

YAŞAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

PARLAMENTER SİSTEM İLE BAŞKANLIK
SİSTEMİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

ANI EZGİ AYHAN

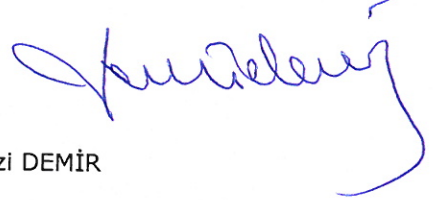
Tez Danışmanı : PROF. DR.FEVZİ DEMİR

İZMİR, 2019

YÜKSEK LİSANS TEZ JÜRİ ONAY SAYFASI

Bu tezi okuduğumu ve görüşüme göre yüksek lisans derecesi için bir tez olarak kapsam ve nitelik açısından tam olarak yeterli olduğunu onaylarım.

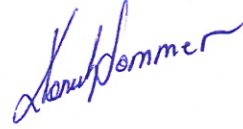
20.08.2019



Prof. Dr. Fevzi DEMİR

Bu tezi okuduğumu ve görüşüme göre yüksek lisans derecesi için bir tez olarak kapsam ve nitelik açısından tam olarak yeterli olduğunu onaylarım.

20.08.2019



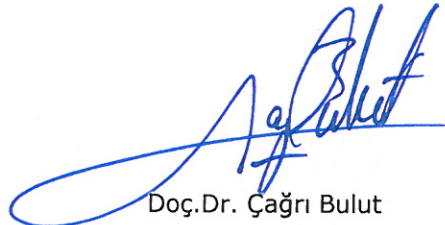
Dr. Öğr. Üyesi Bahar KONUK SOMMER

Bu tezi okuduğumu ve görüşüme göre yüksek lisans derecesi için bir tez olarak kapsam ve nitelik açısından tam olarak yeterli olduğunu onaylarım.

20.08.2019



Dr. Öğr. Üyesi Şafak EVRAN TOPUZKANAMIŞ

Doç.Dr. Çağrı Bulut
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜ MÜDÜRÜ

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Parlamentar Sistem ile Başkanlık Sistemin Karşılaştırılması” adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.05.08.2019

ANI EZGİ AYHAN



TEŐEKKÜR

Tez çalışmam sũresince değerli bilgi, birikim ve tecrũbeleri ile her konuda bana yol gũsteren, içtenliği ve gũler yũzũ ile hep destek olan saygıdeğer danışman hocam sayın Prof. Dr. Fevzi Demir'e ve yine tez yazımı ve teslimi sũresince ilgisini ve desteğini esirgemeyerek yardımdan kaçınmayan sayın hocam Dr. Őęr.ũyesi Bahar Konuk Sommer 'e sonsuz teőekkũr ve saygılarımı sunarım.

Yine iş hayatım ile beraber sũrdũrdũęũm bu yoğun sũrete çalışmalarım boyunca maddi, manevi destekleriyle beni hiçbir zaman yalnız bırakmayan aileme teőekkũr ederim.

ANI EZGİ AYHAN

İzmir, 2019

ÖZ

PARLAMENTER SİSTEM İLE BAŞKANLIK SİSTEMİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Anı Ezgi AYHAN

Yaşar Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Hukuku Programı

Bu çalışmanın amacı, başkanlık sistemi ile parlamenter sisteminin Yasama, Yürütme ve Yargı ayakları ışığında karşılaştırılmasıdır. Yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin şekillendirilmesinde, bireyin esas alınmasına dair fikirlerin ortaya çıkması ile birlikte ve devletin birey için var olduğu ilkesinden hareketle, bu kuvvetlerin dağılımı ve aralarındaki ilişkilere dair farklı görüşler ortaya atılmıştır. İlk dönemlerde, kuvvetlerin tek elde toplanmasını öngören kuvvetler birliğine dair bakış açıları toplumları yönetirken; hak ve özgürlükler temelinden hareketle, zamanla kuvvetler ayrılığına dair refleksler dünya ölçeğinde gelişmeye başlanmıştır. Monarşik yapıların egemen olduğu bir anlayışla gelişen toplum yapısı, demokrasi ve cumhuriyet kavramları ile tanışmış ve egemenliğin millete ait olduğu ana düşüncesinden yola çıkılarak, demokrasinin dönülemez bir yol olduğu ortaya konulmuştur. Demokratik unsurların değer kazanacağı bir noktada temel hak ve özgürlük kavramları ile kuvvetler ayrılığı kavramı birlikte değerlendirilerek sistem arayışları sürdürülmüştür.

Kuvvetler ayrılığı fikrinin, Montesquie tarafından siyasal hayata dahil edilmesi ile birlikte ve kuvvetlerin birbirine müdahale etmemesi ana fikrinden hareket eden bu ilke, farklı hükümet sistemlerinin doğmasına zemin hazırlamıştır. Bu kapsamda, kuvvetlerin, mecliste birleşmesini esas alan meclis hükümeti sistemi ile kuvvetlerin yürütmede birleşmesini öngören sistemlerin tüketilmesinden sonra, kuvvetlerin ya tamamen birbirinden ayrı ya da kuvvetler arasında işbirliği ve dayanışmaya dayalı başkanlık sistemi, yarı başkanlık sistemi veya parlamenter sistem gibi demokratik hükümet sistemleri uygulanmaya başlanmıştır.

Başkanlık sisteminde ön plana çıkan kuvvetler ayrılığı fikri, kaynağını 17. ve 18. Yüzyıllardaki tarihi gelişmelerden almaktadır. Ortaya çıkan kuvvetler ayrılığı, bir anlamda demokrasinin gelişmesi ve otoriteleşmenin önlenmesinde bir araç haline gelmiştir.

Çalışma derleme yönteminde hazırlanmış olup, bu konuda bilimsel yayınlar, makale, dergi vb. materyallerden faydalanılmıştır. Çalışma üç ana bölümden oluşmaktadır: Çalışmanın birinci bölümünde Türkiye’de uygulanan yönetim sistemleri sırasıyla 1876 Anayasası, 1921 Anayasası, 1924 Anayasası, 1961 Anayasası ve 1982 Anayasası çerçevesinde açıklanmış, ardından Türkiye’nin parlamenter yönetim sisteminin değerlendirilmesi çerçevesinde parlamenter sistemin tanımı, tarihçesi ve unsurlarına yer verilmiştir. Bu bölümde son olarak Türk Parlamenter sistemine ilişkin genel değerlendirmeler açıklanmıştır.

İkinci bölümde; başkanlık sisteminin tanımı, tarihçesi, yapısı ve özellikleri ile Amerika Birleşik Devletleri’ndeki uygulaması açıklanmış, başkanlık sisteminin avantajları ve dezavantajlarına ilişkin değerlendirmelere yer verilmiştir.

Nihayet çalışmanın üçüncü bölümünde başkanlık sistemi ile parlamenter sistem yürütme, yasama ve yargı boyutlarında farklı ülkelerden de atıflarda bulunularak karşılaştırılmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Başkanlık Sistemi, Kuvvetler Ayrılığı, Kuvvetler Birliği, Parlamenter Sistem

ABSTRACT

COMPARİSON OF PARLIAMENTARY SYSTEM AND PRESİDENTIAL SYSTEM

Am Ezgi AYHAN

Yaşar University
Institute of Social Sciences
Master of Public Law

The aim of this study is to compare the presidential system and the parliamentary system in the light of Legislative, Executive and Judicial pillars. With the emergence of ideas on the basis of the individual in shaping the legislative, executive and judicial forces, and on the principle that the state exists for the individual, different opinions have been put forward regarding the distribution of these forces and the relations between them. In the early periods, the perspectives on the unity of forces which envisaged the consolidation of forces in one hand governed the societies; On the basis of rights and freedoms, reflexes regarding the separation of powers started to develop on a world scale. The society, which developed with an understanding dominated by monarchic structures, was introduced to the concepts of democracy and republic and from the main idea that sovereignty belonged to the nation, it was revealed that democracy was an irreversible path. At a point where democratic elements will gain value, basic rights and freedom concepts and the separation of powers concept have been evaluated together and system searches have been continued.

This principle, which is based on the inclusion of the idea of separation of powers in the political life by Montesquieu and from the main idea that the forces do not interfere with each other, prepared the basis for the emergence of different government systems. In this context, after depletion of the system of the parliamentary government based on the unification of the forces in the parliament and the systems which envision the unification of the forces in the executive, democratic government systems such as presidential system, semi-presidential

system or parliamentary system, which are either completely separate from each other or based on cooperation and solidarity between the forces, have begun to be implemented.

The idea of the separation of powers that came to the forefront in the presidential system derives from historical developments in the 17th and 18th centuries. The resulting separation of powers has, in a sense, become a tool for the development of democracy and the prevention of authoritarianism.

The study was prepared in the compilation method and scientific publications, articles, journals, etc. were published in this subject. materials were used. The study consists of three main parts: In the first part of the study the Republican Era management systems, respectively 1876 and 1921 Constitution applied throughout Turkey, the 1924 Constitution, the 1961 Constitution and explained in the framework of the 1982 Constitution, then the definition of a parliamentary system in the framework of the evaluation of Turkey's parliamentary management system, history and elements of the are included. In this section, the general evaluations regarding the Turkish Parliamentary system are explained.

In the second part, the definition, history, structure and characteristics of the presidential system and its application in the United States are explained and the advantages and disadvantages of the presidential system are discussed.

Finally, in the third part of the study, the Presidential system and the parliamentary system were tried to be compared by making references from different countries in terms of executive, legislative and judicial dimensions.

Keywords: Presidency System, Forces Separation, Forces Union, Parliamentary System

İÇİNDEKİLER

TUTANAK.....	ii
YEMİN METNİ.....	iii
ÖNSÖZ.....	iv
ÖZ.....	v
ABSTRACT.....	vii
İÇİNDEKİLER	ix
KISALTMALAR	xii
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM.....	4
PARLAMENTO YÖNETİM SİSTEMİNİN TANIMI, TARİHÇESİ, UNSURLARI VE TÜRKİYE UYGULAMALARI.....	4
1.1.Parlamenter Sistemin Tanımı ve Tarihçesi.....	4
1.1.1.İngiltere Örneği.....	5
1.1.2. Parlamento'nun Üstünlüğü	8
1.1.3. Çoğunluğun ve Muhalefetin Parlamentoda Rolü.....	9
1.1.4. İki Meclis Sistemi	10
1.1.5.Kabine	11
1.2.Parlamenter Sistemin Unsurları.....	13
1.2.3. Yasama-Yürütme İlişkileri	16
1.2.4.Muhalefetin Konumu	17
1.2.5.Güvenoyu.....	18
1.2.5.1.Yürütme Yetkisi.....	18
1.2.5.2.Yargı Yetkisi.....	20
1.2.6.Yürütme Denetleme.....	21
1.2.7.Yürütmenin Baş Cumhurbaşkanı'nın Konumu.....	22
1.3.Türk Anayasalarının Kabul Ettiği Hükümet Sistemleri	22
1.3.1.1876 Anayasasının Kabul Ettiği Hükümet Sistemi	23

1.3.2.İkinci Meşrutiyet ve 1909 Anayasası.....	28
1.3.3.1921 Anayasasının Kabul Ettiği Hükümet Sistemi	30
1.3.4.1924 Anayasasının Kabul Ettiği Hükümet Sistemi	33
1.3.5.1961 Anayasasının Kabul Ettiği Hükümet Sistemi	36
1.3.5.1.Sistemin Özelliği.....	36
1.3.6.1982 Anayasasının Kabul Ettiği Hükümet Sistemi.....	37
1.3.6.1.2007 Değişikliği Öncesindeki Sistem.....	37
1.3.6.2.2007 Değişikliği Sonrasındaki Sistem.....	38
1.3.6.2.1.Cumhurbaşkanı.....	39
1.3.6.2.2.Bakanlar Kurulu.....	43
1.4. Parlamenter Sisteminin Genel Değerlendirmesi.....	45
İKİNCİ BÖLÜM.....	52
BAŞKANLIK SİSTEMİNİN TANIMI, TARİHÇESİ, UNSURLARI VE UYGULAMALARI	52
2.1. Başkanlık Sisteminin Tanımı ve Tarihçesi.....	52
2.2.Başkanlık Sisteminin Esasları	53
2.3.Başkanlık Sisteminin Yapısı ve Özellikleri.....	55
2.3.1. Yasama ve Yürütme Arasında Kuvvetler Ayrılığı	55
2.3.2. Yürütme Organının Etkinliği.....	57
2.3.3. Kuvvetlerin Birbirini Kontrol Etmesi	57
2.4. Başkanlık Sisteminin İşleyişi- ABD Örneği	57
2.4.1. ABD’de Başkanlık Sistemi ve Federal Yapı	58
2.4.2. Başkan.....	59
2.4.3. Kongre	60
2.4.4. Yargı Örgütü ve Yüksek Mahkeme	64
2.4.5. Başkanın Sorumluluğu.....	65
2.5. Başkanlık Sisteminin Avantajları	66

2.6. Başkanlık Sisteminin Sakıncaları	68
2.7. Başkanlık Sistemi Savunucularının Argümanları	69
2.8. Başkanlık Sistemine Karşı Olanların Argümanları	71
2.9. Türk Tipi Başkanlık Sisteminin Değerlendirilmesi.....	77
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM.....	81
BAŞKANLIK SİSTEMİ İLE PARLAMENTER SİSTEMİN KARŞILAŞTIRILMASI.....	81
3.1. Yürütme İlişkileri Açısından.....	81
3.2. Yasama İlişkileri Açısından.....	89
3.3. Yargı İlişkileri Açısından.....	96
SONUÇ	99
KAYNAKÇA	102

KISALTMALAR

ABD :Amerika Birleşik Devletleri

AKP :Adalet ve Kalkınma Partisi

DYP: :Doğru Yol Partisi

MGK :Milli Güvenlik Komitesi

MHP :Milliyetçi Hareket Partisi

RP :Refah Partisi

SBF :Siyasal Bilgiler Fakültesi

TBMM :Türkiye Büyük Millet Meclisi

GİRİŞ

İnsanların toplu bir yaşam sürmeye başladığı günden bu yana geçen tarihsel süreçte devletler, birçok yönetim sistemini denemiş, bunlardan bir kısmı varlığını günümüzde dahi sürdürmekte iken bir kısmı süreç içerisinde terk edilmiştir.

Tarihsel süreçte devletlerin uyguladığı yönetime yönelik uygulamalar hükümet sistemi olarak nitelendirilmiş, hükümet sistemleri doktrinde yasama, yürütme ve yargı organlarının ilişkisi çerçevesinde belirlenmiştir. Bu bağlamda, hükümet sistemlerinin tanımında esas olan husus kuvvetler birliği ve kuvvetler ayrılığı unsurları olarak belirtilebilir. Hükümet sisteminin esasını teşkil eden sistem olan kuvvetler ayrılığı ve kuvvetler birliği sistemlerine örnek vermek gerekirse, başkanlık sistemi olarak belirtilen hükümet sistemi ile parlamenter sistem, kuvvetler ayrılığının esas alındığı hükümet sistemlerini teşkil ederken, meclis hükümet sistemi kuvvetler birliğinin söz konusu olduğu hükümet sistemini teşkil eder.

Kuvvetler ayrılığına dayanan sistemlerin başında başkanlık sistemi gelmektedir. Gerçekten de doktrinde çeşitli tanımlamaları yapılan başkanlık sistemi özünde, kuvvetler ayrılığı ilkesinin en yoğun uygulandığı, bu kapsamda devletin yürütme ve yargı organlarının birbirinden bağımsız olarak işlemesi temeline dayanan ve yürütme organını halk tarafından doğrudan seçilen bir başkanın tek başına kullandığı yetkilere dayalı bir sistem olarak tanımlanması mümkündür.

Temsili demokrasi hükümet şekillerinden başkanlık sistemi, 1787 tarihinde yürürlüğe konulan Amerika Birleşik Devletleri Anayasası ile ortaya çıkmış bir hükümet modeli olup, parlamenter sistem gibi tarihsel sürecin oluşturduğu bir model değildir, 1787 tarihli olup kurucu meclis tarafından yapılan detaylı müzakereler neticesinde oluşturulmuş bir sistem olan başkanlık sisteminin günümüzde kimi devletler tarafından halen uygulandığı da görülmektedir.

Millet egemenliği mücadelesi tarih boyunca devam etmiştir. Bu mücadelenin içinde, bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin korunması yer aldığı gibi, yönetenlerin de demokratik bir sistemle seçilmesi ve ideal devlet fikrine ulaşma amacı bulunmaktadır. İnsanlık tarihi boyunca, hiç kimse kendi hakkını başkasına vermek ya da büyük bir gücün karşısında ezilmek istememiştir. Bu noktadan hareketle, bireylerin kendilerine ait olan temel hakları güvence altına alabilmek amacıyla büyük mücadeleler verildiğine tarih şahit olmuştur.

Dünyada, bir temel hak ve özgürlük mücadelesi sonucu İngiltere’de doğan ve yumuşak kuvvetler ayrılığı olarak nitelendirilen parlamenter sistem; yine ABD’de, baskıların sonucu koloniler tarafından geliştirilen ve sert kuvvetler ayrılığı olarak nitelendirilen başkanlık sistemi, siyasal sistemdeki krizleri aşmak amacıyla Fransa örneğinde karma bir yapı olarak oluşturulan yarı başkanlık sistemi uygulanmaya başladıktan sonra, birçok ülke, bu sistemleri örnek alarak farklı uygulamalar ortaya koymuştur.

Parlamenter sistemde, yürütme organı düalist bir yapı içinde ortaya çıkarken, bu yapı içindeki devlet başkanı sorumsuz ve sembolik yetkilerle donatılmış, hükümet başkanı ve bakanlar kurulu da sorumlu olarak tasarlanmıştır. Yarı başkanlık sisteminde ise, parlamenter sistemden farklı olarak devlet başkanı daha güçlüdür ve başkanın, halk tarafından seçilmesi öngörülmüştür. Monist bir yürütme anlayışı ile sistemleştirilen başkanlık sisteminde de, yasama ve yürütme, işlevsel ve organik bakımdan ayrıdır. Saf başkanlık sistemlerinde, fesih ve güvenoyu mekanizmalarının bulunmaması nedeniyle, bu sistemden zaman zaman sapmalar olduğu gözlemlenmiştir. Sert kuvvetler ayrılığının bir sonucu olarak Başkan, parlamentoya karşı sorumsuzdur. ABD’de, demokratik alt yapıdaki sağlamlık nedeniyle, uygulanan başkanlık sistemi bugüne kadar başarılı bir şekilde uygulanmıştır.

Çalışmanın içeriği ve alt başlıkları ise şu şekilde belirlenmiştir. Buna göre tezin ilk bölümünde parlamenter yönetim sisteminin tanımı, tarihçesi, unsurları ve Türkiye uygulamalarıdır. Bu bağlamda ilk bölümde irdelenecek alt başlıklar ise sırasıyla şu şekildedir; parlamenter sistemin tanımı ve tarihçesi, İngiltere örneği, parlamentonun üstünlüğü ve muhalefetin parlamentoda rolü, iki meclis sistemi, parlamenter sistemin unsurları, yürütme ilişkileri, konumu, güvenoyu, yürütmeyi denetleme, yürütmenin başı cumhurbaşkanının konumu, anayasalarının kabul ettiği hükümet sistemleri, 1876 Anayasasının kabul ettiği hükümet sistemi, ikinci meşrutiyet ve 1909 Anayasası, 1921 Anayasasının kabul ettiği hükümet sistemi, 1924 Anayasasının kabul ettiği hükümet sistemi, 1961 Anayasasının kabul ettiği hükümet sistemi, 1982 Anayasasının kabul ettiği hükümet sistemi, parlamenter sisteminin genel değerlendirmesidir.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise; başkanlık sisteminin tanımı, tarihçesi, unsurları ve uygulamalarıdır. Çalışmanın ikinci bölümünde tartışılacak hususlar ise; sisteminin tanımı ve tarihçesi, başkanlık sisteminin esasları, başkanlık sisteminin yapısı, yasama ve yürütme arasında kuvvetler ayrılığı, yürütme organının etkinliği,

kuvvetlerin birbirini kontrol etmesi, başkanlık sisteminin işleyişi- ABD Örneği, ABD’de başkanlık sistemi ve federal yapı, başkan, kongre, yargı örgütü ve yüksek mahkeme, sorumluluğu, başkanlık sisteminin avantajları, başkanlık sisteminin sakıncaları, başkanlık sistemi savunucularının argümanları, başkanlık sistemine karşı olanların argümanları, Türk tipi başkanlık sisteminin değerlendirilmesi şeklindedir. Çalışmanın son bölümünde ise başkanlık sistemi ve parlamenter sistemin karşılaştırılması yapılacak olup Yürütme İlişkileri Açısından, Yasama İlişkileri Açısından, Yargı İlişkileri Açısından olmak üzere üç sınıfta irdelenecektir.



BİRİNCİ BÖLÜM

PARLAMENTER YÖNETİM SİSTEMİNİN TANIMI, TARİHÇESİ, UNSURLARI VE TÜRKİYE UYGULAMALARI

1.1.Parlamenter Sistemin Tanımı ve Tarihçesi

Hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında dikkate alınan temel ölçüt, yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirleriyle olan ilişkileridir. Buna göre parlamenter hükümet sistemi, bu iki kuvvetin yumuşak ve dengeli olarak ayrıldığı bir sistemdir. Parlamenter sistemi diğer sistemlerden ayıran iki temel özellik; yürütmenin yasamadan doğması ve yine yürütmenin yasamaya karşı sorumlu olmasıdır. Görüldüğü üzere bu sistem, başkanlık ve yarı başkanlık sisteminden farklı olarak kuvvetler ayrılığı ilkesini sert ve keskin bir şekilde benimsememektedir.

Parlamenter sistem, tıpkı diğer hükümet sistemleri gibi, tek bir tanıma oturtulamayan ve süreç içerisinde anlam değişikliğine uğramış bir sistem olup, en genel anlamıyla yasama ve yürütmenin kuvvetler ayrılığıyla birleşmesinin ürünü olduğunu söylemek mümkün olacaktır. Bu başlık kapsamında doktrinde parlamenter sisteme ilişkin olarak verilen tanımlamalara yer vermeden önce sistemin tarihçesine kısaca değinilmesinde fayda vardır; bu sistem 18. yüzyılda İngiltere’de siyasal bir evrim sonucu oluşmuş ve zamanla diğer Avrupa devletlerince de benimsenmiş bir sistemdir.

Önemle belirtilmesi gereken bir diğer husus ise parlamenter sistem erkler ayrılığı ilkesinin bir tatbiki/uygulaması değildir. Bu sistemin en ideal yönetim arayışı içerisinde tarihsel bir süreç dahilinde ortaya çıktığı ifade edilebilir. Parlamenter sistem niteliği itibariyle yasama ve yürütmeyi dengeli ve keskin olmayacak şekilde yumuşakça birbirinden ayıran bir hükümet sistemidir. Bu bakımdan yasama ve yürütmenin birbirinden bağımsız olmaması nedeniyle bu iki erkin etkileşim içinde olması beklenir. Zira parlamenter sistemin kapsam ve sınırı belirlenirken erklerin içinde bulunduğu koordinasyon/etkileşim nedeniyle erklerin iç içe geçmesi şeklinde ifade edilebilir¹.

¹TEZİÇ, Erdoğan, Anayasa Hukuku, İstanbul, Beta Yayınları, 2001, s. 402.

Parlamente rejimlerin ortaya çıkışı ve yerleşmiş ile ilgili olarak başlıca iki gözlem yapıyor².

Her ülkede parlamente rejimin doğuşu, güçlü ama gerilemekte olan monarşik iktidar ile gelişmekte olan temsili organların uzlaştıkları bir döneme rastlamaktadır. Bu bakımdan parlamente rejim, daha kökeninde, aynı zamanda hem liberal hem seçkinler rejimidir. Liberaldir çünkü mutlak monarşiye son vermektedir. Seçkinler rejimidir çünkü parlamento servete bağlı (censitaire) bir seçime dayanıyordu. Seçkinler rejimi oluşunda dikkati çeken en önemli nokta, parlamente rejimin denge mekanizmalarının sayıca az fakat kendi durumunun siyasi bilincinde olan aydınlanmış bir sınıf tarafından ortaya konmuş olmasıdır.

1.1.1.İngiltere Örneği

“Model Parlamento” olarak nitelendirilen Temsilciler Meclisi ilk defa İngiltere’de Magna Carta’nın kabul edilmesiyle gündeme taşınmıştır. Bu bağlamda parlamente sistemin ilk kurumları oluşmaya başlamış ve 18.yy ile birlikte parlamente sistem parlamente monarşi görünümüyle hayata geçirilmiştir. Parlamente sistem 17.yy ‘da “altın çağ” ‘nı yaşamış salt İngiltere’de değil diğer Kıta Avrupa’sı ülkelerinde de benimsenmiştir ve uygulanmaya başlamıştır³.

İngiltere’de ilk olarak irsi monarşik parlamente sistem uygulanmıştır. Fakat bu irsiyet kanunu parlamento tarafından tespit edilmiştir. Kral parlamentoya veya hakimlere ait olmayan yetkileri bizzat kullanmaktadır. Bu yetkileri, Kral’ın müşavirlerinin (nazırlarının) rey ve mütalâasını aldıktan sonra kullanması adet ise de onların fikirlerine riayet etmesi mecburiyeti de yoktur. Bununla beraber kendine muayyen bir hususu tavsiye etmiş olan müşavir, kral kötü iş yapamayacağına göre, bu işten bizzat mesul olmakta ve Avam Kamarası tarafından Lordlar Kamarasında cezai mesuliyetle itham edilebilmektedir⁴.

Parlamente sistem, ilk defa Britanya’da monark ile halkın temsilcilerinden oluşan parlamento arasında iktidar ilişkilerinin zaman içinde, ikincisi lehine gelişmesi ile ortaya çıkmış bir hükümet sistemidir⁵. Parlamente sistem temelde

² PACTET P./MELIN-SOUCRAMANIEN E., a.g.e., s.135

³ ASILBAY, Halil; “Parlamente Sistem ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, TBB Dergisi, S:104, Ankara 2013, s.248

⁴ GÜNEŞ, Turan; “Parlamente Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi”, İstanbul Üniversitesi Yayınları, No:661, Hukuk Fakültesi, No:137, Nazir Akbasan Matbaası, İstanbul,1956, s.4-19

⁵ ÖZSOY, Şule, 1982 Anayasasının Yapım Süreci, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2010, s.9

mutlak monarşiye ve dolayısıyla hükümdara karşı halkı temsil eden bir parlamento oluşturarak, yasama yetkisini ele geçirmek ve hükümdarı denetlemek esasına dayanılarak oluşturulmuş ve uygulamada büyük bir uyum yeteneği göstererek başarılı olmuş bir sistemdir.

Başlangıçta ikici (düalist) nitelikte olan parlamenter sistem, daha sonraki süreçte parlamento kralın karışmalarından korumak amacına bağlı olarak gelişmiştir⁶. Parlamenter sistem, kral ile parlamento arasındaki ilişkiye bağlı kalarak ancak genel olarak Kral aleyhine ve dolayısıyla parlamentoya verilen yetkiler güçlenerek günümüze kadar gelişmiştir⁷.

Fakat parlamenter sistemin İngiltere'deki uygulaması tekliğini korumuş, diğer ülkelerde aynı sistemin uygulanması söz konusu olmadığı gibi, diğer ülkelerde ise bu sistem farklılığını koruyarak hemen her ülkede uygulama açısından farklılıklar söz konusu olmuştur. Bu nedenle doktrinde parlamenter sistemin temel özellikleri ve ayırıcı unsurları hakkında bir görüş birliği oluşmamıştır.

Parlamenter rejim meclis hükümeti sisteminden farklı olarak erkler ayrılığına dayanır. Fakat bu ayrılık, başkanlık sisteminde olduğu gibi sert ve kesin bir ayrılık değildir, yumuşak ve dengeli bir ayrılıktır. Bir başka deyişle, parlamenter rejimde erkler arasında ılımlı ve dengeli bir işbirliği bulunur. Yasa tasarıları genelde yürütme organı tarafından hazırlanırken; yasama organı tarafından da görüşülüp kabul edilmektedir. Bu sisteme örnek olarak, başta İngiltere olmak üzere Almanya, İtalya, İspanya, Belçika, Hollanda, Danimarka, Lüksemburg, İsveç, Norveç ve Yunanistan gösterilebilir⁸. Parlamentoya sahip her devletin kesin olarak parlamenter rejimle yönetilmediğini belirtmek gerekir. Temsili sisteme sahip her devlette mutlaka halk tarafından seçilmiş bir parlamento vardır. Ancak, parlamenter demokrasinin bulunduğu bir ülkede “meclis hükümeti” ya da “başkanlık hükümeti” sistemi de olabilir⁹.

Bilindiği gibi parlamenter sistem İngiltere'de doğmuş, gelişmiştir. İngiltere'de eski bir gelenek gereği hükümdar, önemli işlerde ileri gelenlerine

⁶**TURHAN, Mehmet;** Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası, Dicle Üniversitesi Yayınları, Diyarbakır, 1989, s.46

⁷**TUNAYA, Tarık Zafer;** Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, İÜHF Yayınları, S:2472, İstanbul 1980, s.403

⁸**DEMİR, Fevzi;** Anayasa Hukuku, 10.Baskı, Albi Yayını, İzmir, 2017, s.107

⁹**DEMİR,** s.108

danışmak için bir meclis toplardı. Parlamento bu toplantılardan oluşmuştur. XIII. Yüzyıla kadar baronlarla din adamlarının katıldığı “Magnum Concilium” (Kraliyet Meclisi) adı verilen bu toplantılara, sonradan eyalet beyleri (şövalyeler) ile temsilcileri katılmışlardır. İleride “Lordlar Kamarası” ve “Avam Kamarası” da bu meclis (Magnum Concilium) toplantılarından çıkacaktır. Çünkü; 1215 yılında imzalanan Magna Cartaya göre, baronlarla din adamları Magnum Concilium’a (Kraliyet Meclisine) şahsen davet edilmekte; eyalet beyleri ile kentlerin temsilcileri ise seçilmek suretiyle Kraliyet Meclisine katılmakta idiler¹⁰.

Parlamentonun toplanmasından amaç, özellikle vergi işini çözümlmek, yani gelir sağlamak olduğundan, önce din adamları kendilerinin ödeyecekleri vergileri doğrudan kendilerinin belirleyeceğini kararlaştırdılar ve XIV. Yüzyıldan itibaren parlamento toplantılarına katılmayarak ayrı bir yerde toplanmaya başladılar. Parlamentoya din adamları gibi şahsen davet edilen baronlar (asilzadeler) ise, kendileri gibi “Lord” unvanına sahip olmayan seçilmiş temsilcilerle aynı salonda toplanmayı reddederek, ayrı bir salonda, “Lordlar Kamarasında” toplanmaya başladılar. Kendilerini halkın temsilcisi gören ve seçilerek gelen eyalet beyleri ile kentlerin temsilcileri de, doğal olarak ayrı yerde “Avam Kamarasında” toplanmaya başladılar. Böylece, şimdiki parlamentonun iki meclisi doğmuş oldu¹¹.

XV. yüzyıldan itibaren, meclislerden her biri, kraldan bir yasanın veya tüzüğün hazırlanmasını bir dilekçe ile isteyeceklerine, bu yasa veya tüzüğü kendileri hazırlamaya ve sonra krala, sanki bir dilekçe veriyormuş gibi, sunmaya başladılar. Kral da bunu, önceden olduğu gibi, diğer meclise gönderir, diğer meclis yasa tasarısını geri çevirecek olursa reddeder, kabul edecek olursa onaylardı. Böylece her iki meclisin kabul ettiği yasa tasarısı, kralın onayından sonra yasa gücünü alarak uygulanmaya başlardı. İngiltere’de parlamento bu şekilde yasama gücüne kavuşmuş oluyordu. Bununla birlikte, XV. Yüzyılın ortalarına gelinceye kadar eyaletlerden ve kentlerden gelen temsilciler, kendilerini seçen seçmenlerden yazılı emir ve talimat alarak davranışlarını ayarlarlardı. Her temsilci, kendisini seçen seçmenlerin yazılı olarak bildirdikleri yetki sınırını aşamaz, ancak bu yetki sınırları içinde hareket ederlerdi. Bu durum XVII. yüzyılın sonlarına kadar da sürdü. XVIII. yüzyıldan itibaren temsilciler kendilerini seçen bölgelerin değil, bütün ulusun temsilcileri

¹⁰ DEMİR, s. 110-111

¹¹ DEMİR, s. 111

(milletin vekili) sayıldılar ve tüm ülkenin çıkarlarını temsil eden kimseler durumuna girdiler. Gerçek temsili sistem de bu şekilde ortaya çıkmış oldu¹².

Öte yandan, XVIII. Yüzyıla kadar süren kral ve parlamento arasındaki mücadeleler de bir sonuca bağlanmıştı: Kral İngiliz ulusunu temsil eden parlamento ile yapmış olduğu bir anlaşma gereğince tahta çıkmaktadır ve tahtta bulunduğu sürece de bazı koşulları yerine getirmek zorundadır. Bir başka deyişle kralın egemenliği Tanrı'dan değil, artık parlamentodan ulustan gelmektedir. Kralın çıkaracağı fermanlar, Parlamentonun hazırladığı yasa ve tüzüklere aykırı olamayacaktır. Kral, bakanların oyunu almadan hareket edemeyecek, onları Parlamentonun güvendiği kimseler arasından seçecektir. XIX. yüzyılda ise, parlamento ile ulus (millet) arasındaki ilişkiler düzenlenmiştir. XIX. yüzyıl içinde hem genel oy yöntemi benimsenmiş, hem de gizli oy açık sayım sistemi kabul edilmiştir¹³.

1.1.2. Parlamentonun Üstünlüğü

Başlangıçta Parlamentonun başlıca yetkileri 1-Vergi işleri, 2- Kral tarafından gönderilen dilekçeleri incelemek ve bu inceleme sonucunda gerekiyorsa, kanun teklif etmekten oluşuyordu. Krala gelince, onun da başlıca iki yetkisi vardı: 1-Fermanlar çıkarmak, 2-Belli kimseleri bir yasadan istisna etmek. Yurttaşlar ise, yargılanmak, yakalanmak ve tutuklanmak konularında Büyük Ferman (1215-Magna Carta)'da yazılı garantilerle korunuyorlardı. Haklar Dilekçesine göre (Petition of Rights-1628) göre de yurttaşlardan vergi istenebilmesi, daha önce parlamentonun bir yasa kabul etmiş olması koşuluna bağlanıyordu. Böylece, “kişi özgürlüğüne dokunulamaz” ve razı olunmayan vergi ödenmez” temelleri hukuksal biçim almış oluyordu¹⁴.

Bugün İngiltere Anayasa sisteminin başlıca özelliğini oluşturan “parlamento üstünlüğü” halkın Anayasa duygusu ile sınırlıdır. Halkın Anayasa duygusu, doğal hakları da içeren bir nitelik taşır. Örneğin Parlamento hükümeti ülkeyi keyfiyetine göre yönetmek hakkını veren bir yasa bile yapabilir. Fakat hukuksal olarak her şeyi yapmakta serbest olan parlamento, siyasal bakımdan halkın doğal haklarını da içeren

¹² DEMİR, s.111-112

¹³ DEMİR, s.112

¹⁴ DEMİR, s.113

anayasa duygusu ile sınırlıdır. Bu anayasa duygusu öyle bir duygudur ki, örneğin İngiliz halkının kendisini “taçsız” (kraliçesiz” hissetmesi mümkün değildir¹⁵.

Parlamente rejimin nitelikleri olarak sorumsuz bir devlet başkanı, parlamento önünde siyasal bakımdan sorumlu bir kabine ve parlamento “fesih hakkı” kurumları gösterilebilir. Özellikle bakanları gerek teker teker gerekse ortak ve zincirleme olarak parlamento karşı siyasal sorumluluklar, parlamente rejimin temelini oluşturur. Rejimin açık özelliği de, hükümetle kamuoyu (halk) arasında her zaman bulunması gereken uyumdur. Kamuoyu genel seçimler sırasında doğrudan doğruya ortaya konmuş, iki genel seçim arasında parlamento aracılığıyla belirmiştir. Böylece, halk (kamuoyu) ile parlamento arasındaki uyum, kurulacak yeni hükümete de yansıtacak; halk, parlamento ve kabine uyumu zorunlu olacaktır. Bugün, İngiliz hükümet sisteminin en göze çarpan yönü “kabine üstünlüğüdür”, denebilir¹⁶.

1.1.3. Çoğunluğun ve Muhalefetin Parlamente Rolü

İngiltere’de parlamento egemen olan temel partiler rejimi, daha doğrusu, “ikili parti rejimidir”. Hükümet, bir parti hükümetidir. Başka ülkelerde partiler parçalanma ögesi haline gelebildikleri halde İngiltere’de düzen ve sorumluluk ögesidirler. İç disiplinleri çok sağlam ve güçlüdür. Aralarında büyük bir nezaket hüküm sürer ve en önemlisi, nöbetleşe iktidara gelirler¹⁷.

Çoğunluğu görevi bir hükümeti iktidarda tutmaktır. Parlamento yönetemez ama bir hükümeti yerinde tutmak zorundadır. Bu görevin yerine getirilebilmesi için, hem kabine programı ile hem de başbakanla uyum halinde bir çoğunluk gereklidir. Çoğunluğa bağlı üyeler genellikle hükümet liderlerine sadık olur. Seçmenler kendisini düşüncelerinden ya da yeteneklerinden ötürü seçmemişlerdir. Çoğunluk aleyhine oy vermenin tek yolu, muhalefet ile birlikte oy vermektir. Çoğunluğa bağlı üye istediği yönde oy veremez¹⁸.

Muhalefetin ve hatta parlamentonun baş görevi hükümeti eleştirmektir. Bu nedenle muhalefet, parlamentonun önemli bir parçasıdır. Parlamente sistemde önemli olan anayasal haklara sahip bulunan bir muhalefetin varlığı ve hükümet

¹⁵ DEMİR, s.113-114

¹⁶ DEMİR, s.113-114

¹⁷ DEMİR, s.115

¹⁸ DEMİR, s.116

tedbirlerinin de “yanlış” olabileceği anlayışının benimsenmesidir. Muhalefet eleştirilerde bulunmak ve aynı sorun hakkında başka “doğru” tedbirlerin de alınabileceğini ileri sürmekle gelecek seçimleri kazanmak şansını kendisine hazırlar¹⁹.

