlardır³⁵²: Meclis başkanının hükümetin oluşumunda ve genel siyasetin belirlenmesinde devlet başkanı gibi hareket etmesi, kanun çalışmalarının çoğunun hükümetin tasarılarına dayanması, mecliste grup oluşturulması ve bakanların bireysel sorumluluğunun yanında kolektif sorumluluğunun da kabul edilmesi³⁵³. Üyeleri meclis başkanının gösterdiği adaylar arasından seçilen heyet, aynen parlamenter sistemlerdeki gibi ortak program ve politika izlemiştir. Kabine şeklinde hareket eden bu kurulla beraber her ne kadar adları devlet başkanı ve başbakan olmasa da uygulamada devlet başkanlığı işlerini gören bir meclis başkanı ve başbakanlık işlerini gören İcra Vekilleri Heyeti Reisi vardır. Meclis Başkanıyla İcra Vekilleri Heyeti Başkanı beraber parlamenter sistemlerdeki iki başlı yapıya benzer bir yürütme meydana getirmişlerdir³⁵⁴. Yasama alanında görülen sapmalar ise yürütmenin kanunların hazırlanmasına dahil olmasıyla, yasa tasarılarının büyük bir çoğunluğunun yürütmeden gelmesiyle olmuştur³⁵⁵. Bütün bunlar beraber değerlendirildiğinde anayasada meclis hükümeti şeklinde yer alan sistem uygulamada parlamenter sistem şeklinde vuku bulmuştur³⁵⁶. Son değinilecek husus meclisin bir bütün olarak değil de parlamenter sistemlerdeki gibi farklı gruplar halinde çalışmasıdır. İktidar ve muhalefet ilişkisine benzer bu gruplardan ilki Mustafa Kemal Paşa'nın kurdurttuğu ve daha sonra CHP'ye dönüştürülen³⁵⁷ Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti'dir. Meclis çalışmalarına hakim olan, İcra Vekilleri Heyeti'ne gerekli siyasal desteği sağlayan bu grupken; azınlıkta kalıp muhalif olan İkinci Grup'tur³⁵⁸. Uygulamada belirip yavaş yavaş meclis kararları ve kanunlarla düzenlenen bu sapmalar 1923 değişiklikleriyle anayasaya girmiştir. Mustafa Kemal, meclis hükümeti sistemine karşı başlangıçta duyduğu bağlılığı

³⁵² Yücel, s.211-212.

³⁵³ 14 Nisan 1920'de alınan meclis kararına göre: "*Heyet-i Vekile Reisinin İcra Vekilleri Heyetiyle Büyük Millet Meclisi arasında vasıta ve vekillerinin merci-istişarisi olduğu, vazife-i müşterekeden reisin vekillerle beraber mesul bulunduğu kabul edilmiştir.*" Bu karar meclisin başında beri gelen uygulamanın daha da güçlendirilmesine katkıda bulunmuştur. Keza 24 Nisan 1920'de Mustafa Kemal Paşa tarafından verilen öneri de bunu göstermektedir: "...*daima yüce Meclisiniz genel kurulu, işlerin ayrıntılarına kadar fiilen inceleme ve tartışma imkanı bulamayacağından, saygıdeğer heyetinizden ayrılıp tevkil edilecek üyelerin, şimdiki hükümet teşkilatına nazaran gereken işbölümü esasına göre memur edilmesi ve her birinin ayrı ayrı ve cümlesinin müştereken Genel Kurul önünde sorumlu olması, amacı gerçekleştirmeye kafidir.*" Özbudun, *1921 Anayasası*, s.68-69.

³⁵⁴ Bu dönemdeki devlet başkanının parlamenter sistemdeki devlet başkanından sadece sorumlu olması yönüyle ayrıldığı belirtilmektedir. Özbudun, *1921 Anayasası*, s.67-70. Ayrıca bk. Yücel, s.211-212.

³⁵⁵ Meclisin açılışından 28 Şubat 1921 tarihine kadar geçen süre içerisinde kanunlaşan 104 metinden 83'ü İcra Vekilleri Heyeti Tasarısı'dır. Özbudun, *1921 Anayasası*, s.72.

³⁵⁶ Tanör, *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri*, s.270-272.

³⁵⁷ Durgun, *Sistem Arayışlarında Siyasal Partiler ve Parti Disiplini*, s.350.

³⁵⁸ Özbudun, *1921 Anayasası*, s.74.

yitirmiştir ve artık meclis karşısında serbest bir bakanlar kurulu yaratmak istemektedir³⁵⁹.

1921 Anayasası dönemindeki yönetim demokratik düzeni sağlama, hak ve hürriyetleri temin etme bakımından değerlendirilirse, bu anayasanın getirdiği sistem, kimileri için olağanüstü bir dönemin verdiği fevkaladelikleri, farklı görüşleri bir araya getirerek başarı sağlamış³⁶⁰, kimileri içinse diktatörlük getirmiştir³⁶¹.

3. 1924 TEŞKİLATI ESASİYE KANUNU³⁶² ve BENİMSEDİĞİ HÜKÜMET SİSTEMİ: KARMA SİSTEM

Olağanüstü bir dönemde çıkarılan 1921 Anayasası'nın değiştirilip yeni Türk devletine uygun bir metnin kabul edilmesi gerekliydi. Hükümet sistemleri bakımından fiili durumun anayasaya geçirilmesi için bir anayasa değişikliği yapılmıştır. İşleyişi parlamenter sisteme benzeyen sistemin resmîyet kazanması için, 29 Ekim 1923'te gidilen anayasa değişikliğiyle meclis hükümeti sisteminden parlamenter sisteme geçişi sağlayan ilk adım atılmıştır. Böylece 1923 Anayasa değişikliklerinden sonra parlamenter sisteme dönüş yolculuğu, 1924 Anayasası ile devam etmiştir. Mesele sadece uygulanan hükümet sisteminde değişiklik yapılması değildir. Olağanüstü bir zaman olan savaş dönemini geçirebilmek için yeteri kadar hüküm içeren anayasa yeni kurulan Türk devleti için yeterli değildi. Temel hak ve hürriyetlerle, yargı organının da anayasada düzenlenmesi, diğer hükümlerin de yeniden ele alınması gerekliydi³⁶³. Bu amaçlarla çıkarılan 1924 Anayasası aşağıda sadece hükümet sistemleri yönünden değerlendirilecektir.

1921 Anayasası'ndan kalıntılar bulunduran 1924 Anayasası ne meclis hükümeti sisteminden tam anlamıyla vazgeçebilmiş ne de parlamenter hükümet sistemini tam olarak getirebilmiştir. Bu sebeple bu anayasanın kurduğu sisteme doktrinde çoğunlukla, parlamenter sistemle meclis hükümeti sistemi arasında kalan karma bir

³⁵⁹ Soysal, s.42.

³⁶⁰ Aldıkaçtı, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, s.86.

³⁶¹ Küçük, *Türkiye'de Günümüze Kadar Tatbik Edilen Hükümet Sistemleri*, s.58-59. Ayrıca bk. Tanör, *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri*, s.261, 270.

³⁶² Çalışmanın devamında 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu 1924 Anayasası olarak anılacaktır.

³⁶³ Özbudun'a göre parlamenter rejim yönündeki evrim 1924 Anayasası ile tamamlanmıştır. Özbudun, *1924 Anayasası*, s.1, 21.

hükümet sistemi denilmektedir³⁶⁴. Karma hükümet sisteminin dışında bazı yazarlara göre 1924 Anayasası'nın benimsediği sistem meclis hükümeti sistemine³⁶⁵, bazılarına göre ise parlamenter sisteme daha yakındır³⁶⁶. Bunun sebebi Aldıkaçtı'ya göre anayasayı hazırlayan komisyonun inkılabın ruhu olan meclis hükümeti sistemini muhafaza etmekle beraber adeta meclis hükümeti sistemi diye bir sistemin varlığından, kendisine has mantık ve prensiplerden haberdar değilmiş gibi farklı sistemleri uygulayan ülkelerin anayasalarından yararlanmasıdır. Anayasalarından yararlanan ülkelerin uyguladıkları sistemler arasında parlamenter sistem, meclis hükümeti sistemi ve hatta başkanlık sistemi bile vardı. Yazara göre, bu şekilde yerli ve milli bir anayasa ortaya çıkmıştır³⁶⁷. Başgil'in düşünceleri de aynı yöndedir. 1924 Anayasası ne tam anlamıyla kuvvetler birliği ne de tam kuvvetler ayrılığı getirmiştir. Yazara göre bu durum hem birbirine zıt olan meclis hükümeti sistemi ile parlamenter sistemin harmanlanmak istenmesinden hem de yabancı kaynaklardan layıkıyla yararlanılmamasından kaynaklanmıştır³⁶⁸.

3.1. 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu Döneminin Karma Sistem Olarak Anılmasına Neden Olan Düzenlemeler

1924 Anayasası'nın meclis hükümeti sistemine benzeyen yönleriyle, parlamenter sisteme benzeyen yönlerini sırasıyla ele alacağız³⁶⁹. 1924 Anayasası'nın ruhu meclis hükümeti sistemine daha yakındır ve incelemesinin de bu durum göz önünde

³⁶⁴ Ayrıntılı bilgi için bk. Özbudun, *1924 Anayasası*, s.16-22; Küçük, *Türkiye'de Günümüze Kadar Tatbik Edilen Hükümet Sistemleri*, s.61; Erdoğan, *Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset*, s.90.

³⁶⁵ Erdoğan, 1924 Anayasası'nın esas itibarıyla bir meclis hükümeti sistemi öngördüğünü belirtmiştir. Erdoğan, *Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset*, s.90. Gülsoy'a göre de 1924 Anayasası'nda hukuki olarak meclis hükümeti sistemi ağır basmaktadır. Mehmet Tevfik Gülsoy, "Hükümet Sistemlerini Karşılaştırmak ve Türkiye İçin Bir Değerlendirme", *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.264. Bu yazarlara ek olarak Abadan, Savcı, Okandan, Başgil, Aldıkaçtı ve Arsel örnek gösterilebilir. Özbudun, *1924 Anayasası*, s.16.

³⁶⁶ Hekimoğlu'na göre 1924 Anayasası güçler birliğini parlamenter sisteme yaklaşan bir şekilde yumuşak olarak uygulamayı tercih etmiştir. Hekimoğlu, *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye*, s.181. Özbudun'a göre 1924 Anayasası'nda parlamenter sistemin bütün temel ve unsurlarının kabul edilmesi sistemi parlamenter sistem yapmaktadır. Özbudun, *1924 Anayasası*, s.16.

³⁶⁷ Aldıkaçtı, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, s.87. Ayrıca bk. Özbudun, *1924 Anayasası*, s.16.

³⁶⁸ Başgil, s.444.

³⁶⁹ Bu yapılırken Kemal Gözler'in sınıflandırmasından yararlanılacaktır. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s.87.

bulundurulması gerekir³⁷⁰. Bu Anayasanın meclis hükümeti sistemine benzeyen yönleri 4. ve 5. maddelerle 7. maddenin 2. fıkrasından oluşmaktadır³⁷¹.

Dördüncü maddede milletin yegane ve hakiki temsilcisinin meclis olduğu ve millet adına egemenlik hakkının meclis tarafından kullanılacağı belirtilmektedir³⁷²: “*Türk milletini ancak Türkiye Büyük Millet Meclisi temsil eder ve millet adına egemenlik hakkını yalnız o kullanır.*”

Beşinci maddede kuvvetler birliğine dayanan meclis hükümeti sisteminin temel özelliği olan yasama ve yürütme kuvvetlerinin mecliste toplandığı ifade edilmektedir³⁷³: “*Yasama yetkisi ve yürütme erki Büyük Millet Meclisinde belirir ve onda toplanır.*”

Meclis hükümeti sisteminde yürütme oluşum bakımından tamamen yasamaya bağlıdır. Yürütme yetkisini kullanan kurulun meclise karşı herhangi bir denetim yetkisi, meclisi düşürebilme yetkisi yoktur³⁷⁴. Fakat yasama organı yürütmeyi istediği gibi denetleyebilir, yürütme üyelerini görevden alıp yerine başkalarını atayabilir. Hatta bütün yürütme üyelerini tümünden değiştirebilir. 7. maddenin ikinci fıkrasında bu husus belirtilmiştir: “Meclis hükümeti her vakit denetleyebilir ve düşürebilir.”³⁷⁵

Anayasanın açıkça düzenlediği bu hükümlerin yanında 1924 Anayasası’nda yürütmenin meclisi feshedebileceğine ilişkin herhangi bir hükmün bulunmaması anayasanın getirdiği sistemin meclis hükümeti sistemine benzeyen yönleri

³⁷⁰ Aldıkaçtı, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, s.90. Ayrıca bk. Başgil, s.444.

³⁷¹ Aldıkaçtı, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, s.89. Ayrıca bk. Fendoğlu, 1924 Anayasası’nın meclis hükümeti sistemine benzeyen yönlerine yasaları yorumlama ve tüzüklerin kanuna aykırılığını denetleme yetkilerinin TBMM’ye ait olmasını da ekleyebiliriz. Fendoğlu, *Anayasa Hukuku*, s.225; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s.87-88.

³⁷² Yürütme, 1924 Anayasası’nda yetki; 1961 Anayasası’nda görev ve 1982 Anayasası’nda yetki ve görev olarak düzenlenmiştir. 1982 Anayasası’ndaki düzenleme 2017 değişikliğiyle de korunmuştur. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bk. Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s.198-205.

³⁷³ Gören, *Anayasa Hukuku*, s.179.

³⁷⁴ Anayasa hazırlanırken en uzun ve şiddetli tartışmalar Encümen’in Cumhurbaşkanı’na meclisi fesih yetkisi veren kanun teklifi hakkındaki görüşmeler esnasında yaşanmıştır. Encümen’in önerisine karşı en sert eleştirilerden birisi Saruhan milletvekili Reşat Bey’in “...farz-ı muhal olarak Allah Reiscumhur olsa, kat’i arz ediyorum. Haşa... Melaik-e-yi kiram Heyet-i Vekile olsa fesih salahiyyetini verecek yoktur.” sözleridir. Özbudun, *1924 Anayasası*, s.39.

³⁷⁵ Gören, *Anayasa Hukuku*, s.179.

arasındadır³⁷⁶. Şimdilik sadece değinilmekle yetinilen bu hususa ayrıntılı olarak ileride değinilecektir.

Gerçekten de yukarıda bahsedilen maddeler kuvvetlerin yasama organında toplandığı meclis hükümeti sistemini işaret etmektedir. 1924 Anayasası meclis hükümeti sisteminin, üyelerin teker teker meclis tarafından seçilmesi, devlet başkanlığı makamının bulunmaması, meclisin yürütme tarafından alınan kararları istediği gibi değiştirip iptal edebilmesi ve meclisin sürekli toplantı halinde bulunması unsurlarını sağlamamaktadır³⁷⁷. Yürütmenin kuruluş ve işleyişiyle ilgili hükümler, 1924 Anayasası'nın kurduğu hükümet sistemini parlamenter hükümet sistemine yaklaştırmaktadır. Aldıkaçtı'nın deyimiyile 1924 Anayasası kuvvetler birliği ve meclisin üstünlüğünü kabul ettiğini temel ilkeleri arasında açıklamasına rağmen yürütme kuvvetinin statüsünü düzenlerken parlamenter hükümet sisteminin bazı ilkelerini kabul etmiştir³⁷⁸. 1924 Anayasası'nın parlamenter sisteme benzeyen özelliklerine 7/1, 32, 39, 41, 44 ve 46. maddeler incelenerek ulaşılabilir³⁷⁹.

Yedinci maddenin birinci fıkrası yürütme organını düzenlemektedir. Bu düzenlemeye göre yürütme organı parlamenter sistemlerdeki gibi iki başlı olup, cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulundan oluşmaktadır³⁸⁰. 7. maddeye göre “*Meclis, yürütme yetkisini kendi seçtiği Cumhurbaşkanı ve onun tayin edeceği Bakanlar Kurulu eliyle kullanır.*” 1924 Anayasası'nın düzenlediği yasama organı, yürütme yetkisini bizzat kullanamaz. Ancak kendi üyeleri arasında seçtiği Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu eliyle kullanabilir³⁸¹. Her ne kadar 5. maddede yasama ve yürütme kuvvetlerinin mecliste toplandığı belirtilirse de yürütme yetkisini kullanan organ meclisten bağımsızdır. Buradan hareketle bu konuda araştırma yapan yazarların hemen hemen hepsi, 1924 Anayasası'nın getirdiği sisteme “kuvvetler birliği ve görevler ayrılığını” içeren kendine özgü bir hükümet sistemi adını vermektedirler³⁸².

³⁷⁶ Gören, *Anayasa Hukuku*, s.179.

³⁷⁷ Madde 14'ün ikinci fıkrasına göre: “*Meclis, üyelerinin memleket içinde dolaşmaları, inceleme yapmaları, denetleme vazifelerine hazırlanmaları ve dinlenmeleri için çalışmasına yılda altı aydan fazla ara veremez.*” Meclisin ara vermeden çalışması söz konusu değildir. Gözübüyük, *Açıklamalı Türk Anayasaları*, s.58.

³⁷⁸ Aldıkaçtı, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, s.90.

³⁷⁹ Başgil, bunların yanında 1924 Anayasası'nın ikinci bir meclise lüzum görmemesini de onu parlamenter sistemden uzaklaşıp meclis hükümeti sistemine yaklaştıran hususlar arasında saymıştır. Başgil, s.447.

³⁸⁰ Gören, *Anayasa Hukuku*, s.179.

³⁸¹ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s.89.

³⁸² Bu yazarlardan bazıları şunlardır: Mustafa Erdoğan, *Türk Anayasa Hukuku*, 2. bs., Hukuk Yayınları, Ankara, 2019, 25; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s.87; Küçük, *Türkiye'de Günümüze*

Fakat Özbudun'a göre meclis yürütme yetkisini bizzat kullanamayacaksa, kuvvetler birliği ilkesi teorik ve nostaljik bir kalıp olmaktan öteye geçmez. Keza benimsenmek istenen sitem parlamenter sistem olup, vekillerin tepkileri sonucunda kuvvetler birliği ve meclisin üstünlüğü ilkesi anayasaya girmiştir³⁸³.

Yürütmenin görevlerini düzenleyen 32. maddeye göre “*Cumhurbaşkanı devletin başıdır. Bu sıfatla törenli oturumlarda Meclise ve gerekli gördükçe Bakanlar Kuruluna başkanlık eder ve Cumhurbaşkanı kaldıkça Meclis tartışma ve görüşmelerine katılamaz, oy veremez.*” 1924 Anayasası'nın kurduğu sistemde devlet başkanlığı makamının olduğu görülmektedir. Bilindiği gibi meclis hükümeti sisteminde bir devlet başkanlığı makamı bulunmamaktadır. Zira devleti temsil eden bizzat meclistir³⁸⁴.

Otuz dokuzuncu maddede parlamenter sistemin temel ilkelerinden birisi olan karşı imza kuralı düzenlenmiştir. 39. maddeye göre “*Cumhurbaşkanının çıkaracağı bütün kararlar Başbakan ve ilgili Bakan tarafından imzalanır.*”

Kırk birinci maddede yine parlamenter sistemin temel özelliklerinden birisi olan devlet başkanının sorumsuzluğu düzenlenmiştir. Buna göre “*...Cumhurbaşkanının çıkaracağı bütün kararlardan doğacak sorumluluk 39'uncu madde gereğince bu kararları imzalayan Başbakan ve ilgili bakanındır...*” 41. madde, 39. madde ve 7. maddeyle beraber ele alındığında parlamenter sistemin sorumsuz devlet başkanı unsuru gerçekleşmektedir³⁸⁵.

Kırk dördüncü maddede yürütmenin diğer başı olan Başbakan ve Bakanlar Kurulu'nun kurulma şekli düzenlenmektedir. Meclisin kurulması aynen parlamenter sistemlerdeki gibidir. 44. maddenin birinci fıkrasında hükümetin göreve gelişi “*Başbakan Cumhurbaşkanınca Meclis üyeleri arasından tayin olunur. Öteki Bakanlar, Başbakanca meclis üyeleri arasından seçilip tamamı Cumhurbaşkanı tarafından onandıktan sonra meclise sunulur.*” şeklinde düzenlenmektedir³⁸⁶.

Kadar Tatbik Edilen Hükümet Sistemleri, s.61; Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s.31; Tanör, **Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.317; Yücel, s.218;

³⁸³ Özbudun, **1924 Anayasası**, s.16-22.

³⁸⁴ Gözübüyük, **Açıklamalı Türk Anayasaları**, s.62.

³⁸⁵ Gözübüyük, **Açıklamalı Türk Anayasaları**, s.65. Özpolat, 1924 Anayasası'nın düzenlediği cumhurbaşkanlığı makamının, parlamenter sistemlerdeki gibi sembolik yetkilere sahip ve sorumsuz olduğunu belirtmiştir. Özpolat, s.109.

³⁸⁶ Madde 23'te milletvekilliği ile hükümet memurluğunun aynı kişide birleşmeyeceği belirtilmiştir. Aynı kişinin hem yürütmede hem de yasamada görev alamayacağı aslında ne parlamenter sisteme ne

Başbakanlık ve bakanlık sıfatı 1921 Anayasası'ndan farklı olarak meclisin onayıyla değil, cumhurbaşkanının onayıyla resmen kazanılır³⁸⁷. Aynı maddenin üçüncü fıkrasında ise birinci fıkrada belirtildiği gibi oluşan bakanlar kurulunun meclise programını bildirilmesi ve ondan güvenoyu istemesi “Hükümet tutacağı yolu ve siyasi görüşünü en geç bir hafta içinde Meclise bildirir ve ondan güven ister” şeklinde düzenlenmiştir³⁸⁸.

Kırk altıncı maddede ise parlamenter sistemin ana ilkelerinden kollektif ve bireysel sorumluluk ilkelerine değinilmiştir. Bu maddenin kollektif sorumluluğu düzenleyen birinci fıkrası “Bakanlar kurulu hükümetin genel politikasından birlikte sorumludur.” şeklindeyken; bireysel sorumluluğu düzenleyen ikinci fıkrası “Bakanların her biri kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden ve politikasının genel gidişinden tek başına sorumludur.” şeklindedir³⁸⁹. Üyelerinin kollektif sorumlu olmaları, bakanlar kurulunun politikasını bizzat kendisi belirleyen, ortak hareket eden bir kurul olduğunu göstermektedir. Böyle bir kurul kendi içerisinde çıkan uyuşmazlıkları da kendi çözebilecektir. Dolayısıyla 1924 Anayasası ile vekiller arası anlaşmazlıkların meclis tarafından çözülmesi esası son bulmuştur³⁹⁰.

1924 Anayasası parlamenter sistemin unsurlarından yürütmenin yasamayı feshi noktasında ayrılmaktadır. Yürütmenin meclisi fesih yetkisine sahip olmaması sebebiyle bazı yazarlar Anayasa'nın kurduğu hükümet sistemini karma hükümet sistemi olarak adlandırmaktadır. Yürütme organının meclisi fesih yetkisine sahip olmaması, kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanan parlamenter sisteme uygun olarak iki eşit kuvvet yaratmamakta, aksine yürütmeyi yasama karşısında güçsüz duruma düşürebilecek nitelikte bir eksiklik doğurmaktadır. Ancak bazı yazarlara göre yürütme organının yasama organını feshedebilmesi parlamenter sistemin zorunlu

de meclis hükümeti sistemine özgü bir özelliktir. Bu özellik başkanlık sistemlerine has olup 1924 Anayasasında yer almasının esas nedeni özellikle önde gelen askeri kişiliklerin, sivil-askeri memurlukla millet temsilciliği arasında bir seçim yapmalarını sağlamaktır. Tanör, *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri*, s.298.

³⁸⁷ Memiş, s.125. 1921 Anayasası'nda yapılan 1923 değişikliğiyle bakanlar kurulunun meclisin tasvibine arz olunacağı hükmü getirilmişti. 1924 Anayasası'nda ise cumhurbaşkanının onayıyla bakanlık ve başbakanlık sıfatı kazanılmaktadır. Özbudun, *1924 Anayasası*, s.34.

³⁸⁸ Gözübüyük, *Açıklamalı Türk Anayasaları*, s.66. Ayrıca bk. Özbudun, *1924 Anayasası*, s.34.

³⁸⁹ Gören, *Anayasa Hukuku*, s.179. Bakanlar kurulu, kuruluşunda ve devamında meclisin güvenine bağlıdır. Bu, yumuşak kuvvetler ayrılığına ve kuvvetlerin işbirliğine dayanan parlamenter sistemlerin tipik özelliğidir. 22. maddeye göre meclis, hükümeti soru, gensoru, meclis soruşturması ve meclis araştırması yollarıyla denetleyebilir. Tanör, *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri*, s.305.

³⁹⁰ Gören, *Anayasa Hukuku*, s.179. Ayrıca bk. Tanör, *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri*, s.305.

unsurlarından değildir³⁹¹. Fesih yetkisini zorunlu unsur olarak kabul etmeyen yazarlar Anayasa'nın parlamenter hükümet sistemi getirdiği konusunda hemfikirken, bizim de dahil olduğumuz fesih yetkisini parlamenter sistemin zorunlu bir unsuru olarak kabul eden görüşe göre Anayasa'nın getirdiği sistem parlamenter sisteme yakın fakat karma bir hükümet sistemidir³⁹².

Burada üzerinde durulmak istenilen nokta parlamenter sistemle meclis hükümeti sistemini birbirinden ayıran asıl önemli hususun yürütme organının göreve geliş ve işleyiş şekli olduğudur. Zira her iki sistemde de yasama yetkisinin meclis tarafından kullanılacağı esası değişmemektedir. Meclis hükümeti sisteminde yürütme yetkisi meclistedir. Meclis, bu yetkiyi kendi adına kullanacak üyeleri meclis içerisinden teker teker belirler. Yürütme yetkisini üyelerini istediği gibi atayıp değiştirdiği bir kurul yardımıyla görmektedir. Kurul, oluşum aşamasında olduğu gibi işleyiş açısında da meclise bağımlıdır. Kurulun kararları meclis tarafından değiştirilebilir, iptal edilip yerine yenisi alınabilir. Parlamenter sistemlerde yürütme yine meclisin içerisinden çıkmaktadır ancak bakanlar meclis tarafından teker teker değil cumhurbaşkanının seçtiği başbakan tarafından seçilmekte ve cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Parlamenter sistemlerde bakanlar kurulu, meclis hükümeti sisteminin aksine bağımsız bir kuruldur. Üyeleri yine meclise karşı sorumludur fakat meclis, üyeleri dilediği gibi görevden alıp yerine yenisini getiremez. Bu sistemde yürütme üyeleri, yani başbakan ve bakanlar kurulu, ortak bir politika oluşturup bu doğrultuda hareket ederler. Meclisin politikalarını uygulamak zorunda değildirler. 1924 Anayasası'nın oluşturduğu sisteme bakıldığında Cumhurbaşkanı tarafından seçilen başbakanın oluşturduğu, kollektif hareket edebilen bağımsız bir yürütme görmektediriz. Her ne kadar anayasada yasama ve yürütme kuvvetlerinin mecliste birleştiği belirtilse de meclis, sadece yasama yetkisini kullanabilmekte, yürütme yetkisini Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu kullanmaktadır. Özbudun'a göre ise parlamenter sistem meclis hükümeti sisteminden ayırıcı özellik hükümetin parlamentoya karşı siyasi sorumluluğudur. 1924 Anayasası'nda bu husus açıkça dile getirildiği için bu Anayasa'nın getirdiği sistemi karma bir hükümet sistemi olarak nitelendirmek uygun

³⁹¹ Fesih yetkisinin parlamenter sistemin zorunlu bir unsuru olup olmadığı hakkındaki görüşler için çalışmanın "2.2.1.5. Yürütmenin Yasamayı Feshi" adlı başlığına göz atılabilir.

³⁹² Hekimoğlu'na göre hükümetin her an denetlenebilmesi ve düşürülmesi mümkünken meclisin feshedilememesi parlamenter sistemden bir sapmayı ifade eder. Ancak Anayasa'nın parlamenter sistemin belirli başlı özelliklerini bünyesinde taşıması parlamenter sisteme daha yakın olduğunu göstermektedir. Hekimoğlu, *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye*, s.181-183. Ayrıca bk. Özbudun, *1924 Anayasası*, s.17-18.

düşmeyecektir. Tarafsız ve sorumsuz devlet başkanlığı, karşı imza ilkesi, bakanların bireysel ve ortak siyasal sorumluluğu, fonksiyonlar ayrılığı gibi parlamenter rejimin bütün temel ilkelerini kabul eden Anayasa'nın getirdiği sistem parlamenter hükümet sistemidir³⁹³.

Başgil'e göre 1924 Anayasası'nın kuvvetlerin işbirliği esası bakımından parlamenter sisteme benzeyen özellikleri vardır. Bunlardan hükümetin meclisin mesaisine iştirak ettiğini gösterenler: Hükümetin meclise kanun teklif edebilmesi, başbakan ve bakanların meclis çalışmalarına katılabilmesi, devlet başkanının her sene meclis açılışında konuşma yapması ve kanunların yayınlanmasının hükümet tarafından yapılmasıdır. Meclisin hükümeti denetleme yolları ise milletvekillerinin meclisin toplanmadığı altı ay içerisinde kanunların uygulanmasını denetlemeleri yahut başbakan ve bakanlara soru yöneltebilmeleri gibi hususlardır³⁹⁴. Başgil'in: *"Neticede, 1924 Anayasası, milli mücadele yıllarının meclis hükümeti sistemini İkinci Meşrutiyet Kanuni Esasi'sinin parlamenter kalıbına sokarak devam etmiştir."* şahsına münhasır sözleri belki de 1924 Anayasası'nın getirdiği hükümet sistemini en iyi açıklayan cümledir³⁹⁵.

3.2. Uygulama

Bir ülkede uygulanan sistem sadece yazılı kurallara bakılarak değil, yazılı kurallarla beraber sistemin uygulaması da göz önüne alınarak tespit edilebilir. 1924

³⁹³ Özbudun, *1924 Anayasası*, s.18-21. Aynı eserin ileri sayfalarında Özbudun 1924 Anayasası'nın benimsediği sistemin Meclis hükümeti sistemiyle parlamenter sistem arasında fakat daha çok parlamenter sisteme yaklaşan bir hükümet modeli olduğunu belirtmiştir. Özbudun, *1924 Anayasası*, s.37. Parlamenter sistemin neredeyse bütün ilkelerini benimseyen sistem karma fakat parlamenter sisteme daha yakın bir sistem olarak kabul etmemizin nedeni anayasada yer alan yasama ve yürütme kuvvetlerinin mecliste toplandığına dair hüküm değildir. Zira yürütme yetkisinin cumhurbaşkanı ve bakanlar kuruluna bırakılması, kuvvetlerin mecliste toplandığına dair hükmün sembolik nitelikte olduğunu göstermektedir. Konu daha iyi anlamak amacıyla abartılı bir örnek verilirse bu durum, anayasada devletin cumhuriyetle yönetiliyor olduğunun belirtilip ardından bütün kuvvetlerin irsi yolla gelen bir kişiye ait olduğunun düzenlenmesine benzetilebilir. Bu durumda her ne kadar anayasada devlet başkanının seçimle göreve geldiği hüküm altına alınsa da diğer hükümler bu hükmün sözde kaldığını göstermektedir. 1924 Anayasası'nın tam olarak parlamenter sistem olmadığını savunmamızın nedeni yürütmenin yasamayı fesih yetkisinin bulunmamasıdır. Yukarıdaki bölümde de belirttiğimiz gibi, fesih yetkisinin parlamenter sistemin asli unsurları arasında olduğunu kabul etmekteyiz. Bu unsuru bulundurmayan sistem parlamenter sistemden çıkmasa da eksik bir parlamenter sistem meydana getirecektir.

³⁹⁴ Başgil, s.445. Tanör de hükümetin yasama faaliyetlerine yön verip, meclisi etkileme yönünde araçlara sahip olduğunu belirtmektedir. Tanör, *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri*, s.305.

³⁹⁵ Başgil, s.445. Anayurt'a göre 1924 Anayasası'nın öngördüğü hükümet sistemini net bir şekilde ortaya koymak son derece güç ve imkansızdır. Ömer Anayurt, "1924 Anayasası'nda Meclis-Yürütme İlişkileri", *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, Sayı 39, 1997, s.681.

Anayasası'nda geçen yasama ve yürütme yetkilerinin her ikisinin birden mecliste toplandığına dair hüküm, anayasa üzerinde dahi sözde kalan bir düzenleme olup, esasen yürütme yetkisi meclis tarafından değil, meclisten ayrı ve bağımsız bir organ olan yürütme organı tarafından kullanılmaktadır. Yürütmenin yasamayı feshedemeyeceği ilkesinin parlamenter sistemin zorunlu unsuru olup olmadığı ise doktrinde tartışmalıdır. Fakat uygulamaya bakılacak olursa hükümet, yetkisi olmamasına rağmen parlamentonun yenilenmesi konusunda karar vermiş, daha sonra bu karar meclis kararı haline getirilmiştir. Buradan da anlaşılıyor ki yürütme fiili olarak fesih yetkisini de elinde bulundurmaktadır³⁹⁶.

Eğer sadece bir hükümet sisteminden bahsetmek gerekirse 1924 Anayasası döneminde uygulanan hükümet sisteminin parlamenter sistem olduğu söylenilebilir. Ancak doğruyu söylemek gerekirse, 1924 Anayasası'nda meclis hükümeti sisteminin meclisin kapsayıcılığı ve üstünlüğü ilkeleri korunmak istenmiş, yürütme organının parlamenter sistemdeki gibi işlemesi düşünülmüş ve sonuçta karma fakat parlamenter sisteme daha yakın bir sistem ortaya çıkmıştır³⁹⁷. Anayasada düzenlenen sistem her ne kadar tartışmalı olsa da 1924 Anayasası'nın fiili işleyişi parlamenter rejimin mantığına ve kurallarına uygundur³⁹⁸.

1924 Anayasası'nın yorumunu bizzat Aldıkaçtı'dan aktarmak isteriz:

“1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu, ruhu meclis hükümeti sistemi olan fakat parlamenter rejimden ilkeler alan bir hükümet şekli meydana getirmekte idi. Fesih müessesinin olmamasından istediği zaman Bakanlar Kurulu'nu düşürmek yetkisine sahip olan meclisin istibdadından korkulurdu. Halbuki, tamamen aksi olmuş, nazari olan bu görüş fiiliyatta yürütme organının meclise dilediğini yaptırması şeklinde gerçekleşmiş ve 1924 Anayasası hep böyle uygulanmıştır.”³⁹⁹

Fiili işleyişi parlamenter sisteme uygun olan 1924 Anayasası'nın yasama ve yürütme organı arasındaki ilişkilere daha yakından bakmak gerekir. Zira parlamenter sistem uygulamada bu kuvvetlerden birisinin ağır basmasına göre kendi içerisinde de

³⁹⁶ Sevtap Yokuş, *Türkiye'de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2010, s.83.

³⁹⁷ Başgil, s.446.

³⁹⁸ Küçük, *Türkiye'de Günümüze Kadar Tatbik Edilen Hükümet Sistemleri*, s.63.

³⁹⁹ Aldıkaçtı, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, s.93.

ayrılmaktadır. Arsel, 1924 Anayasası'nda yürütmenin çok partili döneme geçişe kadar makul bir kuvvet olarak kalmasının, yürütmeye hükmedememesinin nedenlerini Atatürk'ün son derece büyük bir şahsiyet olmasına tek parti sistemine ve disiplinli parti sistemine bağlamaktadır. 1950 yılından sonra da durumun bu şekilde devam etmesi, hükümet başkanının makyavelvari bir şahsiyet olmasına, iktidar partisinin disiplinli teşkilatına, siyasi parti sayısının az olmasına, liste usulünün uygulanması sebebiyle iktidara gelen partinin meclisteki çoğunluğa karşı otomatikmen hakim olmasına bağlamaktadır⁴⁰⁰. Bu sebeplerle sistemin westminster tipi parlamenter sistem şeklinde işlediğini söyleyebiliriz. Fendoğlu'na göre de meclis çoğunluğunun yönetimine dayanan, çoğunlukçu demokrasi anlayışını yansıtan 1924 Anayasası, uygulamada meclis çoğunluğundan sağlam destek alan hükümetlerin meydana getirdiği westminster tipi parlamenter sistemin bir örneğidir⁴⁰¹. Bunda parti sistemi ve anayasasını getirdiği Rousseaucu anlayış etkili olmuştur⁴⁰².

1924 Anayasası iki kısa süreli istisna bir kenara bırakılırsa 1946 yılına kadar tek partili bir sistem içerisinde uygulanmıştır⁴⁰³. Atatürk (29 Ekim 1923- 10 Kasım 1938) ve İsmet İnönü (11 Kasım 1938- 22 Mayıs 1950)⁴⁰⁴, 1924 Anayasası'nın çizdiği cumhurbaşkanı kalıbına sığmamış, sembolik bir devlet başkanı olmanın ötesinde Kurtuluş Savaşı önderi eski asker olmaları, kişisel karizmaları ve partilerinin değişmez başkanları olmaları nedenleriyle uygulamada çok aktif ve belirleyici roller oynamışlardır. Kanaatimizce, partileriyle bağlarını koparmayıp⁴⁰⁵,

⁴⁰⁰ Arsel, *Türk Anayasa Hukuku*, s.102.

⁴⁰¹ Fendoğlu'na göre 1924 Anayasası'nda hukuken meclis hükümeti sistemi ağır basmaktaydı fakat tek parti siyaseti nedeniyle yürütmenin sürekli üstün olduğu bir sistem, westminster tipi demokrasi uygulanmıştır. Ayrıntılı bilgi için bk. Fendoğlu, *Anayasa Hukuku*, s.226. Kalaycıoğlu, Türkiye'nin 1923-1925; 1945-1960 yılları arasında uygulamaya çalıştığı demokrasi rejiminin westminster demokrasi modelinden büyük ölçüde esinlendiğini belirtmiştir. Ersin Kalaycıoğlu, "Türkiye'nin Siyasal Rejim Arayışı", *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.221. Ayrıca bk. Fendoğlu, *Anayasa Hukuku*, s.226; Özpolat, s.115.

⁴⁰² Ayrıntılı bilgi için bk. Durgun, *Sistem Arayışlarında Siyasal Partiler ve Parti Disiplini*, s.350-352.

⁴⁰³ 1924 Anayasası'nın tek partili ve çok partili dönemlerdeki uygulamalarıyla ilgili ayrıntılı bilgi için bk. Durgun, *Sistem Arayışlarında Siyasal Partiler ve Parti Disiplini*, s.350-352; Özpolat, s.111-125.

⁴⁰⁴ İsmet İnönü'nün siyasi hayatı hakkında ilgili ayrıntılı bilgi için bk. Şevket Süreyya Aydemir, *İkinci Adam*, 6.bs., I. cilt, Remzi Kitabevi, 1984; Şevket Süreyya Aydemir, *İkinci Adam*, 4.bs., II. cilt, Remzi Kitabevi, 1979; Şevket Süreyya Aydemir, *İkinci Adam*, 4.bs., III. cilt, Remzi Kitabevi, 1983.

⁴⁰⁵ 1924 Anayasası'nda cumhurbaşkanlarının, seçildikten sonra partileriyle ilişkilerinin kesileceğine ve milletvekili sıfatlarının sona ereceğine dair bir hüküm yoktur. Uygulamada da Atatürk ve İnönü hem CHP genel başkanlıklarına devam etmişler, hem cumhurbaşkanlığı yapmışlar hem de milletvekillikleri devam etmiştir. 1950 seçimleriyle yönetime gelen DP'nin genel başkanı Celal Bayar, eski duruma tepki olarak cumhurbaşkanı seçildikten sonra genel başkanlıktan istifa etmiştir. Fakat bu dönemde de kanuni olarak cumhurbaşkanının parti üyelikleri ve milletvekillikleri devam etmektedir. Cumhurbaşkanının, seçildikten sonra partisiyle ilişkisinin kesileceği ve milletvekilliğinin sona ereceği 1950 ve 1960 yılları arasında cumhurbaşkanının tavırları gerekçe gösterilerek 1961

tarafsız olamayan, hükümetin işleyişine katılan Atatürk ve İnönü döneminde sistemin, uygulamada ara ara yarı başkanlık sistemi gibi işlediği söylenebilir. Özellikle Atatürk'ün cumhurbaşkanlığı döneminde sistemin fiilen başkanlık sistemi şeklinde işlediği yönünde görüşler vardır⁴⁰⁶. Parlamenter sistemin uygulamada başkanlık sistemi gibi işleyebilmesi için devlet başkanının başbakanı yardımcısı yahut bir bakan gibi kullanıp yürütmeye ilişkin neredeyse bütün konularda kararları kendisinin vermesi gereklidir. Parlamenter sistemin yarı başkanlık sistemi gibi işlemesi için ise cumhurbaşkanının da başbakanın yanında, başbakanla beraber yürütmeye ilişkin önemli konularda karar verebilmesi gereklidir. Sonuç olarak ilkinde yürütmede aktif olan bir baş varken; diğerinde iki baş vardır. Buradan yola çıkılarak Atatürk ve İnönü dönemlerinin zaman zaman başkanlık zaman zaman da yarı başkanlık sistemi gibi işlediği söylenilebilir. Önceki açıklamalardan farklı olarak İnönü döneminde, cumhurbaşkanlığı etkin bir makam olmasının yanında otoriter de bir makam olmuştur. Bu dönemin Türk siyasetinin en otoriter yönetimi olduğunu savunan görüşler vardır ve hatta Erdoğan'a göre bu dönemde diktatörlük benzeri uygulamalara rastlanmaktadır⁴⁰⁷.

1946'dan 1960'a kadar çok partili düzen, anayasanın meclis egemenliği ve meclis üstünlüğü kavramlarına verdiği anlamın yanlış kullanılması, azınlıklar için sakıncalı durumların oluşmasına yol açmıştır. Çok partili dönemde meclisin çoğunluğuna sahip olan partinin, bu çoğunluğu ulusal irade ile özdeşleştirmiştir. Sonuç olarak Anayasadaki bu meclisin üstünlüğü ve milli egemenlikle ilgili hükümler, meclisteki çoğunluğun kendisini soyut milli egemenlik kavramının somut karşılığı olarak görerek sınırsız egemenliği olduğu yönünde bir varsayımda bulunmasına yol açmıştır. Bu varsayımla beraber meclisteki çoğunluk karşısına çıkan azınlıkları

Anayasası ile düzenlenmiştir. Sonuçta her ne kadar partisinin genel başkanı olmasa da bu dönemde de cumhurbaşkanı tarafsızlığı sağlayamamıştır. Faruk Bilir, "Hükümet Sistemi Tartışmaları Bağlamında Hükümet Sistemimiz ve Partili Cumhurbaşkanlığı", *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.307-308.

⁴⁰⁶ Atatürk'ün verdiği bir yemek sonrası İnönü'ye söylediği "*Siz bildiğiniz gibi işleri yöneteceksiniz ben de sizin işlerinizin mühürçübaşısı olacağım! Öyle mi?... Beğenmediklerimi söyleyeceğim, düzelteceksiniz. Sizin göreviniz budur.*" Sözlere cumhurbaşkanlığı makamının hiç de sembolik olmadığı düşüncelerine kanıt olarak sunulmaktadır. Bunun yanında Atatürk'ün başvekillerin seçilmesinde görevden gitmesinde belirleyici olması dönemin fiilen başkanlık sistemi şeklinde işlediğinin kanıtları olarak gösterilmektedir. Selçuk Duman, "Türkiye İçin Başkanlık Sistemi Değerlendirmeleri", *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.644. Ayrıca bk. Muhammet Kutlu, "Türkiye'de Başkanlık Sistemi Daha Önce Uygulandı mı?", *Yeni Türkiye*, Sayı 94 (Cumhurbaşkanlığı Sistemi Özel Sayısı), 2017, s.611-615.

⁴⁰⁷ Erdoğan, *Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset*, s.99. Ayrıca bk. Özpolat, s.114-115.

ulusal egemenliğin karşısında bir tehdit olarak algılamıştır⁴⁰⁸. Görüldüğü üzere başbakanlık tipi parlamenter sistemin sakıncalı yönleri, milli iradenin üstünlüğü ilkesiyle birleşerek 1924 Anayasası'nın uygulamasında kendisini göstermiştir⁴⁰⁹.

4. 1961 ANAYASASI ve BENİMSEDİĞİ HÜKÜMET SİSTEMİ: SAF PARLAMENTER HÜKÜMET SİSTEMİ

1961 Anayasası, yasama ve yürütme kuvvetlerinin eşit tutulması konusunda biraz çekingen davranmışsa da meclis hükümeti sistemi ile parlamenter sistem arasında kalan karma sistemi terk ederek tam anlamıyla parlamenter sisteme geçiş yapmıştır. Bu geçişle Türk anayasalarında uzun süredir yaşanan kuvvetler birliği, cumhuriyet öncesi kuvvetlerin yürütmede ve daha sonra yasamada birleşmesi sona ermiş kuvvetler ayrılığı ülkeye kesin olarak gelmiştir. Anayasayı hazırlayan komisyonun raporunda da belirttiği gibi bu tasarıda benimsenmiş olan parlamenter sistem, milli egemenliğe dayanan Türkiye tarihinde kuvvetlerin karışımını değil yumuşak kuvvetler ayrılığını benimsemesi bakımından tamamen bir yeniliktir⁴¹⁰. 1961 Anayasası'nın getirdiği hükümet sistemi tam parlamenter hükümet sistemidir⁴¹¹. Hatta Erdoğan'a göre Anayasa'da düzenlenen sistem westminster tipi parlamenter hükümet sistemidir⁴¹².

1961 Anayasası ile birlikte meclis, millet adına egemenliği kullanan tek organ değil, yetkili organlardan sadece birisidir. Bir tepki anayasası olan 1961 Anayasasında meclisin bu şekilde sistem içerisindeki ağırlığının azalmasının nedeni genel oya olan güvenin 1924 Anayasası döneminde sarsılmasıdır. Fakat 1961 Anayasası, yasama kuvvetini diğer kuvvetlerle eşit tutma konusunda Rousseau'dan gelen anlayışla çekingen davranmıştır. Genel iradeyi üstün tutan anlayış, yasamayı yetki, yürütmeyi ise yasamadan türemiş ve yasalar çerçevesinde yerine getirilebilecek bir görev olarak düzenlemiştir. Yetki ve görev adlandırması bir kenara bırakılacak olursa yasama ve yürütme yetkileri ayrı ayrı organlara verilerek bunların birbiriyle işbirliği

⁴⁰⁸ Özbudun, *1924 Anayasası*, s.33-34. Ayrıca bk. Belirtilen dönemle ilgili ayrıntılı bilgi için bk. Soysal, s.58.

⁴⁰⁹ Arsel, *Türk Anayasa Hukuku*, 102.

⁴¹⁰ Çakmak Çelik, s.70. Ayrıca bk. Mustafa Erdoğan, *Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset*, 9.bs., Hukuk Yayınları, Ankara, 2016, s.155; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s.40.

⁴¹¹ Küçük, *Türkiye'de Günümüze Kadar Tatbik Edilen Hükümet Sistemleri*, s.68. Gören, 1961 Anayasası'nın klasik parlamenter hükümet sistemini benimsediğini belirtmiştir. Gören, *Anayasa Hukuku*, s.180.

⁴¹² Erdoğan, *Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset*, s.155-156.

yapmalarını sağlayacak, gerektiğinde dengeyi sağlamak için birbirlerine karşı kullanabilecekleri silahlarının da bulunduğu yumuşak kuvvetler ayrılığına dayanan bir sistem kurulmuştur⁴¹³.

Esasen parlamenter sistem Türk tarihinde yeni bir sistem değildir. II. Meşrutiyet döneminde de parlamenter sistem uygulanmıştır. Bir farkla ki o zaman uygulanan parlamenter sistem monarşik parlamenter sistemken, şimdi uygulanan parlamenter sistem cumhuri parlamenter sistemdir. Milli mücadele dönemi bir kenara bırakılırsa Osmanlı modernleşme hareketlerinin başladığından beri tecrübe edilmiş olan parlamenter sisteme tam olarak geçilmiştir⁴¹⁴.

Peki neden 1961 Anayasası'nda daha önce de tecrübe edilmiş olan meclis hükümeti sistemi yahut başkanlık hükümeti sistemi değil de parlamenter sistem tercih edilmiştir? Arsel'e göre meclis hükümeti sisteminde, uygulamada meclisin tehlikeli bir güce sahip olmamasını sağlayan, meclisin gücünü dengeleyen üç temel unsur vardır. Bunlar güçlü siyasi liderlerin iktidara gelmesi, siyasi partilerin sayısının sınırlı olması ve seçim sisteminin listeli çoğunluk esasına tabi olmasıdır. Bu unsurlardan birisinin olmaması sistemi yasamanın gücü açısından tehlikeli bir duruma sokabilir. Bu şekilde meclis çoğunluğunun diktatöryasının ortaya çıkarak hürriyet rejiminin yok edilmemesi için meclis hükümeti sisteminden uzak durulmuştur⁴¹⁵. Soysal ise başka bir noktaya dikkat çekmektedir. Gerek biçimsel gerekse özsel olarak tepki anayasası niteliğinde olan 1961 Anayasası'nda geçmişteki yanlış davranışların tepkisi, ulusal egemenlik anlayışındaki berraklığın kaybolup meclisin sistem içerisindeki yerinin sarsılması şeklinde olmuştur. Zira daha sonra da bahsedileceği gibi iki meclisli bir parlamento öngörülmesi yasama gücüne fren konulup, çoğunluğun sınırsız, hızlı ve ezici bütünlüğünün engellenmek istenmesinin bir neticesidir⁴¹⁶. Arsel'e göre başkanlık sisteminin kabul edilmemesindeki temel sebebi, yürütme organının başındaki kişiye geniş bir hareket serbestisi ve memleketin mukadderatını adeta kendi başına tayin fırsatı veren bu sistemin asırlar boyunca istibdat ve tahakküm rejimi altında yaşamış, kudretli ve kuvvetli bir lider bulunduğu

⁴¹³ Soysal, s.91-92.

⁴¹⁴ Bülent Tanör, *İki Anayasa 1961-1982*, 5. bs., Levha Yayınları, İstanbul, 2013, s.15-16.

⁴¹⁵ Arsel, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, s.167.

⁴¹⁶ Soysal, s.91-93.

zaman onun arkasından gözü kapalı bir şekilde gidebilen memleketimizde faydalı olmayacağını görülmüştür⁴¹⁷.

Esasen 1961 Anayasası, 1924 Anayasası döneminde yasamanın gücünü arkasına alan yürütmenin baskıcı uygulamalarına son vermek adına ve bunlara bir tepki olarak iki meclis sistemini, nispi temsil yolu gibi uygulamaları benimsemiştir. Bir sonraki başlıkta 1961 Anayasası'yla benimsenen sisteme daha yakından bakılacaktır.

4.2. 1961 Anayasası Döneminin Saf Parlamenter Sistem Olarak Anılmasına Yol Açan Düzenlemeler

Yukarıda da ifade edildiği gibi kanaatimizce parlamenter sistemin belirli başlı beş unsuru vardır. Bunlar, yürütmenin iki başlı olmasıyla göreve geliş şekli, devlet başkanının sorumsuzluğu, hükümetin yasamanın güvenine dayanması ve yürütmenin yasamayı feshidir. 1961 Anayasası'nda yasama ve yürütme fonksiyonlarının başlarında kimler olduğu, bunların göreve nasıl geldikleri, görevlerinin devamında birbirleriyle nasıl ilişkilere girdikleri incelenerek benimsenen sistemin parlamenter sistem olduğu sonucuna ulaşılabilmektedir.

1961 Anayasası'nın 5. maddesi yasama yetkisini, 6. maddesi yürütme görevini ve 7. maddesi yargı yetkisini düzenlemektedir. 6. maddeye göre: “*Yürütme görevi, kanunlar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilir.*” Bu maddeden anlaşılacağı gibi 1961 Anayasası'nda yürütme iki başlıdır⁴¹⁸.

1961 Anayasasının kabul ettiği sistemde yürütme yasamadan kaynaklanmaktadır. Yürütmenin başlarından cumhurbaşkanı, meclis tarafından ve meclis içerisinde seçilmektedir. 95. maddenin birinci fıkrasına bakılırsa “*Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış kendi üyeleri arasından, üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla yedi yıllık bir süre için seçilir...*” Yürütmenin diğer başı olan bakanlar kurulunun seçimi parlamenter sisteme tam anlamıyla uygundur. Cumhurbaşkanı tarafından seçilen başbakan bakanları seçer, bakanlar cumhurbaşkanınca atanır ve bu şekilde atanmakla göreve gelen bakanlar kurulu, göreve başlamak için meclisten güvenoyu alır. 102. maddede belirtilen bu hususa göre “*Bakanlar Kurulu, Başbakan ve Bakanlardan*

⁴¹⁷ Arsel, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, s.168.

⁴¹⁸ Gören, *Anayasa Hukuku*, s.180.

kurulur. Başbakan, Cumhurbaşkanınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından atanır. Bakanlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanınca atanır.” Bu düzenleme, 1924 Anayasası’ndakinden pek farklı olmamakla birlikte parlamento dışından bakan atama olanağı 1961 Anayasası’na özgü bir yeniliktir⁴¹⁹. Saf parlamenter sistemi benimseyen 1961 Anayasasının 103, 104 ve 105. maddelerine göre bakanlar kurulu göreve başlarken ve görevinin devamında meclisin güvenine bağlıdır. Meclisin güvenini kazanamayan hükümet göreve başlayamaz. Görevinin devamında meclisin güvenini kaybeden hükümet ise güvensizlik oyuyla görevden alınır⁴²⁰. Zira parlamenter sistemlerde yürütme yasamadan kaynaklanır yani yasamanın güvenine dayanır ve ona karşı siyasi olarak sorumludur. Bakanlar kurulunun göreve başlarken meclisin güvenine dayanması 103. maddede düzenlenmiştir⁴²¹. Buna göre, “Bakanlar Kurulu’nun listesi tam olarak meclislere sunulur. Meclisler tatilde ise toplantıya çağrılır. Bakanlar Kurulunun programı, kuruluşundan en geç bir hafta içinde Başbakan veya bir Bakan tarafından Meclislerde okunur ve Millet Meclisinde güvenoyuna başvurulur...” Soysal’ın ifade ettiği gibi hükümetin kuruluşundaki güven oylamasında salt çoğunluk aranmayarak hükümetin kuruluşu kolaylaştırılmıştır. Hükümetin düşürülmesinde üye tam sayısının salt çoğunluğu aranarak zorlaştırılmıştır⁴²². Bu şekilde güçlü meclisin karşısında hükümetin korunması istenilmiş, çok defa hükümete kalan istikrarsız bir yönetimden uzak durulmak hedeflenmiştir. Hükümetin kurulması için, düşürülmesi için gerekenden daha düşük bir çoğunluğun aranması rasyonelleştirilmiş parlamentarizmde kullanılan araçlardandır. 1961 Anayasası’nın bu yönüyle rasyonelleştirilmiş parlamentarizme yaklaştığı söylenilebilir⁴²³.

Bakanlar kurulu görevinin devamında meclise karşı kolektif ve bireysel olarak sorumludur. Bakanlar kurulunun meclise karşı sorumluluğu 105. maddede düzenlenmiştir. Bakanlar kurulunun kolektif sorumluluğu birinci fıkrada düzenlenmiştir: “Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, Bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur.” Bakanların

⁴¹⁹ Soysal, s.96.

⁴²⁰ Arsel, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, s.407-408.

⁴²¹ Gözübüyük, *Açıklamalı Türk Anayasaları*, s.146-148.

⁴²² Soysal, s.95.

⁴²³ Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, s.173. Ayrıca bk. Yücel, s.159.

bireysel sorumluluğu ise 105. maddenin ikinci fıkrasında düzenlenmiştir: “Her bakan kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden ayrıca sorumludur.” Başbakan gerektiğinde meclisten bizzat da güvenoyu isteyebilir. Bu husus ise 104. maddede düzenlenmiştir. Hükümetin denetlenme yolları güven oylaması ve gensoru yollarıyla sınırlı değildir. Bunların yanında sözlü ve yazılı soru, genel görüşme, meclis soruşturması ve meclis araştırması yollarıyla da meclis, başbakan ve bakanlar üzerinde denetim yapabilir⁴²⁴.

1961 Anayasası ile benimsenen sistemin parlamenter sistem olduğu yönünde başka bir ibare ise devlet başkanının sorumsuzluğu ilkesinin anayasada düzenlenmiş olmasıdır. Parlamenter sistemlerde, ülke ister monarşiyle ister cumhuriyetle yönetilsin devlet başkanı sorumsuzdur. Cumhurbaşkanı sorumsuzluğu 98. maddede düzenlenmiştir. 98. maddeye göre “Cumhurbaşkanı, görevleriyle ilgili işlemlerden sorumlu değildir. Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ile ilgili Bakan sorumludur.” Cumhurbaşkanı görev süresi 7 yıl olarak belirlenerek meclis hükümeti döneminden kalan cumhurbaşkanının meclisle olan ilişkileri çok kesin çizgilerle birbirinden ayrılmıştır. Bu şekilde cumhurbaşkanının meclise ve parlamentoya karşı tarafsız bir organ olması kolaylaştırılmıştır⁴²⁵.

Parlamenter hükümet sistemiyle ilgili değinilecek son husus, fesih yetkisidir. 1961 Anayasası, sınırlı da olsa yürütme organına meclisi fesih yetkisi tanımıştır. Erdoğan’ın deyişiyle anayasa fesih yetkisini yürütme organına tanıma konusunda çekimser davranmıştır⁴²⁶. 108. maddede düzenlenen fesih yetkisinin kullanılması belirli şartlara bağlanmıştır. Buna göre gensoru ve görev sırasında güven oylaması sonucunda güvensizlik oyuyla karşılaşan bakanlar kurulu 18 ay içerisinde iki kez düşürülmüş olmalı ve hali hazırda bakanlar kuruluna üçüncü kez güvensizlik oyu verilmiş olmalıdır. Ancak bu durumda cumhurbaşkanının direkt fesih yetkisi yoktur. Başbakanın cumhurbaşkanından Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesini istemesi gerekir⁴²⁷. Cumhurbaşkanı, başbakanın isteğinin ardından da meclisi feshedemez. Öncelikle meclis başkanlarına danışması gerekir. Cumhurbaşkanı nihayet meclis

⁴²⁴ Gören, *Anayasa Hukuku*, s.180.

⁴²⁵ Ayrıntılı bilgi için bk. Arsel, *Türk Anayasa Hukuku*, s.367-368.

⁴²⁶ Erdoğan, *Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset*, s.157.

⁴²⁷ Bu durumda sadece Millet Meclisi’nin seçimi yenilenir. Hükümeti düşürme yetkisi bulunmayan Cumhuriyet Senatosu aynı şekilde hükümet tarafından feshedilemez. Arsel, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, s.184.

başkanına danıştıktan sonra meclisi feshedebilir⁴²⁸. Görüldüğü gibi 1961 Anayasası bu konuda meclis hükümeti sisteminden gelen meclisin üzerinde başka bir gücün varlığını benimsemeyen görüşün etkisinde kalmıştır⁴²⁹. Yürütme organına fesih yetkisi verilmemesinin bir diğer nedeni meşrutiyet döneminde yaşanan olumsuz tecrübelerdir⁴³⁰.

Yasama ve yürütme kuvvetlerinin ardından kısaca yargı kuvvetine de değinmek gerekir. Yargı yetkisinin hükümet sistemleri tasnifine dahil edilmeyip daima yasama ve yürütme kuvvetinden ayrı kabul edilir. Fakat yine de 1961 Anayasası'nda yargı yetkisinin durumu kısaca ele alınacak olursa, 1961 Anayasası'nın en belirgin özelliğinin yargı kuvvetini yasama ve yürütme kuvvetinden kesin olarak ayırması olduğu söylenilebilir. Hatta denilebilir ki 1961 Anayasası'nda bir kuvvetler ayrılığı aramak gerekiyorsa, bunu yasama, yürütme ve yargı arasında değil, yasama ve yürütme ikilisi ile yargı kuvveti arasında aramak gerekir⁴³¹.

1961 Anayasası'nın getirdiği bir diğer yenilik çift meclis sistemidir⁴³². Esasen 1924 Anayasası hazırlanırken çift meclis sisteminin kanunların mükemmel bir şekilde ve ahenkle hazırlanması için faydalı olabileceği düşünülmüşse de henüz mevsimi gelmeyen bu uygulama kabul edilmemiştir. Fakat ihtilal yıllarına yakın, çift meclisin nasıl olursa olsun kurulması gerektiği yönünde görüşler çoğalmıştır. Bu görüşlerin temeli halkın doğrudan doğruya temsilini sağlayacak olan birinci meclise karşı korunabilmesidir. Arsel'e göre çoğunluk iradesi olarak ortaya çıkacak olan birinci meclisteki kuvveti hukuka tabi kılacak, demokrasinin soysuzlaşmasını önleyecek, halkı idare edenler sınıfının hıyanetine ve hatta kendi kusurlarına karşı koruyabilecek bir ikinci meclisin gerekli olduğu düşünülmektedir⁴³³.

Belirtmek gerekir ki çift meclis, parlamenter sistemin zorunlu bir unsuru değildir. Parlamenter sistemin anavatanı olan İngiltere'de çift meclis bulunsa da parlamenter

⁴²⁸ Madde metni ise aynen şu şekildedir: “Anayasanın 89. ve 104. maddeleri uyarınca verilen güvensizlik oyu sebebiyle, on sekiz aylık bir süre içinde, Bakanlar Kurulu iki defa düşmüş ve üçüncü defa güvensizlik oyu verilmiş olursa, Başbakan, Cumhurbaşkanı, Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesini isteyebilir. Bu istek üzerine, Cumhurbaşkanı, Meclislerin Başkanlarına danışarak, seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Yenilenme kararı Resmi Gazetede yayınlanır ve hemen seçime gidilir.”

⁴²⁹ Soysal, s.97.

⁴³⁰ Erdoğan, *Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset*, s.157.

⁴³¹ Soysal, s.93, 100.

⁴³² Ayrıntılı bilgi için bk. Bülent Yavuz, Mahmut Bülbül, “Çift Meclis Sistemi ve Türkiye”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Sayı 1, 2012, s.217-260.

⁴³³ Ayrıntılı bilgi için bk. Arsel, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, s.152-155.

sistemin tek meclisle başarılı olarak uygulanan birçok örneği mevcuttur. Bu sebeple yasama organının tek veya çift meclisten oluşması, hükümet sistemi tasnifinde değerlendirilmesi gereken bir husus değildir. Burada değerlendirilmesi gereken husus her iki meclise de hükümeti düşürme yetkisi verilip verilmeyeceğidir. Bu meclislerden ikisinin de aynı şekilde doğrudan halk tarafından seçildiği durumlarda bir sıkıntı yoktur. Fakat bir meclisin belirli bir sosyal sınıfa mensup olduğu veya daha kısıtlı şekilde, dolaylı yollardan seçilen kişilerden oluştuğu durumlarda bazı sıkıntılar ortaya çıkabilir. Böyle bir tabloda, geniş bir seçime dayanan meclise hükümeti düşürme hakkının verilmesi demokratik olacaktır. Aksi durum, yani asiller meclisine hükümeti düşürme hakkının tanınması parlamenter rejime uyan bir uygulama olmayacaktır⁴³⁴. 1961 Anayasası bu bakımdan parlamenter sisteme uygundur. 1961 Anayasası yasama yetkisini Türkiye Büyük Millet Meclisine vermiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisi, ezici meclis çoğunluklarına bir tepki olarak⁴³⁵, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu olmak üzere iki meclisten oluşur. Bunlardan Millet Meclisi, otuz yaşını bitirmiş ve Türkçe okuyup yazabilen Türk vatandaşları arasından genel oyla seçilen 450 milletvekilinden oluşurken; Cumhuriyet Senatosu üç çeşit milletvekilinden oluşmaktadır. Bunlardan ilki, halk tarafından, kırk yaşını doldurmuş ve yükseköğrenim yapmış Türk vatandaşları arasından seçilen 150 üyedir. İkincisi, cumhurbaşkanı tarafından seçilen üç üye; üçüncüsü ise ömür boyu görev yapan tabi üyelerdir. Tabi üyeler Milli Birlik Komitesi başkan ve üyeleri ile eski cumhurbaşkanlarından oluşur⁴³⁶. Parlamenter sisteme uygun olan husus hükümetin Cumhuriyet Senatosu'na karşı değil, Millet Meclisi'ne karşı sorumlu olmasıdır. Buna göre güven oylaması sadece Millet Meclisi'nde yapılır. Cumhuriyet Senatosu güvensizlik oyuyla hükümeti düşüremez⁴³⁷.

1961 Anayasası'nda yapılan 1971 Anayasa değişikliklerinin⁴³⁸ konumuz için önem arz eden tarafı yürütmenin güçlendirilmesi yönünde yapılan değişikliklerdir. Bu değişiklikler içerisinde yürütmeyi en çok güçlendiren ve etkisi günümüzde de sürmekte olan 64. maddede yapılan değişikliktir. Bu değişiklikle Bakanlar Kurulu'na

⁴³⁴ Sezginer, s.37-38.

⁴³⁵ Soysal, s.39.

⁴³⁶ Arsel, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, s.185-237.

⁴³⁷ Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu'nun kuruluşu ve yetkileri için bk. Arsel, *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, s.177-184. Ayrıca bk. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s.108-109.

⁴³⁸ 1971 ve 1973 anayasa değişiklikleriyle ilgili ayrıntılı ilgi için bk. Özpolat, s.138-145.

kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmiştir. Bu yetkinin yasama yetkisinin alanına girip girmediği tartışmalı olmakla beraber genel kabul yürütmenin düzenleyici işlemler yapmasının özellikle modern idari düzen için bir gereklilik olduğudur⁴³⁹.

Yürütmeyi güçlendiren 1971 ve 1973 anayasa değişiklikleri ile yargı denetimine de sınırlamalar getirilmiştir. Bu değişiklikler ana hatlarıyla şunlardır: Üyeleri bakanlar kurulu tarafından aday gösterilen Devlet Güvenlik Mahkemeleri kurulmuş, tabi yargı yolu yerine kanuni yargı yolu benimsenmiştir. Bu düzenlemenin ülkede uygulanan hükümet sisteminde bir değişiklik yapmadığını söyleyebiliriz. Ancak kuvvetler ayrılığı zedelenmiş, kuvvetler arasındaki denge yürütme lehine bozulmuştur⁴⁴⁰.

4.3. Uygulama

Anayasa üzerinde parlamenter sistem getiren 1961 Anayasası, uygulamada da bu kurallar doğrultusunda bir hükümet sistemi getirmiş midir? Gerek yürütmenin kuruluşu ve işleyişi bakımından gerekse yasama ve yürütmenin birbirini denetleme ve düşürebilme araçlarının kullanılışı bakımından ülkede uygulanan sistemin parlamenter sistem olduğuna şüphe yoktur. Getirilen sistemin parlamenter sistem içerisindeki konumuna bakılacak olursa: sistem, gerek yürütmenin yasamayı fesih yetkisini kullanmasının çok güç şartlara bağlanması gerekse çok parti sisteminin aşırı parçalanmalar sonucunda koalisyonlara yol açması gibi nedenlerle güçsüz bir devlet otoritesine yol açmıştır⁴⁴¹. Bizim de katıldığımız görüşe göre devlet otoritesindeki bu zayıflık hukuki olmaktan çok siyasi. Ülkedeki derin görüş ayrılıkları ve ideolojik kutuplaşmalar içinden çıkılmak bilinmeyen sorunlara yol açmış, parti sayısının çoğalması ve küçük partilerin parlamentoda güçleriyle orantılı olmayan etki kazanması, siyasi uzlaşma kültürünün zayıf olduğu Türkiye’de görüş ayrılıklarından kaynaklanan sorunları daha da büyütüştür. Dolayısıyla devlet otoritesinin zayıflamasındaki asıl sebep derin siyasi görüş ayrılıklarının uzlaşmayla bitirilememesi ve bunların parlamentoya şiddetli bir şekilde taşınmasına neden olan siyasi partiler ve seçim sistemiyle ilgili hukuki düzenlemelerdir. Sonuçta sorunun asıl

⁴³⁹ Cengiz Arıkan, *Türk Anayasa Hukukunda Yasama Yetkisinin Devredilmezliği*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2011, s.120. Ayrıca bk. Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s.248.

⁴⁴⁰ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s.112.

⁴⁴¹ 1961 Anayasası döneminde siyasi partilerle ilgili ayrıntılı bilgi için bk. Durgun, *Sistem Arayışlarında Siyasal Partiler ve Parti Disiplini*, s.352-354; Yücel, s.523.

sebebi siyasi olmakla birlikte sorunun büyüyerek ilerlemesinin nedeni hukuki düzenlemelerdir⁴⁴².

