

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

**HÜKÜMET SİSTEMLERİ AÇISINDAN 2007 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ VE BU
DEĞİŞİKLİĞİN TÜRK PARLAMENTER SİSTEMİNE OLASI ETKİLERİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan

Derya DOĞRU

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Hasan TUNÇ

Ankara - 2011

KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
a.g.e.	: Adı geçen eser
a.g.m.	: Adı geçen makale
AKDTYK	: Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
ANAP	: Anavatan Partisi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
AYİM	: Askeri Yüksek İdare Mahkemesi
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
B.	: Bası
BDDK	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BDP	: Barış ve Demokrasi Partisi
bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
Çev.	: Çeviren
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
DP	: Demokrat Parti
E.	: Esas
EPDK	: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
GÜHFD	: Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
HSYK	: Hakimler Savcılar Yüksek Kurulu
İÜİFM	: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası
K.	: Karar
KBB	: Kararlar Bilgi Bankası
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİK	: Kamu İhale Kurumu
md.	: Madde

MHP	: Milliyetçi Hareket Partisi
R.G.	: Resmi Gazete
RK	: Rekabet Kurumu
RTÜK	: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
SPK	: Siyasi Partiler Kanunu
SPK	: Sermaye Piyasası Kurulu
TAPDK	:Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu
TBB	: Türkiye Barolar Birliği
TBBD	: Türkiye Barolar Birliği Dergisi
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TK	: Telekomünikasyon Kurumu
YÖK	: Yüksek Öğretim Kurulu

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR.....	i
İÇİNDEKİLER.....	iii
GİRİŞ.....	7

BİRİNCİ BÖLÜM KURAMSAL TEMELLER

I. GÜÇLER AYRILIĞI KURAMI VE HÜKÜMET SİSTEMLERİ AÇISINDAN ÖNEMİ.....	9
A. GÜÇLER AYRILIĞI KURAMI.....	9
B. GÜÇLER AYRILIĞININ AMAÇLARI.....	12
C. GÜNÜMÜZ DEMOKRASİLERİNDE GÜÇLER AYRILIĞI ANLAYIŞI VE TÜRKİYE.....	14
D. HÜKÜMET SİSTEMLERİ AÇISINDAN GÜÇLER AYRILIĞININ ÖNEMİ.....	18
E. GÜÇLER AYRILIĞINA DAYALI HÜKÜMET SİSTEMLERİ.....	20
1. Parlamenter Sistem.....	20
2. Başkanlık Sistemi.....	26
3. Yarı Başkanlık Sistemi.....	33
4. Başkanlı Parlamenter Sistem.....	37
II. GÜÇLER AYRILIĞINA DAYALI HÜKÜMET SİSTEMLERİNİN İŞLEYİŞİNİ ETKİLEYEN UNSURLAR.....	39
A. SİYASAL PARTİLER, PARTİ İÇİ DEMOKRASİ VE PARTİ DİSİPLİNİ.....	40
1. Siyasi Parti Kavramı ve İşlevi.....	40
2. Parti Sistemleri.....	42
3. Parti İçi Demokrasi.....	46
4. Parti Disiplini.....	49
B. SEÇİM SİSTEMİ.....	53
C. DEMOKRASİ VE UZLAŞMA KÜLTÜRÜ.....	59

İKİNCİ BÖLÜM
HÜKÜMET SİSTEMLERİ AÇISINDAN TÜRKİYE’NİN ANAYASAL VE
SİYASAL TARİHİ VE 2007 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ

I.	CUMHURİYET ÖNCESİ DÖNEM (1876 KANUNU ESASİ DÖNEMİ).....	66
II.	CUMHURİYET DÖNEM.....	71
	A. 1921 TEŞKİLAT-I ESASİYE KANUNU DÖNEMİ.....	71
	B. 1924 TEŞKİLAT-I ESASİYE KANUNU DÖNEMİ.....	74
	C. 1961 ANAYASASI DÖNEMİ.....	78
	D. 1982 ANAYASASI DÖNEMİ.....	83
III.	2007 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ SONRASI DÖNEM.....	92
	A. DEĞİŞİKLİK ÖNCESİNDE YAŞANAN 367 KRİZİ VE ANAYASA MAHKEMESİ KARARININ DEĞERLENDİRİLMESİ...92	
	B. 2007 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ.....	98
	1. Değişiklik Sürecinin Aşamaları.....	98
	2. 11. Cumhurbaşkanı'nın Seçilmesi ve Geçici 18.-19. Maddelerin 5678 Sayılı Kanundan Çıkarılması.....	100
	3. Değişikliğin Kapsamı.....	102
	a. TBMM'nin Görev Süresini Düzenleyen Anayasa'nın 77. Maddesine İlişkin Değişiklik.....	103
	b. Seçimlerin Genel Yönetim ve Denetimini Düzenleyen Anayasa'nın 79. Maddesine İlişkin Değişiklik.....	104
	c. TBMM'nin Toplantı Yeter Sayısını Düzenleyen Anayasa'nın 96. Maddesine İlişkin Değişiklik.....	104
	d. Cumhurbaşkanı'nın Niteliklerini ve Tarafsızlığını Düzenleyen Anayasa'nın 101. Maddesine İlişkin Değişiklik.....	105
	e. Cumhurbaşkanı'nın Seçimini Düzenleyen Anayasa'nın 102. Maddesine İlişkin Değişiklik.....	106
	C. DEĞİŞİKLİK SONRASINDA CUMHURBAŞKANININ ANAYASAL DURUMU.....	107

1. Cumhurbaşkanının Tarafsızlığı ve Sorumsuzluğu.....	108
2. 1982 Anayasasının Öngördüğü Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri.....	113
a. Yasamaya İlişkin Görev ve Yetkileri.....	114
b. Yürütmeye İlişkin Görev ve Yetkileri.....	116
c. Yargı Alanına İlişkin Görev ve Yetkileri.....	120

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

2007 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİNİN TÜRK PARLAMENTER SİSTEMİNE OLASI ETKİLERİ

I. YÜRÜTME ORGANI YAPISINDA MEYDANA GELEN DEĞİŞİKLİK VE MEVCUT HÜKÜMET SİSTEMİ.....	122
II. CUMHURBAŞKANININ SAHİP OLDUĞU YETKİLER AÇISINDAN FRANSA DEVLET BAŞKANIYLA KARŞILAŞTIRILMASI.....	127
III. CUMHURBAŞKANININ HALK TARAFINDAN SEÇİLMESİ DURUMUNDA ÇİFT MEŞRUIYET SORUNU.....	136
A. MEŞRUIYET KAVRAMI.....	137
B. ÇİFT MEŞRUIYETE DAYALI BİR YAPININ SİSTEMİMİZE ETKİLERİ.....	139
IV. KOHABİTASYON UYGULAMASI VE TÜRKİYE.....	143
V. GEÇMİŞTEKİ ÖRNEKLERİ DE DİKKATE ALARAK DEVLET BAŞKANI İLE HÜKÜMET ARASINDAKİ İLİŞKİLERDE DOĞABİLECEK SORUNLAR.....	147
A. KANUNLARI YAYIMLAMA KONUSUNDA.....	149
B. KARARNAMELERİ İMZALAMA KONUSUNDA.....	151
C. ATAMALAR KONUSUNDA.....	156
D. OLAĞANÜSTÜ HAL DURUMUNDA BİRLİKTE ÇALIŞMALARİ DURUMUNDA.....	159
VI. KAZANILMIŞ HAK AÇISINDAN 11. CUMHURBAŞKANININ GÖREV SÜRESİNE İLİŞKİN TEREDDÜTLER.....	162
SONUÇ.....	170

KAYNAKÇA.....	175
ÖZET.....	189
ABSTRACT.....	190

GİRİŞ

1982 Anayasasının 2007 yılında geçirdiği değişiklik, ölkemizi hükümet sistemi açısından farklı bir yola sokmuştur. Cumhuriyetin ilanından bu yana parlamenter sistem geleneğini devam ettiren Anayasamız, 2007 yılında Cumhurbaşkanının halk tarafından seçim yöntemini benimsemiştir. Hükümet sistemleri sınıflandırması güçler ayrılığı esas alınarak yapılmaktadır. Burada esas olan ise, yasama ve yürütme güçleri arasındaki ilişkidir. Güçler arasındaki ilişkiler farklı hükümet sistemlerine yol açmaktadır. Güçler ayrılığı kuramı her ne kadar eleştirilere maruz kalmakta ise de, günümüzde hükümet sistemleri ayırımında, hala geçerliliğini devam ettirmektedir.

Hükümet sistemleri konusu, hem dünyada hem de ölkemizde akademisyenler tarafından yoğun ilgi görmekte ve bu konuda çok sayıda eser verilmektedir. Ancak ölkemiz açısından, 2007 Anayasa değişikliği ile kabul edilen Cumhurbaşkanının halkoyuyla seçilmesi usulü hükümet sistemimizde önemli değişikliklere yol açacaktır. Bu açıdan konunun incelenmesinin, anayasa hukukumuz açısından yararlı olabileceği düşünülmüştür.

Ölkemizde canlılığını her zaman koruyan hükümet sistemi değişikliği tartışması, 2007 yılında yapılan anayasa değişikliği ile somut bir hal almıştır. Ancak, bu değişiklik sonrasında halk tarafından bir Cumhurbaşkanlığı seçimi henüz gerçekleşmediği için, mevcut siyasal yapıda değişiklik, sonuçlarını göstermemiştir. Bununla birlikte, 12. Cumhurbaşkanı halk tarafından seçildikten sonra olası etkiler görülebilecektir..

Bu çalışmanın esas amacı, Anayasamızda 2007 yılında gerçekleştirilen değişikliğin, siyasal yapımıza ve hükümet sistemimize olası etkilerini açıklamaya çalışmaktır. Henüz sonuçları görülmeyen bu değişikliğe ilişkin çalışmamız anayasa hukuku açısından yararlı olabilecektir.

Konunun bütünlüğü ve daha iyi anlaşılabilmesi için, güçler ayrılığı ve buna dayalı hükümet sistemlerinin açıklanması ve bu sistemlerin işleyişini etkileyen unsurların bir bütün olarak incelenmesinde fayda vardır. Çünkü

siyasal yapı içerisindeki değişkenler bir bütündür ve bu bütünün anlaşılabilmesi için bu değişkenler arasındaki ilişkinin ortaya konması gerekmektedir. Hükümet sistemlerinin işleyişini etkileyen değişkenleri ise, siyasal partiler, parti içi demokrasi, parti disiplini, seçim sistemi ve demokrasi ve uzlaşma kültürü şeklinde başlıklar altında inceleyebiliriz. Bu unsurları da, bir ülkenin siyasal ve anayasal tarihi ışığında ele almak yararlı olacaktır. Çünkü bir ülkede siyasal yapı, siyasal ve anayasal gelenekle birlikte şekillenmektedir.

Bu açıdan, çalışmamızın birinci bölümünde kuramsal temeller başlığı altında güçler ayrılığı ve buna dayalı hükümet sistemleri ve hükümet sistemlerinin işleyişini etkileyen unsurlar karşılaştırmalı bir bakış açısıyla anlatılmaya çalışılacaktır. İkinci bölümde, ülkemizin siyasal ve anayasal tarihi geçirdiği değişiklikler doğrultusunda, Cumhuriyet öncesi dönem, Cumhuriyet dönemi ve 2007 Anayasa değişikliği sonrası dönem olarak incelenecektir. Bu bölümde özellikle, anayasal hareketler dayanak noktası olacak ve anayasalarımızın benimsediği yapı ve hükümet sistemleri incelenecektir. Ayrıca her bir anayasamızın, hükümet sistemi içerisinde Cumhurbaşkanlığına ilişkin olarak getirdiği düzenlemeler ve yaklaşımı değerlendirilmeye çalışılacaktır.

Üçüncü bölümde ise, ikinci bölümde incelenen 2007 Anayasa değişikliği sürecinin ve bu değişikliğin Türk parlamenter sistemine olası etkileri ayrıntılı bir şekilde anlatılmaya çalışılacaktır. 12. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçiminden sonra, parlamenter sistemden yarı-başkanlık sistemine geçildiği tezi üzerinden, sistemimizde ne gibi sonuçların ortaya çıkabileceği olasılıklar dâhilinde incelenecektir. Bu bölümde, yürütme organı yapısında meydana gelen değişiklik ve mevcut hükümet sisteminin niteliği, Cumhurbaşkanımızın yetkileri ve Fransa Devlet Başkanının yetkilerinin karşılaştırılması, ülkemizde kohabitasyon uygulaması, cumhurbaşkanı ve hükümet arasında ortaya çıkabilecek olası sorunlar ve kazanılmış hak açısından 11. Cumhurbaşkanının görev süresi incelenecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KURAMSAL TEMELLER

I. GÜÇLER AYRILIĞI KURAMI VE HÜKÜMET SİSTEMLERİ AÇISINDAN ÖNEMİ

A. GÜÇLER AYRILIĞI KURAMI

Güçler ayrılığı, modern demokrasilerin ortak bir özelliğidir. “Güçler ayrılığı ilkesi” olarak ifade edilen düşünce sistemi, devlet iktidarını ifade eden yasama, yürütme ve yargı işlevlerinin farklı organlarca kullanılması ve bunların birbirleri karşısında yetkilerle donatılmış olması gerektiğini ifade etmektedir.¹ Farklı bir yaklaşım açısından ise, güçler ayrılığı, devlet iktidarının hukukî anlamdaki işlevlerinin aralarında işbirliği olan farklı organlar tarafından yerine getirilmesidir.² Diğer bir tanıma göre de; güçler ayrılığı kuramı, devlet iktidarını sınırlandırarak vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini korumak amacıyla, devlet iktidarını yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üçe bölüp bunlardan her birinin birbirinden bağımsız olan üç ayrı organa verilmesi gerektiğini savunur.³

Anayasa hukukunda demokrasi ve güçler ayrılığı neredeyse eş anlamlı görülmektedir. Demokrasinin var olabilmesi için, güçler ayrılığının zorunlu bulunduğu kabul edilmektedir.⁴

Güçler ayrılığı, ilkönce Aristoteles tarafından tasvir ve tahlil edilmiştir. Onun “danışılan ve yol gösteren”, “yöneten” ve “yargılayan” güçleri

¹ Murat SEZGİNER, **Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası'nda Sorunlar**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2010, s. 23; İbrahim Ö. KABOĞLU, **Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)**, Legal Yayınları, 4. Baskı, İstanbul, 2009, s. 105.

² Ergun ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008, s. 183; Erdoğan TEZİÇ, **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, 8. Baskı, İstanbul, 2003, s. 393; Attila ÖZER, **Anayasa Hukuku: Genel İlkeler**, s. Turhan Kitabevi, Ankara, 2010, s. 132; Turan GÜNEŞ, **Parlamentar Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 661, Hukuk Fakültesi No:137, Nazir Akbasan Matbaası, İstanbul, 1956, s. 4-19.

³ Kemal GÖZLER, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, Ekin Yayınevi, Bursa 2010, s. 218.

⁴ Richard ALBERT, “Presidential Values in Parliamentary Democracies”, *International Journal of Constitutional Law: I-CON* (2010), Vol. 8 No. 2, s. 207.

birbirinden ayırdığı ileri sürülür. Ama bu tasvir ve anlayışın modern güçler ayrımı ile sadece dış benzerliği vardır; aslında her üç güç belli ve geniş ölçüde özerk, yani birbirlerinden bağımsızdır ve bu nitelikleri ile birbirlerinin özerkliklerini de karşılıklı olarak denetlerler. Kavramın oluşması her şeyden önce John Locke, Lord Bolinbroke ve özellikle Montesquieu'nun çalışmalarına dayanır ve 18. ve 19. yüzyıllarda konu bilimsel çerçeveye oturtulmaya başlanmıştır. Ama bu kavramın daha bilimsel olarak tanımlanması yapılmadan önce, uygulamada 13. yüzyılda Magna Charta ile İngiliz Kralının yetkilerinin sınırlandırılması güçler ayrımı düşüncesinin başlangıcı görülebilir ve elbette daha eski devletlerde de buna benzer gelişmelerin yaşandığı söylenebilir.⁵

Güçler ayrılığının modern-liberal zamanlardaki doktriner kurucusunun, haklı olarak Locke ve Montesquieu olduğu kabul edilir. Liberal anayasacılığın kuramsal taraftarlarından olan John Locke; yasama, yürütme ve federatif olmak üzere üç güç arasında ayırım yapmıştır. Kanunları çıkarabilecek güç yasamadır. Yasamaya bağlı olarak, kanunların uygulanması görevi yürütme erkini oluştururken; savaş ve barış yapma gücü ile uluslararası ilişkilere dâhil bütün meseleler, federatif güç alanına girmektedir. Bağımsız yargıçların gerekliliğinin farkına varan Locke'un kuramında, her ne kadar yargıçlar güçlü olsalar da, yasama ve yürütme arasındaki güçler ayrılığının bir parçası değildirler ve güç kullanımını önlemek için uyuşmazlıkları çözen araçlar olarak görevlerini yerine getirirler. Bu durumda yargı, ayrı bir güç olarak kabul edilmemekte ve yürütme erkinin bir parçası olarak görülmektedir. Politik gücün değişik boyutlarının sınırlanması, ayrılması ve birbirlerine karşı dengelenmesi düşüncesi konusunda temel kaynak John Locke'dur.⁶

Montesquieu, "Kanunların Ruhu" adlı eserinde güçler ayrılığı ilkesini *"ezeli bir tecrübe ile sabittir ki kuvvet sahibi herkes bunu kötüye kullanmaya*

⁵ Karl DOEHRING, **Genel Devlet Kuramı**, Çeviren: Ahmet MUMCU, İnkılâp Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2002, s. 192. Benzer görüşler için bakınız: İlhan AKİPEK, "Kuvvetler Ayrılığı Nazariyesinin Doğmasında Âmil Olan Fikirler", **AÜHFĐD**, No:9, 1952.

⁶ John LOCKE, **Essai sur le Pouvoir Civil**, Presses universitaires de France, Paris 1953, XI, XII., XIII Fasıll, nakl. Orhan ALDIKAÇTI, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı**, İstanbul, 1960 M. Merdan HEKİMOĞLU, **Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı "Demokratik Hükümet Sistemleri" ve Türkiye, Detay Yayıncılık**, Ankara, 2009, s. 10.

meyleder ve kuvvetine hudut buluncaya kadar gider. Kim derdi! Fazilet bile hudutlanmaya muhtaçtır. Kuvvetin kötüye kullanılmaması için tanzim neticesi, kuvvetin kuvveti durdurması lazımdır.” şeklinde ifade etmiştir.⁷

Montesquieu, Anayasanın iki temel amacı üzerinde durmuştur. Buna göre Anayasanın birinci rolü, kanunların etkin bir şekilde uygulanması ve istikrarı sağlamasıdır. Bu çerçevede O, bağımsızlığı güvence altına alınmış bulunan bir parlamentonun birinci derecede siyasi bir rol oynayabileceğini ifade etmiştir. Anayasanın ikinci rolü ise, devlet güçlerinin tek elde toplanmasını önlemektir. Bu çerçevede, devlet organlarının, birbirlerine direnebilecek, aralarında denge sağlayacak güçler şeklinde ayrılması gerektiği ifade edilmektedir.⁸ Montesquieu, yönetimleri ılımlı ve despotik olanlar diye ikiye ayırmakta ve despotik rejimlerde; yasama, yürütme ve yargı erklerinin aynı elde toplandığını belirtmektedir.⁹ Despotik rejimlerin tersine, ılımlı yönetimlerin en büyük özgürlüğü sağlayacağını ileri süren Montesquieu'ye göre, iktidarın kötüye kullanılmasını önlemek için yönetim, güçlerin birbirini denetleyeceği şekilde yapılandırılmalıdır ki bu noktada, O'nun tavsiyesi, güçler ayrılığı ilkesinin yaşama geçirilmesidir.¹⁰

Montesquieu, yürütme gücünün bir monarkın elinde olmasını önermektedir. Yazara göre hükümet, bir kişi elinde birçok kişide olduğundan daha iyi idare edilir. Yasama gücü bir kurula ait olmalıdır. Yargı gücü ise mahkemelerin elinde bulunmalıdır. Düşünüğe göre, yargı gücü, ne belirli bir zümrenin ne de belirli bir mesleğin elinde olmalıdır. Mahkemelerde halktan seçilecek kimselerin de bulunması gerektiğini savunmaktadır. Özetle Montesquieu'ye göre yasama sınırlı bir güçtür; çünkü kendi koyduğu kuralları uygulama yetkisi yoktur. Yürütme de sınırlı bir güçtür; çünkü yasamanın koyduğu kuralları yürütmektedir. Yargı da sınırlıdır; çünkü yargıçlar

⁷ Charles MONTESQUIEU, *L'Esprit des Lois*, ed. Garnier, Kitap Xı. Fasıll IV, s. 151, nakl. ALDIKAÇTI, (1960), s.44; nakl. Bülent Nuri ESEN, *Anayasa Hukuku*, Üçüncü Baskı, Ankara, 1948, s. 114-118.

⁸ MONTESQUIEU, a.g.e. nakl. SEZGİNER, (2010), s. 25.

⁹ Gianfranco PASQUINO, “The impact of Institutions on Party Government: Tentative Hypothesis”, in Francis G. Castles, Rudolf Wildenmann, *Visions and Realities Of Party Government*, Published by Walter de Gruyter, 1986, pp. S.208, nakl. HEKİMOĞLU,(2009), s. 15.

¹⁰ Brian Z. TAMANAHA, *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*, Cambridge University Press, 2004, s. 52, nakl. HEKİMOĞLU, (2009), s. 15.

kanunların sözlerini telaffuz eden birer ağızdan başka bir şey değildirler. Bu üç kuvvet kendi görevlerinin dışına çıkarlarsa, yani yasama kendi koyduğu kuralları yürütürse, yürütme ise yürüttüğü kuralları kendi koyarsa, yargı ise “kanun koyucunun ağızı” olmakla yetinmeyip kendisi yorum yoluyla yeni kurallar koymaya kalkarsa, o sistemde özgürlük ortadan kalkar.¹¹

Esen’e göre, güçler, organlar ve görevler ayrılığını birbirine karıştırmamak gerekir. Yazar, organlar ayrılığını, irade edebilecek olan idarecilerin teşkilatlanması olarak tanımlamakta; görevlerin ayrılmasının ise bu organların kendi iktidarıyla yapabilecekleri işler olduğunu belirtmektedir.¹²

Devlet güçleri yatay, dikey ve çapraz olmak üzere üç eksende bölünebilir. Yatay güçler ayrımı, devletin organları arasındaki güç paylaşımını ifade eder. Dikey olarak ise federal devlet anayasası tarafından güçlerin federe devletlerle federal devlet arasında paylaşımıdır. Güçlerin çapraz ayrımı ise yerindenlik ile bağlantılıdır. Yerindenlik, yönetimin en alt seviyesindeki birimler tarafından, devlet hedefinin izlenmesini gerektirir.¹³

B. GÜÇLER AYRILIĞININ AMAÇLARI

Güçler ayrılığı kuramının temel olarak amacı, sınırlı devleti sağlayarak, güç yoğunlaşmasını önlemektir. Geçmişten günümüze, devlet iktidarını kullanan organların sahip oldukları yetkileri artırarak, etki alanlarını genişletme eğiliminde olduğu görülmektedir.

Güçler ayrılığının temel amacı bir devlet organının denetimsiz kalmaması, hatta kötüye kullanılmaması için bu organlarda yoğun güç toplanmasından sakınılmasıdır.¹⁴

¹¹ ESEN, (1948), s. 115; GÖZLER, (2010), s. 220-221; ayrıntılı bilgi için bkz. Cemil OKTAY, “Yargı Açısından Kuvvetler ayrılığı ve Siyasal Kültür”, **Türk Siyasal Hayatı Değişim ve Süreklilik**, ed. Ersin KALAYCIOĞLU-Ali Yaşar SARIBAY, Der Yayınevi, İstanbul, tarih yok, s. 413 vd.

¹² ESEN, (1948), s. 115.

¹³ ALBERT, (2010), s. 210; KABOĞLU, (2009), s. 105, Kaboğlu ise güçlerin yatay ve düşey olarak iki eksende ayrıldığını ifade etmektedir.

¹⁴ DOEHRING, (2002), s. 193.

Güçler ayrılığının amacı, kamu yönetimindeki belirli değerlerin gerçekleştirilmesi için devlet işlevlerini bölmektir. Güçler ayrılığı kuramında öngörülen işbölümü, karşılıklı güvensizlik temeline dayandığı için, bir organın alanına bir diğ erinin izinsiz girmesine müsaade etmez. Devlet yetkilerinin bu şekilde organize edilmesiyle, bir organın yetkilerini yayarak genişletmesi ve mutlak yetkili güç olmasının engellenmesi beklenir. Bu her demokratik devlet için çok önemli bir konudur. Bunun yanında, güçler ayrılığı çekirdek hakların korunmasına da hizmet eder. Diğ er yandan keyfi yönetimin engellenmesi, yasamanın mutlak üstünlüğ ünün önlenmesi ve etkili yönetimin sağ lanması da güçler ayrılığı ile mümkün olur.¹⁵

Eric Barendt güçler ayrılığ ının en azından dört demokratik değ ere hizmet edebileceğini iddia etmektedir. Bu değ erler, hükümet tiranisine karşı korunma, yasamanın mutlak üstünlüğüyle mücadele, keyfi yönetimi engelleme¹⁶ ve etkili yürütmeyi desteklemektir.¹⁷ Trani-zulüm yoluyla yönetilen bir devlet asla demokratik bir meş ruiyete sahip olduğunu iddia edemez. Montesquieu'ya göre tirani, sınırsız baskı gücünün; amacı özgürlükleri geliştirmek olan demokrasiye meydan okumasıdır. İşte Montesquieu'nun tiraniye cevabı güçler ayrılığıdır ve üç devlet gücü olan yasama, yürütme ve yargı farklı organlara verilmelidir. İkinci olarak ise güçler ayrılığı, yasamanın tiranisine karşı savunmaya hizmet eder. Yasamanın sınırsız çoğunluk gücüyle temel hakları ortadan kaldırması tehlikesi söz konusudur. Güçler ayrılığı, sadece yasamanın üstünlüğü değil yargının ve yürütmenin de üstünlüğ ünü önlemeye yardım eder. Demokrasinin üçüncü değ eri olan keyfi yürütmenin engellenmesi yine güçler ayrılığ ının bir diğ er amacıdır. Bu demokrasi ilkesinin önemi, idare hukukunda adalet ve resmi yürütme gücünün öngörülebilirliği şeklinde anlaşılan, temel demokrasi ilkesi olan hukukun üstünlüğü ilkesinden türemiştir. Güçler ayrılığ ının fren ve denge mekanizması sayesinde güç kullanımının keyfiliği zorlaştırılmakta, kamu

¹⁵ ALBERT, (2010), s.208.

¹⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz. Marc RIBEIRO, **Limiting Arbitrary Power**, UBC Press, Vancouver BC CAN, 2004.

¹⁷ Eric BARENDT, **Seperation of Powers and Constitutional Government**, Public Law 1995, 601-5, nakl. ALBERT, (2010), s. 211.

görev ve sorumluluklarının yerine getirilmesinde hesap verilebilirlik ve öngörülebilirlik teşvik edilmektedir. Son olarak, güçler ayrılığının yürütmenin etkinliğini destekleyip desteklemediği konusudur. Barendt'in aksine, çoğu bilim adamına göre güçler ayrılığının esas amacı tiraniyi önlemektir. Güçler ayrılığı, yönetimde etkinliğin sağlanmasında tek başına yeterli değildir.¹⁸

Günümüzde güçler ayrılığı ilkesinin yöneldiği hedefler; yasama faaliyetine mümkün olduğunca geniş halk kitlelerinin katılımının sağlanması; iktidarın yargı organı üzerinde baskı kurmasını önleyecek şekilde doğal yargıç ilkesi, yargıç güvencesi ve bağımsız mahkemelerin varlığı; güçlü yürütme organına ihtiyaç duyan günümüz devletlerinde, yürütme yetkisinin kötüye kullanılmasına engel olunarak, idarenin kanunlara bağlılığının sağlanması şeklinde sıralanabilir.¹⁹

C. GÜNÜMÜZ DEMOKRASİLERİNDE GÜÇLER AYRILIĞI ANLAYIŞI VE TÜRKİYE

Günümüzde, gelişmiş batı ülkelerinde güçler ayrılığı konusuna eski canlılığıyla yaklaşılmamaktadır. Bunun nedeni, bu ülkelerde siyasal düzen ve düzenleme sorununun büyük ölçüde çözüme bağlanmış olmasıdır. Bu ülkeler siyasal kurumlarını ve örgütlenmelerini istikrarlı bir duruma getirebilmişlerdir. Gelişmekte olan ülkelerde ise, konu eski canlılığını korumaktadır. Ünlü siyasal bilimci Samuel P. Huntington, siyasal katılmanın, siyasal kurumsallaşma düzeyinin üzerinde arttığı, katılmanın çeşitli nedenlerle özümlemediği ve kanalize edilemediği toplumların siyasal istikrarsızlıklarla karşılaşacaklarını söylemektedir.²⁰ Gelişmekte olan ülkelerin en önemli özelliklerinden biri, siyasal kurumların ve örgütlerin yeterli ölçüde

¹⁸ ALBERT, (2010), s. 212-215.

¹⁹ Bahtiyar AKYILMAZ, "Tarihi Gelişim İçinde ve Özellikle Montesquieu'de Kuvvetler Ayrılığı", **Halil Cin'e 10. Hizmet Yılı Armağanı**, Konya 1995, s. 59-60.

²⁰ Samuel P. HUNTINGTON, **Political order in Changing Societies**, New Haven and London, 1968, Yale University Press, s. 55, nakl. Mehmet TURHAN, **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No:9, Diyarbakır 1989, s. 3.

gelişememiş olmasıdır. İşte bu ülkelerde, güçler ayrılığı kuramı ve buna bağlı hükümet sistemleri sınıflandırması hala eski çekiciliğini korumaktadır.²¹

Montesquieu'nun güçler arasında bir denge önerdiği, güçler ayrılığı kuramının günümüz rejimleri bakımından geçerliliğinin olmadığı ifade edilmektedir. Örneğin, İngiltere bakımından, tüm güçlerin "Kabine" (Bakanlar Kurulu)nun elinde olduğu, bu durumun, seçimlerden galip çıkan partinin yöneticilerinin mecliste de çoğunluğa sahip bulunmalarından kaynaklandığı belirtilmiştir.²²

Bir diğer eleştiri ise, yasamanın, yürütmenin muhtemel yetki aşmaları bakımından etkili bir fren olması hususudur. Günümüzde bu konuda da ciddi karşı çıkışlar mevcuttur. Her şeyde önce, bu fren mekanizması gerçek anlamıyla ilerideki başlıkta açıklayacağımız gibi, başkanlık rejiminde söz konusu olabilir. Bu rejimler ise son derece nadirdir. Hükümetlerin parlamento önünde sorumlu olduğu rejimlerde ise, hükümet meclisteki çoğunluğu aracılığıyla istediği kanunları çıkarabilmektedir. Güçler ayrılığı düşüncesinin günümüz çoğulcu rejimlerine tam olarak yansıtılmaması veya aykırı durumların ortaya çıkması, bu kuramın ortaya çıktığı dönemde günümüz siyasi partilerinin mevcut olmamasına bağlanmıştır.²³

"Günümüzde siyasi hayatı oluşturan partilerdir. Anayasal organlar şekli bir çerçeve oluşturmaktadır. Bir yanda hükümet, diğer yanda parlamento mevcut değildir. Bir yanda, hükümeti oluşturan ve mecliste çoğunluğa sahip olan, seçimlerden zaferle çıkmış parti veya partilerin oluşturduğu çoğunluk, diğer yanda ise gelecek seçimlerde rövanşı almayı bekleyen muhalefet vardır."²⁴

Güçler ayrılığı kuramı özgürlüklerin sağlanması ve korunmasını esas aldığından, yürütmenin üstün yetkilerinin sınırlanması temel hareket noktasıdır. Bu çerçevede, "gerek ideolojisi ve gerek doğurduğu pratik

²¹ TURHAN, (1989), s. 3.

²² Pierre PACTET-Ferdinand MÉLIN-SOUCRAMANIEN, **Droit Constitutionnel**, Armand Colin, 24 ed. , Paris 2005, s.107, nakl. SEZGİNER, (2010), s.27.

²³ SEZGİNER, (2010), s.27. aynı görüş için bakınız, Richard S. KAY, "American Constitutionalism", **Constitutionalism**, Alexander LARRY (ed.), Cambridge University Press, Cambridge 1999, s. 41, nakl. Ozan ERGÜL, **Yeni Kurumsalçı Yaklaşımla Türk Anayasa Mahkemesi ve Demokrasi**, Adalet Yayınevi, Ankara 2007, s.79.

²⁴ PACTET-MÉLIN-SOUCRAMANIEN, (2005), s. 107, nakl. SEZGİNER, (2010), s. 28.

sonuçlarla, yasamanın yürütmeye üstünlüğü” sonucu doğmaktadır. Yasama, yürütmenin ancak onların çerçevesinde hareket edeceği kurallar koyan bir iktidar şeklini almıştır. Meşruiyet fikrindeki değişim ve liberal düşünce akımları, yasama organının güçlenmesine ve giderek hareketsiz bir yürütme görüntüsünün doğmasına yol açmıştır. 20. yüzyılın ikinci yarısı, esas itibarıyla, başta bilim ve teknolojiadaki gelişmeler olmak üzere, sosyal hayattaki hızlı gelişmeler, duruma uygun hareket etme yeterliliğine sahip olan, güçlü ve dinamik yürütmeyi gerektirmiştir. Bu nedenle de, anayasalarda yürütmenin yetkilerinin sürekli artırıldığı görülmüştür.²⁵

Montesquieu'nun güçler ayrılığı kuramı içinde, yargıya çok önemsiz bir rol biçtiğini hatta yargının bir iktidar bile olmadığını ileri sürdüğü hususuna yukarıda değinmiştik. Eivind Smith'in, Montesquieu'nun yargının işlevinin kapsamıyla ilgili olarak söylediklerine yönelik getirdiği şu yorum durumun daha da açıklığa kavuşmasını sağlayacaktır: “*Bugün hiçbir çağdaş hukukçu yargıcın yasanın ağız olmaktan başka hiçbir işlevi olmadığını, diğer bir deyişle yasa yapıcının oluşturduğuna hiçbir katkısı bulunamayacağını düşünmemektedir.*”²⁶ Günümüzde yargıçlar klasik güçler ayrılığı ilkesini değiştiren bir etkinliğe sahiptir. Yargının güçlenmesi, diğer organlarla ve özellikle de siyasal aktörlerle, siyasal alanda etkileşime girmesi bu sonuca doğru hızla gelinmesine neden olmuştur. Yargı gücünün elde ettiği en önemli kazanım, anayasa yargısının yaygınlaşarak anayasacılık anlayışını nasıl değiştirdiği ve güçler ayrılığı tasarımını nasıl yeniden oluşturduğudur.²⁷

Türkiye’de mevcut olan güçler ayrılığına yaklaşım ise, 1982 Anayasası üzerine yapılan tartışmalarda ve değişiklik önerilerinde güçlerin oluşumu, görevleri, ilişkileri yeterli ilgiyi görmez iken, devletin fikri temelleri sorgulanmak yoluna gidilmektedir. Kazuistik bir metotla hazırlanan²⁸ ve son derece ayrıntılı hükümlere yer veren 1982 Anayasası, bir anayasada

²⁵Murat SEZGİNER, “Güçlü Yürütme Anlayışı ve Türkiye’deki Görünümü”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.3, Ocak-Haziran 1990,s. 69-77.

²⁶Eivind SMITH, “The Legitimacy of Judicial Review of Legislation-A Comparative Approach”, **Constitutional Justice Under Old Constitutions**, Eivind Smith (ed.), Kluwer Law International, The Hague 1995, s. 382, nakl. ERGÜL, (2007), s. 78.

²⁷ERGÜL, (2007), s. 78-81.

²⁸ÖZBUDUN, (2008), s. 57.

bulunmaması gereken konulardaki ayrıntı özenini, önemli konularda büyük ölçüde ihmal etmiştir. Anayasadaki yoruma açık düzenlemeler, çelişkili ifadeler ve boşluklar, siyasi tartışmalara ve giderek rejim krizine yol açacak niteliktedir. 1982 Anayasasında güçler arası ilişkiler bakımından sorunlu denebilecek düzenlemeler öncelikle Cumhurbaşkanının seçiminden başlayarak, yetkileri ve hatta göreve son verme konularına ilişkin olanlardır.²⁹

1982 Anayasası parlamenter hükümet sistemini benimsemesine rağmen, yürütmenin güçsüzlüğünden kaynaklanan kötü tecrübeler nedeniyle, iki kanatlı yürütme yapılanması içinde, Cumhurbaşkanlığı kanadını güçlendirme yoluna gitmiştir. Parlamenter sistemin temel felsefesiyle çelişen bu tutum neticesinde, Cumhurbaşkanına rejimin işleyişini etkileme kabiliyetine sahip birçok anayasal yetki verilmiştir. Bu durum başlangıçtan bu yana eleştirilere hedef olmuştur. Çalışmamızın esasını teşkil eden, 2007 yılında Cumhurbaşkanının seçimine ilişkin anayasa değişikliği sonucunda, şu anda bir hayli yetkili olan cumhurbaşkanı, halk tarafından seçilmesi durumunda, ayrı bir meşruiyet kaynağı elde etmiş bir şekilde, güçler ayrılığı kuramı içerisinde üstün bir konuma getirilmiş olacaktır.

Anayasamızda yer alan ve hukuk sistemimize 1971 yılında giren kanun hükmünde kararname ise, güçler ayrılığı kuramında yer alan kural koyma hususunda yasamanın tekelinde bulunan bu yetkinin yürütme organına devredilmesi izlenimi uyandırmaktadır.

Kanun hükmünde kararname uygulaması ile yürütme organının düzenleme yetkisinin biraz daha genişlemesi söz konusudur.³⁰ Güçler ayrılığı kuramına göre, hukuk kuralları, yasama organı tarafından konulacak ve yürütme organı tarafından uygulanacaktır. Günümüzde bunun tam anlamıyla doğru olduğu söylenemez. Çünkü günümüzde, yasama organları, genel, soyut ve objektif hukuk kuralları koymaya devam etmekle birlikte, yürütme

²⁹ SEZGİNER, (2010), s. 83-85.

³⁰ Burhan KUZU, **Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler**, İstanbul 1985, s.366

organları da, kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmelik gibi, genel, soyut ve objektif kurallar koymaktadır.³¹

D. HÜKÜMET SİSTEMLERİ AÇISINDAN GÜÇLER AYRILIĞININ ÖNEMİ

Kamu hukuku genel kuramında “hükümet sistemi” denilince anlaşılan, egemenliğin kullanılışında devlet güçleri arasında kurulan ilişkilerdir.³² Bir başka deyişle, hükümet sistemlerinin tasnifinde devlet organlarının ilişkilerinden hareket edilmesi gerekir. Hükümet sistemleri açısından ise, esas olan ilişki yasama ve yürütme organlarının karşılıklı ilişkisidir.³³

Devlet işlevlerinin yerine getirilmesi sırasında yasama ve yürütme arasında birtakım ilişkiler ve bağlar ortaya çıkar. Yasama ve yürütme arasındaki ilişkiler de bize pozitif anayasa hukuku açısından önemli hükümet biçimleri sınıflandırmasını vermektedir.³⁴ Bu tasnifte yasama ve yürütme güçleri arasındaki ilişki hesaba katılır. Yargı gücü kural olarak konunun dışında tutulur. Yargının her sistemde, yasama ve yürütme güçlerinden ayrı olduğu veya ayrı olması gerektiği varsayılır.

Görüldüğü üzere, günümüz modern demokrasilerinde görülen hükümet sistemlerinin sınıflandırılması ve terminolojisi açısından, Montesquieu'nun ortaya koyduğu şekliyle “güçler ayrılığı ilkesi”, birçok eleştiriyi karşılamış bulunmasına rağmen, hükümet modellerini ortaya koyması açısından dayanılan bir ölçüt olma özelliğini korumaktadır.

Çağımızda, kuvvetli ve istikrarlı bir hükümet anlayışı hâkimdir. Bu anlayış sayesinde, devletin görevlerini daha çabuk ve başarılı bir şekilde yerine getirebileceği kabul edilmektedir. Bu sebepten dolayı, demokratik

³¹ GÖZLER, (2010), s. 221-222.

³² Bülent TANÖR, **Anayasal Gelişme Tezleri**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2008, s. 25.

³³ Turan GÜNEŞ, (1956), s.23; TURHAN, (1989), s. 21; TEZİÇ, (2003), s. 394; Hasan TUNÇ-Bülent YAVUZ, “Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi”, **TBB Dergisi**, S. 81, 2009, s. 3; Bülent YAVUZ, **Parlamente Hükümet Sisteminde ve 1982 Anayasasında Başbakan**, Asil Yayınları, Ankara 2008, s. 3; Zafer GÖREN, **Anayasa Hukuku**, Seçkin Yayınları, Ankara 2006, s. 144.

³⁴ TURHAN, (1989), s. 21.

rejimle yönetilen birçok ülke, hükümetlerinin güçlü ve istikrarlı olması için siyasal çözümler yaratmaya gayret sarf etmektedirler.³⁵

Birçok ülkede, bu bahsedilen amaç için yeni sistem arayışlarının söz konusu olduğu günümüzde, Lijphart, ülkelerin kültürel ve yapısal özellikleri, hangi derecede çoğulcu (bölünmüş) toplumlar oldukları, nüfuslarının büyüklüğü gibi ölçütlere dayanarak; çoğunlukçu demokrasi adını verdiği Westminster Modelinin homojen (türdeş) toplumlara daha uygun olduğunu ve onlarda daha iyi işlediğini, oysa oydaşmacı demokrasinin çoğulcu toplumlara daha uygun olduğunu ileri sürmektedir.³⁶

Benimsenen hükümet modeli ile demokratik rejim arasında doğrudan bir sebep sonuç ilişkisi kurmak, gerek kuramsal tahliller ve gerek uygulamadaki gözlemlerle mümkün görünmemektedir. Bununla birlikte, benimsenen hükümet modelinin sağlıklı işlemesi ve bu yönüyle demokratik rejimin kurumsallaşmasına hizmet etmesi, güçler arası ilişkinin köklü geleneklere dayanması ya da tartışmaya açık olmayan pozitif düzenlemelere konu olması ile mümkündür.³⁷

Güçler ayrılığı totaliter rejimler tarafından bütünüyle reddedilirken, çoğulcu rejimler bakımından da bir takım itirazlarla karşılaşmıştır. Bu itirazlar genellikle uygulamada yaşanan sorunlardan kaynaklanmaktadır.³⁸ Ayrıca güçler ayrılığı, hükümet sistemleri açısından temel ölçüt olarak kabul edilse de, günümüzde hükümet modellerinin işleyişini etkileyen başkaca unsurların varlığı da artık yadsınamaz bir gerçeklik olarak karşımıza çıkmaktadır.

Güçler arasındaki ilişkilere göre, hükümet sistemleri ilk önce güçler birliği ve güçler ayrılığı sistemleri olarak ikiye ayrılır. Güçler birliği sistemleri de kendi içinde güçlerin yürütmede ve yasamada birleştiği sistemler olarak ikiye ayrılır. Güçlerin yürütmede birleştiği sistemler diktatörlük veya mutlak

³⁵ Attila ÖZER, **Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye açısından Uygulanabilirliği**, Şekerbank Yayınları, Ankara, 1998, s. 1; Levent GÖNENÇ, "Türkiye'de Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmaları Olanaklar ve Olasılıklar Üzerine Bir Çalışma Notu", **Başkanlık Sistemi**, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara, 2005, s. 1-2; TUNÇ-YAVUZ, (2009), s. 2.