1.1.4. İki Meclis Sistemi

İngiltere’deki devlet yönetimi sistemine “Kabine Hükümeti” adı da verilmiştir. Kabine hükümetinin özelliği, hükümet erkinin aynı siyasal partiye bağlı parlamento liderlerinden kurulu küçük bir heyete bırakılmasıdır. Bakanlar parlamentoyu oluşturan Avam veya Lordlar Kamarası bağlıdırlar ve hükümetin bir çoğunluk tarafından desteklenmesi şarttır. Bu nedenle kabineyi oluşturan bakanlar kurul halinde parlamentoya karşı ortak ve zincirleme (müteselsilen) sorumluluk içindedirler²⁰.

o Avam Kamarası

Yasama gücünün gerçek sahibi meclis, Avam Kamarası’dır. Yasa tasarısı veya teklifi, salt bir formalite olmak üzere bir kere okunur. Yasaya konu olan önlemlerin kapsamı açıklanır ve ikinci okuma teklifi oya konur. Muhalefet burada düşüncesini bildirir. İkinci defa okuma kabul edilince, tasarı Komisyona havale edilir. Komisyonların en önemlisi “Committee of the Whole House”dır. Bu komite bütün meclis demektir. Yalnız bu durumda meclis Avam Kamarası olarak değil, inceleme kurulu olarak toplanır²¹.

Proje komisyonda kabul edilince Kamara’ya sunulur. Metin düzeltilir ve üçüncü bir okumadan sonra Lordlar Kamarası’na gönderilir. Burada da kabul edilince hükümdarın onayına yollanır. Böylece, İngiltere’de “yasayı oylama” diye ayrıca bir işlem yoktur²².

Avam Kamarası iktidarın biçimsel merkezidir. İki parti halinde ayrılmış olan ulus (millet) temsilcileri burada toplanmıştır. Aslında İngiltere’de siyasal parti sayısı ikiden fazladır. Ancak bu partiler, sadece iki parti varmış gibi hareket ederler. İngilizler, çift parti sisteminin güçlü bir hükümeti olanaklı kıldığına inanmışlardır²³.

¹⁹ DEMİR, s.116

²⁰ DEMİR, s.118

²¹ DEMİR, s.118

²² DEMİR, s.118

²³ DEMİR, s.119

o Lordlar Kamarası

Yasaların yapılmasında Lordlar Kamarası'nın da olurunun aranması, bir formaliteden ibarettir. Bunda ikinci bir meclisin zamanımızda itibar ve önem kaybetmesinin rolü büyüktür.

Yüksek ikinci meclisler, artık daha çok danışma kurulu durumuna gelmişlerdir. 1911 tarihine kadar eşit yetkilere sahip olan Lordlar Kamarası bütçeyi, üzerinde değişiklik yapmamakla beraber, reddedebiliyordu. 1911 yasası, mali yasa niteliğindeki bütün tasarılar üzerinde Lordlar Kamarası yetkilerini kaldırdı. Neyin mali yasa niteliğinde olduğuna da Avam Kamarası Başkanı karar veriyordu. Avam Kamarası herhangi bir yasayı reddetmek ya da değiştirmek konusundaki Lordlar Kamarası'nın yetkisini sınırladı. 1949 tarihli "Parliament Act" a göre ise, Lordlar Kamarası'nın herhangi bir yasaya karşı vetosu,yasanın yürürlüğünü bir yıldan çok geciktiremez. Mali konularda bu süre bir ayla sınırlıdır. Bu sebeple de, Lordlar Kamarası'nın yasa yapma faaliyetinde gerçekten etkin bir role sahip olmadığı düşünülebilir.

Lordlar Kamarası kendisine gelen metinlerde gerekli düzenlemeleri yapmakta; metinlerin İngilizce gramer kurallarına uygun olup olmadığını incelemekle yetinmektedir. Denebilir ki Lordlar Kamarası'nın yasama görevindeki rolü de bu kadardır. Yargı alanında ise, üst mahkeme görevi her zaman çok önemlidir. Bir bakanın ağır bir suçtan resmen suçlandırılması halinde (impeachment) savcı rolü gören Avam Kamarası yanında Lordlar Kamarası yargılamayı yürütür ve mahkeme olarak hüküm verir²⁴.

1.1.5.Kabine

Gerçek anlamda devlet faaliyetlerini düzenleyen ve yürüten Kabinedir. Parlamentodaki temsilciler, seçmenlerin yönetimindeki (idari) işlerini takip etmezler. Yönetime hiçbir müdahaleleri olmaz. İkili parti sistemi hükümete büyük otorite sağladığından, parlamento kabinenin tekliflerini onaylamak zorunda kalır. Kabine, hükümetin bir parçasıdır. Başbakan, kabinenin en önemli ögesidir. Avam Kamarası'ndaki çoğunluk parti lideri bu görevi yerine getirir. Başbakan etrafında sadece bir güç oluşturan hükümet, parti dayanışması gereği çoğunluğun iktidarda

²⁴ DEMİR, s.119-120

iken göttüğü politikadan parlamento önünde sorumlu olan kuruldur. Kabine ise, hükümet denilen bu kurulun içinde önemli bakanlıkların bakanlarını bir araya getiren topluluktur²⁵.

Kabine “parlamento üyesi” kimselerden kurulur. 1937 tarihli yasaya göre, adalet bakanı yetkilerine benzer yetkilere sahip “Şansölye Lordu”ndan başka, üç Lordlar Kamarası üyesi de kabinede yer alır. Kabine halk tarafından oluşturulmuş, bir parti hükümetidir. Parlamento ile hükümet arasında tam bir birlik vardır, kabinenin gücü de buradan gelir²⁶.

Kabineye dahil olacak bakanları belirlemek başbakana aittir. Kabinenin toplanmasına, çalışmasına, hatta yetkilerine ilişkin hiç bir yasa yoktur. Hükümetin temel ögesi başbakandır. Arkadaşlarının çekilmesini isteyebilir. Parlamentoyu fesih kurumunu devreye sokabilir. Uygun gördüğü zaman kendisi çekilir. Kabine, parlamento çoğunluğunun yürütme kuruludur. Bu çoğunluk için, kendi liderini desteklemek olağandır. Başbakanın hükümdardan parlamentonun feshini istemek olanağına sahip oluşu, ona yasama organının akıbetini belirleme gücünü verir²⁷.

1918 tarihli rapora göre (“Machinery of Government Committie” raporu), kabinenin başlıca görevleri şunlardır: 1-Parlamentoya sunulacak politikanın kesinlikle belirlenmesi, 2-Parlamentonun uygun gördüğü politikaya göre yürütmenin bütün aşamalarda üstün kontrolü, 3-Çeşitli bakanlıkların yetki alanlarının belirlenmesi ve çalışmaların arasında uyum sağlanması²⁸.

Kabine her şeyden önce İngiltere’nin izleyeceği siyaseti belirler. Genel idarenin bütün çalışmalarına ilişkin sorumluluk kabineye yüklenir. İdare, tümünden kabinenin siyasetine bağlıdır. Hükümet yetkileri kabineye ve başbakana aittir. Başbakan, bağışlama yetkisinin kullanılmasına kadar, her türlü sorunu, unvan tercihlerini ve daha önemlisi parlamentonun feshini bakanlar kurulunda görüşürmez. Bugünkü geleneğe göre , bu gibi işleri kabinenin sadece 5-6 bakanından kurulu bir kurulun (Inner Cabinet) görüşüne sunmaktadır²⁹.

²⁵ DEMİR, s.120

²⁶ DEMİR, s.120-121

²⁷ DEMİR, s.121

²⁸ DEMİR, s.121

²⁹ DEMİR, s.121

1.2.Parlamenteer Sistemin Unsurları

Parlamenteer sistem ile ilgili Epstein tarafından yapılan, ‘‘Yürütme iktidarının, yasama iktidarından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu anayasal demokrasi tipi’’ tanımın genel kabul gördüğünü söylemek mümkündür³⁰.

Bu tanımı esas alan Lijphart’a göre; ‘‘parlamenteer sistemde iki ayırıcı unsur bulunmaktadır. Bu unsurların birincisi, yürütmenin yasamaya karşı sorumluluğunun bulunması; ikincisiyse yürütme organının başının yasama organı tarafından seçilmesidir.’’ Ancak Lijphart daha yeni bir çalışmasında üçüncü bir unsurun da; yürütme organının kolektif bir yapıya sahip olmasını da bir unsur olarak eklemiştir³¹.

Doktrinde Lijphart’ın bu değerlendirilmesini benimseyenler olduğu gibi parlamenteer sistemin daha farklı temel özelliklerinin de bulunduğunu varsayan yazarlar da bulunmaktadır. Baskın olan görüş ise dört temel özelliğinin olduğudur,

bunlardan ilki; Yürütmenin iki başlılığı

ikincisi; Devlet Başkanlığı’nın siyasal açıdan sorumsuzluğu

üçüncüsü; Bakanlar Kurulu’nun sorumluluğu

dördüncüsü; Yürütmenin yasamayı feshi

parlamenteer sistemin dört temel özelliği olarak kabul edilmektedir³².

Tarihsel sürece ilişkin kısaca bilgi verildikten sonra, bu sistemin doktrinindeki tanımlamalarına da değinilmesi gerekir:

GÖZE’ye göre; ‘‘parlamenteer sistem, kuvvetler ayrılığı ilkesinin yumuşak bir biçimde uygulandığı ve yasama ile yürütmenin arasında etkileşimin bulunduğu hükümet sistemidir³³.’’

ÖZBUDUN’a göre ise; ‘‘parlamenteer sistem, terminolojik olarak yasama ve yürütme güçlerinin yumuşak ve dengeli bir şekilde ayrılmasıyla oluşan rejimdir³⁴.’’

Parlamenteer hükümet sisteminde yürütme organının işlevlerini başbakan ve bakanlar kurulu yerine getirmektedir. Bu kapsamda hükümet politikalarının temel ilkeleri başbakan tarafından belirlenmekte ve bu ilkeler bakanlar kurulu üyeleri

³⁰ASİLBAY, 21. dn., s.252

³¹ASİLBAY, s.252

³²ASİLBAY, s.253

³³GÖZE, Ayferi, Siyasal Düşünceler ve Yönetimler,9.Baskı, Beta Basım, İstanbul, 2000, s.441

³⁴ÖZBUDUN, Ergun; Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayıncılık, Ankara, 1986, s.239

tarafından hayata geçirilmektedir. Devlet başkanı bir diğer ifadeyle cumhurbaşkanı, sorumsuz olduğundan icrai yetkilere sahip kılınmamış, devlet başkanı tarafından yapılan işlemlerin sorumluluğu, karşı-imza kuralıyla başbakan ve bakanlara yüklenmiştir. Tüm bu açıklamalarımızdan da anlaşılacağı üzere yürütmenin icrai yetkileri başbakan ve bakanlar kuruluna bırakılmış, devlet başkanının yetkileri sembolik hale getirilmiştir.

Tüm bu açıklamalarımız çerçevesinde parlamenter hükümet sisteminin başlıca özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür;

- Bu sistemde yürütme organı iki başlıdır ve Devlet Başkanı ile Başbakan arasında paylaştırılmıştır,
- Devlet Başkanı'nın siyasi sorumluluğu yoktur; bu nedenle Devlet Başkanı'nın görevine yasama organı tarafından son verilmesi söz konusu değildir.
- Başbakan ve Bakanlar Kurulu yasama organına karşı sorumlu olup, yasama organının güvenine dayanmaktadır.
- Yürütme, yasama organını feshetme yetkisiyle donatılmıştır.
- Başbakan ve Bakanlar Kurulu üyeleri aynı zamanda yasama organı üyesidirler³⁵.

Parlamenter sistemin özelliklerini ana hatlarıyla sıralamaya çalıştık. Bu sistemin en belirgin özelliği bakanlar kurulunun yasamaya karşı siyasal sorumlu olmasıdır. Hükümetin yasama organı tarafından denetlenebiliyor olması ve güvensizlik oyu vermek suretiyle hükümetin düşürülebilmesi mümkün ise parlamenter sistemin en önemli koşulu gerçekleşmiş olmaktadır. Parlamenter sistem bahsi geçen özelliği nedeniyle başkanlık sisteminden ayrılmaktadır. Zira başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organları kesin çizgilerle birbirinden ayrılmış olup hukuken birbirlerinin mevcudiyetlerine son vermeleri söz konusu olamamaktadır.

Parlamenter rejimin ikinci zorunlu koşulu ise yürütme organının parlamentoyu fesih yetkisidir. Parlamenter sistemin güvensizlik oyuna ilişkin olarak hükümeti feshetme yetkisine haiz olması bu iki kuvveti dengede tutmaktadır³⁶.

Siyasal bakımdan parlamenter rejimin bir diğer zorunlu şartı olarak siyasal bakımdan sorumsuz bir devlet başkanının varlığı ifade edilebilir. Zira bu

³⁵ ATAR Yavuz; Türk Anayasa Hukuku, 12. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Konya, 2005, s.142;

³⁶ ÖZBUDUN, s.330

nitelik yürütme organının çift başlı olarak adlandırılmasına de yol açmaktadır. Devlet başkanı yürütme organının başı olarak devletin birlik beraberliğinin sağlanmasına ilişkin görevler üstlenmektedir. Başbakan ise yürütme ve idare sorumluluğunu taşımaktadır.

Başka bir deyişle yukarıda ana hatları ile sunulmaya çalışılan parlamenter sistemde devlet başkanının devletin birlik ve bütünlüğünü temsil etmek gibi sembolik yetkilerin dışında bir fonksiyon üstlendiği söylenemez. Bu bağlamda devlet başkanının siyasal açıdan bir sorumluluğu bulunmadığı gibi parlamento tarafından görevden alınması da söz konusu değildir.

Parlamenter sistemde devlet başkanının sorumsuz olması, doğal olarak onun aynı zamanda yetkisiz olduğu manasına da gelmektedir; zira bu minvalde yetki ve sorumlulukta paralel hususlardandır³⁷. Bu kapsamda, devlet başkanının tüm iş ve işlemleri başbakan ve ilgili bakanlar tarafından da imzalanmaktadır. Dolayısıyla, parlamenter rejimlerde devlet başkanının yürütme işlemlerinde tek başına yapabileceği icrai bir işlem yoktur.

Devlet başkanının yaptığı işlemlerin kendisinin sorumluluğunda bulunmaması ancak siyasal sorumluluğu bulunan bakanlar kurulu tarafından üstlenilmiş olması, karşı imza kuralıyla sağlanmaktadır. Böylece, işlemi imzalayan başbakan veya ilgili bakan, o işlemde dolayı yasama organına karşı siyasal sorumluluk almaktadır³⁸.

Bu bağlamda YÜCEL 'e göre; "parlamenter sistemi ayakta tutan temel kavram güvendir". Güvene bağlı olarak gelişen denge olgusu sistemin dayanak noktasıdır. Denge yumuşak kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir getirisidir. Kuvvetler ayrılığı hürriyetin güvencesidir çünkü bu denklem sayesinde iktidar siyasal erkler tarafından bölüşülmüş olur. Bundan dolayı iktidarın tecellisi geç gerçekleşir; yapısı gereği yavaş yavaş, müzakereli bir yol alır. Bundan dolayıdır ki uygulamada tatbik edilen sistem uzun süre sonra teoride meşruiyet kazanır³⁹."

³⁷ÖZBUDUN, s.330

³⁸GÜNEŞ, s.60

³⁹YÜCEL, s.59

1.2.3. Yasama-Yürütme İlişkileri

Bilindiği üzere yasama organı, parlamenterler aracılığıyla devletin işleyişini belirleyecek kanunları düzenlemektedir. Eş deyişle yasama gücünde, halk tarafından seçilen parlamenterlerin birlikte yaşama kurallarını belirlemesi söz konusudur. Bu kapsamda yasama, devletin genel iradesini temsil eder ve bu sıfatla kanunları yapar, değiştirir ve kaldırır⁴⁰. Parlamenter hükümet sisteminde yasama organının önem arz etmesi yürütme organının iktidarına taban teşkil etmesi ayrıca yürütme organının kendisine karşı sorumlu olması noktasında toplanmaktadır.

Diğer taraftan modern parlamenter hükümet sistemlerinde yasama organında çoğunluğa sahip partinin iktidar partisi olması ve buna bağlı olarak yasama-yürütme arasında git gide bir teklifin ortaya çıkmasından dolayı yasamanın yürütmeyi denetlemesi gibi bir fonksiyonu kalmamıştır. Parlamenter sistemlerin, kurucu ilkelerini parlamento'nun egemenliğinden aldıkları ifade edilmektedir. Fakat parlamentonun egemenliğinin söz konusu olması, yasama ve yürütme organları arasında gerçek bir karşılıklı bağımlılığı imkansız hale getirmektedir⁴¹.

Günümüzde parlamenter hükümet sisteminin parlamentonun egemenliğine dayanan bir hükümet sistemi olduğu düşüncesinin bir efsane olduğu ifade edilmektedir⁴². Nitekim kesintisiz işleyen bir parlamenter hükümet sisteminin hiç bir zaman için parlamentonun saf egemenliğine dayanması söz konusu değildir. Bu açıdan değerlendirildiğinde bir parlamenter hükümet sisteminde parlamento egemenliği ne kadar azaltılırsa, hükümetin işleyişi de o kadar sağlıklı olacaktır⁴³.

Tüm bunların yanı sıra uygulanmakta olan parlamenter sistemler değerlendirildiğinde görülecektir ki, parlamento karşısında üstünlüğü genel egemenliğinden ziyade yürütme organının parlamento karşısında üstünlüğü genel olarak varlığını hissettirmektedir⁴⁴. Zira parlamento faaliyetlerinin birçoğu, zaten parlamento içerisinde çoğunluğa sahip olan iktidar partisinin kontrolü altında olduğundan parlamentonun en temel fonksiyonu bile hükümetin kontrolü altında olmaktadır.

⁴⁰FEDAYİ Cemal; Siyaset Bilimi, Kadim Yayınları, Ankara, 2011, s.44

⁴¹YAVUZ, s.11

⁴²YAVUZ, s.11

⁴³YAVUZ, s.11

⁴⁴YAVUZ, s.11

Tüm bu açıklamalarımıza ilaveten bugün kabul edilen kanunlar incelendiğinde görülecektir ki bunların yaklaşık %85' inin bakanlar kurulu tarafından “tasarı” biçimlerinde parlamentoya sunulmuş öneriler olduğu gerçeği bu durumu ispatlayan en bariz delildir⁴⁵.

1.2.4.Muhalefetin Konumu

Günümüzde hükümeti denetleyen ve dengeleyen unsur olarak karşımıza muhalefet partileri çıkmaktadır. Zira bu işlevi yasama organından ziyade muhalefet, özellikle de “parlamento içi muhalefet” üstlenmiştir. Bu halde hükümetin yasama organı karşısında üstün olduğunu söylemek mümkündür. Kaldı ki hükümetin hükümet stratejisini ve planlarını hayata geçirebilmesi için böyle bir üstünlüğe sahip olması zorunludur.

Tüm bunların yanı sıra parlamenter hükümet sisteminde yukarıda açıkladığımız üzere yürütmenin yasama karşısında üstün konumda olması temel hak ve hürriyetler ve hukuk devleti ilkesi açısından tehlikeli görülebilir. Diğer bir deyişle yasama ve yürütme organlarında birlik olması temel hak ve hürriyetler açısından tehdit teşkil edebilir.

Öte yandan yaşanan günün gerekleri ve geçmişte yaşanan otorite boşluğu kaynaklı tecrübeler, temel hak ve hürriyetler açısından yürütme kuvvetinin etkin olmasının gereğini bariz bir şekilde ortaya koymaktadır. Bu nedenle temel hak ve hürriyetlerin yürütme organı tarafından kısıtlanması ve/veya engellenmesi şeklindeki tehlikeler için de yargı denetimini etkin hale getirmek en doğru seçim olacaktır.

Sosyal devlet ilkesinin gereği olarak devletin ekonomik ve sosyal hayattaki görevlerinin bir hayli arttığını düşünecek olursak, yürütme kuvvetinin güçlü konumu, ekonomik ve sosyal haklar açısından ve dolayısıyla temel hak ve hürriyetler açısından pozitif etkiye sahip olacaktır⁴⁶.

Açıkladığımız kapsamda ifade edilmelidir ki parlamenter hükümet sisteminde yürütme organı doğrudan doğruya seçimle iş başına gelmemekte genel olarak yasama organı içinden çıkmaktadır. Görüldüğü üzere parlamenter hükümet sisteminde yürütme organının sorumlu kanadını oluşturan kabine, doğrudan halk

⁴⁵YAVUZ, s.11

⁴⁶ARMAĞAN, Servet; 1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu, İstanbul Üni.Yayınları, İstanbul, 1978, s.174

tarafından seçimle işbaşına getirilmediğinden esas itibariyle yasama organı üyelerinden oluşur ve yasama organından kaynaklanır⁴⁷.

1.2.5.Güvenoyu

Diğer taraftan parlamenter hükümet sisteminde yürütme organının başladığı görevi devam ettirebilmesi için yasama organının güvenine ihtiyacı vardır. Yasama organı yürütme organına güven duymadığı takdirde yürütme organının görevine güvensizlik oyu ile son verebilecektir.

Hükümetin kurulduktan sonra görevine başlayabilmesi için yasama organının desteğini alması gerekmektedir. İşte bu destek güvenoyu olarak tanımlanmaktadır. Bu kapsamda güvenoyunun, hükümetin yönetimi sağlayıp sağlayamayacağı konusunda diğer parlamenterlerin güveninin olup olmadığını ölçen bir tür oylama olduğunu söylemek mümkündür.

Bu kapsamda güvenoyuna ilişkin kısa bir değerlendirmeye yer verilmesinde fayda vardır; yasama organı tarafından verilen güvenoyu gündeme iki durumda gelir: birincisi bakanlar kurulunun ilk kurulduğu aşamadaki güvenoyudur. Başbakan, Bakanlar Kurulu'nu yasama organına sunar ve güvenoyu sağlanması için talepte bulunur.

Eğer güvenoyu sağlanamazsa Bakanlar Kurulu yani yürütme göreve başlayamaz. İkinci durum ise Bakanlar Kurulu görevini yerine getirirken istenilen güvenoyudur. Bu istem farklı nedenlerden kaynaklanabilir. Bu nedenlerden bazıları; hükümet beklenen istikrarı sağlayamıyorsa, bu sorunlara bağlı olarak hükümet yıpranıp zayıfladıysa, ülke de belirsizlik ve kaos ortamı hal aldıysa, bu nedenlerle yeni bir seçime ihtiyaç duyuluyorsa ve ülke menfaatlerini ilgilendiren kritik bir süreç yaşıyorsa yasama organından güvenoyu talep edilir.

1.2.5.1.Yürütme Yetkisi

1961 Anayasası yürütme yetkisini parlamenter sistemin yapısına uygun olarak ikili bir yapıya kavuşturmuştur. Anayasanın 6. maddesine göre, yürütme yetkisi cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından kullanılır.

Anılan sistemin yapısına uygun olarak cumhurbaşkanının sorumsuzluğu kabul edilmiş ve 98. maddede cumhurbaşkanının yaptığı bütün işlemlerden dolayı

⁴⁷YAVUZ, s.13

başbakan ve ilgili bakanın sorumlu olması öngörülmüştür. Cumhurbaşkanının siyasi açıdan sorumsuzluğunun tek istisnası vatana ihanet ile suçlanması durumudur. Görüldüğü üzere anayasanın öngördüğü bu sistemde cumhurbaşkanı yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturur.

Yine cumhurbaşkanının görev süresinin hükümetlerle çakışmaması, meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla seçilmesi, bir kimsenin arka arkaya iki defa cumhurbaşkanı seçilememesi hükümleri de hep cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlamak ve bir daha seçilme kaygısıyla politik davranmasını engellemek amacıyla getirilmiş hükümlerdir.

ALKAN 'a göre; "1961 Anayasası'nda cumhurbaşkanlığı makamı konusunda parlamenter sistemin sembolik yetkileriyle donatılmış cumhurbaşkanı profiline daha yakın bir konumlandırma bulunmaktadır⁴⁸."

1961 Anayasası'na göre devlet başkanı sıfatına haiz cumhurbaşkanı, sadece gerekli görülen durumlarda Bakanlar Kurulu'na başkanlık edebilecek, ülke sınırları dışına Türkiye Cumhuriyeti'ni temsil etmek üzere devlet ajanları, temsilciler gönderebilecek ve buna ek olarak Türkiye Cumhuriyeti'ne gelen yabancı devlet temsilcileri kabul edebilecektir. Yine 1961 Anayasası'nda vesayeti sağlama amacı ile getirilen cumhurbaşkanının senatoya 15 üye atayabilme yetkisi, bu anayasanın önemli düzenleme ve yeniliklerinden birini teşkil eder⁴⁹.

1961 Anayasası'na göre yürütmenin diğer kanadı yani sorumlu kanadı başbakan ve Bakanlar Kurulu'dur. Bakanlar Kurulu Türkiye Büyük Millet Meclisi içerisinde çıkar ve meclise karşı sorumludur. 1961 Anayasası'nın 103 vd. maddeleri hükümetin meclisten güvenoyu alması şartını da getirmektedir.

Diğer taraftan başbakan başkanlığındaki bakanlardan oluşan Bakanlar Kurulu uyguladığı ortak politikadan millet meclisine karşı birlikte sorumlu olduğu gibi, her bir bakan da kendi yetkisi içerisindeki işlerden dolayı meclise karşı sorumludur. Anayasa yasama organına, hükümete karşı hem güvenoyu mekanizmasını vermiş, hem de yasama organının Bakanlar Kurulu'nu denetleyebilmesine ilişkin parlamenter usulleri benimsemiştir.

1961 Anayasasına göre; yasama yetkisinin de değerlendirilmesi gerekmektedir; Anayasanın 5. maddesinde yasama yetkisi devredilmez şekilde

⁴⁸ALKAN Haluk, Yarı Başkanlık ve Türkiye'de Sistem Sorunu, Stratejik Düşünce Enstitüsü, Ankara 2015, s.40

⁴⁹ALKAN, s.40

Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiştir. Anayasanın 63. maddesine göre yasama organı Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu olmak üzere iki meclisten oluşmaktadır. Ancak, güvenoyu ve gensoru mekanizması bakımından Millet Meclisi, Cumhuriyet Senatosundan daha güçlüdür. Yani güvenoyu ve gensoru mekanizmaları sadece Millet Meclisi bakımından geçerlidir.

Öte yandan 1961 Anayasası ile getirilen en önemli gelişme, yürütmeye “Kanun Hükmünde Kararname” çıkarma yetkisinin verilmesidir. Böylece yürütme parlamentonun onayı ile geniş bir düzenleme yetkisine sahip olmuş, hükümet ekonomik ve teknik değişimlere hızla ayak uydurabilme imkanına kavuşmuştur. Bu yetki, 1982 Anayasası ile güçlendirilmiştir. Böylece yürütme bir nebze de olsa geniş bir hareket sahasına kavuşmuş olmaktadır⁵⁰.

1.2.5.2.Yargı Yetkisi

1961 Anayasası 7. maddesiyle yargılama yetkisi, bağımsız mahkemelere verilmiştir. Anayasada, yürütme bile bir yetki değil, bir görev olarak nitelendirilirken, yargı yetkisi temel bir yetki olarak belirtilmiştir⁵¹.

Anayasa bir bütün olarak incelendiğinde yargı bakımından kısmi bir bağımsızlık olduğunu söylemek mümkündür; Anayasanın 139. maddesine göre, Yargıtay üyeleri Yüksek Hakimler Kurulu, Danıştay üyeleri de Bakanlar Kurulu ve Danıştay’ın gösterdiği üyeler arasından Anayasa Mahkemesi tarafından seçilmektedir. Yüksek Hakimler Kurulu üyeleri ise Yargıtay Genel Kurulu tarafından kendi üyeleri arasından seçilmektedir.

Bu dönemde cumhurbaşkanına yalnızca iki yüksek mahkeme üyesini atama yetkisi verilmektedir, bunlardan ilki Anayasa’nın 141. maddesinde düzenlenen Askeri Yargıtay üyelerinin Askeri Yargıtay’ın gösterdiği üyeler arasından cumhurbaşkanı tarafından seçilmesidir. İkinci yetki ise 15 asil 15 yedek üyeden oluşan Anayasa Mahkemesi üyelerinin cumhurbaşkanınca belirlenmesidir⁵².

Açıklanmaya çalışıldığı üzere 1961 Anayasası, 1924 Anayasasından farklı olarak kuvvetler birliğinden ve TBMM’nin üstünlüğünden ayrılmıştır. TBMM’nin yetkileri, 1924 Anayasası’nın uygulanmasına bir reaksiyon olarak, Anayasa çerçevesinde tutularak ve hiçbir suretle devredilmemektedir. 1961 Anayasası ile,

⁵⁰SEZGİNER, Murat; Güçlü Yürütme Anlayışı ve Türkiye’de Görünümü, SHFD, C:3, S:1, Konya 1990, s.83

⁵¹GÖZLER; s.66

⁵²ALKAN, s.40

1924 Anayasası'ndan farklı olarak ve o zamana kadar görülmeyen ve seçilmiş meclislerin gücünü sınırlayan denge ve kontrol sistemi getirilmiştir.

Yukarıda izah edildiği gibi açıklanan sistemle, kanunların anayasaya göre yargısal olarak denetiminin sağlanmış, en yüksek idare mahkemesi olarak Danıştay'ın kuvvetlendirilmiş, ikinci bir parlamento organı (senato) oluşturulmuş, üniversite, radyo ve televizyon gibi belli kamu kuruluşlarına özel bir otonomi verilmiştir. Böylece seçilmiş meclislerin gücünün bürokratik elitlerin değerlerini temsil eden yargı ve diğer kurumlar tarafından dengeleneceği düşünülmüştür. Yine 1961 Anayasası siyasi alandan devlet kurumlarını ayıracak şekilde düzenlenmiş, siyasetin üzerinde olan veto gücüyle donanmış bir takım mekanizmalar oluşturulmuştur⁵³.

1.2.6.Yürütme Denetleme

Güvenoyuna kısaca değindikten sonra yasama organının yürütme denetleme yollarına da değinilmesi gerekir; parlamenter hükümet sisteminde yasama organının bir sonraki yılın bütçe planını kabulü, uluslararası anlaşmaların yapılmasını, hükümetin yaptığı işlemlere karşı denetlenmesi için gensoru, genel görüşme, meclis araştırması/soruşturması gibi farklı yetkilerle donatılmıştır⁵⁴.

Anayasanın 98. ve diğer maddelerinde yasama organını oluşturan TBMM'nin yürütme organını denetleyebilme halleri ve bilgi edinme yolları düzenlenmiştir. Yukarıda güvenoyu ile ilgili bölümde de açıkladığımız gibi TBMM yürütme organını denetleme yetkisini kullanabilir. Bu yetki dahilinde; genel görüşme, devlet faaliyetlerini ve milleti ilgilendiren konuların, TBMM Genel Kurulu'nda incelenip görüşülmesidir. Soru, Bakanlar Kurulu, başbakan veya bakanlardan cevabını ya sözlü olarak ya da yazılı olarak bilgi istemekten ibarettir. Meclis araştırması, bir konu hakkındaki gerekli bilgilere ulaşma gayesidir, Meclis soruşturması ise başbakan veya bakanlar hakkında yapılacak soruşturma istemlerinin, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin birleşik toplantısında görüşülüp ve karara bağlanması olarak tanımlanmaktadır.

Tüm bu açıklamalarımızın ardından yasama ile yürütme organı arasındaki ilişkinin Türkiye bakımından değerlendirilmesi gerekir. 1982 Anayasası'nın Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkilerini düzenleyen 87. maddesi uyarınca

⁵³DURGUN, s.253-254

⁵⁴YAVUZ, s.13

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri, yeni kanun çıkarmak, kanunlarda değişiklik yapmak veya bu kanunları kaldırmak, yürütme organını denetlemek, Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek, uluslararası antlaşmaların yapılması için onay vermek, bütçe planı ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşüp onaylamak, merkez bankasının para basmasına onay vermek, olağanüstü hal durumlarında veya devletin menfaati için ani alınması gereken durumlarda savaş ilanına karar vermek, genel af ve özel af ilanına TBMM üye sayısının beşte üç çoğunluğu ile karar almak ve Anayasanın ilgili diğer maddelerinde bulunan görev ve yetkileri kullanmaktır.

Yine Anayasanın 88. maddesine göre kanun teklifi vermeye bakanlar kurulu ve TBMM üyeleri yetkilidir.

1.2.7.Yürütmenin Başı Cumhurbaşkanının Konumu

Anayasa'nın 89. Maddesinde ise cumhurbaşkanının yasama organı üzerindeki yetkisi düzenlenmiştir. Anılan maddeye göre cumhurbaşkanı, on beş gün içinde TBMM'nce kabul görmüş kanunları yayımlar. TBMM'nce kabul görmüş ancak kendisinin kısmen veya tamamen uygun görmediği kanunları TBMM'nce tekrardan görüşülmek üzere gerekçesiyle birlikte aynı süre içerisinde veto eder.

Veto durumunun söz konusu olması halinde, TBMM sadece Cumhurbaşkanınca kabul görülmemiş maddeleri görüşebilir. Kanunda belirtildiği üzere bu duruma bütçe kanunları dahil değildir yani bütçe kanunları cumhurbaşkanınca TBMM'nce tekrardan görüşülmek üzere geri gönderilemez. TBMM veto edilen kanunu aynen değiştirmeden kabul ederse, kanun cumhurbaşkanınca yayımlanır; TBMM, veto edilen kanunda bir değişiklik yapması durumunda cumhurbaşkanı değiştirilen kanunu yine TBMM'ne geri gönderebilir. Kanunda belirtildiği üzere anayasa değişikliklerine ilişkin hükümler saklıdır.

Diğer taraftan daha öncesinde de değindiğimiz üzere parlamenter sistemde Anayasanın 91. Maddesi gereği TBMM kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini Bakanlar Kurulu'na verebilir.

1.3.Türk Anayasalarının Kabul Ettiği Hükümet Sistemleri

Türkiye Cumhuriyeti, Cumhuriyetin ilan edildiği 1923 yılından bugüne kadar 4 farklı anayasa ile yönetilmiştir. Bunlar; 1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasası'dır.

Aşağıda ilgili başlıklar altında inceleyeceğimiz üzere bu anayasalar birbirinden çok farklı sistemler öngörmektedir.

ŞAHİN'e göre; "Modern siyasi kurumlar ve siyasetin ilkeleri bürokratlar tarafından yapılan yorumlarla anlamlı hale getirilmiştir. Bu bağlamda bürokratlar tarafından yapılan yorumların temel gayesinde, bürokratların bağlı buldukları toplumun modernleşmesini vaat etmeleri ve bu sayede buldukları yeri meşrulaştırma amaçlarıdır. Sonuç olarak tek partili dönemin akabinde darbe ile oluşturulan 1961 ve 1982 Anayasalarında vesayet etkisi görülmektedir⁵⁵."

Başkanlık sisteminde yürütmede tek başlılığın olması Türk yönetim tarihi açısından sıklıkla başvurulan bir yol olarak ortaya çıkmaktadır. Bu noktada, devlet yönetiminin de monarşinin benimsenmesi, başta Osmanlı İmparatorluğu'nda olmak üzere etkin bir şekilde uygulanmış ve etkin uygulandığı dönemlerde sonuç alınmıştır. Buna ek olarak tek başlılık ve tek lidere bağlılık tamamen sistemin denetimsiz olması sonucunu doğurmamakta, denetim sistemlerinin kurulması ile keyfiyetin önüne geçilebilmektedir⁵⁶.

Bu başlık altında, kısaca 1876 Anayasası'ndan başlayarak ve Türkiye Cumhuriyeti tarihi boyunca kabul edilen anayasalar çerçevesinde Türk hükümet sistemi değerlendirilecektir.

1.3.1. 1876 Anayasasının Kabul Ettiği Hükümet Sistemi

Kanun-i Esasi 12 bölüm ve 112 maddeden müteşekkildir. İlk bölümün ismi "Memalik-i Devlet-i Osmaniye" olmuştur. Bu bölümün içeriğinde padişahın hak ve yetkileri tanımlanmıştır. İkinci bölümün ismi ise "Tebaa-i Devlet-i Osmaniye'nin Hukuk-i Umumiyesi'dir." Bu bölümde Osmanlı Devleti'nde yaşayan tebaanın siyasi hak ve ödevlerine yer verilmiştir. Kanun-i Esasi'nin üçüncü bölümü Meclis-i Vükela'ya yani hükümete ayrılmıştır. Meclis-i Vükela üye ve organlarının atanması ve bazı özlük hakları bu bölümde anlatılmıştır.

Osmanlı Devleti'nin ilk anayasasının dördüncü bölümünde memurların özlük haklarına yer verilmiştir. Bu bölümün "Memurîn" başlığıyla isimlendirilmiştir. Yasama 5. bölümde kendine yer bulmuştur. Heyet-i Ayan ve Heyet-i Mebusan'dan oluşan Meclis-i Umumi'nin çalışma sistemi, üyelerinin seçimi, yetki ve faaliyet alanı

⁵⁵ŞAHİN, s.119

⁵⁶GÜZEL, s.476

bu bölümde belirlenmiştir. Altıncı ve yedinci bölümlerde meclisin yasama faaliyetini kapsamaktadır. Ayan ve Mebusan Meclisinin kuruluş şekli sırasıyla altıncı ve yedinci bölümlerin konusudur. Sekizinci bölüm yargı teşkilatına ayrılmıştır. Mahkemelerin işleyişi, hakimlerin bazı özlük hakları ve ödevleri bu bölüme yer almaktadır.