1961 Anayasası'nın getirdiği hükümet sistemi, uygulamada meclis hükümeti tipi parlamenter sistem olmuştur⁴⁴³. Turhan ve Gözler'in de belirttiği gibi 1970 ve 1990 yılları arasında Türkiye'de meclis hükümeti tipi parlamenter sistem görülmüştür⁴⁴⁴. Daha önce de ayrıntılı olarak belirtildiği gibi bu sistem, bölünmüş bir toplumsal yapısı olan toplumlarda ortaya çıkar. Bu toplumlardaki nispi temsile dayanan seçim sistemi, çok partili sisteme, çok partili sistem de koalisyonlara yol açmaktadır. Tutarlı ve disiplinli partilerden oluşmayıp parlamentoda güçlü bir çoğunluk bulunduramayan hükümetler yasama tarafından çoğunlukla feshedilmektedir. Sonuç olarak koalisyonlardan oluşan kısa ömürlü hükümetler dağılmış iktidarlara, dağılmış iktidarlar da etkisiz, istikrarsız ve başarısız hükümete yol açmaktadır. İşte 1961 Anayasası'nın getirdiği sistem tam olarak budur. Ancak yine yukarıda belirttiğimiz gibi meclis hükümeti tipi parlamenter sistem her zaman istikrarsız hükümete yol açmamaktadır. Bu ülkenin siyasi yapısı ve uzlaşma kültürüyle yakından alakalıdır. Varacağımız sonuç Özbudun'un kiyle aynı doğrultudadır. İstisnalar bir kenara bırakılırsa parlamenter sistemlerde hükümetler ancak parlamentoda sağlam, disiplinli ve tutarlı bir çoğunluğa dayandığı ölçüde otorite ve istikrar sahibi olabilirler. Hükümetlerin parlamentoda böyle bir çoğunluğa sahip olması ise ülkedeki siyasal yapıyla ve seçim sistemiyle yakından alakalıdır⁴⁴⁵.

5. 1982 ANAYASASI ve BENİMSEDİĞİ HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Bu başlık altındaki açıklamalara başlanmadan önce belirtmek gerekir ki, 1982 Anayasası şimdiye kadar toplam 20 kere değiştirilmiştir⁴⁴⁶. Bu değişikliklerden yürürlükteki hükümet sistemini etkileyenler 2007 ve 2017 anayasa değişiklikleridir. 2007 anayasa değişikliği 2014 yılında; 2017 değişikliği ise tam anlamıyla 2018 yılında uygulamaya girmiştir. Değişikliğin yapıldığı tarihler hükümet sistemini

⁴⁴² Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s.48. Ayrıca bk. Soysal, s.126-127.

⁴⁴³ 1965 seçimlerinin ardından kurulan I. Demirel Hükümeti, 1.469 günlük ömrü ile 1961 Anayasası dönemindeki en istikrarlı hükümet olmuştur. Erdoğan Tosun, Tosun, s.22.

⁴⁴⁴ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, s.610. Bu dönemde görev yapmış hükümetlerin ayrıntılı listesi için bk. Turhan, s.58-59.

⁴⁴⁵ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s.48.

⁴⁴⁶ 1982 Anayasası'nda yapılan değişikliklerin ayrıntılı bir kronolojik sıralaması için bk. Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s.70-71.

hukuki olarak değiştirirken, bu değişikliklerin sonraki yıllarda uygulamaya girmesiyle beraber hükümet sistemi fiili olarak da değişmiştir. Böyle karışık bir düzende hükümet sistemleri tasnifi için anlaşılır bir yol izlemek kolay olmayacaktır. Çalışmada, 2017 yılına kadar olan kısım bu bölümde ele alınacak 2017 yılı sonrasındaki durum ise daha güncel olması sebebiyle ayrı bir bölümde değerlendirilecektir. Bu bölümde ise sırasıyla 1982 Anayasası'nın ve ardından 2007 anayasa değişikliğinin hukuki ve fiili olarak getirdiği hükümet sistemi ele alınacaktır⁴⁴⁷.

5.1. 1982 Anayasası'nın İlk Hali ve Benimsediği Hükümet Sistemi: Parlamenter Hükümet Sistemi

1982 Anayasası yürütmenin göreve gelişi, yetkileri ve yasama ile olan ilişkileri bakımından 1961 Anayasası gibi parlamenter sistemi benimsemiřtir⁴⁴⁸. Fakat yasama ve yürütme organının yapısı, bu organların kendi içlerinde ve birbirleri arasında değişen denge durumları bakımından kesinlikle 1961 Anayasası'nın getirdiği hükümet sisteminin bir devamı niteliğinde değildir. Özgürlük-otorite dengesinde 1961 Anayasası'nda özgürlük ağır basarken 1982 Anayasası'nda otorite ağır basmaktadır. 1982 Anayasası'nda otorite vurgusu çok çeşitli alanlarda ortaya çıkmıştır. Hükümet sistemleri açısından bakılacak olursa otorite vurgusu yürütme organı üzerindedir. Bu hem yürütme organının yetkileri arttırılarak doğrudan hem de meclis çalışmaları kolaylaştırılarak dolaylı olarak saęlanmıştır⁴⁴⁹. Yürütmeye ve özellikle cumhurbaşkanına verilen bu yetkiler saf parlamenter sistemden uzaklaşılıp, kuvvetler arasındaki dengenin bozulması sonucunu doğurmuştur. Bu nedenle sistem, Uluşahin

⁴⁴⁷ Gözler, Türkiye'deki hükümet sisteminin niteliğini üç bölüme ayırarak incelemiştir. Bu bölümlerden ilki cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği 2014 yılına kadar olan dönem; ikincisi 2014 yılı ile 2018 yılı arasında kalan dönem ve üçüncüsü 2017 değişikliklerinin yürürlüğe girdiği 2018 yılından sonraki dönemdir. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s.740. Çalışmada Gözler'in sistematikiğinin aksine anayasal düzenleme ile uygulama ayrı ayrı ele alınacaktır. Tarafımızca da 1982 Anayasası'nın benimsediği hükümet sistemi üç bölüme ayrılacaktır. Bu bölümlerden ilki cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği 2007 Anayasa değişikliğine kadar olan dönemken; ikincisi 2007 Anayasa değişikliği ile 2017 Anayasa değişikliği arasındaki dönem ve üçüncüsü de 2017 Anayasa değişikliğinden sonraki dönemdir.

⁴⁴⁸ Fendoğlu, *Anayasa Hukuku*, s.242. Ayrıca bk. Tanör, Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, s.464.

⁴⁴⁹ Soysal, s.170. Yürütmenin hem yetki hem de görev olarak düzenlenmesi, 1982 Anayasası'nda yürütmenin daha baştan 1961 Anayasası'ndan farklı bir konumda olduğunu göstermektedir. Gören, s.180. Ayrıca bk. Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, s.235. Meclisin verimli çalışabilmesi amacıyla 1982 Anayasası'yla getirilen yeniliklerle ilgili ayrıntılı bilgi için bk. Soysal, s.312-317.

tarafından “bozulmuş parlamentarizm”⁴⁵⁰; Yokuş tarafındansa “zayıflatılmış parlamentarizm” olarak anılmaktadır⁴⁵¹. Ancak Gözler 1982 Anayasası’nın kurduğu hükümet sistemini saf parlamenter hükümet sistemi olarak adlandırmaktadır⁴⁵². Aşağıda parlamenter sistemin ana özellikleri üzerinden 1982 Anayasası’nın benimsediği hükümet sistemi tespit edilmeye çalışılacaktır.

5.1.1. 1982 Anayasası Döneminin Parlamenter Sistem Olarak Anılmasına Yol Açan Düzenlemeler

İlk olarak 1982 Anayasası’nın parlamenter sistemin yukarıda bahsedilen beş unsuru sağlayıp sağlamadığı kontrol edilecek, daha sonra varsa bu unsurlardan farklılık arz eden noktalar ve sistemi rasyonelleştirilmiş yapan unsurlar ele alınacaktır. Parlamenter sistemin yukarıda ele aldığımız beş unsuru: Yürütmenin iki başlı olması, yürütmenin yasamadan kaynaklanması, devlet başkanının sorumsuzluğu, hükümetin yasamanın güvenine dayanması ve yürütmenin yasamayı feshidir.

1982 Anayasası’nın 8. maddesine göre “*Yürütme yetkisi ve görevi, cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.*” Yani yürütme organı cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulundan oluşur ve iki başlıdır. Bu bağlamda, 1921 Anayasası hariç tutulursa 1876’dan itibaren iki başlı yürütme yapısı korunmuş bulunmaktadır⁴⁵³.

Yürütmenin başlarından cumhurbaşkanı meclis üyeleri içinden veya dışından, meclis tarafından seçilir. Anayasa’nın cumhurbaşkanını düzenleyen 101. maddesinde bu husus “*Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış kendi üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından yedi yıllık bir süre için seçilir.*” şeklinde düzenlenmiştir. Yürütmenin diğer başı olan Bakanlar Kurulu’nun göreve gelişi ise aynen 1961 Anayasası’ndaki gibi olup parlamenter sisteme uygundur. 109.

⁴⁵⁰ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s.326. 1961 Anayasası’ndan sonra hükümet sistemindeki dönüşüm için sayfa 35’teki tabloya bakılabilir. Nur Uluşahin, “Türkiye’de Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği ve Rejimin Başkanlık Sistemine Kaymasının Getireceği Tehdit ve Tehlikeler”, *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, Sayı 2, 2011, s.33.

⁴⁵¹ Yokuş, *Türkiye’de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler*, s.166. Venedik Komisyonu’nun raporunda 2007 değişikliği sonrası sistemin uzmanlar tarafından hafifletilmiş parlamentarizm olarak anıldığı, parlamentarizmin bu türünün ise yarı başkanlık sistemi adı verilen sistemlerin birçok türünden biri olarak görülebileceği belirtilmiştir. Venedik Komisyonu, s.543.

⁴⁵² Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s.741.

⁴⁵³ Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, s.235.

maddenin ikinci ve üçüncü fıkralarında Bakanlar Kurulu'nun oluşumu "*Başbakan, Cumhurbaşkanınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından atanır. Bakanlar Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanınca atanır; gerektiğinde Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca görevlerine son verilir.*" şeklinde düzenlenmiştir. 1961 Anayasası'ndan farklı olarak meclis dışından da bakan seçilebilir. Bu bağlamda bakanların milletvekili olması gerekme de, milletvekili seçilme yeterliliğini sağlamaları şarttır⁴⁵⁴.

Parlamente sistemlerin tartışmasız olarak zorunlu unsuru devlet başkanının sorumsuzluğudur. 1982 Anayasası devlet başkanının siyasi sorumsuzluğunu 105. maddede "*Cumhurbaşkanının anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzasına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur. Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulamaz.*" şeklinde düzenlemiştir⁴⁵⁵.

Yine parlamente sisteme uygun olarak bakanlar kurulunun göreve gelişinde ve devamında güvenoyu esası benimsenmiştir. 110. madde "*Bakanlar Kurulunun listesi Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde ise toplantıya çağrılır. Bakanlar Kurulunun programı, kuruluşundan en geç bir hafta içinde Başbakan veya bir bakan tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisinde okunur ve güvenoyuna başvurulur...*" göreve başlarken başvuru güvenoyunu düzenlemiştir. 112. madde ise "*Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bakanlar Kurulu bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur. Her bakan, Başbakana karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerinden de sorumludur.*" şeklindeki düzenlemeyle görev sırasında bakanlar kurulunun kolektif

⁴⁵⁴ Yılmaz Aliefendioğlu, "1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının Yürütme İçerisindeki Yeri, Seçimi ve Sorumsuzluğu, Yasama Dokunulmazlığı", *TBB Dergisi*, Sayı 94, 2011, s.331-332. Ayrıca bk. Erdoğan, *Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset*, s.250. Anayasa'nın başbakana hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetme, bakanlıklar arasında işbirliği yapılmasını temin etme, bakanların anayasa ve kanunlara uygun davrandığını gözetip gerekli düzeltici önlemleri alma yetkilerini vermesi ve bakanların başbakana karşı sorumlu olacağını düzenlemesi başbakanı eşitler arasında birinci değil, kurulun amiri konumuna getirmiştir. Esasen bu parlamente sistemlerdeki gelişime uygundur. Hekimoğlu, *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye*, s.191. Ayrıca bk. Soysal, s.335.

⁴⁵⁵ Cumhurbaşkanının siyasi sorumsuzluğu ile ilgili ayrıntılı bilgi için bk. Aliefendioğlu, s.332-334.

ve bakanların bireysel sorumluluğunu, meclisin güvenine bağlı olduklarını belirtmektedir. Bakanlar kurulunun başkanı olarak düzenlenen başbakan, bakanların meclisin yanında kendisine karşı da sorumlu olduğunun belirtilmesiyle beraber yürütme içerisinde saf parlamenter sistemlerden farklı olarak güçlü bir konum elde etmiştir⁴⁵⁶.

1961 Anayasası'nda çok sınırlı olarak ve gerçekçi olmayan koşullar içerisinde kabul edilen fesih yetkisi, 1982 Anayasası'nda daha kolay işler hale getirilmiştir⁴⁵⁷. 1982 Anayasası'nda fesih yetkisi seçimlerin yenilenmesi adı altında⁴⁵⁸, hükümetin kurulması ve cumhurbaşkanının seçilmesi konularında tıkanıklıkları önlemek amacıyla yönelik bir önlem olarak getirilmiştir. Fesih yetkisi 116. maddede "Türkiye Büyük Millet Meclisi Seçimlerinin Cumhurbaşkanınca Yenilenmesi" başlığıyla düzenlenmiştir. Madde metni aynen şöyledir: "*Bakanlar Kurulunun, 110 uncu maddede belirtilen güvenoyunu alamaması ve 99 uncu veya 111 inci maddeler uyarınca güvensizlik oyuyla düşürülmesi hallerinde; kırk beş gün içinde yeni Bakanlar Kurulu kurulamadığı veya kurulduğu halde güvenoyu alamadığı takdirde Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına danışarak, seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Başbakanın güvensizlik oyu ile düşürülmeden istifa etmesi üzerine kırk beş gün içinde veya yeni seçilen Türkiye Büyük Millet Meclisinde Başkanlık Divanı seçiminden sonra yine kırk beş gün içinde Bakanlar Kurulu'nun kurulamaması hallerinde de Cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına danışarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilir...*" Böylece fesih yetkisi unsurunu da kabul eden Anayasa, parlamenter sistemi bütün unsurlarıyla gerçekleştirmiştir. 1982 Anayasası parlamenter sistemlerde genellikle hükümete, başbakana verilen fesih yetkisini cumhurbaşkanına tanıyarak cumhurbaşkanının yasama üzerindeki konumunu güçlendirmiş ve ona sistemlerdeki tıkanıklığı önleyici bir yetki vermiştir⁴⁵⁹.

⁴⁵⁶ Gören'e göre ise bu düzenleme klasik parlamenter sistemden bir sapma olarak değil rasyonelleştirilmiş parlamenter sisteme yönündeki bir hüküm olarak değerlendirilmelidir. Gören, s.182. Ayrıca bk. Özkan, s.237; Özpolat, s.157.

⁴⁵⁷ Soysal, s.316. Ayrıca bk. Tanör, *İki Anayasa 1961-1982*, s.105. Yokuş'a göre yürütme içinde yaşanabilecek çift başlılık ve çekişmeler amaçlandığının aksine yürütmeyi güçlendirmeyecek, aksine zayıflatacaktır. Yokuş, *Türkiye'de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler*, s.88.

⁴⁵⁸ Aydın, s.23-24. Klasik parlamenter sistemlerdeki gibi devlet başkanı tarafından sebebe bağlı olarak kullanılan bu yetki, çalışmanın devamında seçimleri yenileme olarak değil fesih olarak anılacaktır.

⁴⁵⁹ Soysal, s.317.

Böylece, 1982 Anayasası'nın parlamenter hükümet sisteminin bütün unsurlarına yer verdiği görülmüştür. Şimdi gelelim 1982 Anayasası'nda nasıl bir parlamenter sistemin benimsediğine. Aşağıda rasyonelleştirilmiş parlamentarizm kısmında değinileceği gibi yürütmenin hükümet kısmını güçlendiren Anayasa, bunun yanında devlet başkanı kısmını da güçlendirmiştir⁴⁶⁰. Yokuş'a göre 1982 Anayasası'nda yürütmenin güçlendirilmesi, sorumlu kanat olan bakanlar kurulunun güçlendirilmesinden çok sorumsuz kanat olan cumhurbaşkanının güçlendirilmesi şeklinde olmuştur⁴⁶¹. Gözübüyük'e göre cumhuriyet dönemi içerisinde cumhurbaşkanına en geniş yetkiler 1982 Anayasası ile verilmiştir⁴⁶². Cumhurbaşkanına böyle geniş yetkiler verilmesi ve Anayasa'da cumhurbaşkanının bu yetkilerden hangilerini tek başına kullanabileceğinin belirsiz bırakılması⁴⁶³, 1982 Anayasası'nın yarı başkanlık sistemini getirdiği yönünde düşüncelerin doğmasına neden olmuştur⁴⁶⁴. Ancak, Soysal'ın da isabetle ifade ettiği gibi yarı başkanlık sisteminden söz edebilmek için devlet başkanının halk tarafından seçilmesi ve yürütmenin karar sürecine doğrudan katılması gerekir⁴⁶⁵.

1982 Anayasası'nın getirdiği devlet başkanlığı makamını daha yakından incelemek gerekirse, 104. maddede düzenlenen, cumhurbaşkanının yasama, yürütme ve yargıya ilişkin olan yetkilerine bakmak doğru olacaktır. Madde metni incelendiğinde

⁴⁶⁰ Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, s.159. 1982 Anayasası yürütme erki içinde cumhurbaşkanını, bakanlar kurulu içinde de başbakanı güçlendirmiştir. Yokuş, *Türkiye'de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler*, s.89.

⁴⁶¹ Parlamenter sistemlerde yürütmenin güçlendirilmesiyle kastedilen cumhurbaşkanının değil, hükümetin güçlendirilmesidir. 1982 Anayasası ise diğer tarafı güçlendirerek yürütmenin içerisinde karşıt kutuplar meydana getirmiş ve bu erki güçlendirmek yerine zayıflatmıştır. Hekimoğlu, *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye*, s.193-194. 1982 Anayasası'nda cumhurbaşkanının yetkileri ve konumuna ilişkin ayrıntılı bilgi için bk. Yokuş, *Türkiye'de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler*, s.97-103.

⁴⁶² Fendoğlu'na göre ise cumhurbaşkanı ile hükümet arasında adeta bir koalisyon kurulmuştur. Aynı eserin ilerleyen sayfalarında Fendoğlu: "1982 Anayasası ile Türkiye, hukuken de, yarı başkanlık sistemine doğru bir eğilim içine girmişti." ifadelerini kullanmıştır. Fendoğlu, *Anayasa Hukuku*, s.239, 511. Ayrıca bk. Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, s.235.

⁴⁶³ Özpolat, s.158-161. Yazıcı ve Yokuş'a göre Anayasa'nın benimsediği hükümet sistemi üzerine çıkan tartışmaların asıl nedeni cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği yetkilerin Anayasa'daki belirsiz düzenlemesidir. Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği yetkilerin Anayasa metni, öğretisi ve Anayasa Mahkemesi kararları ışığında değerlendirilmesi için bk. Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, s.137, 143-146. Ayrıca bk. Yokuş, *Türkiye'de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler*, s.104-109.

⁴⁶⁴ Gülsoy, 1982 Anayasası'nın getirdiği hükümet sisteminin başlangıcından beri adı konulmamış bir başkanlık sistemi olduğunu belirtmiştir. Gülsoy, s.266. Tunç, 1982 Anayasası ile cumhurbaşkanına verilen yetkilerin Fransa'da Cumhurbaşkanıyla karşılaştırıldığında çok da farklı olmadığını belirtmiştir. Tunç, *Türk Anayasa Hukuku*, s.197.

⁴⁶⁵ Cumhurbaşkanına verilen yetkilerin önemli bir bölümünün cumhurbaşkanının yürütmenin değil; devletin başı olmasından kaynaklandığı ve tek başına yapacağı işlemlerin istisna olduğu belirtilmektedir. Gören, s.181.

cumhurbaşkanının klasik parlamenter sistemlerdeki cumhurbaşkanından ayrılan önemli yetkilerinin olduğu görülecektir. Fakat bu yetkiler tek başına cumhurbaşkanının yürütmenin karar sürecine doğrudan katıldığını göstermez.

1982 Anayasası'ndaki cumhurbaşkanının klasik parlamenter sistemlerdeki cumhurbaşkanından ayrılan yönlerini üç noktada toplayabiliriz. Bunlardan ilki, cumhurbaşkanının çeşitli devlet kuruluşlarına ve yargı organlarına atama yapabilmesi ve bu atamaların cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerden olması sebebiyle yargı denetimi dışında tutulmasıdır. İkincisi, olağan dönemlerde isteğe bağlı, olağanüstü dönemlerde sürekli olarak bakanlar kuruluna başkanlık etmesi ve bakanlar kurulu ile birlikte olağanüstü dönemlere özgü kararname çıkarabilmesidir. Üçüncüsü, anayasanın genel mekanizmasında ve geçici maddelerinde cumhurbaşkanına verilen, anayasanın koruyuculuğu ve gözeticiliği yetkileridir⁴⁶⁶.

1982 Anayasası'nın düzenlediği devlet başkanını, yarı başkanlık sistemindekinden ayıran özellikleri: cumhurbaşkanının tek başına, ağır şartlara bağlı olmaksızın meclisi feshedememesi, kabine üyelerini azil yetkisine sahip olmaması⁴⁶⁷, olağanüstü hallerde tek başına yönetme yetkisini kullanamayıp kararname çıkaramaması olarak sayılabilir. Doktrindeki görüşlerin çoğunluğu 1982 Anayasası'nın getirdiği cumhurbaşkanlığı makamının klasik parlamenter sistemlerdekinden uzaklaşmış olsa da⁴⁶⁸ gerek yetki gerekse göreve gelme şekli bakımından yarı başkanlık sistemindeki

⁴⁶⁶ Atar'a göre, Anayasa'nın yarı başkanlık sistemine benzeyen yönleri: Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, önemli yetkilere sahip olması ve parlamento seçimlerinin cumhurbaşkanınca yenilenmesinin kabul edilmesidir. Atar, cumhurbaşkanına verilen önemli yetkileri ise Anayasa'nın uygulanmasını, düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetmek, gerektiğinde bakanlar kurulunu başkanlık etmek, başkanlığında toplanan bakanlar kuruluyla sıkıyönetim ve olağanüstü hal kararı alıp bu konularda kararname çıkarmak, silahlı kuvvetlerin kullanılmasına karar vermek ve üst düzey yöneticiliklere atama yapmak olarak saymıştır. Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, s.176-177. Bu konuda ayrıca bk. Mehmet Kahraman, "Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesi ve Cumhurbaşkanı Seçim Kanunu", *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Sayı 23, 2012, s.172. Ayrıca bk. Soysal, s.317-319.

⁴⁶⁷ Bilir, *Hükümet Sistemi Tartışmaları Bağlamında Hükümet Sistemimiz ve Partili Cumhurbaşkanlığı*, s.305.

⁴⁶⁸ Uluşahin 1982 Anayasası'nda cumhurbaşkanının konumunu şu şekilde ifade etmektedir: "...Hukuki açıdan bakıldığında ise, 1982 Anayasasının selefinin kurmuş olduğu saf parlamenter yapıdan uzaklaşarak "aksak" ya da "bozulmuş" parlamentarizm kurduğunu söylemek mümkündür. Literatürde saf parlamenter sistemin iki başlı bir yürütme öngörmüş olduğuna yer verilse de, gerçekte saf parlamenter yapıda tarafsız, arabulucu rol üstlenen devlet başkanı yürütme içerisinde yetkisiz ve sembolik bir unsur teşkil ettiği için sistemi teknik olarak iki başlı kılmaz. Saf parlamenter yapıda yürütme organı iki başlı değil, iki kanatlıdır. İki kanatlı bir yapı ise, tıpkı iki kanatlı bir yaratığın sahip olduğu "uçmak" adı verilen özel bir denge konumunda gerçekleşen ayrıksı bir yeteneğe sahiptir. Bu yeteneği o yaratığa has kılan özellik ise, doğasında sahip olduğu iki kanatla gerçekleşir. Bu anlamda, iki kanatlı olarak nitelendirdiğimiz parlamenter yapı fazlasıyla kendiliğinden ve doğal

cumhurbaşkanıyla aynı konumda olmadığını savunmaktadır. Dolayısıyla 1982 Anayasası'nın benimsediği hükümet sisteminin yarı başkanlık sistemi olmadığı belirtilmektedir⁴⁶⁹.

Kanaatimizce, burada klasik parlamenter sistemle uyumlu olmayan fakat sistemi parlamenter sistem sınırları haricine de çıkarmayan husus, cumhurbaşkanının sembolik yetkili olmaktan çıkarılarak güçlendirilmiş olmasıdır.

5.1.2. 1982 Anayasası'ndaki Rasyonelleştirilmiş Parlamenterizm İzleri

1982 Anayasası da 1961 Anayasası gibi, ilk halinde rasyonelleştirilmiş parlamenterizmin araçlarına yer vermiştir⁴⁷⁰. Parlamenter sistemlerin esas özellikleri korunarak hükümete etkinlik ve istikrar kazandırıcı çeşitli düzenlemelerin yapılması, ülkede uygulanan sistemi rasyonelleştirilmiş parlamenterizm yapmaya yönelik düzenlemelerdir. Bunlar, hükümetin kurulmasını kolaylaştıran düzenlemeler, hükümetin düşürülmesini zorlaştıran düzenlemeler ve hükümete etkinlik kazandırmaya yönelik araçlar olmak üzere üçe ayrılır⁴⁷¹.

1982 Anayasası, hükümetin kurulması için düşürülmesi için gerekenden daha düşük bir çoğunluk arayarak hükümetin kurulmasını kolaylaştırmıştır. Anayasa'nın 110. maddesine göre, bakanlar kurulunun göreve başlaması için özel bir çoğunluk aranmaz, basit çoğunluk yani toplantıya katılanların salt çoğunluğunun oyu yeterlidir. Hükümetin kurulmasını kolaylaştıran düzenlemelerin yanında Anayasa'nın 99. ve 111. maddeleriyle düşürülmesi de zorlaştırılmıştır. Hükümetlerin düşürülmesini zorlaştırmanın en bilindik yolu, hükümetin düşürülmesi için kurulmasından daha yüksek nitelikli bir çoğunluğun aranmasıdır. 1982 Anayasa'na

bir görünüm teşkil eder. Zira kanatlar dengeyi bozan değil, sağlayan araçlardır. İki başlıklı ise, normalden bir sapmayı, bir bozukluğu ifade eder. İki başlı bir yaratık, tıpkı mitolojideki iki başlı ejderha gibi açık bir olağan dışılık taşır. Bu olağan dışılık ise, özellikle belirli yetki kombinasyonları ile birleştiğinde çatışmayı davet eden sıra dışı bir düzenek olarak karşımıza çıkmaktadır.” Uluşahin, **Türkiye’de Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği ve Rejimin Başkanlık Sistemine Kaymasının Getireceği Tehdit ve Tehlikeler**, s.32.

⁴⁶⁹ Fevzi Demir, “Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye”, **Yeni Türkiye**, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.469; Ayrıca bk. Fatih Özkul, “2007 Anayasa Değişikliği Sonrası Benimsediğimiz Hükümet Sisteminin Niteliği, Ülkemizde Uygulanabilirliği ve Başkanlık Sistemi Önerileri Üzerine Bir İnceleme”, **Yeni Türkiye**, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.560. Yazıcı'ya göre de 1958 Fransız Anayasası'ndan etkilendiği öne sürülen 1982 Anayasası bir yarı başkanlık yaratmış değildir. Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri**, s.99.

⁴⁷⁰ Demir, s.469. Ayrıca bk. Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s.66; Özkul, s.560. Yokuş'un deyişle “1982 Anayasası'nın öngördüğü rejim, yürütmeye istikrarı amaçlayan “rasyonelleştirilmiş” parlamenter rejimdir.” Yokuş, **Türkiye’de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler**, s.89.

⁴⁷¹ Ayrıntılı bilgi için bk. Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, s.622-631.

göre bir hükümetin gensoru veya güvensizlik oylaması yollarıyla düşürülebilmesi için üye tam sayısının salt çoğunluğunun bu yönde oy kullanması gereklidir. Hükümetin düşürülmesinin zorlaştırılması sadece bu hükümle sınırlı değildir. Bunun yanında hükümetin kendini izah edebilmesi için serinleme süresi öngörmüştür. 99. maddenin dördüncü fıkrasına göre gensoru görüşmesi gündeme alma kararının verilmesinden itibaren 2 gün geçmedikçe görüşülemez. Güven oylamalarında hükümetlerin prestijini korumak için yalnızca güvensizlik oylarının sayılması 1982 Anayasası'nda kabul edilen bir diğer rasyonelleştirilmiş parlamentarizm aracıdır. Bu şekilde hükümetin parlamentoda gerçek anlamda salt çoğunluğa sahip olup olmadığı anlaşılmayacak, otoritesi sarsılmayacaktır. Hükümete etkinlik kazandırmaya yönelik rasyonelleştirme araçlarından hükümete kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmesi de 1982 Anayasası'nın 91. maddesiyle düzenlenmiştir. Buna göre meclis çıkaracağı bir yetki kanunu ile bakanlar kuruluna kanun hükmünden kararname yapma yetkisi verebilir⁴⁷².

Yukarıda sayılanların dışında cumhurbaşkanına belirli şartlarda seçimleri yenileme yetkisinin verilmesi, dördüncü turda da cumhurbaşkanının seçilememesi halinde derhal TBMM seçimlerinin yenileneceğinin düzenlenmesi, meclis başkanının seçiminin kolaylaştırılması, tek meclis sistemine dönülmesi, toplantı yeter sayısının düşürülmesi, yasa yapım sürecinin kısaltılması, siyasi partilerin mecliste grup kurmaları için gereken çoğunluğun 10'dan 20'ye çıkarılması, bakanların başbakanı karşı sorumlu olmaları ve başbakanın bakanların azlini cumhurbaşkanından isteyebilmesi parlamentarizmin rasyonelleştirilmesi olarak değerlendirilmiştir⁴⁷³. Görüldüğü gibi 1982 Anayasası birçok rasyonelleştirilmiş parlamentarizm aracına yer vermiştir. Bunun sebebi başta da belirtildiği gibi 1961 Anayasası'nın aksine otorite-özgürlük dengesinde otoriteye ağırlık vermiş olması, istikrarlı bir hükümet arayışı içinde olunmasıdır⁴⁷⁴.

5.1.3. Uygulama

1982 Anayasasının kabul edildiği dönemden 2007 anayasa değişikliğine kadar geçen süre içerisinde anayasal olarak tek bir hükümet sistemi yürürlükte olsa da fiili olarak

⁴⁷² Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, s.622-631.

⁴⁷³ Çakmak Çelik, s.83-85. Ayrıca bk. Hekimoğlu, *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye*, s.195.

⁴⁷⁴ Soysal, s.136.

uygulanan hükümet sistemi ülkedeki değişen güç dengeleriyle birlikte farklılaşmaktadır. Türkiye’de 1970 ve 1990 yılları arasında, koalisyon ve azınlık hükümetlerinin oluşturduğu meclis hükümeti tipi parlamenter sistemin uygulandığı belirtildi. 1991’den 2002’ye kadar kurulan hükümetlerin hepsi ise birer koalisyon hükümeti olmuştur⁴⁷⁵. Bununla beraber 2002 öncesindeki yaklaşık 20 yıllık dönemde uygulamada yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiler bu çerçeveye sınırlı değildir. Sekizinci Cumhurbaşkanı Turgut Özal (1989-1993) ve dokuzuncu Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel (1993-2000) görev sürelerinin bazı bölümlerinde sahip oldukları yetkileri fiili bir yarı başkanlık sistemi yaratırcasına kullanmışlar, başbakanlık mevkiinden cumhurbaşkanlığına seçilen bu liderler, hükümetin iç ve dış siyasetinde de belirleyici olmuşlardır. Hatta bazı yazarlara göre cumhurbaşkanından çok fiili bir başkan gibi davranmışlardır⁴⁷⁶.

Türkiye’de koalisyon hükümetleri 2002’de AK Parti’nin % 34,42 oy oranıyla, tek başına yönetime gelmesiyle son bulmuştur⁴⁷⁷. Yürütme içerisinde başbakanı öne çıkaran siyasal alt yapı⁴⁷⁸ tek başına iktidara gelebilecek oy çoğunluğuyla birleşince, hem yasamaya hem de yürütmeye hakim olan bir başbakanla beraber ülkede uygulanan hükümet sistemi de nitelik değiştirmiştir. 2002 seçimleriyle beraber Türkiye için artık meclis hükümeti tipi parlamenter sistem sona ermiş ve başbakanlık tipi parlamenter sistem dönemi başlamıştır⁴⁷⁹. AK Parti’nin bir sonraki seçim olan

⁴⁷⁵ 1982 Anayasası döneminde siyasi partilerle ilgili ayrıntılı bilgi için bk. Durgun, *Sistem Arayışlarında Siyasal Partiler ve Parti Disiplini*, s.354-355. Ayrıca bk. Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, s.610.

⁴⁷⁶ Türkiye Cumhuriyeti’nin Cumhurbaşkanlarıyla ilgili ayrıntılı bilgi için bk. (Erişim) <https://www.tccb.gov.tr/cumhurbaşkanlarimiz/>, 10 Aralık 2018. Özal ve Demirel’in sistemin fiili başkanlık sistemi olarak anılmasına yol açan uygulamaları için bk. Özpolat, s.164-167. Turgut Özal için Yıldırım Akbulut ve Mesut Yılmaz’ın başbakanlık dönemleri; Süleyman Demirel için Mesut Yılmaz ve Bülent Ecevit’in başbakanlık dönemleri fiili başkanlık sistemini çağrıştırmaktadır. Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, s.148. Ayrıca bk. Yücel, 278. Özal 1982 Anayasası hükümlerini adeta Anayasa yarı başkanlık sistemini benimsemiş gibi yorumlamıştır. Ancak bu kesinlikle yanlıştır. Zira Anayasa’nın başlangıç bölümündeki geçen “*Kuvvetler ayrımının devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı bir medeni işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak anayasa ve kanunlarda bulunduğu...*” ifadeleri Tanör ve Yüzbaşıoğlu’na göre Anayasa’nın kuvvetlerin yumuşak ayrılığını ve işbirliğini esas alan parlamenter sistemi benimsediğini göstermektedir. Anayasa parlamenter sistem çerçevesinde yorumlanmalıdır. Tanör Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, s.465.

⁴⁷⁷ Yücel, s.265. Ayrıca bk. “Geçim Seçim Sonuçları”, *Sabah*, (Erişim) <https://www.sabah.com.tr/secim-sonuclari>, 4 Aralık 2018.

⁴⁷⁸ Türkiye’de yürütme içerisinde cumhurbaşkanını öne çıkaran alt yapıyla ilgili ayrıntılı bilgi için bk. Yokuş, *Türkiye’de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler*, s.109-150.

⁴⁷⁹ Görüşümüzle aynı yönde yorumlar için bk. Yokuş, *Türkiye’de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler*, s.183.

2007 seçiminde, % 46,58 oy oranıyla tekrardan tek başına iktidar olarak yönetime gelmesiyle beraber başbakanlık tipi parlamenter sistem Türkiye’de iyice yerleşmiştir.

Sonuç olarak uygulamadaki hükümet sistemi 2002 yılına kadar genel çerçevede meclis hükümeti tipi parlamenter sistem olmuş, ara ara göreve gelen baskın cumhurbaşkanlarının etkisiyle yarı başkanlık hükümet sistemi şeklinde uygulanmış fakat 2002 yılından sonra net olarak başbakanlık hükümeti tipi parlamenter sistem olarak uygulanmaya başlamıştır. İleride de görüleceği gibi bu durum 2014 yılında cumhurbaşkanının seçimle göreve gelmesine kadar devam etmiştir. Bu başlıkta 2007 yılına kadarki hukuki ve fiili durum ele alınmıştır. Bir sonraki başlıkta 2007 yılında yapılan anayasa değişikliğinin hukuki olarak hükümet sistemine etkisi ve 2014 yılında cumhurbaşkanının genel oyla seçilmesinin fiili durumda meydana getirdiği sonuçlar ele alınacaktır.

5.2. 2007 Anayasa Değişikliğinin Getirdiği Hükümet Sistemi: Yarı Başkanlık Sistemine Yaklaşan Hükümet Sistemi

Hali hazırda klasik parlamenter sistemleri aşan yetkilere sahip olan 1982 Anayasası’nda cumhurbaşkanının konumu, yapılan anayasa değişiklikleriyle giderek güçlendirilmiştir. Bu vesileyle 2007 değişikliğinde yarı başkanlık sistemi, 2017 değişikliğinde ise başkanlık sistemi tartışmalarına değinilecektir. 2007 anayasa değişikliğinden başlanırsa, 31 Mayıs 2007 tarihinde Anayasa’nın 101. ve 102. maddelerinde yapılan değişikliklerle cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi öngörülmüş ve görev süresi 7 yıldan 5 yıla indirilmiştir. Bununla beraber yasama dönemi de 5 yıldan 4 yıla indirilmiştir⁴⁸⁰. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini öngören 2007 anayasa değişikliğiyle birlikte hükümet sisteminin parlamenter sistem olarak mı kaldığı⁴⁸¹ yoksa yarı başkanlık sistemine mi

⁴⁸⁰ Cumhurbaşkanı’nın halk tarafından seçilmesinde etkili olan cumhurbaşkanı seçim krizi için bk. Aliefendioğlu, s.352-257. Ayrıca bk. Çakmak Çelik, s.89-93; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s.740; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s.307-313; Bülent Yavuz, “2014 Cumhurbaşkanlığı Seçimi Sonrasında Muhtemel Hükümet Sistemi Senaryoları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.707; Tanör, Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, s.56.

⁴⁸¹ Gözler 1982 Anayasası’nın 6 özelliğinden ancak birinin, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin, başkanlık sistemine, diğerlerinin parlamenter sisteme benzediğini belirtmiştir. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s.742-743. Özbudun ve Yokuş’a göre bu sisteme parlamenter sistemle yarı başkanlık sistemi arasında kalan bir sistem demek bile abartılıdır. Yazara göre bu sisteme ancak zayıflatılmış parlamentarizm adı verilebilir. Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s.326. Ayrıca bk. Yokuş, *Türkiye’de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler*, s.146.

dönüştüğü⁴⁸² veyahut parlamenter sistem ile yarı başkanlık sistemi arasında bir konumda mı bulunduğu⁴⁸³ konusunda doktrinde bir görüş birliği bulunmamaktadır.

Değişiklik sonrası anayasanın düzenlediği sistem aynı zamanda parlamenter rejim ile başkanlık sistemi arasında bir karma “aksak” veya “başkanlı” parlamenter rejim olarak nitelendirilmektedir⁴⁸⁴. 2014 seçimleri öncesinde konu hakkından görüş bildiren yazarların bazıları mevcut sistemin tam anlamıyla yarı başkanlık sistemi olmadığını fakat saf parlamenter sistem olmaktan hayli uzak olduğunu belirtmiş, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesiyle beraber sistemin yarı başkanlık sistemine dönüşeceğini ifade etmişlerdir⁴⁸⁵. Başka bir görüş ise, anayasa değişikliğinin hükümet sistemini değiştirme maksadının dışında, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini düzenleyerek parlamentoda seçilmesinin yarattığı krizlerin önlenmesinin amaçlandığını belirtmiştir⁴⁸⁶. Bu konudaki görüşlere kısaca yer verdikten sonra sistemin hangi hükümet sistemine benzediğini anayasa üzerinden değerlendirmek yerinde olacaktır.

⁴⁸² Bilir, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesiyle birlikte sistemin fiili bir yarı başkanlık sistemi olacağını dile getirmiştir. Bilir, *Hükümet Sistemi Tartışmaları Bağlamında Hükümet Sistemimiz ve Partili Cumhurbaşkanlığı*, s.305. Aynı yönde bk. Demir, 370; Erdoğan, *Türk Anayasa Hukuku*, s.139. Fendoğlu’na göre Türkiye 2007 değişikliğiyle hukuken; 2014’te cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ile de fiilen yarı başkanlık sistemine geçmiştir. Fendoğlu, *Anayasa Hukuku*, s.513. Gülsoy’a göre, 1982 Anayasası’nın başlangıcından beri adı konulmamış olan yarı başkanlık sisteminin 2007 Anayasa değişikliğiyle beraber adı konulmuştur. Gülsoy, s.266. Aynı yönde bk. Özkul, s.563; Yavuz, s.713.

⁴⁸³ Doktrindeki görüşlerin çoğunluğu bu yöndedir. Bu görüşlere örnek olarak bk. Gonca Bayraktar Durgun, “Hükümet Sistemi Tartışmaları ve Türkiye”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.255. Ayrıca bk. İ. Uğur Esgün, “Demokratik Hukuk Devleti İdealine Uygun Bir Hükümet Sistemi İçin Radikal Öneriler”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.291-302; Gören, s.180. Tunç’a göre sistem klasik parlamenter sistemden oldukça uzaklaşmıştır ve yarı başkanlık sistemine yaklaşan özellikler taşımaktadır. Hasan Tunç, “Türkiye’de Başkanlık Sistemi mi? Parlamenter Sistem mi?”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.283. Ayrıca bk. Yokuş, *Türkiye’de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler*, s.166; Yücel, s.266, 327.

⁴⁸⁴ Levent Gönenç, “Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmalarına İlişkin Değerlendirmeler”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.274. Özsoy’a göre Türkiye’nin hükümet sistemi başkanlı parlamenter sistemden ziyade yarı başkanlık sistemine yakındır. Şule Özsoy Boyunsuz, *Başkanlı Parlamenter Sistem*, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2014, 320. Aynı yönde bk. Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, s.178.

⁴⁸⁵ Bilir, sistemin 2007 Anayasa değişikliğinden sonra tam bir yarı başkanlık sistemi olmadığını fakat 2014 yılında cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesiyle beraber sistemin fiili bir yarı başkanlık sistemi olacağını belirtmektedir. Bilir, *Hükümet Sistemi Tartışmaları Bağlamında Hükümet Sistemimiz ve Partili Cumhurbaşkanlığı*, s.305-306. Demir, “*Halkoyu ile seçilme usulünün, olağan parlamenter sisteme kıyasla oldukça güçlü bir cumhurbaşkanına sahip olan Türkiye’yi yarı-başkanlık hattına oturtacağı kesindir. Çünkü Türk parlamenter sistemi, yarı başkanlık sisteminden ayıran bariz özellik, bu anayasa değişikliği ile giderilmekte ve yürütmenin birinci kanadına gerekli meşruiyet desteği verilmektedir.*” şeklinde cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesiyle beraber sistemin yarı başkanlık sistemi olacağını belirtmiştir. Demir, s.464.

⁴⁸⁶ Bu görüş için bk. Özpolat, s.172. Fakat bizce bu değişiklik başkanlık sistemine geçmek için uygun zamanda atılmış bir adımdır.

5.2.1. 2007 Anayasa Değişikliğinin Getirdiği Hükümet Sistemi: Parlamenter Sistem mi? Yarı Başkanlık Sistemi mi? Karma Bir Hükümet Sistemi mi?

Yarı başkanlık sisteminin yukarıda ayrıntılı olarak ele alınan unsurları cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, önemli yetkilere sahip olması, yürütme görevini yerine getiren ve meclisin güvenine tabi bir başbakan ve kabinenin olmasıdır. Aşağıda, bu unsurların teker teker 2007 değişikliği sonrası 1982 Anayasası üzerinde değerlendirilecektir. Bu konudaki açıklamalara geçilmeden önce belirtmek gerekir ki 2014 yılında cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ayrı bir başlık olarak ele alınmayacaktır. Hukuki planda 2007 Anayasa değişikliği için yapılan açıklamalar 2014 yılından sonrası için de geçerli olacaktır. Zira 2014 yılında bir anayasa değişikliği yapılmamıştır. 2014 yılı sonrası hükümet sistemi açısından fiili durumdaki değişiklik uygulama başlığı altında değerlendirilecektir.

Yukarıda da bahsedildiği gibi 2007 değişikliği ile cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi öngörülmüştür⁴⁸⁷. İlgili madde “*Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından, halk tarafından seçilir.*” şeklindedir. Ancak bu değişiklik hemen değil 2014 yılında uygulama bulmuştur. 10 Ağustos 2014’te yapılan seçimlerde, cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmiştir⁴⁸⁸. Değişikliğin bu şekilde uygulama bulmasıyla beraber yarı başkanlık sisteminin ilk unsuru 2014’te gerçekleşmiştir.

Bakanlar kurulunun kuruluşu, göreve gelişi ve meclisin güvenine sahip olması konusunda anayasada bir değişiklik yapılmamıştır. Buna göre, yürütme görevini yerine getirip, genel siyasetin yürütülmesinden sorumlu olan başbakan ve bakanlar kurulu, meclise karşı kollektif ve bireysel olarak sorumludur. Böylece yarı başkanlık sisteminin bir diğer unsuru olan meclisin güvenine bağlı kabine unsuru da

⁴⁸⁷ 2007 anayasa değişikliği ile ilgili ayrıntılı bilgi için bk. Mustafa Burak Çelebi, “Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarında Cumhurbaşkanlığı Makamının Önemi ve 2007 Yılı Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Abdullah Gül’ün Görev Süresi Tartışmaları”, *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Sayı 23, 2002, s.24-26.

⁴⁸⁸ Faruk Bilir, “Cumhurbaşkanının Görev Süresiyle İlgili Bir Değerlendirme”, *Terazi Hukuk Dergisi*, Sayı 57, 2011, s.14-16. Ayrıca bk. Ali Erdem Doğanoglu, “Cumhurbaşkanının Görev Süresinin Belirlenmesi Sorunu”, *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı 3, 2011, s.196-210. 2007 Anayasa değişikliğinden önce seçilen Cumhurbaşkanı Abdullah Gül’ün görev süresi 7 yıl olduğundan bir sonraki cumhurbaşkanlığı seçimi 2014 yılında yapılmıştır. Gül’ün görev süresiyle ilgili tartışmalar için bk. Kemal Gözler, “Cumhurbaşkanı Abdullah Gül’ün Görev Süresi ne Kadardır ve Bu Görev Süresi Kanunla Belirlenebilir mi?”, (Erişim) <http://www.anayasa.gen.tr/gorev-suresi.pdf>, 6 Şubat 2019.

sağlanmıştır. Eğer cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini bir sistemin yarı başkanlık sistemi olması için yeterli sayan görüş⁴⁸⁹ esas alınmış olsaydı bu aşamaya kadar olan kısımdaki unsurlar, 2007'den 2014'e kadar hukuki alandaki; 2014'ten 2018'e kadar da hem hukuki hem de fiili alandaki sistemin yarı-başkanlık sistemi olduğunu kanıtlamak için yeterliydi. Ancak çalışmada cumhurbaşkanının önemli yetkilere sahip olması yarı başkanlık sisteminin unsurları arasında kabul edilmiştir. Dolayısıyla inceleme burada bitmemektedir.

Geriye son ve en tartışmalı unsur olan cumhurbaşkanının önemli yetkilere sahip olması, yürütmenin karar sürecine ve siyasete aktif olarak katılması unsuru kalmıştır. Cumhurbaşkanının sahip olması gereken geniş yetkilerin ne olduğu konusunda bir kesinlik yoktur. Kanaatimizce önemli olan saf parlamenter sistemdeki yetkisiz, tarafsız, arabulucu niteliklerine sahip devlet başkanının; yarı başkanlık sisteminde başbakanla beraber yürütmenin esaslı bir unsuru konumunda olmasıdır. Bu bağlamda, ilk olarak Anayasa'nın cumhurbaşkanına verdiği yetkiler kısaca incelenecek daha sonra yarı başkanlık sisteminin anlatıldığı başlıkta geçen cumhurbaşkanının sahip olması gereken yetkiler hakkındaki görüşler esas alınarak benimsediğimiz sistem tespit edilmeye çalışılacaktır.

2007 Anayasa değişikliği sonrasında değerlendirilmesi yapılırken 1982 Anayasası'nın ilk halindeki cumhurbaşkanının yetkileri hakkındaki yorumlarımız değişmeyecektir. Zira 2007 anayasa değişikliği ile hükümet sistemi bakımından sadece cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi öngörülmüş, bunun haricinde cumhurbaşkanının yetkilerini artırıcı bir düzenleme yapılmamıştır⁴⁹⁰. Bu bakımdan öncelikle 1982 Anayasası'nda cumhurbaşkanının düzenleniş şekline kısaca değinmek gerekir. Anayasa'nın 104. maddesinde cumhurbaşkanının yasama, yürütme ve yargı alanına ilişkin olan yetkileri teker teker sayılmıştır. Ancak cumhurbaşkanının bunlardan hangilerini tek başına kullanabileceği belirtilmemiştir. Cumhurbaşkanın bu yetkilerden sembolik devlet başkanının kullandığı yetkiler dışındakileri karşı imza ile kullanılacağı kabul edilirse bir sorun olmayacak, sistem saf parlamenter sistem olarak kabul edilebilecektir. Fakat bütün cumhurbaşkanlarının doktrinindeki bu görüş

⁴⁸⁹ Yasama ve yürütme organlarının oluşumuna odaklanan Siaroff bu yönde düşünmektedir. Aktaş, *Yarı Başkanlık Sistemi: Fransa Modeli ve Türkiye*, s.125'ten naklen Alan Siaroff, "Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential and Parliamentary Distinction", *European Journal of Political Research*.

⁴⁹⁰ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s.325.

doğrultusunda hareket edeceğini varsaymak gerçekçi değildir. Anayasa'da belirsiz bırakılan bu durum uygulamada devlet başkanları tarafından doldurulacaktır. Bu sebeple hukuki olarak cumhurbaşkanının sahip olduğu yetkilerden sembolik olmayanlar tespit edilerek cumhurbaşkanının bu yetkileri kullanması durumunda sistemin hangi yöne doğru evrileceğinin değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu şekilde bir sistem saptaması yapmak yerinde olacaktır. Bütün sistemlerde kullanılacak yetkilerin göreve gelen kişilere göre değişeceği yönünde bir karşıt görüş ortaya konulacak olursa da cevabımız yetkilerin anayasal sınırlar içerisinde en aktif kullanılabilmesi durumunda anayasal olarak hükümet sistemini belirleyeceği, anayasayı aşan yetki kullanımlarının ise hukuk dışı olacağı yönündedir. Bu bağlamda açıklamalar cumhurbaşkanının kullanabileceği maksimum yetkiler çerçevesinde yapılacaktır.

Cumhurbaşkanının yürütme alanındaki sembolik olarak kabul edilmeyen yetkileri: Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek, başbakanın teklifi üzerine bakanları atamak ve görevlerine son vermek, başkanlığında toplanan bakanlar kurulu kararıyla sıkıyönetim ve olağanüstü hal ilan etmek, olağanüstü hal KHK'sı çıkarmak, kararnameleri imzalamaktır. Cumhurbaşkanının yargı alanında yaptığı atamalar da pek sembolik değildir⁴⁹¹. Bunların yanında cumhurbaşkanının kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün anayasaya aykırı olması halinde Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilecek olması, milletlerarası anlaşmaları onaylama ve yayımlama yetkisine sahip olması ve yaptığı atamalar da sistemi yarı başkanlık sistemine yaklaştıracak yetkileri arasındadır. Cumhurbaşkanının yaptığı atamalar: Anayasa Mahkemesi, (o zamanki adıyla) Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, Danıştay ve Askeri Yargıtay üyelerinin yanında Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ile vekilini karşı imza kuralına bağlı olmaksızın seçmektir. Cumhurbaşkanının parlamentoya doğrudan mesaj verme yetkisi yoktur ancak yasama yılının ilk günü mecliste açılış konuşması yapabilir. Başkanlığında toplanan bakanlar kurulunun kararıyla sıkıyönetim ve olağanüstü hal ilan edebilir ve bu hallere özgü kararname çıkarabilir. Ancak belirtmek gerekir ki olağanüstü zamanlarda kullandığı bu yetkiyi tek başına değil bakanlar kuruluyla birlikte kullanır. Eğer seçimle gelen cumhurbaşkanı bu yetkileri tek başına

⁴⁹¹ Özkul, s.561-562.

kullanacak olursa uygulamada saf parlamenter sistemlerdeki cumhurbaşkanının hayli üzerinde yetkilere sahip bir cumhurbaşkanı görülecektir.

Yukarıda cumhurbaşkanına tanınan sembolik olamayan yetkiler sayıldı. Şimdi bu yetkilerden önemli görülenleri kısaca değerlendirilebilir. İlk olarak, cumhurbaşkanına tanınan fesih yetkisinin parlamenter sistemlere özgü mü yoksa yarı başkanlık sistemlerindeki gibi şartsız koşulsuz mu olduğuna bakmak gerekir. 1982 Anayasası'nda fesih yetkisinin düzenlendiği 116. maddeye göre, cumhurbaşkanı meclisi tek başına, başbakan veya ilgili bakanın karşı imzasına ihtiyaç duymadan feshedebilir. Fakat bunun için bazı şartların gerçekleşmesi ve bağlayıcı olmasa da meclis başkanına danışılması gerekmektedir⁴⁹². Bunun yanında belirtmek gerekir ki fesih diye belirttiğimiz yetki anayasada seçimlerin yenilenmesi olarak düzenlenmiştir. Düzenlemenin adı ve içeriği beraber değerlendirildiğinde cumhurbaşkanına verilen bu yetkinin parlamenter sistemlerdeki devlet başkanlığı makamına uygun olarak tikanıklıkların önlenmesi amacıyla kullanılacak bir yetki olduğu görülmektedir. Dolayısıyla bu haliyle seçimleri yenileme yetkisi yarı başkanlık sistemlerindeki devlet başkanının serbestçe kullandığı fesih yetkisine benzememektedir⁴⁹³. Hekimoğlu'na göre fesih yetkisi, 1982 Anayasası'nın cumhurbaşkanına verdiği yetkiler arasında en önemlisidir. 1961 Anayasası'na göre çok daha makul şartlara bağlanıp, çok daha rahat kullanılmaktadır. Başbakanı devre dışı bırakmasıyla bu düzenleme klasik parlamenter sisteme uygun düşmemektedir⁴⁹⁴.

Görüldüğü üzere cumhurbaşkanının yetkilerinin fazlalığı, 2007 yılından sonra halk tarafından seçilmesiyle birleştiğinde, Türkiye'deki sistemin anayasal olarak yarı başkanlık sistemine mi dönüştüğü sorularının sorulmasına neden olmuştur. Sağlıklı bir sonuç elde etmek bakımından inceleme, doktrinde yarı başkanlık sistemi üzerinde geliştirilen teoriler üzerinden yapılacaktır. Bu bakımdan ilk olarak Linz ele alınacaktır. Linz, devlet başkanının halk tarafından seçilmesinin yanında parlamentonun desteğine ihtiyaç duyan başbakanı atamasını ve meclisi feshedebilmesini yarı başkanlık sistemi için gerekli unsurlar arasında saymıştır. 2007 sonrası benimsenen sistemde devlet başkanının halk tarafından seçilmekte, başbakanı

⁴⁹² Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, s.177.

⁴⁹³ Aydın, s.23-24.

⁴⁹⁴ Hekimoğlu, *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye*, s.194. 1982 Anayasası'nda başbakan ve bakanları devre dışı bırakacak şekilde düzenlenen fesih yetkisinin geleneksel parlamenter anlayıştan farklı olduğunu ifade eden yazarlar da vardır. Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, s.179.

cumhurbaşkanı atamakta ve kabine kuruluşunda ve görevinin devamında bireysel ve kollektif olarak meclisin güvenine dayanmaktadır. Bu sistemin yarı başkanlık sistemi olarak kabul edilebilmesi için geriye bir tek fesih yetkisi kalmaktadır. Linz'in tanımladığı sistemde cumhurbaşkanının meclisi feshederken başbakanla uzlaşması gerekebilir. Bu uzlaşma karşı imza düzeyinde değildir, sadece görüş almaktan ibarettir⁴⁹⁵. 1982 Anayasası'nda devlet başkanının meclis başkanının görüşünü alarak meclisi feshedebilmesi bu tanıma uygundur. Ancak cumhurbaşkanının fesih yetkisini kullanabilmesi için sadece meclis başkanının bağlayıcı olmayan görüşünün alınması değil bunun dışında yerine gelmesi gereken bazı şartlar da mevcuttur. İşte bu şekilde fesih yetkisinin zor şartlara bağlanması benimsediğimiz sistemi yarı başkanlık sisteminden uzaklaştırmaktadır.

Linz'den sonra Shugart ve Carey'in başbakancı-başkanlık sistemine değinmek gerekir. Yine, 2007 sonrası devlet başkanının halk tarafından seçilmesi ve yürütmede meclisin güvenine sahip başbakanla kabinesinin yer alması unsurları sağlanmaktadır. Shugart ve Carey'in tasnifine göre tartışmalı husus olan cumhurbaşkanının önemli yetkilere sahip olması unsuru da sağlanmıştır. Keza Shugart ve Carey önemli yetkilerden kastı kanunların halkoyuna sunulabilmesi, yasama üzerinde yargı denetimini harekete geçirmesi, başbakan, bakanlar ve diğer kamu görevlilerinin atanması ve meclisin feshidir. Türkiye'de ise cumhurbaşkanı anayasa değişikliklerini halkoyuna sunabilir, kanunların iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilir, başbakanı ve ardından onun seçtiği bakanları atar, başbakanın isteğiyle bu bakanların görevlerine son verir ve bazı kamu görevlilerini atar. Bunu yanında daha önce de belirtildiği gibi bazı şartlara bağlı olsa da meclisi fesih yetkisi bulunmaktadır. Bu bakımdan Özsoy da Türkiye'de uygulanan sistemin başbakancı-başkanlık sistemine yaklaştığı belirtmektedir⁴⁹⁶.

Shugart ve Carey'in başkancı-parlamentar tanımlamasına bakarsak, onlara göre bir sistemin başkancı-parlamentar sistem olması için devlet başkanının halk tarafından seçilmesinin yanında kabinedeki bakanları atamaya ve azletmeye yetkili olması, kabine üyelerinin aynı zamanda parlamentonun da güvenine dayanması gerekir.

⁴⁹⁵ Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, s.98'den naklen Juan Linz ve Arturo Valenzuela, *Presidential or Parliamentary Demokrasi*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore ve Londra, 1994.

⁴⁹⁶ Juan Linz ve Arturo Valenzuela, *Presidential or Parliamentary Demokrasi*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore ve Londra, 1994'den naklen Özsoy, *Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Türkiye'nin Hükümet Sistemine Olası Etkileri*, s.155.

Bununla beraber devlet başkanının parlamentoyu fesih ya da yasama veyahut her iki yetkiye birden sahip olması da gereklidir. Onlar bu sistemin başbakanı-başkanlık sisteminden ayrıldığı en önemli noktanın devlet başkanının kabine üyelerini azil yetkisi olduğunu söylemektedirler. Buradan açıkça anlaşılmaktadır ki Türkiye'deki sistemin yarı başkanlık sisteminden eksiği cumhurbaşkanının kabine üyelerini atamada etkin bir rol oynamamasıdır. Özsoy'un Metcalf'ın tablosundan yararlanarak yaptığı çözümlenmeye göre Türkiye'de uygulanan sistemde cumhurbaşkanının yasamaya ilişkin yetkileri aynı çoğunlukla aşılabilen geri gönderme yetkisiyle, anayasa değişikliklerini referanduma sunma yetkisidir. Cumhurbaşkanının yasama dışı yetkileri ise kabinenin oluşumunda başbakanı atama yetkisi, başbakanın önerisi üzerine bakanları görevden alma yetkisi ve sınırlı fesih yetkisidir. Buna göre cumhurbaşkanının tablodan aldığı puan sırasıyla yasamaya ilişkin alandan 5; yasama dışı alandan 3 olmak üzere toplam 8'dir⁴⁹⁷.

Doktrinde, sistemin yarı başkanlık sistemi olmadığını savunan görüşler çoğunluktadır. Yazıcı, yarı başkanlık sisteminin prototipi 1958 Fransız Anayasası ile 1982 Anayasası arasında yaptığı karşılaştırmada iki anayasanın getirdiği sistem arasında dört önemli farkı tespit etmiştir. 2007 yılında cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesiyle beraber bu fark üçe inmiştir. Geriye kalan üç önemli farktan ilki Türkiye'de cumhurbaşkanının bakanlar kuruluna başkanlık etmesinin kural değil, istisna olmasıdır. İkincisi, cumhurbaşkanının olağanüstü hallerde bu halin gerektirdiği yetkileri tek başına alamamasıdır. Üçüncüsü ise cumhurbaşkanına parlamentoyu fesih yetkisinin hiçbir kayıt ve şartla bağlı olmaksızın tanınmamış olmasıdır⁴⁹⁸.

Özbudun, 2007 sonrası anayasal düzenlemenin cumhurbaşkanına sembolik yetkilerin ötesinde hayli önemli yetkiler vermiş olmasına rağmen cumhurbaşkanının yarı başkanlık sisteminin prototipi 1958 Fransız Anayasası'na oranla klasik parlamenter sisteme çok daha yakın olduğunu aynı gerekçelerle savunmaktadır. Çünkü, cumhurbaşkanına tamamen kendi takdirine bağlı olarak yasama meclisini fesih yetkisi tanınmamıştır. Cumhurbaşkanı olağanüstü hallerde tek başına geniş yetkiler kullanamaz ve Fransa'da cumhurbaşkanının bakanlar kuruluna başkanlık etmesi

⁴⁹⁷ İlgili tablo için bk. Özsoy, *Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Türkiye'nin Hükümet Sistemine Olası Etkileri*, s.143-148. Ayrıca bk. Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, s.98-102.

⁴⁹⁸ Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, s.140-142.

kurarken, Türkiye’de istisnadır. Cumhurbaşkanı bakanlar kuruluna ancak gerekli gördüğü hallerde başkanlık edebilir. Dolayısıyla anayasaya göre cumhurbaşkanı yürütmenin hakim unsuru konumunda değildir. Bu nedenle bu sistem ancak “zayıflatılmış parlamentarizm” olarak nitelendirilebilir⁴⁹⁹.

Kahraman’a göre sistemin yarı başkanlık sisteminden ayrıldığı en önemli nokta cumhurbaşkanının olağanüstü hallerde tek başına kullanacağı yetkilerden yoksun olması ve devletin başı olmasının yanında hükümetin başı olmamasıdır. Bunlardan dolayı cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi sistemi yarı başkanlık sistemine dönüştürmez. Eğer sistemin yarı başkanlık sistemi olması isteniyorsa başbakanın yetkileri cumhurbaşkanı lehine azaltılmalı, cumhurbaşkanına olağanüstü hallerde kullanabileceği önemli yetkiler verilmelidir⁵⁰⁰.

Yavuz ise, Özbudun’un belirttiği bu unsurların 2007 değişikliğinin getirdiği sistemin yarı başkanlık hükümet sistemi olmadığını kanıtlamak için yeterli olmadığını ifade etmiştir. Yazara göre, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, uygulama açısından hükümet işlerine daha çok müdahale etmesine neden olacaktır⁵⁰¹. Fakat Özbudun, halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının hükümet işlerine müdahale edemeyeceği görüşündedir. Yazara göre sorumsuz devlet başkanının yetkisiz olması gereğinden hareketle yürütmeye aktif bir rol oynamasına imkan yoktur⁵⁰².

Bazı yazarlara göre cumhurbaşkanının sistemin temel ögesi durumuna gelmeyip sistemin yarı başkanlık sistemi olarak nitelendirilmemesinin bir diğer nedeni cumhurbaşkanının hiçbir şarta bağlı olmaksızın meclisi feshetme yetkisinin olmamasının yanında yasamanın güvenine dayanan hükümeti azil yetkisinin de olmamasıdır⁵⁰³.

1982 Anayasası cumhurbaşkanının tek başına kullanacağı yetkileri belirtilmeyerek bu yöndeki anayasalardan farklı, kendine özgü bir yön taşımaktadır. Bu durum yarı başkanlık sistemlerinin sadece anayasal düzenlemeye bakılarak tanımlanmasındaki

⁴⁹⁹ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s.324-326.

⁵⁰⁰ Aynı yönde açıklamalar için bk. Kahraman, s.271-272. Özkan’a göre cumhurbaşkanının müstakil politika uygulamasına imkan olmaması, karşı imza kuralı gereği tek başına kullanabileceği yetkilerin istisna olması, bakanlar kuruluna başkanlık edememesi sistemin yarı başkanlık sistemi olmasını engelleyen unsurlar arasındadır. Özkan, s.253. Ayrıntılı bilgi için bk. Yokuş, *Türkiye’de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler*, s.167-168; Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, s.140-142.

⁵⁰¹ Yavuz, s.712-713.

⁵⁰² Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s.327.

⁵⁰³ Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, s.175. Ayrıca bk. Bilir, *Hükümet Sistemi Tartışmaları Bağlamında Hükümet Sistemimiz ve Partili Cumhurbaşkanlığı*, s.305; Gören, s.181.

güçlükle birleşince daha da karışık bir hal almaktadır. Ancak yine de bir değerlendirme yapmak gerekmektedir. Kanaatimizce, 2007 Anayasa değişikliği sonrası benimsenen sistemde, halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının yürütmenin hakim unsuru haline gelmesi, verilen yetkilerle olduğu kadar bu yetkilerin kullanış biçimiyle de alakalıdır. Bakanlar kuruluna başkanlık etmeyi sürekli bir gereklilik olarak gören ve anayasal düzlemde bütün yetkilerini etkin bir Şekilde kullanan cumhurbaşkanı yürütmede aktif rol oynayabilir⁵⁰⁴. Olağanüstü hallerde ise kontrol tek başına cumhurbaşkanında olmasa da hükümetle beraber aktif olarak yürütme işlerini görebilir. Üstelik cumhurbaşkanın mecliste çoğunluğu elinde bulunduran partinin adayı olarak seçimleri kazanması durumunda konumu başbakanla eşit veya onun üzerinde olabilir. Böyle bir konumdaki cumhurbaşkanı bakanların atanmasında ve azlinde de başbakanla ortak hareket edebilir. Dolayısıyla böyle bir durumda cumhurbaşkanının anayasal olarak yürütmede aktif bir rol oynamasına imkan vardır diyebiliriz. Fakat, 1982 Anayasası cumhurbaşkanının yürütme fonksiyonu üzerindeki etkisinin güçlü olmasına izin verirken ondan serbest fesih yetkisini alarak sistemin parlamenter sistemle yarı başkanlık sistemi arasında bir yerlerde kalmasına neden olmaktadır. Sonuç olarak anayasada düzenlenen sistemin saf parlamenter sistem olmadığı yönündeki görüşlere katılmakla beraber sistemin yarı başkanlık sisteminin Őartlarını gerçekleştirme bakımından yeterli olmadığı yönündeki görüşleri de doğru bulmaktayız.

Anayasal olarak parlamenter sistemle yarı başkanlık sistemi arasında cumhurbaşkanının meclis çoğunluğuyla olan ilişkisine göre uygulamanın Őekilleneceęi bir sistemin benimsenmiş olduğudur. Anayasada hangi yetkilerin karşı imza kuralına bağlı olarak kullanılacağının belirtilmemesi, 2007 değişikliği sonrası sistemin seçilen cumhurbaşkanının karakteristik özelliklerine göre kolayca yarı başkanlık sistemi Şeklinde işleyebileceği gibi parlamenter sistem Şeklinde de işleyebileceğini göstermektedir.

Kısaca toparlamak gerekirse, bütün bu unsurlar göz önünde bulundurulduğunda, 2007 Anayasa değişikliği sonrası halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının kişiliğine

⁵⁰⁴ Keza düşüncemiz 2014 anayasa değişikliğiyle seçilen Cumhurbaşkanı Erdoğan'la beraber gerçekleşmiştir. Erdoğan anayasanın kendisine verdiği bu yetkiyi geniş yorumlayarak kabineyi başkanlığında toplama yetkisini kullanmaya başlamıştır. Cumhurbaşkanının bakanlar kuruluna başkanlık etmesine ilişkin yorumlar için bk. Ers nmez Yarbay, *Cumhurbaşkanlığı Sistemi*, Ekin Yayınevi, Bursa, 2017, s.26.

göre değişebilecek esnek bir anayasal sisteme sahip olduğumuz kanaatindeyiz. Bu sistem cumhurbaşkanının yetkilerinden sembolik olanları tek başına kullanıp, bunları aşanları karşı imza kuralıyla kullanması halinde parlamenter sistem şeklinde; yetkilerini sonuna kadar kullanıp meclisle uyum içerisinde olması halinde ise yarı başkanlık sistemi şeklinde işleyecektir. Bu bağlamda 2007 değişikliği sonrası anayasal sisteme net bir isim vermekten ziyade uygulamaya göre değerlendirmek daha mantıklı olacaktır.