³⁶ Arend LIJPHART, **Çağdaş Demokrasiler: Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri**, Çev.: Ergun ÖZBUDUN, Ersin ONULDURAN, Yetkin Yayınları, Ankara, (1988), s. 13.

³⁷ SEZGİNER, (2010), s. 84.

³⁸ SEZGİNER, (2010), s. 26.

monarşidir. Güçlerin yasamada birleştiği sisteme ise “meclis hükümeti sistemi” denir. Ancak çalışmamızın kapsamı ve amacı açısından açıklamalarımızı güçler ayrılığı sistemleri çerçevesinde yapmanın uygun olacağı görüşündeyiz. Güçler ayrılığı sistemleri de kendi içerisinde sert ve yumuşak güçler ayrılığı sistemleri olmak üzere ikiye ayrılır. Sert güçler ayrılığı sistemine “başkanlık sistemi”, yumuşak güçler ayrılığı sistemine ise “parlamente sistem” denilir.³⁹

Ancak bu tasnif, güçler arasındaki ilişkilere göre saf hükümet sistemlerini oluşturmaktadır. Bununla birlikte, uygulamada hükümet sistemlerinin saf şekliyle uygulanması çok nadir görülür ve genellikle sapmalar söz konusudur. Bu nedenle, çalışmamız açısından sapmalar gösteren yani, başkanlık ve parlamente hükümet sistemlerinin özelliklerini bir arada bulunduran sistemleri de ayrı başlık altında inceleyeceğiz.

Aşağıda incelenecek olan hükümet sistemleri genel kabul görmüş olan parlamente sistem ile başkanlık sisteminin yanında, terminolojik olarak eleştirilerle karşılaşan yarı-başkanlık sistemi ve başkanlı parlamente sistemdir.

E. GÜÇLER AYRILIĞINA DAYALI HÜKÜMET SİSTEMLERİ

1. Parlamente Sistem

Parlamente sistem, İngiltere’de monark ile halkın temsilcilerinden oluşan parlamento arasındaki ilişkilerin zaman içinde, halk lehine gelişmesi ile ortaya çıkmış bir hükümet sistemidir.⁴⁰ Avrupa’da egemen rejim tipi olan

³⁹GÖZLER, (2010), s. 223; Kuvvetler ayrılığı nazariyesi ve hükümet sistemleri için bkz. Turan GÜNEŞ,(1956), s.3; YAVUZ, (2008), s. 3-4.

⁴⁰ Şule ÖZSOY, **Başkanlı Parlamente Sistem: Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamente Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği**, 12. Levha Yayınları, İstanbul, 2009, s.9; Cem EROĞUL, **Çağdaş Devlet Düzenleri: İngiltere, Amerika, Fransa, Almanya**, Kırılgaç Kitabevi, 5. Bası, Ankara, 2006, s. 1-2; LIJPHART, (1988), s. 17; DOEHRING,

parlamentarizm, parlamentoların yürütmeyle bir arada bulunmak zorunda oldukları veya en azından yürütmeyi tolere ettikleri bir rejim anlamına gelmektedir.⁴¹

Güneş'e göre, Parlamenter hükümet sistemi, hükümet fonksiyonunu bir bütün olarak kabul eden bir rejimdir. Modern parlamenter rejim, ne güçler ayrılığına ne de organlar arasında dengeye dayanmaktadır. Bir kelime ile hükümet fonksiyonunu bir bütün olarak kabul edip, bu işlevi de esas itibariyle Parlamento çoğunluğuna yani hükümete vermektedir.⁴²

Epstein'in tanımına göre parlamenter sistem, "yürütme iktidarının yasama iktidarından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu anayasal demokrasi tipidir." Bu tanıma göre parlamenter sistemin iki temel ayırıcı özelliği vardır: a) Hükümet yasama organından kaynaklanır; yani yasama organı tarafından seçilir. b) Hükümet yasama organına karşı sorumludur. Bu özelliklere iki özellik daha eklenirse c) Hükümet yasama organını fesih yetkisine sahiptir. d) Yürütme organı ikili yapıdadır.⁴³

Bu özellikleri daha yakından incelersek şu sonuca varabiliriz: Parlamenter hükümet sistemlerinde yürütme organı doğrudan doğruya halk tarafından seçilmez. Yürütme organının birinci kanadı olan devlet başkanı, monarşik parlamenter sistemlerde irsî olarak belirlenir. Cumhuriyetlerdeki parlamenter sistemlerde ise, doğrudan doğruya halk tarafından değil, genellikle yasama organı tarafından seçilir. Yürütme organının ikinci kanadı olan kabine de seçim usulüyle değil, yasama organı tarafından belirlenir. Kabine parlamentonun içinden çıkar; ondan kaynaklanır. Bu konuda çeşitli usuller vardır. Örneğin Almanya'da, Japonya'da başbakan doğrudan doğruya yasama organı tarafından seçilir. Diğer bazı ülkelerde ise, devlet başkanı (kral veya cumhurbaşkanı), parlamentodan güvenoyu alabilecek bir kişiyi

(2002), s.111; ALDIKAÇTI, (1960), s. 48; TURHAN, (1989), s. 44-46; YAVUZ, (2008), s. 6; KABOĞLU, (2009), s. 130.

⁴¹ LANE-Jan ERIC-ERSSON-SVANTE, **The New Institutional Politics: Performance and Outcomes**, Published by Routledge, 2000, s. 128. nakl. HEKİMOĞLU, (2009), s. 116.

⁴² GÜNEŞ, (1956), s. 29.

⁴³ Leon D. EPSTEIN, "Parliamentary Government", **International Encyclopedia of the Social Sciences**, (Ed. David L. SILLS), New York, Macmillian and Free Press, 1968, cilt 11, s. 419, nakl. LIJPHART, (1988), s.44; TEZİÇ, (2003), s. 407; Yavuz SABUNCU, **Anayasaya Giriş**, İmaj Yayınevi, 10. Bası, Ankara, 2004, s. 32; ALDIKAÇTI, (1960), s. 50.

(örneğin çoğunluk partisinin liderini) başbakan olarak atar. Bu kişi diğer bakanları seçer. Başbakan tarafından seçilen kişiler kral veya cumhurbaşkanı tarafından bakan olarak atanır. Daha sonra bu şekilde kurulmuş olan kabine, yasama organından güven ister.⁴⁴

“Yumuşak güçler ayrılığı sistemi” de denilen parlamenter hükümet sisteminde, yasama ve yürütme güçleri birbirinden yumuşak bir şekilde ayrılmıştır. Bu sistemde, yasama ve yürütme yetkileri kural olarak iki ayrı organa verilmişse de, bu organlar birbirinden tam olarak bağımsız değildir. Bu organlar, yer yer iç içe geçmiştir. Keza bu organlar karşılıklı olarak birbirinin hukukî varlığına son verme imkânına da sahiptirler. Yumuşak güçler ayrılığı sisteminde, bu organlar arasında karşılıklı işbirliği vardır. Bu nedenle bu sisteme “güçlerin işbirliği sistemi” de denmektedir.⁴⁵

Parlamenter hükümet sistemlerinde yürütme organı iki kanatlıdır. Buna düalist yürütme denir. Bir yanda devlet başkanı⁴⁶, diğer yanda ise Bakanlar Kurulu vardır. Devlet başkanı yasama organına karşı sorumsuzdur. Bu nedenle de yetkilerini ancak başbakan ve ilgili bakanın imzası ile kullanabilir. Buna “karşı imza kuralı” denilmektedir. Yürütme organının diğer kanadında ise Bakanlar Kurulu bulunur. Bakanlar Kuruluna “kabine veya hükümet” denir. Yürütmenin bu ikinci kanadı yasama organı karşısında sorumludur. Bakanlar Kurulu da kendi içinde “ikili” yapıdadır. Bir tarafta başbakan diğer tarafta bakanlar bulunur. Başbakan Bakanlar Kurulunun başıdır. Klasik anayasa hukuku kuramına göre başbakan da hukukî statüsü itibariyle bir bakandır. Bu nedenle başbakan, sadece eşitler arasında birincidir.⁴⁷ Ancak başbakanın

⁴⁴ TURHAN, (1989), s. 51-55; LIJPHART, (1988), s. 45; TEZİÇ, (2003), s. 405;

⁴⁵ GÖZLER, (2010), s. 242; DOEHRING, (2002), s. 205; TEZİÇ, (2003), s. 405; ÖZER, (2010), s. 147; YAVUZ, (2008), s. 6.

⁴⁶ Parlamenter sistemlerde devlet başkanları değişik isimler alabilmektedir. Belçika, Danimarka, Hollanda, İngiltere, İspanya, İsveç, Japonya, Lüksemburg ve Norveç gibi parlamenter monarşilerde devlet başkanına kral, kraliçe, imparator, büyük duk, egemen gibi isimler verilirken; parlamenter cumhuriyetlerde ise, Almanya ve Avusturya federasyon başkanı, İtalya, Portekiz, Türkiye ve Yunanistan’da Cumhurbaşkanı, İsrail’de devlet başkanı, İrlanda’da başkan, Avustralya’da vali olarak isimlendirilmektedir. bkz. Kemal GÖZLER, **Devlet Başkanları: Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2001, s. 45, 55.

⁴⁷ TURHAN, (1989), s. 51; ÖZER, (2010), s. 144; GÖZLER, (2010), s. 243; TEZİÇ, (2003), s. 407; ALDIKAÇTI, (1960), s. 55; YAVUZ, (2008), s. 21-24; KABOĞLU, (2009), s. 131.

bu konumu hukukî planda kalmış, siyasal planda ise, diğer bakanlardan çok daha önemli bir konuma gelmiştir.⁴⁸

Parlamentar sistemlerde Bakanlar Kurulunun çalışmasında kolektif ve bireysel sorumluluk, kolejyallik, homojenlik, dayanışma ve gizlilik ilkeleri hâkimdir.⁴⁹

Parlamentar hükümet sistemlerinde, devlet başkanının sorumsuzluğu ilkesine karşılık; yürütmenin ikinci kanadı olan kabine yasama organı karşısında sorumludur. Bundan dolayı, kabinenin görevde kalabilmesi için yasama organının güvenine sahip olması gerekir. Yasama organı güvensizlik oyuyla kabineyi görevden alabilir. Kabinenin yasama organı karşısında, kolektif ve bireysel olmak üzere iki tür sorumluluğu vardır. Kabinenin bir bütün olarak yasama organı karşısında sorumluluğuna “kolektif sorumluluk” denir. Bu tür sorumluluk gereğince, yasama organı kabine hakkında “güvensizlik oyu” vermişse, bütün kabine olduğu gibi düşer. Görevini iyi yapmış olduğu düşünülen bakanlar da görevlerini kaybederler. Parlamentar hükümet sisteminde ayrıca her bir bakan yasama organı karşısında sorumludur. Buna “bireysel sorumluluk” denir. Buna göre yasama organı kabineyi genel olarak görevde bırakırken sadece bir bakanı güvensizlik oyu verip görevden alabilir.⁵⁰

Kolejyallik ilkesinde, Bakanlar Kurulu, başbakan ve diğer bakanların bir araya gelmesiyle meydana gelir. Bu ilke nedeniyle, Bakanlar Kurulunun, karar alırken somut olarak her zaman oylama yapması gerekli değildir. Oylama yapılırsa da, Bakanlar Kurulunda bir kararın alınabilmesi için belli bir karar yetersayısı yoktur. Kararların her zaman oy birliğiyle alındığı varsayılır. Bakanlar Kurulunda muhalefet olmaz. Bakanlar Kurulu toplantılarında başbakanın isteği doğrultusunda genel bir uzlaşma olduğu varsayılır.

⁴⁸ TURHAN, (1989), s. 53; YAVUZ, (2008), s. 29-31.

⁴⁹ Aldhémar ESMEIN, **Eléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé**, Revue par Henry Nézar, Paris, Recueil Sirey, Cilt I, 1927, s.172-175, nakl. GÖZLER, (2010), s. 244; TEZİÇ, (2003), s. 414.

⁵⁰ TEZİÇ, (2003), s. 414; TURHAN, (1989), s. 47; GÖZLER, (2010), s. 246; YAVUZ, (2008), s. 29; KABOĞLU, (2009), s. 132.

Homojenlik ilkesine göre ise, Bakanlar Kurulu üyelerinin “ortak bir siyasal çizgiye” “ortak bir bakış açısına” sahip olduğu varsayılır.⁵¹

Dayanışma ilkesi gereği, Bakanlar Kurulu tarafından ortaklaşa alınan kararların sorumluluğunun, tek tek bütün bakanlar tarafından da yüklenilmesi gerekir. Şüphesiz ki bir bakan, Bakanlar Kurulunun aldığı bir kararı benimsemeyebilir. Bakanlar Kurulu toplantılarında bu karara karşı görüşünü belirtebilir. Ancak başbakanın isteği doğrultusunda Bakanlar Kurulu aksi yönde bir karar almışsa, bu karara karşı olan bakan, istifa etmedikçe, bu kararı imzalamak zorundadır. Bakanlar, bakan olarak kaldıkları sürece hepsinin aynı görüşü paylaştıkları varsayılır. Başbakan ile görüş ayrılığına düşen bir bakanın yapacağı şey, ya susmak, ya da istifa etmekten ibarettir. Dahası, bakan kararı beğenmemesine rağmen istifa etmemiş ise, dayanışma ilkesi gereği, bu kararı kamuoyu önünde savunmak ve onu kendi bakanlığı alanında etkili bir şekilde uygulamak zorundadır. Keza yine dayanışma ilkesi gereğince, Bakanlar Kurulunun bir üyesi, diğer üyelerini, Bakanlar Kurulu dışında eleştirmemekle yükümlüdür.

Gizlilik ilkesine gelince, Bakanlar Kurulunun görüşmeleri gizlidir. Bu amaçla bazı ülkelerde, Bakanlar Kurulu toplantılarında görüşme tutanağı tutulmaz. Bazı ülkelerde ise, kabine toplantılarının tutanağı tutulur; ancak, 30 yıl gibi uzun bir süre boyunca tutanaklar kamuoyuna açıklanamaz.⁵²

Son özellik de şudur; Bakanlar Kurulunun yasama organına karşı sorumlu olmasının ve görevde kalmasının, yasama organının güvenine bağlı olmasının karşılığında, yürütmenin güçler dengesi gereğince elinde bulundurduğu önemli silah yasama organını fesih yetkisidir. Parlamenter sistemde siyasal sorumluluk ve fesih simetrik mekanizmalardır. O halde, parlamenter sistemde yasama ve yürütme kuvvetleri karşılıklı olarak birbirlerine bağımlıdır. Fesih yetkisi genellikle devlet başkanının imzası ile

⁵¹ GÖZLER, (2010), s. 244 vd.

⁵² Aldhémair ESMEIN, (1927), s.172-175, nakl. GÖZLER, (2010), s. 244.

kullanılan bir yetkidir. Devlet başkanı, bu yetkisini ancak başbakan veya Bakanlar Kurulunun istemiyle kullanabilir.⁵³

Yasama ve yürütmenin birbirine bağımlı ve birbiriyle işbirliği içinde olması nedeniyle, parlamenter sistemde yasama ve yürütme organının etkileşim araçları vardır. Yürütme organı kanun önerme hakkına sahiptir. Parlamenter hükümet sistemlerinde, yasama organı tarafından kabul edilmiş kanunlar devlet başkanı tarafından yürürlüğe konulur. Bu nedenle genellikle devlet başkanlarına “geciktirici veto” niteliğinde, kanunları “bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderme yetkisi” tanınmaktadır. Bütçeyi, yürütme organı hazırlar. Ama yasama organı kabul eder. Uluslararası antlaşmaları yapma yetkisi yürütme organına aittir. Bununla birlikte bu antlaşmaların onaylanması yetkisi yasama organına düşer. Yasama organı, soru, meclis araştırması, meclis soruşturması, gensoru gibi yollarla yürütmeyi denetleyebilir.⁵⁴

Parlamenter rejimde, yasama ve yürütme arasındaki işbirliği, işlevsel ve organik olmak üzere iki açıdandır. İşlevsel açıdan işbirliği yasaların yapılmasında kendini gösterir. Yasama ve yürütme yasaların yapımında işbirliği yapmak zorundadır. Genellikle yasalar yürütme tarafından hazırlanır ve yasama tarafından görüşülerek kabul edilir. Kabul edilen yasaların uygulanabilmesi yürütme organının işlemler yapmasını gerektirir. Organik açıdan işbirliği ise, yürütmenin yasama organı içinden çıkması demektir. Başbakan ve bakanlar parlamento içindeki çoğunluktan çıktıkları gibi, cumhuriyet yönetimlerinde yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturan cumhurbaşkanları da parlamento tarafından seçilmektedir.⁵⁵

Parlamenter rejimlerde hükümet parlamentoya dayanmak ve parlamento içinden çıkmak zorundadır ancak; parlamentodan bağımsız hareket etme olanağına sahiptir. Bu özellik parlamenter rejimi meclis hükümeti rejiminden ayırır. Hükümetin hukuksal kimliği parlamenter

⁵³ TURHAN, (1989), s. 47; ALDIKAÇTI, (1960), s. 51; ÖZER, (2010), s. 148; GÖZLER, (2010) s. 246; TEZİÇ, (2003), s. 417; KABOĞLU, (2009), s. 132.

⁵⁴ GÖZLER, (2010), s.242-247; YAVUZ, (2008), s. 13.

⁵⁵ TEZİÇ, (2003), s. 405- 422.

rejimlerde parlamentodan ayrı ve özerktir.⁵⁶ Parlamenter rejim, özellikle de onun temelini oluşturan yasama-yürütme arasındaki ilişkiler anayasa hukukunun en hareketli alanını oluşturmaktadır. Parlamenter rejim, yalnız anayasa maddelerinden oluşmaz. Bu rejimin işleyişini, etkinliğini sağlayan siyasal uygulamalar, alışkanlıklar ve anayasal teamüller ve partilerdir. Bunların çoğu anayasa metinlerinde yer almaz. Kısaca parlamenter sistem dogmatik bir formül, politikacıların veya siyasal bilimcilerin bir icadı değildir. Bir siyasal evrimin ürünüdür.⁵⁷

Parlamenter hükümet şeklinde, halk temsilcisi olarak parlamento, ülkeyi yönetmekte ve yönetim gücüne demokratik bir temel yani meşruiyet bahşetmektedir.⁵⁸ Parlamenter sistemin kurumlarının ortaya çıkışı ve gelişimi, siyasal partilerin belirmesi ile eş zamanlı olmuştur. Görünüşte parlamentonun siyasal yapıya hâkim olduğu bu sistem, zaman içinde partilerin giderek disiplinli hale gelmesiyle birlikte, parlamento içindeki çoğunluğa dayanan hükümeti, güç merkezine taşıyan bir siyasal modele dönüşmüştür. Disiplinli siyasal partiler, hükümetlere, güvenilir yasama çoğunluklarının desteğini sağlamakla kalmamış, genişleyen seçmen kitlesine ulaşarak onlarla hükümet arasındaki bağı da tesis etmiştir.⁵⁹

2. Başkanlık Sistemi

Terim olarak, başkanlık rejimi, Amerikan iç savaşından önce, İngiliz gazetecilerinin, Amerikan hükümet rejimini belirtmek üzere kullandıkları kısaltılmış bir ifadeden çıkmıştır. Başkanlık rejimi, Parlamentarizm gibi tarihi

⁵⁶ TURHAN, (1989), s. 55.

⁵⁷ TURHAN, (1989), s. 44.

⁵⁸ Jan VIS, "Die Niederlandische Demokratie: eine Einführung in das Politische System", in Gebhard Moldenhauer,(ed.) Jan C. P. M. VIS, **Die Niederlande und Deutschland: Einander Kennen und Verstehen**, Waxmann Verlag, 2001, s.98, nakl. HEKİMOĞLU, (2009), s. 116-118.

⁵⁹ TURHAN, (1989), s. 46-47; ÖZSOY, (2009), s.9-13.

bir gelişimin ürünü olmayıp, 1787 Mayıs'ında Philadelphia'da toplanan Kurucu Meclisin uzun müzakereleri sonucunda doğmuş özgün bir rejimdir.⁶⁰

Bu rejimin temel özelliği, demokrasiyle kişisel iktidarı birleştirmesidir.⁶¹ Başkanlık rejimi güçler ayrılığına dayanmakta olup, yasama ve yürütme organı kendi görevini, diğer organdan geniş ölçüde bağımsız olarak yerine getirirse de, uygulamada organlar arasında belirli bir ölçüde işleyen işbirliği vardır.⁶² Güçler ayrılığı Amerikan sisteminin temel ilkesidir. Egemenliğin kullanımı sadece bir organın kontrolü altında değildir; aksine organların her birine dağıtılmıştır. Bu sistem, siyasal gücün Başkan, Kongre, mahkemeler, halk, medya, çıkar grupları ve bürokratların her birine dağıtıldığı siyasal bileşenlerden oluşur. Başkan, sistemin önemli bir parçasıdır ancak sistemin kontrolü sadece başkanda değildir. Bu özellikleri sayesinde sistemin tiraniye dönüşme olasılığı azalır.⁶³

Sartori başkanlık sistemini üç temel ölçüte dayanarak tanımlamaktadır; 1) Devlet başkanı belli bir zaman dilimi için doğrudan doğruya veya ona benzer şekilde halk tarafından seçilir. 2) Hükümet ya da yürütme organı parlamentonun oyuyla ne atanabilir ne de düşürülebilir. Bu sistemde devlet başkanının ayrıcalığı söz konusudur. 3) Saf bir başkanlık sisteminde başkanla kabine arasında hiçbir tür ikili otoriteye izin verilmemesi gerekir. Otorite çizgisi, başkandan aşağı doğru dümdüz inmelidir. Yani, esas olan başkanın yürütme organını yönlendirmesidir.⁶⁴

⁶⁰ ALDIKAÇTI, (1960), s. 142; EROĞUL, (2006), s. 67. Başkanlık rejimi deyimi ilk kez olarak gazeteciler tarafından kullanılmıştır. bkz. TURHAN, (1989), s. 32-33; Attila ÖZER, **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri**, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayın No:143, Ankara 1981, s. 17; TUNÇ-YAVUZ, (2009), s. 8; Burhan KUZU, **Türkiye için Başkanlık Sistemi**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1997, 7.

⁶¹ Maurice DUVERGER, **Siyasal Rejimler**, çev. Teoman TUNÇDOĞAN, İstanbul 1974, s. 27; TEZİÇ, (2003), s. 247; TUNÇ-YAVUZ, (2009), s. 7; ALDIKAÇTI, (1960), s. 151; ÖZER, (1998), s. 13; GÖZLER, (2010), s. 231; EROĞUL, (2006), s. 84-102; KUZU, (1997), s. 10, 61.

⁶² ÖZER, (1981), s.17-18; TUNÇ-YAVUZ, (2009), s. 7-8.

⁶³ Esasen bu sistemin kurucuları, İngiltere Kralı 3. George'un tehditkar imajından dolayı, güçlü yürütmenin tehlikelerini daima hatırd tutmuşlar, bu yüzden denge ve kontrol sistemi sağlamak için güçler ayrılığı yanında hukukun üstünlüğüne bağlı anayasal olarak oldukça zayıf bir yürütme organı kurmak istemişlerdir. Detaylı bilgi için bkz. Robert J. SPITZER-Michael A. GENOVESE, **Presidency and The Constitution: Cases and Controversies**, Palgrave Macmillan Press, Gordonville VA, USA, 08/2005, s.23.

⁶⁴ Giovanni SARTORI, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, Yapıcılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme**, Çev. Ergun ÖZBUDUN, Yatkin Yayınları, Ankara 1997, s. 113-115. bkz. M. S.SHUGART and J. M. CAREY, **Presidents and Assemblies: Constitutional Design**

Lijphart'a göre ise, başkanlık sisteminde, yürütmenin başı olan başkan anayasanın belirlediği bir dönem için ya doğrudan doğruya veya bir seçim heyeti yoluyla halk tarafından seçilir ve normal olarak yasama organının güvensizlik oyuyla istifaya zorlanamaz. Bunun tek istisnası impeachment uygulamasıdır.⁶⁵

Bu sistem katı güçler ayrılığı ve fren denge mekanizması ilkelerine dayalıdır. Başkanlık sisteminin üç temel özelliği vardır. Bunlardan ilki hem yürütmenin başı olan başkanın, hem de yasama organının ayrı ayrı ve birbirinden bağımsız bir biçimde doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesidir. Bu bağlamda, her ikisinin de meşruiyet temelleri halkın oyu olduğu için, başkan ve yasama organı birbirine bağımlı değildir. Buradaki temel yaklaşım, yürütmenin başı olan başkan ile yasama organının yalnızca kendilerine ait olan belirli görevleri yerine getirmeleri ve kendi yetkilerini kullanmaları gerektiğidir. Bu nedenle yasama organı üyeleri ile yürütme organı organik bağ içinde değildirler.⁶⁶ Burada asıl dikkat edilecek nokta, biri diğerini ortadan kaldıramayan veya görüşünü kabul ettirmek için diğerini zorlayamayan iki organın -meclis ve devlet başkanının- mevcut oluşudur.⁶⁷

Başkanlık sisteminin ikinci temel özelliği, hem başkanın hem de yasama organı üyelerinin birbirlerinden farklı ama belirli dönemler için seçilmeleridir. Bu süre ABD'de, başkan için 4 yıl, Temsilciler Meclisi ve Senato üyeleri için sırasıyla 2 ve 6 yıldır. Başkanın Kongreye karşı siyasal sorumluluğu olmadığı için (bu sorumluluk seçmene karşıdır.) Kongre, başkanı görevden alamaz.

and Electoral Dynamics, Cambridge University Press, New York 1992, s.18-22, Sartori'nin üç kriterine ek, dördüncü bir kriter olarak "başkanın anayasaca tanınmış belli bir kanun yapma yetkisine sahip olması"nı başkanlık sisteminin belirleyici unsuru olarak ele almaktadır.

⁶⁵ Arend LIJPHART, "Presidentialism and Majoritarian Democracy: The Theoretical Observations", **The Failure of Presidential Democracy Comparative Perspective**, ed. Juan LINZ and Arturo VALENZUELA, Volume 1, John Hopkins Press, Baltimore and London 1994, s. 92.

⁶⁶ Alfred STEPAN-Cindy SKACH, "Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective", **The Failure of Presidential Democracy**, (ed.), Juan, J. LINZ and Arturo VALENZUELA, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994, s. 129-130. TUNÇ-YAVUZ, (2009), s. 7-8; Pınar AKÇALI, "Siyasal İstikrar ve Başkanlık Sistemi: Amerika Birleşik Devletleri Örneği", **Başkanlık Sistemi ve Türkiye**, derleyen: İhsan KAMALAK, Kalkedon Yayınları, İstanbul 2007, s. 60; TEZİÇ, (2003), s. 428; TURHAN, (1989), s. 35; ÖZER, (1998), s. 13.

⁶⁷ GÜNEŞ, (1956), s. 24-25.

Yani, başkanın göreve başlayabilmesi ve görevde kalabilmesi Kongre'nin onayına bağlı değildir.⁶⁸

Başkanlık sisteminin üçüncü ve son temel özelliği, başkanın neredeyse tek başına yürütmeyi temsil etmesidir. Başkanlık sisteminde yürütme organı başkanın egemenliğinde ve güdümündedir. Başkan, devletin tüm kademelerinde önemli atamaları yapar, kabineyi ve Beyaz Saray'da hizmet verecek kadroyu kendisi oluşturur. Bu kişileri istediği zaman görevden alma ve yerine yeni insanları atama yetkisine de sahip olan başkan için, kendi kadrosu ve kabine yalnızca danışman konumundadır. Son karar başkana aittir.⁶⁹

Sartori'ye göre, bir siyasal sistem, ancak ve ancak devlet başkanı, a) halkoyundan çıktığı, b) önceden belirlenmiş görev süresi içinde parlamentonun oyuyla görevden uzaklaştırılmadığı ve c) atadığı hükümetlere başkanlık ettiği veya onları başka şekillerde yönlendirdiği takdirde, başkanlık sistemidir. Bu üç şartın hepsi yerine geldiğinde, karşımızda saf bir başkanlık sistemi vardır.⁷⁰

Başkanlık Sisteminde yürütme gücünün tümü, halkın doğrudan doğruya veya dolaylı olarak seçtiği başkandır. Başkanın kabinesinin varlığı bu gerçeği değiştirmemektedir. Çünkü başkanlık sistemlerinde başkanın sekreterleri adıyla anılan kabine üyeleri, parlamenter bir sistemdeki bakanlarla denk değildir. Parlamenter bir sistemde izlenecek politikaları belirleme yetkisi, yürütme organının yetkili ve sorumlu kanadını oluşturan Bakanlar Kuruluna ait olduğu halde, başkanlık sistemlerinde bu yetki bütünüyle başkana aittir. Başkanın kabine üyelerinin rolü ise ilgili buldukları konularda başkanı bilgilendirmekten ibarettir. Bu nedenle nihai kararların verilmesinde sadece başkanın iradesi belirleyicidir. Bundan çıkan sonuç, yürütme organının monist ve kişisel bir yapıya sahip olmasıdır. Bu yüzden, başkanlık sistemlerinde yürütme işlevinin yerine getirilmesi yönünden fren ve

⁶⁸ TUNÇ-YAVUZ, (2009), s. 9; TEZİÇ, (2003), s. 428; GÖZLER, (2010), s. 232-233; TURHAN, (1989), s. 32; ALDIKAÇTI, (1960), s. 152; ÖZER, (1998), s. 13; KABOĞLU, (2009), s. 125-126.

⁶⁹ TUNÇ-YAVUZ, (2009), s. 11-12; AKÇALI, (2007), s. 61; EROĞUL, (2006), s. 107; TEZİÇ, (2003), s. 430; GÖZLER, (2010), s. 232;

⁷⁰ SARTORI, (1997), s.115.

denge rolü, yasama organıyla yargı organına aittir. Öte yandan başkan, sadece (head of executive) yani yürütmenin başı değil, aynı zamanda (head of state), devletin de başıdır. Bu yüzden başkanlık sisteminde başkanın anayasal yetkileri, yürütme alanındaki tüm icrai yetkilerle devlet başkanlığı makamının gerektirdiği tüm sembolik yetkilerin bir toplamı niteliğindedir.⁷¹

Başkanlık sistemlerinde yasama yetkisi, çoğu kez kongre olarak adlandırılan ve seçim esasına dayanan, yasama organına aittir. Bu sistemde yasama ve yürütme organları birbirlerinin hukukî varlıklarını sona erdirmeye yetkisine sahip değildir. Diğer bir deyişle, ne başkan kongreyi feshedecek, ne de kongre başkanı düşürecek yetkilere sahiptir.⁷² Bunun tek istisnası, yukarıda da belirtildiği gibi başkanın “impeachment” mekanizması yoluyla düşürülmesidir. Bu mekanizma başkanlık sistemine sahip anayasalarda ancak istisnai şartlara bağlı olarak, başkanın görev süresini tamamlamadan önce düşürülmesi sonucunu yaratmaktadır. Ancak “impeachment” yönteminin sınırlı şartlara bağlı kılınması ve kongrede nitelikli çoğunluğa dayanan bir oylama işlemini gerektirmesi, başkanın bu yöntemle düşürülmesini neredeyse imkânsız kılmaktadır.⁷³ Bu yüzden “impeachment” mekanizmasının varlığı başkanın görev süresinin sabit olması sonucunu değiştirmemektedir.

“Impeachment” Başkanın cezai sorumluluğuna yol açabilecek bir yasama meclisi soruşturmasıdır. ABD’de suçlandırma yetkisi Temsilciler Meclisine; Temsilciler Meclisi tarafından suçlandırılan Başkanı yargılama yetkisi ise Senatoya aittir. Başkanın yargılanması söz konusu olduğunda Senatoya Yüksek Mahkeme Başkanı başkanlık eder. Senato mahkûmiyet kararını ancak hazır bulunan üyelerinin üçte ikisinin oyuyla verebilir. Mahkûmiyet halinde, Başkan görevinden alınmış olur. Impeachment usulü

⁷¹ GÖZLER, (2010), s. 232; TUNÇ-YAVUZ, (2009), s. 11-14; TURHAN, (1989), s. 34; TEZİÇ, (2003), s. 430; ALDIKAÇTI, (1960), s. 156; ÖZER, (1998), s. 12.

⁷² Serap YAZICI, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2002, s. 39; TUNÇ-YAVUZ, (2009), s. 9; GÖZLER, (2010), s. 233; TURHAN, (1989), s. 35.

⁷³ ABD’de bu yola üç kez başvurulmuştur. 1868’de Johnson, 1975’de Nixon ve 1998’de Clinton hakkında impeachment usulüne uygulanmış ve üçü de sonuçsuz kalmıştır. bkz. Kemal GÖZLER, (2001), s. 24-25; TUNÇ-YAVUZ, (2009), s. 10; KABOĞLU, (2009), s. 126.

siyasi nitelikte değil cezai nitelikte bir usuldür. Bu açıdan bu usul parlamenter sistemdeki meclis soruşturmasına benzer.⁷⁴

Bu sistemde sert güçler ayrılığı bulunmasına rağmen, organlar arasında karşılıklı işbirliğini sağlayacak etkileşim araçları mevcuttur. Bunlar ise şöyle sıralanabilir; atamalar yürütmenin elindedir. Ancak bazı atamalar Senatonun onayına tâbidir. O nedenle, başkan atamalarda senatonun eğilimlerini dikkate almak, Senatoya uzlaşmak zorundadır. ABD dış ilişkilerini yürütme ve milletlerarası antlaşmalar yapma yetkisi Başkana aittir. Ancak yapılan antlaşmaların geçerliliği Senato tarafından 2/3 çoğunlukla onaylanmalarına bağlıdır. Bu nedenle, Başkan milletlerarası ilişkiler alanında Senatonun düşüncelerini dikkate almak zorundadır. Kongrenin yürütme alanına giren faaliyetlerde bir araştırma yapması mümkündür. Ancak, araştırma olumsuz sonuçlansa bile, Kongre başkanı görevden alamaz. Kongre bu yetkisini “araştırma komisyonları” eliyle kullanır.⁷⁵

Yürütmenin programını uygulayabilmesi için bütçeye ihtiyacı vardır. Kongre başkanın bütçesini onaylamayabilir ya da kısabilir. İyi bir bütçeye ihtiyaç duyan başkan, Kongreyle iyi geçinmek zorundadır. Ancak bütçenin hazırlığı da esas itibariyle yürütme içinde yer alan “*Office of Management and Budget*” tarafından yapılır.⁷⁶

Kongrenin önemli yetkilerine karşılık, Başkanın da Kongreye karşı kullanabileceği çok önemli bir yetki olan “veto yetkisi” vardır. Başkan Kongrenin kabul ettiği kanunları veto edebilir. Başkanın veto ettiği kanunun tekrar kabul edilebilmesi için, Bu kanunun Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından ayrı ayrı 2/3 çoğunluk ile kabul edilmesi gerekir. Bu çoğunlukla tekrar kabul edilmişse başkan artık kanunu yayımlamak zorundadır. Ne var ki, Kongrede bu çoğunluğun elde edilmesi oldukça güçtür. O nedenle

⁷⁴ TUNÇ-YAVUZ, (2009), s. 10; GÖZLER, (2001), s. 606-607; EROĞUL, (2006), s.98.

⁷⁵ GÖZLER, (2010), s. 235-237; TUNÇ-YAVUZ, (2009), s. 10; TURHAN, (1989), s. 35; ALDIKAÇTI, (1960), s. 153, 174-175; TEZİÇ, (2003), s. 432.

⁷⁶ TUNÇ-YAVUZ, (2009), s. 10; TEZİÇ, (2003), s. 432; GÖZLER, (2010), s. 236; TURHAN, (1989), s. 35; KUZU, (1997), s. 14.

Başkan, istemediği kanunları engelleyebilme imkânına sahiptir.⁷⁷ Dolayısıyla Kongre de Başkanla uzlaşmak zorundadır. Başkanın kanun teklif etme yetkisi yoksa da, Kongreye “mesaj hakkı” vardır. Bu mesajlardan en önemlisi ABD Anayasası'nın 2. maddesinin 3. bölümünde geçen “Birliğin durumuna ilişkin olan mesajdır. Başkan bu mesajı her dönemin başında Ocak ayında Senato ve Temsilciler Meclisinin birleşik toplantısında okur. Başkan bu ve başka mesajlarıyla Kongreye istediği kanunları çıkarmasını telkin edebilir. Bu karşılıklı yetkilerin amacı, organların bağımsızlığı değil, birbirleriyle işbirliği yapmalarını, uyum içinde çalışmalarını sağlamaktır. Bu nedenle, ABD'deki başkanlık sistemine “*frenler ve dengeler*” sistemi denmektedir.⁷⁸

Başkan ve Kongrenin anayasada bu organlar için öngörülen süre dolmadan önce birbirlerinin hukukî varlıklarını sona erdirememeleri, bu sistemlerde hükümete neredeyse mutlak bir üstünlük sağlamaktadır. Başkanlık hükümetiyle, parlamenter hükümetin bu temel anayasal mekanizmalarından ve bunların uygulamadaki örneklerinden ortaya çıkan iki önemli sonuç vardır. Bunlardan biri, ABD modeli bir başkanlık sisteminde, halkın seçtiği başkanın devlet yönetiminin en güçlü unsurlarından biri olduğu ancak, onun sahip olduğu anayasal ve siyasal yetkilerin sanıldığı gibi mutlak olmadığıdır. Diğer sonuç ise, parlamentoda mutlak çoğunluğa sahip olan bir partinin lideri konumundaki başbakanın, başkanlık sistemindeki bir başkandan daha güçsüz bir siyasal aktör olmadığıdır.⁷⁹

Başkanlık sisteminin uygulanmasına ilişkin olarak, ABD örneği dikkate alındığında; asla anayasası sayesinde değil, anayasasına rağmen işlemekte olduğu öne sürülmektedir. Sartori'ye göre, bu sistemin işleyebilmesi için üç faktöre ihtiyaç vardır: ideolojik ilkesizlik, zayıf ve disiplinsiz partiler ve yerel sorunlara yönelik siyaset.⁸⁰

⁷⁷ TUNÇ-YAVUZ, (2009), s. 9; GÖZLER, (2001), s. 230-237; TURHAN, (1989), s. 35; TEZİÇ, (2003), s. 433;ALDIKAÇTI, (1960), s. 175; EROĞUL, (2006), s. 104; ÖZER, (1998), s. 30-31; KABOĞLU, (2009), s. 126; KUZU, (1997), s. 14.

⁷⁸ GÖZLER, (2001), s. 230-237; TURHAN, (1989), s. 35;TUNÇ-YAVUZ, (2009), s. 21; TEZİÇ, (2003), s. 433; ALDIKAÇTI, (1960), s. 175; EROĞUL, (2006), s. 104; ÖZER, (1998), s. 30-31; KUZU, (1997), s. 15.

⁷⁹ Serap YAZICI, **Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı**, TBB Sempozyumu 2007, s. 117-118.

⁸⁰ SARTORİ, (1997), s. 120-121;TUNÇ-YAVUZ, (2009), s. 8; KABOĞLU, (2009), s. 126.

3. Yarı-Başkanlık Sistemi

Fransa'da 5. Cumhuriyetin istikrarlı bir demokrasi yaratmaktaki başarısı, araştırmacıları ve siyasetçileri başkanlık ve parlamenter sisteme alternatif olarak, Fransa'nın bu dönemde benimsediği hükümet sistemini incelemeye yöneltmiştir.⁸¹

1958 Fransız Anayasasının 1962'de geçirdiği değişiklikle, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi esasının benimsenmesi üzerine yeni bir model ortaya çıkmıştır. İlk olarak Duverger, 1970'te yayınlanan siyasal kurumlar ve anayasa hukuku üzerine yazmış olduğu ders kitabının on birinci baskısında yarı-başkanlık terimine yer vermiştir. Buna göre yarı başkanlık sistemi, devlet başkanının genel oyla doğrudan halk tarafından seçildiği ve normal bir parlamenter sistemdeki devlet başkanının yetkilerini aşan belirli yetkilere sahip olduğu bir sistemdir. Ancak bu sistemde hükümet parlamentonun oyuyla görevden alınabilen başbakan ve bakanlardan kurulu bir kabineden oluşmaya devam etmektedir. Duverger'e göre yarı başkanlık rejimini kabul eden anayasalar şu üç öğeyi bir araya getirmektedir: "a) Cumhurbaşkanı genel oyla seçilir. b) Cumhurbaşkanına geniş yetkiler tanınır. c) Parlamentonun güvenini taşıdığı sürece görevde kalabilen yürütme yetkisine sahip başbakan ve Bakanlar Kurulu bulunur." Yine Duverger'e göre, yarı başkanlık rejimlerinin değişik biçimlerde uygulanması söz konusudur. Bu değişik biçimde uygulanma dört değişkenle açıklanabilir: "a) Anayasanın içeriği, b) Gelenek ve bazı koşullar, c) Parlamenter çoğunluğun bileşimi, d) Cumhurbaşkanı'nın çoğunluk karşısındaki durumu. Bu değişkenlerden ilk ikisi dış; son ikisi de iç değişkenler olmaktadır." Duverger yarı başkanlık denen yönetim biçimlerinde cumhurbaşkanının yetkilerinin yoğunluğunu araştırmakta ve bu yoğunluğun iç ve dış değişkenler doğrultusunda değiştiğini göstermektedir. Eğer parlamentodaki çoğunluk belirsiz ise, o zaman başkan ne sembolik ne de tam yetkili bir başkan olacaktır. Eğer

⁸¹ Juan J.LINZ, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference", **The Failure of Presidential Democracy**, (ed.) Juan J. LINZ and Arturo VALENZUELA, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994, s. 48; YAVUZ, (2008), s. 69.

parlamentoda tutarlı ve istikrarlı bir çoğunluk varsa, bu durumda başkan ya her şeye egemen olacak ya da sembolik bir statüde kalacaktır. Başkanın sembolik ya da gerçekten yetkili olup olmaması parlamentodaki çoğunlukla olan ilişkisine göre değişecektir.⁸²

Duverger, bu özelliklerden yola çıkarak yarı-başkanlık sistemine sahip ülkeleri; Fransa, Finlandiya, Avusturya, İrlanda, İzlanda ve Portekiz (1976-1982) olarak belirlemektedir. Bu ülkelerden tam yetkili devlet başkanına sahip ülke Fransa'dır. Avusturya, İrlanda ve İzlanda'da devlet başkanı sözde yetki sahibidir. Finlandiya ve Portekiz ise parlamentoya ilişkileri açısından dengeli bir başkana sahiptir.⁸³

Fransa'da ortaya çıkan bu sistem, 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. Diğer yazarlardan farklı olarak Shugart ve Carey ise, yürütme gücünün halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı ile başbakan ve kabinesi arasında paylaşıldığı bu sistemleri, devlet başkanının yetkilerinin derecesine göre, başbakanı-başkanlık sistemi (premier presidential system) ve başbakanı-parlamenter sistem (presidential parliamentary system) olmak üzere sınıflandırmaktadır.⁸⁴ Ancak genel olarak bu sistemleri ifade etmek üzere kullanılan terim, "yarı- başkanlık sistemi" terimi olduğu için biz de bunu kullanacağız.

Lijphart'a göre, bu sistem parlamenter ve başkanlık sistemlerinin bir sentezi değildir; fakat parlamenter ve başkanlık sistemlerinin arasında gidip gelen bir sistemdir.⁸⁵ Yarı-başkanlık sisteminin parlamenter ve başkanlık hükümet sistemlerinin özelliklerini bir arada taşımasından dolayı; bu sistemin melez bir sistem olduğu iddia edilmiştir.⁸⁶ Bu tartışmada yer alan görüşlerden

⁸² DUVERGER, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government," **European Journal of Political Research**, N. 8 1980., s. 184-185.

⁸³ Maurice DUVERGER, (1980), s. 166-167; KABOĞLU, (2009), s. 135.

