

T.C.
ZİRVE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

II. MEŞRUTİYETTEN GÜNÜMÜZE HÜKÜMET SİSTEMLERİ

MÜBERRA ÇAKMAK ÇELİK

KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

TEZ DANIŞMANI
YRD. DOÇ. DR. AYDIN İPEK

GAZİANTEP
OCAK 2015

T.C.
ZİRVE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE
GAZİANTEP

Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı Hukuk Fakültesi Yüksek Lisans öğrencisi Müberra ÇAKMAK ÇELİK tarafından hazırlanan “II. Meşrutiyetten Günümüze Hükümet Sistemleri” başlıklı Yüksek Lisans Tezi, 16/01/2015 tarihinde aşağıda isimleri bulunan jüri üyelerince kabul edilmiştir.

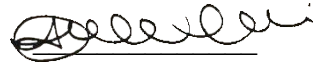
İMZA

Prof. Dr. Recep GÜLŞEN
Ana Bilim Dalı Başkanı

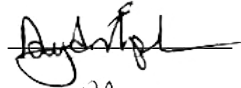


Jüri Üyeleri:

Doç. Dr. Abdullah Demir



Yrd. Doç. Dr. Aydın İPEK (Tez Danışmanı)



Yrd. Doç. Dr. Derya Keskinci



Doç. Dr. Abdullah DEMİR

Enstitü Müdürü



T.C.
ZİRVE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE
GAZİANTEP

Bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, materyal ve sonuçların tam olarak kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim (Tarih: 16/01/2015)

Adı Soyadı: _____

İmzası: _____

ÖZET

II. MEŞRUTİYETTEN GÜNÜMÜZE HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Müberra ÇAKMAK ÇELİK

Zirve Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi, 115 sayfa, Ocak 2015

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Aydın İPEK

Demokratik sistemlerle yönetilen ülkelerde, demokratik kuralların yerleşikliği ile seçilen hükümet şekli arasındaki ilişki, farklı tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Kurulduklarında benimsedikleri hükümet sistemini hiç değiştirmeden uzun yıllar devam eden ülkeler olduğu gibi, tarihsel süreç içerisinde, farklı hükümet sistemleriyle yönetilmiş ülkeler de vardır. Bu durum sistemin başarısında, hükümet sistemi tercihinin tek başına belirleyici bir faktör olmadığının göstergesidir. Her ülkenin kendi özel şartları, siyasi, ekonomik, hukuki bir alt yapısı vardır. Bu sebeple, kuvvetler ayrılığı ve buna dayalı hükümet sistemlerinin açıklanmasında, bu sistemlerin işleyişini etkileyen unsurların, bir bütün olarak incelenmesinde fayda vardır. Zira güçler ayrılığı kuramı ve buna dayalı hükümet sistemi sınıflandırmaları anayasa hukuku açısından önemli kavramlardır.

Ülkemizde de zaman zaman, farklı hükümet sistemlerinin uygulanması istikametinde tartışmalar yaşanmaktadır. Türkiye bağlamında tartışmalar, güçlü yürütmeye, istikrarlı yönetime duyulan ihtiyaç ekseninde cereyan etmektedir. Daha etkin ve daha hızlı yürütme öngören başkanlık ve yarı- başkanlık sistemlerine geçilmesi şeklindeki değişiklik önerileri, siyasiler ve akademik çevreler tarafından dile getirilmektedir. 2007 Anayasa değişikliği, 2014 Mart'ında yapılan yerel seçimler ve arkasından halk tarafından yapılan ilk Cumhurbaşkanlığı seçimleri, hükümet sistemi değişikliği konusunu bir kez daha gündemin ilk sıralarına taşımıştır. Ancak parlamenter bir geleneğe sahip olan ülkemizde, yeni sistemin nasıl uygulanacağı, bu yeni sistemde Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanlar Kurulu'nun

görev ve yetkilerinin nasıl düzenleneceği konularında farklı görüşler ileri sürülmektedir. Ayrıca yeni sistemin çok sık yaşadığımız, ülkemizi ciddi anlamda kilitleyen, ekonomik, sosyal, siyasi ve hukuki krizlere çözüm olup olamayacağı da merak konusudur. Bu tezde öncelikle hükümet sistemleri ayırıcı özellikleri göz önünde bulundurularak anlatılacaktır. Sonrasında Türk anayasal tarihinde hangi hükümet sistemlerinin uygulandığı, dönem dönem yaşanan aksaklıklar, uygulamada ortaya çıkan sorunlar incelenecektir. Çalışma 2007 Anayasa değişikliğinin sistem üzerindeki etkileri ve 2014 Cumhurbaşkanlığı seçimi sürecinin siyasal sisteme etkilerinin anlatıldığı bölümle bitirilecektir.

ANAHTAR KELİMELEER: Kuvvetler Ayrılığı, Hükümet Sistemleri, 1909, 1921, 1924, 1961, 1982 Anayasaları, 2007 Anayasa Değişikliği.

ABSTRACT
GOVERNMENT SYSTEMS FROM CONSTITUTIONAL MONARCHY TO
THE PRESENT

Müberra ÇAKMAK ÇELİK

Zirve University, Graduate School of Social Science

Department of Public Law

Master Thesis, 115 pages, January 2015

Supervisor: Assist. Prof. Dr. Aydın İPEK

In countries governed by democratic systems, the relationship between the form of the chosen government and the embeddedness of the democratic rules has brought different discussions. As well as there are some countries adopting their government systems without changing them for many years since their establishments, there are also other countries governed by different systems of government in the historical process. This case is an indication that the choice of the government system alone is not a determining factor in the success of the system. Each country has its own special requirements, political, economic and a legal infrastructure. Therefore, it is useful to examine the factors affecting the operation of these systems as a whole in the explanation of the separation of powers and the government systems based on it. Because the theory of separation of powers and the classifications of government system based on this are important concepts in terms of constitutional law.

From time to time, discussions take place on the implementation of different systems of government in our country, too. They take place in the axis of the need for stable management and a strong execution in Turkey. Amendment proposals concerning presidential and semi-presidential systems envisaged more efficient and faster execution are voiced by political and academic circles.

2007 constitutional amendment and the local elections held in 2014 march's made by the people as well as the first presidential elections, moved once again the government system changes to the first row of the agenda. However, as a parliamentary tradition of our country, different views aroused on the subject of how

to implement the new system and how to organize the duties and power of the President of this new system and the prime minister and cabinet are proposed. Also the new system which unearths serious economic, social, and political locks, is also a topic of interest whether it can be a solution to the common legal crisis in our country. In this thesis, It will be explained primarily government systems considering the distinctive features. Following, which government systems are applied will be examined together with the experienced troubles arising occasionally, and problems arising in practice in the history of Turkish constitutional will be analyzed. The study will be completed with an explanation of the impact aroused after constitutional amendments in 2007 and the effects 2014 presidential election process on the political system.

KEYWORDS: Separation of Powers, Government Systems, 1909, 1921, 1924, 1961.1982 Constitutions, Constitution Amendment of 2007.

İÇİNDEKİLER

II. MEŞRUTİYETTEN GÜNÜMÜZE HÜKÜMET SİSTEMLERİ

KABUL VE ONAY SAYFASI

ETİK BİLDİRİM FORMU

ÖZET	I
ABSTRACT	III
İÇİNDEKİLER	V
KISALTMALAR	VII
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	4
KUVVETLER AYRILIĞI VE HÜKÜMET SİSTEMLERİ	4
1. GENEL OLARAK HÜKÜMET SİSTEMLERİ	4
1.2. KUVVETLER AYRILIĞI TEORİSİ	4
1.2.1. Tarihi Süreç	7
1.2.2. Kuvvetler Ayrılığının Bugünkü Durumu	10
1.3. BAŞLICA HÜKÜMET SİSTEMLERİ	12
1.3.1.KUVVETLERİN YASAMADA TOPLANDIĞI SİYASAL SİSTEM MECLİS HÜKÜMETİ SİSTEMİ	13
1.3.2 KUVVETLERİN YUMUŞAK AYRILIĞI PARLAMENTER SİSTEM	16
1.3.2.1 Parlamenter Sistemin Tarihi Kökeni	20
1.3.2.2 Parlamenter Sistemin Özellikleri	21
1.3.2.2.1. İki Başlı Yürütme	21
1.3.2.2.2. Devlet Başkanının Siyasi Sorumsuzluğu	22
1.3.2.2.3. Bakanlar Kurulunun Sorumluluğu	27
1.3.2.2.4.Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi	28
1.3.3. PARLEMENTER SİSTEMİN AVANTAJ VE DEZAVANTAJLARI	31
1.3.3.1. Parlamenter Hükümet Sisteminin Avantajları	31
1.3.3.2. Parlamenter Hükümet Sisteminin Dezavantajları	32
1.4. KUVVETLERİN SERT AYRILIĞI BAŞKANLIK SİSTEMİ	34
1.4.1. Başkanlık Sisteminin Tanımı	34
1.4.2.Başkanlık Sisteminin Doğuşu Tarihsel Koşullar	36
1.4.3. Başkanlık Sisteminin Özellikleri	36
1.4.4. ABD’de Başkanlık Sistemi	37

1.4.5. Başkanlık Sisteminin Avantajları	40
1.4.5. Başkanlık Sisteminin Dezavantajları.....	42
1.5. YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ.....	44
1.5.1. Sistemin Genel Özellikleri	46
1.5.2.Yarı Başkanlık Sistemi Örneği; Fransa	48
İKİNCİ BÖLÜM	51
TÜRK POZİTİF HUKUKUNDA HÜKÜMET SİSTEMLERİ	51
1.1909 ANAYASASININ BENİMSEDİĞİ HÜKÜMET SİSTEMİ	51
2.1921 ANAYASASININ BENİMSEDİĞİ HÜKÜMET SİSTEMİ. (TEŞKİLAT-I ESASİYE KANUNU)	56
3.1924 ANAYASASININ BENİMSEDİĞİ HÜKÜMET SİSTEMİ	59
4.1961 ANAYASASI DÖNEMİ	63
4.1. Anayasanın Hazırlanması:	63
4.2.Çoğulcu Demokrasi	64
4.3. Parlamentarizm	67
4.4.Yasama Organı:	67
4.5.Yürütme Organı:	69
4.6. 1971-1973 Anayasa Değişiklikleri.	72
III. BÖLÜM.....	76
1982 ANAYASASI DÖNEMİ	76
1. ANAYASANIN YAPIM SÜRECİ	76
2. 82 ANAYASASINDA HÜKÜMET SİSTEMİ	79
3. 82 ANAYASASINDA GÜÇLÜ YÜRÜTME ANLAYIŞI	85
4. 1982 ANAYASASI'NDA CUMHURBAŞKANININ KONUMU	86
5. 2007 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ VE SİSTEM ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ.....	89
5.1. Değişikliğe Neden Olan Olaylar.....	89
5.2. Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği.....	95
5.3. Parlamenter Sistem Unsurları	96
5.4. Yarı Başkanlık Sistemi Unsurları	99
5.5. Fransa Örneği	101
5.6. Doğabilecek Muhtemel Problemler Ve Çözüm Yolları	104
SONUÇ.....	111
KAYNAKÇA	116
ÖZGEÇMİŞ.....	127

KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
AY	: Anayasa
C	: Cilt
Çev	: Çeviren
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
GÜHFD	: Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
İÜHFD	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
M	: Madde
MGK	: Milli Güvenlik Konseyi
MHP	: Milliyetçi Hareket Partisi
No	: Numara
RG	: Resmi Gazete
S	: Sayı
s	: Sayfa
SDE	: Stratejik Düşünce Enstitüsü
TBBB	: Türkiye Barolar Birliği Dergisi
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TESEV	: Türkiye Ekonomik Ve Sosyal Etütler Vakfı
vb	: Ve Bazıları
yy	: Yüzyıl

GİRİŞ

Kuvvetler ayrılığı kuramı, her ne kadar eski önemini kaybettiği noktada eleştirilere maruz kalmakta ise de, hükümet sistemleri ayrımında, hala geçerliliğini devam ettirmektedir. Bu nedendir ki, hükümet sistemleri tasnifini bu kuram doğrultusunda yapan yazarlar çoğunluktadır.

Hükümet sistemleri konusunun daha iyi anlaşılabilmesi için, kuvvetler ayrılığı ve buna dayalı hükümet sistemlerinin açıklanması; ayrıca bu sistemlerin işleyişini etkileyen unsurların bir bütün olarak incelenmesinde fayda vardır. Güçler ayrılığı, modern demokrasilerin ortak bir özelliğidir.¹ Anayasa hukukunda demokrasi ve güçler ayrılığı neredeyse eş anlamlı görülmektedir. Baskın ortak anlayış demokrasinin var olabilmesi için, güçler ayrılığının da zorunlu olduğu şeklindedir. Dolayısıyla demokratik hukuk devletini tesis edebilecek bir hükümet sistemi tercihinde kuvvetler ayrılığı esasının benimsenmesi vazgeçilmez öneme sahiptir. Kuvvetler ayrılığı, özgürlüklerin korunması amacıyla, devlet gücünün sınırlanması düşüncesinden hareketle yola çıkılarak kabul edilmiş bir kuramdır. Bu kuvvetleri oluşturan yasama, yürütme ve yargı erki değişik organlar tarafından kullanılırsa bireylerin hak ve özgürlükleri güvence altına alınmış olacaktır.

Bu çalışmanın birinci bölümünde kuvvetler ayrılığı teorisi geçmişten günümüze geçirdiği anlam değişiklikleri kapsamında ele alınacaktır. Yine aynı bölümde incelenecek olan hükümet sistemleri bu teorinin ışığında, her hükümet sistemi, uygulaması olan ülkelerden örneklerle incelenecektir. Ayrıca sistemlerin avantaj ve dezavantajları üzerinde durulacaktır.

İkinci bölümde ülkemizin siyasal ve anayasal tarihi boyunca geçirdiği değişiklikler doğrultusunda, 1876 ve 1909 Kanun-i Esasileri, 1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları benimsedikleri hükümet sistemleri ve ayrıldıkları noktalar

¹ Servet Armağan, “Memleketimizde Başkanlık Sistemi Aleyhine Bazı Düşünceler”, Yeni Türkiye, Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, S. 51, Mart-Nisan 2013, s. 600-601.

açısından değerlendirilecektir. Bu bölümde özellikle, farklı dönemlerde anayasalarımızın benimsediği yapı ve hükümet sistemleri incelenecektir.

1982 Anayasası ve 2007 referandumu sonucunda yapılan anayasa değişikliği sonrası dönem; hükümet sistemimiz açısından, önemli değişiklikleri içermesi bakımından, ayrı bir bölümde ele alınmıştır. Ülkeyi referanduma götüren Cumhurbaşkanlığı seçim süreci, siyasal iktidar, ordu ve Anayasa Mahkemesi üçgeninde yaşananlar anlatılmıştır. 12. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçiminden sonra, parlamenter sistemden yarı-başkanlık sistemine geçildiği tezi üzerinden, sistemimizde ne gibi sonuçların ortaya çıkabileceği olasılıklar dâhilinde incelenmiştir. 1982 Anayasası yürütmeyi özellikle yürütme organı içerisinde Cumhurbaşkanını güçlendirmiştir. Bu bölümde, yürütme organının Cumhurbaşkanını kanadında meydana gelen değişiklik ve bunun mevcut hükümet sistemine etkileri üzerinde durulmuştur.

10 Ağustos 2014 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimi hükümet sistemleri konusunu bir kez daha gündemin ilk sıralarına taşıdı. Bu seçimi diğer Cumhurbaşkanlığı seçimlerinden ayıran yön, parlamenter geleneğe sahip siyasal tarihimizde Cumhurbaşkanı'nın ilk kez halk tarafından seçilecek olmasıydı. Bir başka ciheti hükümet sistemi anlamında, parlamenter sisteme yabancı bir unsurun, halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanının, sisteme eklenmiş olmasıydı. 12. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçiminden sonra, parlamenter sistemden yarı-başkanlık sistemine geçildiği tezi üzerinden, sistemimizde ne gibi sonuçların ortaya çıkabileceği olasılıklar dâhilinde incelenmiş; yürütme organının yapısında meydana gelen değişiklik ve bunun mevcut hükümet sistemine etkileri üzerinde durulmuştur.

Kısır siyasi çekişmeler arasında tartışılan bu önemli konuyu, siyasetçilerden ziyade, yıllarını bu konuda çalışmalar yaparak geçiren akademisyenlerin değerlendirmeleri kuşkusuz konuya farklı ve daha sağlıklı bir bakış açısı kazandıracaktır. Bu nedenle bu çalışma hükümet sistemleri konusunda çalışmalar yapan akademisyenlerin yazmış oldukları birçok kitap, makale, dergi ve bildirilerin incelenmesi sonucu hazırlanmıştır.

İlk defa 1982 Anayasası'nın yapılış çalışmaları sırasında resmi olarak ortaya atılmış olan hükümet sistemi değişiklikleri, daha sonraları Turgut Özal ve Süleyman

Demirel tarafından da gündeme getirilip tartışılmış, ancak bu konuda ciddi bir girişimde bulunulmaksızın gündemden düşmüştür.² İstikrarsız ve etkinlikten yoksun hükümetlerin neden olduğu sistem krizleriyle baş başa kalan ülkelerde farklı hükümet sistemi arayışlarının olduğu tarihsel bir gerçekliktir. Son birkaç yıldır konu A.K.P.'li vekiller, özellikle, eski başbakan yeni Cumhurbaşkanı Tayyip Erdoğan tarafından farklı vesilelerle, başkanlık sistemi ekseninde gündemde tutulmaya çalışılmaktadır. Ancak, bu son tartışmalarda dikkati çeken husus, konunun daha çok kısa vadeli, pragmatist ve ideolojik çerçevede ele alınıyor olmasıdır. Birbirinden farklı hükümet sistemlerini savunanların lehte ve aleyhte görüşleri dinlenildiğinde, gerçeklerin çok abartılı biçimde sunulmakta olduğunu görüyoruz. Nitekim başkanlık sistemi her yerde deva olmadığı gibi, uygulandığı ülkelerde illa ki diktatörlüğü de beraberinde getirecek şeklinde bir kural yoktur. Dünya üzerinde demokrasi ile yönetilen ülkelerin çoğunda uygulanan parlamenter sistem, siyasi tıkanıklıklara daha çabuk çözümler getirecek mekanizmalarla donatılmış olsa da; kimi zaman uzun süreli siyasal istikrarsızlıkları beraberinde getirdiği de bir gerçektir. Yine ülkemizde kimileri tarafından demokrasinin sonu gibi gösterilen yarı başkanlık sistemi, yıllardır Fransa'da başarıyla uygulanagelmıştır. İsviçre örneği meclis hükümeti sisteminin günümüz koşullarında bir demokratik ülkede başarıyla uygulanabileceğinin bir kanıtı olarak önümüzde durmaktadır. Önemli olan hükümet sisteminin adından çok; bünyesinde demokrasi, eşitlik, özgürlük, insan hakları, hukukun üstünlüğü, kuvvetler ayrılığı, çoğulculuk vb. gibi evrensel değerlere ne derece önem atfedildiğidir.

1982 Anayasasının 2007 yılında geçirdiği değişiklik, ülkemizi hükümet sistemi açısından farklı bir yola sokmuştur. Son bölümde bu farklı yolda seçilen hükümet sisteminin ne olduğu incelenmiş; değişikliğinin neden olacağı muhtemel problemler ve bu problemlerin çözüm yolları izah edilmiştir. Ayrıca yürütme organı yapısında meydana gelen değişiklik, mevcut hükümet sisteminin niteliği, Cumhurbaşkanımızın yetkileri ve Fransa Devlet Başkanı'nın yetkilerinin karşılaştırılması, cumhurbaşkanı ve hükümet arasında ortaya çıkabilecek olası sorunlar ele alınmıştır.

² Serap Yazıcıoğlu, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme, 3. Baskı, Haziran, 2013, s.159-161.

BİRİNCİ BÖLÜM

KUVVETLER AYRILIĞI VE HÜKÜMET SİSTEMLERİ

1. GENEL OLARAK HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Hükümet sistemi kavramı, devlet organlarının oluşumu, görevleri, yetkileri ve birbirleri ile ilişkileri bağlamındaki farklı uygulamaları kastetmektedir.³ Meclis hükümeti sistemi, parlamenter sistem, yarı başkanlık ve başkanlık hükümet sistemleri arasındaki temel ayrım yasama-yürütme ilişkilerinin düzenlenişiyle ilgilidir. Bütün çağdaş demokratik rejimlerin ortak yönünü, yargıyı bu tablonun dışında tutmuş olmaları oluşturur. Çünkü bütün yönetim şekillerinde yasama ve yürütmenin belli noktalarda birbiriyle etkileşimi kabul edilebilirken; hiçbir demokratik rejimde yasama ve yürütmenin, yargıya müdahalesi veya yargının, bu organlara müdahalesi kabul edilemez.

Hükümet sistemleri, kuvvetler birliğine dayanan hükümet sistemleri ve kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemleri olmak üzere ikiye ayrılır. Kuvvetler birliğine dayanan sistemlere meclis hükümeti sistemini, kuvvetler ayrılığına dayanan sistemlere de parlamenter rejim ve başkanlık sistemini örnek verebiliriz. Fakat teoride yapılan bu ayrım, her zaman pratikte aynı sonuçları vermeyebilir. Yani aynı sistemin farklı ülkelerdeki uygulamaları birbirinden farklı olabilmektedir. Ülkelerin kendi kültürel ve yapısal farklılıkları, doğal olarak siyasal yapıda da bir takım farklılıklara yol açabilmektedir.

1.2. KUVVETLER AYRILIĞI TEORİSİ

Anayasa hukukunun temellerinden biri şüphesiz kuvvetler ayrılığı(separation of powers; separation des pouvoirs) teorisidir.⁴ Kuvvetler ayrılığı devlet iktidarının, hukukî anlamdaki işlevlerinin, aralarında işbirliği bulunan değişik organlar

³ Yusuf Şevki Hakyemez, “Yeni Türkiye’nin Hükümet Sistemi” SDE, Analiz, Eylül, 2011, s. 6.

⁴ Kemal Gözler, Anayasa Hukukuna Giriş, Ekin Yayınları, 19. Baskı, Bursa, 2012, s.73.

tarafından yerine getirilmesi şeklinde tanımlanır.⁵ Bu teoriye göre devletin hukuki fonksiyonları, yasama, yürütme ve yargı olarak üçe ayrılmaktadır. Bu ayrım gerek kamu hukuku doktrininde, gerek pozitif anayasa hukukunda tartışmasız olarak kabul edilmektedir.⁶ Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesinin 16. Maddesinde, güçler ayrılığının olmadığı bir yerde anayasadan söz edilemeyeceği belirtilir.⁷ Hükümet sistemleri çoğunlukla yasama ile yürütme arasındaki ilişkiye bakılarak belirlenir. Yargının diğer kuvvetlerden bağımsız olarak ele alınması hemen her sistemde mutlak kabul görmüştür.⁸

Bu durumda yargılamanın ayrı bir erk olup olmadığı sorunu ortaya çıkmaktadır. Kuvvetler ayrılığı siyasi bir ilke olup, ancak siyasi fonksiyonlarda bir uygulama bulabilir. Yargılama ise, niteliği gereği siyasi olmayıp, bağımsızlık güvencesi içinde hukuki gerçeği ortaya çıkarma faaliyeti olduğundan, siyasi rejimin, ya da hükümet şeklinin niteliğini belirlemede ölçü olamaz. Dolayısıyla hükümet tasnifleri söz konusu olduğunda daima yasama yürütme ilişkisi dikkate alınır.⁹

Anayasal devleti kurumlaştırma yolundaki arayışlar esnasında geliştirilmiş bir teoridir. Özgür toplumların kurumsal yapılarını özgür olmayanlarınkinden ayırt edebileceği iddia edilen başlıca anayasal teoridir.¹⁰

Kuvvetler ayrılığının en önemli işlevlerinden birisi de özgürlüklerin korunması ve siyasal istikrarın sağlanmasıdır. Çünkü kuvvetler arası ayrımın olmadığı bir siyasal sistemde özgürlükler güvence altında olamaz ve siyasal istikrar tam anlamıyla sağlanamaz.¹¹ Nitekim üç gücü elinde bulunduran, dilediği gibi yasa yapar, dilediği gibi uygular ve çıkabilecek uyuşmazlıklarda da yargıç olursa, özgürlükler tam anlamıyla güvence altına alınmış olmaz. Böylece iktidarın istibdat uygulamasının önü açılmış olur.¹² Ancak birbirinden bağımsız olan, karşılıklı olarak birbirlerini denetleyip dengeleyebilen organlar sayesinde iktidarın kötüye kullanılmasından vatandaşlar korunabilir. Siyasi iktidarın devlet içinde dağıtılması

⁵ Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, 10.Bası, Ankara, 2009, s. 181; Erdoğan Teziç, Anayasa Hukuku, Beta Yayınları, 8. Baskı, İstanbul, 2003, s. 393.

⁶ Özbudun, s. 181.

⁷ Zühtü Arslan, Anayasa Teorisi, Seçkin Yayınları, Ankara, 2008, s. 28.

⁸ Şeref Gözübüyük, Anayasa Hukuku, Turhan Kitapevi, 10. Bası, Ankara, 2002, s.75.

⁹ Erdoğan Teziç, Anayasa Hukuku, 13. Bası, Beta Yayınları, Ekim 2009, s 407, 77 nolu dipnot.

¹⁰ M.J.Vile 1967:9, Naklen Mustafa Erdoğan, Anayasal Demokrasi, Siyasal Kitapevi, Mart 2005, s.109.

¹¹ Hakyemez, s. 7.

¹² Gözübüyük, s. 74.

devlet içinde farklı organlara düşen güç payını azaltır, aynı zamanda bu organların birbirlerini dengelemesine imkân verir.¹³ Kısaca bu ayırım, güçlerin bir kişi ya da gurubun elinde yoğunlaşmasından doğacak, potansiyel tehlikeleri bertaraf eder.¹⁴

Dünyadaki tüm anayasal hareketlerin hedefinde de, zaten devlet otoritesini hukuk kurallarıyla sınırlamak, böylece bireyler için hukukun üstünlüğü ile güvence altına alınan bir sistemi yaratmak vardır. Bu hedefin önemli araçlarından biri, devletin üç temel fonksiyonu olan yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarını yerine getirme yetkisini, farklı organlara vermektir. Öte yandan fonksiyonlar ayrılığı, her organın diğeri üzerinde bir tür fren ve denge mekanizması yaratmasını sağlamaktadır. Bu frenleyici ve dengeleyici rol, hukukun sınırları içinde cereyan ettiği takdirde, gerçek bir fonksiyonlar ayrılığından söz edilebilir. Ancak, devlet organlarının, birbirlerinin anayasal fonksiyonlarını yerine getiremeyecek ölçüde hareketsiz kılması ve ya organlar arası çatışmaları tetikleyerek kurumları işlemez hale getirmesi kuvvetler ayrılığı demek değildir.¹⁵

1982 Anayasası'nın başlangıç bölümünde kuvvetler ayrılığının “Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medenî bir işbölümü ve işbirliği olduğu” ifadesine yer vermiştir.¹⁶

Dolayısıyla demokratik hukuk devletini tesis edebilecek bir hükümet sistemi tercihinde, kuvvetler ayrılığı esasının benimsenmesi vazgeçilmez öneme sahiptir. Burada kuvvetler ayrılığı denildiğinde akla, ilkenin ilk kullanıldığı dönemdeki gibi devlet organlarının tamamen birbirinden ayrılması gelmemektedir.¹⁷

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin evrensel anlamı gereğince, akla gelmesi gereken devlet organlarının birbirlerinin yetki alanına giren konularda eylem ve işlem yapmaktan, kısacası, yetki gaspı anlamına gelen tutumlardan özenle kaçınmalarının zorunlu olmasıdır. Hukukun üstünlüğü ile sınırlanan bir anayasa düzeninde, devlet organları ve makamlarının ancak kendilerine anayasa hükümleriyle sunulan yetkileri

¹³ Mustafa Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, 5. Baskı, Orion Kitapevi, Ankara, 2009, s. 66.

¹⁴ Larry Arnhart, Platon'dan Rawls'e Siyasi Düşünce Tarihi, Adres Yayınları, 3. Baskı, Ekim 2008, s. 297, Çev. Ahmet Kemal Bayram.

¹⁵ Mustafa Erdoğan, Serap Yazıcı, *Türkiye'nin Yeni Anayasasına Doğru*, TESEV Anayasa Komisyonu Raporu, Nisan, 2011, s. 18.

¹⁶ Erdoğan, Yazıcı, s. 18.

¹⁷ Hakyemez, s. 6.

kullanabilecekleri açıktır. Kuvvetler ayrılığının uygulandığı bir sistemde hiçbir devlet organı veya makamı, hiçbir gerekçe ile diğerinin yetki alanına dâhil olan konularda eylem ve işlem yapamaz. Dolayısıyla kuvvetler ayrılığı ile hukuk devleti, devlet otoritesini sınırlamak konusunda birbirlerini tamamlayan ortak bir hedefe yönelen iki ilkedir. Nitekim her iki ilke de anayasacılığın ortaya çıktığı 18.yüzyılda eş zamanlı olarak şekillenmiş, günümüze kadar da varlıklarını ve önemlerini korumuşlardır.¹⁸

Her uzvun diğer uzuvdan ayrı bir iradesi olmalıdır. Bunun içinde uzuvların her birinin üyelerinin tayinine, mümkün olduğu kadar diğer uzuv karışmamalıdır. Fakat çeşitli yetkilerin gitgide aynı uzuvda toplanmasına karşı asıl teminat, her uzvu yürütenlere, diğerlerinden gelecek müdahalelere dayanabilmeleri için gerekli anayasal araçların verilmesidir.¹⁹

Güçler arasındaki ilişkilerin farklılığı, hükümet sistemlerinde de farklılıklara yol açmaktadır. Kuvvetlerin birbirlerinden sert veya yumuşak biçimde ayrılmalarına göre hükümet sistemlerinin iki temel modeli ortaya konulmaktadır. Güçler ayrılığı kuramı her ne kadar eleştirilere maruz kalmakta ise de, hükümet sistemleri ayrımında, hala geçerliliğini devam ettirmektedir. Bu nedenledir ki, hükümet sistemleri tasnifini bu kuram doğrultusunda yapan yazarlar çoğunluktadır. Güçler ayrılığı, modern demokrasilerin ortak bir özelliğidir. Anayasa hukukunda demokrasi ve güçler ayrılığı neredeyse eş anlamlı görülmektedir. Baskın ortak anlayış demokrasinin var olabilmesi için, güçler ayrılığının zorunlu olduğu şeklindedir.

1.2.1. Tarihi Süreç

Kuvvetlerin ayrılması gerektiği görüşü ilk çağdan itibaren savunulan bir görüştür. Bu düşünceler eski çağlarda Aristo tarafından savunulmuştur. Aristo'ya göre en ılımlı hükümet her kuvvetin ayrı bir organa verilmesi ile gerçekleşebilir.²⁰ Montesquieu'nün yasama ve yürütme kuvvetlerinin yanına üçüncü bir kuvvet olarak yargılama gücünü ilave etmesi, günümüz anlayışına yakın bir ayrımı ilk olarak

¹⁸ Erdoğan, Yazıcı, s. 18.

¹⁹ A. Hamilton, J. Madison Ve J. Jay, Anayasa Üzerine Düşünceler: Federalistlerin Makalelerinden Seçmeler, Çev. Mümtaz Sosyal, Ankara, 1962, s. 27-28, Nakleden Mustafa Erdoğan, Anayasa Hukuku, 2009, s. 68-69.

²⁰ Atilla Özer, Anayasa Hukuku Genel İlkeler, 3. Bası, Ankara, 2009, Turhan Kitapevi, s. 125.

gerçekleştirdiğini göstermektedir.²¹ Kuvvetler ayrılığından söz edildiğinde, akla hemen Montesquieu'nün gelmesi, kendisinden önceki düşünürlerden farklı olarak, bu konuyu en açık seçik olarak ortaya koymuş olmasından ve kişi hürriyetlerini de, kuvvetlerin ayrılmasından doğacak dengeye bağlamasından ileri geliyor. Locke'den farklı olarak, Montesquieu yasama ve yürütmenin yanı sıra, yargılamayı bir üçüncü kuvvet olarak kabul etmektedir. Montesquieu'nün görüşleri, soyut bir esasa değil fakat İngiltere'deki gözlemlerine dayanmaktadır.²² Montesquieu'nün yanıtını aradığı soru şudur: Acaba devletin başlıca üç gücü nasıl düzenlenmeli ki, yurttaşlar temel hak ve özgürlüklerine sahip olsunlar. Devlet dâhil kimseden korkmadan güven içinde yaşasınlar.²³

Montesquieu bu konudaki düşüncelerini 1748 yılında çıkan "Kanunların Ruhı" isimli kitabında açıklamıştır. Montesquieu'ye göre; geçmiş olaylar bize göstermiştir ki, kuvvetlerini kötüye kullanma meyli insanların yaratılışlarının bir gereğidir. Buna mani olmak için onun kuvvetinin karşısına başka bir kuvvet çıkarmak gereklidir. Çünkü kuvvet kuvveti durdurur.²⁴ Montesquieu'nün özgürlükler ve baskıcı yönetim yaklaşımı, sırasıyla Amerikan Haklar Bildirilerine, Amerikan Anayasasına ve Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi'ne esin kaynağı olmuştur.²⁵

Yürütme gücünün bir monarkın elinde olmasını öneren Montesquieu'ya göre; hükümet, bir kişi elinde birçok kişide olduğundan daha iyi idare edilir. Yasama gücü, bir kurula ait olmalıdır. Yargı gücü ise mahkemelerin elinde bulunmalıdır. Düşünüre göre, yargı gücü, ne belirli bir zümrenin ne de belirli bir mesleğin elinde olmalıdır. Mahkemelerde halktan seçilmiş kimselerde bulunmalıdır. Özetle Montesquieu'ye göre yasama, yürütme ve yargı sınırlı güçlerdir. Bu üç kuvvet, kendi görevlerinin dışına çıkarlarsa, yani yasama kendi koyduğu kuralları yürütürse, yürütme ise yürüttüğü kuralları kendi koyarsa, yargı ise "kanun koyucunun ağzı" olmakla yetinmeyip kendisi yorum yoluyla yeni kurallar koymaya kalkarsa, o sistemde

²¹ İsmet Giritli, Jale Sarmaşık, Anayasa Hukuku, İstanbul, 1998, Der Yayınları, s. 91.

²² Teziç, s. 410.

²³ Maksut Mumcuoğlu, Ankara Barosu Dergisi, "İnsan Hakları ve Türkiye", Mart 1989, Yıl 46, Sayı 2, s. 265.

²⁴ Özer, s. 125; Erdoğan, s. 76; Teziç, s. 411.

²⁵ Mumcuoğlu, s. 265.

özgürlük ortadan kalkar.²⁶ Montesquieu kuvvetler ayrılığını hürriyetlerin güvencesi olarak görmektedir; iki hele üç kuvvetin aynı elde toplanmasını, istibdada yol açacağı için kabul edilemez olarak nitelemektedir.²⁷

Temelde kişi hak ve hürriyetlerini korumayı amaçlayan bu ilke, Batı’da 17.ve 18.yüzyıl siyasi felsefesine bağlı olarak gelişmiştir. Buna göre elinde erk ya da kuvvet bulunduran her makam, ya da kişi, bunu kötüye kullanabilir. Kuvvetlerin farklı ellerde bulunması buna engel olur.²⁸

18. yüzyılın sonlarında, mutlakiyet rejimini yıkmak ve yerine hürriyet rejimini kurmak için çalışanlarca kuvvetler ayrılığı tam anlamıyla “derde deva” olarak kabul edilmiştir. Zira hürriyetlerin sağlanabilmesi ve korunabilmesi için kuvvetlerin birbirinden ayrılması gereğine kesinlikle inanılmıştı. Kuvvetler ayrılığı prensibi Fransa’da ihtilalciler tarafından bir siyasi dogma olarak kabul edilmiştir.²⁹ Bu dogma en açık ve kesin ifadesini 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamesinin 16. Maddesinde bulmaktadır. Bu maddede şöyle denilmektedir: “Bir toplumda hakların teminatı sağlanmamış ve kuvvetlerin ayrılması gerçekleştirilmemiş ise o toplumun anayasası yoktur”.³⁰ 18. Yüzyıl anayasaları kuvvetler ayrılığı prensibini anayasanın bir temel taşı olarak kabul etmişlerdir. Şu halde bir toplumda kuvvetler ayrılığı prensibi mevcut değilse, yani kuvvet kuvveti durduramıyorsa, güçler aynı organda cem olmuşsa, o memlekette anayasa ve hürriyet yoktur.³¹

Tarihte mutlak monarşilere karşı yöneltilmiş iki düşünce sistemi vardır. Bunlardan birincisi kuvvetler ayrılığı ilkesi, ikincisi ise milli egemenlik ilkesidir. Bu iki ilkenin de amacı, baskı yönetimine karşı, kişi hürriyetlerini korumaktır.³² Montesquieu’ye göre yasama organı, kanunları yapmalı, yürütme organı yasama organının çıkardığı kanunlara göre ülkeyi yönetmeli, yargı da çıkan ihtilafları çözmeli ve cezalandırmalıdır. Kişilerin garantisi olan hürriyetler ancak böyle bir toplumda yeşererek yaşantılarını sürdürürler.³³

²⁶ Gözler, s. 75.

²⁷ Özbudun, s. 179.

²⁸ Teziç, s. 408.

²⁹ Münci Kapani, Kamu Hürriyetleri, s. 281; Nakleden Burhan Kuzu, Liberal Düşünce Dergisi, Sayı 2, Bahar 1996, Türkiye İçin Başkanlık Sistemi, s. 29.

³⁰ Mumcuoğlu, s. 265.

³¹ Kapani, s. 282; Nakleden Burhan Kuzu, s. 30.

³² Teziç, s. 408.

³³ Özer, s. 126.

J.J. Rousseau'nun egemenlik anlayışında, egemenliğin Monark'tan alınıp halka verildiğini, böylece baskı yönetiminin son bulduğunu ve genel irade adına ülkeyi çoğunluğun yönettiğini görüyoruz. Rousseau'ya göre hürriyet, kanunların, genel iradeyi ortaya koymasıdır. Kişi, kendi iradesini açıklamak sureti ile genel iradenin oluşumuna katıldığı ölçüde hürdür. Ancak, milletten çıkan çoğunluğun, iktidarlara kişisel çıkarları uğruna kötüye kullanmaları halinde ne gibi bir önlem alınabileceği belli değildir. Zira Rousseau'ya göre genel irade hiçbir zaman yanılmaz. Fakat günümüzde geçerliliği olan temsili demokrasilerde, kimi zaman millet adına, çoğunluğun aldığı kararlar, ya da çıkardığı kanunlar, azınlıklar arasında bir baskı kurulmasına yol açabiliyor. Bu durum kişisel iktidarlara çoğunluk üzerinde baskı aracı olarak kullanmaktan çokta farklı değildir. Çoğunluğun, ya da meclisin kurduğu baskı yönetimi anlamına gelen bu durum, otoriter sistemler kadar tehlikelidir.³⁴

Devlet iktidarının bölüşülmesi, paylaşılması ve sınırlandırılması ilkesi, yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin ayrı organlara verilmesini ifade ettiği gibi, tek bir kuvvetin çeşitli organlar arasında bölüşülmesini de içerebilir. Parlamenter rejimde yürütme kuvvetinin, sorumsuz devlet başkanı ile sorumlu başbakan ve bakanlar kurulu arasında bölüşülmesi, bunun bir örneğidir. İki meclis sistemi ise diğer bir örneğidir.³⁵

1.2.2. Kuvvetler Ayrılığının Bugünkü Durumu

Kuvvetler ayrılığının önemi bugün daha iyi anlaşılmaktadır. Çünkü bu yöntem günümüzde daha da güçlenmiş olan siyasal iktidarı yekpare bir kütle olmaktan çıkarmanın belli başlı araçlarından biri olarak görünmektedir. Özellikle, siyasi gücü ya yasamanın ya da yürütmenin elinde birleştiren parlamentarizmin en yaygın model durumunda olduğu günümüzde kuvvetler ayrılığı daha da ehemmiyetli bir hal almıştır.³⁶

Günümüzde kuvvetler ayrılığı bağlamında önemli olan yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığıdır. Yasama ve yürütmenin yargıya ve yargının da hukukun öngördüğü

³⁴ Teziç, s. 409.

³⁵ Cüneyt Uyar, "Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Açısından Yürütme ve İdari Yargı", Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2011, s. 47, 144 nolu dipnot.

³⁶ Mustafa Erdoğan, Anayasa Hukuku, Ankara, 2011, Orion Kitapevi, s. 77.

sınırların dışına çıkarak yasama ve yürütmenin takdirlerine müdahale etmesi sorun oluşturabilir. Bugünkü şekliyle kuvvetler ayrılığında yasama ve yürütme organlarının belli ölçüde birbirleriyle etkileşimde bulunması normaldir. Zaten kuvvetler ayrılığı esasına göre çalışan hükümet sistemlerinin ayırt edici yönleri de yasama ve yürütme organlarının oluşumundaki farklılığı yanında bu iki organ arasındaki ilişkilerin kendine özgü biçimde öngörölmüş olmasıyla ilgilidir.³⁷ Bununla birlikte, artık yasama ve yürütme ikiliği kalmamıştır. Onun yerine büyük bir elde toplanma, merkezîleşme olgusu meydana gelmiştir. Bu nedenle kuvvetler ayrılığı eski anlamını yitirmiştir. Çünkü seçimleri kazanıp hükümeti kuran parti hem yasamaya hâkimdir; çünkü çoğunluğa sahiptir. Hem de hükümeti kurup yürütme yetkisinin tek sahibi olmaktadır.³⁸

Siyasal hukukun en önemli esaslarından birisi olarak kabul gören kuvvetler ayrılığı kuramının eski değerini yitirdiği en azından kavram algısında bir dönüşüm yaşandığı tartışılmaz bir gerçektir. Bu nedenle kuvvetler ayrılığının çağdaş ayrımı, yasama ve yürütme arasındaki ayrılıktan çok, yargı organının bu iki organ karşısındaki bağımsızlığını ön plana çıkarmaktadır. Kuramın tarihi temeline bakıldığında ise; ölçölülük ilkesi gereğince, güçlü olan devlet iktidarının, güçsüz olan birey karşısında, gücünün keyfi kullanımını sınırlandırmak suretiyle, birey özgürlüklerinin, güvence altına alınması gerekliliğidir. Günümüz anlayışında teörinin kapsadığı manalar içerisinde özgürlüklerin garantisi de vardır. Burada kuvvetler ayrılığı denildiğinde akla ilk gelenin ilk kullanıldığı dönemdeki gibi devlet organlarının tamamen birbirinden ayrılması gelmemektedir. Ancak iktidar gücünün farklı organlarca paylaşılması manası ön plana çıkmıştır. Ayrıca yasama ve yürütme organları arasındaki işbirliği günümüz koşullarında hükümet yönetiminde zorunluluk halini almıştır. Bu durumda bazen yürütmenin bazen de yasamanın üstünlüğü kaçınılmaz olmaktadır.

³⁷ Hakyemez, s. 7.

³⁸ Murat Yanık, Başkanlık Sistemi ve Türkiye de Uygulanabilirliği, Alfa Yayınları, İstanbul, 1997, s. 113.

1.3. BAŞLICA HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirleriyle ilişkileri, pozitif anayasa hukukunda egemen olan hükümet şekilleri tasnifinin temelini oluşturur.³⁹ Güçler arasındaki ilişkilere göre, hükümet sistemleri; kuvvetler birliği ve kuvvetler ayrılığı sistemleri olarak ikiye ayrılır. Kuvvetler birliği sistemleri de kendi içinde güçlerin yürütmede birleştiği ve yasamada birleştiği sistemler olarak ikiye ayrılır. Güçlerin yürütmede birleştiği sistemler diktatörlük veya mutlak monarşidir. Kuvvetlerin yasamada birleştiği sisteme “meclis hükümeti sistemi” denir.⁴⁰ Devlet içinde kuvvetlerin dağılımı ve düzenlenişi açısından günümüz anayasal demokrasilerinde başlıca üç tür hükümet sistemi uygulanmaktadır: 1. Kuvvetlerin ayrılığına dayanan başkanlık sistemi. 2. Kuvvetlerin hukuki- siyasi birliğine dayanan meclis hükümeti sistemi. 3. Kuvvetlerin hukuki ayrılığına fakat siyasi birliğine dayanan parlamenter hükümet sistemi. 4. Ayrıca, parlamenter ve başkanlık modelleri arasında yer alan “melez” bir rejim olarak yarı-başkanlık hükümeti de vardır.⁴¹

Kuvvetlerin toplanmasına göre yapılan hükümet sistemi ayrımlarında bu sistemleri karakteristik özellikleriyle uygulayan ülkeler ise şunlardır.

- Meclis hükümeti sistemi (Prototipi İsviçre).
- Parlamenter hükümet sistemi (Prototipi İngiltere).
- Yarı başkanlık hükümeti sistemi (Prototipi Fransa).
- Başkanlık hükümeti sistemi (Prototipi ABD).⁴²

Kuvvetler ayrılığına veya kuvvetler birliğine dayalı hükümet sistemlerinin, pratiği ve teorisi birbirinden farklıdır. İngiliz parlamentarizmi ile Türk parlamentarizmi veya ABD başkanlık sistemi ile Azerbaycan, Brezilya başkanlık sistemi aynı olmak zorunda değildir. Çünkü ülkeler tercih ettikleri hükümet sistemlerini, kendi gerçeklerine uygun hale dönüştürerek uygulamaktadırlar. Ülkeler soyut bir hükümet sistemini benimsemekte ama kendi somut gerçeklerini de değerlendirerek, kendilerine has bir uygulama geliştirmektedirler.⁴³

³⁹ Özbudun, s. 341.

⁴⁰ Gözler, s. 76.

⁴¹ Erdoğan, s. 77.

⁴² Özer, s. 127-130.

⁴³ Hasan Tunç, “Türkiye’de Başkanlık Sistemi mi? Parlamenter Sistem mi?”, Yeni Türkiye Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, Mart-Nisan, 2013, S. 51, s. 280.