5.2.2. Uygulama

2007 ila 2017 yılları arasındaki dönemin uygulamasını iki kısımda değerlendirmek gerekir. Bunlardan ilki parlamenter sistemin halen uygulanmaya devam edildiği 2007 yılından 2014 yılına kadar olan dönem, ikincisi cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği 10 Ağustos 2014 tarihinden sonraki dönemdir. Uygulamada ilk dönemin, bir önceki başlıkta da belirtildiği gibi, başbakan Recep Tayyip Erdoğan'ın güçlü siyasi karakteri nedeniyle başbakanlık tipi parlamenter sistem şeklinde işlediği tespit edilmiştir. Bu dönemde, başbakanlık hükümeti tipi parlamenter sistemlerde olduğu gibi başbakan sadece yürütme üzerinde değil, yasama faaliyetleri üzerinde de belirleyici bir konumda bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül ise devlet yönetiminde bu tip parlamenter sistemlerdeki sembolik devlet başkanlığı konumuna uygun tavırlar sergilemiştir⁵⁰⁵.

Uygulama açısından değerlendirilecek ikinci kısım 2014 sonrasıdır. Anayasa değişikliği uygulama bulup 2014 yılında cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesiyle birlikte sistem uygulama itibarıyla kesinlikle saf parlamenter sistem olmaktan çıkmıştır⁵⁰⁶. Fakat bu sefer sistem yarı başkanlık sistemine mi dönüşmüştür yoksa halen bozulmuş parlamenter sistem olarak mı kalmıştır? Bu soruya cevap verebilmek için doktrindeki görüşlerden faydalanmak gerekir. Tanör ve Yüzbaşıoğlu'na göre bir ülkede yarı başkanlık sisteminden söz edebilmek için

⁵⁰⁵ Yokuş, *Türkiye'de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler*, s.184.

⁵⁰⁶ Halk tarafından seçilen ilk cumhurbaşkanı 2014 yılında göreve başlayan ve güçlü bir lider olan Recep Tayyip Erdoğan'dır. Halk tarafından seçildikten sonra meşruiyeti artan Cumhurbaşkanının sistemi uygulamada yarı başkanlığa dönüştürmesi Fransa'da 1962 Anayasası'yla, aynen Türkiye'deki gibi sadece cumhurbaşkanının halk tarafından seçileceğine ilişkin hükmün kabul edilerek, yarı başkanlık sisteminin ortaya çıkmasına benzemektedir. Aydın, s.27. Aynı yönde bk. Coşkun, s.5; Karatepe, s.235.

anayasal yetkilerin yanında uygulamaya da bakmak gerekir⁵⁰⁷. Buradan yola çıkarak teoriyle uygulamayı birlikte ele almamız gerekmektedir. Teorik olarak bu şekilde bazı yazarların yarı başkanlık sistemi olarak kabul etmediği bu sistem, uygulamada cumhurbaşkanının güçlü konumundan ötürü yarı başkanlık ve hatta başkanlık sistemi olarak nitelendirilmiştir⁵⁰⁸.

Sistemler işleyiş aşamasında anayasada görülenden başka şekillere girebilir. Bu bilhassa yarı başkanlık sistemi için geçerlidir. Duverger'e göre sistemlerin işleyişinin değerlendirilmesinde parlamentodaki siyasi çoğunluğun niteliği, cumhurbaşkanının bu çoğunlukla ilişkisi, gelenekler, siyasi denetimler ve olaylar dikkate alınmalıdır. Bu etmenler yarı başkanlık sisteminde üç ihtimali meydana getirmektedir. Bunlardan ilki, parlamentodaki çoğunluğun tek başına hükümet kurabilecek nitelikte olmamasıdır. Bu durumda cumhurbaşkanı anayasada yazılı konumunda bulunacaktır. Seçimler sonucunda tek başına iktidar çıkıyorsa ve cumhurbaşkanı parlamentodaki çoğunluğun siyasi lideri konumunda değilse cumhurbaşkanı anayasadaki konumunun üzerine çıkamaz. Eğer cumhurbaşkanı parlamentodaki çoğunluğun lideri konumundaysa anayasal yetkilerinin ötesinde güce sahip olur. Bir diğer ihtimale göre çoğunluk partisinin lideri konumunda bulunan kişi başbakansa anayasal yetkilerinin de altında yetkiler kullanacak pasif bir konumda bulunacaktır. Aşağıda görüleceği üzere doktrindeki görüşler Duverger'in varsayımlarından yola çıkılarak yapılmıştır⁵⁰⁹.

Devlet başkanı ile parlamento çoğunluğunun aynı siyasi eğilimde olduğu durumlarda sistemin yarı başkanlık rejimi şeklinde; farklı siyasal eğilimlerde olduğu zaman⁵¹⁰ ise sistemin parlamenter sistem şeklinde işleyeceğini belirten Yokuş'un bu basit önermeden yola çıkarsak 2014 cumhurbaşkanlığı seçimleri sonrasında sistemin yarı başkanlık sistemi şeklinde işlediği görülecektir⁵¹¹. Zira 2015 genel seçimleri sonrası

⁵⁰⁷ Tanör, Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, s.468.

⁵⁰⁸ Aydın'a göre bu dönemde anayasal olarak benimsenen sistem bozulmuş parlamenter sistemken; fiili olarak işleyen sistem yarı başkanlık sistemidir. Aydın, s.27.

⁵⁰⁹ Maurice Duverger, *A New Political System Model: Semi- Presidential Government*, (der.: Arend Lijphart), Oxford University Press, Oxford, 1992'den naklen Özsoy, *Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Türkiye'nin Hükümet Sistemine Olası Etkileri*, s.138.

⁵¹⁰ Parlamentodaki çoğunlukla cumhurbaşkanının farklı siyasal eğilimlerde olması halinde sistemin parlamenter sistem şeklinde işleyecek olmasının yanında cumhurbaşkanı-hükümet çatışması çıkması, gerginlik ve tikanlıkların meydana gelmesi konusundaki ihtimallere dikkat çekilmektedir. Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, s.179.

⁵¹¹ Yokuş, *Türkiye'de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler*, s.160.

parlamento çoğunluğu AK Parti milletvekillerinden oluşmaktadır⁵¹² ve cumhurbaşkanının parlamentonun çoğunluğunu oluşturan milletvekillerine karşı konumu parlamenter sistemlerdeki gibi tarafsız değildir hatta aksine fiili olarak AK Parti'nin başkanlığını yürütmektedir denilebilir. Bu bağlamda 2014 cumhurbaşkanlığı seçimleri sonrası devlet başkanının başbakanlık makamını da kapsayan bir pozisyona sahip olduğu söylenilebilir⁵¹³.

Özbudun da Yokuş ile benzer olarak siyasal faktörlerin sistem üzerindeki etkisine dikkat çekmiştir. Yarı başkanlık sisteminin prototipi olan V. Fransız Cumhuriyeti bile, siyasal faktörlere bağlı olarak parlamenter sistemle başkanlık sistemi arasında gidip gelen bir sistem olarak adlandırılmaktadır⁵¹⁴. Yazara göre, cumhurbaşkanının yürütmenin hakim unsuru olup sistemin başkanlık sistemi haline gelebilmesi için bir takım şartların bir arada bulunması gerektiğini belirtmiştir. Bu şartlar parlamentoda tek bir parti çoğunluğunun bulunması, cumhurbaşkanının çoğunluk partisine mensup olması ve partinin lideri konumunda bulunmasıdır⁵¹⁵. Özbudun'un belirttiği şartlar teker teker değerlendirilirse, AK parti 2011 genel seçimlerinde oyların %49,83'ünü, 2015 seçimlerinde oyların %49,49'unu alarak tek başına iktidara gelmiştir⁵¹⁶.

2014 cumhurbaşkanlığı seçimlerine kadar hem çoğunluk partisinin lideri hem de başbakan olan Erdoğan'ın, geçerli oyların % 51'ini alarak cumhurbaşkanı olmasıyla birlikte Anayasa'nın 101. maddesinin son fıkrası gereğince partisi ile ilişkisi kesilmiştir. Keza Anayasa'ya göre cumhurbaşkanı tarafsız olmalıdır. Fakat uygulamada Cumhurbaşkanı Erdoğan partisiyle olan bağı kesip tarafsız bir cumhurbaşkanı rolü üstlenmemiştir ve fiilen halen partisinin lideri konumunda

⁵¹² 550 milletvekilinin 317'si AK Parti milletvekilidir. (Erişim) <https://www.sabah.com.tr/secim/1-kasim-2015-genel-secimleri/>, 10 Aralık 2018.

⁵¹³ Gerçekten de 2014 seçimleriyle oyların %51,79'unu alarak göreve gelen Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan güçlü bir devlet başkanıdır. Bu gücünü her alanda söz sahibi olmasıyla ve devletin aktif siyasetine katılmasıyla hissettirmiştir. Anayasanın kendisine tanıdığı yetkileri kullanmasının yanında kabine siyasetine de yön vererek tarafsız konumundan çıkmıştır. 2014 yılında yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimi sonuçları için bk. Seçim 2014, **Sabah**, (Erişim) <https://www.sabah.com.tr/secim/2014-cumhurbaşkanligi-secimleri/>, 4 Aralık 2018.

⁵¹⁴ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s.326. Sistemin parlamentodaki çoğunluğun cumhurbaşkanıyla paralel olup olmamasına göre parlamenter sistemle başkanlık sistemi arasında gidip geleceği bir grup yazar tarafından belirtilmektedir. Tanör, Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, s.469.

⁵¹⁵ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s.325.

⁵¹⁶ 26. dönem milletvekili genel seçimi sonucu siyasi partilerin çıkardıkları milletvekili ile bağımsızların sayısı ile ilgili ayrıntılı bilgi için YSK'nın resmi internet sitesine bk. (Erişim) <http://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/Milletvekili/1Kasim2015/KesinSecimSonuclari/96-E.pdf>, 10 Mayıs 2019. 2015 genel seçimleriyle ilgili ayrıntılı bilgi için bk. (Erişim) <https://www.sabah.com.tr/secim/1-kasim-2015-genel-secimleri/>, 4 Aralık 2018.

bulunmuştur⁵¹⁷. Sonuç olarak yukarıdaki şartlar teker teker ele alındığında, 2014 cumhurbaşkanlığı seçiminden sonraki fiili durumun parlamenter sistemden çok yarı başkanlık ve arından da başkanlık sistemine yakın olduğu görülecektir.

Gözler'e göre, bütün yetkiler Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın elinde toplandığı için uygulanan sistem fiili başkanlık sistemidir. Gözler 2014 ile 2018 yılları arasında uygulanan sistemi teorik olarak yarı başkanlık, gerçekte fiili bir başkanlık sistemi olarak adlandırmaktadır⁵¹⁸.

Kanaatimizce 2014 yılı ile 2018 yılları arasında kalan dönemi toptan ele alıp işleyişi yarı başkanlık veya başkanlık sistemi olarak adlandırmak yerine, bu dönemi cumhurbaşkanı başbakan ilişkilerinden yola çıkarak parça parça değerlendirmek gerekir. Bu sebeple bu dönemi Başbakan Ahmet Davutoğlu ve Binali Yıldırım açısından ayrı ayrı ele almak gerekir. Bu yapılırken kısa yoldan net bir sonuca ulaşabilmek adına, 1958 Fransız Anayasası döneminde cumhurbaşkanının kullandığı başlıca yetkilerin Türkiye'de 2014 sonrası uygulamada cumhurbaşkanı tarafından ne derece kullanıldığına bakılabilir. Fransa'da 1958 Anayasası döneminde cumhurbaşkanının kullandığı yetkilerin başlıcaları: Bakanlar kuruluna başkanlık etme, bakanları atayıp azledebilme, olağanüstü hallerde tek başına bu halin gerektirdiği kararları alabilme ve serbestçe kullanabildiği fesih yetkisidir⁵¹⁹.

Uygulamada yukarıda sayılan unsurların gerçekleşip gerçekleşmediği örneklerle ele alınırsa ilk olarak cumhurbaşkanının bakanlar kuruluna başkanlık edip etmediğine bakmak gerekir. Cumhurbaşkanı Erdoğan seçim kampanyalarında alışılan şekilde oturan bir cumhurbaşkanı olmayacağını belirtmiş, seçildikten sonra da bunu gerçekleştirerek kabineyi istisnai bir yetkiyi aşacak sıklıkla başkanlığında toplamış ve bu toplantılarda ülkenin iç ve dış siyasetine ilişkin önemli kararlar alınmıştır.

⁵¹⁷ AK Parti tarafından parti liderliğine önem verilmektedir zira cumhurbaşkanının partisiyle ilişkisinin kesileceğine dair hüküm, 2017 referandumuyla yapılan anayasa değişikliği ile Anayasa'dan çıkarılmıştır ve bu değişiklik referandumdan hemen sonra 27 Nisan 2017'de yürürlüğe girmiştir. Böylece fiili durum da resmîyet kazanmıştır.

⁵¹⁸ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s.742-743. Gözler, 2014 cumhurbaşkanlığı seçimleri olmadan kısa bir süre önce sistem hakkındaki düşüncelerini dile getirdiği bir makalesinde de Erdoğan'ın cumhurbaşkanı seçilmesi durumunda Anayasa'nın verdiği yetkilerin, ülkenin genel siyasetini yürütüp hükümet etme görevinin fiilen Erdoğan'a geçeceğini belirtmiştir. Kemal Gözler, "Hükümet Sistemimiz Değişecek mi?", *Türkiye Günlüğü*, Sayı 118, 2014, s.62-69.

⁵¹⁹ Yokuş, s.164.

Bunun yanında Erdoğan anayasadaki tarafsız cumhurbaşkanı tanımına da uymayarak AK Parti'nin sözcüsü gibi hareket etmiş, muhalefeti eleştirmiştir⁵²⁰.

Ele alacağımız ikinci unsur cumhurbaşkanının başbakanı ve bakanları atayıp azletme konusunda yetkili olmasıdır. 1 Kasım 2015 genel seçimlerinin ardından hükümeti kuran Başbakan Davutoğlu'nun başkanlık sistemi isteği konusunda samimi olmadığı ve Erdoğan'ın ismini partiden silmek istediği gibi iddialar ortaya çıkmıştır. Gerçekten de 2002'den bu yana başbakan kimliğiyle öne çıkan, yürütmenin asıl yetkilisi ve söz sahibi olan Erdoğan'ın anayasal olarak partisiyle ilişkisinin kesilmesi ve yetkilerinin azalması AK Parti yönetimi içerisinde karışıklıklar yaratan bir durum olmuştur. Bu durumu aşmak isteyen Erdoğan, yukarıda da belirtildiği gibi yürütmede söz sahibi olabilmek adına yetkilerini maksimum noktada kullanmıştır⁵²¹. Bütün bunların üzerine Başbakan Ahmet Davutoğlu'nun 4 Mayıs 2016'da Recep Tayyip Erdoğan'la yaptığı görüşme sonrasında 5 Mayıs'ta istifa etmesi Cumhurbaşkanı'nın uygulamada kabine üzerinde etkili olduğunu göstermektedir⁵²². Davutoğlu görevden ayrılmadan önce parti genel başkanı seçimi için yapılan toplantıda görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir: *"Sizin hukukunuzu korumak bağlamında gereken adım neyse, atmaya gayret ettik. Aramızda dört yıllık bir hukuk oluştuğunu düşünüyorduk. Ama bunun daha kısa sürmesi emin olunuz benim tercihim değildir, ortaya çıkan bir zaruretin neticesidir."*⁵²³ Davutoğlu'nun ardından Erdoğan tarafından başbakanlığa Erzincan milletvekili Binali Yıldırım seçilmiş ve kabinesini kurmuştur. Binali Yıldırım'ın göreve gelişinin ardından hem kendisinin hem de Erdoğan'ın yaptığı konuşmalarda başkanlık sisteminin getirileceğine dair vurgunun artması gibi faktörler Yıldırım'ın göreve geliş sebebinin Erdoğan ve AK Parti'yi tekrar bir araya getirerek başkanlık sistemini kurmak olduğu yönünde düşünceleri arttırmıştır. Bunların yanında Yıldırım'ın göreve gelmesiyle beraber uygulamada Cumhurbaşkanı'nın sesi daha çok duyulmaya başlamıştır. Yıldırım adeta cumhurbaşkanına bağlı bir bakan gibi çalışmıştır. Örneğin, Yıldırım'ın OHAL'de

⁵²⁰ Aydın, s.26-27. Erdoğan, sembolik yetkileri olan bir protokol cumhurbaşkanı olmayacağını, halk tarafından seçilmenin cumhurbaşkanına sorumluluklar yükleyeceğini ve icracı bir cumhurbaşkanı profili sergileyeceğini seçim kampanyaları sırasında dile getirmiştir. Seçildikten sonra da hükümetin bütün faaliyetlerine doğrudan müdahil olarak seçim kampanyasında ifade ettiği hususları hayata geçirmiştir. Coşkun, s.5-6. Ayrıca bk. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s.744; Yarbay, s.26.

⁵²¹ Muhalefet, Erdoğan'ın yetkilerini bu düzeyde kullanıp tarafsızlığını ihlal etmesini eleştirirken Erdoğan hem anayasanın kendisine verdiği yetkileri kullandığını ifade ediyor hem de muhalefetin şikayetçi olduğu durumun sona ermesi için bir anayasa değişikliği öngörüordu. Coşkun, s.6.

⁵²² Aydın, s.26. Ayrıca bk. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s.744; Yarbay, s.26, 43.

⁵²³ Davutoğlu'nun konuşması için bk. (Erişim) https://www.bbc.com/turkce/haberler/2016/05/160505_davutoglu_analiz_arслан, 18 Şubat 2019.

referanduma gidilmeyeceğine dair açıklama yapmasına rağmen OHAL uzatılmış ve referanduma bu dönem içerisinde gidilmiştir. Başbakan üzerinde böylesine etkili olan bir cumhurbaşkanının bakanlar atanmasında ve azledilmesinde de etkili olması ortaya çıkan durumun mantığı sonucudur. Dolayısıyla ikinci unsurun gerçekleştiği kabul edilebilir⁵²⁴.

5 Mayıs 2016'da Başbakan Davutoğlu'nun istifasının ardından Erdoğan'ın bakanlar kurulunun fiili başkanı haline geldiğini biraz önce de ifade ettik. Bunun ardından uygulamada değerlendirilecek üçüncü unsur Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın olağanüstü hallerde tek başına bu halin gerektirdiği kararları alıp almadığıdır. Anayasa'da her ne kadar olağanüstü hal kararının cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulu tarafından alınacağı ve bu hallere özgü kararnamelerin bu kurul tarafından çıkarılacağı belirtilse de burada bakılan fiilen bu kararın alınmasında kimin etkili olduğudur. Bilindiği gibi Türkiye'de 15 Temmuz 2016'da bir darbe teşebbüsü gerçekleşmiştir. Bunun ardından 19 Temmuz'da ülke genelinde olağanüstü hal ilan edilmiştir. Gözler'in de belirttiği gibi Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın yürütmedeki gücü 15 Temmuz darbe teşebbüsü ve 16 Nisan 2017 referandumundan sonra daha da artmıştır⁵²⁵.

Uygulamadaki sistemin yarı başkanlık sistemi olup olmadığını teyit etmek bakımından değinilecek son husus devlet başkanının meclisi serbestçe feshedip feshedemeyeceğidir. Belirtmek gerekir ki burada aranan cumhurbaşkanının uygulamada şartsız ve koşulsuz olarak seçimleri yenileyip yenileyemediğidir. Uygulamada, cumhurbaşkanı anayasada öngörülen sınırlara tabi olarak değil de hiçbir kurumun ve hiçbir olayın engeline maruz kalmadan seçimlerin yenilenmesi yönündeki kararını gerçekleştirebiliyorsa, fesih yetkisini serbestçe kullandığını kabul etmek gerekir. Kanaatimizce, bu kıstas göz önüne alındığında, uygulamada meclisin erken seçim kararını cumhurbaşkanının talimatıyla alması durumu, cumhurbaşkanının meclisi feshetmesi durumuyla eş tutulabilir. 2018 yılında alınan erken seçim kararı da Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın uygulamada meclisi fesih yetkisini elinde bulundurduğunu göstermektedir. Zira o dönemdeki siyasi durum incelendiğinde MHP lideri Bahçeli ile Başbakan Yıldırım'ın değil; esas olarak Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın görüşmesinin bu karar üzerinde etkili olduğu

⁵²⁴ Yarbay, s.42-43, 90.

⁵²⁵ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s.744. Ayrıca bk. Yarbay, s.43.

görülecektir. Zira Bahçeli'nin Erdoğan'la yaptığı görüşme sonrası Erdoğan yaptığı açıklamada yeni sistemin yürürlüğe girmesi zorunluluğundan bahsetmiş, ardından erken seçim tarihinin 24 Haziran 2018 Pazar günü yapılacağını ve meclis gruplarınca gerekli çalışmaların yapılacağını açıklamıştır. Erdoğan'ın 18 Nisan'da yaptığı bu açıklamanın ardından meclis, 19 Nisan 2018 tarihinde erken seçim kararı almıştır⁵²⁶.

Bu dönem, Cumhurbaşkanı'nın fiili olarak geniş yetkiler kullandığı, siyasi bir şahsiyet olup, devlet işlerine müdahalede bulunduğu iktidar partisi tarafından da açıkça dile getirilen, farkında olunan bu husustur. Bu durum 10 Aralık 2016'da AK Parti'nin 316 milletvekili ile Anayasa değişikliği için verdiği kanun teklifinin genel gerekçesinden de anlaşılmaktadır. Genel gerekçede dikkat çeken bir cümleye kısaca yer vermek gerekirse: *“1961'den günümüze uzanan çizgide, parlamentonun seçtiği sembolik yetkileri olan “bürokrat” cumhurbaşkanından, milletin doğrudan seçtiği geniş yetkileri bulunan “siyasetçi” cumhurbaşkanı profiline geçiş yaşanmıştır.”*⁵²⁷

Bütün bunlar Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın aktif politikadaki rolünün açık göstergesidir. Cumhurbaşkanı'nın yürütmede aktif rol oynaması sistemin işleyişini ilk başta bozulmuş parlamentarizme ardından yarı başkanlığa en son aşamada da başkanlık sistemine götürmüştür. Yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda Türkiye'deki sistem için kanaatimiz ise 2014'te cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin ardından uygulamadaki sistemin görevde olan başbakanlara göre değişiklik gösterdiği yönündedir. Aktif bir başbakan olan Davutoğlu döneminde fiilen uygulanan hükümet sistemi ilk başlarda cumhurbaşkanının geniş yetkilere sahip olduğu bir parlamenter sistemken daha sonra başbakanı istifa ettirebilen bir cumhurbaşkanı profili ortaya çıkarmış ve sistem yarı başkanlık sistemine dönüşmüştür. Yıldırım'ın göreve gelmesiyle beraber ise ilk başlarda çok kısa süren yürütmede ikili bir otorite yaşamış ve sistem yarı başkanlık sistemi gibi işlemiş

⁵²⁶ Erdoğan Bahçeli görüşmesi için bk. (Erişim) <https://tr.sputniknews.com/politika/201804171033069114-erdogan-bahceli-gorusmesi-erken-secim/>, 18 Şubat 2019. Ayrıca bk. (Erişim) <https://www.sabah.com.tr/gundem/2018/04/18/son-dakika-erdogan-ve-bahceli-arasindaki-kritik-erken-secim-gorusmesi-birazdan-baslayacak>, 18 Şubat 2019. Erdoğan'ın Bahçeli ile görüşmesinin ardından yaptığı konuşma için bk. (Erişim) <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/erdogandan-erken-secim-icin-son-dakika-aciklamasi-40809175>, 18 Şubat 2019. Erken seçimin mecliste kabul edilmesine ilişkin karar için bk. (Erişim) https://www.ntv.com.tr/turkiye/erken-secimteklifi-mecliste-kabul-edildi,eKe54ZDvt0mVnmeZ2_u-Ig, 18 Şubat 2019. Meclis tarafından alınan erken seçim kararı için bk. (Erişim) <https://www.haberturk.com/erken-secim-karari-gece-yarisi-alindi-1925946#>, 18 Şubat 2019.

⁵²⁷ Türkiye Barolar Birliği, “Anayasa Değişikliği Teklifinin Karşılaştırmalı ve Açıklamalı Metni” (Erişim) <http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/pdf/anayasadegisikligikanunteklifi.pdf>, 20 Aralık, 2018.

devamında ise giderek başbakanın cumhurbaşkanına bağlı olarak çalışan bir bakan pozisyonuna büründüğü başkanlık sistemi uygulaması ülkeye hakim olmuştur. Son olarak eklemek gerekir ki çalışmanın kapsamı bakımından 2007 anayasa değişikliği sonrası cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin sistem için faydalı ve zararlı bulunan yanlarından bahsedilmeyecektir⁵²⁸. Zira bu sistemin değerlendirilmesi başlıklarına ileriki bölümde daha ayrıntılı bir şekilde ele alınan 2017 değişikliği sonrası kabul edilen cumhurbaşkanlığı sisteminde değinilecektir.



⁵²⁸ Türkiye’de 1924 Anayasası’nın uygulandığı dönemden itibaren saf parlamenter sistemlerin aksine devlet başkanı konumunda bulunan cumhurbaşkanları hep güçlü olmuşlardır. Bu dönemlerde Atatürk’e ve İnönü’ye dayanan hükümetler kurulmuş, bu hükümetler kendilerini parlamentoya karşı değil, parti lideri konumunda bulunan cumhurbaşkanlarına karşı sorumlu bulmuşlardır. Parlamentolar da aynı şekilde hükümete ve lidere bağlı hareket etmişlerdir. Parti liderliğinden gelen cumhurbaşkanları tarafsızlığı sağlayamamışlar ve partileriyle ortak davranış göstermişlerdir. Liderlerin kariyerlerinin zirvesi olarak gördüğü cumhurbaşkanlığı makamı Türkiye’de bu derece önemliyken, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin mevcut anayasa hükümleri göz önünde bulundurulduğunda çeşitli sakıncalarının olduğu dile getirilmektedir. Doktrinde belirtilen muhtemel soruların kaynaklandığı noktalar kısaca şunlardır: Hükümet sisteminin yapısı ve işleyişi, cumhurbaşkanının geniş yetkileri, tarafsızlığı, hükümet ile ilişkileri, meşruiyetini doğrudan halktan alması, seçime bir partinin adayı olarak girebilmesi, iki defa üst üste seçilebilecek olmasıdır. Ayrıntılı bilgi için bk. Çakmak Çelik, s.104-110; Kahraman, s.270-275; Saadet Yüksel, "Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmalarına Dair Anayasal Değerlendirme: Başkanlık Sistemindeki ve Parlamenter Sistemdeki Kurumsal Değişkenler", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Sayı 2, 2015, s.159-161; Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, 140-155.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ İLE GETİRİLEN HÜKÜMET SİSTEMİ: CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİ

Hukuku tarihten, siyasetten, sosyoloji ve psikolojiden hatta ve hatta hangi ülkenin hukuki düzeni ele alınıyorsa o ülkenin kendine özgü koşullarından ayrı düşünmek imkansızdır. Özellikle anayasa hukuku, tarih ve siyaset bilimiyle iç içe olan bir bilim dalıdır. Bu bölümde çok yakın bir zamanda geçen tarihsel süreç ve bunun anayasal sonuçları ele alınacaktır. Ancak bu değerlendirme içinde bulunduğumuz dönemi de kapsadığından, objektif bir değerlendirme yapma konusunda hayli zorlandığımızı bölümün başında belirtmemizde fayda görmekteyiz.

1. 2017 DEĞİŞİKLİĞİNİ HAZIRLAYAN SÜREÇ

2017’de yapılan anayasa değişikliğini incelemeyen önce bu sürece nasıl gelindiğine değinmekte fayda vardır. Bu sebeple, bu başlık altında ilk önce Türkiye’de başkanlık sistemine geçiş konusunda yapılan tartışmalara, başkanlık sistemini savunan liderlerin görüşlerine yer verilecektir. Daha sonra, 2017 Anayasa değişikliğinin yapılmasında en etkili güç olan, iktidar partisi, AK Parti’nin başkanlık sistemine giden yolda neler yaptığına, hangi adımları attığına değinilecektir.

1.1. Genel Olarak

Türkiye’de 1980’li yıllardan beri tartışılan başkanlık sistemi, Özal ve Demirel tarafından da savunulmuş, nihayet Cumhurbaşkanı Erdoğan’ın döneminde, 2017 Anayasa değişikliği ile getirilmiştir. Başkanlık sisteminin ülkedeki ilk tartışması ise cumhuriyet kurulduktan kısa bir süre sonra, 1924 Anayasası’nın yapıldığı dönemlere denk gelmektedir. Bu dönemde de başkanlık sisteminin benimsenmesi tartışmaya açılmıştır. Bundan sonraki başkanlık hükümet sistemi tartışması 1980 yılında Tercüman Gazetesi’nin düzenlediği Anayasa Semineri ve Yeni Forum Dergisi’nin önerdiği Anayasa Projesi vesilesiyle olmuştur. Seminerlerden sonra gerçekleşen 1980 askeri darbesinin ardından 1982 Anayasası’nın yapım sürecinde de başkanlık sistemi tartışmaları yapılmıştır. Fakat üniversiteler, barolar, Anayasa Mahkemesi gibi

kuruluşların karşı çıkmasıyla başkanlık sistemi getirilememiş; bunun yerine geniş yetkilere sahip cumhurbaşkanının bulunduğu bir parlamenter sistem benimsenmiştir. Yeni anayasada parlamenter sistemin benimsenmesi başkanlık sistemi konusundaki tartışmalarına son vermemiştir. Kenan Evren'in cumhurbaşkanlığı zamanında başbakan olup cumhurbaşkanının yetkilerinin fazlalığından şikayet eden Özal, Evren'in ardından cumhurbaşkanı olduğunda yetkilerinin azlığından şikayet ederek başkanlık sistemine geçme isteğini dile getirmiştir. Özal'ın savunduğu sistem, cumhurbaşkanının yetkilerini aynen korumakla beraber seçilme şeklini hayli değiştirmektedir. Buna göre cumhurbaşkanı TBMM'yle eş zamanlı olarak, beş yıllık bir süre ve en fazla iki dönem için iki türlü mutlak çoğunluk sistemiyle halk tarafından seçilecekti. Özal'ın savunduğu bu sistemde meclis erken seçim kararı verirse cumhurbaşkanı da yeni seçime tabi olacaktı⁵²⁹. Bu dönemde yapılan bir ankette cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini isteyenlerin oranı %70'tir. Yine bu ankete göre cumhurbaşkanının yetkilerinin artırılmasından yana olanlarla arttırılmamasından yana olanların arasında ise çok az bir fark bulunmaktadır⁵³⁰. Fakat Özal'ın savunduğu bu sistem mecliste böyle bir taraftar bulamamış, Özal'ın bu değişikliği kendisi için istediği savunulmuş ve anayasa değişikliği önerisine dönüşmeden gündemden düşmüştür. Ne var ki Cumhurbaşkanı Özal'ın döneminde başbakan olan Demirel, 1993 yılında Özal'ın hayatını kaybetmesiyle cumhurbaşkanlığı görevine gelmesinin ardından 1997 yılında başkanlık sistemi tartışmalarını tekrar başlatmıştır. Demirel, Özal'dan daha şiddetli bir şekilde bu sistemi savunmuştur. 1997 yılında tartışmalar şiddetlenmiş hem mecliste hem basında geniş yankı bulmuştur⁵³¹.

2017 öncesindeki süreçte Türk Anayasalarında hangi hükümet sistemlerinin anayasada ne şekilde düzenlendiğinden ve uygulamada ne şekil aldıklarından yukarıda kısaca bahsedildi. Özetlemek gerekirse, 1921 Anayasası dönemi hariç 1909'dan beri anayasal olarak düzenlenen sistem, parlamenter hükümet sistemidir.

⁵²⁹ Özal'ın bahsettiği bu sistem 2017 Anayasa değişikliği ile benimsenen sistemle çok benzer olması açısından dikkat çekicidir.

⁵³⁰ Yanık, *Başkanlık Sistemi*, s.144. Ayrıca bk. Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri*, s.159-161.

⁵³¹ Özal ve Demirel dönemlerinde yaşanan başkanlık sistemine geçiş tartışmalarıyla ilgili ayrıntılı bilgi için bk. Duman, s.643-649. Başkanlık sistemi isteyen üç cumhurbaşkanını da bu yönde düşünmeye sevk eden ortak özellikleri zamanlarının en büyük sağ siyasi partilerine genel başkan olmaları, başbakanlıktan sonra cumhurbaşkanı seçilmeleri, cumhurbaşkanı seçildikten sonra yalnızlık duygusuna kapılmaları ve tekrar partilerinin başına ancak başkanlık sistemi ile dönebileceklerini düşünmeleridir. Bu üç liderin de isteğinin demokrasiyi geliştirmek mi yoksa kendilerini daha güçlü kılmak mı olduğu daima tartışma konusu olmuştur. Yarbay, s.25-26.

1921 Anayasası'nın anayasal olarak meclis hükümeti sistemini kabul etmiş olmasına rağmen uygulamada parlamenter sistem gibi işlemesi, anayasal tarihimizde 1909'dan itibaren kesintisiz bir parlamenter sistem uygulaması olduğunu göstermektedir. Ne var ki 1961 ve 1982 Anayasası dönemlerinde yaşanan koalisyon ve güçsüz hükümet dönemleri, bazı kesimleri başkanlık sistemi konusunda düşündürmeye başlamıştır. 2002 yılında AK Parti'nin tek başına yönetime gelmesiyle beraber her ne kadar koalisyon yönetimi ve güçsüz hükümetler dönemi sona ermiş olsa da başkanlık sistemi tartışmaları sona ermemiştir⁵³². 1980 yıllarında başlayan başkanlık sistemi tartışmaları konusunda 2007 yılında cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini öngören anayasa değişikliği ile ilk adım atılmıştır. Cumhurbaşkanının iki türlü mutlak çoğunluk sistemiyle, yalnız iki dönem için 5 yıllık süreyle halk tarafından seçilebilmesi esasen Özal'ın dile getirdiği sistemdir. Özal'ın başkanlık sistemi için bir basamak olarak düşündüğünü söylediği bu sistem⁵³³ bizce AK Parti tarafından da aynı amaçlarla getirilmiştir.

2007 yılında meclis tarafından seçilen, görevde kaldığı 2014 yılına kadar sembolik yetkiler kullanan Abdullah Gül ile sistem halen parlamenter sistem olarak işlemekteydi. Zira başbakanın yürütmedeki aktif konumundan dolayı uygulamada sistem, westminster tipi parlamenter sistem olarak adlandırılmıştır. 2014 yılında cumhurbaşkanı olan Erdoğan, uygulamada devlet başkanlığı yanında hükümet başkanının sahip olduğu yetkileri de kendisinde toplayarak adeta fiili bir başkan konumuna gelmiştir. Bu dönemde ülke yarı başkanlık hatta yukarıda belirtildiği gibi bazı yazarlara göre başkanlık sistemi şeklinde yönetilmiştir. Nihayet 2017 değişikliğiyle beraber son aşama da gerçekleştirilmiş yürütmeden kabine kısmı çıkarılmış, yapılan diğer değişikliklerle beraber yürütmenin tek yetkisi cumhurbaşkanlığı makamı olmuş ve 1980'den beri dile getirilen anayasal olarak da başkanlık sistemine geçme isteği AK Parti yönetimi tarafından gerçekleştirilmiştir.

⁵³² Başkanlık sistemi yönünde tartışmalar için bk. Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri*, s.159-161.

⁵³³ Özal'ın Türkiye'ye getirmek istediği hükümet sistemiyle ilgili ayrıntılı bilgi için bk. Nur Vergin, "Siyasal Sistem Arayışları ve Yarı Başkanlık Sistemi", *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.451-452. Ayrıca bk. Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri*, s.160-161.

1.2. AK Parti Yönetimi ile Birlikte Başlayan Başkanlık Hükümeti Sistemi Tartışmaları

2002 seçimleri sonrası mecliste 363 milletvekili çıkararak tek başına iktidar olan AK Parti⁵³⁴ ile koalisyon dönemleri ve istikrarsız yönetimler sona ermiştir. Ancak yine de bu durum iktidardaki parti tarafından başkanlık sistemi tartışmalarının gündeme gelmesine engel olamamıştır. AK Parti döneminde başkanlık sistemi tartışmalarını ilk başlatan Anayasa Komisyonu Başkanı Burhan Kuzu'dur. 2003 yılının ilk aylarında başkanlık sisteminin AK Parti'nin programında olmadığını, sistemin kişisel isteği olduğunu belirten Kuzu'nun ardından Erdoğan'ın katıldığı bir televizyon programında *“Siyasetteki tek arzum başkanlık ya da yarı başkanlık modeli. Bunun ideali Amerika'da uygulanan sistem.”* ifadelerini kullanması başkanlık sistemi tartışmalarının alevlenmesine neden olmuştur⁵³⁵.

Erdoğan'ın başkanlık sistemiyle ilgili açıklamalarından sonra partisinden Bülent Arınç ve Abdüllatif Şener gibi bazı isimler konuya temkinli yaklaşp ılımlı cevaplar vermişler de çoğunluk Erdoğan'ın destekçisi olmuştur. Diğer taraftan muhalefet tartışmaya çok sert tepkiler vermiştir. Örneğin Baykal'ın tepkisi çok ağır olmuştur: *“...Amerika örneği veriliyor. Arjantin'i de unutmayın. Eyalet sistemine mi geçeceksiniz, çift meclis sistemine mi geçeceksiniz, çift meclis mi açacaksınız? Ciddi şeyler değil bunlar. Önündeki meseleleri hallet, devleti niye şekillendiriyorsun. Herkes haddini bilsin.”* Baykal'la beraber diğer CHP milletvekilleri de Erdoğan'ın krallık istediği eleştirilerinde bulunmuş ve sistemin diktatörlüğe dönüşebileceği yönünde eleştiriler yapmışlardır. Kuzu 2004 yılında AK Parti Grubu adına yaptığı konuşmada parlamenter sistemin ıslahının çözüm olmayacağını zira ortaya çıkan zaafların parlamenter sistemin yapısından kaynaklandığını yapılması gerekenin başkanlık sistemine geçmek olduğunu belirtmiştir. Cemil Çiçek, istikrar vurgusu yaparak başkanlık sistemi tartışmalarını 2005 yılına taşımıştır. Erdoğan da 2005 yılında başkanlık sistemi için *“Başkanlık sisteminin tartışılması Türkiye için yararlı olabilir ama bu bizim şu anda gündemimizde yok”* demiştir. 2006 yılında da devam eden tartışmalarda CHP ve MHP başkanlık sistemine karşı çıkarken ANAP Genel

⁵³⁴ 2002 yılı seçim sonuçlarıyla ilgili ayrıntılı bilgi için bk. (Erişim) <http://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2002MilletvekiliSecimi/turkiye/milletvekilisayisi.pdf>, 28 Aralık, 2018.

⁵³⁵ Duman, s.649. Ayrıca bk. Hasan Tahsin Fendoğlu, “Başkanlık Sisteminin Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.582.

Başkanı Erkan Mumcu Ak Parti'ye başkanlık sistemi konusunda destek vermiştir. Erdoğan'ın 2006 yılında başkanlık sistemi üzerine sözleri "Başkanlık sistemini ben de istiyorum ama şartlar şu anda müsait değil." olmuştur. Nihayet 2007 yılında cumhurbaşkanlığı seçimlerinin bir krize dönüşmesi sonucu yapılan anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi kabul edilmiştir⁵³⁶. Böylece Ak Parti tarafından yarı başkanlık sistemine doğru atılan bu adımla başkanlık sistemi hedefine de oldukça yaklaşmıştır⁵³⁷. Zira 2010 yılında Cemil Çiçek'in görüşlerini aktaran "Yarı Başkanlığa Bir Adım Kaldı" başlıklı yazı bunun göstergelerinden birisidir. Erdoğan'ın da 2010'da söylediği sözlerle başkanlık sistemine sıcak baktığını ve sistemin tartışılması gerektiğini vurgulamıştır⁵³⁸. Kanaatimizce 2007 Anayasa değişikliği kısa vadede yarı başkanlık sistemine uzun vadede de başkanlık sistemine doğru atılmış sağlam bir adımdır.

AK Parti 2012 yılında TBMM Partiler Arası Uzlaşma Komisyonu'na başkanlık sistemi ile ilgili görüşlerini sunmuştur⁵³⁹. Ancak Komisyon'a sunulan bu sistem, 2003 yılından beri AK Parti'li yetkililer tarafından dile getirilen, ABD'deki özgün haliyle başkanlık sistemi değildir. Teziç'e göre komisyona sunulan şekliyle AK Parti, başkanlık sistemine ABD'deki orijinal halinde olmayan üç unsur eklemiştir. Bunlar:

1. Üst düzey devlet görevlilerinin hiçbir onaylama ya da uygun bulma şartı olmaksızın başkan tarafından atanması,
2. Başkanın TBMM denetimine tabi olmaksızın kanun hükmünde kararname çıkarabilecek olması,
3. Başkanın gerekli gördüğünde TBMM'yi feshedebilecek olmasıdır⁵⁴⁰.

Kronolojik sıralamaya göre yapılan açıklamalara devam edilecek olursa, 2012 yılının ardından 2013 yılı Mayıs ayında başlayıp Haziran ayına kadar devam eden Gezi

⁵³⁶ 2007 yılında AK Parti'nin hazırlattığı anayasa taslağında parlamenter sistem benimsenmiştir. Üskül, "Başkanlık Sistemi mi? Neden?", *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.530.

⁵³⁷ Volkan Abur, "Türkiye'de Parlamenter Sistemin Tıkandığı Durumlar" *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.484.

⁵³⁸ 2003 ile 2007 yılları arası başkanlık sistemi tartışmalarıyla ilgili ayrıntılı bilgi için bk. Duman, s.650-655. Ayrıca bk. Fendoğlu, *Başkanlık Sisteminin Türkiye'de Uygulanabilirliği*, s.582.

⁵³⁹ 2011 yılında AK Parti, Anayasa Uzlaşma Komisyonu'nda parlamenter sistemi benimserken 2012 yılında Türk tipi bir başkanlık sistemini Komisyon'a sunmuştur. Üskül, s.530.

⁵⁴⁰ Teziç, *Başkanlık Rejimini Anlamak*, s.366-371.

Parkı Olayları⁵⁴¹ ve 17- 25 Aralık operasyonları⁵⁴² hükümetin istikrar isteğini daha da arttırdığı ifade edilmektedir. Hükümet sistemi tartışmaları 2014 yılında da devam etmiştir. 2015 yılında yapılan genel seçimlerin sonucunda %41 oy alan Ak Parti'nin koalisyon görüşmelerinin olumsuz sonuçlanması, başkanlık hükümeti sistemi taraftarları açısından hükümet istikrarının uzun sürede tehdit altında kalabileceği düşüncelerinin perçinlenmesine neden olmuştur⁵⁴³.

2016'da başkanlık sisteminin istenilmesi için öncekilerden çok daha güçlü bir sebep ortaya çıkmıştır. 15 Temmuz 2016'da bir darbe girişimi yaşanmış⁵⁴⁴ ve yaşanan bu darbe girişiminin ardından Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın daha etkili bir konuma geleceği ve başkanlık sistemi için daha kararlı olacağı yönünde düşünceler de belirtilmeye başlanmıştır⁵⁴⁵. Devletin yeniden yapılandırılmasının bir zorunluluk olduğu konusunda çeşitli görüşler, eskisinden daha şiddetli bir şekilde, ortaya konulmaya devam edilmiştir. Bu görüşü savunanlar Türkiye'nin birçoğu dış destekli olan iç çatışma denemesine rağmen bölgenin tek istikrarlı ülkesi olmasının en önemli nedeninin, güçlü lider etkisinin sağladığı uzun dönemli siyasal istikrar olduğunu belirtmişlerdir. Fakat güçlü bir liderin olmadığı Türkiye'de bugünkü gibi sorunlu bir parlamenter yapı, içerde var olan dini ve etnik temelli kimlik grupları arasındaki çatışmaların yaşanmasını kolaylaştıracak ve devleti her anlamda müdahaleye açık hale getirecektir. Bu sebeple aktör merkezli değil, sistem merkezli bir yapı inşa edilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Devletin yeniden yapılandırılmasının aciliyeti anayasa değişikliğinin bir diğer sebebi olarak ileri sürülmüştür. TSK, MİT, emniyet gibi güvenlik bürokrasisinin yeniden yapılandırılması gerektiği, bu değişikliklerin parlamenter sistem göre yapılması sonradan başkanlık sistemine geçilmesi halinde yapılan değişikliklerin tekrardan ele alınması sonucunu doğuracağından yönetim sistemi konusunun bir an önce netleştirilmesi gerektiği savunulmuştur. Bunların

⁵⁴¹ Gezi parkı olayları hakkında kronolojik olarak detaylı bilgi sahibi olmak için bk. "Gezi Parkı Eylemleri: Protestolarda Gün Gün Neler Yaşandı?", (Erişim) <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-44304326>, 10 Ocak 2019.

⁵⁴² Mahmut Hamsici, "10 Soruda: 17-25 Aralık Operasyonları", (Erişim) https://www.bbc.com/turkce/haberler/2014/12/141212_17_25_aralik_operasyonu_neler_oldu_10_sorud, 10 Aralık 2019.

⁵⁴³ Mert Hüseyin Akgün, "Başkanlıktan Cumhurbaşkanlığı Sistemine: 2012 ve 2016 AK Parti Anayasa Önerileri", *Seta Perspektif*, Sayı 163, 2017, s.1-6.

⁵⁴⁴ 2016 darbe girişimi hakkında ayrıntılı bilgi için bk. Göksel Bozkurt, "15 Temmuz Gecesi Neler Yaşandı?", (Erişim) <https://www.bbc.com/turkce/36821687>, 10 Ocak 2019.

⁵⁴⁵ "Darbe girişimi - Economist: Erdoğan Daha Güçlü Konuma Gelecek", (Erişim) <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-36813515>, 11 Ocak 2019. Ayrıca bk. "Financial Times: Erdoğan, Başkanlık Sistemi Planına Devam Edecek", (Erişim) <https://www.bbc.com/turkce/37639860>, 11 Ocak 2019.

yanında bazılarına göre 15 Temmuz darbe girişimi bir darbe anayasası niteliğinde olan 1982 Anayasası'nın değiştirilme gerekliliğini ortaya koymuştur. 15 Temmuz sonrası siyasal ve toplumsal katmanlardaki uzlaşma imkanından yararlanarak anayasa değişikliği için bulunan fırsatın değerlendirilmesi yönündeki sesler artmıştır⁵⁴⁶. Darbe girişiminin ardından hükümet kanadında başkanlık sistemi seslerinin artmasını, darbeye başkanlık sistemi için izin verildiği şeklinde yorumlayanlar olmuştur. Özellikle CHP'den bu yönde görüşler çıkmıştır⁵⁴⁷.

MHP lideri Devlet Bahçeli 2016 yılı ekim ayında yaptığı grup toplantısında, Anayasa'nın her gün çiğnendiğini, fiili durumun anayasaya uymadığını, şu anki durumun hukuksuz olduğunu ifade etmiştir. Bahçeli, anayasanın daha fazla çiğnenmemesi için ya fiili durumun anayasaya uygun olmasını ya da mevcut sisteme göre bir anayasa yapılması gerektiğini belirtmiştir. Ancak Bahçeli, asıl isteklerinin reform yapılıp güçlendirilerek parlamenter sistemin uygulanmaya devam edilmesi olduğunun altını çizmiştir. Anayasayla uyuşmayan fiili durumdaysa, fiili durumun hukuki boyut kazanabilmesi için gerekli yol ve yöntemlerin aranması gerektiğini belirtmiştir. Bahçeli, AK Parti'nin başkanlık sisteminde, fiili durumunu mevcut anayasaya uydurmamakta ısrar etmesi halinde hazırda kenarda tuttuğu veya üzerinde çalıştığı bir anayasa hazırlığı varsa meclise getirmesi gerektiğini ifade etmiştir⁵⁴⁸. Mecliste maddeler üzerinde görüşülüp ortak bir mutabakata varılacağını, üzerinde görüşülen metnin gerekli çoğunluğu sağlayamaması halinde son kararı halkın

⁵⁴⁶ Nebi Miş, "15 Temmuz Sonrası Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Başkanlık Sistemi", (Erişim) <https://www.sabah.com.tr/yazarlar/perspektif/nebi-mis/2016/10/15/15-temmuz-sonrasi-devletin-yeniden-yapilandirilmesi-ve-baskanlik-sistemi>, 11 Ocak 2019. Ayrıca bk. Hasan Öztürk, "Bir Daha 15 Temmuz Olmaması İçin Başkanlık Sistemi", 11 Ocak 2019. Darbeden sonra çeşitli illerde 15 Temmuz Darbe Girişimi ve Başkanlık Sistemi gibi başlıklarla konferanslar düzenlenmeye başlamıştır. Rize'de düzenlenen "15 Temmuz Darbe Girişimi ve Başkanlık Sistemi" adlı konferans için bk. (Erişim) <http://www.milliyet.com.tr/15-temmuz-darbe-girisimi-ve-baskanlik-rize-yerelhaber-1674109/>, 11 Ocak 2019. Şanlı Urfa'da düzenlenen '15 Temmuz Gecesi ve Başkanlık Sistemi' adlı konferans için bk. (Erişim) <http://beyazgazete.com/haber/2016/11/22/sanliurfa-da-15-temmuz-gecesi-ve-baskanlik-sistemi-konferansi-3577044.html>, 11 Ocak 2019. 20 Şubat 2016'da, Çankırı Karatekin Üniversitesi'nde yapılan "15 Temmuz ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" adlı konferans için bk. (Erişim) <https://karatekin.edu.tr/15-temmuz-ve-cumhurbaskanligi-hukümet-sistemi-konferansi-gercekleştirildi-13714-haberi.karatekin>, 11 Ocak 2019. Muş'ta düzenlenen "15 Temmuz Darbe Girişimi ve Yeni Anayasa Başkanlık Sistemi" adlı konferans için bk. (Erişim) <http://www.30nisan.com/haber/15-temmuz-darbe-girisimi-konferansi-duzenlendi-21188.html>, 11 Ocak 2019.

⁵⁴⁷ CHP milletvekillerinden Selin Sayek Böke şu sözlerle bu düşünceyi açıkça ortaya koymuştur: "...Bu sivil darbenin tek bir amacı var. Esas darbecileri korumak ve darbe bahanesiyle Türkiye'de bir tek adam diktası inşa etmek." Arslan Bulut, "Darbeye, Başkanlık İçin mi Yol Verildi?" (Erişim) <https://www.yenicaggazetesi.com.tr/darbeye-baskanlik-icin-mi-yol-verildi-40493yy.htm>, 11 Ocak 2019.

⁵⁴⁸ Bu açıklama MHP'den başkanlığa vize olarak değerlendirilmiştir. Coşkun, s.6.

vereceğini ve halkın kararına saygı duyacaklarını belirtmiştir⁵⁴⁹. Bahçeli'nin bu ifadelerinin ardından başkanlık sistemi için görüşmeler hızlanmaya başlamıştır. 2 Kasım'da Cumhurbaşkanı Erdoğan ile görüşen Bahçeli⁵⁵⁰, 10 Kasım'da da Başbakan Binali Yıldırım ile görüşmüştür⁵⁵¹. AK Parti'nin başkanlık sistemine geçişi öngören anayasa değişiklik taslağını MHP'ye resmen iletmesinin ardından Bahçeli, AK Parti'nin anayasa değişikliği teklifini müspet ve makul bulduklarını belirten bir açıklama yapmıştır⁵⁵².

1.3 AK Parti'nin 2012'de Meclise Sunduğu Anayasa Değişikliği Önerisi

2012 yılında AK Parti'nin Uzlaşma Komisyonu'na sunduğu anayasa önerisi ile 2017 yılındaki anayasa değişikliği büyük oranda benzerdir. Bu başlık altında 2012 yılında getirilmek istenilen sistemin tarihi süreç içinde ne şekilde olgunlaştığı iki metin arasındaki farklılıklardan yola çıkılarak ortaya konulmaya çalışılacaktır.

İki yıl arasındaki farklılıklardan yürütme organı ve cumhurbaşkanına ilişkin olanların ilki, 2012 anayasa önerisinde yürütmenin başındaki kişinin “başkan” olarak adlandırılırken; 2017 yılında yürütmenin başındaki kişinin “cumhurbaşkanı” olarak adlandırılmasıdır⁵⁵³. Dolayısıyla 2012 yılında “Türkiye'ye özgü başkanlık sistemi” olarak adlandırılan sistem; 2017 yılındaki değişiklikte “Cumhurbaşkanlığı sistemi” olarak anılmıştır. Cumhurbaşkanının aday gösterilmesi hususu, 2012'deki madde metninde “*Başkanlığa son genel seçimde en az % 5 oranında oy almış olan siyasi*

⁵⁴⁹ Bahçeli'nin konu hakkındaki ifadeleri için bk. (Erişim) http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/siyaset/613892/Bahceli_den_baskanlik_sistemine_yesil_isik.htm, 12 Ocak 2019.

⁵⁵⁰ Cumhurbaşkanı Erdoğan ve MHP Lideri Bahçeli'nin görüşmesi ile ilgili ayrıntılı bilgi için bk. (Erişim) <https://www.ensonhaber.com/bestepede-erdogan-bahceli-gorusmesi-2016-11-02.html>, 12 Ocak 2019.

⁵⁵¹ Başbakan Yıldırım ve Bahçeli'nin görüşmesiyle ilgili ayrıntılı bilgi için bk. (Erişim) <https://www.takvim.com.tr/guncel/2016/11/10/basbakan-yildirim-bahceli-gorusmesi-basladi>, 12 Ocak 2019.

⁵⁵² AK Parti'nin başkanlık sistemini içeren anayasa değişiklik taslağını MHP'ye iletmesiyle ilgili ayrıntılı bilgi için bk. (Erişim) <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-37985042>, 12 Ocak 2019.

⁵⁵³ Anayasa değişikliği ile getirilmek istenilen sistem başkanlık sistemi model alınarak tasarlanan bir sistemdir. Ancak devlet başkanı için başkan ifadesi yerine cumhurbaşkanı ifadesi kullanılmıştır. Doktrindeki bazı görüşler bu ifadenin getirilen sistemin başkanlık sistemi olduğunu gizlemeye yönelik bir ifade olduğunu belirtmektedirler. Küçük ise başkanlık sistemini benimseyen bütün ülkelerde devlet başkanının başkan kelimesiyle düzenlenmediğini, bazılarında sadece cumhurbaşkanı ifadesi kullanılırken bazılarında hem cumhurbaşkanı hem de başkan ifadelerinin kullanıldığını belirtmektedir. Bu sebeple devlet başkanı için kullanılan ismin bir önemi yoktur. Önemli olan yürütme organının düzenleniş şeklidir. Adnan Küçük, “Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye'ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler”, *Liberal Düşünce Dergisi*, Sayı 22, 2017, s.158-159.

partiler ile en az yüz bin vatandaş aday gösterebilir.” şeklinde düzenlenirken; 2017 yılında “*Cumhurbaşkanlığına, siyasi parti grupları, en son yapılan genel seçimlerde toplam geçerli oyların tek başına veya birlikte en az % 5’ini almış olan siyasi partiler ile en az yüzbin seçmen aday gösterebilir.*” şeklinde düzenlenmiştir. Bu metinler arasındaki fark 2012’de %5 oranında oy alan bir parti tek başına aday gösterebilecekken; 2017’de kabul edilen düzenlemeye göre birden fazla partinin toplamda aldığı oy oranının %5’i geçmesi halinde beraber bir cumhurbaşkanı adayı çıkarabilecek olmalarıdır⁵⁵⁴.

Cumhurbaşkanı yardımcısı, 2012’deki metinde sadece bir tanedir ve seçimle iş başına geleceği düzenlenmiştir. 2017 yılında kabul edilen anayasa değişikliğine göre cumhurbaşkanı istediği kadar cumhurbaşkanı yardımcısı atayabilir. Yani cumhurbaşkanı yardımcılığı makamı bir sayıyla sınırlı olmadığı gibi seçimle değil cumhurbaşkanını atamasıyla göreve gelir⁵⁵⁵.

Bir diğer önemli değişiklik cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile ilgilidir. 2012’de başkan, genel siyasetini yürütmede ihtiyaç duyduğu tüm konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Ancak bir konuda başkanlık kararnamesi çıkarılabilmesi için kanunlarda, başkanın kararname çıkarmak istediği konuda, uygulanabilir açık hükümlerin bulunmaması gerekir. Başkan, kişi hak ve hürriyetleri ile siyasi hak ve hürriyetleri ilgilendiren konularda kararname çıkaramaz. Aynı konuyu düzenleyen kararnameler ve kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır. Akgün, 2017 yılındaki değişiklikte kararnameyi kısıtlayan hükümlere 2012’deki düzenlemeye ek olarak iki hususun daha eklendiğini belirtmiştir. Bunlardan ilki, anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmayacak olmasıdır. Akgün’e göre ikinci fark, herhangi bir hususta çıkarılan cumhurbaşkanlığı kararnamesinin TBMM’nin aynı konuda bir kanun kabul etmesi durumunda hükümsüz hale gelecek olmasıdır⁵⁵⁶. 2012’de kanun hükümleri uygulanır şeklinde yer alan düzenleme 2017 hükümsüz hale gelir şeklinde değiştirilmiştir. Ancak normlar hiyerarşisinde kanunun altında bulunan, kanun hükmünde olmayan cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanuna aykırı olduğu durumlarda uygulanmayıp hakkında iptal davası açılması

⁵⁵⁴ Akgün, s.2. Ayrıca bk. AK Parti’nin 2012 yılındaki başkanlık sistemi önerisi ile ilgili ayrıntılı bilgi için bk. Kıran, s.329-334.

⁵⁵⁵ Akgün, s.2.

⁵⁵⁶ Akgün, s.3.

gerekliliği iki metin için de geçerlidir. Dolayısıyla kanaatimizce bu konuda esaslı bir fark olduğu söylenilemez.

Başkanın 2012 önerisinde cezai bakımdan sorumlu tutulması, 2017 değişikliğindeki halinden daha zordur. 2012 önerisine göre başkan hakkında soruşturma önergesi verilmesi meclis üye tamsayısının en az üçte ikisinin oyu ile mümkündür. Yüce Divan'a sevk kararı ise meclis üye tamsayısının en az dörtte üçünün gizli oyuyla alınabilir. 2017 değişikliğinde cumhurbaşkanı hakkında, bir suç işlediği iddiasıyla, üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle, meclisten soruşturma açılması istenebilirken üye tam sayısının 3/5'inin gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir. Meclis, üye tam sayısının üçte ikisinin gizli oyuyla Yüce Divan'a sevk kararı alabilir⁵⁵⁷.

İdari teşkilatlanma bakımından da 2012 ve 2017 yılları arasında fark vardır. 2012 yılında verilen öneride kamu tüzel kişiliğinin kanunilik ilkesine uygun olarak ancak yasa ile kurulabileceği belirtilmiştir. 2017 değişikliğinde ise kamu tüzel kişiliğinin kanunun yanı sıra cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile de kurulabileceği öngörülmüştür⁵⁵⁸.

Olağanüstü yönetim usullerinde 2012 yılındaki öneride bir değişiklik yapılmazken; 2017 yılında sıkıyönetim uygulaması kaldırılmıştır. Sıkıyönetim ilan etme sebepleri olarak sayılan savaş, savaşı gerektirecek bir durum, ayaklanma, vatan veya Cumhuriyet'e karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma olması gibi durumlarda OHAL'e başvurulabileceği ifade edilmiştir. Yine seferberlik hali de 2017 değişikliğinde OHAL sebeplerinden biri olarak düzenlenmiştir. OHAL'in ilanı hususunda da iki yıl arasında ciddi farklar bulunmaktadır. OHAL, ilk taslakta cumhurbaşkanının talebi üzerine ancak meclisin vereceği karar ile ilan edilebilirken; mevcut teklifte, cumhurbaşkanının kararı ile yürürlüğe girmekte ve aynı gün meclisin onayına sunulmaktadır. OHAL sürelerinde de değişikliğe gidilmiş, 2012 önerisinde iki ay olan ilk ilan süresi 2017'de 1982 Anayasası'ndaki hükme paralel olarak en fazla altı ay olarak hükme bağlanmıştır. 2012 taslağında uzatma süresinin iki ayı geçemeyeceği belirtilirken; 2017'deki değişiklikte ise en fazla dört ay uzatılabileceği ifade edilmiştir. Dikkat çeken bir başka nokta ise 2012'de açıklanan metinde OHAL KHK'larına yer verilmemiş olmasıdır. 2017 Anayasa değişikliğinde OHAL

⁵⁵⁷ Akgün, s.3.

⁵⁵⁸ Akgün, s.4.

kapsamında kanun hükmünde cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabileceği hükme bağlanmış, bu düzenlemelerin olağan dönem kararnamelerinin tabi olduğu sınırlamalara bağlı olmayacağı vurgulanmıştır. Yine 2017’de cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin meclise sevkinin yanında en geç üç ay içerisinde TBMM’ye gönderilmesi, görüşülmesi ve karara bağlanması hükme alınarak bu konudaki belirsizlik giderilmiştir⁵⁵⁹.

2017 yılında yapılan değişiklikte yasama organına ilişkin de önemli değişiklikler bulunmaktadır. Öncelikle nüfus artışı gerekçesiyle meclisteki üye sayısı 550’den 600’e çıkarılmıştır. Yasama faaliyetiyle ilgili olarak cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen kanunun mecliste tekrar kabul edilebilmesi için gereken çoğunluk 2012 yılına göre düşürülmüştür. 2012’de bu çoğunluk meclis üye tamsayısının 3/5 iken, *“Türkiye Büyük Millet Meclisi geri gönderilen kanunu üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu ile aynen kabul ederse kanun Başkanca yedi gün içinde yayınlanır.”* 2017’de gereken çoğunluk üye tam sayısının salt çoğunluğudur⁵⁶⁰. Ardından başkomutanlıkla ilgili de önemli bir değişiklik yapılmıştır. 2012 önerisinde başkomutanlığın cumhurbaşkanı tarafından temsil olunacağı ifade edilmiştir⁵⁶¹.

Bütçe konusunda ise, 2012 önerisinden farklı olarak, bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde doğrudan bir önceki yılın bütçesi uygulanmayacak, öncelikle meclis tarafından geçici bütçe kanunu çıkarılacaktır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda kamu hizmetlerinin devamlılığını sağlamak amacıyla ve yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesinin, yeniden değerlendirme oranına göre artırılarak, uygulanacağı ifade edilmiştir⁵⁶².

2017 yılında yargıya ilişkin yapılan düzenlemelerden en önemlisi HSK (değişiklikten önceki adıyla HSYK)’nın yapısının değiştirilmesidir. 2012 anayasa önerisine göre Hakimler ve Savcılar Kurulu (HSK) 22 üyeden oluşmaktadır. Bu üyelerin yedisi meclis; yedisi cumhurbaşkanı ve altısı da alt derece hakim ve savcılar tarafından

⁵⁵⁹ Akgün, s.4.

⁵⁶⁰ 2017 Anayasa değişikliği ile 89. maddede yapılan düzenleme şu şekildedir: *“Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu üye tamsayısının salt çoğunluğuyla aynen kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanır...”*

⁵⁶¹ 2017 değişikliğinde ise 117 maddede: *“Başkomutanlık, Türkiye Büyük Millet Meclisinin manevi varlığından ayrılamaz ve Cumhurbaşkanı tarafından temsil olunur.”* şeklinde düzenlenmiştir. Akgün, s.5.

⁵⁶² Akgün, s.5.

seçilmektedir. Adalet bakanı kurulun başkanı ve üyesi, adalet bakanlığı müsteşarı ise kurulun tabii üyesi olarak zikredilmiştir. 2017 değişikliğinde, hakim ve savcıların kurula üye seçmesine son verildiği görülmektedir. HSK'nın üye sayısı 13 olacaktır. Bunlardan ikisi adalet bakanı ve müsteşarıdır. Adalet bakanı kurulun başkanı, adalet bakanlığı müsteşarı kurulun tabii üyesi olmaya devam edecektir. Kurulun geriye kalan on bir üyesinden dördünün cumhurbaşkanı, yedi üyenin de meclis tarafından seçileceği belirtilmiştir. Her iki metinde de kurulun isminden “yüksek” ifadesi çıkarılmıştır⁵⁶³.

Sonuç olarak iki dönem arasındaki farklılıkların çoğunun başkanlık sisteminin tali unsurlarında gerçekleştiği görülmektedir. Ancak ileride de görüleceği gibi 2017 Anayasa değişikliğinde başkanlık sistemi daha çok kendisine özgü özellikler taşımaktadır. Yine de yukarıda görüldüğü gibi bu farklılıkların çok da büyük olmaması AK Parti'nin kendi tasarladığı başkanlık sisteminde ısrarcı olduğunu göstermektedir.

2. 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ ve ÖNGÖRDÜĞÜ HÜKÜMET SİSTEMİ

Türk Anayasaları içerisinde en çok değişikliğe uğrayan 1982 Anayasası, 2017 Anayasa değişikliğiyle beraber toplamda 20 kere değişmiştir. Peki 20. anayasa değişikliği hangi aşamaları geçirerek kabul edilmiştir? Bir önceki başlıkta bu anayasa değişikliğini hazırlayan siyasi süreçten kısaca bahsedilmiştir. Anlatılan görüşmelerin ardından iki partinin üzerinde anlaştığı 2/1504 Esas Numaralı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi”, 10 Aralık 2016'da, 316 AK Parti milletvekili tarafından Meclis Başkanlığı'na sunulmuştur⁵⁶⁴. Kanun teklifi Meclis Başkanlığı tarafından ilgili komisyon olan Anayasa Komisyonuna sevk edilmiştir. 20 Aralık'ta Anayasa Komisyonu'nda görüşmelere başlanılmıştır. 9 gün süren hararetli komisyon görüşmelerinde AK Parti'nin sunduğu metin üzerinde bir takım değişiklikler yapılmış ve sonunda MHP ve AK Parti milletvekilleri metin üzerinde anlaşmışlardır⁵⁶⁵. Kanun teklifinin genel gerekçesinde üzerinde durulan

⁵⁶³ HSK dışında yargıda yapılan değişiklikler her iki yılda da aynıdır. Diğer değişiklikler ise kısaca şunlardır: Disiplin mahkemeleri haricindeki bütün askeri mahkemeler kaldırılarak yetkileri adli ve idari yargıya devredilmesi ve buna bağlı olarak Anayasa Mahkemesi'nin askeri yargıdan gelen üyeliklerinin düşmesi nedeniyle üye sayısı on beşe indirilmiştir. Akgün, s.5-6.

⁵⁶⁴ Coşkun, s.6.

⁵⁶⁵ Anayasa değişikliği teklifinin Komisyon'dan geçmesiyle ilgili ayrıntılı bilgi için bk. (Erişim) <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-38465427>, 12 Ocak 2019. Yarbay, 316 milletvekilinden

konular: Değişiklikle birlikte istikrarın sağlanacağı, sistemin demokratikleştireceği, milli iradenin öne çıkarılacağıdır. Bu konular üzerindeki vurgu gerekçedeki şu ifadelerle bakılarak görülebilir: *“Türkiye’nin hükümet sistemini millete ve onun iradesine güveni esas alan şekilde düzenlemek, sadece demokrasi ve hukukun gereği değil, aynı zamanda milletimizin canı pahasına ortaya koyduğu bir talep haline gelmiştir.”* Fakat gerekçede diğerlerinden daha keskin bir vurgu vardır ki o da anayasa değişikliği ile getirilen yeni hükümet sisteminin istikrarı sağlayacağı yönündeki vurgudur. Bunu genel gerekçede yer alan birkaç cümleyle aktarmak gerekirse: *“Ülkemizde siyasi hayatın istikrara kavuşturulması ve tartışmasız istikrar üreten bir sistemin benimsenmesinin önemi açıktır.”* ve *“Seçim ve sistem bizatihi istikrar üretmelidir; istikrarı konjoktürün dalgalanmalarına bırakmak doğru değildir.”* cümleleri örnek olarak verilebilir⁵⁶⁶.

Anayasa Komisyonu’nda, AK Parti milletvekilleri tarafından yapılan 21 maddelik anayasa değişikliği teklifinin 18 maddesi kabul edilmiştir. 30 Aralıkta komisyon görüşmelerinin bu şekilde sonuçlanmasının ardından meclise sunulan teklif, 21 Ocak’ta 339 oyla kabul edilmiştir. Oyların 142’sinden ret çıkmış, 2 oy geçersiz sayılmış, 5 oy da boş çıkmıştır⁵⁶⁷. Anayasa’nın 175. maddesine göre anayasa değişikliği oylamasında meclis üye tamsayısının 3/5 ile 2/3 çoğunluğu arasında kalan bir sayıyla kabul edilirse cumhurbaşkanının iki seçeneği vardır. Bu durumda cumhurbaşkanı anayasa değişikliği hakkındaki kanunu ya meclise iade eder ya da halk oylamasına sunar. Erdoğan, anayasanın kendisine verdiği yetkilerden anayasa değişikliği hakkındaki kanunu 10 Şubat 2017’de onaylayıp halkoylamasına sunma yetkisini kullanmıştır⁵⁶⁸. Böylece 21 Ocak 2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanun 11 Şubat 2017’de Resmi Gazete’de yayımlanarak halkoyuna sunulmuştur. 16 Nisan

hiçbirinin anayasa değişikliğini görerek imza atmadığını belirtmektedir. Bu milletvekillerine AK Parti ve MHP’nin başkanlık görüşmeleri sırasında teklifin zaman kaybedilmeden meclise sunulması için boş kağıt imzalatılmıştır. Yarbay, s.46.