⁸⁴ LINZ, (1994), s.48

⁸⁵ LINZ, (1994), s.48

⁸⁶ Benzer görüş için bkz. E. Ethem ATAY, "Yarı Başkanlık Rejimi ve Özellikle Fransa Örneği" **Kamu Hukuku Arşivi Dergisi**, Haziran 1999, s.4; KABOĞLU, (2009), s. 138.

birine göre: “Yarı-başkanlık kavramının saf bir rejim tipi sunmaması başka şeydir, yarı-başkanlık olarak nitelenen bu sistemin kendi iç dinamiklerine bağlı olarak zaman zaman başkanlık sistemine, zaman zaman da parlamenter sisteme yaklaşan bir mekanizma içerisinde işleyişini sürdürmesi başka bir şeydir. Yasama çoğunluğunun başkanı destekleyip desteklememesine bağlı olarak başkanlık ve parlamenter safhalar arasında gidip gelen bir sistem olması, yarı-başkanlık sisteminin saf bir sistem oluşturmadığı anlamına gelmez.⁸⁷

Sartori, yarı-başkanlık sistemini, parlamenter sistem ve başkanlık sistemi arasında bir gidiş ve gelişten ibaret gören görüşe katılmamaktadır. Ona göre, yarı-başkanlık sisteminde Bakanlar Kurulu ile bir arada yetkili olan devlet başkanı, başkanlık sisteminde tek etkili güç olan başkanla kıyaslanamaz. Bunun yanında, başkan parlamentoda çoğunluğa sahip olmadığına, parlamenter sistemlerdeki devlet başkanları gibi hiçbir zaman göstermelik bir konuma düşmez. Ayrıca, İrlanda, İzlanda ve Avusturya’yı yarı-başkanlık kategorisine sokmak doğru olmaz. Sartori’ye göre yarı-başkanlık sisteminin iki ayırıcı kriteri vardır: a) Devlet başkanı, doğrudan doğruya veya dolaylı olarak belirli bir süre için halk tarafından seçilir. b) Yürütme yetkisi, devlet başkanı ve başbakan arasında paylaşılır; bu ikili otorite yapısına yol açar. Bu ikili yapının belirleyici üç şartı vardır; a) Devlet başkanı, yasamadan bağımsızdır; ancak yalnızca başbakan ve Bakanlar Kurulu aracılığıyla iradesini açıklar. b) Başbakan ve Bakanlar Kurulu, yasamaya bağımlı oldukları için başkandan bağımsızdır ve yasamanın güvenine tabidir. c) İkili otorite yapısı, farklı dengelere yer vermekle birlikte, “özerklik potansiyeli” devam eder.⁸⁸

Linz’e göre ise, iki kutuplu yürütme sistemi dediği yarı-başkanlık sistemi, doğrudan veya dolaylı halk tarafından seçilmiş devlet başkanı ve parlamento içinden başkan tarafından seçilmiş ve parlamentonun güvenine ihtiyaç duyan bir başbakana sahiptir. Ona göre parlamentonun güvenine sahip olmaya

⁸⁷ Nur ULUŞAHİN, *Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2007, s. 44.

⁸⁸ SARTORI, (1997), s. 161-177.

ihtiyaç duymayan başkanın, başbakanı seçmesi ve tek başına parlamentoyu feshedebilmesi güçler ayrılığı ilkesi açısından bir kırılmadır. Ayrıca başkan, olağanüstü yetkilerini iddia ederek ve referanduma başvurarak parlamentoyu bertaraf edebilmektedir. Yani, parlamenter sistemdeki devlet başkanı karşısında, yarı-başkanlık sistemindeki devlet başkanı sembolik bir figür değil aksine, siyasal ve idari süreci etkileme potansiyeline sahip bir aktördür.⁸⁹

Gözler'e göre, "yarı-başkanlık sistemi (semi-presidential system)" değişik şekillerde anlaşılmışsa da, çok basit olarak şu şekilde tanımlanabilir: Cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği bir parlamenter sisteme, yarı başkanlık sistemi denir. Aslında bu sisteme mantıken yarı-parlamenter sistem denilmesi gerektiğini; fakat "yarı-başkanlık sistemi" denildiğini ileri sürmüştür.⁹⁰

Literatürdeki bu tanımlara yer verdikten sonra, cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği tüm sistemlere yarı-başkanlık sistemi denilmesinin yanıltıcı olabileceğini ifade etmek gerekir. Ayrıca böyle bir düşüncüyü paylaşmak, bir sonraki başlıkta inceleyeceğimiz başkanlı parlamenter sistemi yok saymak anlamına gelecektir.

Devlet başkanının halk tarafından seçimi yarı-başkanlık sisteminin önemli bir ölçütü olmakla, tek başına yeterli değildir. Devlet başkanının sahip olduğu yetkiler ve sistemin işleyişindeki rolünün de göz önüne alınması gerekmektedir.

Dünyada çok sayıda örneği olmayan yarı başkanlık sisteminin en iyi bilindiği devlet Fransa'dır. Fransa'daki hükümet sisteminin yarı-başkanlık sistemi olduğu üzerinde fikir birliğine varılmış bir durumdur. Bu açıdan, Fransa'da başkanın halk tarafından seçilmesi yanında sistem içerisinde oldukça önemli bir konumda olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Yarı-başkanlık sisteminin temel özellikleri de bu ülkedeki deneyimler ışığında evrilerek

⁸⁹ LINZ, (1994), s.48-49; Robert ELGIE, "Semi-Presidentialism, Cohabitation And The Collapse of Electoral Democracies: 1990-2008", **Government and Opposition**, Volume 45, Issue 1, pages 29-49, January 2010; Robert ELGIE, "Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies", **Taiwan Journal of Democracy**, Volume 3, No. 2, December 2007, pages 53-71; Nur ULUŞAHİN, "Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım:"Yarı-Başkanlık"tan "İki Başlı Yürütme Yapılanması"na, **AÜHFĐ**, C.52 Sa.2, 2003, s. 225; YAVUZ, (2008), s. 70; TURHAN, (1989), s. 79-80.

⁹⁰ GÖZLER, (2001), s. 241.

ortaya çıkmıştır. Örneğin, kohabitasyon (co-habitation: birlikte yaşama zorunluluğu) kavramı, Fransa'daki yasama çoğunluğu ve devlet başkanının farklı siyasal görüşlerden gelmesi üzerine ortaya çıkmış bir kavramdır. Bu durumda devlet başkanı sistemdeki etkinliğini en aza indirerek, yönetimde başbakanın ön plana çıktığı bir dönemdir. Buna karşılık devlet başkanı ve parlamento aynı siyasal görüşten geliyorsa sisteme başkan hâkimdir. Bu problemleri nedeniyle, Fransa'da 2000 yılında anayasa değişikliğine gidilerek, devlet başkanının yedi yıl olan görev süresi, yasama organının görev süresiyle eşitlenerek beş yıla düşürülmüştür. Böylece kohabitasyon riski önlenmek istenmiştir. Kohabitasyon konusu üzerinde üçüncü bölümde daha ayrıntılı duracağımız için açıklamalarımıza burada son veriyoruz.

4. Başkanlı Parlamenter Sistem

Devlet başkanının halk tarafından seçildiği demokratik cumhuriyetlerde, başkanın soy aidiyetine dayalı olarak göreve geldiği veya dolaylı olarak araya giren heyetler ve meclislerce seçildiği sistemlerden farklı olarak, seçimi halka bırakırlar. Ancak seçimi halka bırakma tercihi, sistemleri sınıflandırmada tek ölçüt olmadığından, devlet başkanının halk tarafından seçildiği sistemler ortak bir grup oluşturmazlar. Ülkelerin anayasalarında tercih edilen güçler ayrılığının derecesi ve devlet başkanının konumu farklı anayasal modellerin oluşmasına neden olur.⁹¹

Başkanlık sistemi olmayan ancak devlet başkanının halk tarafından seçildiği hükümet sistemleri kendi içinde oldukça farklı anayasal ve siyasal yapılar oluşturmaktadır. Bu ülkelerdeki hükümet modelinin tanımlanması noktasında farklı görüşler ileri sürülmüştür. Bir görüşe göre, bu model her ne kadar cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmiş olsa da, parlamenter sistemin bir alt türüdür. Diğer görüşe göre ise, cumhurbaşkanının yetkilerinin derecesine bakmaksızın bu sistemin yarı-başkanlık olduğu ifade edilmiştir.

⁹¹ ÖZSOY, (2009), s.1.

Bu iki uç noktanın arasında ise, cumhurbaşkanının yetkilerinin derecesine göre sistemin parlamenter ya da yarı-başkanlık modelini oluşturacağı savunulmuştur.⁹²

Üçüncü görüş akla daha yatkın gelmektedir. Şöyle ki; sırf devlet başkanının genel oyla halk tarafından seçilmesi dolayısıyla, sistemin farklılaştığını savunmak mantık kurallarına uygun olmayacaktır. Eğer, devlet başkanı halk tarafından seçilmesine karşın, anayasada fazlaca yetki tanınmış olmasına rağmen, uygulamada bu yetkilerini kullanmıyorsa ve sistem aynen parlamenter sistem gibi işliyorsa, ya da devlet başkanı halk tarafından seçilmekle birlikte, devlet başkanının yetkileri hala sembolik ise, bu durumda bu sisteme “başkanlı parlamenter sistem” denilmesi yerinde olacaktır. Çünkü sistemlerin tasnifinde esas olan şekli kurallar değil, somut uygulamalardır. Bu yapıdaki Avusturya, Finlandiya ve İrlanda gibi ülkelerdeki sisteme yarı-başkanlık sistemi diyemeyiz. Ayrıca, parlamenter sistemde yürütmede çift başlılık vardır, ancak devlet başkanı ya soy esasıyla ya da kurul ya da meclis seçimiyle göreve gelir. Oysa söz konusu sistemde parlamentonun meşruiyetinin karşısında, ikinci bir meşruiyet olarak devlet başkanının meşruiyeti yer almaktadır. Bu halde söz konusu sisteme saf parlamenter sistem de diyemeyiz.

Bununla birlikte, önemli anayasal yetkilere sahip olmakla beraber, bu yetkilerini kullanmamayı tercih eden halk tarafından seçilmiş devlet başkanlarının, bu tutumu sonsuza dek uygulayacaklarının güvencesi de yoktur. Söz konusu devlet başkanları kendilerine tanınan yetkileri kullanmaya başladıkları anda sistemin işleyişi parlamenter sistem ekseninden kayacaktır. Bu açıdan bakıldığında da, bu tür sistemlerin saf parlamenter sistem olmadığı savı güçlenmektedir.

Bu nedenle hükümet sistemleri sınıflandırmasında, devlet başkanlarının halk tarafından seçildiği, ancak yukarıda bahsettiğimiz hükümet sistemlerinden hiç birisine girmeyen dördüncü bir sistem olarak “Başkanlı Parlamenter Hükümet Sistemi”nin varlığı hususunda bir kanaat oluşmaya

⁹² M. SHUGART, “Of Presidents and Parliaments”, ast **European Constitutional Review**, C. 2,1993, nakl. ÖZSOY,(2009), s. 3.

başlamıştır. Nitekim bir grup yazar bu sistemleri yarı-başkanlık sistemlerinden ayırarak “başkanlı parlamenter” sistem olarak isimlendirmektedirler.⁹³

II. GÜÇLER AYRILIĞINA DAYALI HÜKÜMET SİSTEMLERİNİN İŞLEYİŞİNİ ETKİLEYEN UNSURLAR

Demokratik bir sistemin işleyişi incelenirken siyasal yapıdaki düzenlemelerin bir bütünlük içinde dikkate alınması gerekmektedir. Siyasal partiler, seçim sistemi ve anayasa demokratik işleyişin üç temel ayağını oluşturmaktadır. Bu açıdan siyasal istikrar sorununa çözüm ararken, siyasal partiler, seçim sistemi ve hükümet sistemi tartışmaları birlikte ve iç içe düşünülmelidir.⁹⁴

Tercih edilecek bir seçim sistemi, siyasal partiler ile buna bağlı olarak oluşacak hükümetlerin yapısında mutlaka bir değişiklik gerçekleştirecektir; ama tek başına bu değişiklik, istikrarın sebebi ve koşulu olamaz. İstikrar hangi seçim sistemiyle olursa olsun parlamentoya taşınan siyasal partilerin demokrasi, siyasal kültür ve görev ahlaki çerçevesinde faaliyette bulunma ve yine bu çerçevede hükümet etme tarzı ve yöntemine bağlı olarak gerçekleşecek veya gerçekleşemeyecek bir unsurdur.⁹⁵

⁹³ Erdal ONAR, “Türkiye’nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?”, **Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı**, TBB Yayını, No. 12, Ankara, 2001, s. 362-363; Levent GÖNENÇ, “Hükümet Sistemi Tartışmalarında ‘Başkanlı Parlamenter Sistem’ Seçeneği”, **Güncel Hukuk**, S. 8, 2007, s. 39-43.

⁹⁴ Meltem Dikmen CANIKLIOĞLU, “Seçim Sistemlerinin Siyasi İstikrarın Sağlanmasındaki Rolü”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, C. 16, Ankara 1999, s. 17-18.

⁹⁵ CANIKLIOĞLU, (1999), s. 18.

A. SİYASAL PARTİLER, PARTİ İÇİ DEMOKRASİ VE PARTİ DİSİPLİNİ

1. Siyasal Parti Kavramı ve İşlevi

Çağdaş anlamda siyasal partilerin ortaya çıkışları yeni olmakla beraber, bu kurumlar çok hızlı bir gelişme göstererek, kısa zamanda birçok ülkede siyasal yaşamın temel, vazgeçilmez unsuru haline gelmişler ve olağanüstü bir önem kazanmışlardır.⁹⁶ Siyasal partiler, benzer veya ortak görüşlere sahip olanların bir araya gelmelerini, görüşlerini savunmalarını, yaymalarını ve bu görüşlerini en sonunda eyleme dönüştürmelerini olanaklı hale getiren ve siyasal katılmayı artırmaya çalışan kurumlardır.⁹⁷ Siyasal partiler halkın desteğini sağlamak suretiyle devlet mekanizmasının kontrolünü ele geçirmeye veya sürdürmeye çalışan, sürekli ve istikrarlı bir örgüte sahip topluluklardır.⁹⁸

Siyasal partiler, belli siyasal düşünceler çerçevesinde birleşen, yurttaşların özgürce kurdukları ve özgürce katılıp ayrılabilirdikleri kuruluşlardır. Kamuoyunun oluşmasında önemli etkinliği olan siyasal partiler, siyasal katılımları somutlaştıran hukuksal yapılardır. Partilerin, siyasal hayatın vazgeçilmez unsuru haline gelmeleri nedeniyle, çok partili siyasal yaşamın olduğu klasik demokrasilere kimi zaman “partiler devleti” denilmektedir.⁹⁹

Siyasal partiler, halkın meşru desteğini, siyasal iktidarı ele geçirmeyi ve kullanmayı amaçlayan, muhalefet halinde iktidarı denetlemeyi sürdürebilen, rejimi motive eden, esasen ülke genelinde, fakat yerel düzeyde de örgütlenebilen, ilke, fikir ve doktrin birliğine ulaşmış, açık bir propaganda ile meşru faaliyetlerini siyasal zeminlerde sürdürebilen siyasal kuruluşlardır.¹⁰⁰ Tunç, bu tanımın genel bir tanım olduğunu ve tek partili rejimlerle totaliter ve otoriter rejimlerdeki parti tanımını da kapsadığını ifade etmektedir. Çağdaş

⁹⁶ Maurice DUVERGER, **Siyasi Partiler**, Çev: Ergun ÖZBUDUN, Bilgi Yayınevi 1993, s.453

⁹⁷ Erdoğan TEZİÇ, **100 Soruda Siyasi Partiler**, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1976, s. 5-6

⁹⁸ DUVERGER, (1993), s.4

⁹⁹ Özdemir ÖZOK, **Siyasi Partiler ve Demokrasi, TBB ve Ankara Barosu Uluslar arası Sempozyumu**, Ankara Barosu Yayınları, Ankara 2005, s.5-7.

¹⁰⁰ Suavi TUNCA, **Parti İçi Demokrasi ve Türkiye, Gündoğan Yayınları**, İstanbul 1996, s. 28.

demokrasilerin ayırt edici özelliği olan serbest yarışmacı seçimlerin de parti tanımına eklenmesi gerekmektedir. Tunç'a göre siyasal partiler: "halkın desteğini sağlamak suretiyle devlet mekanizmasının kontrolünü, belirli periyotlarla tekrarlanan serbest ve yarışmacı seçimlerle ele geçirmeye veya sürdürmeye çalışan, sürekli ve istikrarlı bir örgüte sahip siyasal kuruluşlar" olarak tanımlanmalıdır.¹⁰¹

Çağdaş siyasal rejimler içinde siyasal partilerin, farklı rolleri ve işlevleri bulunmaktadır. Çağdaş siyasal rejimde, karmaşık bir yaklaşım gibi görünen ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel alanların birlikte etkileşim içinde oldukları; bu ilişkilerin sivil toplum örgütleri tarafından yönlendirildikleri, çağdaş demokrasi kültürü içinde çoğulculuğun, katılımcılığın ve uzlaşmanın öne çıktığı görülmektedir.¹⁰²

Günümüz demokrasilerinin vazgeçilmez bir unsuru olan partilerin, işlevlerinin belirlenmesi önemli bir konudur. Siyasal partilerin işlevleri, ülkelerin gelişmişliğine, partilerin yapılarına, siyasal gelenek ve kültür düzeyine ve anayasal düzenlemelere göre değişmektedir.¹⁰³

Tunç, siyasal partilerin işlevlerini dört başlık altında toplamaktadır: a) İktidarı elde edemeyen veya iktidar ortağı olamayan siyasal partiler, çağdaş demokrasinin bir gereği olarak iktidarı denetleyen bir görev ifa ederler. Bu tür muhalif faaliyetler, parlamentoda yer alan siyasal partiler vasıtasıyla yapılabildiği gibi, parlamento dışındaki partiler tarafından da, parlamento dışında farklı boyutlarda yapılmaktadır. b) Siyasal partiler, toplumdaki değişik düşünce ve kanaatlere yön vermek suretiyle, bunları ortak bir payda altında toplamaya çalışırlar. Partiler, bireysel tepkilerin organize tepkiye dönüşmesini sağlarlar. c) Siyasetçilerin toplumla kaynaştırılması partiler aracılığıyla sağlanır. Ayrıca siyasetçi yetiştirmek ve onlara deneyim kazandırmak gibi pratikte ortaya çıkan bir görevi vardır. d) Siyasal partiler siyasetle ilgili konularda toplumu bilgilendirdikleri için siyasal katılımın

¹⁰¹ Hasan TUNÇ, " Türk Hukukunda Siyasi Parti Teşkilatlarında İşten El Çektirme ve Fesih", **Prof. Dr. Fırat ÖZTAN'A Armağan Cilt II**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2010, s. 2889.

¹⁰² TUNCAY, (1996), s. 47-48.

¹⁰³ TEZİÇ, (2003), s.332-333; Murat YANIK, **Parti İçi Demokrasi**, BetaYayınevi, İstanbul 2002, s.53; TUNÇ, (2010), s. 2892.

kalitesini arttırmaktadır.¹⁰⁴ Bu işlevleri kısaca temsil, siyaset üretme ya da politika belirleme, siyasal toplumsallaşma ve hükümet organizasyonu olarak ifade edilebilir.¹⁰⁵

Siyasal partiler, demokratik süreçte, siyasal katılımın doğrudan ve en önde gelen araçlarıdır. Taşıdıkları önem nedeniyle, siyasal partiler sisteminin işleyişinde ortaya çıkan arızalar, siyasal süreçte tıkanmalara yol açmaktadır.¹⁰⁶

Türkiye’de demokrasinin pekişmesinin önündeki temel sorunlardan biri parti sisteminin kurumsallaşamamasıdır.¹⁰⁷ Gerçekten de, demokratikleşme sürecinde toplumla iktidar arasındaki organik ilişkiyi sağlayan temsili kurumların yaratılması ve yaşatılması demokratik siyasal sistemin sağlıklı işleyişi bakımından son derece önemlidir. Temsili demokrasilerin kurulmasında ve işleyişinde siyasal partiler ve parlamentolar adeta sistemin temel taşları gibidir ve onlar olmadan siyasal aktörlerin işlevlerini yerine getirmeleri mümkün değildir.

2. Parti Sistemleri

Bir ülkedeki parti sistemi, çeşitli yönleriyle o ülkenin siyasal rejimini etkiler. Siyasal partiler, yapılarına, işlevlerine, disiplinli olup olmamalarına ve sayılarına göre farklı biçimlerde sınıflandırılmaktadır.¹⁰⁸ Duverger, siyasal partileri yapılarına göre, “kadro partileri ve kitle (yığın) partileri” olarak ikiye ayırmaktadır. Komite partileri de denilen kadro partilerinin özelliği, üye sayısının çokluğundan ziyade, toplumdaki seçkinleri bünyesinde bir araya getirmektir. Kitle partileri ise, seçimlerin kapitalist yoldan finansmanı yerine, demokratik bir finansman sağlamaktadır. Bu partiler, çok sayıdaki üyelerinin

¹⁰⁴ TUNÇ, (2010), s. 2892-2893; TEZİÇ, (2003), s. 332-334.

¹⁰⁵ Şeref İBA, **Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar**, Turhan Kitabevi, Ankara 2008, s. 176.

¹⁰⁶ Erol TUNCER, **Siyasi Partiler ve Demokrasi Sempozyumu**, Tesav Yayınları, Ankara 1995, s.2.

¹⁰⁷ Ergun ÖZBUDUN, **Çağdaş Türk Politikası, Demokratik Pekişmenin Önündeki Engeller**, çev. Ali Resul USUL, Doğan Kitapçılık, İstanbul 2003, s. 133.

¹⁰⁸ TEZİÇ, (2003), s. 334; Hasan TUNÇ, **Parlamento İçi Muhalefet**, Cemre Yayınları, Konya, 1997, s. 58.

aidatları ile ayakta durur. Böylece büyük bir halk kütlesi parti içerisinde siyasal eğitim alır.¹⁰⁹ Amerikan siyaset bilimcilerinden S. Neumann, siyasal partileri işlevlerine göre “bireysel temsil partileri ve sosyal bütünleşme partileri” olarak ikiye ayırmaktadır. Bireysel temsil partileri, faaliyetleri seçim kampanyaları, parlamento ve hükümet çalışmalarıyla sınırlı olan, üyelerinin sadece seçim dönemlerinde aktif olduğu partilerdir. Sosyal bütünleşme partileri ise, üyelerini ideolojik ve örgütsel bir çatıda birleştiren, onlarla sürekli ilişki kurarak sosyal hayatlarıyla da ilgilenen partilerdir.¹¹⁰ Siyasal parti yöneticilerinin, üyeler ve partili milletvekilleri üzerinde bir otoriteye sahip olup olmamalarına göre, serbest ve disiplinli parti ayrımı ortaya çıkmaktadır. Serbest parti, üyelerini, milletvekillerini ve bakanlarını katı bir disipline tabi tutmayan partidir. Disiplinli parti ise, üyelerinin, parti tüzük, program ve kararlarına sıkı bir şekilde bağlı olduğu partidir.¹¹¹

Partilerin sayısına dayanan, tek-parti, iki-parti, çok-parti sistemleri ayrımı, çağdaş siyasal rejimlerin temel tasniflerinden birini teşkil etmektedir.¹¹² Teziç, bu üçlü tasnif yerine “yarışmacı sistem ve yarışmacı olmayan sistem” biçimindeki ikili ayrımın daha mantıklı olduğunu belirtmektedir.¹¹³

Yarışmacı sistem, siyasi iktidarı elde etmek için, birden çok partinin, oyunun kurallarına bağlı olarak, mücadele edebildikleri bir ortamı ifade eder. Yarışmacı sistemler üç grupta toplanabilir: çok partili, iki partili ve bir partinin üstünlüğüne dayalı sistemler. Çok partili sistem, ikiden çok partinin siyasal hayatta etkili olduğu, buna karşılık, hiç birinin iktidarı tek başına kullanabilecek çoğunluğu elde edemediği sistemdir. Çok partili sistemler ülkelere göre farklılık gösterebilir. Çünkü bir ülkede çok partili sistemin varlığı, ideolojik, sosyal, dinsel, tarihsel ve ulusal nedenlere bağlıdır. Ayrıca nisbî

¹⁰⁹ DUVERGER, (1993), s. 106-107; TEZİÇ, (2003) s. 334-335.

¹¹⁰ TEZİÇ, (2003), s. 335; Münci KAPANİ, **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınevi, Ankara 2008, s. 135 vd.

¹¹¹ TEZİÇ, (2003), s. 337-339.

¹¹² Ergun ÖZBUDUN, **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Parti Disiplini**, Başnur Matbaası, Ankara 1968, s. 1-2.

¹¹³ TEZİÇ, (2003), s. 342.

temsile dayalı seçim sistemi de rejimin çok partili olmasına yol açan etkenlerden birisidir.¹¹⁴

İki partili sistemden söz ederken, bir ülkede iktidar yarışında yalnızca iki partinin varlığı anlaşılmalıdır. Bu sistemin temel özelliği, bir ülkede var olan partiler içinde iki büyük partinin siyasal hayata egemen olmasıdır. İki büyük parti dışında, öteki partilerin iktidara ağırlıklarını koyabilecek güçleri yoksa iki parti sistemi vardır. Parlamenter hükümet sisteminin iki parti sisteminde işleyişi, çok parti sistemindeki işleyişinden oldukça farklıdır. İki parti sisteminde parlamenter sistem sürekli olarak değişen, fakat iktidara gelmek açısından hemen hemen eşit şanslara sahip iki partiye dayanmaktadır. Sistemin etkin bir biçimde işlenmesini sağlayan bu iki partidir.¹¹⁵ Ancak, iki-parti sisteminin güçlerin toplanmasını sağlayıcı bir etkiye sahip olduğu da söylenebilir. Tek bir parti parlamentoda çoğunluğa sahip olduğu ve bütün hükümet kadrolarını elinde bulundurduğu için, yasama ve yürütme arasında çok güçlü bir özdeşlik söz konusu olur. Bununla birlikte, bu güç toplanmasının derecesi geniş ölçüde anayasal yapıya bağlıdır. Burada parlamenter sistemle başkanlık sistemi arasında açık bir karşıtlık vardır. Parlamenter sistem, iki-parti sistemiyle çok yumuşak bir güçler ayrılığı yaratırken; başkanlık sistemi aksine, her bir organın kendi alanı içinde kalmasını sağlayarak ve organların birbiri üzerinde etkide bulunmasını engelleyerek, hükümet ve parlamentonun tam ayrılığını ortaya çıkarır.¹¹⁶

Yarışmacı olmayan sistemde ise, iktidar mücadelesi partiler arası bir sorun olmaktan çıkmakta ve siyasal hayata tek parti hâkim olmaktadır. Bu nedenle, yarışmacı olmayan sistemle tek parti sistemi eş anlamlıdır. Bir ülkenin yönetimi, tek partinin elinde bulunuyor ya da birden çok parti iktidar yarışına katılmıyorsa tek parti sisteminin varlığından söz edilir. Komünist ve faşist rejimlerde tek parti sistemi vardır.¹¹⁷

Parti sistemlerinin hükümet sisteminin işleyişi üzerinde etkisinin olduğu dikkat çekmektedir. İki parti sistemine sahip bulunan İngiltere, çok partili Kıta

¹¹⁴ TEZİÇ, (2003), s. 344.

¹¹⁵ TURHAN, (1989), s. 56.

¹¹⁶ DUVERGER, (1993), s. 503-504.

¹¹⁷ TEZİÇ, (2003), s. 347-349.

Avrupa'sı sistemlerinden derin farklarla ayrılmaktadır; oysa bunların hepsi, parlamenter rejime bağlıdır.¹¹⁸ Weimar Almanya'sı, III. ve IV. Cumhuriyet Fransa'sında ve İtalya'da çok partili sistem mevcuttu. Başkanlık sistemine sahip ABD'de ise,¹¹⁹ Cumhuriyetçiler ve Demokratlar olmak üzere iki temel parti vardır. Bu partiler anayasanın kabulünden sonraki tarihlerde kendiliğinden ortaya çıkmışlardır. Yarı-başkanlık sistemine sahip V. Cumhuriyet Fransa'sında ise, çok geniş bir parti yelpazesi içinde, tek isimli iki turlu çoğunluk sisteminin de etkisi ile sağ ve sol partiler bloklaşması, ikili kutuplaşmaya, böylece iki kutuplu çok partili bir sistemin ortaya çıkmasına yol açmıştır.¹²⁰

Gerçekten tek-parti, iki-parti ve çok-parti sistemleri ayrımı çağdaş rejimlerin temel tasnifi haline gelme yolundadır. Partilerin sayısı, hükümet yapısında çok önemli bir unsur olmakla beraber, diğer etkenleri de ihmal etmemek gerekir.¹²¹

Ülkemiz açısından ise, 1946 yılındaki çok partili hayata geçiş dönemine kadar tek parti yönetimi söz konusu olmuştur. 1950-1960 yılları arasında, DP ve CHP dışında parlamentoda temsil edilen diğer küçük partiler iktidar yarışında etkin rol oynamadıklarından, sistem iki partili nitelik göstermiştir.¹²² Çok partili dönemden günümüze kadar çok sayıda parti kurulmuştur. Son olarak 2011 genel seçimlerine 24 siyasal parti katılmıştır. Bunlar arasından 4ü meclise girebilmiştir. % 49,80 oy oranıyla AKP tek başına iktidar olmuş, CHP, MHP ve BDP muhalefet partisi olmuşlardır.¹²³ Siyasal tarihimiz ve bu bilgiler ışığında Türkiye'de çok parti sisteminin hâkim olduğu söylenebilir. Bu durumun temel nedenlerinden biri ise, Türk toplumunun siyasal ve kültürel açıdan çoğulcu (bölünmüş) bir yapıya sahip olmasıdır. Toplum içerisinde tam anlamıyla bir homojenlik söz konusu olmadığı için ABD ve İngiltere'deki gibi bir iki parti sistemi mevcut olmamıştır.

1950'den 2011 yılına kadar gerçekleşen 17 Milletvekili Genel

¹¹⁸ DUVERGER, (1993), s.500-501; TUNÇ, (1997), s. 59.

¹¹⁹ ÖZER, (1999), s. 24; TUNÇ, (1997), s. 59-60.

¹²⁰ TEZİÇ, (2003), s. 343-345.

¹²¹ DUVERGER, (1993), s.500-501.

¹²² TUNÇ, (1997), s. 60-61.

¹²³ 22 Haziran 2011 tarih ve 1070 sayılı YSK Kararı ve 23 Haziran 2011 tarih ve 27973 sayılı R.G.

Seçiminin 10'u bir siyasal partinin tek başına iktidar olmasıyla sonuçlanmıştır. Ancak bu sonuca, benimsenen seçim sistemlerinin de önemli bir etkisi olmuştur.

Hükümet sistemleri açısından yukarıda belirttiğimiz gibi, parlamenter ve başkanlık modellerinin en iyi işlediği ülkelerde iki parti sistemi mevcuttur. Bu sistemler açısından çok parti sistemi istikrar ve uzlaşmayı zorlaştırıcı etkiye sahiptir. Ancak söz konusu ülkelerde iki parti sisteminin kökeni, her ne kadar benimsenen seçim sisteminin yapay bir etkisi olsa da, asıl etken bu ülkelerin siyasal ve kültürel açıdan türdeş olmalarıdır. Bu durum sayesinde ise, siyasal açıdan kutuplaşma ve bölünmeler olmadan iki parti etrafında toplanma imkânı söz konusu olmaktadır.

1982 Anayasasının ilk haliyle benimsemiş olduğu parlamenter sistemin sağlıklı işlemesi açısından, çok parti sisteminin ve koalisyonların olumsuz etkilerini azaltmak için bir takım mekanizmalar öngörülmüştür. Rasyonelleştirilmiş parlamenter sistemin benimsenmesinin yanı sıra, siyasal istikrarı artırmak için tercih edilen nisbî temsil seçim sistemine ülke barajı konulmuştur.

3. Parti İçi Demokrasi

Günümüzde siyasal partiler hukukunun en önemli sorunlarından biri, kuşkusuz parti içi demokrasinin mevcut olup olmamasıdır. Bazı ülkelerdeki siyasal partilere bakıldığında, hiyerarşik bir şekilde parti liderinin ve yakın çevresinin tartışılmaz bir egemenliği görülmektedir. Parti içi demokrasinin işlemesine engel olan bu oligarşik¹²⁴ yapı, hem demokrasiyi, hem de her türlü değişimi engellemekte ve farklı görüşlere kapalı olmaktadır. Oysa demokratik sistemlerde her şeyden önce, demokrasinin en önemli kurumlarından biri olan siyasal partilerin örgüt yapılarının demokratik özellikler taşıması gerekmektedir. Bunun için parti liderlerinin etkinliği ve seçilme yöntemleri,

¹²⁴ **Oligarşi**, idarenin belli bir sınıfın elinde olmasıdır. Oligos: çok olmayan. Bkz. ESEN, (1948), s. 54.

örgütün merkezîyetçilik derecesi, parti merkez yönetiminin örgüt hiyerarşisi içindeki gücü, katılma derecesi, parti üyeliği gibi unsurlar çok önem taşımaktadır. Bunların hepsinin ayrı ayrı irdelenerek demokrasinin önündeki engeller kaldırılmalıdır.¹²⁵

Parti unsurları arasındaki demokratik ilişkiler ve teamüller nasıl geliyorsa, ülkenin siyasal sistemindeki iktidar fonksiyonları da aynı düzeyde bir paralellik göstermektedir.¹²⁶

Tuncay, parti içi demokrasiyi “siyasal partilerin örgüt içi düzenlemelerinin demokrasi esaslarına uygun, hukukî düzenlemelerle sınırlarının çizilerek, partilerdeki oligarşik eğilimlerin ve baskıların ortadan kaldırılması; demokratik örgüt yapısının kurularak lider, teşkilat, organlar ve adayların demokratik yöntemlerle belirlenmesi ve karar mekanizmasının tabandan tepeye oluşturulması süreci” olarak tanımlamaktadır. Parti içi demokrasi öncelikle bir süreç olmakla birlikte; bu sürecin işleyebilmesi için belli unsurları taşıması ön koşul olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu ön koşulların başında siyasal partilerdeki oligarşik eğilimlerin ve siyasal partiler üzerindeki baskıların ortadan kaldırılması ve hukuksal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.¹²⁷

Parti içi demokrasiyi, en dar anlamda “partinin iç işlerinde demokrasi ilkelerinin uygulanması” olarak tanımlayabiliriz. Elbette “iç işleri” kavramına, partinin hukuksal iç düzenlemeleri, örgütlenmesi, çalışmaları ve yönetimi dâhildir. Kısaca parti içi demokrasinin gereği olarak, partiyle ilgili bütün konularda demokrasi ilkesi esas alınmalıdır.¹²⁸

Parti içi demokrasi olgusunun yokluğunda doğması muhtemel gelişmeleri şu şekilde sıralayabiliriz:¹²⁹

- Toplumsal tercihler tam belirlenemez.
- Özgür düşünce ve irade ortaya çıkamaz.
- Yetenekli, çalışkan, dürüst ve bilgili kişiler politikaya giremediğinden

¹²⁵ ÖZOK, (2005), s. 7

¹²⁶ TUNCAY, (1996), s. 31.

¹²⁷ TUNCAY, (1996), s. 52-54.

¹²⁸ YANIK, (2002), s.98.

¹²⁹ TUNCAY, (1996), s. 56-57.

“karizmatik liderlik” teşvik edilir.

- Oligarşik yapı ile rejim kişiselleşir, “tek adam güdümünde sınırlı yönetim” gündeme gelir.

- Demokrasi kavram ve kuralları kökleştirilemez, farklı rejim arayışları sürdürülür ve demokratik kültür oluşturulamaz.

- Bu süreç rejimi, toplumun bütün kesimlerini ve kamu yönetimini olumsuz yönde etkiler.

- Demokratik birlikler, partiler, dernekler, sendikalar vb. örgütlü kuruluşlar ile basın objektif ve tarafsız rollerini icra edemez.

- Kültür, dil ve gelenek farklılıkları doğru sentezlenemediğinden, politikada kimlikler ayrışır ve şiddet gündeme gelir.

- Halk temsilcilerini tercih edemez. Seçme ve seçilme tam işletilemez.

- Siyasal kararlar kişiselleşir, sosyal devlet anlayışı zedelenir.

- Kültürel yabancılaşma ve politik yozlaşma içinde olan vatandaş ve yöneticiler gündeme gelir.

- Bozulan demokraside halk seçilenlere güven duymaz, sahip çıkmaz ve parlamentodan umudunu keser.

- Sisteme karşı darbe taraftarlarının, müdahale gerekçelerini yaratmaları kolaylaşır.

- Toplum, bunalımlar ve sosyal çalkantılarla yeni bir kurtarıcı arar.

Siyasal partiler, ülkemizde çeşitli sorunlarla karşılaşmakta ve bu sorunlar siyasal sistemin işleyişini de olumsuz etkilemektedir. Siyasal partilerin sorunlarının başında örgütlenme biçimi ve kurumsallaşamama gelmektedir. Siyasal partilerde parti içi demokrasi uygulanmamaktadır. Parti içi demokrasi yokluğu demokratik bir örgütlenme modelini de engellemektedir. Parti lideri, partide hâkim bir konumda bulunmakta, son sözü devamlı o söylemektedir. Ülkemizdeki siyasal dinamiklerin incelendiği çalışmalarda, Türk siyasal sistemi liderlik oligarşisi tarafından yönetilen siyasal partileriyle ve bu partilerin iktidarları döneminde hâkim olan patronaj ilişkileriyle tanımlanmaktadır. Ayrıca, Türkiye’de parti-içi demokrasinin gerçekleşmemesi, aday belirlemenin demokratikleştirilmemesi, genel başkanların seçim yenilgileri sonrasında görevlerinden istifa etmemesi,

programları birbirine benzeyen partilerin birleşmek ya da seçimde güç birliğine gitmek konusunda isteksizlikleri gibi gelişmeler, Türkiye’de demokrasi kültürünün yeterince gelişmemiş olmasına bağlanmaktadır.¹³⁰

4. Parti Disiplini

Gerçek anlamda parti disiplini, İngiltere’de 1832 ve 1867 seçim reformlarından ve yaygın parti örgütlerinin kuruluşundan sonra ortaya çıkmıştır. Böylece ilk belirtileri görülen parti disiplini, teorik bir sistem olarak kalmamış, uygulamada da gerçek bir etkinlikle işletilmiştir. İngiltere’de parti disiplininin güçlenmesi, parlamento dışı örgütlerin güçlenmesi sonucunda olmuştur. Seçim reformlarıyla seçmen kitlesinin genişletilmesi, milletvekili adaylarını propaganda ve seçim kampanyası bakımından, büyük oranda parti örgütlerinin yardımına muhtaç kılmıştır. Bu ise parti örgütlerinin milletvekilleri üzerinde mutlak bir kontrol kurmalarına yol açmıştır.¹³¹ Görüldüğü gibi, parti disiplini kavramı, siyasal partilerin tarihsel gelişimiyle paralellik göstermektedir.¹³²

Partilerin yapısal özellikleri arasında, parti disiplininin, siyasal rejimlerin işleyişi üzerinde birinci derecede etkili olduğundan şüphe edilemez. Kavram olarak parti disiplini, parti yönetiminin kararlarının parti üyelerince sürekli olarak kabul edilmesi ve uygulanması nedeniyle ortaya çıkan tutarlılık ve parti yönetiminin elinde parti kararlarına uymayan üyeleri itaate zorlayacak bazı yöntem ve yaptırımların bulunması olarak tanımlanabilir.¹³³

¹³⁰TUNCAY, (1996), s. 150-164; YANIK, (2002), s. 121-124; Kamil YILMAZ, “Siyasette Reform Zorunlu”, <http://portal.ku.edu.tr/kyilmaz/> SiyasetteReformZorunlu.pdf., s.2; Süheyl BATUM, “Siyasal Rejimler ve Türkiye’deki Arayışlar”, TBB, **Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı**, Ankara, 2001, s. 358; Şeref İBA, **Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler**, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul, 2010, s. 166-168.

¹³¹ ÖZBUDUN, (1968), s. 47-49.

¹³² TEZİÇ, (1976), s. 85.

¹³³ ÖZBUDUN, (1968), s.2-4; İter TURAN, “Parti Disiplini, Kapsam, Tarihçe, Teşvik Eden Sebepler”, **İÜİFM**, C. 28, No:1-4, 1968, s. 79; TEZİÇ, (2003), s. 339.

Bir başka açıdan da, parti disiplini, parti üyelerinin partinin tüzüğündeki ilkelere, parti yönetimince alınan kararlara ve partinin öğretilerine uymasındır.¹³⁴ Son bir tanımda ise, parti disiplini, demokratik meşruiyete sahip hükümetlerin, istikrarlı şekilde görevde kalabilmelerini sağlamak üzere, şartlara bağlı olarak gelişmiş bir mekanizmadır.¹³⁵

Disiplinli bir parti düzeninde, yasama ve yürütme arasındaki güçler ayrılığının bir anlamı yoktur. Organlar arasında, sert bir ayrılıktan ziyade, artan oranda bir işbirliğinin görüldüğü tespiti yapılmaktadır. Bu husus dikkate alındığında, güçler ayrılığı ilkesi üzerinde eleştiriler yapılmakla beraber, günümüzde de bu ayrımın birçok alanda kullanıldığı görülmektedir.¹³⁶

Siyasal bilimciler, parti disiplini olgusunu çeşitli açılardan incelemiştir. Örneğin, parti disiplininin yasama-yürütme ilişkileri üzerindeki etkisi sık sık belirtilmiştir. Genellikle kabul edilen görüş ise, iki parti sisteminde partilerin disiplinli olması, anayasanın koyduğu güçler ayrılığını hafifletmekte veya ortadan kaldırmakta, yasama-yürütme ilişkilerini çoğunluk partisinin bir iç problemi haline getirmek suretiyle güçler birliğini gerçekleştirmekte, siyasal liderliği yürütme organına vererek hükümetin istikrar ve otoritesini güçlendirmektedir. Çok parti sistemlerinde ise, disiplinli partilerin nispeten istikrarlı fakat güçsüz, disiplinsiz partilerin de daha istikrarsız fakat daha güçlü hükümete vücut verdikleri ileri sürülmektedir.¹³⁷ Özellikle disiplinli partilerin mevcut olduğu ülkelerde, partilerin iç disiplini parlamento içi muhalefet açısından da önemli etkiler meydana getirmektedir.¹³⁸

Schattschneider, güçlü ve disiplinli partilerden meydana gelen bir parti sisteminin, baskı gruplarının siyasal gücünü azaltma eğilimi taşıdığını ileri

¹³⁴ Arif PAYASLIOĞLU, **Siyasal Partiler**, AÜSBF Yayını, S. 25/7, Ankara 1974, s. 44.

¹³⁵ R. K. WEAVER and B.A. ROCKMAN, "Assesing the Affects of Institutions", (ed.) WEAVER and ROCKMAN, **Do Institutions Matter?: Government Capabilities in the United States and Abroad**, Bookings Institution Press, Washington DC, 1993, s. 13, nakl. ÖZSOY, (2009), s. 12.

¹³⁶ SEZGİNER, (2010), s. 29.

¹³⁷ Maurice DUVERGER, **Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State**, New York 1963, s. 404 vd., Georges VEDEL, "Teşri ve İcranın Münasebetleri Problemi", **AÜSBFD**, 15, No:3, 1960, s. 49-67.