Parlamente rejimde hükümet parlamentonun içinden çıkar ve onun güvenine sahip olduğu sürece görevde kalabilir. Parlamentonun hükümeti her zaman güvensizlik oyuyla düşürebilme imkânı vardır. Buna karşılık, hükümetin de parlamentoyu feshederek yeni seçimlere gidebilmesi, parlamente rejimin asli unsurları arasında sayılmaktadır. Diğer bir deyimle, parlamente rejimde her iki organın da, diğerinin hukuki varlığına son verebilme yetkisi vardır. Başkanlık sistemindeyse ne yasama, yürütmenin hukuki varlığına son verebilir, ne de yürütme yasama organını feshederek yeni seçimlere gidebilir. Bu sistemde başkan ve yasama organı, halk tarafından genel oyla, ayrı ayrı ve sabit süreler için seçilirler. Organlar birbirlerinin karşısında bağımsız varlıklarını sürdürebilirler. Başkanlık sisteminde de yasama ile yürütme arasında bazı karşılıklı etkileşim yolları elbette vardır; ancak bu yollar, organlardan birine, diğerinin hukuki varlığına son verme yetkisini vermez. Yarı-başkanlık sistemi ise, bir bakıma iki ana tipin bazı unsurlarını kendisinde birleştiren bir karma tip olarak nitelendirilebilir. Sistemin, başkanlık sistemine benzeyen yönü, halk tarafından doğrudan doğruya seçilmiş ve geniş anayasal yetkilerle donatılmış bir cumhurbaşkanının varlığı; parlamente rejime benzeyen yönü ise, yasama organına karşı sorumlu bir hükümetin mevcudiyetidir.⁴⁴

1.3.1.KUVVETLERİN YASAMADA TOPLANDIĞI SİYASAL SİSTEM MECLİS HÜKÜMETİ SİSTEMİ

Kuvvetleri yasama organında toplayan ve yasama kuvvetinin (parlamentonun) mutlak üstünlüğünü esas alan “meclis hükümeti”, günümüzde yaygın olarak uygulanan bir sistem değildir. Ancak başkanlık sistemi ve parlamente sistemin anlaşılmasında kolaylık sağlaması bakımından meclis hükümeti sisteminin de açıklanması gerekmektedir.

1921 Anayasası döneminde Türkiye’de, günümüzdeyse İsviçre’de uygulanan sistemde yasama organı her iki kuvveti bünyesinde toplamaktadır.⁴⁵ Genellikle kriz dönemlerinde ve yeni bir siyasi düzene geçiş sürecinde, birlik ve bütünlüğü

⁴⁴ Erdoğan Teziç, “Hükümet Sistemi Tartışmaları” Yeni Türkiye Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, Mart-Nisan, 2013, S. 51, s. 206.

⁴⁵ Gözübüyük, s. 38.

sağlaması ve devletin gücünün tek elden kullanılmasına imkân vermesi bakımından tercih edilir.

“Konvansiyonel” ya da “meclis hükümeti” sisteminde yasama ve yürütme kuvvetleri bir mecliste birleşmektedir.⁴⁶ Sistemde yürütme tamamen yasamanın idaresine bağımlı olup, yürütmenin istifa edebilme olanağı dahi yoktur. Yürütme, yalnızca yasamanın karar ve direktiflerinin uygulayıcısı durumunda kalmaktadır. Meclis hükümet sisteminin teorik kaynağı; Rousseau’nun “Toplum Sözleşmesi” eserinde dile getirdiği, millet iradesinin ve egemenliğinin bölünmezliği ilkesine dayanmaktadır.⁴⁷ Mademki, egemenlik tek ve bölünemez niteliktedir; o halde o, tek ve bölünmemiş bir şekilde temsil edilmelidir. Yani egemenlik yetkileri olan yasama ve yürütme (ve hatta yargı) tek bir organa verilmelidir. Bu organ da haliyle, demokratik mantıkta, halkın temsilcilerinden oluşan meclistir. O halde meclis, başta yasama ve yürütme olmak üzere bütün sahalarda milli iradeyi açıklamaya yetkilidir. Kısacası, yasama ve yürütme iktidarı mecliste toplanmalıdır.⁴⁸

Sistemde yürütme ayrı bir erk olarak kabul edilmez.⁴⁹ Halkın seçtiği üyelerden oluşan bir meclis, yasaları yapar ve yapmış olduğu yasaları yine kendisi uygular. Kalabalık bir topluluk olan meclisin, yürütme yetkisini doğrudan kullanması zor olduğundan, bu görevi yerine getirmek üzere, meclis üyeleri arasından bir “yürütme komitesi” seçilir. Meclise vekâleten, yürütme görevini yerine getiren bu komitenin, parlamenter sistemdeki bakanlar kurulu gibi bağımsız bir kişiliği ve meclise karşı kolektif sorumluluğu yoktur.⁵⁰

Meclis hükümeti sistemi ilk defa Fransa’da 1792’de toplanan “Ulusal Konveksiyon Meclisi” döneminde (1792-1795) çok kısa bir süre uygulanmıştır. Bu sebeptendir ki sistemin bir adı da “Konvansiyonel rejimdir”. Birinci Dünya Savaşı’ndan sonra Weimar dönemindeki bütün Alman eyaletlerinde (Lander), Baltık ülkelerinde (Latvia, Litvanya ve Estonya’da) ve Avusturya’da (1920-29 arasında)

⁴⁶ İsmet Giritli-Jale Sarmaşık, Anayasa Hukuku, Der Yayınları, İstanbul, 1998, s. 58; Şeref Gözübüyük, s. 39.

⁴⁷ Erdoğan Teziç, Anayasa Hukuku, Beta Yayınları, 11. Baskı, İstanbul, 2009, s. 417.

⁴⁸ Debbasch et al., op.cit, s. 154; Nakleden, Kemal Gözler, Anayasa Hukukuna Giriş, Ekin Yayınları, Bursa, s. 78.

⁴⁹ Gözübüyük, s. 39.

⁵⁰ Şükrü Karatepe, “Hükümet Sistemleri ve Türkiye”, Yeni Türkiye Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, Mart-Nisan 2013, S.51, s. 224.

meclis hükümeti sistemi uygulanmıştır. (Loewestein 1957:82) Türkiye’de 1921 Anayasası uygulaması da bu modelin başka bir örneğidir.⁵¹

Meclis hükümeti sistemini, öteki hükümet şekillerinden ayıran özellikler şunlardır.

- Yasama ve yürütme yetkisi mecliste toplanmıştır.
- Yürütme yetkisi tek bir kişiye veya kişilere değil; meclis içinden çıkan heyet halindeki bir organa aittir.
- Yürütme organının üyeleri, bakanlıklar dikkate alınarak tek tek meclis tarafından seçilir.
- Devlet Başkanlığı görevini meclisin seçtiği bir kişi sembolik olarak yerine getirir.
- Yürütme organı meclisin içinden çıkan, meclisin yarattığı, onun emrinde olan bir organ olduğu için meclisin emir ve direktifleri doğrultusunda hareket eder.
- Yürütmenin meclisi feshetmesi mümkün değildir. Ancak, Meclis yürütme organının üyelerinin görevlerine her zaman son verebilir.
- Yürütme tarafından alınan kararlar meclis tarafından iptal edilebilir veya değiştirilebilir.⁵²

Meclis Hükümeti görüşü ilk bakışta demokrasi idealine çok yakın gibi görünmektedir. Şöyle ki, demokrasi halkın egemenliğine dayanmakta olup, bu egemenliğin temsil edildiği organ ise meclis olmaktadır. Meclis hükümetinde, meclis bütün yetkileri kendisinde toplamıştır. Onun üstünde hiçbir organ yoktur. Halk egemenliği açısından, Meclis hükümeti demokrasinin tam anlamıyla gerçekleştiği rejim gibi görünmekte ise de tatbikatta meclis hegemonyası perdesi arkasında şahısların ve gurupların hâkimiyeti doğmaktadır. Bu ise istikrarsızlık meydana getirmektedir. Meclis hiziplerin çatışma alanı olmakta, şu veya bu hizbin üstün gelmesine göre, meclis yürütmeyi birbiri ardına düşürmektedir. Bazen de aksi olmaktadır. Bir şahıs ve ya gurup öbür şahıs ve ya gurupları sindirerek kendi hâkimiyetini iyice pekiştirerek adeta diktatör olmaktadır.⁵³

Anayasal tarihimiz açısından bakıldığında meclis hükümeti sisteminin Birinci TBMM döneminde uygulandığını görüyoruz.

⁵¹ Erdoğan, s. 23.

⁵² Giritli- Sarmaşık, s. 58-59.

⁵³ Özer, s. 133.

Türkiye, imparatorluktan cumhuriyete geçiş sürecinde uygulanan 1921 Anayasası'nda meclis hükümeti sistemini benimsedi. 1921 Anayasası döneminde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin üyeleri arasından seçtiği "icra vekilleri", Mecliste vekâleten yürütme görevini yerine getirdi. İcra Vekilleri Heyeti'nin, Meclis'ten bağımsız bir tüzel kişiliği, kendine özgü program ve politikası yoktu. İcra vekillerinin görevi, hizmet alanlarıyla ilgili olarak, meclisin vermiş olduğu işleri, Meclis'e vekâleten yerine getirmekten ibaretti. Başbakan veya benzeri bir başkanı olmayan İcra Vekilleri Heyeti üyeleri, Meclis'e karşı bireysel olarak sorumluydu; görevlerini yaparken, meclisin emir ve direktifleri dışına çıkamazlardı.⁵⁴

Meclis hükümeti sistemi genellikle siyasi buhran ve yeni bir siyasi rejime geçiş dönemlerinde uygulanır. Fransa'da 1792-95 yılları arasında kurulan "Konvansiyon Meclisi" ve Türkiye'de 1921 Anayasası'nın benimsendiği meclis hükümeti sistemi, monarşiden cumhuriyete geçişte ara rejim niteliği taşımaktadır. Gerek Fransa'da, gerekse Türkiye'de, monarşi tasfiye edilerek, cumhuriyet tam olarak hayata geçince, meclis hükümeti sistemi terk edilmiştir.⁵⁵

1.3.2 KUVVETLERİN YUMUŞAK AYRILIĞI PARLAMENTER SİSTEM

Ülkemizin de içinde bulunduğu pek çok ülkede parlamenter sistem uygulanmaktadır. Ancak ülkelerin kendi kültürel ve yapısal farklılıkları sistemin uygulanışında da farklılıklara neden olmaktadır. Bu nedenle tek tip bir parlamentarizmden bahsedilemez. Parlamenter sistemi benimseyen ülkelere bakıldığında uygulamada pek çok farklılıklar olduğunu görüyoruz. Bu farklılıklar sisteme ait ortak noktaların tespitini de zorlaştırıyor. Aynı nedenden ötürü parlamenter rejimi benimseyen ülkeleri toplu olarak değerlendirmek de sistemi anlamak adına yanıltıcı olabilmektedir. Örneğin kuvvetler ayrılığı kapsamında Almanya'da meclisin hükümeti denetimi daha etkinken İngiltere'de daha güçlü yürütme organı ile karşılaşıyoruz. İngiltere örneğinden hareketle sistemi inceleyip, diğer ülkelerdeki uygulamalara da göndermeler yapmanın daha doğru olacağı kanısındayız.

⁵⁴ Karatepe, s. 225.

⁵⁵ Karatepe, s. 225.

Batı dillerinde kullanılan Latince kökenli “parlamento” kelimesi, Türkçe’deki “meclis” ve “divan” kelimelerinin karşılığıdır. Herhangi bir konuda karara varmak üzere görüşme yapan kurul anlamına gelmektedir. Hukuk ve siyasi bilimlerde kullanılan parlamento kelimesinin karşılığı ise, “halkı temsil etmek üzere, halk tarafından seçilen üyelerden meydana gelen, kanun yapan ve devletin önemli işlerine karar veren siyasi kurul” demektir. Buna göre, devlet yönetiminde görev alan bir kurulun parlamento olabilmesi için üç temel fonksiyonu yerine getirmesi şarttır. Halk tarafından seçilmiş olması, kanun yapma ve önemli siyasi kararlar alma yetkisinin bulunması gerekmektedir.⁵⁶ Ancak parlamentosu olan her sistemde parlamenter rejim uygulanıyordur, gibi bir sonuca varamayız. Nitekim ABD ’de parlamento vardır. Ama sistem başkanlık sistemidir.⁵⁷

Parlamenter sistem oldukça yaygın bir sistemdir. Günümüzde demokratik rejimle yönetilen ülkelerin büyük bir bölümü parlamenter sistemle yönetilmektedir. Bu sisteme örnek olarak, başta İngiltere olmak üzere, Türkiye, Almanya, İtalya, İspanya, Belçika, Hollanda, Danimarka, Lüksemburg, İsveç, Norveç ve Yunanistan gibi ülkeler sayılabilir. Avrupa’nın tamamı bu hükümet modelini uygulamaktadır.⁵⁸

Kemal Gözler sistemi; “yumuşak kuvvetler ayrılığının söz konusu olduğu hükümet sistemine parlamenter sistem denilmektedir”⁵⁹ şeklinde tanımlar. Teziç’e göre ise Parlamentarizm, parlamenter rejim veya parlamenter hükümet, temsili rejim türlerinden biri olup, kuvvetler ayrılığına dayanır. Fakat bu kuvvetler ayrılığı sert olmayıp, ılımlı bir kuvvetler ayrılığıdır. İlimli kuvvetler ayrılığı deyimi yerine, kuvvetlerin işbirliği (collaboration des pouvoirs) de denebilir.⁶⁰ Şeref İba’ya göre ise parlamenter sistem siyasal sistemler içerisinde parlamentonun etkisinin en az olduğu ve siyasal kurumlar arası hükmetme ilişkisinin bulunmadığı rejim tipidir.⁶¹

Yumuşak kuvvetler ayrılığı sisteminde, yasama ve yürütme kuvvetleri, birbirinden yumuşak ve ılımlı bir şekilde ayrılmıştır. Bu sistemde, yasama ve yürütme yetkileri kural olarak iki ayrı organa verilmiştir. Ancak sistemin sağlıklı ve

⁵⁶ Şükrü Karatepe “Parlamenter Sistem”, www.enfal.de/sosyalbilimler/p/010.htm, Erişim Tarihi, 20. 01. 2014.

⁵⁷ Gözübüyük, s. 29.

⁵⁸ Özer, s. 139.

⁵⁹ Gözler, s. 73.

⁶⁰ Teziç, s. 420.

⁶¹ Şeref İba, “Türkiye’de Parlamenter Rejimin İşleyişi Açısından 3 Kasım 2002 Seçimlerinin Sonuçları”, A.Ü.H.F Dergisi, 2003, 58/2, s. 99.

verimli bir şekilde işlemesi kuvvetlerin birbiriyle işbirliği ve dayanışmasına bağlıdır.⁶²

Parlamente rejiminde organlar arasındaki işbirliği, birbirlerine bağımlı olmaları ve karşılıklı etkileme yolları ile gerçekleşmektedir. Parlamente rejim, kuvvetler arasındaki ilişkileri kolaylaştıran ve arttıran bir özellik taşır.⁶³

Ayrıca belirtmek gerekir ki bu hükümet sisteminde yasama ve yürütme organlarının birbirleriyle bağlantısı sadece fonksiyonel açıdan değildir. Organik açıdan da yasama ve yürütme organları arasında bağlantı vardır. Zira yürütme organının ağırlıklı kanadını oluşturan Bakanlar Kurulu, genel olarak yasama organı üyeleri arasından seçilen kişilerden oluşmaktadır. Bu açıdan bakıldığında zaman aslında parlamente hükümet sisteminin kuvvetler ayrılığına değil, kuvvetlerin sürekli işbirliğine dayanan bir sistem olduğunu söylemek de mümkündür.⁶⁴ Bu sebeple parlamente hükümet sistemi, bazı yazarlar tarafından kuvvetler ayrılığına değil, kuvvetlerin işbirliğine dayanan hükümet sistemi olarak ifade edilmektedir.⁶⁵

Parlamente sistem, oldukça uzun sayılabilecek bir gelişim sonucunda 18. yüzyılda İngiltere’de doğmuştur. 19. yy başında Fransa da ve 19. yy boyunca Avrupa monarşilerinde uygulandı.⁶⁶ Batı’da bu yıllarda halkın seçtiği parlamentolar karşısında mutlak monarşilerin gerilediği görülmektedir. Gerileyen monarşilerle güçlenen parlamentoların belli noktalarda uyuşmaları, parlamente sistemi doğurmuştur.⁶⁷ Parlamente sistemin pratikten teoriye doğru bir gelişme çizgisi gösterdiğini görüyoruz.⁶⁸ İngiltere’de ortaya çıktığı şekliyle parlamente rejiminde yasama ve yürütme erklerinin kullanımı ve yürütmedeki yetkili kanadın oluşumunda ağırlıklı inisiyatif parlamentoya aittir. Bu hükümet sisteminde gerçekleştirilen tek bir seçimle yasama ve yürütme belirlenmektedir. Aslında gerçekleştirilen seçim parlamento seçimidir. Ancak, parlamente hükümet sisteminde seçim sonucu oluşan parlamentodan aynı zamanda bir hükümet çıkmak zorundadır. Dolayısıyla yürütme

⁶² Özer, s. 242.

⁶³ Teziç, s. 420.

⁶⁴ Teziç, (2001), s. 395. Nakleden Bülent Yavuz, Parlamente Hükümet Sistemlerinde ve 1982 Anayasası’nda Başbakanın Konumu, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Ankara, 2007, s. 9.

⁶⁵ Turhan, (1989), s.43. nakleden Bülent Yavuz, Parlamente Hükümet Sistemlerinde ve 1982 Anayasası’nda Başbakanın Konumu, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Ankara 2007, s. 9.

⁶⁶ İbrahim Kaboğlu, Anayasa Hukuku Dersleri, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 7. Baskı, Legal Kitabevi, İstanbul, Eylül 2011, s. 130.

⁶⁷ Hakyemez, s. 8.

⁶⁸ İba, s. 105.

yasama organının içinden çıkan ve iki başlı olan bir organdır. Başlardan birisi olan hükümet aynı zamanda görev süresi boyunca da yasamanın güvenini sağlamak durumundadır. Aksi halde yasama her an bakanlar kurulunu düşürebilir. Eğer parlamenter hükümet sistemi cumhuriyetle idare edilen bir ülkede benimsenmekte ise, bu durumda cumhurbaşkanını da parlamento seçmektedir. Bu bakımdan her iki devlet organı arasında karşılıklı bir etkileşim bulunmaktadır. Bu etkileşim sayesinde her iki devlet organı da birbirlerine muhtaç olduklarının bilinciyle hareket ederler. Bu hükümet sisteminde yasama ve yürütme sıkı bir etkileşim içinde oldukları ve birbirlerine ihtiyaçları olduğu için, ortaya çıkabilecek muhtemel krizlerin de önlenmesi daha kolay sağlanabilir.⁶⁹

Parlamenter sistemde yürütme organının, devlet başkanı ve başbakan olmak üzere iki başı vardır. Bunlardan devlet başkanı, devleti temsil eden kişi olarak, yürütmenin sorumsuz başıdır. Başbakan ise, bakanlarla birlikte kolektif bir organ olup, yürütmenin sorumlu kanadını oluşturmaktadır. Başbakan, dar anlamda “hükümet”, ya da “kabine” olarak da adlandırılan bakanlar kurulunun başıdır. Parlamenter sistemde, devlet başkanı bir yandan yürütme organını temsil ederken, diğer yandan devletin birliğinin ve ülkenin bütünlüğünün sembolüdür. Bu sistemde, yasama organı (parlamento) halk tarafından seçildiği için, hukuken devletin en güçlü siyasi organıdır.⁷⁰

Parlamenter yönetim sisteminin özelliklerini kısaca sıralamak gerekirse;

- Hükümet doğrudan veya dolaylı olarak meclisin çoğunluğunun desteğine ihtiyaç duymaktadır.
- Hükümet ile meclis çoğunluğu iç içe geçmiş şekilde çalışmaktadır.
- Hükümet meclisin çoğunluğunun desteğini yitirdiğinde istifa etmek zorundadır.
- Hükümet meclis desteğini yitirdiğinde meclisi feshedebilme imkânlarına sahiptir.
- İktidar partisine ait milletvekilleri meclis üyeliğini yitirmeden hükümet üyesi olabilmektedir.⁷¹

⁶⁹ Hakyemez, s. 8.

⁷⁰ Şükrü Karatepe “Parlamenter Sistem” www.enfal.de/sosyalbilimler/p/010.htm, Erişim Tarihi, 20.01.2014.

⁷¹ Rıza Arslan, “Parlamenter Yönetim Sisteminin Evrimi ve Güçler Dağılımı” AÜSBFD, Cilt 64, Sayı 1, s. 33.

1.3.2.1 Parlamenter Sistemin Tarihi Kökeni

Parlamenter sistem, oldukça uzun sayılabilecek bir gelişim sonucunda 18. Yüzyıl ortalarında İngiltere’de ortaya çıkmıştır. 19. yüzyılda da, başkaca Kıta Avrupası ülkelerinde uygulama alanı bulur.⁷²

Parlamenter rejim daha öncede belirttiğimiz gibi uygulamada ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Ancak uygulandığı ülkelerdeki doğuşu paralellik göstermektedir. Güçlü ama gerilemekte olan monarşik bir iktidar ile zayıf ama gelişmekte olan temsili organların uzlaştıkları bir döneme rastlamaktadır. Bu bakımdan, parlamenter rejim, daha kökeninde, aynı zamanda hem liberal hem de seçkinler rejimidir. Liberaldir, çünkü mutlak monarşiye son vermektedir. Seçkinler rejimidir, çünkü parlamento servete bağlı(censitaire) aydınlanmış bir sınıfın seçimine dayanıyordu.

Kuvvetler ayrılığı teorisinin, parlamenter rejimin yerleşmesinde mühim bir rolü olmuştur. Zira bu teori, parlamenter rejimin ilk ve onsuz olmaz koşulu olan yasama-yürütme organlarının ayrılığına yol açmıştır. Ancak, parlamenter rejim, bu teoriden kaynaklanmaktan, ya da bunun ürünü olmaktan çok olaylar zincirinin ve belli bir ölçüde de rastlantıların sonucu ortaya çıkar. Bu gözlem, aslında, parlamenter rejimin ana yurdu olan İngiltere açısından geçerli olmakla birlikte, bu modelden esinlenen başkaca ülkeler için de kısmen geçerli sayılabilir.⁷³

Parlamenter hükümet sistemleri bakımından her ne kadar İngiltere bir prototip ülke olarak gösterilse de, uygulandığı her ülke bakımından farklı bir sistemden söz edilebilir. Sartori’ye göre en azından üç belli başlı tür bulunmaktadır. “Bir uçta İngiliz tipi, yürütmenin parlamentoya güçlü bir biçimde egemen olduğu başbakanlık ve kabine sistemi, öbür uçta yönetmeyi hemen hemen imkânsız hale getiren Fransız tipi, yürütmenin parlamentoya güçlü bir biçimde egemen olduğu başbakanlık veya kabine sistemi, öbür uçta yönetmeyi hemen hemen imkânsız hale getiren Fransız tipi (III. ve IV. Cumhuriyet)meclis hükümeti ve orta bir yol olarak parti denetiminde parlamentarizm”.⁷⁴

⁷² Teziç, s. 420-421.

⁷³ Teziç, s. 421.

⁷⁴ Mehmet Tefik Gülsoy, “Hükümet Sistemlerini Karşılaştırmak: Türkiye İçin Bir Değerlendirme”, Yeni Türkiye Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, Mart-Nisan 2013, S.51, s. 260.

Yürütmenin iki başlılığı, devlet başkanının siyasi olarak sorumsuzluğu, bakanların yasama organına karşı siyasi sorumlulukları ve yürütmenin yasamayı fesih hakkı parlamenter rejimin dört temel özelliği olarak ortaya konur.

1.3.2.2 Parlamenter Sistemin Özellikleri

1.3.2.2.1. İki Başlı Yürütme

Düalist (ikili) rejimde hükümet iki başlıdır. Hükümetin başlarından biri sorumsuz ve tarafsız olan devlet başkanı (kral veya cumhurbaşkanı), diğeri ise, sorumlu ve kolektif bir organ olan bakanlar kuruludur.⁷⁵ Bakanlar kurulu da ikili yapıdadır. Bu iki taraftan devlet başkanı sorumsuz, bakanlar kurulu ise sorumludur. İkili yapının bir tarafında başbakan (premier ministre), diğeri tarafta ise bakanlar (ministres) bulunur.⁷⁶ Cumhurbaşkanı, ülkenin birliğinin simgesi ve yürütmenin başıdır, ama sorumsuzdur. Devlet başkanı uzlaştırıcı ve uyarıcıdır. Devlet işlerinin yürüyüşünü yakından izlemekle birlikte ancak hükümeti gereken hallerde destekler, aksaklıklar söz konusu olduğunda uyarır. Kısaca, devlet başkanı hükümet etmez.⁷⁷

Hükümet ve idare sorumluluğunu taşıyan başbakan ise hükümetin başıdır. Parlamenter rejimde, başlangıçta başbakanın hukuken öteki bakanlardan bir üstünlüğü yoktu. O da bakanlardan biri sayılıyordu. Parlamenter rejimin anayurdu İngiltere de, yakın zamanlara kadar başbakanın statüsü uygulama ile oluşmuş ve yasal statüye ancak 1937 tarihli kanunla kavuşmuştur. Kendisine yüklenen görevler zamanla ön plana çıkmasına, hukuki açıdan, öteki bakanlardan daha geniş yetkiler tanınmasına ve hiyerarşik bir üstünlük verilmesine yol açmıştır. Hükümetin izleyeceği politikanın yürütülmesi ve bakanlar arasında işbirliğini sağlamak, başbakanın siyasi görevidir. Başbakan, hükümetin kurulmasında, birlikte çalışacağı bakanları kendisi belirler, hükümetin sorumluluğunu da yüklenir. Gerektiğinde, devlet başkanından parlamentonun feshini veya uyuşmadığı bir bakanın görevden alınmasını isteyebilir.⁷⁸

⁷⁵ Özer, s. 137.

⁷⁶ Kemal Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 1. Baskı Haziran, 2011, Cilt II, s. 10.

⁷⁷ Gözübüyük, s. 29.

⁷⁸ Teziç, s. 421-422.

Sistemin monarşi ve cumhuriyet olmasına göre, devlet başkanı ya hükümdardır ya da cumhurbaşkanı. Yürütmede asıl yetkili olan organın yasama organına karşı sorumlu olan bakanlar kurulu olduğu kabul edilmektedir.⁷⁹ Başbakan ve bakanlarla birlikte kolektif bir organ olan bakanlar kurulu ise, yürütmenin sorumlu kanadını oluşturur. Başbakan, dar anlamda hükümet ya da kabine olarak adlandırılan bakanlar kurulunun başıdır.⁸⁰ Günümüzün parlamenter hükümet sistemlerinde başbakan en önemli unsurdur. Başbakanın güçlenmesinde partilerin disiplinli hale gelmesi etkili olmuştur. Aynı zamanda iktidar partisinin başkanı olan başbakan, gerek kabine üyelerinin gerekse parlamenterlerin geleceğini belirleyen güç konumundadır.⁸¹

Parlamenter sistemin genişleme sürecinde güçlenen başbakan, artık siyasi iktidarın en güçlü temsilcisi ve yürütme gücünün neredeyse tek başına sahibidir. Kabinayı yöneten ve hükümetin politikalarını tayin eden etkili bir siyasi konumu vardır. Başbakanın güçlü konumu nedeni ile parlamenter sistemde hükümetler, Süleyman Demirel hükümeti, Bülent Ecevit hükümeti, Tayyip Erdoğan hükümeti gibi başbakanların adı ile anılmaktadır.⁸²

1.3.2.2.2. Devlet Başkanının Siyasi Sorumsuzluğu

İster monarşik, ister cumhurî nitelikte olsun, bütün parlâmenter sistemlerde devlet başkanlarının siyasal sorumluluğu yoktur. Yani, bir monarşide kralın veya bir cumhuriyette cumhurbaşkanının, herhangi bir makam, kişi, halk veya parlâmento tarafından görevden alınabilmesi veya istifa ettirilmesi mümkün değildir.⁸³ Bir parlâmenter monarşide kralın siyasal sorumluluğunun olabilmesi mantıkî olarak mümkün değildir. Siyasal sorumluluk “egemene” karşı yönetenlerin sorumluluğu olduğuna göre; kral, ölünceye kadar, devlet başkanlığı görevinde kalır.⁸⁴

⁷⁹ Erdoğan, s. 17.

⁸⁰ Şükrü Karatepe, “Hükümet Sistemleri ve Türkiye”, Yeni Türkiye, Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, Mart-Nisan 2013, S.51, s. 229.

⁸¹ Gözler, s. 292.

⁸² Karatepe, s. 229.

⁸³ Gözler, s. 77.

⁸⁴ Kemal Gözler, Devlet Başkanları, Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2001, XVI+320, s. 80. (www.anayasa.gen.tr/devletbaskanlari.htm) Erişim Tarihi, 15.02.2014.

Devlet başkanının sorumsuzluğu aslında onun yetkisizliği demektir. Bu sorumsuzluk ilkesi parlamenter sistemlerde “karşı imza” kuralı ile sağlanmaktadır.⁸⁵ Devlet başkanının yaptığı bir işlemden dolayı, halk veya halkın temsilcileri hesap sormak istiyorsa, bu hesabı, devlet başkanından değil, devlet başkanının o işlemine karşı-imza koyan başbakan veya bakanlardan sorabilir.⁸⁶ Parlamenter hükümet sistemlerinde, devlet başkanını diğer baş olan hükümete tabi kılmanın kuralı olarak da adlandırabileceğimiz karşı imza kuralı; devlet başkanının işlemlerinin ilgili bakan veya başbakanca imzalanması anlamına gelmektedir. Bu kural sebebiyledir ki, devlet başkanı isimli baş, vücuda ancak hükümet isimli başın öngördüğü emirleri verebilir.⁸⁷

Parlamenter sistemlerde devlet başkanının sembolik rolü sistemin iyi işlemesi için önemli bir özelliktir. Sistemde devlet başkanı hangi yolla göreve gelirse gelsin siyasi sorumluluğu yoktur; bu nedenle parlamento veya başka bir organ tarafından görevine son verilmesi mümkün değildir.⁸⁸ Devlet başkanının siyasi sorumsuzluğunun temelinde, yürütme organının devamlılığını ve istikrarını sağlama amacı vardır.⁸⁹

Karşı-imza kuralının hemen hemen her parlamenter hükümet sisteminde uygulandığını görmekteyiz; Örneğin, Fransız V. Cumhuriyet Anayasasının 19. Maddesi ve İtalyan Anayasasının 89. maddesi, cumhurbaşkanının işlemlerinin sorumluluğu yüklenen bir bakan tarafından imzalanmadıkça geçersiz olacağını düzenlemektedir.⁹⁰

“Siyasal sorumluluk (*political responsibility, responsabilité politique*)”, “egemene” karşı yönetenlerin sorumluluğudur. Bu kimi zaman bir kral, kimi zaman bir darbeci diktatör de olabilir. Kralın hoşuna gitmeyen yöneticiler, görevlerinden alınabilirler. Bir diktatörlükte ise, siyasi sorumluluk diktatöre karşıdır.

⁸⁵ Bülent Tanör, Necmi Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, Beta Yayınevi, İstanbul, 2009, s. 313.

⁸⁶ Kemal Gözler, s. 87, Gözübüyük, s. 29.

⁸⁷ Kemal Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 1. Baskı Haziran 2011, Cilt II, s. 13.

⁸⁸ Kemal Gözler, Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi, Bursa 2001, Ekin Kitabevi Yayınları, s. 80-81.

⁸⁹ Teziç, s. 422-423.

⁹⁰ Kortmann, Brandhof, Prakke, Brandhof, s. 251. Nakleden Bülent Yavuz, Parlamenter Hükümet Sistemlerinde ve 1982 Anayasası’nda Başbakanın Konumu, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Ankara, 2007, s. 98.

Cumhurbaşkanlarının siyasal sorumsuzluğu ilkesini, daha ziyade, devlet başkanının geleneksel statüsünün bir kalıntısı olarak düşünmek gerekir. Birçok ülkede tarihsel olarak monarşi yıkılıp, cumhuriyetlere geçilmiş olsa da, kralların geleneksel imtiyazlı statüleri, cumhuriyetlerde de devam etmiştir. Monarşiler yıkılıp, yerlerine cumhuriyetler kurulunca, cumhurbaşkanlarının statüleri kralların statülerine benzetilerek düzenlenmiştir. Bu nedenle, cumhurbaşkanlarının da, tıpkı krallar gibi, siyasal sorumluluklarının olmadığı ilkesi kabul edilmiştir.⁹¹ Almanya, Finlandiya, İrlanda, İtalya, Portekiz, Türkiye, Yunanistan gibi ülkelerde Cumhurbaşkanlarının siyasal sorumsuzluğunun temelinde yatan, bu anlayışın devamıdır. Bu ülkelerin anayasa metinlerinde de devlet başkanının sorumsuzluğu esastır. 1949 Alman Anayasası, 1958 Fransız Anayasası, 1999 Finlandiya Anayasası, 1937 İrlanda Anayasası, 1937 İrlanda Anayasası, 1947 İtalyan Anayasası, 1976 Portekiz Anayasası, 1982 Türk Anayasası, 1975 Yunan Anayasasında cumhurbaşkanının siyasî nedenlerle görevden alınması veya istifa ettirilmeleri usulünü öngören bir hüküm yoktur. Parlâmenter cumhuriyet anayasalarında, güvensizlik önergesi ve ya azil gibi yürütmeyi etkisiz hale getirebilen usullerle cumhurbaşkanının görevden alınması mümkün değildir.⁹²

Parlâmenter cumhuriyetlerde de cumhurbaşkanının kural olarak cezaî sorumsuzluğu ilkesi kabul edilmiştir. Ancak bu ilke mutlak değildir. Cezaî sorumluluğu bakımından, cumhurbaşkanının “kişisel suçları” ile “göreviyle ilgili suçları” arasında ayırım yapılmaktadır. Cumhurbaşkanının “kişisel suçları (*délits personnels*)”ndan, yani “adî suçları (*délits de droit commun*)”ndan, diğer bir ifadeyle “görev dışında işlediği suçlardan” dolayı sorumlu olduğu genel olarak kabul edilmektedir.⁹³

Devlet başkanının parlamento tarafından seçildiği ülkelerde devlet başkanının tehlikeye düşen bağımsızlığını kurtarabilmek için, onun sorumsuz olması gerektiği düşüncesi ağırlık kazanmıştır. Parlamento tarafından seçilen devlet başkanlarının sorumsuzluğu ilkesi geniş bir kabul görmektedir. Ancak Cumhurbaşkanlarının

⁹¹ Gözler, s. 79.

⁹² Kemal Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 1.Baskı, Haziran 2011, s. 79.

⁹³ Kemal Gözler, Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2001, XVI+320 s. 86. (www.anayasa.gen.tr/devletbaskanlari.htm)

sorumsuzluğu monarşilerde olduğu kadar sınırsız değildir. Parlamenter sistemde, devlet başkanının siyasi yönden sorumsuzluğunun temelinde, yürütme organına devamlılık kazandırmak ve parlamento ile hükümet arasında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıklarda hakem rolü oynamasını sağlamak düşüncesi yatmaktadır. Devlet başkanının sahip olduğu bu güçlü statü ve sorumsuzluk, onun tarafsızlığını da gerektirmektedir⁹⁴

Devlet başkanının cezai sorumluluğu açısından ise monarşi ve cumhuriyetler arasında önemli bir fark vardır. Buna göre monarşilerde, kralın kişiliğinin kutsal ve dokunulmaz olduğu, hata yapmayacağı kabul edildiğinden, kral tam ve mutlak bir cezai sorumsuzluğa sahiptir. “Kral hata yapmaz, kral kötülük yapmaz.” ilkesine dayanan bu sorumsuzluk sadece görevle ilgili olmayıp kişisel suçları da içermekte ve kralın siyasi, cezai ve hukuki hiçbir sorumluluğu bulunmamaktadır.⁹⁵ Nitekim parlamenter monarşi olan İngiltere’de bu mutlak sorumsuzluğu ifade edebilmek için şu ilginç örneğe başvurulmaktadır: “Kral bir bakanı öldürürse bundan başbakan sorumludur. Eğer başbakanı öldürürse bundan kimse sorumlu olmaz.”⁹⁶

Parlamenter sistemde yasama organı olan parlamento halk tarafından seçildiği için, hukuken devletin en güçlü siyasi organıdır. Yürütme organının bu güçlü organ karşısında onunla eşit hukuki ve siyasi koşullarda çalışabilmesi için yürütmenin başı olan devlet başkanının bağımsız ve sorumsuz olması kabul edilmiştir. Parlamenter sistemin klasik temsilcisi olan İngiltere, Belçika, İsveç ve Norveç gibi monarşilerde devlet başkanlarının meclis karşısındaki bağımsızlığı siyasi sistemin mutlak monarşiden meşruti monarşiye geçişi sürecinde kendiliğinden sağlanmıştır. Devlet başkanının parlamento tarafından seçildiği cumhuriyetle yönetilen ülkelerde ise, bağımsızlığını koruyabilmesi için sorumsuz olması görüşü ağırlık kazanmıştır. Parlamenter sistemin ilkeleri ağırlıklı olarak, monarşi ile yönetilen ülkelerde geliştiğinden, devlet şekli cumhuriyet olan ve devlet başkanı seçimle gelen ülkelerde bir tür seçilmiş meşruti monarşi gibi düşünülmüştür. Parlamenter meşruti krallar sorumsuz olduğu için, cumhurbaşkanının da parlamentoya karşı bağımsızlığını koruyabilmesi için sorumsuz olması kabul edilmiştir. Ancak, parlamenter sistemde,

⁹⁴ Şükrü Karatepe “Parlamenter sistem”, <http://www.enfal.de//sosyalbilimler/p/010.htm>

⁹⁵ Gözler, s. 108.

⁹⁶ Özbudun, s. 329.

seçilmiş devlet başkanının sorumsuzluk alanı, meşruti monarşilerdeki kadar geniş değildir. Yürütme organına devamlılık sağlanması ve parlamento ile hükümet arasında çıkacak uyuşmazlıklarda tarafsızlığını koruması için devlet başkanı sorumsuzdur. Devlet başkanının sahip olduğu bu güçlü statü ve sorumsuzluk, onun tarafsızlığını da gerektirmektedir. Ve keza sorumsuzluk devlet başkanını siyasal tartışma alanının dışına çıkarıp ona, tarafsız, bağımsız hakem rolü verir ve yürütmenin devamlılığını sağlar.⁹⁷

Bu hakemlik rolü Parlamentoyla hükümet arasında çıkabilecek durumlarda tarafsızlığını koruyabilmesi açısından ayrıca iktidar-muhalefet ilişkilerinde hakem rolü oynayabilmesi bakımından önemlidir.⁹⁸

Parlamente sistemlerde devlet başkanının vatana ihanet ve anayasayı ihlal gibi istisnai sebeplerle suçlanıp yargılanması mümkündür.⁹⁹ Bu gibi hallerde devlet başkanı önce yasama organı tarafından suçlanacak, daha sonra bizdeki yüce divan örneğinde olduğu gibi yargılanacaktır. Yani Cumhurbaşkanı bu iki fiili dışında görevi ile ilgili ne cezai ne de hukuki olarak sorumlu tutulamaz. Bu açıdan devlet başkanının cezai sorumsuzluğu denildiğinde görev suçları yönünden sorumsuzluğu akla gelmektedir. Cezai sorumluluk açısından, devlet başkanının sade vatandaşlardan farksız olduğu ifade edilmektedir. Devlet başkanının göreviyle ilgili suçlardan dolayı sadece vatana ihanetten sorumlu olacağı, bunun dışındaki hususlarda cezai sorumluluğunun olmadığı kabul edilmektedir.¹⁰⁰

Devlet başkanının hukuki sorumluluğu açısından da cezai sorumlulukta olduğu gibi monarşiler ile cumhuriyetler arasında fark vardır. Monarşilerde devlet başkanının sorumsuzluğu mutlaklıdır. Dolayısıyla ne cezai ne de hukuki hiçbir sorumluluğu yoktur. Kralın cezai sorumluluğu olmadığı gibi hukuki sorumluluğu da yoktur.¹⁰¹ Cumhuriyetlerde ise devlet başkanının hukuki sorumluluğu ile ilgili olarak, ikili bir ayırım yapmak mümkündür; görevle ilgili hukuki sorumluluk ve

⁹⁷ Şükrü Karatepe, "Hükümet Sistemi Tartışmaları", Yeni Türkiye Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, Mart-Nisan 2013, S. 51, s. 229-230.

⁹⁸ Burhan Kuzu, "Parlamente Rejiminde Devlet Başkanının Konumu ve 1961-1982 Anayasa'larında Durum", s. 41; <http://www.journals.istanbul.edu.tr/iuhfm/article/viewFile/1023004178/1023003772>; http://www.burhankuzu.gen.tr/?page_id=60, Erişim tarihi 17. 6. 2014.

⁹⁹ Kemal Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 1.Baskı, II. Cilt, Haziran, 2011, s. 69

¹⁰⁰ Gözler, s. 110.

¹⁰¹ Gözler, s. 105-108.

görevle ilgili olmayan hukuki sorumluluk. Devlet başkanının göreviyle ilgili olarak karşı-imza kuralına göre yaptığı işlemlerden dolayı hukuki ya da siyasi herhangi bir sorumluluğu yoktur. Bu işlemlerden dolayı ilgili bakanlık ya da başbakanlığın sorumluluğu söz konusudur. Diğer taraftan devlet başkanının kişisel ilişkilerinden kaynaklanan hukuki sorumluluğu ise vardır.¹⁰²

Neticede parlamenter sistemin isleyişi göz önüne alındığında, icrai yetkilerin esas olarak hükümete ait olduğunu görmekteyiz. Hükümet de bu yetkileri seçim döneminde vadettiği siyasi programı hayata geçirmek için kullanır. Bu tabloda devlet başkanı herhangi bir siyasi programı olmayan, partiler-üstü “tarafsız” bir unsurdur.¹⁰³

1.3.2.2.3. Bakanlar Kurulunun Sorumluluğu

Demokratik bir hukuk devletinde, bakanların, görevlerini yerine getirirlerken işledikleri suçlardan dolayı hukuki ve cezai sorumlulukları vardır.¹⁰⁴

Parlamenter rejimde, bakanların sorumluluğundan söz edildiğinde ilk akla gelen siyasi sorumluluktur. Siyasi sorumluluk, Bakanların, parlamentonun güvenini yitirmeleri durumunda, görevlerinden çekilmeleri anlamına gelir. Parlamenter rejimde, yürütme yetkilerini kullanan bakanlar kuruludur. Başbakan devlet başkanı tarafından parlamento üyeleri arasından atanır. Başbakanın seçeceği öteki bakanların listesi, devlet başkanının uygun tasvibine sunulur. Parlamentonun güveni, Bakanlar kurulunun oluşmasında en önemli olan husustur.¹⁰⁵ Meclisin güvenini kaybetmesi hükümetin düşmesine sebep olur. Ayrıca hükümetin halkın güvenini de kaybetmemesi gerekir. Zira halkın güvenini kaybetmiş bir hükümet, meclis çoğunluğuna dayansa dahi, iktidarda uzun süre kalamaz.¹⁰⁶

Başbakanın sunduğu bakanlar kurulu listesinin, devlet başkanınca imzalanması, hükümetin hukuken kurulması sonucunu doğurur. Ayrıca güvenoyuna başvurulması ise, devlet başkanı tarafından atanan hükümetin göreve devam edip

¹⁰² Gözler, s. 108-112.

¹⁰³ Gönenç, “Hükümet Sistemi Tartışmalarında Başkanlı Parlamenter Sistem Seçeneği”, <http://www.yasayanayasa.ankara.edu.tr/docs/makaleler/hukumetsistemitartismalari.pdf>.

¹⁰⁴ Metin Feyzioğlu, Meclis Soruşturması, Savaş Yayınevi, Ankara 2006; Nakleden Erdoğan Teziç, Anayasa Hukuku, Beta Yayınları, 8. Baskı, İstanbul, 2003, s. 427.

¹⁰⁵ Teziç, s. 427.

¹⁰⁶ Gözübüyük, s. 30.

etmeyeceğinin, ya da parlamentonun güvenine sahip bir bakanlar kurulunun oluşup oluşmadığının saptanması anlamını taşır.¹⁰⁷

Parlamente sistemde hükümetin devlet başkanına karşı sorumlu olmaktan kurtulup, yalnız meclise karşı sorumlu olması, bireysel sorumlulukla beraber bakanlar kurulu olarak ortak sorumluluğu gerektirir. Kusurlu olup olunmadığı aranmaz. Kusuru olmayan bakan dahi bu sorumluluğu paylaşmak zorundadır.¹⁰⁸

Hükümetin girişimi ile güvenoyuna gidilmesi, her ne kadar siyasi sorumluluğun harekete geçirilip ortaya konması sonucunu doğursa da, aslında bu yol, hükümetin parlamentoyu etkileme yollarından biri olarak da kabul edilmelidir. Kendi isteklerini kabul ettirebilmek amacıyla hükümet bu yolla parlamento baskı yapabilir. Ayrıca, hükümetin faaliyetlerinin devamlılığı açısından, parlamento tarafından desteklenip desteklenmediğini bilmesi gereklidir. Bu durum parlamente rejimi, meclis hükümetinden ayıran en temel faktörlerden birisidir. Parlamente rejimde, meclis dilediği zaman hükümeti güvensizlik oyu ile çekilmeye zorlayabildiği gibi; hükümetin de gerektiğinde istifa tehdidi ile meclise baskı yapabilmesi mümkündür.¹⁰⁹

Bakanların görevlerinden ötürü hukuki ve cezai sorumlulukları olmakla birlikte bunun parlamente sistem açısından bir önemi ve etkisi bulunmamaktadır.

1.3.2.2.4.Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi

Yasama organının normal görev süresi tamamlanmadan, yürütme organı tarafından görevine son verilmesi anlamına gelen fesih yetkisi Parlamente sistemin ayırıcı unsurlarından birisi olarak kabul edilir. Bu yolla, Parlamenteonun hükümet karşısındaki güçlü konumunun, yürütme lehine dengelenmesi amaçlanmıştır. Yürütme organının parlamente sistemlerde çift başlı oluşu; bu yetkinin hangi baş tarafından kullanılması gerektiği sorunu doğurur. Bu yetkiyi kullanacak organ, sistemin uygulandığı ülkelere göre farklılık göstermektedir. Fesih yetkisi devlet başkanı, başbakan veya bakanlar kurulu tarafından kullanılabilir.

¹⁰⁷ Teziç, s. 428.

¹⁰⁸ Gözübüyük, s. 30.

¹⁰⁹ Teziç, s. 431.