⁵⁶⁶ TBB (Erişim) <http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/pdf/anayasadegisikligikanunteklifi.pdf>, 20 Aralık 2018.

⁵⁶⁷ Yapılan oylamaya ilişkin ayrıntılı bilgi için bk. (Erişim) <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, 10 Aralık 2018.

⁵⁶⁸ Referandumla ilgili ayrıntılı bilgi için bk. (Erişim) <https://www.sabah.com.tr/gundem/2017/02/09/referandum-ne-zaman-olacak-bakan-bozdag-referandumun-ongoruldugu-tarihi-acikladi>, 10 Aralık 2018; Coşkun, s.6-7.

2017 tarihinde yapılan referandumda anayasa değişikliği evet oylarının kullanılan oyların %51,41'ini oluşturmasıyla kabul edilmiştir⁵⁶⁹.

Bütün bu anayasa yapım süreci 15 Temmuz 2016 darbe girişiminin ardından ilan edilen OHAL süresi içerisinde gerçekleşmiştir. Başkanlık sistemi tartışmaları gündeme alınıp partiler arasındaki görüşmeler yapılırken, anayasa değişikliği maddeleri mecliste ele alınıp oylanırken ve en önemlisi bu değişiklik referanduma sunulurken Türkiye'de OHAL uygulaması bulunmaktaydı. Bu durum demokratik olmadığı gerekçesiyle eleştirilmiştir. Venedik Komisyonu tarafından durumun demokrasi standartlarıyla bağdaştırılması bakımından iki yol önerilmiştir. Bunlardan ilki referandumun OHAL döneminde yapılması kaçınılmazsa siyasi özgürlükler üzerindeki sınırlamaların kaldırılmasıdır. Kısıtlamaların kaldırılamaması ihtimaline karşılık verilen ikinci öneri ise referandumun OHAL'in bittiği bir zamana veya en azından kısıtlamaların uygulanamayacağı bir zamana ertelenmesidir⁵⁷⁰.

16 asıl, 2 geçici maddeden oluşan anayasa değişikliğinin hepsi doğrudan hükümet sistemine ilişkin değildir. Bazı değişiklikler başkanlık sistemine geçişin zorunlu sonucuyken diğerleri hükümet sistemi değişikliği bakımından zorunluluk arz etmemektedir⁵⁷¹. Çalışmanın amacı Türkiye'de uygulanan hükümet sistemlerini incelemek olduğundan 2017 Anayasa değişikliği toptan değil ayrıntılı olarak yasama, yürütme organlarının oluşumu, görevleri ve bunlar arasındaki ilişkiler bakımından incelenecektir. Ardından yargı organının düzenlenişine de kısaca yer verilecektir.

2.1. 2017 Anayasa Değişikliğine göre Yasama, Yürütme ve Yargı Organlarının Düzenlenişi

Hükümet sistemlerinde belirleyici olan yasama ve yürütme organları ve bu organların birbirleriyle olan ilişkisidir. Bu tasnifte yargı organının bu iki kuvvetten daima ayrı olduğu kabul edilir. Bu başlık altında 2017 Anayasa değişikliği sonrasında oluşturulan sistemde yasama ve yürütme organları ele alınacaktır. Yargı

⁵⁶⁹ Seçim sonuçlarıyla ilgili ayrıntılı bilgi için bk. (Erişim) <https://www.sabah.com.tr/secim/16-nisan-2017-referandum/>, 20 Aralık 2018.

⁵⁷⁰ Venedik Komisyonu, s.544-553.

⁵⁷¹ Hükümet sistemi için zorunlu olan ve olmayan değişikliklerle ilgili ayrıntılı bilgi için bk. Abdurrahman Eren'in kendi sitesinde bulunan "Başkanlık Sistemi 1- Genel Değerlendirme" adlı yazısından yararlanılarak aktarılmıştır. Abdullah Eren, **Başkanlık Sistemi 1- Genel Değerlendirme**, (Erişim) <http://kanuniesasi.com/index.php/kose-yazilari/37-baskanlik-sistemi-1-genel-degerlendirme>, 22 Şubat 2019.

organının düzenlemesine ise bu iki organdan ayrılık gösterip göstermediğinin tespit edilmesi amacıyla kısaca değinilecektir.

1982 Anayasası'nın ilk halinde de olduğu gibi, 2017 Anayasa değişikliği sonrasında da yasama organı tek meclisli bir parlamentodan oluşmaktadır. Ancak Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kuruluşunu düzenleyen 75. maddede 550 olarak düzenlenen meclisin üye sayısı 600'e çıkarılmıştır⁵⁷². Milletvekillerinin seçilme yeterliliğini düzenleyen 76. maddedeki seçilme yaşının 25 olduğuna ilişkin hüküm değiştirilmiş, seçilme yaşı 18'e indirilmiştir. Yine seçilme yeterliliğini düzenleyen hükümlerden yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmamış olanların milletvekili seçilemeyeceği şeklindeki hüküm, askerlikle ilişkili olanların milletvekili seçilemeyeceği şeklinde değiştirilmiştir. Böylece geçerli bir sebebe dayanarak askerliğini tecil ettiren kişiler milletvekili seçilebilecektir⁵⁷³.

⁵⁷² CHP, milletvekili sayının artırılmasını anayasa değişikliğinin meclisten daha kolay geçebilmesi adına mevcut vekillere verilen rüşvet olarak tanımlarken; AK Parti değişiklik ile milletvekili sayısının AB standartlarına uygun hale getirildiğini savunmuştur. Buna göre, vekil başına düşen seçmen sayısı AB ülkelerinde 40.497 iken; Türkiye'de 103.544'tür. Keza vekil başına düşen nüfus AB ülkelerinde 53.764 iken; Türkiye'de 143.166'dır. Coşkun'a göre mevcut sistemde milletvekili sayısı artırılarak seçmenle milletvekilleri arasında sağlıklı bir temsil ilişkisi sağlanamaz. İyi bir temsil ilişkisi sağlamak için seçim sisteminin değiştirilmesi, dar bölgeli iki turlu seçim sistemine geçilmesi gereklidir. Türkiye'de seçmenle milletvekillerini uzaklaştıran diğer faktörler ise %10 barajı ve milletvekillerinin belirlenmesinde tabanın etkili olmaması, adayların tamamının partinin genel merkezi tarafından belirlenmesidir. Coşkun, s.8. Kuzu'ya göre bu düzenlemeyle temsiliyet genişleyecek, artan nüfusun mecliste temsili sağlanacak, vatandaşlar kendi illerinde daha fazla temsilciye sahip olacak ve siyasette daha fazla temsil imkanı sağlanacaktır. Kuzu, *Her Yönü ile Başkanlık Sistemi*, s.200. Esen temsilci sayısının artırılmasının ülke nüfusunun daha adil temsiliyi sağlamak açısından demokratik bir yöntem olduğunu kabul etmekle beraber Türkiye'de böyle bir düzenlemeye ihtiyaç duyulmadığını Türkiye'den daha kalabalık nüfusa sahip ülkelerle yaptığı şu karşılaşmadan yola çıkarak ifade ediyor. Buna göre, 325 milyon nüfuslu ABD'de Temsilciler Meclisi 435.112 milyon nüfuslu Meksika'da Milletvekilleri Kongresi 500.201 milyon nüfuslu Brezilya'da meclis 513.145 milyon nüfusa sahip Rusya Federasyonu'nda ise Duma 450 milletvekilinden oluşmaktadır. Selin Esen, "2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi", *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı 4, 2016, s.45-46.

⁵⁷³ Kuzu'ya göre bu değişiklikteki esas amaç genç bir nüfusa sahip olan Türkiye'de seçme hakkına sahip olanların seçilme hakkından mahrum edilmemesidir. Bu değişiklikte beraber gençlere siyasette alan açılacak, seçme ehliyetine sahip olanlar seçilme ehliyetine de sahip olacaklar, gençlerin bakış açısı siyasete daha fazla yansıtılacak, siyasete hareket gelecek ve gençler erken yaşlarda siyasi tecrübe sahibi olacaklardır. Kuzu, *Her Yönü ile Başkanlık Sistemi*, s.200. Esen ise Almanya, Danimarka, Fransa (yalnızca Milli Meclis), Hollanda, Norveç ve Avustralya gibi bazı demokratik ülke örneklerinde milletvekili seçilme yaşının 18 olarak düzenlendiğini, bu bakımından değişikliğin liberal demokratik ülkelerdeki eğilimi yakaladığının ileri sürülebileceğini belirtmiştir. Esen, *2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi*, s.46. TBMM Araştırma Komisyonu'nun verilerine göre ise 186 ülkeden 8 tanesi 30'u; 60 tanesi 25'i; 45 tanesi ise 18'i seçilme yaşı olarak kabul etmektedir. Coşkun değişikliği başlıca üç konuda eleştirmiştir. Bunlardan ilki, siyasetin mesleki bilgiye, hayat tecrübesine ve sosyal birikime sahip olunarak girilmesi gereken bir faaliyet olması gerektiğinden bahisle milletvekili seçilebilmek için 18 yaşın erken olduğudur. İkincisi, seçme hakkı ile seçilme hakkının paralel tutulmasıdır. Bu doğrultuda seçme hakkının varlığı her makama doğrudan seçilme hakkını vermez. Üçüncüsü de seçme yaşının 18'e indirilmesine karşılık zorunlu askerliğin olmasının çeşitli sorunlara yol açabilecek olmasıdır. Coşkun, s.9-10.

2017 Anayasa değişikliğinin yasama organı açısından getirdiği bir diğer yenilik “Türkiye Büyük Millet Meclisinin Seçim Dönemi” başlıklı 77. madde’nin “Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanının Seçim Dönemi” şeklinde değiştirilmesidir. Bu değişiklikle TBMM seçimleriyle cumhurbaşkanlığı seçimleri aynı günde yapılacak, böylece meclisin görev süresi cumhurbaşkanınıninkiyle aynı olacaktır. Böylece TBMM seçim dönemi 4 yıldan 5 yıla çıkarılmıştır. Bu maddeyle bağlantılı olarak TBMM ile ilgili yapılan en önemli değişiklik, seçimlerin yenilenmesini düzenleyen 116. maddedir. Değişiklikle beraber TBMM’nin 3/5 çoğunlukla seçimlerin yenilenmesine karar verebileceği düzenlenmiştir. TBMM bu kararı alması durumunda, cumhurbaşkanlığı seçimleriyle TBMM genel seçimleri birlikte yenilenecektir.

TBMM’nin faaliyetlerini düzenleyen 93. maddede yapılan değişiklikle meclisin ara verdiği yahut tatilde olduğu dönemde doğrudan veya bakanlar kurulunca toplantıya çağrılacağı hükmü kaldırılmıştır. Böylece meclis ara verdiği dönemlerde ya da tatilde olduğunda meclisi toplantıya çağırarak kişiler içerisinden yeni sistemde olmayan bakanlar kurulu çıkarılmıştır. Bu dönemde, cumhurbaşkanının ve meclis başkanının doğrudan doğruya; meclis başkanının meclis üyelerinin 1/5’inin yazılı istemi üzerine meclisi toplantıya çağırma hakkı halen devam etmektedir.

Anayasa yapım sürecinde eskine nazaran bir değişiklik öngörülmemiştir. Bununla beraber kanun yapım ve değiştirilmesi sürecinde yürütme organının kullandığı kanun tasarıları kaldırılmıştır. Yeni sistemle beraber, bütçe hariç, kanun yapılmasını sadece meclis teklif edebilir. TBMM’nin görev ve yetkilerini düzenleyen 87. maddeden yeni sistemde bakanlar kurulunun olmamasının bir sonucu olarak meclisin bakanlar kurulunu denetleme, bakanlar kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilme, kanun tasarılarını görüşme ve kabul etme yetkileri çıkarılmıştır. Başkanlık sistemindeki sert kuvvetler ayrılığına, yasama ile yürütmenin görev ve faaliyetlerinde ayrı olmasına uygun olarak yürütmenin meclise kanun tasarısı sunma yetkisi kaldırılmıştır. Kuzu, kanunları hükümetin değil milletvekillerinin teklif etmesinin meclisi güçlendireceğini ifade etmektedir. Kuzu’ya göre değişiklikle beraber kanun yapımında meclis iradesi ön plana çıkacaktır. Teorik olarak yürütmenin kanun teklif edemeyecek olması kuvvetlerin ayrıldığı görüntüsünü verse de uygulamada iktidar partisinin lideri konumunda bulunan cumhurbaşkanı milletvekillerini yönlendirerek istediği kanunları meclisten kolayca geçirebilir. Ayrıca değişiklikle beraber meclise

HSK'ya (eski adıyla HSYK'ya) üye seçme hakkının verilmesi olumlu bir özellik olarak vurgulanmaktadır⁵⁷⁴.

Yasama organının esas görevlerinden diğeri olan hükümetin denetlenmesi ve bu amaçla kullanılan araçlar konusunda birtakım değişiklikler yapılmıştır. TBMM'nin bilgi edinme yollarını düzenleyen 98. maddenin "A. Genel Olarak" şeklindeki başlığı kaldırılmıştır. Meclis, eski haliyle yürütmeyi sözlü ve yazılı soru, meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve meclis soruşturması yollarıyla denetleyebiliyorken; değişiklikten sonraki haliyle gensoru ve sözlü soru araçları kaldırılmıştır. Yazılı sorunun ise sadece cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yöneltilebileceği düzenlenmiştir.

Yasama organının ardından 2017 Anayasa değişikliği sonrası yürütme organını ele almak gerekmektedir. Zira bir ülkede uygulanan hükümet sisteminin belirlenmesinde etkili olan hususlar yürütme organının yapısı, göreve gelişi ve görevden ayrılışıyla yakından alakalıdır. 2017 Anayasa değişikliğiyle beraber yürütme organının cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulundan oluşan düalist yapısı değiştirilmiş, sadece cumhurbaşkanının oluşturduğu monist bir yürütme organı benimsenmiştir. Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmekte, seçildikten sonra meclisten güvenoyu alması gerekmemektedir. Cumhurbaşkanının görevden ayrılması ise kendisinin veya meclisin üye tam sayısının 3/5 çoğunluğunun seçimleri yenilemesine karar vermesiyle olmaktadır. Eski haline göreyse meclis, seçimlerin yenilenmesi kararını basit çoğunlukla verebilmekteydi. Kısaca bu şekilde düzenlenen yürütme organı, 2017 Anayasa değişikliği ile hayli farklı bir organ haline gelmiştir.

Yürütme organındaki farklılaşmaya cumhurbaşkanının niteliklerini ve tarafsızlığını düzenleyen maddeyi ele alarak başlamak yerinde olacaktır. 101. maddenin kenar başlığı "Nitelikleri ve Tarafsızlığı" iken "Adaylık ve Seçimi" şeklinde değiştirilmiştir. Maddede yapılan değişiklikle cumhurbaşkanının seçim usulünde bazı farklılıklar yapılmıştır. Buna göre, en son yapılan genel seçimlerde toplam geçerli oyların tek başına veya birlikte en az %5'ini almış olan siyasi partilere (eski halinde

⁵⁷⁴ Kuzu, *Her Yönü ile Başkanlık Sistemi*, s.200-205.

oyların %10'unu almış olan siyasi partilere), en az yüz bin seçmene ve siyasi parti gruplarına (eski halinde 20 milletvekiline) aday gösterebilme hakkı tanınmıştır⁵⁷⁵.

Cumhurbaşkanı, doğrudan halk tarafından seçilerek göreve gelir ancak 5 yıl kesintisiz olarak görevde kalacağına garantisizdir. “Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanı Seçimlerinin Yenilenmesi” adlı 116. maddenin başlığı yeni sistemde seçimlerin beraber yapılmasına bağlı olarak “Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanı Seçimlerinin Yenilenmesi” olarak değiştirilmiştir. Buna göre seçimlerin yenilenmesine iki türlü karar verilebilir. İlki, yukarıda bahsedilen, meclisin 3/5 çoğunlukla seçimlerin yenilenmesine karar verebilmesi halidir. Bu durumda cumhurbaşkanı seçimleri de meclis seçimleriyle beraber yenilenecektir.

Seçimlerin yenilenmesinin bir diğer şekli seçimlerin cumhurbaşkanı tarafından hiçbir koşul aranmadan yenilenmesi halidir. Bu durumda cumhurbaşkanlığı seçimleri de meclis seçimleriyle beraber yenilenecektir. Anayasanın eski halinde cumhurbaşkanının seçimleri yenilemesi için bazı şartların gerçekleşmesi gerekirken, değişiklikten sonraki haline göre cumhurbaşkanı hiçbir sebep aranmaksızın seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Cumhurbaşkanının bu karar alması halinde kendi görevi de sona erecektir.

Cumhurbaşkanının seçilme ve görevden ayrılış şekli belirtildikten sonra cumhurbaşkanının niteliklerinden, görev ve yetkilerinden de bahsetmek gerekir. 101. maddede yer alan, cumhurbaşkanı seçilen kişinin partisiyle ilişkisinin kesileceği yönündeki hüküm kaldırılmıştır⁵⁷⁶. Maddeye ayrıca cumhurbaşkanının tarafsız olacağına ilişkin hüküm konulmamıştır⁵⁷⁷. Bununla beraber cumhurbaşkanının “Andiçmesi” başlıklı 103. maddede düzenlenen cumhurbaşkanının seçildikten sonra edeceği yemine geçen tarafsızlık kelimesine dokunulmamıştır. Doktrinde 103. maddede geçen cumhurbaşkanının görevini tarafsızlıkla yerine getireceği ifadesinin

⁵⁷⁵ Partilerin aday gösterebilmesi için gereken çoğunluğun indirilmesi olumlu karşılanırken; milletvekillerinin parti başlığı altında olmadan bağımsızca aday belirleyebilmesinin kaldırılması, cumhurbaşkanının taraflı ve partili olmasına bir vurgu olarak gözükmekte, milletvekillerinin aday belirlemede serbest iradelerinin silinip parti genel başkanlarının iradelerinin ön plana çıktığı noktalarında eleştirilmektedir. Coşkun, s.13.

⁵⁷⁶ Venedik Komisyonu'na göre tek başına bu değişik siyasi partizanlığın arzu edildiğinin bir sinyalidir. İlgili değişikliğin referandumdan hemen sonra yürürlüğe girecek olması, mevcut sistem içerisinde farklı esaslara dayanılarak seçilmiş cumhurbaşkanı için yanlış bulunurken, bunun amacının cumhurbaşkanının partisindeki resmi görevine bir an önce başlayabilmesi olduğu belirtilmektedir. Venedik Komisyonu, s.558.

⁵⁷⁷ Esen, *2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi*, s.52.

metinden çıkarılmamasının bir çelişki yarattığı belirtilmektedir⁵⁷⁸. Ancak bu ifade çelişki yaratmaması açısından cumhurbaşkanının görevini yerine getirirken hiçbir kişi ve kurumu kayırmayacağı, cumhurbaşkanının yürütmeyle ilgili işlerinde tarafsız olması gerektiği şeklinde yorumlanabilir.

Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 104. madde önemli değişikliklere uğramıştır. Getirilen sisteme uygun olarak yürütme yetkisinin cumhurbaşkanına ait olduğu, ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında meclise mesaj verebileceği, milli güvenlik politikalarını belirleyip gerekli tedbirleri alabileceği, cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanları ve üst kademe yöneticilerini atayıp görevlerine son verebileceği düzenlenmiştir⁵⁷⁹. Bunların yanında, kanunların cumhurbaşkanınca yayımlanmasını düzenleyen 89. maddede, meclisin cumhurbaşkanının geri gönderdiği kanunların yayımlanması için kanunu aynen kabul etmesi yeterliyken, değişiklik sonrası üye tamsayısının salt çoğunluğu ile kabul etmesi gerekliliği getirilmiştir. Böylece değişiklik öncesi cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisi sadece geciktirici bir işlemken, değişiklikle beraber güçleştirici veto halini almıştır⁵⁸⁰.

Getirilen sistemle uyumlu olarak bakanlar kurulunun çıkardığı kanun hükmünde kararname ve tüzük; Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'nin kuruluşu, teşkilatı ve çalışma esaslarını düzenlemek için çıkarılan cumhurbaşkanlığı kararnamesi⁵⁸¹;

⁵⁷⁸ Coşkun, s.14.

⁵⁷⁹ Latin Amerika ülkelerinin bazılarında üst kademe yöneticilerini atayıp görevden alma yetkisi başkanla parlamento arasında paylaştırılmışken; bazılarında üst kademe yöneticilerinin atanması noktasında yürütmeye geniş yetkiler verilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bk. Tunç, *Türk Anayasa Hukuku*, s.218.

⁵⁸⁰ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s.298. Kanunların cumhurbaşkanınca yayımlanmasını düzenleyen 89. maddede, meclisin cumhurbaşkanının geri gönderdiği kanunların yayımlanması için kanunu aynen kabul etmesi yeterliyken, değişiklik sonrası üye tamsayısının salt çoğunluğu ile kabul etmesi gerekliliği getirilmiştir. Böylece değişiklik öncesi cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisi sadece geciktirici bir işlemken, değişiklikle beraber güçleştirici veto halini almıştır. Kuzu, *Her Yönü ile Başkanlık Sistemi*, s.200. TBB bu düzenlemeyle ilgili notunda yürütme lehine büyük bir dengesizlik yaratıldığını iddia etmektedir çünkü bir yandan cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yasamada etkili olan cumhurbaşkanı diğer yandan kanunların çıkarılmasında güçleştirici veto yetkisini kullanmaktadır.

TBB

(Erişim)

<http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/pdf/anayasadegisikligikanunteklifi.pdf>, 20 Aralık 2018. ABD'de başkanın veto ettiği bir kanunun tekrar kabul edilebilmesi için iki mecliste de ayrı ayrı 2/3 çoğunluklarının sağlanması gerekmektedir. Bu durumda salt çoğunluk normal bir düzenleme gibi gözükse de yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirinden sert bir şekilde ayrıldığı, başkanın parlamentoyu etkileyebilecek önemli yetkilerinin bulunmadığı ABD ile cumhurbaşkanının fesih, tek başına atama, kararname gibi önemli yetkilerinin bulunduğu yeni sistemde veto yasamayı dengelemek için kullanılacak bir silah olarak düşünülemez.

⁵⁸¹ 2017 değişikliği ile beraber 107. maddede düzenlenen cumhurbaşkanlığı kararnamesinin eski sistemdeki tek örneği olup yeni sistemdeki cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden epey farklı olan Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceğine ilişkin hüküm ilga edilmiştir. İlga edilen bu hüküm eski sistemde yürütmenin yasama organının bir tasarrufu

cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulunun çıkardığı olağanüstü hal kanun hükmünde kararname yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni sistemde yürütmenin kullandığı düzenleyici işlemler cumhurbaşkanının çıkardığı cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve bunun yanında kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla çıkarılan yönetmeliklerdir⁵⁸². Olağanüstü hallerde de olağanüstü hal kanun hükmünde kararname yerine cumhurbaşkanının çıkardığı olağanüstü hal cumhurbaşkanlığı kararnamesi getirilmiştir.

Anayasa değişikliğiyle cumhurbaşkanına kararname çıkarma yetkisi verildiği yukarıda belirtildi. 104. maddedeki bu düzenlemeye göre anayasanın birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Bunun yanında anayasada münhasıran kanunla düzenleneceği öngörülen konularda ve kanunda açıkça düzenlenen konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz⁵⁸³. Çatışma

olmaksızın ilk elden kural koyabileceği ayrık iki halden birisini oluşturmaktadır. Yeni sistemdeki cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle eski sistemde 107. maddede düzenlenen cumhurbaşkanlığı kararnamesinin farkları için bk. Arduçoğlu, s.47. 2017 Anayasa değişikliği öncesi 107. maddede düzenlenen, kaynağını anayasadan alıp özerk düzenleme alanı oluşturan cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle ilgili ayrıntılı bilgi için bk. Salih Taşdöğen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Sayı 65, 2016, s.937-966.

⁵⁸² Aydoğdu, cumhurbaşkanının yürütme yetkisini kullanırken bireysel işlemler yapabileceğini, bu yetkisini bireysel idari işlemler vasıtasıyla kullanacağını belirtmiştir. Keza cumhurbaşkanı 06.09.2018 tarihli 30527 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2018/160 sayılı cumhurbaşkanlığı kararı ile birel işlem olan rektör atamasını gerçekleştirmiştir. Yasin Aydoğdu, “Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Tarafından Çıkarılan Karar, Kararname ve Diğer Düzenleyici İşlemler ile Bunların Türk Hukuk Sistemindeki Yeri”, *Uluslararası Marmara Fen ve Sosyal Bilimler Kongresi*, Kocaeli, 2018, s.729. Hukukumuzda süregelen uygulama kararnamelerle birel işlemlerin de yapılmasıdır. Ülgen ve Şirin buradan yola çıkarak cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile bireysel ve genel düzenleyici işlemler yapılabileceğini bu sebeple de denetimlerinin de bu şekilde olması gerektiğini ifade etmektedirler. Buna göre düzenleyici işlemlerin yapıldığı cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin AYM’de denetimi uygunken, bireysel işlemlerin yapıldığı cumhurbaşkanı kararnamelerinin denetiminin idari yargıda yapılması daha uygundur. Bu konuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bk. Özen Ülgen, Tolga Şirin, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ≠ Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *Güncel Hukuk Dergisi*, Mart-Nisan 2018, s.30-32. Tunç, Anayasada birel kararnamelerle kanun gücünde olan diğer kararnameler hakkında bir ayırım yapılmamasının bir eksiklik olduğunu belirtmiştir. Tunç, *Türk Anayasa Hukuku*, s.229.

⁵⁸³ Anayasamızda münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konular şeklinde bir belirleme yoktur. Ancak bu konudaki genel eğilim bazı maddelerin yazılış şeklinin o konuda yürütmeye yetki verilmediği yönünde yorumlanmasıdır. Örneğin, sosyal ve ekonomik haklar içerisinde olsa dahi 56. maddenin son fıkrasında “sağlık hizmetlerinin yaygın bir şekilde yerine getirilmesi için kanunla genel sağlık sigortası kurulabilir” ibaresi yer almaktadır. Buradan yola çıkarak genel sağlık sigortasının sadece kanunla düzenlenebileceği sonucuna varılabilir. Açık düzenlemenin yanında suçta ve cezada kanunilik, verginin kanuniliği, idarenin kanuniliği gibi temel prensipler sayma yoluyla belirtilmiştir. Fakat diğer kanunilik güvencelerinin bunlardan farkı net bir şekilde ortaya konulmamıştır. Anayasa Mahkemesi birkaç kararında münhasıran kanunla düzenlenmeden söz etmişse de belirtildiği gibi Anayasa’da bu yönde bir düzenleme yoktur. Dolayısıyla buradan anayasanın kanunla düzenlenmesini öngördüğü her konunun kararname ile düzenlenemeyeceği sonucuna ulaşmaktayız. Anayasa’dan hangi konuların münhasıran kanunla düzenlenebileceğine ilişkin yapılan tespit ve konuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bk. Arduçoğlu, s.38-44; Ülgen, s.28-33.

durumunda yani cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümlerin bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır. Meclis, cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen bir konuyu kanunla tekrar düzenlerse⁵⁸⁴ o konudaki cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir⁵⁸⁵. Anayasada cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği belirtilen konular şunlardır⁵⁸⁶: Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile üst kademe yöneticilerini atama ve görevden alma yetkisine sahip olan cumhurbaşkanı bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları ve bunun yanında bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması⁵⁸⁷.

Kanun hükmünde kararnamelerden farklı olarak yetki kanunu olmadan çıkarılan cumhurbaşkanlığı kararnameleri⁵⁸⁸, yayımlandıktan sonra da meclisin onayına sunulmaz. Kararnameler bu şekilde meclisin onayından geçmese de Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabidir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin denetimi soyut ve somut norm denetimi olmak üzere iki şekilde yapılır. Kararnamelerin şekil

⁵⁸⁴ Böyle bir durumda cumhurbaşkanının bu kanunu veto ederek çıkmasını önlemeye çalışabileceği, kanunun meclisten yeterli çoğunluğu alarak veto engelini aşması halinde de cumhurbaşkanı tarafından iptal istemiyle AYM'ne götürüleceği belirtilmektedir. Arduçoğlu, s.38.

⁵⁸⁵ Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin genel özellikleri kısaca: Yürütme yetkisine ilişkin bütün konularda çıkarılabilecek olması, Anayasa'nın ikinci kısmının üçüncü bölümünde yer alan sosyal ve ekonomik haklar ve ödevleri düzenlenebilecek olması, anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda ve kanunla açıkça düzenlenen konularda çıkarılamayacak olması, aynı konuda kanun çıkarılması halinde hükümsüz hale gelecek olması ve son olarak da cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümlerinin uygulanacak olmasıdır. Artuk Arduçoğlu, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı 3, 2017, s.34. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile ilga edilen KHK'lar arasındaki benzerlikler ve farklar için bk. Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s.250-251.

⁵⁸⁶ Anayasa'da sadece yasalarla düzenlenebileceği belirtilen alanlar ve münhasıran cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yetki alanına giren konularla hem yasa hem de cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebileceği belirtilen alanlarla ilgili ayrıntılı bilgi için bk. Tunç, *Türk Anayasa Hukuku*, s.223-224.

⁵⁸⁷ Anayasa'da bu konuların kararnameyle düzenleneceği belirtilmekle beraber; kanunla düzenlenemeyeceği yönünde bir hüküm de yoktur. Yasama yetkisinin genelliği ve asliliğinden hareketle bu konuların kanunla da düzenlenebileceğini kabul etmek gerekir. Arduçoğlu, cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği belirtilen konularda kanun çıkarılamaz gibi bir ifadenin olmaması sebebiyle bu konularda kanun çıkarılabileceğini ancak bu düzenlemenin idarenin kanuniliği ilkesi ile bağdaşmadığını belirtmektedir. Arduçoğlu, s.37, 44. Ayrıca bk. Tanör, Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, s.438. Tunç'a göre ise Anayasa'da sadece cumhurbaşkanının yetki alanına giren işlemlerin düzenlenmesi yasamanın genelliği ilkesinden bir sapmadır. Tunç, *Türk Anayasa Hukuku*, s.225.

⁵⁸⁸ Kararnamelerin yürürlüğe girmeden önce AYM'nin denetimine sunulması ya da meclisin onayından geçmesi gibi önleyici denetim mekanizmalarının öngörülmesi hukuka aykırılıkların ortaya çıkmadan önlenmesi amacıyla önerilmektedir. Esen, *2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi*, s.57-58; Tunç, *Türk Anayasa Hukuku*, s.233. Ülgen tarafından, cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin çıkarılmadan önce Danıştay'a gönderilerek, bağlayıcı olmamak şartıyla, Danıştay'dan görüş alınması kararnamelerin hukuki niteliğinin artırılması bakımından faydalı bir fikir olarak sunulmaktadır. Ülgen, s.33. Venedik Komisyon'u da cumhurbaşkanlığı kararnameleri hakkında Danıştay'dan görüş alınması gerektiği kanaatindedir. Venedik Komisyonu, s.579.

ve esas bakımından anayasaya uygunluğu, cumhurbaşkanının, mecliste en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubunun ve meclisin üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyenin anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'nde doğrudan doğruya iptal davası açmasıyla yapılır. Olağanüstü hal cumhurbaşkanlığı kararnameleri için olağan dönemde geçerli olan konu sınırlaması geçerli değildir. Bu kararnameler kanun hükmündedir ve yayımlandıktan sonra meclis onayına sunulurlar. Denetimin meclise bu şekilde 3 aylık bir süre verilerek kısıtlanması doktrinde olumlu karşılanmaktadır. Olağanüstü hallerde çıkarılacak cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin en çok eleştirildiği nokta ise AYM tarafından denetlenemeyecek olmasıdır⁵⁸⁹. Bu durum hukuk devleti ilkesine aykırı olması bakımından eleştirilmektedir⁵⁹⁰. Kuzu ise OHAL ilanının ve kararnamelerinin meclisin onayına sunulduğunu, meclisin OHAL'i uzatma, kısaltma ve kaldırma yetkilerinin olduğunu ve bu yetkilerin meclisin denetleme gücünü ve sorumluluğunu ön plana çıkardığını ifade etmektedir⁵⁹¹.

Yine benimsenen hükümet sistemine paralel olarak cumhurbaşkanının sorumluluğu yeniden düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı, 105. maddede düzenlenen meclis soruşturması usulüyle cezai olarak sorumlu tutulmaktadır. Yeni benimsenen sisteme paralel olarak parlamenter hükümet sisteminin ana ilkelerinden birisi olan karşı imza kuralı kaldırılmıştır. Eski haliyle cumhurbaşkanı sadece vatana ihanetten dolayı sorumluyken değişiklikten sonraki haliyle yetkisine paralel olarak sorumluluğu da artmıştır. Şimdiki haliyle cumhurbaşkanı sadece vatana ihanetten sorumlu değildir. Cumhurbaşkanı hakkında herhangi bir suç işlediği hakkında önerge verilebilir. Maddede cumhurbaşkanının işlediği suçun göreviyle alakalı olup olmaması yönünde bir ayırım yapılmamıştır. Bu durumda, cumhurbaşkanı göreviyle ilgili olmayan bir suç işlediğinde, her ne kadar bu suç ağır bir suç olup suçüstü haline girse de, yargılanması için mecliste aynı çoğunlukların sağlanması gerekmektedir. Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma şu şekilde işlemektedir. Üye tam sayısının salt çoğunluğuyla soruşturma açılması istenilebilir. Üye tam sayısının 3/5'inin gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verilebilir. Bu şekilde hakkında soruşturma açılan cumhurbaşkanı hakkında mecliste oluşturulan komisyon bir rapor hazırlar. Bu

⁵⁸⁹ İbrahim Kaboğlu, "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi", *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı 4, 2016, s.41. Ayrıca bk. Ülgen, s.26.

⁵⁹⁰ Esen, *2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi*, s.61.

⁵⁹¹ Kuzu, *Her Yönü ile Başkanlık Sistemi*, s.204.

raporun genel kurulda oylanması sonucu, üye tam sayısının 2/3'ünün kararıyla cumhurbaşkanı yüce divana sevk edilir. Cumhurbaşkanının görevi yüce divana sevk edilmesiyle değil, yüce divanda seçilmeye engel bir suçtan hüküm giymesiyle sona erer⁵⁹².

“Bütçenin hazırlanması ve uygulanması” başlıklı 161. madde “Bütçe ve kesinhesap” adını almıştır. Değişiklikle bütçe ve kesinhesap kanunları bütçeyi düzenleyen maddede bir arada yer almıştır. 161’den 164’e kadar olan maddeler 161. maddede toplanmıştır. “Bütçenin görüşülmesi” başlıklı 162. madde, “Bütçelerde değişiklik yapılabilme esasları” başlıklı 163. madde ve “kesinhesap” başlıklı 164. madde ilga edilmiştir. Bütçe kanunu düzenleyen maddenin en çok tartışılan kısmı şudur: *“Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, malî yılbaşından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Bütçe teklifi Bütçe Komisyonunda görüşülür. Komisyonun ellibeş gün içinde kabul edeceği metin Genel Kurulda görüşülür ve mali yılbaşına kadar karara bağlanır. Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilerek uygulanır.”* Değişikliğe göre bütçe kanun teklifini hazırlayıp meclise sunma yetkisi cumhurbaşkanındır. Bütçe Kanunu’nun mecliste onaylanamaması durumunda geçici bütçe hazırlanır, geçici bütçenin de hazırlanamaması durumunda bir önceki yılın bütçesi arttırılarak uygulanır⁵⁹³.

“Olağanüstü yönetim usulleri” adlı 119. madde başlığı “Olağanüstü hal yönetimi” şeklinde değiştirilmiştir. Değişiklikle olağanüstü hal ilan sebepleri sıkıyönetim halini de kapsayacak şekilde aynı maddede toplanmıştır. Böylece olağanüstü yönetim usulü olarak sadece olağanüstü hale yer verilmiş fakat kapsamı sıkıyönetimi de içine alacak şekilde genişletilmiştir. Bu sebeple olağanüstü hali düzenleyen 120. ve 121. maddeler ve sıkıyönetimi düzenleyen 122. madde ilga edilmiştir. Anayasa’nın eski halinde cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulu olağanüstü hal ilan

⁵⁹² Ayrıntılı bilgi için bk. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s.671-682, 815-821. Ayrıca bk. Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s.301-303.

⁵⁹³ Esen, getirilen bu düzenlemeyle TBMM’nin en önemli denetim yetkilerinden biri olan bütçenin kabulü ve denetimi yetkisinin etkisiz hale getirildiğini ifade etmektedir. Cumhurbaşkanına tanınan bu yetki sert güçler aykırılığı ilkesine aykırıdır. ABD’de başkanın Kongre’ye doğrudan bütçe ve kesinhesap kanun teklifi sunamayacağından hareketle bu durumun başkanlık sistemine uygun olmadığı ifade edilmektedir. Esen, *2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi*, s.57-58.

edebiliyorken şimdiki haliyle cumhurbaşkanı tek başına olağanüstü hal ilan edebilir⁵⁹⁴.

Benimsenen sistemde, yürütme organının başında bulunan cumhurbaşkanı, görevlerini kendisinin atayacağı cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlarla beraber yerine getirecektir. Ancak eski sistemden farklı olarak bu kişiler bireysel olarak ve doğrudan cumhurbaşkanına bağlı olup, cumhurbaşkanı tarafından atanıp görevden alınırlar. 106. maddede cumhurbaşkanının seçildikten sonra bir veya daha fazla cumhurbaşkanı yardımcısı atayabileceği belirtilmiştir. Cumhurbaşkanına yürütme faaliyetini yerine getirirken yardımcı olacak olan bakanlar ve cumhurbaşkanları yürütme organının doğrudan başkana bağlı olarak hareket eden diğer üyeleridir. Anayasa değişikliğine göre, cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde, yenisi seçilene kadar cumhurbaşkanı yardımcısı, cumhurbaşkanlığına vekâlet eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır. 106. maddenin devamında cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların cezai sorumluluğu da düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların sorumlu tutulabilmeleri için gereken çoğunluklar cumhurbaşkanınıninkiyle yani 105. maddede düzenlenen çoğunluklarla aynıdır. Cumhurbaşkanından farklı olarak cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında görevleriyle ilgili olmayan suçlar için meclis soruşturması yolu işletilmez. Bunun yerine bu kişiler yasama dokunulmazlığından yararlanırlar⁵⁹⁵.

Yargıya ilişkin yapılan anayasa değişiklikleri ise kısaca: Yargı yetkisini kullanan mahkemelerin özelliklerine bağımsızlık ibaresinin yanında tarafsız ibaresinin eklenmesi (m. 9)⁵⁹⁶, disiplin mahkemeleri dışında askeri mahkemelerin

⁵⁹⁴ Kuzu, uzatma, kısaltma ve kaldırma yetkileriyle OHAL'i denetleme gücü ve sorumluluğunun mecliste olduğunu belirtiyor. Kuzu, *Her Yönü ile Başkanlık Sistemi*, s.204. Esen, cumhurbaşkanının hiçbir kimsenin ve hiçbir kurumun görüşünü almaksızın olağanüstü hal ilan edebilmesini ve olağanüstü halin kaç kez uzatılabileceği konusunda bir sınır getirmemesini eleştirilmektedir. Esen, *2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi*, s.59-60.

⁵⁹⁵ Tunç, yasama dokunulmazlığından yürütmede görev alan kişilerin yararlanmasının parlamenter sisteme özgü olması sebebiyle bu düzenlemenin başkanlık sisteminin temel mantığıyla uyummadığını belirtmektedir. Tunç, *Türk Anayasa Hukuku*, s.280.

⁵⁹⁶ Kuzu, yargının sadece bağımsız olmasının yetmeyeceğini tarafsız da olması gerektiğini belirtmektedir. Yazara göre bu ibare yargıya güveni artıracak, ilerde yapılacak yargı düzenlemelerinde esas kabul edilecek ve FETÖ benzeri yapılanmaların yargı içinde güç kazanmasını engelleyecektir. Kuzu, *Her Yönü ile Başkanlık Sistemi*, s.204. Tunç ise yargı bağımsızlığının doğal olarak tarafsızlığı da içerdiğini belirtmektedir. Tunç, *Türk Anayasa Hukuku*, s.281. Karşı görüş için bk. Abdülkadir Yıldız, "6771 Sayılı Kanunla Anayasaya Eklene Yargının Tarafsızlığının Anlamı Üzerine", *Adalet Akademisi Dergisi*, Sayı 32, 2017, s.17-31. Küçük'e göre bu anayasa değişikliği ile yargıya ilişkin iyileştirmelerden en önemlisi 9. maddeye tarafsız ibaresinin eklenmesidir. Yazara göre yargının

kurulamaması ve ancak savaş halinde asker kişilerin görevleri ile ilgili olarak işledikleri suçlara ait davalara bakmakla görevli askeri mahkemelerin kurulabileceğinin düzenlenmesi(m. 142)⁵⁹⁷, askeri yargının (m. 145), Askeri Yargıtay'ın (m. 156) ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nin kaldırılması (m. 157), Anayasa Mahkemesi üyeleri arasından Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi üyelerinin çıkarılması (m. 146), Danıştay'ın kanun tasarılarını ve tüzüklerini inceleme yetkisinin kaldırılması (m. 155), Uyuşmazlık Mahkemesi'nin görevi kapsamından askeri yargının çıkarılması (m. 158), Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun adından “Yüksek” kelimesinin çıkarılması, üye sayısının azaltılması ve üyelerin seçim usulünün değiştirilmesi (m. 159)⁵⁹⁸, AYM'nin üye sayısının ve üyelerinin seçilme usullerinin değiştirilmesidir⁵⁹⁹.

2.2. 2017 Anayasa Değişikliğinin Öngördüğü Geçiş Süreci ve Uygulaması

2017'de kabul edilen sistemin tümü halkoylamasıyla beraber değil, anayasa metninin yürürlüğüne ilişkin geçici 18. maddeye göre, parça parça yürürlüğe girmiştir. Bunlardan bir kısmı 16 Nisan 2017'de yapılan halkoylamasıyla beraber, diğer kısmı birlikte yapılacak cumhurbaşkanlığı ve TBMM seçimlerine ilişkin seçim takviminin başladığı tarihte ve geri kalan bütün değişiklikler 24 Haziran 2018'de yapılan seçimler sonucunda cumhurbaşkanının göreve başladığı tarihte yürürlüğe girmiştir.

tarafsızlığı tamamen vicdani bir mesele olmakla birlikte, bu yönde bir vurgunun yapılmasının psikolojik bir etki meydana getireceği açıktır. Küçük'ün yargının tarafsızlığı hakkındaki görüşleri için bk. Adnan Küçük, “Belki de Gerçekleşmesi En Zor Olan Temel İlkelerden Birisi: Yargının Tarafsızlığı”, *Türkiye'nin Siyasal ve Anayasal Rejimi*, Orion Kitabevi, Ankara, 2012, s.557-575.

⁵⁹⁷ Bu maddeyle disiplin mahkemeleri ve savaş hali hariç askeri yargı tümüyle kaldırılmaktadır. Kuzu yargıda birlik getiren bu değişikliğin AB müktesebatına uyumlu ve demokrasi standartlarını yükselten bir uygulama olduğunu belirtmektedir. Kuzu, *Her Yönü ile Başkanlık Sistemi*, s.205. Küçük, daha önce askeri vesayet kurumu olarak işlev gören, yargının bütünlüğünü ihlal eden ve ileri demokrasilerde emsaline pek rastlanmayan askeri yargının sona erdirilmesinin demokratikleşme açısından son derece önem arz ettiğini belirtmiştir. Küçük, *Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye'ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler*, s.177.

⁵⁹⁸ Adından “yüksek” kelimesi çıkarılan kurulun üye sayısı da değiştirilmiştir. Eski haliyle yirmi iki asıl on iki yedek üyesi olan kurulda asıl yedek ayrımı kaldırılarak, kurulun toplam üye sayısı on üç olarak belirlenmiştir. Kurul'un doğal üyeleri Kurul başkanı Adalet Bakanı'dır ve Adalet Bakanlığı Müsteşarı Kurul'un doğal üyesidir. HSK'nin 7 üyesi CB tarafından atanacak; geri kalan 4'ü TBMM tarafından seçilecektir.

⁵⁹⁹ AYM üyeleri arasından cumhurbaşkanının Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nin belirlediği adaylar arasında seçtiği üyeler çıkarılmıştır. Böylece, 17 üyeden oluşan mahkemenin üye sayısı 15'e indirilmiştir. Bu üyelerden 3 tanesi cumhurbaşkanının iktidar partisi genel başkanı olarak kontrol ettiği meclis tarafından seçilmekte; 3 tanesi üyelerini cumhurbaşkanının belirlediği YÖK tarafından önerilmekte ve cumhurbaşkanı tarafından seçilmekteyken 4 tanesi belli kategori isimleri arasından doğrudan cumhurbaşkanınca seçilmekte ve kalan 5 tanesi de Yargıtay ve Danıştay'ın gösterdiği adaylar arasından yine cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir.

Değişiklik hükümlerinin bu şekilde farklı tarihlerde yürürlüğe gireceği belirtilerek geçiş sürecine ilişkin bir hazırlık aşaması oluşturulmuştur⁶⁰⁰.

Halkoylamasından seçimlerin yapıldığı zamana kadar geçen sürede gerekli düzenlemelerin yapıldığı bir geçiş süreci yaşanmıştır. Yeni bir sisteme geçişin sadece anayasa değişikliği ile tam olarak sağlanamayacağını gösteren bu süreçte uyum kanunları çıkarılarak her alanda cumhurbaşkanlığı sistemine geçiş hazırlanmıştır. Ayrıca hükümet sistemleriyle seçim sistemlerinin birbirlerinden ayrı düşünülmemeyeceğinin de gösterdiği üzere seçim kanununda bir takım düzenlemelere gidilmiştir⁶⁰¹.

Değişikliklerin üç aşamada yürürlüğe girdiğini yukarıda belirttik. Değişikliklerin yürürlüğe giriş tarihi kısaca şöyledir⁶⁰²:

16 Nisan halkoylamasıyla beraber yürürlüğe giren hükümlerden yasamayla ilgili olanlar: Milletvekili seçilme yaşı 18'e düşürülüp, milletvekilliği seçilmeye engel durumlardan askerlik hizmetini yapmamış olma durumunun çıkarılmasıdır. Yürütmeye ilişkin olanlar: Cumhurbaşkanının partisiyle ilişkisinin kesileceğine ilişkin hükmün anayasadan çıkarılması, cumhurbaşkanı seçilen milletvekilinin meclis üyeliğinin sona ereceğinin düzenlemesidir. Yargıya ilişkin olanlar: Yargının niteliklerine tarafsız kelimesinin eklenmesi, HSYK'nın adından "yüksek" kelimesinin çıkarılarak 30 gün içerisinde yeniden yapılandırılacağına ilişkin hükmün yürürlüğe girmesi (HSK'nın üye sayısı 13'e düşürülmüş, bunların seçim usulleri değiştirilmiş ve daire sayısı 3'ten 2'ye düşürülmüştür), Askeri Yargıtay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ve Askeri Mahkemeler'in kaldırılması, AYM'nin üye sayısı 17'den 15'e indirilmesi ve içerisinde askeri üyeler çıkarılmasıdır.

Seçim takviminin başladığı tarihte: milletvekili sayısının 600'e çıkacağına, meclis ve cumhurbaşkanlığı seçimlerinin 5 yılda bir beraber yapılacağına, cumhurbaşkanlığına adaylık ve cumhurbaşkanlığı seçimine ilişkin hükümler yürürlüğe girmiştir. Geriye kalan diğer bütün hükümlerse 24 Haziran 2018'de beraber yapılan cumhurbaşkanlığı ve TBMM genel seçimlerinin ardından yürürlüğe girmiştir.

⁶⁰⁰ Yasin Söyler, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, Seçkin Yayınları, Ankara, 2017, s.173.

⁶⁰¹ Haluk Alkan, *Kurumsalci Yaklaşım Işığında Cumhurbaşkanlığı Sistemi*, Liberte Yayınları, Ankara, 2018, s.129-134.

⁶⁰² Gören, s.91-102.

Geçiş süreci sadece anayasada yapılan değişikliklerin yürürlüğe girmesini kapsamamaktadır. Anayasanın yanında, bugüne kadar çıkarılan ve halen yürürlükte olan kanunlarda ve diğer düzenleyici işlemlerde geçen, yeni sistemde olmayan başbakan, bakanlar kurulu gibi ifadelerin çıkarılarak bunların yerine metinlere cumhurbaşkanı kelimesinin yedirilmesi⁶⁰³; yine yeni sistemle gelen cumhurbaşkanı yardımcılığı makamının bu metinlerde yer alması; nizamname, tüzük ibarelerinin kaldırılması yapılması gereken temel düzenlemelerdendir. Bu denli fazla düzenleme yapılma gerekliliği yeni hükümet sisteminin eskisinden epey farklı olmasının sonucudur.

Eski sistemden kopuş, yeni sisteme geçiş aşamasında gerekli olan düzenlemelerin fazla zaman alacağını öngören kurucu iktidar anayasa değişikliğine geçici maddeler ekleyerek bazı geçiş hükümlerine yer vermiştir. Geçici 21. maddeye göre anayasa değişikliği yayım tarihinde yürürlüğe girecek düzenlemeler için yayım tarihinden itibaren en geç altı ay içerisinde, meclis tarafından, anayasa değişikliğinin gerektirdiği meclis içtüzüğü ve kanun değişiklikleri yapılmalıdır. Ancak anayasa değişikliğinin kabul edildiği tarihten 6 ay sonrası olan 11 Ağustos 2017 tarihine kadar ilgili değişikliklerin yürürlüğe konulamaması sebebiyle Bakanlar Kurulu'na bu değişiklikleri 11 Ağustos sonrasında yapabilmesi için KHK çıkarma yetkisini veren bir yetki kanunu çıkarılmıştır⁶⁰⁴. Bu doğrultuda çıkarılan KHK'lar 698 sayılı⁶⁰⁵, 699 sayılı⁶⁰⁶, 700 sayılı⁶⁰⁷ ve 703 sayılı⁶⁰⁸ KHK'lardır. İfadelerin yeni sistemle uyumlulaştırılmasına ek olarak KHK'larla bir nevi alan temizliği yapıldığı da ifade edilmektedir. Zira yeni sistemle getirilen cumhurbaşkanlığı kararname yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkarılabilirken; münhasıran kanunla düzenleneceği

⁶⁰³ 7 Temmuz 2018 tarihli 700 sayılı KHK'nın yayımlanması ile ilgili ayrıntılı bilgi için bk. (Erişim) <https://www.karar.com/guncel-haberler/son-dakika-beklenen-uyum-khksi-cikti-218-maddeye-cumhurbaskani-yazildi-906425#>, 12 Mart 2019.

⁶⁰⁴ Söyler, s.172-174.

⁶⁰⁵ "477 Sayılı Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" başlıklı, 4 Temmuz 2018 tarihli 698 Sayılı KHK hakkında ayrıntılı bilgi için bk. (Erişim) <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.698.pdf>, 12 Mart 2019.

⁶⁰⁶ "Cumhurbaşkanı Seçimi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" başlıklı, 7 Temmuz 2018 tarihli 699 Sayılı KHK hakkında ayrıntılı bilgi için bk. (Erişim) <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180706M1-1.pdf>, 12 Mart 2019.

⁶⁰⁷ "Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" başlıklı, 7 Temmuz 2018 tarihli 700 Sayılı KHK hakkında ayrıntılı bilgi için bk. (Erişim) <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.700.pdf>, 12 Mart 2019.

⁶⁰⁸ "Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" başlıklı, 9 Temmuz 2018 tarihli 703 Sayılı KHK hakkında ayrıntılı bilgi için bk. (Erişim) http://213.14.3.44/20180709_1/20180709M3-1.pdf, 12 Mart 2019.

öngörülen konularda ve kanunda açıkça düzenlenen konularda çıkarılamamaktadır. Bu durum yeni sistemde özellikle cumhurbaşkanının bakanlık teşkilatını düzenlemesine engel olacağından 703 sayılı KHK ile bakanlıkları ve bazı idari kuruluşları düzenleyen kanunlar ve KHK'lar yürürlükten kaldırılmış ve değişikliklere uğramıştır. Keza 703 sayılı KHK'nın akabinde, 10 Temmuzda çıkarılıp 539 maddeden oluşan 1 Numaralı "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" başlıklı cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile idari teşkilat üzerinde ayrıntılı düzenlemeler yapılmıştır⁶⁰⁹.

Geçici 21. maddede cumhurbaşkanının seçilmesiyle birlikte yürürlüğe girecek anayasa değişikliklerinin gerektirdiği kanun değişiklikleri için anayasal bir sınır getirilmemiştir. Fakat anayasa değişikliğinin gerektirdiği cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin cumhurbaşkanının göreve başladığı tarihten itibaren en geç 6 ay içerisinde yapılması gerektiği belirtilmiştir. Bu süre içerisinde anayasa değişikliğinin gerektirdiği cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin çıkarılamaması halinde ne olacağı da geçici 21. maddede düzenlenmiştir. Buna göre "Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte yürürlükte bulunan kanun hükmünde kararnameler, tüzükler, Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan yönetmelikler ile diğer düzenleyici işlemler yürürlükten kaldırılmadıkça geçerliliğini sürdürür." ve "Kanunlar ve diğer mevzuat ile Başbakanlık ve Bakanlar Kuruluna verilen yetkiler, ilgili mevzuatta değişiklik yapıncaya kadar Cumhurbaşkanı tarafından kullanılır." Bu şekilde ortaya çıkabilecek hukuki belirsizlikler giderilmiş, cumhurbaşkanının göreve başladığı tarihten itibaren cumhurbaşkanlığı kararnameleri yürürlüğe girinceye kadar mevcut düzenleyici işlemlerin uygulanmaya devam edeceği hüküm altına alınmıştır⁶¹⁰.

Bu şekilde bir geçiş süreci yaşayan yeni sistem uygulamada ne şekilde işlemektedir diye sorulacak olursa kısaca şunlar söylenebilir. Öncelikle sistem cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yapıldığı 24 Haziran 2018 tarihinin ardından 9 Temmuz 2018'de cumhurbaşkanının yemin ederek göreve başlamasıyla beraber tam olarak işlemeye başlamıştır. Bu tarihte yukarıda belirtildiği gibi yeni sistemle ilgili anayasa değişikliğinin tamamı ile birlikte sisteme geçiş için çıkarılan uyum KHK'ları da

⁶⁰⁹ Cem Duran Uzun, "Cumhurbaşkanlığı Sistemine Geçiş ve Uyum Kararnameleri", (Erişim) <https://www.sabah.com.tr/yazarlar/perspektif/cem-duran-uzun/2018/07/07/cumhurbaskanligi-sistemine-gecis-ve-uyum-kararnameleri>, 12 Mart 2019. Çıkarılan ilk üç cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle ilgili ayrıntılı bilgi için bk. (Erişim) <https://m.bianet.org/bianet/siyaset/199012-yeni-sistemin-ilk-uc-cumhurbaskanligi-kararnamesi-yayinlandi>, 12 Mart 2019.

⁶¹⁰ Söyler, s.174-175.

yürürlüğe girmiştir. Ardından 10 Temmuzda çıkarılan 1, 2 ve 3 sayılı cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yeni sistemin idari teşkilatlanma ayağı oturmaya başlamıştır. 12 Mart 2019 tarihi itibariyle daha 1 yılı doldurmamış olan bu sistemin uygulamasıyla ilgili henüz çok şey söylenemese de birkaç kısa gözlem aktarılabilir. İlk olarak sistemin işleyişi üzerindeki en önemli faktöre, cumhurbaşkanı ile meclis çoğunluğunun siyasi görüşlerinin uyumlu olup olmadığına cevap bulunmalıdır. Bunun için halkın cumhurbaşkanını ve meclis üyelerini birlikte seçtiği 24 Haziran seçim sonuçlarına bakmak gerekecektir. Buna göre bu seçim sonucunda Recep Tayyip Erdoğan kullanılan oyların %52.6'sını alarak cumhurbaşkanı seçilmiştir. Erdoğan'ın cumhurbaşkanı adayı olup aynı zamanda başkanlığını yaptığı AK Parti kullanılan oyların 42.6'sını alarak meclise 295 milletvekili sokmuş; AK Parti'nin seçimlere ittifak yaparak girdiği, cumhurbaşkanı adayı yine Erdoğan olan MHP ise oyların 11.1'ini alarak meclise 49 milletvekili sokabilmiştir. Dolayısıyla Erdoğan'ı ortak aday gösteren Cumhur İttifakı oyların %53.7'sini alarak meclise 344 milletvekili sokmuştur. 600 üyesi olan meclisin 344 koltuğunu alan ittifak meclis çoğunluğunu elinde bulundurmaktadır. Bu tabloya bakarak, cumhurbaşkanının meclis çoğunluğu ile aynı siyasi eğilimde olduğu söylenilebilir. Ancak cumhurbaşkanının partisinin ittifakta olduğu MHP ile anlaşmazlığa düştüğü durumlarda 293 milletvekili ile üye tam sayısının salt çoğunluğunu elde edememe ihtimali vardır. Bu durum cumhurbaşkanının biraz da olsa uzlaşmacı ve ılımlı davranmaya teşvik edebilir. Öte yandan cumhurbaşkanıyla farklı siyasi eğilimde olan Millet İttifakı'na bakarsak, %33.9'luk oy oranıyla meclise 189 milletvekili soktuğunu görebiliriz. Buna %11.7 oranında oy alıp meclise 67 milletvekili sokan HDP eklenirse cumhurbaşkanına karşı muhalefet yapabilecek milletvekili sayısı yaklaşık 256'dır⁶¹¹. Bu partilerin hepsinin bir araya gelip cumhurbaşkanının veto ettiği bir kanunu kabul edebilmesi bile mümkün değildir. Zira ilgili hükme göre bunun için üye tam sayısının salt çoğunluğu yani en az 301 oy gerekmektedir. Meclis soruşturmasına değinmek gerekirse bu usulün tam olarak yerine getirilebilmesi için sırasıyla üye tam sayısının salt çoğunluğu, 3/5'i ve 2/3 çoğunlukları gerekmektedir. Bu usulün uygulanması daha soruşturma açılması için önerge verilmesi aşamasında tıkanmakta, devamına gidilebilmesi ise mümkün gözükmemektedir.

⁶¹¹ Seçim sonuçları için bk. (Erişim) <https://www.sabah.com.tr/secim/24-haziran-2018-secim-sonuclari>, 12 Mart 2019. Seçim ittifakları ile ilgili ayrıntılı bilgi için bk. (Erişim) <https://www.sozcu.com.tr/2018/gundem/cumhur-ittifakinda-kimler-var-iste-cumhur-ittifaki-oy-orani-2483215/>, 12 Mart 2019.

Bu değerlendirmelerin sonucunda denilebilir ki Şimdilik yürütme ve yasama organının çoğunluğunun benzer siyasi eğilimlerde olması, disiplinli parti yapısı gibi etkenler sistemin çatışmaya mahal vermeden iŐlemesini sağlarken; ileriki zamanlarda bunun sağlanamaması halinde sistem tıkanıklıkları meydana gelebilir. Tarafımıza düşen Şimdilik uygulamanın bu kadarını kaleme alıp ileride olacaklar hakkında ihtimaller dahilinde öngörüde bulunmaktır.

3. 2017 ANAYASA DEęİŐIKLİęİYLE BENİMSENEN HÜKÜMET SİSTEMİ ÜZERİNE İNCELEMELER

ÇalıŐmamızın esas amaçlarından birisi de Türkiye’de, Şu anda uygulanmakta olan hükümet sistemini tespit etmektir. 2017 Anayasa değişikliği, çalışmanın yapıldığı tarihe oldukça yakın bir zamanda gerçekteŐięi için bu dönem anayasa değişikliğini hazırlayan süreç, iktidar-muhalefet ilişkileri ve dönemde yaşanan, anayasa değişikliği üzerinde etkisi olan olaylar üzerinden, diğer anayasa değişikliklerine nazaran daha ayrıntılı olacak bir Şekilde anlatılmıŐtır. Somut olayların incelenmesinin ardından, değişiklik içerik olarak ele alınmış, bu da olayların anayasa değişikliği üzerindeki etkisini açığa çıkarmıştır. Bir ölçüde siyaset bilimine kayan bu bölüm kanaatimizce somut olayların soyut kurallara dönüşme aşamasını görebilmek açısından önemlidir.

Çalışmanın bu bölümünde, daha önceki başlıklarda da yapıldığı gibi ilk önce mevcut anayasanın benimsediği hükümet sistemi tespit edilecek, anayasa üzerinde yapılan düzenlemenin hangi hususlarda kurucu iktidarın benimsediği hükümet sistemine benzediği ve hangi hususlarda bu hükümet sisteminden ayrıldığı ele alınacaktır. Sonuç olarak, 2017 Anayasa değişikliği ile getirilen hükümet sisteminin asli özellikleri bakımından çağdaş demokratik ülkelerde uygulanan hükümet sistemlerinden hangisine girdiği, hiçbiriyle tam olarak uyıŐmuyorsa hangisine daha çok benzediği ve benzediği hükümet sisteminden hangi noktalarda ayrıldığı ele alınacaktır. Daha sonra anayasa üzerinde benimsenen sistemin uygulamaya nasıl yansdığı ayrı bir başlıkta incelenecektir.

İlk adımdan baŐlanacak olursa, 2017 Anayasa değişikliği ile getirilen hükümet sistemini tespit etmemiz gerekir. Bunu yaparken, ilk önce değişiklik ile getirilen hükümet sisteminin kuvvetler birliğine mi yoksa kuvvetler ayrılığına mı dayandığı

bulunmalıdır. Sistemin kuvvetler birliğine dayandığı sonucuna varılırsa, kuvvetler birliğine dayanan hükümet sistemlerinden mutlak monarşi mi, meclis hükümeti sistemi mi yoksa bir diktatörlük mü olduğuna bakılır. Eğer sistemin kuvvetler ayrılığına dayandığı düşünülüyorsa şu sorular sorularak getirilen sistemin hangi hükümet sistemi olduğu tespit edilebilir. Bu sorulardan ilki “2017 Anayasa değişikliği ile benimsenen hükümet sistemi parlamenter sistem midir?”, ikincisi, 2017 Anayasa değişikliği ile benimsenen hükümet sistemi yarı başkanlık sistemi midir?”, üçüncüsü ise “2017 Anayasa değişikliği ile benimsenen hükümet sistemi başkanlık sistemi midir?”

Anayasa ile benimsenen hükümet sistemi bu şekilde sistemlerin asli unsurları üzerinde yapılan karşılaştırmalarla tespit edildikten sonra sıra tali unsurlara gelecektir. Tespit edilen hükümet sistemi üzerinde bir karşılaştırma yapılacak ve sonuçta model alınan hükümet sisteminden hangi noktalarda sapıldığı, hangi noktalarda sistemin Türkiye’ye uyarlandığı irdelenecektir. Çalışmada bu sorular birer birer incelenerek anayasa değişikliği ile benimsenen hükümet sistemi modelinin hangi hükümet sistemine daha yakın olduğu tespit edilecektir.

3.1. Sistemin Kuvvetler Ayrılığına Dayanan Hükümet Sistemleri İçerisindeki Konumu

Çalışmanın başında, Aristo’dan itibaren devletin üç fonksiyonu olduğunun savunulduğunu belirttik. Devletin fonksiyonlarının bu şekilde üçe ayrıldığı ilk Aristo tarafından ortaya atılmış, bugün de kamu hukuku doktrinde ve pozitif hukukta genel kabul görmüştür. Genel kabul görmüş bu teori, devlet iradesinin üç kısma bölünerek hakimiyetin parçalanması yoluyla hürriyetlerin korunması gibi felsefi, metafizik anlamlar taşımaktadır. Zamanımızda kuvvetler ayrılığının tam olarak gerçekleşemeyeceği kabul edilmekle beraber, devlet fonksiyonlarının farklı organlar tarafından kullanılması gerekliliği de göz ardı edilmemektedir. Bu bakımdan günümüzde kuvvetler ayrılığı önemini devlet fonksiyonlarının farklı devlet organları arasında paylaşılması konusunda göstermektedir. Devlet fonksiyonlarından kastedilen devletin hukuki sonuçlar doğuran faaliyetleridir. Bunlar ise yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarıdır. Buraya kadar hemen hemen hiç tartışmalı bir husus olmamakla beraber yasama, yürütme ve yargı kavramlarının nasıl

tanımlanması gerektiği konusunda çeşitli görüşler bulunmaktadır. Bunlar, devlet fonksiyonlarının maddi bakımdan tasnifi ve şekli (organik) bakımdan tasnifi olarak iki ana grupta toplanmaktadır⁶¹².

Organik (şekli) ölçüte göre devlet fonksiyonları, işlemi yapan organa ve işlemin yapılış şekillerine göre belirlenmektedir⁶¹³. Buradan yola çıkarak, “2017 Anayasa değişikliği sonrasında Anayasada organik kritere göre kuvvetler ayrılığı var mıdır?” sorusunu sormamız gerekir⁶¹⁴. İlk olarak yasama fonksiyonunu ele alırsak Anayasanın 7. maddesinde yasama yetkisinin TBMM’ye ait olduğu ve devredilemeyeceğini, 8. maddesi yürütme yetkisinin cumhurbaşkanı tarafından yerine getirildiğini, 9. madde ise yargı yetkisinin Türk milleti adına bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanıldığını belirtmektedir. “2017 Anayasa değişikliği sonrası benimsenen sistemde kuvvetler ayrılığı var mı?” sorusuna devlet fonksiyonlarını organik kritere göre tasnif ederek cevap vermemiz gerekirse, yasama yürütme ve yargı fonksiyonlarının farklı organlar tarafından yerine getirildiğinden yola çıkarak olumlu yanıt vermemiz gerekir. Zira Anayasaya göre yasama yetkisi TBMM tarafından yerine getirilmektedir. Organik kritere göre TBMM’nin yaptığı her işlem yasama işlemi olacaktır. Yürütme yetkisi cumhurbaşkanı tarafından yerine getirilmektedir. Öyleyse cumhurbaşkanının yaptığı her işlem idari işlem niteliğinde olacak, yürütme fonksiyonuna karşılık gelecektir. Son olarak, yargı yetkisi de bağımsız ve tarafsız mahkemeler tarafından yerine getirilmektedir. Öyleyse mahkemelerin yaptıkları her işlem yargı fonksiyonu olarak değerlendirilecektir. Ancak belirtmek gerekir ki hem hukuki hem de siyasi sebeplerle hiçbir anayasa bu üç fonksiyonu tamamen ayırarak ayrı organlara vermemiştir. İşte bu noktada devlet fonksiyonlarını tasnif etmede organik kriter yetersiz kalacaktır ve maddi kritere başvurma zorunluluğu hasıl olacaktır.

Maddi kriterde, işlemi yapan organa değil, işlemin hukuki mahiyetine ve ortaya çıkardığı sonuca bakılır. Buna göre yasama işlemi, genel ve soyut kurallar yaparak objektif hukuku formüle eder. Yürütme fonksiyonu, bireysel ve somut işlemler yapar. Yargı fonksiyonu ise bir ihlal veya bir uyuşmazlık halinde, hukuk kuralının veya hukuki durumun varlığını ve kapsamını belirtir, buna uyulmasını sağlayacak

⁶¹² Güneş, s.11-13. Ayrıca bk. Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s.192-194.

⁶¹³ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s.196.