Dokuzuncu bölümde Divan-ı Âli olarak isimlendirilen, üst mahkeme vazifesi gören Yüce Divan'ın kuruluşu ve yetkileri belirlenmiştir. Onuncu bölüm maliyeye ayrılmış, bütçe görüşmelerinin ne şekilde olacağı anlatılmış, maliyenin denetimiyle görevli Sayıştay bu bölümde kurulmuştur. On birinci bölüm "Vilâyât" başlığıyla yayımlanmıştır. Belediye işleri için belediye meclisi, vilayetler, sancak ve kazalarda idare meclisi ve vilayet merkezlerinde yılda bir defa toplanacak olan umumi meclislerin seçimi bu bölümün konusudur. Son bölümde ise "İdare-i Örfiyye" hususları işlenmiştir. Padişaha gerek gördüğü takdirde bir kimseyi sürgün etme yetkisi veren 113. Madde bu bölüm içerisinde yer almaktadır.

Kanun-i Esasi'nin yasama bölümündeki maddelerinden üçü seçilecek Meclis-i Umumi'nin yapısına ve işleyişine ayrılmıştır. 119 maddelik Kanun-i Esasi'nin neredeyse kırk maddesi meclis yapısına dair hükümler içermektedir.

Parlamente sistemi içerisinde değerlendirdiğimiz meclisin ismine genel olarak Meclis-i Umumi denmiş, Meclis-i Umumi kendi içerisinde Meclis-i Mebusan ve Meclis-i Âyan olmak üzere iki kanatlı bir yapıya büründürülmüştür (madde 42). Anayasada her iki meclisin de Kasım ayının başında padişahın buyruğuyla toplanması kararlaştırılmıştır. Meclislerin kapanmasının da yine padişahın iradesiyle Mart ayının başında olması uygun görülmüştür. Meclislerden birinin toplantı halinde olmadığı durumlarda diğer meclisin de toplantı yapamaması öngörülmüştür (madde 43). Padişaha, devletçe zorunlu görülen hallerde Meclis-i Umumi'yi zamanından önce açma, kapama ve çalışma süresini uzatma yetkisi verilmiştir (madde 44).

Meclis-i Umumi'nin açılış töreni, padişah yahut görevlendirdiği sadrazamın katılımıyla, Heyet-i Vükela üyeleriyle bütün Meclis-i Umumi üyelerinin hazır bulunmasıyla gerçekleştirilecektir. Daha sonra iç işleri ve dış işlerinde alınması gereken tedbirler ile yasama yılında dikkat edilmesi gereken hususlara dair padişah nutku Meclis-i Umumi'ye okunacaktır (madde 45). Meclis-i Umumi üyeliğine seçilen yahut atanan kişiler, meclisin açıldığı gün sadrazamın huzurunda, o gün hazır bulunmayan kişiler ise üyesi oldukları meclisin toplandıkları gün meclis başkanı

huzurunda padişahın şahsına ve vatana bağlı olacaklarına, Kanun-i Esasi hükümlerine ve kendilerine verilen vazifelere aykırı hareket etmeyeceklerine dair yemin edeceklerdir. (madde 46).

Kanun-i Esasi hükümleri uyarınca Meclis-i Umumi üyeleri oy kullanma ve görüş açıklama hususlarında bağımsızdır, verdiği oy yahut belirttiği görüş sebebiyle suçlanamazlar. Yalnızca meclis içtüzüğüne aykırı tutum ve davranışlarda buldukları takdirde içtüzük hükümlerine göre işlem yapılacaktır (madde 47).

Kanun-i Esasi'nin 48. maddesi meclis üyelerinin vatan hainliği yahut Kanun-i Esasi'yi tahrif etme, ortadan kaldırmaya çalışma, kaldırma gibi eylemlerinde hangi yolun izleneceğini açıklamıştır. Her üye oyunu bizzat kullanır ve her üyenin görüşülmekte olan gündem maddesiyle alakalı çekimser oy kullanabilme hakkı mahfuzdur (madde 49). Üyeler hem Meclis-i Âyan'a hem de Meclis-i Mebusan'a üye olamazlar. Her iki meclis için de toplantı yeter sayısı, toplam üye sayısının yarısından bir fazlasıdır. Kişiler iç hukuk silsilesini tam olarak takip ettikleri müddetçe her iki meclisten birine dilekçe verebilirler (madde 50- 52).

İngiltere'deki Lordlar Kamarası'nı model alan iki meclisli bu sistemde Kanun-i Esasi hükümleri uyarınca Meclis-i Âyan'ın üye tamsayısı, Meclis-i Mebusan'ın üye tamsayısının 1/3'ünü geçmemek kaydıyla padişah tarafından belirlenecektir (madde 60). Meclis-i Âyan üyesi olabilmek için en az kırk yaşını doldurmuş olmak gerekmektedir. Bu meclise üye olabilmenin diğer şartları, iş ve eylemleriyle halkın güven ve itimadını kazanmak, devlet işlerinde hizmetleriyle takdir edilmek, tanınmış ve toplum içerisinde önde gelen bir kimse olmaktır (madde 61). Meclis-i Âyan üyeliği ömür boyu devam edecektir. Ancak kişi kendi rızasıyla başka bir memuriyet alanında görev alırsa Meclis-i Âyan üyeliği düşer (madde 62). Kanun-i Esasi'nin 63. maddesi Meclis-i Âyan üyelerinin maaşlarının düzenlenmesine ayrılmıştır.

Meclis-i Mebusan'ın üye sayısı, Osmanlı vatandaşlarından her elli bin erkek için bir kişi olarak hesaplanır (madde 65). Meclis-i Mebusan üye seçimleri gizli oylama usulüyle yapılır ve seçim özel kanunla belirtilecektir (madde 66). Heyet-i Vükela'dan seçilen üyeler dışında kimse hem Meclis-i Mebusan üyesi hem de devlet memuru olamaz (madde 67).

Kanun-i Esasi'ye göre Meclis-i Mebusan'a üye seçilemeyecek kişilerin özellikleri; Osmanlı vatandaşı olmamak, Türkçe bilmemek, 30 yaşını doldurmamış olmak, yabancı bir devlete hizmet etmek, seçim esnasında başka bir kimsenin hizmetkârı olmak, iflas ile mahkum olup iade-i itibar kazanmamış olmak, kötü bir şöhrete sahip olmak, kısıtlılığına karar verilmiş olmak, medeni haklarını yitirmiş olmak ve yabancı devlet vatandaşlığına mensup olduğu iddiasında bulunmaktır (madde 68). Mebusan Meclisi seçimleri dört yılda bir yapılacaktır. Üyelerinin görev süresi dört yıldır, yeniden seçilebilirler (madde 69). Genel seçimlere, yasama yılının başladığı kasım ayından en az dört ay önce başlanmalıdır (madde 70). Her üye ayrıca kendi seçim çevresinin vekili değil, Osmanlı ülkesinin vekilidir (madde 71). Seçmenler, kendi vilayetlerinin halkından vekil seçerler (madde 72).

Yasama organının yetkileri padişah lehine sınırlandırılmıştır. Gerçi yasa teklif etme yetkisi Bakanlar Kurulu, Heyet-i Ayan ve Heyeti Mebusan'a aittir (madde 53). Fakat, yapılan teklifin görüşülmesi padişahın iznine tabidir. Nitekim bu konudaki irade-i seniyye çıktıktan sonra yasa metnini “Şurayı Devlet” hazırlar. Önce Heyet-i Mebusan'da , daha sonra Heyet-i Ayan'da görüşülerek kabul edilen metin, onay için padişaha sunulur ve padişahın onayından sonra yürürlüğe girer. Padişahın onaylamadığı hiçbir metin yasalaşamaz (madde 54). Öyleyse, padişahın mutlak bir veto yetkisi vardır⁵⁷.

Öte yandan, Heyet-i Ayan'ın yasa metni üzerindeki görüşme yetkileri sınırlıdır. Heyet-i Ayan, kanun metninin “umur-u diniye'ye, padişahın hukukuna, hürriyetlere, Kanuni Esasi hükümlerine, devletin bütünlüğüne, memleketin iç güvenliğine, vatanın savunması ve korunmasına ve genel ahlaka aykırı olup olmadığını inceleyecektir. Bu konuları ihlal eden metni reddedecek veya değişiklik için tekrar Heyet-i Mebusan'a geri gönderecektir. Böylece yasaların anayasaya uygunluğunun siyasal yoldan denetimi ilk olarak Anayasa Hukukumuzda girmiş olmaktadır⁵⁸.

Görüldüğü gibi, yasayı görüşmek için bile yasama organının padişahın iznine muhtaç olması ve metnin yasalaşması için padişahın onayının şart olması, yürütmenin başı olan padişahın yasama organını kendi görüşü doğrultusunda yasa koymaya rahatça zorlayabilmektedir. Buna karşılık yasama organının yürütmeyi

⁵⁷ DEMİR, s.322-323

⁵⁸ DEMİR, s.322-323

(hükümeti) siyasal anlamda denetlemesine olanak sağlayan bir kurala anayasada yer verilmemiştir. Hükümetin (Bakanlar Kurulunun) kurulması ve son bulması, anayasada padişaha verilen yetkiler arasındadır. Ancak, Heyet-i Mebusan kendi üyelerinden “bir veya bir kaçının” teklifi üzerine ve sadece yetkisi içinde bulunan konulardan biri ile ilgili olarak, Bakanlar Kurulu üyelerinden biri hakkında üçte iki çoğunlukla Divan-ı Âli’ye sevk olunur (madde 31). Tek denetim yolu da , bu suretle ve ancak padişahın onayı ile gerçekleşebilmektedir⁵⁹.

Kanun-i Esasi oluşturulurken halkı temsilen anayasa çalışmaları yürüten bir komisyon yahut bir kurucu meclis meydana getirilmemiştir. Kanun-i Esasi, padişahın tek taraflı iradesiyle vücut bulmuştur. Bu sebeple bir "ferman anayasa" olma özelliği göstermektedir. Bununla birlikte Kanun-i Esasi demokratik değil monokratik bir anayasadır. Kanun-i Esasi'nin değiştirilmesi, 116. maddede yer alan hükümler uyarınca zordur. Bundan hareketle Kanun-i Esasi bir katı anayasa örneğidir. Yine de Kanun-i Esasi yalnızca padişahın keyfiyeti neticesinde ortaya çıkmış değildir. Daha önce de belirtildiği üzere, aydınların ve bürokratların ısrarı, yabancı devletlerin baskısı ve aydın kesimin muhalefeti milliyetçi ayaklanmalarla birleşince bir anayasa yapma zarureti meydana gelmiştir. Padişahın iradesi bu zaruretin sonucudur.

Kanun-i Esasi gerçek bir meşruti yönetim tesis etmemektedir. Padişahın sınırsız yetkisi yasama, yürütme ve yargı erklerinde de kendini göstermektedir. Meclis-i Umumi'yi toplantıya çağırma, yeniden seçim yapılması şartıyla meclisi feshetme, tatile gönderme, padişahın yetkisindedir. Bunun yanı sıra bir hükümet üyesinin yargılanabilmesi için yine padişahın onayı gerekmektedir. Hükümet ile meclis arasında meydana gelebilecek uyuşmazlıkların çözümü için adres olarak yine padişah gösterilmiştir. Padişah dilerse hükümette değişikliğe gidebilecek dilerse meclisi feshedebilecektir. 43. maddeyle meclisin açılıp kapanması dahi padişah buyruğuna bağlanmıştır. 44. madde uyarınca padişah gerekli gördüğü takdirde meclisi zamanından önce açıp kapayabilecektir. Yine meclis üyeleri göreve başlamak için padişaha sadakat yemini etmekle mükelleftir.

Anayasada yer alan yargıçların azledilemeyeceklerine (madde 81), mahkemelerin bağımsızlığına (madde 87), yargılamanın (aleniliğine) açıklığına (madde 82), hak arama özgürlüğüne (madde 83) ve kanuni hakim güvencesine (madde 85) ilişkin kurallar ile yargı bağımsızlığının sağlanmak istediği

⁵⁹ DEMİR, s.323

anlaşılmaktadır. Böylece 1876 Anayasası'nda ileri düzeyde dikkat çekici maddelerin “yargı bağımsızlığı” ilgili olduğu anlaşılıyor. Çünkü yargının işleyişiyle ilgili padişah artık yetki sahibi değildir. Yargı, padişahın egemenlik yetki alanından çıkmıştır⁶⁰.

Bununla birlikte, devletin teokratik yapısına uygun olarak yargı gücünün şeriye ve nizamiye mahkemeleri adı altında iki ayrı organ tarafından temsil edileceği de kurala bağlanmıştır (madde 87). Şeriye mahkemeleri miras, velayet ve aile hukuku ile ilgili uyuşmazlıkların şeriata göre hükme bağladığı yerdir. Nizamiye mahkemeleri ise, ceza davaları ile yeni yapılan yasalar gereğince çıkan uyuşmazlıkların çözüme bağlandığı yerdir. Bu iki organa, “Divan-ı Âli” adı altında bir yüksek mahkeme daha eklenmektedir⁶¹.

Divan-ı Âli'nin, Bakanlar Kurulu üyelerini, Yargıtay başkan ve üyelerini ve nihayet padişah aleyhine suç işleyenleri yargılamak üzere kurulduğu anlaşılmaktadır. Fakat Divan-ı Âli'de yapılan yargılamalar, görevle ilgili suçlardan ötürü yapılan yargılamalardır. Bu anlamda Bakanlar Kurulu üyelerinin görevle ilgisi bulunmayan suçlardan ötürü genel mahkemeler (şeriye ve nizamiye) yetkilidir⁶².

1.3.2. İkinci Meşrutiyet ve 1909 Anayasası

23 Aralık 1876 yılında kabul edilen Anayasa ile faaliyete geçen “Meclis-i Umuminin” 1 yıl 1 ay sonra 13 Şubat 1878 tarihinde belirsiz bir süre için feshedilmesiyle resmen başlayan despotluk (istibdat rejimine) rejimine karşı, gerek ülke içinde gerek ülke dışında gelişmeye başlayan ve gittikçe güçlenen muhalefet, padişahı 30 yıl süren istibdat döneminden sonra “Kanuni Esasi”yi yeniden yürürlüğe koymak zorunda bırakmıştı. Özellikle İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin bu alanda giriştiği faaliyetlerin sonucu, 24 Temmuz 1908'de İkinci Meşrutiyet ilan edildiği zaman, 1876 Anayasası hukuken yürürlükte idi, fakat fiilen değildi. Bir başka anlatımla, 1876 Anayasası yürürlükte olmakla birlikte uygulanmıyordu. II. Abdülhamit Meşrutiyet rejiminin yeniden başladığını bildiren “İlan-ı Hürriyet” iradesinden sonra, “Kanun-i Esasi”nin yeniden yürürlüğe konulması hakkında bir “Hattı Hümayun” yayınlamış, bu fermanda, meclisi her yıl düzenli toplantıya çağıracağını ilan etmişti. Bunun üzerine yapılan seçimleri, siyasal partiye dönüşen

⁶⁰ DEMİR, s.323-324

⁶¹ DEMİR, s.324

⁶² DEMİR, s.324

İttihat ve Terakki Fırkası büyük bir çoğunlukla kazanmış ve “Meclis-i Umumi” yeniden açılmıştı. Bundan sonra gelişen olaylar “31 Mart Vak’ası”na kadar dayanmış, İttihat ve Terakki Cemiyeti mensupları önce padişahı değiştirerek V.Mehmet Reşad’ı tahta geçirmişler, sonra da meşrutiyet rejimini güvence altına almak ve hükümet karşısında meclisin durumunu güçlendirmek için Ağustos 1909 yılında Anayasada 21 maddenin değiştiği ve 3 yeni maddenin eklendiği geniş ve önemli değişikliklere gitmişlerdi⁶³.

1908 seçimlerinden sonra oluşan Heyet-i Mebusan zaten var olan Heyet-i Ayan ile birlikte “Meclis-i Umumi”yi oluşturmuştur. Ancak “Meclis-i Umumi”nin bir kurucu meclis (danışma meclisi) niteliğinde olmadığı, bu nedenle yeni bir anayasa hazırlayıp yürürlüğe koyamayacağı, sadece 1876 Anayasasını değiştirebileceği oy birliği ile kabul edilmiştir. Bununla birlikte yapılan değişiklikler sonucu, yargı hariç, anayasanın hemen bütün ilkeleri değiştirilmiştir⁶⁴.

1909 Anayasası ulus ile hükümdar arasında yapılmış “iki taraflı bir yetki sözleşmesinin” (akdin, misakın) sonucu ortaya çıkmıştır. Çünkü, padişah artık tahta çıkarken Meclis-i Umumi önünde “Kanuni Esası” hükümlerine riayet edeceğine ve vatan ve millete sadakat göstereceğine dair yemin edecektir” (madde 3’e eklenen son fıkra). Bunun anlamı, padişahın egemenlik hakkını artık kendi keyif ve arzusuna göre kullanma imkanından yoksun kalmasıdır. Her ne kadar padişahın kişiliğinin yine kutsal ve sorunsuz sayılmış ise de (madde 5), padişahın anayasa ile kendisine tanınan yetkileri bile artık istediği gibi kullanmak olanağı bulunmamaktadır. Gerçi, egemenlik yine saltanat makamında kalmaktadır; fakat, egemenliğin kullanılmasına artık ulusun da ortak olması sağlanmaktadır⁶⁵.

1909 Anayasası aynı zamanda kişi hak ve özgürlüklerini de zamanına göre garanti altına almaktadır. Gerçekten 1876 Anayasası’nda yer alan kişi hak ve özgürlüklerini ölü birer madde haline getiren 113.madde kaldırılmıştır. Bundan böyle padişah, varlığından hoşlanmadığı veya tehlikeli gördüğü kişileri, basit bir soruşturma sonucu sürgüne gönderemeyecektir. Ayrıca kişi özgürlüğü de güvence altına alınmak istenmiş, hiç kimsenin “şeriat” ve “kanunun” gösterdiği sebep ve suret dışında tutuklanamayacağı ve cezalandırılmayacağı kurala bağlanmıştır (madde 10).

⁶³ DEMİR, s.324-325

⁶⁴ DEMİR, s.324-325

⁶⁵ DEMİR, s.324-325

Bundan başka basın özgür olduğu, basın yoluyla yayınlanacak düşüncelerin önceden “teftiş ve muayene” (sansür) edilemeyeceği belirtilmiştir (madde 12). 1876 Anayasası’nda bulunmayan haberleşmenin gizliliği ve toplanma özgürlüğü ile ilgili kurallara ilk olarak yer verilmektedir. Buna göre, postaya verilen evrak ve mektuplar mahkeme kararı olmadıkça açılmayacak (madde 119), belirlenen sınırlar içinde toplanma ve dernek kurma hakkı serbestçe kullanılabilir (madde 120)⁶⁶.

1909 Anayasası’nda imparatorluğun dini temellere dayalı yapısında bir değişiklik gözlenmemektedir. Devletin resmi bir dini olması (madde 11), padişahın “şer’i şerif” hükümlerine riayet zorunluluğunda bulunması (madde 3) ve padişaha şeriat hükümlerini koruma görevlerinin verilmesi (madde 7), devletin teokratik yapısının somut belirtileri sayılmaktadır⁶⁷.

1.3.3.1921 Anayasasının Kabul Ettiği Hükümet Sistemi

Osmanlı İmparatorluğunun yıkılmasının akabinde 1876 Anayasası olan Kanun-i Esasi yürürlükten kalkmış ve Anayasa boşluğu doğmuştur. Bu boşluğun doldurulması gayesi ile Atatürk’ün telkini ile dönemin Bakanlar Kurulu tarafından, bir anayasa taslağı hazırlanmış ve Türkiye Büyük Millet Meclisinde taslağa son hali verilerek kabul edilmiştir. Bu anayasa ile birlikte, Anayasaya bağlı ve milli egemenliği temel alan Türkiye Devleti kurulmuştur. Bu anayasa, 21.01.1921 tarihli olup, Teşkilat-ı Esasiye Kanunudur.

1921 Anayasasının, Türkiye siyasi tarihindeki diğer anayasalardan temel farkı, 1921 Anayasasının nitelikli çoğunluk ile belirlenmemesidir. Bu bağlamda 21.01.1921 tarihli olup, Teşkilat-ı Esasiye Kanunu olarak adlandırılan 1921 Anayasası, TBMM’de kanunların kabulüne ilişkin usul ile kabul edilmiştir. Buna ek olarak yine 1921 Anayasası’nda değişikliğe ilişkin zorlayıcı bir madde de yer almamaktadır. Anayasalarda yer alan devletin temel organları ve görevleri ile temel insan hakları, 1921 Anayasası’nda sadece devletin temel organları olarak karşılık bulmuş ve sadece 24 maddeden oluşması nedeniyle çerçeve anayasa niteliği taşımıştır⁶⁸.

1921 Anayasası döneminde özellikle, Osmanlı hükümetlerinin istikrarsızlıkları, birbiri ardına düşürülmesi ve ülkenin parlamenter vahim durumunu

⁶⁶ DEMİR, s.326

⁶⁷ DEMİR, s.326

⁶⁸ KARATEPE, s.225

hazırlamadaki etkileri nedeniyle, başbakan ya da ne ad altında olursa olsun kişisel iktidara ve kabineye sıcak bakılmamış ve meclis hükümeti sistemi benimsenmiştir.

Tek meclisli parlamenter sistem içinde meclis hükümetini öngören 1921 Anayasasının 2. Maddesinde “ İcra kudreti ve teşri salahiyeti milletin yegâne ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder.” ve 3. maddesinde “Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükümeti “Büyük Millet Meclisi Hükümeti” unvanını taşır.”düzenlemesine yer verilmiş ve meclis hükümeti sistemi vurgulanmıştır.

Meclis hükümeti sisteminin temel unsuru gereği, hükümette devlet başkanı sıfatı veya başbakan sıfatları yer almamaktadır. Meclis hükümeti sistemini benimseyen 1921 Anayasası’nda devletin en yetkin temsilcisi meclis başkanıdır. Meclis başkanı yasama organının başı olmasının yanında, yasama organı tarafında seçilen ve yürütme organının temsil eden icra vekilleri heyetinin de başında bulunmaktadır. Yasama organı icra vekillerini kolaylıkla değiştirebilmektedir. Meclis hükümeti sistemi özellikle kriz ve geçiş dönemlerinde ve devlet adına hızlı karar alınması icap eden dönemlerde başvurulması muhtemel bir hükümet sistemi modelidir⁶⁹.

Meclis hükümeti sisteminin benimsendiği 1921 Anayasası’nda, TBMM, yargı yetkisini de kullanabilmektedir. Bu dönemde yargı erki meclis üyelerinin görev aldığı İstiklal Mahkemeleri eliyle sağlanmıştır. İstiklal Mahkemeleri’nde özellikle siyasal nitelikli davalar görülmüştür. Dolayısıyla meclis hükümeti sistemi tam anlamda kuvvetler birliğinin uygulandığı bir hükümet sistemi niteliğindedir⁷⁰.

Yürütme organını oluşturan Bakanlar Kurulu (Vekiller Heyeti), önceleri Büyük Millet Meclisi’nin salt çoğunluğu ile meclis içinden seçeceği milletvekillerinden meydana geliyordu. Sonraları, Büyük Millet Meclisi Başkanının meclis üyeleri arasından göstereceği adaylar arasından seçilmesi yöntemine geçildi. Daha sonra bu yöntemden de vazgeçilerek, gizli oy ve salt çoğunlukla meclis üyeleri arasından seçilmesi kabul edildi⁷¹. Cumhuriyet, “resmileştiren” yasayla yapılan değişiklik, bir cumhurbaşkanlığı makamı kurmuştu. Yeni düzenlemeye göre, cumhurbaşkanı meclis tarafından üyeleri arasından dört yıl için seçilmektedir.

⁶⁹KARATEPE, s. 224

⁷⁰KARATEPE, s.225

⁷¹DEMİR, s.331

Başbakan ise meclis üyeleri arasında cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir. Başbakan, tarafından oluşturulan Bakanlar Kurulu, cumhurbaşkanı tarafından meclisin onayına sunulur. Meclisçe onaylanmayan, onun güvenoyunu alamayan Bakanlar Kurulu düşer. Yapılan son değişiklikle de “meclis hükümeti” sisteminden parlamenter sisteme doğru bir gidiş olduğu söylenebilir⁷².

Diğer taraftan 1921 Anayasası'nın yasama ve yürütme yetkilerini TBMM altında topladığını söylemek mümkündür. Nitekim Anayasanın 7. maddesinde “Ahkâmı şer’iyenin tenfizi, umum kavaninin vaz’ı, tadili, feshi, ve muahede ve sulh akdi ve vatan müdafaası ilânı gibi hukuku esasiye Büyük Millet Meclisine aittir. Kavanin ve nizamât tanziminde muamelatı nasa erfak ve ihtiyacatı zamanaevfak ahkam-ı fıkhiye ve hukukiye ile adap ve muamelat esas ittihaz kılınır. Heyeti Vekilinin vazife ve mesuliyeti kanunu mahsus ile tayin edilir.” düzenlemesine yer verilmiş ve meclisin yasa yapma yetkisi düzenlenmiştir.

Diğer yandan meclis her zaman bakanları değiştirebilecek buna karşın bakanlar kurulunun meclise karşı kullanabileceği fesih yetkisi olmayacaktır.

1921 Anayasası'na 29 Ekim 1923'te "Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Tavzihen Değiştirilmesine Dair Kanun" ile bazı maddelerin eklenmesi, 1921 Anayasasının önceki döneme kadar kabul ettiği meclis hükümeti sistemi de parlamenter sistem olarak değiştirilmiştir.

Söz konusu kanunun 1. maddesinde, "Türkiye Devletinin Şekl-i Hükümeti, Cumhuriyettir." hükmüne yer verilmiş, 10. maddesinde cumhurbaşkanının seçimi usulü belirtilmiştir. Kanunun 12. maddesinde ise hükümetin kuruluş şeklini düzenleyen hükme göre başbakan'ın, cumhurbaşkanı tarafından ve meclis üyeleri arasından seçileceği düzenlenmiştir.

1921 Anayasası'nda yapılan bu değişiklikler ile Anayasanın daha önce kabul ettiği meclis hükümeti sisteminin bir gereği olan bakanların TBMM tarafından seçilmesi yöntemi sona erdirilmiş, hükümet oluşturulurken parlamenter sistemde olduğu gibi, cumhurbaşkanınca görev verilen başbakanın bakanları seçmesi usulü kabul edilmiştir.

⁷² DEMİR, s.331

1.3.4.1924 Anayasasının Kabul Ettiği Hükümet Sistemi

1924 Anayasasına ilişkin ayrıntılı bilgilere yer verilmeden önce 1921 Anayasasının değiştirilmesi sebeplerini ve anayasanın kabul edildiği dönemdeki tarihi süreci kısaca özetlemekte fayda vardır.

TBMM'nin 1921 tarihli, gelişmelerin gerisinde kalmış ve önemli eksiklikleri barındıran ilk anayasası sadece 3 yıl yürürlükte kalabilmiş, meclis tarafından bütünüyle yeni bir anayasa hazırlıklarına girişilmiştir. Cumhuriyet döneminin anayasası, 20 Nisan 1924'de TBMM'de büyük bir çoğunlukla kabul edilmiş, bu yeni anayasa Cumhuriyet rejimi içinde güçler birliği esasına dayandırılmıştır.

1924 Anayasası, 1921 Anayasası'na egemen olan "erkler birliği" ilkesini ve "meclis hükümeti" sistemini yeniden benimseyen ve devam ettiren bir anayasadır. Çünkü, meclis hükümeti sistemi her şeyden önce ulusal bağımsızlık savaşı boyunca uygulanmış ve başarı kazanmış bir sistemdir. Güçler birliği ilkesi uyarınca, özellikle yasama ve yürütme güçlerini bünyelerinde toplayan meclis hükümeti sistemi, Yeni Türk Devletini ve Cumhuriyeti kuran sistemdir. Bu nedenle erkler birliği ilkesinden ve meclis hükümeti sisteminden ayrılması düşünülemezdi⁷³.

1924 Anayasası'nı anlayabilmek ve açıklayabilmek için anayasanın kabul edildiği dönemdeki tarihi süreci bilmek gerekir; ülkemizde 1923'le başlayan ve 1960 askeri darbesiyle sona eren dönemde meclis, teslimiyetçi nitelikte bir meclistir fakat tamamen etkisiz bir parlamento değildir. Eş deyişle bu dönemde parlamento bilinçsiz ve kararsız olarak yürütme iradesine destek sağlamamıştır. Tam tersine parlamento bu dönemde sisteme meşrulaştırıcı ve siyasal seçkin sağlayıcı görev görmüştür. 1950 ve 1960 yılları arasında ise parlamentonun konumu önceye oranla değişiklikler göstermiş, siyasal yaşam çok partili parlamento eğilimine girmiştir⁷⁴.

1924 Anayasası'nda 1928, 1934 ve 1937 yıllarında yapılan değişikliklerle başka bazı temel ilkeler de getirilmiştir. 10.04.1928 değişiklikle devlete laik bir karakter verilmiş, 5.11.1934 tarihli değişiklikle, kadınlara seçme ve seçilme hakkı tam olarak tanınmış ve 05.02.1937 tarihli değişiklikle devletin nitelikleri "cumhuriyetçi, milliyetçi, halkçı, devletçi, laik ve inkılapçı" şeklinde belirlenmiştir.

⁷³ DEMİR, s.332

⁷⁴ DURGUN, Şenol; Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Parlamenter Yapılar ve Parlamenterlerin Temsil Gücü, Nobel Yayıncılık, Ankara 1999, s.252-253

1924 Anayasasına ilişkin tarihi süreç açıklandıktan sonra bu Anayasa incelendiğinde, 1921 Anayasasından gelen meclisin üstünlüğü ilkesini devam ettirdiği, bunun yanı sıra, parlamenter sisteme uygun hükümleri de barındırdığı görülmektedir.

Egemenliğin kayıtsız şartsız ulusa ait olduğu ve sadece ulus adına Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kullanılacağı anayasada kurala bağlanmıştır (madde 4). Bunun gibi, yasama ve yürütme güçlerinin mecliste toplandığı ve ancak onun tarafından bu yetkilerin kullanılabilceğini ifade edilmektedir (madde 5). Böylece, güçleri ayrılması söz konusu değildi. Yasama ve yürütme yetkileri meclise aittir ve onun tarafından kullanılacaktır. Fakat, meclisin en ince ayrıntılarına kadar bu yetkiyi kullanması olanaksız olduğundan, yürütme yetkisini kendi içinden seçeceği bir cumhurbaşkanı ve onun atayacağı Bakanlar Kurulu aracılığıyla kullanacaktır (madde 7). Yürütme organı yoktur; fakat yürütme gücü vardır ve bu güç Büyük Millet Meclisi'ne aittir⁷⁵.

Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu, bu yürütme gücünü kullanan “araç”tan başka bir şey değildir. Bu demektir ki, meclis hükümeti sisteminde, “hükümet” olan aslında meclisin kendisidir. Kaynağını J.J.Rousseau'da bulan ve meclisi tek üstün organ (güç) kabul eden bu sistemde, cumhurbaşkanına meclisi feshetme hakkı tanınmanın da bir anlamı yoktur.

Diğer taraftan 1924 Anayasası'nda hükümetin kuruluşuna ilişkin yarattığı modelle ilgili olarak parlamenter sisteme uygun bir model benimsenmiştir. Anayasanın 31.maddesine göre; cumhurbaşkanı bir seçim devresi için meclis tarafından kendi üyeleri arasından seçilir. Başbakan da, cumhurbaşkanınca meclis üyeleri arasından atanır. Diğer bakanlar başbakan tarafından, meclis üyeleri arasından seçilir ve cumhurbaşkanınca onay verildikten sonra meclise sunulur.

Aynı şekilde 1924 Anayasasının 44. maddesinde “Hükümet, tutacağı yolu ve siyasi görüşünü en geç bir hafta içinde meclise bildirir ve ondan güven ister.” düzenlemesine yer verilmiştir. Bu düzenleme ile parlamenter yapıya uygun olarak hükümetin görevde kalabilmesi için yasama organının güvenine dayanması şartı getirilmiş ve hükümetin güvenoyu almak üzere meclise sunulması öngörülmüştür.

⁷⁵ DEMİR, s.332

Öte yandan bu dönemde uygulanan hükümet sistemini parlamenter sisteme yaklaştıran bir diğer hüküm anayasanın 39. maddesidir. Buna göre; “cumhurbaşkanının çıkaracağı bütün kararlar başbakan ile birlikte ilgili bakan tarafından imzalanır.” Karşı imza kuralı denilen ve cumhurbaşkanının sorumsuzluğunu temin eden bu kural parlamenter sistemin temel sayılan bir özelliğidir⁷⁶.

Her ne kadar yargı gücünün millet adına bağımsız mahkemeler tarafından kullanılacağı hüküm altına alınmış ise de (madde 8); meclisin görev ve yetkileri arasında sadece yasaları kabul etmek, değiştirmek ve kaldırmak değil, aynı zamanda “yorumlamak” da bulunmaktadır⁷⁷.

Ayrıca, meclis araştırma komisyonlarının karar ve işlemleri, belirli hallerde sınırlı da olsa, meclise tanınan yargısal yetkiler arasındadır (madde 41 ve 50). Günümüz devletlerinde bağımsız mahkemelere ait olan bu yetkilerin de Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne verilmesi, meclisi tek egemen ve üstün organ kabul eden meclis hükümeti sisteminin bir sonucudur⁷⁸.

Yine 1924 Anayasası’nda kişi hak ve özgürlüklerine yer verilmiş, insanların kişi güvenliği, konut hakkı, mülkiyet hakkı, düşünce, vicdan, basın, çalışma, eğitim vs. gibi doğuştan birçok hak ve özgürlüğe sahip olduğu kabul edilmiş, bu hak ve özgürlüklerin kişinin devletin müdahale edemeyeceği özel alanı olduğu savunulmuş ve ancak grev, sendika, sosyal güvenlik gibi sosyal ve ekonomik hak ve özgürlüklere dönemin şartları gereği yer verilmemiştir.

1924 Anayasasının yukarıda kısaca açıkladığımız parlamenter sisteme yakın hükümleriyle 1921 Anayasasının benimsediği saf meclis hükümetinden 1961 Anayasasının benimsediği klasik parlamenter sisteme geçişi kolaylaştırdığını söylemek mümkündür. Bu ikili yapısı nedeniyle doktrinde 1924 Anayasasının kurduğu hükümet sisteminin karma bir sistem olduğu görüşü hâkimdir⁷⁹.

⁷⁶**DENİZ, Şadiye;** Türkiye’de Parlamenter Sistem ve Hükümet Sistemi Tartışmaları Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, 2005, Muğla, s.52-53

⁷⁷**DEMİR,** s.333

⁷⁸**DEMİR,** s.333

⁷⁹**GÖZLER, Kemal;** Türk Anayasa Hukuku, Ekin Kitabevi, Bursa, 2000, s.66

1.3.5.1961 Anayasasının Kabul Ettiği Hükümet Sistemi

Bilindiği üzere 1960 yılında Türk Silahlı Kuvvetleri mensubu bir grup askeri güç yönetimi ele geçirmiş ve 10 yıllık Demokrat Parti iktidarına son vermiştir. Yasama ve yürütme yetkileri bu subaylardan oluşan Milli Birlik Komitesi'nde (MBK) toplanmış ve yönetimi ele geçiren subaylar, 27 Mayıs günü İzmir'de bulunan Orgeneral Cemal Gürsel'i Ankara'ya getirerek ve yine kendisini birçok yetki ile donatarak ülkenin başına geçmesini sağlamışlardır. Gürsel aynı günün ilerleyen saatlerinde, bir grup anayasa hukukçusu eşliğinde yeni bir anayasa hazırlanması için ilk adımı atmış ve bir ayağı Milli Birlik Komitesi (MBK) bir ayağı ise Temsilciler Meclisi olan Kurucu Meclis kurularak, Kurucu Meclis'e bağlı olarak kurulan Anayasa Karma Komitesi yeni bir anayasa hazırlamaya başlamış ve kısa sürede yoğun çalışmalar sonrası seçim yasası ile 1961 Anayasası hazırlanarak , Yeni anayasa halk oylaması olan referanduma sunulmuş ve bu referandum sonucu % 61,5 oy oranı ile kabul edilmiştir. Bir tepki anayasası olarak bilinen 1961 Anayasası ile egemenlik anlayışı değiştirilmiş, TBMM iki meclisli bir yönetime geçirilmiş ve yine Türkiye Cumhuriyeti'nin tanımına "sosyal devlet" ibaresi eklenmiştir.

1.3.5.1.Sistemin Özelliği

1924 Anayasasından farklı olarak 1961 Anayasası, özünde yasama, yürütme ve yargı güçlerini farklı organlara vermesi, yasama ve yürütme erklerine birbirlerinin güçlerine son verecek yetkiler tanınması nedeniyle çift meclis sistemini benimseyen parlamenter hükümet sistemini kabul etmiştir.

Buradaki önemli noktalardan biri, yetkili organların egemenliği topluluk adına değil halk adına kullanmasıdır. 1924 Anayasasının yetersiz görülen, çerçeve başlıklı, kapsamsız ve kısa içeriğine karşın 1961 Anayasası, anayasal boşluğun avantajlarından yararlanan tüm hukuki ihlalleri önlemek için her türlü şartı göz önüne alınarak hazırlanmış olması nedeniyle halkça benimsenmiş ve yüksek bir oy oranı ile kabul edilerek uygulanmaya başlanmıştır.

1961 Anayasası aslında “Westminster tipi” bir parlamenter hükümet sistemi öngörmüş, yargı bağımsızlığını güvence altına alan düzenlemelere yer vermiş ve devlet sisteminin temel unsurlarından olmak üzere MGK ve Anayasa Mahkemesini kurmuştur. 1961 Anayasası sistemini seçilmiş bir cumhurbaşkanının olduğu İngiliz tipi bir parlamenter sistem olarak tanımlamak mümkündür.

Tüm bu açıklamalarımız çerçevesinde bu sistemde yargı ile devlet başkanı arasındaki sembolik konum ve işleyiş doğrudur. Bu yönüyle 1961 Anayasası aslında Türkiye'nin anayasal tecrübesinin hükümet sistemi bakımından Osmanlı modernleşmesinden beri dayandığı temel tercihi sürdürmüştür⁸⁰.