Parlamente rejimde fesih yetkisi klasik anlamı ile yasama/yürütme arasında dengeyi sağlayan kurumlardan biri olup, tarihi menşei, İngiliz anayasasına dayanır. Fesih, devlet başkanı (kral olduğu takdirde= dissolution royale), ya da hükümet başkanı (dissolution ministerielle) tarafından kullanılan bir yetki olup, belli bir süre için seçilmiş olan bir meclisin, süresi dolmadan varlığına son vererek, yeni seçimlerin yapılmasına yol açar. Bu klasik fesihtir. Ayrıca parlamentonun kendi kendini feshetmesi (auto dissolution) ,halkın girişimi ile yapılan fesih (Abberufungsrecht) ve otomatik fesihte (dissolution automatique) vardır.¹¹⁰

Fesih hakkı, parlamente rejimin onsuz olmaz bir unsuru olarak kabul edilmektedir. Fesih hakkı ile parlamente rejim arasında tarihi ve mantıki bir bağlantı vardır. Nitekim güvensizlik oyu ile hükümetin görevinden uzaklaşmasına yol açan meclise karşı, hükümetin de, meclisin varlığına son verebilecek tek etkili aracı fesihtir.¹¹¹ Fesih hakkı parlamente sistemde, parlamentonun elinde bulunan güvensizlik oyunun dengeleyicisidir. Parlamento hükümete güvensizlik verirse, hükümette parlamentoyu feshettirebilir.¹¹² Yürütmenin elinde fesih hakkının varlığı, hükümeti güvensizlik oyu ile düşürmek isteyecek bir parlamentoyu ihtiyatlı hareket etmeye zorlayacaktır. Yasama, yürütme organı ya birbirleriyle uyum içinde çalışacaklardır; ya da aradaki uyuşmazlık halkın hakemliği ile çözülecektir. Bu bakımdan parlamentonun feshi bir tür halk oylaması sayılabilecek olan genel seçimlere dahi yol açabilmektedir.¹¹³

Seçimlerde eski parlamentodaki çoğunluk kaybederse hükümet haklı çıkmış olur ve görevde kalmaya devam eder. Buna karşılık halk parlamentoya eski çoğunluğu gönderirse hükümet haksız çıkmış olur. Bu durumda hükümet istifa etmek zorundadır.¹¹⁴ Böylece halk, egemen iktidar olarak, yasama ve yürütme organı arasındaki çatışmada kararını vermiş olur.¹¹⁵

Sistemin temsilcisi olan İngiltere’de de durum aynıdır. Avam kamarasının güvensizlik oyuyla karşılaşan Başbakanın iki seçeneği vardır: Ya istifasını vermek veya kraliçeden avam kamarasının feshini istemek. Avam kamarası başbakanı

¹¹⁰ Teziç, s. 432.

¹¹¹ Teziç, s. 433.

¹¹² Gözler, s. 126.

¹¹³ Teziç, s. 432.

¹¹⁴ Laferrière, op.cit.,s.804, Nakleden Kemal Gözler, s. 127.

¹¹⁵ Gözler, s. 127.

düşürebilir, ama başbakanda avam kamarasını feshettirebilir. Bu şekilde parlamento ile hükümet arasında denge sağlanmış olur.¹¹⁶

Parlamentar rejimde, fesih hakkının başlıca üç fonksiyonu vardır.

1. Fesih hakkının, parlamento ile hükümet arasında bir denge sağlaması.
2. Nedeni ne olursa olsun, parlamentoda dağılan çoğunluğun yeni yapılacak seçimlerle tekrar oluşmasını sağlar.
3. Fesih hakkı, daha önce öngörülmeleyen çok önemli, temel bir sorun karşısında, seçim yolu ile halkın görüşünü almayı sağlar. Ülkenin geleceği ile ilgili temel bir sorun karşısında, halk oylamasına gidilemiyorsa, halkın eğilimini belirlemede en iyi yol, parlamentonun feshedilerek yeni seçimlere gidilmesidir.¹¹⁷

Parlamentonun feshi demokratik anayasalarda olağanüstü şartlara bağlanmıştır. 1982 Anayasası'nın 116. Maddesine göre aşağıda belirtilen iki şart gerçekleştiğinde, yürütmenin yasamayı fesih hakkı doğar.

1.“Bakanlar Kurulu güvensizlik oyuyla düşürüldüğünde, kırk beş gün içinde güvenoyu alan yeni bir hükümet kurulamazsa”

2.“Yeni seçilen Türkiye Büyük Millet Meclisinde, başkanlık divanı seçiminden sonra, kırk beş gün içinde, güvenoyu alan bir hükümet kurulamazsa”¹¹⁸

Bu şartlardan biri gerçekleştiğinde “Cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı'na dayanarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilir”. Devlet başkanına tanınan fesih yetkisi, devlet başkanının korunmasına yönelik bir tedbirdir. Böylece, yürütme organı, yasamanın aşırı baskılarına karşı korunmakta ve parlamenter hükûmetin meclis hükûmetine dönüşmesi önlenmektedir.¹¹⁹

Ancak fesih hakkının günümüzde fren ve dengeleme amacı olmaktan ziyade hükûmeti düşürme aracı olarak kullanıldığını görüyoruz.

¹¹⁶ Barthélemy ve Duez, op. cilt., s. 692. , Gözler, s. 126.

¹¹⁷ Teziç, s. 437.

¹¹⁸ <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>, Erişim Tarihi, 17. 04. 2014.

¹¹⁹ Şükrü Karatepe, “Hükümet Sistemleri ve Türkiye ” Yeni Türkiye, Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, Mart-Nisan 2013, S. 51, s. 232.

1.3.3. PARLEMANTER SİSTEMİN AVANTAJ VE DEZAVANTAJLARI

Parlamente rejim; İngiltere de önceden düşünölmüş doktrinden kaynaklanan bir rejim değildir. Pratik hayatta karşılaşılan zorlukların üstesinden gelinmeye çalışılırken doğup gelişmiştir.¹²⁰ Bu yönüyle parlamente sistem birtakım avantajlı yönlerle sahip olduğu gibi bir takım dezavantajlı yönlerle de sahiptir.

1.3.3.1. Parlamente Hükümet Sisteminin Avantajları

Parlamente hükümet sisteminin avantajlarını, tıkanıklıkları giderici bir niteliğe sahip olma, sistemde esnekliği sağlama, daha demokratik bir yönetim sağlama, profesyonel yöneticilerin işbaşına gelmesini sağlama gibi başlıklar altında toplayabiliriz.

Siyasal süreci sürekli gelişime açık olan parlamente sistemin; savunucularına göre halkın desteğini yitirmiş, iş göremeyen hükümetleri değiştirmek için başkanlık sisteminde olduğu gibi, dört ya da beş yıl beklemek şart değildir.¹²¹ Bu da demokratik hesap sorulabilirlik ve profesyonel yöneticilerle idare edilmek açısından çok ehemmiyetlidir.

Parlamente sistemin doğası tıkanmalara veya krizlere imkân vermez. Bu sistemde hükümet, parlamento çoğunluğunun güvenine dayanır. Herhangi bir nedenle (mevcut koalisyonun bozulması, çoğunluk partisinden istifalar, vb.) bu çoğunluğun kaybolması halinde, hükümet düşürölür ve yeni bir hükümet kurulur. Bunun mümkün olmaması halinde, fesih yoluyla yeni seçimlere gidilir. Bu anlamda parlamente rejim, en tabii ve en mantıksal hükümet biçimidir.¹²²

Yasama organı ile yürütme organı arasında bir kriz çıkarsa, bu krizin “güvensizlik oyu” ve “fesih” gibi araçlarla çözölmesi mümkündür. Fesihten sonra yeni seçimlere gidilir. Seçimlerde parlamento ile hükümet arasındaki uyuşmazlık halk tarafından çözölmenir. Sistem kutuplaşmaya yol açmaz. Seçimi kazanan partinin her şeyi kazandığı söylenemez; çünkü görevde kalması için devamlı olarak

¹²⁰ Göze, s. 456; Nakleden Murat Yanık, Başkanlık Sistemi ve Türkiye’ de Uygulanabilirliği, Alfa Yayınları, İstanbul, 1997, s. 108.

¹²¹ Kemal Gözler, Anayasa Hukukuna Giriş, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 19.Baskı, Bursa, Eylül 2012, s. 96.

¹²² Ergun Özbudun, “Başkanlık Sistemi Tartışmaları” , T.B.B. Yayınları, Başkanlık Sistemi, Ankara, 2005, s. 107-108.

parlamentonun güvenine ihtiyacı vardır. Diğer yandan seçimi kaybedenler de sistemden dışlanmaz; onlar da muhalefet olurlar.¹²³

Ayrıca parlamenter sistem savunucuları; sistemin önemli bir unsuru olarak kabul edilen devlet başkanını, bir arabuluculuk makamı olarak görürler. Çünkü sistemde, devlet başkanları tarafsız ve partiler üstü bir konumda bulunurlar. Böyle tarafsız bir devlet başkanının parlamento ve hükümet arasında çıkabilecek sorunlarda hakem rolü üstlenebileceğini; bu rolün de olası çatışmaları kolay atlatabilmek ve hükümet istikrarını sağlamak açısından önemli olduğunu düşünürler.

1.3.3.2. Parlamenter Hükümet Sisteminin Dezavantajları

Parlamenter sistemin dezavantajlarını; hükümet istikrarsızlıklarına yol açma, yürütmeye çift başlılık, hesap sorulabilirlik açısından zayıf değerde olma başlıkları altında toplayabiliriz. Parlamenter sistemin ülkemiz için daha iyi olduğunu savunan anayasa hukukçuları dahi hükümet rejimimizin iyi işlemediği noktasında hemfikirdirler. Ekseriyetle, parlamenter rejimin en azından değişime tabi tutulması saf parlamenter sistem yerine hükümetlere güç ve istikrar kazandırmaya yönelik aklileştirilmiş parlamenter sistemin uygulanmasından yanadırlar.

İki ve ikiye yakın parti sisteminin hâkim olmadığı ülkelerde parlamenter sistemin iyi işleyebilen hükümetler ortaya çıkarabilmesi mümkün görünmemektedir. Çoğunluksuz parlamenter rejim diye adlandırabileceğimiz bu sistemlerde seçim sistemi ve partisel bölünmeyle bağlantılı olarak hükümetlerin görevde kalma süreleri oldukça düşüktür. Bunun örnekleri Alman Weimar Cumhuriyeti (9 ay) ve III.ve IV.Cumhuriyet Fransasında (6 ay) görülmüştür.¹²⁴

İngiltere'nin özel şartları gereği başarılı sayılabilen bu rejim başka ülkelerde bunun aksine farklı sonuçlar doğurabilmektedir. Parlamenter rejimde partilerden birisinin çoğunluğu sağlayabilmesi zordur. Bu hükümetin kurulabilmesi ancak, partiler arası koalisyonlarla mümkün olabilir. Koalisyonla elde edilen çoğunluk ise,

¹²³ Gözler, s. 96.-97.

¹²⁴ Arend Lijphart, "Introduction", Parliamentary Versus Presidential Government, Arend Lijphart, ed.Oxford, New York, Oxford University, Press 1992., s. 11, Naklen; Bülent BAL , "Bir Siyasal Rejim Tipi Olarak Başkanlık Sistemi ve Türkiye", İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2010, s. 59.

İngiltere'dekinin aksine çok zayıftır.¹²⁵ Parlamenter sistemlerde halk hükümeti doğrudan doğruya belirleyememektedir. Halk parlamento üyelerini seçmekte, parlamento üyeleri de hükümeti seçmektedir. İkinci olarak, hesap sorulabilirlik (accountability) bakımından parlamenter sistem düşük değerde bir sistemdir. Özellikle koalisyon hükümetlerinde, sorumluluğun teşhisi oldukça güçtür.

Ülkemizde sistemi eleştiren anayasa hukukçularının eleştirilerinin odağında hükümet istikrarsızlığı ilk sırayı alır. Türkiye'de 1970-1980 yılları arasında 10 yıllık dönemde 13 Hükûmet görev yapmıştır. Neticede koalisyon hükümetleri, 1970'lerin sonunda ülkeyi derin bir ekonomik ve siyasi krize sokmuş; bununla da kalmamış ülke, yaygın terör hareketlerine sahne olmuştur. Neticede kilitlenen parlâmenter sisteme, 12 Eylül 1980 askerî müdahalesiyle bir son verilmiştir. Türkiye'de 1980'li yıllarda 12 Eylül müdahalesinin de etkisiyle belli bir ölçüde güçlü ve istikrarlı hükûmetler görülmüş olmakla birlikte, 1990'lı yıllarda ülke yine güçsüz, istikrarsız koalisyon hükümetlerine sahne olmuştur. 1999'a kadar koalisyon hükümetleri iki partiden oluşurken, Nisan 1999 genel seçimlerinden sonra hükümet ancak üç partinin bir araya gelmesiyle kurulabilmiştir.¹²⁶ Siyasal istikrarsızlık olarak tanımlamaya çalıştığımız bu dönemlerde hem ekonomik göstergeler negatif bir seyir içerisine girmiş, hem de şiddet olayları artma eğilimi göstermiştir. Daha da tehlikeli olan siyasal kutuplaşma eğiliminin siyasal elitler düzeyinden seçmen düzeyine inmiş olmasıyla şiddet olayları yoğunlaşmış, hükümet süreleri kısalmış hem de siyasal iktidara yönelik meşruiyet tartışmaları yükselmiştir. Tüm bu gelişmelerin belki de en önemli sonucu, toplumsal sorunların çözüm mekanizması olarak siyasetin ve siyasetçilerin itibarlarının zedelenmesi olmuştur.¹²⁷

Bu istikrarsız dönemde Fransa'nın 4. Cumhuriyet Anayasasının taklidi olan 1961 Anayasası yürürlükteydi. Aynen ülkemizdeki gibi Fransa'da da 12 yılda tam 24 koalisyon hükümeti kurulmuştur.¹²⁸

¹²⁵ Turhan, s. 177; Naklen; Murat Yanık, Başkanlık Sistemi ve Türkiye de Uygulanabilirliği, Alfa Yayınları, İstanbul, 1997, s. 109.

¹²⁶ Kemal Gözler, "Türkiye'de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir? Başkanlık Sistemi ve Rasyonelleştirilmiş Parlâmentarizm Üzerine bir Deneme", Türkiye Günlüğü, Sayı 62, Eylül-Ekim 2000, s. 31; www.anayasa.gen.tr/istikrar.htm.

¹²⁷ Yusuf Tekin, "Hükümet Sistemi Tartışmalarının Sorunlu Görünümü", Yeni Türkiye, Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, Mart-Nisan 2013, S. 51, s. 195.

¹²⁸ Yanık, s. 111.

Sistemin çift başlılığının doğurabileceği sıkıntıları; Amerikan sisteminin kurucularından Hamilton 200 yıl önce şöyle anlatıyor. “İki veya daha çok kimsenin ortak bir işe giriştikleri veya ortak bir şeyi idare ettikleri hallerde, daima görüş ayrılığı tehlikesi vardır. Eğer bunlar bir kamu görevinde veya makamında bulunuyorlarsa eşit itibar ve otoriteye sahip iseler, kişisel yarışma ve hatta düşmanlık tehlikesi çok büyük olur. Bu sebeplerden biri veya hepsi yüzünden en sert anlaşmazlıkların çıkması muhtemeldir. Anlaşmazlık ortaya çıkınca da, araları açılanların gördükleri saygı azalır, otoriteleri zayıflar, planları ve işleri aksar. Bir ülkenin en yüksek yürütme makamı birçok kişinin elindeyse ve bu makama böyle bir anlaşmazlık girerse devletin en nazik bir durumda bulunduğu sırada, hükümetin en önemli tedbirleri alması engellenmiş veya imkânsızlaşmış olabilir. Asıl kötüsü, bu anlaşmazlıklar, toplumun yüksek makamında bulunan çeşitli kimseleri bağlanmış zümreler haline getirip, şiddetli ve uzlaşmaz bölünmelerin ortaya çıkmasına yol açabilir.”¹²⁹

Parlâmenter sistemin istikrarsız hükûmetlere yol açmasının nedeni, koalisyon hükûmetleri ve koalisyon hükûmetlerinin nedeni de çok-parti sistemidir. Çok-parti sisteminin temel nedeni ise nispî temsil seçim sistemidir.¹³⁰

Parlâmenter sistemin zayıf yanları, çoğunlukla sistemin yapısına bağlıdır. Ancak, her ülkenin kendi siyasal ve sosyal koşulları (parti sistemi, siyasal kültür, sosyal bölünmüşlük, vs.) sistemin işleyişini zora sokabilir. Dolayısıyla parlâmenter sistemin performansı, ülkeden ülkeye değişebilmektedir.¹³¹

1.4. KUVVETLERİN SERT AYRILIĞI BAŞKANLIK SİSTEMİ

1.4.1. Başkanlık Sisteminin Tanımı

Hükümet sistemleri arasında, kuvvetler ayrılığının sert olarak uygulandığı sistem genellikle “başkanlık sistemi (presidential system)” olarak tanımlanır.¹³² Bu sisteme “başkanlık rejimi (presidential regime)”, “başkanlık demokrasisi (presidential democracy)”, başkanlık hükümeti (presidential government)” veya kısaca “prezidansiyalizm(presidentialism)” dendiği de olur. Başkanlık sisteminin en

¹²⁹ Hamilton, s. 70; Nakleden, Yanık, s. 127.

¹³⁰ Gözler, s. 31.

¹³¹ Gözler, s. 31.

¹³² Özer, s. 169; Kemal Gözler, Anayasa Hukukuna Giriş, Ekin Kitapevi, 19. Baskı, Eylül 2012, s. 82.

bilinen örneği Amerika Birleşik Devletleridir.¹³³ Aynı zamanda sistemin doğduğu ve geliştiği ülkede ABD'dir.¹³⁴

Giovanni Sartori'ye göre bir sistemin başkanlık olarak anılabilmesinin ilk ve en önemli kriteri ne ad altında olursa olsun devlet başkanının belirli bir süre için doğrudan ya da dolaylı olarak halk tarafından seçilmesidir. Sartori'ye göre ikinci kriter, yürütme organının, parlamentonun oyuyla atanamaması ve düşürülememesidir; diğer bir kriter ise, başkanla kabine arasında bir tür ikili otorite bulunmamasıdır.¹³⁵

Demokratik hükûmet şekillerinden biri olan başkanlık sistemi, kuvvetleri birbirine kontrol ettirmekle beraber adından da anlaşılacağı gibi yürütmenin üstünlüğünü sağlayan temsili bir hükûmet biçimidir.¹³⁶

Bu sistemde, yürütme ve yasama organlarına birbirlerini dengeleyecek yetkiler verilmiştir. Yetki sahası sert çizgilerle belirtilmiş yasama organı, yürütme organını düşüremediği gibi yürütme organının da yasama organını fesih yetkisi yoktur. Buna karşılık kuvvetler arasında kurulan kontrol sayesinde organlar varlıklarını koruyabilmektedirler.

Bu kontrole, yine Montesquieu'ye ait bir terim olan "check and ballance"(fren ve denge) sistemi adı verilmiştir. Buna göre, yürütme organını temsil eden başkanın yasama organını fesih yetkisi olmadığı gibi; yasama organının da başkanı güvensizlik oyu ile düşürme yetkisi bulunmamaktadır. Başkanın yasama organına karşı, mesaj yollama, tüzük ve yönetmelik yapma, veto yetkisini kullanma gibi yetkileri kullanmasına karşın; yasama organının bütçeyi kabul etmesi, bakanların ve yüksek derecedeki kamu görevlilerinin atamalarını onaylama gibi yetkilere sahip olması sayesinde hem yürütme organı hem de yasama organı kontrollü bir şekilde hareket etmek zorundadır. Böylece bir organın anayasal sınırlar içinde kalması diğer organın denetimi sayesinde gerçekleşmiş olacaktır.¹³⁷

¹³³ Gözler, s. 82.

¹³⁴ Gözübüyük, s.34.

¹³⁵ Serap Yazıcıoğlu, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme,3. Baskı, Haziran, 2013, s.19-20.

¹³⁶ Burhan Kuzu, "Türkiye İçin Başkanlık Hükümeti", Amme İdaresi Dergisi, c. 29, S. 3, Eylül 1996, s. 57-58.

¹³⁷ Hasan Tunç, Bülent Yavuz, "Avantaj Ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi", TBBD, Hakemli Makale, S. 81, 2009, s. 21.

1.4.2. Başkanlık Sisteminin Doğuşu Tarihsel Koşullar

Başkanlık hükümeti sistemi, parlamenterimiz gibi tarihi gelişimin mahsulü olmayıp; tamamen insan aklından doğmuş, ihtiyaca göre geliştirilmiş bir sistemdir. 1787 Mayıs'ında Philadelphia'da toplanan kurucu meclisin uzun tartışmaları sonunda ortaya çıkmıştır.¹³⁸

Başkanlık sisteminin ilk ve orijinal örneği 1789 Anayasası ile ABD de kurulmuştur. O günden bu yana da başarı ile uygulanmıştır. Amerikan Anayasası'nı yapan kurucu babalar; John Adams, Benjamin Franklin, Alexander Hamilton, John Jay, Thomas Jefferson, James Madison ve George Washington'dur. Bu liderler Amerikan bağımsızlık savaşını yürütmüşler arkasından bağımsızlık bildirisine imza atmışlar ve en sonunda 1787'de yapıp, 1789'da yürürlüğe giren Amerikan Anayasası ile devletin kuruluşunu gerçekleştirmişlerdir. Bütün bu mücadele, kıtayı ve kolonileri sömüren İngilizlere karşı verilmiş ve 1789 Anayasası ile kuzey Amerika vesayetten kurtulmuş ve bağımsız bir anayasal düzene kavuşmuştur.¹³⁹

Birliğin kurucuları yani kurucu meclis, diğer dünya devletlerini yakalamak ve dünya konjonktüründe güçlü bir yer edinebilmek için, hızlı ve etkin bir yönetimin gereğine inanmışlardır. Bu ihtiyaç neticesinde “başkanlık rejimi” ortaya çıkmıştır.¹⁴⁰

Devlet kuvvetlerini hem dikey(mülki) olarak, hem de yatay(işlevsel) olarak ayıran Amerikalılar; böylece kuvvetler ayrılığına dayanan federal bir sistem kurdular. Kuvvetleri bu şekilde ayırmaktaki amaçları, aşırı güçlü bir merkezi devletin yaratabileceği tehlikelerden kaçınmak idi.¹⁴¹

1.4.3. Başkanlık Sisteminin Özellikleri

Bu sistemin temel özelliği, demokrasi ile kişisel iktidarın birleştirilmesidir. Sistemsel açıdan bu birleşmeye hiçbir engel yoktur. Ülkenin bütünü tarafından serbest irade ile seçilen tek bir kişi, halkın temsilcisi olarak kendini kabul ettirebilir. Ve bu sıfatla da siyasi iktidarı kullanabilir.¹⁴²

¹³⁸ Özer, s. 169.

¹³⁹ Murat Yanık, “Türkiye’de Başkanlık Sistemi mi? Parlamenter Sistem mi?”, Yeni Türkiye, Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, Mart-Nisan 2013, S. 51, s. 664-665.

¹⁴⁰ Avni Oruçlu, “Başkanlık Sisteminin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi”, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2008, s. 11.

¹⁴¹ Mustafa Erdoğan, Anayasa Hukuku, Orion Kitapevi, 5. Baskı, Ocak 2009, s. 18.

¹⁴² Özer, s. 180-183.

Başkanlık sisteminde yasama ile yürütme hem işlevsel hem de organik açıdan birbirinden ayrılmıştır. İşlevsel ayrılıkla, yasama ve yürütmenin yerine getirdikleri işlevlerin farklı olduğu kastedilmektedir. Yani, yasama “yasa yapma”, yürütme ise “hükümet etme” anlamına gelmektedir. Bu sistemde her bir kuvvet sadece kendi işlevini yerine getirir; bu işlevlerin birbirine veya bir kuvvetin diğerine karışması söz konusu değildir. Organik ayrılığın anlamı ise, yasama işlevi ile yürütme işlevinin ayrı ayrı organlar tarafından yerine getirilmesi ve bu organların birbirinden bağımsız olmalarıdır.¹⁴³ Yasama yetkisi temsili bir meclise, yani Kongre’ye aittir. Halk tarafından belli bir süre için seçilen başkansa yürütme işlevini yerine getirir.¹⁴⁴ Bu da demektir ki başkanlık sisteminde başkan varlığını yasama organının iradesine değil, halka borçludur. Yürütme organında görev alan kişi aynı zamanda yasama organında da görev alamaz.¹⁴⁵ Yürütme organı monist yapıdadır. Başkan hem devlet başkanı hem hükümet başkanıdır.¹⁴⁶

Sartori’ye göre, saf bir başkanlık sisteminden söz edilebilmesi için üç şarta ihtiyaç vardır. Bir siyasal sistem, ancak ve ancak devlet başkanı(başkan),(i) halkoyundan çıktığı, (ii) önceden belirlenmiş görev süresi içinde parlamentonun oyuyla görevden uzaklaştırılamadığı ve (iii) atadığı hükümetlere başkanlık ettiği veya onları başka şekilde yönlendirdiği takdirde, başkanlık sistemidir. Bu asli özelliklere ilaveten başkanlık sisteminin üç tane de ayırıcı özelliği vardır: (1) Başkan yasama organı feshedemez. (2) Aynı kişi hem yasama, hem de yürütme organında görev alamaz. (3) Yürütme organı yasamanın çalışmalarına katılamaz. Örneğin başkan kanun teklifi veremez.¹⁴⁷

1.4.4. ABD’de Başkanlık Sistemi

Başkanlık rejiminin günümüze değin klasik biçimi ile tek uygulama alanı ABD’dir. Bundan dolayı da başkanlık rejimlerinden değil, fakat tekil olarak başkanlık rejiminden söz etmek daha doğrudur. Gerçi, ABD başkanlık rejiminden esinlenerek bazı ülke anayasalarında (özellikle Latin Amerika) kurumsal

¹⁴³ Mustafa Erdoğan, Anayasa Hukuku, Orion Kitapevi, 6.Baskı, Şubat 2011, Ankara, s. 21.

¹⁴⁴ Gözübüyük, s. 34.

¹⁴⁵ Doğu Ergil, “Başkanlık Sistemi”, Yeni Türkiye Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, Mart-Nisan 2013, S. 51, s. 373.

¹⁴⁶ Kemal Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, C II, Ekin Basım Yayın, Bursa, Haziran 2011, s. 11.

¹⁴⁷ Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukukuna Giriş, Ekin Basım Yayın, Bursa, Eylül, 2012, 19. Bası, s. 246.

düzenlemeler öngörülmüşse de bunların hiçbiri, ABD örneğindeki sürekliliği sağlayamamışlardır. Bu rejimler ya hükümet darbeleri ile son bulmuş ya da başkanlık rejiminden farklı olarak, otoriter nitelikteki, başkancı (Presidentialiste) rejimlere dönüşmüşlerdir.¹⁴⁸ Afrika da uygulanan başkanlık sistemlerinde de yürütme erki doğrudan güçlendirilerek, rejimin yozlaşmasına neden olunmuştur.¹⁴⁹ Monarşik bir geçmişi olmaması, göç eden ülkelerdeki insanların özgürlük arayışı içinde olması, ordunun seçilmiş otoriteye sadık olması gibi faktörler Amerika'nın özel şartlarının ürünüdür.¹⁵⁰

1787 Anayasası ile ABD'de kurulmuş olan başkanlık rejimi 19. yy'ın ikinci yarısında kuramsal bir çerçeveye kavuşmuştur.¹⁵¹ Montesquieu'nün savunduğu kuvvetler ayrılığı ilkesini tam olarak gerçekleştiren Amerikan Başkanlık Sistemi'nde, yönetim yetkilerini paylaşan yasama, yürütme ve yargı organlarının, birbirlerini karşılıklı olarak denetleyebilmeleri için, aralarında karşılıklı ilişki bulunmamasına dikkat edilmiştir.¹⁵²

Buna göre, yasama yetkisi seçimle belirlenen temsili bir meclise, yürütme yetkisi ise ayrı fakat genel oyla seçilmiş bir başkana aittir. Bu organlar seçildikten sonra da birbirlerinin varlıklarına son verememektedirler. Organların anayasal sistem içinde güçleri de birbirine eşit ya da dengelidir.¹⁵³ Bunun sonuçlarından biri, organların hiçbirinin ötekine baskı yapmaması ve hukuken diğer organı etkileme olasılığının bulunmamasıdır.¹⁵⁴

Bu sistemin aktörleri Başkan, Kongre, Federal Yüksek Mahkeme ve diğer mahkemelerdir. Başkan, yürütmede tek kişidir. Hem devletin hem de hükümetin başıdır. Sembolik bir devlet başkanlığı makamı yoktur.¹⁵⁵ Doğrudan halk tarafından seçimle göreve gelen başkan yürütme yetkisini tek başına kullanmaktadır. Bakanlar da sadece başkana karşı sorumludur.¹⁵⁶ Bakanlar başkanın sekreterleri konumunda

¹⁴⁸ Erdoğan Teziç, Anayasa Hukuku, 13. Bası, Beta Yayınları, Ekim, 2009, s. 442.

¹⁴⁹ Gözübüyük, s. 35.

¹⁵⁰ Ergil, s. 372.

¹⁵¹ Kaboğlu, s. 127.

¹⁵² Karatepe, s. 226.

¹⁵³ Mehmet Tefik Gülsoy, "Hükümet Sistemlerini Karşılaştırmak: Türkiye İçin Bir Değerlendirme" Yeni Türkiye Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, Mart-Nisan 2013, S. 51, s. 261.

¹⁵⁴ Erdoğan Teziç, "Başkanlık Rejimini Anlamak", Yeni Türkiye, Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, Mart-Nisan 2013, S. 51, s. 369.

¹⁵⁵ Özer, s. 213-214.

¹⁵⁶ Gözübüyük, s. 34.

olup yürütmede tüm kararlar tamamen başkan tarafından alınmaktadır. Başkanın yardımcısı konumunda olan bu kişiler başkan tarafından atanır ve yine başkan tarafından görevden alınırlar.¹⁵⁷ Görev süresi sabit olan başkan, bu süre boyunca görevini sürdürürken hiçbir şekilde yasamanın güvenine ihtiyaç duymaz. Ayrıca sakıncalarını bertaraf etmek amacıyla başkanlık sisteminde “check and balance” (fren ve denge sistemi) mekanizması bulunmaktadır.¹⁵⁸ Aslında bu prensip kuvvetler ayrılığı ilkesinin pratik ve uygulanabilir bir versiyonudur. Salt tek başına kuvvetler ayrılığı parlamenter sistemlerde görüldüğü gibi tıkanma ve kopukluklara neden olabilmektedir. Bu nedenle check and balance ilkesinin kabul edilmesi çok isabetli olmuştur. Denetim ve dengeden gaye birbirinden bağımsız olan ve serbestçe karar alabilen organlar arasında uyum sağlamak ve kopukluğu önlemektir.¹⁵⁹ Başkanlık sisteminde başkan, sabit bir süre için halk tarafından seçilir ve bu süre içinde, son derece istisnai bir yol olan ve sadece ağır cezai sorumluluk durumlarını düzenleyen “suçlama” (impeachment) yolu dışında, görevinden uzaklaştırılmaz. Keza başkanlık sisteminde başkan, yürütme gücünün tek sahibidir. Başkanın kabinesindeki bakanların (ABD’deki deyimıyla, sekreterlerin) durumu, parlamenter rejimdeki bakanlardan çok farklıdır. Başkanlık sisteminde bakanlar, tamamen başkanın tercihleri doğrultusunda göreve gelir ve görevden alınırlar ve onun iradesine tabi olarak görevlerini sürdürürler. Bu anlamda, bir başkanlık sisteminde yürütme içinde uyumsuzluk sorununun olmayacağı açıktır. Ancak, dar anlamda yürütme içinde istikrar ve uyumu, daha genel anlamdaki siyasal istikrar ile karıştırmamak gerekir. Bütün bu olumlu faktörlere rağmen, ABD’de de başkan ile Kongre arasında ciddi kilitlenmelerin olduğu durumlar görülmektedir. Geçtiğimiz yıllarda bütçenin reddi, federal düzeydeki kamu hizmetlerini bir süre için neredeyse durma noktasına getirmiştir.¹⁶⁰

ABD başkanlık rejimi anayasal planda sert kuvvetler ayrılığına ve kuvvetlerin bağımsızlığına dayanmaktadır. Bu kuvvetler ayrılığı, temelde kuvvetlerin eşitliği koşuluna bağlıdır. Ancak, başkanlık rejimlerindeki kuvvetlerin eşitliği hukuki bir eşitliktir. Siyasi açıdan ise, başkanlık rejimi yürütmenin yasamaya

¹⁵⁷ Murat Yanık, Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Alfa Yayınları, İstanbul, 1997, s. 51-52.

¹⁵⁸ Teziç, s. 368.

¹⁵⁹ Yanık, s. 80-81.

¹⁶⁰ Teziç, s. 367.

üstünlüğüne yol açmaktadır; işte bu üstünlük nedeni ile rejim “başkanlık sistemi” olarak adlandırılmaktadır.¹⁶¹

Nitekim Amerikan örneğinde başkan kongreye (federal yasama meclisine) karşı sorumlu olmadığı için, onun tarafından görevden düşürülemez; yani başkanın görev süresi sabittir. Buna karşılık kongrenin görev süresi de başkan tarafından kısaltılamaz; bunun pratik anlamı başkanın fesih yetkisinin bulunmamasıdır.¹⁶²

ABD.’ de modern anlamda başkanlık hükümeti sisteminin ortaya çıkması uzun bir gelişmenin sonucu olmuştur. Amerikalılar Anayasalarını 1992 yılına kadar tam yirmi yedi kere değiştirerek (ona) işlerlik kazandırmışlardır.¹⁶³

1.4.5. Başkanlık Sisteminin Avantajları

Başkanlık sisteminin parlamenter hükümet sistemine nazaran üç güçlü yanı vardır. Bunlar:

Başkanlık sisteminde başkan belli bir süre için seçildiğine ve bu süre içinde güvensizlik oyuyla görevden alınamadığına göre, başkanlık sisteminde hükümet krizlerinin ortaya çıkması olasılığı bulunmamaktadır.¹⁶⁴ Başkanlığın herhangi bir nedenle boşalması halinde istikrarın bozulmasına engel olmak ve herhangi bir kaosa meydan vermemek için kalan sürede başkan yardımcısı başkanlık yapar.¹⁶⁵

Bir devlet başkanının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi, ona meşruluk kazandırmaktadır. Başkanlık sisteminde, ne olursa olsun dört ya da beş yıl boyunca görevde kalacağını bilen başkan politikalarını uygulayabilir.¹⁶⁶ Böylece ne hükümet krizleri doğacak, ne de seçim endişesi ile günlük politikalar takip edilecektir. Ülke bir dönem için istikrarlı bir yapıya kavuşacaktır. Bir hükümet programının başarılı veya başarısız olması kısa süreli uygulamalarla anlaşılamaz. Programın belli bir süre için seçim korkusu olmadan uygulanması gerekir.¹⁶⁷

¹⁶¹ Teziç, s. 443.

¹⁶² Erdoğan, s. 21.

¹⁶³ Gülsoy, s. 262.

¹⁶⁴ Gülsoy, s. 262.

¹⁶⁵ Yanık, s. 38.

¹⁶⁶ Gülsoy, s. 262.

¹⁶⁷ Yanık, s.127.

Başkanlık sistemi yürütmeyi doğrudan belirlediği için “hesap sorulabilirlik” bakımından parlamenter sisteme göre daha elverişlidir.¹⁶⁸ İktidardaki parti bir tane olduğundan o döneme ait bütün sorunları üstlenmek zorundadır.

Başkanlık sisteminin; yürütme organının başını doğrudan doğruya halka seçtirmesi nedeniyle, daha demokratik nitelikte olduğu söylenebilir. Latin Amerika’daki başkanlık sistemi deneyimlerinin zaman zaman kişisel diktatörlüklere dönüşmesi veya askeri darbelerle kesintiye uğraması, elbette sadece bu ülkelerde uygulanan başkanlık sistemine yüklenemez. Bu ülkelerde ekonomik azgelişmişlik, gelir farklarının büyüklüğü, demokratik siyasal kültürün zayıflığı ve siyasal mücadelenin aşırı ölçüde kutuplaşmış olması, demokrasinin sürdürülebilirliği üzerinde, muhtemelen hükümet sisteminden daha fazla etkili olmuştur.¹⁶⁹

Başkanlık sisteminin darbelere yol açabileceği endişesi muhtemel olmakla beraber, aynı tehlike parlamenter rejimde de mümkündür. Nitekim ülkemizde parlamenter rejim tatbik edilmesine rağmen her on yılda bir ihtilal ya da muhtıra meydana gelmektedir. İşlerin iyi gittiği bir başkanlık sisteminde darbe olması ihtimali yoktur. Hemen hemen tüm ihtilal olan ülkelerde darbeler iktidar boşluğunun olduğu anları kollamaktadırlar. İstikrarlı hükümetlerin bulunduğu düzenlemelerde darbelerin yapılması şöyle dursun, sözü dahi edilmemektedir. Bu konuda sanırım ülkemiz oldukça tipik bir örnektir.¹⁷⁰

Başkanlık sistemini savunan bazı tezlerde sistemin daha etkin bir yönetime sahip olduğu savunulur. Buna göre sistem dışarıdan gelebilecek baskılara ve baskı guruplarına karşı daha az etkilenir. Çünkü yürütme organı yasama organından ayrılmıştır. Bu da baskı ve çıkar guruplarının yürütme üzerindeki etkilerini kırmakta; daha etkin ve istikrarlı yürütmeyi sağlamaktadır.¹⁷¹

¹⁶⁸ Gülsoy, s. 262.

¹⁶⁹ Juan J.LİNİZ “Prasidential or Parliamentary Democracy”: Does It Make A Difference? Linz ve Valenzuela(der),The Failure of Presidentialism, Cilt 1, s 124-125; Ergun Özbudun, “Hükümet Sistemi Tartışmaları”, Yeni Türkiye, Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, Mart-Nisan 2013, S. 51, s. 208.

¹⁷⁰ <http://www.burhankuzu.gen.tr/dokuman/baskanlik2.pdf>,S.105.

¹⁷¹ Cem Yaşın, “Başkanlık Sistemi” Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1997, s. 87.

1.4.5. Başkanlık Sisteminin Dezavantajları

Başkanlık hükümeti sisteminin zayıf yönleri de bulunmaktadır. Sistemin zayıf yönlerinin temelini, yasama yürütme uyumsuzluğunun neden olduğu rejim krizleri oluşturur.

Linz'in “Çift Meşruiyet” olarak tanımladığı bu özellik başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme organlarının her ikisinin de halk tarafından seçilmesinin doğal bir sonucudur.¹⁷²

Başkanlık rejimlerinde çift başlı meşruluk sık sık yasama-yürütme uzlaşmazlıklarına yol açmaktadır. Bunlar bazen ciddi boyutlara ulaştığında bütçe yasasının yasama organından geçememesine ve memur maaşlarının bir veya bir kaç ay ödenememesine neden olmaktadır.¹⁷³

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 her zaman için mevcuttur. Latin Amerika ülkelerinde sıklıkla görülen bu durumun ABD’de nadiren meydana gelmesinin sebebini, Amerikan siyasal partilerinin, yapılarında aramak gerekir.¹⁷⁴ Parti disiplini zayıf olan partilerin Kongre üyeleri kendi partisinden olan başkanın teklifini dahi reddedebilmektedir; buna karşılık başkanın bazı muhalefet mensuplarınca desteklendiği durumlar çok görülmüştür.¹⁷⁵

Başkanlık sistemlerinde yürütme gücünün sabit bir görev süresine sahip olması, istikrarı garanti etmekle birlikte, sistemin işlemlerini güçleştirecek ölçüde esnekliği ortadan kaldırmakta ve katılığa yol açmaktadır.¹⁷⁶ Yürütmenin sabit bir süre için görevde kalmasının yarattığı katılığın iki boyutu vardır: Popülaritesini ve meşruiyetini kaybeden bir başkanın değiştirilememesi, buna karşılık izlediği

¹⁷² Yazıcı, s. 53.

¹⁷³ Ersin Kalaycıoğlu, “Türkiye'nin Diktatörlük Tehidiyle Sınavı”, Başkanlık Sistemi, T.B.B Yayınları, Ankara, 2005, s. 21.

¹⁷⁴ Ergun Özbudun, “Hükümet Sistemi Tartışmaları”, Yeni Türkiye, Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, Mart-Nisan 2013, S. 5, s. 206.

¹⁷⁵ Yanık, s. 76.

¹⁷⁶ Yazıcı, s. 127.

politikalarla halkın beğenisini ve desteğini elde etmiş yetenekli bir başkanın yeniden seçilememesi.¹⁷⁷

Başkanlık sisteminde başkanda parlamentoda belirli sürelerle iş başındadır. Bir kere seçilmiş başkan, bir daha halkın desteğini yitirmiş olsa bile görevinden alınamaz. Sistemde, eğer bir kriz ortaya çıkarsa, bu krizin sistem içinde, yeni seçime gidilerek çözümle olasılığı bulunmamaktadır. Ülke belli bir süre beceriksiz yöneticilerle idare edilmeye mahkûmdur.¹⁷⁸

Linz'in iddiasına göre, başkanlık sistemlerinin yarattığı önemli sorunlardan biride, bu sistemlerin demokratik siyaseti, kazananın her şeyi aldığı, kaybedenin her şeyi kaybettiği bir toplam sıfır oyununa (zerosum game) indirgemeleridir. Gerçekten, yürütme gücü üzerinde cereyan eden başkanlık yarışı, doğası gereği, kazanan adaya yürütme gücünün tamamını sunan, kaybeden adaya ise yönetim sürecinde etkili herhangi bir yol tanımayan, ya hep ya hiç oyunudur.¹⁷⁹

Gerçekten de başkanlık sistemi, parlamenter sistemdeki yasamayla yürütme arasındaki karşılıklı denetim ve etkileşim araçlarının çoğundan mahrumdur. Bu yüzden başkan ile parlamentonun farklı parti ya da ideolojik görüşten olması durumunda sistem tam anlamıyla bir tıkanıklığa maruz kalabilecektir.¹⁸⁰

Bu sistemde, yürütme organı tek kişiden oluşmaktadır. Başkan hem hükümet, hem de devlet başkanı statüsündedir. Halk tarafından seçilen ve görev süresi dolmadan görevden alınamayan böyle bir başkan, devleti, hükümeti ve bütün halkı temsil ettiği yanlışlamasına kapılarak iktidarı kişiselleştirme yoluna gidebilir.¹⁸¹

Bütün bunlara ilaveten daha ziyade Latin Amerika'ya özgü olan bir olgu da; siyaset sürecinin dışarıdan gelenlerin (Political outsiders) katılımına açık olmasıdır. Dışarıdan gelen deyimi, bir parti ile özdeşleşmeyen, bir partinin desteğine sahip olmayan, idari, hatta siyasi deneyimi olmayan kişileri ifade etmektedir. Bu tür kişiler

¹⁷⁷ Linz, 1993, s. 119,120; Yazıcı, s. 43.

¹⁷⁸ Gülsoy, s. 262-263.

¹⁷⁹ Yazıcı, s. 59.

¹⁸⁰ Baykan, “ Başkanlık Sisteminin Esas Problemi: Parlamento ile Başkan Arasındaki Siyasi Uyumsuzluk”,<http://www.ankar strateji.org/misafir-yazar/baskanlik-sisteminin-esas-problemi-parlamento-ile-baskan-arasindaki-siyasi-uyumsuzluk-28/> Erişim Tarihi, 08.07.2014

¹⁸¹ Gülsoy, s. 262-263.

partilere ve politikacılara duyulan güvensizlik ortamında veya kriz dönemlerinde daha şanslı olabilirler.¹⁸²

1.5. YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ

Yarı başkanlık sistemi literatürde iki kutuplu yürütme (bipolar executive), bölünmüş yürütme (divided executive), parlamenter başkanlık cumhuriyeti (parliamentary presidential republic), yarı başkanlık hükümeti (semi presidential government), yarı parlamenter sistem(quasi-parliamentary) gibi isimlerle ifade edilmektedir.¹⁸³

1970 yılında Duverger'in siyasal kurumlar ve anayasa hukuku üzerine yazdığı kitapta ilk defa “yarı başkanlık sistemi” olarak terminolojiye katılan bu sistem esas olarak, devlet başkanının genel oyla halk tarafından seçildiği ve bu başkanın normal parlamenter sistemdeki devlet başkanının yetkilerini oldukça aşan şekilde yetkilere sahip olduğu sistem olarak tanımlanır.¹⁸⁴

Yarı-başkanlık sistemi; iki ana tip olan başkanlık ve parlamenter sistemin, bazı unsurlarını kendisinde birleştiren; bir bakıma bir “ara” ya da “melez” karma tip olarak nitelendirilebilir.¹⁸⁵

Halk tarafından doğrudan doğruya seçilmiş ve geniş anayasal yetkilerle donatılmış bir Cumhurbaşkanı'nın varlığı sistemin, başkanlık sistemine benzeyen yönünü, yasama organına karşı sorumlu yani onun güvenine muhtaç bir hükümetin mevcudiyeti ise parlamenter rejime benzeyen yönünü oluşturur.¹⁸⁶

Gözler ve Yazıcı'ya göre sistem genel özellikleri itibariyle parlamenter sisteme daha yakındır. Yarı başkanlık sisteminde yürütme organı “iki başlı(bicephal, bicephale)” dır. Bir tarafta cumhurbaşkanı, diğer tarafta ise hükümet(Bakanlar

¹⁸² Yazıcı, s. 71.

¹⁸³ Yazıcı, s. 91.

¹⁸⁴ Bilgen Kükner, “Hükümet Sistemi Seçeneklerinden Başkanlı Parlamenter Sistem Seçeneği ve Türkiye Açısından Uygulanabilirliği”, 2012/2, Hakemli Ankara Barosu Dergisi, s. 283.

¹⁸⁵ Erdal Onar, “Türkiye’de Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?”, Ankara, 2005, T.B.B. Yayınları, Başkanlık Sistemi, s.71; Ergun Özbudun, “Hükümet Sistemi Tartışmaları”, Yeni Türkiye, Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, Mart-Nisan 2013, S. 51, s. 206;Yavuz Atar, Türk Anayasa Hukuku, 2009, s. 147; Sevtap Yokuş, “Hükümet Sistemini Demokrasi Ekseninde Tartışmak”, Yeni Türkiye, Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, Mart-Nisan 2013, S. 51, s. 240.