⁶¹⁴ Gözler’e göre yasama yürütme ve yargı organları Anayasada ancak şekli kritere göre tanımlanabilirler. Ayrıntılı inceleme için bk. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s.605, 726, 964.

tedbirleri alır⁶¹⁵. Anayasanın 87. maddesine bakılırsa TBMM'nin görev ve yetkileri: Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, TBMM üye tam sayısının 3/5 çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir. Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 104. maddede ise yürütme yetkisinin cumhurbaşkanına ait olduğu belirtildikten sonra yürütme yetkisinin sahibi olan cumhurbaşkanının yapabileceği işlemler belirtilmektedir. Belirtmek gerekir ki yürütme yetkisinin cumhurbaşkanına ait olduğunu düzenleyen anayasanın cumhurbaşkanına verdiği yetkiler hayli fazladır. Bu yetkilerden büyük bir çoğunluğu yürütmeye ilgilirken yasama ve yargı organlarıyla ilgili olan yetkileri de vardır. 138. maddede ve devamında ise yargı yetkisi düzenlenmiştir. Yargı yetkisi en hassas yetki türü olduğundan öncelikle diğer fonksiyonların yargıya müdahale etmesine önlemek bakımından yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığıyla ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Daha sonra yüksek mahkemeler düzenlenmiştir. Yüksek mahkemelerden konumuz bakımından önem arz edeni Anayasa Mahkemesi'dir. Anayasa Mahkemesi'nin görev ve yetkileri kısaca: Norm denetimi yapmak, bireysel başvuruları karara bağlamak, Yüce Divan sıfatıyla başta cumhurbaşkanı olmak üzere bazı devlet görevlilerini yargılamak, siyasi partilerin mali denetimini yaparak kapatma davalarını görmek, yasama dokunulmazlığının kaldırılması ve milletvekilliğinin düşürülmesi kararlarına karşı yapılan başvuruları değerlendirmektir. Görüldüğü gibi maddi anlamda hiçbir organ tam olarak üzerine düşen fonksiyonu tam olarak yerine getirmemektedir. Yasama organı sadece genel, soyut, objektif ve bir kere uygulanmakla tükenmeyen işlemler yapmamakta; yürütme organı sadece bireysel ve somut işlemler yapmamakta ve yargı organının da tek görev ve yetkisi uyuşmazlıkları kesin çözüme bağlamak değildir. Örneğin, cumhurbaşkanının cumhurbaşkanlığı kararnamesi adı altında yaptığı işlemlerin yasama fonksiyonuna girip girmediği tartışmalıdır. Öte yandan düzenleyici işlemlerle genel ve soyut kurallar koyulması çağdaş idare hayatının bir gereği kabul edilmektedir⁶¹⁶. Demek istediğimiz, günümüzde kuvvetlerin birbirlerinden saf bir şekilde ayrılması mümkün değildir ve bunun

⁶¹⁵ Güneş, s.13. Ayrıca bk. Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s.196.

⁶¹⁶ Kuzu, *Anayasa Hukukumuzda Yürütmenin Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi*, s.77-84.

olmasının da bütün devlet hayatını felce uğratacağı kesindir. Aslında bütün bunlara verilecek cevap günümüzde keskin ve teorik bir kuvvetler ayrılığı yerine, devlet fonksiyonlarının mümkün olduğunca dengeli bir şekilde farklı organlar arasında paylaştırılmasıdır⁶¹⁷. Bu yapılırken küçük ayrılıklar dışında olabildiğince maddi kritere sadık kalmak gerekmektedir.

Yukarıda kısaca bahsedilen çerçevede, 2017 Anayasa değişikliğinin getirdiği sistemin kuvvetler ayrılığı ilkesiyle uyuşmadığı yönündeki eleştirilere değinmek yerinde olacaktır. Bu konudaki bütün eleştirileri ele almanın çalışmanın kapsamını aşacağından bu başlık altında en çok tartışılan hususlardan birisi olan cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan cumhurbaşkanlığı kararnamelerine değinilecektir⁶¹⁸. Organik ölçüt bakımından cumhurbaşkanlığı kararnameleri cumhurbaşkanı tarafından yapıldığı için yürütme fonksiyonuna ait idari bir işlemdir. Organik ölçütü esas alan yazarlar cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kolaylıkla idari işlem olduğunu belirtmektedirler. Asıl karışıklık maddi ölçüt esas alındığında ortaya çıkmaktadır. Çünkü maddi bakımdan cumhurbaşkanlığı kararnamesi TBMM'nin yetkilendirmesine gerek olmaksızın, doğrudan anayasadan kaynaklanan, genel ve soyut işlem yapma yetkisine haiz asli bir yasama işlemidir⁶¹⁹. Konusu ve sınırları bu şekilde asli olarak anayasada düzenlenen cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenlediği konular itibariyle de bir yasama işlemi mi yoksa idari işlem mi olduğu tartışmalıdır. Zira anayasada genel olarak toplumsal yaşamın esaslı unsurları ve temel hak ve özgürlüklerin kanunla düzenlenebileceği, cumhurbaşkanlığı

⁶¹⁷ Güneş, s.13-15. Ayrıca bk. Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s.198.

⁶¹⁸ Venedik Komisyonu'nun anayasa değişikliğinde kuvvetler ayrılığına uygun olmadığını düşündüğü hususlar kısaca şunlardır: Cumhurbaşkanının tek başına belirlediği kısıtlara dayanarak üst kademe kamu yöneticilerinin tamamını atama ve görevden alma yetkilerinin denetimsiz olması; bir veya daha fazla cumhurbaşkanı yardımcısı seçme yetkisinin olması ve bu yardımcılardan birinin demokratik bir meşruiyeti veyahut da meclis onayı olmaksızın cumhurbaşkanlığı makamının boşalması veya geçici olarak görevinden ayrılması halinde cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanacak olması; cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların sadece meclis denetiminin son derece zayıf bir aygıtı olan meclis soruşturmasıyla yargılanabilecek olması; cumhurbaşkanına, kendi siyasi partisinin üyesi ve hatta lideri olmasına izin verilecek olması ve bu sayede cumhurbaşkanının meclisi kontrolü altına alacak olması; cumhurbaşkanlığı ve meclis seçimlerinin zorunlu olarak aynı zamanda yapılacak olması; cumhurbaşkanına her ne sebeple olursa olsun meclisi feshedebilme yetkisinin verilmesi ve bunun sonucunda erken cumhurbaşkanlığı seçimlerine gitmek zorunda kalınması; meclisin cumhurbaşkanının ikinci görev süresi devam ederken seçimleri yenilemeye karar vermesi halinde üçüncü defa göreve gelme fırsatı olması; cumhurbaşkanının AYM'nin gözden geçirebileceği bir yetki kanununa ihtiyaç duymaksızın cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarma konusunda kapsamlı bir yetkisinin olması; cumhurbaşkanına, olağanüstü hâl ilan etme ve olağanüstü hâl esnasında herhangi bir sınırlama olmadan cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarma münhasır yetkisinin verilmesidir. Venedik Komisyonu, s.581.

⁶¹⁹ Yetki kanuna dayanmadan çıkarılabilen bu kararnamelere anayasal kararname denilmektedir. Tunç, *Türk Anayasa Hukuku*, s.220.

kararnamesinin hükümet etmeye, idare etmeye yönelik konularda çıkarılabileceği, anayasada kanunla düzenlenen konularda ve sadece kanunla düzenlenmesi gerektiği belirtilen konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı, cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunun çatıştığı durumlarda kanuna üstünlük tanınacağı şeklindeki anayasal kurallardan toplumsal yaşamın esaslı unsurlarını düzenleme yetkisinin kanunlara verildiği anlaşılıyor olsa da cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile toplumsal yaşamın sadece tali unsurlarının düzenlediğini ileri sürmek, Söyler'in ifadesiyle oldukça iddialı olacaktır⁶²⁰. Örneğin, bakanlıkların kurulmasının, kaldırılmasının, görev ve yetkilerinin belirlenmesinin aynı şekilde kamu tüzel kişiliği oluşturulmasının cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yapılması, cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin toplumsal yaşam üzerinde geniş çapta etki doğurduğunu da göstermektedir. Bunun yanında altını çizmek gerekir ki cumhurbaşkanlığı kararnameleri sadece kanunu uygulama amacıyla değil, kanuni olarak hiç düzenlenmemiş bir konunun düzenlenmesi amacıyla da çıkarılabilir⁶²¹. Oysa yasamanın genelliği ilkesi gereği, sübjektif veya düzenleyici, yürütme organının işlemleri o alanı önceden düzenlemiş olan bir kanuna dayanmak zorundadır. Bununla beraber cumhurbaşkanının mahfuz bir düzenleme alanının olduğunun kabul edilmesi durumunda yasama yetkisinin genelliği apaçık çiğnenmiş olacaktır⁶²².

Maddi kriterler düzenleyici işlemleri yapmanın idarenin görev alanına girmediğini kabul etmekle birlikte yürütmenin düzenleyici işlem yapmasını tamamen reddetmemektedirler. Bunu açıklarken iki gerekçeye dayanmaktadırlar. Bunlar, bu işlemlerin kanunun verdiği açık yetkiye dayanılarak ve kanunların uygulanmasını sağlamak amacıyla yapıldığıdır⁶²³. Bu açıdan bakılırsa benimsenen sistemde cumhurbaşkanlığı kararnameleri meclisin çıkardığı kanunun verdiği yetkiyle değil, doğrudan anayasadan kaynaklanan asli bir yetkiyle yapılmaktadır ve kanunla açıkça düzenlenmeyen bir alanda da çıkarılabilir. Bu da daha önce kanunla düzenlenmemiş bir alanda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabileceğini, kararnamenin her zaman kanunların uygulanmasını sağlamak amacıyla çıkarılmadığını göstermektedir.

⁶²⁰ Söyler, s.153.

⁶²¹ Ayrıntılı bilgi için bk. Söyler, s.150-153.

⁶²² Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s.211.

⁶²³ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s.195.

Konuya bir de 2017 değişikliğinden önce var olan kanun hükmünde kararnameler açısından bakalım. Bakanlar kurulunun yetki kanununa dayanarak çıkardığı kanun hükmünde kararnameler, önceki dönemde baskın görüş tarafından bir yasama işlemi olarak kabul ediliyordu. Bunun gerekçesi olarak kanun hükmünde kararnamelerin kanunlar üzerinde değişiklik yapabiliyor olması, denetiminin Anayasa Mahkemesi tarafından yapılıyor olması ve çatışmaları halinde genellik-özellik, öncelik-sonralık kuralının uygulanması ileri sürülmekteydi. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri sırf Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmeleri sebebiyle yasama işlemi olarak kabul edilemez. Fakat cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlar üzerinde değişiklik yapılamaması sebebiyle cumhurbaşkanlığı kararnamesinin normlar hiyerarşisinde kanunların altında bulunduğu ve yasama işlemi olarak değerlendirilmemesi gerektiği söylenilebilir⁶²⁴.

Doktrinde cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin idari işlem olduğu yönündeki görüşler cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yürütme ve idarenin günlük ihtiyaçlarını karşılayan, ayrıntıya yönelik alanlarda çıkarılacağı, zaten anayasada da cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yürütme alanına ilişkin konularda çıkarılacağına düzenlenmiş olması, önceki sistemde yer alan kanun hükmünde kararnamelerin kaldırılmış olmasının yürütmenin kanun gücünde kararname tesis etme amacıyla olmadığını göstermesi, yürütmenin kanun tasarısı sunma yetkisinin de elinden alındığı ve başta belirttiğimiz çatışma halinde kanunların uygulanması gibi noktalarda toplanmaktadır⁶²⁵.

Söyler'e göre cumhurbaşkanlığı kararnamesi esasen bir yasama işlemidir. Zira ilk olarak, bu kararnameler kanunlar üzerinde değişiklik yapma yetkisine sahip olmasa bile kanunla düzenlenmeyen alanlarda düzenlenebilir ve kanunun olmadığı yerlerde kanun gibi hüküm ifade eder. Her ne kadar kararnameyle düzenlenen konuyla aynı konuda sonradan meclisin kanun çıkarması halinde kararname hükümsüz hale gelecek olsa da, arada geçen süre zarfında kararname geçerli olacaktır. İkincisi, cumhurbaşkanlığı kararnameleri doğrudan anayasa esas alınarak yürürlüğe konulabilir. Araya herhangi bir hukuki işlem girmeksizin anayasadan kaynaklanan kararnameler, asli nitelikte olup bu bakımdan kanunlardan farklı değildirler. Önceki

⁶²⁴ Söyler, s.155-156.

⁶²⁵ Aydoğdu, *Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanı Tarafından Çıkarılan Karar, Kararname ve Diğer Düzenleyici İşlemler ile Bunların Türk Hukuk Sistemindeki Yeri*, s.733. Söyler, s.156.

sistemde mevcut olan yürütmenin KHK ve tasarı sunma yetkilerinin kaldırılmış olmasının yürütmeden kanun gücünde işlem yapma yetkisinin alındığı yönünde yorumlanmasının yanlış olduğunu ifade eden Söyler, bunların kaldırılmasını yerine yine kanun gücünde düzenleme yapabilmeyi mümkün kılan cumhurbaşkanlığı kararnamesinin getirilmesiyle açıklamıştır⁶²⁶.

Doktrinde bazı görüşler, yeni sistemde düzenlenen cumhurbaşkanlığı ve meclis seçimlerinin aynı günde yapılması, iki organın da karşılıklı olarak seçimleri yenileyebilmesi, yargı organı üyelerinin seçim şekli gibi hususların yasama ve yargı kuvvetlerinin yürütmenin eline geçmesine sebep olacağını ve böylece kuvvetler birliği oluşacağını savunmuşlardır. Gözler, Montesquieu'nun 1748'de Türk ülkesi için yazdığı şeylerin yeni sistemle birlikte Türkiye'de gerçekleşeceğini belirtmektedir. Gözler, ayrıca 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi'nden yola çıkarak kuvvetler ayrılığının olmadığı bir toplumda anayasanın ve hürriyetin de olmayacağını belirtmiştir⁶²⁷.

Sonuç olarak belirtmek gerekir ki anayasamızda yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının yerine getirilmesi konusunda farklı organlar görevlendirilmiştir. Buraya kadar yaptığımız açıklamalar ışığında organik kritere göre fonksiyonların ayrıldığı söylenilebilir. Maddi kritere göre, fonksiyonları yapan organlara değil; onların mahiyetlerine ve çıkardıkları sonuçlara göre bir değerlendirme yapılması gerekmektedir. Anayasa'ya bakıldığında bu üç fonksiyon her ne kadar birbirinden kesin ve net bir şekilde ayrılmamış olsa da hükümet sistemleri konusunda belirleyici olan yasama ve yürütme kuvvetlerinin anayasa üzerinde aynı organda toplanmadığı söylenilebilir. Zira günümüzde kuvvetlerin birbirinden bu kadar net bir şekilde ayrılması beklenemez. Dolayısıyla Anayasa'da maddi kritere göre de kuvvetler ayrılığının benimsendiği kabul edilecek, açıklamalarımız da bu doğrultuda, kuvvetler ayrılığını esas alan hükümet sistemleri üzerinden yapılacaktır. Bunlar parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve yarı başkanlık sistemidir.

⁶²⁶ Söyler, s.156-157. Tunç, cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunla düzenlenmeyen, münhasır düzenleme yetkisine sahip olunan alanlarda kanun gücünde; kanuni düzenlemenin bulunduğu konularda ise KHK ile tüzük arasında olduğunu belirtmiştir. Tunç'un cumhurbaşkanlığı kararnamelerini, işlem türü, yetkili makam, sınırlandırma, işlemin hukuki niteliği, normlar hiyerarşisi ve denetim bakımından ayrıntılı olarak ele aldığı bölüm için bk. Tunç, *Türk Anayasa Hukuku*, s.229-234.

⁶²⁷ Gözler, *Elveda Anayasa*, s.24.

2017 Anayasa değişikliği sonrasında benimsenen sistemin parlamenter sistem olup olmadığı sorusuna cevap verebilmek için ilk önce çalışmanın birinci bölümünde ele aldığımız parlamenter sistemin asli özelliklerini bilmemiz gerekir. Bu özellikler: Yürütme organının iki başlı olması, yürütmenin yasamadan kaynaklanması, sorumsuz devlet başkanının yanında yasamanın güvenine dayanan bir hükümet ve yürütmenin yasamayı feshidir⁶²⁸.

Şimdi gelelim 2017 değişikliği sonrasında anayasanın parlamenter sistemin bu özelliklerini sağlayıp sağlamadığı konusuna. Değişiklik sonrası benimsenen hükümet sisteminde yürütme organı parlamenter sistemlerdeki gibi iki başlı değil, başkanlık sistemlerindeki gibi tek başlıdır. Bunu en basit şekliyle, Anayasa'nın 104. maddesinde geçen "Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir." ibaresinden ve anayasanın yürütmeyi düzenleyen ikinci bölümünden bakanlar kurulunun çıkarılmasından anlayabiliriz. Parlamenter sistemin asli özelliği olan yürütmenin yasamadan kaynaklanması 2017 değişikliği sonrasında tamamen ortadan kaldırılmıştır. 2017 değişikliği sonrasında yasama ve yürütme organları ayrı ayrı halk tarafından seçilerek göreve gelmektedir. Zira 75. maddede de yasama yetkisine haiz olan Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin genel oyla seçilen altı yüz milletvekilinden oluştuğu, 101. maddede de yürütme yetkisini kullanan cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçildiği belirtilmiştir. Yürütme organı ile ilgili sorgulanacak diğer bir husus sorumsuz devlet başkanıdır. 104. maddeye göre cumhurbaşkanı devletin başıdır ve belirli şartlar altında da olsa cumhurbaşkanı yeni sistemle beraber siyasi ve cezai bakımdan sorumludur⁶²⁹. Parlamenter sistemlerde yürütmenin bakanlar kurulu kanadı yasamanın güvenine dayanır, yasama organı tarafından görevden alınabilir. 2017 sonrası benimsenen sistemde bakanlar kurulu yoktur ancak yürütme yetkisini kullanan cumhurbaşkanı yasama organı tarafından görevden alınabilir. Bu durumda yasama organı kendi kendisini de feshetmiş olacaktır. Bununla beraber yeni sistemde yürütme organı da yasamayı feshedebilir.

⁶²⁸ Parlamenter sistemle ilgili ayrıntılı bilgi için birinci bölümde yer alan "2.2. Kuvvetlerin Yumuşak Ayrılığı: Parlamenter Hükümet Sistemi" adlı başlığa bk. 21-35.

⁶²⁹ Cumhurbaşkanı meclise karşı siyasi olarak sorumluluğu bulunmamaktadır. Fakat Özbudun'un da belirttiği gibi meclisin seçimlerin yenilenmesine karar vermesinin cumhurbaşkanı açısından siyasi sorumluluk kabul edilip edilmeyeceği tartışılabilir. Ancak bu durumda meclis sadece cumhurbaşkanının değil kendisinin de görevine son verecektir. Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s.316.

Yukarıdaki açıklamalardan anlaşıldığı üzere, anayasa değişikliği sonrasında benimsenen sistem parlamenter sistemin asli özelliklerini taşımamaktadır. Bunlar, yürütmenin çift başlı olup yasamadan kaynaklanması ve devlet başkanının yasama organı tarafından görevden alınamamasıdır. Yeni sistemin parlamenter sistemle uyuşan iki özelliği vardır. Bunlardan birincisi, parlamenter sistemlerdeki gibi yasama organının yürütmeyi görevden alabilmesidir. Buna tam olarak yürütmenin yasamanın güvenine dayanması denilemez zira yürütme organı gensoru ve güven oylaması yollarıyla yasama organının güvenine tabi tutulamaz ancak yürütme organının başındaki cumhurbaşkanı yasama organı tarafından, meclisin kendisini de feshetme şartıyla dahi olsa, görevden alınabilir⁶³⁰. İkincisi, yürütme organının yasamayı feshidir. Anayasa değişikliği sonrası benimsenen sistemde yürütme organı, yani cumhurbaşkanı yasamayı feshedebilir. Yine aynı şekilde yasamayı fesheden cumhurbaşkanının da görevi sona erecektir⁶³¹.

Kuvvetler ayrılığına da hükümet sistemlerinden ikincisi yarı başkanlık sistemidir. Yukarıdaki yapıldığı gibi burada da ilk önce bir sistemi yarı başkanlık sistemi yapan asli unsurlar sayılacak daha sonra bu unsurların 2017 Anayasa değişikliği sonrasında benimsenen hükümet sisteminde var olup olmadığı anayasa üzerinden tespit edilecektir. Yarı başkanlık sisteminin asli unsurları: Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, önemli yetkilere sahip olması, yürütme görevini yerine getiren ve meclisin güvenine tabi bir başbakan ve kabinenin olmasıdır⁶³². Bu unsurlardan ilki yeni sistemde mevcuttur. Bu sistemde cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilir. Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 104. madde incelendiğinde görülecektir ki yarı başkanlık sisteminin ikinci unsuru da benimsenen sistemde fazlasıyla mevcuttur. Cumhurbaşkanı yürütmeye ilişkin bütün konularda yetkili olduğu gibi bunun yanında yasama alanına girip girmediği tartışmalı olan cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisiyle, önemli yargı organlarının üyelerini seçme yetkilerine de haizdir. Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisini başbakan ve bakanlar kuruluyla paylaşmaz. Başbakanın olmadığı bu sistemde bakanlar kurulu

⁶³⁰ Teorik olarak organlar onları seçenlere karşı sorumludurlar. Bu bakımdan yeni benimsenen sistemde yürütme organının yasama organına karşı sorumlu olduğu söylenilemez. Fakat yürütme organının yasama organı tarafından görevden alınabilmesi teknik açıdan siyasi sorumluluk olarak adlandırılabilir. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s.814. Ayrıca bk. Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s.316.

⁶³¹ Aynı yönde bk. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s.744-745.

⁶³² Yarı başkanlık sistemiyle ilgili ayrıntılı bilgi için birinci bölümde yer alan “2.4. Kuvvetlerin Yumuşak Ayrılığı: Parlamenter Hükümet Sistemi” adlı başlığa bk. s.72-81.

da yoktur ve bakanlar cumhurbaşkanına bağlı olarak hareket eder. Görüldüğü gibi 2017 Anayasa değişikliği sonrası benimsenen sistem cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve önemli yetkilere haiz olması özellikleriyle yarı başkanlık sistemine uysa da devlet başkanının yürütmeyi bakanlar kuruluyla paylaşmaması açısından yarı başkanlık sistemi de değildir.

Şüphesiz 2017 Anayasa değişikliği sonrasında benimsenen hükümet sistemi, hükümet sistemleri içerisinde en çok başkanlık sistemine benzemektedir. Fakat doktrinde yeni sistemin başkanlık sistemi olup olmadığı konusunda tereddütler vardır. Üzerinde uzlaşılan temel husus sistemin Türkiye'ye özgü olduğudur⁶³³. Doktrinde bu konuda başlıca iki görüş bulunmaktadır. Bu görüşlerden ilki, yürütme organının tek başlı olup halk tarafından seçilmesi ve yasamanın güvenine dayanmaması sebebiyle kabul edilen sistemin doğrudan başkanlık sistemi olduğunu savunmaktadır. Onlara göre yürütmenin tek başlı olduğu bu sistem başkanlık sistemidir⁶³⁴. Bu görüşte olan yazarlar sistemi kendisine özgü bir takım özellikleri sebebiyle Türkiye'ye özgü başkanlık sistemi⁶³⁵, Türk tipi başkanlık modeli⁶³⁶, partili cumhurbaşkanlığı sistemi⁶³⁷, Türk usulü bir başkanlık sistemi⁶³⁸, AK Parti'nin başkanlık modeli olarak adlandırmaktadırlar⁶³⁹. İkinci görüş, sistemin tek başlı yürütme yapılanmasına sahip olmasının sistemi parlamenter sistem olmaktan çıkardığını ancak başkanlık sisteminin temel unsurlarından olan yasama ve yürütme kuvvetlerinin görevlerinin devamında sert ayrılığı ilkesini benimsenmemesi

⁶³³ Özbudun Milliyet Gazetesi'ne verdiği bir söyleşide şunları ifade etmiştir: “AK Parti'nin Anayasa Uzlaşma Komisyonu'na sunduğu 'Türk usulü' başkanlık sistemi önerisi, anayasa tartışmalarına yeni bir boyut kattı ve zaten baştan beri ümit vermeyen Uzlaşma Komisyonu çalışmalarını tam bir çıkmaza soktu. Öteden beri ne zaman 'Türk usulü' ya da 'Türkiye'nin özel şartlarına uygun' sözlerini duysam huzursuzluk hissederim; çünkü murad edilenin, hiçbir bilinen sisteme benzemeyen, evrensel standartlardan uzak, kendimize özgü bir garabet olması ihtimali çok büyüktür. Burada önerilen sistem de, ne başkanlık sistemine, ne yarı-başkanlık sistemine benzemekte, her iki sistemden de en temel unsurları bakımından ayrılmaktadır.” Ergun Özbudun, “Türk Usulüne Göre Başkanlık Sistemi”, *Milliyet Gazetesi*, (Erişim) <http://www.milliyet.com.tr/yazarlar/dusunenlerin-dusuncesi/turk-usulune-gore-baskanlik-sistemi-1641997/>, 24 Şubat 2019. Ayrıca bk. Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s.327-328; Tanör, Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, s.470-471.

⁶³⁴ Atar'a göre Amerika'daki başkanlık sisteminin aksak yönlerinin alınmaması olumludur. Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, s.180-181. Ayrıca bk. İlyas Doğan, “Türk Tipi Başkanlık Modeli Bağlamında 2017 Anayasa Değişikliğinin İrdelenmesi”, (ed.: İlyas Doğan, Serdar Ünver), *Dört Kitada Başkanlık Sistemi*, Astana Yayınları, 2017, s.19. Tunç'a göre sistem, monist yürütme anlayışını benimsemiştir fakat saf başkanlık sistemi de değildir. Tunç, *Türk Anayasa Hukuku*, s.198.

⁶³⁵ Bilir, *Türkiye'ye Özgü Yeni Bir Hükümet Modeli Cumhurbaşkanlığı Modeli*, s.527-528.

⁶³⁶ Doğan, *Türk Tipi Başkanlık Modeli Bağlamında 2017 Anayasa Değişikliğinin İrdelenmesi*, s.19.

⁶³⁷ Burak Kaya, “Türk Tipi Başkanlık Sistemi Önerisinden Partili Cumhurbaşkanlığı Sistemine”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Sayı 30, 2017, s.27-50.

⁶³⁸ Venedik Komisyonu, s.580.

⁶³⁹ Küçük, *AK Parti'nin Başkanlık Sistemi Modelinin ABD'deki Başkanlık Sistemi Modelinden Farklılık Arz Eden Yönleri*, s.26-63.

sebebiyle sisteme başkanlık sistemi de denilemeyeceğini belirtmektedir⁶⁴⁰. Bu görüşte olan yazarların bazıları sistemin ABD'deki başkanlık sistemine değil de Latin Amerika'daki başkanlık sistemlerine benzemesi bakımından sistemi başkancı bir sistem olarak adlandırmaktadır⁶⁴¹. Bu görüşte olan yazarlar, benimsenen sistemin yürütme organının tek başlı olması ve halk tarafından belirlenmesi sebebiyle kesinlikle parlamenter sistem olmadığı konusunda birleşmektedirler. Fakat sistem tam olarak başkanlık sistemi de olmadığı için doktrinde bu sisteme farklı adlar verilmektedir. Örneğin, Gözler bu sistemi “hiçistan hükümet sistemi”⁶⁴², “başbakansız parlamenter sistem”⁶⁴³ olarak adlandırmaktadır. Bununla birlikte daha önce de ifade edildiği gibi sistem cumhurbaşkanlığı sistemi olarak da adlandırılmaktadır. Aydoğdu'ya göre kuvvetlerin hukuki olarak eşit olmasına karşın siyasi olarak yürütmenin üstün olması, sistemin başkanlık olarak adlandırılmasına neden olmuştur. Bu doğrultuda düşünülürse, 2017 Anayasa değişikliği ile kabul edilen sistemde kuvvetlerin hukuki olarak eşit tutulmalarına karşılık cumhurbaşkanı üzerinde tek başlı bir yürütme kuran sistemde, yürütmenin yasamadan bağımsız ve siyasi olarak daha etkin olmasının amaçlanması sistemin cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak adlandırılmasına neden olmuştur⁶⁴⁴.

⁶⁴⁰ Erdoğan, *Başkanlık Sistemi, Demokrasi ve Türkiye*, s.547. Ayrıca bk. Gören, s.182; Tanör, Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, s.470-471.

⁶⁴¹ Erdoğan, benimsenen sistemin parlamenter sistem de başkanlık sistemi de olmadığını belirttikten sonra bu sistemin “başkancı bir sistem” olarak nitelendirilebileceğini belirtmiştir. Erdoğan, *Türk Anayasa Hukuku*, s.140. Ayrıca bk. Erdoğan Teziç, *Anayasa Profesörü Teziç: Türkiye'de Başkancı Anlayışla Otoriter Bir Rejim Olacak*, (Erişim) https://tr.sputniknews.com/oyuna_devam/201701061026658415-erdogan-tezic-turkiye-de-baskanci-anlayis-otoriter-rejim-olacak/, 30 Haziran 2019.

⁶⁴² Gözler, şimdiye kadar hiçbir ülkede “cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi” diye bir isimlendirmenin olmadığını belirtmektedir. Yürütme organının tek başlı olduğu sistemlerin başkanlık sistemi olduğunu belirten Gözler, bu sisteme başkanlık sistemi adı verilmemesinin gerçek anlamda bir başkanlık sistemi kurulmamış olmasının gizlenmesi amacıyla yapıldığını belirtmektedir. Yazara göre yürütmenin tek başlı olmasına rağmen başkanlık sisteminden uzaklaşılan özellikler nedeniyle sisteme başkanlık sistemi adı verilememektedir fakat yine de yeni sistem halka başkanlık sistemiymişçesine yansıtılmaktadır. Gözler'e göre bu sisteme bir isim vermek gerekirse bu isim “neverland hükümet sistemi” ya da “hiçistan hükümet sistemi” olacaktır. Böyle bir ismin verilmesinin sebebi sistemin hiçbir benzerinin olmamasıdır. Gözler, *Elveda Anayasa*, s.49-55, 72.

⁶⁴³ Gözler, sistemin yasama ve yürütme ilişkileri bakımından parlamenter sisteme benzediğini ancak yürütme organının tek başlı olması, bir başbakanlık makamını içermemesi bakımından parlamenter sistemden ayrıldığını ifade ettikten sonra bu özelliklerinden dolayı sisteme adını vermiştir. Gözler, *Elveda Anayasa*, s.16.

⁶⁴⁴ Aydoğdu, *Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanı Tarafından Çıkarılan Karar, Kararname ve Diğer Düzenleyici İşlemler ile Bunların Türk Hukuk Sistemindeki Yeri*, s.729. Venedik Komisyonu raporlarına önerilen sistemle ABD'deki siyasi rejim arasında çok az bir benzerlik bulunmaktadır. Keza bu bu değişikliklerle başkana ABD'dekinden çok daha fazla yetki verilmektedir. Venedik Komisyonu, s.555.

Bütün bu görüşlerden yola çıkarak 2017 Anayasa değişikliği ile getirilen hükümet sistemi konusunda doktrinde görüş birliği olmadığı kanaatine varmaktayız. Aşağıdaki başlıkta, 2017 Anayasa değişikliği sonrasında benimsenen sistem üzerinde bir analiz yapılarak, getirilen hükümet sistemi üzerinde bir kanaate varılmaya çalışılacaktır.

3.2. 2017 Anayasa Değişikliği ile Benimsenen Hükümet Sistemi Başkanlık Sistemi midir?

Hükümet sistemleri asli ve tali unsurlardan oluşur. Asli unsurlar hükümet sistemlerini belirleyen, diğer sistemlerden ayırt edilmesini sağlayan unsurlarken; tali özellikler o hükümet sistemini tamamlayan özelliklerdir. Örneğin, yürütme organının iki başlı olması parlamenter sistemin asli unsuruyken; bakanların parlamentonun çalışmasına katılabilmesi sistemin tali unsurudur. Bir ülkede uygulanan hükümet sistemi parlamenter sistemin asli unsurlarını tam olarak sağlayamıyorsa o ülkede parlamenter sistemin uygulandığından bahsedilemez. Asli unsurlarda yapılan ayrılma hükümet sistemi kaybıyla sonuçlanırken tali unsurlardan ayrılma sistemden sapma sonucunu doğurur⁶⁴⁵. Bu düşüncelerden yola çıkılarak bu başlık altında başkanlık sisteminin asli unsurlarının sağlanıp sağlanmadığı tespit edilmeye çalışılacaktır. Eğer Türkiye’de yeni kabul edilen bu sistemde başkanlık sisteminin asli unsurları benimsenmemişse uygulanan sisteme başkanlık sistemi denilemez. Ancak şahsımıza münhasır bir sistem benimsemiş oluruz. Bu bakımdan ilk önce asli unsurlar daha sonra ise tali unsurlar üzerinde bir inceleme yapılacaktır⁶⁴⁶.

3.2.1. Başkanlık Sisteminin Asli Unsurları Üzerinden Bir İnceleme

Başkanlık sisteminin temel özelliği başkanın halk tarafından seçilmesidir⁶⁴⁷. Anayasa’nın 104. maddesinde cumhurbaşkanının yürütme yetkisine sahip olmasının yanında devletin başı olduğu düzenlenmiştir. Devletin başı olan cumhurbaşkanı, 101.

⁶⁴⁵ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, s.568.

⁶⁴⁶ Bu açıklamalar yapılırken anayasa değişikliği ile ilgili merak edilen hususlar için “2.2. 2017 Anayasa Değişikliğine göre Yasama ve Yürütme Organlarının Düzenlenişi” adlı başlığa bakılabilir.

⁶⁴⁷ Başkanın seçiminde aracı kurumlara yer verilmesi durumunda önemli olan kurumların kendi tercihlerini yapmasına izin verilip verilmediğidir. Bu kurumlar başkanlık sisteminin ayırt edici özelliklerinde de belirtildiği gibi halktan en çok oy almış aday için şekilsel bir onay mercii vazifesi görüyorsa sistem başkanlık sistemi olarak kalacaktır. Keza başkanlık sisteminin uygulandığı Latin Amerika ülkelerinin hiçbirisinde başkanının seçimi aracı bir kurumun inisiyatifinde değildir. Açıl, *Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi*, s.15-18.

maddeye göre doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Hüküm aynen şu şekildedir: *“Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş, yükseköğrenim yapmış, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından, doğrudan halk tarafından seçilir.”* Anayasa'nın lafzi yorumundan da çıkarılacağı üzere, cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilir. Seçmenler, araya hiçbir aracı girmeksizin cumhurbaşkanını doğrudan, tek dereceli seçimle belirlerler. Böylece cumhurbaşkanlığı sisteminde seçmenler halkı yönetmesini istedikleri kişiyi direkt olarak belirleme hakkına sahip olurlar.

ABD'de ise başkan, 4 yılda bir yapılan iki dereceli seçimlerle belirlenir. Birinci seçmenler ilk önce ikinci seçmen denilen seçmenleri belirlerler, belirlenen kişilerse halkı yönetecek kişiyi seçerler. Bu durum çoğu eyalette ikinci seçmenlerin vaat ettikleri yönde oy kullanmalarını engelleyen bir hüküm olmaması sebebiyle bir demokrasi sorununa yol açtığı gerekçesiyle eleştirilmektedir⁶⁴⁸. Türkiye'de ise devlet başkanı doğrudan, tek dereceli seçimle halk tarafından seçilmektedir⁶⁴⁹.

Değinilmesi gereken bir diğer husus ise devlet başkanının seçiminde araya meclisin girip girmediğidir. Türkiye'deki sistemde ikinci oylamada da cumhurbaşkanı seçilemezse cumhurbaşkanlığı seçimleri yenilenir, bu süreçte de mevcut cumhurbaşkanı görevde kalmaya devam eder. Bazı ülkelerde seçimlerin ikinci ya da üçüncü tura kalması halinde mevcut adaylar arasından devlet başkanını meclis belirlerken; Türkiye'de seçimlerin ikinci tura kalması halinde, cumhurbaşkanını meclisin seçmesi mümkün değildir. Seçimlerde ilk turda oyların salt çoğunluğunu alan aday cumhurbaşkanı seçilir. Eğer hiçbir aday oyların salt çoğunluğunu alamazsa, seçimler ikinci tura kalır. İkinci oylamaya ilk turda en çok oy almış iki aday katılır. İkinci oylamada geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday cumhurbaşkanı seçilir. Fakat adaylardan birinin herhangi bir sebeple seçimlere katılamaması halinde, birinci oylamadaki sıralamaya göre boşluk doldurulur. Boşluğun bu şekilde doldurulamayıp, ikinci oylamaya tek adayın kalması halinde, oylama referandum şeklinde yapılır. Referandum sonucunda aday, geçerli oyların salt çoğunluğunu alırsa cumhurbaşkanı seçilecektir⁶⁵⁰. Bu oylamada aday, geçerli oyların çoğunluğunu alamazsa sadece cumhurbaşkanı seçimleri yenilenir ve yeni

⁶⁴⁸ Norman, s.95.

⁶⁴⁹ Kaya, s.35.

⁶⁵⁰ Başkanın seçim formülünün yasama organı karşısındaki durumunu etkilemesine ilişkin ayrıntılı bilgi için bk. Güleener, s.19-20.

cumhurbaşkanı göreve başlayıncaya kadar mevcut cumhurbaşkanının görevi devam eder. Görüldüğü gibi benimsenen sistemde cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Bu özelliğiyle sistem, cumhurbaşkanıyla halkı birbirine ABD'deki orijinal halinden de fazla yaklaştırmaktadır.

Başkanlık sistemlerinin ikinci belirleyici özelliği, halk tarafından seçilen başkanın hem devletin hem de yürütmenin başı olması ve başkanla kabinesi arasında hiçbir ikili otoriteye izin verilmediğinin anayasada belirgin olarak düzenlenmesidir. Başkanın yardımcıları olan kabine üyelerinin yürütme alanına ilişkin alınacak kararlara katılımı aranmaz. Bu durumda devlet içerisinde ikili bir otoriteden bahsedilemez⁶⁵¹.

2017 değişikliği öncesi Anayasa'nın 8. maddesinde yürütme yetkisinin cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu tarafından yerine getirileceği düzenlenmiştir. Değişiklik sonrası 8. maddede yürütme yetkisinin yalnızca cumhurbaşkanı tarafından yerine getirileceği düzenlenmiştir. Ayrıca yürütmeyi düzenleyen, ikinci bölümünden de bakanlar kurulu ibareleri çıkarılmıştır. Artık yürütme organı cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanının seçip görevden aldığı bakanlar ve cumhurbaşkanı yardımcılardan oluşmaktadır. Parlamenter sistemden farklı olarak bakanlar meclise karşı değil, doğrudan kendilerini atayan cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar⁶⁵². Benimsenen sistemde üst düzey yöneticiler de cumhurbaşkanı tarafından atanıp görevden alınır. Kısacası, 2017 değişikliği sonrasında benimsenen sistemde yürütme organı tek başlı olup yürütme yetkisi cumhurbaşkanı tarafından kullanılır. Belirtmek gerekir ki yürütmenin başındaki kişiye başkan yahut cumhurbaşkanı denilmesinin hiçbir önemi yoktur. Önemli olan yürütme organının tek başlı olup, halk tarafından seçilmesidir.

Başkanlık sisteminin asli unsurlarının açıklandığı ilk kısımda da belirtildiği gibi başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme organları birbirlerinin görevlerine son

⁶⁵¹ Açıl, s.28-31. Ayrıca bk. Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, s.114-116. Örneğin, kabinesinde başkana bağlı bir başbakana sahip olan Güney Kore, bu farklılık ihlal edilmediği için başkanlık sistemleri içerisinde değerlendirilmektedir. Güney Kore'de başbakan meclisin onayıyla başkan tarafından atanıp parlamento ile başkan arasında köprü görevini üstlenmektedir. Bakanlar, başbakanın önerisiyle atanmaktadır. Sistemin başkanlık sistemi olarak kabul edilmesini sağlayan noktası başbakan ve bakanların uygulamada başkanın memurları olmaktan öteye geçmemesidir. Yasin Aydoğdu, "Güney Kore'de Uygulanan Hükümet Sistemi Üzerine İncelemeler", *Adalet Akademisi*, Sayı 31, 2017, 709-715.

⁶⁵² 2017 değişikliği ile benimsenen sistemde kolejyal bir bakanlar kurulu bulunmamaktadır. Tunç, *Türk Anayasa Hukuku*, s.198.

veremezler⁶⁵³. Kanaatimizce de başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme organlarının karşılıklı olarak birbirlerinin görevlerine son veremeyecekleri eğer bir organ diğerrinin varlığına son verebiliyorsa sistemin başkanlık sistemi olmaktan çıkacağı doğrutusundadır. Organların birbirlerinin varlıklarına son verebilmeleri parlamenter sisteme özgü bir özelliktir⁶⁵⁴. Konuyu bu açıdan irdelersek 2017 değişikliği sonrası Anayasa'nın "Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanı Seçimlerinin Yenilenmesi" başlıklı 116. maddesinde hem cumhurbaşkanının meclisi feshedebileceği hem de üye tam sayısının 3/5 çoğunluğuyla meclisin cumhurbaşkanının görevine son verebileceği düzenlenmiştir. Ancak bu son vermenin iki organ için de bir bedeli vardır. Diğer tarafın görev süresini sonlandıran organ da onunla beraber görevine veda eder. Maddenin ilk iki fıkrası şu şekildedir: "*Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu ile seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Bu halde Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır. Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar vermesi halinde Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır...*"

Görüldüğü gibi bu madde başkanlık sisteminin temel unsuru olan yasama ve yürütme organlarının organik açıdan birbirlerinden ayrı olmaları ilkesine tamamen terstir. Yeni sistemde iki organ da karşılıklı olarak birbirlerinin görevlerini anayasada öngörülen süreden önce sona erdirme yetkisine haizdir. Doktrinadaki görüşlerin çoğunluğu bu hususun sert kuvvetler ayrılığına sahip başkanlık sistemiyle çeliştiği yönündedir. Zira sistem bu haliyle başkanlık sisteminin temel özelliklerini tam olarak sağlamamaktadır. Dolayısıyla kabul edilen sistemin parlamenter sistemden çıktığı kabul edilmekle beraber başkanlık sistemine girdiği söylenilemez⁶⁵⁵. Ek olarak, karşısındaki organın görevine son veren organın kendisinin de görevden düşmesi başkanlık sisteminin temel unsurunun ihlal edildiği gerçeğini deęiştirmemektedir⁶⁵⁶.

⁶⁵³ Arsel, *Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, s.222-223. Güleler'in ifadesiyle: "Yasama organının başkanı ya da başkanın yasamayı fesih yetkisine sahip olduğu başkanlık sistemi çok azdır. Latin Amerika'da sadece Peru Anayasası (m. 134), Ekvator Anayasası (m. 148) ve Venezuela Anayasası (m. 236) başkana fesih yetkisi tanımaktadır. Bunlar dışındaki birçok başkanlık sisteminde böyle bir mekanizmaya rastlanılmamaktadır." Güleler, s.57-58.

⁶⁵⁴ Gözler, *Elveda Anayasa*, s.56-57.

⁶⁵⁵ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s.327. Ayrıca bk. Tanör, Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, s.467.

⁶⁵⁶ Gören, s.182-183.

Venedik Komisyonu ise meclisi fesih yetkisinin kuvvetler ayrılığı ilkesinin temelini çürüteceğinden son derece ender rastlanan bir durum olduğunu belirtmiştir⁶⁵⁷.

Doktrinde başkanın meclisi feshetmemesinin sistemin asli unsurları arasında değil, tali unsurları arasında olduğunu savunan görüşler vardır. Buna göre bir sistemde başkanın meclisin görevine anayasada belirtilen süreden önce son verebiliyor olması o ülkede uygulanan hükümet sistemini başkanlık sistemi olmaktan çıkarmaz⁶⁵⁸. Bu görüş esas alınacak olsa da yeni sistem başkanlık sisteminin asli unsurlarını gerçekleştirmiş sayılmaz. Keza bu görüş sadece cumhurbaşkanının meclisi feshetmesini normal karşılamakta fakat bu durumda iki organın da görevinin son bulmasını kabul etmemektedir. Zira başkanlık sistemlerinde esas olan yürütmenin önceden belirlenen görev süresini ne olursa olsun tamamlamasıdır. ABD'deki başkan yardımcılığı makamının amacı da başkanlık makamında herhangi bir nedenle boşalma olması durumunda, koltuğun boş kalmamasını sağlamaktır⁶⁵⁹. Meclisin başkanı görevden alabilmesi ise tartışmaya bile gerek olmaksızın başkanlık sistemine aykırıdır ve kesinlikle bu sistemle bağdaşmaz⁶⁶⁰.

⁶⁵⁷ Venedik Komisyonu, s.569. Açıl, dünyada başkanların istedikleri zaman meclisi feshedebileceklerine yönelik bir düzenlemenin Latin Amerika'daki başkanlık sistemlerinde olmadığını, bu ülkelerde başkanın ancak sınırlı hallerde fesih yetkisi olduğunu belirtmiştir. Bu ülkeler Venezuela, Uruguay, Ekvator, Peru ve 1980 Anayasası'nın ilk metnine göre Şili'dir. Bu ülkelerdeki fesih yetkisiyle ilgili ayrıntılı bilgi için bk. Açıl, s.24-26; Dünyada başkanlık sistemiyle yönetildiği kabul edilen ülkelerden Peru Anayasası (m. 134), Ekvator Anayasası (m. 148) ve Venezuela Anayasası (m. 236) başkana fesih yetkisi tanımaktadır. Bunlar dışında, başkanlık sistemini uyguladıkları kabul edilen ülkelerde böyle bir mekanizmaya rastlanılmamaktadır. Gülener, s.58; Küçük, *ABD ve Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi ve Uygulamaları*, s.42-43.

⁶⁵⁸ Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, s.115-116. Uluşahin ise başkanın meclisi feshedebilmesini sistem içi sapma olarak değerlendirmektedir. Uluşahin, *Anayasa Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, s.188-196. Küçük, başkanın yasama organını fesih yetkisinin mevcut olmamasını başkanlık sisteminin tali unsurları arasında saymıştır. Ayrıntılı bilgi için bk. Küçük, *ABD ve Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi ve Uygulamaları*, s.41-44. Gözler, "Anayasa Hukukunun Genel Teorisi" adlı kitabında başkanın yasama organını feshedememesini başkanlık sisteminin tali unsurları arasında saymış ve tali özelliklerin başkanlık sisteminin olmazsa olmaz şartları arasında olmadığını belirtmiştir. "Yani yukarıdaki üç asli özelliği taşıyan bir hükümet sistemi, bu tali özelliklerden birisini taşııyorsa, sırf bu nedenle, başkanlık sistemi olmaktan çıkmaz." ifadelerini kullanmış ve ardından tali unsurlar arasında "Başkan Yasama Organını Feshedemez" başlığına yer vermiştir. Bu başlık altında da başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme organlarının birbirlerinin varlığına son veremeyeceklerini ifade ettikten sonra şu sözleri kaleme almıştır: "Ancak, bir başkanlık sisteminde, başkana fesih yetkisinin tanınmış olması, şüphesiz ki başkanlık sisteminin mantığından bir sapmadır; ama sırf bu nedenle başkanlık sistemi bir başka sisteme dönüşmez." Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, s.574. Gözler, Elveda Anayasa adlı eserinde ise Türkiye için önerilen sistemle ABD'de uygulanan başkanlık sistemini karşılaştırırken "Yürütme organının yasama organını feshedebildiği bir sistemin başkanlık sistemi olduğunun söylenmesi ya da kötü niyet eseridir." ifadelerini kullanmıştır. Gözler, *Elveda Anayasa*, s.57-58.

⁶⁵⁹ Teziç, *Anayasa Hukuku*, s.533-534.

⁶⁶⁰ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s.744. Latin Amerika ülkelerinde uygulanan hükümet sistemleri saf başkanlık sistemi ile saf parlamenter sistem birleştirilerek oluşturulmuş karma sistemlerdir. Ancak doktrinde bu sistemler başkanlık sistemi olarak kabul edilmektedir. Kanaatimizce başkanlık sisteminin

Doktrindeki bir diğerk görüş, karşılıklı fesih ve başkan azil yetkisinin, yasama ve yürütme organlarının sert ayrılığına dayalı ABD başkanlık sisteminden esaslı bir sapma olduğunu kabul etmektedir. Bununla beraber fesih yetkisinin meclis ve cumhurbaşkanı için karşılıklı olarak tanınmış olması ve bu yetkinin kullanılması durumunda her iki organın da görevlerinin sona ereceği nedenleriyle sistemin başkanlık sistemi olmaktan çıkmadığı kanaatindedir. Bu görüşe göre bu yetkinin tanınması başkanlık sisteminden bir sapmayı oluşturur ancak sistemi tek başına başkanlık sisteminin genel kapsamından çıkarmak için yeterli değildir. Küçük bu düşüncesini şu şekilde ifade etmiştir: *“Hukuken eşit etkinlikte bir azil-fesih hakkı ile donanımlı olmanın, her ne kadar ABD’de cari olan başkanlık sistemi ile uyumlu olmasa da, kendine özgü bir durum olarak, bir ülkeyi tek başına başkanlık sisteminin genel kapsamından çıkarmak için yeterli olmadığı kanaatindeyim.”*⁶⁶¹

Kanaatimizce benimsenen sistem, başkanlık sisteminin asli unsurlarını tam olarak yerine getirmediği için olsa olsa “Türkiye’ye özgü karma bir hükümet sistemi” olarak tanımlanabilir. Zira sistemin savunucuları tarafından “Türkiye’ye özgü başkanlık sistemi” olarak değil de “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” diye anılmasının nedeni de budur⁶⁶².

3.2.2. Başkanlık Sisteminin Tali Unsurları Üzerinden Bir İnceleme

Başkanlık sisteminin asli unsurları üzerindeki incelemede, 2017 Anayasa değişikliğiyle beraber Türkiye’de kabul edilen hükümet sisteminin başkanlık sisteminin asli unsurlarını sağlamadığı sonucuna ulaşıldı. Asli unsurdan sapma

yukarıda belirtilen asli unsurlarına uydukları sürece bu sistemleri başkanlık sistemi olarak kabul etmek; aksi halde bu sistemleri karma hükümet sistemi olarak anmak gerekir. Tunç, *Türk Anayasa Hukuku*, s.195.

⁶⁶¹ Küçük, bu hükmün başkanlık sisteminden bir sapma olduğunu belirttikten sonra yürütmenin yasamanın içerisinden çıkıp onun güvenine dayandığı parlamenter sistemlerde yasama yürütmenin belirleyiciliğinde faaliyetlerini yürüttüğünü ifade etmiştir. Oysa başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme kuvvetlerinin ayrılma ihtimali daha çoktur. Başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme kuvvetlerinin farklı eğilimlerde olmasının çatışma getireceğinden yakınıp, buna karşılık seçimlerin aynı günde yapılmasının çözüm olarak sunulması halinde bunun da kuvvetleri birleştireceği nedeniyle eleştirilmesi doğru değildir. Bu konuda Küçük’ün getirdiği çözüm tek isimli tek turlu dar bölge basit çoğunluk sistemidir. Bu sistemin benimsenmesi halinde seçimler aynı günde yapılırsa da adayların belirlenmesinde cumhurbaşkanı değil seçmen tabanı etkili olacaktır. Küçük, *AK Parti’nin Başkanlık Sistemi Modelinin ABD’deki Başkanlık Sistemi Modelinden Farklılık Arz Eden Yönleri*, s.47-50.

⁶⁶² Erdoğan kullandığı ifadelerle başkanlık sistemiyle cumhurbaşkanlığı sisteminin aynı anlamın geldiğine işaret etmektedir. Keza makalesinde kullandığı *“Sadece Başkanlık veya Cumhurbaşkanlığı Sistemiyle yönetilen ülkelerde monarşi yoktur.”* cümlesinden bu açıkça anlaşılacaktır. Erdoğan, *200 Yıllık Arayışın Ürünü: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*, s.9.

sistem kaybını doğuracağından, 2017 Anayasa değişikliği ile benimsenen sistemin başkanlık sistemi olmadığını söyleyebilir. Tali unsurlar ise bir ülkede uygulanan hükümet sistemini belirleyen özellikler olmayıp daha ziyade o sistemin klasik halindeki, yaygın uygulamasında ortaya çıkan özellikleridir. Bunlar, adeta o sistemin bütünüyle parçalarıdır. Bir sistemin asli özellikleri sağlandığı halde tali unsurlarının sağlanmaması bu sistemden çıkma sonucunu doğurmaz. Bu durum ancak sistemin özgün halinden yapılan bir sapmadır. Ülkelerin hükümet sistemlerini kendi şartlarına göre benimsemeleri ise doğaldır. Her ülke kabul ettiği hükümet sistemini tali unsurları üzerinden kendi sosyal, kültürel ve ekonomik yapısına uyduracak şekilde uyarlayabilir. Tam tersi bir durum yani bütün dünyada birkaç hükümet sisteminin aynen uygulanması olağandışıdır. Birbirlerinden oldukça farklı toplumsal yapılara sahip olan ülkelerin aynı kalıplarla yönetilmesi her zaman faydalı olmayabilir.

Bu başlık altında da 2017 Anayasa değişikliği ile kabul edilen hükümet sisteminin başkanlık sisteminin tali unsurlarını sağlayıp sağlamadığına bakılacaktır. Tali unsurlar belirlenirken de ABD’de uygulanan sistem esas alınacaktır. Ancak belirtmelidir ki yukarıda ulaşılan sonuca göre sistem, başkanlık sisteminin asli unsurlarını sağlamadığı için tali unsurlarını tam olarak sağlasa da Türkiye’de uygulanan sistem, başkanlık sistemi olarak kabul edilmeyecek, kendisine özgü olan bu sistem, başkanlık sistemine bir nebze daha yaklaşmış olacaktır.

Başkanlık sisteminin tali unsurlarından ilk ele alacağımız husus, yasama ve yürütme organlarında aynı zamanda çalışılmasının mümkün olmamasıdır. Başkanlık sisteminde kuvvetlerin sert ayrılığının da bir sonucu olarak aynı kişi hem yasamada hem yürütmede görev alamaz. Örneğin, ABD’de bir kongre üyesi başkan seçilirse Kongre üyeliği görevinden çekilmek zorundadır. Başkan sekreterlerini Kongre üyeleri dışından seçmek zorundadır. Yasama organı üyeleri yürütmede görev alamaz, memur olmazlar. Bu açıdan yasama ve yürütme organları birbirlerinden organik olarak ayrılırlar⁶⁶³. Türkiye’de de benzer düzenlemeler vardır. Örneğin, Anayasa’nın 101. maddesinin 4. fıkrasına göre “*Cumhurbaşkanı seçilen milletvekilinin Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer.*” 106. maddenin dördüncü fıkrasında göre de “*...Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan olarak atanırlarsa üyelikleri sona erer.*” Venedik Komisyonu tarafından,

⁶⁶³ Arsel, *Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, s.219. Ayrıca bk. Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, s.574-575; Kubalı, *Anayasa Hukuku Dersleri*, s.639.

cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların meclis içerisinde seçilebilmesinin yasama ve yürütme arasındaki kuvvetler ayrılığını tehlikeye attığı belirtilmiştir⁶⁶⁴. Yürütmenin yasamaya müdahale edemeyeceği gibi yasama organı da yürütmenin alanına giremez. Anayasa'nın yasamayı düzenleyen bölümünün üyelikle bağdaşmayan işler başlıklı 82. maddesinde, yürütmenin alanına girecek işlerin milletvekilliği sıfatıyla bağdaşmadığı düzenlenmiştir⁶⁶⁵.

Başkanlık sisteminde organlar arasındaki ayrılık organik olmasının yanında fonksiyoneldir. Organlar birbirlerinden kaynaklanmadığı gibi birbirlerinin görevlerini de yerine getiremezler. Yürütme organını oluşturan başkan ve bakanları yasama organının çalışmasına katılıp görüş bildiremezler. Meclislerde yürütmenin temsilcileri yoktur. Başkan kanun teklif edemez, yasama organının toplantılarını engelleyemez, onu tatile sokamaz⁶⁶⁶. Belirtmek gerekir ki bu kural çok katı değildir. Bunun başkanlık sisteminin diğer tali unsurlarını ele alırken değineceğimiz ufak tefek istisnaları mevcuttur. Bu durumun aksi, yani sistemin denge ve fren mekanizmalarından yoksun olup organlar arasında çok katı bir ayrılığa sahip olması, sistemin etkileşim araçlarından mahrum kalıp kilitlenmesi sonucunu doğuracaktır⁶⁶⁷.

Türkiye'deki durum ele alınırsa, 2017 Anayasa değişikliği sonrası Anayasa'da cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların yasama faaliyetlerine katılıp görüş bildirebileceklerine dair bir hüküm yoktur. Cumhurbaşkanı kanun teklif edemez.

⁶⁶⁴ Venedik Komisyonu, s.561. Cumhurbaşkanının yasamanın içerisinde bakan ya da cumhurbaşkanı yardımcısı atayabilmesi eleştirilmektedir. Bu durum, yasama organında görev alanların faaliyetlerini baştan yasamaya yönelik olarak belirlememelerine, kararlarına bakan olma beklentisiyle yol vermelerine neden olacaktır. Coşkun, s.23-24.

⁶⁶⁵ Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan olarak atanan milletvekillerinin milletvekilliklerinin hangi anda düştüğünün anayasada belirtilmemesine karşılık anayasanın lafzı yorumuna bakılırsa atama işlemini düzenleyen kararnamenin Resmi Gazete'de yayımlanmasıyla düşme işleminin gerçekleştiğini kabul etmek gerekir. Tunç, *Türk Anayasa Hukuku*, s.212.

⁶⁶⁶ ABD'de kanun teklif etme hakkı sadece Temsilciler Meclisi azalarının ve senatörlerindir. Kanun tasarılarının geldiği komisyonlarda bu tasarılar tadil edilebilir, değiştirilebilir veya tasarı hakkında hiçbir işlem yapılmaksızın tasarı uyutulabilir. Sekreterler, Türkiye'deki adıyla bakanlar bu komisyon çalışmalarına dinleyici olarak katılabilirler ve yalnızca Kongre üyeleri tarafından kendilerine soru sorulduğunda cevap vermek üzere açıklama yapabilirler. Onun dışında sekreterlerin Kongre müzakerelerine katılıp tartışmalara yön verme hakları yoktur. Yürütme organıyla yasama organının fiziki olarak yakın temas halinde bulunduğu tek durum budur. Arsel, *Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, s.214, 224. Aynı yönde bk. Başgil, s.319. Yasama ile yürütmenin hukuken temas halinde olduğu durumlar Senato'nun bazı durumlarda yürütmenin işlemlerine onay şeklinde iştiraki ve başkanın veto yetkisini kullandığı durumlardır. Kubalı, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Siyasi Rejimler*, s.640.

⁶⁶⁷ ABD'de başkan Senato'nun çalışmalarına katılamaz, onun yerine başkan yardımcısı Senato'ya başkanlık eder. Ancak başkan yardımcısının oy hakkı yoktur. Bunun bir istisnası vardır: Oyların eşit çıkması durumu. Bir oylama sonucunda karşıt oylar eşit çıkmışsa Senato başkanı oy kullanabilir. Dolayısıyla bu durumda başkan yardımcısı hangi tarafa katılırsa o tarafın dediği olur. Arsel, *Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, s.211. Ayrıca bk. Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, s.575.

Kanunların teklif edilmesini ve görüşülmesini düzenleyen 88. maddeden bakanlar kurulu ifadesi çıkarılmış, yerine cumhurbaşkanı ifadesi getirilmemiştir. Meclisin toplanma ve tatilini düzenleyen 93. maddeye göre cumhurbaşkanı meclisin toplantılarını engelleyemez ve onu tatile sokamaz. Cumhurbaşkanının sadece meclis tatilindeyken onu toplantıya çağırma yetkisi vardır. Bu durumda meclisi toplantıya çağırabilecek tek yetkili cumhurbaşkanı değildir. Onun yanında meclis başkanı da doğrudan yahut milletvekillerinin 1/5'inin yazılı istemi üzerine meclisi toplantıya çağırabilir.

Başkanlık sisteminde yürütme yetkisi tek bir kişinin elindedir ve bu kişi kendi seçtiği kişilerle adeta kendi başkanlığında bir takım oluşturarak yönetim faaliyetini gerçekleştirir. Bu sistemde başkan birlikte çalışacağı sekreterlerini (Türkiyede'ki adıyla bakanları), üst düzey yöneticileri kendisi belirler. Başkan ve sekreterlerinden oluşan kolektif bir dayanışmaya sahip olmayan heyete "başkanlık kabinesi" adı verilmektedir. Bu kurulda başkan hiyerarşik olarak bakanların üzerinde olup, bakanlar başkanın politikasını uygulamasında ona yardımcı olan görevlilerdir. Bakanları atayıp görevden alan da başkandır⁶⁶⁸. Bununla beraber kontrol tamamen başkanın elinde de değildir. Başkanın bazı önemli atamaları Senato'nun onayına tabidir. Bu nedenle başkan atamalarında tamamen serbest hareket edemez. Senatörler tarafından atanması istenilen kişiler başkan tarafından istenildiği şekilde tayin edilmezse Senato atamaları onaylamamaktadır⁶⁶⁹. Bu sebeple başkan, Senato'yla uzlaşmak zorundadır. Bununla birlikte ABD'de Senatoya başkanlık edip, gerektiğinde başkanlık makamına vekalet etme görevi bulunan başkan yardımcısı da başkanla birlikte seçimle göreve gelir⁶⁷⁰. Amerika Birleşik Devletleri'nde başkanın atama yetkisi sadece bakanları ve yürütme faaliyetini gerçekleştiren memurları değil, yargı mensurlarını da kapsamaktadır⁶⁷¹. Bu atamalar da yine Senato'nun onayına

⁶⁶⁸ Küçük, ABD'de başkanın hakimler hariç atadığı kamu görevlilerinin hepsini azletme yetkisine sahiptir. Küçük, *AK Parti'nin Başkanlık Sistemi Modelinin ABD'deki Başkanlık Sistemi Modelinden Farklılık Arz Eden Yönleri*, s.36. Buna karşılık Özsoy B., Senato'nun onayına tabi olan bazı çalışanların, yerine getirdikleri görevlere göre, başkan tarafından tek başına görevden alınamayacağını belirtmektedir. Özerk denetim kurumlarında çalışan görevliler buna örnek olarak gösterilebilir. Özsoy B., *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, s.146-147.

⁶⁶⁹ ABD, Arjantin, Brezilya ve Meksika ülkelerinde başkan yasama organının onayıyla atama yapabilmektedir. Gülener, s.61-63. Başkanlık sisteminin ABD dışındaki uygulamalarında yapılan atamalarla ilgili ayrıntılı bilgi için bk. Özsoy B., *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, s.147-151; 158-162.

⁶⁷⁰ Arsel, *Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, s.221-224.

⁶⁷¹ ABD'de halk başkanın yanında Senato'ya başkanlık yapacak ve başkanlık makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde onun yerini dolduracak olan başkan yardımcısını da seçimle belirler. Arsel, *Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, s.215.

tabidir. Başkan, Senato'nun onayına alamayacak birini atayamaz eğer atarsa daha önce de defalarca olduğu gibi Senato başkanın atadığı kişiyi onaylamayı reddeder. Bu şekilde göreve gelen ve ömür boyu görevde kalan yargıçlar başkana kolaylıkla karşı çıkabilmektedirler. Bunun en son örneği, Trump'ın 7 Müslüman ülkeye seyahat yasağı koyan kararnamesinin 1 hafta içerisinde iptal edilmesidir. Velhasıl, Senato'nun onayı yargı organlarının belirlenmesinde, belki de bu kadar tarafsız olmasında önemli bir yere sahiptir. Türkiye'de ise yüksek yargı mensuplarından cumhurbaşkanı tarafından atanan kişiler meclisin onayından geçmezler⁶⁷². Buna karşılık doktrinde başkan tarafından yapılan atamaların Senato tarafından nadiren onaylanmadığı dolayısıyla bu onaylamanın çok tesirli bir araç olmadığını savunanlar da bulunmaktadır⁶⁷³.

2017 Anayasa değişikliği sonrası, cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 104. maddede ve "Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanına vekâlet ve Bakanlar" başlıklı 106. maddede, cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanları, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından, cumhurbaşkanının atayacağı düzenlenmiştir⁶⁷⁴. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların yanında cumhurbaşkanı, üst düzey kamu görevlilerini de atar. Getirilen sistemde, atamaların cumhurbaşkanı tarafından yapıldığı belirtildi ancak cumhurbaşkanı tarafından atanan kişiler meclisin onayından geçmemektedir. Anayasa'da bu kişilerin meclisin önünde ant içerek göreve başlayacakları belirtilmiştir⁶⁷⁵. 106. maddenin üçüncü fıkrasına göre "Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınır. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, 81 inci maddede yazılı şekilde Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde andiçerler." Ayrıca belirtmek gerekir ki Türkiye'de

⁶⁷² Gözler, *Elveda Anayasa*, s.61-62.

⁶⁷³ Başgil, s.324. Ayrıca bk. Fendoğlu, *Başkanlık Sisteminin Türkiye'de Uygulanabilirliği*, s.579; Küçük, *AK Parti'nin Başkanlık Sistemi Modelinin ABD'deki Başkanlık Sistemi Modelinden Farklılık Arz Eden Yönleri*, s.30; Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, s.50.

⁶⁷⁴ Başkanlık sisteminin uygulandığı bazı ülkelerde başkan yardımcılığı makamına yer verilmemektedir. Başkan yardımcılığı makamına yer verilen ülkelerin bir kısmında başkan yardımcıları başkan ile birlikte veya ayrı olarak halk tarafından seçilirken; diğer kısmında başkan tarafından atanmaktadır. Başkan yardımcısının başkan tarafından atandığı ülkelerde yardımcılardan gensoru vasıtasıyla parlamentoya karşı siyasi olarak sorumlu olması sağlanmaktadır. Ancak Türkiye'de yeri geldiğinde cumhurbaşkanına vekalet edecek olan bakanların demokratik meşruiyetlerinin sağlanması için bir yol öngörülmemesi eleştiriye açıktır. Seçilme usulü ve sorumluluklarının yanında cumhurbaşkanı yardımcılarının anayasada sayısının belirtilmemesi cumhurbaşkanının takdirine bırakılması açısından siyasal yozlaşmaya neden olabileceği gerekçesiyle uygun bulunmamaktadır. Tunç, *Türk Anayasa Hukuku*, s.209-211.

⁶⁷⁵ Tunç, *Türk Anayasa Hukuku*, s.211.

cumhurbaşkanı rektörleri atamak gibi ABD’de başkanın sahip olmadığı atama yetkilerine sahiptir⁶⁷⁶.

Atadığı kişilerle beraber hükümet etme görevinin dışında başkanlık sistemlerinde başkan aynı zamanda devleti temsil yetkisine sahiptir. Bu sebeple başkan, dış ilişkileri yürütmekte ve milletlerarası antlaşmaları yapmaktadır. Başkan bu önemli yetkileri tek başına kullanamaz. ABD’de yapılan anlaşmaların geçerliliği anlaşmaların Senato tarafından 2/3 çoğunlukla onaylanmasına bağlıdır⁶⁷⁷. Bu durum Başkan’ın uluslararası meselelerde her istediğini yapamaması, Senato’nun düşüncelerini dikkate alması sonucunu doğuracaktır. Senato bu şekilde başkan dış politikada dengeler ve frenler⁶⁷⁸. Demokratik ülkelerde olduğu gibi, hem ABD’de hem de Türkiye’de uluslararası antlaşmaları yapma ve yürürlüğe koyma yetkisi yasama ve yürütme organları arasında paylaştırılmıştır. İki ülkede de istisnai olarak belirli konularda anlaşma yapma ve onayı yürürlüğe koyma yetkisi sadece başkana bırakılmıştır. 1982 Anayasası’nın 104. maddesine göre milletlerarası andlaşmaları onaylama ve yayımlama yetkisi cumhurbaşkanına aittir. Anayasanın 87. maddesine göre milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak değişiklikten önce olduğu gibi meclise aittir. 90. maddede belirtilen bir kaç istisnai durumda meclisin onayına gerek yoktur⁶⁷⁹. Bu madde de 87. madde gibi aynen korunmuştur. 90. maddeden kısaca bahsetmek gerekirse, uluslararası andlaşmaların bir kısmı cumhurbaşkanı tarafından diğer kısmı ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu tarafından onaylanır. Yani cumhurbaşkanı bir kısım andlaşmaların yürürlüğe girmesi için meclisin üye tam sayısının salt çoğunluğunu ikna etmek zorundayken, diğerlerini

⁶⁷⁶ Gözler, *Elveda Anayasa*, s.63-64. Ayrıca bk. Küçük, *Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye’ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algular, Beklentiler*, s.184.

⁶⁷⁷ Uluslararası antlaşmaların müzakereleri başkan tarafından yapıldıktan sonra antlaşmalar onay için Senato’ya sunulur. Senato, önüne gelen antlaşmayı 2/3 çoğunlukla imzalayabileceği gibi anlaşmaya yeni hükümler koyup, antlaşmayı değiştirip yeniden görüşülmesini isteyebilir. Senato’nun yapabileceği bir diğer şey sessiz kalarak anlaşmanın yürürlüğe girmesini engellemektir. Norman, s.82-83.

⁶⁷⁸ Arsel, *Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, s.220. Başkan tarafından yapılan anlaşmalar Senato tarafından tasdik edilmedikçe hüküm ifade etmez. Kubalı, *Anayasa Hukuku Dersleri*, s.640. Ayrıca bk. Gözler, *Elveda Anayasa*, s.64.