¹³⁸ TUNÇ, (1997), s. 70.

sürmüştür.¹³⁹ Buna karşılık Beer, partilerin ve baskı gruplarının gücü arasında olumlu bir ilişkinin varlığı kanısındadır. Güçlü partiler, güçlü baskı gruplarını doğurmaktadır. Disiplinli bir parti, baskı gruplarının isteklerine etkin şekilde karşı koyabileceği gibi, bunların parlamento ve hükümet tarafından tam olarak gerçekleştirilmesini de sağlayabilir. Nitekim parti disiplinin güçlü olduğu İngiltere’de baskı gruplarının siyasal gücü, parti disiplininin zayıf olduğu Amerika’dakinden daha büyüktür.¹⁴⁰

Günümüzde seçmen, özellikle ülkemizde, adaydan çok parti programına oy vermektedir. Bu nedenle, ilkesel olarak parti üyelerinin parti programına ve kararlarına karşı aykırı davranmamaları gerekir. Aksi halde parti, siyasal yaşamdaki iktidar mücadelesinde beklenen oranda başarılı olamayacaktır.¹⁴¹

Disiplinli partiler daha çok parlamenter hükümet sistemi açısından bir zorunluluk olarak görülmektedir. Zira parlamenter sistemde, hükümetin parlamentoya karşı siyasal sorumluluğu vardır. Hükümet parlamentodaki sayısal çoğunluğunu koruyamadığı takdirde çekilmek zorunda kalmaktadır. Bu nedenle partilerin iktidarda kalmaları ve programlarını uygulayabilmeleri ancak parti disiplini ile mümkün olabilir.¹⁴² Ayrıca, parlamenter sistem için ortak olan yasama yürütme arasındaki organik ve işlevsel işbirliği de, hemen hemen bir zorunluluk olarak disiplinli partilerin varlığına bağlıdır.¹⁴³

Amerika’da ise Demokrat ve Cumhuriyetçi Partiler serbest partilere örnektir. Bu partilerin disiplin yönünden serbest oluşlarına yol açan en önemli faktörlerden biri, ideolojik birlikten yoksun oluşlarıdır. Bu durumda “parti grup kararı” ortadan kalkmaktadır. ABD’de partilerin belli bir konudaki tutumlarına rağmen, bir senatörün ya da temsilcinin, kendi meclis gruplarında parti görüşünden farklı yönde oy kullanması herhangi bir disiplin cezasına yol açmamaktadır. Bu nedenle, Başkanın ve Kongredeki çoğunluğun farklı

¹³⁹ E.E. SCHATTSCHEIDER, **Party Government**, New York, 1942, s.191, nakl. ÖZBUDUN, (1968), s. 11.

¹⁴⁰ Samuel H. BEER, “Group Representation in Britain and the United States”, (ed.) Roy C. MACRIDIS and Bernard e. BROWN, **Comparative Politics: Notes and Readings**, Homewood 1961, s. 144, nakl. ÖZBUDUN, (1968), s. 12.

¹⁴¹ TEZİÇ, (1976), s. 85; TUNÇ, (1997), s. 70.

¹⁴² TURAN, (1968), s. 113.

¹⁴³ SARTORİ, (1997), s. 138.

partilerden olmaları sistemin işleyişine engel olmamaktadır. Başkanlık sisteminin en iyi işleyen örneğinin bu ülke olmasının temel nedenlerinden birisi serbest partilerin mevcut olmasıdır.¹⁴⁴

1982 Anayasası, milletvekillerinin seçildikleri bölge veya kendisini seçenleri değil bütün Milleti temsil edeceğini düzenlemiştir (md. 80). Bu hüküm ile milletvekillerini hiçbir emir ve talimat almadan ve baskı altında tutulmadan temsil görevlerini özgürce yerine getirmelerinin sağlanması amaçlanmıştır. Ancak günümüz partiler devletinde, milletvekili bağlı olduğu partisine karşı da yükümlülükleri olan kimsedir. Siyasal bakımdan partisine olan bağlılığı, partinin temsilcisi olma niteliği, milletin temsilcisi olmasından daha ağır basmaktadır. Çünkü gelecek seçimlerde seçilme şansı partili olması ile gerçekleşebilecektir. Bu nedenle milletvekili, üyesi olduğu partinin disiplin kuralları çerçevesinde hareket etmek zorundadır. Partinin görüş ve programına aykırı bir tutum disiplin suçu oluşturacaktır. 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'na (SPK) göre bir üyenin parti disiplinine uymamasının yaptırımları, uyarma-kınama-partiden veya gruptan kesin olarak çıkarılma (ihraç) cezalarıdır (md. 53).¹⁴⁵

Türk hukuk düzeninde, parti disiplininin ortaya çıkarabileceği, parti liderinin oligarşik eğilimlerini önleyebilmek için Anayasa ve SPK'da bazı hükümler öngörülmüştür. Anayasada parti içi çalışmaların ve kararların demokrasi ilkesine uygun olması emredilmiştir (md. 69/1). Ayrıca Anayasa, parti meclis gruplarının baskısını önleyebilmek için bazı konularda grup kararı alınamayacağını düzenlemiştir.¹⁴⁶ SPK ise, parti genel başkanının ve il-ilçe başkanlarının üç yıl için seçileceklerini öngörmüştür (md. 15/2, md. 19/6, md. 20/10).

Bu yasal çerçeveye ilişkin açıklamaların ardından, Türk siyasal hayatında uygulanan parti disiplini ise, parlamenter sistemin asli unsurlarından olan hükümetin yasama organı karşısında siyasal olarak

¹⁴⁴ TEZİÇ, (2003), s. 338.

¹⁴⁵ TEZİÇ, (2003), s. 340-341; TUNÇ, (2010), s. 2894-2900.

¹⁴⁶ Siyasal partilerin grup kararı alamadıkları konular: -TBMM Başkanlığı için aday gösterme (md. 94/2), -yasama dokunulmazlığının kaldırılması (md. 83/5), -Meclis Soruşturması görüşmeleri (md. 100/5).

sorumlu olması, parti içerisinde tutarlılık ve birliğin sağlanabilmesi için parti disiplinini beraberinde getirmektedir. Ancak ülkemizde bu durum bir kademe aşılılarak, siyasal tarihimizde de gözlemlendiği üzere karizmatik liderliğe olan sempati parti liderlerinin tek adam olmasına yol açmıştır. Oligarşik eğilimli liderler, parti içinde tek hâkim güç konumundadır. Milletvekili adaylarının kimler olacağı, kabinede yer alacak bakanların belirlenmesi, Cumhurbaşkanı adayının dahi kim olacağı parti genel başkanları tarafından kararlaştırılmaktadır. Bir parti üyesinin, her hangi bir konuda partinin yönetim kadrosundan farklı bir görüş beyan etmesi tepkiyle karşılanmakta, hatta bu durum partiden ihraç nedeni olabilmektedir. Bu örneklerden de anlaşılacağı üzere, ülkemiz siyasal partilerinde bir yozlaşma söz konusudur. Siyasal partiler kişisel çıkarlara araç edilebilmektedir.

Bu şekilde işleyen bir parti sistemi ise, hükümet sistemlerinin her biri açısından sakıncalar yaratmaktadır. Doktrinde ağırlıklı olan ve katıldığımız görüşe göre, disiplinin bu kadar keskin olduğu bir yapıda demokrasi ve uzlaşmadan bahsetmek zorlaşmaktadır. Yaşanan kötü tecrübeler bunu doğrulamaktadır. Parti liderlerinin karşılıklı mücadelesine dönüşen siyasal ortamda, kutuplaşmalar en üst düzeye çıkmaktadır. Bu duruma bir de Türkiye'nin bölünmüş siyasal-ideolojik yapısı eklenince sistem işleyemez hale gelebilmektedir. Bu durum tek parti iktidarının söz konusu olduğu dönemlerde de sıkça karşılaşılan bir durumdur. Oysa iddia edilen, istikrar için tek partinin söz sahibi olmasıdır. Ancak istikrarın koşulu sadece tek parti iktidarı değildir. Parti içi demokrasinin varlığı ve parti disiplininin keyfi kullanılacak bir araç haline getirilmemesidir. Bu açıdan uzlaşmanın en üst düzeyde gerekli olduğu başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinin işleyebilmesi bu tür katı disiplinli partilerle mümkün görünmemektedir.

B. SEÇİM SİSTEMLERİ

Demokratik bir yönetimin zorunlu koşullarının başında seçim, daha doğrusu serbest seçim, dolayısıyla seçme hakkı ve seçim özgürlüğü gelir.

Seçim, yönetilenlerin yöneticilerini bir oylamayla belirleyerek, iş başına getirmelerini ifade etmektedir.¹⁴⁷

Demokratik rejimlerde yönetenler (iktidar, muhalefet) yetkilerini seçimlerde halkın oyuyla alırlar. Bu nedenle, seçimler ve seçim sistemleri demokrasilerde rejimin ve yönetenlerin meşruiyet temelidir. Bu bağlamda, seçimler toplum-devlet ilişkisini sağlayan araçlardan en önemlisidir.¹⁴⁸

Temsili demokrasilerde seçim sistemleri, verilen geçerli oyların milletvekillerine dönüştürülmesinde uygulanan yöntemlerdir. Uygulanan seçim sistemi, siyasal partilerin meclise göndereceği temsilci sayısını ya da mecliste temsil olgusunu önemli oranda etkiler. Seçim sistemlerine bağlı olarak verilen oyların temsili organlara yansıma biçimi hükümet sistemlerini de etkilemektedir.¹⁴⁹

Seçim sistemi kavramını, hem dar boyutlu hem de geniş boyutlu olarak incelemek mümkündür. Seçim sistemlerine dair siyasal tartışmalarda “özellikle yerleşik bir seçim geleneğine sahip bulunmayan ülkelerde” seçim sistemi kavramı çok geniş boyutta ele alınmakta ve dolayısıyla seçme ve seçilme hakkı ve seçim organizasyonu da dâhil olmak üzere, seçim süreci kapsamına giren tüm unsurları içermektedir. Dar boyutu açısından ise, seçim sistemleri, seçmenlerin parti veya aday tercihlerini oy verme yoluyla dile getirmeleri ve bu oyların dağıtılarak milletvekillerine aktarılmasıdır.¹⁵⁰

Sartori'ye göre seçim sistemleri, oyların sandalyelere nasıl dönüştürüleceğini ve böylece seçmen davranışını belirler. Seçim sistemleri aynı zamanda seçmenin partiye mi, kişilere mi oy vereceği üzerinde de etkili olur. Birinci noktaya ilişkin olarak ölçüt, oyların sandalyelere dönüştürülmesinin “nisbî” olup olmadığıdır; dolayısıyla seçim sistemleri arasındaki temel ayırım, nisbî ve çoğunlukçu temsil arasındadır. İkinci

¹⁴⁷ Hasan TUNÇ, **Anayasa Hukukuna Giriş**, Nobel Yayınları, Ankara, 1999, s. 139; Merih ÖDEN, **Seçmenlerin Kişi Tercih Açısından Seçim Sistemleri**, Yetkin Yayınları, Ankara 2003, s. 11; CANIKLIOĞLU, (1999), s. 20.

¹⁴⁸ TUNÇ, (1999), s. 140; Bülent TANÖR-Necmi YÜZBAŞIOĞLU, **1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, 6. Baskı, İstanbul 2004, s. 204; CANIKLIOĞLU, (1999), s. 20.

¹⁴⁹ Yılmaz ALİFENDİOĞLU, “Seçim Sistemleri ve Siyasal Etkileri”, **Çankaya Üniversitesi Gündem Dergisi**, Sayı: 21, Nisan 2005, s.11-17; TEZİÇ, (2003), s. 273, TUNÇ, (1999), s. 139-140.

¹⁵⁰ Dieter NOHLEN, “Seçim Sistemleri”, çev. Süheyla ABABAY, **Türkiye’de ve Avrupa’da Seçim Sistemleri**, Friedrich Ebert Vakfı Politika ve Toplum, İstanbul 1996, s. 19.

noktaya ilişkin ölçüt ise, adayların seçimini kimin denetlediğidir. Burada da temel ayırım “kişiyeye oy vermenin” mevcut olup olmamasıdır.¹⁵¹

Seçim sistemleri, ilk bakışta teknik bir sorun gibi gözükmele beraber, demokratik sistemin işleyişini önemli ölçüde etkileyen bir faktördür. Seçim sistemleri, seçim sonuçlarının parlamentoya yansıma biçimini belirlemede ve bu yanılla partiler sistemini doğrudan etkilemektedir. Siyasal iktidarların, koalisyon ya da tek partinin çoğunluğuna dayalı biçimlerde oluşu da seçim sistemleriyle yakından ilişkilidir. Seçim sisteminin bu işlevi, seçim hukukunda “istikrar ilkesi” olarak anlaşılmaktadır. Bir seçim sisteminin sağlayacağı umulan siyasal istikrar ise hükümet istikrarıdır ve istikrar kavramının sadece hükümet etmede süreklilik boyutunu yansıtır. Seçim sisteminin sistem üzerindeki bir diğer işlevi ise, toplumdaki değişik görüşlerin parlamentoya yansımalarını sağlamaktır. Bu da “temsilde adalet” ya da “demokratik temsil” ilkesine karşılık gelmektedir.¹⁵²

Seçim sistemleri “çoğunluk sistemi” ve “nisbî temsil sistemi” olmak üzere ikiye ayrılır. Çoğunluk sistemi de kendi içinde “tek-turlu çoğunluk sistemi” iki-turlu çoğunluk sistemi” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bunlardan her birinin “tek-isimli” ve “listeli” olmak üzere iki çeşidi vardır. Nisbî temsil sistemi “ulusal düzeyde” ve “seçim çevresi” düzeyinde olmak üzere iki değişik şekilde uygulanmaktadır. Seçim çevresi düzeyinde uygulanan nisbî temsil sisteminin dört ayrı usulü vardır. “En büyük artık”, “en kuvvetli ortalama”, “milli bakiye” ve “d'Hondt” usulüdür.¹⁵³

Teknik bir faktör olarak seçim sistemlerinin parti sayısı üzerinde bir etkisi olup olmadığı sorgulanmaktadır. İlk defa Duverger bu sorunu ortaya atmış ve bu ikisi arasında yakın bir ilişki olduğunu ileri sürmüştür. Duverger'nin “sosyolojik kanunlar” olarak formüle ettiği etki ilişkileri üç noktada toplanabilir: a) Tek turlu basit çoğunluk usulü iki-parti sistemini geliştirir. b) Nisbî temsil usulü çok-parti sistemini teşvik eder. c) İki turlu

¹⁵¹ SARTORİ, (1997) , s. 15.

¹⁵² Hikmet ÇETİN, “Açılış Konuşması”, **Türkiye’de ve Avrupa’da Seçim Sistemleri**, Friedrich Ebert Vakfı Politika ve Toplum, İstanbul 1996, s. 5; TUNÇ, (1999), s. 138-143; CANIKLİOĞLU, (1999), s. 20-21.

¹⁵³ GÖZLER, (2010), s. 315, TEZİÇ, (2003), s. 274; TUNÇ, (1999), s. 146-147; ÖZER, (2010), s.262-263; SARTORİ, (1997), s. 17-28.

çoğunluk usulü partiler arasında seçim ittifaklarına yol açan çok-parti sistemini geliştirir.¹⁵⁴

Fakat Duverger'nin seçim sistemleri ile parti sistemleri arasında bu denli yakın ilişki olduğunu savunan tezi birçok tartışma ve eleştiriye konu olmuştur. Çünkü bu tür genellemelere gidilebilecek genel-geçer kanıtlar ve örnekler yoktur. Salt bir yasama kararı ile seçim sisteminin değiştirilmesi sonucunda, yeni partiler ortaya çıkmaz. Onları doğuran toplumdaki sosyal güçlerdir. Seçim sistemleri, parti sistemlerinin oluşmasında, hızlandırıcı ve frenleyici bir rol oynar. Yani belli bir seçim sistemi, belli bir parti sisteminin ortaya çıkışını kolaylaştırıp ya da zorlaştırabilir. Seçim sistemini ayarlayarak yapay yoldan bir parti sistemi yaratma çabası beraberinde bazı sakıncalar doğurur. Eğer seçim sistemi aşırı derece adaletsiz ise, çok sayıda seçmenin oyunun ziyanına neden ve toplumdaki bazı siyasal eğilimlerin parlamentoya yansımalarına engel olacaktır. Ayrıca siyasal istikrarın sağlanmasına bir takım zorlamalarla kısa vadede ulaşılsa bile, toplumdaki seçim adaleti duygusunun zedelenmesi nedeniyle huzursuzluklar baş gösterecektir.¹⁵⁵

Demokrasiler üzerindeki karşılaştırmalı araştırmalar, seçim sisteminin türüyle yürütme organının yapısı ve tipi, yürütme ve yasama ilişkileri arasında ilişki olduğunu göstermiştir. Seçim sistemlerinin siyasal sistemlerin işleminde önemli bir unsur olması, sadece siyaseti yönlendirmeye en elverişli araç olmasından değil, aynı zamanda parti sistemine de şekil vermesi ve temsilin görünümünü etkilemesi nedeniyledir. Ancak bir siyasal sistemin işleyişini belirleyen etken tek başına seçim sistemi değildir. Seçim sistemi, parti sistemi, yürütmenin güçlü olması, cumhurbaşkanının fesih yetkisinin bulunması, partilerin disiplinli ve tutarlı olması gibi etkenler bir bütün olarak sisteme etki etmektedir.¹⁵⁶

İngiltere ve ABD'de "tek isimli dar bölge esasına dayalı çoğunluk seçim sistemi" uygulanmaktadır. Bu seçim sistemi İngiltere'de daha çok iki partili

¹⁵⁴ DUVERGER, (1993), s. 232 vd.; DOEHRING,(2002), 183 vd.; TUNÇ, (1997), s. 76; TEZİÇ, (2003), s. 274 vd; CANIKLIOĞLU, (1999), s. 23-25.

¹⁵⁵KAPANI, (2008), s. 207-209.

¹⁵⁶ SARTORI, (1997), s. 31; TUNÇ, (1999), s. 172-176; CANIKLIOĞLU, (1999), s. 28; K. Haluk YAVUZ, *Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi*, Seçkin Kitabevi, Ankara, 2000, s. 307-308.

sisteme, tek parti hükümetlerine ve yasama organına hâkim konumda olan yürütme organına yol açmaktadır. İngiltere’de siyasal yaşam Muhafazakâr Parti ve İşçi Partisi arasında sürer. Uygulanan seçim sistemi diğer partilerin etkin bir konum elde etmelerine engeldir. İngiltere’de siyasal istikrarı sağlayan unsur, ideolojik farklılığın geniş bir yelpazeye yayılmamış ve sosyo-ekonomik konularda toplanmış olmasıdır. İngiltere toplumunun bu özelliği nedeniyle, temsilde adalet ilkesini sağlamakta büyük eleştiriye uğrayan çoğunluk sistemi bu ülkede sorun yaratmamaktadır. Ülkenin siyasal geleneği, parti yapısı, ideolojik tercihler ve uyguladığı seçim sistemi bir bütün olarak hükümet istikrarını sağlamaktadır.¹⁵⁷ Amerika’da da benzer özellikler söz konusudur. İki-parti sistemi ve çoğunluk sistemi uygulaması nedeniyle iki partiden biri seçimden galip çıkmaktadır.

Yarı-başkanlık sisteminin uygulandığı Fransa ise tek isimli-iki turlu çoğunluk sistemini benimsemiştir. Bu sistem, ülkenin seçilecek milletvekili sayısı kadar seçim çevresine bölünmesi ve her çevreden tek üyenin seçilmesi esasına dayanır. Seçimler iki turludur. Birinci turda seçilebilmek için hem seçim çevresinde kullanılmış geçerli oyların salt çoğunluğunu, hem de o seçim çevresinde kayıtlı seçmenlerin en az dörtte birinin oyunu almak gerekmektedir. Hiçbir aday iki koşulu sağlayamazsa ikinci tur oylama yapılır. Bu sayede seçmenler birinci turun sonuçlarına göre tercihlerini yeniden yönlendirebilir. İkinci turda aday olabilmek için ise, ilk oylamada kayıtlı seçmenlerin % 12,5’unun oyunu almış olmak gerekir ki bu, sistemde fiili bir baraj yaratmaktadır. Bu sistem gerek çoğunlukçu gerek orantılı düzenlemelere imkân veren çok esnek bir sistemdir. İkinci turda birbirine yakın partilerin işbirliği yapmasını mümkün kılmaktadır. Bu sayede Fransa’da partilerin işbirliği yapması sağlanarak geniş yelpazede olan partilerin ikili kutuplaşma yoluyla iki parti sistemi sağlanmaktadır.¹⁵⁸

Ülkemiz açısından konuya bakacak olursak, 1876-1960 Anayasaları dönemi boyunca basit çoğunluk, yani tek turlu çoğunluk sisteminin

¹⁵⁷ TUNÇ, (1999), s. 148-152; CANIKLIOĞLU, (1999), s. 29-30; TEZİÇ, (2003), s. 276; GÖZLER, (2010), s. 316-317.

¹⁵⁸ TUNÇ, (1999), s. 152-156; CANIKLIOĞLU, (1999), s. 30-31; TEZİÇ, (2003), s. 278-281; GÖZLER, (2010), s. 318; ÖZER, (2010), s. 265.

uygulandığını görürüz. 1961 Anayasası sonrasında ise nisbî temsil seçim sistemi uygulanmıştır. Şu anda geçerli olan mevcut seçim sistemi, “ülke barajlı d’Hondt esasına dayalı nisbî temsil sistemi”dir. Yukarıda da belirttiğimiz üzere ülkemizde parçalanmış ve çok geniş yelpazeli bir parti sistemi vardır. Bu çoğulcu yapı nedeniyle anayasal ilke olan “temsilde adalet”in sağlanabilmesi için nisbî seçim sistemi öngörülmüş, ancak istikrar açısından % 10 ülke barajı konulmuştur.¹⁵⁹ Benimsediğimiz seçim sistemi, temsilde adalet açısından % 10 barajının yüksek olmasına rağmen, fazla sayıda partinin meclise girebilmesini sağlamaktadır. Aslında, parlamenter sistemde bu durum pek istenen bir durum değildir. Çünkü bir parti tek başına iktidar olabilecek oya sahip değilse, istikrar açısından sıkıntı yaratan koalisyonlara yerini bırakmaktadır. Bu da, parlamenter sistemin işleyişini hantallaştırmakta, herhangi bir düzenleme ve işlemde bulunulabilmesi için koalisyon üyelerinin uzlaşmasını gerektirmektedir.

Çoğunluk seçim sisteminin parlamenter sistemin işleyişini kolaylaştırdığı kabul edilmekte ise de, ülkemiz açısından bu yargıya bu kadar net varılamamaktadır. Çoğunluk seçim sisteminin uygulandığı dönemlerde tek parti iktidarları da yaşanmış, ancak bu durum iktidarların keyfi ve baskıcı yönetimleri neticesinde askeri müdahalelerle sonuçlanmıştır. Bu açıdan, ülkemiz çoğunluk seçim sistemini denemiş ve pek fayda sağlayamamıştır. Diğer yandan, toplumsal özelliklerimiz de çoğunluk seçim sistemi ve iki parti sistemine uyum sağlamamaktadır. Çok kültürlü bir yapıya sahip olan toplumumuzda, diğer ülkelerde olduğu gibi merkez sağ ve sol parti çatısı etrafında toplanılması mümkün görünmemektedir. Çünkü Türk toplumunda sağ ve sol siyasal görüş dışında farklı görüş ve ideolojiler de yer almaktadır.

Tunç, seçim sistemi tercihiinde çözüm olarak, demokratik ilkelere ve çoğulcu toplum yapısına uygun; gelişmekte olan bir ülkenin ihtiyacı olan toplumsal ve temel siyasal eğilimler arasında uzlaşmayı sağlamaya elverişli bir seçim sisteminin kabul edilmesini önermektedir. Bu amaca ise, çok küçük partilerin elimine edilmesini sağlayacak nitelikte, örneğin % 3-5 arasında

¹⁵⁹ TUNÇ, (1999), s. 160-166.

değişen genel bir barajla takviye edilmiş nisbi temsil sisteminin kabulünün uygun olacağını belirtmektedir.¹⁶⁰

C. DEMOKRASİ ve SİYASAL KÜLTÜR

Demokrasi terim anlamı olarak, Batı-liberal devlet anlayışı içinde, halkın en azından çoğunluğunun isteklerini, gene halkın kendi iradesi ile giderme yoludur. Yani, halkın halk tarafından, halk için yönetimidir.¹⁶¹

Günümüzde müzakereci demokrasi anlayışı alternatif bir model olarak sunulmaya başlanmıştır. Müzakereci demokrasi anlayışı, devlette kurum ve kuralların oluşturulması ve her türlü sorunun çözümünde karşılıklı görüşmeyi ve katılımı esas alan doğrudan demokrasi benzeri bir modeldir.¹⁶²

Demokrasinin kurucu unsuru eşitlik ve onu dayanıksız bir ütopya olmaktan çıkaran şey de onun özgürlük değeriyle bileşime girmesidir.¹⁶³ Demokrasi kültürü ise, bütün yurttaşların devlet yönetimine ilişkin işlere ilgi duymaları, her düzeydeki yönetim faaliyetlerine katılmaları, başkalarının fikirlerine saygılı olmaları, sosyal yapıdaki farklılıklara karşı hoşgörülü olmaları, emir alıp emir vermekten çok, eşitlikçi ilişkiler içinde olmaları şeklinde kendini gösterir.¹⁶⁴ Demokrasinin sürdürülebilir olması için demokrasi kültürü çok önemlidir.¹⁶⁵ Rejimin işletilmesi ve devamlılığının sağlanması esasında siyasal katılımın artırılması ile mümkündür.¹⁶⁶

¹⁶⁰ TUNÇ, (1999), s. 179.

¹⁶¹ DOEHRING, (1992), s. 172; GÖZLER, (2010), s. 259; LIJPHART, (1988), s.1. Lijphart'a göre normatif anlamda demokrasi, bir ideali, bir olması gerekeni yansıtır. Bu anlamda bir rejimin demokratik olabilmesi için, halkın bütününe arzularına tam olarak uyması gerekir. Ancak gözlemlere göre, bu tanıma uyan bir yönetim hiçbir zaman olmamıştır ve belki de hiç olmayacaktır; Hasan TUNÇ, "Demokrasi Türleri ve Müzakereci Demokrasi Kavramı", **GÜHF Dergisi**, C. XII, Y. 2008, S. 1-2, s. 1115.

¹⁶² TUNÇ, (2008), s. 1113.

¹⁶³ Süleyman Seyfi ÖĞÜN, **Türk Politik Kültürü**, Alfa yayınevi, Bursa 1999, s. 84.

¹⁶⁴ Nasır NİRAY, "Sivil Toplum ve Katılımcı Demokrasi Bağlamında Türkiye'de Demokrasi Kültürü", **Siyasal Kültür Yazıları**, der. Nasır NİRAY, Derin Yayınları, İstanbul 2009, s. 1.

¹⁶⁵ Adam PRZEWSKI, "Why Do Political Parties Obey Results of Elections?", **Democracy and the Rule of Law**, (ed). José Maria Maravall and Adam Przeworski, Cambridge University Press, USA, 2003, s. 116.

¹⁶⁶ TUNCAY, (1996), s. 68.

Bir demokrasinin kurulması ve gelişmesi için gerçekleşmesi gerekli ön koşullar¹⁶⁷ siyasal kültürün kapsamına giren unsurlardır. Siyasal kültür ise, bir toplumun siyasete ilişkin tutum, inanç, duygu ve değer yargılarının oluşturduğu bütündür. Diğer bir deyişle, demokrasinin bir siyasal rejim olarak işlemlerini kolaylaştıran ya da zorlaştıran temel özellikler gerek seçkinlerin, gerek kitlelerin siyasal sistemin temel kurum, yapı ve süreçlerine yönelimleri ile siyasal süreçler içinde birbirlerine karşı olan tavır, tutum, beklenti ve davranışlarıdır. Zaman içerisinde, sosyal, iktisadi ve siyasal alanda gerçekleşen değişimler siyasal kültürün de içeriğini değiştirir. Buna karşılık, siyasal kültürün içeriği de bu alanlardaki değişimlerde biçimlendirici rol oynar.¹⁶⁸

Siyasal değerlerde ve kurumlarda köklü değişimler uzun zaman içinde gerçekleşir. Modernleşme hızının ise, siyasal gelişmeleri etkilediği kabul edilmektedir. Siyasal gelişme içinde, toplumun ve bu toplumu oluşturan bireylerin siyasal kültürü ve modernleşme düzeyi büyük önem taşımaktadır. Çünkü fertlerin siyasal kurumlar karşısındaki değerleri, siyasal sisteme eğilimleri tümüyle taşıdıkları inançlarından, statülerinden ve bu yöndeki davranışlarından kaynaklanmaktadır.¹⁶⁹

Siyasal kültürü gelişmemiş toplumlarda kendi sorunlarını çözemeyen veya çözüme katkıda bulunamayan bireyler genellikle sistem dışına çıkmakta; hatta rejime karşı şiddet faaliyetlerinde bulunmaktadır. Oysa şiddet unsurunun, demokrasiler içinde kesinlikle yeri yoktur. Demokrasi kavramı bir anlamda, iktidar mücadelesinden şiddeti yok etmek için kurulmuş bir mekanizmayı ifade eder.¹⁷⁰

Demokrasinin belli bir yapı ve rejim özellikleri göstererek kendiliğinden ortaya çıkabildiği ortamlarla, büyük çabalar sonunda kurulabildiği ortamlar

¹⁶⁷ Bu ön koşullar ise: -Vatandaşların çoğu aynı siyasal topluluğun üyesi olduklarını düşünmekte midir? -Vatandaşların çoğu ulusal siyasetin kendilerini, günlük yaşamlarını etkilediğini düşünmekte midir? -Vatandaşların çoğu din ve siyasetin toplumsal yaşamın ayrı ve özerk alanları olduğunu düşünmekte midir?

¹⁶⁸ İter TURAN, "Türkiye'de Siyasal Kültürün Oluşumu", KALAYCIOĞLU-SARIBAY, a.g.e., s. 439 vd; Ersin KALAYCIOĞLU, "Türkiye'de Demokrasinin Pekişmesi: Bir Siyasal Kültür Sorunu", Prof. Dr. Ergun Özbudu'a Armağan, Yetkin Yayınları, Cilt I, Ankara, 2008, s. 252.

¹⁶⁹ TUNCAY, (1996), s. 67.

¹⁷⁰ TUNCAY, (1996), 71; Emre KONGAR, **12 Eylül Kültürü**, Remzi Yayınevi, İstanbul 1993, s. 14.

siyasal kültür bakımından birbirinden ayrılmaktadır. Örneğin, İngiltere, ABD ve İsviçre'de demokrasi kendiliğinden siyasal sistemin evrimi ile ortaya çıkmış, istikrar bulmuş ve pekişmiştir. Oysa Almanya, İtalya ve Japonya'da demokrasi II. Dünya Savaşı sonrasında çok özel çabalar sonucunda, adeta yapay bir ortamda işgal kuvvetleri tarafından hayata geçirilmiş, zamanla istikrar bulmuş ve pekişmiştir. Türkiye ise ikinci grup ülkelere benzer bir konumdadır. Üç darbe ve bir askeri muhtıra ile demokrasi kesintiye uğramıştır.¹⁷¹

Çağdaş demokratik bir yapının varlığı ve devamlılığı için kişilerarası güven, dernekleşme, toplumsal hoşgörü, siyasal etkinlik, katılma ve demokrasi kurumlarına duyulan güven önemli etkenler olarak karşımıza çıkmaktadır. Kişiler arası güven, bir ülkede yaşayan vatandaşların kendi dışındaki insanlardan bir zarar görmeyeceklerine dair inançlarıdır. Dernekleşme, insanların belli amaçlar çerçevesinde bir araya gelebilmesidir. Toplumsal hoşgörü, bireylerin kendilerinden farklı olanlara karşı hoşgörülü olabilmeleri ve aykırılıklara tahammül gösterebilmeleridir. Siyasal etkinlik ise, gerek seçmen olarak, gerek siyasal parti, dernek ve kuruluşlarda rol oynayan bireyin, siyasal temsil kurumlarının çalışmasını etkileyen, izleyen ve denetleyen bir rol üstlenebilmesidir. Siyasal katılma ise, temsili demokrasinin kurulması ve yerleşmesi için siyasal kararların alınması ve uygulanmasını etkilemek üzere seçmen kitlesinin düzenli ve sürekli olarak gayret göstermesidir. Son olarak, demokrasi kurumlarına duyulan güven ise, seçmen rolü oynayan vatandaşların, temsili siyaset kurumları olan yasama, yürütme organlarının görevlerini yerine getirdiklerine ve dürüstlüklerine olan inancıdır.¹⁷²

Belirttiğimiz bu unsurlar birbirini etkileyerek ve bir araya gelerek bir ülkenin siyasal sisteminin işleyişine yön vermektedir. Bu etkenlerin gelişim düzeyine göre bir toplumda yöneticiler yaptıklarının bilincinde olmakta ve hesap vermektedirler. Demokrasi ve siyasal kültürün hükümet sistemleri açısından önemine gelince, demokratik rejimler farklı hükümet sistemleri

¹⁷¹ KALAYCIOĞLU, (2008), s. 251.

¹⁷² KALAYCIOĞLU, (2008), s. 252- 253.

uygulayarak demokrasilerini sürdürmektedirler. Benimsenen her hükümet sisteminin kendine özgü kuralları demokratik rejimin işlemesini sağlamaktadır. Başkanlık sisteminde, halk tarafından seçilmiş başkan ve meclis birbirlerine en az seviyede etki ederek yönetimi paylaşmakta iken; parlamenter sistemde halk tarafından seçilmiş parlamento ve bu parlamentodan kaynaklanan ve parlamentoya karşı sorumlu olan kabine yönetimi paylaşmaktadır. Yarı-başkanlık sisteminde ise halk tarafından seçilmiş başkan ve parlamento ve parlamentodan kaynaklanan ve sorumlu olan kabine üçü birlikte yönetimi paylaşmaktadır. Bu durumda, hükümet sistemlerinin işleyişini bu farklı özellikleri yanında yukarıda saydığımız, kişiler arası güven, dernekleşme, toplumsal hoşgörü, siyasal etkinlik ve katılma, bu temsili siyaset kurumlarına duyulan güven hepsi birlikte etkilemektedir. Hükümet sistemlerinin yüzeysel şekilde verdiğimiz bu özellikleri dahi belli çelişkiler ve çatışma sinyallerini barındırmaktadır. Bunun üstesinden gelebilmek ise demokrasinin pekişmiş ve yerleşmiş olmasıyla mümkündür.

Bu unsurlar bakımından Türkiye'nin özelliklerini irdelenecek olursak, kişiler arası güven açısından yapılan araştırmalar¹⁷³, Türkiye'de kişiler arası güvenin diğer ülkelere göre oldukça düşük ve Latin Amerika ülkelerine yaklaşık bir düzeyde olduğunu göstermektedir. İnsanlar birbirine güvenmemekte ve her an bir zarar göreceği inancını taşımaktadır. Dernekleşme açısından, Türkiye'de 100,000'i aşkın dernek olup, bunların 55,000'inin faal olduğu tahmin edilmektedir. Kişiler arası güven düşük olmasına rağmen, dernekleşme çok alt seviyelerde değildir. Ancak, ABD, Fransa veya İsveç kadar yaygın örgütlenmiş sivil toplum görüntüsü mevcut değildir. Toplumsal hoşgörü açısından, Türkiye'de insanların kendilerinden farklı, öteki ve özellikle aykırı olarak addedilebilecek kimselere karşı olan hoşgörüsüzlüğü, diğer Akdeniz toplumları ve Latin Amerika toplumlarının birkaç katı görünmektedir. Türkiye'de siyasal etkinlik duygusu değişkenlik göstermektedir. Askeri müdahaleler sonrasında, vatandaşın siyasetten

¹⁷³ Araştırmalar, Ali Çarkoğlu, Üstün Ergüder ve Ersin Kalaycıoğlu tarafından Ekim 2002'de yapılmış olan Siyasal Katılma ve Seçim Araştırması ve Çarkoğlu ve Kalaycıoğlu tarafından 2006 Nisan-Mayıs aylarında yapılan Türkiye'de Sosyo-Politik Tercihler Araştırmasıdır.

uzaklaştığı görülmektedir. 1990'lerden itibaren ülkenin dar bir seçkin kadrosu tarafından yönetildiğine dair inanç artmıştır. Ancak, 2000'li yıllarda vatandaşın yönetimde etkin olduğu inancı da artmaya başlamıştır. Siyasal katılma hususunda ise, seçim kampanyası çalışmalarına katılım düşük olmakla birlikte, oy kullanma ve kamu sorunlarının çözümü için görüşme-tartışma çok yoğun olmasa da mevcut olan katılım şekilleridir. Ülkemiz açısından önemli olan bir diğer nokta ise, demokrasi kurumlarına duyulan güvendir. Yapılan araştırmalar, vatandaşın temsili demokrasi kurumlarına ve bu kurumlarda görev yapanlara güven duymadıklarını göstermektedir. Buna karşılık güvenlik güçlerine ve silahlı kuvvetlere güven duyulduğu gözlemlenmektedir.¹⁷⁴ Türk ordusu, kurumsallaşmış demokrasilerde olduğundan çok daha fazla siyasal etkiye ve prestije sahiptir.¹⁷⁵

Bu bulgular ışığında, Türkiye'nin demokratik sistemini devam ettirebilmesi açısından, dikkat çeken noktalar şunlardır: Öncelikle, sıkıntı yaratan durum toplumsal hoşgörüsüzlüğün çok yaygın olmasıdır. Tarihsel geçmişimizin de etkisiyle çok kültürlü bir yapıya sahip olmamız farklılaşmanın temel nedenlerindedir. Çoğulcu bir yapıya sahip olduğumuz için bu duruma ancak toplumsal hoşgörüyle katlanılabilir. Ancak ülkemiz bunun tam aksi bir görünüm sergilemektedir.

Güvensizlik ve hoşgörüsüzlük ortamı müzakere ve uzlaşmayı imkânsız kılmaktadır. Özellikle, ülkemizde anayasanın değiştirilmesi durumunda uzlaşma sorun yaratmaktadır. Temel işlevi demokratik idareyi ve onun işleyişini düzenlemek olan anayasanın yapımında bütün siyasal grupların katılımının sağlanarak, bu sürecin konsensusa dayalı olması önemlidir. "Konsensusa dayalı anayasa" yapımının karşısında ise "çatışmacı anayasa yapımı" yöntemi yer alır. Bu yöntemde, anayasayı yapabilecek olan siyasal güçler, diğer siyasal grupları dışlayarak, kendi çıkarları doğrultusunda anayasayı hazırlar. Uzlaşma sağlanmaya çalışılmaz ve diğer gruplara karşı

¹⁷⁴ KALAYCIOĞLU, (2008), s. 255-270.

¹⁷⁵ ÖZBUDUN, (2003), s. 134.

sorumluluk hissedilmez.¹⁷⁶ Bunun sonucunda ise, uzlaşmaya dayanmayan bir anayasanın toplumun tüm kesimleri tarafından benimsenmesi zorlaşmaktadır. Ayrıca, demokrasi kurumlarına olan güvensizlik demokrasinin yerleşmesini ve pekişmesini engellemektedir. Sivil toplum örgütlerinin yetersizliği ise toplumsal sorunlar karşısında ilgisizliği artırmaktadır. Siyasal katılmanın, sadece oy verme alışkanlığı olarak algılandığı görülmektedir. Bu da siyasal etkinliği azaltmaktadır.

¹⁷⁶ Hasan TUNÇ - Ümmühan Elçin ERTUĞRUL “Federal Irak Anayasası’nın Hukukî Değerlendirmesi”, Prof. Dr. Fikret EREN’e Armağan, Yetkin Yayınları, Ankara, 2006, s. 1395-1397.

İKİNCİ BÖLÜM

HÜKÜMET SİSTEMLERİ AÇISINDAN TÜRKİYE’NİN ANAYASAL VE SİYASAL TARİHİ VE 2007 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ

Günümüz Türkiye’sinin siyasal ve idari sistemi, kendisinden önce mevcut olan sistemden aldığı miras üzerinde geliştirdiği, toplumsal yapı ve bu yapının izlediği değişim süreci içinde belirmiştir. Özellikle yapısı gereği hızlı bir değişime sahne olan toplumumuzda siyasal ve anayasal düzen değiştirici iç ve dış etmenlerin gücüne ve yönüne bağlı olarak kısa sayılabilecek bir sürede önemli gelişmelere tanık olunmuştur. Bu gelişmelerin esas doğrultusu ise, geleneksel siyasal sistem olan teokratik monarşiden laik demokrasiye geçiştir.¹⁷⁷

Ülkemizde siyasal değişimler sonuçlarını mutlaka her yeni Anayasada göstermiştir. Bu nedenle siyasal tarihi sürecimizle, anayasal tarihi sürecimiz kesişmektedir. Bu açıdan, bu başlık altındaki incelemelerimizi Anayasalarımızı esas alarak yapacağız. Ayrıca anlaşılabilir olması açısından, konunun cumhuriyet öncesi dönem, cumhuriyet sonrası dönem olarak ayrılıp, anayasalarımızın her birinin ayrı başlık altında incelenmesi daha yararlı olacaktır. 1921 tarihli Teşkilât-ı Esasiye Kanunu, Kurtuluş Mücadelesi ve Cumhuriyetin ilanı arasındaki geçiş döneminde yapılmıştır. Bu Anayasanın uygulanma dönemi, hem 1921-1923 arası cumhuriyet öncesi dönem, hem de 1923-1924 cumhuriyet sonrası dönemdir. Bir geçiş dönemi anayasası olmasına rağmen, kurtuluş mücadelesi veren kadro tarafından hazırlanan bir anayasadır ve Osmanlı Devleti’ne ait bir anayasa değildir. Bu nedenlerden dolayı 1921 Anayasasını Cumhuriyet Sonrası Dönem içinde incelemek doğru olacaktır.

¹⁷⁷ Muzaffer SENCER, “1980’E Kadar Türkiye’de Siyasal ve Anayasal Süreçler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 17, Sayı 4, 1984, s. 3; Cem EROĞUL, **Anatüzeve Giriş (“Anayasa Hukuku”na Giriş)**, İmaj Yayınevi, 10. Bası, Ankara, 2009, s. 173,188.

I. CUMHURİYET ÖNCESİ DÖNEM (1876 KANUN-U ESASİ DÖNEMİ)

Osmanlı İmparatorluğu, devlet yönetimi sistemi bakımından, mutlak bir monarşiydi. Padişahın yetkilerini sınırlandıracak hukuk kuralları ve bu kuralları etkili kılacak hukukî mekanizmalar yoktu.¹⁷⁸

Osmanlı İmparatorluğu'nun siyasal sistemi, meşru otorite ilişkileri açısından patrimonyal¹⁷⁹ özellikleri ağır basan geleneksel bir sistemdi. Ayrıca Osmanlı siyasal sisteminde yönetime meşruluk sağlamak için dinin¹⁸⁰ temel, özümleyici değerler bütünü oluşturduğu söylenebilir. Nihayet, Osmanlı siyasal sistemi, siyasal faaliyetin ekonomik ve toplumsal faaliyetlere üstün olduğu ve devletin tüm toplumsal faaliyetleri düzenleme ve denetleme eğilimi ile bunu haklı kılacak bir düşünce kalıbına sahip olduğu bir sistemdir.¹⁸¹

Osmanlı siyasal-anayasal değişimleri yalnız Türklerin değil, Balkan milletleri ile Türk ve Müslüman olmayanların da yaşamlarıyla ilgili bir süreçtir. Osmanlı imparatorluğunun çok uluslu yapısı dolayısıyla, anayasal değişimlerin dinamiklerini bu çoğulcu toplumsal yapı içinde aramak gerekir.¹⁸²

Osmanlı dirlik sisteminin bozulmasıyla, büyük arazi ve mülk sahiplerinden oluşan ve “Batı Avrupa feodalitesine çok noktada benzeyen bir Osmanlı feodalitesi” İmparatorluğun bütünlüğünü sarsmıştır. Tam bir feodal bey durumuna gelen âyânların, o dönemdeki gücünü gösteren belge ise Sened-i İttifaktır.¹⁸³ Osmanlı İmparatorluğu'nda anayasal gelişmenin ilk adımı

¹⁷⁸ ÖZBUDUN, (2010), s. 25.