¹⁸⁶ Özbudun, s. 206.

kurulu) bulunur. Bu bakımdan yarı başkanlık sistemi parlamenter sisteme benzemektedir.¹⁸⁷

Atar ve Yokuş'a göre ise sistem, cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ve önemli anayasal yetkilere sahip olması bakımından başkanlık sistemine, yasama organına karşı sorumlu bir başbakan ve bakanlar kurulunun varlığından dolayı da parlamenter hükümet sistemine benzemektedir.¹⁸⁸

Yarı başkanlık sisteminin varlığı için temel baz alınan cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yeterli değildir. Ayrıca cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği önemli anayasal yetkilerin bulunması gerekir. Cumhurbaşkanı halk tarafından seçiliyor ama yetkileri önemsiz ve sembolikse, ya da yetkileri geniş olup da bunların kullanılması ülkenin siyasal kültürü ve anayasal gelenekleri nedeniyle imkânsız hale geliyorsa, bu sistem parlamenter sistemdir.¹⁸⁹

Farklı siyasal eğilimlere sahip parlamento çoğunluğu ile seçilmiş Cumhurbaşkanı karşı karşıya geldiğinde sistem parlamenter rejime uygun işlemektedir. Cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğu aynı siyasal eğilimi paylaştığı durumda sistem yarı başkanlık rejiminin kurallarına uygun işlemektedir.¹⁹⁰

Sistem Batı Avrupa kaynaklıdır. I. Dünya Savaşı'nın sona ermesi ile 1919 yılında önce Finlandiya ve Almanya'da, 1929 yılında da anayasa reformu ile Avusturya'da, 1937 yılında İrlanda ve 1944 yılında İzlanda'da Yarı-Başkanlık rejimine geçilmiştir.¹⁹¹ Bu ülkelerin ortak özelliği halk tarafından doğrudan doğruya seçilmiş devlet başkanlarına sahip olmaları, diğer özellikler bakımından parlamenter sistemin özelliğini taşımalarıdır.¹⁹²

Sistemin melez unsurlardan oluşması uygulamada üç ayrı tür Yarı-Başkanlık rejimini karşımıza çıkarıyor:

- a) Parlamentonun üstünlüğüne dayanan yarı başkanlık rejimleri.
- b) Aralıklı (intermittence) Yarı-Başkanlık rejimi.
- c) Başkanı'nın üstünlüğüne dayanan Yarı-Başkanlık rejimi Fransa'da 1958 tarihli V. Cumhuriyet anayasası "Yarı-Başkanlık" (semi-presidentiel) olarak

¹⁸⁷ Yazıcı, s. 92, Gözler, s. 89.

¹⁸⁸ Atar, s. 147-148; Yokuş, s. 240.

¹⁸⁹ Atar, s. 147-148.

¹⁹⁰ Yokuş, s. 240.

¹⁹¹ Teziç, s. 452; Gözübüyük, s. 42.

¹⁹² Gözler, s. 90.

adlandırılan bir hükümet modeli öngörüyor. Bu yönetim biçiminde de yürütme organı iki başlıdır, bir yanda cumhurbaşkanı, öte yanda bakanlar kurulu. Fakat cumhurbaşkanına tanınan geniş yetkiler rejimin parlamenter olmasını engellemektedir.¹⁹³

Ülkelere göre yarı başkanlık sistemi uygulaması farklı biçimlerde olabilmektedir. Fransa örneğindeki en belirgin özellik, yürütmede hem cumhurbaşkanı hem de bakanlar kurulunun yetkili olmasıdır. Cumhurbaşkanı parlamento tarafından değil; doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı da, parlamenter sistem tarafından seçilen cumhurbaşkanına göre daha güçlü yetkilere sahiptir. Özellikle olağanüstü dönemlerde cumhurbaşkanına tanınan güçlü yetkiler sistemi başkanlık rejimine benzetmektedir. Ancak, iki başlı yürütme, bakanlar kurulunun yetkili ve parlamentoya karşı sorumlu olması ve yürütmenin parlamentonun seçimlerinin feshine karar verme yetkisini elinde tutması dolayısıyla sistem aynı zamanda parlamenter rejimin pek çok özelliğini de barındırmaktadır.¹⁹⁴

1.5.1. Sistemin Genel Özellikleri

Duverger bu sistemin unsurlarını şöyle belirtmektedir:

- i. Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesi,
- ii. Cumhurbaşkanı'nın güçlü yetkilere sahip olması,
- iii. Yasama organına karşı siyasal sorumluluğu bulunan bir hükümetin varlığı.

Buna göre ilk iki unsur başkanlık sistemini, sonuncu unsur ise parlamenter sistemi çağrıştırmaktadır.¹⁹⁵

Sartori'ye göre ise Yarı-Başkanlık sisteminin tanımlayıcı özellikleri şu şekilde özetlenebilir: Devlet başkanı sabit bir dönem için doğrudan veya dolaylı olarak genel oyla seçilir;

- 1) Devlet başkanı yürütme yetkisini bir başbakanla paylaşır. (ikili otorite yapısı)

¹⁹³ Teziç, s. 453.

¹⁹⁴ Hakyemez, s. 9.

¹⁹⁵ Onar, s. 71, Yazıcı, s. 93.

- 2) Başkan parlamentodan bağımsız olmakla beraber, yalnız başına veya doğrudan doğruya hükümet etmeye yetkili değildir.
- 3) Başbakan ve kabinesi ise parlamentoya bağımlı olup başkandan bağımsızdırlar. (güvenoyuna tabidirler ve parlamento çoğunluğunun desteğine ihtiyaç duyarlar)¹⁹⁶

Linz ise, yarı-başkanlık sistemlerinin şu unsurlara dayandığını ileri sürmektedir:

- 1) Devlet başkanının halk tarafından doğrudan doğruya veya dolaylı olarak seçilmesi.
- 2) Parlamentonun desteğine ihtiyaç duyan başbakanın devlet başkanı tarafından atanması.
- 3) Devlet başkanının meclisi feshedebilmesi.¹⁹⁷

Yarı-başkanlık sisteminde cumhurbaşkanının yetkileri parlamenter rejimdeki gibi sembolik değildir. Mesela Cumhurbaşkanı Meclisi feshedebilir, referandum isteyebilir, anayasa konseyi üyelerini atayabilir. Ayrıca, anayasaya dayanarak olağanüstü durum ilan ederek geçici sürelerde yasama, yürütme ve hatta yargı gücünü elinde toplayabilir.¹⁹⁸

Cumhurbaşkanı, dış politika ve savunma konularında da belirleyici bir role sahiptir. Vatana ihanet dışında mutlak bir sorumsuzluk taşımaktadır. Yasaları onaylayan parlamento hükümeti denetleme ve düşürebilme yetkisine sahip olduğu halde, cumhurbaşkanı karşısında bu yetkilerden mahrumdur.¹⁹⁹

Devlet başkanı yetkilerinin kullanım derecesi, siyasi şartlara da bağlıdır. Siyasi partilerden birinin parlamentoda mutlak çoğunluk elde etmesi veya edememesi, devlet başkanının parlamentoya hâkim olan çoğunluk ile aynı siyasi eğilime sahip olması veya olmaması, sistemin işleyişini önemli ölçüde etkilemektedir. Devlet başkanı ile Parlamento çoğunluğu aynı siyasi eğilimi paylaştığı takdirde, siyasi süreç, yarı başkanlık sistemin kuralına göre işlediği halde

¹⁹⁶ Sartori 1994: s. 131-132. Nakleden, Mustafa Erdoğan, Anayasa Hukuku, Şubat, 2011, s. 24; Mustafa Erdoğan, Anayasa Hukuku, Ocak, 2009, s. 21-22; Yazıcı, s. 98.

¹⁹⁷ Yazıcı, s. 98.

¹⁹⁸ 4 Ekim 1958 Fransa Anayasası, [http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/docs/Fransa-TR\(4.10.1958\).pdf](http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/docs/Fransa-TR(4.10.1958).pdf), Erişim Tarihi, 27.04.2014.

¹⁹⁹ Ergil, s. 375.

devlet başkanı ile parlamento çoğunluğunun farklı siyasi eğilimlere sahip olması durumunda bu süreç, parlamentarizme benzer şekilde işlemektedir.²⁰⁰

Yarı-başkanlık sistemi ile ilgili öne sürülen devlet başkanı ile parlamento çoğunluğunun aynı partiden olması durumunda sistemin parlamenter ya da başkanlık sistemi olarak uyumlu bir şekilde işleyeceği yönündeki tespit ülkemiz siyasi tarihi açısından çok da doğru değildir.²⁰¹ Zira aynı partiden olmalarına karşın, Cumhurbaşkanı Turgut Özal ile Başbakan Mesut Yılmaz, Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel ile Başbakan Tansu Çiller'in aralarında uyuşmazlıklar yaşanmıştır.

Bu şekilde yapılanan hükümet sisteminde, belki istikrar ve etkinlik sorunu bulunmayacaktır ama siyasal açıdan parçalanmış bir toplumda, bu tür iktidar toplanması, tarafsız bir cumhurbaşkanından beklenebilecek hakemlik işlevi de söz konusu olamayınca, sistemin demokratikliği ve meşruluğu üzerinde tartışmaların doğmasına sebep olacaktır. Cumhurbaşkanı ile yasama çoğunluğunun ve haliyle hükümetin ayrı siyasal partilere mensup oldukları bir durumda, politika üretiminde ortaya çıkabilecek görüş ayrılıkları ve çatışmalar, sadece cumhurbaşkanı ile yasama çoğunluğu arasında değil, aynı zamanda cumhurbaşkanı ile hükümet arasında da yaşanabilecektir. Bu da, kaçınılmaz olarak yönetimin etkinliğinde sorunlara ve giderek belki de bir krize yol açacaktır.²⁰²

1.5.2.Yarı Başkanlık Sistemi Örneği; Fransa

Yarı başkanlık sisteminin bir hükümet modeli olarak ortaya çıkışı 1958 tarihli Fransız Anayasası'nda 1962 yılında yapılan değişiklikle, mümkün olabilmiştir. Bu model İlk kez Weimar Cumhuriyeti'nde uygulanmıştır.²⁰³ 1958 Anayasası kabulünden sonra birçok kez değişikliğe uğramıştır. 6 Kasım 1962 tarihinde halkoylamasıyla kabul edilen devlet başkanının halk tarafından seçilmesini öngören değişiklik en önemlisidir. Böylece Fransa'da güçlü parlamento geleneği kırılarak yarı başkanlık sistemine geçilmiştir.²⁰⁴ Yapılan bu değişiklikle 1958 Fransız

²⁰⁰ Yazıcı, s. 92.

²⁰¹ Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukukuna Giriş, Ekin Yayınevi, Bursa, Mart, 2012, 6. Baskıdan Ek Baskı, s.255

²⁰² Onar, s. 101.

²⁰³ Yazıcı, s. 91.

²⁰⁴ Rıza Arslan, Demokratik Yönetim Sistemleri, Dora, Bursa, 2013, s. 229.

Anayasası, parlamenter sistemin bazı unsurlarını koruyan bir yarı-başkanlık sistemi haline gelmiştir.²⁰⁵

Fransız yarı başkanlık sistemi, iki başlı (bicephalous) bir yürütme içinde “birinci başı” değişen, esnek “ikili yürütme” yapısına sahip, “karma bir sistem” dir.²⁰⁶ Fransa’da yarı başkanlık sistemi, açık bir biçimde devlet başkanının üstünlüğü ilkesine dayanmaktadır. Yürütme, güçlü bir cumhurbaşkanı ile parlamentoya karşı güçlü bir başbakan arasında bölünmüştür. Fransız sisteminde cumhurbaşkanı, yürütmenin itici gücüdür; hükümetin gerçek başıdır.²⁰⁷

Fransız tipi yarı başkanlık sisteminde de zaman zaman tikanıklıklar yaşanmaktadır. Özellikle cumhurbaşkanı ile hükümetin farklı partilerden olması halinde yaşanan siyasi tikanıklığı aşmak için, ya cumhurbaşkanı kohabilitasyon (yetkilerini kullanmaktan çekilme) kararı almakta ya da parlamentoyu feshederek seçimlerin yenilenmesi yoluna gitmektedir. Demokratik bir seçimden başarıyla çıkarak, mecliste çoğunluk sağlayan siyasi grubun hükümet olmasını engellemek, pratikte daha büyük sorunlar doğuracağından, cumhurbaşkanları, genellikle kohabilitasyon yaparak kendi yetkilerini sınırlandırmayı tercih etmektedirler.²⁰⁸

Fransa 1875’ten 1900’lü yılların ortalarına kadar parlamenter sistem ile yönetilmişti. Hükümetler kısa ömürlü ve istikrarsızdı. Ekonomik gücünün kaynağı olan Afrika ve Asya’daki sömürgeleri birer birer bağımsızlığına kavuşuyordu. Parlamento içi çekişmeler, kurulan, düşen, tekrar kurulan hükümetler. Paris sokaklarında patlayan bombalar, savaşa devam diyenlerle Cezayir’in bağımsızlığını savunanların çatışması, Fransız halkını esir alan öfke ve toplumun tüm katmanlarına yayılan moralsizlik. Bu dönem De Gaulle’un insiyatifiyle 1958’ de tesis edilen yarı başkanlık sistemine geçilerek son buldu. İç barış ve siyasal istikrar tekrar sağlandı. M. Duverger’in de tespit ettiği gibi yarı başkanlık sistemi sayesinde yürütmenin güçlenmiş olması, Fransa’nın siyasal modernleşmesine hız kazandırdı.²⁰⁹

Anayasa da 1962 yılında yapılan değişikliklerle birlikte, Fransa’da cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından ve genel oyla seçilmeye başlandı. Anayasa

²⁰⁵ Ergun Özbudun, “Başkanlık Sistemi Tartışmaları”, T.B.B. Yayınları, Başkanlık Sistemi 2005, s. 111.

²⁰⁶ Mustafa Erdoğan, Anayasa Hukuku, Orion Kitapevi, Şubat, 2011, s. 24; Mustafa Erdoğan, Anayasa Hukuku, Orion Kitapevi, Ocak, 2009, s. 22.

²⁰⁷ Gözübüyük, s. 42.

²⁰⁸ Karatepe, s. 233.

²⁰⁹ Vergin, s. 450.

uyarınca cumhurbaşkanı siyasi açıdan sorumsuzdur. (M. 68). Ama artık devlet başkanı, ne sembolik yetkili ne de tarafsız bir konumdadır. Anayasanın kendisine tanıdığı yetkilerle, aktif politikaya müdahale edebilmektedir.²¹⁰

²¹⁰ Erdoğan Teziç, Anayasa Hukuku, 13. Bası, Beta Yayınları, Ekim, 2009, s. 453.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK POZİTİF HUKUKUNDA HÜKÜMET SİSTEMLERİ

1.1909 ANAYASASININ BENİMSEDİĞİ HÜKÜMET SİSTEMİ

İkinci Meşrutiyet Türk Anayasal tarihi açısından önemli bir dönemdir. Hususen yönetim sistemi açısından köklü değişikliklere gidilmiş olması; dönemi daha da önemli hale getiriyor. Bu dönemi daha iyi kavrayabilmek için 1876 Kanun-u Esasisi’ni, ana hatlarıyla incelemek yerinde olacaktır. Sonrasında 1909 Kanun’u Esasisi yönetim sisteminde getirdiği değişiklikler açısından ayrıntılı bir şekilde incelenecektir.

Osmanlı Devletine hâkim olan devlet yönetim sistemi, padişah merkezli monarşik bir sistemdi. İktidara yönelik bir takım denetim ve denge mekanizmaları öngörölmüşse de, bu günümüzde anladığımız türden demokratik ve etkin bir denetim değildi.¹

1876 Anayasası ile Osmanlı Devleti parlamentolu monarşi ile idare edilmeye başlandı. Anayasaya göre hâkimiyet hala Osmanlı Hanedanına aittir. Yürütme organı ikili yapıdadır. Birincisi devletin başı yani Padişah; diğer tarafta ise Heyet-i Vükela yani Bakanlar Kurulu vardır.²

Esas itibarıyla 1876 ile getirilen bu sistem parlamenter hükümet sistemine benzemektedir. Ancak padişahın sahip olduğu olağanüstü yetkiler Kanun-u Esasi’nin ancak “Parlamenter monarşi”, “sınırlı monarşi” olabileceği şeklindedir. Bununla beraber, yargı fonksiyonu padişahın egemenliğinden çıkarılıp, bağımsız mahkemelere verilmiştir. Aynı zamanda birçok temel hak ve hürriyetler Kanun-u Esasi ile tanınmıştır. Özetle artık mutlak monarşiden çıkıldığını söylemek mümkündür.³

¹ Doğan Günal, “Türkiye’de Siyaset ve Demokrasi”, Düünden Bugüne Türkiye’nin Toplumsal Yapısı, Bursa, 2012, 3. Bası. Makaleler, s. 155.

² Abdullah Demir, Türk Hukuk Tarihi, Yitik Hazine Yayınları, Genişletilmiş 2. Baskı, İzmir, Kasım, 2014, s.149-150

³ Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Yayınevi, Şubat, 2011, 11. Bası, s. 18-19.

1876 Anayasası'nda parlamento Meclis-i Umumi adını almıştır. İki meclisten meydana gelen bu parlamentonun birinci meclisinin adı Heyet-i Ayan; ikinci meclisin adı ise Heyet-i Mebusandı. Heyet-i Ayan üyeleri padişah tarafından kaydı hayat şartı ile atanır ve sayısı Heyet-i Mebusan'ın üçte birini geçemezdi. Heyet-i Mebusan üyelerini ise dört yıllığına halk seçiyordu. Heyet-i Ayan günümüzün parlamentolarına tekabül eden bir ikinci meclistir.⁴ Bu dönemde Osmanlı Parlamentosu'nun yetkileri oldukça kısıtlıydı. Mesela tasarıların yürürlüğe girebilmesi padişahın izin şartına bağlıydı, parlamento üyesinin kanun teklif edebilmesi için padişahın izni gerekliydi. Padişah istediği zaman Heyet-i Mebusanı feshedebilirdi.⁵ Meclis-i Umumi' nin Padişahça atanan üyelere oluşan kanadı Heyet-i Ayan anayasal statüsü itibariyle Heyet-i Mebusan'dan daha üstün olup onun kabul ettiği yasa önermelerini padişah adına denetleme yetkisine sahipti.⁶

1876 yani meşrutiyet diye tanımlanmış dönem her ne kadar Padişahın yetkilerini dengelemede yeterli olamamışsa da Osmanlı monarşisini bu haliyle dahi batıdaki mutlak monarşilerle bir tutmamak gerekir. Çünkü padişah şer'i hukuk alanına hiçbir şekilde müdahale edemezdi.(Özel hukukun tümü ve ceza hukukunun tamamına yakınına içerecek şekilde) bu da karşımıza hukukla dengelenmiş bir monarşik sistemi çıkarmaktadır.⁷

Bununla beraber Kanun-u Esasi ile meşruti monarşi sistemine geçildiğini söylemek mümkün değildir. Yasama alanında padişahın yetkileri hala çok geniştir. Kanun tekliflerinde hala padişahın izin şartı gereklidir. Kanunların yürürlüğe girebilmesi ise padişahın onayına bağlıdır. Ayrıca Bakanlar Kurulu, padişaha karşı sorumludur.⁸

II. Meşrutiyet döneminde 1876 Anayasası'na göre seçilmiş olan milletvekilleri, yeni bir anayasa yapmamışlar, mevcut anayasada değişiklik yapma yoluna gitmişlerdir. Değişikliklerdeki temel amaç, parlamenter sistemin

⁴ Abdullah Demir, s. 150.

⁵ Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, 10. Bası, Ankara, 2009, s. 26; Yavuz Atar, Türk Anayasa Hukuku, Mimoza Yayınları, Konya, 2009, s. 21; Şeref Gözübüyük, Anayasa Hukuku, Turhan Kitapevi, 10. Bası, Ankara, 2002, s. 111; Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Şubat, 2011, 11. Baskı, Ekin Yayınevi, s. 16-17.

⁶ Mustafa Erdoğan, Anayasa Hukuku, Orion Kitapevi, 6. Baskı, Ankara, 2011, s. 145.

⁷ Mehmet Tefik Gülsoy, "Hükümet Sistemlerini Karşılaştırmak: Türkiye İçin Bir Değerlendirme", Yeni Türkiye, Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, Mart-Nisan 2013, S. 51, s. 114.

⁸ Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Yayınevi, Bursa, Eylül, 2009, s. 21.

yerleştirilmesi, güçler arası dengenin sağlanması ve Padişah yetkilerinin meclis lehine kısıtlanmasıdır.⁹

8 Ağustos 1909 tarihli bir kanunla Kanun-u Esasi'nin 21 maddesi değiştirilip, bir maddesi kaldırılıp, üç de yeni madde eklenmiştir. Madde itibarıyla küçük gibi görünen bu değişiklikler anayasal anlamda çok önemli değişiklikler içerdiğinden müstakil bir isimle “1909 Anayasası” olarak anılmaktadır. 1876 Kanun-u Esasi'sinde yapılan bu değişikliklerden sonra parlamenter monarşi için uygun anayasal çerçeve de sağlanmış oldu.¹⁰ 1909 Anayasa değişiklikleri çok partili siyasi yaşama geçiş, Heyet-i Ayan Kararnamesindeki “milli egemenlik” ilkesine yapılan vurgu, hem de parlamento tarafından dengelenmiş bir monarşi inşa etmesi bakımından 1876'nın sisteminden tamamen farklıdır. Ne var ki yapılan bu anayasa değişikliğinin 31 Mart olayından sonra gerçekleşmesi, anayasayı padişah ile uzlaşarak yapılan bir anayasa olmaktan çıkarıp; ordunun siyasi hayata hâkim olduğu, “askeri vesayetin” etkisinde yapılan bir anayasa haline getirmiştir.¹¹ Kanun-u Esasi toplumsal dinamizmin bir eseri olmayıp, meşrutiyeti, daha özgürlükçü bir sistem olarak gören, memleketin kurtuluşunu ona bağlayan, ideolojik kimliği olmayan bir avuç insanın eseridir.¹²

İkinci meşrutiyet döneminde yapılan anayasa değişikliklerinin, rejim yönünden getirdiği yenilikler şöyledir: a) Meclis-i Mebusan'a karşı, Heyet-i Vükela'nın sorumlu olduğu düzenlenmiştir. Yani bakanların hükümet politikalarından dolayı birlikte, kendi bakanlıklarının işlerinden dolayı tek başlarına, Meclis-i Mebusan'a karşı sorumlu oldukları belirtilmiştir. Bu, parlamenter rejime geçişte atılmış önemli bir adımdır. b) Padişahın Meclisi feshetme yetkisi kaldırılmıştır. c) Padişahın yetkileri kısıtlanmıştır. Padişahın tek başına karar alma yolu kapatılmıştır. Padişahın kararlarında başbakanın ve ilgili bakanın imzası bulunacaktır. Meclis üyelerinin yasa önerme yetkisi üzerindeki padişah denetimi kaldırılmıştır. Ayrıca temel hak ve özgürlükler alanında da kişi özgürlüğü güvence altına alınmış, basında sansür yasaklanmış, haberleşmenin gizliliği, toplanma

⁹ Gözübüyük, s. 114.

¹⁰ Mustafa Erdoğan, Anayasa Hukuku, Orion Kitapevi, Ankara, 2009, s. 133.

¹¹ Gülsoy, s. 264.

¹² Ömer Anayurt, “1876 Kanun-u Esasiye'si ve 1909 Değişikliklerinde Temel Hak ve Hürriyetler”, Yeni Türkiye, İnsan Hakları Özel Sayısı-I, S. 21, Mayıs Haziran, 1998, s. 660.

özgürlüğü, dernek kurma özgürlükleri anayasa ile sınırlanmıştır.¹³ Ayrıca bu dönemde meşveret sistemi ile birlikte kuvvetler ayrımı prensibi de hükümet sisteminde belirgin olmaya başlamıştır.¹⁴

Gerçi devletin başı olan padişah yine yürütmenin başındaydı. Ama meclisin güvenini alarak göreve başlayan ve sadece meclise karşı sorumlu olan hükümet, iktidar yetkilerini elinde toplamıştı. Sistemin, günümüz parlamenter rejimlerine benzediği söylenebilir.¹⁵

1909 da yapılan anayasa değişikliği, parlamentoyu gerçek anlamda bir yasama organı haline getirmişti. Yürütme yetkileri padişah'tan alınarak, parlamento çoğunluğuna dayanan ve parlamentonun denetiminde çalışan hükümete devredilmişti. Böylece yasama ve yürütme organları arasında denge sağlanarak parlamenter nitelikli bir rejim için adımlar atılmış oldu.¹⁶

Padişahın yetkileri Mebusan Meclisi'nin lehine daraltılmıştır. Bakanlar Kurulu'nun Meclis'e karşı sorumlu olduğu açıkça belirtilmiştir. Meclis'i feshetmek isteyen Padişah bunu ancak Ayan Meclisi'nin onayı ile ve üç ay içinde seçim yapılması şartı ile yapabilecektir.¹⁷

Yasama ile ilgili değişiklikler: 1909 değişikliklerinde Meclis-i Mebusan ve Heyet-i Ayan'ın kuruluşlarında bir değişikliğe gidilmemiştir. Ancak yasama üzerindeki padişahın egemenliğini büyük ölçüde kırmıştır. Mesela vekillerin kanun teklifi vermelerinde gerekli olan padişah izni kaldırılmıştır. Kanun tekliflerinin önce Şura-ı Devlet'te görüşülmesi gerektiğiyle ilgili hüküm ilga edilmiştir. 1876 Kanun-i Esasisi'nin ilk şeklinde olan padişahın mutlak veto yetkisi “geciktirici ve zorlaştırıcı veto” yetkisine dönüştürülmüştür. Padişahın veto ettiği bir kanunu Meclis-i Umumi üçte iki çoğunlukla kabul ederse Padişah kanunu tasdik etmek zorundadır. Yani Parlamento bir kanunu padişaha rağmen çıkarabilmektedir.¹⁸

¹³ Gözübüyük, s. 114-115.

¹⁴ Hüseyin Çelik, “Yeni Osmanlı Cemiyeti ve Türkiye’de Parlamenter Sistem Tartışmalarının Başlaması”, Yeni Türkiye, Osmanlı Özel Sayısı-III, S. 33, Mayıs-Haziran, 2000, s. 204-209.

¹⁵ Fevzi Demir, “Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye”, Yeni Türkiye, Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, Mart-Nisan, 2013, S. 51, s. 466.

¹⁶ Şükrü Karatepe, “Hükümet Sistemleri ve Türkiye”, Yeni Türkiye, Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, Mart-Nisan, 2013, S. 51, s. 234.

¹⁷ Özbudun, s. 27; Atar, s. 21-22.

¹⁸ Kemal Gözler, s. 21, Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukukuna Giriş, Ekin Yayınevi, Bursa 2012, s. 24; Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Yayınevi, Bursa, 2011, s. 20.

Yürütme ile ilgili değişiklikler: 1876 Kanun i Esasisi yürütme organının asli unsurunu Padişah olarak kabul etmişti. 1909 değişikliği sonrasında ise asli unsur “Heyet-i Vükela” (Bakanlar Kurulu) olmuştur. Başbakan padişah tarafından atanırken diğer vekiller sadrazam tarafından seçilecekti. Bakanların Heyet-i Vükelaya karşı kolektif ve bireysel sorumlulukları açıkça kabul edilmiştir. Bir başka önemli değişiklik Heyet-i Vükelanın Padişaha karşı değil, Meclis-i Mebusan’a karşı sorumlu olmasıdır. Bütün bu değişiklikler yürütme üzerinde Padişah’ın yetkisinin nedenli azaldığının göstergesidir. 1909 değişiklikleri ile Osmanlı Devleti mutlak monarşiden çıkıp, sınırlı monarşi dönemine girmiştir.¹⁹

Bu değişikliklerle 1876 Anayasası demokratik bir meşruti monarşi anayasası haline getirilmiş oldu. Ancak ülkede demokratik geleneğin altyapısının olmaması ağırlaşan iç ve dış koşullar bu anayasanın uygulanmasına imkân vermedi. Anayasal bir rejim perdesi gerisinde, İttihat ve Terakki’nin diktatörlük yönetimi ortaya çıktı.²⁰

Uygulamada yaşanan noksanlıklara rağmen Sened-i İttifak, Tanzimat Fermanı, Islahat Fermanı ve 1876 Kanunu Esasi’si Osmanlı İmparatorluğunun demokrasi anlayışında kademe kademe değişikliklere neden olmuş ve bu değişiklikler zamanla kalıcı hale gelmiştir. 1909 Anayasası ise Osmanlı Anayasacılık hareketlerinin doruk noktasıdır.²¹ Bu tarih; padişahın siyasal sistemdeki etkisini kırması ve padişahlık gibi sınırsız yetkileri olan bir makamın, meşruti yönetimdeki bir hükümdar gibi, sembolik yetkileri olan bir devlet başkanı konumuna düşürmesi bakımından son derece önemlidir.²²

Tanzimat’la başlayan Osmanlı siyasi modernleşme çabaları; İttihat ve Terakki’nin bürokratik istibdadını, padişahın mutlakıyetçi yönetiminin yerine geçirmesiyle son bulur. Zühtü Arslan’a göre Osmanlı Anayasacılığı’ nın başarısızlığının üç nedeni vardır.(1) Geleneksel siyasi yapının kontrol ve denge mekanizmaları yerine, merkeziyetçi bir yapının kurulması. (2) Osmanlı aydınlarının halkı dışlayan seçkin modernleşme modelini izlemesi. (3) Militarist zihniyetli

¹⁹ Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Yayınevi, Bursa, 2009, s. 23.

²⁰ Özbudun, s. 27; Atar, s. 21-22.

²¹ Aydın İpek, Anayasa Hukuku Ders Notları, Detay Yayıncılık, Ankara, 2011, s. 146-147.

²² Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukukuna Giriş, Ekin Yayınevi, Bursa, 2012, s. 23.

reformcuların olması. Bu üç etken toplum-devlet ilişkisinde devlete öncelik vermiş ve halkı siyasetin odağı olmaktan uzaklaştırmıştır.²³

Anayasa değişiklikleri anayasal metin üzerinde demokratik parlamenter sisteme intikal edildiğini yazsa da bu dönem Türk siyasi tarihinde vesayet rejimi sisteminin ilk uygulamalarının yaşandığı ve sistemin kısa sürede otoriterleştiği bir dönem olmuştur.²⁴ İkinci meşrutiyetin ilanından sonra yapılan bütün seçimler tamamen İttihat ve Terakkinin ağır baskıları altında gerçekleşmiştir.²⁵

Bu dönemde askeri bürokrasi İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin içerisinde yer alarak siyasi hayatta belirleyici bir unsur olmuştur. İttihat ve Terakki üyelerinin büyük ekseriyetini askerler oluşturuyordu. Cemiyetin etkisiyle ordu siyasetin içine girmiş muhalefete nefes aldırılmamış ve iktidarlar ancak darbelerle el değiştirmiştir. Gerçek anlamda bu dönem büyük ölçüde sıkıyönetim uygulamalarıyla geçmiştir. 31 Mart 1325 (12 Nisan 1909) tarihinde vukua gelen “31 Mart Vakası” neticesinde hem sıkıyönetim ilan edilmiş hem de iki tane divan-ı harp kurularak İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin siyasi hayata hükmetme araçları olarak kullanılmıştır.²⁶

2.1921 ANAYASASININ BENİMSEDİĞİ HÜKÜMET SİSTEMİ. (TEŞKİLAT-I ESASİYE KANUNU)

20 Ocak 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu kabul edildiğinde henüz 1876 Kanun-u Esasisi ilga edilmemişti. Bu nedenle bu anayasa 24 maddelik kısa bir metin olarak kaleme alındı. Fakat siyasal önemi yüksek bir belgeydi.²⁷ 1921 Anayasası ile kuvvetler birliği esasına bağlı olarak meclis hükümeti sistemi getiriliyordu. Bu anayasa olağanüstü bir dönemin ihtiyaçlarını karşılamak üzere ve kısmi iktidar boşluğunu doldurmak amacıyla yapılmıştır.²⁸ 1921 Anayasası 1876 meşrutî monarşisini bertaraf etmeye cesaret edememekle birlikte egemenliğin kaynak ve sahibi olarak milleti ilan etmekle bir anlamda saltanat ve hilafet müesseselerini yok

²³ Daha geniş bilgi için Zühtü Arslan, Anayasa Teorisi, Seçkin Yayınları, Ankara, 2008, s. 129; Mustafa Erdoğan, Anayasa Hukuku, Orion, Ankara, 2009, s. 134-135.

²⁴ Adnan Küçük, “Türkiye’de Günümüze Kadar Tatbik Edilen Hükümet Sistemleri”, Yeni Türkiye, Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, S. 51, Mart-Nisan, 2013, S. 51, s. 810.

²⁵ Servet Armağan, “Cumhuriyetin İlanına Kadar Seçimler”, İ.Ü.H.F. Mecmuası, S. 3-4, 1968, s. 61.

²⁶ Küçük, s. 810-811.

²⁷ Özbudun, s. 28; Atar, s. 22; Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Yayınevi, Bursa, 2009, s. 29.

²⁸ Mustafa Erdoğan, Anayasa Hukuku, Orion Kitapevi, Ankara, 2009, s. 137; Kemal Gözler, Anayasa Hukukuna Giriş, Ekin Yayınevi, Bursa, 2012, s. 176; Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Yayınevi, Bursa, 2009, s. 129.

saymıştır.²⁹ Bu kanunun en önemli yeniliği milli egemenlik ilkesidir (m.1). Aynı anayasanın 2. maddesi yasama ve yürütme kuvvetlerini TBMM’de toplayarak açıkça meclis hükümeti sistemini benimsediğini belirtmiştir (m.2). Bu, anayasa doktrininde, meclis hükümeti adıyla bilinen sistemin tipik bir örneğidir.³⁰

Bu durum, Anayasa’nın 2. maddesinde, “icra kudreti ve teşri salâhiyeti milletin yegâne ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder” diye açıkça ifade edilmiştir. Anayasa’nın 3. Maddesinde ise, “Türkiye Devleti, Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve Hükümeti Büyük Millet Meclisi Hükümeti ünvanını taşır” hükmüne yer verilmiştir.³¹

Buna göre kuvvetler birliği ve bunun doğal sonucu olan yasama organının üstünlüğü açıkça kabul edilmişti. Ancak meclis hükümeti sistemlerinde yetkiler mecliste olması gerekirken; 1921 Anayasasında yetkiler meclisten çok, meclis başkanında toplanmıştı.³²

1921 Anayasası’nın kurduğu siyasal rejimde, meclis hükümeti sisteminin gereği olarak, devlet başkanı ve başbakan yoktu. Devleti ve milleti en yüksek seviyede temsil yetkisine sahip olan organ meclis başkanıydı. Meclis başkanı, icra vekilleri heyetinin de başkanıydı. Meclis, kendi üyeleri arasından seçtiği icra vekillerini, istediği zaman değiştirebilirdi.³³ İcra Vekilleri Heyeti’nin, Meclis’ten bağımsız bir tüzel kişiliği, kendine özgü program ve politikası yoktu. İcra vekillerinin görevi, hizmet alanlarıyla ilgili olarak, meclisin vermiş olduğu işleri, Meclis’e vekâleten yerine getirmekten ibaretti. Başbakan veya benzeri bir başkanı olmayan İcra Vekilleri Heyeti üyeleri, Meclis’e karşı bireysel olarak sorumluydu; görevlerini yaparken, meclisin emir ve direktifleri dışına çıkamazlardı.³⁴ Üstelik

²⁹ İsmet Giritli, Jale Sarmaşık, Anayasa Hukuku, Der Yayınları, İstanbul, 1998, s. 132.

³⁰ Atar, s. 22; Gözler, s. 29; Özbudun, s. 28.

³¹ www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa21.htm

³² Şükrü Karatepe, “Hükümet Sistemleri ve Türkiye”, Yeni Türkiye, Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, Mart-Nisan, 2013, S. 51, s. 234.

³³ <http://www.anayasa.gen.tr/tek-1921.html> Teşkilât-ı Esasîye Kanunu; Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2000, s. 45-56’dan alınmıştır.; Serap Yazıcı, Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri; Türkiye İçin Bir Değerlendirme, 3. Bası, Haziran, 2013, İstanbul, s. 114; Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, 2009, s. 30; Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, 2011, s. 25; Yavuz Atar, Türk Anayasa Hukuku, Mimoza Yayınları, Konya, 2009, s. 23.

³⁴ Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2009, s. 30.

meclis doğrudan vekil (=bakan) seçebilir, onları kendi arzusuna göre istediğinde değiştirebilirdi.³⁵

1921 Anayasasına 29 Ekim 1923'te "Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun bazı maddelerinin tevzihen değiştirilmesine dair kanun" ile, bazı hükümlerin eklenmesi, bu anayasanın o tarihe kadar benimsediği meclis hükümeti sistemini de parlamenter sistem yönünde değiştirmiştir. Anılan kanunun 1. maddesinde " Türkiye Devleti'nin şekli hükümeti, Cumhuriyettir" hükmüne yer verilmiştir. 1. maddede yer alan bu düzenlemenin gereği olarak 10. maddede cumhurbaşkanının seçimi usulü hükmüne bağlanmıştır. Bu maddeye göre; "Türkiye Cumhurbaşkanı, TBMM Genel Kurulu tarafından ve kendi üyeleri arasından bir seçim dönemi için seçilir. Cumhurbaşkanlığı görevi yeni cumhurbaşkanının seçilmesine kadar devam eder. Tekrar seçilmek caizdir". Görüldüğü gibi, bu hükümlerin tekrar yürürlüğe girmesi ile birlikte Anayasa'nın evvelce benimsediği meclis hükümetinin gereği olan, bakanların tek tek TBMM tarafından seçilmesi yöntemi terk edilerek, parlamenter hükümet sisteminin tanımına daha uygun bir hükümet kurma yöntemi kabul edilmiştir.³⁶

Bu değişiklikle bakanların TBMM tarafından seçilmeleri esası yerine bugünkü parlamenter hükümet modeline daha yaklaşan bir hükümet kurma yöntemi benimsenmiştir. Bu sistemde bakanların başbakan tarafından seçilmeleri bakanlar kurulu içinde uyumun sağlanmasını kolaylaştırmış ve parlamenter sisteme doğru geçişi başlatmıştır.³⁷

1921 Teşkilât-ı Esasîye Kanunu'nda yargı düzenlenmemiştir. Yargı konusunda 1876 Kanun-u Esasî'nin hükümlerinin yürürlükte olduğu düşünülebilir. Ancak uygulama hiç de öyle olmamıştır. Bu dönemde yargı yetkisinin de Meclisin elinde olduğu fikri hâkim olmuştur. Bu dönemin olağanüstü koşullarının etkisi altında "İstiklal Mahkemeleri" kurulmuştur. Bu mahkemelerin üyeleri Meclis tarafından kendi üyeleri arasından seçiliyordu. Haliyle bu mahkemelerin oluşum

³⁵ <http://www.anayasa.gen.tr/tek-1921.htm> 1921 Teşkilât-ı Esasîye Kanunu; Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2000, s. 45-56'dan alınmıştır.; Serap Yazıcı, Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri; Türkiye İçin Bir Değerlendirme, 3. Bası, Haziran, 2013, İstanbul, s. 114; Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, 2009, s. 30; Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, 2011, s. 25; Yavuz Atar, Türk Anayasa Hukuku, Mimoza Yayınları, Konya, 2009, s. 23.

³⁶ Yazıcı, s. 115.

³⁷ Özbudun, s. 30; Erdoğan, s. 138.-139; Gözler, s. 178.

tarzı, hâkimlerin bağımsızlığı ilkesine ve kanuni hâkim güvencesine tamamıyla aykırıydı.³⁸ Meclis yargı yetkisini bu dönemde kurduğu İstiklal Mahkemeleri aracılığı ile kullandı. Siyasi nitelikli davalara bakan İstiklal Mahkemeleri Meclis'in organı gibi çalıştı.³⁹

Yasama ve yürütmenin aynı elde toplanması meclis hükümetinin temel felsefesidir. Ancak yargı kuvvetinin de aynı ele verilmesi meclis hükûmeti teorisinde yoktur. Dönemin uygulamasında ise kuvvetler birliği ilkesine yargının da dâhil edildiğini görüyoruz. Bu dönemde yargı yetkisinin de Meclisin elinde olduğu fikri hâkim olmuştur. Siyasal gerekliliği tartışmalı olsa da hukuken sakıncalıdır.

3.1924 ANAYASASININ BENİMSEDİĞİ HÜKÜMET SİSTEMİ

Cumhuriyet ilan edilmiş, yasama, yürütme ve yargıyla ilgili bazı düzenlemeler yapılmış olmasına rağmen, 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, yeni kurulan devletin Anayasadan beklentilerine cevap verecek ve toplumu yönlendirecek bir metin özelliğinden mahrumdu. Bu şartlarda yeni bir anayasanın yapılması zorunlu hale gelmişti. Tüm bu nedenlerle 20 Nisan 1924'te TBMM tarafından kabul edilen ve 23 Nisan 1924'te yayınlanan yeni bir anayasa yapıldı. 1921 Anayasası'nda eksik kalan hususlar 6 bölüm ve 105 maddeden oluşan bir metin ile 1924 Anayasası'yla tamamlanmış oldu.⁴⁰

1924 Anayasasının uygulandığı I. TBMM. döneminde meclis hükümeti sistemi ile parlamenter sistem birleşerek bir tür karma sistem oluşturmuş ve 1924 Anayasası'nın ilk döneminde ülkemizde uygulanmıştır.⁴¹

Fakat 1924 Anayasası her ne kadar meclise çok geniş yetkiler veriyorsa da tam anlamıyla bir meclis hükümeti sisteminin özelliklerini taşııyordu. 1924 Anayasasında her iki hükümet şekline ait özelliklere rastlanmaktadır.⁴²

1924 Anayasası'nın 4.maddesine göre "Türk Milletini ancak TBMM temsil eder ve millet adına egemenlik hakkını yalnız o kullanır." (M. 4). Yine 5. Maddeye göre "yasama yetkisi ve yürütme erki Büyük Millet Meclisi'nde belirir ve onda

³⁸ Gözler, s. 178.

³⁹ Karatepe, s. 234.

⁴⁰ Giritli, Sarmaşık, s. 133; Gözübüyük, s. 125.

⁴¹ Gülsoy, s. 264.

⁴² Özbudun, s. 31; Atar, s. 24; Yazıcı, s. 116.

toplanır.” (M. 5). Meclis, hükümeti her zaman denetleyebileceği ve düşürebileceği (M.7) halde, hükümetin meclisi feshetme yetkisi yoktur. Bu hükümler nazara alındığında 1924 Anayasası’nın meclis hükümeti sistemini benimsediği söylenebilir.⁴³

1924 Anayasası bazı yönleriyle de parlamenter sistemi andırmaktadır. Meclis yasama yetkisini kendi kullandığı halde, (M. 6) yürütme yetkisini ancak cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu eliyle kullanabilir. (M. 7) Öyleyse, yürütme yetkisi teorik olarak meclistedir. Fakat uygulamada yürütme işini yapan hükümettir.⁴⁴ Bu nedenle sistemi tanımlarken, anayasacılarımız, “kuvvetler birliği ve görevler ayrılığı” sistemi olarak adlandırmışlardır.⁴⁵

Hükümetin kuruluş usulü konusunda da 1924 Anayasası parlamenter sistemi benimsemiştir. 1924 Anayasası Madde 44’e göre “Başbakan Cumhurbaşkanınca Meclis üyeleri arasından tayin olunur. Öteki bakanlar başbakanca seçilip tamamı cumhurbaşkanı tarafından onandıktan sonra meclise sunulur”. Bugünkü hükümet kurma yöntemimizle hemen hemen aynı olan bu sistem hükümet kurmak konusunda parlamenter sistemin benimsendiğini göstermektedir. 1923 sisteminde başbakanlık ve bakanlık sıfatı, ancak meclisin onayıyla kazanılabildiği halde 1924 Anayasası’nın kabul ettiği sistemde bu sıfatlar cumhurbaşkanınca onama yapılmasından itibaren kazanılmaktadır. Madde 46 ise parlamenter sistemin başka bir unsuru olan “hükümetin kolektif sorumluluğu” ilkesini açıkça kabul etmiştir. Buna göre Bakanlar Kurulu hükümetin genel politikasından meclise karşı birlikte sorumludur.⁴⁶

Özetle 1924 Anayasası’nın; 1921 Anayasası’nın benimsediği saf meclis hükümeti sistemi ile 1961 Anayasası’nın benimsediği klasik parlamenter sistem arasında bir rejim benimsediği ve aradaki uzun sürede bir nevi sistem değişikliğini kolaylaştırdığı söylenebilir.⁴⁷ Doktrinde de 1924 Anayasası’nın kurduğu hükümet sisteminin karma bir sistem olduğu görüşü hâkimdir.⁴⁸

1924 Anayasası 1876 Kanun-u Esasi’ni ve 1921 Anayasası’nı açıkça yürürlükten kaldırarak ikili anayasal düzene son veriyordu. Yürütme organını ikili

⁴³ Yazıcı, s. 116; Özbudun, s. 31; Atar, s. 24-25; Gözler, s. 37; Erdoğan, s. 141.

⁴⁴ Özbudun, s. 31.

⁴⁵ Yazıcı, s. 116; Özbudun, s. 31; Atar, s. 24-25; Gözler, s. 37; Erdoğan, s. 141.

⁴⁶ Atar, s. 24-25; Gözler, s. 37; Gözler, s. 31-32. Özbudun, s. 31.

⁴⁷ Yazıcı, s. 118; Atar, s. 25.