⁶⁷⁹ ABD’de yürütme anlaşmaları (execute agreements) adı verilen anlaşmalar başkan tarafından Senato’nun imzası alınmaksızın yapılmaktadır. Bu antlaşmalar çoğunlukla uluslararası anlaşmaların devamı niteliğindedir yahut yasama direktifi neticesinde gerçekleştirilir. Ancak belirtmek gerekir ki 1789-2012 yılları arasında yapılan anlaşmaların 1904 tanesi Senato’nun onayından geçen anlaşmalar; 13.623 tanesi Senato’nun onayından geçmeyen yürütme anlaşmalarıdır. Ayrıca bu anlaşmaların sadece %3’ünün saf yürütme anlaşması olduğu belirtilmektedir. Anayasada yürütme anlaşmalarını düzenleyen herhangi bir hüküm yoktur. Dolayısıyla bu durumun anayasaya uygun olmasının yanında hangi anlaşmaların yürütme anlaşması hangilerinin Senato’nun onayına tabi olduğunun belirlenmesi konusundaki yetkinin başkana verilmesi eleştiri konusu olmaktadır. Norman, s.84-87.

yapmakta tamamen serbesttir. Bunlar için meclisi ikna etmek zorunda değildir⁶⁸⁰. Andlaşmaların onayı için aranan çoğunluğun Türkiye’de daha az bir oranda olması TBMM’yi dış siyaset konusunda güçsüzleştirmektedir. Oysa doktrinde Senato, ABD’nin dış siyasette son karar mercii olarak anılmaktadır⁶⁸¹. Uluslararası andlaşmaların yürürlükten kaldırılması konusunda da iki ülke arasında fark vardır. ABD’de uluslararası andlaşmaların yürürlükten kaldırılmasında yasama veya yürütme değil Amerikan Yüksek Mahkemesi yetkilidir. Türkiye’de, uluslararası andlaşmaların yürürlükten kaldırılmasında, andlaşmaların yapılmasındaki usul geçerlidir⁶⁸².

Bilindiği gibi başkanlık sisteminde başkan yasama organına karşı siyasi olarak sorumlu değildir. Bu sebeple başkan istediği politikayı sürdürmekte serbesttir. Yürütmenin onayını alması, onun güvenine dayanması gerekmez ama bu durum başkanın suç işleyip hiçbir sorumluluk altına girmemesi anlamına da gelmez. İmpeachment denilen yasama meclisi soruşturması usulüyle başkanın cezai sorumluluğuna yol açılabilir⁶⁸³. Bu usul sadece başkan hakkında değil, başkan yardımcısı ve ABD’deki bütün sivil yetkililer hakkında uygulanabilmektedir. ABD’de Temsilciler Meclisi’nin basit çoğunlukla suçlaması, Senatonun yargılama yapıp 2/3 çoğunlukla görevden almasıyla işletilen bu uygulama İngiltere’den alınmış olup parlamenter sistemlerdeki meclis soruşturmasına benzetilebilir⁶⁸⁴. ABD Başkanı hakkında Senato’da gerçekleşen yargılamada Yüksek Mahkeme Başkanı oturuma başkanlık etmek üzere bulunur. Senato üyelerin 2/3’ünün kararıyla, hakkında meclis soruşturması yolu işletilen kişi mahkum edilerek görevden alınır⁶⁸⁵. 2017 değişikliğiyle beraber Türkiye’de de impeachment uygulamasına denk gelen

⁶⁸⁰ Gözler, *Elveda Anayasa*, s.65. Söyler, TBMM tarafından onaylanması uygun bulunması gereken andlaşmaların cumhurbaşkanı tarafından bir kanun teklifiyle meclise gönderileceğini dolayısıyla yeni sistemde cumhurbaşkanının kanun teklifinde bulunabileceği tek alanın bütçe olmadığını belirtmiştir. Söyler, s.38-39.

⁶⁸¹ Başgil, s.323. Ayrıca bk. Söyler, s.38-40.

⁶⁸² Söyler, s.40-41.

⁶⁸³ Doktrinde impeachment usulünün sadece cezai bir yol olmadığı, siyasi bir yöntem olduğu hakkında görüşler bulunmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bk. Küçük, *ABD ve Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi ve Uygulamaları*, s. 140-146. Ayrıca bk. Kemal Şahin, *Yasamanın Yürütme ve Yargı Üzerindeki Kılıcı, Yaşlı Fakat Faal Bir Anglo- Amerikan Kurumu İmpeachment (Siyasal Suçlandırma)*, Beta Yayın Basım Dağıtım, İstanbul, 2001, s.10-15. Karşıt görüşte olan Özçelik, bu yolun sadece cezai mahiyeti haiz olduğunu belirtmiştir. Özçelik, s.306.

⁶⁸⁴ ABD’de başkanın siyasi sorumluluğunun doğması içinse ancak vatana ihanet gibi bir suç işlemesi gerekmektedir ve bu usulle sadece başkan değil, sekreterler ve diğer memurlar da yargılanabilir. Arsel, *Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, s.212-222. Ayrıca bk. Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, s.578; Küçük, *ABD ve Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi ve Uygulamaları*, s.140-141.

⁶⁸⁵ Erdoğan Tosun, Tosun, s.73.

düzenlemeler yapılmıştır. 106. maddede düzenlenip cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların sorumluluğuna yol açan meclis soruşturması usulü ve 105. maddede düzenlenip cumhurbaşkanının cezai sorumluluğuna yol açan soruşturma usulü düzenlenmiştir. İki madde birkaç farklılık dışında neredeyse aynıdır.

2017 Anayasa değişikliğinden önceki haliyle cumhurbaşkanı görevi dışındaki suçlardan normal bir vatandaş gibi sorumluyken; göreviyle ilgili suçlardan sadece vatana ihanetten sorumlu tutulabiliyordu. Şimdiki haliyle cumhurbaşkanının işlediği bütün suçlar için cezai sorumluluğu mevcuttur. 106. maddeye göre bu yola başvurulması için üye tam sayısının salt çoğunluğunun soruşturma açılması yönünde önerge vermesi gereklidir. Önergeyi görüşen meclisin üye tam sayısının 3/5'yle önergeyi kabul etmesi gerekir. Mecliste oluşturulan komisyonun yaptığı soruşturma sonucunda üye tam sayısının 2/3'ünün kabul yönünde oy vermesiyle Yüce Divan'a sevk kararı alınır. Cumhurbaşkanının görevi Yüce Divan'a sevk ile değil Yüce Divan'da seçilmeye engel bir suçtan mahkum edilmesiyle sona erer ve hakkında soruşturma açılmasına karar verilen cumhurbaşkanı seçim kararı alamaz. Cumhurbaşkanı hakkında, görevi sona erdiğinde de görevde bulunduğu süre içerisinde işlediği suçlar hakkında meclis soruşturması usulü uygulanır. 105. maddeye göre ise cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların meclis soruşturması usulüyle cezai olarak meclise karşı sorumlu oldukları düzenlenmiştir. Aynı maddelerde düzenlense de meclis soruşturmasında uygulanacak usul ve yöntem aynıdır. Bunlar, cumhurbaşkanından farklı olarak sadece görevleriyle ilgili suçlarda meclis soruşturması usulüne tabidirler. Görev süreleri boyunca, görevleri haricinde işledikleri iddia edilen suçlar hakkında yasama dokunulmazlığından yararlanırlar. Bu kişilerin görevleri sona erdikten sonra görev süresince işledikleri iddia edilen ve görevleriyle ilgili olan suçlar bakımından yargılanması 105. ve 106. maddelerde belirtilen usul çerçevesinde olacaktır⁶⁸⁶. Aralarındaki fark, cumhurbaşkanının hem görev süresi boyunca hem de görevi sona erdikten sonra sadece göreviyle ilgili olan

⁶⁸⁶ Küçük, *Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye'ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler*, s.181. Tunç, cumhurbaşkanının görevi sona erdikten sonra göreviyle alakalı olmayan suçlardan dolayı Yüce Divan'da değil genel mahkemelerde yargılanmasının hukuk devleti ilkesine daha uygun düşeceğini belirtmiştir. Tunç, *Türk Anayasa Hukuku*, s.274.

suçlar bakımından değil, görevi dışındaki suçlar bakımından da meclis soruşturması usulüne göre yargılanabilecek olmasıdır⁶⁸⁷.

Başkanlık sisteminde kuvvetler birbirlerinden sert bir şekilde ayrılıp birbirlerine müdahale edemeseler de birbirlerinin faaliyetlerini takip etme, bu faaliyetler hakkında bilgi sahibi olma hakları vardır. Yasama organı yürütme organının faaliyetlerini yakından izlemek üzere meclis araştırması usulüne başvurabilir. Bu araçlardan yürütmenin sorumluluğuna yol açan sadece meclis soruşturması olsa da kamuoyu üzerinde etkisi büyük olan meclisin araştırması yöntemi de etkili bir denetleme aracıdır. Kongrenin oluşturduğu araştırma komisyonları yürütmeye ilgili bir alanda araştırma yapabilir. Araştırma sonuçları başkanın aleyhine bile olsa başkan Kongreye karşı siyasi olarak sorumlu olmadığı için görevden alınamaz⁶⁸⁸. 1982 Anayasası'nda mevcut olan ve parlamenter sistemle beraber kullanılan meclis araştırması usulü 2017 değişikliği ile birlikte yürürlükten kaldırılmamış, bu sefer de benimsenen yeni hükümet sistemiyle beraber anayasada yer almaya devam etmiştir. Anayasa değişikliği ile meclis araştırma usulünde bir değişiklik yapmamıştır. Yeni sistemde meclis araştırmasıyla beraber yasama organının yürütmeyi denetlemesini sağlayan yazılı soru ve genel görüşme araçlarına da yer verilmiştir⁶⁸⁹.

Bilindiği gibi İngiltere'de meclisin ortaya çıkıp belirgin ve etkili bir organ haline gelme sebebi yürütme organının bütçesini kontrol etmek, onaylamak, gereksiz vergilerin alınmasından, harcamaların yapılmasından kaçınılmasını sağlamaktır. Her sistemde olduğu gibi başkanlık sistemlerinde de yürütmenin faaliyetlerini yerine getirebilmek için bir bütçeye ihtiyacı vardır. ABD'de bütçe, yürütme içerisinde faaliyet gösteren bütçe bürosu, "*Office of Management and Budget*" tarafından hazırlanıp başkanın onayını aldıktan sonra bir parlamenter tarafından Kongreye sunulur ve Kongrede görüşülerek kabul edilir⁶⁹⁰. Kongre, yürütme tarafından

⁶⁸⁷ Coşkun, s.21-23. Cumhurbaşkanının kişisel suçları hakkında da Yüce Divan'da yargılanmasıyla ilgili eleştiriler için bk. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s.818. ABD ve Latin Amerika ülkelerinde de uygulama başkanın yargılanması tamamlanıncaya kadar görevine devam etmemesi yönündedir. Tunç, *Türk Anayasa Hukuku*, s.275.

⁶⁸⁸ Başgil, s.323. İki meclisten her birisinin siyasi, iktisadi, mali, şirketler ve bankalar gibi özel kuruluşlar ile ilgili araştırma yapabilmesi, yasama organının yürütmeyi çok geniş alana yayılan inceleme yetkisinin olması nedeniyle korkutucu bulunmaktadır. Özçelik, s.309-310.

⁶⁸⁹ Küçük, *Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye'ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler*, s.180-181.

⁶⁹⁰ Bağımsız bir kurul olan bütçe kurulu üyeleri başkan tarafından atanır ancak görevden alınmaz. Kurul, bağımsız olsa da yürütme içerisinde faaliyet göstermesi ve üyelerinin başkan tarafından atanması gibi faktörler başkanın istek ve görüşlerinin bu kurum üzerinde oldukça etkili olmasına

hazırlanan bütçeyi onaylamayabilir ya da değiştirerek kısıntı yapabilir. Dolayısıyla başkanlık sisteminde de iyi bir bütçeye ihtiyaç duyan başkan Kongreyle iyi anlaşmak zorundadır⁶⁹¹. ABD’de kuvvetlerin sert ayrılığının bir sonucu olarak başkanın doğrudan bütçe kanun teklifi sunma yetkisi yoktur ancak gerek bütçe taslağının yürütme içerisinde kendisine bağlı bir kurul tarafından hazırlanmasıyla gerekse de bütçe taslağının en son başkanın onayından geçmesiyle bütçenin hazırlanması üzerinde önemli yetkileri vardır⁶⁹². Latin Amerika’daki başkanlık sistemlerindeki tabloya bakılacak olursa: Arjantin, Brezilya ve Venezuela’da da bütçe yasama organı tarafından hazırlanmakta ve kabul edilmektedir⁶⁹³.

Bütçenin kabulüyle ilgili başkanlık sisteminden farklılaşan noktaların başında ABD’de hükümetin Kongreye doğrudan doğruya kanun teklif etme yetkisi yokken⁶⁹⁴; Türkiye’de cumhurbaşkanının bütçe kanununu bizzat teklif etme yetkinin olması gelmektedir. Bunun yanında bütçenin süresinde yürürlüğe konulmaması ve geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirme oranına göre arttırılarak uygulanabilecek olması göze çarpan bir diğer farklılıktır. Önceki yılın bütçesinin arttırılarak uygulamaya konulması sayesinde yürütme bütçesiz kalmamış olacaktır. Bu hüküm muhtemel gecikmelere engel olmak, yürütmenin bütçesiz kalmasını önlemek niyetiyle yapılmışsa da başlıca iki olumsuz sonuca neden olabilecektir. Bunlardan ilki, bu hükmün cumhurbaşkanı tarafından kötüye kullanılmaya açık olmasıdır. İkincisi, bu düzenlemenin bütçesiz kalmak istemeyen yürütmenin meclisle uzlaşmasını engelleyecek olmasıdır. Bu durum meclisin yürütmeyle istediği konularda pazarlık yapma, onu dengeleme yetkisini elinden almaktadır. Unutulmamalıdır ki meclisin bütçe konusundaki yetkileri Magna Carta’dan beri en etkili silahıdır. Cumhurbaşkanına eski bütçeye artan oranlarla devam etme hakkı vermek, verginin temsilsiz olamayacağı ilkesine ters düşecek, yürütmenin yasama organının iznine bağlı olmaksızın harcama yapmasına neden

neden olmaktadır. Öztürk, Kurt, s.66-67. Ayrıca bk. Küçük, *Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye’ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler*, s.182-183.

⁶⁹¹ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, s.579.

⁶⁹² Söyler, s.37.

⁶⁹³ Ali Fuat Gökçe, “Başkanlık Sistemi Uygulamaları: ABD, Venezuela, Meksika, Arjantin, Brezilya”, *Akademik Bakış Dergisi*, Sayı 30, 2012, s.5-8. ABD, Şili, Meksika, Brezilya, Arjantin ve Güney Kore’de bütçenin hazırlanması ve kabul edilmesiyle ilgili ayrıntılı bilgi için bk. Gülener, s.59-61.

⁶⁹⁴ Başgil, s.323. 1911 yılına kadar bütçe münhasıran kongre komisyonları tarafından hazırlanmaktaydı. Kubalı, *Anayasa Hukuku Dersleri*, s.640. Ayrıca bk. Özçelik, s.307.

olacaktır⁶⁹⁵. Meclisin elinde kendisini feshederek cumhurbaşkanlığı seçimlerini yenileme yetkisini olduğu söylene de Venedik Komisyonu tarafından bu yetki “nükleer” bir seçenek olarak adlandırılmaktadır⁶⁹⁶.

Başkanlık sistemlerinde organlar birbirlerine karşı siyasi açıdan sorumsuz oldukları için yasama organının yaptığı denetimler, impeachment hariç, çok etkili sonuçlar doğurmazlar. Meclisin kanun çıkarma alanına ise vetoyla karışması yürütmenin elindeki çok önemli bir silahtır. Hatta denilebilir ki başkanın yasama organına karşı kullanabileceği en etkili araç veto yetkisidir. Aslında başkana kanun tasarılarının kanunlaşması için onaylaması yetkisi, kanunları uygulayacak olması sebebiyle verilmiştir. Kanunları iyi bir şekilde uygulamaktan sorumlu olan başkan, uygulayacağı kanunların iyi bir şekilde yapılmasını isteme hakkına sahiptir⁶⁹⁷. ABD’de önüne bir kanun tasarısı gelen başkanın üç seçeneği vardır: Tasarıyı 10 gün içerisinde onaylamak, veto etmek ya da ikisini de yapmayıp hareketsiz kalmak. Başkan tasarıyı onaylarsa tasarı kanunlaşır fakat eğer veto ederse o kanunun tekrardan kabul edilebilmesi için gereken çoğunluk çok yüksektir. Başkanın veto ettiği bir kanun her iki mecliste de 2/3 çoğunlukla tekrar kabul edilirse ikinci durumda başkan artık o kanunu yayımlamak zorundadır. Başkanın 10 gün boyunca sessiz kalması ise iki sonuç doğurur: Yasama dönemi devam ediyorsa tasarı kanunlaşır; etmiyorsa tasarı kanunlaşmaz başkan bu durumda tasarıyı dolaylı olarak veto etmiş sayılır. Sonuç olarak güçleştirici veto sebebiyle Kongre’de kanunlar hazırlanırken, bu sonuçların ortaya çıkmaması için, başkanın görüşünün alınması önemlidir⁶⁹⁸.

Anayasa’nın 89. maddesine göre “...*Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu üye tamsayısının salt çoğunluğuyla aynen kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanır; Meclis, geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik*

⁶⁹⁵ Gözler, *Elveda Anayasa*, s.66-68. Bütçe, başkanlık sistemlerinde yasamanın yürütmeyi denetlemek için kullandığı önemli bir araçtır. Yasamanın bu yetkisinin sınırlandırılması başkanın bütçe üzerindeki yetkisinin sınırları ile doğru orantılıdır. Gülener, s.59.

⁶⁹⁶ Venedik Komisyonu, s.571.

⁶⁹⁷ Latin Amerika ülkelerinin tamamında başkanların farklı çoğunluklarla kullanabilecekleri veto yetkisi bulunmaktadır. Hepsinde olmasa da çoğunda başkan ABD’de bulunmayan kısmi veto yetkisine sahiptir. Bazılarında ise başkanın kullandığı anayasaya aykırılık gerekçesiyle red sonucu kanunlar yargı mercileri tarafından denetlenmektedir. Bu da bir tür önleyici denetim yoluna başvurulması anlamına gelmektedir. Açıl, s.160-162. Ayrıca bk. Başgil, s.320.

⁶⁹⁸ ABD’de başkan bu hakkını sık sık kullanmaktadır. Roosevelt 12 yıllık başkanlık süresi içerisinde 631 defa veto hakkını kullanmıştır. Arsel, *Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, s.218. Ayrıca bk. Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, s.236; Kubalı, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Siyasi Rejimler*, s.640.

yaparsa, Cumhurbaşkanı değiştirilen kanunu tekrar Meclise geri gönderebilir...” Hükümet sistemi değişikliğiyle birlikte geri gönderilen kanunun aynen kabul edilebileceği hükmü değiştirilip zorlaştırılarak üye tam sayısının salt çoğunluğuyla aynen kabul edilebileceği yönünde düzenlemeye gidilmiştir. Sistemler karşılaştırıldığından devlet başkanı tarafından veto edilen bir değişikliğin yasama organı tarafından kabul edilebilmesi Türkiye’de daha kolaydır. Zira Amerikan Başkanlık sistemindeki veto yetkisi erklerin tamamının yetkilerinin toplamından ağır bastığı gerekçesiyle eleştirilmektedir. Hatta bu sebeple sisteme üç meclisli sistem bile denilmektedir⁶⁹⁹. Cumhurbaşkanlığı sisteminin veto konusunda Amerikan Başkanlık Sistemi’nden farklı olan diğer yanı cumhurbaşkanının yayımlanmasını kısmen uygun bulmadığı kanunları veto edebilecek olmasıdır. Bu durumda meclis sadece cumhurbaşkanı tarafından uygun bulunmayan maddeler üzerinde görüşebilir. Doktrinde kısmi görüşme olarak da adlandırılan kısmen uygun bulmama yetkisinin kısmi veto olarak kabul edilmemesinin nedeni cumhurbaşkanının uygun bulduğu kısımları tek başına yayımlayamayacak olmasıdır. ABD başkanları kendilerine kısmi veto yetkisinin verilmesi için Kongre’ye istekte bulunmuşlarsa da Kongre tarafından bu istek yerine getirilmemiştir⁷⁰⁰.

Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organlarının birbirlerinin görevlerine müdahale edemediği, faaliyet alanlarına giremediği belirtildi. Ancak bu iki organ hiçbir etkileşim aracından da yoksun değildir. Başkan kanun teklif edemez fakat kanun çıkarılmasını istediği konularda Kongre’ye mesaj verebilir. Başkan bu mesajında Kongreye çıkmasını istediği kanunları belirtebilir. Uygulamada başkan, meclisin açılış günü mecliste okunmak üzere yahut bizzat kendisi okuyarak meclise mesaj verir. Bunun dışında başkan, ihtiyaç duydukça mecliste okunmak üzere mesaj gönderebilir⁷⁰¹. Kongre, bu mesajları dikkate alıp almamakta tamamen serbesttir⁷⁰². Başkanın kanun çıkarılmasını istediği konularda kullanması muhtemel bir diğer araç da üyesi olduğu partinin etkili ve güvendiği üyelerine telkinde bulunarak istediği

⁶⁹⁹ Küçük, *Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye’ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler*, s.182. Ayrıntılı bilgi için bk. Norman, s.93.

⁷⁰⁰ Norman, s.67-68. Ayrıca bk. Tunç, *Türk Anayasa Hukuku*, s.251.

⁷⁰¹ Başgil, s.320. Ayrıca bk. Kubalı, *Anayasa Hukuku Dersleri*, s.639.

⁷⁰² ABD’de Başkan Wilson zamanından beri bu kanunların başkan tarafından bizzat Kongre önünde okunması adet haline gelmiştir. Arsel, *Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, s.219. Kongrenin bu mesajları dikkate alması başkanın Kongre üzerindeki nüfuz ve otoritesiyle alakalıdır. Özçelik, s.305.

kanunların Kongre’de düzenlenmesini sağlamaktır⁷⁰³. Türkiye’de de böyle bir kurum bulunmaktadır. Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen Anayasa’nın 104. maddesinde “*Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapar. Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verir.*” şeklinde cumhurbaşkanının meclise açılış konuşmasında mesaj verebilmesi mümkün kılınmıştır. Bunun yanında cumhurbaşkanı yaptığı konuşmalarla ve ABD’deki gibi parti üyelerine telkinde bulunarak hakkında kanun çıkarılmasını istediği konuları meclise ulaştırabilir⁷⁰⁴.

4. 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ İLE BENİMSENEN HÜKÜMET SİSTEMİNE İLİŞKİN DOKTRİNDEKİ GÖRÜŞLER

Bu başlığa kadar yapılan açıklamalardan anlaşılacağı üzere, Türkiye’de 16 Nisan 2017’de yapılan referandum sonucu parlamenter sistemden çıkılmış, farklı bir hükümet sistemi benimsenmiştir. Bu sistemin Türkiye’ye özgü bir model olduğu ifade edilmiş ve sistem cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak adlandırılmaya başlamıştır. Kabul edilen sistemin başkanlık sisteminin asli unsurlarından olan organların birbirlerinin görevlerine son verememesi kuralına uymamasının yanında sistem, ABD’deki başkanlık sisteminden birçok açıdan farklılaşmaktadır. Başkanlık sistemi ve Türkiye’ye özgü başkanlık sistemi tartışmalarının 2012 yılından beri ülke gündeminde olduğu düşünüldüğünde, bu konuda doktrinde oluşan birikimi aktarmak aydınlatıcı olacaktır⁷⁰⁵.

4.1. Olumlu Görüşler

Bu başlık altında AK Parti tarafından tasarlanan sistem hakkındaki olumlu görüşler aktarılacaktır. Yeni sistem hakkındaki olumlu görüşler sistemin istikrar getireceği, hızlı karar alan güçlü bir yürütme organı oluşturacağı noktalarında toplanmaktadır.

⁷⁰³ Küçük, *Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye’ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler*, s.182.

⁷⁰⁴ Küçük, *Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye’ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler*, s.182.

⁷⁰⁵ 2017 Anayasa değişikliği sonrası benimsenen sistemi ilişkin görüşlere yer vermeden önce bir hususa kısaca değinmek gerekir. Ak Parti’nin 2017’de referanduma sunduğu anayasa değişikliği önerisindeki hükümet sistemine ilişkin hükümler, 2012’de Uzlaşma Komisyonu’na sunduğu anayasa değişikliği önerisindekiyle neredeyse aynıdır. İki metnin içeriği hükümet sistemi açısından küçük farklılıklar dışında büyük oranda benzerdir. Bu sebeple iki metin hakkındaki yorumlar da benzerdir. Buradan yola çıkarak 2012 ve 2017 yıllarını ayırmadan iki dönemde yapılan olumlu ve olumsuz görüşler aynı başlık altında verilecektir.

Bu konudaki görüşleri özetlemek için Atar'ın ifadelerinden yararlanılabilir. Atar, Amerikan Anayasası'nın 26. kez değişikliğe uğramasına rağmen ciddi güçlüklerle karşı karşıya kaldığını, ABD'deki anayasal reform isteklerinin devam ettiğini, bazı yazarlarca yönetim biçiminin modası geçmiş olduğu yönünde eleştirildiğini ifade etmiştir. Bu yazarlar tarafından eleştirilen hususlar seçim sistemi, başkan ve Kongre'nin görev süreleri, bu iki organ arasındaki uyumsuzlukların giderilmesini sağlayacak bir mekanizmanın öngörülmemiş olması, disiplinli ve sağlam siyasi partilerin olmaması, yasama ve yürütme kuvvetlerinin gerekli durumlarda birbirlerini durduramaması ya da diğerine üstünlük sağlayarak gerekli kararları alamamasıdır. Atar, AK Parti'nin önerisinde yer alan sistemin Latin Amerika sistemine benzemediğini, bu benzetmeyi yapanların Amerikalı yazarların sistemin revize dilmesine ilişkin çalışmalarından ve çeşitli kuruluşlarca yayınlanan anayasa reformu raporlarından haberdar olmadıklarını belirtmektedir. Atar'a göre AK Parti modelinde yer alan farklılıklar TBMM ve başkanın seçim dönemleri ve yasama ve yürütme organlarının karşılıklı olarak seçimlerin yenilenmesine karar verilebilmesidir⁷⁰⁶.

4.1.1. Eş Zamanlı Seçimlerin Sistem Krizlerine Çare Olacak Olması

Bu görüşe göre başkanlık sistemlerinin en büyük çıkmazlarından birisi, başkanı seçen çoğunluğun meclisi oluşturan çoğunlukla aynı olmamasıdır. Başkan ve meclisin farklı çoğunluklardan oluştuğu dönemler krizleri de beraberinde getirmektedir. Eş zamanlı seçimler zıt çoğunluğun getirdiği sorunları arındırıcı bir işlev görecektir. Bu görüşü savunanlar Sartori'nin de eş zamanlı seçimi öngördüğünü ileri sürmektedirler⁷⁰⁷. Atar da aynı şekilde Sartori'nin geliştirdiği alternatif başkanlık modelinde başkanla parlamentonun aynı anda seçilip görevlerinin aynı anda sona erdiği bir sistemin önerildiğini belirtmiştir. Buna ek olarak uygulamadan örnek vermiş, Fransa'da 2000 yılında yapılan anayasa değişikliği ile eşzamanlı olmasa da yakın zamanlı seçim esasının benimsendiğini ifade etmiştir⁷⁰⁸.

Kuvvetlerin aynı siyasi eğilimde olmalarına karşı çıkılmasına karşılık ABD'de de Kongre çoğunluğu ile başkanın siyasi eğilimleri aynı yönde olabilmektedir. Oysa

⁷⁰⁶ Ayrıntılı bilgi için bk. Yavuz Atar, "Amerika'da Güçlü Başkanlık Tartışması ve AK Parti'nin Başkanlık Sistemi Teklifi", *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.548-551.

⁷⁰⁷ Ahmet İyimaya, "Başkanlık Sistemini Tartışmak yahut AK Parti Modeli", *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.61.

⁷⁰⁸ Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, s.180.

parlamente sistemlerde yasamanın içerisinden çıkan yürütme genellikle meclis çoğunluğuyla paralel siyasi eğilimlerde olmakta, bağbakanın meclis üzerindeki etkisi sebebiyle çoğu zaman yürütme yasamayı kontrol etmektedir. Bu sebeple Kk, parlamente sistemlerde kuvvetler ayrılığından söz edilemeyeceğini belirtmektedir. Yazara göre, parlamente sistemi uygulayan ülkelerde ve ABD’de yasama ve yürütme kuvvetlerinin aynı siyasi eğilimde olması, Fransa’da bunun için cumhurbaşkanına fesih yetkisinin tanınması normal karėılanıyorken; Türkiye’de aynı günde yapılan seçimler sonucu organların benzer siyasi eğilimlerde olmasının demokrasi ile eliğtiğini ifade etmek doğru değildir. Bununla beraber eė zamanlı seçimler her zaman cumhurbaşkanı ile yasama organındaki çoğunluğun aynı siyasi eğilimde olacağını garanti etmez. Bu organların farklı siyasi eğilimlerde olması mmkndr⁷⁰⁹. Kuzu ise eė zamanlı seçimin faydalarını 5 yıl kesintisiz icraat getirecek olması, halkın gündeminin sürekli seçimlerle meğgul edilmemesi, erken seçim ihtimalinin azalması, kriz çözme, uzlağma ve birlikte alığma kültürünün geliğecek olması Şeklinde saymaktadır⁷¹⁰.

4.1.2. Seçimlerinin Yenilenmesi Hakkındaki Düzenlemenin Sistem Kilitlenmelerini zecek Olması

Cumhurbaşkanına fesih yetkisinin verilmesi, sistem kilitlenmelerini üzecek bir mekanizma olarak değerlendirilmektedir. Sistem kilitlenmelerinin yarattığı krizi kaynağında söndürecek olan mekanizma ise İyimaya’ya göre fesih yetkisinin kullanılmasıdır. Bağkanlık sistemi için karėılıklı feshin ilk ve özgün bir tasarım olduğunu belirten İyimaya’ya göre her iki erk de bu yola gitmek yerine uzlağarak kilitlenme durumundan çıkmayı tercih edecektir. Eğer bu tercih edilmezse de sonuçta halkın hakemliğine bağvurulmuğ olunacaktır. İyimaya, bunun benzeri yaklağımların Juan Linz gibi anayasa mühendisleri tarafından dile getirildiğini ifade etmektedir⁷¹¹. Atar, birlikte seçimin Juan Linz’in ortaya koyduğu, bağkanlık sisteminin en önemli sorunlarından birisi olan atığmadan kaynaklı krizlerin açılmasına yardımcı olabileceğini bildirmiğtir. Yazara göre bağkanlık sistemlerinde tıkanıklıkları zecek

⁷⁰⁹ Kk, *Yeni Anayasa Değiğikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye’ye zė Bğkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler*, s.175-176.

⁷¹⁰ Kuzu, *Her Yönü ile Bğkanlık Sistemi*, s.201.

⁷¹¹ İyimaya, Obama’nın ikinci kez seçildikten sonra yaptığı ilk konuğmasında, sistemin bu yönünün reform geçirmesi gerektiğini ifade ettiğini belirtmiğtir. İyimaya, s.60; Ayrıca bk. Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, s.180.

bu tür bir mekanizmanın olmaması tarafları anayasa dışı seçenekler aramaya sevk edebilir⁷¹². Kaya, meclisin seçimleri yenileme yetkisinin aslında cumhurbaşkanını denetlemenin en güzel yollarından biri olduğunu savunmaktadır. Hatta yazara göre meclisin seçimleri yenilemesi usul olarak farklı olsa da hükümetin siyasi sorumluluğu açısından gensorudan farklı gözükmemektedir⁷¹³. Küçük, seçimlerin birlikte yenilenmesini ABD’de mevcut olmadığı halde Türkiye’de var olan bir diğer denge fren mekanizması olarak değerlendirmektedir. Cumhurbaşkanı ile TBMM’nin karşılıklı olarak ve aynı zamanda yapılacak şekilde birbirlerini seçime götürme yetkilerinin olması, her iki organı da frenleyici yönde işlev görecektir⁷¹⁴. Küçük, ilk bakışta bu hükmün sistemi yozlaştırdığı kanaatini uyandırdığını ancak fesih yetkisinin tek taraflı olmamasının ve seçimlerin birlikte yenilenmesinin bu ihtimali önlediğini belirtmektedir. Her iki organın da seçimlerinin yenilenmesi hukuken bu iki organı eşit kılmaktadır. Benimsenen bu özgün uygulama ile başkanla meclis çoğunluğunun farklı olduğunda oluşabilecek kohabitasyon dönemi çatışmaları önlenmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda belirtilen düzenleme tarafları uzlaşmaya zorlayıp siyasi tikanlıkların aşılmasını sağladığı için başkanlık sisteminin rasyonelleştirilmesi yönünde işlev görebilir. Yazara göre, bu hükme olan önyargının iki nedeni olabilir. Bunlar, hiçbir ülkede bu yönde bir uygulamanın olmaması ve bir de Türkiye’de güçlü yürütmeye karşı olan aşırı güvensizliktir⁷¹⁵.

Yukarıda 2017 Anayasa değişikliği ile benimsenen sistemin, başkanlık sisteminin asli unsurlarından olan kuvvetlerin birbirlerinin görevlerine son verememesi ilkesine uymaması sebebiyle başkanlık sistemi değil, karma bir sistem oluşturduğu ifade edildi. Sistemin başkanlık sistemi olarak adlandırılmamasına neden olan bu hüküm kanaatimizce Türkiye açısından yerinden olmuştur. Zira, teknolojideki gelişmeyle beraber siyasi olayların medya aracılığıyla insan ilişkilerine de hızlı yansımaları yürütmenin başındaki kişinin zamanla meşruiyetini yitirmesine neden olabilir. Bu durumda halkın çoğunluğuna hitap etmeyen bir liderin uzun süre görevde kalması

⁷¹² Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, s.180. Özbudun ise seçimlerin yenilenmesinin her zaman birbiriyle uyumlu kuvvetlerin meydana gelmesine neden olmayacağını ve dolayısıyla düzenlemenin sorunları çözeceğinin garantisinin olmadığını belirtmektedir. Özbudun, **Türk Usulüne Göre Başkanlık Sistemi**, (Erişim) <http://www.milliyet.com.tr/yazarlar/dusunenlerin-dusuncesi/turk-usulune-gore-baskanlik-sistemi-1641997/>, 27 Şubat 2019.

⁷¹³ Kaya, s.46.

⁷¹⁴ Küçük, *Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye’ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler*, s.183.

⁷¹⁵ Küçük, *AK Parti’nin Başkanlık Sistemi Modelinin ABD’deki Başkanlık Sistemi Modelinden Farklılık Arz Eden Yönleri*, s.47-48.

çeşitli sorunlara yol açacaktır. Bir diğer ihtimal, uzlaşma kültürünün zayıf olduğu Türk toplumunda, meclisle başkanın görüş ayrılığına düşerek sistemin kilitlenmesine neden olmasıdır. Bu durumun yaşanmaması için katı bir ayrılığı benimseyen başkanlık sisteminin dışına çıkılarak karma bir sistem benimsenmesi tarafımızca yerinde bulunmaktadır. Ayrıca kanaatimizce meclis için seçimleri yenileme çoğunluğunun 3/5 olarak belirlenmesi yerindedir. Zira ciddi bir karar olan seçimleri yenileme kararının ancak meclisin önemli bir çoğunluğuyla alınabilmesi gereklidir.. Bununla beraber meclisin cumhurbaşkanının ikinci döneminde seçimleri yenilemesi halinde cumhurbaşkanının üçüncü kere aday olabilmesi kanaatimizce uygun bir düzenleme değildir. İki kere seçilebilme sınırının bu şekilde aşılması hem kötü niyetli uygulamalara yol açabilecektir hem de meclis çoğunluğuyla cumhurbaşkanı arasındaki siyasi gerilimi tırmandırabilecektir.

4.1.3. Başkanın Partili Olmasının Sistemin Mantıksal Gereği Olması

Özbudun, 1961 Anayasası ile kabul edilen, 1982 Anayasası'nda korunan cumhurbaşkanının partili olmamasına dair hükmün anayasadan çıkarılması gerektiğini belirtmiştir. Cumhurbaşkanına ilişkin bu hükmün 1982 Anayasası'nda korunmasının sebebini cumhurbaşkanlığı makamının siyaset kökenli kişilerin gelmesini güçleştirmeyi amaçlayan, bu makamı vesayet makamı olarak gören bakış açısının ürünüdür. Batı parlamenter demokrasilerini bu konuda inceleyen Özbudun, bunların bazılarında cumhurbaşkanının milletvekilliğinin düşeceği, ücretli bir görev kabul edemeyeceği gibi, cumhurbaşkanlığı görevi ile bağdaşmayacak birtakım hükümler olsa da cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisinin kesileceğine dair bir hükmün bulunmadığını belirtmektedir. İster meclis tarafından ister halk tarafından seçilsin cumhurbaşkanının siyaset kökenli olması sistemin doğal işleyişinin bir sonucudur. Fakat özellikle cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği sistemlerde cumhurbaşkanının bir parti ile ilişkisi olmaksızın seçilmesi çok zordur. Özbudun, başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinde başkanının partili olmasının sistemin mantıksal gereği olduğunu belirtmiştir. Yine de cumhurbaşkanının tarafsızlığı arzulanan bir durumdur ancak bunu sağlamanın yolu anayasaya hüküm koymak

değildir. Özbudun'un ifadesiyle bu şekilde tarafsızlığı sağlamak imkansızdır. Tarafsızlık bir kişilik ve tutum meselesidir⁷¹⁶.

Kuzu'ya göre partili cumhurbaşkanı ile siyaset daha samimi ve reel bir zemine kavuşacaktır. Zira seçimlere bir partinin adayı olarak giren cumhurbaşkanının seçildikten sonra partisiyle ilişkisinin kesilmesi gerçekçi değildir. Yazara göre, parti kurulları ve kanalları ile cumhurbaşkanlığı makamının halk ile ilişki kurması kolaylaşacaktır. Kuzu, cumhurbaşkanının partili olmasının seçildikten sonra bütün milletin cumhurbaşkanı olmasına engel olmadığını belirtmektedir⁷¹⁷. Kanaatimiz, yüksek ihtimalle bir partinin adayı olarak seçimleri kazanacak cumhurbaşkanının partisiyle ilişkisinin kesilmesinin gerçekçi olmadığı yönündedir. Fakat cumhurbaşkanının tarafsız olabilmesi ve yürütmeye ilişkin işlerini aksatmaması için aynı zamanda parti başkanı olamaması gerektiğini düşünmekteyiz.

4.1.4. Üst Düzey Kamu Görevlilerinin Atamasını Cumhurbaşkanının Yapacak Olması

Cumhurbaşkanının üst düzey kamu görevlilerini, yargı mensuplarını atarken meclisten onay almaması Türkiye'ye özgü başkanlık sisteminin en çok eleştirilen noktalarından birisidir. Ancak Atar, cumhurbaşkanının atadığı kişilerin meclisin onayını almasını cumhurbaşkanını güçsüzleştiren bir uygulama olarak değerlendirmektedir. Atar'a göre bu onay aşaması aynı zamanda kuvvetler ayrılığı ilkesine de aykırı olacak, kuvvetlerin çatışmasına yol açacaktır. Atamaların sadece cumhurbaşkanına ait olması ise kuvvetlerin ayrışmasını sağlayacaktır⁷¹⁸. Küçük ise bir denge ve fren mekanizması olan cumhurbaşkanı tarafından yapılan atamaların TBMM tarafından onanması şeklindeki düzenlemeye uyulmamasının geri planında, etkin yönetim anlayışı ile uyumlu olarak cumhurbaşkanının sistem içerisindeki etkinliğinin kısmen de olsa artırılması amacının yer aldığının söylenebileceğini belirtmiştir⁷¹⁹. Kuzu'ya göre cumhurbaşkanının yöneticilerini atayabilmesi, atamalarda bürokratik gecikmenin ortadan kalkmasına, yeni yönetimin iş başına geldiği zaman hızla kendi ekibini kurup icraata başlamasına olanak sağlamaktadır.

⁷¹⁶ Özbudun, *Hükümet Sistemi Tartışmaları*, s.212-213.

⁷¹⁷ Kuzu, *Her Yönü ile Başkanlık Sistemi*, s.203.

⁷¹⁸ Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, s.180.

⁷¹⁹ Küçük, *Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye'ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler*, s.184.

Cumhurbaşkanının yöneticileri görevden alabilmesi ise performansa dayalı görev değişikliklerinin hızla yapılabilmesine imkan sağlamaktadır⁷²⁰.

4.1.5. Bütçenin Kabulünde Cumhurbaşkanının Devre Dışı Bırakılmamış Olması

Atar'a göre başkanlık sisteminin en büyük zaafı bütçenin kabulü aşamasında yaşanan bütçesiz kalma durumlarıdır. Bu olumsuz durumun nedeniyse bu aşamada başkanın devre dışı bırakılmasıdır. Türk usulü başkanlık sisteminde ise bu durumun yaşanmaması, sistemin tıkanmaması için bütçenin meclis tarafından kabul edilmemesi halinde önceki yılın bütçesinin belirli bir artışla uygulanabilmesi hükmüne bağlanmıştır⁷²¹. Kuzu ise bütçe ile ilgili nihai kararın halen meclise ait olduğunu ifade etmiştir⁷²².

4.1.6. Cumhurbaşkanının Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırlarının Belirlenmiş Olması

Yürütmenin güçlendirilmesi konusunda dünya genelinde bir eğilim olduğunu daha önce de belirtmiştik. Zira yürütme fonksiyonunun uğraştığı işler eskisine göre çok daha karmaşıktır, uzmanlık gerektirmektedir ve bunların yanında çok daha hızlı bir şekilde halledilmesi oldukça önemlidir. Buradan yola çıkarak artık idareler yasama organının her ayrıntısının kanunla düzenlemesini beklemeksizin kendi faaliyet konularında kararname çıkarabilmektedirler⁷²³. Aksi durum, yani her düzenlemenin yasayla yapılması kısaca şu sakıncalara yer vermektedir: yürütmenin yaptığı düzenlemelerin kanunilik ilkesine aykırı bulunarak iptal edilmesi, hemen her konunun yasayla düzenlenmesi mecburiyetinden ötürü çok uzun ve ayrıntılı yasalar yapılması ve son olarak da özellikle acil karar verilmesi gereken konularda zaman ve enerji heba edilmesi ve iktisadi kayıplar yaşanmasıdır⁷²⁴. Ulusoy, yürütmeye asli ve özerk bir düzenleme alanı bırakılmasını belirli alanlar için dile getirmektedir. Yazara göre, temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması, idari suç ve ceza konulması, vergi veya benzeri mali yüklerin getirilmesi gibi hassas konular dışında özellikle ekonomik

⁷²⁰ Kuzu, *Her Yönü ile Başkanlık Sistemi*, s.202.

⁷²¹ Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, s.180.

⁷²² Kuzu, *Her Yönü ile Başkanlık Sistemi*, s.203-204.

⁷²³ Ayrıntılı bilgi için bk. Kuzu, *Anayasa Hukukumuzda Yürütmenin Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi*, s.77-84.

⁷²⁴ Coşkun, s.18.

konular gibi acil hareket edilmesi gereken haller yürütmenin asli ve özerk düzenleme yapabileceği alanlardır⁷²⁵. Yürütme organlarının düzenleyici işlem yapmalarının sistemden sisteme, ülkeden ülkeye değişen farklı şekilleri ve yöntemleri vardır. Atar, ABD'nin de dahil olduğu başkanlık sistemlerinin uygulandığı ülkelerde başkanın kararname çıkarma yetkisinin belirli olmadığını, bunun da uygulamada çeşitli sorunlara yol açtığını belirtmiş, Türkiye'de uygulanan sistemde ise cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisinin sınırlarının net bir şekilde belirlendiğini ifade etmiştir⁷²⁶. OHAL'de çıkarılan kararnameler için ise Kuzu, OHAL ilanının ve kararnamelerinin meclisin onayına sunulduğunu, meclisin OHAL'i uzatma, kısaltma ve kaldırma yetkilerinin olduğunu ve bu yetkilerin meclisin denetleme gücünü ve sorumluluğunu ön plana çıkardığını kaleme almıştır⁷²⁷.

4.1.7. Türkiye'ye Özgü Bir Model Yapılmış Olması

Sistemin ABD'deki özgün haline benzememesi, dünyada hiçbir örneği olmayan bir sistem tasarlanması eleştirilen hususlar arasındadır. Ancak AK Parti kanadına göre bu kötü bir özellik değil aksine sistemin olumlu bir yönüdür. Zira başka bir sistemi emsal almak Batıyı üstün görmek doğru değildir. Her ülke kendi özgün şartlarına ve sorunlarına göre yeni bir sistem geliştirebilir⁷²⁸. Aynı savunuda olan Küçük, başkanlık sistemi açısından tek bir modelden bahsedilemeyeceğini, bu sistemin sadece ABD'de tatbik edilmediğini belirtmekte ve farklı ülkelerdeki uygulamaları sebebiyle sistemin ABD'de uygulanan haline saf başkanlık sistemi denildiğini ifade etmektedir. ABD'de uygulanan sistemin başkanlık sisteminin tek başarılı örneği olduğunu reddeden Küçük, ABD dışındaki başkanlık sistemlerinin birçoğunun otoriter özellikler gösterdiğini ve bu sebeplerle "başkancı rejimler" olarak nitelendirildiğini ifade etmiş ve ardından bu ülkelerden demokratik zeminde başarılı olanlarının da bulunduğunu eklemiştir. Örneğin, Kosta Rika'da 1949'dan, Venezuela'da 1958'den, Kolombiya'da 1974'ten, Peru'da 1979'dan, Filipinler'de 1986'dan beri başkanlık sistemi uygulaması kesintisiz olarak sürmektedir ve 1980'lerden itibaren Arjantin, Uruguay, Brezilya ve Şili başta olmak üzere bazı

⁷²⁵ Ali Ulusoy, "Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?" (Erişim) <http://www.anayasa.gen.tr/ulusoy-anayasa-degisikligi.pdf>, 4 Mart 2019.

⁷²⁶ Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, s.180. Ayrıca bk. Söyler, s.53.

⁷²⁷ Kuzu, *Her Yönü ile Başkanlık Sistemi*, s.204.

⁷²⁸ İyimaya, s.59.

lkeler başkanlık demokrasilerini yeniden tesis eden lkelerdir⁷²⁹. ABD dışında uygulanan başkanlık sistemleri, sistemin ABD'deki orijinal halinden farklı ölçülerde sapmalar göstermektedirler. Bu ülkelerin başkanlık sistemini kendi lkelerindeki Şartlara göre benimsemeleri doğal bir durumdur. Sistemin gereklerine yer verildikten sonra tali unsurlarda demokratik hukuk devleti ile çelişmeyecek ve yetki temerkzne yol amayacak ilkesel ve kurumsal mekanizmalara anayasal düzen içerisinde yer verilebilir. Sistemin esaslı unsurlarıyla bir çelişme gstermedikten sonra benimsenen sistemin ABD'deki kurumsal yapı ile birebir örtüşmesine gerek yoktur. Küçük'e göre önemli olan husus, sistemlerin kendine özgülüğünün talı hususlarda olması, başkanlık sisteminin temel ruh ve mantığı ile çelişen unsurların mevcut olmamasıdır. Sistemlerin sırf bazı tali unsurları itibariyle ABD'deki saf başkanlık sisteminden farklı olması sebebiyle otoriter yönü baskın olan başkancı sistemler kapsamına dâhil edilmesi isabetli deęildir⁷³⁰.

4.1.8. Tasarlanan Sistemin Saf Başkanlık Sisteminin Rasyonelleştirilmiş Hali Olması

Atar, bu sistemin ABD'de uygulanan saf başkanlık sisteminin rasyonelleştirilmiş hali olduğunu ifade etmektedir⁷³¹. Amerikan doktrinindeki görüşler doğrultusunda bugüne kadar ABD'de glkle işleyen ve sıkıntılara yol açan düzenlemeler tespit edilmiş ve bunların giderilmesine yönelik öneriler dikkate alınmıştır. Amerikan Anayasası'nın yapılan 26 değişikliğe rağmen ciddi glklemlerle karşılaştığını

⁷²⁹ Latin Amerika lkelerindeki demokratikleşme indeksi için bk. Küçük, *ABD ve Latin Amerika lkelerinde Başkanlık Sistemi ve Uygulamaları*, s.480-490.

⁷³⁰ Gülener de Latin Amerika lkelerindeki başkanlık sistemlerinin olumsuz değerlendirilmelerinin nedenini ABD'deki sistemin mutlak bir gerçeklik olarak değerlendirilmesi olduğunu belirtmiştir. Amerika'da uygulanan sistem saf başkanlık sistemi olarak adlandırılırken Latin Amerika lkelerinde uygulanan sistemler karma (hybrid) hükümet sistemlerini oluşturmaktadır. Gülener, s.63. Ayrıca bk. Tunç, *Türk Anayasa Hukuku*, s.195. Küçük bu konuya dair şu ifadelere yer vermektedir: "*Diğer yandan hiçbir hükümet sistemi, bütün ülkeler için mkemmelenemez. Çünkü ülkelerdeki siyasi kültür, demokrasi uygulaması ve alışkanlıkların yerleşiklik arz etmesi, toplumsal refleksler ve tepkisellik düzeyi, sivil toplumun gl olup olmaması, seçim sistemleri, siyasi ve ideolojik zeminde bölünmüşlük ya da homojenlik durumu, fikri, dini, etnik farklılıkların çatışma düzeyinde ayrışmalara sebep olacak seviyede olup olmaması, oğlcluk kültürü düzeyi, oğnlku anlayışın mevcut olup olmaması vb. alanlarda ülkeler arasında değişen ölçülerde farklılıklar olduğu için, bu farklılıklar hükümet sistemindeki işleyişi de yakından etkileyebilmektedir. Hatta bu etkileme sebebiyle bazı zamanlarda en başarılı uygulama denilen ABD'de başkanlıktan, İngiltere'de parlamenter sistemden yakını olarak diğer hükümet sistemlerine zlem duyulduğu zamanlar da olmaktadır.*" Küçük, *AK Parti'nin Başkanlık Sistemi Modelinin ABD'deki Başkanlık Sistemi Modelinden Farklılık Arz Eden Yönleri*, s.27, 45.

⁷³¹ Cumhurbaşkanı Başdanışmanı Prof. Dr. Yavuz Atar'ın başkanlık sistemi ile ilgili görüşleri için bk. (Erişim) <https://www.haberturk.com/son-dakika-cumhurbaskani-basdanismani-atar-sistem-tam-bir-baskanlik-sistemi-2068156#>, 30 Mart 2019.

belirtmiştir. Bu sorunların kaynağı olarak: Yetki paylaşımında ağırlığın federal devletten merkezi yönetime doğru kayması, Kongre'nin çalışmasında bazı güçlüklerin ortaya çıkması, başkanlığın kurumsal olarak giderek soyutlanması, başkanla Kongre arasındaki ilişkilerinde sorunlar yaşanması, mahkemeler ve bürokrasinin artan siyasal üstünlüğü, siyasi partilerin sürekli olarak zayıflaması ve son olarak da kurumlarının ve siyasi partilerin politika yapım sürecinde etkisiz kalmasına karşılık menfaat gruplarının faaliyetlerinin aşırı ölçüde yükselmiş olması gösterilmiştir. İşaret edilen bu problemler dolayısıyla Amerikan literatüründe siyasal sistemin gözden geçirilmesi gerekliliğine işaret edilmektedir. Dolayısıyla ABD'de uygulanan sistem bu sorunlarla beraber direk kopya edilmek yerine sistemin rasyonelleştirilmesine yönelik öneriler dikkate alınmış ve özgün bir model geliştirilmiştir⁷³².

Atar'ın Amerikan anayasal sisteminin etkili hükümet için yetersiz olduğu konusunda görüşlerinden yararlandığı James L. Sundquist'in eleştirileri kısaca şu noktalarda toplanmaktadır: Seçim sisteminin birleştirici bir parti kontrolü sağlamaktan uzak olması, başkan ve Kongrenin görev sürelerinin farklılığının ve seçimler arasındaki zaman diliminin kısalığının etkili çözümler üretmeye imkan vermemesi, başkan ve Kongre arasında uyumsuzlukları çözecek bir yapılanmanın olmaması, yine bu organlar arasında uyumlu işbirliğini sağlayacak siyasi partilerin disiplinli olması gibi hukuki bir mekanizmanın olmaması, kontrol ve dengeler sisteminin kuvvetlerin gerektiğinde birbirlerini durdurmalarına veya birbirlerine üstünlük sağlayarak gerekli kararları almasına izin vermemesi. Sundquist ve Charles M. Hardin bu sorunların parlamenter sistemin bazı özelliklerinden yararlanılarak giderilebileceğini savunmuşlardır. Yazarların bu konuda sundukları çözümler ise kısaca: takım adaylar listesi, Temsilciler Meclisi için 4; Senato için 8 yıllık yasama dönemi, başarısız bir hükümetin değiştirilmesini sağlayacak özel bir seçim metodu (yani başkan ya da Kongrenin talebiyle seçimlerin yenilenmesi), çifte görev yasağının kaldırılması, başkana bütçe konusunda sınırlı bir veto yetkisinin verilmesi, yasama vetosunun sınırlandırılması, savaş konusunda başkan ve Kongrenin yetkilerinin açıkça düzenlenmesi, anlaşmaların her iki meclisin salt çoğunluğunca uygun bulunması, çıkmaza dönüşen sorunların çözümü için ulusal düzeyde referandum yapılması ve bu

⁷³² ABD'de uygulanan sistemin aksak yanlarıyla ilgili ayrıntılı bilgi için bk. Atar, *Amerika'da Güçlü Başkanlık Tartışması ve AK Parti'nin Başkanlık Sistemi Teklifi*, s.548-550. Ayrıca bk. Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, s.181.

konularda yapılan değişikliklerin diğer alanlarda gerekli kanun değişiklikleriyle desteklenmesidir⁷³³.

4.2. Olumsuz Görüşler

Türkiye'ye özgü tasarlanan başkanlık sistemi, bu konuda çalışan akademisyenler, gazeteciler ve siyasetçiler tarafından çeşitli konularda eleştirilmektedir. Bu eleştirilerin temelinde sistemin ABD'de uygulanan saf haline sadık kalınmaması sebebiyle başarı getirmeyeceği ve ABD'deki sisteme benzememesinin ötesinde demokratik olan her sistemde bulunması gereken yasama ve yürütme arasındaki dengeyi bozduğu gibi düşünceler vardır. Öyle ki başkanlık sisteminin Türkiye'de uygulanabileceğini ve sonucunda olumlu sonuçlar alınabileceğini savunan bir grup yazar, 2017 Anayasa değişikliği ile benimsenen ve rasyonelleştirilmiş başkanlık sistemi olarak da ifade edilen sisteme karşı çıkmaktadır⁷³⁴. Yukarıda olumlu olarak ele alınan özelliklerin genellikle olumsuz karşılıkları aşığıda verilen başlıklarda bulunmaktadır. Sistemin eleştirildiği bu noktalar birbiriyle bağlantılı olsa da sistem hakkındaki görüşler mümkün olduğunca farklı başlıklar altında, farklı açılardan ele alınacaktır.

4.2.1 Cumhurbaşkanının Seçimleri Yenileme Adı Altında Meclisi Feshedebilmesi

Benimsenen sistemde hem meclis hem de cumhurbaşkanı seçimlerin yenilenmesi kararı alabilir. Cumhurbaşkanının TBMM seçimlerini yenileyebilmesi hiçbir şarta tabi değildir fakat TBMM'nin seçimleri yenileyebilmesi için üye tam sayısının 3/5 çoğunluğuna ulaşması gereklidir. Doktrinde meclisin bu çoğunluğa ulaşması çok zor bir ihtimal olarak değerlendirilmektedir. Yasama ve yürütme organları arasında silahların eşitsizliğine neden olan bu değişiklikle cumhurbaşkanı hukuken daha üstün konuma gelmiştir⁷³⁵.

⁷³³ Yukarıda sayılan hususlarla ilgili ayrıntılı bilgi için bk. Atar, *Amerika'da Güçlü Başkanlık Tartışması ve AK Parti'nin Başkanlık Sistemi Teklifi*, s.549-550.

⁷³⁴ Bu görüşte olan yazarlara örnek olarak bk. Kıran, s.335; Yanık, *Başkanlık Sistemi ve Türkiye*, s.665.

⁷³⁵ Gözler, *Elveda Anayasa*, s.17-18. Ayrıca bk. Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s.328; Tunç, *Türk Anayasa Hukuku*, s.255.

Bu kararı alan taraf hangisi olursa olsun kararın sonucunda iki tarafın da görevi sona erer. Bununla birlikte hem cumhurbaşkanlığı hem de meclis seçimleri tekrardan aynı günde yapılır. Doktrinde, iki tarafın da karşılıklı olarak birbirlerinin görevlerine son verebilmesinin başkanlık sistemiyle bağdaşmamasının yanında yeni sistemin cumhurbaşkanının lehine yetkileri arttırdığı iddia edilmektedir. Zira cumhurbaşkanı, devlet içindeki siyasi dengeleri tek başına değiştirebilmesinin yanında yasama organında muhalif bir çoğunluk varsa meclisi feshederek bu çoğunluğu devre dışında bırakabilecektir⁷³⁶. Aynı görüşe göre, meclisin seçimlerin yenilenmesi kararı olarak cumhurbaşkanının görevine son vermesi ve böylece cumhurbaşkanına üstünlük kurması zayıf bir ihtimal olarak değerlendirilmektedir. Keza bunun olabilmesi için meclis çoğunluğunu oluşturan partilerin cumhurbaşkanıyla aynı görüşte olmaması gerekmektedir. Gözler, 7 Kasım 2015 seçimleri sonrası mecliste yaşanan durumları hatırlatarak, bu seçimde partilerin cumhurbaşkanına karşı böyle bir uzlaşma sağlayamadıklarını ve yine böyle bir durumun gerçekleşmeyeceğini ifade etmiştir. Yazara göre bu durumda yine cumhurbaşkanı galip gelecek ve kuvvetler onun elinde birleşecektir⁷³⁷. Özbudun ise bu konu hakkındaki düşüncelerini “Başkana yasama organını feshetme yetkisinin verilmesi, kuşkusuz sert kuvvetler ayrılığına dayanan başkanlık sisteminin özünden radikal bir sapmadır.” şeklinde ifade etmektedir. Özbudun, ABD dışında başkanlık sistemini uygulayan ülkelerden Paraguay, Peru, Uruguay ve 1989 Anayasası’na göre Şili’de başkanın meclisi fesih yetkisinin bulunduğunu ancak bunun henüz uygulama bulmadığını belirtmektedir. Yazara göre başkan fesih yetkisini kullansa da yeni gelen başkanın da meclisteki siyasi çoğunluktan farklı görüşte olma ihtimali vardır ve dolayısıyla başkana bu yetkinin tanınması bir çözüm değildir⁷³⁸. Gülener de aynı şekilde, yasama ve yürütmenin yine ayrı ayrı halk tarafından seçileceği için karşılıklı olarak seçimlerin yenilenmesinin tıkanıklıkları çözemeyeceğini belirtmiştir. Zira parlamenter sistemlerde de yürütme yasamanın içerisinden çıktığı için fesih sonucunda iki organın da siyasi eğilimi çoğunlukla aynı olmaktadır⁷³⁹.

⁷³⁶ Faruk Bal, “MHP, Parlamenter Sistemin Demokratikleşmesinden Yanadır”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.94. Ayrıca bk. Erdoğan, *Başkanlık Sistemi, Demokrasi ve Türkiye*, s.546; Yanık, *Başkanlık Sistemi ve Türkiye*, s.666.

⁷³⁷ Gözler, *Elveda Anayasa*, s.18.

⁷³⁸ Özbudun, *Türk Usulüne Göre Başkanlık Sistemi*, (Erişim) <http://www.milliyet.com.tr/yazarlar/dusunenler-dusuncesi/turk-usulune-gore-baskanlik-sistemi-1641997/>, 24 Şubat 2019.

⁷³⁹ Gülener, s.58.

4.2.2. Meclis Seçimleriyle Cumhurbaşkanlığı Seçimlerinin Beraber Yapılması

İlk bakışta başkanlık sisteminden sapma olarak gözükmeyen bu durum, yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirine paralel siyasi çoğunluklarda olması ihtimalini kuvvetlendirdiği için eleştirilmektedir. Somut duruma bakılırsa, Türk parti sisteminde parti başkanına sıkı bir bağlılık içerisinde olan partilerin milletvekili adayları başkanın belirlediği listelerden çıkacaktır. Cumhurbaşkanlığı ve meclis genel seçimlerinin aynı tarihte yapılmasının sakıncası meclis çoğunluğunun da seçilen başkana göre şekillenme ihtimalinin yüksek olmasıdır. Doktrindeki bu görüşe göre, başkanın partisinin mecliste çoğunluğu ele geçirmesi halinde meclisin başkanı denetlemesi fiilen imkansız hale gelecektir. Seçimlerin beraber yapılması kuvvetler ayrılığı ilkesine ters düşecek ve başkanlık sisteminin mantığına tümüyle aykırı olacaktır⁷⁴⁰. Erdoğan'a göre bu düzenlemenin amacı cumhurbaşkanının yasama organında kendisiyle aynı görüşte olan bir çoğunluğa sahip olmak istemesidir. Bu şekilde oluşacak bir yasama yürütme ittifakının çoğunluk diktatörlüğüne kolayca dönüşebileceği belirtilmektedir⁷⁴¹. Gözler, seçimlerin aynı günde yapılmasıyla cumhurbaşkanıyla meclisteki çoğunluğunun aynı siyasi partiden olmasının amaçlandığını belirtmektedir. Yazara göre bu durum oluşmadığında ya meclis seçimleri ya da cumhurbaşkanlığı seçimleri yenileyecektir. Buradan yola çıkan Gözler bu sistemle ulaşılmak istenenin cumhurbaşkanıyla aynı siyasi partiden olan meclis çoğunluğunun cumhurbaşkanının kontrolü altına girmesi ve kuvvetler birliğinin sağlanması olduğunu belirtmiştir⁷⁴².

Coşkun ise değişikliğin asıl amacının cumhurbaşkanı ile meclis çoğunluğunun aynı partiden olmasının sağlanarak yönetimde kesintisiz bir dönem elde edilmesi olduğunu ifade etmiştir. Yazara göre bu konuda eleştirilecek iki temel husus vardır. Bunlardan ilki, Türkiye gibi dinamik bir toplumda halkın taleplerinin siyasete daha çabuk yansması bakımından 5 yılın uzun bir zaman dilimi olmasıdır. İkinci eleştiri cumhurbaşkanı ile meclis çoğunluğunun oluşturduğu siyasi eğilimler noktasında

⁷⁴⁰ Bal, s.93.

⁷⁴¹ Erdoğan, *Başkanlık Sistemi, Demokrasi ve Türkiye*, s.546.

⁷⁴² Gözler, *Elveda Anayasa*, s.17. Venedik Komisyonu'nun hazırladığı raporda bu konuyla ilgili olarak "Seçimlerin eş zamanlı yapılması, anlamlı bir kuvvetler ayrılığı olma ihtimalini ortadan kaldırmaktadır. Eğer değişiklik teklifi, cumhurbaşkanlığı ve meclis seçimlerinin sistematik olarak aynı anda yapılması esasına dayanıyorsa burada kuvvetler ayrılığı esasına dayalı demokratik bir başkanlık sistemi model alınmıyor demektir. Aksine, demokratik sistemlere özgü bir özellik olmayan kuvvetler birliği kavramı izlenmektedir." cümlelerine yer verilmektedir. Venedik Komisyonu, s.573.

yapılmaktadır. Bunu iki ihtimal altında değerlendirmek daha yerinde olacaktır. Birincisi, meclis çoğunluğu ile cumhurbaşkanının aynı partilerden olması ihtimalidir. Bu durumda bir güç yoğunlaşması meydana gelecek, yasama yürütmeyi denetleyemeyecektir. Cumhurbaşkanı sadece 5 yılda bir yapılan seçimlerle denetlenebilecektir. İkincisi, meclis çoğunluğu ile cumhurbaşkanının farklı partilerden olması durumudur ki organlardan birisinin uzlaşmaya yanaşmaması halinde meşruiyetini halktan alan iki organ arasında çatışma çıkma ihtimali yüksektir. Güç yoğunlaşması dönemine örnek olarak 2017 Anayasa değişikliği öncesi uygulama örnek gösterilirken; güç çatışması durumuna Cumhurbaşkanı Sezer ve AK Parti hükümeti yılları örnek gösterilebilir. Coşkun'a göre seçim tarihlerini farklılaştırmak, cumhurbaşkanlığı seçimleri ile meclis seçimleri arasına iki yıl koymak bu problemlere bir çözüm kapısı açabilir, halkın demokratik denetim yetkisini daha etkili kullanmasını sağlayabilirdi. Zira bu durumda halk, cumhurbaşkanından memnun olup olmamasına göre onun partisine oy verecektir⁷⁴³.

Kaboğlu ise 1982 Anayasası'yla TBMM seçimlerinin 4 yıldan 5 yıla çıkarılıp cumhurbaşkanlığı seçimleriyle aynı günde yapılmasının iki noktada sorunlu olduğunu belirtmektedir. Birincisi, TBMM'sinin 1982 Anayasası'nın kabul edildiğinden beri kesintisiz 5 yıl görev yapamamış olmasının Türkiye'nin siyasal gerçekliğinde yasama organının ortalama görev süresinin 4 yıl olduğunu göstermesi sebebiyle bu sürenin uzun olduğudur. İkincisi, cumhurbaşkanlığı ve meclis seçimlerinin aynı günde yapılmasının başkanlık sistemindeki karşılıklı bağımsızlık ilkesine aykırı olduğu ve dolayısıyla yasamanın yürütmenin kontrolünde olması riskini doğurduğudur⁷⁴⁴.

Esen'e göre demokratik başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme organlarının ikincisi lehine bütünleşmesini önlemenin en etkili araçlarından birisi, başkanın seçim dönemi sabit tutulurken; parlamentonun iki meclisli ve kısmi seçimlerle yenilenen bir yapıda olmasıdır. Bununla beraber meclis seçimleriyle cumhurbaşkanlığı seçimlerinin aynı günde yapılmasının, meclisin çoğunluğunun cumhurbaşkanının partisinden olmasını her zaman sağlamayacağını örneklerle belirtmiştir. Esen, cumhurbaşkanlığı seçiminin iki türlü olmasının, seçmenlerin ikinci tura kalması

⁷⁴³ Coşkun, s.11-12.

⁷⁴⁴ İbrahim Kaboğlu, "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi", *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı 4, 2016, s.39.

ihtimalinde yasama-yürütme arasındaki ilişkiyi ve işbirliğini olumsuz biçimde etkileyebileceğini belirtmiştir. Keza seçmenler, istedikleri adayın ikinci tura çıkamaması halinde görmek istemedikleri adayı elemek amacıyla oy verecekler bu da cumhurbaşkanının siyaseten zayıf olmasına neden olacaktır⁷⁴⁵.

Kanaatimiz Esen'inkiyle aynı yöndedir. 600 milletvekilinin tek bir mecliste toplanması yerine değişik seçim usulleriyle göreve gelip farklı görevlere ve buna bağlı olarak farklı güvencelere sahip olan iki meclisli bir yasama organı oluşturulabilir. Başkanla farklı zamanlarda yapılan seçimlerle göreve gelen meclislerin görev sürelerinin birbirlerinden farklı olması ve üyelerinin belirli bir kısmının kısa aralıklarla yenilenmesi denge ve denetleme mekanizması bakımından daha uygun olacağı gibi ülkedeki değişen siyasi düşüncelerin mecliste daha hızlı karşılık bulmasını sağlaması bakımından da daha demokratik olacaktır.

4.2.3. Cumhurbaşkanının Üst Düzey Kamu Yöneticilerini Meclisin Onayına Tabi Olmadan, Doğrudan Atayabilmesi

Cumhurbaşkanının bakanları, büyükelçi, başsavcı gibi yüksek kamu görevlilerini tek başına ataması, Amerika'da olduğu gibi bu yetkinin yasama organının onamasına bağlı olmaması, yasama ve yürütme arasındaki denge ve fren mekanizmasını bozduğu sebebiyle eleştirilmektedir. Bu bakımdan başkanın atamalarının en azından bir bölümünün meclisin onayına tabi tutulması gerektiği belirtilmektedir⁷⁴⁶.

Oldukça fazla eleştiri konusu olan bir diğer husus, ABD'de sadece bir tane olup başkanla birlikte halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı yardımcısının, Türkiye'de cumhurbaşkanı tarafından atanması ve sayısının belirli olmamasıdır. Cumhurbaşkanı yardımcılarının bakanlardan farklı olarak halk tarafından seçilmesinin istenilmesinin esas sebebi, cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde,

⁷⁴⁵ Esen, *2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi*, s.46-47. Başkanlık sistemlerinde, başkanın ve parlamentonun seçimi konusunda üç farklı model öngörülmüştür. Bunlar eşzamanlı seçim, kısmen eşzamanlı seçim ve eşzamanlı olmayan seçimdir. Ayrıntılı bilgi için bk. Gülenler, s.17-19.