¹⁷⁹ Patrimonyal: Kelime anlamı olarak “babadan oğula yetki devri” anlamına gelmektedir.

¹⁸⁰ 1876 Kanunu Esasi, md. 11, Tunçer KARAMUSTAFAOĞLU-Mehmet TURHAN, **1961-1982 T.C. Anayasaları Karşılıklı Metinler ve 1876, 1921 ve 1924 Anayasa Metinleri**, Savaş Yayınları, Ankara 1993, s. 244.

¹⁸¹ Ersin KALAYCIOĞLU-Ali Yaşar SARIBAY, **Türk Siyasal Hayatı Değişim ve Süreklilik**, ed. Ersin KALAYCIOĞLU-Ali Yaşar SARIBAY, Der Yayınevi, İstanbul, s. 15.

¹⁸² Bülent TANÖR, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri(1789-1980)**, 16. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2007, s.19.

¹⁸³ C. ÜÇÖK - A. MUMCU - G. BOZKURT, **Türk Hukuk Tarihi**, 14. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2010, s. 285; EROĞUL, (2009), s. 207.

olarak, 1808 yılında merkezi hükümetin temsilcileri ile ayan temsilcileri arasında kabul edilip imzalanan Sened-i İttifak gösterilir.¹⁸⁴

Doktrinin ortak görüşüne göre, Sened-i İttifak iki taraflı bir belge, bir misak ya da sözleşme olarak görülmektedir. Senedi İttifak, devletin merkezi iktidarını sınırlayan ilk belgedir.¹⁸⁵ Onar'a göre, İngiltere'deki anayasal gelişmeler de, lordlarla hükümdar arasındaki mücadeleden kaynaklanmış ve kralın yetkileri önce soylular sonra da halk tarafından sınırlanmıştır. "*Bizde de bu gelişim süreci takip edilse idi, belki hakiki bir ayan meclisi, senato teşekkül eder ve daha sonra bu meclis bir de halk meclisi ile tamamlanarak tam bir tarihi gelişim şeklinde parlamenter sisteme gidilebilirdi*".¹⁸⁶ Sened-i İttifak uygulama alanı bulamamış olmasına rağmen, monarşi tarihimizin şekli anlamda olsa dahi meşruti şekle doğru gelişmesi yönünde ilk anayasal belgedir.

Osmanlı İmparatorluğu anayasal bir yönetime Tanzimat ortamı içinde geçmiştir. I. Meşrutiyet'in başlangıcı olan 1876 Kanun-u Esasi, bazı görüşlerin tersine dış baskılarla değil, ülkenin geleceği için iç gelişmelerin baskısıyla ilan edilmiştir.¹⁸⁷ Bu anayasa sistemli bir düşünce akımının, doktriner bir çalışmanın ve yeni bir siyasal kültürün ürünü değildir. Tanzimat ortamında yetişen Tanzimat'ın getirdiği yenilikleri ve uygulamaları yeterli bulmayan ve ülkenin kurtuluşunu meşruti bir sistemin getirilmesinde gören küçük bir grubun uğraşlarının ürünüdür. Ancak, bu anayasa yürürlüğe konmadan önce bazı yeniliğe açık kavramlar, kurumlar ve davranışların geleneksel Osmanlı siyasal kültürüne girmeye başladığı da önemli bir gerçektir.¹⁸⁸ Kanun-u Esasi, doğrudan padişahça atanmış bir komisyon

¹⁸⁴ ÖZBUDUN, (2010), s. 25.; Sened-i İttifak ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Halil İNALCIK, "Sened-i İttifak ve Gülhane Hatt-ı Hümayûnu", **BELLETTEN**, c. XXVIII, sayı 112, 1964; EROĞUL, (2009), s. 207; Yavuz ATAR, **Türk Anayasa Hukuku**, Mimoza Yayınları, 3. Baskı, Konya, 2005, s. 17.

¹⁸⁵ TANÖR,(2007), s. 55; Hasan TUNÇ-Faruk BİLİR-Bülent YAVUZ, **Türk Anayasa Hukuku**, Berikan Yayınevi, Ankara, 2011, s. 17.

¹⁸⁶ S. Sami ONAR, **İdare Hukukunun Umumî Esasları**, c. 1, 3. Baskı, İ. Akgün Matbaası, İstanbul 1966, s. 147-148.

¹⁸⁷ İlber ORTAYLI, "Tanzimat Adamı ve Tanzimat Toplumu", ed. KALAYCIOĞLU- SARIBAY, t.y., s.99.

¹⁸⁸ Suna KİLİ, "1876 Anayasası'nın Çağdaşlaşma Sorunları Açısından Değerlendirilmesi", ed. KALAYCIOĞLU-SARIBAY, a.g.e., s. 103 vd.

tarafından hazırlanmış, Heyet-i Vükelâ tarafından incelenmiş ve padişah tarafından kabul ve ilan edilmiştir. Bu anayasanın yapımında halkı temsil eden bir yasama organı ya da kurucu meclis yer almamış ve bir halk oylaması gerçekleşmemiştir. Bu nedenle hukukî açıdan 1876 metni, padişahın tek yanlı bir işleminden doğmuş bir “ferman anayasa” örneğidir.¹⁸⁹ Kanun-u esasi monark eksenli kuvvetler birliğine yatkın 1814 Fransız Anayasa Beratı’nı ya da 1850 Prusya Anayasasını andırmaktadır. Anayasalı ve temsili meclisli 1876 sistemi, padişahın merkezi güç ve sorumsuz olmasına rağmen, artık mutlak monarşinin sonu demektir.¹⁹⁰

Kanun-u Esasi ilk hali ile şeklen bir meşrutî monarşi sistemi getirmiştir. Çünkü padişah gücünden bir şey kaybetmemiştir. Ancak, II. Meşrutiyet’in ilanı ve anayasada yapılan 1909 değişiklikleri ile padişahın yetkilerinde bir ölçüde gerileme olmuştur.

1876 Anayasasında kuramsal olsa bile, “millî irade”, “halk egemenliği” kavramı yer almaz. Çünkü bu Anayasanın içerdiği sistemde gerçek egemen ne halktır, ne Meclis ve ne de Heyet-i Vükelâ’dır. Gerçek egemen padişahın kendisidir. Tek egemen olan padişah yetkilerine rağmen sorumsuzdur (md.5). Heyet-i Vükelâ ve Heyeti Ayan üyelerini atama yetkisi padişaha aittir.¹⁹¹ Yasama organı olan Meclis-i Umumi, Heyet-i Ayan ve Heyet-i Mebusan isimli iki meclisten oluşur (md. 42). Heyet-i Ayan üyeleri doğrudan padişah tarafından atanır. Kanun-u Esasi’ye göre seçimle gelen tek organ Meclis-i Mebusan’dır. 19 Mart 1877 de toplanan ilk Osmanlı Parlamentosu, etnik ve dini yönden o çağın kozmopolit Avrupa İmparatorluklarının parlamentolarında dahi görülmeyen bir renkliliğe sahiptir.¹⁹²

Heyet-i Vükela meclis karşısında sorumlu değildir. Hükümet göreve başlarken ve görev sırasında güven oylaması öngörülmemiştir. Meclise gensoru verme ve hükümeti düşürme yetkisi tanınmamıştır. Hükümeti

¹⁸⁹ TANÖR, (2007), s. 133; ATAR, (2005), s. 20.

¹⁹⁰ TANÖR, (2007), s.144.

¹⁹¹ 1876 Kanunu Esasisi md. 7, KARAMUSTAFAOĞLU-TURHAN, (1993), s. 243, Hasan TUNÇ-Faruk BİLİR-Bülent YAVUZ, **Türk Anayasa Hukuku**, Asil Yayınları, Ankara, 2009, s. 25; EROĞUL, (2009), s. 221.

¹⁹² İlber ORTAYLI, “Tanzimat Adamı ve Tanzimat Toplumunu”, ed. KALAYCIOĞLU- SARIBAY, t.y., s.99; TANÖR, (2007), s.156.

denetleme yetkisi olarak Meclis-i Mebusan'ın bakanlardan soru sorma (md.38) ve bir bakanın cezai sorumluluğunu harekete geçirme (Divan-ı Âli'ye gönderme) hakkı vardır (md. 31). Ancak bu olanaklar kısıtlanmıştır. Soruya muhatap olan Sadrazam ya da bakan soruyu cevaplamayı süresiz erteleyebilir (md. 38). Divan-ı Âli'ye gönderme kararı da ancak padişahın oluruyla kesinleşir (md. 31). Ayrıca, Heyet-i Vükelâ ile Meclis-i Mebusan arasında bir uyuşmazlık çıkar ve Vükelâ görüşünde direnir, Mebusan da ard arda iki defa bunu reddederse, padişah Heyet-i Vükelâ'yı ya da bakanları değiştirme yoluna gidebileceği gibi, Meclis-i Mebusan'ı fesih kararı da alabilir (md. 35). Bu madde hükmünden de anlaşılacağı üzere, hükümet sistemleri açısından parlamenter sistemin esas öğelerinden olan güvenoyu-fesih hakkının kullanım tekeli Osmanlı Meşrutî Monarşisinde padişaha aittir. Ayrıca 35. madde dışında, padişah dilediği zaman fesih yetkisini kullanabilir.

II. Meşrutiyet'in ilanı sonrasında, Osmanlı anayasal uygulamalarında büyük yenilikler meydana gelmiştir. Kanun-u Esasi'nin 7. maddesinde Heyet-i Vükelâ'nın atanması ve azli padişaha ait olduğu hükmü yer almıştır. 27. maddesinde ise padişah tarafından atanacak olanların sadece sadrazam ve şeyhülislam olduğu düzenlenmiştir. İki madde arasındaki uyumsuzluk nedeniyle bu dönemde bakanların padişah tarafından seçilmemesi durumu gündeme gelmiştir. Bu durumda padişah sadrazamı seçecek, sadrazam da diğer bakanları atayacaktır. Bundan sonra, bakanlar padişaha karşı değil, meclise karşı sorumlu olacaktır. Bakanlar Kurulunun bir konuyu görüşmek için önceden padişah'tan izin alması şartı da kaldırılmıştır. İlk defa olarak hükümet programı hazırlanmış ve kamuya ilan edilmiştir. Böylece, hükümet programları Osmanlı siyasal hayatına ilk kez girmiştir. Bu dönemde, parlamentonun hükümet üzerindeki denetimi gerçekleşmiştir. Güvenoyu istemi ve güven oylamasına gidilmiş ve Osmanlı'da ilk kez güvensizlik oyu ile hükümet düşürülmüştür. Böylece, parlamento ve hükümet bağımsız birer varlık olarak ortaya çıkmıştır. Ayrıca, Hakimiyet-i Milliye kavramı resmen dile getirilmiştir.¹⁹³

¹⁹³ TANÖR, (2007), s. 181-193; ATAR, (2005), s. 20-22.

Bu gelişmelerle birlikte, II. Meşrutiyette siyasal uygulama milletin ve temsilcilerinin gerçek bir yükselişi anlamına gelmemiştir. Önce hâkim parti, sonra da fiilen tek parti durumundaki İttihat ve Terakki, baskı ve terör yöntemleriyle ve büyük ölçüde ordu desteğiyle muhalefeti sindirmiş, parlamento dışı müdahalelerle iktidar değişikliği sağlamıştır. Bunun yanı sıra, bu dönemde ordu mensupları da aktif siyaset içine girmişlerdir. Bunun sonucunda rejim “yarı-askeri” bir niteliğe bürünmüştür.¹⁹⁴

Genel olarak denilebilir ki, 18. yüzyıldan itibaren içeriği dolayısıyla siyasal olması gerekmeyen konuların dahi siyasal sistemin faaliyet alanına girmesi, siyasal katılma eylemlerinin yoğunlaştığı dönemlerde, çok geniş çaplı bir “siyasallaşma” olgusunun ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu dönemleri izleyen “olağanüstü rejim” uygulamaları sırasında da, siyasallaşmanın giderilebilmesi için siyasal katılmanın son derece kısıtlanması yoluyla “siyasetten arınma (de-politicization)” uygulamalarının yaygınlaştığı görülmektedir.¹⁹⁵

Osmanlı İmparatorluğunda gelişen anayasal hareketler, devletin siyasal yapısında olduğu kadar, siyasal düşünce ve kültür yapısında önemli değişikliklere yol açmıştır. Ancak, etkileşimin daha çok sınırlı düzeyde bir kesime özgü olması, belki de başarısızlıkların en önemli nedenlerindedir. Özellikle, yeni fikirlerin topluma yansıtılamamış olması ve yurttaşlık bilincinin oluşamamış bulunması gibi nedenler, sosyal ve siyasal gelişmeler açısından önemli engeller meydana getirmiştir.¹⁹⁶

¹⁹⁴ TANÖR, (2007), s. 218; Benzer görüş için bkz. Kemal GÖZLER, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Ekin yayınevi, Bursa, 2011, s. 21.

¹⁹⁵ KALAYCI-SARIBAY, a.g.e., s. 17-18.

¹⁹⁶ TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2009), s. 24

II. CUMHURİYET DÖNEMİ

A. 1921 TEŞKİLAT-I ESASİYE KANUNU DÖNEMİ

Cumhuriyet Türkiye'sinin ilk siyasal ve idari sisteminin temelleri, 1920'lerde, Saltanat ve Hilafete dayalı Osmanlı yönetiminin siyasal otoritesinin dağıldığı ve ulusun bu yönetime olduğu kadar, işgalci güçlere karşı bağımsızlık kavgası verdiği Kurtuluş Savaşı koşullarında atılmıştır.¹⁹⁷

Kurucu meclis niteliği taşıyan TBMM'nin kuruluşundan 9 ay sonra, 20 Ocak 1921 tarihinde Teşkilât-ı Esasiye Kanunu kabul edilmiştir. 23 maddeden oluşan bu anayasa 1876 Anayasasını yürürlükten kaldırmamıştır. Aynı anda iki anayasa da yürürlükte kalmıştır.¹⁹⁸ 1921 Anayasasının hakkında hüküm içermeyen hususlarda, bu anayasanın kabul ettiği ana esaslara uygunlukları nispetinde 1876 Anayasasının hükümleri uygulanacaktır.¹⁹⁹ 1921 Anayasası, uzlaştırmacı bir yaklaşım benimsemiş ve ilk kez saltanat ve halifeliğin adını anmaksızın egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğunu birinci maddesinde hüküm altına almıştır. İkinci maddede ise, yasama ve yürütme gücünün milletin tek ve gerçek temsilcisi TBMM'de birleştiği ifade edilmiştir. TBMM yasama ve yürütme gücünü kendinde toplamıştır. Ayrı bir devlet başkanlığı makamı öngörülmemiş, yasama organının başkanı yürütmenin de başkanı olmuştur. Bakanların her biri Meclis tarafından seçilmesi, meclisin her zaman bakanları değiştirebilmesi ve onlara yön gösterebilmesi yetkisi söz konusudur. Buna karşılık ise Bakanlar Kurulu'nun Meclis'e karşı kullanabileceği hiçbir hukukî silahı mevcut değildir. Anayasanın bu hükümlerinden dolayı güçler birliği ilkesi ve hükümet sistemi olarak da meclis hükümeti sistemi benimsenmiştir.²⁰⁰ Meclis hükümeti sistemi ise 1921 Anayasasının en özgün yanlarından biridir. Aslında

¹⁹⁷ SENCER, (1984), s.3; EROĞUL, (2009), s. 233-241.

¹⁹⁸ Ahmet MUMCU, "1924 Anayasası", *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, C.II, Mart 1986, s. 383; GÖZLER (2011), s. 24.

¹⁹⁹ Bülent Nuri ESEN, "Türkiye'de Anayasal Gelişmeler", *AÜHFD*, Cilt 25, Sayı 1-2, Yıl 1968, s. 38; ATAR, (2005), s. 23.

²⁰⁰ ESEN, (1948), s. 117; ÖZBUDUN, (2010), s. 28; GÖZLER, (2011), s.25; TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2009), s. 28; EROĞUL, (2009), s 245.

bu sistem oldukça risklidir. Uygulandığı ülkelerde sıkıntılara yol açmıştır.²⁰¹ Türkiye’de ise Birinci TBMM dönemi bu sistemin başarılı bir uygulaması demek olmuş, demokrasi içinde birlik sağlanarak ulusal bağımsızlık hedefine ulaşılabilmektedir.²⁰²

29.10.1923 tarihli 364 sayılı kanun ile yapılan anayasa değişikliği ile 1921 Anayasasında önemli düzenlemeler yapılmıştır. İlk olarak, Türkiye Devletinin hükümet şeklinin cumhuriyet olduğu hükmü getirilmiştir (md. 1). Burada hükümet şeklinden kasıt yönetim şeklidir. Bir diğer değişiklik ise, Anayasanın ilk metninde, meclis hükümeti sistemine uygun olarak bir devlet başkanlığı makamı bulunmaması eksikliğin giderilmesidir. O tarihe kadar devlet başkanına ait olması gereken görev ve yetkiler “Büyük Millet Meclisi Reisi”ne verilmiştir.²⁰³ Değişikle birlikte, Cumhurbaşkanının TBMM tarafından kendi üyeleri arasından seçileceği öngörülmüştür (md. 10). Bu durumda, ayrı bir Cumhurbaşkanlığı makamı ortaya çıkmış ve siyasal tarihimizde ilk defa olarak Cumhurbaşkanlığı kurumu anayasal sistemimize girmiştir.²⁰⁴ Buna 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 (md. 10). Bu düzenlemeye göre, 1921 Anayasası değişiklikten sonra, Cumhurbaşkanının sadece TBMM içinden seçilmesini kabul etmiştir. Ayrıca o dönemde kabul edilen meclis hükümeti sistemi içerisinde Cumhurbaşkanının tarafsızlığını ve bağımsızlığı sağlayacak güvencelere yer verilmemiştir. Cumhurbaşkanı Meclisin çalışma süresine paralel olarak bir seçim dönemi için seçilmekte ve tekrar seçilebilmektedir.

1923 değişiklikleri ile ayrıca hükümetin kuruluş usulü de değiştirilmiştir. Buna göre, Cumhurbaşkanı meclis üyeleri arasından Başbakanı seçecektir.

²⁰¹ Fransa’da (Konvansiyon, 1792-95) meclis tahakkümüne ve teröre, Polonya, Avusturya, Litvanya, Letonya ve Estonya’da(1918-1926/1934) hükümet istikrarsızlıklarına, dolayısıyla güçlü rejim arayışlarına ve diktatörlüklere yol açmıştır.

²⁰² ALDIKAÇTI, (1960), s. 189-190.

²⁰³ GÖZLER, (2011), s. 25.

²⁰⁴ Ahmet KERSE, **Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı**, Doktora Tezi, İstanbul 1973, s.9; Hasan TUNÇ - Faruk BİLİR - Bülent YAVUZ, **Türk Anayasa Hukuku**, Berikan Yayınevi, Ankara, 2011, s. 194; Necmi YÜZBAŞIOĞLU, **Anayasa Hukukunun Temel Metinleri**, Beta Yayınları, 5. Baskı, İstanbul, 2008, s.8.

Diğer bakanlar ise Başbakan tarafından seçilecek ve Cumhurbaşkanı tarafından meclisin onayına sunulacaktır (md. 12). Hükümetin kuruluşuna ilişkin bu usul, meclis hükümeti sisteminin değil, parlamenter hükümet sisteminin usulüdür.²⁰⁵ Klasik parlamenter hükümet sisteminden farkı, başbakanın seçtiği bakanları doğrudan Cumhurbaşkanı onaylamamakta, Meclisin onayına sunmaktadır.

Başlangıçta erk birliği güçlü bir yürütme organına olanak tanımışsa da, zamanla Anayasanın meclise verdiği yakın gözetim ve denetim yetkisiyle Hükümetin etkinliği engellenmiştir. Güçler birliği uygulamasının yarattığı parlamenter tıkanıklık, Bakanlar Kurulunu daha özgür davranabilme koşullarını aramaya zorlamıştır.²⁰⁶ Bu açıdan, 1923 değişikliği ile bakanlıkların bakanlar tarafından idare edileceği hükmü getirilmiştir (md. 4). Bunun sonucunda, yasama ve yürütme arasında iş bölümüne gidilmiştir.

Bu değişikliklerle, bugünkü parlamenter hükümet modeline daha yaklaşan bir hükümet kurma yöntemi benimsenmiştir. Böylece “Meclis Hükümeti” sisteminden parlamenter sisteme doğru, 1961 Anayasası ile sonuç noktasına varacak olan bir gelişme başlamış olmaktadır.²⁰⁷

1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu’nun ilgi çeken bir yönü de, ismiyle paralel olarak, 23 maddenin 14’ünün idari yapılanma ile ilgili oluşudur. Buna göre, merkeziyet usulü sınırlı ve hatta istisnai; yerinden yönetim ise asli ve geneldir. Bunun kurum ve araçları ise; seçimle oluşan organlar ve tüzel kişilikler, icrai karar alabilme yetkileri ve özerkliktir. Böylece klasik Osmanlı sisteminin ve Kanun-u Esasi’nin öngördüğü geleneksel merkeziyetçi sistem tersine çevrilmiş ve aşağıdan yukarı bir yönetim yapısı geliştirilmiştir.²⁰⁸ Ancak 1924 Anayasası’nda yerel yönetimlerin bu denli geniş özerkliğine son verilmiş ve yeniden merkezi yönetim esası benimsenmiştir.

²⁰⁵ GÖZLER, (2011), s.27.

²⁰⁶ SENCER, (1984), s 6.

²⁰⁷ TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, 2009), s. 29.

²⁰⁸ TANÖR, (2007), s. 265 ve 304.

B. 1924 TEŞKİLAT-I ESASİYE KANUNU DÖNEMİ

1922'de Saltanatın kaldırılması ve 1923'de Cumhuriyetin ilanı ile yeni bir rejim ortaya çıkmıştır. Bu temel üzerinde örgütlenmiş yeni devletin anayasası ise 1924 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunudur. 1924 Anayasası her bakımdan ilginç bir belgedir. Bu Anayasa, hem tek hem de çok partili dönemde uygulanmıştır. Ayrıca anayasal tarihimizin en uzun ömürlü anayasasıdır ve tam ve kesintisiz biçimde 36 yıl yürürlükte kalmıştır. Buna ek olarak, Kurtuluş Savaşını kazanan ve Cumhuriyeti ilan eden Birinci TBMM'nin kurucu niteliği yanında, 1924 Anayasasını hazırlayan İkinci TBMM'de kurucu niteliktedir. Çünkü 1924 Anayasasının hazırlanması sırasında meclisi engelleyecek bir güç söz konusu değildi. 1921 Anayasası da bu konuda bir sınır getirmemişti. İşte 1924 Anayasasını yaparken meclis Anayasanın kabul çoğunluğunu belirleyerek ve Anayasada değiştiremeyecek hükümler öngörerek, kurucu güç kendini ilk kez sınırlamıştır.²⁰⁹

Anayasanın birinci maddesi "Türkiye Devleti bir Cumhuriyettir." hükmünü getirmiştir. Bu hükümlerle 1921 Anayasasındaki terim karışıklığı giderilmiştir. Anayasanın 102. maddesi, anayasanın değiştirilebilmesi için üye tamsayısının üçte birinin teklifi ve üçte ikisinin kabulünü zorunlu kılmıştır. Ayrıca devletin şeklinin Cumhuriyet olduğuna dair 1. maddenin değiştirilmesinin teklif dahi edilemeyeceği öngörülmüştür. Bunu sağlayacak herhangi bir denetim mekanizması öngörülmemesine rağmen, bu hükme dayanarak anayasanın üstünlüğü ve katılığının benimsendiği söylenebilir.

Meclis Hükümeti ve Parlamenter sistemi bir araya getiren hükümler öngören 1924 Anayasası, Türk Milletini TBMM'nin temsil edeceği ve egemenliğin millet adına sadece TBMM tarafından kullanılacağı (md. 4), yasama yetkisi ve yürütme erkinin TBMM'de toplanacağı (md. 5), Meclisin, hükümeti her zaman denetleyebileceği ve düşürebileceği (md. 7/2) hükümlerine karşılık hükümete fesih yetkisi tanınmaması gibi özellikleri meclis hükümetine özgüdür. Bununla birlikte, henüz güçler ayrılığı

²⁰⁹ MUMCU, (1986), s. 384-387.

benimsenmemiş²¹⁰ olmasına rağmen, yasama yetkisinin bizzat meclis tarafından (md. 6), yürütme yetkisinin ise Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu eliyle kullanılacağı öngörülmüştür (md. 7). Bu açıdan yasama ve yürütme işlerinde organik ve fonksiyonel ayrıma gidilmiştir.²¹¹ Yürütme organının cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulundan oluşmak üzere ikili yapıda olacağı benimsenmiştir. Anayasanın 44. maddesi uyarınca, hükümetin kuruluş usulü ise Başbakan, Cumhurbaşkanı tarafından Meclis üyeleri arasından seçilir. Diğer bakanlar ise Başbakanca, meclis üyeleri arasından seçilip tamamı Cumhurbaşkanı tarafından onandıktan sonra Meclise sunulur. Hükümet, programını ve siyasal görüşünü en geç bir hafta içinde Meclise bildirir ve güvenoyu ister. Ayrıca bu anayasa ile bakanların kolektif ve bireysel sorumluluğu da öngörülmüştür (md. 46).²¹²

Yürütmenin diğer kanadı ve devletin başı olan ve meclis tarafından - kendi üyeleri arasından- bir seçim dönemi için seçilen Cumhurbaşkanı, yasamayla yürütme arasında bir organdır. Cumhurbaşkanı, her toplantı döneminin başında bir konuşmayla Meclisi açmak, törenli oturumlarda Meclis başkanlığı yapmak ve gerektiğinde yürütmenin başı olarak Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek ile yetkilendirilmiştir. Ayrıca, yasaları yayımlayarak ya da Anayasa değişikliği ve Bütçe Kanunu dışındaki kanunları, bir kez daha görüşülmek üzere geri çevirerek bir anlamda yasama faaliyetine katılmaktadır. Bakanlar Kurulunun kabul ettiği tüzük, kararname ve atama kararlarını onamak suretiyle de yürütme faaliyeti içindedir. Cumhurbaşkanının Meclis tartışma ve görüşmelerine katılarak oy verme hakkı bulunmadığı gibi, Başbakan ve ilgili bakanın imzası olmadan tek başına işlem yapması söz konusu değildir. Böylece Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu kabul edilmiştir. “Karşı imza” kuralı nedeniyle Cumhurbaşkanının işlemlerinden dolayı Meclis’e karşı Bakanlar Kurulu

²¹⁰MUMCU, (1986), s. 389; SENCER, (1984), s. 10.

²¹¹TANÖR, (2007), s. 296.

²¹²KARAMUSTAFAOĞLU-TURHAN, (1993), s. 274-294.

sorumludur. Anayasaya göre, Cumhurbaşkanının yasama ve yürütme organları karşısındaki konumu simgesel bir düzeye indirgenmiştir.²¹³

Bu hükümlere göre 1924 Anayasası, meclis hükümeti ile parlamenter sistem arasında “karma bir hükümet sistemi”, hatta bazı yazarlara göre parlamenter sistem kurmuştur.²¹⁴ Ancak, anayasanın parlamenter sisteme özgü hükümler içermesine rağmen ağırlıklı olarak karma bir sistem yarattığı görüşü daha doğrudur.

Yasama ve yürütme kuvvetlerinin TBMM’de belireceğini ve toplanacağını (md.5) ifade eden anayasa Rousseau’ya dayanan çoğunlukçu ve bütüncül bir yönetim anlayışı benimsemiştir.

Meclis, hükümet üzerinde çok güçlü etkileme olanaklarına sahiptir. Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu üyeleri meclis üyeleri arasından seçilmekte ve yürütme meclisin siyasal etkisi altında bulunmaktadır. 1921 Anayasa metninden farklı ve II. Meşrutiyet’teki uygulamaya benzer olarak, hükümet kurulduktan kısa bir süre sonra programını Meclis’e sunmak ve güvenoyu almak zorundadır. Meclisin soru, gensoru, meclis araştırması ve meclis soruşturması yoluyla, her an hükümet üzerinde denetim yetkisi vardır. Ayrıca siyasal sorumluluk ilkesi gereğince hükümeti düşürebilmektedir. Bunun karşılığında hükümetin, meclis üzerindeki etkileme araçları ise, başbakanın ve bakanların meclis görüşmelerine katılabilmeleri ve bunları yönlendirebilmeleri, özellikle kanun tasarılarını hazırlayıp mecliste savunmak suretiyle yasama faaliyetine yön verebilmeleridir. 1876 ve 1909 metinlerinde yer alan fesih, veto ve muvakkat kanun gibi güçlü silah ve olanaklar ise yürütmeye tanınmamıştır.²¹⁵

1924 Anayasasının uygulandığı dönemde, Türk siyasal hayatında üç önemli deneyim yaşanmıştır. Bunlar tek parti rejimi, gerçekleştirilen devrimler ve çok parti dönemidir. Devrimlerin gerçekleşmesi, iki muhalif parti denemesi dışında muhalefetsiz tek parti ortamında daha kolay olmuştur. 1946’dan sonra ise ilk kez gerçek anlamda çok partili siyasal hayata geçiş yaşanmıştır.

²¹³ SENCER, (1984), s. 11.

²¹⁴ ÖZBUDUN, (2010), s. 31; TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2009), s. 32; H. Nail KUBALI, **Türk Esas Teşkilat Hukuku**, İstanbul, Tan Matbaası, 1960, s. 166.

²¹⁵ TANÖR, (2007), s. 304-305.

Tek parti döneminde (1935'den sonra) parti ve devlet kaynaşması gerçekleşmiştir. Bu ortamdaki yasama yürütme ilişkileri ve hükümet sistemi işleyişi ise anayasada düzenlenenden farklı şekilde gerçekleşmiştir. Tek parti rejimi anayasal sistemi bazı noktalarda başkalaştırdığı gibi, hükümet sistemini de farklılaştıran bir etkisi olmuştur. Parlamenter sisteme özgü unsurlar içermekle birlikte, güçler birliği ve meclis hükümeti sistemine dayalı olan anayasaya karşılık, tek parti olgusu bu teorik şemayı tersine çevirmiştir. Meclise ve hükümete egemen tek ve disiplinli bir parti güçlü liderler ekseninde işleyen siyasal sistem, sonuçta hükümetin yasamaya üstün çıkmasına yol açmıştır. Hükümet meclise değil; meclis, hükümete ve liderlere bağımlı bir çalışma düzeni içinde olmuştur. Bu dönemde meclisin hükümet üzerinde etkili bir denetimi söz konusu olmamıştır. Ayrıca, hükümete anayasa tarafından tanınmamış olan meclisi fesih yetkisi de, hükümete ve meclise hâkim parti önde gelenlerinin aldığı seçimleri yenileme ve erken seçim kararları ile fiilen elde edilmiştir. İktidarın bu denli güçlü olması neticesinde, çeşitli nedenlerle tek parti rejiminin ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel uygulamalarından sıkıntı duyan geniş bir huzursuzlar cephesi belirmiştir.²¹⁶

Toplumda beliren rahatsızlıklar ve o dönemdeki dış dinamiklerin de etkisi ile çok partili hayata geçiş gerçekleşmiştir. Ancak bu geçiş kendiliğinden olmamış, içinde bulunulan durum dolayısı ile Cumhurbaşkanı ve Cumhuriyet Halk Partisi(CHP) Genel Başkanı İsmet İnönü'nün desteğiyle gerçekleşmiştir.²¹⁷ 1924 Anayasası 1946'dan 27 Mayıs 1960 askeri müdahalesine kadar çok partili bir rejim içinde uygulanmıştır. Ancak 1946 yılında yapılan ilk seçimde, çok partili sistemin sağlıklı bir şekilde işlemesini sağlayacak, gizli oy, açık sayım ve yargı denetimi söz konusu değildi. Bu seçimleri büyük farkla (CHP) kazanmıştır. Seçimlere ilişkin bu ilkeler ilk kez 1950'de gelmiş ve bu seçimler Demokrat Parti'nin(DP) zaferiyle sonuçlanmıştır.

1924 Anayasası döneminde basit çoğunluk yani, tek turlu listeli çoğunluk seçim sistemi uygulanmıştır. Bu sistem nedeniyle, DP, 1950

²¹⁶ TANÖR, (2007), s 316-317-337.

²¹⁷ TANÖR, (2007), s. 337-338.

seçimlerinde oyların %53,3'ü ile milletvekilliklerinin %83'ünü; 1954 seçimlerinde oyların %56,6'sı ile milletvekilliklerinin %91'ini; 1957 seçimlerinde ise oyların %47,3'ü ile milletvekilliklerinin %69'unu almıştır.²¹⁸ Bir önceki bölümde bahsettiğimiz gibi, seçim sisteminin meclisin oluşmasındaki bu önemli etkisi hükümet sisteminin işleyişini de büyük ölçüde etkilemektedir. Çok partili sisteme geçtiğimiz dönemde, basit çoğunluk sisteminin uygulanması nedeniyle %50'nin biraz üzerinde oy alan DP, neredeyse meclisin tamamına egemen olmuştur. Uzunca bir dönem tek parti olan CHP ise, %43,8lik oy oranıyla 1954 seçimlerinde milletvekilliklerinin sadece %5,6'sına sahip olabilmıştır. Görüldüğü üzere, uygulanan sistem temsil açısından büyük bir adaletsizliği de beraberinde getirmektedir. Daha da vahim olan ise Kurtuluş savaşı döneminde hazırlanan bu anayasa meclis üstünlüğünü benimsediği için, meclisin neredeyse tamamına sahip, disiplinli bir parti olan DP hükümeti istediği tüm uygulamaları yapabilecek bir özgürlüğe kavuşmuştur. Meşruluk kaynağını 1924 Anayasasından alan DP'nin bu durumdan olan memnuniyetini, yeterli çoğunluğa sahip olmasına rağmen anayasanın dilinde yapılan değişiklik dışında, hiçbir anayasa değişikliğine gitmemesinde görebiliriz.

C. 1961 ANAYASASI DÖNEMİ

1950'lerin sonunda iktidar ve muhalefet arasındaki çatışmadan dolayı siyasal kutuplaşma artmıştır. Gerginleşen bu siyasal ortam, iktidarın değiştirilebilmesi için 27 Mayıs 1960 darbesine zemin hazırlamıştır. Esen'e göre, 1960 askeri müdahalesi bir ilk yardımdır, radikal bir tedavi değildir. Askeri müdahaleye önderlik edenlerin, devlete verilecek biçim üzerinde belirli bir sistemleri yoktur. Asker halk şuuruna tercüman olmuştur. Ordu, baskıya karşı konulmasında bir vasıta olmuştur.²¹⁹ Milli Birlik Komitesi ve Temsilciler

²¹⁸ GÖZLER, (2011), s. 33-34.

²¹⁹ ESEN, (1968), s. 47; SENCER, (1984), s. 16. Bu görüşten başka, bu müdahalenin yenileşme hareketlerine öncülük eden sivil askeri bürokrasi ve aydınların ikinci plana atılmalarına bir tepki

Meclisinden oluşan Kurucu Meclis tarafından kabul edilen Anayasa Tasarısı, 9 Temmuz 1961’de halkoyuna sunularak seçmenlerin %61,5’inin “evet” oyuyla yürürlüğe girmiştir.

1961 Anayasası, devletin kuruluş ve işleyişine ilişkin olarak, “Egemenliğin kayıtsız şartsız Türk Milleti’nde olduğunu” belirtmiş, bununla birlikte Türk siyasal hayatında bir yenilik olan “güçler ayrılığı” ilkesini benimsemiştir. Bu ilke, Millet, egemenliğinin, Anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili organlar eliyle kullanılacağını (md.4) belirten hükümde hayat bulmuştur.

Anayasanın benimsemiş olduğu güçler ayrılığı, yargı organı için kesindir. Ancak yasama ve yürütme arasındaki ayrılık açısından Anayasa, yasamayı bir yetki, yürütmeyi ise bir görev olarak düzenlemiştir. Yani yürütme yetkisi de ilke olarak yasama organına aittir; ancak yürütme görevinin kanunlar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu eliyle yerine getirileceği ifade edilmiştir. Bu nedenle, yürütme ilkece bağımsız bir organ değil, yasamanın bir türevi olarak anlaşılmış ve onun denetimi altına sokulmuştur. Bu hüküm aynı zamanda yürütme organını zayıf tutma isteğinin de bir göstergesi olarak karşımıza çıkmaktadır.²²⁰

1961 Anayasasında da üstü örtülü de olsa yasama organının üstünlüğü söz konusudur. Bu dönemde yasama organı yine TBMM’dir ancak, “Millet Meclisi” ve “Cumhuriyet Senatosu” olmak üzere iki meclisli bir yapı benimsenmiştir ve meclislerin anayasada gösterilen hallerde birlikte toplanacağı öngörülmüştür (md. 63).

Bu anayasa ile “yumuşak kuvvetler ayrılığı” olan parlamenter sistem benimsenmiştir.²²¹ Yürütme organı yukarıda da belirtildiği gibi iki kanattan oluşmaktadır. Yürütme organının sorumsuz kanadı Cumhurbaşkanı, asıl yetkili ve sorumlu kanadı ise Bakanlar Kuruludur.²²² TBMM’nin içinden çıkan

olarak yapıldığını ileri süren görüşler de mevcuttur. TANÖR, (2007), s. 365; TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2009), s. 36.

²²⁰ SENCER, (1984), s. 24; TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2009), s. 38.

²²¹ ÖZBUDUN, (2010), s. 41.

²²² TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2009), s. 38.

ve onun güveniyle kurulan yürütmenin, görevini devam ettirebilmesi için meclisin güvenoyuna sahip olması gerekir.

Cumhurbaşkanı, TBMM tarafından, kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış kendi üyeleri arasından, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla yedi yıllık bir süre için seçilir. Bir kimse, arka arkaya iki defa Cumhurbaşkanı seçilemez. Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişiği kesilir ve TBMM üyeliği sıfatı sona erer (md. 95). Anayasanın 97. maddesinde Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri 1924 Anayasasında olduğu gibi, sınırlı olarak düzenlenmiştir. Ancak bu anayasada törensel anlamda da olsa Cumhurbaşkanına Meclis'e başkanlık etme yetkisi tanınmamıştır. Böylece Cumhurbaşkanının ikili rolü sona ermiş, konumca yürütme içinde kaldığı ortaya çıkmıştır. Cumhurbaşkanının görev süresinin yedi yıl olmasının nedeni ise, meclise karşı siyasal tarafsızlığının, yani partiler üstü konumunun ve iki yasama dönemi için sürekliliğin sağlanmak istenmesidir.

Bakanlar Kurulu ise, Başbakan ve Bakanlardan oluşur. Başbakan Cumhurbaşkanı tarafından, TBMM üyeleri arasından atanır. Bakanlar ise, TBMM üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanınca atanır (md. 102). Bakanlar Kurulunun programı, kuruluşundan en geç bir hafta içinde Başbakan veya bir bakan tarafından Meclislerde okunur ve Millet Meclisinde güvenoyuna sunulur (md. 103). 1924 Anayasasından farklı olarak, başbakanın seçtiği bakanların Cumhurbaşkanınca atanması üzerine Bakanlar Kurulu kurulmuş olmaktadır. Yani, meclisin güvenoyu kurucu değildir. Görüldüğü üzere hükümetin kuruluş şekli parlamenter sisteme özgüdür. Ayrıca görüldüğü üzere, bu anayasada, meclis dışından bakan atanabilmesi de mümkün olmuştur. Ayrıca, bir yenilik olarak bu anayasa ile Başbakan'a Cumhurbaşkanı'ndan seçimlerin yenilenmesini isteme yetkisi verilmiştir (md 108). Bu hükümlerle birlikte, güçler ayrılığının işlemesi açısından yasamanın güvenoyu vasıtasıyla hükümeti düşürebilmesi karşısında, yürütme organının seçimlerin yenilenmesine karar verme yetkisine sahip olması önemli bir

silahdır. Ancak 1961 Anayasası bu yetkinin kullanılmasını oldukça zorlaştırmıştır.

1961 Anayasasının getirdiği en önemli ilke “Anayasanın Üstünlüğü”dür ve bunu sağlamak için en hayati vasıta olan Anayasa Mahkemesi kurulmuştur.²²³ Böylece Türk anayasal tarihinde “Anayasa Yargısı” başlamıştır. Ayrıca bu Anayasa, 1924 Anayasasının sahip olduğu anlayıştan farklı olarak, katılımcı bir demokrasi yani çoğulcu bir anlayış benimsemiştir.

Bu dönemde benimsenen seçim sistemi ise, 25 Mayıs 1961 tarih ve 36 sayılı Milletvekili Seçim Kanununun öngördüğü nisbî temsil seçim sistemidir. 1961 seçimlerinde barajlı d’Hondt, 1965 seçimlerinde milli bakiye, 1969, 1973 ve 1977 seçimlerinde barajsız d’Hondt sistemleri uygulanmıştır.²²⁴

Bu dönem siyasal hayatının temel özellikleri ise, birbirleriyle çelişen şu dört noktada toplanabilir: Demokratikleşme, istikrarsızlık, kutuplaşma ve sivilleşememe.²²⁵ 1961 Anayasasının kurduğu hükümet mekanizması içinde bazı tikanıklıklar meydana gelmiştir ve Anayasa hükümleri bunları gidermede yetersiz kalmıştır. Bunun neticesinde ortaya çıkan siyasal hareketsizlik (sistemin siyasal karar alabilme, yeni politikalar üretebilme yeteneğinin zayıflaması) rejim bunalımını ağırlaştırmıştır. Öte yandan, yürütme organının ve genel olarak devlet otoritesinin güçsüzlüğünü sadece anayasaya atfetmek doğru değildir. Parlamenter hükümet sisteminde yürütme organı, ancak parlamentoda sağlam, disiplinli ve tutarlı bir çoğunluğa dayandığı ölçüde otorite ve istikrar sahibi olabilir. 1970’li yıllarda ise, hiçbir partinin parlamentoda mutlak çoğunluk sağlayamamış olması, genellikle zayıf çoğunluklara dayanan, üstelik bu çoğunluğun da kendi içinde yeterli disiplin ve tutarlık göstermediği koalisyon hükümetlerine yol açmıştır.²²⁶

Bu durumun hem siyasal hem de hukukî nedenleri vardır. Siyasal sebep, partilerin, parlamenter sistemin istikrarlı işleminde önemli olan parti disiplinine sahip olmaması ve seçimlerde mutlak çoğunluğu sağlayamamış olmasıdır. Hukukî sebepler ise, Milletvekili Seçim Kanunu ile öngörülen nisbî

²²³ ESEN, (1968), s.5; TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2009) s. 38; ÖZBUDUN, (2010), s. 40.

²²⁴ GÖZLER, (2011), s. 43.

²²⁵ TANÖR, (2007), s. 405.

²²⁶ ÖZBUDUN, (2010), s. 47.; benzer görüş için bkz. TANÖR, (2007), s. 430-431.

temsil sistemi nedeniyle, parti sisteminde parçalanma yaşanmış ve bu seçim sistemi küçük partilere de şans verdiği için parti sayısında artma olmuştur. Sonuçta, küçük partiler onları destekleyen seçmen sayısı ile orantısız bir biçimde meclise girebilmiştir. Birinci bölümde, bahsettiğimiz üzere, seçim sisteminin parti sistemi üzerinde ve meclisin oluşumunda önemli bir etkisi vardır. Bu durum da hükümet sisteminin işleyişini önemli ölçüde etkilemiş ve parlamenter sistemin işleyişinde tikanıklıklara yol açmıştır.