⁴⁸ Erdoğan, s. 155; Atar, s. 24; Gözler, s. 36; Özbudun, s. 31.

bir yapıya ayırmıştı. Bu ikili yapının bir tarafında cumhurbaşkanı diğer tarafında ise icra vekilleri heyeti vardı.⁴⁹ Bu yüzden, parlamenter sistemlerde yürütme yetkisinin asıl sahibi başbakan ve bakanlar kurulumdur. Yetkinin kullanımından da başbakan ve bakanlar kurulu sorumludur. 1924 anayasasının 39. maddesi parlamenter sistemin temel özelliklerinden olan karşı imza kuralına yer vermiştir. Cumhurbaşkanının yetkileri sınırlı sayıda ve sembolikti. Kararların başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanması yani karşı imza kuralını mutlak olarak kabul etmekteydi. Başvekil ise meclis üyeleri arasından cumhurbaşkanınca belirlenecekti. Diğer vekiller meclis üyeleri arasından başvekil tarafından seçilerek, cumhurbaşkanının tasdikine ve meclise arz olunacaktı. Yürütme organına ait bu ilkeler, parlamenter sistemin genel ilkeleriyle örtüşmektedir.⁵⁰

Cumhurbaşkanı: Reiscumhur Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu tarafından ve kendi üyeleri arasından dört yıl için seçilir; yetkileri sınırlı ve semboliktir. Cumhurbaşkanının bütün kararlarının başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanması gerekir. Yani 1924 anayasası karşı imza kuralını mutlak olarak kabul etmektedir. Cumhurbaşkanının vatana hıyanet dışında hiçbir sorumluluğu yoktur.⁵¹

1924 Anayasası'nda yürütme organı, yasama organından belli ölçülerde ayrıldı. Fakat yürütmenin yasamadan bağımsız bir organ niteliğine bürünmesi için gerekli olan yetkiler yürütmeye verilmedi. 1924 Anayasası dönemi, hükümet sistemi açısından değerlendirildiğinde, anayasa hükümleri ile uygulamalar arasında farklılık olduğu görülür. Önceleri parlamento, hükümete karşı daha üstündü. Fakat Kurtuluş Savaşı koşulları içerisinde yetkiler meclisten çok Meclis Başkanı'nda, yani Atatürk'te toplanmıştır. Yasamanın başı olan Atatürk güçlü ve otoriter bir başkan olarak yetkileri kullanıyordu. Atatürk'ün karizmatik kişiliği etkili olmaya başlayınca hem hükümete hem de meclise karşı güçlü olan otoriter başkanlık sistemi geçerli oldu. 1950'den sonra Demokrat Parti'nin üstün çoğunlukla meclise hâkim olmasıyla kuvvetler arası ilişkide güç ve üstünlükte yürütmenin eline geçti.⁵²

⁴⁹ Kemal Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, Ekin Yayınları, Bursa, 2012, s. 180-181; Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Ekin Yayınları, Bursa, 2009, s. 35.

⁵⁰ Gözler, s. 180-181.

⁵¹ Gözler, s. 30.

⁵² Karatepe, s. 235; Demir, s. 466.

Kanun Yapma (Yasama Organı): Kanun yapma yetkisi TBMM ye aittir (m. 26). Kanunların cumhurbaşkanınca onaylanması şarttır. Cumhurbaşkanının mutlak ve zorlaştırmacı bir veto yetkisi yoktur. Cumhurbaşkanına sadece geciktirici veto yetkisi tanınmıştır. Cumhurbaşkanı 10 gün içinde kanunu ya onaylamalı, ya da bir daha müzakere edilmek üzere meclise iade etmelidir. Kanun meclis tarafından tekrar kabul edilirse, cumhurbaşkanı onu onaylamak zorundadır.⁵³ 1924 Anayasası döneminde cumhurbaşkanı bu yetkisini kullanma gereği bile duymamıştır. Cumhurbaşkanının meclisçe seçilmesi, görev süresinin meclisin görev süresi kadar olması cumhurbaşkanı ile meclisin ikili ilişki içerisinde olduğunu göstermektedir. Tek parti rejiminde ilk iki cumhurbaşkanının güçlü kişilikleri politik önderlikleri meclisle cumhurbaşkanını karşı karşıya getirmemiştir.⁵⁴

İcra Vekilleri Heyeti (Bakanlar Kurulu): Başvekil ise meclis üyeleri arasında cumhurbaşkanınca belirlenecekti. Diğer vekiller meclis üyeleri arasından başvekil tarafından seçilerek cumhurbaşkanının tasdikine ve meclise arz olunacaktı. Yürütme organına ait bu ilkeler parlamenter sistemin genel ilkeleriyle örtüşmektedir.⁵⁵

1924 Anayasası'nın 39. Maddesine göre “ Cumhurbaşkanının çıkaracağı bütün kararlar başbakan ile birlikte ilgili bakan tarafından imzalanır.” Karşı imza kuralı denilen bu kural yürütme yetkisinin gerçekte cumhurbaşkanında değil, bakanlar kurulunda olduğu anlamına gelir. Parlamenter sistemlerde yürütme yetkisinin gerçek sahibi olan başbakan ve bakanlar kurulunun olduğu devlet başkanının ise sorumsuz ve yetkisiz olduğu kabul edilir. Bu madde 1924 anayasasının 39. Maddesinin parlamenter sistemi benimsediğini göstermektedir.⁵⁶

1924 Anayasası'yla güçler birliği ilkesinin yumuşatılmış bir biçimde sürdürülmekte olduğu görülüyor. Anayasanın 4. Maddesinde, Türk ulusu adına egemenlik hakkını yalnız meclisin kullanacağını ve 5. Maddesinde de yasama yetkisi ve yürütme gücünün Büyük Millet Meclisi'nde toplandığı kuralı yer almakta güçler birliği ilkesinin benimsendiği açıkça görülmektedir. Fakat 1921 Anayasası'nda olduğu gibi katı değildir. Parlamenter sisteme yaklaşan yumuşak bir uygulamaya gidildiği anlaşılmaktadır. Yürütme gücü cumhurbaşkanı ve onun atayacağı bakanlar

⁵³ Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Yayınları, Bursa, 2011, s. 30; Gözübüyük, s. 126.

⁵⁴ Gözübüyük, s. 126.

⁵⁵ Gözler, s. 31.

⁵⁶ Yazıcı, s. 117.

kurulu eliyle kullanılır. Bakanlar kurulunun meclisten güvenoyu alması gerekir. Meclis her zaman bakanlar kurulunu denetleyebilir ve düşürebilir. Bakanlar kurulu meclise karşı sorumludur.⁵⁷

1924 Anayasası yasama karşısında yürütmeyi özellikle de Cumhurbaşkanını pasif ve yetkisiz hale getirmiştir. Fakat hem Atatürk hem de İnönü dönemi cumhurbaşkanının fiili yetkilerini diğer dönemlerle kıyas edilemeyecek kadar geniş kullandıkları bir dönemdir.

4.1961 ANAYASASI DÖNEMİ

4.1. Anayasanın Hazırlanması:

Takvimler 27 Mayıs 1960'ı gösterdiğinde, 38 genç subaydan oluşan Milli Birlik Komitesi bir hükümet darbesiyle iktidarı ele geçirdi. Bu darbenin ardından askeri cuntanın ilk işi yaptıkları darbeye gelebilecek eleştirileri bertaraf etmek üzere darbeye biçimsel meşruluk kazandırmaya çalışmak oldu. Bu nedenle bir kısım hukuk profesörünün de yardımıyla yeni bir anayasa hazırlığına başladılar.⁵⁸

1961 Anayasası özellikle Batı Almanya ve İtalya gibi dikta rejimlerinden yeni kurtulmuş ve sonrasında çağdaş batı demokrasisine dayanan başarılı rejimler kurmuş ülkelerin anayasalarından yararlanarak hazırlanmıştır.⁵⁹ Ayrıca 1924 Anayasası'nın o günün ihtiyaçlarına cevap veren hükümleri de muhafaza edilmiştir.

1950-1960 arası yaşanan tüm sorunların kaynağı olarak 1924 Anayasası görülmüş; bu nedenle yeni anayasa (1961), daha uzun ve ayrıntılı yapılarak tüm sorunlara çözüm getireceği düşünülmüştür.⁶⁰

Öncelikle İstanbul Üniversitesi Rektörü Sıddık Sami Onar'ın başkanlığındaki profesörler kurulu darbenin anayasaya uygun olduğu yolunda bir bildiri hazırladı. Sonrasında darbeye gelebilecek eleştirileri bertaraf edebilmek amacıyla cuntacıların talebi üzerine yeni bir anayasa taslağı hazırlamaya giriştiler. Milli Birlik Komitesi, sempatican hukuk profesörlerinin yardımıyla geçici bir anayasa hazırlayıp, 12 Haziran'da yürürlüğe koydu.⁶¹

⁵⁷ Gözübüyük, s. 114.

⁵⁸ Mustafa Erdoğan, Anayasa Hukuku, Orion Kitapevi, 6.Baskı, Ankara, 2011, s. 158.

⁵⁹ Giritli, Sarmaşık, s. 141.

⁶⁰ Gözübüyük, s. 137.

⁶¹ Erdoğan, s. 158.

İstanbul Komisyonu adı verilen bu kurulun hazırladığı anayasa taslağına kamuoyundan tepkiler gelmesi üzerine Milli Birlik Komitesi yeni anayasayı yapmak üzere bir “Kurucu Meclis” kurulmasına karar verdi. Buna göre Kurucu Meclis; Milli Birlik Komitesi ve Temsilciler Meclisi’nden oluşacaktı. Ancak Temsilciler Meclisi tümüyle demokratik olmayan bir yoldan oluşturulmuştu. Doğrudan partinin (CHP) seçtiği 49 üyenin dışında, il temsilcisi olarak seçilenler, baroların, ticaret ve sanayi odalarının, sendikalar ve esnaf teşekküllerinin üyelerinin büyük bir çoğunluğu da CHP sempatisanıydı.⁶²

Çok partili döneme geçtikten sonra özellikle 1950-1960 yılları arası karşılaşılan tüm sorunlar basite indirgenerek, bir anayasa sorunu olarak görülmüş, her sorunun çözümü anayasa da aranmıştır. Bu nedenle 1961 Anayasası, 1924 Anayasası’na göre daha uzun ve daha ayrıntılı bir anayasa olmuştur.⁶³

Bu unsurlardan teşekkül etmiş kurucu meclisin hazırladığı yeni anayasa 9 Temmuz 1961 tarihinde referanduma sunuldu. %61.17 evet, %38.5 hayır oy oranı ile anayasa kabul edildi. 12 Ekim’de yapılan seçimlerin ardından, 25 Ekim 1961 günü toplanan TBMM ile normal rejime geçilmiş oldu.⁶⁴ 1924 Anayasası güçlü yürütme ve egemenliğin tekliği anlayışının hâkim olduğu bir anayasaydı. 1961 Anayasası hazırlanırken güçlü yürütme anlayışına tepki niteliğinde birçok düzenlemeler yapılmıştır. Nitekim yasama ve yargıdan yetki olarak bahseden 1961 Anayasası, yürütmeden görev olarak bahsetmiştir. (M. 6)⁶⁵

4.2.Çoğulcu Demokrasi

1961 Anayasası, başta hukuk devleti ilkesi olmak üzere, demokratik rejimin çoğunluğun despotizmine dönüşmesine engel olacak nitelikte ilke ve kurumlara büyük önem verir. Çok partili hayata geçildiğinde, 1924 Anayasası’nın öngördüğü bu sistemin, tüm devlet yetkilerini TBMM’de toplayan ve bu yetkileri güvenoyu verdiği hükümete kullandıran iktidar partisinin çoğunluk diktası kurmasını ne derece kolaylaştırdığı anlaşıncı, 1961 Anayasası, yeni bir demokrasi anlayışını esas aldı.

⁶² Erdoğan, s. 158.

⁶³ Gözübüyük, s. 137

⁶⁴ Gözler, s. 37.

⁶⁵ Gözler, s. 39; Kemal Gözler, Anayasa Hukukuna Giriş, Ekin Yayınları, Bursa, 2012, s. 187.

1961 Anayasası'nın getirdiği sisteme göre, milli iradenin temsil edildiği TBMM ve onun desteğine sahip hükümet, bundan böyle ülke yönetiminde tek söz sahibi olmayacaktı. Tarafsız bir Cumhurbaşkanı, yasaların anayasaya uygunluk denetimini yapan bir Anayasa Mahkemesi, hükümetin ve idarenin işlem ve eylemlerinin yasalara uygunluğunu denetleyen Danıştay, hükümetten bağımsız meslek kuruluşları, uzman kuruluşlar, tarafsız TRT, idari ve bilimsel açıdan özerk üniversite gibi çok sayıda kamu otoritesi ülke yönetiminde söz sahibi olacaktı. İnsan haklarının güvence altına alınmasıyla, bu hakları kullanarak faaliyet gösteren dernekler, sendikalar, meslek kuruluşları gibi her türden hükümet dışı örgütler iktidarları etkileme olanağına kavuşmuştu. Bu yapı, çoğunlukçu demokrasi modelinden çoğulcu demokrasi modeline geçildiğini gösteriyordu. Ancak yeni sistemin demokrasi açısından eleştirilecek yönleri de vardır. Çoğulcu-özgürlükçü demokratik düzenin güvenceleri arasında bağımsız yargı, özerk üniversite, tarafsız TRT gibi kurumların yanı sıra Silahlı Kuvvetlere de büyük bir rol tanımıştır. Silahlı Kuvvetler, hem anayasal ve yasal yetkilendirmelerle, hem de fiili otoritesiyle yeni rejimin bekçilerinden biri konumuna gelmiştir.⁶⁶

Elbette ki Türkiye'de de çoğunlukçu demokrasiden çoğulcu demokrasiye geçilmesi önemli bir dönüm noktasıdır ve çoğulcu demokrasiye geçiş olumlu bir adım olarak görülmelidir. Bu bağlamda Türkiye'de de 1961 Anayasası özel bir konuma sahiptir. Bu Anayasa ile çoğulcu demokrasiye geçilmiş ve bu anlayış 1982 Anayasası ile de devam etmiştir. 1921 ve 1924 Anayasalarında çoğunluk oyu ile alınan kararların hiçbir şekilde “anayasaya aykırılığı” ileri sürülemediğinden, parlamento iradesinin mutlak üstünlüğü söz konusu idi. 1961 ve 1982 Anayasalarında yasama işlemleri anayasaya uygunluk denetimine tabi tutulunca, artık çoğunlukçu demokrasi anlayışı da terkedilmiş oldu. Çoğulcu demokrasinin bir kurumu olarak Anayasa Mahkemesi yasama işlemlerinin anayasaya uygunluğunu denetlemek üzere siyasal sisteme monte edildi. Her ne kadar çoğulcu demokrasi insan haklarının parlamento çoğunluğu karşısında korunması açısından olumlu bir aşama ise de, Türkiye'deki demokratik rejimin işlerliği noktasındaki temel

⁶⁶ Oktay Uygun, Kamu Hukukçuları Platformu, “Çoğulcu Demokrasi Çoğunlukçu Demokrasi İkilemi Ve İnsan Hakları Toplantısı”, Haziran, 2010, Ankara, Türkiye Barolar Birliği, s. 52.

sorunlardan birisi çoğunlukçu demokrasiden çoğulcu demokrasiye geçilmesi sonrasında kendisini göstermektedir. Uygulamada bu sorun, vesayet tartışmaları ve siyasal iktidarın manevra alanının önemli ölçüde atanmışlar lehine daraltılması biçiminde görülmektedir. Bunun sonucunda ortaya sağlıklı biçimde işleyemeyen bir demokrasi örneği çıkmaktadır. Çoğulcu demokrasiye geçilirken, diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de yasama organı eskiye göre daha fazla zayıflatılmıştır.⁶⁷

1961 Anayasası seçilmişlere olan güvensizlik ve vesayetçi anlayışın hâkimiyetiyle dikkat çekmektedir. Yürütme organına cumhurbaşkanı üzerinden verilen ve işlemesi neredeyse imkânsız kılınan fesih yetkisi (m. 108), hükümet krizlerinin çözümünü akim bırakırken, milli güvenlik kurulu(m.110) başta olmak üzere yasama, yürütme ve yargı organları dışındaki anayasal kuruluşlar, senatonun Millet Meclisi üzerindeki vesayetçi konumu (m.70, 73) bunu açıkça ortaya koymaktadır.⁶⁸

1961 Anayasası ile parlamentonun yetkileri sınırlandırılmış, parlamentonun içinden çıkan yürütme organının dışında yeni güç merkezleri oluşturulmuş, elit ve askeri bürokrasi devlet yönetiminde öne geçmiştir. Ayrıca yürütmeden ayrık hale getirilen cumhurbaşkanı ve cumhurbaşkanın atayacağı üst düzey yargıçlar ve idarecilerle yasama ve yürütme organı üzerinde bürokratik elit vesayet sağlanmış ve sağlama alınmıştır. Halkın egemenliğinden çok elit bürokrasinin hâkim olduğu bir anayasal sistem ortaya çıkmıştır.⁶⁹

Cumhuriyet Senatosu, Milli Güvenlik Kurulu, yüksek mahkemeler, özerk kamu kurumları parlamentoya ortak edilmeye çalışılmıştır. Bu 1961 Anayasası'nı hazırlayan elit azınlığın çoğunluğu oluşturan ulusal iradeye karşı bir tepkisi olarak değerlendirilebilir. Halen etkileri ciddi olan bu bürokratik azınlık meclis ve hükümetin iradesini güçsüzleştirerek devlet otoritesini sağlamaya çalışmışlardır.⁷⁰ Ancak demokrasilerde kabul edilmesi mümkün olmayan elit vesayetçi kurullarla yasama organının yetkileri sınırlandırılmıştır.⁷¹

⁶⁷Yusuf Şevki Hakyemez, "Çoğunlukçu Demokrasi Anlayışı, Rousseau ve Türk Anayasaları Üzerindeki Etkileri", AÜHFD, 2003, C. 52, S. 4, s. 82-89.

⁶⁸Gülsoy, s. 265; Erdoğan, s. 167.

⁶⁹İpek, s. 156.

⁷⁰Karatepe, s. 235.

⁷¹İpek, s. 152.

4.3. Parlamentarizm

1961 Anayasası'nın benimsediği hükümet sistemi; monarkın yerine seçilmiş ama sembolik bir cumhurbaşkanının geçirildiği İngiliz tipi parlamenter sistemin aynısıdır. Milli Mücadele Döneminde uygulanan meclis hükümeti sistemi istisna tutulduğunda Osmanlıdan itibaren bütün anayasalarda da bu eğilim vardır.⁷²

1961 Anayasası yasama(m. 5) ve yürütme(m. 6) yetkilerini farklı organlara vermiştir. Yürütme yetkisini parlamentonun seçtiği bir devlet başkanı ile başbakan ve bakanlar kurulu arasında paylaştırmıştır (m.6). Yasama ve yürütme organlarının kuvvetlerini dengelemek üzere birbirlerinin hukuki varlıklarına son verebilecek yetkileri tanımıştır. Gensoru (m. 89)ve TBMM seçimlerini yenileme yetkisi (m. 108) tanımak suretiyle gerçek bir parlamenter hükümet sistemini yaratmıştır.⁷³ Anayasa, yasama ve yürütme ilişkileri bakımından, frenler ve dengeler sistemi çerçevesinde parlamenter hükümet sistemini öngörmüştür.⁷⁴

Hükümet etme yetkisi TBMM'nin içinden çıkan Bakanlar Kurulu'na verilmiştir. Bakanlar Kurulunun kolektif olarak Millet Meclisine (m. 102); bireysel olarak ta meclise karşı sorumluluğu vardır (m.105/2). Ayrıca Anayasada yasama organının Bakanlar Kurulunu denetleyebilmesine ilişkin parlamenter usullerde gösterilmiştir (m. 88,90). Cumhurbaşkanının konumu da Westminster-tipi parlamenterimiz gereklerine uygun olarak düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğu istisnadır (m. 98,99). Vatana ihanet dışında suçlamaların muhatabı değildir. 7 yıllık süre için parlamento tarafından seçilir (m.97). Bununla beraber 1961 anayasası klasik parlamenter modelin gereği sayılan fesih yetkisini yürütmeye tanımamıştır.⁷⁵

4.4.Yasama Organı:

1961 Anayasası Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosundan oluşan çift meclisli bir parlamento oluşturmuştur (m.63).⁷⁶

⁷² Erdoğan, s. 166.

⁷³ Yazıcı, s. 118.

⁷⁴ Atar, s. 27-28.

⁷⁵ Erdoğan, s.167.

⁷⁶ Gözübüyük, s.139.

Ancak bu konuda ilk değildir. Daha öncede değindiğimiz gibi 1876 Kanun-u Esasîsi de iki meclisli bir parlâmento kurmuştu. 1961 Anayasası'na göre “yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi'nindir” (m.5). TBMM, “Millet Meclisi” ve “Cumhuriyet Senatosu” isimli iki ayrı meclisten teşekkül eder (m.63). Millet Meclisi, genel oyla seçilen 450 milletvekilinden oluşur (m.67). Cumhuriyet Senatosu ise üç çeşit üyeden oluşmuştur. 150 adet olan birinci grup üyeler halk tarafından; 15 adet olan ikinci grup üyeler ise Cumhurbaşkanı tarafından seçilir. İlk iki grup üyelerin görev süresi altı yıldır. Üçüncü grup üyeler ise ömür boyu görev yapar. Tabîî üyeler adı verilen bu grup da kendi içinde iki gruba ayrılır. Bunlardan birincisi 13 Aralık 1960 tarih ve 157 sayılı Kanunun altında adları bulunan Millî Birlik Komitesi Başkan ve üyeleridir. İkincisi ise eski cumhurbaşkanlarıdır. Cumhuriyet Senatosuna üye seçilebilmek için kırk yaşını doldurmuş olmak ve yükseköğrenim yapmış olmak şartı aranmıştır (m.72).⁷⁷

Cumhuriyet Senatosu'nun bu haliyle, bir tür seçkinler meclisi olarak düşünüldüğü anlaşılmaktadır. Ayrıca seçimlere bir ay kala verilen cezalar özellikle üç idam mahkûmunun 17 Eylül 1961 de idam edilmesi ve Demokrat Parti yanlılarının anayasa yapım sürecinde dışlanmaları 1961 Anayasası'nın geniş halk kesimleri tarafından benimsenmemesine yol açmıştır.⁷⁸

Kanun kabul etme sürecinde de son söz esas itibarıyla Millet Meclisi'ne aittir. Ancak kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesinde Cumhuriyet Senatosu'nun da çok önemli yetkileri vardır. 1961 Anayasası'na göre TBMM'nin kanun kabul etmesinin oldukça uzun ve karışık bir usulü vardır. Anayasanın değiştirilmesi usulünde Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu eşit yetkilerle donatılmıştır. Anayasanın 155'inci maddesine göre, Anayasa değişikliği teklifinin kabulü için “Meclislerin ayrı ayrı üye tamsayılarının üçte iki çoğunluğunun oyu” gerekir.⁷⁹

Ancak Millet Meclisi, Senatoya göre daha güçlüdür. Bunun en büyük kanıtı, güvenoyu ve gensoru mekanizmasının sadece Millet Meclisi için geçerli olmasıdır (m.89,103,104).⁸⁰ Yasama organının Bakanlar Kurulu'nu denetleme ve hükümeti

⁷⁷ Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Yayınları, 7. Baskı, Bursa, 2009, s.43-44; Kemal Gözler, Anayasa Hukukuna Giriş, Ekin Yayınları, Bursa, 2012, s. 187.

⁷⁸ Erdoğan, s. 160-162.

⁷⁹ Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Yayınları, Bursa, 2011 s. 39.

⁸⁰ Kemal Gözler, Anayasa Hukukuna Giriş, Ekin Yayınları, Bursa, 2012, s. 187.

düşürme yetkileri de vardır. Meclis Soruşturması (m.90) yolu da 1961 Anayasasında yer almıştır.⁸¹

4.5.Yürütme Organı:

1924 Anayasası gibi 1961 Anayasası da yürütmeyi başlı başına bir yetki olarak kabul etmemiş, yasamanın bir türevi durumuna sokmuştur.⁸²

Parlamente hükümet sistemine göre hazırlanan 1961 Anayasası yürütme konusunda ikili bir yapı sergilemektedir. Yürütmenin bir kanadını TBMM'nin güvenine sahip olan Bakanlar Kurulu oluştururken, Cumhurbaşkanı ise yürütmenin daha az etkili ve sembolik yetkilere sahip kanadını oluşturmaktadır. Geleneksel parlamente anlayışa uygun olarak Cumhurbaşkanı görevi ile alakalı işlerden dolayı sorumlu değildir. Sorumsuzluğunun bir neticesi olarak yetkilerini Başbakan ve ilgili bakanların imzaları ile birlikte kullanacaktır. Dolayısıyla bu işlemlerden dolayı Cumhurbaşkanı değil, Başbakan ve ilgili bakan sorumludur.⁸³

Yürütme görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilir. Cumhurbaşkanı yasama organı tarafından ve kendi üyeleri arasından seçilir. Bakanlar Kurulu ise başbakan ve sair bakanlardan oluşur. Başbakan, Cumhurbaşkanı'nın TBMM üyeleri arasından seçilir ve Cumhurbaşkanı tarafından atanır (m.102). Bu şekilde teşekkül eden Bakanlar Kurulu'nun Millet Meclisi'nden güvenoyu alması gerekir. TBMM'nin, Bakanlar Kurulunu denetleme yetkisi mevcuttur. Bakanlar Kurulu, Millet Meclisine karşı sorumludur.(m.103) Bakanlar Kurulu gerektiğinde yasama organı tarafından düşürülebilmektedir. Buna karşılık Cumhurbaşkanının yasama organını fesih yetkisi çok ağır şartlara bağlanmıştır. Her ne kadar 1961 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı sembolik yetkilerle donanımlı olarak düzenlenmiş ise de, bu makama hep askeri şahsiyetlerin seçilmesi, makamın, askeri vesayeti sürdürme yönünden etkili bir kurum haline gelmesine sebep olmuştur. Her cumhurbaşkanlığı seçimi, askeri bürokrasinin bu makamı sivillere vermek istememesi nedeniyle zor geçmiş ve krizlere neden olmuştur.⁸⁴

⁸¹ Erdoğan, s. 167.

⁸² Gözübüyük, s. 13.

⁸³ Adnan Küçük, "Türkiye'de Günümüze Kadar Tatbik Edilen Hükümet Sistemleri". Yeni Türkiye, Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, Mart-Nisan, 2013, S. 51, s. 820.

⁸⁴ Küçük, s. 821.

1961 Anayasası “Westminster tipi” bir parlamenter hükümet sistemi öngörmüştür. Monarkın yerine seçilmiş ama onun gibi sembolik cumhurbaşkanının geçmiş olduğu İngiliz tipi parlamenter sistemin hemen hemen aynısıdır. Anayasaya göre yürütme; Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanı’ndan oluşan ikili bir yapıya sahiptir. Başbakanın başkanlığındaki Bakanlar Kurulu’nun Millet Meclisi’ne karşı hem bireysel hem birlikte sorumlulukları vardır. Millet Meclisi, Bakanlar Kurulu’nu güvensizlik oyu ile düşürebilir. Cumhurbaşkanının konumu da parlamentarizmin gereklerine uygun olarak düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı yürütmenin az etkili ve sembolik yetkilere sahip kanadını oluşturur; siyasi sorumluluğu istisnai olup bazı biçimsel yetkiler kullanabilmektedir.⁸⁵

Parlamenter sistemin başka bir unsuru olan güvenoyu şartı 1961 Anayasası’nda yer almıştır. Bu anayasanın “göreve başlarken güvenoyu” başlığı ile düzenlediği 103. Maddesi, ikinci fıkrasında “Bakanlar Kurulu’nun programı, kuruluşundan en geç bir hafta içinde Başbakan veya bir bakan tarafından mecliste okunur ve Millet Meclisi’nde güvenoyuna başvurulur. Güvenoyu için görüşmeler, programın okunmasından iki tam gün geçtikten sonra başlar ve görüşmelerin bitiminden bir tam gün geçtikten sonra oylama yapılır.” Şeklinde düzenlenmiştir. Bu maddede asgari güvenoyunun sayısı belirtilmemiştir. Sayının tespitinde meclis içtüzük hükümleri geçerli olacaktır. 05.03.1973 tarih ve 584 sayılı TBMM İçtüzüğü’nün 105. Maddesinin son fıkrası uyarınca “güvenoyu verenlerin sayısının güvensizlik oyu verenlerden fazla olması halinde Bakanlar Kurulu güven almış olur”. Hükmüne yer vermiştir. Yani her meclis üye tamsayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verilir. Buna göre 1961 Anayasası, hükümetlerin kurulmasında asgari 114 oyu güvenoyu için yeterli görürken, hükümetlerin düşürülmelerinde aranan güvensizlik oyu 226’ dır.⁸⁶ Bu da 1961 Anayasası’nın hükümet istikrarlarını teşvik amacıyla, hükümetlerin kurulmasını kolaylaştırdığını, düşürülmelerini ise zorlaştırdığını göstermektedir. Buna rağmen bu anayasasının yürürlükte olduğu dönemlerde özellikle 1973-80 arasında ülke zayıf koalisyon hükümetleri ve azınlık hükümetleri ile yönetilmiştir. İki büyük partinin AP ve CHP’nin kadrolarındaki derin çatışmalar parti sisteminin

⁸⁵ Erdoğan, s. 166-167.

⁸⁶ 450 milletvekili için geçerli olan sayılardır.

aşırı ölçüde parçalanmışlığı ve bu parçalanmışlığın seçim sistemine ve dolayısıyla parlamento ya yansması sebebiyle istikrar bir türlü sağlanamamıştır.⁸⁷

1961 Anayasası 1924'den farklı olarak Bakanlar Kurulu'na yardımcı olmakla görevli, Milli Güvenlik Kurulu adı verilen bir kurulu düzenlemiştir. Bu kurul silahlı kuvvetlerin üst kademe komutanlarından oluşan bir danışma organı statüsünde idi. Ancak bu kurum yapılan olağan ve olağanüstü toplantılarda genel oydan çıkan çoğunluk hükümetlerinin gözetim altında tutulmasının bir aracı gibi görülmüş ve seçilmişlere olan güvensizliğin yansması olmuştur.⁸⁸

Yürütme Organı 1961 Anayasası, yasama ve yargıdan bir “yetki” olarak bahsederken, 6'ncı maddesinde, yürütmeden bir “görev” olarak bahsetmiştir. Anayasaya göre, “yürütme görevi, kanunlar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilir”. a) Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince, kırk yaşını doldurmuş ve yükseköğrenim yapmış kendi üyeleri arasından, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla yedi yıllık bir süre için seçilir. İlk iki oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, salt çoğunlukla yetinilir (m. 95). Bir kişi iki defa Cumhurbaşkanı seçilemez. b) Bakanlar Kurulu ise Başbakan ve Bakanlardan oluşur. Başbakan, Cumhurbaşkanınca, TBMM üyeleri arasından atanır. Bakanlar, TBMM üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliğine sahip olanlar arasından Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanınca atanır (m.102). Bu şekilde kurulan Bakanlar Kurulu, Millet Meclisi'nden güvenoyu almak zorundadır. Hükümetin kuruluş usulü parlâmenter hükümet sistemine tamamıyla uygundur. 1961 Anayasası, tartışmasız olarak parlâmenter hükümet sistemini benimsenmiştir.⁸⁹

1961 Anayasasının kurduğu sistemde yasama organını yürütme organının üstünde gören yürütme organına endişeyle bakan bir anlayış hâkimdir. Zira yürütmenin yasama organına karşı bir denge unsuru olmasından ve iki organ arasındaki eşitliğin sağlanmasında başlıca faktör olan fesih yetkisi gayesine aykırı bir şekilde yasama organının lehine düzenlenmiştir. Böylece eşitlik ve denge yerine yasama organının üstünlüğüne dayanan ve yürütmeyi iş yapamaz hale getiren bir sistem kurulmuştur.

⁸⁷ Yazıcı, s. 123-124.

⁸⁸ Erdoğan, s. 16.

⁸⁹ Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Yayınları, Bursa, 2011, s.39.

1961 Anayasası'nın 108. Maddesi, parlamenter sistem tanımına uygun olarak cumhurbaşkanına TBMM seçimlerini yenileme yetkisi tanımıştır. 18 aylık bir süre içinde Bakanlar Kurulu iki defa düşürülüp, üçüncü defada güvensizlik oyu verilmesi halinde başbakan, cumhurbaşkanından millet meclisi seçimlerinin yenilenmesini isteyebilir. Bu yetki anayasanın yürürlüğü süresince hiç işletilememiş olmakla birlikte; parlamenter sistemin önemli bir unsuru olan Cumhurbaşkanlığı makamının tarafsız, arabulucu tanımına uygun olarak anayasada düzenlenmiştir.⁹⁰

1961 Anayasası cumhurbaşkanına sunduğu TBMM seçimlerini yenileme yetkisine paralel olarak, 89. Maddesi'nde TBMM'ye de gensoru mekanizması yoluyla hükümeti düşürme yetkisi vermiştir. 1961 Anayasası'nın ilk halinde gensoru verme yetkisi milletvekillerine ve siyasi parti gruplarına aittir. Gensoru mekanizması yoluyla hükümetlerin düşürülmesini zorlaştırıp, yönetimde istikrarı sağlamak amacıyla 1971 yılında değişiklik yapılmıştır. Yapılan değişiklikle bu yetki en az 10 milletvekili tarafından ve siyasi parti grubu tarafından kullanılacaktır.⁹¹

1961 Anayasası tam bir parlamenter sistem getirmekle birlikte, yürütmeyi, yasamanın bir türevi olma durumundan kurtaramamıştır. 1924 Anayasası gibi 1961 Anayasası da, yürütmeyi başlı başına bir yetki olarak kabul etmemiştir.⁹²

4.6. 1971-1973 Anayasa Değişiklikleri.

Hükümetin, bozulan kamu düzeninin ve siyasal terördeki artışın üstesinden gelemediği gerekçesiyle, 12 Mart 1971 muhtırası yapılmıştır.⁹³

Nasıl ki 27 Mayıs'tan önce karşılaşılan her türlü sorunun kaynağı 1924 Anayasası'ymış gibi değerlendirilmişse, aynı şekilde 1961 Anayasası'ndan sonra karşılaşılan her türlü sorunun yine Anayasadan kaynaklandığı zannıyla hareket edilerek, sorunların çözümü için ilki 1969' da, sonuncusu da 1974'te olmak üzere yedi kez anayasa değişikliğine gidilmiştir.⁹⁴

⁹⁰ Yazıcı, s.121.

⁹¹ Yazıcı, s.122.

⁹² Gözübüyük, s. 139.

⁹³ Atar, s. 29.

⁹⁴ Gözübüyük, s. 140.

12 Mart 1971 muhtırası sonrasında Nihat Erim Hükümeti döneminde 1961 Anayasası; temel hak ve özgürlükleri de kapsayan yönleri budanmaya ve devlet otoritesini güçlendirmeye yönelik değişikliklere uğratıldı.⁹⁵

Her ne kadar 1971 değişiklikleri yürütmeyi güçlendirici saiklerle yapılmış olsa da neticede 1961 Anayasası'nın özgürlükçü yönünün törpülenmesine neden olmuştur. Milli Güvenlik Kurulu'nun siyasal ağırlığı sistem üzerinde daha da ağırlığını artırmıştır.⁹⁶

Bu anayasa değişiklikleri içerisinde 1961 Anayasası'nın önemli bir zayıflığı olan yürütmeyi güçsüz bırakma anlayışı yürütmenin güçlendirilmesine yönelik düzenlemelerle kapatılmaya çalışılmıştır. Ancak 1971-1973 yıllarında gerçekleştirilen değişikliklerin TBMM'nin serbest iradesi ile değil parlamento dışından yapılan baskılarla olması genel kabulü azaltmıştır.⁹⁷

Hükümetin bozulan kamu düzeninin ve siyasal terördeki artışın önüne geçememesi gibi sebeplerle, 82 Anayasası'nın ön hazırlığı sayılabilecek değişikliklere gidilmiştir. Üniversite özerkliği daraltılmış, anayasa yargısı ve idari yargı alanında çeşitli kısıtlamalar yapılmış, tabii yargı yolu yerine kanuni yargı yolu ilkesi getirilmiş, memurların sendika kurma hakkı kaldırılmış, Devlet Güvenlik Mahkemeleri ile Askeri Yüksek İdare Mahkemesi kurulmuştur. En önemlisi de temel hak ve hürriyetlerle ilgili olarak ciddi kısıtlamalara gidilmiştir. Yapılan Anayasa değişikliklerinin olumlu yönü ise yürütmeyi güçlendiren düzenlemeler olmuştur.⁹⁸

Bu değişikliklerden en önemlileri 1971-1973 ara döneminde yapılanlardır. 20 Eylül 1971 tarih ve 1488 sayılı Kanunla Anayasa'nın toplam 34 maddesinde değişiklik yapılmış ve Anayasaya yedi geçici madde eklenmiştir. Keza 15 Mart 1973 tarih ve 1699 sayılı Kanunla Anayasanın 4. maddesinde değişiklik yapılmış, 2 yeni geçici madde daha eklenmiştir. Bu dönemde yapılan anayasa değişiklikleri ana hatlarıyla şöyledir:

a) Yürütmenin Güçlendirilmesi Yönünde Değişiklikler: Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin verilmesi (m.64); vergi, resim ve harçların muafiyet ve istisnaları ile nispet ve hadlerine ilişkin hükümlerde değişiklik yapmaya

⁹⁵ Erdoğan, s. 169.

⁹⁶ İpek, s. 155.

⁹⁷ Atar, s. 29.

⁹⁸ Erdoğan, s. 169; Atar, s. 29; Özbudun, s. 47-48.

Bakanlar Kurulu'nun yetkili kılınması (m.61); üniversite özerkliğinin zayıflatılması (m.120); TRT'nin özerkliğinin kaldırılması (m.121).

b) Temel Hak ve Özgürlüklere Getirilen Sınırlamalar: Bütün temel hak ve özgürlükleri için geçerli genel bir sınırlama hükmünün getirilmesi (m.11); temel hak ve özgürlükler için yasal sınırlama sebeplerinin artırılması (m.11); devlet memurlarının sendika kurma hakkının ortadan kaldırılması (m.119).

c) Yargı Denetimine Getirilen Sınırlamalar: Üyelerinin atanmasında Bakanlar Kurulu'nun aday gösterdiği Devlet Güvenlik Mahkemeleri'nin kurulması (m.136); tabîî yargı yolu yerine kanunî yargı yolunun getirilmesi (m.32); küçük siyasi partilerin Anayasa Mahkemesi'ne başvurma olanağının kaldırılması (m.149).

d) Ordu ile ilgili değişiklikler: Askerî otorite sivil iktidardan yeni tavizler koparmıştır. Askerî yargı sivil yargının aleyhine genişlemiştir. Asker kişilerle ilgili idarî eylem ve işlemlerin yargısal denetimi, Danıştay'dan alınarak yeni kurulan Askerî Yüksek İdare Mahkemesi'ne verilmiştir (m.140). Sıkıyönetime geçiş kolaylaştırılmıştır (m.124). Sivillerin askerî nitelikte olmayan suçlarından dolayı yargılanmaları mümkün kılınmıştır.⁹⁹

1971 -73 değişiklikleri ile Osmanlı'nın son döneminde başlayan ve cumhuriyetin ilk yıllarında artarak ilerleyen yürütmenin gücünün azaltılması eğilimi sona ermiştir. Bu dönemden sonra, yapılan tüm anayasalarda yürütmenin anayasal yetkilerinin artırılması yolu tercih edilmiştir.¹⁰⁰

1961 Anayasası'nda yürütme bu derece zayıf tutulmasaydı, 12 Eylül'den önce gerçekleşen üzücü ve bir o kadar da düşündürücü, olaylar gelişmeyebilirdi. Daha 1961 Anayasası hazırlanırken Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi'nin Anayasa Tasarısının da bu gerçekler ifadesini söyle bulmuştur: “Bilindiği gibi kuvvetli bir icra organı bizde çok eskiden beri yerleşik olan ve uygulanan bir gelenektir. Bu gelenek ülkemiz demokrasiye geçtikten sonra da devam etmiştir. Böyle bir geleneğin

⁹⁹ Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Yayınları, Bursa, 2009, s. 46, Gözübüyük, s. 140; Atar, s. 29.

¹⁰⁰ Derya Doğru, “Hükümet Sistemleri Açısından Anayasa Değişikliği ve Bu Değişikliğin Türk Parlamenter Sistemine Olası Etkileri”, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2011, s. 83.

Türkiye’de yerleşmesi tesadüfî değil toplumumuzun yapısının zaruretlerinin mahsulüdür ve bunun devamında büyük bir milli menfaat vardır.”¹⁰¹

¹⁰¹ Serdar Altinyurt, “Demokratik Bir Sistemde Parlamenter Sistem Ve Başkanlık Sistemi Ve Bu Bağlamda Türkiye’deki Sistem Tartışmalarının Analizi”, Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2006, s. 53.

III. BÖLÜM

1982 ANAYASASI DÖNEMİ

1. ANAYASANIN YAPIM SÜRECİ

Özellikle 1971 sonrası dönemde yaşanan rejim bunalımı Türk Silahlı Kuvvetleri'nin yönetime el koyması ile sonuçlanmıştır.¹ 12 Eylül 1980 sabahı saat 03.59'da Türk Silahlı Kuvvetleri, Süleyman Demirel hükümetine son vererek; 3 yıl süreyle ülkede tek hâkim güç olmuştur. (12 Eylül 1980-6 Aralık 1983) ² Nitekim, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne, Millet Meclisi'ne ve Cumhuriyet Senatosu'na ait bütün görev ve yetkiler 12 Eylül 1980 tarihinden itibaren Milli Güvenlik Konseyi'ne bırakılmıştı. Cumhurbaşkanı'na ait olan bütün görev ve yetkiler ise Milli Güvenlik Konseyi Başkanı'na yani Kenan Evren'e verilmiştir.³

Böylece sivil yönetim sona ermiş, kuvvet komutanlarından oluşan Orgeneral Kenan Evren başkanlığında, MGK'nın egemenlik dönemi başlamıştı. Darbeyle birlikte tüm ülkede sıkıyönetim ilan edilmişti. Kendisi de emekli oramiral olan, Bülent Ulusu Hükümeti ise gerçekte yetkili hükümet değil, MGK'nın bir tür icra komitesi konumundaydı.⁴ Türk Silahlı Kuvvetleri'nin üst kademesinin oluşturduğu MGK'ni kendi dışında sınırlayan başka bir irade ya da kural yoktu. Yasama ve yürütme görevlerini elinde bulunduran askerler, bununla da kalmayıp kuruculuk yetkilerini de kuşanmışlardı. Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'ın yetkilerini kısıtlayarak ve sıkıyönetim mahkemeleri kurarak, yargıda da hâkim güç odağıydılar.

12 Eylül askerî müdahalesinin amacı, MGK'nın bir numaralı bildirisinde şöyle açıklanmıştır: “Girişilen harekâtın amacı, ülke bütünlüğünü korumak, millî birlik ve beraberliği sağlamak, muhtemel bir iç savaşı ve kardeş kavgasını önlemek, Devletin otoritesini ve varlığını yeniden tesis etmek ve demokratik düzenin işlemesine mani olan sebepleri ortadan kaldırmaktır”.⁵

¹ Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, 10. Bası, Ankara, 2009, s. 51.

² Müçteba Kılıç, /Genç Siviller, <http://www.Derindusunce.Org/2008/10/24/1982-Anayasasi-Ile-Darbe-Devam-Ediyor/Erisim-Tarihi,03.10.2014>.

³ Özbudun, 52.

⁴ Mustafa Erdoğan, Anayasa Hukuku, 5. Baskı, Orion Kitapevi, Ankara, 2011, s. 171.

⁵ Şeref Gözübüyük, Anayasa Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2002, s. 143.

12 Eylül Askerî Müdahalesi ile ortaya çıkan yeni rejimin hukukî çerçevesi, Millî Güvenlik Konseyi tarafından kabul edilen, 27 Ekim 1980 tarih ve 2324 sayılı; “Anayasa Düzeni Hakkında Kanun” ile çizilmiştir.⁶

“Anayasa dediğimiz elbise bize bol geldi. İçinde oynamaya başladık” diyen Kenan Evren, 12 Eylül’e gelinmesinden 1961 Anayasası’nı da sorumlu tutuyordu. Darbeciler, 61 Anayasası’nın anarşi ve terör yanlılarını koruduğunu, yürütmeyi zayıf düşürdüğünü, kuvvetler arasında çatışmaya zemin hazırladığını düşünüyorlardı.⁷

29 Haziran 1981’de çıkarılan Kurucu Meclis hakkındaki kanunla Milli Güvenlik Konseyi üyeleri “milletin kayıtsız şartsız egemenliğine, demokratik ve laik cumhuriyet ilkelerine dayalı yeni bir anayasa düzeni kurulacağı” taahhüdünü vermişlerdir. Böylece 1982 Anayasası’nın yapılması süreci başlamıştır.⁸

Anayasayı yapmakla görevli Kurucu Meclis, atamayla oluşturulan, Danışma Meclisi ve Milli Güvenlik Konseyi üyelerinden müteşekkil bir meclisti.⁹

a) Milli Güvenlik Konseyi: Genelkurmay Başkanı Orgeneral Kenan Evren, Kara Kuvvetleri Komutanı Orgeneral Nurettin Ersin, Hava Kuvvetleri Komutanı Orgeneral Tahsin Şahinkaya, Deniz Kuvvetleri Komutanı Nejat Tümer, Jandarma Genel Komutanı Nejat Celasun’dan oluşmaktadır.

b) Danışma Meclisinde ise 160 üye vardı. Bu üyelerin 40 tanesi doğrudan Milli Güvenlik Konseyi tarafından; 120 üye ise her ilin valisince tespit ve teklif edilip Milli Güvenlik Konseyi tarafından seçilecekti. Görüldüğü gibi Kurucu Meclis’in iki kanadı vardır. Fakat son söz Milli Güvenlik Konseyine ait olduğu için asıl yetkili de odur.¹⁰

Kurucu meclisin görevleri arasında yeni anayasayı hazırlamak, anayasanın halkoyuna sunulmasını sağlamak, siyasi partiler kanunu hazırlamak, seçim kanunu hazırlamak, TBMM fiilen göreve başlayıncaya kadar tüm yasama görevlerini (Kanun koyma, değiştirme, kaldırma) yerine getirmek vardır.¹¹

6 <http://www.anayasa.gen.tr/1982anayasasi.htm>; Resmî Gazete, 28 Ekim 1980, Sayı, 17145.

7 Bülent Tanör, Necmi Yüzbaşıoğlu; 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, Beta Yayınevi, İstanbul, 2009, s. 10.

8 Özbudun, s. 53.

9 Yavuz Atar, Türk Anayasa Hukuku, Mimoza Yayınları, Konya, 2009, s. 33.

¹⁰ Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Yayınevi, Şubat, 2011, s. 43; Şeref Gözübüyük, s. 143.

¹¹ Özbudun, s. 53.