⁷⁴⁶ Erdoğan, *Başkanlık Sistemi, Demokrasi ve Türkiye*, s.546. Ayrıca bk. Oktay Öztürk, "Parlamentar Rejim mi? AKP Tipi Başkanlık Sistemi mi?" *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.100.

cumhurbaşkanına vekalet edebilecek olması ve bu makamın halktan demokratik meşruluk almayan biri tarafından doldurulmasının doğru bulunmamasıdır⁷⁴⁷.

Cumhurbaşkanının yetkilerini düzenleyen 104. maddede cumhurbaşkanının üst düzey kamu yöneticilerini atayabileceği belirtilmiş ancak bunların hangileri olduğu belirtilmemiştir. Üst düzey yöneticilerin kimler olduğunun anayasa ve kanunlarda belirtilmediği ancak yine 104. maddede üst düzey kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasların cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceğinin belirtildiği göz önüne alındığında üst düzey kamu yöneticileri kavramının içinin kararnameyle doldurulacağı sonucuna varılabilir⁷⁴⁸. Bu konuda eski sistemdeki uygulamaya bakıldığında cumhurbaşkanının kamu görevlisi atama yetkisinin sınırlarının hayli geniş olduğu görülecektir. Bu durumun yeni kabul edilen tek başlı yürütmeye birlikte artarak devam edeceği söylenilebilir. Erdoğan'a göre, parlamenter sistem için sakıncalı olan bu durum başkanlık sistemi için de sakıncalıdır. Keza başkanın hali hazırda birçok yetkisi varken üniversiteler de dahil, kamu kurumları üzerinde siyasi ve idari vesayetini sürdürmesi çoğulcu demokratik rejim anlayışına terstir⁷⁴⁹.

Küçük'e göre dengeler ve frenler mekanizmasının işletilebilmesi için başkan tarafından yapılan atamaların tamamının olmasa da önemli bir bölümünün TBMM'nin onayına tabi tutulması gereklidir. Uzlaşma kültürünün zayıf olduğu Türkiye'de, TBMM'nin onayında kesin olarak yüksek çoğunlukların aranması yerine ilk turda 2/3 ya da 3/5 gibi bir çoğunluk öngörülüp bu çoğunluğun sağlanamaması

⁷⁴⁷ Venedik Komisyonu, s.561-563. Tunç, bakan olarak atanma yoluyla milletvekilliğinin düşmesi için atanan kişinin onay vermesi gerektiğini belirtmektedir. Tunç'a göre atanan kişinin onayı alınmazsa bu yöntem cumhurbaşkanı tarafından kötüye kullanılabilir. Zira bakan ya da cumhurbaşkanı yardımcısı olarak atanan kişi görevden alındığından milletvekilliği sıfatı tekrar canlanmayacaktır. Tunç, *Türk Anayasa Hukuku*, s.213-215.

⁷⁴⁸ Coşkun, s.17. Venedik Komisyonu'na göre cumhurbaşkanının üst düzey kamu yöneticileri makamları belirleme yetkisini geniş yorumlamaları durumunda ülkedeki önemli makamların kimlere ait olacağı konusunda olağanüstü bir yetki elde etmiş olacaktır. Cumhurbaşkanının üst düzey görevlilerin atanmasına ilişkin usul ve esasları düzenleyecek olması onun hem kanun koyucu hem de uygulayıcı olduğunu göstermektedir. Oysa ABD'de kimin başkan tarafından hangi usullerle atanacağını meclis belirler ve başkanın atadığı yürütmeye görev alan 1.200'ü geçkin personel Senato'nun onayından geçer. Venedik Komisyonu, s.564.

⁷⁴⁹ 1980 askeri darbesinin vesayetçi yapısı ve cumhurbaşkanında çok fazla yetki toplaması parlamenter sistemle uyumsuzdu. Fakat bu düzenlemeler anayasanın kabul edilmesinden sonra değiştirilmemiş, cumhurbaşkanının güçlü yapısı her dönemde korunmuş hatta halk tarafından seçilmesinin kabul edilmesiyle bu güce bir de meşruiyet kaynaklı olması eklenmiştir. Erdoğan, *Başkanlık Sistemi, Demokrasi ve Türkiye*, s.546.

halinde yapılan sonraki turlarda üye tam sayısının salt çoğunluğu şeklinde daha düşük bir çoğunluğun aranması daha isabetli olacaktır⁷⁵⁰.

4.2.4. Cumhurbaşkanının Yüksek Yargı Kurumlarının Üyelerini Doğrudan Atayabilmesinin Yargı Organının Bağımsızlığı Açısından Tehlikeli Olması

Cumhurbaşkanının kamu yöneticilerinin yanında AYM ve HSK'nın üyelerinin de yarısını ataması söz konusudur⁷⁵¹. Cumhurbaşkanı aynı zamanda Yargıtay'ın üyeleri arasından belirlediği adaylar arasından Cumhuriyet Başsavcısını seçer ve Danıştay üyelerinin 1/4'ünü belirler. Yargıtay'ın üyeleri ve Danıştay üyelerinin geri kalanı ise cumhurbaşkanının etkisinin büyük olduğu HSK tarafından belirlenir⁷⁵².

Üst düzey kamu görevlilerinin atanmasında olduğu gibi yargı mensupları da cumhurbaşkanı tarafından atandıktan sonra meclisin onayından geçmezler. Dolayısıyla başkanın atamaları meclisin onayı yoluyla frenlenip dengelenememektedir⁷⁵³. Bu durum yürütmeye yer alan üst düzey kamu görevlileri açısından hem atayanın hem de görevden alanın cumhurbaşkanı olması, yürütme faaliyetinin cumhurbaşkanına bağlı olarak yerine getirilmesi bakımlarından bir ihtimal normal karşılanabilir. Ancak, özellikle başkanlık sisteminde gerekli olan bağımsız ve güçlü bir yargı sisteminin oluşması, yargı üyelerinin bu şekilde başkan tarafından ve meclis onayına tabi olmaksızın atanması tehlikelidir.

Doktrinde yeni sistemde cumhurbaşkanına olağan başkanlık sistemlerinden çok daha fazla yetki verildiği belirtilmektedir. Bu sebeple yargının da bu doğrultuda güçlendirilmesi gerekmektedir. Fakat cumhurbaşkanını denetleyecek kurum olan AYM'nin üyelerinin yarısının cumhurbaşkanı tarafından seçilmesi etkili bir denetim mekanizması yaratmaması bakımından oldukça eleştirilmektedir. Bu oluşumla yargının bağımsız kalamayacağı düşünülmektedir. Sonuçta partili cumhurbaşkanının

⁷⁵⁰ Küçük, *AK Parti'nin Başkanlık Sistemi Modelinin ABD'deki Başkanlık Sistemi Modelinden Farklılık Arz Eden Yönleri*, s.60.

⁷⁵¹ Venedik Komisyonu HSK üyelerinin oluşumunun sorunlu olduğunu belirtmektedir. Komisyon bu konudaki açıklamalarını yaptıktan sonra hakimlerin sıkça görevden alındığı ve tayinlerinin çıkmasının da artık olağan kabul edildiği bir ülkede, bu kurulun kontrolünü ele almanın hakim ve savcılar üzerindeki kontrolü ele almak olduğunu belirtmiştir. Venedik Komisyonu, s.578. AYM ve HSK'nın geçmişten günümüze olan değişimiyle ilgili ayrıntılı bilgi için bk. Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s.359-364, 376-379.

⁷⁵² Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s.365. Venedik Komisyonu, Avrupa'da Yargıtay üyelerinin önemli bir kısmının görevdeşleri tarafından atandığını hatırlatmaktadır. Venedik Komisyonu, s.577.

⁷⁵³ Coşkun, s.17-18.

seçiminin milletvekili seçimleriyle beraber yapılması etkili bir yasama denetimini engellerken HSK ve AYM'nin yeni yapısı etkili bir yargı denetimini de engelleyecek dolayısıyla yasama ve yürütme kuvvetlerinin yanında yargı kuvveti de başkanın elinde toplanacaktır⁷⁵⁴. Böylece otoriter bir yönetime kapı açılacaktır⁷⁵⁵.

4.2.5. Cumhurbaşkanının Kararname Çıkarabilmesi

Kararname çıkarma yetkisi başkanın genel siyaseti belirleme yetkisinin doğal bir sonucu olarak görülse de başkanın kanunlarda açıklık bulunmadığını iddia ederek, yasama alanına müdahil olma tehlikesini doğurmaktadır. Ayrıca kısmen de olsa asli yasama yetkisine sahip olan başkanın kararname çıkarmayı alışkanlık haline getirmesi durumunda ülkeyi kararnamelerle yönetme olasılığı vardır⁷⁵⁶. Ne başkanlık sisteminden ne de parlamenter sistemlerde yürütmenin asli düzenleme yetkisi olmadığını belirten Gören, başkanın yasama yetkisine sahip olmaması gerektiğini fakat cumhurbaşkanlığı sisteminde durumun böyle olmadığını belirtmektedir. Gerçekten de bu sistemde cumhurbaşkanı meclisin yetki kanununa ihtiyaç duymadan, direkt anayasadan kaynaklanan bir yetkiye dayanarak kararname çıkarabilir⁷⁵⁷ ancak bazı yazarlara göre bu alanlarda TBMM kanun çıkaramaz⁷⁵⁸. Küçük'e göre de cumhurbaşkanı, bu yetki ile kısmen de olsa yasama yetkisinin asli sahibi haline gelmekte, yasama yetkisinin kullanılmasına ortak olmaktadır⁷⁵⁹.

Kararnamelerin sınırının anayasa ile belirlenmesi bir artıdır ancak uygulamada bu sınırların ne derece yerine oturacağı tartışmalıdır. Zira kanunla kararnamenin çatıştığı durumlarda kanunların uygulanacağını belirtilmesine karşılık uygulamada bunun tespitini mahkeme yapacaktır ve bu ana kadar kararnameler uygulanmaya

⁷⁵⁴ Aynı konuda ABD sistemi de eleştirilmektedir. Başkanın partisinin Kongre'de çoğunlukta bulunmasına bir de Federal Yüksek Mahkeme üyelerini ataması eklenince yasama ve yürütme kuvvetlerinin yanında yargı kuvveti de aynı grubun elinde birleşmiş olmaktadır. Norman, s.95.

⁷⁵⁵ Erdoğan, *Başkanlık Sistemi, Demokrasi ve Türkiye*, s.547. Ayrıca bk. Tanör, Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, s.471; Yanık, *Başkanlık Sistemi ve Türkiye*, s.666.

⁷⁵⁶ Küçük buna katılmamakta, anayasada öngörülen kısıtlamalar sebebiyle başkanın ülkeyi kararnamelerle yönetme yetkisinin bulunmadığını belirtmektedir. Ayrıntılı bilgi için bk. Küçük, *AK Parti'nin Başkanlık Sistemi Modelinin ABD'deki Başkanlık Sistemi Modelinden Farklılık Arz Eden Yönleri*, s.52.

⁷⁵⁷ Gören, s.183-184. Üskül'e göre kararname çıkarma yetkisi başkanın yasama yetkisini meclisle paylaşma ihtimalini doğuracaktır. Üskül, 535.

⁷⁵⁸ Tunç'a göre anayasada münhasıran cumhurbaşkanı kararnamesi ile düzenlenmesi öngörülen alanlarda meclisin kanun çıkarması halinde çıkarılan kanun anayasaya aykırı olacaktır. Tunç, *Türk Anayasa Hukuku*, 217.

⁷⁵⁹ Küçük, *AK Parti'nin Başkanlık Sistemi Modelinin ABD'deki Başkanlık Sistemi Modelinden Farklılık Arz Eden Yönleri*, s.51.

devam edecektir. Bunun yanında kararnameyle aynı konuda kanun çıkarılması durumunda kararnamenin uygulanmasına devam edilmesini isteyen cumhurbaşkanı veto yetkisini kullanarak kanunun çıkarılmasını engelleyebilir. Cumhurbaşkanının bir kanunu veto etmesi halinde o kanunun aynen kabul edilebilmesi için üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu gereklidir ki bu da yeni sistemde 301 oya denk gelmektedir. Doktrinde, kararnamelerin denetimi noktası da sıkıntılı bulunmaktadır çünkü kararnamelerin iptali için başvuru AYM, üyelerinin yarısını başkanın seçtiği, diğer yarısınınsa büyük ihtimalle başkanla aynı siyasi çoğunluktan oluşan yasama organının seçtiği bir yapıdadır⁷⁶⁰.

Belirtmek gerekir ki iki sistem arasındaki benzerlikler konusunda doktrinde başkanın kanun gücünde işlem yapma yetkisinin bulunup bulunmadığı tartışmalıdır. Küçük, bu unsur benzer özellikler arasından kabul ederken⁷⁶¹, Özbudun ABD’de anayasanın başkana böyle bir yetki vermediğini ifade etmektedir⁷⁶². Bu konuda kısaca şunlar söylenilebilir. Türkiye’deki durum tartışmalı olmakla beraber, anayasa ile cumhurbaşkanına kısmı de olsa kanunla düzenlenmeyen alanlarda kanun gücünde etki doğurabilecek işlem yapma yetkisi tanınmıştır. ABD’deki duruma bakıldığında ise Özbudun’un dediği gibi başkana anayasada böyle bir yetkinin tanınmadığı görülecektir. Ancak Küçük’ün ifade ettiği benzerlik uygulamadan kaynaklanmaktadır. Anayasada böyle bir hüküm olmamasına rağmen ABD’de başkanlar kanun gücünde işlem yapma yetkisini uzun süredir kullanmaktadırlar⁷⁶³.

⁷⁶⁰ Coşkun, s.19. Ayrıca bk. Erdoğan, *Başkanlık Sistemi, Demokrasi ve Türkiye*, s.546; Yanık, *Başkanlık Sistemi ve Türkiye*, s.666. Venedik Komisyonu, kanunların cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden önce geldiği ilkesinin uygulamaya geçirilmesi konusunda ikna olmamıştır. Rapora göre Türkiye’nin mevcut içtihadı parlamenter sisteme atıfta bulunmaktadır ve bunun başkanlık sistemine uyarlanması zaman alacaktır. Venedik Komisyonu, s.568.

⁷⁶¹ Küçük, *AK Parti’nin Başkanlık Sistemi Modelinin ABD’deki Başkanlık Sistemi Modelinden Farklılık Arz Eden Yönleri*, s.39.

⁷⁶² Özbudun’un “Önerinin, Amerikan başkanlık sisteminden ayrıldığı ikinci bir temel nokta, başkana, başkanlık kararnameleri ile yönetme imkânı tanınmış olmasıdır. Kuvvetler ayrılığına tümüyle aykırı olan böyle bir yetki ABD’de mevcut değildir. ABD Anayasası başkana, kanun niteliğinde kararname çıkarma yetkisi vermemiştir.” ifadelerinden anlaşılacağı üzere farklı görüştedir. Başkan, Anayasanın kendisine yüklediği kanunları sadakatle uygulamak görevi çerçevesinde, kanunların anlamını açıklayacak ve yürütme organının uygulamalarına yön verecek nitelikte executive orders adı verilen “yürütme emirleri” çıkarabilir. Bunun dışında Kongre’nin açık bir anayasa hükmüne dayanmaksızın ve sadece dış politika alanında başkana yetki devrinde bulunduğu da görülmektedir. Bu açıklamalara rağmen başkanın kanun gücünde düzenleyici işlem yapma yetkisinin olduğunun kabul edilmesi uygulamada başkanın bu yönde uygulamalarının olması sebebiyledir. Özbudun, **Türk Usulüne Göre Başkanlık Sistemi**, (Erişim) <http://www.milliyet.com.tr/yazarlar/dusunenlerin-dusuncesi/turk-usulune-gore-baskanlik-sistemi-1641997/>, 25 Şubat 2019.

⁷⁶³ Ayrıntılı bilgi için bk. Söyler, s.51-56; Küçük, *ABD ve Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi ve Uygulamaları*, s.154.

Burada kısaca başkanlık sisteminin anavatanı ABD’de başkanın kararname çıkarma yetkisine değinmek gerekir⁷⁶⁴. ABD’de başkanın genel, soyut, objektif, sürekli ve kişilik dışı düzenleyici işlemler yapma yetkisinin olduğu devletin kurulduğu ilk yıllardan itibaren kabul edilmektedir. Buna göre başkan yürürlükteki kanunların uygulanmasını gösteren kararname, tüzük ve yönetmelik çıkarabilir. Bu düzenleyici işlemlerin içerisinde en etkili “*executive orders*” ismi verilen ve yasa gücünde olan başkanlık kararnameleridir⁷⁶⁵. Anayasa’da düzenlenmeyen başkanın kararname çıkarma yetkisi, bu yönde uygulamanın devam etmesiyle yerleşmiş, Amerikan Yüksek Mahkemesi’nin başkanın kararname çıkarma yetkisine sahip olduğunu teyit eden kararlarıyla daha da pekiştirilmiştir. Başkan, bu kararnamelerle kanunlarda değişiklik yapabilmekte, daha önce kanunla düzenlenmemiş bir alanı ilk defa bu yolla düzenleyebilmektedir⁷⁶⁶. Başkanın kararname çıkarabilme yetkisinin dayanağı olarak Anayasa’da başkanın yetkili kılındığı alanlar gösterilmektedir. Buna göre eğer başkan bir alanda yetkiliyse o alanda kararname çıkarmaya da yetkilidir. Başkanın kararname çıkarabileceği konusunda Anayasa’dan alınan diğer dayanaklar, 2. maddede geçen başkanın başkomutanlık yetkisi, devletin ve yürütme organının başı olması ve hukukun uygulanmasını gözetme sorumluluğudur. Fakat Anayasa’da başkanın kararname çıkarabileceğine ilişkin açık bir düzenlemenin olmaması sebebiyle bir görüş, başkanın kararname çıkarma yetkisinin olmadığını, bu işlemin anayasal dayanaktan yoksun olduğunu belirtmektedir. Ayrıca Anayasa’da açıkça düzenlenmemesi, kararname çıkarma yetkisinin hukuki niteliğinin ve sınırlarının net bir şekilde ortaya konulmasını engellemektedir. Uygulamada başkanlık

⁷⁶⁴ Latin Amerika ülkelerinden Brezilya’da başkana sadece acil durumlarda kararname çıkarma yetkisi verilirken Meksika, Uruguay, Paraguay ve Kosta Rika gibi bazı ülkelerde başkana kararname çıkarma yetkisi verilmemektedir. Fakat başkana kararname çıkarma yetkisinin verilmediği ülkelerin birçoğunda başkana bazı konularda kanun teklifi verme yetkisi verilmiştir. Fakat yine de başkanın söz konusu yetkisi küçük çaplı ve rutin idari işlemlerle sınırlı tutulmuştur. Tunç, *Türk Anayasa Hukuku*, s.227. Başkana yasama yetkisinin devri anlamına gelip yasama desteğini sağlayamayan başkanlar açısından bulunmaz fırsatlar sunan kararnameleri çok ciddi eleştirilere konu olması bakımından Latin Amerika ülkelerinde yeniden düzenlenmiştir. Bunun sonucunda bu ülkeler son dönemlerde gerçekleştirdikleri reformlarla başkanlarına kararname çıkarma yetkisini oldukça istisnai konularda, süre sınırlaması getirerek ve yasama organının onayını almak kaydıyla tanımışlardır. Başkanlık sistemindeki kararnameler konusunda ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Şili ve Güney Kore ülkeleriyle ilgili ayrıntılı bilgi için bk. Gülener, s.54-57, 66.

⁷⁶⁵ Turhan, s.35.

⁷⁶⁶ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, s.377. Execute order adı verilen düzenleyici işlemler başkanın tek taraflı olarak çıkarttığı kanun hükmünde kararnameler olarak adlandırılabilir. Norman, s.75.

kararnamelerinin sınırı Amerikan Yüksek Mahkemesi kararlarıyla belirlenmektedir⁷⁶⁷.

Amerika Birleşik Devletleri'nde başkanın çıkardığı kararnameler konu bakımından oldukça geniş bir alanı kaplamaktadırlar. Birbirinden çok farklı alanlarda ve toplumsal yaşamı oldukça etkileyen konularda başkanlık kararnamesi çıkarılabilir. Bütçe Komitesi (House Government Operations Committee)'nin başkanın Anayasa'dan veya kanunlardan aldığı bir yetkisi olmadıkça bireylerin hakları üzerinde doğrudan bir güce sahip olmadığını, böyle bir izne dayanmayan kararnamelerin bağlayıcı olmadıklarını ve en iyi ihtimalle tavsiye niteliğinde olacağını belirten kararına rağmen, bu kararnamelerle temel hak ve özgürlükler üzerinde ciddi sınırlamalar getirilmektedir. Başkanlık kararnamesinin çıkarıldığı alanlara örnek olarak, okullardaki ırk ayrımcılığının ortadan kaldırılması, kürtajın desteklenmesi için yapılan federal yardımların durdurulması, terörizmle mücadelede tutuklama ve sorguya çekme esaslarının belirlenmesi ve olağanüstü hal ilan edilmesi örnek gösterilebilir⁷⁶⁸.

ABD'de başkanın kullandığı tek düzenleyici idari işlem “*executive order*” adı verilen kararnameler değildir. Bunun yanında “*proclamation*” adı verilen tebliğler ve “*presidential memoranda*” adı verilen başkanlık genelgeleri ve yasaların açıklanmasında kullanılan “*signing statements*” imza beyanları da başkan tarafından kullanılmaktadır⁷⁶⁹. Uygulamada ortaya çıkan bu işlemlerin hukuksal düzenleme türleri bakımından ayrılması zor görünmektedir. Fakat uygulamada başkanlık kararnameleri genellikle önemli ve kamuoyunu ilgilendiren konularda, başkanlık genelgeleri ise devletin olağan ve sıradan işlerini düzenlemek üzere çıkarılmaktadır. İçerik bakımından çok da farklı olmayan kararnameler arasındaki başlıca fark başkanlık kararnameleri ile tebliğlerin yayımlanma zorunluluğu varken; başkanlık genelgelerinin yayımlanma zorunluluğunun olmamasıdır. Düzenleyici işlemler arasında bir de “*national security*” adı verilen ulusal güvenlik direktiflerinden

⁷⁶⁷ Söyler, s.51-53.

⁷⁶⁸ Söyler, s.52-55.

⁷⁶⁹ Yürütmenin düzenleyici işlemlerinin başkanlar tarafından kullanılma sıklığı için bk. Söyler, 70-75. Kongre'nin çıkardığı kanunları kısmi olarak veto etme yetkileri olmayan başkanlar, imza beyanı yoluyla yasaların uygulanması konusundaki görüşlerini belirtmenin ötesinde bazı durumlarda yasanın uygulanmasını kısmen imkansız hale getirebilmektedirler. Başkanlar Kongre'ye karşı imza beyanını oldukça sık kullanmışlardır. Örneğin Bush, 500 yasal düzenleme aleyhine imza beyanı yöntemini kullanmıştır. Fakat bu yöntem uygulamada yasa yapma yetkisinin gaspı anlamına gelip kuvvetler ayrılığına aykırı olduğu, yasaları hiçe saydığı ve hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmadığı gerekçeleriyle eleştirilmektedir. Taniyıcı, s.148-150.

bahsetmek gerekir. Bunlar başkan tarafından ilgili kamu kurumuna yönelik çıkarılır ve yayımlanma zorunlulukları yoktur. Peki, bu düzenleyici işlemlerin niteliği nedir? Belirtmek gerekir ki başkanlık kararnamelerinin hepsi değil ancak bir kısmı kanun gücündedir⁷⁷⁰. Diğer kısmı düzenleyici idari işlem niteliğindedir⁷⁷¹. Düzenleyici işlemlerin çıkarılma sıklığı ise değişken olmakla beraber son yıllarda, özellikle 11 Eylül saldırısı sonrasında artış göstermiştir⁷⁷².

Sonuç olarak denilebilir ki Türkiye’de cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle benimsenen cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ABD sisteminden farklı olarak anayasal sınırları daha belirgindir. Ancak bunun yanında ABD’de kararnamelerin sınırlarının güçlü bir mahkeme olan Amerikan Yüksek Mahkemesi tarafından belirlendiği, ABD’nin federal bir devlet olduğu ve bu sebeple kararnamelerle sadece federal devletin yetki alanına giren işlerin düzenlenebileceği, önemli yetkilerin

⁷⁷⁰ Başkanlık kararnameleri anayasa ve kanunlarla çatışmadıkları durumlarda kanun olarak kabul edilip bu yönde işlem görürler. Tanıyıcı, s.150.

⁷⁷¹ Kaynağını anayasadan alan düzenleyici işlemlerin kanun gücünde; kanunlardan alanlarınsa idari işlem gücünde oldukları belirtmektedir. Söyler, s.55. Gözler, executive orders adı verilen düzenleyici işlemlerin, kanundan yetki alınmadan yapılan özerk düzenleme yetkisi olduğunu belirtirken diğerlerinin devredilmiş düzenleme yetkileri (*statutory powers*) olduğunu belirtmektedir. Kongre’nin çıkardığı kanunlarla başkana belirli alanlarda düzenleme yapma yetkisini verdiği bu yetki kanunları, ilk başta I. Dünya savaşı sırasında olağanüstü ve acil durumlar için çıkarılmıştır. Çıkarılan yetki kanunları I. Dünya Savaşından sonra ilga edilmemiş ve bunlara yenileri eklenmiştir. Günümüzde de Kongre teknik, idari, ekonomik ve dış ticaret gibi konularda düzenleme yetkisini daha etkili olacağı düşüncesiyle başkana devretmektedir. Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, s.377. Amerikan Federal Mahkemesi’nin kararıyla 1937 yılından beri Kongre’nin yasama gücünü devretme yetkisi yasaklanmıştır. Kuzu, *Her Yönü ile Başkanlık Sistemi*, s.34.

⁷⁷² Başkan Trump 11 Eylül 2001’de geçici olduğu belirtilerek ilan edilen ulus çapında geçerli acil durum bildirisini (*emergency proclamation*) yenileyen üçüncü başkan olmuştur. Fakat 17 yıldır devam eden acil durumun etkilerinin net olmadığı Amerikan basınında yer almaktadır. Bunun sebebinin yürütme organının Kongreye vermesi gereken bilgilendirme raporunu göz ardı etmesi olarak gösterilmektedir. Bu sebeple yürütmenin elindeki bu olağanüstü güçle ne yaptığı tam olarak bilinmemektedir. 16 yıl önce başkan Bush’un imzaladığı bir bildiri onun Ulusal Muhafız ve Rezerv Birliklerini çağırmasına, askeri görevlileri işe almasına, birliklerin ateş etmesine ve hizmet edebilecek generallerin sayısının sınırlarını aşmasına izin vermiştir. Bu yetkileri kullanan Bush ve Obama’nın ardından Trump da 14 Eylül 2017’den itibaren geçerli olmak üzere acil durum uygulamasını yenilemiştir. Trump bu teamülleşmiş uygulamayı devam ettirirken “terörist tehdidinin devam ettiğini” açıklayan rutin bir haber yayınlamıştır. Amerika Birleşik Devletleri’nde acil durum ilanı somut verilere dayanmamaktadır. Olağanüstü halin getirdiği olağanüstü yetkilerin kullanımını meşrulaştıran bir araç haline dönüşmüştür. Ülkedeki uzman hukukçular da olağanüstü yetkiler içeren bu geçici durumun gereğinden fazla uzatıldığından endişe etmektedirler. 11 Eylül’de 2001’de gerçekleşen saldırının meydana getirdiği zararların acil durum olarak 2017’de telafi edilmesi durumu ülkede eleştirilere konu olmaktadır. Kongre de acil durumu her altı ayda bir kontrol etmeyerek adeta acil durum uygulamasının teamüli bir nitelik kazanmasına neden olmuştur. Ek olarak Kongre 40 yılda çeşitli sebeplerle alınan acil durum kararlarından hiçbirini şu ana kadar ayrıntılı olarak incelememiştir. Sonuç olarak yürütme acil durum konusunda denetimsizdir. (Erişim) <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-46784315>, 20 Şubat 2019. Trump’un 9 Eylül’den bu yana ilk defa askeri harekate izin veren bir acil durum bildirisini yayınlamıştır. 1976’dan beri verilen acil durum uygulamalarıyla ilgili bk. (Erişim) <https://www.nytimes.com/interactive/2019/02/15/us/list-of-national-emergencies.html>, 14 Mart 2019. Kullanılan acil durum bildiriyle ilgili ayrıntılı bilgi için bk. <https://www.pri.org/stories/2019-01-11/us-currently-31-other-national-emergencies-heres-what-means>, 14 Mart 2019.

federe devletlerin elinde bulunduğu unutulmamalıdır. Ayrıca ABD’den bu konuda feyz almak gerekirse, başkan Clinton farklı siyasi görüşlerde olduğu Kongre çoğunluğunu devre dışı bırakabilmek için idari işlem yetkisini en çok kullanan başkanlardan birisi olmuştur⁷⁷³.

4.2.6. Anayasa Değişikliği Kanunlarının Cumhurbaşkanının İstemiyle Yürürlükten Kaldırılması İçin Halkoyulmasına Gidilebilecek Olması

Türkiye’de cumhurbaşkanı anayasa değişikliği kanunlarını halkoyulmasına sunabilir. Oysa başkanlık sisteminin uygulandığı Latin Amerika ülkelerinin çoğunda ve ABD’de anayasa değişiklikleri başkanın onayına tabi tutulmamıştır. Latin Amerika ülkelerinin önemli bir kısmında ise başkana olağan kanunlar için referanduma başvurma imkanı tanınmıştır⁷⁷⁴. Kanunların başkanın istemiyle yürürlükten kaldırılabilir olmasının popülist diktatörlük eğilimlerini güçlendirebileceği düşünülmektedir. Zira bu, bağımsız davranabilecek güçlü bir yasama organının oluşmasını ve bu organın saygınlığını derinden etkileyecektir⁷⁷⁵. Venedik Komisyonu da olumsuz görüşleri arasında, cumhurbaşkanının kendisini desteklemeyen bir meclise karşı anayasayı değiştiren kanunlar için referanduma gitme yetkisinin olmasına yer vermiştir⁷⁷⁶.

4.2.7. Cumhurbaşkanının Anayasal Kurumlar Üzerinde Gözetim Yetkisine Sahip Olması

Anayasa’nın 104. maddesinin 2. fıkrasına göre “*Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder.*” Başkanın devletin başı olması ve devlet başkanı sıfatıyla anayasal kurumlar üzerinde gözetim yetkisine sahip olması sadece yürütme üzerinde değil yasama ve yargı üzerinde de gözetim ve denetim yetkisine sahip olacağı gerekçesiyle eleştirilmekte, başkanlık sistemine aykırı bulunmaktadır. Cumhurbaşkanının partili olması, yasama ve yürütme seçimlerinin aynı günde yapılması düzenlemelerle birlikte

⁷⁷³ Söyler, s.53-56. Ayrıntılı bilgi için bk. Tanıyıcı, s.150-151.

⁷⁷⁴ Bu ülkelerde başkanın kanunları referanduma sunma yetkisi ile ilgili bk. Açıl, s.162-166; Özsoy B., *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, s.138-141.

⁷⁷⁵ Erdoğan, *Başkanlık Sistemi, Demokrasi ve Türkiye*, s.547.

⁷⁷⁶ Venedik Komisyonu, s.571.

değerlendirildiğinde Türkiye'deki başkan yasama ve yargıyı da vesayeti altında bulunduracaktır⁷⁷⁷. Venedik Komisyonu tarafından tarafsızlığı sadece anayasa üzerinde belirtilen partili cumhurbaşkanının bu yetkileri yerine getirmesinin güç olduğu, anayasanın birbirine aykırı iki görüş arasında tercih yapamadığı belirtilmiştir⁷⁷⁸.

4.2.8. Cumhurbaşkanının Olağanüstü Hal İlan Edebilecek Olması ve Bu Döneme Özgü Kararname Çıkarabilecek Olması

Yasama organının onayı olmadan cumhurbaşkanının olağanüstü hale geçebilmesi, bu dönemlere özgü kararname çıkarabilmesi, bu kararnamelerin AYM'nin denetimine tabi olmaması, parlamentonun fiilen devre dışı bırakılması tehlikesini içinde barındırmaktadır. Bu sayılanlara ek olarak, olağanüstü hal dönemlerinde cumhurbaşkanının yasama organını feshetmesini önleyen bir hükmün bulunmamasının cumhurbaşkanının belirli bir süre için devlet yönetimini tümüyle ele alarak anayasal diktatörlük kurabilmesini sağlayabileceği belirtilmektedir⁷⁷⁹. Esen ise ilgili düzenlemeyi, cumhurbaşkanının hiçbir kimsenin ve hiçbir kurumun görüşünü almaksızın olağanüstü hal ilan edebilmesi, olağanüstü halin kaç kez uzatılabileceği konusunda bir sınır getirmemesi bakımından eleştirmektedir⁷⁸⁰. Kanaatimizce olağanüstü hallerde hem cumhurbaşkanı hem de meclis seçimlerin yenilmesine karar verememelidir. Anayasada bu yönde bir düzenlemenin yapılmamasını yeni sistemdeki bir eksiklik olarak değerlendirebiliriz. Bununla beraber bu konudaki en büyük eksikliğin olağanüstü hallerde çıkarılan kararnamelerin yargı denetimine tabi olmaması olduğunu belirtmemiz gerekir. Her ne kadar olağanüstü hal, kararların hızlı alınıp uygulanmasını gerektiren bir dönem olsa da hiçbir gerekçe olağanüstü hal döneminde alınan kararların denetimsiz olması gerektiğini açıklayamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri de dahil, olağanüstü halde alınan bütün kararlar AYM'nin denetimine tabi olmalıdır.

⁷⁷⁷ Bal, s.94. Ayrıca bk. Erdoğan, *Başkanlık Sistemi, Demokrasi ve Türkiye*, s.546; Yanık, *Başkanlık Sistemi ve Türkiye*, s.667.

⁷⁷⁸ Venedik Komisyonu, s.558.

⁷⁷⁹ Erdoğan, *Başkanlık Sistemi, Demokrasi ve Türkiye*, s.546.

⁷⁸⁰ Esen, *2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi*, s.59-60.

4.2.9. Cumhurbaşkanını Sınırlayabilecek Bir Mekanizmanın Olmaması

Yeni sisteme getirilen eleştirilerin en yaygın olanlarından birisi yasama, yürütme ve yargı kuvvetinin cumhurbaşkanının elinde birleşmiş olduğu ve buna karşın cumhurbaşkanını denetleyecek bir mekanizmanın olmadığı yönündeki eleştirilerdir⁷⁸¹. Özbudun, başkanın yetkilerinin etkili frenler ve dengeler sistemiyle sınırlandığı sistemlerin demokratik olduğunun altını çizmektedir. Başkanlık sistemi gibi tek bir kişiye çok fazla yetki ve sorumluluk yükleyen bir sistemin sadece anayasal düzlemde sınırlandırılması demokratik bir düzen için yetmemekte bunun yanında başkanın siyasal, sosyolojik ve kültürel olarak da sınırlandırılması gerekmektedir⁷⁸². Bu konuda Başgil'in ABD'de başkanın kamuoyunun baskısı altında olduğunu ifade eden sözlerine yer vermek açıklayıcı olacaktır: *“Amerikan başkanının içinde hükümler olduğu meşhur beyaz saray, adeta camdan bir köşktür. O, bu köşkün içinde her taraftan kendisine atılan irili ufaklı taşların tehdidi ve tehlikesi altında yaşar. Başkana yükseltile kin, iftira ve hakaret sesleri bazan tabanca mermilerinin ıslıklarıyla de karışır; şimdiye kadar üç başkan vazife esnasında öldürülmüştür...⁷⁸³”*

Yukarıda bahsedilen Amerikan başkanlık sisteminin aksine yeni kabul edilen sistemin Latin Amerika ülkelerinde görülen delegasyoncu demokrasilere benzeyeceği tahmin edilmektedir. Bunun sebebi başkanı sınırlayacak etkin bir mekanizmanın olmamasıdır. Bu mekanizmaların başında meclisin başkana karşı sahip olduğu silahlar gelmektedir. Fakat yeni sistemde yasama organı yeterli denetim mekanizmasından yoksundur. Özbudun'a göre parlamenter sisteme özgü bir denetleme aracı olan gensorunun kaldırılması yerindedir ancak meclisin yazılı soru,

⁷⁸¹ Bal, s.95. Aynı yönde bk. Venedik Komisyonu, s.556. Küçük bu konuda şu açıklamayı yapmıştır: *“AK Parti önerisinde dengeler ve frenler mekanizmasına yeterince itibar edilmemesinin geri planında, Başkanın sistem içerisindeki etkinliğinin artırılması amacı yer almaktadır.”* Saf başkanlık sisteminin rasyonelleştirilmesi amacıyla kurulan bu sistem üzerinde Küçük'ün yorumu, başkanlık sisteminin temel mantığını teşkil eden dengeler ve frenler mekanizmasının oldukça zayıf olmasının AK Parti'nin önerisinin saf başkanlık sistemi bağlamında en sorunlu kısmını teşkil ettiğidir. Küçük, *AK Parti'nin Başkanlık Sistemi Modelinin ABD'deki Başkanlık Sistemi Modelinden Farklılık Arz Eden Yönleri*, s.57-58.

⁷⁸² ABD'de başkanı sınırlayan mekanizmalar üçe ayrılmaktadır. Bunlardan ilki Federal Yüksek Mahkeme'dir. İkincisi Kongre denetimidir. Kongre yasama vetosu, başkanın vetosunun geçersiz kılınması, Senato'nun bazı işlemleri onaylama yetkisinin olması, bütçe ve askıya almayı kontrol yasası, Kongre'nin savaş açma yetkisi ve kanunu çıkarabilmesi ile yürütmeyi sınırlamakta ve denetlemektedir. Başkanın denetlenmesinde kullanılan son mekanizma ise yine Kongre'nin sahip olduğu yargısal denetim, başkanın cezai sorumluluğuna yol açan impeachment yoludur. Ayrıntılı bilgi için bk. Norman, s.30-48. Ayrıca bk. Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s.327.

⁷⁸³ Başgil, s.317.

genel görüşme ve meclis araştırmasıyla etkili bir denetim sağlaması güç olacaktır. Etkin denetim sağlayabilecek olan tek araç meclis soruşturmasıdır. Ancak anayasada öngörülen yüksek çoğunluklar nedeniyle bu yola gidilebilmesi de hayli güç gözükmetedir⁷⁸⁴. Eleştirilerden bir diğeri, eski düzenlemeye göre bakanların Yüce Divan'a sevkiyle bakanlıkların düşmesi, başbakanların Yüce Divan'a sevki halinde ise hükümetin düşmesi söz konusuysen; yeni düzenlemeye göre ancak Yüce Divan'da milletvekili seçilmeye engel bir suçtan mahkum olunması halinde cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcılığı ve bakanlık görevleri sona erecek olmasıdır⁷⁸⁵.

Aynı zamanda parti lideri olan cumhurbaşkanı ve milletvekili seçimlerinin aynı tarihte birlikte yapılması, meclis çoğunluğunun cumhurbaşkanının partisinden olması durumunda güçlü bir yasama denetiminin olmayacağını göstermektedir. Zira milletvekili adaylarının belirlenmesinde parti lideri olan cumhurbaşkanı önemli bir rol oynayacaktır⁷⁸⁶. Özbudun'a göre seçimler sonucunda oluşan meclis çoğunluğu cumhurbaşkanıyla aynı siyasi eğilimde olmasa da cumhurbaşkanının eli daha güçlü olacaktır. Zira cumhurbaşkanı tek taraflı iradesiyle ve herhangi bir sebebe bağlı olmaksızın seçimlerin yenilenmesi yetkisini kullanabilir. Bununla beraber asli düzenleme alanı genişleyen cumhurbaşkanı meclis çoğunluğuyla uzlaşmak için çaba harcamak zorunda değildir çünkü yürütmeye ilgili konularda kararname

⁷⁸⁴ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s.328.

⁷⁸⁵ Esen, *2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi*, s.64-65. Kanaatimizce, önceki haliyle parlamenter sistemi benimseyen Anayasadaki cumhurbaşkanının konumuyla değişiklik sonrası başkanlık sistemini benimseyen Anayasadaki cumhurbaşkanının konumunu karşılaştırmak doğru değildir. Zira parlamenter sistemlerde devlet başkanının siyasi ve büyük çoğunlukla da cezai açıdan sorumsuz olması kuralken başkanlık sistemlerinde siyasi açıdan sorumsuz olan cumhurbaşkanı cezai açıdan sorumludur. Esasen kamu hukukunda yetki ve sorumluluğun beraber olması ilkesinden hareketle, parlamenter sisteme yakın olan eski sistemde çok geniş yetkilere sahip olmayan cumhurbaşkanının sorumluluğuyla, başkanlık sistemi örnek alınarak tasarlanan yeni sistemde yürütmenin başındaki kişi olan cumhurbaşkanının aynı sorumlulukta olması beklenilemez. Keza eski sistemdeki cumhurbaşkanlığı makamıyla yeni sistemdeki cumhurbaşkanlığı makamı birbirinden tamamen farklı olup yeni sistemde tercihen başkan yerine cumhurbaşkanı ismi kullanılmıştır. Bu bir yanıltmaca olarak kullanılmamalıdır. Dolayısıyla yeni sistemde cumhurbaşkanının sorumlu olması bir artı değil olması gerekenin yerine getirilmesidir. İki sistem açısından karşılaştırılması gereken yürütme organlarının yetkileri karşılığında ne derece sorumlu olduklarıdır. Yetkiyle sorumluluk arasında en kötü ihtimalle paralellik olmalı, yetkiler sorumluluklara ağır basmamalıdır.

⁷⁸⁶ Coşkun'a göre meclisin cumhurbaşkanının göreviyle alakalı olmayan basit bir suçtan yargılanabilmesi için gerekli çoğunluklara ulaştığının farz edildiğinde de Anayasa'nın 148. maddesindeki bir engel cumhurbaşkanının yargılanmasına yine mani olmaktadır. 148. maddede AYM'nin cumhurbaşkanını ancak görevleriyle ilgili suçlarından dolayı Yüce Divan sıfatıyla yargılayabileceğini belirtiyor. Bu hükmün lafzından da anlaşıldığı gibi meclisin cumhurbaşkanının göreviyle ilgili olmayan bir suç hakkında meclis soruşturmasına izin vermesi halinde bile AYM'nin bunu yapmaya yetkisinin olmadığıdır. Sonuçta cumhurbaşkanının yargılanmasının kolaylaştırılması yerine hiçbir suçtan yargılanmasının kolaylaştırılmamasının önünün açıldığı ifade ediliyor. Coşkun, s.21. Ayrıca bk. Gören, s.184.

düzenleyerek devlet işlerini yürütebilir. Yürütmenin artık düzenleyici işlem yapmak için yasamadan çıkacak yetki kanununa ihtiyacı yoktur. Bunun yanında meclis cumhurbaşkanının istemediği bir düzenleme yaptığında da güçleştirici veto yetkisini kullanan cumhurbaşkanı, üye tam sayısının salt çoğunluğuna ulaşmasını isteyerek meclis üzerinde bu şekilde zor kullanabilir. Fakat bütün bu unsurlar meclisin ortaya çıkma sebebi olan bütçeyi onaylama yetkisinin etkisizleştirilmesi kadar meclisi pasifleştirmemiştir⁷⁸⁷.

Sonuç olarak ABD'deki sistem devlet iktidarını sert kuvvetler ayrılığı, frenler ve dengeler sistemiyle mümkün olduğunca sınırlayıp bireyin hak ve özgürlüklerine öncelik veren bir anlayış ve siyasi kültür üzerine kurulmuş bir sistemdir. Devlet iktidarının sınırlanmasının nedeni dönemin İngiltere'sinin baskısı ve ayrımcılığıdır. Böyle bir iktidardan kaçan göçmenlerin kurduğu ABD'de, temel öncelik, devletin iktidar alanını genişletmek değil, tam tersine mümkün olduğu kadar sınırlandırmak ve birey hürriyetlerini güvence altına almaktır. Bunun yanında ABD'deki federal yapı önemli işlerin federe devletlerce görülüp iktidarın tek bir merkezde veya kişide toplanmasını önlemektedir. Oysa Türkiye'deki sistem, devlet iktidarının güçlendirilmesi ve istikrarlı olması amaçlanarak inşa edilmiştir⁷⁸⁸.

4.2.10. Cumhurbaşkanının Aynı Zamanda Parti Lideri Konumunda Olması

Mevcut disiplinli ve parti içi demokrasinin olmadığı parti sistemi düşünüldüğünde, cumhurbaşkanının partili olması, özellikle başkanın çoğunluk partisinin lideri konumunda olduğu durumlarda, yürütmenin yasamayı kontrol etmesini sağlayacaktır. Zira önerilen sistemde başkanlık seçimleriyle milletvekili seçimlerinin beraber yapıldığı düşünüldüğünde bu durum sakıncalı bulunmaktadır⁷⁸⁹. ABD'de uygulanan başkanlık sistemi ile yeni sistem, partili cumhurbaşkanı açısından karşılaştırılabilir. ABD'de başkan partisinin genel başkanı değildir, sadece o partinin

⁷⁸⁷ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s.328-329.

⁷⁸⁸ Kıran, s.330. Ayrıca bk. Özbudun, *Türk Usulüne Göre Başkanlık Sistemi*, (Erişim) <http://www.milliyet.com.tr/yazarlar/dusunenlerin-dusuncesi/turk-usulune-gore-baskanlik-sistemi-1641997/>, 25 Şubat 2019.

⁷⁸⁹ Yanık, *Başkanlık Sistemi ve Türkiye*, s.667. Başkanlık sistemi savunusunda olan Yanık, 2017 değişikliği öncesi parti sistemimizde parti içi demokrasinin bulunmadığını ve parti liderlerinin çok fazla ön planda olduklarını belirtmiştir. 2017 Anayasa değişikliği sonrası da bu durumun değişmesi için bir düzenleme yapılmamıştır. Yanık, *Başkanlık Sistemi*, s.133-134. Cumhurbaşkanı, yasama içerisinde oy çokluğu olan siyasi partinin lideri olması durumunda yetkileri neredeyse sınırsız hale gelebilir. Venedik Komisyonu, s.557, 560.

başkan adaydır⁷⁹⁰. Oysa Türkiye’de cumhurbaşkanı sadece partisinin başkan adayı değil, aynı zamanda genel başkanı da olabilmektedir. Zira 2018 cumhurbaşkanlığı seçimlerine AK Parti’nin adayı olarak katılan Erdoğan, aynı zamanda da partisinin genel başkanıdır ve seçildikten sonra da genel başkanlık görevini bırakmamış, bu sıfatını sürdürmüştür⁷⁹¹. Anayasa cumhurbaşkanına aynı zamanda genel başkan olma şansını vermektedir ancak 103. maddede yer alan cumhurbaşkanı yemininden de anlaşılacağı üzere cumhurbaşkanının yürütmeyeyle ilgili işlerinde tarafsız olması gerekmektedir. Ancak, bir siyasi parti genel başkanı olarak faaliyet gösteren cumhurbaşkanının faaliyetlerinde tarafsız olmasını beklemek zordur. Bunun yanında disiplinli parti yapılanması varken milletvekillerinden aynı zamanda parti başkanı olan cumhurbaşkanından bağımsız hareket etmesini beklemek gerçekçi değildir⁷⁹².

4.2.11. Anayasa’da Cumhurbaşkanının Görev Süresini Uzatacak Hükümlerin Bulunması

Doktrindeki bir görüşe göre yeni sistem, cumhurbaşkanına dolaylı yoldan 3 dönem cumhurbaşkanlığı yapma hakkını vermektedir. Bir diğer ifadeyle partili cumhurbaşkanının getirdiği sakıncalardan bir diğeri cumhurbaşkanının meclisle anlaşabilmesi halinde görev süresini uzatabilecek olmasıdır. Bu da meclisin cumhurbaşkanının ikinci seçim döneminde seçimlerin yenilenmesine karar vermesi durumunda cumhurbaşkanının tekrar aday olması halinde gerçekleşir. Eğer cumhurbaşkanı meclisteki çoğunlukla aynı siyasi görüşte olursa ikinci döneminde meclise erken seçime gitme kararı alılabilecek ve böylece 3. kez seçilebilecektir. Venedik Komisyonu’nun bu konudaki görüşü, cumhurbaşkanının üçüncü defa

⁷⁹⁰ Belirtmek gerekir ki ABD’de de başkanın partisinin lideri olması mümkündür. Başgil, başkanın Kongreyle dost geçinmek şartıyla yüksek şahsiyeti, parti liderliği, devlet işlerindeki tecrübesi ve toplumun üzerindeki etkisi gibi faktörlerle yasama faaliyeti üzerinde etkili olabileceğini ifade etmiştir. Başgil, s.319. Kendisine özgü bir siyasi parti sistemi olan ABD’de genel başkanın belirlenmesinde, ABD başkan adayının ve iki seçim dönemi arasındaki durumlarda ABD başkanının etkili olduğunu belirtmek gerekir. Genel başkanın ise, başkanlık sistemi seçim kampanyalarını yürütmek ve mecliste yapılacak bir görüşme için başkanın talebi üzerine partili parlamenterler üzerinde kulis faaliyeti yürütmek dışında önemli bir görevi yoktur. Faruk Bilir, *Siyasi Partilerde Parlamento Adaylarının Belirlenmesi*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2007, s.184.

⁷⁹¹ Konuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bk. (Erişim) <http://www.akparti.org.tr/ak-kadro/genel-baskan/>, 21 Şubat 2019.

⁷⁹² Gözler, *Elveda Anayasa*, s.69-70. Kaya, bu durumu şöyle ifade etmiştir: “Bir kimsenin herhangi bir partinin içinden cumhurbaşkanlığına seçilip, o parti ile gönül bağı kesmesi düşünülemez. Anayasa maddelerinde yapılan değişikliklerle bahsedilen gönül bağı somut hale getirilerek, cumhurbaşkanı seçildiği anda partisinin genel başkanı da olabilecektir. Bu durumda cumhurbaşkanı partiyi mi temsil edecek, partiye oy verenleri mi yoksa tüm milleti mi?” Kaya, s.44.

göreve gelmesinin haklı bir sebebi olmadığı yönündedir⁷⁹³. Cumhurbaşkanının görev süresini uzatacak bir diğer hüküm, 106. maddede düzenlenen cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde, seçimlere 1 yıldan fazla kalmışsa TBMM seçimlerinin yenilenmemesi durumudur. Bu şartlar altında seçilip cumhurbaşkanlığı yapan kişi açısından bu süre bir dönemden sayılmaz ve böylece bir kişinin 10 yıldan fazla görev yapabilme ihtimali ortaya çıkmış olur⁷⁹⁴. Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması durumunda seçimlere bir yıldan az kalması durumunda seçimler yenilenip yeni cumhurbaşkanı seçilmeyecektir. Ancak bu durumda da cumhurbaşkanına vekalet eden cumhurbaşkanı yardımcısının yapılacak cumhurbaşkanlığı seçimlerine adaylığını koyup cumhurbaşkanı seçilmesi halinde, 1 yıllık vekalet süresi görev süresinden sayılmayacaktır. Son olarak, savaş nedeniyle seçimlerin yapılamayacak olması durumunda geçen süre cumhurbaşkanının görev süresine dahil edilmeyecektir. Bütün bu durumlarda cumhurbaşkanı 10 yıldan fazla görev yapabilir.

4.2.12. Belirleyici Özelliklerinden Sapılması Sebebiyle Sistemin Başkanlık Sistemi Olmaktan Çıkması

Kubalı, ABD dışında başkanlık hükümeti sisteminin uygulamasına meşruti ve demokratik istikametteki gelişmesini tam olarak sağlayamamış monarşilerde veyahut yasama ve yürütme iktidarlarının fiilen yürütmede birleştiği cumhuriyetlerde rastlandığını belirtmektedir. Bu ülkelerde uygulama yürütmenin fiilen üstünlüğü şeklinde sonuçlanmaktadır. Kubalı, 1876 Osmanlı Kanun-u Esasi'sini, I. ve III. Napolyon lehine kurulan hükümet şekillerini ve 11 Ağustos 1919 tarihli Weimar Anayasası'nın kabul ettiği hükümet şeklini buna örnek olarak göstermektedir. Yazara göre başkanlık sisteminin anavatanı ABD'yi örnek alarak uygulayan Latin Amerika Ülkeleri'nde bu sistem soysuzlaşıp otoriterleşmekte, şahsi ve askeri diktatörlüklerle neticelenmektedir⁷⁹⁵.

⁷⁹³ Venedik Komisyonu, s.559-560.

⁷⁹⁴ Coşkun, s.15-16.

⁷⁹⁵ Kubalı, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Siyasi Rejimler*, s.644-645. Gerçekten de 1876 Kanunu Esasisi incelendiğinde yürütme organının aynen başkanlık sistemlerindeki gibi olduğu görülecektir. Yürütmede esas söz sahibi olan padişaktır. Padişah başbakanı ve bakanları bizzat atar. Bakanlar kurulu meclise karşı sorumlu değildir. Başbakan ve bakanlar bireysel olarak padişaha karşı sorumludurlar. Bunun yanında padişah yasamaya ilişkin de önemli yetkileri elinde bulundurmaktadır. Heyet-i Vükela'nın göreve geliş şekli ve sorumluluğuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bk. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s.55. Yanık da 1876 Kanunu Esasisi'nin başkanlık sistemine benzediğini belirtmiştir. Yanık, *Başkanlık Sistemi*, s.136.

İlk bakışta başkanlık sistemine benzeyen yeni sistem aslında cumhurbaşkanlığı seçimleri ile meclis seçimlerinin aynı günde yapılması, organların birbirlerinin görevlerine karşılıklı olarak son verebilmeleri, üst düzey bürokratların cumhurbaşkanı tarafından meclisin oluru olmaksızın atanması nedenleriyle, başkanlık sisteminin temel unsurlarını bulundurmamaktadır. Bu haliyle sistem daha çok Güney Afrika ve Latin Amerika örneklerindeki yozlaşmış, çarpıtılmış başkanlık sistemlerine benzetilmektedir⁷⁹⁶.

Ülkelerin bir hükümet sistemini benimsemesinde belirleyici olan hususlar, mevcut sistemde yaşanan sorunlardır. Ancak bir sistemin belirleyici özelliklerinden vazgeçerek o sistemin belirtilen sorunlara fayda sağlanması beklenilemez. Zira çözüm olarak sunulan sistem artık o sistem olmaktan çıkmıştır⁷⁹⁷. Bu, doktorun tavsiye ettiği ilacı belirtilen şekilde kullanmayıp ondan fayda sağlamayı beklemeye benzemektedir. Yanık da aynı şekilde, Türkiye'ye özgü hükümet sistemi kurgulanmasına karşı olmamakla beraber, bir sistemin orijinal unsurlarının değiştirilerek yeni bir sistem meydana getirilmesinin sistemin temel işleyiş mantığına aykırı olduğunu ifade etmekte ve getirilen sisteme başkanlık sistemi denemeyeceğini belirtmektedir⁷⁹⁸. Sistemin asli özelliklerinden çıkılmasının yanında başkana verilen yetkilerin fazlalığı da sistemin başkanlık sistemiyle hiçbir alakası olmadığını öne sürülmesine neden olmaktadır⁷⁹⁹.

Önerilen bu sistem, dünyadaki diğer uygulamalara benzemediği için Türkiye'ye özgü başkanlık sistemi olarak anılmaktadır⁸⁰⁰. Ancak bazı yazarlar Türkiye'ye özgü başkanlık sistemi olarak anılan bu sistemi, iktidarın kişiselleşme amacını içerisinde bulundurması gerekçeleriyle başkanlık sisteminden ziyade Latin Amerika ülkelerinde bulunan, başkan lehine kuvvetler ayrılığı dengesinin bozulduğu başkancı olarak adlandırılan sistemlere benzetmektedirler⁸⁰¹. Bu sistemlerde halk tarafından seçilmiş

⁷⁹⁶ Tanör, Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, s.470-471.

⁷⁹⁷ Üskül, s.534.

⁷⁹⁸ Yanık, *Başkanlık Sistemi ve Türkiye*, s.667.

⁷⁹⁹ Bal, s.94.

⁸⁰⁰ Fikret Bila, "Türkiye'nin Anayasa Arayışı", *Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı*, Ankara Barosu Yayınları, Ankara, 2014, s.54.

⁸⁰¹ Erdoğan, *Başkanlık Sistemi, Demokrasi ve Türkiye*, s.547. Ayrıca bk. Yanık, *Başkanlık Sistemi ve Türkiye*, s.667. Latin Amerika ülkelerinin benimsedikleri sistemlerin ABD'de uygulanan saf başkanlık sisteminden farklılık gösteren özellikleri kısaca, başbakanlık ya da kabine başkanlığı kurumunun benimsenmiş olması, başkana yasama meclisini fesih yetkisinin tanınması, başkanın partisi ile ilişkisinin kesilmesi, karşı imza kuralının benimsenmiş olması, bazı ülkelerde yürütmenin kanun önerisinde bulunması, başbakanın gensoru yoluyla düşürülmesidir. Küçük, *Yeni Anayasa*

devlet başkanı yürütme yetkisini tekeline almasının yanında yasama gücünü de büyük ölçüde kontrol etmektedir ve böylece sistemin kilit unsuru halini almaktadır. Bu şekilde tasarlanan başkancı sistemlerde denge ve denetim mekanizmaları etkisizleşmektedir. Bunlara ek olarak bu sistemlerde başkana yasama gücüne eşdeğer hukuk kuralı koyma yetkisi verilerek gerektiğinde yasama organını devre dışı bırakma olanağı tanınmaktadır. Ayrıca başkan, yüksek yargı organlarına tek başına başkan ve üye atayabilmektedir. Erdoğan, bu özelliklerin Türkiye'nin şimdi uyguladığı hükümet sistemini tanımlayan özellikler olduğunu belirtmektedir⁸⁰². Benimsenen sistemde üst düzey kamu görevlileri cumhurbaşkanı tarafından onaylanma şartı olmaksızın atanmakta, cumhurbaşkanı meclisin denetimine tabi olmaksızın cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmekte ve gerekli gördüğünde meclisi feshedebilmektedir. Teziç'e göre başkanlık sisteminden farklılık arz eden bu üç nokta hangi ülkede olursa olsun mutlaka kişisel yönetime ve otoriter bir rejime neden olacaktır⁸⁰³. Erdoğan da sistemin arka planında iktidarın kişiselleştirilmesi amacının bulunduğu gerekçesiyle aynı fikirdedir⁸⁰⁴. Keza Bal, düşüncelerini “*Ak Parti'nin bu teklifi süper yetkilerle donatılmış tek kişilik dikta karakterli ve hiçbir demokratik değeri ve örneği bulunmayan başkancı bir ucubedir.*” şeklinde ifade etmiştir⁸⁰⁵.

Dahası, sistemsel benzerliğin yanında toplumsal yapımız da bu ülkelerinkine benzetilmektedir. Önceki başlıklarda da belirtildiği gibi parti sistemi, partiler arasındaki görüş ayrılıklarının derinliği, siyasi kültürün demokratik özelliklerden yoksun olması gibi özellikler, bazı yazarlara göre Türkiye'de Latin Amerika'da uygulanan başkanlık sistemlerine benzer bir başkanlık sistemi uygulamasının görüleceğini göstermektedir⁸⁰⁶. Kubalı'nın da önemle belirttiği gibi başkanlık

Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye'ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler, s.167.

⁸⁰² Erdoğan, *Türk Anayasa Hukuku*, s.140.

⁸⁰³ Teziç, *Başkanlık Rejimini Anlamak*, s.371.

⁸⁰⁴ Erdoğan, *Başkanlık Sistemi, Demokrasi ve Türkiye*, s.547.

⁸⁰⁵ Bal, s.94. Küçük, ABD başkanı için söylenmeyen diktatörlük yaftasının, bu kadar dar yetkili Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı için söylenmesinin gerçekliklerle bağdaşmadığını belirtmektedir. Küçük, *Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye'ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler*, s.173.

⁸⁰⁶ Erdoğan, *Başkanlık Sistemi, Demokrasi ve Türkiye*, s.547. Ayrıca bk. Yanık, *Başkanlık Sistemi ve Türkiye*, s.667; Yazıcı, *Başkanlık Sistemine Geçiş Gerekli mi?*, s.540.

hükümet şeklinin sosyal ve siyasal şartları müsait olmayan ülkelerde diktatörlüğe yol açma olasılığı vardır⁸⁰⁷.

Burada bazı yazarların çalışmalarına konu olan delegatif demokrasi (havaleci demokrasi) ve hiper başkanlık tanımlarına değinmek da gerekir. Delegatif demokrasi devlet başkanının önemli yetkilere sahip olup yasama ve yargı organları karşısında siyasal açıdan baskın olduğu demokrasileri ifade eder. Delegatif demokrasilerin aşırı bir görünümü olan hiper başkanlık sistemlerinde azınlığın siyasete katılımı görmezden gelinmekte ve başkan kararnamelele ile çoğunlukçu pleribiter bir yönetim politikası izlemektedir. Hiper başkanlık sistemi tanımlaması yapan Özsoy dört temel kıstas belirlemiştir. Kısaca değinmek gerekirse Özsoy'un tanımlamasındaki başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme organları bağımsız seçimlerle göreve gelmemekte, yürütme yasamayı fesih yetkisini elinde bulundurmakta, başkanın atamalarında yasamanın onayı, yargının rızası gerekmekte ve yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığı başkan tarafından bir şekilde ihlal edilmektedir⁸⁰⁸.

Türkiye'nin anayasal birikiminin oldukça fazla olduğunu ifade eden Teziç, bunlar ihmal edilerek dünyayı yeniden yaratır gibi anayasa yapmanın doğru olmadığını, eğer böyle yapılırsa çeşitli engellerle de karşılaşılacağını belirtmiştir. Teziç, bu konuda 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarının hazırlanış süreçlerinden, bu güne kadar hazırlanan anayasa taslaklarından bahsederek Türkiye'nin anayasal birikiminin hayli fazla olduğundan anayasa değişikliği yapılacaksa, bu taslaklardan yararlanılması, bir etüt metni alınarak kazanılmış değerler üzerinden gidilmesi gerektiğini belirtmiştir. Zira aksi halde çok büyük bir zaman kaybı yaşanacağı gibi, kazanımlar görmezden gelinerek getirilen yenilikler çeşitli sorunlara yol açacaktır. Bu konuda birçok yazar parlamenter sistemin Türk toplumunun yapısına daha uygun olduğunu ve 100 yıllık bir parlamenter geleneğin bir kenara bırakılarak yeni bir maceraya atlanılmaması gerektiğini belirtmektedir⁸⁰⁹.

⁸⁰⁷ Kubalı, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Siyasi Rejimler*, s.645.

⁸⁰⁸ Özsoy B., *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, s.176-177.

⁸⁰⁹ Erdoğan Teziç, "Türkiye'nin Anayasa Arayışı", *Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı*, Ankara Barosu Yayınları, Ankara, 2014, s.34-35. Aynı yönde bk. Tanör, Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, s.467. Gözler, parlamenter sistemin 1961 Anayasası ile uygulanmaya başladığını savunan yazarları eleştirmiş, Türkiye'ye parlamenter sistemin 1876 Anayasası ile geldiğini ifade etmiştir. Bunun ardından sözlerine şu şekilde devam etmiştir: "Türkiye'nin bildiği ve tecrübe sahibi olduğu tek sistem budur. Olanı yıkmak değil korumak gerekir. Muhafazakar olduklarını iddia eden bir iktidarın Türkiye'de 100 küsur yıldır uygulanan bir sistemi muhafaza edip yıkmaya çalışmasını anlamak mümkün değildir." Bu konuda, Mecelle'nin 56.

4.2.13. Sistemin D'Hont Sistemiyle Beraber Uygulanması

Milletvekillerinin listeli bir seçim usulü olan d'Hont sistemiyle seçilmesi milletvekillerinden ziyade mensup olduğu partilerin ve bu partilerin liderlerinin ön plana çıkmasına neden olmaktadır. Zira bu sistemde adaylar partiler içerisinde de lider kadro tarafından belirlenmektedir. Partinin listesinden çıkan milletvekili ise partisine ve özellikle de partinin liderine sıkı bir bağlılık içerisinde olacaktır. Türkiye'deki partilerin sıkı ve disiplinli yapısı, adayların lidere bağlı hareket etmesi, parti liderinin cumhurbaşkanı seçilmesi halinde cumhurbaşkanının meclise de hakim olmasını sağlayacaktır. Bu durumda meclis yürütmeyi denetleme yetkisini yerine getiremeyerek yürütmeden bağımsız hareket edemeyecek ve sonuç olarak bu durum iktidarın kişiselleşmesi tehlikesini doğuracaktır. Disiplinli parti yapısına dayanan siyasi parti sistemimizin yanında etkin siyasi denetim yapan bir yasama kültürümüzün de henüz oluşmaması bu sonuçların meydana geleceğini göstermektedir⁸¹⁰. Bunlara seçimlerin aynı günde yapılmasının eklenmesiyle yukarıda sayılanların yaşanması kaçınılmaz olacaktır. Keza başkanlık sisteminin kötü örnekleri olarak ifade edilen Latin Amerika ülkelerinin genelinde nispi temsil ve disiplinli, çok partili bir siyasal yapı mevcuttur⁸¹¹. İşte bütün bunların yaşanmaması için seçim sistemleri konusunda Küçük'ün getirdiği çözüm, tek isimli tek turlu dar bölge basit çoğunluk sistemidir. Bu sistemin benimsenmesi halinde seçimler aynı günde yapılsa da adayların belirlenmesinde cumhurbaşkanı değil seçmen tabanı etkili olacaktır⁸¹².

Yukarıda ifade edilen görüşlere karşılık Açıl, üçüncü demokrasi dalgasından sonra özellikle Şili ve Uruguay gibi disiplinli partilerin bulunduğu bazı Latin Amerika ülkelerinde başkanlık sisteminin başarılı olarak işlenmesi, doktrindeki başkanlık sisteminin ancak disiplinsiz partilerle işleyebileceği üzerindeki algıyı kırmıştır.

maddesinde bir şeyin devam etmesinin ilk defa meydana gelmesinden daha kolay olduğu anlamına gelen "beka iptidadan esheldir" sözlerine yer verildiğini belirtmek gerekir. Gözler, *Elveda Anayasa*, s.76-78.

⁸¹⁰ Akartürk, s.697. Ayrıca bk. Bal, s.93; Döner, s.676; Erdoğan, *Başkanlık Sistemi, Demokrasi ve Türkiye*, s.545-546.

⁸¹¹ Açıl, *Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi*, s.92.

⁸¹² Küçük, hükümet sisteminin değiştirilmesinin yanında hükümet sistemini şekillendiren bazı etkenlerin de değiştirilmesi gerektiği kanaatindedirler. Küçük'e göre siyasî parti yapıları, siyasî partiler arasındaki ilişkiler, toplumda ve siyasetteki ideolojik ayrışmaların yapısı, uzlaşma kültürünün gücü, tatbik edilecek seçim sistemi ve daha özde aday belirleme mekanizmaları da hükümet sisteminin niteliğini etkileyen siyasî gerçekliğin bir parçasıdır. Küçük, *AK Parti'nin Başkanlık Sistemi Modelinin ABD'deki Başkanlık Sistemi Modelinden Farklılık Arz Eden Yönleri*, s.49-50, 59.

Bununla beraber başkanlık sisteminin ancak iki partili sistemle birlikte uygulandığında demokrasi getireceği tezi de Şili, Uruguay, Brezilya gibi ülkelerdeki demokratikleşme düzeyinin yükselmesiyle beraber çürütülmüştür. Hatta başkanlık sisteminin uygulandığı ülkeler, çok partili bir siyasi parti yapısına sahipse kalıcı koalisyonların oluşturulması için siyasi partilerin disiplinli olması gerektiği düşünülmektedir⁸¹³.

Hükümet sistemlerinin bütün ülkelerde aynı kombinasyonlarla uygulanmasını ve bunun sonucunda başarılı bir sonuç alınmasını beklemek gerçekçi değildir. Yukarıda ifade edildiği gibi Latin Amerika ülkeleri bu konuda gösterilebilecek olumlu örnekler arasındadır. Zira bu ülkeler içinde buldukları mevcut şartları başkanlık sistemiyle kaynaştırıp demokratik uygulamalar elde etmişlerdir. Bu konuda Türkiye için bizim önerimiz; hakim parti sisteminden çok partili sisteme geçilebilmesi, partilerin milletvekilleri üzerindeki ağırlığının kırılması ve uzlaşma kültürünün gelişmesinin sağlanabilmesi amacıyla nispi temsil sistemi yerine tek isimli iki turlu çoğunluk sisteminin benimsenmesidir. Bu sayede çok partili ve disiplinli parti sistemi, yasama organında kurulan koalisyonlarla başkanlık sistemi içerisinde işler hale gelebilecektir. Bütün bunların, nispi seçim sisteminde kalınp ittifakların kurulup barajın kaldırılmasıyla elde edilebileceğini⁸¹⁴ düşünmüyoruz. Zira barajın kaldırılması çok partili bir ortam sağlamakla birlikte partilen adayların üzerindeki otoriter etkisini kırmayacak, seçim çevrelerinde adayların öne çıkmasını sağlamayacaktır.