Hükümet ve parlamentonun işleyişindeki tikanıklıkların yanında, üniversite içinde ve dışında, boykot, işgal ve gösteri yürüyüşleri biçiminde yoğunlaşan eylemler tepkilerin yarattığı kargaşa ve genel hoşnutsuzluk 12 Mart 1971 Askeri Muhtırası ile sonuçlanmıştır. Cumhuriyet tarihinin sivil yönetime karşı ikinci askeri müdahalesi olan muhtıra ile 1961 Anayasasında yürütmeyi güçlendirmek için önemli değişiklikler yapılmıştır. Öncelikle Bakanlar Kuruluna, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi tanınmıştır (md. 64). Vergi, resim harçlarla ilgili muafiyet ve istisnalara ve bunların oran ve sınırlarında değişiklik yapmaya Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır (md. 61). Buna paralel olarak, üniversite özerkliği zayıflatılmış (md. 120) ve TRT'nin özerkliği kaldırılmıştır (md. 121). Ayrıca bu değişikliklerle, memurların sendika kurma hakkı kaldırılmış (md. 119), Anayasa Mahkemesinde iptal davası açacak olanların "siyasal partiler" yerine "TBMM'de parti grubu bulunan siyasal partiler olarak değiştirilmesi" neticesinde küçük partilerin iptal davası açabilmesinin önlenmesi (md. 149), AYİM'in kurulması yolu ile asker kişilerle ilgili idari eylem ve işlemlerin denetiminin Danıştay'ın görev alanından çıkarılması (md. 140) ve Devlet Güvenlik Mahkemelerinin kurulması (md. 136) gibi yenilikler getirilmiştir.²²⁷ Böylece, siyasal karar organları arasında yürütme organı güçlendirilmiş ve özerklikler en alt düzeye indirilerek, yürütme organı içinde bir merkezilik ve tekelcilik sağlanmak istenmiştir.²²⁸

²²⁷ ÖZBUDUN, (2010), s. 46; GÖZLER(2011), s. 41; KARAMUSTAFAOĞLU-TURHAN, (1993), s. 102 vd.; TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2009), s. 39.

²²⁸ TANÖR, (2007), s. 415-416.

Osmanlının son döneminde başlayan ve cumhuriyetin ilk yıllarında artarak ilerleyen yürütmenin gücünün azaltılması eğilimi bu değişikliklerle sona ermiştir. Bu dönemden sonra, bilinçli bir şekilde yürütmenin anayasal yetkilerinin artırılması yolu tercih edilmiştir. 1924 Anayasası döneminde seçim ve parti sisteminin de etkisiyle parlamentonun çoğunluğuna sahip olan yürütme, sisteme hâkim tek güç olmuştur. 1961 Anayasası döneminde ise nisbî temsil seçim sistemi ve güçsüz koalisyonlar güçlü yürütmeyi gerektirmiştir. 1971 Anayasa değişikliği ile ise, bu eğilim anayasal zemine de kavuşmuş olmaktadır.

D. 1982 ANAYASASI DÖNEMİ

1961 Anayasası'nın yürürlükte kaldığı 19 yıllık zaman diliminin büyük bir bölümünde iktidarda olan kesim Anayasa'nın hazırlanmasında temsil edilmemişti. Dolayısıyla iktidarda karşılaşılan her başarısızlıkta "bu anayasa ile ülke idare edilmez" şeklinde beyanlar telaffuz edilmiştir.²²⁹

Ayrıca, 1975'ten itibaren siyasal şiddet ve terör olayları tekrar tırmanmıştır. Bunun önüne geçilemediği gibi siyasal sistemde de ciddi tikanlıklar olmuştur. 1980'de TBMM, Cumhurbaşkanı altı ay süreyle seçememiştir. Bu dönemde hükümetler karar alamaz ve meclisler kanun çıkartamaz hale gelmiştir. Genel kanı, 1961 Anayasasında değişikliğin gerekliliği yönünde olmasına rağmen, bu anayasanın da sonu olağan yollardan değil, yeni bir askeri müdahaleyle gelmiştir.²³⁰

Kurucu Meclis Hakkında Kanun gereğince, önce Danışma Meclisi sonra da Milli Güvenlik Konseyi tarafından kabul edilen Anayasa Tasarısı, 7 Kasım 1982 günü halkoyuna sunulmuş ve % 8.63 oranında "hayır" oyuna karşılık, % 91.37 oranında "evet" oyuyla kabul edilmiştir ve Türk siyasal hayatında yeni

²²⁹ TURHAN, (1989), s. 91; GÖZLER, (2011), s. 42; Mümtaz SOYSAL, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Ankara 1993, s. 81; 1980-1989 yılları arasındaki siyasal gelişmeler için bkz. Taha PARLA, **Türkiye'nin Siyasal Rejimi** (1980-1989), İletişim Yayınları, 3. Baskı, İstanbul 1995; YAVUZ, (2008), s. 127.

²³⁰ ÖZBUDUN, (2010), s. 46; TANÖR-YÜZBAŞIOĞLU, (2004), s. 27; TURHAN, (1989), s. 91; SOYSAL, (1993), s. 81.

bir demokratik dönem başlamıştır.²³¹ 1982 Anayasası, önemli değişiklikler geçirmesi ve son dönemde yeni bir anayasa yapılmasının söz konusu olması ile birlikte, şu anda mevcut anayasamız olma özelliğini korumaktadır.

Genel olarak özelliklerini ele alacak olursak, bu anayasanın göze çarpan ilk özelliği oldukça ayrıntılı ve uzun olmasıdır. Bu açıdan 1982 Anayasası “çerçeve anayasa” olmayıp, her şeyi her ayrıntısıyla düzenlemek isteyen “düzenleyici” ve “kazuistik” bir anayasadır.²³² 1961 Anayasasında, özgürlükler oldukça geniş düzenlenmesine karşılık, yaşanan şiddet olayları karşısında 1982 Anayasasında devlet otoritesinin artırıldığı ve devlet yapısı içinde yürütme organının güçlendirildiği görülmektedir. 1961 Anayasasının sonunu hazırlayan belki de en önemli etken güçsüz ve istikrarsız hükümetler olmuştur. Bu açıdan, söz konusu değişim bir çözüm olarak düşünülmüştür. 1961 Anayasası döneminde rejim krizlerine yol açan aksaklıkları önleyecek çözümler kabul edilmiştir. Son olarak ise, çoğulcu bir anlayış benimseyen 1961 Anayasasına göre daha az katılımcı bir sistem öngörülmüştür.²³³ 1982 Anayasası ile şu yenilikler getirilmiştir: DDK (md. 108), YÖK (md. 131), AKDİTK (md. 134), Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği (md. 107) kurulmuştur. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (md. 107) ve Olağanüstü hâl ve sıkıyönetim KHK’leri (md. 121-122) hukuk sistemimize girmiştir.²³⁴

Anayasa başlangıç bölümünde, güçler ayrılığına ilişkin olarak “*Güçler ayrımının devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı bir işbölümü ve işbirliği olduğunu ve üstünlüğün ancak anayasa ve kanunlarda bulunduğu*” hükme bağlamıştır. Ayrıca, egemenliğin, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eliyle kullanılacağını öngörmüştür (md. 6).

Yasama yetkisinin Türk Milleti adına TBMM tarafından kullanılacağını (md. 7) öngören anayasa böylece, 1961 Anayasasında olduğu gibi yasamayı bir yetki olarak düzenlemiş olmasına rağmen, önceki dönemdeki iki meclisli sistemi terk ederek, tek meclisli sistemi kabul etmiştir. Bunun nedeni, 1961

²³¹ ÖZBUDUN, (2010), s. 55.

²³² Şeref GÖZÜBÜYÜK, **Anayasa Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi, Altıncı Baskı, 1998, s. 147.

²³³ Bu konuda geniş bilgi için bkz. ÖZBUDUN, (2010), s. 57-66.

²³⁴ GÖZLER, (2011), s. 45.

Anayasası döneminde Cumhuriyet Senatosundan beklenen yararın gerçekleşmemiş olmasıdır.²³⁵ İlk halinde dört yüz olan milletvekili sayısı, 1987'de dört yüz elliye, 1995'te de beş yüz elliye (md.75) çıkarılmıştır.

1982 Anayasası yukarıda değindiğimiz gibi, istikrarlı ve güçlü yürütme karşısında muhalefeti en aza indirebilmek ve meclis çalışmalarını kolaylaştırabilmek için 1961 Anayasasında parti grubu kurabilmek için en az on olan sayı, 1982 Anayasasında yirmiye yükseltilmiştir (md.95). Siyasal partiler meclis çalışmalarına parti grupları aracılığıyla katılırlar. Ayrıca Anayasa, parti gruplarına önemli yetkiler vermiştir. Parti grupları, komisyonlara ve Meclis Başkanlık Divanına üye sayısı oranında katılırlar (md. 95/2 ve 94/2). Parti grupları gensoru önergesi verebilir (md. 99), genel görüşme ve meclis araştırması isteyebilir (İçtüzük md. 100,102). Parti grupları diğer milletvekillerinden süre olarak fazla ve öncelikli söz hakkına sahiptir (İçtüzük md. 60/son).

Güçler ayrılığı açısından yasama organının başlıca yetkileri, kanun yapmak²³⁶, soru (md.98/2), genel görüşme (md. 98/4), meclis araştırması (md. 98/3), meclis soruşturması (md. 100) ve gensoru (md. 99) denetim araçları ile Hükümeti denetlemektir. Kanun teklifleri milletvekilleri ve kanun tasarıları Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ne sunulur.

Yetkili organlardan bir diğeri ise yürütmedir. Anayasa yürütme görev ve yetkisini düalist bir şekilde düzenleyerek Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu arasında paylaşmıştır (md. 7, 8). Böylece anayasa yürütmeyi yasama yetkisinin bir türevi olmaktan çıkarmış ve yürütmeyi hem yetki hem de görev olarak düzenlemiştir. Parlamenter sistemin mantığına uygun olarak, yürütmenin sorumsuz kanadı Cumhurbaşkanıdır. Yürütme organının yerine getirdiği faaliyetlerden Meclise karşı siyasal sorumlu olan Bakanlar Kuruludur.²³⁷ Ancak 1982 Anayasasının en dikkat çekici noktası devlet organları karşısında yürütme organının bilinçli bir şekilde güçlendirilmesidir.

²³⁵ GÖZLER, (2011), s. 171.

²³⁶ Yasama organının yasama faaliyetindeki yetkisi, genel bir yetkidir ve yasama yetkisinin aslilığı yani "ilk el"liği ilkesi gereğince doğrudan düzenleme yapabileceği bir yetkidir.

²³⁷ ÖZBDUN, (2004), s. 279; GÖZLER, (2011), s. 288; TUNÇ - BİLİR - YAVUZ, (2011), s. 193; Cengiz DERDİMAN, **Anayasa Hukuku**, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa 2011, s. 488.

Bu eğilimin altında yatan nedenin 1961 Anayasasının yasama organına ağırlık vererek, yürütme organının istikrarsız ve güçsüz bırakılması nedeniyle yaşanan problemler olduğu ileri sürülmüştür. Yürütme organı içerisinde ise, sorumsuz kanat olan Cumhurbaşkanlığı, parlamenter sistemin temel ilkelerine aykırı olarak çok fazla yetkiyle donatılmıştır. Bu durum, kamu hukukunun temel ilkelerinden biri olan “yetki ve sorumluluğun paralel olması” ilkesiyle çelişmekte olmasından dolayı eleştirilere hedef olmaktadır.²³⁸

1924 Anayasasının aksine, 1961 Anayasası'nda olduğu gibi 1982 Anayasası da Cumhurbaşkanının tarafsız ve partiler-üstü niteliğini sağlama konusunda özel bir çaba göstermiştir. Önceki geleneği devam ettirerek Cumhurbaşkanının seçimi yetkisini TBMM'ne vermiştir. Böylece anayasa koyucu hazırlık çalışmaları sırasında zaman zaman öne sürülen Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine yönelik talepleri benimsememiştir.²³⁹ Anayasa, Cumhurbaşkanı seçilebilmek için, “Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olma, 40 yaşını doldurmuş, yükseköğrenim yapmış, milletvekili ya da milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olma” niteliklerini aramıştır. Ayrıca, Cumhurbaşkanlığına TBMM üyeleri dışından aday gösterilebilmesi, meclis üye tamsayısının en az beşte birinin yazılı önergesiyle mümkün kılınmıştır (md. 101). Yasama organının görev süresinden farklı olarak Cumhurbaşkanı yedi yıllık bir süre için seçilir, bir kimse iki defa²⁴⁰ Cumhurbaşkanı seçilemez, Cumhurbaşkanı seçilen kişinin varsa partisi ile ilişkisi kesilir ve TBMM üyeliği sona erer. Buradaki yedi yıllık sürenin nedeni, yasama organının görev süresinden daha uzun tutulup, Cumhurbaşkanının başka meclis çoğunluklarıyla da çalışacağını bilerek siyasetten ve partilerden uzak durmasının sağlanmak istenmesidir. İki defa

²³⁸ TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2011), s. 60; ÖZBUDUN, (2010), s. 61; GÖZLER, (2011), 303-305; DİRDİMAN, (2011), s. 489.

²³⁹ ÖZBUDUN, (2004), s. 306; TUNÇ - BİLİR - YAVUZ, (2011), s. 199-200; TANÖR-YÜZBAŞIOĞLU, (2004), S. 298; YAVUZ, (2008), s. 133.

²⁴⁰ 1961 Anayasası iki defa arka arkaya cumhurbaşkanı seçilmeyi yasaklamıştı. Yani araya bir başkası girmesi durumunda tekrar cumhurbaşkanı seçilebilmek mümkündü. Oysa 1982 Anayasası bu hükmüyle, bir kişinin iki kez seçilebilmesini kesin olarak yasaklamıştır.

seçilme yasağı ile de, Cumhurbaşkanının tekrar seçilmek ümidiyle belli parti ve gruplara yakınlık göstermesi engellenmek istenmiştir.²⁴¹

Ancak burada şu soru akla gelebilir; Cumhurbaşkanının siyasal açıdan tarafsızlığını ve partiler-üstü konumunu sağlamak için anayasalarımızda bir takım hükümler öngörülmüş olmasına rağmen, Cumhurbaşkanlığına aday olacak kişilerin TBMM içinden milletvekili olmasının esas kural olması ve bunun yanında, meclis dışından adaylığın ise belli çoğunluklar öngörülerek zorlaştırılması çelişkili bir durum mudur?

Monarşiye dayalı parlamenter sistemlerde devlet başkanı parlamentonun dışından ve irsî şekilde geldiği için her hangi bir siyasal partiye ya da ideolojiye taraf değildir. Bu özellikleri nedeniyle de bu tür sistemlerde tarafsızlık ve bağımsızlık açısından bir sorun yaşanmamaktadır. Oysa 1982 Anayasasında, bir yandan tarafsızlık sağlanmaya çalışılırken diğer yandan ise, önemli yetkilerin tanındığı Cumhurbaşkanı olacak kişilerin her ne kadar milletvekillikleri sona erse de, siyasetin içinden çıkan ve disiplinli partilerin mevcut olduğu ülkemizde partileriyle bağlarının devam ettiği gerçeği göz ardı edilmektedir. TBMM'ne ve yürütme organına eşit mesafede bulunan meclis dışından kişilerin Cumhurbaşkanı seçilmesi parlamenter sistemin temel kurallarından olan sembolik, sorumsuz ve tarafsız devlet başkanlığı için daha uygun olabilir.

Ancak anayasal ve siyasal tarihimize baktığımızda, her organın yetkilerini sonuna kadar kullandığını görmekteyiz. Anayasada önemli yetkiler verilmesine rağmen, parlamenter sistemin sembolik kanadı olan Cumhurbaşkanlarımız genellikle yetkilerini sonuna kadar kullanmışlar ve yürütme organı içinde güçlü bir varlık göstermişlerdir. Örneğin, TBMM dışından seçilmiş olmasına rağmen A. Necdet Sezer tüm yetkilerini kullanmış, ayrıca hükümetle arasında zaman zaman bunalımlar yaşanmıştır.

Bu yaşananların da gösterdiği gibi, Cumhurbaşkanının TBMM içinden seçilmesinin sakıncaları yanında, TBMM dışından seçilmesi durumunda da

²⁴¹ TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2011), s. 200; ÖZBUDUN, (2010), s. 306-307; GÖZLER, (2011), s. 312-313.

parlamentar sistemin geleneklerini tam anlamıyla uygulayamadığımız için yine sıkıntılar baş gösterebilmektedir.

Anayasanın 102. maddesinde ise seçilme usulü düzenlenmiştir. Bu maddenin ilk haline göre: “Cumhurbaşkanı, TBMM üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla seçilir. Cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından otuz gün önce veya Cumhurbaşkanlığı makamının boşalmasından on gün sonra Cumhurbaşkanlığı seçimine başlanır ve seçime başlama tarihinden itibaren otuz gün içinde sonuçlandırılır. 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 sağlanmadığı takdirde, üçüncü oylamada en çok oy almış bulunan iki aday arasında dördüncü bir oylama yapılır. Bu oylamada da üye tamsayısının salt çoğunluğu ile Cumhurbaşkanı seçilemediği takdirde, derhal TBMM seçimleri yenilenir.”

Görüldüğü üzere 1982 Anayasası, geçmişte yaşanmış olan, Cumhurbaşkanının altı ay seçilememesi krizi gibi durumları önlemek üzere bir mekanizma geliştirmiştir. Seçimin ilk iki oylamasında üçte iki çoğunluk aranırken, üçüncü ve dördüncü oylamalarda Cumhurbaşkanı seçilebilmek için üye tamsayısının salt çoğunluğu yeterlidir. Bu oylamalarda da istenen çoğunluk sağlanamamışsa, TBMM seçimlerinin derhal yenilenmesinin öngörülmesi de oldukça etkili bir hükümdür. Böylece, yasama organında bulunan partiler yeniden seçimlere gitme tehlike ve riskini almak yerine zorunlu olarak uzlaşma yoluna gideceklerdir.²⁴²

Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerine ilişkin olarak 2007 yılı ve sonrasında herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Bu açıdan, söz konusu hükümler halen yürürlükte bulunmaktadır. Bu nedenle Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerine ilişkin açıklamaların sonraki başlık altında ele alınması daha uygun olacaktır.

²⁴² TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2011), s. 200; ÖZBUDUN, (2010), s. 306-307; GÖZLER, (2011), s. 312-313.

Yürütme içerisinde Cumhurbaşkanının güçlendirilmesinin yanında Bakanlar Kurulunun başkanı Başbakan da güçlendirilmiştir. Başbakan meclis üyeleri tarafından Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Bakanlar ise meclis içinden veya dışından başbakan tarafından seçilir ve Cumhurbaşkanı atanır. Ayrıca Başbakanın teklifi üzerine bakanların görevine Cumhurbaşkanı tarafından son verilir (md. 109). Böylece her bakanın Başbakana karşı bireysel sorumluluğundan söz edilebilir (md. 112). Bu hüküm sayesinde Başbakan hükümet içerisinde oldukça güçlendirilmiştir. Çünkü anayasa metni “*bir bakanın görevine Başbakanın teklifi üzerine Cumhurbaşkanı son verebilir.*” şeklinde düzenlenmemiştir. Aksine Cumhurbaşkanına hiçbir takdir yetkisi tanımayarak görevine son verir denilmiştir.²⁴³

Cumhurbaşkanı meclis içinden bir Başbakan seçerken sınırsız bir takdir yetkisine sahip değildir. Her ne kadar Bakanlar Kurulunun kurulması için kurucu güvenoyuna gerek olmasa da, hükümet kuruluşundan itibaren yedi gün içinde programını TBMM'ne sunmak ve güvenoyu almak zorundadır (md. 110). Bu nedenle Cumhurbaşkanının Başbakan atarken TBMM'de bulunan parti çoğunluklarını dikkate alması gerekmektedir. Kurulan Bakanlar Kurulunun göreve başlarken güvenoyu alması gerektiği gibi varlığını sürdürebilmesi için görev esnasında güven oylaması söz konusu olursa TBMM'nin güvenini alması gerekir (md. 111). Meclisin denetim araçlarından biri olan gensoru (md. 99) yoluyla da meclisin güven oylamasına gidilir. Son olarak ise Anayasanın 112. maddesi Bakanlar Kurulunun yürüttüğü program ve siyasetten birlikte sorumlu olduklarını düzenleyerek genel sorumluluk kuralı getirmiştir. Buna göre her bir bakanın bireysel sorumluluğu yanında, Bakanlar Kurulunun da kolektif sorumluluğu söz konusudur. Bu hükümlerden de anlaşıldığı üzere parlamenter sisteme uygun olarak yasama organından kaynaklanan yürütmenin meclise karşı siyasal sorumluluğu vardır.

Söz edilmesi gereken bir başka husus ise, parlamenter sistemin “karşı imza kuralına” ilişkin olarak anayasamızın içerdiği düzenlemelerdir. Anayasamızın 105. maddesinde Cumhurbaşkanının bir takım işlemleri tek

²⁴³ TURHAN, (1989), s. 53, TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2011), s. 234; ÖZBUDUN, (2010), s. 231-232; GÖZLER, (2011), s. 336-337.

başına yapabileceği, bunlar dışında kalan kararlarının ise Başbakan ve ilgili Bakan tarafından imzalanacağı ve bu kararlardan Başbakan ve ilgili Bakanın sorumlu olacağı düzenlenmiştir. Çalışmamızın ilerleyen kısımlarında ayrıntılı olarak değinecek olmamıza karşın, özetle 1982 Anayasasının, karşı imza kuralını kabul etmiş olmakla birlikte; Cumhurbaşkanı'na tek başına düzenleme ve işlemler yapabileceği münhasır bir alan yaratarak parlamenter sistemden bir sapma gösterdiğini söyleyebiliriz.²⁴⁴

Bu açıklamalarımız ışığında tümevarım yöntemine başvurarak 1982 Anayasasının 2007 Anayasa değişikliğinden önceki haliyle kabul etmiş olduğu hükümet sisteminin, doktrinde hâkim olan görüşe göre esas olarak parlamenter sistem olduğu, ancak bazı düzenlemelerin parlamenter sistemin mantığıyla çelişmesinden dolayı bir takım saptamaların söz konusu olduğudur.

Özbudun, Cumhurbaşkanı'nın statüsünün klasik parlamenter sisteme oranla daha etkin olmasına rağmen, genel olarak parlamenter sistemin özelliklerini koruduğunu ve bu şekliyle yarı-başkanlık rejimi olarak da nitelendirilemeyeceğini, belki bu rejimin Fransız literatüründen esinlenilerek “zayıflatılmış parlamentarizm” olarak adlandırılabilceğini ifade etmiştir. Gözler ise, 1982 Anayasasının kurmuş olduğu bu sisteme “saf parlamenter hükümet sistemi” demiştir. Turhan da, parlamenter sistemin asli özelliklerinin ağırlıkta olması nedeniyle 1982 Anayasasının parlamenter hükümet sistemini benimsediğini belirtmektedir.²⁴⁵

Bu nitelermelerin karşısında ise, Çağlar, Türkiye’de geçerli olan hükümet sistemini “başkanlı parlamenter sistem” olarak nitelemiştir.²⁴⁶ Parla, 1982 Anayasası ile Cumhurbaşkanı'na tanınan önemli yetkiler nedeniyle, öngörülen düzenlemenin yarı-başkanlık sistemine doğru bir adım niteliği taşıdığını ileri

²⁴⁴ TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2011), s. 203-208; ÖZBUDUN, (2010), s. 306-307; GÖZLER, (2011), s. 323-325.

²⁴⁵ ÖZBUDUN, (2004), s. 337-340; GÖZLER, (2011), s. 297-298; TURHAN, (1989), s. 163-166. benzer görüşler için bkz. TANÖR-YÜZBAŞIOĞLU, (2004), s. 411-413; TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2009), s. 167-168. AYM. de E. 1988/64, K. 1990/2, Kt. 1.2.1990 günlü kararında, anayasasının başlangıç hükümlerini yorumlamış ve egemenliğin kullanılmasında hiçbir organın diğerine üstün olmadığını ve esas olanın yetkili organlar arasında iş bölümü ve işbirliği olduğunu ifade ederek parlamenter sistem doğrultusunda bir yorumda bulunmuştur. **AYMKD**, sayı 66, s. 62-63.

²⁴⁶ Bakır ÇAĞLAR, **Bir Anayasa Bilimi Çalışma Taslağı**, BFS Yayını, İstanbul, 1989, s. 99

sürmüştür.²⁴⁷ Öztürk ise, Cumhurbaşkanının olağanüstü dönemlerde aktif olarak siyasete katılmasına yol açacak yetkiler verilmesinden dolayı sistemin yarı-başkanlık sistemine doğru bir yakınlaşmanın söz konusu olduğunu belirtmiştir.²⁴⁸ Duran diğer görüşlerden bir adım öteye giderek, hükümet sistemimizi “aksak başkanlık hükümeti” olarak adlandırmıştır.²⁴⁹

Hükümet sistemine ilişkin görüşlerden sonra, daha önce bahsettiğimiz üzere, hükümet sistemi işleyişini etkileyen bir unsur olan seçim sistemi konusunda 1982 Anayasası, önceki anayasalar gibi suskun kalmış ve bunun tercihini kanun koyucunun iradesine bırakmıştır. Ancak 23.7.1995 tarih ve 4121 sayılı Kanunla²⁵⁰ yapılan anayasa değişikliğiyle, Anayasanın 67. maddesine eklenen, “Seçim kanunları, temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenlenir.” hükmüyle, seçimin iki temel işlevi ve aynı zamanda seçim sistemlerinin iki temel ilkesi ilk kez anayasal kural haline gelmiştir. Bu hükümle, kanun koyucunun takdirine bırakılmış olan seçim sistemi tercihi hususunda, kanun koyucuya bir takım sınırlamalar getirilmesi istenmiştir.²⁵¹ 1982 Anayasasının ilk döneminde, “çift barajlı d’Hondt sistemi²⁵²” kabul edilmişti. Bununla birlikte, Anayasa Mahkemesi (AYM)²⁵³, açılan iptal davası üzerine 1995 yılında verdiği kararında, kanunla öngörülen “ülke seçim çevresi milletvekilliği” ve “seçim çevresi barajına” ilişkin hükümleri anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir. Böylece seçim sistemi “%10 ülke barajlı d’Hondt seçim sistemine” dönüşmüştür. Ayrıca, seçim kanunlarında sık sık ve seçimlerden hemen önce değişiklik yapılmasını önlemek ve seçim hukukuna istikrar kazandırmak amacıyla,

²⁴⁷ PARLA, (1993), s. 215.

²⁴⁸ N. Kemal ÖZTÜRK, “Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Geleneği ve 1982 Anayasasındaki Düzenlemenin Parlamenter Sistemle Uyumunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.25, 1992, s. 84.

²⁴⁹ Lütfi DURAN, *Türkiye Yönetiminde Karmaşa*, Çağdaş Yayınları, İstanbul, 1988, s. 18-19.

²⁵⁰ R.G. 27.7.1995-22355.

²⁵¹ TANÖR-YÜZBAŞIOĞLU, (2004), s. 207.

²⁵² Çift barajlı d’Hondt sisteminde iki ayrı baraj söz konusudur. İlki, ülke genelinde geçerli oyların %10’unu geçemeyen siyasi partilerin milletvekili çıkaramayacağını öngören, “ülke barajıdır”. Diğeri ise, daha önce 1961 seçimlerinde uygulanan ve 1968’de Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş olan “seçim çevresi barajıdır.” Seçim çevresi barajına göre ise, bir seçim çevresinde kullanılan geçerli oylar toplamının, o çevrede çıkarılacak milletvekili sayısına bölünmesiyle elde edilecek sayıdan az olan siyasi partilere ve bağımsız adalara milletvekilliği tahsis edilemez.

²⁵³ Mahkeme bu kararında istikrar ve temsilde adalet ilkelerine ilişkin değerlendirmeler yapmış; bu çerçevede kanunda öngörülen seçim çevresi barajını temsilde adaleti sağlamakla uzak olmakla birlikte, seçim çevreleri arasında adaletsizliğe yol açtığını ileri sürmüştür.

3.10.2001 tarih ve 4709 sayılı kanunla yapılan Anayasa değişikliği ile Anayasanın 67. maddesine “seçim kanunlarında yapılan değişiklikler, yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanmaz.” kuralı getirilmiştir.²⁵⁴

III. 2007 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ SONRASI DÖNEM

A. DEĞİŞİKLİK ÖNCESİNDE YAŞANAN 367 KRİZİ ve ANAYASA MAHKEMESİ KARARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

11. Cumhurbaşkanının seçim sürecinde yaşanan birtakım sorunlar nedeniyle, siyasal zemindeki tartışmalar hukukî alana taşınmış ve Anayasa Mahkemesi'nin önüne gelmiştir. Bunun neticesinde AYM bir karar vermiştir ancak; karara karşı tepkiler olmuştur. Çalışmamızda bu konuya yer vermekteki amacımız ise, 2007 anayasa değişikliğine zemin hazırlayan temel nedenin “367 krizi ve sonrasında AYM'nin vermiş olduğu karar” olmasıdır. Bununla birlikte 2007 yılından bu yana birçok akademisyen tarafından bu konu incelenmiştir. Ancak, çalışmamızın bütünlüğü açısından bu konunun ele alınması zorunludur.

1982 Anayasası, yargısal aktivizme çok elverişli hükümler içermektedir. Anayasanın devletin temel niteliklerini tanımlayan ve değiştirilmesi mümkün olmayan ilk üç maddesinde ve Anayasa metnine dâhil olan başlangıç bölümünde yer alan, nesnel bir şekilde tanımlanması oldukça zor olan birçok kavram Anayasa Mahkemesine, aktivist bir tutum izleme yolunda büyük imkânlar sağlamaktadır. AYM'nin bu aktivist tutumu 1961 Anayasası döneminde gözleendiği gibi, 1982 Anayasası döneminde de sıkça karşılaşılan bir durum olmuştur.²⁵⁵

²⁵⁴ ÖZBUDUN, (2010), s. 276-289; TANÖR-YÜZBAŞIOĞLU, (2004), s. 208-213; TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2009), S. 120-121; GÖZLER, (2011), s. 188-193.

²⁵⁵ Ergun ÖZBUDUN, “Türk Anayasa Mahkemesinin Yargısal Aktivizmi ve Siyasal Elitlerin Tepkisi”, *AÜSBF Dergisi (Prof. Dr. Yavuz Sabuncu'ya Armağan)*, 62/3, 2007, s. 259; Ece GÖZTEPE, “Muhakeme Etmek ya da Karar Vermek: Anayasa Mahkemesi'nin 367 Kararı İçin

Bu açıdan, Cumhurbaşkanı seçimi hususunda, 102. maddede öngörölmüş olan üçte iki karar yeter sayısına ilişkin çoğunluğun, toplantı yeter sayısı için de geçerli olduğunu savunan ve kamuoyunda “367 Krizi”²⁵⁶ olarak bilinen iddialar²⁵⁷ üzerine anayasa hukukçularını ikiye bölen bunalım neticesinde AYM’nin verdiği karar dikkat çekmektedir.²⁵⁸

Cumhurbaşkanlığı makamı siyasal tarihimizde her zaman önemli bir konumda tutulmuştur. Buna ek olarak 1982 Anayasasının Cumhurbaşkanına çok önemli yetkiler vermesiyle birlikte Cumhurbaşkanlığı anayasal ve siyasal gündemin her zaman önemli konularından biri olmuştur. Bu denli önem verilen makama seçilecek kişi açısından fikir ayrılıklarının olması kaçınılmazdır. Ancak bu durumun rejim krizine dönüşmesi 102. madde ile engellenmeye çalışılmıştır. 2007 yılındaki Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde ise kutuplaşmalar en uç düzeylere ulaştığı için bir orta yol bulunamamıştır.²⁵⁹

Bu tartışmalı ortamda iktidar partisi Cumhurbaşkanı adayını son gün açıklamış ve seçim sürecine geçilmiştir. İlk tur oylama için toplantı yeter

Kavramsal bir Çerçeve Denemesi”, Prof. Dr. Ergun Özbudun’a Armağan, II. Cilt, Yetkin Yayınları, Ankara 2008, s.346.

²⁵⁶ GÖZTEPE, (2008), s. 339vd.; ERGÜL, (2007), s. 270vd.; Nur ULUŞAHİN, “Türkiye’de Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği ve Rejimin Başkanlık Sistemine Kaymasının Getireceği Tehdit ve Tehlikeler”, **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, Cilt 3, No 1, 2011, ISSN 2146-0817(Online), s. 29. vd.; Levent GÖNENÇ, “Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmalarına Kısa Bir Bakış ve Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği”, **Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Politika Notu**, Nisan 2011, s. 1 vd.; Şeref İBA, “Güle Güle Parlamenter Rejim: Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesi Üzerine”, **Çelik-İş Sendikası Dergisi**, Sayı: 23, Mart 2008, s. 30 vd.; Bülent YAVUZ, “2007 Anayasa Değişikliğinin Doğurduğu Tereddütler ve Çözüm Yolları”, **GÜHF Dergisi**, C. XII., Yıl 2008, S. 1-2, Prof. Dr. Attila ÖZER’e Armağan, Ankara, 2010, s. 1173 vd.; İbrahim Halil TAVAŞ, “Türk Anayasalarında Cumhurbaşkanı Seçimi”, **Yasama Dergisi**, S. 5, Nisan-Mayıs-Haziran 2007, s. 36-49.

²⁵⁷ Bu iddia ilk olarak Ali İhsan Karacan tarafından ileri sürülmüştür. Ali İhsan KARACAN, “Köşk Seçiminde Püf Nokta”, **Dünya**, 1 Aralık: 20, 2006; Sabih KANADOĞLU, “Cumhurbaşkanlığı Seçimi” **Cumhuriyet**, 21 Aralık: 2, 2006, Erdoğan TEZİÇ, Fazıl SAĞLAM, Ülku AZRAK, Süheyl BATUM, **Cumhurbaşkanlığı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı Sempozyumu 2007**, s. 236-258, İbrahim KABOĞLU, Necmi YÜZBAŞIOĞLU, **Cumhurbaşkanlığı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı Sempozyumu (2007)**, s. 266-267., Aydın AYBAY, Yekta Güngör ÖZDEN gibi anayasa hukukçuları da bu görüşü desteklemişlerdir. Toplantı yetersayısının bu iddiaların aksine Anayasanın 96. Maddesindeki olağan toplantı yetersayısı olduğunu savunanlar ise, Ergun ÖZBUDUN, **Cumhurbaşkanlığı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı Sempozyumu 2007**, s. 278-279, Ece GÖZTEPE, “Cumhurbaşkanlığı Seçimlerinin Bir Değerlendirmesi-Sevilmeyen Anayasayı Kim Korumak İster?”, **Birikim**, S. 21, Haziran 2007, Nur ULUŞAHİN, “Cumhurbaşkanı Seçiminin Düşündürdükleri ya da Hukukun Siyasallaşması”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl: 66, S. 2 Bahar 2007, ERGÜL(2007), s. 270-298.

²⁵⁸ E. 2007/45, K. 2007/54, K.t.: 1.5.2007, 27.6.2007 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Yürürlüğün durdurulması kararı ise 3. 5. 2007 tarihli resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

²⁵⁹ ERGÜL, (2007), 270.

sayısı üçte iki çoğunluğun altında olduğu için, muhalefet partisi usulen itirazlarda bulunmuş ancak meclis başkanı bu itirazı reddederek birinci tur oylamaya geçilmiştir. Bu durum eylemli bir içtüzük değişikliği olarak nitelenmiş ve konu AYM'ne taşınmıştır.

Açılan iptal davasında öne sürülen iddia ise şu şekilde özetlenebilir: TBMM İçtüzüğü'nün²⁶⁰ 121. maddesinin birinci fıkrasındaki "Cumhurbaşkanı, (...) Anayasanın 102. maddesi hükümlerine göre seçilir." ibaresi, TBMM'nin 27 Nisan 2007 tarihli kararıyla eylemli olarak değiştirilmiştir. Bu nedenle bu kararlar birlikte, onun ayrılmaz parçası niteliğindeki on birinci Cumhurbaşkanının seçimine ilişkin ilk oylama iptal edilmelidir."

Dava dilekçesinde, İçtüzüğün 121. maddesinin Anayasanın 102. maddesine dayanılarak yorumlanması gerektiği ifade edilmiştir ve öngörülen üçte iki çoğunluğun toplantı ve karar yeter sayısının ikisi için de geçerli olduğu öne sürülmüştür. Ayrıca Cumhurbaşkanının konumu nedeniyle partiler-üstü niteliğinin korunması açısından uzlaşma sonucunda seçilebilmesi için 102. maddede öngörülen dört tur oylamanın her birinde meclisin üçte iki çoğunlukla toplanması gerekliliğine dikkat çekilmiştir.

1982 Anayasasının 96. maddesinde²⁶¹ düzenlenen, TBMM'nin çalışmalarında uyması gereken toplantı ve karar yetersayılarına ilişkin genel hüküm şöyle idi: "*Anayasada, başkaca bir hüküm yoksa TBMM üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir; ancak karar yetersayı hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz.*" Bu hüküm uyarınca, eğer farklı bir yeter sayı öngörülmemişse, TBMM en az 184 milletvekili ile toplanabilir ve toplanan milletvekillerinin en az 139 'u ile karar alabilir.

Değişiklikten önceki hali ile 102. madde ise, "*Cumhurbaşkanı, TBMM üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu 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*

²⁶⁰ YÜZBAŞIOĞLU, (2008), s. 351.

²⁶¹ Anayasanın 96. maddesi 31.5.2007 tarih ve 5678 sayılı kanunun 3. maddesi ile değiştirilmiştir. Buna göre, "TBMM, yapacağı seçimler dâhil bütün işlerinde üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır."

tamsayısının salt çoğunluğunu sağlayan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. Bu oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlamadığı takdirde üçüncü oylamada en çok oy almış bulunan iki aday arasında dördüncü oylama yapılır, bu oylamada da üye tamsayısının salt çoğunluğu Cumhurbaşkanı seçilemediği takdirde derhal TBMM seçimleri yenilenir.” hükmünü içermekteydi. TBMM İçtüzüğü 121. maddesi ise, Cumhurbaşkanının seçimine ilişkin olarak Anayasanın 102. maddesine atıf yapmaktadır.

Bu yasal çerçeve içerisinde, siyasal zeminde başlayan toplantı yeter sayısına ilişkin 367 tartışması ve AYM'nin vermiş olduğu kararı değerlendirecek olursak; 1961 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanı seçimine ilişkin yaşanan kötü tecrübeler ve Anayasada bu problemlere ilişkin herhangi bir çözüm mekanizmasının öngörülmemesi, 1982 Anayasasında 102. maddenin yer almasına yol açmıştır. 102. maddenin lafzında sistematik açıdan sıkıntılar göze çarpmaktadır. Öncelikle maddenin ilk cümlesi Cumhurbaşkanının hangi çoğunlukla ve nasıl seçileceğini düzenlemiş olmasına rağmen, üçüncü fıkraya kadar TBMM'nde seçime ilişkin yapılması gereken şekli işlemler yer almakta idi. Bunun ardından üçüncü fıkrada tekrar seçime ilişkin yeter sayılardan söz edilmiş ve TBMM'nde uzlaşmanın sağlanması için bir sistem öngörülmüştü. Maddenin ilk cümlesi okunduğunda ise, Cumhurbaşkanının üçte iki çoğunlukla seçileceği ifadesi sanki istisnaya yer verilmeden kesin kural uygulanacağı izlenimi uyandırmakta idi. Oysa üçüncü fıkrada farklı çoğunluklardan söz edilmekteydi. Bu açıdan maddenin yazımının sağlıklı olmadığı ifade edilmesi gerekir.

Diğer yandan 1982 Anayasasının ilk haliyle, Cumhurbaşkanı seçiminde karşılaşılabilecek olası sorunların çözümü için uzlaşma sağlayıcı kademeli azalan bir karar yeter sayısı öngördüğü ifade edilebilir. Sırasıyla ilk iki oylamada istenen üçte iki çoğunlukta karar yeter sayısına ulaşılmadığında, diğer tur oylamaya geçilmekte ve karar yeter sayısı üye tamsayısının salt çoğunluğuna düşmektedir. Bu oylamada da gereken çoğunluk sağlanamadığında aday sayısı ikiye düşürülmektedir. Bu son oylamadan da sonuç elde edilemezse seçimlerin yenilenmesine gidilmektedir. Bu haliyle Anayasa, Meclisi bir sonuç elde etmeye

zorlamaktadır. Çünkü en nihayetinde yasama organının yenilenmesi gündeme geleceğinden, bu durum milletvekilleri üzerinde bir baskı unsuru olmaktadır.

Bu açıdan, 2007 yılında yaşanan tartışmanın konusu olan Cumhurbaşkanı seçiminin dört tur oylamasında da toplantıya katılan milletvekili sayısının üçte iki çoğunlukta olması gerektiği görüşü 102. maddenin öngördüğü mekanizmayla çelişki içinde görünmektedir. Bu çoğunluğun aranması her ne kadar meclisteki partilerin fikir birliği yapmasını koşullandırırsa da, uzlaşma kültürü zayıf bir siyasal yapıda bu imkânsız olmaktadır. 102. maddenin bir yandan tıkanıklığı giderici özelliğe sahip olması, diğer yandan üçte iki çoğunlukta bir toplantı yeter sayısı öngörmesi düşüncesi, anayasa maddesinin işlevini ortadan kaldırmaktadır. İlk tur oylamada üçte iki çoğunlukta meclis üyesi toplanamazsa diğer tur oylamalara hiçbir şekilde geçilemeyecektir. Seçimlerin yenilenmesi tehlikesi ise ancak dördüncü tur oylama sonunda gündeme geleceği için sorun çözümsüzlüğe itilecektir.

Bununla birlikte madde metninin ilk cümlesi “*cumhurbaşkanı üçte iki çoğunlukla seçilir*” şeklinde düzenlendiği için, lâfzî olarak buradaki aranan çoğunluk seçim faaliyetini kapsamaktadır. Bu çoğunluk toplantı sayısı için de öngörülecekse kamu hukuku açısından bu durumun sınırlandırıcı etkisi dikkat çekmektedir. Bu açıdan sınırlandırıcı ve istisnai durumun açıkça düzenlenmesi gerekmektedir. Aksi takdirde genel kuralın uygulanması gerekir. Burada ise Anayasanın 96. maddesi genel hüküm, 102. maddesi ise özel hükümdür. Ancak, Anayasada nitelikli çoğunluk öngörülen konularda: genel ve özel af ilanı (md.87), Meclis Başkanı seçimi (md. 94), Meclis soruşturması yoluyla bakanların Yüce Divan’a sevki (md.100), Cumhurbaşkanı seçimi (md.102), Cumhurbaşkanı’nın vatana ihanetten dolayı suçlandırılması (md.105), gensoru ve görev sırasında güvenoyu (md.99, 111) ve Anayasa değişikliğine (md.175) ilişkin madde metinlerinde sadece karar yeter sayısından söz edilmiştir. Toplantı yeter sayısına ilişkin bir düzenleme mevcut değildir. 96. maddede ise “*başkaca bir hüküm olmaması*” ibaresi hem toplantı hem de karar yeter sayısını kapsamaktadır. Esasında karışıklık bu durumdan kaynaklanmaktadır. Genel hüküm istisnalardan bahsederken,

istisnai hüküm içeren özel maddeler toplantı yeter sayısına istisna getirmemektedir.

2007 yılında yaşanan durum ise tarihimizde bir ilk değildir. Turgut Özal'ın Cumhurbaşkanlığına adaylığı sürecinde de aynı kriz yaşanmıştır. AKP % 34.28 oyla parlamentonun çoğunluğuna sahip iken; 1987 seçimlerinde ANAP % 36 oyla 292 sandalyeye sahip olmuştur. Her iki dönemde de elde edilen çoğunluğun ve tek başlarına gösterdikleri Cumhurbaşkanı adayının meşruiyeti tartışılmıştır. Muhalefet iki dönemde de gösterilen adayın Çankaya Köşkü'ne çıkmasını engellemek için parlamento toplantılarına katılmamıştır. 1989 yılında yapılan Cumhurbaşkanlığı seçiminde 285 milletvekilinin katıldığı oylamada 263 oyla Turgut Özal seçilmiştir.²⁶² Özetle, 2007 yılında aranan nitelikli çoğunluk 1989'da aranmamıştır. Bu şekilde bir uygulama hukukun güvenilirliği ve öngörülebilirliği açısından sıkıntı arz etmektedir.