Bununla da kalınmayıp Anayasa taslağına son şeklini verme yetkisi de konseye verilmişti. Bu şekilde oluşturulan Kurucu Meclis'in anayasayı kabulü 13 ay kadar sürdü.¹²

Ancak cuntacıların lideri Evren'in kaleme aldığı anılarından asıl anayasa taslağının ise başından beri MGK'nın elinde olduğu anlaşılmaktadır. Kenan Evren anılarında şöyle diyor: “Danışma Meclisi henüz anayasayı ele almadan Genel Sekreterlikte (Konsey) anayasa taslağı aşağı yukarı hazır durumda idi.”¹³

Bu şekilde hazırlanan anayasa tasarısı 7 Kasım 1982 günü halk oyuna sunularak, %91.4 evet oyuyla kabul edilmiştir. Cunta yönetimi sonucu oldukça başarılı bulmuştur. Ancak, anayasa oylaması hür ve demokratik bir seçim süreci sonunda yapılmamış; anayasa taslağının tartışılmasının dahi yasak olduğu bir dönemin sonunda yapılmıştır. Ayrıca anayasanın reddedilmesi durumunda nasıl bir düzen öngörüldüğü hakkındaki belirsizlikler pek çok kişiyi evet demeye iten önemli bir faktördür.¹⁴

1982 Anayasası siyasal hayatın normalleşmesi açısından bir geçiş dönemi öngörmüştür. Buna göre yeni anayasanın kabul edilmesinden itibaren Milli Güvenlik Konseyi başkanı 7 yıllık bir süre için cumhurbaşkanına tanınan görev ve yetkilere sahip olacak; yedi yıllık sürenin sonunda yeni cumhurbaşkanlığı seçimi anayasada öngörülen hükümlere göre yapılacaktır. Böylece General Kenan Evren'e yedi yıllık süre için sivil iktidarı denetlemek amacıyla geniş yetkiler verilmiştir. Ayrıca cumhurbaşkanına geçici 9. Maddeyle anayasa değişiklikleri üzerinde altı yıllık süreyle denetim yetkisi getirilmiştir.¹⁵

Türkiye'de 1982 Anayasası ile adeta Kenan Evren için, yarı başkanlık sistemini andıran, Evren'e siyasal sistem vasısı rolü verilen bir makam yaratılmıştır. Fransız yarı-başkanlık rejimi 1958'de General Charles de Gaulle' un başkanlığı için üretilmişti. Diyebiliriz ki Anayasadaki geniş yetkili Cumhurbaşkanı rolü Evren içindir. Bu sebeple her iki anayasa da siyasal sorunlara neden olmuşlardır.¹⁶

¹² Tanör, Yüzbaşıoğlu, s. 13.

¹³ Mücteba Kılıç /Genç Siviller <http://www.derindusunce.org/2008/10/24/1982-anayasasiiledarbe-devamediyor/Erişim tarihi03.10.2014>

¹⁴ Erdoğan, s. 156.

¹⁵ Özbudun, s. 62.

¹⁶ Ersin Kalaycıolu, “Cumhurbaşkanlığı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı”, Sempozyum, 12-13 Ocak 2007, Ankara, Barolar Birliği Yayınları, s. 180.

1982 Anayasasını doğuran sebepleri şu başlıklar altında toplamak mümkündür; Öncelikle, 61 Anayasası'nın yapılış aşamasında 19 yıl iktidarda kalan sağ görüşlü demokrat kesimin anayasa yapım çalışmalarında temsil edilmemiş olması, 61 Anayasası'nın toplumun geniş tabanlı muhafazakâr kesimleri tarafından kabul görmemesine sebep oldu. Dünyadaki öğrenci olaylarının etkisiyle üniversitelerde ve sokakta şiddet olayları yaygınlaştı. Şiddet olaylarının kaynağının 1961 Anayasası'nda düzenlenen haklar olduğunun zannedilmesi yeni anayasa taleplerini arttırdı. Tek başına bir partinin iktidara gelmesine imkân tanımayan seçim sisteminin koalisyon hükümetlerine, koalisyonlarında istikrarsız hükümetlere yol açması. Üstelik 1961 Anayasası'nda parlamenter sistemlerde yaşanabilecek tıkanıklıkları giderici hükümlerin bulunmaması. Sorunlarla baş edemeyen yürütmenin zayıf kalması gibi sebepler 1982 Anayasası'nın yapılış sebeplerindendir.¹⁷

2. 82 ANAYASASINDA HÜKÜMET SİSTEMİ

1982 Anayasası'nın nasıl bir hükümet sistemi öngördüğü hususunda anayasa hukukçuları arasında bir görüş birliği yoktur. Ancak tartışmalı bir husus olmakla birlikte; parlamenter sistemi benimsediği genel olarak kabul edilmektedir. Doktrinde hâkim olan görüş de, 1982 Anayasası'nın öngördüğü sistemin temelde parlamentarizm olduğu, ancak yapılan bazı düzenlemelerin parlamenter sistemin mantığıyla tam olarak uyuşmadığı yönündedir.¹⁸

82 Anayasasının hükümet sistemini; “Aksak Başkanlık Hükümeti”, “Otoriter Başkanlık Hükümeti”, “Başkanlı Parlamenter Sistem”, “1958 Fransız Yarı Başkanlık Modeli Benzetmesi”, “Zayıflatılmış Parlamentarizm” şeklinde tanımlayan yazarlar da vardır.¹⁹ Fakat genel eğilim sistemin parlamenter unsurları taşıdığı yönündedir.

Bülent Yavuz ve Serap Yazıcıoğlu; Anayasa maddeleri üzerinden hareketle Anayasanın kurduğu sistemin, parlamenter hükümet sisteminin bütün unsurlarını barındırdığını söylemektedirler. Mesela, anayasanın yürütmeyi düzenleyen 8.

¹⁷ Bülent Yavuz, *Parlamenter Hükümet Sistemlerinde ve 1982 Anayasası'nda Başbakanın Konumu*, Ankara, 2007, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, s. 173-179.

¹⁸ Gönül Bakır, “1982 Anayasası'nda Güçlü Yürütmenin Kökenleri”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2005, s. 27.

¹⁹ Fatma Alaca, “Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sisteminin Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Beykent Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2012, s. 78.

Maddesinde bu yetkiyi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu arasında paylaşırması, 101. Maddesi ile cumhurbaşkanının seçim yetkisini TBMM'ye tanınması, 101 ve 105. Maddelerinde tarafsız ve sorumsuz cumhurbaşkanlığı makamını düzenlemesi, 109. Maddesi ile Bakanlar Kurulu' nun kuruluş yönteminin düzenlenmesi, 110 ve 111. maddeleri, hükümetin göreve başlarken ve görevde bulunduğu sırada TBMM'nin güvenine tabi olması, 112. Maddesi ile Bakanlar Kurulu'nun kolektif sorumluluğunu düzenlemesi, 82 Anayasası'nın parlamenter sistemi benimsediğini gösteren anayasa hükümleridir. Bu anayasa maddelerinden çıkarılacak sonuç; kabul edilen hükümet sisteminin parlamenter hükümet sistemi olduğudur.²⁰ Bundan başka, 99. Maddede TBMM'ye hükûmeti düşürme yetkisinin tanınması, buna paralel olarak 116. Maddede, Cumhurbaşkanı TBMM seçimlerini yenileme yetkisinin sunulması (fesih yetkisi), bu anayasa tarafından parlamenter hükûmet sisteminin kabul edilmiş olduğunun açık kanıtıdır.²¹

Madde hükümleri yanında, uygulamada ortaya çıkan durumları da değerlendirmek gerekir. Örneğin Cumhurbaşkanı'na sunduğu geniş yetkiler; seçilmesi, tarafsızlığı, sorumsuzluğunu düzenleyen hükümler; Bakanlar Kurulu'nun ve organların arasındaki ilişkileri düzenleyen hükümler, anayasanın sistem konusunda parlamenterimiz veya zayıflatılmış parlamenterimiz unsurlarına da yer verdiğini gösterir. Buna karşılık 104. Maddedeki yetkileri hükümet politikalarını belirlemede kullanan Demirel ve Özal'ın cumhurbaşkanlıkları süresince “başkanlı parlamenter sistem” veya “yarı başkanlık sistemini” çağrıştıran uygulamaları olmuştur.²²

Ergun Özbudun; bu rejime Fransız literatüründen esinlenilerek “zayıflatılmış parlamentarizm” adını vermiştir. Sistemde Cumhurbaşkanı'nın statüsü, klasik parlamenter sisteme oranla daha etkindir. Ancak genel özellikleri itibariyle parlamenter sistemin özelliklerini korur. Başkanlık rejimi ve parlamenter rejim arasında melez bir sistem nitelendirmesi de abartmadır. Olsa olsa “zayıflatılmış

²⁰ Bülent Yavuz, “Parlamenter Hükümet Sistemlerinde ve 1982 Anayasası'nda Başbakanın Konumu”, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara, 2007, s. 180; Serap YAZICI, Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri, Türkiye İçin Bir Değerlendirme, Haziran, 2013, İstanbul, s. 125.

²¹ Avni Oruçlu, “Başkanlık Sisteminin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi”, Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2008, s. 39.

²² Yazıcı, s. 147.

parlamentarizmdir".²³ Gözler ise, 1982 Anayasası'nın kurmuş olduğu bu sisteme "saf parlamenter hükümet sistemi" demiştir. Yasama organı ile yürütme organı arasındaki karşılıklı ilişkilerde parlamenter sistemin esas alınarak düzenlenmiş olmasını buna delil olarak göstermiştir.²⁴

Burhan Kuzu'da; 1982 Anayasası'nın yürütme organını düalist yapıya uygun olarak düzenlemesini, parlamenter sistemin benimsendiğinin delili olarak göstermektedir. Anayasaya göre "yürütme yetki ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından kullanılır ve yerine getirilir". Zaten olması gereken bu düalist yapı parlamenter sistemin mantığına da uygundur.²⁵

Kemal Gözler'e göre; yürürlükte olan 1982 Anayasası'nın, parlamenter sistemi benimsediği hiç şüphe götürmez. Yazara göre;1982 Anayasası'nda yasama organı ile yürütme organı arasındaki karşılıklı ilişkilerin parlamenter sisteme göre düzenlenmiş olması bu modelin benimsendiğinin delilidir.²⁶

Nur Uluşahin ise; sisteme bakıldığında, 1982 Anayasasının selefi olan 1961 Anayasası'nın kurmuş olduğu saf parlamenter yapıdan uzaklaştığını, bu sistemin olsa olsa "aksak" ya da "bozulmuş" parlamentarizm olarak adlandırıla bileceğini söyler.²⁷

Duverger'in yarı-başkanlık sistemlerinin çift kutuplu doğasını açıklarken kullandığı argümanlar 82 Anayasası'nın belli şartlar altında parlamentarizme belli şartlar altında ise fiili yarı-başkanlığa yaklaştığını gösteriyor. Duverger'e göre cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğu aynı siyasi eğilimi paylaşıyorsa sistem başkanlığa, farklı siyasi eğilimlere sahipse sistem parlamentarizme yaklaşmaktadır. Yazarın bu saptamasına göre 82 Anayasası'nın farklı dönemlerdeki uygulamalarına bakmak gerekir. Nitekim Turgut Özal'ın Cumhurbaşkanlığı ile Yıldırım Akbulut ve Mesut Yılmaz'ın Başbakanlık dönemleri (1989-1991) ve Demirel'in Cumhurbaşkanlığı'na rastlayan DSP, MHP, ANAP koalisyonu (1999-2000) dönemleri, fiili yarı-başkanlık sistemini çağrıştırmaktadır. Bu dönemlerde Özal ve

²³ Özbudun, s. 350.

²⁴ Kemal Gözler, "Hükümet Sistemimiz Değişecek mi?" Türkiye Günlüğü, Bahar 2014, Sayı 118, s. 63.

²⁵ Burhan Kuzu, "Parlamenter Rejimde Devlet Başkanının Konumu ve 1961-1982 Anayasalarında Durum", s. 41; <http://www.journals.istanbul.edu.tr/iuhfm/article/viewFile/1023004178/1023003772>.

²⁶ Kemal Gözler "Hükümet Sistemimiz Değişecek mi?", Türkiye Günlüğü, Bahar 2014, Sayı 118, s. 62-69.

²⁷ Nur Uluşahin, "Türkiye'de Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği Ve Rejimin Başkanlık Sistemine Kaymasının Getireceği Tehdit Ve Tehlikeler", Hukuk Ve İktisat Araştırmaları Dergisi, C. 3, S. 2, 2011, s. 32.

Demirel, hükümetlerin iç ve dış siyasetleri üzerinde belirleyici rol oynayarak anayasanın onlara tanıdığı geniş yetkileri kullanmışlardır. Buna karşılık Cumhurbaşkanı Özal 1991 seçimleri sonrasında kurulan DYP-SHP koalisyon döneminde hükümet politikalarını belirleme gücünü ve fiili yarı-başkan vasfını kaybetmiştir. Benzer şekilde Demirel’de Tansu Çiller’in (1993-1995) ve Erbakan’ın (1996-1997) başbakanlıkları döneminde hükümet politikaları üzerinde belirleyici rol oynayamamış, parlamenter devlet başkanının olması gereken konumda olmuşlardır. Anayasanın 104. Maddesinin sunduğu geniş yetkiler her iki liderin fiili bir başkan gibi davranma eğilimini meşrulaştırmış ve bu durum zaman zaman yürütmenin iki unsuru arasında çatışmalara sebep olmuştur.²⁸

82 Anayasası’nın benimsediği hükümet sisteminin türü üzerinden yapılan tartışmaların ekseriyeti; 104. maddenin cumhurbaşkanına sunduğu geniş yetkiler ve bu yetkilerin tek başına mı yoksa kolektif olarak mı kullanılacağı konusundaki belirsizlikten kaynaklanmaktadır. 104. Madde ile cumhurbaşkanına verilen genelkurmay başkanını atamaktan sıkıyönetim ve olağanüstü hale karar vermeye uzanan çok geniş yelpazedeki yetkiler 82 Anayasası’nın yarı başkanlık sistemine yaklaştığının kanıtıdır.²⁹ Yine 105. Madde ile yapılan düzenlemeler sistemi 1958 Fransız Anayasası’na yaklaştırmış ve siyasi olarak sorumsuz olan Cumhurbaşkanının hangi yetkilerini birlikte hangilerini tek başına kullanacağını açıkça belirli olmaması sistem belirsizliğine kaynak olarak gösterilmiştir. Ek olarak olağanüstü dönemler ile ilgili 119 -122. Madde düzenlemelerinin Cumhurbaşkanı’nı sistemin merkezi haline getirmesi parlamenter mantığa aykırı ancak yarı başkanlık sistemine uygun düzenlemelerdir.³⁰

1982 Anayasası yapılırken 1958 tarihli Fransız Anayasası’na paralel düzenlemeler yapılmıştır. Fakat genel özellikler itibariyle parlamenter sistem yapısı muhafaza edilmiştir. Yürütmenin iki başlı (düalist) yapısının korunmuş olması, Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu’na başkanlık etmesinin istisna olarak kalmaya devam etmesi, olağanüstü hallerde ve sıkıyönetim hallerinde Cumhurbaşkanı’nın

²⁸ Yazıcı, s. 147-148.

²⁹ Cumhurbaşkanının yetkileri konusunda geniş bilgi için bakınız; Kemal Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Ekin Basım, Haziran, 2011, C. II, s. 45-206; Yazıcı, s. 132-139; Özbudun, s. 321-323.

³⁰ Abdullah Küçük, “Demokratik Hukuk Devleti Ve Hükümet Sistemleri Perspektifinden Türk Anayasal Tarihinde Cumhurbaşkanlığı”, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Lisans Tezi, Antalya, 2012, s. 144.

Bakanlar Kurulu'na başkanlık etmesi ve kararnameleri imzalaması tamamen parlamenter yapıya ait özelliklerdir. Ayrıca Cumhurbaşkanı'nın parlamento tarafından seçilecek olması, (31.10.2007 tarihinden önceki dönem için) olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulu'nun birlikte hareket etmeleri (Fransız sisteminde Anayasa'nın 16. maddesi gereği, Cumhurbaşkanı, olağanüstü hallerde gerekli tedbirleri tek başına alabilmektedir) hususları göz önüne alındığında sistemin klasik parlamenter sisteme yakın olduğu görülür.³¹

1982 ANAYASASI'NDA RASYONELLEŞTİRİLMİŞ PARLAMENTARİZM ARAÇLARI

Bizim ülkemizdeki gibi, parlamenter sistem ve çok parti sisteminin birleşmesi sonucunda; zaman zaman sistem tıkanarak hükümeti işlevsizleştirmiş; bu da haklı olarak parlamenter sistemin eleştirilmesine neden olmuştur. 1982 Anayasası parlamenter süreçte ortaya çıkabilen ve ordunun müdahalesiyle sonuçlanan kilitlenmeleri engellemek için rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçlarına yer vermiştir.³² Bu düzenlemelerin amacı parlamenter sisteme işlerlik kazandırmak, sistemde yaşanan gereksiz tıkanma ve bunalım dönemlerini daha kolay atlatmaktır. Rasyonelleştirilmiş parlamenterimiz olarak adlandırılan bu hususlar genel olarak şu başlıklar altında düzenlenmiştir.³³

a) Cumhurbaşkanı belli şartlarda TBMM seçimlerini yenileme yetkisi verilmiştir. (m.116) ³⁴ Bu yolla, belli süre içinde hükûmetin kurulamamış olması nedeniyle ortaya çıkan kriz çözülebilecektir. 1961 Anayasası'nda benzer bir hüküm olsaydı, 1970'li yıllarda ortaya çıkan birçok hükûmet krizi çözülebilecekti.³⁵

b) 1961 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanı seçiminde tıkanıklar ortaya çıkmıştır. 1980'de Cumhurbaşkanı altı ay boyunca seçilememiştir. Cumhurbaşkanının seçiminde tıkanıklığı önleyici 102'nci maddede şu hüküm getirilmiştir: "Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu

³¹ Abdullah Kütük, "Demokratik Hukuk Devleti Ve Hükümet Sistemleri Perspektifinden Türk Anayasal Tarihinde Cumhurbaşkanlığı", Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Antalya, 2012, s. 144-145.

³² Yazıcı, s. 168.

³³ Özbudun, s. 66.

³⁴ Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Yayınevi, Şubat, 2011. s. 46; Atar, s. 36.

³⁵ Özbudun, s. 64.

ile ve gizli oyla seçilir. En az üçer gün ara ile yapılacak oylamaların ilk ikisinde üye tamsayısının üçte iki çoğunluk oyu sağlanamazsa üçüncü oylamaya geçilir, üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğunu sağlayan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. Bu oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamada en çok oy almış bulunan iki aday arasında dördüncü oylama yapılır. Bu oylamada da üye tamsayısının salt çoğunluğu ile Cumhurbaşkanı seçilemediği takdirde derhal TBMM seçimleri yenilenir”. Bu hüküm sayesinde, Cumhurbaşkanlığı seçimi ile ilgili iki düzenleme dikkati çekmektedir. 102. Madde dördüncü turda halen cumhurbaşkanı seçilemediği takdirde TBMM derhal seçimleri yeniler. Ayrıca meclis çoğunluğu bir aday üzerinde uzlaşmadığı takdirde meclis dışından üzerinde uzlaşmış bir adayın yolu açılmış durumdadır.³⁶

c) Aynı şekilde 1961 Anayasası döneminde tıkanmalara yol açan Meclis Başkanlığı seçimlerinde de üye tamsayısının salt çoğunluğu şartından vazgeçilmiş, seçim kolaylaştırılmıştır.(m.84/2): “Başkan seçimi gizli oyla yapılır. İlk iki oylamada üye tam sayısının üçte iki ve üçüncü oylamada da üye tam sayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan üye, başkan seçilmiş olur. Başkan seçimi, aday gösterme süresinin bitiminden itibaren, on gün içinde tamamlanır” (m.94/4).³⁷

d) Yasama organında Cumhuriyet Senatosu kaldırılarak, tek meclis sistemine dönmüş böylece yasama süreci kısalmıştır. Ayrıca parti meclis gruplarının yetkileri daraltılarak yasama süre ve toplantı karar yeter sayıları azaltılarak yasama süreci hızlandırılmıştır.³⁸

f) 1982 Anayasası, siyasî partilerin Mecliste grup kurmaları için gerekli milletvekili sayısını 10’dan 20’ye çıkararak, grupların, Meclis çalışmalarını engelleme ihtimallerini azaltmıştır (m.85).³⁹

g) 1982 Anayasası, 1961 Anayasası’ndan farklı olarak bakanların, başbakana karşı sorumlu olmalarını düzenlemiştir ve başbakana bakanların azlini

³⁶ Burhan Kuzu, “Parlamente Rejiminde Devlet Başkanının Konumu ve 1961-1982 Anayasalarında Durum”, s. 41; <http://www.journals.istanbul.edu.tr/iuhfm/article/viewFile/1023004178/1023003772>

³⁷ Özbudun, s. 65; Gözler, s. 46.

³⁸ Kuzu, s. 41; Özbudun, s. 66.

³⁹ Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2000, s. 93-103; Atar, s. 36; Gözler, 2011, s. 46.

cumhurbaşkanından isteme yetkisi vermiştir. Bu durum başbakanın sistem içerisindeki yerini ve yetkilerini kuvvetlendirmiştir. Ancak bu husus parlamentarizmden bir sapma olarak değil; parlamentarizmin rasyonelleşmesi olarak değerlendirilmiştir.⁴⁰

3. 82 ANAYASASINDA GÜÇLÜ YÜRÜTME ANLAYIŞI

1982 Anayasası devlet organlarının karşılıklı etkileşimi anlamında önemli değişiklikler içermektedir. Yasama yürütme ilişkileri açısından yeni rol dağılımları yapmaktadır. 1982'ye kadar tüm anayasalarda kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği; yasama- yürütme dengesi sağlanmaya çalışılmış ancak 1982'den sonra bu denge yürütme lehine bozulmuştur.

20. Yüzyılın teknik ve bilimsel ilerlemeler açısından çok hızlı gelişmelere sahne olması; yönetim organlarını bu hızlı gelişime ayak uydurmaya zorlamıştır. Nitekim batı demokrasilerinin hemen hepsinde yürütmenin güçlendirilmesi yönünde farklı düzenlemeler yapılmıştır. Batı demokrasileri yürütmenin bakanlar kurulu kanadını güçlendirmeyi tercih etmişlerdir. Türkiye'de yürütmenin güçlendirilmesi yürütmenin diğer başı olan cumhurbaşkanının yetkilerinin genişletilmesi yönünde olmuştur. Yürütme organının ön plana çıkarılarak parlamenter sistemdeki klasik güçler ayrılığından uzaklaşılmasının nedenleri arasında; olağanüstü dönemlerde hızlı karar alma gerekliliği, değişen ekonomik ve toplumsal yapının paralelinde yönetiminde hızlanması gerektiğine duyulan inanç, hızla artan nüfusun ihtiyaçlarını karşılama gerekliliği sayılabilir. En önemlisi de kuvvetler ayrılığının klasik ayrımı yerine içinden çıktığı parlamento ile uyumlu çalışan hükümetlere duyulan ihtiyaçtır. Nihayetinde o zamana kadar bir görev olan yürütme artık hem görev hem de bir yetki olarak düzenlenmiştir. Diğer tüm anayasalardan farklı olarak yürütmeye çok geniş düzenleme ve kural koyma yetkisi verilmiştir.⁴¹

Kuşkusuz bu düzenlemelerin temel nedeni Milli Güvenlik Konseyi başkanının yani Kenan Evren'in yeni anayasanın kabulüyle birlikte cumhurbaşkanı koltuğuna oturacak olmasıydı. Bir başka nedeni ise, 1982 Anayasası'nı yapanların

⁴⁰ Özbudun, s. 350.

⁴¹ Murat Yanık, Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, İstanbul, 1997, Alfa Yayınları, s. 91-100; Burhan Kuzu, "Türkiye İçin Başkanlık Sistemi", Liberal Düşünce Dergisi, Sayı 2, Bahar 1996, s. 26-27.

“tarafsız” cumhurbaşkanını, yürütmenin ve giderek anayasal sistemin merkezine yerleştirme düşünceleriydi. Bu düşüncelerle mevcut hükümet sistemini değiştirmek yerine; parlamenter sistemin içerisine güçlü bir cumhurbaşkanı yerleştirildi.⁴²

Nitekim “Devletin ve günlük hayatın bütün yükünü sırtında taşıyan yürütmenin, arz ettiği bütün hayati ehemmiyete rağmen, arka plana itilmiş ve işlemez hale gelmiş olması, 1961 Anayasası’nın belki de en büyük ve tashih kabul etmez zaafını teşkil etmiştir. Yürütme o anlayış ve hukuki durum içerisinde kaldıkça ve bırakıldıkça, devlet bir ayağı olmayan ve koltuk değneğiyle yürüyen bir insan olmaktan öteye geçemezdi. Yeni Anayasa, devlet yapısı ve faaliyetleri itibarıyla bu sakıncayı giderecek bir tarzda bina edilmiştir”⁴³ sözleriyle Kenan Evren yeni anayasada yürütmenin özellikle Cumhurbaşkanının yetkilerinin arttırılacağına sinyallerini vermiştir.

4. 1982 ANAYASASI’NDA CUMHURBAŞKANININ KONUMU

1982 Anayasası’nın benimsediği parlamenter sistem örneğinde cumhurbaşkanı devletin başı konumundadır. Anayasa, Türkiye Cumhuriyeti Devleti’ni ve Türk Ulusunun birliğini temsil etme görevini cumhurbaşkanına vermiştir. “Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir” (AY. M. 104/1) . Bu düzenleme ile 1982 Anayasası’nda “Cumhurbaşkanının dengeleri gözetme rolü” belirtilmiştir.⁴⁴

Cumhurbaşkanının hem monarşilerde hem de cumhuriyetlerde devletin başı olma sıfatıyla sahip olduğu görev ve yetkileri vardır. Çok geniş olan bu yetkiler özetle, temsil, gözetme, hakemlik, uyarma ve görüş bildirmediir.⁴⁵

Parlamenter sistemi benimseyen ülkeler genel olarak Cumhurbaşkanlığı makamının güçlendirilmesinden çekinirler.⁴⁶ 1982 Anayasası’nın orijinal biçiminde esas olarak parlamenter hükümet sistemi kabul edilmekle birlikte, yürütmenin

⁴² Levent Gönenç, “Çözüm başkanlık sistemine geçmek midir?” <http://www.tepav.org.tr/tr/kose-yazisi-tepav/s/3586>, Erişim Tarihi, 07.07.2014.

⁴³ Anayasayı Tanıtma, s. 87; Naklen, Özbudun, s. 63.

⁴⁴ Tanör, Yüzbaşıoğlu, s. 129.

⁴⁵ Kemal Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Ekin Basım, Haziran, 2011, C.II, s. 114.

⁴⁶ Yanık, s. 106.

güçlendirilmesi adına, parlamento tarafından seçilen Cumhurbaşkanına, klasik parlamenter sistemdeki bir cumhurbaşkanından daha geniş yetkiler verilmiştir.⁴⁷

1982 Anayasasını yapan iradenin sözcüsü Kenan Evren, 82 Anayasası'nı tanıtmaya konuşmalarında, bu konuda fikrini açıkça dile getirmiştir: “Yürütme güçlendirilmelidir, fikri ve zarureti herkesçe kabul edildiğine ve yürütmenin doruğunda cumhurbaşkanlığı ve hükümet bulunduğu göre, güçlendirilmesi kastedilen bunlardan hangisidir? Bunların aynı zamanda ikisi birden mi güçlendirilmelidir, yoksa tarafsız cumhurbaşkanı mı yahut taraflı hükümet mi? Taraflı olan hükümete de bazı yetkiler verilmiştir. Ancak muhalefet-iktidar arası ciddi çekişmelere ve huzursuzluklara yol açabilecek olan yetkiler, cumhurbaşkanına tanınmıştır. Bunun dışında da muhakkak cumhurbaşkanına verilmesi gereken yetkiler vardır ki, esasen onları başka makama da vermek doğru olmaz, mümkün de değildir.”⁴⁸

Anayasayı hazırlayan iradenin güçlü Cumhurbaşkanı tercihi, parlamentarizmi daha anlaşılabilir hale getirmiştir ve kendi içerisinde çelişkili durumlar ortaya çıkarmıştır.⁴⁹ Sistemin doğası gereği sorumsuz olduğu belirtilen Cumhurbaşkanının yetkili olduğu, sorumlu olan hükümet kanadının ise yetki kullanamadığı, dünyada örneği olmayan melez bir hükümet sistemi doğmuştur.⁵⁰

1982 Anayasası Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini hiçbir anayasada düzenlenmediği şekilde yasama, yürütme ve yargı alanlarına ilişkin ayrı ayrı ve uzun bir madde içinde sıralamıştır (M. 104) ⁵¹ Bu geniş yetkiler; Yasama, yürütme ve yargıya özgü birçok işlevi olan, resen (ex officio) aldığı kararlar ile siyasal hayatı etkileyen, ancak siyasal ve hukuki sorumluluk taşımayan bir Cumhurbaşkanı modeli ortaya çıkarmıştır.⁵²

⁴⁷ Levent Gönenç, “Türkiye’de Başkanlık Sistemi Tartışmaları”, Güncel Hukuk, Haziran, 2011/6-90,

⁴⁸ http://www.yasayanayanayasa.ankara.edu.tr/belgeler/makaleler/turkiyede_baskanlik_sistemi_tartismalari2011.pdf

⁴⁹ Levent Gönenç, “Çözüm başkanlık sistemine geçmek midir?” <http://www.tepav.org.tr/tr/kose-yazisi-tepav/s/3586> Erişim Tarihi: 07.07.2014

⁵⁰ Yanık, s. 106.

⁵¹ Erol Cansel, Faruk Bilir, “Anayasa Taslaklarında Hükümet Sistemi”, Yeni Anayasanın Temel Kodları, Tesev Raporu, s. 96.

⁵² Fevzi Demir, “Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye”, Yeni Türkiye Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, S. 51, Mart-Nisan, 2013, s. 467-468.

⁵³ Ersin Kalaycıolu, “Cumhurbaşkanlığı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı”, Sempozyum, 12-13 Ocak 2007, Ankara, Barolar Birliği Yayınları, s. 180.

Avrupa'da parlamenter sistemin uygulamasında genellikle kralın sembolik yetkiler ile mevcudiyetini koruduğu, bunun yanında da siyasi sorumluluğun parlamentoda olduğu görülmektedir. Kral sorumsuzdur. Parlamento da millete karşı uygulamalarından sorumlu durumdadır. Bizde ise 1982 Anayasası ile cumhurbaşkanı vesayet kurumlarının belirlenmesinde kilit noktada konumlandırılmış; idarede, yasamada ve yargıda çok önemli yetkilerle donatılmış, adeta bir kral gibidir.⁵³ Anayasadaki bu düzenlemelerle Cumhurbaşkanının devlet başkanlığı rolü geri planda kalırken, yürütmenin lideri olma konumu öne çıkartılmıştır. Bu durumun parlamenter demokrasi rejiminin mantığı ve gelişimi ile uyumluluğu son derecede tartışmalıdır, çünkü parlamenter demokrasi, tanım icabı, Cumhurbaşkanı'nın temel yürütme rolü oynadığı bir rejim değildir.⁵⁴

Böylesine güçlendirilmiş bir cumhurbaşkanının, yetkilerinin tümünü kullanmasa dahi, yürütme gücüne ortak olması ve nihayetinde başbakan ile karşı karşıya gelmesi kaçınılmazdır.⁵⁵

Gerek uygulamada, gerekse doktrinde tartışmalı olan başka bir düzenleme; 104.ve 105. Maddeler de sayılmış olan Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri ile ilgili düzenlemelerdir. Buna göre Cumhurbaşkanın yasama, yürütme ve yargı alanına ilişkin yirmiden fazla yetkisi sayılmaktadır. Ancak bu yetkilerden hangilerini, Başbakan ve ilgili bakanların karşı-imzalarını almadan tek başına kullanabileceği hususu açıkça belirtilmemektedir. 105'inci maddesinde, Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler olduğu kabul edilmekle birlikte, bunların neler olduğu açıkça belirtilmemektedir.⁵⁶ 1982 Anayasasının mevcut hâlinde bu konuda boşluk vardır.⁵⁷

Parlamenter sistemdeki devlet başkanından beklenen organlar arasındaki denge ve uyumun sağlanması değildir. Zaten mevcut olan, bu denge ve uyumun bozulmamasıdır. Yani bir nevi tarafsız hakem rolü üstlenmesidir. Oysa 1982

⁵³ İdris Şahin "Vesayet Sistemi Çökerken Başkanlık Sistemi" Yeni Türkiye, Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, S. 51, Mart-Nisan, 2013, s. 119.

⁵⁴ Kalaycıolu, s. 179.

⁵⁵ Levent Gönenç, "Çözüm başkanlık sistemine geçmek midir?" 07.11.2012 <http://www.tepav.org.tr/tr/kose-yazisi-tepav/s/3586> Erişi Tarihi:11. 09. 2014.

⁵⁶ Kemal Gözler, "Cumhurbaşkanının Seçimi Konusunda Bir Açıklama", Türkiye Günlüğü, Sayı 89, Yaz 2007, s. 22. (www.anayasa.gen.tr/adeGISikligi.htm).

⁵⁷ Kemal Gözler, "Anayasa Değişikliği Gerekli mi?" Türkiye Günlüğü, Sayı 65, Bahar 2001, s. 131 (www.anayasa.gen.tr/adeGISikligi.htm).

Anayasası ile yapılan tercih ile sistem saf halinden oldukça uzaklaşmış, sözü edilen denge ve uyumdan ise eser kalmamıştır.⁵⁸

5. 2007 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ VE SİSTEM ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

5.1. Değişikliğe Neden Olan Olaylar

Cumhurbaşkanlığı seçimleri siyasal tarihimizde sorunlarla gündeme gelmiştir. Türkiye, tarihinin en sorunlu Cumhurbaşkanlığı seçimlerinden bir tanesini, 2007 yılında yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimleri sürecinde yaşamıştır. 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in görev süresinin 16 Mayıs 2007'de dolacak olmasıyla, yeni Cumhurbaşkanının kim olacağı tartışmaları başlamıştır. Seçimlerden dört ay önce eski Yargıtay Başsavcısı Sabih Kanadoğlu'nun, Cumhuriyet Gazetesi'nde manşete çekilen yazısı bu sürecin ülkemiz için kolay olmayacağını işaretlerini vermesi bakımından önemlidir. "AKP tek başına seçemez" başlıklı makalede, özetle; 1982 Anayasa'nın 102. Maddesi'ne göre cumhurbaşkanı seçilebilmek için, ilk iki turda nitelikli çoğunluk (367 oy), sonraki iki turda ise salt çoğunluk (276 oy) aranıyordu. Kanadoğlu; anayasada belirtilen 367'nin sadece karar yeter sayısı değil, aynı zamanda toplantı yeter sayısı olduğunu ortaya attı. Bu görüşe göre seçimin geçerli olabilmesi için, oylamalara en az 367 milletvekilinin katılması gerekiyordu.⁵⁹

Yine aynı konuda, bir televizyon programında, Kanadoğlu; "Anayasa Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin toplanması için üye tam sayısının (yani 550), üçte birinin (yani 184) oturumda bulunmasını yeterli görmektedir. Ancak cumhurbaşkanlığı seçiminde istisnai hüküm bulunması nedeniyle bu kural uygulanamaz. Anayasa'nın 102. maddesine göre cumhurbaşkanı 367 milletvekilinin oyuna denk gelen Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının üçte iki çoğunluğuyla seçilebilir. Bu hüküm cumhurbaşkanlığı seçimi yapılabilmesi için gerekli Türkiye Büyük Millet Meclisi toplanma yeter sayısını da gösterir. Seçimin ilk turunda sandıktan 367 oy çıkmaması halinde toplanma yeter sayısına ulaşılmadığı anlaşılmış olur. Bu durumda seçimin ilk turu yapılmamış sayılır. İlk turun yapılmaması yine 367 oyun arandığı seçimin ikinci

⁵⁸ Nur Uluşahin, " Türkiye'de Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği Ve Rejimin Başkanlık Sistemine Kaymasının Getireceği Tehdit Ve Tehlikeler", Hukuk Ve İktisat Araştırmaları Dergisi, C. 3, S. 2, 2011, s. 32.

⁵⁹ <http://www.cumhuriyetarsivi.com/monitor/index.xhtml128aralik2006> Arşiv, Erişim Tarihi, 01. 12. 2014.

turunun ve salt çoğunluğun (276) oylarının yeterli görüldüğü seçimin üçüncü turunun ve en çok oy alan iki adayın yarışmasının öngörüldüğü seçimin dördüncü turlarının da yapılamayacağı anlamına gelir. Buna göre 354 milletvekili bulunan Adalet ve Kalkınma Partisi muhalefetten destek almazsa 367 olan toplanma yeter sayısına ulaşamaz”.⁶⁰ Demiştir.

Kanadoğlu'nun Cumhuriyet Gazetesi'nde yayınlanan yazısındaki bir başka iddiasına göre; TBMM İçtüzüğü'nün 121. Maddesi cumhurbaşkanı seçimlerinin Anayasa'nın 101 ve 102. Madde hükümlerine göre yapılmasına hükmediyor. Bu da 96. maddeye göre toplanmayı değil, 102. maddedeki karar sayısına göre toplanmayı gerektiriyor. Üstelik seçim bu şekilde yapılırsa Anayasa Mahkemesi'nin bunu iç tüzük ihdası olarak değerlendirip seçimi iptal etme zorunluluğu ortaya çıkıyor.

Kanadoğlu, bu açıklamalarının ardından '367'nin mucidi' olarak adlandırılmaya başlandı. Hükümet kanadı bu gelişmeleri çok ciddiye almadı. Parti kanadına göre, bu iddiaların, hiçbir hukuki zemini yoktu. Asıl niyet Tayyip Erdoğan'ın adaylığını engellemek ve meşruiyet tartışmalarıyla işi hukuki zemine de çekmekti. Bu nedenle de ciddiye bile alınmamalıydı.⁶¹

Ancak hükümet kanadı tarafından ciddiye alınmamasına rağmen, Sabih Kanadoğlu tarafından ortaya atılan bu iddia muhalefet partisinin sıkıca sarıldığı bir argüman olmuştur. Akademik çevrelerden de hatırı sayılır oranda destek almıştır.⁶² Kanadoğlu'nun bu konuda ortaya attığı görüşü 'hukuki fantezi' olarak nitelendiren Ergun Özbudun, hukuk kurallarının mantık ötesinde zorlanması suretiyle istenilen sonuçlara ulaşmanın mümkün olmadığını söyleyerek bu görüşe karşı çıkmıştır.⁶³

⁶⁰ <http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/395614.asp> Arşiv, Erişim Tarihi, 01. 12. 2014.

⁶¹ <http://www.aksyon.com.tr/aksyon/newsDetail?openPrintPage.action?newsId=19290> Çankaya yolunda 'nisap' oyunları Erişim

Tarihi, 01.12.2014; <http://www.ntvmsnbc.com/news/395614.asp> <http://www.milliyet.com.tr/2006/12/28/siyaset/axsiy01.html> 01.12.2014

⁶² Erdoğan Teziç, Mümtaz Soysal, Ersin Kalaycıoğlu, Fazıl Sağlam, Necmi Yüzbaşıoğlu, Süheyl Batum ve Oya Araslı'nın içinde bulunduğu bir grup anayasa hukukçusu 367 kararını doğru bulmuşlardır. Mustafa Erdoğan, Ergun Özbudun, Sami Selçuk, Ahmet İyimaya, Osman Can, Yusuf Şevki Hakyemez, Zafer Üskül, Levent Köker, Hikmet Sami Türk ve Burhan Kuzu gibi bazı akademisyenler ise 367 kararını doğru bulmadıklarını dile getirmişlerdir.

⁶³ http://www.zaman.com.tr/politika_kanadoglunun-gorusu-sacmaliga-giden-bir-fantezi_479643.html

CHP lideri; uzlaşma olmadan belirlenecek bir adayda ısrar edilmesi durumunda, meclis oturumlarına katılmayacaklarını ve 367 tartışmalarının ciddiye alınması gerektiğini her fırsatta dile getiriyordu.⁶⁴

24 Nisan 2007 tarihinde partisinin grup toplantısında Başbakan Recep Tayyip Erdoğan, Abdullah Gül'ün Cumhurbaşkanı adayı olduğunu açıkladı. 27 Nisan tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı birinci tur seçimlerinde Abdullah Gül için 357 kabul oyu çıkmasına karşın, 367 sayısına ulaşamadığı için seçim ikinci tura kaldı. Yapılan bu seçimde Cumhuriyet Halk Partisi Meclis'i boykot etmiş ve ilk tur oturumuna katılmamıştı. Aynı günün akşamı Genelkurmay Başkanlığı internet sitesine, daha sonra e-muhtıra olarak anılacak, bir basın açıklaması konuldu. Sonuçların açıklanmasının hemen sonrasında, CHP seçimin diğer turlarını dahi beklemeden, ilk oturumu Anayasa Mahkemesi'ne taşıdı. Gerekçe olarak 367 sayısının hem seçilme ve hem de toplantı yeter sayısı olduğunu, oysa ilk tur oylamada 367 kişinin oylamada hazır bulunmadığını ve birinci tur oylamanın iptal edilmesi gerektiğini öne sürdü.⁶⁵

Nitekim Anayasa Mahkemesi, 1.5.2007 tarihli ve E.2007/45, K.2007/54 sayılı kararı ile anayasanın Cumhurbaşkanı seçimine ilişkin 102'nci maddesini yorumlamış ve bu maddede zikredilen “üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu” ibaresinin, sadece karar yeter sayısını değil, aynı zamanda toplantı yeter sayısını da ifade ettiği sonucuna varmıştır. Bu gerekçe ile Mahkeme, TBMM'nin 27.04.2007 günlü, 96. Birleşiminde Başkan'ın 184 milletvekilinin Genel Kurulda bulunmasının yeterli bulunduğu yolundaki görüşünün kabulüne ilişkin TBMM Kararını, eylemli bir İçtüzük değişikliği niteliğinde görerek iptaline ve yürürlüğünün durdurulmasına karar vermiştir.⁶⁶ Bu karar siyasi çevreler tarafından çok ciddi şekilde eleştirilmiştir. Hükümet kanadı bu durumun yargının siyasallaşmasının en büyük kanıtı olduğunu ileri sürmüştür. Bu karar hukukçular tarafından da çokça eleştirilmiştir.⁶⁷

⁶⁴ Nur Ulusahin, “Cumhurbaşkanı Seçiminin Düşündürdükleri ya da Hukukun Siyasallaşması” Ankara Barosu Dergisi, Yıl. 65, Sayı. 2. Bahar, 2007, s. 19.

⁶⁵ <http://www.haber7.com/guncel/haber/720322-sabih-kanadoglundun-son-numarasi-367>

⁶⁶ Ergun Özbudun, “Türk Anayasa Mahkemesinin Yargısal Aktivizmi ve Siyasal Elitlerin Tepkisi”. AÜSBD, S. 62/3. s. 266.

⁶⁷ Eleştiriler için bakınız, Zühtü Arslan, “Anayasa Mahkemesinin ‘Yorum Tekeli’, Yargısal Üstünlük ve Demokrasi”, Ergun Özbudun’a Armağan, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008, s. 76-80, c. II. <http://kitaplar.ankara.edu.tr/dosyalar/pdf/856.pdf>; Kemal Gözler, “Cumhurbaşkanının Seçimi Konusunda Bir Açıklama”, Türkiye Günlüğü, Sayı 89, Yaz 2007, s. 17-23, Ergun Özbudun, s. 317.

Bunun üzerine 6 Mayıs'ta yapılan iki yoklamada da toplantı yeter sayısının (367) bulunamayışı yüzünden 11. Cumhurbaşkanı seçilemedi. Yapılan oylamalarda 367 sayısına ulaşamayınca Meclis yıllar sonra bir kez daha Cumhurbaşkanı seçemez hale geldi ve yaşanan süreç meclisi kilitledi. Henüz tartışmalar devam ederken tüm partilerin desteğiyle erken seçim kararı alındı.⁶⁸

Mecliste erken seçim kararı alınmasının yanında, anayasada bazı değişikliklere gidildi. Buna göre, genel seçimlerin yapılma süresi beş yılda birden, dört yılda bire düşürüldü. Cumhurbaşkanlığı seçiminin iptaline yol açan toplantı yeter sayısı konusu, meclisin tüm işlemlerinde üçte bir çoğunluk olarak netleştirildi. Cumhurbaşkanının meclis tarafından değil, halk tarafından iki turlu oylamayla seçilmesi kararlaştırıldı. Yedi yıl olan görev süresi beş yıla düşürülerek, iki kez seçilebilmenin önü açıldı. Değişiklik paketi mecliste 376 oyla kabul edilmişti. Ancak yeni cumhurbaşkanı seçilemediğinden, görev süresi dolmasına rağmen görevini sürdüren Ahmet Necdet Sezer, yapılan değişiklikleri “rejimi sıkıntıya sokar” eleştirisiyle veto etti. Değişiklik paketi tekrar geldiği mecliste, bu kez 370 oyla aynen kabul edildi.⁶⁹ Aynı metinle ikinci kez önüne gelen paketi veto yetkisi bulunmayan Sezer, 15 Haziran'da paketi halk oylamasına sunma kararı aldı. Aynı zamanda iptal ve yok sayma talebiyle Anayasa Mahkemesi'nde dava açtı. Muhalefet liderleri de aynı doğrultuda iptal ve yok sayma davaları açtılar. Yüksek Mahkeme 5 Temmuz'da verdiği kararla Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin iptal taleplerini reddetti. Değişiklik paketi 21 Ekim 2007'de yapılan halk oylamasında, %68 oyla kabul edilerek, 5678 sayılı kanun yürürlüğe girdi.⁷⁰

22 Temmuz 2007 tarihinde gerçekleşen erken seçimler sonrasında meclis aritmetiği değişti. Zira meclis dışında yer alan Milliyetçi Hareket Partisi % 14,3 oy oranıyla Meclis'e girmişti.⁷¹ Seçim sonrasında yeni bir 367 krizi bekleyenlere MHP Genel Başkanı Devlet Bahçeli'nin net cevabı geldi. Bahçeli: "Millet bize Meclise girmeyelim diye oy vermedi", diyerek meclisteki oylamada hazır bulunacaklarının sinyalini verdi. Abdullah Gül 28 Ağustos'ta yapılan üçüncü turda 339 oy alarak

⁶⁸ <http://www.ortadogugazetesi.net/haber.php?id=35134> Erişim 01.12.2014

⁶⁹ <http://tr.wikipedia.org/wiki/2007Türkiyecumhurbaşkanlığıseçimi>, Erişim Tarihi, 01. 12. 2014.

⁷⁰ Özbudun, s. 320.

⁷¹ <http://www.ortadogugazetesi.net/haber.php?id=35134> Erişim Tarihi, 01. 12. 2014.

Türkiye Cumhuriyeti'nin 11. Cumhurbaşkanı seçildi. Böylece Nisan ayında başlayan cumhurbaşkanı seçim süreci ancak beş ay sonra çözüme ulaştı.⁷²

Anayasa mahkemesi tarafından verilen iptal kararı da aynen Kanadoğlu'nun 367 toplantı sayısı iddiası gibi hukukçular ve siyasetçiler arasında yoğun tartışmalar yaşanmasına sebep oldu.