1.3.6.1982 Anayasasının Kabul Ettiği Hükümet Sistemi

1.3.6.1.2007 Değişikliği Öncesindeki Sistem

Kısaca açıklandığı üzere 1961 Anayasası askeri darbe ile oluşturulan bir Anayasadır. 1982 Anayasası da yine 12 Eylül 1980'de yapılan Askeri darbe ile oluşturulmuştur. 12 Eylül 1980 ile mevcut Anayasal düzen ortadan kaldırılmış ve bunun akabinde meclis ile hükümetin yetkileri ortadan kaldırılmıştır. 1980 Darbesi sonrası mevcut anayasanın ortadan kaldırılması ile ortaya çıkan boşluğu doldurulması amaçlanmış ve bu yolda girişimlere başlanmıştır.

Darbe ile ortadan kalkan anayasal düzenin yeniden ihdas edilmesi adına 29 Haziran 1981 tarihi ile birlikte Milli Güvenlik Konseyi 2485 Sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile yeni anayasanın oluşturulması gayesi ile bir kurucu meclisin göreve başlamasını amaçlamıştır. Buna karşın kurucu meclis bu dönemde ayrı ayrı toplanarak anayasa taslağı hazırlama çalışmalarına katılabilmektedir.

Anayasada 12 Eylül 1980 tarihinden itibaren Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin ve Cumhuriyet Senatosu'nun görev ve yetkileri geçici olarak Milli Güvenlik Konseyi'ne ve cumhurbaşkanına ait olduğu belirtilerek bir süreliğine yetki devri öngörülmüştür⁸¹.

15 üyeli Anayasa Komisyonu ilk olarak 30 Temmuz 1982 tarihinde Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısını hazırlayarak, Danışma Meclisine sunmuştur.

Anayasanın yeni oluşturulan geçici hükümleri gereğince, ilk milletvekili seçimi 6 Kasım 1983 tarihinde yapılmış, TBMM 24 Kasım 1983 tarihinde ilk kez toplanmış ve 6 Aralık 1983 tarihinde de nihayet Başkanlık Divanı oluşturulmuştur. Bu noktada, Milli Güvenlik Konseyi olarak belirlenen dönem ortadan kalkmıştır. Anayasanın kabulü ile birlikte devlet başkanı ve cumhurbaşkanı sıfatı ile görev yapacak kişi 7 yıllığına seçilecektir. Buna ek olarak Milli Güvenlik Konseyi üyeleri

⁸⁰ERDOĞAN, Mustafa; Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset, 9.Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2003, s.100

⁸¹anayasa.tbmm.gov.tr., (Erişim Tarihi :12.04.2018)

değişiklik ile Cumhurbaşkanlığı Konseyi üyelerini oluşturmuş ve nihayet 6 yılın sonunda Cumhurbaşkanlığı Konseyinin de hukuki anlamda varlığı son bulmuştur⁸².

1982 Anayasası, kabul edildiği dönemin izlerini yansıtmaktadır zira 1961 Anayasası gibi geçmiş dönemdeki siyasi olaylarla karşılaşılan sıkıntıların giderilmesi için, ayrıntılı ve kapsamlı düzenlemelerle hazırlanmıştır. Önceki anayasalarda olduğu gibi egemenlik yetkisini yine kayıtsız şartsız halkın olarak kabul etmiş, yürütme organını ise egemenliğin ifası bakımından, yasama karşısında daha da güçlü kılmıştır.

1.3.6.2.2007 Değişikliği Sonrasındaki Sistem

1982 Anayasası niteliği itibariyle üzerinde en fazla değişiklik yapılan anayasadır. Bahsi geçen değişiklikler 1995, 2001, 2007 ve 2010 değişiklikleri olup anayasanın kapsam ve niteliği itibariyle 2007 değişikliği diğer yıllardaki kadar kapsamlı olmamasına rağmen Türk hükümet sistemine ilişkin tek değişiklik olarak kabul edilebilir. Ayrıca hem hacim hem de demokratik hukuk devleti'ne sunduğu olumlu katkılar nedeniyle 2007 değişikliği önem arz etmektedir.

1982 Anayasası'nda 1961 Anayasası'ndan farklı olarak Cumhurbaşkanını daha güçlü kılan hükümler mevcuttu ve bu nedenle 1982 Anayasası'nın 2007 yılında meydana gelen değişikliklerle parlamenter sistemden uzaklaşılacağına ilişkin güçlü sinyaller bulunmaktaydı. Zira klasik parlamenter sistem niteliği itibariyle devlet başkanlığı makamının objektif, pasif ve sorumluluk almayan etki bırakan yapısı yerine yarı- başkanlık sisteminin etkili, dinamik ve daha müdahaleci yetkilerle donatılması hükme bağlanmıştı. Bu hususa rağmen 1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanlığı seçimine ilişkin halkın iradesi yerine TBMM tarafından seçilmesi ve yeterince güçlü kılınmayarak yetkilerle donatılmaması Türkiye'deki parlamenter sistemin parlamenter model olarak nitelendirilmesinin esas kaynağın oluşturmaktadır⁸³.

2007 değişikliğinin çok önemli bir sonucu Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini olanaklı kılmasıdır. Diğer yandan bu değişiklik yarı-başkanlık modeline ne kadar yaklaşıldığının bir emaresi niteliğindedir. Ayrıca buna ek olarak 2007 yılından itibaren yapılan anayasal değişikliklerde cumhurbaşkanlığı makamının

⁸²anayasa.tbmm.gov.tr, (Erişim Tarihi :12.04.2018)

⁸³ESGÜN, İ. Uğur; "Demokratik Hukuk Devleti İdealine Uygun Bir Hükümet Sistemi İçin Radikal Öneriler" Yeni Türkiye Dergisi, S.51, Ankara, 2013, s.291

tarafsız olmasına ilişkin hükme bağlanan madde korunmuş olmasına rağmen yeterince yetkilerle donatılmamış olması, Türkiye'nin içinde bulunduğu parlamenter sistemin hala ve ancak saflığını kaybetmiş bir parlamenter model kapsamında kalmasına yol açmıştır.

GÖNENÇ' e göre; “2007 değişikliği sonrasında ortaya çıkan sistem bir parlamenter sistem değildir, çünkü devlet başkanı halk tarafından seçilmektedir; bir yarı-başkanlık sistemi de değildir, çünkü cumhurbaşkanının parlamenter yetkileri yarı-başkanlık sistemindeki bir cumhurbaşkanın ki kadar fazla değildir. Bu sistemi, farklı biçimde tanımlamamız ve değerlendirmemiz gerekir. Bu sisteme öğretilerdeki çalışmalardan esinlenilerek “başkanlık parlamenter sistem” ismini verebiliriz⁸⁴.”

Görüldüğü üzere Türkiye’de evrensel demokratik standartların hayata geçirilmesi, kurumsallaşma ve istikrarın oluşması için çeşitli alanlarda reform hareketleri gerçekleşmiştir. Bu demokratikleşme hareketleri parlamenter sistemin benimsenmesinden bu yana Osmanlı döneminden beri sistem içinde çağa ayak uydurmak için tecessüm etmiştir. Yani şimdiye kadar karşılaşılan siyasi ve toplumsal nitelikli sorunlar parlamenter sistem içinde çözülmeye çalışılmıştır. Bu zaman zarfında parlamenter sistem dışında farklı siyasi ve politik programlar da sistem düzeninde vücut bulmuştur.⁸⁵

SEZGİNER; parlamenter sistemin temel yapıtaşlarının “sorumsuz bir devlet başkanı”, “bir veya iki meclisten oluşan parlamento”, “bakanlar kurulu”, “parlamentonun yürütme organına karşı sahip olduğu yetkiler”, buna karşın “yürütme organının da parlamentoya karşı yetkileri ve fesih hakkı” olduğunu belirtmiştir.⁸⁶ Bu bağlamda çalışmamızın bu kısmında öğretilerdeki doktriner görüşler ve anayasamız ışığında bahsi geçen unsurların bir izdüşümü olarak cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ayrıca değerlendirilecektir.

1.3.6.2.1.Cumhurbaşkanı

1982 Anayasası'nın 101.madde hükmünde cumhurbaşkanının nitelikleri sayılmaktadır. 6771 Sayılı Kanunla 16 Nisan 2017 Tarihinde yapılan referandumla

⁸⁴GÖNENÇ Levent, “Türkiye’de Mevcut Hükümet Sistemi Tartışmalarına Kısa Bir Bakış ve Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği”, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı”, Nisan 2011, <http://www.tepav.org.tr/upload/files/13031389625>. (Erişim Tarihi 15.04.2019), s.4

⁸⁵VURUCU, İkbâl; “Başkanlık Sistemi ve “Kürt Sorunu” Tartışmaları”, Yeni Türkiye Dergisi, S:51, Ankara , 2013,. s.886

⁸⁶SEZGİNER, s.37

değişmeden önce göre kırk yaşını dolduran ve yüksek öğrenim yapan kişiler aday olabilecek ve şayet TBMM üyesi veya milletvekili olabilme şartlarını sağlarsa halk tarafından seçilerek cumhurbaşkanı olabileceklerdir. Yine madde hükmünden anlaşıldığı üzere cumhurbaşkanı görev süresi beş yıldır ve görev en fazla 2 kez üstlenilebilir.

İkinci oylamaya katılmaya hak kazanmış adayların herhangi birinin ölümü veya seçilme yeterliğini sağlayan haklarının kaybedilmesi halinde; ikinci oylama, en çok oyu almış bulunan diğer adayların seçimdeki sıraya göre boşalmış adaylığa ikame edilmesi ile yeni aday veya adaylarla yapılır. İkinci oylamaya tek adayın kalması halinde, bu oylama yine halkın seçmesi esasına dayanan referandum şeklinde yapılır. Aday referandum sonucuna göre cumhurbaşkanı seçilir. Seçilmiş cumhurbaşkanı devlet teamüllerine uygun olarak devredilecek göreve başlayıncaya kadar görev süresi dolmuş bulunan cumhurbaşkanının görevi devam eder. Cumhurbaşkanlığı seçimine ilişkin usul ve esaslar kanunda düzenlenmiştir.

Bununla birlikte 1982 Anayasası 6771 Sayılı Kanunla yapılan değişiklikten önce de benimsediği güçlü cumhurbaşkanı olgusu gereği önceki anayasalara oranla, cumhurbaşkanına aşağıda açıklanacağı gibi yasama, yürütme ve yargı alanında çok daha etkin bir alan bırakmıştır. Cumhurbaşkanına geniş yetkiler tanınması, bazı siyaset bilimcilere göre sistemi başkanlık ya da yarı başkanlık sistemlerine yaklaştırmıştır. Ancak, bu sistemlerin ana karakteristiklerinden olan, kuvvetlerin birbirlerinin hukuki varlıklarına son verememeleri, Türk siyasal sistemi için geçerli olmamıştır. Bunun yanında, cumhurbaşkanının tarafsızlığı, bir madde olarak sayılmıştır. Böylece, başkan için söz konusu olan; siyasi bir öge olarak hükümet etme ve yürütmenin hakim gücü olma özelliği cumhurbaşkanı için öngörülmemiştir. Bu durum da; sistemin parlamenter sistem olarak anılmasına neden olmakta idi. Parlamenter rejimlerde, yürütmenin sorumsuz başını oluşturan cumhurbaşkanlarına, devlet başkanı olmalarından ve yine yürütmeden kaynaklanan çok sayıda görev verilmekle beraber bazı yetkiler de tanınmaktadır⁸⁷.

Anayasanın 104. maddesi uyarınca cumhurbaşkanı, devletin en tepesi yani başı sıfatındadır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk Milletinin birlik ve

⁸⁷ORUÇLU, Avni; “Başkanlık Sisteminin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi”,(Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008, Antalya, s.47

beraberliğini temsil eder; anayasanın işlerliği ve uygulanması görevini ve devlet organlarının düzenli bir şekilde, uyumlu olarak çalışmasını gözetir.

Anılan maddeye göre yarı başkanlık tartışmalarına yol açan⁸⁸ Türk parlamenter sistemi içinde cumhurbaşkanının bu amaçlarla anayasanın ilgili maddelerinde sayılı görev ve yetkileri şunlardı;

a) Yasama ile ilgili olanlar:

Cumhurbaşkanının görevleri kapsamında yasama yılının ilk gününde TBMM’de açılış konuşmasını gerçekleştirmek, meclisin ihtiyaç halinde toplanmasını sağlamak, TBMM’yi toplantıya çağırmak, çıkartılacak kanunları yayımlamak ve gerekli gördüğü durumlarda kanunları TBMM’de görüşmek üzere göndermek, anayasaya ilişkin değişikliklerin gerekli gördüğü durumlarda halkoyuna sunmak, kanunları, KHK’ları, TBMM içtüzüğünün tamamı veya belirli bir kısmını anayasaya aykırılık teşkil etmesi halinde Anayasa Mahkemesi’ne iptal davası açmak ve TBMM seçimlerinin tekrarlanmasına karar vermek.

b) Yürütme alanına ilişkin olanlar:

Yürütme organının başını yani başbakanı atamak ve başbakanın istifası halinde istifayı kabul etmek, başbakanın teklifi ile kurmaylarını yani bakanları atamak ve gerekli hallerde görevlerine son vermek, gerek duyulan durumlarda Bakanlar Kurulu’na başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulu’nu başkanlığı altında toplayıp toplantıya çağırmak, Bakanlar Kurulu’nu başkanlığında toplayarak gerek görülmesi halinde sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilân etmek, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetleri’nin Başkomutanlığı’nı temsil etmek, Genelkurmay Başkanı’nı atamak, milletlerarası antlaşmaları onaylamak ve yayımlamak, yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini belirleyip göndermek, Türkiye Cumhuriyeti’ne görev yapmak için gelecek yabancı devletlerin temsilcilerini kabul etmek, Millî Güvenlik Kurulu’nu toplantıya çağırmak, Millî Güvenlik Kurulu’na başkanlık etmek, kanunda düzenlenen özel yetki çerçevesinde cumhurbaşkanlığı affi ile sürekli hastalık, sakatlık veya kocama sebebi ile istediği kişilerin cezalarını ortadan kaldırmak veya hafifletmek, Devlet Denetleme Kurulu’nun üyelerini belirlemek ve kurul başkanını atamak, Devlet Denetleme

⁸⁸ DEMİR, s.175

Kurulu'na gerekli gördüğü konularda inceleme, araştırma ve denetleme yaptırtmak, Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmek, Üniversite rektörlerini seçmek.

c) Yargı ile ilgili olanlar:

Anayasa Mahkemesi üyelerini belirlemek, Askerî Yargıtay üyelerini, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcı vekilini, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini seçmek.

Yine cumhurbaşkanı ayrıca anayasada ve diğer kanunlarda belirtilen atama, seçme vb. diğer yetkilerini kullanarak görevini yerine getirir.

Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerine yer verilmesinin ardından, sorumluluk ve sorumsuzluk hallerine de değinilmesi gerekir: Yukarıda kısaca açıkladığımız üzere devlet başkanının, parlamenter sistemde herhangi bir nedenden dolayı siyasi sorumluluğu söz konusu olamaz. Öyle ki bu nedenle herhangi devlet organı tarafından görevine son verilmesi gibi bir durum mümkün değildir⁸⁹.

Daha önce de söylediğimiz gibi cumhurbaşkanının, siyasi sorumsuzluğun temelinden kaynaklanan sembolik bir konumda bulunma ve aktif olmayan bir yetkiyle donatılmış olması söz konusudur. Zira devlet başkanına uygun görülen siyasi sorumsuzluğun temelinde, onun tarafsızlığını koruyarak siyasi tartışmaların dışında tutmak ve parlamentoda ki siyasi partilere eşit mesafede kalarak uzlaştırıcı bir hakem konumunda bulunmasını sağlamak yatmaktadır⁹⁰.

Daha önce de 'karşı imza' olarak açıkladığımız, 1982 Anayasası'nın 105. Maddesinde de belirtildiği üzere cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler hariç alınan diğer bütün kararları, başbakan ve ilgili bakanlar imza altına alır. Yalnız burada dikkat edilmesi gereken husus, bu alınan kararlarda cumhurbaşkanı, başbakan ve ilgili bakanların onaylarının müteselsil olmasına rağmen sorumluluklarında yalnız cumhurbaşkanı siyasi sorumsuzluk nedeniyle hariç tutularak başbakan ve ilgili bakanların müteselsil sorumlu olmasıdır.

Son olarak ifade edilmelidir ki; cumhurbaşkanınca resen imzalanmış kararlar ve emirler aleyhine yargı yolu açık değildir. Yine cumhurbaşkanının yargılanmasının

⁸⁹**GÖZLER, Kemal**, Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi, 2.Baskı, Ekin Kitapevi, Bursa, 2001, s.80-81

⁹⁰**ÖNDER, Salih**, Türk Parlamenter Sisteminde Cumhurbaşkanının Rolü, Turhan Kitapevi, Ankara 2007, s.14

mümkün olduğu tek bir durum vardır ki o da vatana ihanet suçlamasıdır ve bunun mümkün olabilmesi için, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılıp yargılanması söz konusu olabilir.

1.3.6.2.2.Bakanlar Kurulu

Bilindiği üzere yürütme, yönetimin parlamento tarafından çıkarılan yasaları ve politikaları uygulama sorumluluğu olan kanadıdır. Eş deyişle yürütme, yasama organı tarafından çıkarılan yasaları yürüten, hayata geçiren organdır.

Yürütme organı, hükümet başkanı ve baş yürütücüden başlayıp tüm icra makamlarının polis, asker gibi üyelerine kadar uzanır, bunlara bakanlar ve bürokratlar da dâhildir⁹¹. Parlamenter hükümetlerde Bakanlar Kurulu ve bakanlar kurulunun başı olan başbakan yasama organına karşı siyasi olarak sorumludur⁹².

Günümüzde uygulanan parlamenter sistemler incelendiğinde yürütme organının çift başlı olduğu görülmektedir; buna göre başbakan yürütme organının yetkisi dâhilinde birçok konuya müdahil olabilir ve bu da çatışmalara sebep olabilir. Bu durum yönetim içinde çift başlılık ortaya çıkabilir⁹³.

Diğer yandan yürütme organının ikinci kanadını oluşturan Bakanlar Kurulu, hükümet ya da kabine olarak adlandırılan kolektif bir icra organı oluşturur. Hükümet, ülkenin genel siyasetini belirleyen icra yetkisi ile donatılmış bir yapıya sahiptir. Bu yapı, başbakan ve bakanlardan oluşur. Başbakan, hükümetin başı olup bakanlar arasındaki eşgüdümü sağlar ve hükümetin genel siyasetini belirler⁹⁴.

Anılan kapsamda ifade etmek gerekir ise parlamenter sistemlerde yürütme doğrudan doğruya halk tarafından seçilmez, hükümet parlamento içinden çıkarılır. Devlet başkanı parlamentodan güvenoyu alabilecek kişiye hükümet kurma yetkisi verir ve kabineyi kurar. Kurulan hükümetler parlamentoya karşı siyasi olarak sorumludurlar⁹⁵.

⁹¹**TURAN, İlder;** Siyasal Sistem ve Davranış,İ.Ü İktisat Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1977, s.166-179

⁹²**TURHAN, Mehmet;** Hükümet Sistemleri,2.Baskı, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1993, s.44

⁹³**YAVUZ Bülent;** Parlamenter Hükümet Sisteminde ve 1982 Anayasası'nda Başbakan, Asil Dağıtım Yayınları, Ankara, 2008, s.16

⁹⁴**AKARTÜRK, Ekrem Ali;** Parlamenter Sistem Uygulamaları ve Parti Sistemleri, Yeditepe Üni. Yayınları, İstanbul, 2010, s.42-43.

⁹⁵**AKARTÜRK,** s.43-44

YAVUZ'a göre; "parlamentar hükümet sisteminde yürütme organının sahip olması gereken dört özellik vardır; yürütmenin düalist yapıda yani iki başlı olması, devlet başkanının yürütme organının sorumsuz kanadını oluşturması, yürütme organının yasama organına karşı sorumlu olması ve yürütme organının yasama organını feshetme yetkisine sahip olmasıdır"⁹⁶.

Diğer taraftan parlamentar sistemde yürütmenin temel sorunsalı devlet başkanı, bakanlar kurulu, başbakan ve bakanların göreve geliş, görevinin sona ermesi yani istifa ve siyasi sorumluluklarla ilgilidir. Bu kapsamda devlet başkanı yürütme organının sorumsuz kanadını oluşturmakta parlamento oyuyla seçildiği gibi soy bağına da dayanabilmektedir ancak parlamentar sistemde devlet başkanının halkoyu ile göreve gelmesi daha çok yarı başkanlık ve başkanlı parlamentar sistemi işaret etmektedir. Parlamentar sistemde yürütmenin yetkisi esas olarak bakanlar kuruluna aittir.

Bakanlar Kurulu ise iki aşamada göreve gelmektedir; ilk aşamada başbakanın göreve gelmesi gerekir ve kabine göreve gelen başbakan güdümünde oluşturulur. Hükümet ya da bakanlar kurulu başkanı kural olarak başbakandır. Başbakan devlet başkanı veya parlamento üyeleri arasından seçilmektedir.

Hükümet üyesi bakanlar, esas itibarıyla başbakan tarafından seçilir ve devlet başkanının onayına sunulur. Bakanlar genellikle yasama organı tarafından seçilir ve bakanlık göreviyle yasama organı üyeliği birlikte yürütülür.

Devlet başkanı hükümeti kurduktan sonra hükümet kurulmuş sayılmaktadır. Bundan sonra yasama organının güvenoyunu almak gerekir. Kurulan hükümetin yasama organından güvenoyu alması, başladığı görevi devam ettirip ettiremeyeceği ile ilgili bir husus teşkil eder.

Diğer yandan parlamentar sistemde devlet başkanının görevinin sona ermesi sistemin monarşi veya cumhuriyet olmasına göre değişir. Monarşilerde devlet başkanı ölene kadar veya istifa edene kadar görevde kalır ancak parlamentar cumhuriyetlerde görev süresinin dolması, istifa, ölüm, cumhurbaşkanı'nın görevini yapamayacak hale gelmesi, vatana ihanet ya da anayasayı ihlal suçlarından mahkûm olması gibi sebeplerdir. Bakanlar kurulunun görevi ise istifa, siyasi sorumluluk gibi

⁹⁶YAVUZ, s.13

sebeplerden sona erebilir. Ayrıca başbakanın görevinin sona ermesi hükümetin yani bakanlar kurulunun görevinin de sona ermesi anlamına gelir⁹⁷.

1982 Anayasasının yasama organı açısından getirdiği en büyük değişiklik ise yeniden tek Meclis sistemine geri dönmüş olmasıdır. 1982 Anayasası diğer anayasa metinleri içerisinde madde sayısı bakımından sayıca en fazla olandır. Temel hak ve özgürlükler konusunda ise 1982 Anayasası, 1961 Anayasası'na göre 'birey için mi devlet', 'devlet için mi birey' sorusuna "devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü" nün korunması ilkesini esas almış ve otorite yanlısı bir anlayışla cevap vermiştir. Temel haklar ve özgürlükler kapsamında ise önce ödev sonra hak ilkesinin öne çıktığı görülmüştür⁹⁸.

Bir darbe Anayasası niteliğinde olan 1982 Anayasası toplamda 17 defa değişikliğe uğramış bir Anayasa niteliğindedir. Bu kapsamda bu anayasanın tamamen bir darbe anayasası olduğu yorumu geçerliliğini yitirmiştir. Buna karşın ilk defa sivil Anayasa amacı ile 24. Yasama dönemi içerisinde tüm parti temsilcilerinde oluşan bir Anayasa Komisyonu kurulmuş ancak bu anayasa'dan istenen verim elde edilememiştir. Zira 172 madde olarak planlanan anayasada sadece 60 madde üzerinde uzlaşılabilmıştır⁹⁹.

1961 Anayasası'nda olduğu gibi 1982 Anayasası da parlamenter sistemi benimsemiştir. Doktrinde bazı yazarlar tarafından bu anayasada cumhurbaşkanına verilen yetkiler nedeniyle parlamenter sistemin saf halinden sapmalar olduğu iddia edilmektedir. Örneğin ALKAN' a göre; "1982 Anayasası cumhurbaşkanını güçlendirerek ona siyasal sistemin işleyişinde kilit roller vermiştir¹⁰⁰." Aynı şekilde GÜZEL' e göre; "1982 Darbe Anayasası, askeri cumhurbaşkanı alışkanlığının devam edeceği varsayımıyla, cumhurbaşkanına parlamenter sistemi çok aşan yetkiler vermiştir¹⁰¹."

1.4. Parlamenter Sisteminin Genel Değerlendirmesi

Yukarıda açıkladığımız üzere Türk siyasi tarihinde hayata geçen parlamenter sistem geleneğinin, yüzyılı aşmış olduğunu söyleyebiliriz. Öyle ki bu sistem ilk olarak 1876 Anayasası olan Kanun-i Esasi ile başlamış, 1921 ve 1924 yılları arasında

⁹⁷YAVUZ, s.16-17

⁹⁸anayasa.tbmm.gov.tr,(Erişim Tarihi :13.05.2018)

⁹⁹anayasa.tbmm.gov.tr,(Erişim Tarihi:13.05.2018)

¹⁰⁰ALKAN, s.41

¹⁰¹GÜZEL, s.476

henüz cumhuriyetin kurulma aşamasında ki meclis hükümeti sistemine yer veren 1921 Anayasası'nın uygulandığı zaman dilimi hariç bir asrı geçerek günümüze kadar uygulanmış halen de parlamenter siyasi rejimimizin bel kemiği bu sistemle vücut bulmaktadır.

Bu tarihsel süreçte düzenlenmiş anayasaların sistemleri genel olarak birbirine benzemekle birlikte zamanın gereklerine göre işlevsellik kazanmak için değişime uğramış ve farklı anayasalarla sistem yönetilmeye çalışılmıştır.¹⁰². Parlamenter sistemin tüm özellikleriyle 1961 Anayasası ile birlikte kabul edilmesi ve hayata geçmesi beraberinde ortaya çıkan sorunların, hükümet sisteminden kaynaklanan bir problem olduğu yönünde genel bir algı oluşmuştur. Başkanlık sistemi ile parlamenter sistemin karşılıklı değerlendirilip kıyaslanmasından kaynaklanan ancak elle tutulmayan eleştirilerin odak noktasını ise yürütmenin güçsüzlüğüne bağlanan ve hükümetin istikrarsızlığına neden olan siyasi istikrarsızlık oluşturmaktadır. ASİLBAY' a göre; "hükümetin istikrarlı olmasının, parlamenter siyasi sistemde yalnız başına ne denli bir değer olduğunu tartışmaya açık tuttuğu gibi hükümetin istikrarının, siyasi istikrarın da sağlanmasına "sihirli bir değnek" gibi etki ederek tüm sorunların çözümüne çare olmasını beklemek yanlış olacaktır"¹⁰³.

Tarihsel süreçte Türkiye Cumhuriyeti'nde 1982 Anayasası'ndan önce uygulanan her üç anayasada, sistemin sağlam bir zemine oturmasını ve kalıcı olarak işlerliğini sağlayamamıştır. Zaman içinde sürdürülebilir bir hal alamayan parlamenter anayasalara, yeni hükümler getirilmişse de tıkanıklığın giderilememesi Türk siyasetinin yeni çıkmazlara girmesine neden olmuştur¹⁰⁴.

Parlamenter sistem tarihsel süreçteki gelişimini tamamlarken bazı farklılıklara maruz kalıp, bu sistemi uygulayan ülkelere göre çeşitlilikler kazanmıştır. Yalnız bu farklılıklar, bazı sakıncaları da beraberinde getirmiştir. Sistemin doğduğu yer olan İngiltere hariç bu sistemi uygulayan diğer ülkeler bu krizleri kolay aşamayıp çeşitli sorunlarla karşılaşmıştır. Bu sorunlar karşısında, parlamenter sistem de doğal olarak değişen siyasi süreçlere uyum sağlamak için kendi içinde değişiklikler yaşamıştır.

Türkiye'de ise parlamenter sisteme karşı yapılan eleştirilerin odak noktasını, hükümetin istikrar sağlayamamasına neden olan siyasi istikrarsızlık oluşturmaktadır.

¹⁰²YAZICI, s.113

¹⁰³ASİLBAY, s.248

¹⁰⁴ORUÇLU, s.48

Bu eleştirilerin dayanak noktası ise çok partili siyasi hayata geçtikten sonraki süreçte bir türlü uzun ömürlü ve başarılı olmayan koalisyon hükümetlerinin olmasıdır.

Öyle ki 1961 Anayasası'nın uygulandığı dönemlerde hükümet istikrarsızlığı kalıcı bir hal almış; 21 hükümetin kurulduğu 1960-1980 yıllarına bakıldığında her seneye bir hükümet düştüğü görülmüştür. Bu istikrarsızlığın Türk siyasi hayatında uzun bir süre daha devam etmesinin hiç kuşkusuz 12 Eylül 1980 askeri müdahalesinde önemli bir rolü olmuştur. Ancak istikrar sağlanmasının, hükümet sistemi açısından yalnız başına ne derece etkili olduğu tartışmaya açıkken, istikrarın sağlanması için de etkin bir hükümete tek başına rol biçmek yanılığa açık bir kabuldür. Zira demokratik istikrarın oluşabilmesi için olumlu bir katkı sağlayan hükümet değişikliği ve yeniliği, halkın iradesinin yönetime yansımalarının doğal bir sonucu olduğu düşünülebilir¹⁰⁵.

ASİLBAY'a göre; "hükümet istikrarından ziyade siyasi istikrar daha önemlidir. Bu nedenle hükümetin istikrar sağlayamamasını parlamenter sisteme bağlamak doğru bir yaklaşım değildir. Genel olarak siyasi istikrarın sağlanmasını, hükümetin istikrarına bağlayan/indirgeyen yanlış bir yaygın düşünce söz konusudur. Bu iki kavram birbirinden farklı olup siyasi istikrar, hükümet istikrarının da oluşması için zemin hazırlayan ve onu doğal olarak içinde barındıran daha geniş bir kavramdır. Bu nedenle hükümet istikrarı, siyasi istikrarın sürekli olması için bir unsur olmakla birlikte tek başına yeterli değildir. Nitekim geçmişimizde 1950-1960 döneminde hükümet net bir istikrar sergilemesine rağmen bu durum siyasi istikrarın oluşması için yeterli olamamıştır."

ATMACA'ya göre ise, Türk parlamentarizminin eksikleri genel olarak aşağıdakiler gibidir;

- Parlamento desteğinin hükümet kanadında hep bir ihtiyaç olarak duyulması, Hükümet ve ortaklarının parlamento tarafından güvensizlik oyu ile düşürülme tehdidi altında bulunması, milletin geleceği için yapılması gereken köklü yasal reformlara engel olmaktadır.

- Halkın, seçimlerin ardından kurulması olan hükümet tablosu seçeneklerini net olarak görememesi; demokratik rejimlerde ki şeffaflık, hesap sorma ve hesap verme gibi temel ilkeler gerçekleşemez hale gelmiştir.

¹⁰⁵ ASİLBAY, s.259

- 1982 Anayasası ile cumhurbaşkanının sahip olduğu geniş yetkiler, yürütmenin bir kanadının başı olan başbakan ile cumhurbaşkanı arasında çoğu zaman yönetimde problem çıkmasına sebebiyet vermektedir.

- Anayasa'nın 104. maddesine göre hükümet istifa ettikten sonra cumhurbaşkanı, milletvekillerinden birini başbakan olarak atayabilmekte (cumhurbaşkanının kişisel takdirine bırakılmış) ve bu durum cumhurbaşkanının icraatlarının meşruluk sorununu ortaya çıkarmaktadır.

- Patronaj ve kollamacılık mekanizmalarıyla, siyasi partilerin oy kazanma çalışmaları

- Parlamenter siyasal sistemin müsaade ettiği koalisyon hükümetleri ile yönetilme biçiminin doğal bir sonucu olan siyasal istikrarsızlıklar

- Bakanların aynı zamanda milletvekili olmaları nedeniyle üyesi bulunduğu siyasi parti yandaşlarına, devlet kaynaklarını peşkeş çekme tehlikesi

- Yasama ve yürütmenin birbirlerini fesih etme hakkının bulunması, aralarında karşılıklı olarak birbirlerine bağımlı olmaları ve buna bağlı olarak ortaya çıkan hükümet istikrarsızlıkları

- Kuvvetler ayrılığı ilkesinin teori de kalıp vücut bulmaması ve uygulamada yasama ve yürütme organlarının iç içe geçmiş olması¹⁰⁶.

ÖZBUDUN' a göre ise; "parlamenter sistem, terminolojik olarak yasama ve yürütme güçlerinin yumuşak ve dengeli bir şekilde ayrılmasıyla oluşan rejimdir¹⁰⁷."

Yukarıda açıklandığı üzere parlamenter hükümet sisteminde yürütme organının işlevlerini başbakan ve bakanlar kurulu yerine getirmektedir. Bu kapsamda hükümet politikalarının temel ilkeleri başbakan tarafından belirlenmekte ve bu ilkeler bakanlar kurulu üyeleri tarafından hayata geçirilmektedir. Devlet başkanı bir diğer ifadeyle cumhurbaşkanı, sorumsuz olduğundan icrai yetkilere sahip kılınmamış, devlet başkanı tarafından yapılan işlemlerin sorumluluğu, karşı-imza kuralıyla başbakan ve bakanlara yüklenmiştir. Tüm bu açıklamalarımızdan da anlaşılacağı üzere yürütmenin icrai yetkileri başbakan ve bakanlar kuruluna bırakılmış, devlet başkanının yetkileri sembolik hale getirilmiştir.

¹⁰⁶ **ATMACA, Hüseyin;** Başkanlık Sistemi Türkiye'ye Uygun Mu? <http://huseyinatmaca57.blogcu.com//2883>, (Erişim Tarihi: 23.05. 2016)

¹⁰⁷ **ÖZBUDUN,** s.239

Parlamente sistemine olan eleştirilerin odak noktasını, yukarıda da değinildiği üzere hükümet istikrarının sağlanamaması ve yürütmenin güçsüz kılınması oluşturmaktadır. Bu eleştirilerden sebeple 1982 Anayasası da yürütmenin gücünü arttırarak önüne geçmek istediği siyasal istikrarsızlığın son bulması için gerekli düzenlemelerde bulunmuştur. Ancak bu düzenlemelerle birlikte parlamente sistemin mantığına aykırı olacak şekilde deyim yerindeyse vesayetçi bir anlayışla başbakan ve bakanlar kurulu yerine, cumhurbaşkanına geniş yetkiler veren düzenlemelerde de bulunmuş ve bu sonuç olarak yürütmenin iki kanadı arasında sorunlar yaşanmasına zemin oluşturmuştur¹⁰⁸.

Cumhurbaşkanı'na olağanüstü durumlarda tanınmış olan yetkiler, anayasanın özellikle de 119-122. maddeleriyle, parlamente sistemin doğasına aykırı olacak bir biçimde onu adeta hükümet sisteminin en temel unsuru haline getirmiştir. Oysa ki cumhurbaşkanlığı makamının güçlendirilmesi parlamente sistem geleneğinde tercih edilen bir durum olmadığı gibi bir taraftan etkisiz ve sorumsuz olması istenilen bir makamın hükümet sistemine etki eden önemli yetkilerle donatılması, sistemin işleyişine yapacağı olumsuz etki bakımından sorunlarla karşılaşılması kaçınılmazdır¹⁰⁹.

ASİLBAY' a göre; “devlet başkanlığı makamına etkin bir rol verilmesinin, fren ve denge unsuru olarak görülmesinin, parlamente sistem için pek isabetli bir durum olmadığı düşünülmektedir. Aksi halde, bu makamın etkin olmayan, sembolik, sınırlı bir kuvvet olma özelliği ortadan kalkacaktır. Böylelikle bu etkin durumun, yürütme ve yasama organı arasındaki dengeyi/denklemi bozması kaçınılmaz olacaktır.”

Oysa parlamente sistemde asıl olan devlet başkanına tanınan yetki çerçevesinde, bir uyum ve denge kurma çabası içinde olmasına gerek duyulmadan, ona biçilen rolün zaten bu denge ve uyumu bozmayan bir statüde olması gerekir. O halde etkin rol ve geniş yetkilere sahip olan devlet başkanının, parlamentoda ki siyasi çoğunlukla farklı eğilimlerde bulunması, yürütme içinde bir çatışma ortamının oluşmasına ve uyumsuzlukların çıkmasına yüksek bir ihtimalle sebebiyet verecektir.

¹⁰⁸SEVİNÇ, Murat, “Güncel Gelişmelerin Işığında, 1982 Anayasası'na Göre Cumhurbaşkanı”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C:57, S:2, Ankara, 2002, s.117

¹⁰⁹ASİLBAY, s.261

Hiç kuşkusuz bu çatışmacı ortamın hizmet edeceği durum ise yürütmenin güçlendirilmesinden ziyade zayıflatılmasına olanak tanıyacaktı¹¹⁰.

ŞAHİN' e göre ise; "Türkiye'nin hali hazırda ki parlamenter ulusal yönetim biçimi: Siyasi bakımdan sorumluluğu bulunmayan, halk tarafından seçilerek iş başına getirilmiş, devlet yönetiminde en kilit yetkilere sahip olan cumhurbaşkanı ve, başbakan merkezli bir hükümet sistemi ile oluşan karma yapıli bir sistemdir. Bu sistem özünde vesayetin devamına uygun bir biçimde tasarlandığından, daha fazla demokrasinin uygulanması için zorunlu bir koşul olarak öngörülen erkler arasındaki denge ve uzun süreli istikrar ile demokratik meşruiyet koşullarının sağlanabilmesinden uzaktır¹¹¹."

ESGÜN' e göre ise; "En çok değiştirilen Türk anayasası unvanını taşıyan 1982 Anayasası'nda özellikle 1995, 2001, 2004 ve 2010 değişiklikleri, hacim ve demokratik hukuk devletine olumlu katkıları bakımından ilk üç sırada yer alsa da 2007 değişikliği, bunlar kadar kapsamlı olmamasına rağmen Türkiye'deki hükümet sistemi ile ilgili tek değişiklik olarak zikredilebilir. 1982 Anayasası'nın 2007 değişikliği öncesinde de parlamenter sistem , cumhurbaşkanını 1961 Anayasası'na göre güçlü kılan hükümleri parlamenter sistemden uzaklaşmayı ifade etmekteydi. Çünkü klasik parlamenter modelde devlet başkanlığı makamındaki kişinin sembolik, pasif, tarafsız, sorumsuz ve frenleyici etki yaratan yetkileri yerine; yarı-başkanlık sistemindeki gibi sahici, aktif ve frenleyicilikten çok müdahaleci yetkilerle donatılması hükme bağlanmış olmaktadır. Buna rağmen, 1982 Anayasası'nda cumhurbaşkanının halk değil de parlamenterlerce seçilmesi ve yeterince güçlü olamaması, Türkiye'deki hükümet sisteminin hâlâ parlamenter model olarak nitelendirilmesinin temel nedenini teşkil etmekteydi. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi hükmünü de içeren 2007 değişikliği ise yarı-başkanlık modeline iyice yaklaşıldığının bir göstergesiydi. Bununla birlikte; 2007'den bu yana, cumhurbaşkanının tarafsızlığı hükmünün korunması ve yeterince güçlü kılınmamış olması nedeniyle Türkiye'nin hükümet sistemi hâlâ ve fakat saflığını yitirmiş bir parlamenter model görünümü vermektedir¹¹²."