AYM önüne gelen davada esasa ilişkin incelemesinde, ilk incelemede ayrıntılı biçimde ele alınan gerekçelere dayanarak, dava konusu TBMM kararını Anayasanın 102. maddesine aykırı bularak iptal etmiştir. Mahkemenin üzerinde durduğu gerekçe ise Cumhurbaşkanının sistem içindeki rolü ve yetkileri nedeniyle seçiminin meclis dolayısıyla halkın çoğunluğunu yansıtacak bir şekilde uzlaşma yoluyla seçilmesi için buradaki üçte iki çoğunluğun toplantı yeter sayısı için de geçerli olduğudur. Ayrıca, Mahkeme basit çoğunluğun geçerli olduğunun kabulünün ilk iki oylamayı anlamsız kılacağını ifade etmiştir. Netice itibarıyla, Anayasanın sistematiğinde sıkıntılar olduğu açıktır. Bu tür karışıklıkları yorumlama görevi ise AYM'nindir. Ancak içerisinde bulunan kriz ortamında Mahkemenin tüm siyasal tartışma ve baskılardan soyut karar verdiğini düşünmek doğru olmaz. Demokratik ülkelerin birçoğunda karşılaşıldığı gibi Anayasa Mahkemesinin üstlendiği rol gereği aktivist tutum içine girdiği bir gerçektir. 1982 Anayasası yukarıda bahsettiğimiz gibi bunu sağlayan pek çok hüküm içermektedir.

²⁶² Rıdvan AKIN, **Gazi'den Günümüze Cumhurbaşkanlığı: 1923-2007**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2009, s. 136-140.

B. 2007 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ

1. Değişiklik Sürecinin Aşamaları

1982 Anayasasında 2007 yılında iki değişiklik gerçekleştirilmiştir. İlki, TBMM tarafından 10 Mayıs 2007 tarihinde kabul edilen 5659 sayılı kanunla Anayasaya Geçici 17. maddenin eklenmesine ilişkin değişikliktir.²⁶³ Bizim konumuz açısından önemli olan değişiklik ise 31 Mayıs 2007 tarih ve 5678 sayılı kanunla gerçekleştirilen değişikliktir.

Söz konusu değişikliğe, TBMM'nin 27 Nisan 2007 tarihli 96. Birleşiminde ilk turuna başlanan Cumhurbaşkanı seçiminde, üye tamsayısının üçte ikisi olmadan seçime geçilmesini, AYM'nin bir eylemli içtüzük değişikliği olarak görüp, bu uygulamayı Anayasaya aykırı bularak iptal edilmesi üzerine gidilmiştir²⁶⁴.

AYM'nin iptal kararının yayımlanmasına kadar yürürlüğü durdurma kararı verdiği 1 Mayıs 2007 tarihinden hemen 2 gün sonra 3 Mayıs 2007 tarihinde iktidar partisi tarafından hazırlanan ve Anayasanın 77, 79, 96, 101. ve 102. maddelerinin değiştirilmesini ve 2 Geçici madde eklenmesini öngören Anayasa değişikliği teklifi TBMM Başkanlığına sunulmuştur.²⁶⁵ Teklif Anayasa Komisyonuna havale edilmiş ve Komisyon öze dokunmamış, buna karşılık, geçici maddelerden birinde yer alan *"Bu Kanun yürürlüğe girmesinden itibaren ilk Cumhurbaşkanlığı seçimi altmış gün içinde yapılır"* şeklindeki düzenlemede ciddi bir değişiklik gerçekleştirerek maddeye, *"11. Cumhurbaşkanının seçiminin de değişikliğin öngördüğü biçimde halk tarafından yapılmasını ve bunun sürecini öngören"* hükümler eklenmiştir.²⁶⁶

²⁶³ 18.5.2007 tarih ve 26526 sayılı R.G.'de yayımlanmıştır.

²⁶⁴ Erdal ONAR, "1982 Anayasasının 2007 Yılında 5678 Sayılı Kanunla Değiştirilmesi Süreci üzerine Düşünceler", **Prof. Dr. Ergun Özbudun'a Armağan**, Yetkin Yayınları, Cilt II, Anayasa Hukuku, Ankara, 2008, s. 488; Cem EROĞUL, "2007 Seçim Bunalımından Çıkarılabilecek Dersler", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, **Prof. Dr. Yavuz Sabuncu'ya Armağan**, S. 62 (3), Temmuz-Eylül 2007, s. 173; AKIN, (2009), s. 194-195.

²⁶⁵ TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 22, Yasama Yılı: 5, Cilt:155, Birleşim: 99, 04.05.2007, s. 5

²⁶⁶ TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 22, Yasama Yılı: 5, Cilt. 155, Birleşim: 98'in sonuna ekli, 03.04.2007, s. 13-16.

Teklif Anayasanın 175. maddesine uygun şekilde iki kez oylanmış ve tümü üzerinde yapılan oylamaya 377 milletvekili katılmış ve 376'sı kabul oyu vermiştir. Böylece teklif kanunlaşmış ve 10 Mayıs 2007 tarih ve 5660 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" Cumhurbaşkanlığına sunulmuştur. Meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu kabul oyu verdiği için zorunlu halkoylaması ihtimali ortadan kalkmıştır. Bu durumda Cumhurbaşkanı değişikliği Resmi Gazetede yayımlayabilir; tümünü veya gerekli gördüğü maddeleri halkoyuna sunabilir; ya da bir kez daha görüşülmesi için TBMM'ne geri gönderebilirdi. 10. Cumhurbaşkanı, bu üç yetkiden Meclise geri gönderme yetkisini kullanmış ve anayasa değişikliğini "Anayasanın öngördüğü parlamenter modelin gereklerine aykırılık" gerekçesiyle, 25 Mayıs 2007 tarihinde kanunun tümünü Meclise iade etmiştir. Bunun üzerine TBMM'nde 31 Mayıs 2007 tarihinde kanun tekrar görüşülmüş ve 5678 sayılı kanun olarak Cumhurbaşkanına tekrar gönderilmiştir.²⁶⁷

Cumhurbaşkanı gönderilen kanunu halkoyuna sunma yetkisini kullanmış ve bu karar 16 Haziran 2007 tarihli Resmi Gazetede yayınlanmıştır. 23 Mayıs 1987 tarih ve 3376 sayılı Kanunun 2. maddesi gereği; halkoylaması kararının yayımından itibaren izleyen 120. günden sonraki ilk Pazar günü yapılması gerektiğinden, Yüksek seçim Kurulu 21 Ekim 2007 tarihini halkoylamasının yapılacağı tarih olarak kararlaştırmıştır. 11. Cumhurbaşkanının seçiminin, değişiklikte öngörülen hüküm çerçevesinde halk tarafından yapılabilmesi için bu 120 günlük sürenin kısaltılması için girişimde bulunulmuş ancak bu sonuçsuz kalmıştır.²⁶⁸

Ayrıca Anayasa değişikliğine ilişkin kanun hakkında muhalefet partisi tarafından ikinci oylamada gerekli çoğunluğun aranmaması nedeniyle eylemli bir içtüzük değişikliği olduğu iddiasıyla AYM'nde iptal davası açılmış ve yürürlüğün durdurulması talep edilmiştir. Bu dava neticesinde AYM davayı

²⁶⁷ ONAR, (2008), s. 495-499; AKIN, (2009), s. 194-195.

²⁶⁸ ONAR, (2008), s. 500-501; AKIN, (2009), s. 195.

reddetmiştir.²⁶⁹ Aynı kanuna ilişkin olarak Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle hem Cumhurbaşkanı hem de 140 milletvekili tarafından AYM’de iptal davası açılmıştır. Cumhurbaşkanı davasını iki farklı nedene dayandırmıştır. İlk olarak bir kez daha görüşülmek üzere TBMM’ne gönderilen kanunun yeniden kabulü için üye tamsayısının en az üçte ikisinin kabul oyunun varlığı gerekmektedir. Oysa geri gönderilen bu kanunun maddelerinin ikinci oylamasında 366 kabul oyu aldığını ve 367 oy sağlanamadığı için söz konusu kanunun “yoklukla sakatlandığını” ileri sürmüştür. Bir diğer neden ise, Kanunun Geçici 19. maddesinin 11. Cumhurbaşkanı’nın seçimine ilişkin getirdiği hükmün uygulanması durumunda halkoyuna sunulup yürürlüğe girmemiş bir kanuna dayanarak Cumhurbaşkanı’nın seçilmesinin Anayasaya aykırılığı iddiasıdır. 140 milletvekilinin açtığı iptal davasında ise 366 kabul oyunun yetersizliği aynı nedenlerle dava konusu olmuştur.

AYM, Geçici 19. maddeye ilişkin talebi, Anayasa değişikliklerinin Mahkeme tarafından sadece şekil açısından incelenebileceği gerekçesiyle, diğer talepleri ise maddelere geçişin, kanunların görüşüldüğü usule tâbi olması gerektiğinden bu aşamada üçte iki çoğunluğun aranmasına gerek olmadığına işaret ederek reddetmiştir.²⁷⁰ Böylece 5678 sayılı Kanunun halkoyuna sunulması beklenmeye başlanmıştır.

2. 11. Cumhurbaşkanı’nın Seçilmesi ve Geçici 18.-19. Maddelerin 5678 sayılı Kanundan Çıkarılması

5678 sayılı Kanunun acele bir şekilde hazırlanması ve AYM’nin açılan davaları neticelendirmesinin hemen ardından 22 Temmuz 2007 tarihinde Milletvekili Genel seçimlerine gidilmiş ve bu süreçten iktidar partisi AKP’nin güçlenerek çıktığı 23. Dönem TBMM 4.08.2007 tarihinde göreve başlamıştır.

²⁶⁹ E. 2007/62, K. 2007/66 sayılı ve 05.07.2007 tarihli karar, 04.01.2008 tarih ve 26746 sayılı R.G.’de yayımlanmıştır.

²⁷⁰ E. 2007/72, K. 2007/68 sayılı ve 05.07.2007 tarihli karar, 07.08.2007 tarih ve 26606 sayılı R.G.’de yayımlanmıştır.

Meclis Başkanlık Divanının teşekkül ettiği andan itibaren mevcut anayasa hükümlerine göre Cumhurbaşkanını seçme süreci başlamıştır. Seçim sonuçları AKP'ne hükümet kurma garantisi sağlamıştır. Ancak, AYM'nin 367 içtihadı çerçevesinde Cumhurbaşkanını tek başına seçebilme olanağı olmamıştır. Bu düğümü MHP, Cumhurbaşkanlığı seçimine kendi adayı ile katılacağını açıklayarak çözmüştür. Kendi adayını destekleme tutumunu DSP de benimsemiştir. İktidar partisinin genel seçimlerden önce göstermiş olduğu adayı Abdullah Gül 28 Ağustos 2007 tarihinde yapılan üçüncü tur oylamada 339 oy alarak 11. Cumhurbaşkanı seçilmiştir.²⁷¹

Bunun yanında, yurt dışında 11 Eylül 2007 tarihinde oy vermenin başladığı ve yurt içinde 21 Ekim 2007 tarihinde halkoyuna sunulmayı bekleyen 5678 sayılı Kanun'un 6. maddesine ekli Geçici 18. ve 19. maddelerde²⁷² öngörülen ve 11. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçiliş yöntemini belirleyen hükümlerin bu açıdan uygulanma kabiliyeti ortadan kalkmıştır. Bu nedenle, kanun yürürlüğe girdikten sonra olası bir hukukî

²⁷¹ AKIN, (2009), s. 196-197; ONAR, (2008), s. 508-509; Mehmet KAHRAMAN, "Fonksiyonları İtibariyle Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı ve Cumhurbaşkanlığı Seçimi Tartışmaları", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S. 19, Aralık 2007, s. 149; ULUŞAHİN, (2011), s 30-31.

²⁷² **Geçici 18. maddeye göre:** "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 67. maddesinin son fıkrası, Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yapılabilmesi için; çıkarılması gereken kanun hükümleri ile seçim kanunlarında yapılacak değişiklikler bakımından dikkate alınmaz." hükmüne yer vermiştir.

Geçici 19. maddeye göre, "Onbirinci Cumhurbaşkanı seçiminin ilk tur oylaması, bu kanunun Resmi Gazetede yayımını takip eden kırkıncı günden sonraki ilk Pazar günü, ikinci tur oylaması ise ilk tur oylamayı takip eden ikinci Pazar günü yapılır. Anayasa'nın 101. maddesi uyarınca gösterilen adaylar, yazılı muvafakatleri alınmadan ve Anayasa'nın değişik 101. maddesindeki şartları ihtiva eden ve diğer ilgili belgelerle birlikte ilk tur oylama tarihinden otuz gün önce TBMM Başkanlığına başvururlar. Adayların başvurularında eksik bilgi ve belgelerin tespit edilmesi halinde TBMM Başkanlığı tarafından, eksikliklerin giderilmesi için üç günlük kesin süre verilir. Bu süre içinde eksikliklerin giderilmemesi halinde adaylar, kendiliğinden adaylıktan çekilmiş sayılırlar. TBMM Başkanlığınca, Anayasa'nın 101. maddesinde belirtilen nitelikleri taşımadıkları anlaşılan adaylara ilişkin kesin liste iki gün içinde ilan edilir ve Yüksek Seçim Kurulu Başkanlığına bildirilir. Cumhurbaşkanı adayı gösterilen kamu görevlisi, aday gösterildiği tarihten itibaren görevinden ayrılmış sayılır. Görevinden ayrılan kamu görevlisinin Cumhurbaşkanı seçilememesi halinde görevine geri dönmesi konusunda ilgili kanun hükümleri uygulanır. Birinci tur seçim sonuçlarının kesinleşmesinden ikinci tur oylamanın sonuçlanmasına kadar, ikinci oylamaya katılmaya hak kazanan adaylardan birinin ölümü veya seçilme yeterliliğini kaybetmesi halinde; ikinci oylama, boşalan adaylığın birinci oylamadaki oy sıralaması esas alınarak sıradaki adayla doldurulması suretiyle yapılır. İkinci oylamaya tek adayın kalması halinde, bu oylama referandum şeklinde yapılır. Aday, geçerli oyların çoğunluğunu aldığı takdirde Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. Cumhurbaşkanının seçilmesine ilişkin usul ve esasların kanunla düzenlenmesine kadar, 10.6.1983 tarihli ve 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu, 26.4.1961 tarihli ve 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun, 22.4.1983 tarihli ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu, 23.5.1987 tarihli ve 3376 sayılı Anayasa Değişikliklerinin Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanun ile diğer kanunların bu maddeye aykırı olmayan hükümleri uygulanır."

kargaşaya yol açmaması için AKP milletvekillerince Geçici 18. ve 19. maddelerin 5678 sayılı Kanun'dan çıkarılmasını öngören bir anayasa değişikliği teklifi hazırlanmıştır. Bu teklif 16 Ekim 2007 tarihinde 386 kabul oyu ile TBMM tarafından kabul edilmiş ve 17 Ekim 2007 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından Resmi Gazete'de yayımlanmış ve aynı gün yürürlüğe girmiştir.²⁷³

Ancak burada anayasa hukuku açısından tartışmalı noktalar dikkat çekmektedir. Öncelikle halkoyuna sunulmuş ve oylaması devam eden bir kanun üzerinde değişiklik yapmak esasında, gerçekleştirilen halkoylamasına etkide bulunmak ve seçmen iradesini yanıltmak anlamına gelmektedir. Yapılan bu değişiklik, halkoylamasından sonra çıkacak sorunları ortadan kaldırmak için yapılmış olmasına rağmen, daha ciddi bir hukukî sorun meydana getirmiştir.²⁷⁴ Sonuç itibarıyla, 5678 sayılı Anayasanın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine İlişkin Kanun son haliyle 21 Ekim 2007 tarihinde sonuçlanan halkoylamasına göre, gümrük kapıları da dâhil olmak üzere ülke genelinde seçmen listesine kayıtlı olanların % 67,51'nin katıldığı oylama % 68,95'i "evet", % 31,5'i "hayır" ile sonuçlanmıştır.²⁷⁵

3. Değişikliğin Kapsamı

21 Ekim 2007 tarihinde gerçekleştirilen halkoylaması neticesinde kabul edilen 5678 sayılı Anayasa Değişikliğine İlişkin Kanun ile Anayasa'nın 77., 79., 96., 101. ve 102. maddeleri değiştirilmiştir. Anayasaya ilave edilen Geçici

²⁷³ 17.10.2007 tarihli R.G., Sayı: 26673. Bu kanun muhalefet partisi üyelerince 25 Ekim 2007 tarihinde AYM'ne götürülmüş, yokluğunun hükme bağlanması veya iptali istenmiştir. Mahkeme davayı reddetmiştir. E. 2007/99 ve K. 2007/86 sayılı 27.11.2007 tarihli karar, R.G., 19.02.2008, Sayı: 26792.

²⁷⁴ ONAR, (2008), s. 540-541; SEZGİNER, (2010), s. 136-137; Cengiz DERDİMAN, **Anayasa Hukuku**, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa 2011, 36-38; Kemal GÖZLER "Halkoylamasına Sunulan Anayasa Değişikliği Kanunlarında Halkoylamasından Önce Değişiklik Yapılabilir mi?", **Prof. Dr. Yılmaz Aliefendioğlu'na Armağan**, Ankara, Yetkin Yayınevi, 2009, s.557-571; AKIN, (2009), s. 261; ONAR, (2008), s. ; GÖNENÇ, (2011), s. 2; AYM, 27.11.2007 tarih, 2007/99 E. ve 2007/86 K. sayılı karar,

²⁷⁵ 31.10.2007 tarihli R.G., Sayı: 26686; Yüksek Seçim Kurulu Karar No: 873; AKIN, (2009), s. 261; ONAR, (2008), s. 541; GÖNENÇ, (2011), s. 2.

18. ve 19. maddeler ise yukarıda değindiğimiz üzere halkoylaması tamamlanmadan önce TBMM tarafından kanundan çıkarılmıştır.

a. TBMM'nin Görev Süresini Düzenleyen Anayasa'nın 77. Maddesine İlişkin Değişiklik

5678 sayılı Kanun'un 1. maddesi uyarınca, "7.11.1982 tarihli ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 77. maddesinin birinci fıkrasında geçen "beş" ibaresi "dört" olarak değiştirilmiştir."²⁷⁶

Bu değişiklik neticesinde, anayasal tarihimizde 1924 Anayasası'nda kabul edilmiş olan yasama organının görev süresinin dört yıl olması kuralı tekrar benimsenmiştir. Erken seçimlerin yaygın olduğu siyasal hayatımız açısından bu düzenlemenin yerinde olduğunu ifade etmek gerekir.²⁷⁷

22 Temmuz 2007'de oluşan yeni meclis üyelerinin görev süresine ilişkin olarak bu değişiklik sonrasında görev sürelerinin beş yıl mı yoksa dört yıl mı olacağına dair bir sorun ortaya çıkmıştır. Bu konu ise kamu hukukundaki kazanılmış hak kavramını gündeme getirmiştir. Gözler'e göre, kamu hukukunda seçilmiş olan bir organın, seçildiği anda yürürlükteki hukuk kuralları bu organ üyelerine kazanılmış hak sağlamaz. Kamu hukuku statülerine ilişkin değişiklikler aksi belirtilmedikçe derhal uygulamaya girerler.²⁷⁸ 24. Dönem TBMM genel seçimlerinde de bu görüş benimsenmiş ve 12 Haziran 2011 tarihinde seçim yapılmıştır. Bu seçimlerin diğer bir özelliği de 34 yıl aradan sonra erken yapılmayan ilk genel seçimdir.

²⁷⁶ 16.06.2007 tarih ve 26554 sayılı R.G.

²⁷⁷ 1987, 1991, 1995, 1999, 2002 ve 2007 genel seçimleri normal yasama dönemi olan beş yılın dolması beklenmeden Meclisin aldığı "seçimlerin yenilenmesi" kararı ile yapılmıştır. GÖZLER, (2011), s. 177.

²⁷⁸ GÖZLER, (2011), s. 176; SEZGİNER, (2010), s.134.

b. Seçimlerin Genel Yönetim ve Denetimini Düzenleyen Anayasa'nın
79. Maddesine İlişkin Değişiklik

5678 sayılı Kanun'un 2. maddesi, "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 79. maddesinin ikinci fıkrasında geçen "*seçim tutanaklarını*" ibaresi; son fıkrasında geçen "*halkoyuna sunulması*" ibaresinden sonra gelmek üzere "*Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi*" ibaresi eklenmiştir."²⁷⁹ hükmünü içermektedir.

Seçimlerin genel yönetim ve denetimi başlığını taşıyan Anayasa'nın 79. maddesine bu iki ibare Cumhurbaşkanının halkoyuyla seçilmesi esasını benimseyen 101. ve 102. madde ile uyum sağlanmak amacıyla eklenmiştir.²⁸⁰ Son haliyle, Cumhurbaşkanlığı seçimi tutanaklarını kabul etme görevi Yüksek Seçim Kurulu'na aittir. Ayrıca, Cumhurbaşkanının seçimi sürecindeki halkoylamasının yönetim ve denetimi milletvekili seçimlerinde uygulanan usule tabidir.

c. TBMM'nin Toplantı Yeter Sayısını Düzenleyen Anayasa'nın 96.
Maddesine İlişkin Değişiklik

5678 sayılı Kanun'un 3. maddesinde, "*Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 96. maddesinin birinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir:*

*"TBMM, yapacağı seçimler dâhil bütün işlerinde üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır. TBMM, Anayasa'da başkaca bir hüküm yoksa toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir; ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz."*²⁸¹ hükmüne yer verilmiştir.

96. maddenin ilk şeklinde (1982-2007), "Anayasada, başkaca bir hüküm yoksa TBMM üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır." ifadesi yer

²⁷⁹ 16.06.2007 tarih ve 26554 sayılı R.G.

²⁸⁰ YAVUZ, a.g.m., (2010), s. 1176; GÖZLER, (2011), s. 180; SEZGİNER, (2010), s. 134.

²⁸¹ 16.06.2007 tarih ve 26554 sayılı R.G.

alıyordu.” Anayasa incelendiğinde ise, toplantı yeter sayısına ilişkin başkaca hüküm olmadığı için, bu ifadenin doğuracağı bir sonuç yoktu. Ancak Cumhurbaşkanı seçiminde meclis tamsayısının üçte ikisinin toplantıya katılması gerektiği iddiası ve AYM'nin yukarıda belirttiğimiz kararında bu görüşü benimsemesi üzerine 96. maddede değişikliğe gidildi.²⁸² Böylece 1982 Anayasasında TBMM'nin toplantı yeter sayısının, istisnasız üçte bir çoğunluk yani 184 milletvekilinin olduğu kabul edildi.

d. Cumhurbaşkanının Niteliklerini ve Tarafsızlığını Düzenleyen Anayasa'nın 101. Maddesine İlişkin Değişiklik

5678 sayılı kanunun 4. maddesine göre, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 101. maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir:

“MADDE 101- *Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş ve yükseköğrenim yapmış TBMM üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından, halk tarafından seçilir.*

Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir.

Cumhurbaşkanlığına TBMM üyeleri içinden veya Meclis dışından aday gösterilebilmesi yirmi milletvekilinin yazılı teklifi ile mümkündür. Ayrıca, en son yapılan milletvekili genel seçimlerinde geçerli oyların toplamı birlikte hesaplandığında yüzde onu geçen siyasi partiler ortak aday gösterebilir.

Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir ve TBMM üyeliği sona erer.”²⁸³ hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıda kapsamlı bir şekilde incelediğimiz 2007 yılında Cumhurbaşkanlığı seçiminde yaşananlar ve AYM'nin kararı üzerine tıkanan seçim süreci sonrasında yapılan anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının

²⁸² GÖZLER, (2011), s. 224; ÖZBUDUN, (2010), s. 306, 324; TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2009), s. 130; SEZGİNER, (2010), s. 134.

²⁸³ 16.06.2007 tarih ve 26554 sayılı R.G.

seçim yöntemi değiştirilmiş ve yönetim sistemi açısından çifte meşruiyet sağlayan halk tarafından seçilme yöntemi benimsenmiştir.²⁸⁴

Cumhurbaşkanının seçilme yeterliliği için aranan koşullar aynı kalmakla beraber, seçme yetkisi TBMM'den alınıp halka verilmiş ve yedi yıl olan görev süresi 77. maddedeki değişiklikle uyumlu olması açısından beş yıla indirilmiştir.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığına aday göstermek kolaylaştırılmış, eski düzenlemeye göre Meclis dışından aday göstermek Meclis üye tamsayısının beşte biri olan 110 milletvekilinin yazılı önerisiyle mümkün iken, mevcut düzenlemede bu sayı Meclis içinden veya dışından aday göstermek için 20 milletvekiline düşürülmüştür. Ayrıca yeni düzenleme ile değişiklikten önce mevcut olmayan son yapılan genel seçimlerde % 10'u geçen siyasal partilere ortak aday gösterebilme imkânı tanınmıştır.

Cumhurbaşkanının tarafsızlığı açısından 1961 ve 1982 Anayasalarında öngörülmüş olan bir kişinin iki kez Cumhurbaşkanı seçilememesi güvencesi kaldırılmış ve bir kimsenin en fazla iki kez Cumhurbaşkanı seçilebileceği düzenlenmiştir. Tarafsızlığa ilişkin parti ile ilişkin kesilmesi ve TBMM üyeliğinin sona ermesine ilişkin hükümler ise korunmuştur.

e. Cumhurbaşkanının Seçimini Düzenleyen Anayasa'nın 102. Maddesine İlişkin Değişiklik

5678 sayılı Kanun'un 5. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 102. maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir:

"MADDE 102- Cumhurbaşkanı seçimi, Cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından önceki altmış gün içinde; makamın herhangi bir sebeple boşalması halinde ise boşalmayı takip eden altmış gün içinde tamamlanır.

²⁸⁴ ÖZBUDUN, (2010), s. 322-325; ONAR, (2008), s. 495-496; AKIN, (2009), s.194-195; GÖZLER, (2011), s. 299,312-313.

Genel oyla yapılacak seçimde, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamayı izleyen ikinci Pazar günü ikinci oylama yapılır. Bu oylamaya, ilk oylamada en çok oy almış bulunan iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur.

İkinci oylamaya katılmaya hak kazanan adaylardan birinin ölümü veya seçilme yeterliliğini kaybetmesi halinde; ikinci oylama, boşalan adaylığın birinci oylamadaki sıraya göre ikame edilmesi suretiyle yapılır. İkinci oylamaya tek adayın katılması halinde, bu oylama referandum şeklinde yapılır. Aday, geçerli oyların çoğunluğunu aldığı takdirde Cumhurbaşkanı seçilmiş olur.

Cumhurbaşkanı göreve başlayıncaya kadar görev süresi dolan Cumhurbaşkanının görev süresi devam eder.

Cumhurbaşkanlığı seçimine ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.”²⁸⁵ hükmüne yer verilmiştir.

Bu madde ise, eski düzenlemeye göre TBMM tarafından seçimin hangi şekil ve usul kurallarına göre yapılacağını düzenlediği gibi, halkoyu ile seçimin usulünü açıklamaktadır.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi değişiklik paketinin ilk halinde kanunun 6. maddesi Geçici 18. ve 19. maddeleri eklemekteydi. Ancak uygulanma kabiliyetini yitiren bu maddeler tartışmalı bir şekilde paketten çıkarılmıştır.

C. DEĞİŞİKLİK SONRASINDA CUMHURBAŞKANININ ANAYASAL DURUMU

1982 Anayasası Cumhurbaşkanlığı makamını, seçilmiş siyasetçileri dengeleyecek ve frenleyecek bir çeşit vesayet makamı olarak düzenlemiştir.²⁸⁶ Bu rolünü yerine getirebilmesi için ise Cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlayacak anayasal güvencelere yer vermekle birlikte

²⁸⁵ 16.06.2007 tarih ve 26554 sayılı R.G.

²⁸⁶ ÖZBUDUN, (2010), s. 322; KAHRAMAN, (2007), s. 157.

Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu esasını benimsemiştir. Ancak sorumsuzluk esasının karşısında, sistemin işleyişine önemli etkileri bulunan birçok yetki vererek parlamenter sistemin ayrıcı özelliği olan sembolik ve yetkisiz devlet başkanlığından bir sapma göstermiştir. Parlamenter sistemden sapma bu yetkilerle de kalmamış, 2007 yılında kabul edilen anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının halk tarafından seçimi usulü benimsenerek, sorumsuz ve yetkili olan Cumhurbaşkanına halkoyu aracılığıyla doğrudan meşruiyet kaynağı sağlanmıştır.

1. Cumhurbaşkanının Tarafsızlığı ve Sorumsuzluğu

Parlamenter sistemin temel ilkelerinden biri Cumhurbaşkanının tarafsız ve partiler-üstü konumda olmasıdır.²⁸⁷ İlk haliyle parlamenter sistemi benimsediği genel olarak kabul edilen 1982 Anayasası da, Cumhurbaşkanının tarafsızlığını ve yasama-yürütme organları arasında bir hakem gibi davranabilmesini sağlamak için bir takım hükümler öngörmüştür.

Anayasanın 101. maddesi, yasama organının görev süresini dört yıl olarak öngörmesine rağmen, Cumhurbaşkanının görev süresini beş yıl olarak düzenlemiştir.²⁸⁸ Böylece Cumhurbaşkanı iki ayrı genel seçim sonucu oluşacak yasama organıyla birlikte çalışacak ve bu durumda partizan ve taraflı bir şekilde davranamayacaktır. Ayrıca Cumhurbaşkanı seçilen kişinin TBMM üyeliğinin sona ereceği ve varsa partisi ile ilişkisinin kesileceği hükme bağlanmıştır. Bu hüküm ile güçler ayrılığı açısından devlet başkanının hem yasama hem yürütme organında yer almaması ve Cumhurbaşkanının aktif siyasi kökenli bir kişi olması durumunda, her ne kadar o parti görüşlerine

²⁸⁷ALDIKAÇTI, (1960), s. 98-99; KERSE, (1973), s. 181-182;TURHAN, (1989), s. 108,116; ÖZBUDUN, (2010), s. 322-323; TANÖR-YÜZBAŞIOĞLU, (2004), s. 298-299; TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2009), s. 155; YAVUZ, (2008), s. 145; GÖZLER, (2011), 319; SABUNCU, (2004), s. 207; Salih ÖNDER, **Türk Parlamenter Sisteminde Cumhurbaşkanının Rolü**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2007, s. 65; Murat SEVİNÇ, “Güncel Gelişmeler Işığında, 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanını”, **AÜSBF Dergisi**, 57-2, s. 118-119; KAHRAMAN, (2007), 150 vd.

²⁸⁸ 5678 sayılı 31.05.2007 tarihli Kanun 77. Maddedeki beş yıllık süreyi dört, 101. Maddedeki yedi yıllık süreyi ise beş yıl olarak değiştirmiştir.

eğilimli olsa da, parti ile organik bağı koparılarak partiler-üstü kimlik kazandırılması istenmektedir.

Bu hükümler karşısında, Anayasanın 101. maddesinin 2007 yılında geçirdiği değişiklik neticesinde, ilk halinde tarafsızlığı sağlamaya yönelik önemli etkiye sahip hükümler değiştirilmiştir. Buna göre, tekrar seçilmeyi yasaklayan hüküm kaldırılarak, iki defa seçilmek mümkün hale gelmiştir. Bu ise, Cumhurbaşkanı olan kişinin, tekrar seçilebilmek uğruna yasama ve yürütme ile ilişkilerinde partiler-üstü ve hakemlik konumundan sıyrılarak çıkarlarını korumasına neden olabilecektir. Siyasal tarihimizde de açıkça görüldüğü üzere, tekrar seçilmeyi serbest bırakan 1924 Anayasası döneminde M. Kemal Atatürk, İsmet İnönü ve Celal Bayar üç dönem cumhurbaşkanlığı yapmıştır. M. Kemal Atatürk'ün o dönem için edindiği misyon dolayısıyla O'nu hariç tutarsak, siyasetçilerimiz açısından, buldukları makamdan ayrılmak istemedikleri dikkat çekmektedir. Bu durumda da, tekrar seçilmek ümidi ve beklentisi içerisinde olan cumhurbaşkanlarının görevlerini tarafsız ve bir hakem gibi yerine getirdikleri hususunda soru işaretleri olmaktadır.

2007 yılında Cumhurbaşkanlığı makamını etkilemesi açısından en önemli ve ciddi nokta ise seçim yönteminin değiştirilmesidir. TBMM tarafından seçilmesi yerine, Cumhurbaşkanının doğrudan halkoyu yoluyla seçileceği öngörülmüştür. TBMM tarafından yapılan seçimlerde, Cumhurbaşkanı aday meclis içinden ise zaten siyasal kimliği biliniyor, meclis dışından gösterilen adaylar ise çok fazla politize olmadan ve tarafsızlıkları zedelenmeden belli bir uzlaşma ile seçiliyordu.

Mevcut anayasa hükmüne göre ise, cumhurbaşkanlığına aday olacak kişiler etkin bir propaganda süreci geçirdikten sonra sandığa gideceklerdir. İçinde bulunduğumuz siyasal hayatın bir gerçeği ise, siyasal partiler dışında gerçekleştirilen siyasal faaliyetlerin pek kabul görmediğidir. Yapılan genel seçimlerin sonuçlarına bakıldığında da bağımsız milletvekili adaylarının başarı yüzdesini görmek mümkündür. Bu durumda ise Cumhurbaşkanı seçilebilmek için adayların siyasal partilerin çatısı altında ve belirledikleri programla seçmenin karşısına çıkmaları kuvvetle muhtemeldir.

Programlarında ise, sanki yasama ve yürütme organı gibi yetki sahibi bir makama seçileceği varsayımıyla vaatlerde bulunabileceklerdir. Çünkü halk tarafından yapılan seçimlerde aksini düşünmek mümkün değildir. Seçmen seçeceği kişinin vaatlerine göre oy verecektir. Oysa cumhurbaşkanlığı makamı her ne kadar 1982 Anayasasında yetkiler verilmişse de, belli bir programın uygulanmasına imkân veren bir makam değildir. Devlet Başkanlığı görevini yerine getirmek açısından bir temsil makamıdır. Bu temsil makamına arabulucu ve hakem vazifesi görmek üzere belirli yetkiler verilmiştir. Bu durumda ise, seçmen karşısında vaatlerde bulunan aday, Cumhurbaşkanı seçildikten sonra bunları yerine getirebilmek için yetkilerinin dışına çıkmak isteyebilir ve sistem içerisinde etkin bir konum arayışı içerisine girebilir.

Cumhurbaşkanının diğer niteliği ise sorumsuz olmasıdır. Sorumsuzluk ilkesi, kaynağını monarşik rejimin doğasında bulmaktadır. Kralın başında bulunduğu kabinenin icraatından kralın da, bakanlarla birlikte sorumlu tutulması durumunda, sorumluluğun kabul edildiği hallerde kralın istifa etmesi veya tahtından feragat etmesi gerekirdi. Bu usulün monarşik idarenin prensipleriyle bağdaşamayacağı ve parlamentonun güvenini kaybederek çekilen devlet başkanı prestijini kaybedeceği için İngiliz monarşisi sorumluluğu ve yürütme yetkisini kabineye devretmiştir.²⁸⁹ Cumhuriyet yönetimine dayalı parlamenter sistemler de Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu ilkesi benimsenmiştir. Bu rejimlerde, Cumhurbaşkanının sorumsuzluğunun iki önemli sonucu vardır. İlki, belli bir süre için seçilen Cumhurbaşkanının anayasayı ihlal ve vatan hainliği dışında azlolunamaması, görevden alınamamasıdır. Diğeri ise, Cumhurbaşkanının yetkilerini kullanabilmesi için, sorumluluğu kabul eden bir kişiyi aramak zorunda kalmasıdır. Anayasa hukukunda bu durum “karşı imza” kuralı olarak adlandırılmaktadır. Yaptığı işlemlerinden ve faaliyetlerden parlamento

²⁸⁹ ALDIKAÇTI, (1960), s. 99-100; KERSE, (1973), s. 182; TURHAN, (1989), s. 112; GÖREN, (2006), s. 231.

önünde siyasal sorumluluğu üstlenen Bakanlar Kurulunun asıl yetkili taraf olması “yetki ve sorumluluğun paralelliği” ilkesinin bir gereğidir.²⁹⁰

1982 Anayasasının Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu ve yetkilerine ilişkin hükmünü inceleyecek olursak, öncelikle, Anayasanın “sorumluluk ve sorumsuzluk hali” başlıklı 105. maddesinin başlığının yanıltıcı olduğu ifade edilebilir. Çünkü başlık lafzî olarak ele alındığında sorumluluğun esas, sorumsuzluğun ise istisna olduğu izlenimi uyandırmaktadır. Ancak madde hükmünün birinci fıkrasında ise, “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 fıkra hükmü üç açıdan hüküm getirmektedir. İlk olarak, Cumhurbaşkanının tek başına işlem yapabileceği özerk bir alana sahip olduğu anlaşılmaktadır. İkincisi, Cumhurbaşkanının özerk alanı dışındaki kararlarının, Başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalandığı anda hukukî varlık kazanacağı ve hukukî sonuç doğurabileceği anlamı çıkmaktadır. Bu ifade ile Anayasa “karşı-imza” kuralını kabul etmiştir. Son olarak ise, karşı-imza kuralının ayrılmaz parçası olan Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu kabul edilmiştir.

Burada dikkat çeken husus, Bakanlar Kurulunun Cumhurbaşkanının işlemlerinden sorumluluğu, imzalayarak ortak olduğu işlemlere ilişkindir. Ancak, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler sorumluluk açısından açıkta kalmaktadır. Bu durum Anayasanın yapıldığı dönemden bu yana eleştirilere konu olmuştur. Cumhurbaşkanına bu tür bir özerk alan yaratılırken, diğer yandan siyasal açıdan istisnasız sorumsuzluğunun kabul edilmesi, bu işlemlerin yapılmasında olabilecek hukuka aykırılıkların denetim dışı bırakılmasına yol açmaktadır.²⁹¹ 105. maddenin ikinci fıkrası, “Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa

²⁹⁰ ALDIKAÇTI, (1960), s. 102-103; KERSE, (1973), s. 132 vd.; TURHAN, (1989), s. 116; TANÖR-YÜZBAŞIOĞLU, (2004), s. 301-310; TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2009), s. 157-163; ÖZBUDUN, (2010), s. 329; GÖZLER, (2011), s. 328; ÖNDER, (2007), s. 112-122; YAVUZ, (2008), 147; ATAR, (2005), s. 259.

²⁹¹ TURHAN, (1989), s. 122; GÖZLER, (2011), s. 328.

Mahkemesi dâhil, yargı mercilerine başvurulamaz” hükmünü içermektedir. Birinci fıkra hükmü ile ikinci fıkra hükmü birlikte değerlendirildiğinde de, bu alana ilişkin siyasal denetim gibi yargısal denetim yolunun da kapalı olduğu ortaya çıkmaktadır. Sonraki başlıkta ele alacağımız üzere, Cumhurbaşkanının söz konusu yetkileri oldukça önemli yetkililerdir. Bu açıdan, bu işlem ve kararların hiçbir şekilde sorumlu olmayan Cumhurbaşkanının takdirine bırakılmasının, demokrasi ve hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmadığı ifade edilmektedir. Tunç ise, sorumluluğu olmayan bir makamın yetkisinin de olmayacağı kuralının, Cumhurbaşkanı için mutlak surette geçerli olduğunun kabulünü doğru bulmamaktadır.²⁹²

Bununla birlikte, 2007 Anayasa değişikliği neticesinde iki kez seçilme imkânı ve halk tarafından seçilme yöntemi ile artık Cumhurbaşkanlarının yaptığı işlemlerden dolayı seçimler vasıtasıyla halk karşısında siyasal sorumluluğu gündeme gelecektir. Nasıl ki, parlamento güvensizlik oyuyla Bakanlar Kurulunu düşürebiliyorsa, görevdeki Cumhurbaşkanı tekrar aday olduğunda halk tarafından seçilmediği zaman halk hesap sormuş olmaktadır.

Son olarak, 105. maddenin üçüncü fıkrası kural olan Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu ilkesine bir istisna getirmektedir. Buna göre, “Cumhurbaşkanı, vatana ihanetten dolayı, TBMM üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılır.” Demokratik devletlerin çoğunda görüldüğü üzere Cumhurbaşkanı yasama organının nitelikli çoğunlukla vereceği karar üzerine vatana ihanet suçundan dolayı suçlandırılıp, bunun neticesinde yargı organları önüne çıkarılmaktadır.²⁹³

Netice itibarıyla denilebilir ki, Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili siyasal, hukukî ve cezaî sorumluluğu söz konusu değildir. Bunun tek istisnası vatana ihanet suçudur. Bunun yanında, Cumhurbaşkanı kişisel açıdan her vatandaş gibi cezaî ve hukukî olarak sorumludur.²⁹⁴

²⁹² TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2011), s. 209.

²⁹³ TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2011), s. 209-213; DERDİMAN, (2011), s. 506-57; GÖZLER, (2011), s. 329-330; ÖZBUDUN, (2010), s. 316-317.

²⁹⁴ GÖZLER, (2011), s. 327; TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2009), s. 163; ÖZBUDUN, (2010), s. 335-336; ÖNDER, (2007), s. 115-122 bkz. Uygulamamız da, Cumhurbaşkanının kişisel suçlarından

2. 1982 Anayasasının Öngördüğü Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri

Devlet başkanlarının “devletin başı” sıfatına sahip olmaları nedeniyle bazı temel görev ve yetkileri vardır. Bunların başında devlet başkanlarının temsil ve gözetme görev ve yetkisi gelir. Devletin varlığı, devamlılığı ve milletin birliği devlet başkanının kişiliğinde temsil edilir. 1982 Anayasası yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini belirtmeden önce 104. maddenin ilk fıkrasında temsil ve gözetme görevini düzenlemiştir. Buna göre, Cumhurbaşkanı devletin başı olması sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder ki; bu temsilcilik görevidir. Ayrıca, Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir ki; bu da gözetme görevidir. Bu açıdan, Cumhurbaşkanı tarafsız sıfatıyla deyim yerindeyse bir orkestranın şefi gibi yasama ve yürütmenin uyum içinde çalışmasını sağlayacaktır.²⁹⁵

Anayasaya göre, Cumhurbaşkanının bu amaçlarla yerine getireceği görevler ve kullanacağı yetkiler, 104. maddede ilişkin oldukları devlet organına göre sınıflandırılarak gösterilmiştir.²⁹⁶ Bununla birlikte 104. maddede sayma yoluyla belirlenen görev ve yetkilerin kullanılmasına ilişkin düzenlemeler Anayasanın ilgili maddelerinde yer almaktadır. Ancak Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri sadece 104. maddede belirtilenlerden ibaret değildir. 104. maddenin son fıkrasında belirtildiği gibi, “Cumhurbaşkanı ayrıca Anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır.” Örneğin tüzükler Cumhurbaşkanınca imzalanır ve kanunlar gibi yayımlanır.²⁹⁷

sorumluluğunu kabul ederek, Cumhurbaşkanı Celal Bayar'ın ABD'den beraberinde getirdiği silah ve mermileri gümrüksüz yurda sokma fiili sebebiyle cezalandırılması gerektiğine karar vermiştir. 5. Ceza Dairesi, 4.10.1962, 3067/3348.; TANÖR-YÜZBAŞIOĞLU, (2004), s. 313; GÖREN, (2006), s. 233; ATAR, (2005), s. 262-266.

²⁹⁵ ÖNDER, (2007), s. 73-74; ALDIKAÇTI, (1960), s. 105; KERSE, (1973), s. 73-74; GÖZLER, (2011), s.321; TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2009), s. 167-168; ÖZBUDUN, (2010), s. 327; TANÖR-YÜZBAŞIOĞLU, (2004), s. 314; ATAR, (2005), s. 256-258.