4.2.14. Suistimalci Anayasa Değişikliği Sonucu Getirilen Bir Sistem Olduğu

Bu başlıkla ilgili açıklamalara geçmeden önce suistimalci anayasaya kavramını açıklamak gerekir. Bu kavram anayasa değişikliklerinin demokrasiyi tahrip etmek amacıyla kullanıldığını ifade etmektedir. Buna göre, çağımızda askeri darbeler ve devrimlerle demokrasiyi devirmek modası geçmekte olan kavramlardır. Otoriter ve yarı otoriter rejimler kurmak için artık anayasal araçlar kullanılmaktadır. Demokratik

⁸¹³ Açıl, s.126-132.

⁸¹⁴ Cengiz Arıkan, “Yönetimde İstikrar İlkesinin Gerçekleşmesine Yönelik Bir Araç Olarak Seçim Barajı Uygulamaları”, *Legal Hukuk Dergisi*, Sayı 180, 2017, s.5781-5801; Cengiz Arıkan, Yasin Aydoğdu, “Seçim İttifakı Simülasyonları ile 1 Kasım 2015 Genel Seçimlerinin Değerlendirilmesi”, *Hukuk ve Adalet Eleştirel Hukuk Dergisi*, Sayı 24, 2018, s.319-333.

görünen anayasa değişikliği gibi yollarla seçimlerin halen devam ettiği bir ortamda, iktidardaki güçlü başkanlar ve partiler kendilerini sağlama almaya yönelik düzenlemeler yapmaktadırlar. Bunlar, onları görevden almayı çok güçleştirecek ve onların iktidarını kullanmasının denetlemesine yönelik mahkemeler gibi kurumları etkisiz hale getirmeyi amaçlayan düzenlemelerdir. Böylelikle güçlü yönetimler ustalıklı ve kurnazca kendilerinin görevde kalmalarını sağlayacak düzenlemeler yapmaktadırlar. Yeni sistemin olumsuz yanları değerlendirildiğinde 2017 Anayasa değişikliğinin suistimalci anayasa değişikliği olup olmadığı sorusu akla gelmektedir. Gözler, konuyu 2017 Anayasa değişikliğini suistimalci anayasa değişikliği yapabilecek 3 soru üzerinden değerlendirmektedir. Sorulardan ilki “anayasa değişikliğinin gerçek amacı HSYK’yı yeniden dizayn etmek olabilir mi?”; ikincisi “anayasa değişikliğinin gerçek amacı 2002’den beri başbakanlık veya bakanlık yapmış siyasetçilerin cezai sorumluluğunu sıfırlamak olabilir mi?” ve sonuncusu “anayasa değişikliğinin gerçek amacı partili cumhurbaşkanlığının yolunu bir an önce açmak olabilir mi?” şeklindedir. Gözler, 2017 Anayasa değişikliğinin ustaca ve kurnazca hazırlandığını kabul etmekte fakat bu soruları hemen değerlendirip anayasaya değişikliğinin suistimalci anayasa değişikliği olduğunu söylemenin erken olduğunu zira bu iddiaların hemen ispatlanamayacağını, bunun için birkaç yıl geçmesi gerektiğini belirtmiştir⁸¹⁵.

4.2.15. Parlamenter Sistemin Anayasal Gelenek Halini Almış Olması

Türkiye’de olağanüstü bir dönem olan 1921 Anayasası dönemini saymazsak 1909 yılından beri parlamenter sistem uygulanmaktadır. Böylesine uzun zamandır uygulanan sistem bırakılıp yerine başka bir sistemin getirilmek istenmesi bazı yazarlarca uygun görülmemektedir. Zira Özbudun, hiçbir çağdaş demokratik ülkenin parlamenter sistemden başkanlık sistemine yahut başkanlık sisteminden parlamenter sisteme geçmediğini ifade etmektedir⁸¹⁶. Sistem değişikliği yerine çoğu yazar 143 yıldır elde edilen değerlerin, kurumsal ve kültürel alt yapısı bulunan parlamenter sistemin terk edilmemesi, seçim sistemi gibi faktör değişiklikleriyle beraber tekrar

⁸¹⁵ Gözler’e göre 2010 anayasa değişikliği bir suistimalci anayasa değişikliği örneğidir. Zira bu anayasa değişikliğinde asıl amaç HSYK ve AYM’nin yapılarının ve üye seçim usullerinin değiştirilmesidir. Diğer olumlu değişikliklerle asıl yapılmak istenilen bu iki düzenleme gizlenmiştir. Gözler, *Elveda Anayasa*, s.82-99.

⁸¹⁶ Özbudun, *Hükümet Sistemi Tartışmaları*, s.209.

denenmesi gerektiğini savunmaktadır⁸¹⁷. 143 yıllık parlamenter sistem tecrübesinde elde edilen değerler kısaca şunlardır: binlerce kanun, tüzük, yönetmelik, genelgeyi kapsayan mevzuat; devletin vatandaş ve sivil toplumla olan ilişkileri; yasama, yürütme ve yargı organları arasındaki ilişkileri kapsayan siyasi kültür; seçim sistemi ile beraber gelişen siyasi tecrübeler, gelenekler ve alışkanlıklardır⁸¹⁸. Sonuçta, Türkiye’de uzun yıllar parlamenter sistem uygulanmış, koalisyon hükümetleri, anayasal anlaşmazlıklar yaşanmış, darbeler görülmüş ve nihayet belirli bir süredir sistem oturmaya başlamıştır. Bu süreçte ülke parlamenter bir deneyim kazanmıştır. Bu deneyim için ödenen bedellerin çöpe atılmaması için parlamenter sistemde ısrar edilmesi gerektiğini savunanlar vardır⁸¹⁹.

Kanaatimizce, demokratik hükümet sistemlerinden birisinin terk edilip diğerinin benimsenmesi kurumlar arasında mevcut olan sorunları temelde çözmeyecektir. Neredeyse bütün sorunların temelinde yatan siyasi uzlaşma kültürü ve ahlaki iyileştirilmeden hükümet sistemi ile gelişme sağlanması imkansızdır. Ancak bununla beraber başbakanlık tipi parlamenter sistem yerine; yasama organındaki çoğunluğun cumhurbaşkanıyla aynı siyasi eğilimde olmadığı başkanlık sisteminin Türkiye açısından daha demokratik olacağı görüşündeyiz.

4.2.16. Siyasi İstikrarın Sağlanmasının Asıl Yolunun Hükümet Sistemi Değişikliği Olmaması

Bir ülkenin siyasal yapısındaki tek belirleyicinin hükümet sistemleri olmadığı, hükümet sistemlerinde yapılan değişikliklerin ülkedeki sorunları sihirli bir değnek gibi düzeltmeyeceği birçok yazar tarafından dile getirilmektedir⁸²⁰. Üskül’ün ifadesine göre hükümet sistemleri üzerine yapılan bilimsel araştırmalar, demokratik

⁸¹⁷ Kırmacı da eksik ve aksak yönleri giderilerek parlamenter sisteminde kalınmaya devam edilmesi gerektiğini savunanlar arasındadır. Kırmacı, s.519-524. Bazı yazarlara göre kurucu güvensizlik oyu getirilerek istikrar sorunu çözülebilir ve parlamenter sistemde kalınmaya devam edilebilir. Hüseyin Özcan, “Kurucu Güvensizlik Oyu Başkanlık Sistemine Alternatif Olabilir mi?”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.492-497. Kurucu güvensizlik oyunun dışında bu konuda Özkul’un verdiği tavsiyeler; yeni hükümetin kurulması için gereken süreyi 30 güne düşürmek ve başbakanın karşısında cumhurbaşkanının yetkilerini azaltmaktır. Özkul, s.566.

⁸¹⁸ Bal, s.83-95.

⁸¹⁹ Çeçen, s.405. Ayrıca bk. Ergil, s.378; Hasan Tahsin Fendoğlu, “Başkanlık Demokrasisini Doğru Tartışmak”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.587-591. Etkili parti sayısı, siyasi gelenekler, disiplinsiz parti yapısı göz önüne alındığında parlamenter sistemin Türkiye’de daha iyi işleyeceği düşünülmektedir. Şule Özsoy Boyunsuz, “Başkanlık Sisteminin Anayasa, Kurumsal, Davranışsal Dinamikleri ve Türkiye İçin Başkanlık Sistemi Tercih”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.428-429.

⁸²⁰ Bu konuda doktrindeki bir görüş için bk. Aydoğdu, *Seçim Sistemleri ve Türkiye*, s.208.

bir sistemin istikrarlı bir şekilde işlemede etkili olan birden fazla değişkenin var olduğunu göstermektedir ve buna göre hükümet sistemleri bunların içerisinde en az etkili olanıdır. Esasen siyasi istikrarın sağlanması farklı dönemlere, coğrafyalara ve toplum yapılarına göre değişmektedir. İstikrarın sürdürülmesinde etkili olan faktörler arasında ülkenin büyüklüğü, nüfusun homojenliği, seçim sistemi, siyasal partilerin yapısı, siyasal kültür, yetkilerin dikey paylaşımı, merkezîyetçilik gibi etkenler bulunmaktadır. Parçalanmış siyasi parti yapısı, uzlaşma kültürü yerine gerilimin egemen olduğu toplum yapısı, çatışma içerisinde bulunan etnik ve dinsel gruplar, düşük gelir düzeyi ve dengesiz gelir dağılımı istikrarın sağlanmasının önündeki engellerdir. Bu etkenlerin ve engellerin varlığı dikkate alınmadan sadece hükümet sistemi değişikliği ile istikrarı sağlama düşüncesi hem yanıltıcı hem de kolayca kaçmak olarak değerlendirilmektedir. Yukarıda da belirtildiği gibi doktrindeki büyük bir görüş hükümet sistemi değişikliği yapılması yerine, mevcut sistemin aksak yönlerinin giderilmesinden yanadır⁸²¹.

⁸²¹ Hekimoğlu, *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri*, s.204. Aynı yönde bk. Üskül, s.533; Yazıcı, s.107.

SONUÇ

Milattan önce 322-384 yılları arasında yaşayan Antik Yunan filozofu Aristoteles Politika adlı eserinde yaptığı, her devlette egemenliğin kullanılmasına yarayan yasama, yürütme ve yargı adında üç kuvvetin olduğu tespitinde yanılmamıştır. Zira bugünün zengin teknolojisiyle karmaşıklaşmış devletleri bile kabaca üç kuvvete sahiptirler. Ancak bunun tespiti yeterli değildir. Bireylerin devlet karşısında korunması bu üç kuvvetin birbirlerinden ayrı olmasına, tek elde toplanmamasına bağlıdır. İşte bunun tespiti de Aristoteles'ten çok daha sonra dünyaya gelen Montesquieu tarafından yapılmıştır. Her ne kadar modern dünyada kuvvetlerin keskin olarak ayrılması mümkün gözükme de yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri birbirlerinden ayrı organlar tarafından ve belirli bir bağımsızlık içerisinde yerine getirilebilmelidir.

Yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki ilişkilerden ayrı olarak bilhassa demokratik bir sistem kurmanın birinci temel gereği olan yargı kuvvetinin diğer kuvvetlerden bağımsız ve tarafsız olması şartı, geçmişte olduğu gibi bugün de katı ve keskin yorumlanabilir. Ancak mevcut düzende, hükümet sistemlerinin temel konusunu oluşturan yasama ve yürütme organları arasında bu denli keskin bir ayrımdan bahsetmek mümkün değildir. Burada yapılması gereken hangi hükümet sistemi benimsenmiş olursa olsun hem yasama hem de yürütme kuvvetleri arasındaki ilişkinin birisinin diğerini tahakkümü altına alamayacağı, gerektiğinde birbirlerinin aşırılıklarını önleyebilecekleri şekilde ayarlanabilmesidir. Sıkça bahsedilen ve her sistemin iskeletini oluşturan bu husus denge ve fren mekanizmalarıdır. Denge ve fren mekanizmasının iyi kurulmadığı sistemler, iskeleti sağlam olmayan bir binanın, içinde yaşayan insanların üzerine çöktüğü gibi, o ülkede yaşayan insanların hak ve özgürlüklerini gölgeleyecek, hatta onları ortadan kaldıracaktır. Bu bakımdan hangi sistem benimsenirse benimsensin unutulmaması gereken Montesquieu'nun sözlerine kulak asılarak kuvvetlerin birbirinden ayrılması, en ufak bir sarsıntıda yıkılmayacak kadar kuvvetli fakat yeri geldiğinde geçişkenliklere de izin verecek hassas bir denge ve fren mekanizmasının kurulmasıdır.

Peki yukarıda bahsedilen bu denge ve fren mekanizmaları Türkiye'de ne şekilde tezahür etmiştir? Öncelikle hükümet sistemleri konusunda oldukça deneyimli olduğumuzu belirtmek gerekir. Zira 1909'dan itibaren, doktrinde 2007 anayasa

değişikliğinden sonrasındaki sistemi yarı başkanlık sistemi olarak kabul eden görüşü esas alırsak, tatmadığımız hükümet sistemi kalmamıştır. Ancak anayasal düzenlemenin yanında uygulamaya bakılacak olursa Osmanlı'dan itibaren yasama ve yürütme ilişkileri çoğunlukla anayasada belirtilen sistemden farklı işlemiştir. Bu farklı işleyiş genellikle yürütme organının, yürütme organı içerisinde de devlet başkanının güçlenmesi şeklinde tezahür etmiştir. Türkiye'nin bütün bu deneyimlerinden hangi sistem benimsenirse benimsensin, devlet yönetiminde tek bir kişinin öne çıktığı sonucuna varılmaktadır. Türkiye'ye özgü bu gerçekliği kabul ettikten sonra, benimsenecek hükümet sisteminde de bu durumun olumsuz sonuçlar doğurmaması için uygun denge ve fren mekanizmalarını kabul etmek gerekir. Zira yeni bir sistem benimsenirken ülkedeki mevcut durumun sisteme uygun hale getirilip, o sistemin birebir alınmasındansa; benimsenecek sistemin ülkenin kendine özgü siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel koşullarına ayak uyduracak şekilde sistemin unsurlarının değiştirilerek alınması daha mantıklı ve kolay olanıdır.

Çalışmada, yukarıda belirtilen ilkeler gözetilerek 2017 Anayasa değişikliği sonrasında benimsenen hükümet sistemi üzerinde incelemeler yapılmıştır. Bu sistem, hükümet sistemleri içerisinde en çok başkanlık sistemine benzemektedir. Fakat doktrinde yeni sistemin başkanlık sistemi olup olmadığı konusunda tereddütler vardır. Üzerinde uzlaşılan temel husus sistemin Türkiye'ye özgü olduğudur. Doktrinde bu konuda başlıca iki görüş bulunmaktadır. Bu görüşlerden ilki, yürütme organının tek başlı olup halk tarafından seçilmesi ve yasamanın güvenine dayanmaması sebebiyle kabul edilen sistemin doğrudan başkanlık sistemi olduğunu savunmaktadır. Onlara göre yürütmenin tek başlı olduğu bu sistem başkanlık sistemidir. Bu görüşte olan yazarlar sistemi kendisine özgü bir takım özellikleri sebebiyle Türkiye'ye özgü başkanlık sistemi, Türk tipi başkanlık modeli, partili cumhurbaşkanlığı sistemi, Türk usulü bir başkanlık sistemi, AK Parti'nin başkanlık modeli olarak adlandırmaktadırlar. İkinci görüş, sistemin tek başlı yürütme yapılanmasına sahip olmasının sistemi parlamenter sistem olmaktan çıkardığını ancak başkanlık sisteminin temel unsurlarından olan yasama ve yürütme kuvvetlerinin görevlerinin devamında sert ayrılığı ilkesini benimsenmemesi sebebiyle sisteme başkanlık sistemi de denilemeyeceğini belirtmektedir. Bu görüşte olan yazarların bazıları sistemin ABD'deki başkanlık sistemine değil de Latin Amerika'daki başkanlık sistemlerine benzemesi bakımından sistemi başkancı bir

sistem olarak adlandırmaktadır. Bu görüşte olan yazarlar, benimsenen sistemin yürütme organının tek başlı olması ve halk tarafından belirlenmesi sebebiyle kesinlikle parlamenter sistem olmadığı konusunda birleşmektedirler. Fakat sistem tam olarak başkanlık sistemi de olmadığı için doktrinde bu sisteme farklı adlar verilmektedir. Örneğin, Gözler bu sistemi “hiçistan hükümet sistemi”, “başbakansız parlamenter sistem” olarak adlandırmaktadır. Bununla birlikte daha önce de ifade edildiği gibi sistem cumhurbaşkanlığı sistemi olarak da adlandırılmaktadır.

Çalışmada da belirtildiği gibi 2017 Anayasa Değişikliği sonrasında benimsenen sistemin sert kuvvetler ayrılığına dayanan başkanlık sisteminin asli unsurlarından kuvvetlerin devamında ayrılığı ilkesini benimsememesi başkanlık sisteminden çıkılması sonucunu doğurmuştur. Asli unsurlarda yapılan sapma sistemden çıkma sonucunu doğuracağından anayasa değişikliği sonrasında benimsenen sisteme başkanlık sistemi değil; kendisine özgü karma bir sistem adını vermekteyiz. Dolayısıyla benimsenen sisteme “Türkiye’ye Özgü Karma Bir Hükümet Sistemi” denilebilir.

2017 Anayasa değişikliği sonrası benimsenen sistemi daha yakından tanımak adına yapılan başkanlık sisteminin tali unsurları üzerindeki incelemede, sistemin tali unsurlarda ABD’de uygulanan başkanlık sisteminden uzaklaştığı görülmüştür. Çalışmada bunlara ayrı ayrı değinilmiş olmakla beraber, cumhurbaşkanı yardımcısının seçimle iş başına gelmemesi, yargı organına ilişkin olanlar başta olmak üzere, cumhurbaşkanının yaptığı atamaların basit çoğunlukla da olsa meclisin onayından geçmeyecek olması ve bütçeyle ilgili yürütme lehine olan hükümler olumsuz yönde etki doğuracağı düşünülen düzenlemelerdir. Bunun yanında cumhurbaşkanının göreviyle ilgili olmayan suçlar hakkında da meclis tarafından soruşturulacak olması, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların da görevleriyle ilgili olmayan suçlar hakkında yasama dokunulmazlığından yararlanmaları sistemin olumsuz yanları arasındadır. Keza bu düzenlemelerle denge ve fren mekanizmasının yürütme lehine bozulduğu düşünülmektedir.

2017 Anayasa değişikliği ile belirlenen sistemde tali unsurların dışında denge ve fren mekanizmasını bozan hususlar cumhurbaşkanlığı ve milletvekilliği seçimlerinin aynı günde yapılması, cumhurbaşkanının partili olması, partilerin aşırı disiplinli yapıları ve cumhurbaşkanının anayasadan kaynaklanan kanun gücünde işlem yapma

yetkisidir. Bütün bu yetkiler bir arada düşünülduğünde, bunların denetleme mekanizmasını olumsuz yönde etkileyecek etkenler arasında olduğu söylenilebilir.

Başkanlık sistemlerinde, başkanın partisinin mecliste çoğunlukta olması, çoğunlukla başbakanlık tipi parlamenter sistemlerde olduğu gibi bir kuvvet birleşmesi durumunu ortaya çıkarmakta, yasama kuvvetini etkisiz eleman konumuna sokmaktadır. Başkanlık sistemlerinde yasama organının gücünü kaybetmesi, sadece meclis çoğunluğunun başkanla aynı siyasi eğilimde olduğu durumlar için geçerli değildir. Bilhassa modern dünyada devlet işlerinin spesifikleşmesi, hız gerektirmesi gibi gerekçelerle yürütmenin güçlendirilmesi konusunda duyulan ihtiyaç sonucunda kanunlarla düzenlenen alanlar giderek azalmış ve yürütmenin düzenleyici işlemlerinde artış olmuştur. Dolayısıyla yasama organının iki temel işlevinden ilki olan kanun yapma işlevinin giderek kapsamının azalıp yürütmeye kaydığı görülmektedir. Eğer yürütme ve yasama arasında bir denge sağlanmak isteniyorsa yasamanın diğer işlevi olan yürütmeyi denetleme işlevi nitelik ve kapsam bakımından etkili bir frenleyici olacak şekilde genişletilmelidir. Binaenaleyh yetki ve sorumluluğun paralel olması ilkesinden hareketle, yürütme daha çok denetlenebilir ve şeffaf bir organ olmalıdır. Özellikle Türkiye'deki gibi yasama organının denetleme yetkisini fazla kullanmadığı ülkelerde denetim mekanizmaları milletvekillerini bu yönde teşvik edecek şekilde kolay sağlanabilir şartlarla düzenlenmeli ve sistem konusunda özgün davranılmak isteniyorsa yeni denetim yolları öngörülerek özgünlük yakalanmalıdır.

Anayasal düzenlemenin yanında siyasi partilerin yapıları ve seçim sistemleri de yasamanın güçlendirilmesi ve yürütmeyi denetleyebilmesi açısından oldukça önemli faktörler arasındadır. Örneğin, başkanlık sistemi benimsendiği için parti yapısının disiplinsiz hale getirilmesi yerine disiplinli parti yapısıyla başkanlık sisteminin en sorunsuz şekilde yürütülmesi için çeşitli yollar aranmalıdır. Zira ikinci yol birincisinden çok daha sancısız olacaktır. Türkiye'deki duruma bakarsak 2002'den itibaren tek parti sisteminin alt kategorisi olan hakim parti sistemi mevcuttur. Ancak hakim parti sistemiyle beraber uygulanan başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme başkanda birleşmekte, sistemin özü olan kuvvetler ayrılığı ortadan kalkmaktadır. Diğer olasılık olan cumhurbaşkanının mecliste çoğunlukta bulunan hakim partinin aday olmaması durumunda ise yasama komple muhalefet organı olmuş olacak ve sistem kilitlenme olasılığıyla baş başa kalacaktır. Bu sebeple yapılması gereken

parlamento çoğunluğuyla başkanın aynı çoğunlukta olmasını sağlamak yerine bundan kaçınmaktır. Öte yandan tek parti sistemi bir kenara bırakılıp hükümetin iki güçlü parti arasında el değiştirdiği iki parti sistemine geçilmesini sağlamanın doğru bir fikir olmadığı kanaatindeyiz çünkü iki parti sisteminin Türkiye’de metafizik iki parti sistemi şeklinde işleyeceği öngörülebilir. Zira demokrasi kültürümüz rejimin genel siyasal felsefesinin ve temel ilkelerinin partiler arasında kabul edildiği zeminde değil; ayrıştırıcı, kutuplaştırıcı, partiler arası rekabetin rejimin özüne ve hayatın temel kavramlarına karşılık geldiği bir zeminde yürümektedir. Bununla beraber mevcut siyasi parti sayısının ikiye düşmesi hukuki düzenlemelerden çok siyasi kültürle alakalı olduğundan, şu anki siyasi kültürümüz ancak çok partili bir zeminde işleyebilecek gibi gözükmemektedir. Hali hazırda mecliste bulunan tabloya da bakıldığında AK Parti, CHP, MHP, HDP ve İYİ Parti olmak üzere mecliste toplam beş parti bulunmaktadır. Bu durumda yapılması gereken hakim parti sisteminin sona erdirilmesini sağlayacak yasal düzenlemelerin hayata geçirilmesidir. Hakim parti sisteminden çıkılmasını meclisle cumhurbaşkanının farklı zamanlarda seçilmesi, meclisin belirli bir çoğunluğunun seçimlerinin belirli aralıklarla yenilenmesi, seçim sisteminin değiştirilmesi gibi yasal düzenlemeler sağlayabilir.

Hakim parti sisteminden çok partili sisteme geçilebilmesi, partilerin milletvekilleri üzerindeki ağırlığının kırılması ve uzlaşma kültürünün gelişmesinin sağlanabilmesi için önerimiz nispi temsil sistemi yerine tek isimli iki turlu çoğunluk sisteminin benimsenmesidir. Bunun bir diğer faydası da Türkiye’deki siyasi partilerinin aşırı disiplinli yapılarının adayların ön plana çıkmasıyla bir nebze kırılmış olacak olmasıdır. Bu sistem adayların partilerin gölgesinde kalmayıp seçim yarışına katılmalarını, seçmenlerinse adayları da göz önünde bulundurarak oy kullanmalarını sağlayacaktır. Zira 31 Mart 2019 yerel seçimlerinden de anlaşıldığı üzere adayların ön plana çıkması seçmenlerin parti sıfatının ötesinde düşünerek hareket etmelerini sağlamıştır. Bu da diğer partilere de adaylar üzerinden seçilme imkanı sağlayacak, istisna olsa da bağımsız adayların ve küçük partilerin de yer yer seçilme olanağı doğacaktır. Adayların partilerin etkisini bu şekilde kırmasıyla hakim parti sisteminin yerini yavaş yavaş çok partili sisteme bırakacağı kanaatindeyiz. Türkiye’deki durumun kanaatimiz yönünde olacağını göstermek için 24 Haziran 2018 genel seçimlerinde Cumhuriyet İttifakı’nın ülke genelindeki oy oranının %53,7 iken; 31 Mart 2019 yerel seçimlerinde %51,64’e düşmesi örnek gösterilebilir. Kısa sürede yaşanan

bu değişimde başka faktörlerin etkisinin olduğu inkar edilemeyecek olsa da adayların ön plana çıkmış olmasının etkisi yadsınamaz.

Tek isimli iki turlu çoğunluk sisteminde, seçimlerin ikinci tura kalma ihtimalinde ise partiler arası ittifaklar güçlenecek, bu da uzlaşma kültürünün gelişmesine katkıda bulunacaktır. Zira 2018 genel seçimlerinde bunun örnekleri görülmüş, cumhurbaşkanının iki turlu seçimle belirlenecek olmasından dolayı ittifaklar yapılmıştır. Yapılan ittifakların kısa sürede getirdiği uzlaşma kültürü genel seçimlere de yansımış Cumhuriyet ve Millet İttifakları ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla Türkiye’de Duverger’in de belirttiği gibi iki turlu sistem esnek partiler yaratacak, siyaseti ılımlılaştıracak ve genellikle yaptığı gibi ideolojik siyaseti cezalandırıp pragmatik siyaseti ödüllendirecektir.

Hakim parti sisteminden çok partili sisteme geçilmesinin faydalarından belki de en önemlisi sistemin çatısı olan kuvvetler ayrılığının sağlanması, yasama ve yürütme kuvvetlerinin kolaylıkla cumhurbaşkanında birleşmeyecek olmasıdır. Böylelikle cumhurbaşkanı sadece yürütme işini yerine getirecek, yasama organı ise yasa yapımı ve yürütmeyi etkin bir şekilde denetleme işlevini görecektir. Bununla beraber kuvvetlerin faaliyetlerini yerine getirirken birbirlerine ihtiyaç duydukları inkar edilemez. Ancak bu durum cumhurbaşkanının partisi çoğunlukta iken cumhurbaşkanının istemesi meclisin yapması şeklinde gerçekleşirken çok partili bir mecliste cumhurbaşkanı her yeni durumda meclisi istekleri doğrultusunda ikna etmeye çalışacak ve farklı siyasi koalisyonlar oluşturulacaktır. Böylece meclis sadece cumhurbaşkanının istediklerini otomatik olarak yapan bir organ olmaktan çıkıp, her yeni durumda ikna edilmeye çalışılan, konuların tartışıldığı ve çeşitli pazarlıkların yapıldığı bir kuvvet haline gelebilecektir. Burada cumhurbaşkanının politikalarını gerçekleştiremeyip devlet hayatının sekteye uğrayacağından bahsedilemez zira yürütme yetkisi cumhurbaşkanının elindedir. Yürütmenin içerisinde bir koalisyon bulunmamaktadır. Bu sistemde, politikalarını gerçekleştirmek isteyen cumhurbaşkanının uzlaşmacı bir politika izleyip partilerle ortak bir yol bulması gerekmektedir. Burada doktrinde bazı yazarların savunduğu gibi partilerin disiplinli olması cumhurbaşkanının bütün milletvekillerini ayrı ayrı ikna etmeye çalışması yerine sadece parti başkanlarını ikna ederek yasama organında koalisyona gidebilmesi sebebiyle olumlu gözükmektedir. Binaenaleyh Türkiye’deki disiplinli parti yapılanması eleştirilerin aksine başkanlık sistemi için olumlu sonuçlar

doğurabilir. Ancak yine de tek isimli iki turlu seçim sistemine geçilerek, disiplinli olmanın da ötesinde otoriter bir eğilim gösteren parti teşkilatlanmasının demokratikleştirilmesinde yarar vardır.

Yasama ve yürütme arasında sadece görünürde değil pratikte de bir denge sağlanmasını savunan bu önerilerimizin ardından değineceğimiz bir diğer nokta sadece yatay anlamda kuvvetler ayrılığına değil, dikey anlamda da kuvvetler ayrılığına önem verilmesidir. Bu ayrılık merkezi sistemde yaşanan sorunların yereldeki hizmetleri, günlük yaşamı derinden etkilememesi, halkın sorunlarını kısa sürede daha kolay ulaşabildiği makamlara iletebilmesi, sorumlunun daha kolay tespit edebilmesi gibi çeşitli konularda faydalı olacağı gerekçesiyle göz önünde bulundurulmalıdır. Keza yürütme yetkisinin sadece bir kişiye devredildiği bu sistemde yürütmenin hem yatay hem de dikey olarak kısıtlanması tarafımızca oldukça faydalı görülmektedir. Zira mevcut sisteme bakıldığında, önceliğimiz cumhurbaşkanının parti başkanı olmaması olsa da, aynı zamanda parti lideri olan cumhurbaşkanına binen yük dikey kuvvetler ayrılığı sayesinde azaltılmış olacaktır.

Türkiye’de benimsenen mevcut sistemde yasama ve yürütme ilişkisinin sağlıklı bir zeminde ilerlemesi bakımından sunulan bütün bu önerilerimizin hayat bulabilmesi için gereken bağımsız ve tarafsız bir yargıdır. Yargı bağımsız olmadığı sürece hiçbir sistem demokratik bir yönetim sağlayamaz. Yargının bağımsız olmasını sağlayan güvenceler her ülkede aşağı yukarı benzer olmakla beraber hükümet sistemlerinde olduğu gibi ülkeler bu konuda farklı tedbirler alabilirler. Örneğin, Türkiye’deki gibi kişilerin seçildikten sonra tarafsızlığı sağlayamadıkları ülkelerde HSK ve AYM gibi kurumlara seçilen üyelerin çoğunluğunun kendi içlerinden yapılan oylamayla belirlenmesinin şimdiki sistemden daha olumlu bir tablo ortaya çıkaracağı kesindir. Bununla beraber yargıya güven ilk önce kendi içerisinde başlamalı, seçilen üyelerin belirli suçları işlemedikleri sürece ömür boyu görevde kalması konusunda düzenlemeler yapılmalıdır. Eğer bu konuda tereddüt duyuluyorsa üyelerden sadece yargı içerisinde gelenlere bu güvence sağlanabilir. Ancak nihayetinde üyelerin belirli suçları işlemesi halinde görevden alınmaları gibi düzenlemelerle desteklenen ömür boyu üyelik kurumundan korku yersiz olacaktır. Fakat belirtmek gerekir ki bu endişe yargıya güvenilmediğinin açık bir göstergesidir. Kanaatimiz kurucu iktidarın güvenmediği yargının toplum gözü önünde de güven kazanmasının zor olduğu yönündedir.

Başkanlık sistemi model alınarak tasarlanan 2017 Anayasa değişikliği ile benimsenen hükümet sisteminin Türkiye için faydalı yanlarından bahsetmek gerekirse: Bu sistemin uzlaşma kültürünün Avrupa toplulukları kadar gelişmediği, Latin Amerika ülkeleri kadar da geri olmadığı Türkiye’de yürütme organındaki koalisyonlara son verip yasama organında koalisyon anlaşmalarına olanak sağlaması bakımından yararlı olduğu söylenilebilir. Zira yürütmede koalisyon olmaması devlet işlerinin tıkanmasını önleyecek, yasama organında koalisyon yapılması ise cumhurbaşkanının politikaları için meclisi ikna etmesi anlamına gelecektir. Bu durum başkanın frenlenmesini sağladığı gibi çoğunlukçu değil çoğulcu demokrasinin gelişmesine katkıda bulunacaktır. Bütün bu sebeplere ek olarak koalisyonların bozulması parlamenter sistemlerdeki gibi hükümetin düşmesine neden olmayacağından başkanlık sistemlerinde koalisyonlardan korkulmaması gereklidir. Hatta disiplinli ve çok partili bir siyasi parti yapısı olan Latin Amerika ülkelerinin çoğunda, başkanların kendi partisi dışındaki partilerle koalisyon anlaşması yaparak yasama organındaki desteklerini genişletmeleri, Türkiye’nin önündeki olumlu örneklerdir. Benimsenen sisteminin getireceği faydalardan diğerleri başbakanlık tipi parlamenter sistemde yürütmenin altında silikleşen yasama organının tekrar faaliyetlerinde etkinleşecek olması, hızlı ve etkin karar alan bir yürütme organı olacak olmasıdır.

Kanaatimizce anayasa değişikliği ile benimsenen sistemin Türkiye açısından eksilerinin başında toplumun lidere aşırı bağlılığı gelmektedir. Siyasi kültüründe bir lider seçip onun arkasından gözü kapalı, sorgusuz sualsiz gitmek olan bir toplumda bütün devlet hayatının meşruiyetini halktan alan bir kişiye bırakılması sakıncalıdır. Zira sorgulama ve denetleme yönü zayıf olan siyasi kültürümüz pratikte, yetki sorumluluk dengesinde yetkilerin ağır basmasına neden olmaktadır. Aynı zamanda parti lideri olan cumhurbaşkanının sahip olduğu yetki kanunu ya da meclisin onayı olmaksızın yürütmeye ilgili bütün konularda çıkarabileceği cumhurbaşkanlığı kararnamesi, onay olmadan atama yapabilme, göreviyle ilgili olmayan suçlar hakkında da Yüce Divan’da yargılanma ve geçici bütçe çıkarabilme gibi yetkilerinin sistemin bu yöndeki olumsuzluğunu arttırdığı kanaatindeyiz.

Bu değerlendirmelerin ardından benimsenen sistemin bu haliyle değil ancak yürütme lehine olan düzenlemelerin değiştirilerek ve hakim parti sisteminden çok partili bir sisteme geçiş için gerekli düzenlemeler yapılarak benimsenmesinin, Türkiye’de

organların işleyişi bakımından parlamenter sistemden daha iyi sonuçlar vereceği kanaatindeyiz. Zira bu sistemde adayı kuvvetli olan parti yürütmeyi elde edebilir. Türkiye’de sağ seçmenlerin çoğunlukta olduğu düşünüldüğünde ancak koalisyonlarla başa gelebilecek olan diğer partilerin ülkeyi tek başına yönetme ihtimali doğmaktadır. Yürütme ve yasamanın birbirlerine müdahale edememeleri istikrarlı ve uzmanlaşmış bir yönetim sağlayacaktır. Başbakanlık tipi parlamenter sistemde yürütmenin kontrollü altına giren yasama organı, bu sistemle beraber bağımsızlaşacaktır.

Bütün bunların sonucunda demokratik, çoğulcu, insan haklarına saygılı bir yönetim için hükümet sistemlerinin amaç değil; amaca giden yolun üzerindeki araçlardan sadece bir tanesinin olduğunu belirtmek gerekir. Hükümet sistemi ile ilgili yapılan değişiklikler bu anlamda tek başına bir anlam ifade etmeyecek, siyasi partiler ve seçim sistemlerinin de sisteme uygun hale getirilmesiyle etkili olacaktır. Bütün bu etkenlerin ötesinde en az sorunla işleyen bir sistem için gerekli olan şeyler toplumda rejimin genel siyasi felsefesi ve temel ilkeleri üzerinde anlaşılmış olması, siyasette uzlaşma kültürünün gelişmiş olması ve bireylerin özgürlük bilincinin kuvvetli olmasıdır. Belirtilen niteliklerdeki bir topluma sahip olunması ise büyük bir mücadeleyi gerektirir çünkü sadece bu bilinçlerle yetiştirilen genç kuşaklar toplumda uzlaşma kültürü ve özgürlük bilinci gibi değerlerin yerleşmesini sağlayabilir. Sonuç olarak, bireylere en iyi yönetimi sağlayacak, onların haklarını güvence altına alacak olan hükümet sistemleri değil; bireylerin içlerindeki adil yönetim isteği ve özgürlük bilincidir.

KAYNAKÇA

Acar Ali, Çelebi Mustafa Burak, “Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarında Cumhurbaşkanlığı Makamının Önemi ve 2007 Yılı Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Abdullah Gül’ün Görev Süresi Tartışmaları”, **SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Sayı 23, 2002, s.24-26.

Açıl, Murat, *Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2018.

Akartürk, Ekrem Ali, “Türk Parti Sistemi Başkanlık Rejimine Elverişli mi?”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.692-697.

Akçalı, Pınar, “Genel Özellikleri, Yararları ve Sakıncaları Işığında Başkanlık Sistemleri”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.407.

Akgül, Mehmet Emin, *Hükümet Sistemleri Tartışması ve Türkiye Örneği*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2015.

Akgül, Mehmet Emin, “Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Rejimlerindeki Anlamı”, *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı 4, 2010, s.81-101.

Akgün, Mert Hüseyin, “Başkanlıktan Cumhurbaşkanlığı Sistemine: 2012 ve 2016 AK Parti Anayasa Önerileri”, *Seta Perspektif*, Sayı 163, 2017, s.1-6.

Aktaş, Murat, “Adem-i Merkeziyet Tartışmaları”, *Başkanlık Sistemi*, (ed.: Murat Aktaş, Bayram Coşkun), Liberte Yayınları, Ankara, 2015, s.447-480.

Aktaş, Murat, “Yarı Başkanlık Sistemi: Fransa Modeli ve Türkiye”, *Başkanlık Sistemi*, (ed.: Murat Aktaş, Bayram Coşkun), Liberte Yayınları, Ankara, 2015, s.119-152.

Aktar, Cengiz, “Başkanlık Sistemi Tartışmasının Bilinmeyenleri”, *Başkanlık Sistemi*, (ed.: Murat Aktaş, Bayram Coşkun), Liberte Yayınları, Ankara, 2015, s.481-498.

Akyol, Taha, *Atatürk’ün İhtilal Hukuku*, Doğan Egmont Yayıncılık, İstanbul, 2012.

Aldıkaçtı, Orhan, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, 4.bs., Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982.

Aldıkaçtı, Orhan, *Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı*, Kor Matbaası, İstanbul, 1960.

Aliefendioğlu, Yılmaz, “1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının Yürütme İçerisindeki Yeri, Seçimi ve Sorumsuzluğu, Yasama Dokunulmazlığı”, *TBB Dergisi*, Sayı 94, 2011, s.329-358.

Alkan, Haluk, *Kurumsalcı Yaklaşım Işığında Cumhurbaşkanlığı Sistemi*, Liberte Yayınları, Ankara, 2018.

Anayurt, Ömer, “1924 Anayasası’nda Meclis-Yürütme İlişkileri”, *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, Sayı 39, 1997, s.673-694.

Ardıçoğlu, Artuk, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı 3, 2017, s.21-51.

Arıkan, Cengiz, “Yönetimde İstikrar İlkesinin Gerçekleşmesine Yönelik Bir Araç Olarak Seçim Barajı Uygulamaları”, *Legal Hukuk Dergisi*, Sayı 180, 2017, s.5781-5801.

Arıkan, Cengiz, Aydoğdu, Yasin, “Seçim İttifakı Simülasyonları ile 1 Kasım 2015 Genel Seçimlerinin Değerlendirilmesi”, *Hukuk ve Adalet Eleştirel Hukuk Dergisi*, Sayı 24, 2018, s.319-333.

Arıkan, Cengiz, *Türk Anayasa Hukukunda Yasama Yetkisinin Devredilmezliği*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2011.

Armağan, Servet, “Memleketimizde Başkanlık Sistemi Uygulaması Aleyhine Bazı Düşünceler”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.607.

Arsel, İlhan, *Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, Güven Matbaası, Ankara, 1955.

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

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

Atar, Yavuz, *Türk Anayasa Hukuku*, 11. bs., Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2017.

Atatürk, Mustafa Kemal, *Nutuk*, 54.bs., Alfa Yayınları, İstanbul, 2018.

Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu. (2017). **Türkiye Büyük Millet Meclisi Tarafından 21 Ocak 2017 Tarihinde Kabul Edilen ve 16 Nisan 2017 Tarihinde Referanduma Sunulacak Olan Anayasa Değişikliği Teklifi Hakkında**. Strasbourg, 2017, s.541-583.

Aydemir, Şevket Süreyya, *İkinci Adam*, 6.bs., I. cilt, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1984.

Aydemir, Şevket Süreyya, *İkinci Adam*, 4.bs., II. cilt, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1979.

Aydemir, Şevket Süreyya, *İkinci Adam*, 4.bs., III. cilt, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1983.

Aydın, Mesut, “1982 Anayasası’nda Hükümet Sisteminin Niteliği ve Başkanlık Hükümeti Sistemine Geçilmesine Yönelik Tartışmalar Çerçevesinde Bir Değerlendirme”, *Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Sayı 2, 2016, s.13-50.

Aydoğdu, Yasin, “Güney Kore’de Uygulanan Hükümet Sistemi Üzerine İncelemeler”, *Adalet Akademisi Dergisi*, Sayı 31, 2017, 691-720.

Aydoğdu, Yasin, *Seçim Sistemleri ve Türkiye*, Adalet Yayınları, Ankara, 2015.

Aydoğdu, Yasin, “Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanı Tarafından ıkarılan Karar, Kararname ve Diğer Düzenleyici İşlemler İle Bunların Türk Hukuk Sistemindeki Yeri”, *Uluslararası Marmara Fen ve Sosyal Bilimler Kongresi*, Kocaeli, 2018, s.727-734.

Bal, Faruk, “MHP, Parlamenter Sistemin Demokratikleşmesinden Yanadır”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.83-95.

Başgil, Ali Fuat, *Esas Teşkilat Hukuku*, Baha Matbaası, İstanbul, 1960.

Bayraktar Durgun, Gonca, “Hükümet Sistemi Tartışmaları ve Türkiye”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), Mart- Nisan 2013, s.246-256.

Bila, Fikret, “Türkiye’nin Anayasa Arayışı”, *Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı*, Cilt I, Ankara Barosu Yayınları, Ankara, 2014, s.54.

Bilir, Faruk, “Cumhurbaşkanının Görev Süresiyle İlgili Bir Değerlendirme”, *Terazi Hukuk Dergisi*, Sayı 57, 2011, s.14-16.

Bilir, Faruk, “Hükümet Sistemi Tartışmaları Bağlamında Hükümet Sistemimiz ve Partili Cumhurbaşkanı”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), Mart- Nisan 2013, s.303-308.

Bilir, Faruk, *Siyasi Partilerde Parlamento Adaylarının Belirlenmesi*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2007.

Bilir, Faruk, “Türkiye’ye Özgü Yeni Bir Hükümet Modeli Cumhurbaşkanlığı Modeli”, *Yeni Türkiye*, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Özel Sayısı, 2017, s.525-530.

Cornils, Matthias, “Gçler Ayrılığı”, *Anayasa Teorisi*, (ev.: Ahmet M. Güneş, ed.: Otto Depenheuer, Christoph Grabenwarter, ev.ed.: İlyas Doğan), Lale Yayıncılık, Ankara, 2014, s.669-711.

akmak elik, Müberra, *II. Meşrutiyetten Günümüze Hükümet Sistemleri*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Zirve Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Gaziantep, 2015.

Çeçen, Anıl, “Başkanlık Sistemi ve Smrgeleşen Federasyon”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.394-405.

Doğanoğlu, Ali Erdem, “Cumhurbaşkanının Görev Süresinin Belirlenmesi Sorunu”, *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı 3, 2011, s.196-210.

Demir, Fevzi, “Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), Mart- Nisan 2013, s.456-475.

Demirci, H. Aliyar, “Tarihi ve Kültürel Boyutlarıyla Türkiye’de Siyasal Liderlik”, *Başkanlık Sistemi*, (ed.: Murat Aktaş, Bayram Coşkun), Liberte Yayınları, Ankara, 2015, s.389-445.

Destici, Mustafa, “Başkanlık Rejimi Hakkında Düşüncelerimiz”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.64-70.

Dinçkol, Bihterin, “Karma Yönetimden Kuvvetlerin Ayrılığına İktidarın Paylaşımı”, *Doç. Dr. Mehmet Somer’e Armağan*, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 2006, s.921-934.

Döner, Ayhan, “Başkanlık Sisteminin Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.668-678.

Duman, Selçuk, “Türkiye İçin Başkanlık Sistemi Değerlendirmeleri”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), Mart- Nisan 2013, s.636-662.

Duverger, Maurice, *Siyasal Rejimler*, (çev.: Teoman Tunçdoğan), İletişim Yayınları, İstanbul, 1994.

Doğan, İlyas, “Türk Tipi Başkanlık Modeli Bağlamında 2017 Anayasa Değişikliğinin İrdelenmesi”, (ed.: İlyas Doğan, Serdar Ünver), *Dört Kitada Başkanlık Sistemi*, Astana Yayınları, 2017, s.23-24.

Erdoğan, Mustafa, *Anayasa Hukuku*, 7. bs., Orion Kitabevi, Ankara, 2011.

Erdoğan, Mustafa, *Anayasal Demokrasi*, 13. bs., Siyasal Kitabevi, Ankara, 2017.

Erdoğan, Mustafa, “Başkanlık Sistemi, Demokrasi ve Türkiye”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.542-547.

Erdoğan, Mustafa, *Türk Anayasa Hukuku*, 2. bs., Hukuk Yayınları, Ankara, 2019.

Erdoğan, Mustafa, *Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset*, 9.bs., Hukuk Yayınları, Ankara, 2016.

Erdoğan, Recep Tayyip, “200 Yıllık Arayışın Ürünü: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, *Yeni Türkiye*, Sayı 94 (Cumhurbaşkanlığı Sistemi Özel Sayısı), 2017, s.9-11.

Eren, Abdurrahman, “İtirazım Var Başkanlık Sistemine”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.698-701.

Ergil, Doğu, “Başkanlık Sistemi”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.37.

Esen, Bülent Nuri, *Anayasa Hukuku Genel Esaslar*, Resimli Posta Matbaası, Ankara, 1963.

Esen, Selin, “2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı 4, 2016, s.45-73.

Esgün, İ. Uğur, "Demokratik Hukuk Devleti İdealine Uygun Bir Hükümet Sistemi İçin Radikal Öneriler", *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.291-302.

Fedayi, Cemal, “Mazi, Hal ve İstikbal Boyutlarıyla Başkanlık Sistemi”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.679-691.

Fendoğlu, Hasan Tahsin, *Anayasal Derinlik*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2012.

Fendoğlu, Hasan Tahsin, *Anayasa Hukuku*, 4.bs., Yetkin Yayınları, Ankara, 2018.

Fendoğlu, Hasan Tahsin, “Başkanlık Sisteminin Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.567-586.

Gökçe, Ali Fuat, “Başkanlık Sistemi Uygulamaları: ABD, Venezuela, Meksika, Arjantin, Brezilya”, *Akademik Bakış Dergisi*, Sayı 30, 2012.

Gönenç, Levent, “Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmalarına İlişkin Değerlendirmeler”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.269-279.

Gören, Zafer, *Anayasa Hukuku*, 3. bs., Yetkin Yayıncılık, Ankara, 2018.

Göze, Ayferi, *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*, 12. bs., Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 2015.

Gözler, Kemal, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, 9. bs. Ekin Basım Yayım Dağıtım, Bursa, 2017.

Gözler, Kemal, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, I. Cilt, Ekin Basım Yayım Dağıtım, Bursa, 2011.

Gözler, Kemal, *Devlet Başkanları*, 2. bs. Ekin Basım Yayım Dağıtım, Bursa, 2016.

Gözler, Kemal, *Elveda Anayasa*, 3. bs., Ekin Yayınevi, Bursa, 2017.

Gözler, Kemal, “Hükümet Sistemimiz Değişecek mi?”, *Türkiye Günlüğü*, (Erişim) Sayı 118, 2014, s.62-69.

Gözübüyük, A. Şeref, *Açıklamalı Türk Anayasaları*, Turhan Kitabevi, Ankara, 1993.

Gözübüyük, A. Şeref, *Anayasa Hukuku*, 19. bs., Turhan Kitabevi, Ankara, 2013.

Gülener, Serdar, *Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Şili, Güney Kore*, Seta Yayınları, İstanbul, 2016.

Gülsoy, Mehmet Tevfik, “Hükümet Sistemlerini Karşılaştırmak ve Türkiye İçin Bir Değerlendirme”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.257-268.

Güneş, Turan, *Parlamentar Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi*, Nazir Akbasan Matbaası, İstanbul, 1956.

Hekimoğlu, Mehmet Merdan, *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri*, Detay Yayıncılık, Ankara, 2009.

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

İyimaya, Ahmet, “Başkanlık Sistemini Tartışmak Yahut AK Parti Modeli”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.52-63.

Kaboğlu, İbrahim Özden, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 4. bs., Legal Yayıncılık, İstanbul, 2009.

Kaboğlu, İbrahim Özden, “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi”, *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı 4, 2016, s.37-44.

Kahraman, Mehmet, “Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesi ve Cumhurbaşkanlığı Seçim Kanunu”, *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, (Erişim) Sayı 23, 2012, 10 Aralık 2018, s.263-287.

Kalaycıoğlu, Ersin, “Türkiye’nin Siyasal Rejim Arayışı”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), Mart- Nisan 2013, s.214-223.

Kapani, Münci, *Kamu Hürriyetleri*, 7. bs., Yetkin Yayınları, Ankara, 2013.

Karatekin, Ersin, *Türk Parlamenter Rejimlerinde Cumhurbaşkanlığı*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Atatürk İlke ve İnkılapları Enstitüsü, İzmir, 2007.

Karatepe, Şükrü, “Hükümet Sistemleri ve Türkiye”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.222-235.

Kaya, Burak, “Türk Tipi Başkanlık Sistemi Önerisinden Partili Cumhurbaşkanlığı Sistemine”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Sayı 30, 2017, s.27-50.

Keser, Hayri, “Başkanlık Sistemi”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.430-438.

Keskinsoy, Ömer, Kaya, Semih Batur, “Türkiye’nin Hükümet Sistemleri Üzerine Bir Değerlendirme”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı 137, 2018 Temmuz-Ağustos s.67-96.

Kıran, Abdullah, “Başkanlık Sistemi Erkler Ayrılığı ve Türkiye”, *Başkanlık Sistemi*, (ed.: Murat Aktaş, Bayram Coşkun), Liberte Yayınları, Ankara, 2015, s.297-339.

Kırmacı, R. Bülend, “Türkiye’de Başkanlık Sistemi Tartışmaları”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.519-524.

Kubalı, Hüseyin Nail, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları ve Siyasi Rejimler*, Ersa Matbaacılık, İstanbul, 1964.

Kubalı, Hüseyin Nail, *Türk Esas Teşkilat Hukuku Dersleri*, Tan Matbaası, İstanbul, 1962.

Kuzu, Burhan, *Anayasa Hukukumuzda Yürütmenin Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1987.

Kuzu, Burhan, *Her Yönü ile Başkanlık Sistemi*, Babıali Kültür Yayıncılığı, İstanbul, 2017.

Kuzu, Burhan, “Neden Başkanlık Hükümeti” *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.25-28.

Kutlu, Mustafa, *Kuvvetler Ayrılığı*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2001.

Kutlu, Muhammet, “Türkiye’de Başkanlık Sistemi Daha Önce Uygulandı mı?”, *Yeni Türkiye*, Sayı 94 (Cumhurbaşkanlığı Sistemi Özel Sayısı), 2017, s.608-615.

Küçük, Adnan, “Ak Parti’nin Başkanlık Sistemi Modelinin ABD’deki Başkanlık Sistemi Modelinden Farklılık Arz Eden Yönleri”, *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 1, 2016, s.26-63.

Küçük, Adnan, “Türkiye’de Günümüze Kadar Tatbik Edilen Hükümet Sistemleri”, *Demokrasi Platformu*, Sayı 33 (Hükümet Sistemleri Özel Sayısı), 2013, s.49-51.

Küçük, Adnan, “Belki de Gerçekleşmesi En Zor Olan Temel İlkelerden Birisi: Yargının Tarafsızlığı”, *Türkiye’nin Siyasal ve Anayasal Rejimi*, Orion Kitabevi, Ankara, 2012, s.557-575.

Küçük, Adnan, “Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye’ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler”, *Liberal Düşünce Dergisi*, Sayı 22, 2017, s.157-189.

Küçük, Adnan, Aydoğdu, Yasin, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Milletvekili Seçim Sistemi Önerileri, *Liberal Düşünce Dergisi*, Sayı 90, 2018, s.7-33.

Miş, Nebi, Ali, Aslan, vd., “Dünya’da Başkanlık Sistemi Uygulamaları ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Güney Kore, Şili”, (ed.: Nebi Miş, Burhanettin Duran), *Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi*, 3. bs., Seta Yayınları, Ankara, 2017, s.145-219.

Nal, Sabahattin, “Parlamentar, Başkanlık, Yarı-Başkanlık Sistemlerinin Ortaya Çıkışı ve Bu Sistemlerin Bazı Ülkeler Tarafından Tercih Edilme Nedenleri”, (ed.: İlyas Doğan, Serdar Ünver), *Dört Kıtada Başkanlık Sistemi*, Astana Yayınları, Ankara, 2017, s.46-106.

Norman, Mert, *ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2013.

Okandan, Recai Galip, *Amme Hukukumuzda İkinci Meşrutiyet Devri*, Kenan Matbaası, İstanbul, 1947.

Özbay, Hüseyin, “Türkiye’de Ak Parti ile Birlikte Gündeme Gelen “Başkanlık Sistemi Tartışması”: Sistemin Gerekliliği, Uygulanabilirliği, Çekince ve Endişeler”, *Düzce Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 1, 2016, s.25-55.

Özbudun, Ergun, “Başkanlık Sistemi Tartışmaları, Başkanlık Sistemi”, *Türkiye Barolar Birliği*, Ankara, 2005, s.105-111.

Özbudun, Ergun, “Hükümet Sistemi Tartışmaları”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.205-213.

Özbudun, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, 17. bs., Yetkin Yayınları, Ankara, 2017.

Özbudun, Ergun, *1921 Anayasası*, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1992.

Özbudun, Ergun, *1924 Anayasası*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012.

Özcan, Hüseyin, “Kurucu Güvensizlik Oyu Başkanlık Sistemine Alternatif Olabilir mi?”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.492-497.

Özçelik, Selçuk, *Esas Teşkilat Hukuku Dersleri*, I. Cilt, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982.

Özdağ, Ümit, “Türkiye’nin Anayasa Arayışı”, *Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı*, Cilt I, Ankara Barosu Yayınları, Ankara, 2014, s.37-42.

Özer, Atilla, *Anayasa Hukuku*, 7. bs., Gazi Kitabevi, Ankara, 2016.

Özkan, Müge, “1982 Anayasası ile Türkiye’de Mevcut Parlamenter Sistem Modeli, Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Mevcut Sisteme Etkileri”, *Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Sayı 1, 2016, s.237.

Özkul, Fatih, “2007 Anayasa Değişikliği Sonrası Benimsediğimiz Hükümet Sisteminin Niteliği, Ülkemizde Uygulanabilirliği ve Başkanlık Sistemi Önerileri Üzerine Bir İnceleme”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.555-566.

Özsoy Boyunsuz, Şule, “Başkanlık Sisteminin Anayasal, Kurumsal, Davranışsal Dinamikleri ve Türkiye İçin Başkanlık Sistemi Tercihi” *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.416-429.

Özsoy, Şule, “Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Türkiye’nin Hükümet Sistemine Olası Etkileri”, *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Sayı 4, 2007, s.131-161.

Özsoy Boyunsuz, Şule, *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, İmge Kitabevi, Ankara, 2017.

Özpolat, Elif, *Osmanlı-Türk Anayasaları’nda Hükümet Sistemleri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atatürk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum, 2014.

Öztürk, Namık Kemal, Kurt, Hüseyin, “Hükümet Sistemlerinin Tanıtılması”, *Başkanlık Sistemi*, (ed.: Murat Aktaş, Bayram Coşkun), Liberte Yayınları, Ankara, 2015, s.51-77.

Öztürk, Oktay, “Parlamenter Rejim mi? AKP Tipi Başkanlık Sistemi mi?” *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.96-100.

- Pıckthall, M. William, *Harpte Türklerle Birlikte*, Yeditepe Yayınevi, İstanbul, 2009.
- Saklı, Ali Rıza, “Başkanlık Sisteminde Yerinden Yönetim”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.731-739.
- Sartori, Giovanni, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, (çev.: Ergun Özbudun), Yetkin Yayınları, Ankara, 1997.
- Sencer, Muzaffer, “Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı 3, 1984, s.46-71.
- Sezginer, Murat, *Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası’nda Sorunlar*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2010.
- Soysal, Mümtaz, *100 Soruda Anayasa’nın Anlamı*, 7. bs. Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1986.
- Söyler, Yasin, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, Seçkin Yayınları, Ankara, 2017, s.182.
- Şahin, Kemal, *Yasamanın Yürütme ve Yargı Üzerindeki Kılıcı, Yaşlı Fakat Faal Bir Anglo- Amerikan Kurumu İmpeachment (Siyasal Suçlandırma)*, Beta Yayım Basım Dağıtım, İstanbul, 2001,
- Tanör, Bülent, Yüzbaşıoğlu, Necmi, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 17.bs., Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 2018.
- Tanör, Bülent, *İki Anayasa 1961-1982*, 5. bs., Levha Yayınları, İstanbul, 2013.
- Tanör, Bülent, *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri*, 31. bs., Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2018.
- Taşdöğen, Salih, *Anayasa Hukukunda Karşı İmza Kuralı*, Seçkin Yayınları, Ankara, 2016.
- Taşdöğen, Salih, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Sayı 65, 2016, s.937-966.
- Tezcan, Ercüment, “Türkiye’de Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sisteminin Uygulanması Tartışmaları Üzerine Bir Değerlendirme” *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.552-554.
- Teziç, Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, 6. bs., Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 2004.
- Teziç, Erdoğan, “Başkanlık Rejimini Anlamak”, *Yeni Türkiye*, Ba Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.366-371.
- Teziç, Erdoğan, “Türkiye’nin Anayasa Arayışı”, *Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı*, Cilt I, Ankara Barosu Yayınları, Ankara, 2014, s.30-37.

Tosun Erdoğan, Gülgün, Tosun, Tanju, *Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri*, Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1999, s.59-62.

Tunaya, Tarık Zafer, *Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku*, 3. bs., Sulhi Garan Matbaası, İstanbul, 1975.

Tunç, Hasan, *Türk Anayasa Hukuku*, Gazi Kitabevi, Ankara, 2018.

Tunç, Hasan, “Türkiye’de Başkanlık Sistemi mi? Parlamenter Sistem mi?”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.280-283.

Tunçay, Mete, *Batı’da Siyasal Düşünceler Tarihi*, 4.bs., İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2015.

Turhan, Mehmet, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, Dicle Üniversitesi Basımevi, Diyarbakır, 1982.

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

Uluşahin, Nur, “Türkiye’de Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği ve Rejimin Başkanlık Sistemine Kaymasının Getireceği Tehdit ve Tehlikeler”, *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, Sayı 2, 2011, s.29-38.

Uluşahin, Nur, “Yeni Anayasada Yürütme Gücü ne Şekilde Düzenlenmelidir?”, *Anayasa Kurultayı Prof. Dr. Yılmaz Aliefendioğlu’na Armağan*, Ankara Barosu Yayınları, Ankara, 2010, s.143-146.

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

Ülgen Özen, Şirin Tolga, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ≠ Cumhurbaşkanı Kararnamesi”, *Güncel Hukuk Dergisi*, Sayı 170, Mart-Nisan 2018, s.30-32.

Üskül, M. Zafer, “Başkanlık Sistemi mi? Neden?”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.530.

Vergin, Nur, “Siyasal Sistem Arayışları ve Yarı Başkanlık Sistemi”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.449-455.

Yanık, Murat, *Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, 2.bs., Adalet Yayınevi, Ankara, 2013.

Yanık, Murat, “Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.663-667.

Yarbay, Ersönmez, *Cumhurbaşkanlığı Sistemi*, Ekin Yayınevi, Bursa, 2017.

Yavuz Bülent, Bülbül Mahmut, “Çift Meclis Sistemi ve Türkiye”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Sayı 1, 2012, s.217-260.

Yazıcı, Serap, “Başkanlık Sistemine Geçiş Gerekli mi?”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.538-541.

Yazıcı, Serap, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, 4. bs., İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2017.

Yıldız, Abdülkadir, “6771 Sayılı Kanunla Anayasaya Eklene Yargının Tarafsızlığının Anlamı Üzerine”, *Adalet Akademisi Dergisi*, Sayı 32, 2017, s.17-32.

Yılmaz, Sait, “Başkanlık Sistemi; ABD, Türkiye’ye Örnek Olabilir mi?”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51 (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı), 2013, s.665.

Yokuş, Sevtap, *Türkiye’de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2010.

Yücel, Bülent, *Parlamentar Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2009.

Yüksel, Saadet, "Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmalarına Dair Anayasal Değerlendirme: Başkanlık Sistemindeki ve Parlamentar Sistemdeki Kurumsal Değişkenler", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Sayı 2, 2015, s.135-169.

Zabunoğlu, Yahya Kazım, “Thomas Hobbes, Hayatı, Eserleri ve Hukuki Fikirleri”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Sayı 1, 1957, s.219-140.

ELEKTRONİK KAYNAKÇA

Bozkurt, Göksel, “15 Temmuz Gecesi Neler Yaşandı?”, (Erişim) <https://www.bbc.com/turkce/36821687>, 10 Ocak 2019.

Bulut, Arslan, “Darbeye, Başkanlık İçin mi Yol Verildi?” (Erişim) <https://www.yenicaggazetesi.com.tr/darbeye-baskanlik-icin-mi-yol-verildi-40493yy.htm>, 11 Ocak 2019.

Eren, Abdurrahman, “Başkanlık Sistemi 1- Genel Değerlendirme”, (Erişim) <http://kanuniesasi.com/index.php/kose-yazilari/37-baskanlik-sistemi-1-genel-degerlendirme>, 22 Şubat 2019.

Gözler, Kemal, “Cumhurbaşkanı Abdullah Gül’ün Görev Süresi ne Kadardır ve Bu Görev Süresi Kanunla Belirlenebilir mi?”, (Erişim) <http://www.anayasa.gen.tr/gorev-suresi.pdf>, 6 Şubat 2019.

Gözler, Kemal, “Hükümet Sistemimiz Değişecek mi?”, (Erişim) <http://www.anayasa.gen.tr/hs-degisecek-mi.htm>, 10 Aralık 2018, s.62-69.

Hamsici, Mahmut, “10 Soruda: 17-25 Aralık Operasyonları”, (Erişim) https://www.bbc.com/turkce/haberler/2014/12/141212_17_25_aralik_operasyonu_neler_oldu_10_sorud, 10 Aralık 2019.

Karpat, Kemal, “Başkanlık Sistemi Türkiye’nin Geleneklerine Dayanıyor”, (Röportajı yapan: Baha Erbaş) **USA Sabah**, (Erişim) <http://www.usasabah.com/Roportajlar/2011/06/03/prof-kemal-karpat-baskanlik-sistemi-turkiyenin-geleneklerine-dayaniyor-anayasa-secimler-osmanli-tarihi>, 26 Şubat 2019.

Miş, Nebi, “15 Temmuz Sonrası Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Başkanlık Sistemi”, (Erişim) <https://www.sabah.com.tr/yazarlar/perspektif/nebi-mis/2016/10/15/15-temmuz-sonrasi-devletin-yeniden-yapilandirilmesi-ve-baskanlik-sistemi>, 11 Ocak 2019.

Özbudun, Ergun, “Türk Usulüne Göre Başkanlık Sistemi”, *Milliyet Gazetesi*, (Erişim) <http://www.milliyet.com.tr/yazarlar/dusunenlerin-dusuncesi/turk-usulune-gore-baskanlik-sistemi-1641997/>, 24 Şubat 2019.

Öztürk, Hasan, “Bir Daha 15 Temmuz Olmaması İçin Başkanlık Sistemi”, (Erişim) <https://www.yenisafak.com/yazarlar/hasanozturk/bir-daha-15-temmuz-olmasin-icin-baskanlik-sistemi-2033678>, 11 Ocak 2019.

Teziç, Erdoğan, **Anayasa Profesörü Teziç: Türkiye’de Başkancı Anlayışla Otoriter Bir Rejim Olacak**, (Erişim) https://tr.sputniknews.com/oyuna_devam/201701061026658415-erdogan-tezic-turkiye-de-baskanci-anlayis-otoriter-rejim-olacak/, 30 Haziran 2019.

Ulusoy, Ali, “Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?” (Erişim) <http://www.anayasa.gen.tr/ulusoy-anayasa-degisikligi.pdf>, 4 Mart 2019.

https://www.tbmm.gov.tr/kultursanat/me_ata_soz.htm

<https://www.tccb.gov.tr/cumhurbaskanlarimiz/>

<http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/pdf/anayasadegisikligikanunteklifi.pdf>

<https://www.sabah.com.tr/gundem/2017/02/09/referandum-ne-zaman-olacak-bakan-bozdag-referandumun-ongoruldugu-tarihi-acikladi>

<https://www.sabah.com.tr/secim/16-nisan-2017-referandum/>

http://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2002MilletvekiliSecimi/turkiye/milletvekili_sayisi.pdf

<https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-44304326>

<https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-36813515>

<https://www.bbc.com/turkce/37639860>

<http://www.milliyet.com.tr/15-temmuz-darbe-girisimi-ve-baskanlik-rize-yerelhaber-1674109/>

<http://beyazgazete.com/haber/2016/11/22/sanliurfa-da-15-temmuz-gecesi-ve-baskanlik-sistemi-konferansi-3577044.html>

<http://beyazgazete.com/haber/2016/11/22/sanliurfa-da-15-temmuz-gecesi-ve-baskanlik-sistemi-konferansi-3577044.html>

<https://www.yenisafak.com/yazarlar/hasanozturk/bir-daha-15-temmuz-olmasin-icin-baskanlik-sistemi-2033678>

<https://karatekin.edu.tr/15-temmuz-ve-cumhurbaskanligi-hukümet-sistemi-konferansi-gerçekleştirildi-13714-haberi.karatekin>

<http://www.30nisan.com/haber/15-temmuz-darbe-girisimi-konferansi-duzenlendi-21188.html>

<http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/siyaset/613892/Bahçeli den başkanlık sistemi ne yeşil ışık.html>

<https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-38465427>

<https://tr.sputniknews.com/politika/201804171033069114-erdogan-bahçeli-gorusmesi-erken-secim/>

<https://www.sabah.com.tr/gundem/2018/04/18/son-dakika-erdogan-ve-bahçeli-arasindaki-kritik-erken-secim-gorusmesi-birazdan-baslayacak>

<http://www.hurriyet.com.tr/gundem/erdogandan-erken-secim-icin-son-dakika-aciklamasi-40809175>

https://www.ntv.com.tr/turkiye/erken-secimteklifi-mecliste-kabul-edildi,eKe54ZDvt0mVnmeZ2_u-Ig

<https://www.haberturk.com/erken-secim-karari-gece-yarisi-alindi-1925946#>

<https://www.bbc.com/news/world-us-canada-46784315>

<http://www.akparti.org.tr/ak-kadro/genel-baskan/>

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.698.pdf>

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180706M1-1.pdf>

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.700.pdf>

http://213.14.3.44/20180709_1/20180709M3-1.pdf

<https://www.sabah.com.tr/yazarlar/perspektif/cem-duran-uzun/2018/07/07/cumhurbaskanligi-sistemine-gecis-ve-uyum-kararnameleri>

<https://www.karar.com/guncel-haberler/son-dakika-beklenen-uyum-khksi-cikti-218-maddeye-cumhurbaskani-yazildi-906425#>

<https://m.bianet.org/bianet/siyaset/199012-yeni-sistemin-ilk-uc-cumhurbaskanligi-kararnamesi-yayinlandi>

<https://www.sabah.com.tr/secim/24-haziran-2018-secim-sonuclari>

<https://www.sozcu.com.tr/2018/gundem/cumhur-ittifakinda-kimler-var-iste-cumhur-ittifaki-oy-orani-2483215/>

<https://www.nytimes.com/interactive/2019/02/15/us/list-of-national-emergencies.html>

<https://www.pri.org/stories/2019-01-11/us-currently-31-other-national-emergencies-heres-what-means>

<https://www.haberturk.com/son-dakika-cumhurbaskani-basdanismani-atar-sistem-tam-bir-baskanlik-sistemi-2068156#>

<http://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/Milletvekili/1Kasim2015/KesinSecimSonuclari/96-E.pdf>