¹¹⁰ASİLBAY, s.261

¹¹¹ŞAHİN, s.118

¹¹²ESGÜN, s.291

Çalışmamızın ikinci bölümünde 1982 Anayasası'nda 6771 Sayılı Kanunla 16 Nisan 2017 tarihli referandumla kabul edilen ve “Türk Tipi Başkanlığı” denilen “Cumhurbaşkanlığı Sistemi”ni, sistemin başarılı uygulaması olan Amerika Başkanlık Sistemi ile karşılaştırmalı olarak inceleyeceğiz.



İKİNCİ BÖLÜM

BAŞKANLIK SİSTEMİNİN TANIMI, TARİHÇESİ, UNSURLARI VE UYGULAMALARI

2.1. Başkanlık Sisteminin Tanımı ve Tarihçesi

Bilindiği üzere devlet, bir kara parçası üzerinde insan topluluğunun yer aldığı ve egemenlik ilkesine göre yönetim gücüne sahip ve tüzel kişiliği olan bir yapıdır. Devlet tüzel kişiliği de diğer tüzel kişiler gibi organları vasıtası ile yönetilir. Şöyle ki kişilerin kolektif ihtiyaçlarını karşılayan tüm idareler devletin organlarıdır.

Temsili hükümet sistemlerinden biri olan başkanlık sistemi, erklerin birbirinden sert bir biçimde ayrılması temeline dayanır. Bu rejimde yürütme organı ile yasama organı görevlerini karşılıklı olarak birbirinden bağımsız şekilde kullanır. Başkanlık rejiminde hükümet ile yasama meclisi birbirinden tamamen farklı ve bağımsız iki ayrı organdır. Siyasi bakımdan çok güçlü ve geniş yetkilere sahip olan yürütme organının (hükümetin) başı, aynı zamanda devletin de başıdır. Bu özelliğinden dolayı başkanlık rejiminin demokrasi ile kişisel iktidarı birleştirdiği söylenebilir¹¹³.

Başkanlık sistemi ilk olarak Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulamaya konulmuş bir hükümet sistemi modelidir. Dolayısıyla Başkanlık sistemini uygulamak isteyen devletlerin ilk başvuru kaynağı da sistemin prensiplerinin belirlendiği ilk yer olan Amerika Birleşik Devletleri Anayasası olmaktadır.

Başkanlık sisteminin dayandığı kuvvetler ayrılığı prensibi yasama, yürütme ve yargı organlarının birbirini etkilemeden ve birbirlerini denetleme imkanının sunulduğu bir düzeni teşkil etmektedir. Bu kapsamda devletin egemenlik yetkisi monarşi ile yönetilen sistemlerden farklı olarak üç ayrı erk ve fonksiyon üzerinde toplanması bu sayede de devletin egemenlik yetkisinin denetime tabi tutulabilmesi amaçlanmaktadır. Bu bağlamda devletin egemenlik erki farklı organlarca kullanılmakta ve devletin objektif olarak siyasi ve hukuki yönetimi korunmaktadır.

Kuvvetler ayrılığı prensibinde devletin egemenlik yetkisini paylaşan organlar birbirlerini denetler ve bu şekilde iktidarın yetkilerini kötüye kullanmasının önüne geçilmiş olur. Bu şekilde denetim geçiren organlar, görevlerini mevzuata

¹¹³ DEMİR, s.123

uygun şekilde yerine getirir ve insanların temel hak ve özgürlükleri iktidarın gücüne karşı korunur¹¹⁴.

Başkanlık sistemi, İngiliz parlamenter rejimi gibi tarihi bir gelişim ve tecrübenin ürünü değildir.1787’de Amerika’nın Filadelfiya şehrinde toplanan kurucu meclisin görüşmelerinde düşünülüp tasarlanarak prensipleri belirlenmiştir. Tamamen insan kafasının ürünü ve teorik bir sistemdir¹¹⁵.

Tüm bu sürecin ardından başkanlık sisteminin klasik olarak uygulandığı¹¹⁶ ABD’de Anayasa 1787 yılında kurucular tarafından kuvvetler arasında bir denge sağlamak amacıyla oluşturulmuş ve İngiliz Parlamenter Sistemi mehzaz alınmıştır¹¹⁷. Parlamento (Kongre) yanında başkanlık sistemini benimseyen anayasa kurucuların kuvvetler arasında denge sağlama arayışının bir sonucu olarak kontrol ve dengeler (checks and balances) teorisi ortaya çıkmıştır¹¹⁸.

2.2.Başkanlık Sisteminin Esasları

Bu genel açıklamaların ardından başkanlık sistemine ilişkin terminolojiye değinilmesi gerekir; “Başkanlık Hükümeti Sistemi” uygulamada genellikle “Başkanlık Sistemi” olarak adlandırılır. Terim olarak “Başkanlık Sistemi” Amerikan iç savaşından önce, İngiltere’deki basın mensuplarının, Amerika’nın siyasi sistemini ifade etmek üzere kullandıkları bir ibaredir¹¹⁹.

Başkanlık sistemi, doktrindeki yazarlar tarafından çeşitli şekillerde tanımlanmaktadır: TEZİÇ’ e göre; “Başkanlık sistemi, temsili rejim sistemlerinden biri olup kuvvetler ayrılığına dayanır. Fakat parlamenter rejimden farklı olarak kuvvetler sert bir biçimde ayrılmaktadır¹²⁰.”

TURGUT’ un tanımlamasına göre ise başkanlık sistemi; “Bu sistem, yasama, yürütme ve yargı organları veya kuvvetleri arasında sert ayrılığa dayanan idare şeklidir¹²¹.”

¹¹⁴KARATEPE, s.223

¹¹⁵DEMİR, s.123

¹¹⁶ÖZER, 1998, s.15

¹¹⁷TEZİÇ, 2013, s.367

¹¹⁸TEZİÇ, 1986, s.440

¹¹⁹ÖZEN, Atilla; Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği, 2. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 1998, s.5, 1.dn.

¹²⁰TEZİÇ, Erdoğan; Anayasa Hukuku, 5. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 1986, s.437

¹²¹TURGUT, Mehmet; Başkanlık Sistemi, Ordu ve Demokrasi, Boğaziçi Yayınları, İstanbul, 1998, s.13

GÜZEL' e göre de 'Kuvvetler Ayrılığı' ilkesinin en iyi uygulanabildiği sistemdir. Aslında, bütün hükümet sistemlerinin gerçekleştirmesi gereken kontrol ve denge sistemi en iyi başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinde uygulanabilmektedir¹²².”

Başkanlık sistemi özellikle batı medeniyeti ve Amerika Birleşik Devletleri'ndeki hukukçular tarafından da tanımlanmaya ve başkanlık sisteminin esasları belirtilmeye çalışılmıştır. Bunlardan ilki; Giovanni Sartori'dir. Sartori, başkanlık sisteminin özelliklerini şu şekilde belirlemiştir. “Buna göre devlet başkanı, halk tarafından doğrudan doğruya dört veya sekiz yıl için seçilebilirler.” Buna karşın bu özellik başkanlık sistemini tanımlanması için yeterli bir kriter teşkil etmeyecektir. Zira bazı parlamenter sistemlerde de devlet başkanı genel oy usulü ile seçilebilmektedir.

Sartoriye göre; “başkanlık sistemini betimleyen temel hususlardan birinin de başkanlık sisteminde parlamenter sistemden farklı olarak, devlet başkanının yasama tarafından atanmasının veya düşürülmesinin mümkün olmamasıdır. Buna ek olarak başkanlık sisteminde, devlet başkanının yürütme üzerindeki yetkisinin oldukça geniş olmasıdır. Bu kapsamda, devlet başkanı, kabinede bulunmasını istediği kişileri kimseye danışmadan seçebilir ve kabine üyelerini yine başka bir erkin onayını almadan görevden alabilir. Bu husus, başkanlık sisteminde, devlet başkanının yürütme üzerinde geniş egemenlik yetkisini göstermektedir. Dolayısıyla başkanlık sisteminde devlet başkanı devletin başı ve yürütme erki egemenliğini elinde tutan bir organı teşkil eder¹²³.”

Başkanlık sistemini tanımlayan ve başkanlık sisteminin temel özelliklerini belirleyen yazarlardan bir diğeri ise, Arend Lijphart'dır. Lijphart; “başkanlık sisteminde devlet başkanının anayasa tarafından belirlenen süre için doğrudan doğruya halk tarafından veya yine halk tarafından belirlenen bir seçiciler kurulu

¹²²GÜZEL, s.478

¹²³SARTORİ,Giovanni/ÖZBUDUN,Ergun, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997.

tarafından seçileceğini belirtmiş olup, Yasama erkinin devlet başkanını güvensizlik oyu ile görevden el çektirme yetkisinin bulunmadığını¹²⁴ belirtmiştir.

2.3. Başkanlık Sisteminin Yapısı ve Özellikleri

2.3.1. Yasama ve Yürütme Arasında Kuvvetler Ayrılığı

Çalışmanın ilk bölümünde belirtildiği üzere başkanlık sistemi bir kuvvetler ayrılığı sistemi niteliğini teşkil etmektedir. Bu bağlamda hükümet sistemleri devletlerin benimsediği kuvvetler ayrılığı veya kuvvetler birliği ilkeleri arasındaki farka göre ortaya çıkmaktadır.

Buna karşın parlamenter sistem ve başkanlık sistemi kuvvetler ayrılığının temel alındığı iki hükümet sistemi olmasına karşın uygulamada oldukça fazla farklılığı barındırmaktadırlar. Bu bağlamda, kuvvetler ayrılığının sert veya yumuşak uygulanması bu tür farklılıkları yaratmaktadır. Başkanlık sisteminde kuvvetler ayrılığı ilkesi oldukça sert bir biçimde uygulanmakta iken, parlamenter sistemde kuvvetler ayrılığı ilkesi yumuşak bir şekilde uygulama alanı bulur. Zira parlamenter sistemde bazı durumlarda yasama ve yürütme erki birbiri ile birleşebilir¹²⁵.

DEMİR' e göre, "Amerika'daki uygulamayı esas alarak, başkanlık rejimini diğer hükümet şekillerinden ayıran özellikler iki başlık altında şöyle özetlenebilir:

- Yasama ve yürütme organı tamamen ayrı iki organdır; nasıl ki yasama organının üyeleri (senatör ve temsilciler) halk tarafından seçilirse, yürütme organının başı olan başkan da halk tarafından seçilir.
- Halk tarafından seçilen başkanın meclisten güvenoyu alma ihtiyacı yoktur. Bunun gibi onun seçtiği "sekreterler" (bakanlar) da göreve başlamak için meclisin güvenoyuna ihtiyaç duymazlar. Görevleri süresince başkan ve sekreterleri (bakanlar) parlamento tarafında görevden uzaklaştırılmaz. Güvenoyu diye bir şey yoktur. Buna karşılık, başkanın da meclisi fesih gibi bir yetkisi yoktur.
- Başkan ve yardımcılarının (bakanlar da dahil) , yasama meclisi önünde siyasi sorumlulukları yoktur. Her türlü sorumluluk başkana aittir. Nasıl ki meclis dahil kimseye sormadan istediği kişileri "sekreter" (bakan veya

¹²⁴ LİJPHART, Arend; "Introduction", içinde Parliamenter vs Presidential Government, der. A. Lijphart. Oxford University Press, Oxford, 1992, s.78

¹²⁵ KARATEPE, s.223

yardımcısı) olarak atayabiliyorsa, onları yine kimseye sormadan azledebilir.

- Başkanın yardımcılarının ve sekreter adı verilen bakanların meclis dışından olması gerekir. Kongre üyesi bir kişi “sekreter” (bakan) seçilemez. Başkan, başkan yardımcısı ve bakanlar yasama meclisi toplantılarına ve görüşmelerine katılamaz ve kanun teklifinde bulunamaz. Yasama organı da, başkanın ve hükümetin faaliyetlerine kural olarak müdahale edemez.
- Başkan bu konudaki görüş ve temennilerini mesajlar şeklinde kamuoyuna açıklayabilir. Yasama meclisi üyeleri de (genellikle aynı parti üyeleri) bu mesajlar üzerine isterlerse gerekli kanun teklifini hazırlar ve meclise sunar.
- Başkanın yasama organını toplantıya çağırma veya onun toplantısını engelleme, toplanmış meclisi kapatma veya meclisi tatile sokma gibi yetkileri yoktur. Meclis kendiliğinden toplanır ve istediği kadar çalışır, çalışmalarına devam eder.
- Başkan, hem hükümetin hem de devletin başıdır: Başkan yardımcıları ve bakanlar, başkanın adamları, hepsi de hükümet işlerinin yürütülmesinde onun yardımcılarıdır. Gerçi başkan, yardımcılıyla ve bakanlarla toplantı yaparak onların görüşlerini alabilir. Ama o tek başına yürütme organıdır. Bu nedenle başkanlık sisteminde devlet başkanı ile meclis arasında bağ rolü gören bağımsız bir bakanlar kurulu ve yürütme organı mevcut değildir¹²⁶.”

Başkanlık sisteminde kuvvetler ayrılığı başka bir deyişle devletler erkinin temeli olan yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının bağımsızlaştırılması ve birbirini egemenlik erkini kullanma noktasında etkin ve katı bir şekilde denetlemesi noktasında başkanlık sistemi doğmuştur. Zira kuvvetler ayrılığı başkanlık sisteminde parlamenter sisteme göre daha etkin bir şekilde sınırları belirlenmiş bir hükümet sistemi modelini teşkil etmektedir. Başkanlık sisteminin etkin uygulamasında yürütme ve yasama organları birbirlerinden tamamen bağımsız bir şekilde kurulur.

¹²⁶ DEMİR, s.123-124

Bu noktayı sağlamanın temel yolu ile yasama meclisi seçimleri ile yürütme organını belirlendiği seçimlerin farklı zamanlarda yapılması olarak belirtilebilir¹²⁷.

2.3.2. Yürütme Organının Etkinliği

Kuvvetler ayrılığının etkin bir şekilde uygulandığı başkanlık sisteminde yürütme parlamenter sistemden farklı olarak tek bir kişinin egemenliğini esas alır¹²⁸. Dolayısıyla bu sistemde devlet başkanı, yürütme organının başıdır ve yürütme erkinin temel güç odağı olarak görev ve yetkileri icra eder. Bu husus başkanlık sisteminin parlamenter sistemden farkını da gösteren bir diğer husustur. Zira parlamenter sistemde devlet başkanı sembolik bir görev üstlenmektedir¹²⁹. parlamenter sistemde devlet başkanı yürütme erkini kullanan temel aktör olmayıp, rejimi sembolize eden bir makamı teşkil eder. Buna karşın başbakan ve bakanlar kurulu, yürütme erkini kullanan makamlardır.

2.3.3. Kuvvetlerin Birbirini Kontrol Etmesi

Başkanlık sisteminde özellikle yasama ve yürütmenin birbirini denetlemesi parlamenter sistemden oldukça farklılık arz etmektedir. Yukarıda açıklandığı gibi parlamenter sistemde yer alan güvenoyu, başkanlık sisteminde bulunmamaktadır. Bu açıdan başkan hak oylaması ile anayasa ile belirlenen süre için göreve gelir ve başkanın yürütme erkinin görev süresinden önce sonlandırılması yasama organına bırakılmaz. Sonuç olarak başkanlık sistemi modelinde yasama organı güvenoyu yolu ile başkan görev süresinden önce azletme yetkisine haiz değildir.

2.4. Başkanlık Sisteminin İşleyişi- ABD Örneği

Başkanlık sisteminin günümüzde en iyi sonuçlar verecek şekilde uygulandığı devlet, bu sistemin ilk kullanıcısı olan ABD'dir. Bu başarının en önemli öğelerinden birini ABD'de uygulanan seçim sistemi oluşturmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanan seçim sistemi neticesinde, siyasi partilerin oluşumu özellikle iki kanada ayrılmış ve seçimlerde başkanlık her iki kanattan da bir adayın sunulması ile uygulanmaktadır. Bu noktada merkez sağ olarak nitelendirilebilecek

¹²⁷KARATEPE, s.225

¹²⁸GÖZLER, Kemal; Anayasa Hukukuna Giriş,Ekin Kitapevi,,Bursa, 2002, s.92

¹²⁹GÖZLER, s.94

olan Cumhuriyetçiler ile merkez sol olarak tabir edebileceğimiz Demokratlar arasından seçilen başkan adayları arasında bir seçim yarışı söz konusu olur¹³⁰.

ABD seçim sisteminin doğurduğu bu sonuç, parlamenter sistem ile yönetilen İngiltere'de de uygulanmaktadır. İngiltere demokrasisinde de temel olarak merkez sağ ve merkez sol partileri seçim yarışı içerisinde bulunur. Bu noktada belirtilmesi gereken sonuç, güçlü demokrasilerin mutlak surette üç ve daha fazlası çok partili sisteme dayanmayacağıdır. Zira en güçlü demokratik sistemlerde dahi çoğunluk partileri yönetime aday olmakta ve seçim bu iki siyasi kanat üzerinde yürütülmektedir.

Liberal ekonomi modelinde benimseyen devletler açısından siyasi yapılanmalar özellikle temel konularda birbirlerine benzemektedirler. Zira temel bir ekonomi modelinin esas alındığı ve uygulandığı bir düzende siyasi yönden farklılıklar ikincil, tali konularda farklılık gösterir. Zira Amerika Birleşik Devletleri'nde gerek merkez sol olan demokratlar açısından gerekse merkez sağ olan cumhuriyetçiler açısından uygulamaya konulan ekonomik model liberalizm iken, farklılıklar ikincil nitelik arz eden sosyal yardımlar, vergi artırımı, sanayi yatırımları, silah sanayideki artma ve kısıtlamalar olarak ortaya çıkar.¹³¹ Başkanlık sisteminin demokratik olarak uygulanabilmesinin temel unsuru bu oluşumun uzlaşma kültürüne haiz olması ile açıklanabilir. Zira demokrasi kültürünün oturmadığı ülkelerde başkanlık sisteminin otoriter bir yönetime evrilmesi oldukça muhtemeldir¹³².

2.4.1. ABD'de Başkanlık Sistemi ve Federal Yapı

ÖZER' e göre; “Başkanlık sisteminin dünyada başarılı olarak işlediği ve sistemin ilk gününden bugüne demokratik sonuçlar veren tek örneği ABD'dir¹³³. Yine ÖZER' e göre, “başkanlık sisteminin ABD'de demokratik netice vermesinin en önemli sebebi federal yapıda olmasıdır. Başkan haiz olduğu geniş yetkileri kötüye kullanmak isterse başta sivil toplum örgütleri olmak üzere tüm kurum ve kuruluşlar başkana muhalefet ederek başkan üzerinde baskı oluştururlar¹³⁴.”

¹³⁰HEKİMOĞLU, Mehmet Merdan; “Başkanlık Demokrasisini Doğru Tartışmak” Yeni Türkiye Dergisi, S:51, Ankara, 2013, s.588

¹³¹HEKİMOĞLU, s.588

¹³²HEKİMOĞLU, s.588

¹³³ÖZER, 1998, s.15

¹³⁴ÖZER, 1998, s.15

ABD'deki siyasi yapının, başkanlık ve federalizm gibi iki önemli ayağı bulunmaktadır. Bunlardan başkanlık sistemi, güçler ayrımı (seperation of powers) ile kontrol ve denge (checks and balances) gibi iki temel ilkeye dayanmaktadır. Aslında söz konusu bu iki ilke tüm demokrasiler açısından önemsenen temel ilkelerdir¹³⁵.

2.4.2. Başkan

Başkanlık kurumu, ABD siyasi sisteminin en temel kurumudur. ABD Anayasası hazırlanırken, başkanın yasama ve yargının alanlarına müdahalesini önleyecek bunun yanında yürütme alanındaki tüm faaliyetleri düzenleyecek bir yetki çerçevesi çizilmiştir. Böylece, hem etkin bir yürütme erki oluşturulmuş hem de kuvvetler ayrılığı prensibi korunmuştur.

Başkanlık sisteminin tarihçesini açıkladığımız bölümde değindiğimiz üzere başkanlık kurumunun ortaya çıkış amacı anayasa yapıcılarının henüz düşünce halinde olan ulusal birliği hızlandırmak ve gerçekleştirmek için güçlü bir yürütme organına duyulan ihtiyaca inanmalarıdır¹³⁶. Bu organ sadece başkandan oluşmasa da uygulamada yürütmeyi başkanın temsil ettiği kabul edilmektedir.

ABD Anayasasının “Yürütme” başlığını taşıyan II. maddesinde “Yürütme yetkisi, Amerika Birleşik Devletleri Başkanı'na aittir.” hükmü yer almakta olup¹³⁷, bu hükümden açıkça yürütme yetkisine ilişkin tekelin başkana bırakıldığı anlaşılmaktadır. Başkanın siyasal gücü onun seçilmiş olmasından kaynaklanır¹³⁸.

Diğer demokrasi sistemlerinde devlet başkanı ile hükümet başkanı ayrı ayrı kişiler oldukları halde, ABD Başkanı hem devlet, hem hükümet başkanlığını kendisinde birleştirmiştir. Başlangıçta ulusun şefi iken sonradan hükümet şefi haline gelen başkan, birçok yetkilere de sahip olmuştur. Zaman içindeki bunalımlar ve zor durumlar (savaş, barış, ekonomik problemler) yetkilerin bir merkezde toplanmasını gerekli kıldığı gibi başkanın sorumluluklarının da artmasına neden olmuştur.

¹³⁵ARI, Tayyar; “ABD Üzerinden Bir Başkanlık Sistemi Tartışması”, Yeni Türkiye Dergisi, S:51, Ankara, 2013, s.769

¹³⁶YANIK, Murat; Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, 2.Baskı, Adalet Yayınları, Ankara, 2013., s.37

¹³⁷YANIK, s.38

¹³⁸YANIK, s.60

Amerika Birleşik Devletleri'nde siyasal sisteme “Başkanlık Rejimi” adı verilmiş olmasının nedeni de, böylece daha iyi anlaşılması olmaktadır¹³⁹.

Diğer taraftan ABD Sistemi'nde başkanın seçimine değinilmesi gerekir. Başkan “iki dereceli seçim” ve “genel oyla” seçilir. İlk aşamada “ikinci seçmenler” seçimi yapılır. Sonra bunlar başkanı seçerler. Her federe devlet, seçimi liste yöntemine göre yapar. Başkanlık ikinci seçmenlerinin, kendi parti adayına oy vermeleri gelenek olmuştur. Bir partinin kazandığı ikinci seçmenlikler sayısı belli olur olmaz, başkanın da kim olacağı belli olur. Uygulama şöyledir: Federe devletlerde önce, her partinin kendi başkan adayını belirtecek olan Parti Kurulu (şûra) delegeleri seçilir. Sonra bu delegeler toplanıp partinin başkan adayını belirtirler. Daha sonra seçmen topluluğunu meydana getiren vatandaşlar kendi partilerinin ikinci seçmenlerini seçerler. İkinci seçmenlerin sayısı, her devletin Kongreye vereceği Senato ve Temsilciler Meclisi üye sayısı kadardır. Oylama, ülkenin her yanında belli bir günde yapılır. Oy alanların birer cetveli yapılır ve imza olunarak mühürlü zarflar içinde Senato başkanlığına gönderilir. Böylece, her partinin çıkaracağı ikinci seçmen sayısının bilinmesiyle, başkanın kim olacağı bilinmiş olur. İkinci oylama en çok oy alan başkan adayı, ABD Başkanı seçilmiştir¹⁴⁰.

Anayasaya göre başkanlık seçiminin mutlaka dört yılda bir yapılma zorunluluğu vardır. Başkanlık makamının ölüm veya azil durumunda boşalması halinde kalan süre içinde başkan yardımcısı başkanlık görevini üstlenir. Başkan yardımcısının da ölümü ya da azledilmesi durumunda başkan olacak kişiyi belirleme yetkisi Kongreye aittir¹⁴¹.

Başkanın görev ve yetkileri ise kısaca, federal hükümetin yönetilmesi (yasaların sadakatle yürütülmesini gözetme, ordu ve silahlı kuvvetleri kullanma, cezaları bağışlama, değiştirme, geciktirme gibi), dış ilişkilerin yürütülmesi (Senatonun üçte iki onayı ile diğer devletlerle anlaşmalar imzalama ve yabancı ülkelere elçi gönderme ile gelen elçileri kabul etme gibi) , yasaların yapılması bakımından veto yetkisi, yıllık mesaj ve mesajlar yayınlama, senatonun onayı ile federal devlet memurları, yüksek mahkeme üyelerini, büyükelçi ve konsoloslar ile

¹³⁹ DEMİR, s.130

¹⁴⁰ DEMİR, s.131

¹⁴¹ TOSUN, Tanju; Başkanlık ve Yeni Başkanlık Sitemleri, Alfa Yayınları, İstanbul, 2000, s.60

sekreterleri (bakanları) atama, ağır sorumluluğu gereği kişisel yardımcılarını atama şeklinde sayılabilir¹⁴².

2.4.3. Kongre

ABD Anayasasının I. maddesi, yasama yetkisini iki meclisten oluşan kongreye vermiştir. ABD'nin yasama organı kongre, iki meclisten oluşması sebebiyle çift başlı bir yapı gösterir. Bunun nedeni federalizmdir. ABD Anayasasının yapılması sırasında küçük ve büyük eyaletler arasında yaşanan anlaşmazlıklar tüm eyaletlerin eşit sayıda temsil edildikleri senato ile her eyaletin nüfusu esasında temsil edildiği temsilciler meclisi adı altında meclislerin ortaya çıkmasına neden olmuştur¹⁴³.

Yukarıda açıkladığımız kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir sonucu olarak kongrenin yetkileri yasama alanında olup, yasa yapma her zaman temsilciler meclisi ile senatonun anlaşması ile mümkündür. Yasama konusunda iki meclisin yetkilerinin eşit olduğunu söylemek mümkündür.

Senato, federe devletlerin, Temsilciler Meclisi ise bütün federasyon halkının temsilcilerinden oluşur. Kongre üyelerinin ortak özelliği her birinin “ön seçim” ile belirlenmesidir. Ülkemizde olduğu gibi parti başkanlarının insiyatifinde “merkez yoklaması” ile aday belirleme yapılmaz. Bu nedenle kongre üyelerinin seçiminde başkanların herhangi bir rolü olmaz. Kongre üyeleri kendi güçlerine dayanarak seçilip gelirler¹⁴⁴.

Kongrenin yasama dışındaki bir diğer yetkisi de şartlar oluştuğu takdirde devlet başkanını seçmektir. Başkanlık seçiminde hiçbir adayın ikinci seçmenlerin mutlak oy çoğunluğunu alamaması durumunda temsilciler meclisi, en yüksek oyu alan üç aday arasından kendi başkanını seçmektedir. Aynı şekilde temsilciler meclisi mali hususlara dair yasa tasarıları hazırlamakta olup senato kendisine gelen bu tasarıları kabul edip etmeme konusunda özgürdür.

Kongreyi oluşturan meclislerden biri olan Senato, sadece ikinci bir yasama meclisi değil, aynı zamanda federe devleti meydana getiren eyaletlerin federasyonda temsilini sağlayan bir meclistir. Senato, her eyaletin göndereceği ikişer üyeden oluşur; bu üyelere Senatör adı verilir. Senato, yasama faaliyeti yanında, gerek federal

¹⁴² DEMİR, s.132-134

¹⁴³ ÖRGÜN, Faruk; Başkanlık Sistemi, Bilge Yayıncılık, İstanbul, 1999, s.82

¹⁴⁴ DEMİR, s.135-136

memurların ve sekreterlerin atanmalarını onaylamak gerek dış ilişkilerin düzenlenmesinde yetkilerini kullanmak bakımından yürütme faaliyetine de katılır. Nihayet Temsilciler Meclisi tarafından suçlandırılan memurları (ve başkanı) yargılamak da Senato'ya düşer (İngiltere'deki gibi)¹⁴⁵.

Temsilciler Meclisi ise Kongrenin diğer meclisidir. Eyaletler halkının, yani ülke nüfusunun tümünü temsil eder. Temsilcilerin seçimi, nüfus sayısına göre yapılır. Her üç yüz bin kişiye bir temsilci seçilir. Temsilciler Meclisinin yetkileri Senatonunkine benzemez; sadece yasaların hazırlanması işiyle uğraşır. Yasa önerisinde bulunmak hakkı sadece Temsilciler Meclisi üyelerine (ve senatöre) tanınmıştır. Hükümetin yasa önerisinde bulunmak hakkı yoktur (oysa, parlamenter rejimin uygulandığı ülkelerde yasa tasarısını hükümet hazırlar). Federal memurların ve ABD Başkanı'nın suçlandırılması görevi de Temsilciler Meclisindedir. Bu meclisin başkanlığını "Speaker" yapar¹⁴⁶.

Diğer taraftan Senato, başkan tarafından atanan bakanları, üst düzey kamu görevlilerini ve elçileri onaylama yetkisine sahiptir. Bunun yanı sıra başkanın yaptığı anlaşmaları üçte iki çoğunlukla onaylamaktadır¹⁴⁷.

Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanan başkanlık sisteminde Kongre'nin yetkilerinin temelinde yasama erkini kullanma ve ABD'de uygulamaya konulacak bütçeyi belirleme görevi gelmektedir. Buna karşın Kongrenin görevi sadece bunlardan ibaret değildir. Kongrenin büyük önem arz eden diğer görevleri ise; ABD Başkanı'nın ve Başkan'ın belirlediği ajanın imzaladığı uluslararası niteliğe haiz anlaşmaların onaylanması veya onaylanmaması yetkisi ile federal hiyerarşide görev yapacak kişilerin atanması senatonun onayına bağlıdır. Dolayısıyla iç ve dış siyasetin yürütülmesinde bu kadar etkin olan bir Kongrenin, başkana muhalif bir çizgi sergilemesi, başkanın yürütme erkini kullanımını oldukça zorlaştırmakta ve ancak onu denetlemektedir¹⁴⁸.

Anayasanın 1.maddesinde Kongre'nin görev yetkileri şöyle sıralanmıştır, para basmak, vergi koymak, borçlanmak ve borç ödemek, ticareti düzenlemek, vatani korumak, genel refahı sağlamak, telif haklarına, vatandaşlığa, iflasa, kalpazanlığa,

¹⁴⁵ DEMİR, s.136

¹⁴⁶ DEMİR, s.137

¹⁴⁷ YANIK, s.57

¹⁴⁸ ÖZBUDUN, s.207

deniz suçlarına ilişkin yasaları yapmak, askere çağırarak ve savaş ilan etmek, posta ve ulaştırma işleriyle uğraşarak, federal mahkeme kurmak gibi¹⁴⁹.

Yasaların oluşturulmasına ilişkin süreç ise şöyledir; bir yasanın meydana gelebilmesi girişimi, iki meclisten birinde başlayabilir. Yalnız vergi yasalarında girişim Temsilciler Meclisi'ndedir. Meclislerden birinde oylanan tasarı ötekine gelir. Burada, ya olduğu gibi kabul edilir, ya değiştirilir, ya da reddedilir. Olduğu gibi kabul edilmişse imza için başkan'a gider. Değiştirilmişse tekrar ilk meclise gönderilir. Reddolanmışsa "Karma Komisyon"a verilir. Tasarıya yasa niteliğini verecek olan başkanın imzasıdır. İmza ile birlikte metnin tümü yasaladır. Şayet vetosunu kullanmışsa, metin ilk defa görüşülmüş olduğu meclise geri gider¹⁵⁰.

Kongre, hiçbir şekilde başkanı sorumlu tutamaz ve onu görevden çekilmeye zorlayamaz. Başkan görevlerini yerine getirirken Kongreye hesap vermek durumunda değildir. Sadece, başkanın vatana ihanet gibi ağır suçları işlemiş olması durumunda Kongre, Başkanı (veya sekreterleri) yargılayıp mahkum edebilirler. Anayasayı ihlal etmediği sürece, başkan tam bir serbestlik içinde görev yapar; izlediği politikaya Kongre'nin karşı çıkması onu yolundan çevirmez. Çünkü "güçler ayrılığı" prensibi tam olarak uygulanmakta; yasama, yürütme ve yargı organları birbirinden bağımsız olarak iş görmektedirler¹⁵¹.

Başkanlık sisteminin uygulandığı ABD'de yukarıda açıkladığımız düzensizlik durumlarıyla sıklıkla karşılaşılmamasının nedeni, Amerika'daki siyasi partilerin, başta Avrupa olmak üzere diğer tüm coğrafyalardaki yapılardan olan farkında aramak gereklidir. Bilindiği üzere Amerikan partileri, disiplinli parti yapısından uzaktır. Bu bağlamda parti disiplini uygulamasının esnek olduğu Amerika Birleşik Devletleri uygulamasında başkan bazı noktalarda Kongrede kendisini başta destekleyenlerden olumlu bir oy alamaz iken, başkanın genel politikalarına karşı çıkan bir diğer siyasi kanada mensup bir Kongre üyesinden destek görebilmektedir.

ABD'de siyasi partilerin yapısal özelliği serbest partiler olmalarıdır. Başka bir anlatımla, partili parlamenterler, parlamento çatısı altında parti grup kararları ile bağlı olmadıkları için, başkanın ve parlamento çoğunluğunun farklı partilerden

¹⁴⁹ DEMİR, s.137

¹⁵⁰ DEMİR, s.138

¹⁵¹ DEMİR, s.138

olmaları, yasama ve yürütme arasında, çoğu kez, bir uzlaşma zemini kurulmasını da kolaylaştırabilmektedir¹⁵².

ABD 'nin siyasal yaşamını düzenleyen iki ana parti görülür: Cumhuriyetçi Parti ve Demokrat Parti. Kongrede başka bir partiye bağlı temsilciye rastlanmaz. Kurulan yeni partiler de çoğunlukla seçimden sonra yok olurlar. Amerikalı ya Cumhuriyetçi ya da Demokrat bir aileden dünyaya gelir ve aile duygularına bağlı kalır. Bununla birlikte, karşı adaylara oy verildiği de görülmektedir. Bunun nedeni, kendisini partisine kayıtsız şartsız bağlı saymamasıdır. Onun için önemli olan, değerli ve faydalı bulduğu kişinin seçilmesidir. Partiler amaçları yönünden ve hatta amaçlarını gerçekleştirmek bakımından birbirlerinden farklı değildirler. Fark siyasal felsefelerindedir¹⁵³.

2.4.4. Yargı Örgütü ve Yüksek Mahkeme

ABD Anayasası incelendiğinde yargıya geniş ve etkin yetkiler verildiği görülmektedir. Yüksek Mahkeme, bağımsız mahkemeler eliyle yasama organı ve yürütme organından gelen kararların hukuka uygunluk incelemesini yaparken aynı zamanda halkın bu organların karşısından etkin bir şekilde korunması görevini de üstlenmektedir.

ABD 'de yargı gücü 1803 yılından bu yana yasaların anayasaya uygunluğunu denetleyen, tam bir “bağımsız yargı” anlayışı içinde faaliyet gösteren “Yüksek Mahkeme” ile federal “alt mahkemelere” verilmiştir. ABD Anayasası'na göre; “Birleşik Devletlerin yargı yetkisi, Yüksek Mahkeme’ce ve Kongre’nin zaman zaman içinde kurabileceği alt mahkemelerince kullanılacaktır. Yargı yetkisi bu Anayasa’dan Birleşik Devletler Yasalarından ve bunların vermiş olduğu yetkilere dayanarak yapılmış ve yapılacak uluslar arası anlaşmalardan kaynaklanan hukuka ve hakkaniyete dayalı tüm davaları (...) kapsayacaktır. Gerçekten, tam bir hukuki denetim yetkisine sahip bu bağımsız mahkemeler, yasa çatışmasına, deniz ilerine, amirallik dairesini ilgilendiren davalara, federal devlete karşı açılan davalara, federe devletler arasında çıkacak anlaşmazlıklara, ABD Başkanının hukuka aykırı kararlarına bakarlar. Bundan başka, anayasada açık kural bulunmadığı halde, yasaların ve başkanlık kararlarının anayasaya uygun olup olmadığını denetler ve

¹⁵² TEZİÇ, Erdoğan; Anayasa Hukuku(Genel Esaslar), Beta Yayını, İstanbul, 2016, s.536

¹⁵³ DEMİR, s.139

başkanın işlediği bir suç varsa onun soruşturmasını yapar. Bütün ceza davasında jüri vardır. Ayrıca değeri yirmi doları aşan hukuk davalarında da jüriler bulunur¹⁵⁴.

Yüksek Mahkemenin boş yargıçlıklarına, başkan atama yapar. Bu atamayı Senato'nun onaylaması gerekir. Atanan yargıçlar "ömür boyu" görev yaparlar; emekliye ayrılmaya zorlanamazlar ("Kötü hal" içinde yaşamadıkça). Bir özel kanun yargıçlara, on sene çalışmış olmak ve yetmiş yaşına gelmiş bulunmak koşuluyla, aylıklarını tam olarak alabilecek şekilde emekliye ayrılmak hakkını tanımıştır¹⁵⁵.

Amerika Birleşik Devletleri'nde Yüksek Mahkeme özellikle yürütme organının başı niteliğinde olan başkanın aldığı kararları iptal edebilme yetkisine haiz olup, Kongrede onaylanan kanunların da anayasaya aykırılığı sonucuna ulaşır, yasanın ortadan kaldırılması yetkisini uhdesinde barındırmaktadır¹⁵⁶. Yüksek Mahkeme bazı durumlarda ilk derece, bazı durumlarda ise son derece mahkemesi olarak görev yapabilir.