Kendisi aynı zamanda TBMM Anayasa Komisyonu Başkanı ve AKP İstanbul Milletvekili olan Burhan Kuzu; 367 rakamının bir dayatma olduğunu, sadece AKP'ye muhalefet etmek isteyen siyaset ve yargı çevrelerinin kullandıkları bir argümana dönüşen bu durumun kabul edilmesi halinde matematiksel olarak hiçbir zaman bu meclisten cumhurbaşkanı seçmenin mümkün olamayacağını belirtti. Kuzu'ya göre Anayasa Mahkemesi kendi eliyle halkın seçtiği iktidardan yetkiyi alıp muhalefetin emrine vermiştir. Üstelik bu durum anayasaya göre “3.turda aranan 276 milletvekilinin oyu ile seçilebilir” ibaresine açıkça aykırıdır. Anayasa'nın özünü ve sözüyle bağdaşmayan bu yorumların Anayasa Mahkemesi tarafından yapılması doğru değildir.⁷³

Özbudun ise; Anayasa Mahkemesi'nin aldığı kararı, (1.tur seçimlerinin iptali ve yürütmenin durdurulması) dünya anayasa yargısı tarihinde emsali görülmemiş bir durum olarak değerlendirmiştir; TBMM'nin bir seçim kararı gibi, o ana mahsus hüküm ifade eden, uygulanma sürekliliği olmayan, dolayısıyla yürürlüğü de söz konusu bulunmayan bir işlemin yürürlüğünün nasıl durdurulabileceğini anlamının güç olduğunu; yürürlüğü durdurma kararlarının, ancak, kanun, kanun hükümlerinde kararname ve TBMM İçtüzüğü gibi sürekli olarak uygulanan işlemlerde, o da ancak telâfisi mümkün olmayan zararlara yol açabileceği durumda söz konusu olabileceğini belirtmiştir.⁷⁴

Gözler'e göre de, Kanadoğlu'nun iddiası ve Anayasa Mahkemesi'nin kararı, 1982 Anayasası'nın 96 ve 102'nci maddeleri karşısında apaçık bir şekilde yanlıştır. Zira 1982 Anayasası'nın, 102'nci maddesinde öngörülen yetersayılar, “toplantı yetersayısı” değil, “karar yetersayıdır”. 102'nci maddede toplantı yetersayısına,

⁷² [http://tr.wikipedia.org/wiki/2007 Türkiye cumhurbaşkanlığı seçimi Erişim Tarihi](http://tr.wikipedia.org/wiki/2007_T%C3%BCrkiye_cumhurbaşkanlığı_se%C3%7Cimi_Eri%C5%9Fim_Tarihi), 01. 12. 2014.

⁷³ <http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/395614.asp>

⁷⁴ Ergun Özbudun, “Anayasa Mahkemesi ve Demokrasi”, Zaman, 3 Mayıs 2007. http://www.zaman.com.tr/yorum_yorum-prof-dr-ergun-ozbudun-anayasa-mahkemesi-ve-demokrasi_535295.html

yani TBMM'nin kaç milletvekili ile toplanacağına ilişkin bir hüküm yoktur. Maddede toplantı yetersayısına ilişkin bir özel hüküm olmadığına göre, toplantı yetersayısı, Anayasanın 96'ncı Maddesi'nin "Anayasada başkaca bir hüküm yoksa Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının en az üçte biri ile toplanır" diyen birinci fıkrası hükmüne göre belirlenir. Yani Cumhurbaşkanının seçimi amacıyla TBMM'nin toplanabilmesi için en az 184 milletvekilinin Genel Kurulda bulunması yeterlidir. Ayrıca dünya anayasa hukuku literatüründe nitelikli toplantı yetersayısı kavramı, bu yetersayının cumhurbaşkanı seçimi için aranıp aranmaması bir yana, bir kavram olarak dahi geçmemektedir. Bunlar göstermektedir ki "nitelikli toplantı yetersayısı" kavramı Türkiye'de, 2006 yılının son günlerinde uydurulmuş bir kavramdır. Eğer Türkiye'de 2007 yılında AKP'nin Cumhurbaşkanı seçme ihtimali ortaya çıkmasıydı, bu kavramı hayal eden kimse de çıkmayacaktı.⁷⁵ Ayrıca Anayasa Mahkemesinin böyle bir konuda karar vermeye, yani Anayasa Mahkemesi'nin Cumhurbaşkanı seçimi kararını denetlemeye yetkisi de yoktur. Çünkü: TBMM'nin Cumhurbaşkanı seçme kararı, hukukî şekil bakımından, bir "kanun" değil, bir "parlamento kararıdır". Anayasa Mahkemesi'nin kural olarak TBMM kararlarını denetleme yetkisi yoktur.

Uluşahin ise; Anayasa Mahkemesi'nin eylemli içtüzük değişikliğine dair bu içtihadının, siyasi iradeyi baltalayarak, hukukun siyasallaşmasına zemin oluşturduğu, ayrıca iktidar muhalefet ilişkilerini de olumsuz anlamda dönüştürdüğünü düşünmektedir. "Eylemli içtüzük değişikliği" olarak görülen uygulamanın iptal edilmesine; yani, bir defada tükenen uygulamanın temelindeki siyasi iradeye set çekilerek, halkın temsilcileri ile atanmış yargıçların karşı karşıya getirilmesine hukuki bir kılıf sağlanmıştır. Görünürde, konuyla ilgili bir içtüzük düzenlemesi vardır; gerçekte ise, içtüzüğün 121'nci maddesi yeni bir düzenleme öngörmediğinden kararın hukuki mesnedi yoktur. Dolayısıyla da, aslında TBMM'nin cumhurbaşkanı seçimine dair kararının eylemli olarak içtüzüğün 121'nci maddesini herhangi bir biçimde değiştirmesi de mümkün değildir.⁷⁶

⁷⁵ Kemal Gözler, "Hukukun Siyasetle İmtihani Kim Sınıfta Kaldı? Anayasa Mı, Anayasa Hukuku Mu, Anayasa Hukukçuları Mı, Anayasa Mahkemesi Mi"? Türkiye Günlüğü, Sayı 89, Yaz 2007, s. 6-15.

⁷⁶ Nur Uluşahin, "Cumhurbaşkanı Seçiminin Düşündürdükleri ya da Hukukun Siyasallaşması" Ankara Barosu Dergisi, Yıl. 65, Sayı. 2, Bahar, 2007, s. 19.

Ayrıca bu karar sonrasında 1982 Anayasası'na göre meclisin Cumhurbaşkanı seçmesi neredeyse imkânsız oluyordu. Toplantı yeter sayısının 3/2 olması cumhurbaşkanı seçimini meclisteki çoğunluğun elinden alıp azınlığın eline veriyordu. Birbirini izleyen yanlış yorum ve kararlarla yargı-ordu ve siyasi iktidar arasındaki gerilim had safhaya ulaşmış, siyasi istikrar zedelenmişti.⁷⁷

5.2. Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği

1982 Anayasası kabul edildikten sonra birçok kez değişikliğe uğramıştır. Yukarıda açıklandığı üzere 1982 Anayasasında 2007 yılında 5678 sayılı Kanun ile Anayasanın 101. ve 102. Maddelerinde değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklik süreci yoğun, siyasi ve hukuki tartışmalar dışında, aslında Cumhurbaşkanının yetkileri açısından hiçbir yenilik getirmemektedir. Bununla beraber halk tarafından seçilecek Cumhurbaşkanının, parlamenter sistemle yönetilen ülkemizde bir hükümet sistemi değişikliğine sebep olup olmadığı da açıklığa kavuşturulmalıdır.

Bu değişikliklerle, 1909'dan bu yana benimsenmiş olan parlamenter sistemden uzaklaşmış ve yürütme organının yapısında önemli farklılıklar gerçekleşmiştir.⁷⁸ Değişiklikten önceki haliyle dahi Cumhurbaşkanına verdiği geniş yetkilerle parlamenter sistemden sapmalar gösteren Anayasa'ya, yabancı bir unsur eklenmiş ve sistem parlamenter sistem şemasından çıkmıştır. Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesinin kabulü ile birlikte parlamenter sürece de bir anlamda nokta konulmuştur.⁷⁹ Ve ortaya kendiliğinden 'yarı başkanlık sistemine benzer bir tablo çıkmıştır.⁸⁰

Anayasa Değişikliği Kanunu ile Cumhurbaşkanının seçim usulü değişmiştir. Yasama organı ile yürütme organı arasındaki ilişkilerde, bu organların karşılıklı görev ve yetkilerinde yapılan bir değişiklik yoktur.⁸¹

⁷⁷ Nur Ulusahin, "Anayasa Sorusu Üzerine Sivil Anayasa Tartışmasının Gölgesinde 21 Ekim Referandumu", Ankara Barosu Dergisi, Yıl. 65, Sayı. 2, Bahar 2007, s. 25-26.

⁷⁸ Derya Doğru, "Hükümet Sistemleri Açısından Anayasa Değişikliği Ve Bu Değişikliğin Türk Parlamenter Sistemine Olası Etkileri", Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2011, s.123.

⁷⁹ Nur Ulusahin " Türkiye'de Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği Ve Rejimin Başkanlık Sistemine Kaymasının Getireceği Tehdit Ve Tehlikeler", Hukuk Ve İktisat Araştırmaları Dergisi, Cilt. 3, Sayı. 2, 2011, s.31.(Online);<http://asosindex.com/journal-article-abstract?id=11840#.VJpFXV4gA>; Mehmet Tefik GÜLSOY, a.g.e., s. 273.

⁸⁰ Hasan Celal Güzel, "Türkiye'de Yarı Başkanlık Sistemi Uygulanabilir", Yeni Türkiye Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, s. 51, Mart-Nisan 2013, s. 478.

⁸¹ Kemal Gözler, "Hükümet Sistemimiz Değişecek mi? "Türkiye Günlüğü, Bahar 2014, Sayı 118, s. 63

Nitekim bu çelişkili hal, yapılan değişikliğin, hükümet sistemi ile alakalı olmayıp, “367 kararı” ile gelişen konjonktüre verilen, siyasi bir tepki olduğunu gösterir.⁸²

Bundan dolayıdır ki 2007 değişikliği ile ortaya çıkan hükümet sistemi tahlillerinden, Anayasa Hukukçuları farklı kanaatlere ulaşmaktadırlar. Mevcut sistemi hem parlamenter rejim unsurlarına yer veren hem de yarı başkanlık olarak adlandırılan rejimin temel unsurlarını barındıran bir sistem olarak tanımlayan yazarlar çoğunluktadır. Ayrıca Kalaycıoğlu gibi sistemi iki hükümet sisteminin dışında adlandıranlar da vardır. “Yarı parlamenter” sistem olarak adlandırdığı sistemi Kalaycıoğlu şöyle anlatıyor. “Adeta parlamenter rejimden sapmış, ancak başkanlık veya yarı başkanlık rejimine doğru evrim geçirirken henüz belirginlik ve tutarlılık kazanamamış bir geçiş rejimi iken donup kalmış bir görüntüdedir.”⁸³ Gönenç de sistem tartışmalarına farklı bir açıdan yaklaşan yazarlar arasındadır. Gönenç’e göre; 2007 değişikliği sonrasında ortaya çıkan sistem bir parlamenter sistem değildir, çünkü devlet başkanı halk tarafından seçilmektedir. Bir yarı başkanlık hiç değildir, çünkü Cumhurbaşkanının yetkileri fazla değildir. Sistem “başkanlı parlamenter sistem” olarak tanımlanabilir.⁸⁴

5.3. Parlamenter Sistem Unsurları

2007 değişikliğinden sonra parlamenter rejimin en önemli unsuru sayılan, hükümetin parlamento karşısındaki siyasal sorumluluğu ilkesi, aynen muhafaza edilmiştir. Bakanlar Kurulu’nun göreve başlarken ve görev sırasında parlamentonun güvenoyuna ihtiyaç duyması konularında da hiçbir değişiklik yapılmamıştır.(M. 110 ve 111) Hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden Bakanlar Kurulu’nun birlikte sorumluluğu (kolektif sorumluluk) ayrıca her bakanın kendi emri altında çalışanların

<http://www.anayasa.gen.tr/hs-degisecek-mi.htm>

⁸² Levent Gönenç, “Türkiye’de Mevcut Hükümet Sistemi Tartışmalarına Kısa Bir Bakış ve Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği” Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, Nisan 2011, Pdf, s. 2. <http://www.Tepav.Org.Tr/Upload/Files/13031389625>. (Erişim Tarihi: 13.03.2012)

⁸³ Geniş Bilgi İçin Bak. Ersin Kalaycıolu, “Cumhurbaşkanlığı Seçimi Öncesi, Cumhurbaşkanlığı”, Sempozyum, 12-13 Ocak, 2007, Ankara, Barolar Birliği Yayınları, S. 180.

⁸⁴ Levent Gönenç, “Hükümet Sistemi Tartışmalarında Başkanlı Parlamenter Sistem Seçeneği, Güncel Hukuk, Sayı 44, 2007, s. 39-43.

eylem ve işlemlerinden sorumlu olduğu ilkesinde de (bireysel sorumluluk) herhangi bir değişiklik söz konusu değildir.(m. 112).⁸⁵

Parlâmenter sistemin ikinci önemli unsuru karşı-imza kuralıdır. Zira Anayasamızın 105’nci maddesine göre; “Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur”.

Bu hüküm bütün parlâmenter demokrasilerin anayasalarında görülen bir hükümdür. Anayasa hukuku literatüründe “karşı-imza” kurumunu ifade eder. Bizdeki 105’inci maddenin benzeri maddeler, parlâmenter hükûmet sistemine sahip bütün devletlerin anayasalarında vardır. Ancak bu anayasalarda, cumhurbaşkanlarının hangi işlemleri tek başına yapabilecekleri hususu tereddüde mahal vermeyecek bir açıklıkta tek tek sayılmıştır. Ne var ki 1982 Anayasasında ve 2007 değişikliği sonrasında da Cumhurbaşkanının, başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği işlemler sayılmamıştır.⁸⁶

1982 Anayasasının çizdiği Cumhurbaşkanlığı rolü klasik parlamentarizme oranla oldukça güçlüdür. Bununla beraber yine de cumhurbaşkanına verilen geniş yetkiler yarı başkanlık sistemi ile karşılaştırılabilecek kadar geniş değildir. Örneğin: Fransız Anayasası’na göre cumhurbaşkanı bakanlar kuruluna başkanlık eder. Bizim Anayasamızda ise cumhurbaşkanının bakanlar kuruluna başkanlık etmesi ancak gerekli gördüğünde istisna olarak düzenlenmiştir.(M. 104). Fransız anayasasına göre Cumhurbaşkanlığı olağanüstü halin gerektirdiği tedbirleri tek başına alabilir. Türk anayasasına göre olağanüstü hal ve sıkıyönetim hali ilan edebilmek için bakanlar kurulunun cumhurbaşkanı başkanlığında toplanıp karar alması gerekir. Anayasa bu yetkiyi iki organ arasında paylaştırmaktadır. Olağanüstü hal ve sıkıyönetim süresince çıkarılacak kanun hükmünde kararnameler de yine ancak cumhurbaşkanı başkanlığında toplanacak bakanlar kurulu aracılığıyla çıkarılabilir.⁸⁷

⁸⁵ Özbudun, s. 347.

⁸⁶ Kemal Gözler, “Hükümet Sistemimiz Değişecek mi? ”Türkiye Günlüğü, Bahar 2014, Sayı 118, s. 64. <http://www.anayasa.gen.tr/hs-degisecek-mi.htm>

⁸⁷ Fevzi Demir, “Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi Ve Türkiye”, Yeni Türkiye, Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, S. 51, Mart-Nisan 2013, s. 467-468.

Çağdaş demokrasilerde fesih veya seçimlerin yenilenmesi, yürütme organının halk iradesine rağmen iktidarını devam ettirmesine yarayan bir rol değildir. Tam tersi rejimin işleyişinde bir tıkanıklık olması halinde halkın hakemliğine başvurulmasını sağlayan yöntemdir. Fesih veya seçimlerin yenilenmesi parlamenter sistemlerde rejimin sağlıklı işleyişini sağlayan araçlardır ve bunlara Anayasada yer verilmiş olması 1982 Anayasasının parlamenter niteliğini kanıtlar. Seçimlerin yenilenmesiyle ilgili; (m. 116) “Bakanlar Kurulu’nun, 110’uncu maddede belirtilen güvenoyunu alamaması ve 99’uncu veya 111’inci maddeler uyarınca güvensizlik oyuyla düşürülmesi hallerinde; kırk beş gün içinde yeni Bakanlar Kurulu kurulmadığı veya kurulduğu halde güvenoyu alamadığı takdirde Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına danışarak, seçimlerin yenilenmesine karar verebilir”. Başbakanın güvensizlik oyu ile düşürülmeden istifa etmesi üzerine kırk beş gün içinde veya yeni seçilen Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde Başkanlık Divanı seçiminden sonra yine kırk beş gün içinde Bakanlar Kurulu’nun kurulamaması hallerinde de Cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına danışarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Yenilenme kararı Resmî Gazetede yayımlanır ve seçime gidilir.⁸⁸

Neticede cumhurbaşkanının yasama organı tarafından seçilmesi parlamenter hükümet sisteminin asli unsuru değildir. Bununla birlikte cumhurbaşkanını halkın seçiyor olması tek başına parlamenter hükümet sistemine aykırı da değildir. Bu durumda cumhurbaşkanını halk seçse bile, yetkileri sembolik seviyeye çekildiği takdirde hükümet sistemi, parlamenter hükümet sistemi olarak varlığını sürdürebilecektir.⁸⁹

Yani Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmesine rağmen sistem parlamenter sistem gibi işleyebilmektedir. Ancak seçmen meşruiyetini arkasına alan bir cumhurbaşkanına yetkilerinin sembolik olduğunu söylemek mantıken kabul edilebilir değildir.⁹⁰

⁸⁸ Özbudun, 350-352.

⁸⁹ Bülent Yavuz, “2007 Anayasa Değişikliğinin Doğurduğu Tereddütler ve Çözüm Yolları” GÜHF Dergisi, C. XII, YIL. 2008, S. 1-2, s.1210.

⁹⁰ Levent Gönenç, “Türkiye’deki Hükümet Sistemi Tartışmalarına İlişkin Değerlendirmeler” Yeni Türkiye, Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, Mart-Nisan 2013, S. 51., s. 274.

5.4. Yarı Başkanlık Sistemi Unsurları

Doktrinde çoğunluk görüşü, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin demokrasi mantığına uygun olduğu yönündedir. Ama aynı çoğunluk halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanı modelinin parlamenter hükümet sisteminin mantığına uygun olmadığını da belirtmektedir. Bir sistem bütünüyle parlamenter hükümet sisteminin unsurlarını taşısa bile, devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi tek başına parlamenter hükümet sisteminin klasik uygulamasından sapma olarak değerlendirilmelidir diyen yazarlar vardır.

Yukarıda değindiğimiz gibi Duverger'e göre yarı başkanlık sistemi üç ana unsurdan meydana gelir. Duverger sistemin unsurlarını şöyle belirtmektedir:

- 1- Cumhurbaşkanı'nın güçlü yetkilere sahip olması,
- 2-Yasama organına karşı siyasal sorumluluğu bulunan bir hükümetin varlığı.
- 3-Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesi,

Birinci ve ikinci maddeler 2007 referandumu öncesinde zaten mevcuttu. 2007 referandumu sonrasında devlet başkanının halk tarafından seçilecek olmasıyla üçüncü unsurda tamamlanmıştır.⁹¹

Çünkü saf parlamenter sistem, gücün toplandığı tek bir odak üzerine inşa edilmiştir. Bu odak, sisteme de adını veren parlamentodur. Sisteme siyasal meşruluk veren tek seçim, parlamentoyu oluşturan milletvekillerinin seçildiği seçimdir. Dolayısıyla cumhurbaşkanı da bakanlar kurulu gibi sistemin odağındaki parlamento tarafından seçilmektedir. İşte bu nedenle, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini içeren bir melez formül parlamenter yapıyı dönüştürebilir. Zira böyle bir halde seçimle iş başına gelen cumhurbaşkanı ve sistemin doğası gereği yine seçimle gelen bir parlamento; tek meşruluk sistemini, çift meşruluk sistemi haline getirebilir.⁹²

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, mevcut yetkilerinde bir artırıma gidilme dahi tek başına Cumhurbaşkanının gücüne güç katacaktır. Bunun en açık örneği, Fransız V. Cumhuriyet Anayasası döneminde, Anayasada 1962 yılında

⁹¹ Aydın İpek, "Halk Tarafından Seçilen Güçlü Cumhurbaşkanına Doğru", Yeni Türkiye Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, S.51, Mart-Nisan 2013, s. 501.

⁹² Nur Uluşahin, "Türkiye'de Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği Ve Rejimin Başkanlık Sistemine Kaymasının Getireceği Tehdit Ve Tehlikeler", Hukuk Ve İktisat Araştırmaları Dergisi, Cilt. 3, Sayı. 2, 2011, s. 31(Online);<http://asosindex.com/journal-article-abstract?id=11840#>

yapılan değişiklikle, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin kabulüyle görülmüştür. 1962 yılında yapılan değişiklikle, Devlet Başkanının genel oyla, doğrudan halk tarafından seçilmesi usulü kabul edilmiştir. Böylece Devlet Başkanı, Fransa’da politik hayatın temel taşı haline gelmiştir. Duverger’in veciz ifadesiyle “bu değişiklik devlet başkanına hiçbir yetki vermemesine rağmen gücüne güç katmıştır”.⁹³

Ayrıca, cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilecek olması, uygulama açısından cumhurbaşkanını hükümet işlerinde daha fazla müdahil olma yönünde teşvik edebilir. Yürütme içinde cumhurbaşkanı başbakana nazaran baskın bir konuma yükselecektir. Bu durumda 1982 Anayasası’nın öngördüğü hükümet sistemi (parlamenter sistem) ile 1958 Fransız Anayasası’nın öngördüğü hükümet sistemi (yarı-başkanlık) arasında belirgin bir farkın kalmadığı söylenebilir.⁹⁴

Yarı başkanlık sistemini terminolojiye kazandıran Duverger, bu sistemin kendine özgü bir işleyiş biçiminin olmadığını söyler. Duverger’e göre “tam yarı-başkanlık modeli” diye bir şey yoktur. Bu sistemin temel özelliği farklı ülkelerde sistemin işleyişine göre farklı modellerin ortaya çıkmasıdır. Duverger’e göre yarı başkanlık rejimlerini üç başlık altında toplamak mümkündür. Buna göre Cumhurbaşkanına sembolik yetkiler verilen veya bu şekilde hareket eden cumhurbaşkanlarının bulunduğu ve uygulamada parlamentonun etkin olduğu sistemler (Avusturya, İrlanda ve İzlanda); zaman zaman cumhurbaşkanının, zaman zaman da parlamentonun öne çıktığı değişken sistemler (Portekiz ve Finlandiya) ve cumhurbaşkanın belirleyici bir güç olarak öne çıktığı sistemler (Fransa) yarı başkanlık sistemleridir. Duverger’in analizine göre Türkiye’de bu üç sistemden hangisinin yürürlükte olabileceği ancak uygulama ile ortaya çıkacaktır. Seçilen cumhurbaşkanı parlamenter fonksiyonu önceler veya parlamentoda cumhurbaşkanından farklı siyasal eğilim çoğunluğu oluşturursa sistemin hâkim gücü Cumhurbaşkanı olamayacak ve sistem parlamenter rejim gibi işleyecek; aksine cumhurbaşkanı, parlamentodaki çoğunlukla aynı siyasal anlayışı paylaşırsa ve

⁹³ Constantijn A. J. Kortmann - J. C. E. Van den Brandhof- Lukas Prakke – Hansvan den Brandhof, Constitutional Law of 15 EU Member States, Kluwer, 2004, s.249.;

Suleiman, s.143. Bülent Yavuz “2007 Anayasa Değişikliğinin Doğurduğu Tereddütler ve Çözüm Yolları” GÜHF Dergisi, C. XII, YIL. 2008, S. 1-2, 2007, s. 1194.

⁹⁴ Bülent Yavuz “2007 Anayasa Değişikliğinin Doğurduğu Tereddütler ve Çözüm Yolları” GÜHF Dergisi, C. XII, YIL. 2008, S. 1-2, 2007, s. 1193.

parlamento siyasal açıdan Cumhurbaşkanının icraatlarına destek verirse sistem başkanlık rejimine yakın bir işleyiş biçimine sahip olacaktır.⁹⁵

5.5. Fransa Örneği

Fransa, benimsediği hükümet sistemi açısından yarı-başkanlık rejimini uygulayan ülkeler arasında ön plana çıkmaktadır. Bu nedenle yarı-başkanlık sistemi uygulamalarına bu ülke üzerinden kısaca bakmak yerinde olacaktır.

Fransız Anayasasının 5. Maddesi'ne göre "Cumhurbaşkanı Anayasaya saygı gösterilmesini ve tarafsız bir hakem kişiliği ile kamu hizmetlerinin aksamadan yürütülmesini ve devletin devamlılığını sağlamakla görevlidir. Cumhurbaşkanı ulusal bağımsızlığın, toprak bütünlüğünün ve anlaşmalara saygı gösterilmesinin güvencesidir". Fransız Anayasası devlet başkanının tek başına kullanabileceği yetkileri sıralamaktadır. "Cumhurbaşkanının, 8'inci maddenin birinci fıkrası, 11, 12, 16, 18, 54 ve 61'inci maddelerde öngörülenler dışındaki işlemleri, Başbakan ve gerektiğinde ilgili bakanlar tarafından imzalanır." Diğer yetkilerini ise tek başına kullanabilir.

Bu yetkilerden en etkilisi, Millet Meclisini feshetmektir. "Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Meclis Başkanının görüşünü aldıktan sonra Millet Meclisini feshedebilir. Fesihten en az yirmi, en çok kırk gün sonra genel seçimler yapılır" (m. 12). Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek "Cumhurbaşkanı Başbakanı atar. Başbakan tarafından Hükümetin istifasının sunulması üzerine görevine son verir"(m. 8). Kanunlar ve uluslararası anlaşmaları Anayasa Mahkemesine götürmek, "Yasalar, yayımlanmadan önce Cumhurbaşkanı, Başbakan, Millet Meclisi ve Senato Başkanları ya da altmış milletvekili veya altmış senatör tarafından Anayasa Konseyine gönderilebilirler" (m. 61). Ulusun bağımsızlığı ve toprak bütünlüğü konusunda her türlü tehdidi ortadan kaldıracak önlemleri almak, "Cumhuriyetin kurumları, milletin bağımsızlığı, ülkesinin bütünlüğü veya uluslararası taahhütlerin yerine getirilmesi ciddi ve ani biçimde tehdit edildiği ve anayasal kamu güçlerinin

⁹⁵ Maurice Duverger, 1980. "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", European Journal Of Political Research, 8 (2): 165-187., Juan J.Linz, 1994. "Presidential Or Parliamentary Democracy: Does It Make A Difference?", The Failure Of Presidential Democracy I, J.J. Linz And A.Valenzuela (Eds.), Johns Hopkins University Press, Baltimore, 387- Haluk Alkan, "Yarı-Başkanlık Sisteminde Yürütmenin Yapısı: Fransa Örneği" http://www.sivildayanismaplatformu.org/haber_detay.asp?haberID=211

düzenli işleyişi bozulduğu zaman Cumhurbaşkanı, Başbakanın, Meclis Başkanının ve Anayasa Konseyinin resmi görüşlerini aldıktan sonra, bu şartların gerektirdiği önlemleri alır” (M. 16). Bir tasarının kanunlaşabilmesi için referanduma başvurabilmek, “Cumhurbaşkanı, Hükümetin Parlamentonun toplantı dönemi boyunca yaptığı ya da her iki Meclisin ortaklaşa yapmış oldukları ve Resmi Gazete de yayınlanan teklifleri, kamu mercilerinin teşkilatlandırılması yasa tasarılarını, kamunun sosyal, ekonomik ve siyasal reformuna ilişkin tasarıları, aynı şekilde kamu hizmetlerine ilişkin, Anayasaya aykırı olmaksızın kurumların işleyişi üzerinde etki yapabilecek bir antlaşmanın onaylanması için izin verilmesine ilişkin her yasa tasarısını referanduma sunabilir” (M. 11). Af yetkisi, “Cumhurbaşkanı bireysel af yetkisine sahiptir”(M. 17), bu geniş yetkilerden diğer önemli olanlarıdır⁹⁶.

Başbakanın görevlerinin yer aldığı 21. Maddede ise başbakan “hükümet faaliyetlerini yönetir”; der. Bundan anlaşılan başbakanın “hükümet faaliyetlerini”, cumhurbaşkanının ise “hükümeti” yönetmesidir. Zira bakanlar kurulunun başkanı cumhurbaşkanıdır (M. 9). Cumhurbaşkanının başkanlık ettiği hükümet toplantılarında çok önemli sorunlar karara bağlanır. Başbakanın başkanlığında yapılan toplantılarda daha az önem arz eden konular görüşülür. Cumhurbaşkanının tek başına kullanacağı yetkiler dışındaki kararlar “başbakan ve sorumlu bakanca” ortaklaşa imzalanır. Bu kararlardan dolayı sorumluluk hükümete aittir.⁹⁷

Cumhurbaşkanı, meclis çoğunluğunun desteğine sahip olduğu dönemlerde, ülke siyasetini belirleyen tek adam olarak öne çıkmaktadır. Bu yetkilerini rahatlıkla kullanabilmekte, atadığı hükümeti, meclisin güvenoyuna başvurmadan görevde tutabilmekte, anlaşılamadığı başbakanı istifaya zorlayabilmekte ve hükümet bileşimine müdahale edebilmektedir. Hükümet cumhurbaşkanına karşı, sorumlu, bürokratik bir örgüt gibi çalışmaktadır.⁹⁸

Buna karşılık cumhurbaşkanının meclisteki çoğunluk tarafından desteklenmediği durumlarda, parlamentonun güvenine bağlı olarak görev yapan hükümet, cumhurbaşkanına karşı daha özerk hareket edebilmektedir. Cohabitation

⁹⁶ <http://www.Adalet.Gov.Tr/Duyurular/2011/Eylul/Anayasalar/Ulkeana/Pdf/07-FRANSA%20169-208>.

⁹⁷ Fevzi Demir, “Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye”, Yeni Türkiye Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, Mart-Nisan 2013, S. 51, s. 458-459.

⁹⁸ Haluk Alkan, “Yarı-Başkanlık Sisteminde Yürütmenin Yapısı: Fransa Örneği” http://www.sivildayanismaplatformu.org/haber_detay.asp?haberID=211. Erişim Tarihi: 17.10.2014

ismi verilen bu dönemlerde cumhurbaşkanı güçlü anayasal yetkilerini kullanmakta zorlanmaktadır.⁹⁹ Bu dönemlerde cumhurbaşkanının önünde iki seçenek vardır. Birincisi hükümetle açık bir yetki çatışmasına girerek, sistemin seçilmiş en üst yöneticisi olduğunu ve bunun gereği olarak karar alma mekanizmalarında üstünlüğünü kabul ettirmek. İkincisi parlamentonun üstünlüğünü kabul edip, politika belirlemekteki önceliği hükümete vermek.

Fransa örneğinde; bu dönemlerde, 1986-1988, 1993-1995 yılları arasında ve 1997 seçimleri sonrasında, meclis ile cumhurbaşkanı arasında ikilik yaşanmış, ortaya çıkan düğüm 2000 yılında cumhurbaşkanının görev süresinin beş yıla (M.6) indirilmesiyle aşmaya çalışılmıştır.¹⁰⁰ Fransa’da yedi yıllık süre, 2 Ekim 2000 tarih ve 2000-964 sayılı Cumhurbaşkanının Vekâlet Süresine ilişkin Anayasal Kanun (Loi constitutionnelle relative à la durée dumandat du Président de la République) ile beş yıla indirilmiştir. 2000 yılında Fransa’da yapılan anayasa değişiklikleri ile cumhurbaşkanının görev süresi ile meclisin görev süresi eşitlenerek, cumhurbaşkanının kendisiyle yakın eğilime sahip bir meclis bileşimi ile çalışması amaçlanmıştır.¹⁰¹

Fransa’da, cumhurbaşkanlarının, genellikle hükümet önceliğini tanıyarak sistem içinde bir krizin ortaya çıkmasından kaçındıkları görülmektedir. Ancak bu siyasal sistemde, her cumhurbaşkanının bu şekilde hareket edeceğine dair bir kural da bulunmamaktadır.¹⁰²

Bazı benzerliklere rağmen Fransa ve Türkiye Anayasaları’nda önemli farklar vardır. 1982 Anayasası Bakanlar Kurulu’nun Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanmasını sadece olağanüstü dönemlerde mümkün kılarken, (M. 104, 121, 122) Fransız Anayasasına göre Cumhurbaşkanı her durumda Bakanlar Kurulu’na başkanlık edebilir. Yine Fransız Anayasası’nda 16. Madde, olağanüstü halin

⁹⁹ Cohabitation kurumunun anayasa hukukundaki karşılığı, devlet başkanı ile başbakanın farklı partilerden gelmesi, başkanın partisinin ise kabine içerisinde yer almaması sonucunda devlet başkanı ve başbakanın yetki paylaşımı konusunda anlaşamaması durumudur. Eğer Cumhurbaşkanı ile parlamentonun güvenine sahip hükümet farklı çoğunlukların desteğine, farklı siyasi grupların desteğine dayanarak geldilerse, çatışma içine giriyorlar ve girmemeleri için cumhurbaşkanının geri planda durması, tipik bir parlamenter rejim cumhurbaşkanı gibi hareket etmesi bekleniyor Şule Özsoy “Cumhurbaşkanlığı Seçimi Öncesi, Cumhurbaşkanlığı”, Sempozyumu, 12-13 Ocak 2007, Ankara, Barolar Birliği Yayınları, s.158.

¹⁰⁰ <http://www.aljazeera.com.tr/haber-analiz/fransada-cumhurbaskaninin-yetkileri>

¹⁰¹ Kemal Gözler, Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2001, s. 65; 139 numaralı dipnot.

¹⁰² Haluk Alkan, “Yarı-Başkanlık Sisteminde Yürütmenin Yapısı: Fransa Örneği” http://www.sivildayanismaplatformu.org/haber_detay.asp?haberID=211. Erişim Tarihi: 17.10.2014

gerektirdiği tedbirler için tek başına yetki verirken, 82 Anayasası 121 ve 122. Maddeleri'nde bu tedbirleri alma yetkisini Bakanlar Kurulu'na tanımıştır. Fransız Cumhurbaşkanı'nın sahip olduğu bazı haklar; Cumhurbaşkanı'nın kanunları halkoyuna sunma yetkisi, (m.11), kendi insiyatifiyle parlamentoyu fesih yetkisi (m.12), olağanüstü hal yetkileri (m.16), 1982 Anayasası'yla Türkiye Cumhurbaşkanı'na verilenlerden çok daha geniştir.¹⁰³

5.6. Doğabilecek Muhtemel Problemler Ve Çözüm Yolları

Parlamente rejim, tarihsel süreç boyunca Parlamento ile Kral arasındaki mücadeleye sahne olmuştur. Bu süreç sonunda kral; devletin birliğini ve bütünlüğünü temsil eden, tarafsız, sorumsuz kanat olurken; diğer tarafta Bakanlar Kurulu yasama ve yürütme faaliyetlerinin yerine getirilmesinde yetkili ve sorumlu bir duruma gelmiştir. Kralın tarafsızlığı, bütün partilere eşit mesafede durması gerektiği genel kabul görmüştür. Ayrıca kral kutsaldır ve sorumsuzluğu asıldır. Monarşiler yerlerini cumhuriyet rejimlerine bırakırlarken; devlet başkanının durumu ve yetkileri tartışma konusu olmuştur. İrsî olarak işbaşına gelen kral ile cumhurun oylarıyla seçilmiş ve ya parlamento tarafından seçilmiş Cumhurbaşkanı'nın durumlarının aynı olamayacağı muhakkaktır. Ayrıca seçimle işbaşına gelen Cumhurbaşkanı'nın yetkisizliği nasıl kabulleneceği de bir başka soru işaretidir. Bu nedenle cumhuriyetle yönetilen parlamente rejimlerde; özellikle de Cumhurbaşkanı'nı halkın seçtiği ülkelerde, zaman zaman Cumhurbaşkanı'nın yetkileri merkezli sorunlar yaşanmaktadır. Bu sorunların yaşandığı ülkelerde, parlamente sistemin uygulamada kolaylıkla yarı başkanlık sistemine dönüştüğü görülmektedir.¹⁰⁴ Yani halkın parlamento için ayrı, başkan için ayrı sandıklarda oy kullandığı rejimlerde, sistemde iki ayrı meşruiyet kaynağının varlığı bir takım sorunları da beraberinde getirir.¹⁰⁵ Parlamento çoğunluğunu elinde bulunduran parti ile halkın seçtiği Cumhurbaşkanı, aynı partiye mensupsa hem Cumhurbaşkanlığı makamının hem de hükümetin yetkileri aynı elde toplanarak frenlenemeyecek derecede bir güç ortaya çıkabilir. Çoğunluğun otoritesi böyle durumlarda ülkede tek hâkim güç haline gelebilir. Bu durumda ülke başkanlık

¹⁰³ Yazıcı, s. 140-141.

¹⁰⁴ Necmi Yüzbaşıoğlu, "Cumhurbaşkanlığı Seçimi Öncesi, Cumhurbaşkanlığı", Sempozyumu 12-13 Ocak 2007, Ankara, Barolar Birliği Yayınları, s.259, 13 Ocak 2007.

¹⁰⁵ Levent Gönenç, "Türkiye'de Başkanlık Sistemi Tartışmaları", Güncel Hukuk, Haziran 2011, s. 15.

sistemine benzer şekilde Cumhurbaşkanı tarafından idare edilir hale gelecektir. Bu başkanlık sistemine yakın bir sistem gibi görünse de; fiiliyatta gerçekleşen bu durum ile başkanlık sistemi arasında fark vardır. Başkanlık sisteminde yürütmenin tek hâkimi olan başkan ülkenin genel siyasetinin belirlenmesinden ve yürütülmesinden tek başına sorumluyken; Anayasamıza göre ülkenin genel siyasetini belirleme yetkisi hükümete (bakanlar kuruluna) aittir. Tersine bir durumda; yani Cumhurbaşkanı ile hükümetin farklı siyasal eğilimlere sahip olması halinde Cumhurbaşkanı istediği her zaman hükümetin çalışmasını bloke etme imkânına sahip olur. Cumhurbaşkanı hükümeti bloke ederse ortaya ağır siyasal krizler çıkar. Bu sistem krizli bir parlâmenter hükûmet sistemidir. Buna bakarak genel olarak diyebiliriz ki, Cumhurbaşkanı ile parlâmento çoğunluğu farklı siyasal eğilimlerde olur ise, Türkiye’deki sistem “krizli parlâmenter hükûmet sistemi”, aynı siyasal eğilimden olursa da “fiilî tam başkanlık sistemi” olabilir.¹⁰⁶

İki-başlılık sorunu, parlâmenter hükûmet sistemlerinde de yaşanabilir. Ancak parlâmenter sistem başlardan biri olan Cumhurbaşkanlığı kurumunun başını sembolik hâle getirmiş, yetkilerinin içini karşı-imza kuralı denen kurumla boşaltmıştır. Madde 105 “Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur.” Bu durumda başlardan birisi olan Cumhurbaşkanı gerçek bir baş değildir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı parlâmento tarafından seçilirse sembolik bir baş olarak sistem içinde sorumsuz ve sorunsuz iş yapabilir. Halk seçerse, bu baş gerçek baş hâline gelir. Ve sistem iki direksiyonlu, iki sürücülü bir arabaya benzer. Bu arabanın gitmesi için her iki sürücünün uyum içinde hareket etmesi gerekir. Eğer sürücüler anlaşamaz ise araba devrilir veya bloke olup hareket edemez hâle gelir.¹⁰⁷

Geçmiş tecrübeler gösteriyor ki bu tarzda yetki çatışmalarının yaşanması ihtimali hiç de az değildir. Ülkemizde Cumhurbaşkanları her zaman siyasal sistem üzerinde etkili olmuşlardır. Siyasal iktidarı kendi çizdikleri istikamette yönlendirmeye çalışmışlardır. Her ne kadar 1982 Anayasası ve selefi olan 1961

¹⁰⁶ Kemal Gözler, “Hükümet Sistemimiz Değişecek mi?”, Türkiye Günlüğü, Bahar 2014, Sayı 118, s. 67.

¹⁰⁷ Gözler, s. 68.

Anayasası sorumsuz ve yetkisiz bir Cumhurbaşkanı tanımlaması yapmış olsa da, uygulama genellikle bu istikamette olmamıştır. Halk tarafından seçilmeden önce dahi, siyasal sistem üzerinde Cumhurbaşkanlığı makamı oldukça etkili olmuştur. Halkın desteğine dayanan bir gücün etkisiz olmasını beklemek ise çok akılcı bir yaklaşım değildir. Böylesi durumlar, anayasal sistemin kilitlenmesine yol açabilir. Ayrıca bu yetki çatışmalarının yaşanması durumlarında hangi çözüm mekanizmalarının devreye gireceği de ayrı bir sorundur.

Fransa'daki yarı-başkanlık sistemi uygulamasında, bu tarz bir tıkanıklık halinde cohabitation¹⁰⁸ denilen bir yöntemle tıkanıklık çözülür. Cumhurbaşkanı yetkilerinin kullanımını hükümet lehine sınırlandırır. Başbakanın ve bakanlar kurulunun bir adım gerisinde durur. Bizde Fransa'da olduğu gibi bu uygulama tercih edilebilir. Ancak, bu sistemin başarıyla uygulanabilmesi için siyasi parti sisteminin değişmesinde, demokrasi ve uzlaşma kültürünün yerleşmesinde zorunluluk vardır. Parti genel başkanının çok güçlü olduğu, partide tek otorite olduğu bir siyasi parti sisteminde kamplaşma ve kutuplaşmaların yaşanması ihtimali son derece yüksektir. Hal böyle olunca, meşruiyetini doğrudan halktan alan iki iktidarın olduğu bir sisteminin, ülkemizde sorunsuz uygulanması zordur.¹⁰⁹

Devlet başkanının siyasal sorumluluk gerektiren yetkilerinin olmaması, parlamenter rejimin ruhuyla bağdaşmaktadır. Devlet Başkanının siyasal sorumluluğu ve yetkileri arttıkça o nispette sistem, başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerine doğru kayabilir.¹¹⁰ Halk tarafından seçilmiş olmak iktidarın kişiselleşmesine neden olabilir. Bu durum sisteme ilave bir çatışma potansiyeli daha ekleyebilir.¹¹¹

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilerek demokratik meşruiyetini arttırmasına karşın, Anayasal ve yasal düzlemde yetkileri sembolik konuma çekilebilirse, yarı-başkanlık hükümeti sisteminde görülen Cumhurbaşkanı-hükümet

¹⁰⁸ Kohabitation hakkında geniş bilgi için tezin III. Bölümünde 99 numaralı dipnota bakınız.

¹⁰⁹ Süheyl Batum, “ Cumhurbaşkanlığı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı”, Sempozyum, 12-13 Ocak 2007, Ankara, Barolar Birliği Yayınları (Tebliğ sonrası soru cevap bölümü), S. 77.

¹¹⁰ Aydın İpek, “Halk Tarafından Seçilen Güçlü Cumhurbaşkanına Doğru”, Yeni Türkiye, Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, S. 51, Mart-Nisan 2013, s. 500.

¹¹¹ Nur Uluşahin, “Cumhurbaşkanı'nın Halk Tarafından Seçilmesinin Siyasal Sistemimize Etkileri: Türkiye’de Hükümet Sisteminin Geçirdiği Dönüşüm ve Geleceğe Yönelik Beklentiler” Yeni Türkiye Başkanlık 51, Mart-Nisan 2013, s. 319. Sistemi Özel Sayısı, S.

uyumsuzluğu ve çekişmesinin önüne geçilebilecektir.¹¹² Nitekim Almanya ve İtalya örneklerindeki gibi Cumhurbaşkanı'nın yetkilerinin sembolik düzeye çekilebilir. Aksi takdirde halk tarafından seçilecek bir cumhurbaşkanıyla klasik parlamentarizmin yürütülmesi kolay olmayacaktır.¹¹³

Örneğin, TBMM dışından ve parlamento tarafından seçilmiş olmasına rağmen A. Necdet Sezer tüm yetkilerini kullanmış, ayrıca hükümetle arasında zaman zaman bunalımlar yaşanmıştır. Ecevit Hükümeti ve Erdoğan Hükümeti ile aynı döneme denk gelen Cumhurbaşkanlığında her iki hükümetle de ciddi kriz düzeyinde çatışmalar yaşanmıştır. Turgut Özal, Süleyman Demirel gibi güçlü cumhurbaşkanları da parlamento tarafından seçilmiş olmalarına rağmen yetki sınırlarını sonuna kadar kullanmışlardır.¹¹⁴ Çankaya'da oturan bir noter gibi davranmamışlardır. Bu da parlamenter sistemin sembolik kanadı olan Cumhurbaşkanlarımızın genellikle yetkilerini sonuna kadar kullandıklarının ve yürütme organı içinde güçlü bir varlık gösterdiklerinin kanıtıdır.

1982 Anayasası'nın 101. ve 103. Maddeleri Cumhurbaşkanının tarafsızlığıyla ilgili çok açık hükümler getirmiştir. (m.101) (Değişik: 31/5/2007-5678/4) “Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliğine sahip Türk vatandaşları arasından, halk tarafından seçilir. Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir. Cumhurbaşkanlığına Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri içinden veya Meclis dışından aday gösterilebilmesi yirmi milletvekilinin yazılı teklifi ile mümkündür. Ayrıca, en son yapılan milletvekili genel seçimlerinde geçerli oylar toplamı birlikte hesaplandığında yüzde onu geçen siyasi partiler ortak aday gösterebilir. Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer”¹¹⁵

¹¹² Bülent Yavuz, “2007 Anayasa Değişikliğinin Doğurduğu Tereddütler ve Çözüm Yolları” GÜHFD, C. XII, Yıl. 2008, S. 1-2, s. 1198.

¹¹³ Yavuz Atar, “ABD Usulü Başkanlık Bize Olmaz.” <http://arsiv.taraf.com.tr/yazilar/nese-duzel/yavuz-atar-abd-usulu-baskanlik-bize-olmaz/15873/> 18 Nisan 2011, Erişim Tarihi, 24.10.2014

¹¹⁴ Derya Doğru, “Hükümet Sistemleri Açısından Anayasa Değişikliği Ve Bu Değişikliğin Türk Parlamenter Sistemine Olası Etkileri”, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2011, s. 87.

¹¹⁵ <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>

Yine 1982 Anayasası Madde 103: “Cumhurbaşkanı, görevine başlarken Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde aşağıdaki şekilde ant içer: "Cumhurbaşkanı sıfatıyla, Devletin varlığı ve bağımsızlığını, vatanın ve milletin bölünmez bütünlüğünü, milletin kayıtsız ve şartsız egemenliğini koruyacağıma, Anayasaya, hukukun üstünlüğüne, demokrasiye, Atatürk ilke ve inkılaplarına ve laik Cumhuriyet ilkesine bağlı kalacağıma, milletin huzur ve refahı, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde herkesin insan haklarından ve temel hürriyetlerinden yararlanması ülküsünden ayrılmayacağıma, Türkiye Cumhuriyeti’nin şan ve şerefini korumak, yüceltmek ve üzerime aldığım görevi tarafsızlıkla yerine getirmek için bütün gücümle çalışacağıma Büyük Türk Milleti ve tarih huzurunda, namusum ve şerefim üzerine ant ederim.”¹¹⁶

Cumhurbaşkanının seçimiyle ilgili 101.madde ve ant içmesiyle ilgili 103.maddelerin metinleri açıkça Cumhurbaşkanının tarafsızlığına atıf yaparak partiler üstü bir Cumhurbaşkanı öngörüyor. Partiler üstü bir Cumhurbaşkanı modeli Parlamento tarafından seçilen cumhurbaşkanları için mümkün olabilir. Halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı ise ancak partili cumhurbaşkanı olabilir.

Halkoyu ile seçilecek adayın bir siyasi partinin desteği ile halkın karşısına çıkmadan seçilme şansı olmayacaktır. Görevdeki bir cumhurbaşkanının hem görevini tarafsız bir şekilde yürütmesi hem de büyük bir siyasi partinin desteğini sağlaması mümkün değildir. Ayrıca ikinci defa Cumhurbaşkanlığına aday olup seçilebilmek için büyük bir siyasi partinin desteğini almaya çalışacağı ister istemez o partinin taleplerini karşılayacak tercihlerde bulunacağı açıktır. Kaldı ki madde hükmüne göre milletvekili olmayan bir kimsenin Cumhurbaşkanlığına aday olabilmesi ancak yirmi milletvekilinin teklifi ya da en son genel seçimde oylarının toplamı %10’u geçmiş siyasi partilerin ortak teklifi ile mümkündür. Halkın yoğun desteği olsa bile bir kimsenin Cumhurbaşkanı aday olabilmesi Anayasa hükmüne göre siyasi partilerin iradesine bağlıdır. Bu durumda daha adaylık aşamasında hukuken siyasi partilere bağlanmış bir sistem bulunmaktadır. Dolayısıyla bu değişiklik sonrası Cumhurbaşkanının özellikle, siyasi partiler karşısında tarafsızlığından bahsetmek imkânsız hale gelecektir.¹¹⁷ Dolayısıyla Anayasa’nın Cumhurbaşkanının

¹¹⁶ <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>

¹¹⁷ Bülent Yavuz, “2007 Anayasa Değişikliğinin Doğurduğu Tereddütler ve Çözüm Yolları” GÜHFD, C. XII, Yıl. 2008, S. 1-2, s. 1196.

tarafsızlığını düzenleyen hükümleri ile ilgili bir değişiklik yapılmamış olsa bile fiili olarak Cumhurbaşkanının tarafsız olması imkânsızdır. Ayrıca halkın siyaseten güçsüz ve kendi beklentilerine cevap veremeyecek bir adayı seçmesi mümkün değildir. Bu sistemde ancak etkin politikalar üreten ve halktan aldığı yetkiyi sonuna kadar kullanan devlet başkanının, tekrar seçilmek için halka gitmesi mümkündür.

“Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer”. (AY.M.101) düzenlemesine rağmen Cumhurbaşkanının herhangi bir siyasi partinin mensubu olmasını sistemin işleyişi açısından sakıncalı görmeyen anayasa hukukçuları da vardır.

Nitekim Özbudun’a göre; Çok istisnai durumlar hariç, bütün parlamenter cumhuriyetlerde, Cumhurbaşkanı ister parlamento, ister halk tarafından seçilsin, kendisinin siyaset kökenli bir kişi olması, sistemin doğal işleyişinin sonucudur. Cumhurbaşkanının parlamento tarafından seçildiği parlamenter cumhuriyetlerde bile, cumhurbaşkanının siyaset kökenli ve bir siyasi parti üyesi olduğu görülmektedir.” (halen Almanya, İtalya, Polonya, Macaristan ve daha birçok örnekte olduğu gibi)¹¹⁸

Bu sistemde hiçbir parti ile organik ilişkisi olmayan bir şahsın, kendi seçim kampanyasını örgütlemesi ve seçilebilmesi, hemen hemen imkânsızdır. Başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinde ise, başkanın partili olması, zaten sistemin mantıksal gereğidir.¹¹⁹

Türkiye’de parti üyeliğine ilişkin yasaklayıcı hüküm ilk defa 1961 Anayasası ile (M. 95) getirilmiş ve cumhurbaşkanı seçilenin, varsa, partisi ile ilişkisinin kesileceği hükmüne bağlanmıştır. Yabancı anayasalarda benzeri olmayan böyle bir hükmün kabulünde, 1950-60 döneminde 3. Cumhurbaşkanı Celal Bayar’ın demokrat partili oluşu ve demokrat parti politikalarını açıkça destekleyişi etkili olmuştur. 1982 Anayasası’nın (M. 102) söz konusu yasağı aynen muhafaza etmesinde, muhtemelen, Milli Güvenlik Konseyi’nin, cumhurbaşkanlığını, seçilmiş siyasi organlar üzerinde bir vesayet makamı olarak tasavvur etmesinin büyük rolü olmuştur. Nitekim bu amaçla 1982 Anayasası cumhurbaşkanına, klasik parlamenter rejimle bağdaşmayacak geniş yetkiler, özellikle Konsey’in kritik telâkki ettiği yargı ve

¹¹⁸ Ergun Özbudun, “Hükümet Sistemi Tartışmaları”, Yeni Türkiye Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, S. 51, Mart-Nisan 2013, s. 213.

¹¹⁹ Özbudun, s. 213.

üniversiteler alanında takdiri atama yetkileri vermiştir. Öte yandan, anayasa halkoylaması ile cumhurbaşkanı seçiminin birleştirilmesi yoluyla, Evren'in yedi yıllık bir süre için cumhurbaşkanı seçilmesi ve bu vesayet rolünü ifa etmesi sağlanmıştır. Görülüyor ki, yürürlükteki Anayasanın bu yasak hükmü, parlamenter rejimin doğal bir gereği değil, tamamen Türkiye'ye özgü şartların ve demokratik sayılamayacak bir zihniyetin yapay bir ürünüdür. Dolayısıyla, bu yasağın kaldırılması ve Cumhurbaşkanı seçilecek kişinin parti üyesi olabilmesini bir normalleşme belirtisi olarak görmek mümkündür.¹²⁰ Ayrıca Cumhurbaşkanının tarafsızlığını anayasa hükümleri ile sağlamak imkânsızdır. Hayatlarını bir siyasi davaya adanmış kişilerin Çankaya ya çıktıkları anda bütün geçmiş değerlerini ve siyasi hayatlarını unutmaları mümkün değildir. Aynı şekilde hiçbir şekilde bir parti ile ilişkisi olmayan kişilerinde bu makamda tarafsızlıklarını koruyabileceklerinin garantisi de yoktur.¹²¹ Nitekim partisiz kimliğine rağmen Ahmet Necdet Sezer'in cumhurbaşkanlığı dönemimde yaşananlar bu tezi doğrular niteliktedir. Partili cumhurbaşkanı, aynı zamanda bir siyasi partinin başkanı ve üyesi olan cumhurbaşkanı demektir. Başka bir ifadeyle partili cumhurbaşkanı bir siyasi parti ve parlamento ile organik anlamda ilişkisi devam eden cumhurbaşkanıdır. Yoksa Cumhurbaşkanının seçilmeden önce bir siyasi parti üyesi olması değildir. Önemli olan seçildikten sonra partili gibi davranmamasıdır. Kamuoyunun güçlü Cumhurbaşkanı beklentisinin olduğu muhakkaktır. Ama ayrılmış siyasi altyapıya sahip ülkemizde, parti kavgalarının dışında kalan, uzlaştırıcı ve dengeli bir cumhurbaşkanı rolü de gereklidir.

¹²⁰ Ergun Özbudun, "Cumhurbaşkanının parti üyeliği" / Star Gazetesi / 18 Haziran Pazartesi 2014

¹²¹ Özbudun, s. 213.

SONUÇ

Hükümet sistemi tartışmaları demokratik yönetim şekilleriyle yönetilen ülkelerde her zaman gündemde yer almıştır. Özellikle ülkelerin siyasi tıkanıklıklar yaşadığı dönemlerde bu tartışmaların daha da yoğunlaştığı görülmektedir. Yaşanan anayasal ve siyasal tüm sorunlara çare olabilecek sihirli bir hükümet sistemi formülü olamayacağı için farklı sistem talepleri ve tartışmalar devam edecektir. Hükümet sistemi üzerine yapılan tartışmalarda, parlamenter hükümet sistemi, başkanlık hükümeti sistemi ya da yarı-başkanlık hükümeti sisteminin, avantajlı ve dezavantajlı yönleri üzerinde durulmaktadır. Kabul etmek gerekir ki, bütün hükümet sistemlerinin sahip oldukları avantajlı yönleri yanında, dezavantajlı yönleri de vardır.

Bu nedenle sisteme sadece basit bir kurumsal düzenleme olarak bakmak doğru bir anlayış değildir. Ülkedeki demokrasi kültürünün sağlamlığı, demokrasinin geniş halk kesimleri ve idareciler tarafından özümsemesi çok daha önemlidir. Nitekim ABD kurulduğundan beri başkanlık sistemiyle yönetilen bir ülkedir. Sistem değişikliği üzerine bir tartışma da yaşanmamaktadır. Fransa 1958’de Beşinci Cumhuriyetle birlikte parlamenter sistemden yarı-başkanlık sistemine geçmiştir. Aynı şekilde İsviçre demokrasi kültürünün sağlam olduğu meclis hükümetiyle yönetilen bir ülkedir. Bununla beraber aynı hükümet sistemini uyguladıkları halde birbirleriyle kıyas dahi edilemeyecek ülkeler vardır. İkisi de başkanlık sistemi olmakla beraber, ABD’de sistemin işleyişi ile Latin Amerika ülkelerinde sistemin işleyişi birbirinden oldukça farklıdır. Aynı şekilde Rusya’da uygulanan yarı başkanlık ile Fransa da uygulanan yarı başkanlık arasında fiiliyatta çok fark vardır. Dolayısıyla demokratiklik düzeyini, sadece seçilen hükümet sisteminin türü ile açıklamak bu verilerle çok da mümkün görünmemektedir. Ancak şu da bir gerçektir ki seçilen hükümet sistemi, uygulandıkları ülkelerde, sorunları azaltıcı ya da teşvik edici olabilmektedir.

Ülkemizde 1970-1980 arası dönemde, 13 hükümet görev yapmıştır. Bu dönemde kurulan kısa süreli ve istikrarsız koalisyon hükümetleri, ülkeyi ekonomik ve siyasal darboğaza sürüklemiştir. Hükümet istikrarsızlıkları, ekonomik darboğaz ve siyasal bölünmüşlük, sokak olaylarını tetiklemiş; asker sokakta akan kandan hükümeti sorumlu tutarak darbe yapmıştır. 90’lı yıllarda ülke yine ikili, üçlü koalisyonlara

mahkûm olmuş, neticede derin ekonomik krizler yaşanmıştır. Sartori'nin deyimiyle “yönetemeyen demokrasi” sisteme hâkim olmuştur. Yani etkisiz, yetkisiz ve istikrarsız hükümetlerin neden olduğu siyasal, toplumsal ve ekonomik sorunlar, yeni sistem tercihleri ile bu sorunların aşılabileceği tartışmalarının yaşanmasına neden olmuştur. Parlamenter sistemin çok parti sistemini teşvik eden yapısının koalisyonlara, bunun da başarısız yönetimlere neden olarak gösterilmesi, bazı siyasiler ve akademisyenler tarafından güçlü yürütme yapısına sahip olan başkanlık sistemini alternatif olarak gündeme taşımıştır.

Uzun yıllar sistem tartışmaları, başkanlık sisteminin ülkemizde uygulanabilirliği, sisteme getireceği yenilikler ve neden olabileceği muhtemel mahsurları üzerinden devam etmiştir. Bu süreçte öne çıkan başkan nasıl en güçlü kılınız düşüncesidir. Güçlü başkan, başkanlık sisteminin özelliğidir. Ancak check and ballance”(fren ve denge) diğer özelliğidir. Amerika’da başkan frenleyecek Temsilciler Meclisi ve Senato var. Yani erkler birbirine müdahale edemez ama aynı zamanda birbirlerini dengeleyip denetleyebilir. Yargı gerçekten bağımsızlaştırılarak sistem sağlam bir zemine oturtulmuştur. İdari tasarrufların yasalara uygunluğunu, yasaların da anayasaya uygunluğunu denetleyen güçlü bir yargı vardır. Sistem asıl gücünü buradan alır. Demokrasilerde önemli olan prensip, yetkilerin “denetlenebilir ve dengelenebilir” olmasıdır. Bunun anayasal, kurumsal, geleneksel ve kültürel zemini varsa, sistemin adı ne olursa olsun demokratiktir. Bu zeminin olmadığı çatışmacı siyasi kültürlerde bütün sistemlerin uygulanması sıkıntılara neden olabilir.

11.Cumhurbaşkanı’nın seçim sürecinde yaşanan tikanlıklar, alternatif hükümet sistemi tartışmalarının ekseninin değişmesine neden olmuştur. Yukarıda ayrıntılı bir şekilde anlattığımız gibi ülkeyi seçime götüren süreç, 367 krizi, 27 Nisan e-muhtırası, Anayasa Mahkemesi’nin verdiği iptal kararı, 2007 referandum süreci, arkasından gelen erken seçim kararı ve nihayet 12. Cumhurbaşkanı’nın halk tarafından seçimi, artık yarı-başkanlık rejimi üzerinden yeni bir tartışma başlatmıştır. Halk tarafından seçilen ilk Cumhurbaşkanının seçim süreci bu tezin hazırlanmasıyla paralel olarak gerçekleşmiştir. Ancak halk tarafından seçilen ilk cumhurbaşkanının, parlamenter geleneğe uygun olarak sembolik-sorumsuz bir nevi hakem rolü mü üstleneceği yoksa yarı-başkanlık sistemindeki gibi geniş yetkili bir Cumhurbaşkanı

gibi mi davranacağı hususunda yeterli veriler henüz elde edilememiştir. 2015’de, Cumhurbaşkanı’nın Bakanlar Kurulu’na başkanlık etmeye başlayacağını, AKP’li bakanlar tarafından ifade edilmesi dışında elimizde yarı başkanlık rejimine geçildiği ile ilgili kesin bir veri yoktur. Bu açıklamalar hükümet sistemi ile ilgili iki ihtimali aklı getirmektedir. Birinci ihtimalde Cumhurbaşkanı sadece ihtiyaç olduğunda Bakanlar Kurulu’nu toplantıya çağırarak ve başkanlık yapacaktır. Bu zaten parlamenter sistemin tipik özelliklerindendir.(AY. M. 104) Bu durumda sistem başkanlı parlamenter sistemdir. Sistemin asıl aktörü Bakanlar Kurulu, yani hükümettir. Halkın seçtiği Cumhurbaşkanı ise parlamenter sistem Cumhurbaşkanları gibi sembolik, sorumsuz bir hakemdir. İkinci ihtimalde Cumhurbaşkanı Bakanlar Kurulu’na sürekli başkanlık edecek, Fransa’daki gibi her türlü önemli kararın alınması sürecini yönetecektir. Bu yarı-başkanlık sisteminin tipik özelliklerindendir. Devam eden süreçte neler yaşanabileceği bir soru işaretidir. Ancak süreci birkaç hipotez üzerinden değerlendirmek mümkündür. Buna göre; parlamento çoğunluğunu elinde bulunduran parti ile halkın seçtiği Cumhurbaşkanı aynı partiye mensupsa ve Başbakanın siyasi kişiliği Cumhurbaşkanıya göre daha zayıf kalıyorsa ülke başkanlık sistemine benzer şekilde Cumhurbaşkanı tarafından idare edilir hale gelebilir. Bu durumda ülke için her türlü önemli kararın alınmasında asıl aktör Cumhurbaşkanı olacaktır. Başbakan ise daha az önem taşıyan günlük hükümet işlerini yürütecektir. Ters bir durumda; yani Cumhurbaşkanı ile hükümetin farklı siyasal eğilimlere sahip olması halinde; Cumhurbaşkanının hükümet çalışmalarını engelleme ihtimali olacaktır. Böyle bir durumda sistemin diğer önemli aktörü olan başbakanın nasıl hareket edeceği de önemlidir. Zira mevcut sistemde Başbakana gerek anayasadan gerek de kanunlardan kaynaklanan önemli yetkiler verilmiş ve sistemde başbakan öne çıkarılmıştır. “Başbakan, Bakanlar Kurulu’nun başkanı olarak, Bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur. Her bakan, Başbakana karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur. Başbakan, bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlüdür”. (AY. M. 112)

Anayasa'ya göre hükümetin her türlü eylem ve işlerinden açıkça Başbakan sorumludur. Sorumlu olan ve dolayısıyla yetkili olan da odur. Cumhurbaşkanı da yukarıda ayrıntılarıyla izah edildiği üzere geniş anayasal yetkilere sahiptir. Ancak bu yetkileri kullanırken hesap vermeyecek oluşu, yani sorumsuzluğu, Başbakan ve Cumhurbaşkanını karşı karşıya getirebilir. Nitekim siyasal tarihimizde bunun örnekleri de mevcuttur. Aynı partiden olmalarına karşın, Cumhurbaşkanı Turgut Özal ile Başbakan Mesut Yılmaz arasında uyuşmazlıklar yaşanmıştır. Çünkü Mesut Yılmaz güdümlü bir başbakan olmayı kabul etmemiştir. Yıldırım Akbulut'un başbakanlık döneminde ise bu sorunlar yaşanmamıştır. Bu dönemde Turgut Özal hem Cumhurbaşkanlığı görevini yürütmüş hem de hükümet politikalarını belirleyen kişi olarak öne çıkmıştır. Yine Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel ile Başbakan Tansu Çiller aynı partiden oldukları halde aralarında uyuşmazlıklar yaşanmıştır. Farklı bir partiden olmasına rağmen Ecevit'in Başbakanlığı döneminde ise bu sorunlar yaşanmamıştır. Dolayısıyla sistemin işleyişi tek bir aktörle açıklanamaz. Cumhurbaşkanlığı önemlidir, ancak başbakanın tavrı ve yetkilerini nasıl kullanacağı da önemlidir.

1982 Anayasası'nda 2007 yılında 5678 sayılı Kanun ile Anayasanın 101. ve 102. Maddelerinde değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklik süreci yoğun, siyasi ve hukuki tartışmalar dışında, aslında Cumhurbaşkanının yetkileri açısından hiçbir yenilik getirmemektedir. Bununla beraber halk tarafından seçilecek Cumhurbaşkanının, parlamenter sistemle yönetilen ülkemizde bir hükümet sistemi değişikliğine sebep olup olmadığı da açıklığa kavuşturulmalıdır. Anayasası'nın 101. ve 103. Maddeleri Cumhurbaşkanının tarafsızlığıyla ilgili çok açık hükümler getirmiştir. Cumhurbaşkanı parlamento tarafından seçilirse sembolik bir baş olarak sistem içinde sorumsuz ve sorunsuz iş yapabilir. Halk seçerse, bu baş gerçek baş hâline gelir. Halkın desteğini arkasına alan bir cumhurbaşkanı siyaseten daha güçlü olmak isteyecektir. Kendisine oy veren kesimin beklentilerine cevap vermek zorunda olacaktır. Dolayısıyla daha etkin bir politika izleyecek ve yetkilerini sonuna kadar kullanacaktır. Cumhurbaşkanının yeniden seçilebilecek olması, bunun için tekrar halka gidilecek olması daha müdahaleci cumhurbaşkanı profilini ortaya çıkaracaktır. Etkili ve yetkili Cumhurbaşkanı parlamenter sistemden sapma olarak

değerlendirilebilir. Bununla birlikte tam bir yarı- başkanlık olarak adlandırmak da zordur. Yukarıda geniş bir şekilde izahta bulunduğumuz üzere 82 Anayasası, Cumhurbaşkanına geniş yetkiler vermiş olmakla birlikte, bu yetkiler yarı-başkanlık sistemindeki kadar geniş değildir. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin tek başına bir sorun yaratmayacağı ancak ülkemizde son derece geniş yetkilere sahip ve halk tarafından seçilmediği dönemlerde dahi siyasi hayatta etkin Cumhurbaşkanı alışkanlığı ile birlikte değerlendirildiğinde, sistemin yarı-başkanlık hükümeti sistemine yaklaştığı söylenebilir.

Ülkemizde Cumhurbaşkanları her zaman siyasal sistem üzerinde etkili olmuşlardır. Siyasal iktidarı kendi çizdikleri istikamette yönlendirmeye çalışmışlardır. Her ne kadar 1982 Anayasası ve selefi olan 1961 Anayasası sorumsuz ve yetkisiz bir Cumhurbaşkanı tanımlaması yapmış olsa da, uygulama genellikle bu istikamette olmamıştır. 2007'den önce de Cumhurbaşkanlarımızın hiçbirisi sistem içerisinde tarafsız ve etkisiz bir hakem rolü çerçevesinde kalmamışlar, siyasal hayatın her alanına müdahalelerde bulunmuşlardır. Hükümet sistemleri ayrımında Cumhurbaşkanının konumu, yetkilerinin sınırları, tarafsızlığı ile ilgili konular sistemin adının belirlenmesinde etkilidir. Bu nedenle hangi sistem uygulanırsa uygulansın Cumhurbaşkanının yetkilerinin sınırlarının net bir şekilde belirlenmesi gereklidir. Yasama ve yürütmenin yapısının parlamenter sisteme göre şekillendiği, Cumhurbaşkanının yetkilerinin yarı başkanlığa göre düzenlendiği bir sistemde sorunların yaşanması kaçınılmazdır.

Demokratik rejimlerin ortak yönü uzlaşmacı olmalarıdır. Modern demokrasilerde çoğunlukçu demokrasi anlayışından, çoğulcu demokrasi anlayışına geçilmesi, demokrasinin serbest ve adil seçimlerden çok daha fazlası olduğunun göstergesidir. Uzlaşma kültürü, kişi hakları ve özgürlükler konusunda yaşanan sorunların azaltılması, Türkiye için hükümet sistemi tercihiinden çok daha önceliklidir. Hükümet sistemi temelli olmayan bu sorunlar aşılmadıkça tartışmalar beyhude olacaktır. Aksi halde bir hükümet sistemi zamanında yaşanan sorun ve krizlerin tamamı diğer hükümet sistemlerinde de yaşanabilir.

KAYNAKÇA

- Alaca, Fatma: “Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sisteminin Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Beykent Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü**, İstanbul, 2012.
- Altınyurt, Serdar: “Demokratik Bir Sistemde Parlamenter Sistem Ve Başkanlık Sistemi Ve Bu Bağlamda Türkiye’deki Sistem Tartışmalarının Analizi”, **Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi**, 2006.
- Anayurt, Ömer: 1876 Kanun-u Esasiye’si ve 1909 Değişikliklerinde Temel Hak ve Hürriyetler”, **Yeni Türkiye, İnsan Hakları Özel Sayısı-I**, S. 21, Mayıs Haziran, 1998, s. 660.
- Armağan Servet: “Cumhuriyetin İlanına Kadar Seçimler”, **İ.Ü.H.F. Mecmuası**, S. 3-4, 1968, s.61.
- Armağan Servet: Memleketimizde Başkanlık Sistemi Aleyhine Bazı Düşünceler”, **Yeni Türkiye, Başkanlık Sistemi Özel Sayısı**, S. 51, Mart-Nisan 2013, s. 600-601.
- Arnhart, Larry: Platon’dan Rawls’e Siyasi Düşünce Tarihi, Adres Yayınları, 3. Baskı, Ekim 2008, Çev. Ahmet Kemal Bayram.
- Arslan, Rıza: “Parlamenter Yönetim Sisteminin Evrimi ve Güçler Dağılımı” **AÜSBFD**, Cilt 64, Sayı 1, s. 33.
- Arslan, Rıza: Demokratik Yönetim Sistemleri, Dora, Bursa, 2013.
- Arslan, Zühtü: Anayasa Teorisi, Seçkin Yayınları, Ankara 2008
- Arslan, Zühtü: Anayasa Mahkemesinin ‘Yorum Tekeli’, Yargısal Üstünlük ve Demokrasi”, Ergun Özbudun’a Armağan, Yetkin Yayınları, Ankara,

2008 C. II.

- Atar, Yavuz: Türk Anayasa Hukuku, Mimoza Yayınları, Konya, 2009.
- Bakır, Gönül: “1982 Anayasası’nda Güçlü Yürütmenin Kökenleri”, **Ankara Üniversitesi** Murat Yanık, Başkanlık Sistemi ve Türkiye’ de Uygulanabilirliği, Alfa Yayınları, İstanbul, 1997.
- Bal, Bülent: **“Bir Siyasal Rejim Tipi Olarak Başkanlık Sistemi ve Türkiye”**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2010.
- Batum, Süheyl: **“Cumhurbaşkanlığı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı”**, Sempozyum, 12-13 Ocak 2007, Ankara, Barolar Birliği Yayınları (Tebliğ sonrası soru cevap bölümü), s. 77.
- Cansel, Erol ve Bilir, Faruk: **Anayasa Taslaklarında Hükümet Sistemi”, Yeni Anayasanın Temel Kodları, Tesev Raporu, s. 96.**
- Çelik, Hüseyin: “Yeni Osmanlı Cemiyeti ve Türkiye’de Parlamenter Sistem Tartışmalarının Başlaması”, **Yeni Türkiye, Osmanlı Özel Sayısı-III**, S. 33, Mayıs-Haziran, 2000, s. 204-209.
- Demir, Abdullah: Türk Hukuk Tarihi, Yitik Hazine Yayınları, Genişletilmiş 2. Baskı, İzmir, Kasım, 2014.
- Demir, Fevzi: “Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye”, **Yeni Türkiye, Başkanlık Sistemi Özel Sayısı**, Mart-Nisan, 2013, S. 51, s. 466.
- Doğru, Derya: Hükümet Sistemleri Açısından Anayasa Değişikliği Ve Bu Değişikliğin Türk Parlamenter Sistemine Olası Etkileri”, **Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi**, Ankara, 2011, s. 87.
- Duverger, Maurice: 1980. “A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, European Journal Of Political Research, 8 (2): 165-187.
- Erdoğan, Mustafa: Anayasal Demokrasi, Siyasal Kitapevi, Mart

2005.

- Erdoğan, Mustafa: Anayasa Hukuku, 5. Baskı, Orion Kitapevi, Ankara, 2009.
- Erdoğan, Mustafa: Anayasa Hukuku, 6. Baskı, Orion Kitapevi, Ankara, 2011.
- Erdoğan, Mustafa ve Yazıcı, Serap: Türkiye'nin Yeni Anayasasına Doğru, **TESEV Anayasa Komisyonu Raporu**, Nisan, 2011, s. 18.
- Ergil, Doğu: "Başkanlık Sistemi", **Yeni Türkiye Başkanlık Sistemi Özel Sayısı**, Mart-Nisan 2013, S. 51, s. 373.
- Feyzioğlu, Metin: Meclis Soruşturması, Savaş Yayınevi, Ankara 2006.
- Giritli, İsmet ve Sarmaşık, Jale: Anayasa Hukuku, Der Yayınları, İstanbul, 1998.
- Gönenç, Levent: "Hükümet Sistemi Tartışmalarında Başkanlık Parlamenter Sistem Seçeneği", **Güncel Hukuk**, Sayı 44, 2007, s. 39-43.
- Gönenç, Levent: "Türkiye'de Başkanlık Sistemi Tartışmaları", **Güncel Hukuk**, Haziran, 2011/6-90.
Gönenç, Levent: "Türkiye'de Mevcut Hükümet Sistemi Tartışmalarına Kısa Bir Bakış ve Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği" **Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı**, Nisan 2011.
- Gönenç, Levent: "Türkiye'deki Hükümet Sistemi Tartışmalarına İlişkin Değerlendirmeler" **Yeni Türkiye, Başkanlık Sistemi Özel Sayısı**, Mart-Nisan 2013, S. 51, s. 274.
- Gözübüyük, Şeref: Anayasa Hukuku, Turhan Kitapevi, 10. Bası, Ankara, 2002.
- Gülsoy, Mehmet Tefik: "Hükümet Sistemlerini Karşılaştırmak: Türkiye İçin Bir Değerlendirme", **Yeni Türkiye, Başkanlık Sistemi Özel Sayısı**, Mart-Nisan 2013, S. 51, s. 114.
- Günel, Doğan: "Türkiye'de Siyaset ve Demokrasi", Düünden

- Bugüne Türkiye'nin Toplumsal Yapısı, Bursa, 2012, 3. Bası. Makaleler.
- Güzel, Hasan Celal: "Türkiye'de Yarı Başkanlık Sistemi Uygulanabilir", **Yeni Türkiye Başkanlık Sistemi Özel Sayısı**, s. 51, Mart-Nisan 2013, s. 478.
- Hakyemez, Yusuf Şevki: "Çoğunlukçu Demokrasi Anlayışı, Rousseau ve Türk Anayasaları Üzerindeki Etkileri", **AÜHFD**, 2003, C. 52, S. 4, s. 82-89.
- Hakyemez, Yusuf Şevki: "Yeni Türkiye'nin Hükümet Sistemi" **SDE, Analiz**, Eylül, 2011, s. 6.
- Hamilton A. and Madison J.J. JAY Anayasa Üzerine Düşünceler: Federalistlerin Makalelerinden Seçmeler, Çev. Mümtaz Sosyal, Ankara, 1962, s. 27-28.
- İba, Şeref: "Türkiye'de Parlamenter Rejimin İşleyişi Açısından 3 Kasım 2002 Seçimlerinin Sonuçları", **A.Ü.H.F Dergisi**, 2003, 58/2, s. 99.
- İpek, Aydın: Anayasa Hukuku Ders Notları, Detay Yayıncılık, Ankara, 2011.
- İpek, Aydın: "Halk Tarafından Seçilen Güçlü Cumhurbaşkanı Doğru", **Yeni Türkiye Başkanlık Sistemi Özel Sayısı**, S.51, Mart-Nisan 2013, s. 501.
- Kaboğlu, İbrahim Anayasa Hukuku Dersleri, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 7. Baskı, Legal Kitabevi, İstanbul, Eylül 2011.
- Kalaycıoğlu, Ersin: "**Türkiye'nin Diktatörlük Tehdidiyle Sınırı**", Başkanlık Sistemi, T.B.B Yayınları, Ankara, 2005, s 21.
- Kalaycıoğlu, Ersin: "Cumhurbaşkanlığı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı", Sempozyum, 12-13 Ocak 2007, **Ankara, Barolar Birliği Yayınları**, s. 180.
- Karatepe, Şükrü: "Hükümet Sistemi Tartışmaları", Yeni Türkiye Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, Mart-Nisan 2013, S. 51, s. 229-230.

- Gözler, Kemal: Türk Anayasa Hukuku, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2000.
- Gözler, Kemal: “Türkiye’de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir? Başkanlık Sistemi ve Rasyonelleştirilmiş Parlâmentarizm Üzerine bir Deneme”, **Türkiye Günlüğü**, Sayı 62, Eylül-Ekim 2000, s. 31.
- Gözler, Kemal: Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2001.
- Gözler, Kemal: “Anayasa Değişikliği Gerekli mi?” **Türkiye Günlüğü**, Sayı 65, Bahar 2001, s. 131.
- Gözler, Kemal: “Hukukun Siyasetle İmtihanı Kim Sınıfta Kaldı? Anayasa Mı, Anayasa Hukuku Mu, Anayasa Hukukçuları Mı, Anayasa Mahkemesi Mi?” **Türkiye Günlüğü**, Sayı 89, Yaz 2007, s. 6-15.
- Gözler, Kemal: “Cumhurbaşkanının Seçimi Konusunda Bir Açıklama”, **Türkiye Günlüğü**, Sayı 89, Yaz 2007, s. 22.
- Gözler, Kemal: Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Yayınları, 7. Baskı, Bursa, 2009.
- Gözler, Kemal: Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 1. Baskı Haziran, 2011, Cilt II.
- Gözler, Kemal: Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Yayınevi, Şubat, 2011, 11. Bası.
- Gözler, Kemal: Türk Anayasa Hukukuna Giriş, Ekin Yayınevi, Bursa, Mart, 2012, 6. Baskıdan Ek Baskı.
- Gözler, Kemal: Türk Anayasa Hukukuna Giriş, Ekin Basım Yayın, Bursa, Eylül, 2012, 19. Baskı.
- Gözler, Kemal: “Hükümet Sistemimiz Değişecek mi?”, **Türkiye Günlüğü**, Bahar 2014, Sayı 118, s. 62-69.
- Kuzu, Burhan : “Türkiye İçin Başkanlık Hükümeti”, **Amme İdaresi Dergisi**, c. 29, S. 3, Eylül 1996, s. 57-58.

- Kuzu, Burhan: “Türkiye İçin Başkanlık Sistemi”, **Liberal Düşünce Dergisi**, Sayı 2, Bahar 1996, s. 26-27.
- Küçük, Adnan: “Türkiye’de Günümüze Kadar Tatbik Edilen Hükümet Sistemleri”, **Yeni Türkiye, Başkanlık Sistemi Özel Sayısı**, S. 51, Mart-Nisan, 2013, S. 51, s. 810.
- Kükner, Bilgen: “Hükümet Sistemi Seçeneklerinden Başkanlı Parlamenter Sistem Seçeneği ve Türkiye Açısından Uygulanabilirliği”, 2012/2, **Hakemli Ankara Barosu Dergisi**, s. 283
- Kütük, Abdullah: “Demokratik Hukuk Devleti Ve Hükümet Sistemleri Perspektifinden Türk Anayasal Tarihinde Cumhurbaşkanlığı”, **Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Lisans Tezi**, Antalya, 2012, s. 144.
- Mumcuoğlu, Maksut: **Ankara Barosu Dergisi**, “ İnsan Hakları ve Türkiye”, Mart 1989, Yıl 46, Sayı 2, s. 265.
- Onar, Erdal: “Türkiye’de Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?”, Ankara, 2005, **T.B.B. Yayınları, Başkanlık Sistemi**, s.71;
- Oruçlu, Avni: “Başkanlık Sisteminin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi”, **Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi**, 2008, s. 39.
- Özbudun, Ergun: “Başkanlık Sistemi Tartışmaları”, **T.B.B. Yayınları, Başkanlık Sistemi** 2005, s. 111.
- Özbudun, Ergun: “**Anayasa Mahkemesi ve Demokrasi**”, Zaman, 3 Mayıs 2007.
- Özbudun, Ergun: Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, 10. Bası, Ankara, 2009.
- Özbudun, Ergun: “Hükümet Sistemi Tartışmaları”, **Yeni Türkiye, Başkanlık Sistemi Özel Sayısı**, Mart-Nisan 2013, S. 51, s. 208.

- Özbudun, Ergun: “Türk Anayasa Mahkemesinin Yargısal Aktivizmi ve Siyasal Elitlerin Tepkisi”. **AÜSBD**, S. 62/3, s. 257-268.
- Özbudun, Ergun: **“Cumhurbaşkanının parti üyeliği”** / Star Gazetesi / 18 Haziran 2014.
- Özer, Atilla: Anayasa Hukuku Genel İlkeler, 3. Bası, Ankara, 2009, Turhan Kitapevi.
- Özsoy, Şule: “Cumhurbaşkanlığı Seçimi Öncesi, Cumhurbaşkanlığı”, Sempozyumu, 12-13 Ocak 2007, Ankara, Barolar Birliği Yayınları, s.158.
- Şahin, İdris: “Vesayet Sistemi Çökerken Başkanlık Sistemi” **Yeni Türkiye, Başkanlık Sistemi Özel Sayısı**, S. 51, Mart-Nisan, 2013, s. 119.
- Tanör, Bülent ve Yüzbaşıoğlu Necmi: 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, Beta Yayınevi, İstanbul, 2009.
- Tekin, Yusuf: “Hükümet Sistemi Tartışmalarının Sorunlu Görünümü”, **Yeni Türkiye, Başkanlık Sistemi Özel Sayısı**, Mart-Nisan 2013, S. 51, s. 195
- Teziç, Erdoğan: Anayasa Hukuku, Beta Yayınları, 8. Baskı, İstanbul, 2003.
- Teziç, Erdoğan: Anayasa Hukuku, Beta Yayınları, 11. Baskı, İstanbul, 2009.
- Teziç, Erdoğan: “Başkanlık Rejimini Anlamak”, **Yeni Türkiye, Başkanlık Sistemi Özel Sayısı**, Mart-Nisan 2013, S. 51, s. 369.
- Tunç, Hasan : “Türkiye’de Başkanlık Sistemi mi? Parlamenter Sistem mi?”, **Yeni Türkiye Başkanlık Sistemi Özel Sayısı**, Mart-Nisan, 2013, S. 51, s. 280.
- Tunç, Hasan ve Yavuz, Bülent: “Avantaj Ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi”, **TBBĐ, Hakemli Makale**, S. 81, 2009, s. 21.
- Uluşahin, Nur: “Türkiye’de Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği Ve Rejimin Başkanlık Sistemine Kaymasının Getireceği Tehdit Ve Tehlikeler”, **Hukuk Ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, Cilt.

3, Sayı. 2, 2011, s. 31.

- Uluşahin, Nur: “Anayasa Sorusu Üzerine Sivil Anayasa Tartışmasının Gölgesinde 21 Ekim Referandumu”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl. 65, Sayı. 2, Bahar 2007, s. 25-26.
- Uluşahin, Nur: “Cumhurbaşkanı’nın Halk Tarafından Seçilmesinin Siyasal Sistemimize Etkileri: Türkiye’de Hükümet Sisteminin Geçirdiği Dönüşüm ve Geleceğe Yönelik Beklentiler” **Yeni Türkiye Başkanlık Sistemi Özel Sayısı**, S. 51, Mart-Nisan 2013, s. 319.
- Uyar, Cüneyt: “**Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Açısından Yürütme ve İdari Yargı**”, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2011, s. 47.
- Uygun, Oktay: Kamu Hukukçuları Platformu, “**Çoğulcu Demokrasi Çoğunlukçu Demokrasi İkilemi Ve İnsan Hakları Toplantısı**”, Haziran, 2010, Ankara, Türkiye Barolar Birliği, s. 52.
- Yanık, Murat: Başkanlık Sistemi ve Türkiye de Uygulanabilirliği, Alfa Yayınları, İstanbul, 1997,
- Yanık, Murat: “Türkiye’de Başkanlık Sistemi mi? Parlamenter Sistem mi”?, **Yeni Türkiye, Başkanlık Sistemi Özel Sayısı**, Mart-Nisan 2013, S. 51, s. 664-665.
- Yaşın, Cem: “**Başkanlık Sistemi**” Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1997, s. 87.
- Yavuz, Bülent: “Parlamenter Hükümet Sistemlerinde ve 1982 Anayasası’nda Başbakanın Konumu”, **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi**, Ankara, 2007, s. 180.
- Yavuz, Bülent: “2007 Anayasa Değişikliğinin Doğurduğu Tereddütler ve Çözüm Yolları” **GÜHF Dergisi**, C. XII, YIL. 2008, S. 1-2, 2007, s. 1194.
- Yazıcı, Serap: Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri; Türkiye İçin Bir Değerlendirme, 3. Bası, Haziran, 2013,

İstanbul.

Yokuş, Sevtap: “Hükümet Sistemini Demokrasi Ekseninde Tartışmak”, Yeni Türkiye, Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, Mart-Nisan 2013, S. 51, s. 240.

Yüzbaşıoğlu, Necmi: “Cumhurbaşkanlığı Seçimi Öncesi, Cumhurbaşkanlığı”, Sempozyumu 12-13 Ocak 2007, Ankara, Barolar Birliği Yayınları, s.259, 13 Ocak 2007.

İNTERNET KAYNAKLARI

Alkan, Haluk: “Yarı-Başkanlık Sisteminde Yürütmenin Yapısı: Fransa Örneği”
http://www.sivildayanismaplatformu.org/haber_detay.asp?haberID=211.Erişim Tarihi: 17.10.2014

Atar, Yavuz: “ABD Usulü Başkanlık Bize Olmaz”
<http://arsiv.taraf.com.tr/yazilar/nese-duzel/yavuz-atar-abd-usulu-baskanlik-bize-olmaz/15873/> 18 Nisan 2011, Erişim Tarihi, 24.10.2014

Baykan, Metin: “Başkanlık Sisteminin Esas Problemi: Parlamento ile Başkan Arasındaki Siyasi Uyumsuzluk”
<http://www.ankarastrateji.org/misafir-yazar/baskanlik-sisteminin-esas-problemi-parlamento-ile-baskan-arasindaki-siyasi-uyumsuzluk-28/> Erişim Tarihi, 08.07.2014

Gönenç, Levent: “Türkiye’de Başkanlık Sistemi Tartışmaları”
<http://www.yasayanayasa.ankara.edu.tr/belgeler/makaleler/turkiyede başkanlık sistemi tartismalari2011.pdf> Erişim Tarihi, 01. 12. 2014.

Gönenç, Levent: “Çözüm Başkanlık Sistemine Geçmek midir?”
<http://www.tepav.org.tr/tr/kose-yazisi-tepav/s/3586> Erişim Tarihi: 11. 09. 2014.

Gönenç, Levent: “Türkiye’de Mevcut Hükümet Sistemi Tartışmalarına Kısa Bir Bakış ve Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği”

- <http://www.tepav.org.Tr/Upload/Files/13031389625>. (Erişim Tarihi: 13.11.2014)
- Gözler, Kemal: “Hükümet Sistemimiz Değişecek mi”
<http://www.anayasa.gen.tr/hs-degisecek-mi.htm>
Erişim Tarihi, 01. 04. 2014.
- Gözler, Kemal: “Türkiye’de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir? (Başbakanlık Sistemi ve Rasyonelleştirilmiş Parlamenterimiz Üzerine Bir Deneme)”
www.anayasa.gen.tr/istikrar.htm;
- Gözler, Kemal: www.anayasa.gen.tr/devletbaskanlari.htm Erişim Tarihi, 12.09.2014;
- Gözler, Kemal: “Cumhurbaşkanının Seçimi Konusunda bir Açıklama”
www.anayasa.gen.tr/adegisikligi.htm Erişim Tarihi, 12.09.2014;
- Karatepe, Şükrü “Parlamentersistem”www.enfal.de/sosyalbilimle/r/p/010.htm, Erişim Tarihi, 20.01.2014.
- Kılıç, Müçteba: <http://www.derindusunce.org/2008/10/24/1982-anayasasi-ile-darbe-devam-ediyor/>
- Kuzu, Burhan: Türkiye İçin Başkanlık Sistemi
<http://www.burhankuzu.gen.tr/dokuman/baskanlik2.pdf>, Erişim Tarihi, 17. 09. 2014.
- Kuzu, Burhan: “Parlamenter Rejimde Devlet Başkanının Konumu ve 1961-1982 Anayasalarında Durum”
<http://www.journals.istanbul.edu.tr/iuhfm/article/viewFile/1023004178/1023003772>. Erişim Tarihi, 17. 09. 2014.
- Özbudun, Ergun: “Anayasa Mahkemesi ve Demokrasi”
http://www.zaman.com.tr/yorum_yorum-prof-dr-ergun-ozbudun-anayasa-mahkemesi-ve-demokrasi_535295.html
Erişim Tarihi: 13.11.2014
- Uluşahin, Nur “Anayasa Sorusu Üzerine Sivil Anayasa Tartışmasının Gölgesinde 21 Ekim Referandumu”
<http://asosindex.com/journal-article-abstract?id=11840#.VJpFXV4gA> Erişim Tarihi,

11. 10. 2014.

4 Ekim 1958 Fransa Anayasası [http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/docs/Fransa-TR\(4.10.1958\).pdf](http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/docs/Fransa-TR(4.10.1958).pdf), Erişim Tarihi, 27.11.2014.

<http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/395614.asp> Arşiv, Erişim Tarihi, 01. 12. 2014.

http://tr.wikipedia.org/wiki/2007_Türkiye_cumhurbaşkanlığı_seçimi Erişim Tarihi, 01. 12. 2014.

<http://www.aljazeera.com.tr/haber-analiz/fransada-cumhurbaskaninin-yetkileri> Erişim Tarihi, 07. 12. 2014.

<http://www.anayasa.gen.tr/1982anayasasi.htm>; Resmî Gazete, 28 Ekim 1980, Sayı, 17145.

<http://www.cumhuriyetarsivi.com/monitor/index.xhtml28aralık2006> Arşiv, Erişim Tarihi, 01. 12. 2014.

<http://www.haber7.com/guncel/haber/720322-sabih-kanadoglunun-son-numarasi-367>, Erişim Tarihi, 01. 12. 2014.

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>, Erişim Tarihi, 15. 04. 2014.

<http://www.ntvmsnbc.com/news/395614.asp>

<http://www.milliyet.com.tr/2006/12/28/siyaset/axsiy01.html>

<http://www.ortadogugazetesi.net/haber.php?id=35134> Erişim Tarihi, 01. 12. 2014.

http://www.zaman.com.tr/politika_kanadoglunun-gorusu-sacmaliga-giden-bir-fantezi_479643.html, Erişim Tarihi: 23.10.2014

www.aksiyon.com.tr/aksiyon/newsDetailopenPrintPage.action?newsId=19290 Çankaya yolunda 'nisap' oyunları Erişim Tarihi,01.12.2014;

ÖZGEÇMİŞ

1978’de doğdu. İlk, orta ve lise tahsilini Kırşehir’in Çiçekdağı İlçesi’nde tamamladı.1999’da Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi’nden mezun oldu. 2002’de avukatlık stajını tamamlayarak, Adıyaman Barosuna kayıtlı serbest avukatlık yapmaya başladı. 2012 yılından itibaren Besni Meslek Yüksekokulu’nda Öğr.Gör. olarak çalışmaktadır.