Bunun dışında kuvvetler ayrılığı prensibi gereği sadece yargı yetkisini barındırmakta ve diğer erklerin yetkilerine onların yerine geçerek müdahale edememektedir. Bu durumda yargı erkinin denetiminde değil istişaresinden bahsedilirken, bu husus kuvvetler ayrılığı ilkesine terstir.¹⁵⁷ Yargı, hükümet çalışmalarını ve yasaların anayasaya uygunluğunu denetler. Fakat yargıya ait yetkiler de sınırlıdır. Federal Mahkemenin yargı yetkisi Kongre tarafından anayasa ile belirtilen sınırlar içinde tutulduğu gibi, Yüksek Mahkeme de kendi kendini sınırlayarak "siyasal" nitelik verdiği veya "yargıya ilişkin değildir" dediği işlerin karara bağlanmasını diğer devlet organlarına bırakmıştır¹⁵⁸.

2.4.5. Başkanın Sorumluluğu

Son olarak başkanın sorumluluğuna da değinmekte fayda vardır. Başkan siyasal bakımdan sadece halka karşı sorumludur. Bunun anlamı Kongre'nin başkanı görevden alma, görevine son verebilme aracına sahip olmamasıdır. İlk dört yıl için şüphesiz siyasal sorumluluk halk nezdinde ölçülebilecektir. Ancak ikinci dönem

¹⁵⁴ DEMİR, s.140

¹⁵⁵ DEMİR, s.140

¹⁵⁶ŞIVGIN, Halil; Türkiye İçin Umut Krizden Çıkış-Yeniden Yapılanma ve Başkanlık Sistemi, Türk Demokrasiyi Geliştirme Vakfı, Ankara, 1997, s.50

¹⁵⁷KUBALI, Hüseyin Nail; Anayasa Hukuku Dersleri, Nadir Yayıncılık, İstanbul, 1971, s.458; konuya ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. SEZAL İhsan/DİLBER Fatoş; Amerika'da Demokrasi, Yetkin Yayıncılık, Ankara,1994, s.67

¹⁵⁸ DEMİR, s.141

bakımından artık yeniden seçilme imkanı bulunmadığından siyaseten halka hesap verilebilirliğinin pratik bir anlamı kalmamaktadır.¹⁵⁹ Fakat başkanın her tür suçtan cezai sorumluluğu vardır ve yukarıda da izah ettiğimiz üzere bu sorumluluk Kongre tarafından işleme alınır ve sonuçlandırılır.

Bu Sorumluluk ABD Anayasa Hukuku'nda "impeachment" (suçlama) olarak adlandırılmaktadır. Bu süreç iki aşamalıdır. İlk aşaması Temsilciler Meclisi üyelerinin basit (adi) çoğunluğu tarafından suçlama kararı ile başlar. İkinci aşama ise Senato tarafından yargılanmasıdır. Yürütülen yargılama sonucunda eğer Senato üyelerinin 2/3'ü tarafından suçlu olduğu kanaatine varılmışsa başkanın görevi suç nedeniyle sona ermiş olur. Bu güne kadar iki başkan hakkında Temsilciler Meclisi tarafından suçlamada bulunulmuşsa da Kongrede gerekli 2/3 çoğunluk elde edilememiştir¹⁶⁰.

2.5. Başkanlık Sisteminin Avantajları

Başkanlık sisteminin temel avantajlarından biri ülke yönetiminde hızlı hareket etme kabiliyeti sunmasıdır. Zira bu sistemde, başkan yasama organı tarafından güvensizlik oyu ile görevinden anayasa ile belirtilen süresinden önce azledilememekte, yasama organı da başkan tarafından feshedilememektedir¹⁶¹.

Doktrinde başkanlık sisteminin avantajları çeşitli yazarlar tarafından aşağıda açıklayacağımız şekilde ifade edilmektedir;

ÇİFTÇİ 'ye göre, başkanlık sistemi; "yürütmenin bir kez seçildikten sonra görevden uzaklaştırılmayışının bir başka anlatım ile oydaşma değişmelerinin kurumsal platforma yansımalarının engellenmesinin hükümete istikrar ve politikalarına süreklilik sağladığı, ulusal yararın gerektirdiği durumlarda hükümetin yansız, sınıflar üstü,(ulusal yararı gözeten) politikaları izlemesini kolaylaştırdığı, meclis üyelerini oylarını hükümetin düşmesine yol açma endişesi duymaksızın parti disiplini ve sınıf çıkarları yerine "vicdanların sesine" uyararak özgürce kullanmalarını olanaklı kıldığı için istikrar sağlamaktadır¹⁶²."

¹⁵⁹ ANAYURT,Ömer;Anayasa Hukuku:Genel Kısım, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2018, s.406

¹⁶⁰ ANAYURT,Ömer;Anayasa Hukuku :Genel Kısım, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2018, s.406

¹⁶¹TOSUN, ERDOĞAN, Gülgün/TOSUN, Tanju;Türkiye'nin Siyasal İstikrar Arayışı, Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri ,Alfa Yayınları, İstanbul, 1999, s.83

¹⁶²ÇİFTÇİ, Oya; "Başkanlık Sistemi Çözüm mü?", Amme İdaresi Dergisi, TODAİE Yayını, S.30:4, Ankara, 1997, s.22

ŞAHİN' e göre, “Başkanlık sisteminde, başkanın halkın çoğunluğu tarafından belirli bir süre için seçilmesi ile yönetimin demokratik meşruluğu en üst düzeyde gerçekleşecektir. Öte yandan yasama organından bağımsız olarak sabit bir görev süresini garantilemesi nedeniyle istikrar sorununu da çözmektedir. Bunlar kadar önemli bir başka husus ise yasama ve yürütmenin birbirlerinden tamamen ayrı süreçler sonucunda seçilmesi ve aralarında denge ve kontrol sisteminin kurulması sayesinde gerçek bir siyasi dengenin kurulması sağlanmaktadır¹⁶³.”

EVCİMEN ise “başkanlık sisteminde yürütmenin tekçi yapısının olağanüstü durumlarda etkili ve tutarlı politikalar yürütülmesine yaradığı görüşündedir¹⁶⁴.”

Aynı şekilde başkanlık sisteminin başkanın doğrudan halkın tarafından ile seçilmesi sebebiyle diğer sistemlere kıyasla daha demokratik niteliğe sahip olduğunu söylemek mümkündür. Başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi doğrudan demokrasinin bir örneğini göstermektedir. Dolayısıyla bu sistemde halkın egemenliğinin sağlandığı görüşü doğru olacaktır.¹⁶⁵

Başkanlık sisteminin bir diğer avantajı ise; doğrudan halk tarafında seçilen başkanın uyguladığı politikalar üzerinde hesap vermesi, özellikle doğrudan seçmenin olan halk arasında sorgulanabilmesi daha etkin olabilecektir.

Diğer taraftan başkanlık sisteminin esas dayanağı olan kuvvetler ayrılığı ilkesi güçlerin birleşmesini engeller; bununla birlikte yönetimde etkinlik ve uzmanlaşma artar. Bu noktada kuvvetler ayrılı ilkesinin etkin bir şekilde uygulamaları ile egemenlik erkleri birbirlerini dengeler ve denetler. Bu sayede egemenliği elinde bulunduran organların keyfi uygulamalarının önüne geçilmiş olur¹⁶⁶.

Diğer taraftan başkanlık sisteminde, yürütmenin meclis tarafından seçilmeden doğrudan seçmenler tarafından seçilmesinin bir önemli sonucu da vardır: Görüş farklılıklarının yaygın olduğu ve toplumsal uzlaşma zemininin sağlam olmadığı durumlarda temsil mekanizmasını doğrudan işleterek yürütmenin seçilmemesi lığını

¹⁶³ŞAHİN, s.119

¹⁶⁴EVCİMEN, Günsev; “Başkanlık Hükümeti Sistemi:’Ratiopoliticası ve Türkiye”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, S.47, Ankara, 1992, s.319

¹⁶⁵EVCİMEN, s.319

¹⁶⁶EVCİMEN, s.319

ortadan kaldırır. Böylece sistem içerisinde otorite sağlanır ve merkez güçlenir. Yönetim zaafiyeti ortadan kalkar¹⁶⁷.

GÜZEL başkanlık sisteminin avantajlarını şu şekilde sıralamaktadır:

- Başkanlık Sistemi, kararların süratle alınabildiği ve uygulanabildiği ‘dinamik bir sistemdir. Yürütme’ erkinin etkinliğini tam olarak sağlar. Özellikle dış politika ve millî güvenlikte tesirli olduğu için küresel güçlerin uluslararası ilişkilerde başarılı olmasını gerçekleştirir.

- ‘Siyasî İstikrar’ı temin eder ve uzun süren koalisyon iktidarlarının ülkeye verdiği zararları önler. 1950’den sonraki hükümet sistemi uygulamaları incelendiğinde, tek siyasî partinin hükümetiyle idare edilen, 1950-1960, 1965-1971, 1983-1991 yılları arasındaki istikrar dönemlerinde Türkiye düzenli şekilde gelişmesini devam ettirmiş ve siyasî istikrarın sayesinde ekonomik ve sosyal huzur da teessüs etmiştir.

- Başkanlık Sistemi, ‘Kuvvetler Ayrılığı’ ilkesinin en iyi uygulanabildiği sistemdir. Aslında, bütün hükümet sistemlerinin gerçekleştirmesi gereken kontrol ve denge sistemi en iyi başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinde uygulanabilmektedir.

- Başkanlık Sistemi’nde, parlamenter sistemin aksine, meclis fonksiyonunun ve denetiminin artacağı ‘parlamento içi demokrasinin işleyebileceği bir mekanizma ortaya çıkar.

- Başkanlık Sistemi, ‘Mahallî Demokrasi’ye imkân veren, merkeziyetçi olmayan ve hizmetlerin mahallinde görülmesi esasına dayanan pragmatik bir sistemdir¹⁶⁸.”

2.6. Başkanlık Sisteminin Sakıncaları

Parlamenter sistemde seçim sonrası, yasama ve yürütme organları birbirlerine demokratik yöntemler ile etki edebilmektedirler. Buna karşın başkanlık sisteminde bu yol kapatılmıştır. Başkan bir sonraki seçime kadar yürütme organının başı olarak göreve devam ederken, yasama organı da yine bir sonraki seçime kadar yasama erkini kullanabilecektir. Zira başkanın, yasama organını feshetme yetkisi bulunmamaktadır. Buna ek olarak başkanda doğrudan halk tarafından Anayasa ile Başkan tanınan süre içerisinde görev yapmakta ve bu süreden evvel

¹⁶⁷KUZU, Burhan; Her Yönü İle Başkanlık Sistemi, 6.Baskı, Kitap Yurdu, İstanbul, 2011, s.99

¹⁶⁸GÜZEL, s.478

azledilememektedir. Bu noktada seçilen yasama organı veya başkan halk nezdinde güvenilirliğini kaybetmesine karşın, bu iki organda görevine devam edecek ve halk bu noktada yeni seçime kadar yönetime uymak durumunda kalacaktır.

Buna karşın devlet başkanı görevini yürüten başkanın görev süresinde önce hayatını kaybetmesi veya başka bir sebeple görevini icra etmekten çekinmesi halinde başkanın görevini başkan yardımcısı devralır ve başkan yardımcı ülkeyi bir sonraki seçim dönemine taşır. Bu bağlamda halk seçimini yaparken başkan yardımcısı değil, doğrudan başkanı seçer. Başkan yardımcı ise başkan tarafından atanır. Böyle bir durumda, sistemin meşruiyeti tartışmaya açık hale gelecektir.¹⁶⁹

ÖZBUDUN' a göre "Başkanlık sisteminde de yürütme, başlıca politikalarının uygulanabilmesi için, yasama organının çıkaracağı kanunlara ve kabul edeceği bütçeye muhtaçtır. Oysa, başkanlık sisteminde başkanın, yasama organını etkileme imkanları, parlamenter rejimdekine oranla çok daha sınırlıdır. Özellikle başkanlıkla, parlamento çoğunluğunun ayrı partilerin (veya partiler blokunun) elinde bulunduğu durumlarda, sorunu çözmek daha da güçleşir. ABD'de bu durumların oldukça sık ortaya çıktığı bilinmektedir. Başkanlık sisteminde bu gibi kilitlenmeleri veya tıkanmaları çözecek (güvenoyu veya fesih yetkisi gibi) anayasal mekanizmalar yoktur. Dolayısıyla siyasal tıkanmaların, örnekleri bazı Latin Amerika ülkelerinde görüldüğü gibi, bir anayasa krizi boyutlarına ulaşması, hatta demokratik süreçte kesintilere yol açması ihtimali göz ardı edilemez¹⁷⁰."

2.7. Başkanlık Sistemi Savunucularının Argümanları

Başkanlık sistemine ilişkin önemli argümanlar öne süren ŞAHİN' e göre; Türkiye'nin parlamenter ulusal yönetim sistemi tam olarak parlamenter sistemi yansıtmamakla birlikte başkanlık sistemi de değildir. Yine ŞAHİN' e göre, parlamenter sistem cumhurbaşkanı en etkin yetkilerle donatılmış sorumsuz bir statüye sahip başbakan merkezli bir hükümetten oluşan merkezi bir sistemdir. Yine ŞAHİN bugünkü parlamenter sisteme ilişkin olarak, erkler ayrılığı ilkesinin dengede tutulması ve uzun süreli sağlanabilmesinin demokratik anlayış çerçevesinde olması

¹⁶⁹YAZICI, Serap; Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri, Türkiye İçin Bir Değerlendirme, 4.Baskı, İstanbul Bilgi Üni. Yayını, İstanbul, 2011, s.50

¹⁷⁰ÖZBUDUN, s.207

gerektiğini ancak sistemin bu mekanizmanın unsurlarını taşımaktan uzak olduğu hususunu belirterek eleştirmiştir¹⁷¹.

Türkiye’deki parlamenter sistemi yukarıda açıklanan şekilde eleştiren ŞAHİN’ in başkanlık sisteminin lehe olduğuna ilişkin görüşleri şu şekildedir; “Başkanlık sisteminin temelinde yasama ve yürütme erklerinin katı ayrılığı ve her iki erk arasında “denetle ve dengele” düzeneği bulunmaktadır. Bugün ideal bir başkanlık sisteminde başkan, doğrudan veya iki dereceli bir seçim sistemiyle halk tarafından seçilmekte; belli bir dönem için seçilen yürütme organı, yasama organının güvenine değil doğrudan halkın güvenine dayanmakta ve yürütme organı, kimliği ve sorumluluğu bilinen tek kişi tarafından temsil edilmektedir¹⁷².”

KUZU’ ya göre; “Başkanlık modelinde başkan ve bakanlar da vatandaşın bilgisi dâhilinde çalışmakta beraber, özellikle bakanlar meclis dışından atandıklarından seçmen karşısında taviz vermeden işin gereği ne ise onu yapabilme gücüne sahiptirler¹⁷³.”

FENDOĞLU’ na göre ise; “Türkiye’de başkanlık sisteminin uygulanmasının olumlu sonuçlara yol açması için merkezi iktidarın yerel iktidarlar kadar istikrarlı olması gerekir. Parlamenter sistem, Türkiye’nin önünü tıkamaktadır ve bu tikanıklığın başkanlık sistemi ile aşılması mümkündür. Diğer taraftan, TBMM’nin asli görevinin yasama ve denetim olması gerektiğini ancak parlamenter sistem işlevini yerine getiremediğini” belirten FENDOĞLU’ na göre, “başkanlık sistemine geçilmesi ile meclis asli görevlerini uygulayabilecek güce sahip olacaktır. Ayrıca, meclisin denetim fonksiyonunu yetersiz bulmakta ve TBMM’de çoğunluğu elde eden hükümetleri denetlemenin hayal olduğunu hatta parlamenter sistemde bunu gerçekleştirmeyi imkansız” olarak nitelendirmektedir. FENDOĞLU; “ülke içerisinde baş gösteren terör ve kürt sorununun da başkanlık sistemi ile daha kolay çözülebileceğini ve homojen yapıya sahip olmayan Türkiye’de birleştirici unsur olarak etkin olabileceğini ileri sürmektedir¹⁷⁴.”

Günümüz Türkiye’inde toplumun, sosyolojik anlamda tarım toplumundan yarı-sanayileşmiş topluma dönüştüğü tespitini yapan ARSLAN, “yarı-sanayileşmiş

¹⁷¹ŞAHİN, s.119

¹⁷²ŞAHİN, s.119

¹⁷³KUZU, s.101

¹⁷⁴FENDOĞLU, Hasan Tahsin; “Başkanlık Sisteminin Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Yeni Türkiye Dergisi, S.51, Ankara, 2013, s.583-585

toplumun sanayi toplumuna dönüşme aşamasında, karşılaştığı sorunlara da demokratik ve liberal çözümler talep etme noktasına geldiğini vurgulamaktadır. Daha demokratik bir siyasal ortam ve toplumsal barış için yeni bir yönetim sistemi ve bu sisteme göre formüle edilmiş yeni bir anayasanın gerektiğini” belirten ARSLAN bu yeni sistemin yerel koşullara göre şekillendirilmiş “Türkiye Başkanlık Sistemi” olması gerektiğini savunmaktadır¹⁷⁵.”

2.8.Başkanlık Sistemine Karşı Olanların Argümanları

Başkanlık sisteminin Türkiye’de sağlıklı olarak uygulanabileceğini ve bu sistemin siyasi sistemimizdeki parlamenter sorunların yegane çözüm kaynağı olduğunu savunanların yanı sıra sistemin ülkemizde uygulanması halinde demokrasi ve insan hakları bakımından gerileme yaşanacağını ileri sürenler bunun da ötesinde, başkanlık gücünü elinde bulunduranların sistemi kendi lehine kullanmasıyla diktatörlük yönetiminin hüküm süreceğini ifade edenler bulunmaktadır.

ORUÇLU’ya göre; “Parlamenter sistemde bu durum tarafsız cumhurbaşkanının tercihlerini etkilemekle beraber, uygulanacak bir başkanlık rejiminde farklı gruplar, parlamento, meclis ya da kongre adı altında oluşacak mecliste temsil sağlansa bile, başkanlık sisteminin handikapları arasında saydığımız “kutuplaşmaya yol açar” olgusu bağlamında devlet başkanlığı yani yürütme düzeyinde temsil edilmeyecektir. Bu durumun meydana getireceği sosyal ve ekonomik dengesizlik bir yana siyasi anlamda bazı tehlikeler içerecektir. Parlamenter sistemde de hükümet meclis içinden çıkmaktadır ancak burada yitirilecek olan cumhurbaşkanının tarafsızlığı ve tüm ülkeye mal olmasıdır. Böylece belirli bir kesimin devlet başkanı ve o kesimin yürütmesi gibi çalışacaktır. Cumhurbaşkanının ya da devlet başkanının direkt olarak halk tarafından seçilmesi durumunda da aynı olumsuzluklar söz konusu olacaktır. Yani yine bazı bölgeler devlet başkanı düzeyinde temsil dışı kalacaktır¹⁷⁶.”

TURHAN’a göre ise “Başkanlık sisteminin ülkemiz için olumsuz özelliklerinden biri de, başkan ve parlamento çoğunluğunun aynı partiden olması durumlarında vatandaşların hak ve özgürlükleri konusundaki temel güvencelerin tehlikeye girecek olması ihtimalidir. Öte yandan yasama organının ve başkanın farklı

¹⁷⁵ ARSLAN Rıza; “Türkiye Başkanlık Sistemi (Alternatif Bir Sistem Arayışı)” Yeni Türkiye Dergisi, S.51, Ankara, 2013, s.592-593

¹⁷⁶ ORUÇLU, s.72

partilerden olması da sonucu değiştirmemektedir. Ülkemizde siyasal uzlaşma geleneği bulunmadığından, bu gibi durumların nasıl sonuçlanacağını yakın tarihimize bakarak tahmin etmek mümkündür¹⁷⁷.” Yine Aynı yazara göre “Ülkemiz açısından hiç denenmemiş başkanlık veya yarı-başkanlık sistemlerini tartışmak yerine, parlamenter sistemin uygulamasında ortaya çıkan sorunlara ve olumsuzluklara odaklanmak daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Ülkemizde uygulanan parlamenter sistemin aksayan ve zaman zaman krizlere neden olan olumsuz yanlarının, demokrasi deneyimlerimiz ve geçmiş uygulamaların ışığı altında çoğulcu ve özgürlükçü demokrasi ilkeleri doğrultusunda düzeltilmesi mümkündür¹⁷⁸.”

Başkanlık sistemi bize uygun değildir diyen eski Türkiye Barolar Birliği Başkanı Özdemir Özok ise, “Amerika’da tüm kurumlarıyla işleyen demokratik bir sistemin yanında tam bağımsız güçlü bir yargı ve iki partili sistemin varlığına dikkat çekerek, Türkiye’de bu sistemin ağır aksak işleyen demokrasiyle, iktidarın gölgesinde yargının ve çok sayıda partiyle hazır olunmadığını savunmaktadır¹⁷⁹.”

ÖZBUDUN ’a göre ise, “Her şeyden önce, başkanlık ya da yarı başkanlık sistemlerinin bir padişahlık rejimine, kişisel diktatörlüğe yol açacağı iddialarında elbette isabet yoktur. Başkanlık ve yarı-başkanlık sistemleri de, tıpkı parlamenter rejim gibi, demokratik hükümet modelleri arasındadır ve birçok demokratik ülkede oldukça başarılı şekilde uygulanmaktadır. Öte yandan, bu sistemlere geçişi savunanlar, bununla Türkiye’nin hangi sorununa deva bulacağı konusunda hiçbir tatmin edici kanıt sunamamaktadırlar¹⁸⁰.”

GÜZEL, başkanlık sisteminin getireceği yeniliklerin Türkiye açısından sakıncalarını şu şekilde sıralamaktadır :

- “Sistem, eğer ‘federal bir model’ içinde uygulanırsa, Türkiye’nin bütünlüğü ve üniter yapısı tehlikeye girer. Yani, teşkil edilecek ‘bölgeler’ ve ‘eyaletler’, parlamenter bölücü faaliyetler çerçevesinde, Türkiye’nin güvenliği, birliği ve bütünlüğü bakımından mahzurlu olacaktır. Nitekim, Büyükşehir

¹⁷⁷TURHAN Mehmet; “Parlamenter Sistem mi, Yoksa Başkanlık Sistemi mi?”. Mülkiyeliler Birliği Dergisi, C. 19, S:179–180, , Ankara, 1995, s.82

¹⁷⁸TURHAN, 1995, s.82

¹⁷⁹BECEREN /KALAĞAN; s.177

¹⁸⁰ÖZBUDUN, s.206

Belediyeleri ile ilgili son kanun tasarısında bunun ilk işaretleri verilmiş olmaktadır. Bu konuda şuurlu olunmazsa, ırkçı-bölücülerin yıllardır uğraştığı ve bunun için on binlerce cana kıydıkları ‘özerk bölge - federatif devlet - bağımsız devlet’ hedefleri gerçekleşmiş olacaktır.

- Tarihimizdeki monarşik siyasî gelenek ve güçlü cumhurbaşkanlarının sistemi nasıl zorladığı düşünülürse, bazı Güney Amerika ülkelerinde olduğu gibi ‘tek kişi’nin ‘otoriter egemenliğine yol açabileceği söylenebilir. Bu bakımdan sistemin çok iyi dengelenmesi gerekir.

- Türkiye’deki ‘katı bürokrasi’ geleneğinin teknik bakanlar çerçevesinde devam etmesi hâlinde, sistem bürokratik bir yapıya bürünebilir¹⁸¹.”

Hükümet sistemleri arasında kategorilendirme yapılırken hukuk, siyaset bilimi gibi bilimlerdeki perspektiflerden yararlanılarak bir ayrıma tabi kılınmaktadır. Genel olarak başkancı veya süper başkanlık sistemi şeklinde iki ayrı hükümet rejimine yer verilmemekte zira bahsi geçen sistem yarı başkanlık sistemi içinde incelenmektedir¹⁸².

Başkancı sisteme ilişkin genel bilgilerin ardından başkancı sistem ile başkanlık sistemi arasındaki farklara değinilmesi gerekir; Devlet başkanının halk tarafından seçilmesi ve güçlü yetkilere sahip olması gibi özelliklerin benzemesi yanında her iki hükümet sisteminin oldukça önemli farkları söz konusudur, bu farkları şu şekilde sıralamak mümkündür¹⁸³.

- Başkanlık Sisteminde Özel alan geniş, Devlet alanı dardır.

Doktrine bakıldığında öncelikle devlet yetkilerinin paylaşımı konusu irdelenmektedir. Halbuki asıl yapılması gereken devlet yetkilerinin azlığı (küçük devlet büyük özel alan) üzerinden başlanılmalıdır. Toplum ve onun tüzel kişiliği olan devlette 100 birim yetki olduğunu düşünelim. Kamu hizmet alanı ve bu alanın yetkilileri, eğitim alanı ve eğitim yetkilileri, spor alanı ve spor yetkilileri, mali alan ve mali alan yetkilileri, üretim alanı ve üretim alanı yetkilileri, finans alanı ve finans alanı yetkilileri gibi. Başkanlık sisteminin iyi işleminde 90 birim yetki özel alana

¹⁸¹GÜZEL, s.478

¹⁸²DURSUN, Hasan; “Süper Başkanlık Ya Da Başkancı Parlamenter Sistem: Weimar Almanya’sı İle Rusya Federasyonu Örnekleri Ve Çıkartılacak Dersler” TBB Dergisi, S:67, Ankara, 2006, s.230

¹⁸³DURSUN, s.234

aitken devlete ait alan 10 birim gibi düşünölmelidir. Başkanlı sistemlerde ise tam tersine bir durum söz konusudur.

Kamu hizmeti niteliğindeki toplumsal ihtiyaçların özel sektör eliyle gerçekleştirilmesi değışen egemenlik anlayışının ve kamu hizmeti kavramının bir sonucudur. Devlet özel sektör eliyle verilen bu hizmetlerde denetim görevini üstlenmelidir. ABD Başkanlık Sistemi'nde özel sektörün ağırlığı, konumu ve bağımsızlığı oldukça önemlidir.

- o Eğitim, üniversite, özel eğitim kuruluşları

ABD Başkanlık Sistemi'nde eğitimin devlet okulları yanında özel okullar, charter okullar müteveli kontrolünde sayıları binleri bulan özel ve devlet üniversitelerince sağlandığı, devlet adına işbaşında bulunanların eğitim konusunda denetleyici oldukları görölecektir. Dünyanın tanıdığı üniversitelerin özel üniversiteler olduğu ve bu üniversitelerin yönetilmesinde Başkan ve adamlarının hiçbir yetkisinin olmadığı anlaşılmadan başkanlık sistemi doğru olarak anlaşılamayacaktır. 2012'de yaklaşık 5758 üniversitesi olan ABD'de Harvard, Stanford, Yale gibi üniversitelerin özel üniversiteler olduğu ve kendi mütevellileri tarafından yönetildiği özel alanın yetki alanının genişliğini göstermesi bakımından önemlidir.

Göröldüğü üzere başkanlık sisteminde hem özel hem devlet üniversiteleri bağımsız denebilecek müteveli heyetlerine sahiptir. Rektörler müteveliye karşı sorumludur. Böylece kurumlar siyasi etkilerden büyük ölçüde korunmuştur. Ayrıca üniversitelere özel bağışların vergi politikaları ile desteklenmesi de insanların kazançlarını kendi doğruları doğrultusunda eğitim için devletin yönlendirmesi ve karışması olmaksızın harcayabildiklerini göstermektedir. Başkanlı sistemlerde yetkililer bu tür vergi bağışlıklarına izin vermezler. Çünkü verginin nereye nasıl harcanacağına kendileri karar vermek isterler.

Diğer yandan belirtmek gerekir ki üniversitelerin gelişmesi ve geliştirilmesinde müteveliyle birlikte hareket eden üniversite yöneticilerine ve öğretim üyelerine dayalı bir sistem söz konusudur. Üniversite yöneticileri kaynak ve para temininde oldukça önemli yer tutar. Başkanlı sistemlerde başkan ve bağılıklarından ötürü atanmış yöneticiler, bu tür faaliyetleri kendilerinin izni

olmadıkça hoş görmez. Kendileri için gerekirse toplanan bu kaynakları kendileri kullanmak isteyebilir.

- o Spor, özerk federasyonlar,

Spor kimi insanlar tarafından toplumları yönetmede kullanılan araçlardan biri olarak görülmektedir. Spor federasyonları kulüplerden yukarıya doğru bağımsız olarak kurulmalıdır. Mali ve hukuki olarak devlet yöneticilerinden bağımsız olmayan bir sistemde federasyonlar üzerinden sporun ve kulüplerin kontrolü mümkün olacağı için bu sistemlerin demokrasi ve başkanlık sistemi ile telifi mümkün gözükmemektedir. Nitekim ABD’de federasyonların kulüpler tarafından kurulduğu devletin karışamayacağı alanlar olarak görüldüğü bilinmektedir. Otoriter yönetimlerdeyse başkanın adamları ve yakınlarının federasyon yönetiminde olduğu ve bu sayede sporu da kendilerini meşrulaştırmak için kullandıkları bilinmektedir.

- o Finans sektörü, mali sektör, bankalar

Başkanlık sisteminde bankalar özel sektöre aittir. Devletin vatandaşa kredi verdiği devlet bankası yaklaşımı yoktur. Çünkü böyle bir yaklaşım topluma ait birikimin devlet eliyle başkanın istediği kimselere transferi anlamını taşır ki başkanlık sistemi ile telifi mümkün değildir. Ayrıca üretim devlet kuruluşları tarafından değil, özel sektör eliyle gerçekleştirilir. Başkanın muhalif gördüğü şirket ya da holdingleri devletleştirmesi mümkün değildir.

- o Ulaşım, hava yolları demir yolları özel şahıslara aittir.

Başkanlık sisteminde hava ve demir yolu ulaşımında bile özel sektörün mutlak ağırlığı söz konusudur. Devlet hava yolu yerine tam rekabet piyasası içinde sektörde faaliyet gösteren özel hava yolları vardır. Başkanın devlete bağlı kurum ve kuruluşlar üzerinden yakınlarına ve taraftarlarına iş ve imkân sağlaması söz konusu değildir. Basın üst kuruluşları devlet kontrolünde değildir. Devlet televizyonu yoktur.

Radyo ve televizyon olmak üzere basın üst kuruluşlarının doğrudan siyasal iktidara bağlandığı devletler ile özel teşebbüsler eliyle basın üst kuruluşlarının kurulduğu ve yürütüldüğü devletler söz konusudur. ABD, 1934 yılında yürürlüğe giren Haberleşme Kanunu ile özel teşebbüslerin radyo dalgalarından yararlanarak, kamu yararına uygun biçimde kamu hizmeti görmelerini kabul etmiştir. Bu kanunla kurulan Federal Haberleşme Komisyonu’na radyo ve televizyon yayınlarının sansürüne yönelik önleyici devlet yetkisi verilmemiştir. Amerikan vatandaşlarının

tamamının vergisi ile yayın yapan Başkanın güdümünde devlet televizyonu söz konusu değildir¹⁸⁴.

- Başkanlık Sisteminde Yatay Yetki Paylaşımı Zorunludur.

Milletlerarası antlaşmaları onaylama ve federal düzeydeki önemli görevlilerin atanmasını onaylama yetkisi Senatoya aittir¹⁸⁵. Ayrıca kimi zaman etkili roller oynayan meclis araştırması ve bütçeyi onaylama yetkisi de başkanı Kongre ile iyi geçinmeye zorlamaktadır¹⁸⁶. Dolayısıyla başkana muhalif bir Kongre çoğunluğunun olduğu durumlarda, başkanın iç ve dış siyaseti kendi istediği şekilde yürütmesi zorlaşmaktadır¹⁸⁷. Başkanlık sisteminde başkan başarıya ulaşmak için muhalifleriyle anlaşarak, onlarla adeta bir koalisyon kurarak kendi programını uygulamak suretiyle başarılı olabileceğini düşünür. Parlamenter sistemde başbakan ise partisinin milletvekillerine bağımlıdır. Bu yüzden onlardan gelecek tepkilerle yakından ilgilenmek durumundadır¹⁸⁸. Başta Rusya olmak üzere Küba, Venezuela, Kolombiya, gibi başkancı sistemle yönetilen ülkelerde başkan sistemin tek belirleyicisi olduğu ve gerçekte tüm yetkiler başkanda toplandığı için muhalifleriyle koalisyonu düşünmeyeceği gibi, milletvekillerini de gözetmek zorunda değildir.

Özellikle üst düzey sivil ve askeri bürokrasinin belirlenmesinde ki yetkileri, yasama organını fesih hakkı ve Bakanlar Kurulu'nu görevden alma yetkisi, kararname ve emirnamelerle hükümete yön gösterebilmesi, düzenleyici işlem yetkisi, hükümetli ya da hükümet eden güçlü devlet başkanı özelliğinin örnekleridir.

ABD'de Kongre, yürütmeye alternatif olarak politika üretme, formüle edebilme öncülüğüne sahip, dünyadaki en etkili yasama organlarından biridir¹⁸⁹. Bunun sebebi de başkanlık sisteminden çok, Amerikan siyasi rejiminden, özellikle de siyasi partilerin kendilerine özgü niteliklerinden kaynaklanmaktadır. ABD'de her iki partinin, gevşek yapılı, disiplinsiz, ideolojik nitelikten uzak karakterleri ve adayların

¹⁸⁴İÇEL Kayıhan/ ÜNVER Yener, Kitle Haberleşme Hukuku, Beta Yayınevi, İstanbul, 2009, s.337-339

¹⁸⁵ÖZBUDUN, s.207

¹⁸⁶KARATEPE, s.228

¹⁸⁷ÖZBUDUN, s.207

¹⁸⁸ACKERMAN, Bruce, "The New Separation of Powers", Vol:113:633, Harvard Law Review, 2000, s.659

¹⁸⁹Philip NORTON, "Parliament and Policy in Britain The House of Commons As A Policy Influencer", (Ed: Philip NORTON), Legislatures, Oxford University Press, New York, 1990, s. 42'den aktaran; DURGUN Şenol, "Sistemi Arayışlarında Siyasal Partiler ve Parti Disiplini", Yeni Türkiye Dergisi, Y:9, S.51, Ankara, 2013, s.342

belirlenmesinde ön-seçim usulünün kullanılması bu bağımsızlığın ve etkin denetimin sağlanmasında oldukça etkili bir rol oynamaktadır¹⁹⁰.

* Başkanlık Sisteminde Dikey Yetki Paylaşımı Zorunludur.

ABD’de federe devletlerin yasama organlarının yetkileri ve federal devletle ilişkilerinden kaynaklanan bir siyasi idari denge söz konusudur¹⁹¹. Bu bağlamda federe devletlerin federal devlet organlarınca karışılmayan oldukça önemli yetkileri vardır. Özellikle de her eyalet kendi hukukunu kendi oluşturur ve başkanın bu oluşumda hiç bir yetkisi bulunmamaktadır. Ayrıca her eyalet kendi yasama, yürütme ve yargı organını kendisi belirler. Gevşek parti nedeniyle başkanın aday belirlemede herhangi bir müdahalesi de söz konusu değildir. Federal yetkilerin anayasa ile koruma altında olması ve Yüksek Mahkeme’nin bu yetkileri korumadaki titizliği dikey yetki paylaşımı açısından oldukça etkilidir. Federe devlet çalışanları federe devlet yetkililerine karşı sorumludurlar.

- Başkanlık Sisteminde Gevşek Parti Yapısı Vardır

Siyasal partilerin gelişimi kuvvetler ayrılığının partiler ekseninde (iktidar-muhalefet ayrımı) tekrar düşünülmesini gerektirmektedir¹⁹². Parlamentoda çoğunluğu elde eden siyasi parti ya da partiler hükümeti kurmakta, dolayısıyla bu durum hükümet ile parlamentoyu özdeşleştirmektedir¹⁹³.

Başkancı sistemlerde başkan disiplinli partinin ya her şeyi kontrol eden genel başkanıdır ya da hukuki mevzuat gereği parti üyesi değilse (Rusya örneği) göstermelik bir genel başkanla birlikte bütün yönetim organlarının başkan tarafından belirlendiği partiye ait işlemlerin başkanın belirlediği kurul ve kişilerce yapıldığı bir parti yapısı söz konusudur.

- Başkanlık Sisteminde Kontrol Ve Denge Mekanizmaları Vardır

Demokrasiler kişiler üzerinden değil, sistemler üzerinden anlatılır ve anlaşılır. Kişiler üzerinden anlatılan ve anlaşılan hükümet sistemlerinin demokrasi ile telifi

¹⁹⁰ÖZBUDUN, s.209

¹⁹¹TEZİÇ, s.370

¹⁹²Maurice, DUVERGER, *Siyasal Partiler*, (çev: Ergun ÖZBUDUN), Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınlar, No:278, Ankara, 1970, s.411.; TURAN, İlter , “Parlamentar Demokraside Denetim İşlevi”, AÜSBFD, C:33, No:1-2, Mart-Haziran, Ankara, 1978, s.18

¹⁹³Ekrem Ali, AKARTÜRK, “İktidarın Kişiselleşmesi”, Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı:2, Kocaeli, 1998/1999, s.219

zorluklarla örülüdür¹⁹⁴. Başkancı sistemler kişiler üzerinden anlatılan ve anlaşılabilir sistemlerdir.

Başkancı sistem, iktidarın paylaşılmasına ya da ayrılmasına izin vermeyen, iktidarı tek adam üzerinde birleştiren bir kurgunun eseridir ve istikrar, başta dominant parti olmak üzere başkanın her şeyi kontrolü üzerine kuruludur. Başkancı sistemlerin bazılarında başbakan da bulunabilir. Eğer bir başbakan varsa devlet başkanının çizdiği sınırlar ve belirlediği politika çerçevesinde işlem yapan bir hükümet, bu sınırların kontrolünün de devlet başkanı tarafından yapıldığı bir sistem söz konusudur.

2.9. Türk Tipi Başkanlık Sisteminin Değerlendirilmesi

6771 Sayılı Kanununun 16 Nisan 2017 Tarihinde yapılan referandum ile kabul edilmesi sonucu “Türk Tipi” denilen “Başkanlık Sistemi” ne geçilmiş ve bu sistemin ABD Başkanlık Sistemi’nden oldukça farklı özellikler gösterdiği açık olmakla “değiştirilemeyen ve değiştirilmesi teklif dahi edilemeyen” anayasa hükümlerinin halen mevcut olarak anayasamızda yer alması sonucu yeni sistem uygulamada anayasaya aykırı sonuçlar doğuracağı gerekçesiyle eleştirilere maruz kalmıştır.

Temennisi bu sistemin hukuki kaos yaratmadan “demokratik hukuk devleti çerçevesinde” temel hak ve özgürlükleri güvence altında kalkan, huzurlu bir ülkede yaşamak olan DEMİR’ göre bu sistem ; “fiili durumu hukuka uydurmak” eylemi niteliğinde olup özünde “demokratik hukuk devletinde” (madde 2) olacak bir şey değildir. Zira demokratik hukuk devletlerinde “hukuki” olmayan “fiili” durum ahlaka aykırı ise “kınanır”, hukuka aykırı ise “suç” oluşturur. Demokratik hukuk devletlerinde, “hukukun üstünlüğü” gereği önce yasal zemin hazırlanır, sonra fiili durum yasal zemin üzerinde işler. Aksi ne olursa devlet “hukuk dışı” davranışların, “keyfi” uygulamaların merkezi haline gelir, otoriterliğe ve diktatörlüğe kayar. Bu nedenle “fiili” durumu hukuka uydurmak” için yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin “tek kişinin” eline verecek şekilde anayasada yapılan değişiklikler, anayasanın kısmî de mevcut “denet-denge” sistemini de kaldırarak yürürlükteki değiştirilemeyen başlangıç (f.4) hükümleri ile 7,8,9. Maddelerinde düzenlenen “kuvvetler ayrılığı” ilkesine aykırı olmuştur¹⁹⁵.

¹⁹⁴ İPEK, Aydın, Rusya (Hükümet Eden Başkan) Sistemi, Zirve Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Seçkin Yayıncılık, S:4, Ankara, 2015, s.104.

¹⁹⁵ DEMİR, s.178-179

Yine anayasadaki TBMM'nin "devredilemez yetkisi" (madde 7), öncelikle cumhurbaşkanına tanınan "kararnameler" ile anayasaya (madde 7, ikinci cümle) aykırı olarak kendisine devredilmiştir (6771 s.k. değişik md.104/17). Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümünde yer alan "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" ile sınırlı bir devir olmuştur. Ayrıca, münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen ve kanunla düzenlenmiş konularda cumhurbaşkanı kararnamesi çıkarılamamaktadır. Bunun gibi, kararname kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanacak; Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi de hükümsüz hale gelecektir. Ancak, çıkarılan kararnamelerin belli bir süre içinde TBMM'ne sevk edilmesi ve mecliste onaylanması gibi bir zorunluluk bulunmamaktadır.

Öyle ki, olağanüstü hallerde bile "Cumhurbaşkanı olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda" yukarıdaki sınırlamalara bile tâbi olmaksızın çıkardığı Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, "Resmi Gazetede yayımlanır (ve) aynı gün Meclisin onayına sunulur (6771 s.k.değişik md.119/6). Buna karşılık olağan hallerde cumhurbaşkanının çıkaracağı "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" konusundaki kararnamelerin meclis onayına sunulması gerekmemektedir (6771 s.k.değişik md.104/17)¹⁹⁶.

Yine cumhurbaşkanının kararname çıkarmasında aranan mevcut sınırlamaların da bir çoğu kaldırılmış ve aslında böylece cumhurbaşkanına özgürce kararname çıkarabilme yetkisi verilmiştir ve bu husus da keyfi uygulamalara neden olabileceği gerekçesiyle ayrıca eleştirilmektedir.

Ayrıca meclisin "gensoru" ve güvenoyu" yetkisi de kaldırıldığı gibi, cumhurbaşkanının bakanları meclis dışından seçeceği, meclisin içinden seçse bile bakanın milletvekilliğinden istifa edeceği dikkate alınacak olursa, cumhurbaşkanı ve milletvekili olmayan hükümet üyeleri meclise hesap vermeden işlerini istediği gibi yürütebilecek demektir. Böylece, cumhurbaşkanının ve hükümetinin "denet-denge" sistemi içinde işlemesi gereken anayasanın öngördüğü "kuvvetler ayrılığı" (başlangıç f.4; md.7,8,9) ilkesine aykırı olarak yasama organının "devredilmez yetkisinin"

¹⁹⁶ DEMİR, s.180

(md.7) budanarak “yürütmenin başı” cumhurbaşkanına devredildiği anlaşılmaktadır¹⁹⁷.

DEMİR; “Daha önce seçilen cumhurbaşkanının “partisi ile ilişkisi kesilir” hükmünün anayasadan kaldırılmış olmasına rağmen (6771 s.k. değişik md.101) ; cumhurbaşkanının meclis önünde “tarafsızlığı” üzerine “Büyük Türk Milleti” ve tarihi huzurunda namusu ve şerefi üzerine ant içmesi, ona parti üyeliği veya başkanlığı yetkisi vermez¹⁹⁸” kanısındadır.

Anayasa Mahkemesi ile Hakimler ve Savcılar Kurulu üyelerinin doğrudan cumhurbaşkanı ve meclis çoğunluğunu ele geçiren iktidar partisi tarafından belirlendiği değişiklikler de, tüm demokratik ülkelerde “yargı bağımsızlığını” (Any. Md.9) garanti altına alan “kuvvetler ayrılığı” (Başlangıç f.4; 7,8,9) ve “demokratik hukuk devleti” (md.2) ilkelerine aykırıdır. Zira, “parti başkanlığı” ve seçim sistemi (merkez yoklaması) aracılığı ile yasama yetkisini büyük ölçüde ele geçiren cumhurbaşkanının “yargı organını” kolayca etkilemesi de mümkün hale gelmiştir¹⁹⁹.

Yukarıda izah ettiğimiz üzere ABD Başkanlık Sistemi’nde devlet başkanının kongreyi fesih hakkı kesinlikle yoktur. Ancak Türk Tipi denilen başkanlık sisteminde cumhurbaşkanına tek taraflı ve koşulsuz doğrudan kullanabildiği meclisi koşulsuz fesih hakkı tanınmıştır ki bu düzenleme de başlangıç (f.4) hükümleri ile 7,8,9. Maddelerinde düzenlenen “kuvvetler ayrılığı” ilkesine oldukça aykırı olmuş, yasama organı baskı altına alınmıştır²⁰⁰.

Kanaatimce de mevcut anayasal hükümler dikkate alındığında kabul edilen yeni sistemine dair hükümlerin birbirleriyle çatışmaya neden olmaması adına bu yeni düzenlemelerin tekrar gözden geçirilmesi ve gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

¹⁹⁷ DEMİR, s.181

¹⁹⁸ DEMİR, s.181-182

¹⁹⁹ DEMİR, s.184

²⁰⁰ DEMİR, s.186-187

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BAŞKANLIK SİSTEMİ İLE PARLAMENTER SİSTEMİN KARŞILAŞTIRILMASI

3.1. Yürütme İlişkileri Açısından

Parlamenter sistemde yürütme organına verilen yetki paylaştırıldığından, çift başlı bir yapının olduğu kabul görülmektedir. Bu yetki, devlet başkanı ve Bakanlar Kurulu arasında paylaştırılmıştır. Parlamenter sistemin gereklerinden, yürütmenin bütünlüğü ilkesi doğrultusunda ki bu yetki paylaşımı eşit bir şekilde paylaştırılmayacağından, devlet başkanına tanınan yetki sembolik olup asıl yürütme yetkisi, bakanlar kuruluna aittir²⁰¹.

Başkanlığını başbakanın yaptığı, yapı itibari ile kolektif bir yapıda bulunan Bakanlar Kurulu'nun, siyasi sorumluluğunun bulunması, parlamenter sistemin belirleyici ve ayırıcı özelliklerinden kabul edilmektedir. Bu durumda Bakanlar Kurulunun hem bireysel olarak hem de kolektif olarak parlamentoya karşı sorumluluğu söz konusudur²⁰².

1982 Anayasası'nın 8. Maddesi'nde belirtildiği üzere, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, yürütme yetkisi ve görevi, anayasaya ve kanunlara bağlı kalmak koşulu ile yerine getirilir.

Parlamenter sistemde yukarıda da ifade ettiğimiz üzere başbakanın TBMM üyesi olması gerekir ve parlamento tarafından seçilerek, cumhurbaşkanınca ataması yapılır. Bakanlar Kurulu anayasanın 109. maddesine göre, başbakan ve bakanlardan oluşur. Bakanlar, TBMM üyeleri veya milletvekili olabilme durumlarına haiz kişiler arasından başbakanca seçilir ve cumhurbaşkanınca atanması yapılır.

Anayasa'nın 110. maddesine göre; Bakanlar Kurulu'nun tam listesi, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulur. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin resmi tatilde olması halinde ise resmi tatil süresinin dolması beklenilmeden hükümetin kurulması amacıyla TBMM üyeleri toplantıya çağrılır. Bakanlar Kurulu'nun hazırladığı hükümet programı, kurulduğu günden itibaren en geç bir hafta içinde başbakan veya bir ilgili bakan tarafından, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde okunarak güvenoyuna

²⁰¹ ASİLBAY, s.253

²⁰² ASİLBAY, s.25

sunulur. Güvenoyu için gerekli görüşmeler, hükümet programının okunmasından itibaren, iki tam gün geçmesinin ardından başlar ve görüşmeler sona erdikten sonra bir tam günün ardından, oylama parlamentoya kabul için sunulur.

110. maddede yer verilen güvenoyu kurumu, kolektif sorumluluğun bir sonucudur. Bu sorumluluk neticesinin doğal bir sonucu olarak; Bakanlar kurulunun, genel siyasetinin belirlenerek yürütme isteminde bulunmasına karşın parlamento da bir güvensizlik oluşması durumunda güvensizlik oyu ile bakanlar kurulunun görevine son verilebilir. Ayrıca güvensizlik oyu başbakan'a karşı da ileri sürülebilir (başbakan'ın, bakanlar kurulundaki konumundan dolayı). Bu durumda da sonuç değişmemekte ve bakanlar kurulunun görevi son bulmaktadır.

Anayasa'nın 110. Maddesi'nde hükümetin kurulma aşamasında verilen güvenoyu düzenlenmiş, 111. Maddesi'nde ise hükümetin yürütme görevini üstlendikten sonra ki aşamada kullanılan güvenoyu düzenlenmiştir. Anılan maddeye göre başbakan, gerekli gördüğü durumlarda, Bakanlar Kurulu'ndaki görüşmenin ardından, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nden güven isteminde bulunabilir. Bu güven istemi üzerine, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bildirilmesinden itibaren bir tam gün geçtikten sonra görüşmeler yapılabilir ancak görüşmeler sona erdikten yine bir tam gün geçmedikçe oylamaya sunulamaz.

Diğer taraftan anayasa'nın 112. Maddesi'nde de Bakanlar Kurulu ve başbakan'ın görevleri ile siyasî sorumluluğu düzenlenmiştir. Bakanlar Kurulu'nun başkanı olarak, bakanlıklar arasındaki iş birliğini sağlamakla görevli olan başbakan aynı zamanda hükümetin genel siyasi politikasının yürütülmesini de gözetir. Bakanlar Kurulu, bu politikanın yürütülmesinden birlikte sorumludurlar. Başbakan' a karşı sorumlu olan her bakan aynı zaman da kendisini ilgilendiren işlem ve emri altındakilerin işlemleri ve eylemlerinden de sorumludur.

Aynı maddeye göre başbakanın bir diğer sorumluluğu da, bakanların görevlerini yerine getirirken anayasaya ve kanunlara uygun davranıp davranmadığını gözetlemek ve düzeltici önlemleri almaktır.

Bakanlar kurulunun milletvekili olmayan üyeleri; Anayasa'nın 81. Maddesi'nde belirtildiği üzere, Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde yemin töreni ile ant içerek bakan sıfatını kazanırlar. Bu sıfatı taşıdıkları zaman zarfında,

milletvekilliğinin bütün haklarını kazanırlar ayrıca milletvekillerinin tâbi oldukları kayıt ve şartlara da haiz olurlar.

Tüm bunların yanı sıra bakanlıkların faaliyetlerine ilişkin olarak anayasanın 113. Maddesi'ne de değinmek gerekir; anılan maddeye göre bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir.

Anayasa 114. maddeye göre Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimlerinden önce, objektif bir seçimin sağlanması için, halk arasında kilit bakanlıklar olarak nitelendirilen Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Ulaştırma Bakanlığı'nın bakanları görevlerinden çekilir. Seçimin başlayacağı tarihten üç gün önce; seçim süreci tamamlanmadan seçimin yeniden yapılması kararının alınması durumunda ise, bu kararın alındığı tarihten itibaren beş gün içinde yukarıda adı geçen bakanlıklara, TBMM üyelerinden veya TBMM dışında olan bağımsız kişiler arasından Başbakan tarafından atama yapılır.

CAN' a göre; "Türkiye Cumhuriyeti, yeni hukuk ve yeni anayasal düzenleme arayışı içinde iken, Başkanlık sisteminin tartışma konusu olması kaçınılmazdır. Çünkü bu sistemin her geçen gün hızlanan gelişmeler karşısında çok karmaşık, yavaş kararlar alan, ancak istikrarı da garanti edemeyen bir parlamenter hükümet sistemi karşısında bu denli ilgi odağı olması normaldir²⁰³."

Modern devletlerin yönetim biçimine bakıldığında, kabiliyet imkanlarının kısıtlanmaması için ve bu imkanları çok daha hızlı uygulayıp hayata geçirmek için kullandığı hukuki sistemin 'Başkanlık Sistemi' olduğu görülmektedir.

Çağın hızla gelişen gereksinimlerine ayak uyduracak bir hukuki sistemin, deyim yerindeyse eskimiş, paslanmış bir durumda olmaması gerekir. Teknoloji çağının uzayla birleşmiş olduğu ve her geçen gün yeniliklerle karşılaştığımız günümüz dünyasında artık yeni sistemlere gerek duyulması oldukça doğal olmakla birlikte bu durumun yeryüzündeki medeniyet topluluklarına göre de hukuki rejimler açısından çeşitlilik oluşturduğunu bilmekteyiz. Hızla gelişimini devam ettiren insanoğlu bu değişim sayesinde ortaya çıkan yeni gereksinimlere hızlı bir şekilde karar alarak uygulamaya koyabilen yönetim biçimlerine sahip olması, yeni çağın gerisinde kalmaması için son derece hayati önem arz etmektedir.

²⁰³CAN; s.175

Bu nedenle çağdaş ve demokratik bir hukuk devleti olan Türkiye Cumhuriyeti, çağın gereksinimleri açısından bu gelişmelere sessiz kalmamış ve hukuki reformlarını geçmişten bugüne kadar gerçekleştirerek halen bu arayışlarını sürdürmektedir. Yukarıda yer alan açıklamalar ışığında Türkiye’de yapılan çeşitli düzeydeki reformlar uzun vadede demokratikleşmeye katkı sunmaya yöneliktir. Bahsi geçen reform hareketleri özellikle Osmanlı Dönemi’nden beri kendisini hissettirmektedir. Başka bir deyişle şimdiye kadar yapılan demokratikleşme çabaları parlamenter siyasal ve toplumsal sorunsallara çözüm arayışları bulmaya çalışmış, ortaya çıkan sorunların parlamenter sistem içinde çözülmesi amaçlanmıştır²⁰⁴.

Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) kuruluş yıllarında siyasi reform programında Dokuz Işık doktrininde başkanlık rejimi tartışmaları yaşanmış ve parlamenter rejime de bir alternatif olarak tezahür etmiştir. 8. ve 9. Cumhurbaşkanlıkları döneminde de parlamenter sisteme nazaran başkanlık sisteminin Türkiye için uygun olabileceği ifade edilmiş ancak tüm bu görüşlerin bir sistem değişikliğini tetiklemesinden ziyade aktörlerin parlamenter siyasi konumlarını muhafaza etmek amacıyla dile getirdiklerine ilişkin görüşler de söz konusudur²⁰⁵.

Yukarıda ifade edildiği üzere parlamenter sistem ve başkanlık sistemi üzerine tartışmalar bugün olduğu üzere Türk siyasi tarihinde eskiden de yaşanmaktadır. 1982 Anayasası taslak çalışmalarının hazırlık sürecinde de öne sürülen bu sorun sonradan 8. ve 9. Dönem Cumhurbaşkanları tarafından gündeme taşınmış ancak ciddi bir taraftar kitlesi bulamamış ve gündemden düşmüştür.²⁰⁶

ÖZBUDUN’ a göre “Son tartışmalarda dikkati çeken husus, konunun rasyonel ve bilimsel olmaktan çok, duygusal ve ideolojik çerçevede ele alınması, lehte ve aleyhte görüşlerin çok abartılı biçimde sunulmakta olmasıdır. Nitekim başkanlık veya yarı-başkanlık sistemini önerenler, bunu âdeta her derde deva bir kurtuluş reçetesi olarak takdim ederken, karşıtları da bunun padişahlığa, sultanlığa, kişisel diktatörlüğe yol açacak bir sistem olduğunu iddia etmektedirler. Oysa, hükümet sistemleri tercihi sorunu, siyaset bilimi literatüründe geniş ölçüde tartışılmış ve pek çok önemli yayına konu olmuş bir sorundur²⁰⁷.”

²⁰⁴VURUCU, s.886

²⁰⁵VURUCU, s.886

²⁰⁶ÖZBUDUN, s.205

²⁰⁷ÖZBUDUN, s.205

Sistem değişikliği direkt ve genel anlamda, siyasi süreçleri değiştirecektir. Siyasal sistem tercihi olarak cumhuriyetin kuruluşundan bu yana kullanılan parlamenter sistem yerine getirilecek yeni sistem; yasama yürütme ve yargı süreçlerini, siyasi partileri, seçimleri ve kısacası siyasetle ilgili birçok uygulama, kurum ve alışkanlığı deęiştirecektir²⁰⁸.

Çalışmamız kapsamında Türkiye’de uygulanan başkanlık sistemi modelinin Türkiye’deki parlamenter yapıya etkileri özellikle yürütme erkine etkisi bakımından değerlendirilecektir. Bu kapsamdaki değerlendirmeler kuşkusuz ki parlamenter sistem ile başkanlık sisteminin eksi ve artılarını yan yana getirmeyi gerektirecektir.

CAN’a göre “Başkanlık sistemleri doğası gereği cumhuriyetidir, zira devletin başı seçimle iş başına gelmek zorundadır ama parlamentarizmin çıkış kaynağında monarşizm vardır. İngiliz Monarşizmi’nin ortaya çıkardığı bir yapıdır. Orada krallığı kaldırma iradesi yoktu. Zira kraliyet Fransa’dakinin aksine gelişmelere karşı direnmeyip uyum sağladı. Bu nedenle orada demokrasi mücadelesi, kralı sadece devletin sembolik başı olarak kabul edip, esas yetkinin yani yasama ve yürütme yetkisinin parlamentoya ve onun içinden çıkan, meşruiyetini ona dayandıran hükümete devretmeye yoğunlaştı. Bu şekilde monarşinin varlığı, zorunlu olarak iki başlı yürütmeye yol açtı. 1215 tarihli Magna Carta’dan bugüne parlamentarizmin serüveni böyledir. Yani parlamenter sistemler demokratiktir, ama cumhuriyetçi olmak zorunda değildir. Başkanlık sistemi ise, monarşinin geçerli olmadığı bir siyasal toplumda görülen ilk demokratik model oldu.²⁰⁹”

Başkanlık sisteminin güçlü savunucularından şAHİN’ e göre; “başkanlık sistemi ile hedeflenen reformlar sonucunda, Avrupa’da aynen uygulanmış kurumsal değişiklikleri bizim de uygulamamız söz konusu olamayacağı gibi yeni anayasa çalışmaları kapsamında açılan başkanlık sistemi tartışması ile amaçlanan, herkesin katılımı ile ülkemizin kendine özgü tarihsel, siyasal, ekonomik ve toplumsal koşullarına uygun bir ulusal yönetim sisteminin kurulmasını saęlamaktır²¹⁰.”

²⁰⁸ORU, s.71

²⁰⁹CAN, s.177

²¹⁰řAHİN, s.119

GÜZEL' e göre “Başkanlık Sistemi ‘Demokratik’ bir sistemdir. İster ABD’deki gibi ‘Tam Başkanlık Sistemi’, ister Fransa’daki gibi ‘Yarı Başkanlık Sistemi’ olsun, bunlar milletin temsili ve iradesine dayanan demokratik sistem çeşitleridir²¹¹.”

HEKİMOĞLU' na göre ise; “Kuşkusuz parlamenter hükümet sisteminin Türkiye’deki pratiğinin çok parçalı koalisyon hükümetleri üzerinden ciddi yönetim zafiyetlerine yol açtığı bilinen bir gerçeği oluşturmaktadır. Özellikle 1970’li ve 90’lı yıllarda istikrarsız koalisyon hükümetleriyle yönetilen Türkiye’nin sosyo-ekonomik gelişmişlik verileri itibarıyla kötü bir yönetim performansı ortaya koyduğu görülmüştür. Bu durum demokratik rejimin toplumsal meşruiyetini zayıflatmış ve otoriter bir takım yönetim arayışlarına çanak tutmuştur²¹².”

Tüm bunların yanı sıra elbette ki başkanlık sisteminde de yasama ile yürütme arasındaki ilişki bakımından bazı karşılıklı etkileşim yollarının bulunması söz konusudur; fakat bu etkileşim yolları, organlardan birinin, diğer organın hukuki varlığını sona erdirme yetkisini vermemiştir²¹³.

Tüm bu değerlendirmelerin ardından bir başkanlık sistemi tercihinin yürütme organına etkilerinin irdelenmesi gerekir; Yukarıda açıkladığımız üzere başkanlık sistemlerinde, yasama ve yürütme organları halk tarafından birbirinden ayrı olarak seçilmektedir. Ülkemizde bilindiği üzere, hükümet parlamentonun içinden çıkmakta ve kanunda belirtilen durumlara uygun olarak, çoğunluğu sağlayan parti hükümeti oluşturabilmektedir. Bu çoğunluğa tek başına bir partinin erişememesi durumunda ise koalisyon seçenekleriyle hükümetin kurulması söz konusudur. Türkiye’nin sistem tercihini, başkanlık sistemi yönünde yapması halinde, doğal olarak bu durum bazı yapısal değişiklikleri de beraberinde getirecektir. Parlamenter durum da, her ne kadar cumhurbaşkanı halk tarafından seçiliyor olsa dahi, bu yeni durum karşısında, siyasi açıdan artık tarafsız olmayan ve yürütme organının başı konumundaki devlet başkanının seçilmesi söz konusudur²¹⁴.

²¹¹GÜZEL, s.476

²¹²HEKİMOĞLU, s.587

²¹³ÖZBUDUN, s.206

²¹⁴ORUÇLU, s.71

Sistem değişikliği direkt olarak ABD sisteminin alınıp uygulaması olsaydı öncelikle başkanı seçecek delegelerin seçimi yapılacak, böylece muhtemelen her ilden Türkiye Cumhuriyeti Devlet Başkanı'nı seçecek delegeler seçilecektir. Söz konusu delegelerin neye göre ve kimlerden seçileceği de belli edilecektir. Siyasi partiler tarafından belirlenecek bu delegeler o ilin başkan tercihini belirleyecek ve genel anlamda siyasi tercihini gösterecekti.

Diğer yandan açıkladığımız senaryoda yürütme fonksiyonu sırasında Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilen birçok görev, tek başına sorumlu olan başkana ait olacaktır. Birçok konuda bilgi sahibi olamayacak olan başkan, disiplinli parti sistemi sonucu, mensubu olduğu partinin siyasi çizgisinin etkisinde kalacaktır. Her ne kadar danışmanları olacaksa da, bu durum, tartışılan ve oy çokluğu ile karara varılan bir Bakanlar Kurulu'ndan tamamen farklı olarak son sözü başkanın söylediği bir yapıda olacaktır²¹⁵.

Yasalar, parlamenter sistemde cumhurbaşkanınca tarafsızlık ilkesi doğrultusunda anayasa denetiminden geçirilmekte iken; başkanlık rejiminde yürütmenin başı olan başkan tarafından, siyasi eğilimleri ve politikaları açısından değerlendirilecektir. Bu durum parlamenter sisteme has görülen sistem tıkanmalarının yaşanmasına da sebep olacaktır. Buna ek olarak meclis, yasa yapma konusunda, hükümetten ilham almanın yanında, kendisi toplumsal gereklilikleri analiz etmek durumunda kalacaktır. Asıl uzmanlardan oluşan, hükümetin meclise müdahalesi sınırlı kalacaktır. Bu yüzden meclisin, kamuoyunun talep ve beklentilerini çok iyi analiz etmesi gereklidir. Bunun için de ciddi kamuoyu organizasyonlarına ve lobi yapabilecek sivil toplum örgütlerine ihtiyaç vardır²¹⁶.

Tüm bu olumsuzlukların yanı bu senaryoda bürokrasinin siyasete egemen olmasının engellenmesi mümkündür. Böylece bir sistem değişikliğinde bürokratik kurumlar, yürütmeye tam bağlı olacağından, bürokrasinin yasama ya da yürütme erkine müdahalesi ortadan kalkacaktır²¹⁷.

²¹⁵ORUÇLU, s.74

²¹⁶ORUÇLU, s.73

²¹⁷ORUÇ, s.74

Başkanlık sisteminde başkanın belirli bir görev süresi için görevde kalması ve bu süre içinde yasama organı tarafından düşürülememesi nedeniyle yürütmenin görevlerini yerine getirirken istikrarın vuku bulacağı başkanlık sisteminin olumlu taraflarından birisi olarak düşünülebilir. Bu kapsamda devlet başkanı halkın iradesi doğrultusunda halk tarafından seçilmesi de demokratikleşme aşamasında önemli bir kriter olarak görülmektedir. Devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi sistem içinde devlet başkanının meşruluğunun sağlanmasına vesile olacaktır. Yine halkın seçtiği adayın beğenilmemesi halinde ikinci seçimde yeniden o kişinin seçilmeyerek hesap sorulacağı düşünülmesi hali de başkanlık sisteminin olumlu bir yanı olarak düşünülmektedir²¹⁸.

Başkanlık sisteminde seçmen politikalarının ve bunların sonuçlarının bilinmesi, görev süresi boyunca memnun kalınmayan başkanın bir sonraki seçimde seçilmeyerek bir tür hesap sorulabilirlik sisteminin söz konusu olması sistemin demokratikleşme yolunda atılan bir adım olarak gündeme oturacağı düşünülmektedir²¹⁹.

Ancak başkanlık sisteminde karşılaşılabilecek önemli bir sorun yürütme içinde kendisini tam bağımsız ilan eden başkanın Türkiye’de parlamenter siyasi kültürün etkisi ile kendisini kimseye karşı sorumlu hissetmeyerek devletin çıkarlarına zarar verebilecek faaliyetler bulunması tehlikesidir. Parlamenter sistem değişikliğinde bahsi geçen durumun önüne geçilebilmesi için dengeleyici ve kalıcı kurumsal tedbirlerin alınması zorunludur.

Bu bağlamda tarafsız ve bağımsız bir yargı kurumlarının varlığı gerekmektedir. Yine yerel yönetimlere geniş yetkiler verilerek merkezi yönetim karşısında güçlendirilmesi, baskı gruplarının organize edilmesi, referandum, medya ve AİHM’ in etkisinin gündeme alınmasını zorunlu kılmaktadır²²⁰.

²¹⁸ **DUMAN, Selçuk**:Türklerde Devlet Başkanlığı Tartışmaları ve Cumhurbaşkanlarımız, Berikan Yayınevi, Ankara, 2011, s.182

²¹⁹ **HEKİMOĞLU, Mehmet Merdan**;.Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye, Detay Yayıncılık, Ankara, 1999, s.54 (**HEKİMOĞLU, 2009**)

²²⁰ **HEKİMOĞLU**, 1999, s.6

Yukarıda izah edilmeye çalışıldığı üzere özünde “Parlamente sistem ile başkanlık sistemi arasındaki ikinci temel fark, devlet başkanının işbaşına geliş şeklinde kendisini gösterir. Başkanlık rejimlerinde devlet başkanlarının halk tarafından seçilmelerine karşın parlamente rejimlerde soydan gelen bir kral (veya kraliçe) devlet başkanı olabileceği gibi, yasama organınca seçilen bir devlet başkanı da olabilir²²¹.”

Yine diğere bir fark “parlamente rejimlerde “bölünmüş” bir yürütme organının bulunmasıdır. Gerçekten, parlamente rejimlerde bir yanda pek fazla yetkileri bulunmayan sembolik ve törensel bir devlet başkanı bulunurken; öte yanda yürütme faaliyetinden siyaseten sorumlu bir hükümet (kabine) vardır. Buna karşılık, başkanlık rejiminde yürütme organı başkanın kişiliğinde tam bir bütünlük arz eder. Başkan hem devletin hem de hükümetin başı olarak gereken bütün yetkileri tek başına veya kendisine karşı siyaseten sorumlu olan sekreterleri (bakanları) veya yardımcıları aracılığıyla kullanır²²².”

3.2. Yasama İlişkileri Açısından

Kuşkusuz ki başkanlık sistemi etkisini en yoğun olarak yasama süreci üzerinde hissettirecektir. Bilindiği üzere başkanlık sisteminde, yasama ve yürütme organlarının birbirini kontrol etmesi, sistemin önemli özelliğidir. Parlamente rejimlerde ise yürütme organı yasama organının içinden çıkar ve bütün icraatlarında ona karşı sorumlu olur. Bir başka deyişle, parlamente rejimlerde başbakan ve Bakanlar Kurulu yasama organının güvenoyu ile işbaşına gelir ve onun güvensizlik oyu ile görevlerinden uzaklaştırılabilir. Buna karşılık başkanlık rejiminde yürütme organı bağımsız bir şekilde oluşur ve yasama organına karşı bir sorumluluğu yoktur. Yürütmenin başı olan başkan “impeachment” prosedürü dışında, yasama organının güvensizlik oyuyla görevden uzaklaştırılması mümkün değildir²²³.

Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme arasında herhangi bir üstünlük bulunmadığından organlar arasında bir denge bulunmaktadır. Bu denge çerçevesinde her iki organ da kendi şartlarına göre birbirlerinden kopmadan çalışmaktadırlar.

²²¹ DEMİR, s.145

²²² DEMİR, s.145-146

²²³ DEMİR, s.145

Ancak özellikle yürütmenin hâkim kanatları olan başkan ve meclisin aynı partiden olduğu bir senaryoda sistemin tekelci yapısının yasama faaliyetini de tek bir partinin inisiyatifine bırakması tehlikesi bulunmaktadır. Bu çerçevede Türkiye’de özellikle yaklaşık 15 yıldır aynı partinin iktidarlığı yönünde oy kullandığı düşünüldüğünde, halkın seçim alışkanlığı sebebiyle sistem değişikliği halinde de halkın yasama ve yürütme organı bakımından tek bir partiyi yetkilendirmesi muhtemel olacaktır.

Bu noktada, parlamenter sistemde cumhurbaşkanlığının tarafsızlığı esastır ve yasalar bu esasa dayalı olarak tarafsız cumhurbaşkanı tarafından, tarafsızlık ilkesi doğrultusunda anayasa denetiminden geçirilmektedir. Oysaki başkanlık sisteminde yasalar başkanın siyasi eğilimleri ve politikaları açısından değerlendirilecektir. Buna ek olarak meclis, yasa yapma konusunda, hükümetten ilham almanın yanında, kendisi toplumsal gereklilikleri analiz etmek durumunda kalacaktır. Asıl uzmanlardan oluşan, hükümetin meclise müdahalesi sınırlı kalacaktır²²⁴. Kaldı ki ülkemiz bakımından parlamenter sistemde dahi iktidarın tek partinin tekelinde olması torba yasalarla mevzuatın iktidarın tercihleri doğrultusunda değiştirilmesi sonucunu doğurmuştur. Bu kapsamda bir sistem değişikliği ile yasaların başkanın eğilimleri ve politikaları açısından değerlendirilmesi ve objektiflikten uzak bir anayasallık denetiminin söz konusu olacağını söylemek mümkündür. Diğer yandan sistem değişikliği hukuki temelini anayasadan alacağına göre, değişikliğin en büyük etkilerinden biri de parlamenter anayasa üzerinde gerçekleşecektir.

Bu kapsamda en temel değişiklik yeni sistemdeki başkanın eski sistemdeki cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen maddelerdedir. Kuşkusuz ki bu düzenleme parlamenter yönetim halinden çok uzak şekilde, başkanı sembolik yetkilerin tam aksi olarak icrai yetkilerle donatacaktır.

Bu sistemin getireceği süreçteki değişiklikleri tartışan ORUÇLU’ya göre, “başbakanlık sisteminin yukarıda açıkladığımız şekilde yürütme organına etkisi kapsamında anayasanın başbakan ve meclis içinden oluşturulan Bakanlar Kurulu’na ilişkin maddeleri de kaldırılacak, başbakanın yerine başkan, Bakanlar Kurulu’nun

²²⁴ORUÇLU, s.73

yerine de başkan tarafından atanan, vekillik sıfatı olmayan görevlilere ilişkin hükümler düzenlenecektir. Bu kapsamda bakanların başbakana karşı sorumluluklarını düzenleyen, 112/2 ve 112/3 madde de bir bakıma ortadan kalkacaktır. Yine önemli olarak, Bakanlar Kurulu'nun hükümetin politikalarını yürütmesi ile ilgili olan 112/1 maddeler de değişecektir²²⁵.

Öte yandan yukarıda da açıkladığımız üzere parlamenter sistemde yatay yetki paylaşımı söz konusudur. Bu sistemde yürütmenin başı başbakan ve çoğu zaman bakanlar meclis içinden gelmektedir; yasama birbirinden bağımsız ve eşit düzeyde görev ve yetkilerle donatılmıştır. Oysa ki başkanlık sisteminde başkan meclis içerisinden gelmediği için meclis ile başkan birbirinden tamamen bağımsızdır ve yetkiler dikey olarak paylaşılmaktadır. Bu kapsamda Türkiye'de uygulanan başkanlık sisteminin yetki dağılımı noktasında da değişiklikler getirdiğini söylemek mümkündür.

Parlamenter sistemde yer alan parti disiplini anlayışı sistem içerside değinilmesi gereken bir diğer önemli hususu teşkil etmektedir. Bu noktada Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanan başkanlık sisteminde yürütmenin tek başlılığına karşın bu bağımsızlığı sağlayan önemli unsurlar bulunmaktadır. Bunlardan ilki; yasama organı olan Kongrede yer alan üyelerin dar seçim sistemi ile görevlerine seçilmeleri iken, bir diğeri ise; katı olmayan siyasi parti yapılanması olarak belirtilebilir. Bu bağlamda Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanan bu sistem gereği dar bölge seçim sistemi ile bir bölgeden sadece bir kişi temsilci olarak seçilebilmekte ve bölgesel olarak gücü elinde bulunduran başka bir deyişle bölgesinde nüfuzu fazla olan aday, parti disiplininden ve partinin ortaya koyduğu kimlikten farklı bir şekilde hareket edebilmektedir.

Yukarıda açıkladığımız üzere, Parlamenter sistemin temel özelliklerinde birinin yürütme organının yasama organı tarafından güvenoyu alarak görevi alması şartıdır. Dolayısıyla yürütme organı kendi partisinin çoğunluğu ve parti disiplinini her zaman yasama organı içerisinde bulundurmaya zorundadır. Aksi halde güvenoyu

²²⁵ORUÇLU, s.76

alamayacak olan hükümet görevi bırakmaz zorunda kalacaktır²²⁶. Bu açıdan başkanlık sisteminde yer almayan parti disiplini hususu, parlamenter sistemlerde etkin bir şekilde uygulanmak zorundadır. Siyasi partiler kuruluşlarında belirledikleri ilkeler ve tüzük eşliğinde hareket eder ve parti üyelerini de bu doğrultuda hareket etme konusunda disipline etme mecburiyetini hisseder.

Başkanlık sisteminde yer almayan parti disiplini kavramının, bir sistem tıkanıklığına da sebebiyet verebilmektedir. Zira başkanın görüşlerine karşı olan bir Kongrenin oluşması halinde Başkanın uluslararası anlaşmaları yürürlüğe koyması ve daha da önemlisi istediği bütçenin Kongreden geçmemesi bu tıkanıklığın temel sonuçları olarak ortaya çıkacaktır. Buna karşın başkanın tüm Kongre üyelerin parti disiplini olmaması nedeniyle ikna etmesi de söz konusu olabilir. Dolayısıyla Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanan başkanlık sisteminde parti disiplini ile hareket edilmesi başkanın tüm Kongre üyelerine eşit şekilde yaklaşmasını sağlayan önemli bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır²²⁷. Bu noktada, parti disiplini söz konusu olsa idi, başkan kendisine muhalif bir Kongre karşısından hareket edecek yer bulamayacak ve sistemde önemli bir kilitlenme ve icra kabiliyetinin yok olması sorunu yaşanabilecekti²²⁸.

Öte yandan bir sistem değişikliği, kamunun idaresine de etki edecektir. ORUÇLU' ya göre; “özellikle kamu hizmetlerinin eşit ve tarafsızlığı, kamu görevlilerinin atanması gibi konularda değişiklikler söz konusu olacaktır. Kamu yönetiminin isleyişi, yürütmenin bası olan başkanın sorumluluğunda yürütülecektir. Bakanların başkan, tarafında atanmış danışmanlar statüsünde olduğu bu durumda, herhangi bir kamu örgütlenmesinin başında olacak bir bakan işlem ve eylemlerden ötürü sadece başkana karşı sorumlu olacaktır. En küçük işlemden en büyük yürütme kararına kadar bütün süreçler başkan tarafından belirlenecektir. Bu durum her iktidar dönemi için yürütme fonksiyonunun ve kamu hizmetlerinin değişmesi sonucunu doğuracaktır. Kamu personelinin seçiminde de benzer sakıncalar yaşanacak, başkan tarafından, memurlardık sık değiştirilecektir. Bu yetkinin bir siyasi partinin ve siyasi

²²⁶ŞAHİN, Bican; Başkanlık Sistemini Doğru Tartışmak, <http://www.ankarareview.com/baskanlik-sistemini/>; BOYUNSUZ ÖZSOY, Şule; “Başkanlık Sisteminin Anayasal, Kurumsal, Davranışsal Dinamikleri ve Türkiye İçin Başkanlık Sistemi Tercihi” Yeni Türkiye Dergisi, Y:9, S.51, Ankara, 2013, s.419-422

²²⁷ŞAHİN, s.1

²²⁸ŞAHİN, s.1

görüsün temsilcisi olarak seçilen başkan tarafından yürütülmesinin ne derece doğru olacağı tartışmalıdır. Burada sistem karşıtlarının dile getirdiği endişe, kamu yönetiminin bütün kademelerinin partililer tarafından doldurulmasıdır²²⁹.”

Tüm bunlarla birlikte başkanlık sisteminin anayasa yargısı üzerindeki etkilerinin de incelenmesi gerekir; sistemin en iyi örneği olan ABD’de başta olmak üzere sistemi uygulayan tüm ülkelerde Anayasa Mahkemesi bulunmaktadır. Bu çerçevede sistem değişikliğinin, yargı fonksiyonunu etkilemeyeceği beklenmektedir. Yani parlamenter Anayasa Mahkemesi ve Anayasa Yargısının korunacağını söylemek mümkündür.

Bu noktada Anayasa Mahkemesi üyelerinin devlet başkanı tarafından atandığı hususuna dikkat çekilmesi gerekir. ORUÇLU’ya göre; “siyasi acıdan son derece aktif, yürütmenin başı ve hükümet eden kişilik olarak devlet başkanının yüksek yargı organlarının üyelerini ataması, ABD demokrasisine özgü bir uygulama olarak kalmalıdır. Yani söz konusu bir sistem değişikliği olsa dahi bu tür bir atama, yargının bağımsızlığını gölgeye düşürüp kamu vicdanını yaralayacaktır. Bu tür görevler parlamenter anayasa ile tarafsızlığından ötürü cumhurbaşkanına verilmiştir. Ancak siyasi bir başkanın insiyatifine bırakmak, yargının görüşlerin gölgesinde kalmasına sebep olabilecektir. Yine aynı yazara göre ülkemizde parlamenter siyasi şartlarda bir başkanlık sisteminde, bu denli güçlü bir yürütme ve başkanın, yargıyı karşısına alması kaçınılmaz olacaktır²³⁰.”

Yine başkanlık sisteminin medya üzerindeki etkisine de değinilmesinde fayda vardır. AVCI’ya göre; “başkanlık sisteminin başarıyla uygulanabilmesi için tekelleşmemiş, çoğulcu ve özgür medya yapısının da yerleşmiş olması gereklidir. Otoriter rejimlerin ortak özelliklerinden biri medyanın iktidarın kontrolünde olması ve tek yanlı yayın yapmasıdır²³¹.” Bu halde, parlamenter sistemdeki sembolik yetkilerle donatılmış cumhurbaşkanının yerini, yetkilerle donatılmış şekilde alacak olan başkanın medya gücünü elinde bulundurmeması, medyanın da başkana karşı

²²⁹ ORUÇLU, s.74

²³⁰ ORUÇLU, s.77-78

²³¹ AVCI, Engin; Başkanlık Sistemi ve Türkiye ,(Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 19 Mayıs Üniversitesi, 2014, Samsun, s.61

şeffaf olması, özgürlükçü yapısını koruması sistemin demokratik ilkelere uygun şekilde işletilebilmesi bakımından zorunludur.

İkinci bölümde izah ettiğimiz üzere ABD Anayasası, yasama yetkisini, Temsilciler Meclisi (House of Representatives) ve Senatodan (Senate) oluşan Kongreye (Congressy) vermiştir. Temsilciler Meclisi, federal devletin halkını nüfusuna göre temsil ederken, Senatoda, federe devletler, eşit olarak temsil edilir. Bu şekilde, alınan kararların iki meclis tarafından denetlenmesi imkânı da doğmuş olmaktadır. Federal yönetim sistemini benimsemiş birçok ülkede federal yasama organları iki meclisli olarak tasarlanmıştır. Federal yasama organının, yasama faaliyeti yapmak ve federe devletlerin milli politikanın belirlenmesine katılımını sağlamak şeklinde iki görevinin bulunduğu belirtilmiştir.

Temsilciler Meclisi ve Senato oluştuktan sonra, kendilerine birer başkan seçmektedirler. Her devletin (eyaletin), nüfusu 300 binin altında olsa da, bir temsilcisi bulunmak gerekir. “Temsilci” seçilebilmek için en az 25 yaşında olmak, 7 yıldır Amerikan yurttaşı bulunmak ve adaylığını koyduğu eyalette oturma koşulu aranır²³².

Ön seçimle belirlenen senatör adayları, her eyaletin halkı tarafından doğrudan seçim yöntemiyle seçilir. Senatörlük süresi 6 yıldır. Senato'nun üçte biri her iki yılda bir yeniden seçilir. Senatör olabilmek için 30 yaşında olmak, 9 yıldır Amerikan yurttaşı bulunmak ve adaylığını koyduğu eyalette oturmak koşulu vardır. Senatoya ABD Başkanı başkanlık eder. Başkanın oy hakkı yoktur; ancak oyların eşitliği durumunda oylamaya katılır. Senato, ABD Başkanını yargılayacak olursa (vatana ihanet gibi ağır suçlardan) başkanlığa Federal Yüksek Mahkeme Başkanı geçer²³³.

Kongrenin her iki kanadında, işinde uzmanlaşmış komisyonlar bulunmaktadır. Temsilciler Meclisi'nde, yaklaşık olarak 20, Senatoda ise, 16 komisyon vardır. Bu komisyonlarda, iktidar ve muhalefet partisinden temsilciler bulunur. Bu komisyonlar aracılığı ile Kongreye gelen işlerin ön çalışmaları yapılmaktadır. Kanun teklifleri, komisyonlara sevk edildikten sonra uzmanların, sivil toplum kuruluşların ve ilgili diğer kişilerin görüşleri alındıktan sonra oylamaya geçilmektedir. Başkan tarafından imzalanan kanunlar, Resmî Gazetede

²³² DEMİR, s.137

²³³ DEMİR, s.136

yayımlandıktan sonra yürürlüğe girmektedir. Meclisler, kendi aralarında uzlaşmadığı takdirde, uzlaşma komisyonu aracılığı ile uzlaşma yoluna gidilmektedir, aksi takdirde teklif yasalaşamayacaktır. Bir yasanın kabul edilmesi için, kanun teklifinin, her iki meclisten de geçmesi zorunluluğunun bulunması nedeniyle, uzlaşma kültürüne vurgu yapılmıştır.

Yukarıda açıklandığı üzere, Kongrenin en önemli gücü, yasama yetkisini kullanmasıdır. Bu yetki, mutlak şekilde Kongreye aittir. Yasaların oluşturulmasına ilişkin süreç ise şöyledir; bir yasanın meydana gelebilmesi girişimi, iki meclisten birinde başlayabilir. Yalnız vergi yasalarında girişim Temsilciler Meclisi'ndedir. Meclislerden birinde oylanan tasarı ötekine gelir. Burada, ya olduğu gibi kabul edilir, ya değiştirilir, ya da reddedilir. Olduğu gibi kabul edilmişse imza için başkana gider. Değiştirilmişse tekrar ilk meclise gönderilir. Reddolanmışsa "Karma Komisyon"a verilir. Tasarıya yasa niteliğini verecek olan başkanın imzasıdır. İmza ile birlikte metnin tümü yasalaşır. Şayet vetosunu kullanmışsa, metin ilk defa görüşülmüş olduğu meclise geri gider²³⁴.

Kanun yapma asli görevine sahip olan Kongre üyeleri, kanun teklifi tekeli de elinde bulundururlar. Başkanlar, istedikleri kanun tekliflerini, kendilerine yakın olan Kongre üyeleri aracılığı ile çıkartmaktadırlar. Yasama görevini yapan Temsilciler Meclisi ve Senato eşit olarak değerlendirilse de, Senatunun; başkanın teklif ettiği sekreterleri, Yüksek Mahkeme ve Federal Mahkeme hakimlerini, diplomatları ve yüksek kamu görevlilerini onaylama yetkisine sahip olması nedeniyle, daha önemli bir konumda ve itibarlı olduğu değerlendirilebilir. Senato, sistemdeki denetleme ve onaylama fonksiyonu nedeniyle, bir anlamda istikrar ve dengeyi sağladığı ifade edilmektedir.

Yine Anayasada Kongrenin görev yetkileri şöyle sıralanmıştır, para basmak, vergi koymak, borçlanmak ve borç ödemek, ticareti düzenlemek, vatani korumak, genel refahı sağlamak, telif haklarına, vatandaşlığa, iflasa, kalpazanlığa, deniz suçlarına ilişkin yasaları yapmak, askere çağırma ve savaş ilan etmek, posta ve ulaştırma işleriyle uğraşmak, federal mahkeme kurmak gibi yetkileri vardır.²³⁵. Başkanın atadığı bakanların, elçilerin ve yüksek rütbeli memurların atamalarını, basit çoğunlukla onaylama, başkanın yaptığı antlaşmaları üçte iki çoğunluk ile onaylama

²³⁴ DEMİR, s.138

²³⁵ DEMİR, s.137

ve ikinci seçmenlerin seçmemesi halinde, en çok oy alan iki aday arasından başkan yardımcısını seçme yetkisi gibi özel yetkileri bulunmaktadır. Bunların haricinde, bütçenin kabulü, federal hazinenin çıkış ve girişlerini düzenleyen mali yasaların yapılması gibi yetkilerin tamamı Kongreye aittir.

Kongrenin en önemli görevi, ABD Anayasa Hukuku'nda "impeachment" (suçlama) olarak adlandırılmaktadır. Bu süreç iki aşamalıdır. İlk aşaması Temsilciler Meclisi üyelerinin basit (adi) çoğunluğu tarafından suçlama kararı ile başlar. İkinci aşama ise Senato tarafından yargılanmasıdır. Yürütülen yargılama sonucunda eğer Senato üyelerinin 2/3'ü tarafından suçlu olduğu kanaatine varılmışsa başkanın görevi suç nedeniyle sona ermiş olur. Bu güne kadar iki başkan hakkında Temsilciler Meclisi tarafından suçlamada bulunulmuşsa da Kongrede gerekli 2/3 çoğunluk elde edilememiştir²³⁶.

3.3. Yargı İlişkileri Açısından

Kuvvetler ayrılığının gereği olarak yargı, diğer iki organdan ayrılmıştır. ABD Yargısı, 94 District Courts (İlk Derece Bölge Mahkemeleri), 13 Circuits Courts of Appeal (Temyiz Mahkemeleri) ve bir Supreme Court (Federal Yüksek Mahkeme) isimli mahkemelerden oluşur.

Federal Mahkemeler; eyalet yasalarının, anayasaya aykırılık iddiasını inceleyen temyiz mahkemesi olarak görev yaparlar. Aynı mahkemeler; birden fazla eyalet ve birden fazla eyaletin vatandaşları veya yabancı taraflar ile ilgili davalarda da yargılama yetkisine sahiptir.

Federal Yüksek Mahkemenin, anayasayı yorumlama yetkisinin bulunması durumu, mahkemeye, anayasanın zamanın koşullarına uydurulması ve yorumlanması gücü de katmaktadır. Bu yüksek yargı organı, bu yorumlama görevinin yanı sıra, temyiz işlevi de gören ve bünyesinde; Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay ve Yüksek Seçim Kurulunu da barındıran bir yüksek mahkemedir. Güçlü bir yürütme organının bulunduğu başkanlık sisteminde; hukuk kurallarının iyi işlemesi ile tarafsız ve bağımsız bir yargının bulunması, başkanlık sisteminin, diktatörlüğe dönüşmesini engelleyen bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

²³⁶ ANAYURT, Ömer; Anayasa Hukuku :Genel Kısım, Seçkin Yayını, Ankara, 2018, s.406

ABD’de uzmanlaşmış mahkemelerden daha çok, genel mahkemeler bulunmaktadır ve bu ülkede ayrı bir idari yargı teşkilatı bulunmamaktadır. ABD’de, anayasa yapılırken, İngiltere ve koloniler dönemindeki acı tecrübeler ile buradaki yargı mensuplarının etkiye açık oldukları gerekçesiyle, bağımsız bir yargı kurulmasına büyük önem verilmiştir. ABD’de, hem federe hem de federal düzeyde yargı organları bulunmaktadır.

Bu mahkemeler, birbiriyle kesişmeyecek şekilde tasarlanarak, halka daha iyi bir hizmet verme amacıyla kurulmuştur. Her eyaletin mahkemeleri olmakla birlikte, federal mahkemelerde de üç dereceli bir yargı sistemi benimsenmiştir. Bunlar; İlk Derece Federal Mahkemeleri (District Courts), Federal İstinaf Mahkemeleri (Circuits Courts of Appeals) ve Yüksek Mahkeme’dir (Supreme Court). Eyaletlerde de, dereceli bir sistem olup, en üstte Eyalet Yüksek Mahkemesi bulunur. Bu mahkemeler de, federal yargının dışında kalan uyuşmazlıkları çözmekle yetkilidirler. Federal mahkemedeki hakimler, Başkanın teklifi ve Senatonun onayı ile atanırken, eyalet mahkemesindeki hâkimler, genelde halkın seçimi ile göreve gelirler. 761 Yargı birliğinin bulunduğu ABD sistemi’nde, hakimlerin görevden alınmaları, zor şartlara tabi kılınmak suretiyle, yargının bağımsızlığı güvence altına alınmıştır.

1961 Anayasası 7. maddesiyle yargılama yetkisi, bağımsız mahkemelere verilmiştir. Anayasada, yürütme bile bir yetki değil, bir görev olarak nitelendirilirken, yargı yetkisi temel bir yetki olarak belirtilmiştir²³⁷. Anayasa bir bütün olarak incelendiğinde yargı bakımından kısmi bir bağımsızlık olduğunu söylemek mümkündür; Anayasanın 139. maddesine göre Yargıtay üyeleri Yüksek Hakimler Kurulu, Danıştay üyeleri de Bakanlar Kurulu ve Danıştay’ın gösterdiği üyeler arasından Anayasa Mahkemesi tarafından seçilmektedir. Yüksek Hakimler Kurulu üyeleri Yargıtay Genel Kurulu tarafından kendi üyeleri arasından seçilmektedir. Bu dönemde cumhurbaşkanına yalnızca iki yüksek mahkeme üyesini atama yetkisi verilmektedir, bunlardan ilki Anayasa’nın 141. maddesinde düzenlenen Askeri Yargıtay üyelerinin Askeri Yargıtay’ın gösterdiği üyeler arasından Cumhurbaşkanı tarafından seçilmesidir. İkinci yetki ise 15 asil 15 yedek üyeden oluşan Anayasa Mahkemesi üyelerinin Cumhurbaşkanınca belirlenmesidir²³⁸.

²³⁷GÖZLER, s.66

²³⁸ALKAN, s.40

Yukarıda belirtildiği üzere 1982 Anayasasına göre ise Cumhurbaşkanının yargı konusundaki yetkileri Anayasa Mahkemesi üyelerini belirlemek, Askerî Yargıtay üyelerini, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcı vekilini, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini seçmektir. Yine Cumhurbaşkanı ayrıca Anayasada ve diğer kanunlarda belirtilen atama, seçme vb diğer yetkilerini kullanarak görevini yerine getirir.

ABD Başkanı ise Yüksek Mahkemenin boş yargıçlıklarına, başkan atama yapar. Bu atamayı Senato'nun onaylaması gerekir. Atanan yargıçlar “ömür boyu” görev yaparlar; emekliye ayrılmaya zorlanamazlar (“Kötü hal” içinde yaşamadıkça). Bir özel kanun yargıçlara, on sene çalışmış olmak ve yetmiş yaşına gelmiş bulunmak koşuluyla, aylıklarını tam olarak alabilecek şekilde emekliye ayrılmak hakkını tanımıştır²³⁹.

Amerika Birleşik Devletleri'nde Yüksek Mahkeme özellikle yürütme organının başı niteliğinde olan Başkanın aldığı kararları iptal edebilme yetkisine haiz olup, Kongrede onaylanan kanunların da anayasaya aykırılığı sonucuna ulaşır, yasanın ortadan kaldırılması yetkisini uhdesinde barındırmaktadır.²⁴⁰ Yargı, hükümet çalışmalarını ve yasaların anayasaya uygunluğunu denetler. Fakat, yargıya ait yetkiler de sınırlıdır. Fedaral Mahkemenin yargı yetkisi Kongre tarafından anayasa ile belirtilen sınırlar içinde tutulduğu gibi, Yüksek Mahkeme de kendi kendini sınırlayarak “siyasal” nitelik verdiği veya “yargıya ilişkin değildir” dediği işlerin karara bağlanmasını diğer devlet organlarına bırakmıştır²⁴¹.

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin doğul sonucu olarak yargı, yasama ve yürütmeden ayrı ve bağımsız olarak öngörülmüştür. Bu kapsamda; yargı organının en üst kuruluşunu oluşturan Yüksek Mahkeme üyelerinin, başkan tarafından atanacağı, atamaların, Senato tarafından onaylanacağı, federal hakimlerin, ömürleri boyunca hizmet vermek üzere atanacakları ve görevden alınmaları için de ihanet, rüşvet ve diğer ağır suçlar ve uygunsuz davranışların bulunduğu ispatı halinde ve ancak Kongrenin vereceği bir kararla görevden alınabilecekleri ve çalıştıkları süre içinde de özlük haklarının azaltılamayacağı belirtilmek suretiyle, yargı bağımsızlığı güvence

²³⁹ DEMİR, s.140

²⁴⁰ ŞIVGIN, Halil, Türkiye İçin Umut Krizden Çıkış-Yeniden Yapılanma ve Başkanlık Sistemi, Türk Demokrasiyi Geliştirme Vakfı, Ankara, 1997, s.50

²⁴¹ DEMİR, s.141

altına alınmıştır. Bu şekilde; yargı, fren ve denge mekanizmasının oluşmasına katkı sunan üçüncü bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır.

SONUÇ

Başkanlık sisteminin Türkiye'ye uygun olup olmadığına ilişkin görüşümüze yer vermeden önce sistem tartışmalarının tarihçesine kısaca değinmek gerekir; 1961 Anayasası ile birlikte başlayan sistem tartışmaları günümüzde şiddetini artırarak devam etmektedir.

1960'lı yıllardan itibaren şiddetli tartışmaların odağı haline gelen başkanlık sisteminin olumlu-olumsuz tarafları doktrindeki çeşitli görüşler eşliğinde değerlendirilmiştir. Zira Türkiye'de yaşanan rejim tartışmaları ile siyasi sistem tartışmalarını birbirine karıştırmamak gerekmektedir. Özellikle siyasi sistem tartışmalarının odağında demokratik özgürlüğün sınırının tartışılması hususları yatmaktadır. Başka bir deyişle parlamenter sistemin iyileştirilmesine yönelik sistem arayışları ülkemizdeki siyasi iktidarsızlığın çözüm arayışları olarak görülmektedir. Yine 1982 Anayasası'nın hazırlık aşamasında da zayıf da olsa bu husus gündeme getirilmiş ancak sistem tam olarak detaylandırılmamış medyada istenilen destek de bulunmamış ve konu gündemden düşmüştür ²⁴².

8.ve 9. Dönem Cumhurbaşkanları kendi siyasi dönemlerinde rejim değişikliği üzerinde durarak başkanlık sistemine dikkat çekmiştir. Hatta bahsi geçen siyasilerin başkanlık sisteminin kabul edilmesine ilişkin beyanlarda buldukları gözlenmiştir. Ancak tartışmaların kısa zamanda gündemden düşmesi siyasilerin seçim zamanları halkı etkilemek için kullandıkları argüman olarak ifade edilmektedir ²⁴³.

9.Dönem Cumhurbaşkanının görev süresinin sona ermesi ile başkanlık sistemine ilişkin tartışmalar sona ermiş ve ancak aynı konu 14 Mart 2003 tarihinde tekrar gündeme taşınmıştır.

Başkanlık sistemi esas olarak kuvvetler ayrılığını geniş bir biçimde uygulayan, başka bir deyişle yasama, yürütme ve yargı organlarının sert bir biçimde bir birinden bağımsız olduğu ve birbirini denetleme yetkisine haiz olduğu bir sistemi

²⁴²BECEREN, Ertan/KALAĞAN, Gökhan; "Başkanlık Ve Yarı-Başkanlık Sistemi; Türkiye'de Uygulanabilirliği Tartışmaları" İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Y:6, S.11, İstanbul, 2007/2, s.175

²⁴³BECEREN/KALAĞAN, s.175

teşkil etmektedir. Buna karşın başkanlık sistemini diğer kuvvetler ayrılığı esasına dayanan hükümet sistemlerinden farkı yürütme organının gücünün daha fazla arttırılmış olmasıdır.

Başkanlık sistemi bir kuvvetler ayrılığı sistemi niteliğini teşkil etmektedir ama hükümet sistemleri devletlerin benimsediği kuvvetler ayrılığı veya kuvvetler birliği ilkeleri arasındaki farka göre ortaya çıkmaktadır. Buna karşın parlamenter sistem ve başkanlık sistemi kuvvetler ayrılığının temel alındığı iki hükümet sistemi olmasına karşın uygulamada oldukça fazla farklılığı barındırmaktadırlar. Bu bağlamda, kuvvetler ayrılığının sert veya yumuşak uygulanması bu tür farklılıkları yaratmaktadır. Başkanlık sisteminde kuvvetler ayrılığı ilkesi oldukça sert bir biçimde uygulanmakta iken, parlamenter sistemde kuvvetler ayrılığı ilkesi yumuşak bir şekilde uygulama alanı bulur. Zira parlamenter sistemde bazı durumlarda yasama ve yürütme erki birbiri ile birleşebilir.

Bilindiği üzere başkanlık sisteminin günümüzde en iyi sonuçlar verecek şekilde uygulandığı devlet, bu sistemin ilk kullanıcısı olan ABD'dir. Bu başarının en önemli öğelerinden birini ABD'de uygulanan seçim sistemi oluşturmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanan seçim sistemi neticesinde, siyasi partilerin oluşumu özellikle iki kanada ayrılmış ve seçimlerde başkanlık her iki kanattan da bir adayın sunulması ile uygulanmaktadır. Bu noktada merkez sağ olarak nitelendirilebilecek olan Cumhuriyetçiler ile merkez sol olarak tabir edebileceğimiz Demokratlar arasından seçilen başkan adayları arasında bir seçim yarışı söz konusu olur.

Parlamenter sistemde ise seçim sonrası, yasama ve yürütme organları birbirlerine demokratik yöntemler ile etki edebilmektedirler. Buna karşın başkanlık sisteminde bu yol kapatılmıştır. Başkan bir sonraki seçime kadar yürütme organının başı olarak göreve devam ederken, yasama organı da yine bir sonraki seçime kadar yasama erkini kullanabilecektir. Zira başkanın, yasama organını feshetme yetkisi bulunmamaktadır. Buna ek olarak başkan da doğrudan halk tarafından anayasa ile başkana tanınan süre içerisinde görev yapmakta ve bu süreden evvel azledilememektedir. Bu noktada seçilen yasama organı veya başkan halk nezdinde güvenilirliğini kaybetmesine karşın, bu iki organda görevine devam edecek ve halk bu noktada yeni seçime kadar yönetime uymak durumunda kalacaktır.

Başkanlık sisteminde yürütmede tek başlılığın olması ve bu tek başlı yürütme Türk yönetim tarihi açısından sıklıkla başvurulan bir yol olarak ortaya çıkmaktadır. Bu noktada, devlet yönetiminde monarşinin benimsenmesi, başta Osmanlı İmparatorluğunda olmak üzere etkin bir şekilde uygulanmış ve etkin uygulandığı dönemlerde sonuç alınmıştır. Buna ek olarak tek başlılık ve tek lidere bağlılık tamamen sistemin denetimsiz olma sonucunu doğurmamakta, aktif ve etkin denetim sistemlerinin kurulması ile oluşabilecek keyfiyetin önüne geçilebilecektir.

Ancak Türkiye’de uygulanan başkanlık sisteminin ABD Başkanlık Sistemi’nden oldukça farklı özellikler taşıdığı yine Türkiye’nin mevcut ekonomik, sosyal ve kültürel durumu ile tarihsel sürecinin ABD’den oldukça farklı olduğu ve bu bağlamda mevcut düzende aktif ve etkin denetim araçları oluşturularak bu sistemi layığı ile uygulamanın zorluklara yol açabileceği açık olmakla, kanaatimce mevcut Anayasal hükümler de dikkate alınarak kabul edilen yeni sisteme dair hükümler birbiri ile harmanlanarak yeniden incelenmeli ve birbirleriyle çatışmaya neden olunmaması adına gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

ACKERMAN, Bruce, "The New Separation of Powers", Vol:113:633, Harvard Law Review, 2000, ss.659.

AKARTÜRK, Ekrem Ali, *Parlamenteer Sistem Uygulamaları Ve Parti Sistemleri*, Yeditepe Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2010.

Ekrem Ali AKARTÜRK, "İktidarın Kişiselleşmesi", *Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, S:2, Kocaeli, 1998/1999, ss.219.

AKÇALI, Pınar (2014), "*Siyasal İstikrar ve Başkanlık Sistemi: Amerika Birleşik Devletleri Örneği*", (Der.), (Yarı) Başkanlık Sistemi ve Türkiye, KAMALAK, İhsan, (Ed.), Kalkedon Yayıncılık, 2014, ss.79-110.

AKSU, Abdulkadir, "*Başkanlık Sistemini Doğru Anlamak*", *Yeni Türkiye Dergisi*, S.51, Ankara, 2013, ss.126.

ANAYURT, Ömer, *Anayasa Hukuku:Genel Kısım*, Seçkin Yayıncılık, Ankara,2018.

ALAŞAHİN, Nur, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Yetkin Yayınevi, Ankara, 1999.

ALKAN, Haluk, "*Yarı Başkanlık Ve Türkiye'de Sistem Sorunu*", *Stratejik Düşünce Enstitüsü Yayınları*, Ankara, 2015.

ARI,Tayyar, "*ABD Üzerinden Bir Başkanlık Sistemi Tartışması*", *Yeni Türkiye Dergisi*, S.51, Ankara, 2013, ss.769.

ARMAĞAN, Servet, *1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu*, İstanbul Üni.Yayınları, İstanbul, 1978.

ARSLAN, Rıza, "*Türkiye Başkanlık Sistemi (Alternatif Bir Sistem Arayışı)*", *Yeni Türkiye Dergisi*, S.51, Ankara, 2013, ss.592-593.

ASİLBAYA, Halil, "*Parlamenteer Sistem Ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme*" *TBB Dergisi*, S.104, Ankara, 2013, ss.224.

ATAR, Yavuz, *Türk Anayasa Hukuku*, 12.Baskı, Seçkin Yayıncılık, Konya, 2005.

ATMACA, Hüseyin, Başkanlık Sistemi Türkiye'ye Uygun Mu?
<http://huseyinatmaca57.blogcu.com//2883>, (Erişim Tarihi: 23.05. 2016)

AVCI, Engin, Başkanlık Sistemi ve Türkiye, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 19 Mayıs Üniversitesi, 2014, Samsun, s.61.

BAĞLI, Mazhar, “*Hikmet-i Hükümet*”, Yeni Türkiye Dergisi, S.51, Ankara , 2013
ss.329.

BECEREN, Ertan/KALAĞAN Gökhan, “*Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemi: Türkiye’de Uygulanabilirliği Tartışmaları*”, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Y:6, S.11, İstanbul, 2007/2, ss.163-181.

BOYUNSUZ, ÖZSOY Şule, “*Başkanlık Sisteminin Anayasal, Kurumsal, Davranışsal Dinamikleri ve Türkiye İçin Başkanlık Sistemi Tercihî*”, Yeni Türkiye Dergisi, Yıl:9, S:51, Ankara, Mart Nisan 2013, ss.419,422.

CAN, Osman, “*Başkanlık Sistemi Hakkında Birkaç Not*”, Yeni Türkiye Dergisi, S:51, Ankara, 2013, ss.323.

ÇİTÇİ, Oya, “*Başkanlık Sistemi Çözüm Mü?*”, Amme İdaresi Dergisi, TODAİE Yayını, C:30, S:4, Ankara, 1997, ss.17-35.

DEMİR, Fevzi, Anayasa Hukuku, 10.Baskı, Albi Yayını, İzmir, 2017.

DENİZ, Şadiye, Türkiye’de Parlamenter Sistem Ve Hükümet Sistemi Tartışmaları, (Danışman: AKINCI, Berat), (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, 2005, Muğla.

DÖNER, Ayhan, “*Başkanlık Sisteminin Türkiye’de Uygulanabilirliği*”, Yeni Türkiye Dergisi, Y: 9, S. 51, Ankara, Mart-Nisan 2013, ss.336.

DUMAN, Selçuk, Türklerde Devlet Başkanlığı Tartışmaları ve Cumhurbaşkanlarımız, Berikan Yayınevi, Ankara, 2011, ss.182.

DURGUN BAYRAKTAR, Gonca, “*Türk Siyasetinde Sistem Arayışları*”, Kök Sosyal Ve Stratejik Araştırmalar Dergisi, Köksav Yayıncılık, C:9, S:2,Ankara,2007, ss.227.

DURGUN, Şenol, Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Parlamenter Yapılar ve Parlamenterlerin Temsil Gücü, Nobel Yayıncılık., Ankara, 1999.

DURGUN, Şenol, “*Sistem Arayışlarında Siyasal Partiler Ve Parti Disiplini*” Yeni Türkiye Dergisi, Y:9, S:51, Ankara, Mart Nisan 2013, ss.337-342.

DURSUN, Hasan, “*Süper Başkanlık ya da Başkancı Parlamenter Sistem: Weimar Almanyası İle Rusya Federasyonu Örnekleri ve Çıkartılacak Dersler*”, Tbb Dergisi, S:67,Ankara, 2006, ss.230-283.

ERDOĞAN, Mustafa, Türkiye’de Anayasalar Ve Siyaset, 9.Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003.

ESGÜN, İ.Uğur, “*Demokratik Hukuk Devleti İdealine Uygun Bir Hükümet Sistemi İçin Radikal Öneriler*”,Yeni Türkiye Dergisi,S:51,Ankara,2013, ss.291.

EVCİMEN, Günsev, “*Başkanlık Hükümeti Sistemi: “Ratiopoliticası ve Türkiye”* Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, S:47, Ankara, 1992, ss.319.

FEDAYİ, Cemal, Siyaset Bilimi, Kadim Yayınları, Ankara, 2011.

FENDOĞLU, Hasan Tahsin, “*Başkanlık Sistemi Tartışmaları*”, Stratejik Düşünme Enstitüsü Analiz, Ankara, 2013, ss.583-585.

FENDOĞLU, Hasan Tahsin, “*Başkanlık Sisteminin Türkiye’de Uygulanabilirliği*” Yeni Türkiye Dergisi, S:51, Ankara, 2010 ss.133.

GÖNENÇ, Levent, “Türkiye’de Mevcut Hükümet Sistemi Tartışmalarına Kısa Bir Bakış ve Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği”, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı”, Nisan 2011, <http://www.tepav.org.tr/upload/files/13031389625>. (Erişim Tarihi 15.04.2019)

GÖZE, Ayferi, Siyasal Düşünceler ve Yönetimler, 9.Baskı, Beta Basım, İstanbul, 2000.

GÖZLER, Kemal, Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi, 2.Baskı, Ekin Kitapevi, Bursa, 2001.

GÖZLER, Kemal, Türk Anayasa Hukuku, Ekin Kitapevi, Bursa, 2000.

GÖZLER, Kemal, Anayasa Hukukuna Giriş, Ekin Kitapevi, Bursa, 2002.

GÖZLER, Kemal, Devlet Başkanları, Ekin Kitapevi, Bursa, 2001.

GÜNEŞ, Turan, *Parlamenter Rejimin Bugünkü Manası Ve İşleyişi*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, No:661, Hukuk Fakültesi No:137, Nazir Akbasan Matbaası, İstanbul, 1956, ss.4-19.

GÜZEL, Celal Hasan, “*Türkiye’de Yarı Başkanlık Sistemi Uygulanabilir*”, Yeni Türkiye Dergisi, S.51, Ankara, 2013, ss.441.

HEKİMOĞLU, Mehmet Merdan, “*Başkanlık Demokrasisini Doğru Tartışmak*” Yeni Türkiye Dergisi, S:51, Ankara, 2013, ss.588.

HEKİMOĞLU, Mehmet Merdan, “*Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye*, Detay Yayıncılık, Ankara, 1999.

İBA, Şeref/BOZKURT, Rauf, 100 Soruda Parlamento, Nobel Yayınevi, Ankara, 2006.

İÇEL, Kayıhan/ÜNVER, Yener, Kitle Haberleşme Hukuku, Beta Yayınevi, İstanbul, 2009.

İPEK, Aydın, “*Rusya (Hükümet Eden Başkan) Sistemi*”, Zirve Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Seçkin Yayıncılık, S:4, Ankara, 2015, ss.104.

KARATEPE, Şükrü, “*Hükümet Sistemleri ve Türkiye*”, Yeni Türkiye Dergisi, S:51, Ankara, 2013, ss.128.

KARGIOĞLU, Fırat, “*Başkanlığa Meyyalım, Vallahi Erkten ya da “Başkanlık Sistemi” Tartışmalarına Schmittyen Bir Katkı: Demokratik Diktatörlük*”, Yeni Türkiye Dergisi ,S:51, Ankara, 2013, ss.149.

KUBALI, Hüseyin Nail, Anayasa Hukuku Dersleri, Nadir Kitabevi, İstanbul, 1971.

KUZU, Burhan, Her Yönüyle Başkanlık Sistemi, 6.Baskı, Kitapyurdu, İstanbul, 2011.

LİJPHART, Arend, ”*Introduction, Parliamenteray vs Presidential Government*”, Oxford: Der. A. Lijphart. Oxford University Press, 1992, ss.78.

ORUÇLU, Avni, Başkanlık Sisteminin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008 , Antalya.

ÖNDER Salih, Türk Parlamenter Sisteminde Cumhurbaşkanının Rolü, Turhan Kitapevi, Ankara, 2007.

ÖRGÜN, Faruk, Başkanlık Sistemi, Bilge Yayıncılık. İstanbul, 1999.

ÖZBUDUN, Ergun, “*Hükümet Sistemi Tartışmaları*”, Yeni Türkiye Dergisi, S.51, Ankara, 2013, ss.157.

ÖZBUDUN, Ergun; Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayıncılık, Ankara, 1986.

ÖZEN, Atilla, Anayasa Hukuku Genel İlkeler, 8. Baskı, Turhan Kitapevi, Ankara, 2017.

ÖZEN, Atilla, Başkanlık Hükümeti Sistemi Ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği, 2.Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 1998.

ÖZSOY, Şule, 1982 Anayasasının Yapım Süreci, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2010

SEVİNÇ, Murat, “*Güncel Gelişmelerin Işığında, 1982 Anayasası’na Göre Cumhurbaşkanı*”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C: 57, S:2,Ankara, 2002, ss.117.

SEZGİNER, Murat, “*Güçlü Yürütme Anlayışı Ve Türkiye’de Görünümü*”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (SÜHFD), C:3, S:1, (Ocak Haziran), Konya, 1990, ss. 67-93.

SEZAL, İhsan/DİLBER, Fatoş, Amerika’da Demokrasi,Yetkin Hukuk Yayınları, Ankara, 1994.

SARTORİ, Giovanni/ ÖZBUDUN, Ergun, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997.

ŞAHİN İdris, “*Vesayet Sistemi Çökerken Başkanlık Sistemi*”, Yeni Türkiye Dergisi, S:51, Ankara, 2013, ss.30.

ŞIVGIN, Halil, Türkiye İçin Umut Krizden Çıkış-Yeniden Yapılanma ve Başkanlık Sistemi, Türk Demokrasiyi Geliştirme Vakfı, Ankara, 1997.

TEZİÇ, Erdoğan, Anayasa Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul, 2001.

TEZİÇ, Erdoğan, “*Başkanlık Rejimini Anlamak*”, Yeni Türkiye Dergisi, S:51, Ankara, 2013, ss.335.

TEZİÇ, Erdoğan, Anayasa Hukuku, 5.Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 1986.

TEZİÇ, Erdoğan, Anayasa Hukuku (Genel Esaslar), Beta Yayını, İstanbul, 2016.

TOSUN, Erdoğan, Gülgün/TOSUN, Tanju, Türkiye'nin Siyasal İstikrar Arayışı, Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri, Alfa Yayınları, İstanbul, 1999.

TOSUN, Tanju, Başkanlık ve Yeni Başkanlık Sistemleri, Alfa Yayınları, İstanbul, 2000.

TUNAYA, Tarık Zafer, Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, S:2472, İstanbul, 1980.

TURAN, İlter, Siyasal Sistem ve Davranış, İ.Ü İktisat Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1977.

TURAN, İlter, “Parlamentar Demokraside Denetim İşlevi”, AÜSBFD, C:33, No:1-2, Mart-Haziran, Ankara, 1978, ss.18.

TURGUT, Mehmet, Başkanlık Sistemi, Ordu ve Demokrasi, Boğaziçi Yayınları, İstanbul, 1998.

TURHAN, Mehmet, Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası, Dicle Üniversitesi Yayınları, Diyarbakır, 1989.

TURHAN, Mehmet, Hükümet Sistemleri, 2.Baskı, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1993.

TURHAN, Mehmet, “Parlamenter Sistem Mi, Yoksa Başkanlık Sistemi Mi?” Mülkiyeliler Birliği Dergisi, C:19, S:179–180, Ankara, 1995, ss.55-82.

VURUCU, İkbâl, “Başkanlık Sistemi ve “Kürt Sorunu Tartışmaları”, Yeni Türkiye Dergisi, S:51, Ankara, 2013, ss.886.

YANIK, Murat, Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, 2.Baskı, Adalet Yayınları, Ankara, 2013.

YAVUZ, Bülent, Parlamenter Hükümet Sisteminde ve 1982 Anayasası’nda Başbakan, Asil Yayın Dağıtım Yayınları, Ankara, 2008.

YAZICI, Serap, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri, Türkiye İçin Bir Değerlendirme, 4.Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2011.