²⁹⁶ ÖZBUDUN, (2010), s. 327.

²⁹⁷ GÖZLER, (2011), s. 322.

a. Yasamaya İlişkin Görev ve Yetkileri

Anayasada, Cumhurbaşkanının yasamaya ilişkin olarak öncelikli düzenlenen görev ve yetkisi, gerekli gördüğü takdirde yasama yılının ilk günü TBMM'nin açılış konuşmasını yapmaktır. Bu, Cumhurbaşkanının gözetme görevini yerine getirme amacına yönelik sembolik ve törensel bir yetkidir.²⁹⁸ Niteliği gereği bu yetkiyi Cumhurbaşkanı tek başına kullanır.

Diğer bir görev ve yetkisi, Cumhurbaşkanının gerekli görmesi halinde TBMM'ni toplantıya çağırmasıdır (md. 104). Bu yetkisine dayanarak Cumhurbaşkanı Meclisin ara verdiği ya da tatilde olduğu sırada TBMM'ni toplantıya çağırabilir. Cumhurbaşkanı bu yetkiyi tek başına kullanabileceği gibi; Bakanlar Kurulunun istemi üzerine de kullanabilir. Bakanlar Kurulunun istemi üzerine TBMM'ni toplantıya çağırması ise bağlı bir işlemdir(md.93/2). Çünkü Anayasa, "Meclis, ara verme veya tatil sırasında, Bakanlar Kurulunun istemi üzerine, Cumhurbaşkanınca toplantıya çağrılır." ifadesini kullandığı için Cumhurbaşkanının takdir hakkı yoktur.

Cumhurbaşkanının yasama faaliyetine ilişkin olan önemli görev ve yetkilerinden biri de, kanunları yayımlama yetkisidir. Anayasanın 89. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanı TBMM tarafından kabul edilen kanunları on beş gün içinde yayımlar. Kanunların yürürlüğe girebilmesi için Cumhurbaşkanının ısdar (onay) ettiği kanunları Resmi Gazetede yayımlaması zorunludur. Ancak, Cumhurbaşkanının kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte on beş gün içinde TBMM'ne geri gönderme yetkisi vardır. Tunç'a göre, Cumhurbaşkanının kendi kanaati sonucu doğrudan, bir kanun hükmünü anayasaya aykırılığı nedeniyle yasama organına iadesi işlemi, siyasal ve önleyici anayasallık denetimi teşkil etmektedir.²⁹⁹ Bununla birlikte, Cumhurbaşkanına tanınan geri gönderme yetkisi "mutlak veto" yetkisi değildir. Şayet, TBMM geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse

²⁹⁸ ÖNDER, (2007), s. 75; Parlamenter rejim gereği Cumhurbaşkanı parlamentoya giremediğinden, parlamentoyla irtibatını mesajlar vasıtasıyla sağlamaktadır. ALDIKAÇTI, (1960), s. 125.

²⁹⁹ Hasan TUNÇ, **Karşılaştırmalı Anayasa Yargısı (Denetimin Kapsamı ve Organları)**, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997, s. 66.

Cumhurbaşkanı bu kanunu yayımlamak zorundadır. Cumhurbaşkanına Anayasamızda veto yetkisi tanınmamıştır. AYM'nin 2007 yılında verdiği kararla birlikte doktrin de görüşünü değiştirmiş ve artık anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların Cumhurbaşkanı tarafından iadesi durumunda da, farklı bir karar yeter sayısı aranmamaktadır. Böylece, Cumhurbaşkanının anayasa değişikliklerine ilişkin kanunlar üzerindeki güçleştirici veto yetkisi sona ermiştir.³⁰⁰

Cumhurbaşkanına tanınan bir diğer önemli yetki de ayrıntıları 175. maddede düzenlenmiş bulunan Anayasa değişikliğine ilişkin kanunları halkoyuna sunmaktır. Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği bu yetki, uzlaşma içinde yapılması gereken Anayasa değişikliklerinin, halka başvurularak gerçekleştirilmesi ve demokrasinin hayata geçirilmesi açısından oldukça önemlidir.

İlk kez 1961 Anayasası döneminde kabul edilen anayasa yargısının harekete geçirilmesi açısından Cumhurbaşkanına kanunlar, KHK'ler ve TBMM İçtüzüğü hakkında iptal davası açma yetkisi tanınmıştır. Yasama ve yürütme organı arasında dengeleyici ve gözetici konumda olan Cumhurbaşkanı, yapılan yasama işlemlerinin Anayasaya aykırılığını önlemek için başka bir kişi ya da organın katılımına ihtiyaç duymadan AYM'ne başvurabilir.³⁰¹

Hükümet sistemleri tasniflerinde bir ölçüt olarak ele alınan yasama meclisinin feshi ya da seçimlerinin yenilenmesi yetkisi Anayasamızda bir takım koşullar altında Cumhurbaşkanına tanınmıştır. Bu yetki sistemin işleyişi ve tikanmaların önlenmesi açısından oldukça önemlidir. Anayasanın 116. maddesinde Cumhurbaşkanının hangi durumlarda bu yetkisini kullanacağı düzenlenmiştir. Genel olarak, hükümet kurulamadığında veya hükümetin meclisten güvenoyu alamaması durumunda Cumhurbaşkanının Meclis Başkanına danışarak seçimlerin yenilenmesine karar verebileceği

³⁰⁰ AYM, 05.07.2007 tarih, 2007/72 E. ve 2007/68 K. sayılı kararı; TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2011), s. 95-96; GÖZLER, (2009), s. 557; İBA, (2008), s. 41-44; Osman CAN, "Anayasayı Değiştirme İktidarı ve Denetim Sorunu", **AÜSBF Dergisi**, Prof. Dr. Yavuz SABUNCU'ya Armağan, Temmuz-Eylül 2007.

³⁰¹ TUNÇ, (1997), s. 66-67.

belirtilmiştir. Bu durumlarda, Meclis Başkanının görüşünün alınması istişari mahiyette olup, seçimlerin yenilenmesine karar vermek Cumhurbaşkanının takdirine bırakılmıştır. Ayrıca 1961 Anayasasının Başbakanın önerisi koşul olarak düzenlenmesine rağmen, 1982 Anayasası Başbakanı devreden çıkartarak bu konuda tek yetkili kişinin Cumhurbaşkanı olmasını istemiştir.

b. Yürütmeye İlişkin Görev ve Yetkileri

Cumhurbaşkanının yürütme organına ilişkin görev ve yetkilerinin başında, parlamenter sistemin asli unsurlarından olan Bakanlar Kurulunun hangi usulde kurulacağına ilişkin görev ve yetkisi gelir. Buna göre Cumhurbaşkanı, TBMM üyeleri arasından Başbakanı, Başbakanın önerisi üzerine Meclis içinden veya dışından bakanları atar ve istifalarını kabul eder (m.109). Cumhurbaşkanının Başbakanı ataması kendi takdirine göre yapabileceği bir işlemdir. Ancak Cumhurbaşkanının parlamenter sistemde söz konusu olan güvenoyu kurumunu dikkate alması gerekmektedir. Bu açıdan, Başbakan olarak meclisten güvenoyu alabilecek bir kişiyi seçmesi gerekecektir. Bakanları ataması ve görevlerine son vermesi ise ancak Başbakanın teklifi üzerine mümkündür.³⁰²

Parlamenter sistemlerin çoğunda görülen diğer bir yetki ise, gerekli gördüğü hallerde Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulunu toplantıya çağırması ve Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesidir. Cumhurbaşkanı bu yetkisini yürütme organının bir parçası olarak dilediği zaman kullanabilecektir. Ancak, parlamenter hükümet sisteminde sembolik ve sorumsuz olan devlet başkanının bu yetkisini sıkça kullanması sistemin temel esaslarıyla çelişecektir. Özellikle 2007 Anayasa değişikliğinden sonra, halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı bu anayasal yetkisine dayanarak, Bakanlar Kuruluna başkanlık yapma yetkisi ile aktif bir şekilde yürütme organının işlerine karışabilecektir.

³⁰² ÖZBUDUN, (2010), s.321-322; TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2011), s. 229.

Cumhurbaşkanının devletin başı sıfatında olmasından dolayı doğan temsilcilik görevinin bir parçası olarak, yabancı devletlere Türk devletinin temsilcilerini göndermek ve ülkemize gönderilecek yabancı temsilcileri kabul etmek görev ve yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Ancak uygulamada, yabancı devletlere gönderilecek Türk temsilcilerinin atanması Dışişleri Bakanının teklifi ve Bakanlar Kurulunun kararı üzerine Cumhurbaşkanınca yapılmaktadır.³⁰³

Milletlerarası antlaşmaları onaylama ve yayımlama görev ve yetkisi 104. maddede Cumhurbaşkanına verilmiştir. Ancak milletlerarası antlaşmaları uygun bulma başlığını taşıyan 90. madde ise milletlerarası antlaşmaların TBMM tarafından bir kanunla onaylanacağı hükmünü içermektedir. Bu durumda da TBMM tarafından onaylanan milletlerarası antlaşmanın yayımlanmasının Cumhurbaşkanına ait olduğu sonucu çıkmaktadır.³⁰⁴

Cumhurbaşkanının devleti temsil görev ve yetkisinin bir yansıması olan Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığının temsili TBMM adına Cumhurbaşkanı tarafından yerine getirilir. Bununla bağlantılı olan diğer çok önemli bir görev ve yetkisi ise, Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermektir.³⁰⁵ Ayrıca, silahlı kuvvetlerin kullanılmasına izin verme yetkisi, 92. maddede TBMM'ne de verilmiş ve Cumhurbaşkanının da bu yetkiyi, TBMM tatilde iken ani bir silahlı saldırı durumunda ve karşılık vermenin kaçınılmaz olduğu durumlarda kullanabileceği yinelenmiştir. 92. madde çerçevesinde konuya bakıldığında silahlı kuvvetlerin kullanılmasına karar vermek yetkisi genel olarak TBMM'ne, belirtilen istisnai durumlarda ise Cumhurbaşkanına aittir. Ülkemizin jeo-politik konumu da dikkate alındığında, bu denli önemli bir yetkinin 2007 Anayasa değişikliği neticesinde, genel seçimlerden aldığı meşruiyete dayanan TBMM ile halkoyuyla seçilmenin verdiği meşruiyete dayanan Cumhurbaşkanı tarafından kullanılması konusunda sorun yaşanması ihtimali akla gelebilmektedir.

³⁰³ TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2011), s. 216-217; GÖZLER, (2011), s. 321.

³⁰⁴ TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2011), s. 216-217; GÖZLER, (2011), s. 321.

³⁰⁵ TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2011), s. 216-217; GÖZLER, (2011), s. 321.

Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri arasında sayılan Genelkurmay Başkanının atanması da vardır. Genelkurmay Başkanı, 117. madde uyarınca, Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine Cumhurbaşkanınca atanır. Ayrıca bu maddede Genelkurmay Başkanının görevini yerine getirmesi hususunda Başbakanı karşı sorumlu olduğu düzenlenmiştir. Bu durumda, Cumhurbaşkanının bu konudaki yetkisi, sadece Genelkurmay Başkanının müşterek kararname ile atanması hususundadır. Bu alanda Anayasa Başbakanı ön plana çıkarmıştır.

Milli Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırmak ve başkanlık görev ve yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. 118. madde uyarınca Milli Güvenlik Kurulu rapor ve görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirir. Bu açıdan Milli Güvenlik Kurulunun Bakanlar Kuruluna bağımlı olduğu söylenebilir. Ancak, Milli Güvenlik Kurulu Toplantılarının gündemi Başbakan ve Genelkurmay Başkanının görüşleri dikkate alınarak Cumhurbaşkanınca belirlenir.

Anayasanın 119. ve 122. maddelerinde Olağanüstü hal ilanına, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun karar vereceği düzenlenmiştir. Olağanüstü hal dönemlerinde dikkat çeken husus, Cumhurbaşkanının yürütmenin sembolik kanadı olmaktan çıkıp, Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi durumudur. Bu dönemde çıkarılan olağanüstü dönem KHK'lerinin yapılmasında da yer almasıdır. Bu dönemlerde halkın desteği arkasında bulunan Cumhurbaşkanının, yönetimdeki etkinliği açısından en aktif olacağı dönemdir.

Yürütme organının bir parçası olmakla birlikte devletin başı olan Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulunun tasarrufu olan KHK'leri tıpkı kanunlar gibi onaylanıp yayımlamak, Kararnameleri ve Müşterek Kararnameleri imzalamak yetkisine sahiptir. Geçmişte görüldüğü üzere, Cumhurbaşkanlarının kararnameleri imzalama yetkisinin takdiri bir yetki olup olmadığı sorunu gündeme gelmiştir. Parlamenter sistem içerisinde düşünüldüğünde bu yetkinin sembolik bir makamda bulunan Cumhurbaşkanına imzalamama hakkı tanımadığı ve kararnameleri imzalaması zorunluluğunun bulunduğu ifade edilebilir. Ancak görev ve yetkileri açısından Cumhurbaşkanlığını saf parlamenter sistemden

uzaklaştıran 1982 Anayasası çerçevesinde bu sorunun yanıtı bu kadar net verilememektedir.

Cumhurbaşkanına, devletin başı sıfatını taşıması nedeniyle 104. madde “af yetkisi” tanımıştır. Buna göre, sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle belirli kişilerin cezalarının hafifletmek veya kaldırmak yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Özel af niteliğinde olan bu yetki Anayasada belirtilen durumlarda Cumhurbaşkanı tarafından kullanılabilir.

Anayasanın 108. maddesi Cumhurbaşkanlığı makamı içerisinde bir idari teşkilata yer vermiş ve Devlet Denetleme Kurulunu kurmuştur. 1982 Anayasasının Cumhurbaşkanına özel bir önem verip sistem içerisinde etkili olması açısından belirli görev ve yetkiler vermesinin bir yansıması ve uzantısı Devlet Denetleme Kuruludur. Böylece, Cumhurbaşkanına özerk bir alan yaratılmış ve emrine bir idari yapı verilmiştir. Silahlı Kuvvetler ve yargı organının dışında tüm kurum ve kuruluşlar üzerinde denetim hakkı olan Devlet Denetleme Kurulunun Başkan ve üyelerini atamak Cumhurbaşkanına aittir. Bu Kurulun inceleme, araştırma ve denetleme yapması da Cumhurbaşkanının tekelindedir. Bu denetlemelerin sonucunda hazırlanan raporlar Cumhurbaşkanınca onaylandıktan sonra hukukî varlık kazanır ve kırk beş gün içerisinde gereğinin yapılması için Başbakanlığa gönderilir. Ayrıca, Cumhurbaşkanı gerekli gördüğünde önemli konularla ilgili raporları, doğrudan adli ve idari mercilere intikal ettirebilir.³⁰⁶ Görüldüğü üzere Kurulun kararları bağlayıcı nitelikte sonuçlar doğuran kararlardır.

Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin görev ve yetkilerinin sonuncusu ve daima tartışmalara yol açan yetkisi YÖK üyelerini ve üniversite rektörlerini seçmektir. Anayasanın 131. maddesinde düzenlenen YÖK, üniversiteler ve Bakanlar Kurulunca seçilen ve sayıları, nitelikleri ve seçilme usulleri kanunla belirlenen adaylar arasından rektörlük ve öğretim üyeliğinde başarılı hizmet yapmış profesörlere öncelik vermek suretiyle Cumhurbaşkanınca atanan

³⁰⁶ 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulunun Kurulması Hakkında Kanun, m. 6; TURHAN, (1989), s. 121-122, Turhan'a göre siyasal açıdan sorumsuz devlet başkanına siyasal olarak sorumlu organlar üzerinde bu tür bir denetim yetkisi tanınması parlamenter sistemle bağdaşmamaktadır. Bu açıdan DDK'nun anayasa değişikliği ile “Ombudsman” kurumuna dönüştürülmesi daha doğru olacaktır.

üyeler ve Cumhurbaşkanınca doğrudan doğruya seçilen üyelere kurulur. Anayasa, YÖK'na üye atamasını ikili bir şekilde düzenlemiştir. Üniversiteler ve Bakanlar Kurulu tarafından seçilen kişilerin Cumhurbaşkanınca atanması ve Cumhurbaşkanının doğrudan üye seçmesi şeklinde bir düzenleme getirmiştir. İdari yapı içerisinde YÖK'na üniversitelerin ve idarenin tepesinde bulunan Bakanlar Kurulu'nun üye seçmesi olağandır. Çünkü üniversiteler kendini denetleyecek organa üye seçmektedir. Bakanlar Kurulu ise siyasal açıdan sorumludur. Oysa Cumhurbaşkanı göreviyle ilgili olarak ne siyasal ne de hukukî açıdan sorumlu değildir. Bu tür bir atama işleminin hukuka aykırı olması durumunda hesap sorulabilecek bir merci söz konusu değildir.

Rektör seçimi ise, 2547 sayılı YÖK Kanununun 13. maddesine göre, üniversite öğretim üyeleri yapacağı seçim neticesinde altı aday belirler ve YÖK bunlardan üçünü rektör seçilmek üzere Cumhurbaşkanına sunar. Cumhurbaşkanı ise bu üç adaydan birini rektör atar. Burada eleştirilen husus ise, altı aday içerisinde belirlenen üç kişinin belirlenmesinde herhangi bir ölçütün bulunmaması ve tamamen keyfiyete dayalı bir belirleme olmasıdır. Bunun yanı sıra, Cumhurbaşkanı da kendisine gönderilen üç adaydan istediği her hangi birini rektör atayabilmektedir. Bu durumda da yapılan seçimin ve alınan oyların her hangi bir önemi kalmamaktadır.³⁰⁷

c. Yargıya İlişkin Görev ve Yetkileri

Cumhurbaşkanının yasama ve yürütme organlarına ilişkin görev ve yetkilerinin ardından yargı organına ilişkin görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Bu görev ve yetkiler ise; Anayasa Mahkemesinin 14 üyesini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcı vekilini, Askeri Yargıtay üyelerini, Askeri Yüksek İdare

³⁰⁷ TURHAN, (1989), s. 119, ÖNDER, (2007), s. 106-107.

Mahkemesi üyelerini ve HSYK'nun 4 üyesini seçmek Cumhurbaşkanına aittir.³⁰⁸

Cumhurbaşkanını özel bir konumda düzenleyen Anayasa, yasama ve yürütme organına ilişkin görev ve yetkilerinin yanı sıra, yargı organının işleyişine etkide bulunabilecek bir şekilde, yüksek mahkemelere üye atama açısından Cumhurbaşkanına çok önemli yetkiler vermiştir. Devlet yönetimine ilişkin hiçbir sorumluluğu bulunmayan Cumhurbaşkanına tek başına tüm yüksek mahkemelere üye atama görevi verilmesi parlamenter sistemin mantığıyla ve hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

³⁰⁸ 12 Eylül 2010 tarihli 5982 sayılı Kanunla yapılan Anayasa Değişikliği neticesinde AYM'nin üye sayısı 11'den 17 yükseltilmiş ve bu üyelerin 14'ünün seçimi yetkisi Cumhurbaşkanına tanınmıştır. 3 üyenin seçimi ise TBMM'ne bırakılmıştır. GÖZLER, (2011), s. 322-323; TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2011), s. 289, 322-336.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

2007 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİNİN TÜRK PARLAMENTER SİSTEMİNE OLASI ETKİLERİ

I. YÜRÜTME ORGANI YAPISINDA MEYDANA GELEN DEĞİŞİKLİK ve MEVCUT HÜKÜMET SİSTEMİ

1982 Anayasası hazırlanırken başkanlık ya da devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçildiği bir parlamenter hükümet sistemi (yarı-başkanlık hükümet sistemi) önerilse de bu öneriler pek kabul görmemiştir. Başkanlık hükümet sisteminin ülkemiz için bir takım sakıncalarının³⁰⁹ olduğu “Danışma Meclisi”nde dile getirilmiş ve bu öneri kabul edilmemiştir. Ayrıca bu tür hükümet sistemi değişikliği teklifleri Anayasa uygulanırken de çeşitli gerekçelerle ileri sürülmüştür.³¹⁰

Doktrinde çoğunluk görüşü, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin demokrasi mantığına uygun olmasına rağmen, parlamenter hükümet sisteminin mantığına uygun olmadığı yönündedir.³¹¹ Bu görüşü ileri sürenlere göre, bir sistem bütünüyle parlamenter hükümet sisteminin unsurlarını taşısa bile, devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi tek başına parlamenter hükümet sisteminin klasik uygulamasından sapma olarak değerlendirilebilir.³¹² Tunç ise, Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesinin sistem üzerinde tek başına önemli bir etkisinin olmadığı görüşündedir. Önemli olan, Cumhurbaşkanının yetkileri ve konumu dâhilinde siyasal yapı üzerinde etkili olup olmadığıdır.³¹³

³⁰⁹ Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, C. 9, s. 387.

³¹⁰ TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2011), s. 265; TUNÇ-YAVUZ, (2009), s. 1.

³¹¹ KERSE, (1973), s. 22; ALDIKAÇTI, (1960), s. 88; TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2011), s. 197.

³¹² Burhan KUZU, “Neden Başkanlık Hükümeti”, **Türkiye’de Siyasi Yapılanma ve Temel Siyasi Sorunlar Sempozyumu**, Ankara, 2000, s. 54-55; Kemal GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2000, s. 485, Yavuz ATAR, “Türk Anayasal Sisteminde Cumhurbaşkanının Seçimi, Görev Süresi, Yetkileri ve Parlamenter Sistem Gereklere Doğrultusunda Değişiklik Önerileri”, **TBMM Anayasa Hukuku I. Sempozyumu**, Ankara, 2003, s. 315 nakl. TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2011), s. 265.

³¹³ TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2011), s. 265.

Cumhurbaşkanının TBMM ya da halk tarafından seçilmesinin tek başına bir sakıncası yoktur. Ancak belirtmek gerekir ki ülkemizin siyasi hayatında Cumhurbaşkanı her zaman önemli bir yer işgal etmiştir.³¹⁴ Parlamenter hükümet sisteminde ve bu arada 1982 Anayasasının kurduğu sistem içinde, meşruiyetini doğrudan halktan alan bir Cumhurbaşkanının varlığı işleri daha da karmaşık hale getirebilir.³¹⁵ Bu bilgiler ışığında, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulünün benimsenmesinin, hükümet sistemimize önemli etkileri olacaktır. Ancak, tartışılan husus, bu değişikliğin tek başına parlamenter sistemden farklı bir sisteme yol açıp açmadığıdır.

2007 yılında 5678 sayılı Kanun'un Anayasanın 101. ve 102. maddelerini değiştirmesi sonucunda, Cumhuriyetin kuruluşunun ilk yıllarından bu yana benimsenmiş olan parlamenter sistemde ve yürütme organının yapısında önemli bir değişiklik gerçekleşmiş ve bu değişiklik saf parlamenter hükümet sisteminden sapmaya yol açmıştır.

Öncelikle, parlamenter sisteme özgü olan yürütme organı, iki kanatlı bir yapıda Devlet Başkanı ve Bakanlar Kurulundan oluşmaktadır. Devlet Başkanı yürütme organının yetkisiz ve sorumsuz kanadını teşkil eder ve cumhuriyet rejimiyle yönetilen ülkelerde, demokratik meşruiyetini halk tarafından seçilmiş Parlamento tarafından seçilmekle kazanır. Parlamentoya karşı sorumlu ve asıl yetkili olan Bakanlar Kurulu ise, Cumhurbaşkanının parlamento içinden seçtiği Başbakanın belirlediği bakanlardan oluşur. Bakanlar Kurulunun meşruiyet kaynağı, parlamento içinden çıkmasına dayalıdır.

2007 Anayasa değişikliği sonrasında 1982 Anayasasının öngördüğü yürütme yapısı ise; sorumsuz ve parlamenter sistemde olması gerekenden oldukça önemli yetkilere ve emri altında çalışan bir idari yapıya sahip olan Cumhurbaşkanı, 12. Cumhurbaşkanının seçiminden itibaren doğrudan halk tarafından seçilerek doğrudan demokratik meşruiyet de kazanacaktır. Yürütme organının sorumlu ve yetkili kanadı olan, demokratik meşruiyetini ise parlamento içerisinden çıkararak sağlayan Bakanlar Kurulu ise,

³¹⁴ ÖZTÜRK, (1992), s. 71; TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2011), s. 197.

³¹⁵ ONAR, (2005), s. 102; TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2011), s. 197.

Cumhurbaşkanının parlamento içinden seçtiği Başbakan ve Başbakanın teklif ettiği bakanlardan oluşur.

İlk bakışta, 2007 Anayasa değişikliğinin sistem üzerinde bir etkisinin olmadığı, seçici organın değiştirilerek, seçim yetkisinin parlamentodan alınıp, zaten parlamentoyu seçen halka verilmesini sağlayan şekli bir değişiklik olduğu düşünülebilir. Ancak, ülkemize has özellik ve koşullar dikkate alındığında bu değişikliğin hükümet sisteminde değişikliğe yol açıp açmadığı sorusuna kolaylıkla cevap verilememektedir.

Doktrinde ise bu konuda farklı görüşler mevcuttur. Tunç'a göre: *“Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulünün getirilmiş olması hükümet sistemi açısından çok önemlidir. Öyle ki, bu değişiklikle birlikte, artık parlamenter hükümet sisteminden bahsedilemeyeceği ileri sürülebilir. Bu durumda klasik hükümet sistemi sınıflandırmasında ya başkanlık hükümeti sistemine ya da yarı-başkanlık hükümet sistemine geçildiği ileri sürülebilir. Öncelikle belirtmek gerekir ki, 1982 Anayasasında başkaca bir değişiklik yapmadan sadece cumhurbaşkanının seçilme usulünü değiştirmekle getirilen hükümet sisteminin başkanlık hükümeti sistemi olduğunu söylemek güçtür. Çünkü doğrudan halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanı olsa bile, sistem düalist yapısını korumaya devam etmektedir. Ayrıca güçler ayrılığı ABD’de olduğu gibi sert bir güçler ayrılığı değildir. Yasama ve yürütme organlarının birbirini etkileme imkânları hala varlığını devam ettirmektedir. Sırf bu özelliklerinin varlığı dahi sistemin bir başkanlık sistemi olmadığını ispatlamaktadır. Ancak yapılan değişiklik günümüzdeki şekliyle yarı-başkanlık hükümeti sistemini getirmiştir. Ancak, belirtmek gerekir ki, bu anayasa değişikliğini yapan siyasal iradenin, nihai hedef olarak Türkiye’de başkanlık hükümeti sistemini getirmeyi hedeflediği varsayıldığı takdirde, değişikliğin başkanlık sistemini getirme yönündeki hedefin gerçekleşmesi adına önemli bir adım olduğunu kabul etmek gerekir.”*³¹⁶ Ayrıca, Tunç, siyasal yapımızın özelliklerini dikkate alarak, 2007 değişikliğinin belki teorik açıdan değil, fakat uygulama açısından hükümet sistemini değiştireceğini belirtmektedir. Yazar'a

³¹⁶ TUNÇ-YAVUZ, (2009), s. 2-3; TUNÇ -BİLİR-YAVUZ, (2011), s. 261-266; YAVUZ, (2010), s. 1193.

göre hükümet sistemimizi, Fransa'daki sistemden ayıran üç özellik bulunmaktaydı; a) Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmemesi, b) Devlet başkanı ve hükümet başkanı sıfatlarının aynı anda Cumhurbaşkanı'da toplanmaması, c) Cumhurbaşkanı'nın Fransa'da olduğu gibi olağanüstü hallerde tek başına inisiyatif kullanma imkanına sahip olmaması. Seçime ilişkin fark 2007 yılında ortadan kalkmıştır. Artık ülkemizde bir değişiklik olmazsa 12. Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilecektir. Bu iki fark ise sistemin yarı-başkanlık hükümeti sistemi getirmediğini ispatlamak için yeterli değildir.³¹⁷

Aynı görüşü paylaşan Gözler ise, yarı-başkanlık kavramının kullanılmasının isabetli olmadığını belirtmekle birlikte, başkanlık, parlamenter ve yarı-başkanlık sistemi ayrımı benimseniyorsa, 2007 Anayasa değişikliğiyle benimsenen hükümet sisteminin yarı-başkanlık hükümet sistemi olduğunu kabul etmektedir.³¹⁸

Bu görüşün aksine, 2007 Anayasa değişikliğinin sistem açısından önemli olmasına rağmen, mevcut hükümet sisteminin halen parlamenter sistem olduğu da savunulmaktadır. Özbudun, yarı-başkanlık sisteminin bir kısım özelliklerini taşımasına rağmen, 1982 Anayasasının ağırlıklı olarak parlamenter sistemin özelliklerini koruduğunu, bundan dolayı da mevcut hükümet sisteminin parlamenter sistem olduğunu ifade etmektedir.³¹⁹

Bir diğer görüş ise, 2007 Anayasa değişikliğiyle benimsenen hükümet sisteminin ne tam anlamıyla yarı-başkanlık ne de parlamenter sistem olduğu, Bulgaristan, İrlanda ve Slovakya'nın daha evvel benimsemiş olduğu başkanlı parlamenter sistem olduğu yönündedir.³²⁰

Doktrindeki görüşler incelediğinde, ağırlıklı görüşün hükümet sisteminin değiştiği yönünde olduğu görülmektedir. Parlamenter sistemin devam ettiğini ileri sürenlerin dayandıkları nokta ise, yarı-başkanlık sisteminin uygulandığı Fransa'da Devlet Başkanına tanınan sınırsız fesih yetkisine ve olağanüstü

³¹⁷ TUNÇ-YAVUZ-BİLİR, (2011), s. 266.

³¹⁸ GÖZLER, (2011), s. 301-302; benzer görüşler SEZGİNER, (2010), s. 149; ONAR, (2005), s. 102-103; ÖZSOY, (2009), s.298, ULUŞAHİN, (2011), s. 32-33; GÖREN, (2006), s. 221.

³¹⁹ ÖZBUDUN, (2010), s. 350-360; benzer görüşler HEKİMOĞLU, (2009), s. 106-107.

³²⁰ GÖNENÇ, (2011), s. 4; İBA, (2008), s. 33.

dönemlerde kullanabildiği önemli yetkilere, Türkiye Cumhurbaşkanının sahip olmaması hususudur. Ancak, Anayasamızda düzenlenmiş bulunan, belirli koşullarda olsa bile Cumhurbaşkanının seçimleri yenilemesi yetkisi, Cumhurbaşkanına azımsanamayacak bir güç vermektedir. Olağanüstü yetkiler bakımından ise, 1982 Anayasası Olağanüstü Hal durumunda, Cumhurbaşkanına, Bakanlar Kurulunun başkanlığını yapma yetkisi vererek, bu dönemlerde aktif bir şekilde faaliyette bulunmasına imkân tanımaktadır. Bu açıdan bakıldığında, bir hükümet sisteminin hangi sistem olduğunu belirlemede, sadece bir ülkenin tüm özellikleriyle özdeş olup olmadığına bakmak yanıltıcı olabilmektedir. Hükümet sistemlerinin işleyişini etkileyen unsurların da göz önüne alınması gerekmektedir. Anayasal düzenlemeler açısından diğer ülkelerle birebir örtüşse bile, bu unsurlar bir sistemin işleyişini tamamen farklılaştırabilmektedir. Ülkemiz açısından ise, her ne kadar sınırsız fesih hakkı ve olağanüstü yetkileri olmasa da Cumhurbaşkanlarımız ülke yönetimi üzerinde sembolik bir konumda olmamış, aksine her zaman etki alanlarını genişletmişlerdir.

Hükümet sistemimizin başkanlı parlamenter sisteme dönüştüğü yönündeki görüş açısından; başkanlı parlamenter rejimdeki devlet başkanı halk tarafından seçilmesine rağmen, sistem üzerinde etkili olma çabası içinde değildir. Öyle ki, bazı ülkelerde devlet başkanları, anayasa tarafından tanınmış önemli yetkileri kullanmaktan kendi isteği ile kaçınmaktadır. Bu durumda da sistem aynen parlamenter sistem gibi işlemekte, ancak halk tarafından seçilmiş bir devlet başkanı da varlığını sürdürmektedir. Oysa ülkemizde, sorumsuzluğu ve tarafsızlığı anayasada öngörülmüş olmasına rağmen, Cumhurbaşkanları hiçbir zaman sembolik bir makamda bulduklarını kabul etmemiş, yetkilerini sonuna kadar kullanmışlardır. 2007 Anayasa değişikliğine giden süreçte de Cumhurbaşkanının ne denli etkin olduğu gözlenmiştir. Bu durumda da, başkanlı parlamenter sistemin Türkiye'nin siyasal geleneğine uzak olduğu söylenebilir.

Yürütme organı, Uluşahin'in de haklı olarak belirttiği gibi, çift başlı ve çift meşruiyetli bir yapıya dönüşmüştür.³²¹ Bu yapı parlamenter sistemin mantığıyla uyuşmamaktadır. Cumhurbaşkanının anayasal yetkilerini ve sahip olacağı meşruiyeti hafife almak olası sorunları da göz ardı etmeye yol açacaktır. Mevcut Anayasal düzenlemeler çerçevesinde, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ile birlikte sistem eskisi gibi olmayacaktır. Siyasal bir misyon üstlenerek seçim meydanlarına inen bir Cumhurbaşkanı, elbette sistem içerisinde ön plana çıkabilecektir.³²² Böylece Fransa'da uygulanan sisteme benzer bir sistem söz konusu olacaktır. Bu nedenle Fransa Devlet Başkanı ve Cumhurbaşkanımızın anayasal yetkilerinin kıyaslanması çalışmamız açısından yararlı olacaktır.

Ağırlıklı olan ve bizim de katıldığımız görüş, yarı-başkanlık sistemine geçildiği görüşüdür. 2007 anayasa değişikliği uygulama açısından Cumhurbaşkanını hükümet işlerinde daha fazla müdahil olma yönünde teşvik edecektir. Artık, yürütme içinde Cumhurbaşkanı, Başbakanı nazaran baskın bir konuma yükselecektir. Dolayısıyla, Fransız uygulamasından ayrılan yönlerin de gittikçe zayıflaması gibi bir durumun ortaya çıkması beklenebilir.³²³

II. CUMHURBAŞKANININ SAHİP OLDUĞU YETKİLER AÇISINDAN FRANSA DEVLET BAŞKANIYLA KARŞILAŞTIRILMASI

2007 Anayasa değişikliği sonucunda, 12. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilecek olmasıyla birlikte, aksi görüşler bulunmasına rağmen, yarı-başkanlık sistemine geçeceğimizi yukarıda ifade etmiştik. Bu açıdan yarı-başkanlık sisteminin en iyi örneği olan Fransa'nın, devlet başkanının yetkileri merak uyandırmaktadır.³²⁴ 5. Cumhuriyet Anayasası hazırlanırken

³²¹ ULUŞAHİN, (2011), s. 32-33.

³²² YAVUZ, (2010), s. 1195-1196.

³²³ TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2011), s. 266.

³²⁴ Fransa Cumhurbaşkanının yetkileri için bkz. 4 Ekim 1958 tarihli Fransa Anayasası; GÖZLER, (2001), ilgili bölümler.; Ercan EYÜBOĞLU, "Fransa: Parlamenter Bir VI. Cumhuriyet'e Doğru",

parlamentar sistemin benimsendiği belirtilmiştir. 1962 Anayasa değişikliği ile diğer düzenlemeler aynı kalırken, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulü kabul edilmiştir. Ancak, Anayasanın Cumhurbaşkanına tanıdığı yetkiler sayesinde Cumhurbaşkanı ön plana çıkmış ve yürütme organına hâkim olmuştur.³²⁵ Bu süreç ise ülkemizde yaşanan süreçle paralellik göstermektedir.

Yarı-başkanlık sisteminin temel özelliği, devlet başkanının siyasal sistemde birincil konumda olmasıdır. Bu konumu ise sahip olduğu yetkiler sağlamaktadır. 4 Ekim 1958 tarihli Fransa Anayasası başlangıç bölümü, birinci başlıkta yer alan egemenlikten sonra ikinci başlıkta Cumhurbaşkanına yer vermiştir. Toplamda 89 maddeden oluşan Fransa Anayasasının 5-19. maddeleri Cumhurbaşkanına ilişkin düzenlemelere ayrılmıştır. Anayasanın önceliği ve ağırlığı Cumhurbaşkanına verdiği böylece açıkça anlaşılmaktadır. 19. Madde hükmünde ise, Fransa Cumhurbaşkanının anayasada sayılan yetkilerinden 8/1., 11, 12, 16, 18, 54 ve 61. maddelerde öngörülen yetkilerini tek başına kullanabileceğini, bu sayılanların dışındaki diğer işlemlerinde ise, Başbakan ve sorumlu Bakanın imzasının gerektiği belirtilmiştir. Cumhurbaşkanına önemli yetkiler veren anayasa, bu şekilde açık düzenlemeye giderek karışıklık ihtimalini ortadan kaldırmıştır.

Anayasamızda ise, başlangıç bölümü, birinci kısımda genel esaslar, ikinci kısımda temel hak ve ödevler, üçüncü kısımda cumhuriyetin temel organları ve bunun altında yasama, yürütme ve yürütmenin içinde Cumhurbaşkanına yer verilmiştir. 177 maddeden oluşan Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 101-108. maddeleri Cumhurbaşkanının durumunu düzenlemektedir. 2007 Anayasa değişikliğine kadar olan süreçte parlamenter sistemin benimsenmiş olması açısından bu düzenleme şekli doğal karşılanmalıdır. Ayrıca daha önce değindiğimiz gibi, Anayasamız Cumhurbaşkanına tanıdığı yetkilerin hangisinin karşı imza kuralına tabi olduğu hususunda bir düzenleme getirmemiştir.

(ed.) KAMALAK, (2007), s. 114-118; SEZGİNER, (2010), s. 63-66; YAVUZ, (2008), s. 70-73; ÖZBUDUN, (2010), s. 350-352; EROĞUL, (2006), s. 171-174.

³²⁵EYÜBOĞLU, (2007), s. 106-107.

Fransa Anayasasının 5. maddesi, “Cumhurbaşkanı, Anayasaya saygı duyulmasını gözetir. Hakemlik yetkisine dayanarak, kamu güçlerinin düzenli çalışmasını ve devletin devamlılığını sağlar. Ulusal bağımsızlığın, ülke bütünlüğünün ve anlaşmalara saygının garantörüdür.” düzenlemesini içermektedir. 1982 Anayasasının Cumhurbaşkanına ilişkin düzenlemeleri açısından yukarıda değindiğimiz gibi, bu düzenleme Anayasamızın 104. maddesinin birinci fıkrasındaki Cumhurbaşkanının temsil ve gözetme göreviyle hemen hemen özdeştir.

Fransa Anayasasının 6. maddesi ise Cumhurbaşkanının beş yıllık³²⁶ bir dönem için doğrudan genel oyla seçileceğini, hiç kimsenin üst üste iki dönemden fazla Cumhurbaşkanı olamayacağını ve seçim uygulamasına ilişkin düzenlemelerin kanunla yapılacağını düzenlemektedir. Anayasamızın 101. maddesine karşılık gelen bu düzenleme açısından bizim sistemimizde, Cumhurbaşkanı seçilebilmek için 40 yaşını doldurmuş, yükseköğrenim yapmış, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşı olmak şartları aranmıştır. Bunun dışında ise, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi benimsenmiş, ancak Fransa'nın 2000 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliğinden önceki durumu gibi, görev süresi parlamentonun görev süresinden bir yıl fazla tutulmuştur. Ayrıca, Fransa'da, Cumhurbaşkanı seçilmek üst üste iki dönem ile sınırlandırılmıştır. Yani, araya başka bir kişi girdikten sonra üçüncü kez Cumhurbaşkanı seçilmek mümkündür. Oysa bizde, bir kişi iki defadan fazla Cumhurbaşkanı seçilemez. Anayasamız Cumhurbaşkanı seçilen kişinin varsa partisi ile ilişkisinin kesileceğini ve milletvekili ise milletvekilliğinin sona ereceğini hükme bağlamıştır. Oysa Fransa Anayasasında Cumhurbaşkanının siyasal tarafsızlığına ilişkin böyle bir hüküm yoktur. Fransa Anayasası 7. maddesinde seçime ilişkin bizdeki 102. maddeye paralel bir düzenleme getirmiştir.

Hükümetin kuruluşuna ilişkin 8. maddede ise, Cumhurbaşkanının Başbakanı ve Başbakanın önerisi üzerine diğer bakanları atayacağı ve bunların görevlerine son vereceği, Başbakan tarafından hükümetin istifasının

³²⁶ 7 yıl olan bu süre, 2000 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile co-habitation uygulamalarını en aza indirebilmek için parlamentonun görev süresi olan 5 yıla düşürülmüştür.

sunulması üzerine Bakanlar Kurulunun görevine son vereceği düzenlenmiştir. Bu Cumhurbaşkanının tek başına kullanacağı bir yetkidir. Anayasamızın 104. maddesinde yürütmeye ilişkin görev ve yetkiler başlığı altında aynı yetki Cumhurbaşkanına verilmiştir.

Anayasanın 9. maddesi, Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna başkanlık edeceğini belirtmektedir. Fransa'daki mevcut hükümet sisteminin işleyişi açısından bu oldukça önemli bir düzenlemedir. Parlamenter sistemlerde Başbakanın Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi kural iken, Fransa Anayasası bu yetkiyi Cumhurbaşkanına vermiştir. Başbakanın Bakanlar Kuruluna başkanlık yapabilmesi ise 21. maddede öngördüğü haliyle, sadece istisnai hallerde Cumhurbaşkanının açıkça verdiği yetkiye dayanarak ve belli bir gündem için Cumhurbaşkanına vekâleten mümkündür. Bu düzenleme ile yürütmenin gerçek başının Cumhurbaşkanı olduğu ortaya çıkmaktadır. Anayasamızda ise, 112. maddede Bakanlar Kurulunun başkanının Başbakan olduğu düzenlenmiş, 104. maddede ise Cumhurbaşkanının gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kurulunu toplantıya çağırabileceği ve başkanlık yapabileceği öngörülmüştür. Parlamenter geleneğe uygun olarak hükümetin başının Başbakan olduğu kabul edilmiştir. Hükümet sistemi açısından Fransa ile olan bu fark göze çarpılmaktadır.

10. maddede düzenlenen, kabul edilmiş yasaların on beş gün içinde Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanacağı kuralı parlamenter sistemlerde devlet başkanının geleneksel yetkilerinden olan ısdar-yayımlama yetkisi 104. maddede Cumhurbaşkanımıza tanınmış bir yetkidir. Fransa Anayasasının 10. maddesinin ikinci fıkrası ise, on beş günlük süre içinde Cumhurbaşkanının, kanunun tamamını ya da bazı maddelerini yeniden görüşülmek üzere Parlamento'ya gönderebileceğini ve yeniden görüşülme talebinin reddolunamayacağını belirtmiştir. 19. madde gereğince Cumhurbaşkanı bu yetkisini Başbakanın imzası ile kullanır. Aynı yetki Cumhurbaşkanımıza tek başına yapabileceği bir yetki olarak tanınmıştır.

Fransa Anayasası'nın referandumu düzenleyen 11. maddesi "Cumhurbaşkanı, Hükümetin toplantı dönemleri boyunca yaptığı ya da her iki meclisin ortaklaşa yapmış oldukları ve Resmi Gazetede yayımlanan teklifleri,

kamusal güçlerin teşkilatlandırılması kanun tasarılarını, kamunun sosyal, ekonomik ve siyasal reformuna ilişkin tasarıları, aynı şekilde kamu hizmetlerine ilişkin, Anayasaya aykırı olmaksızın kurumların işleyişi üzerinde etki yapabilecek bir anlaşmanın onaylanması için izin verilmesine ilişkin kanun tasarılarını referanduma sunabilir.” hükmünü içermektedir. Tek başına kullanabileceği referandum yetkisi Cumhurbaşkanını hükümet ve parlamento karşısında güçlendirmekte ve seçmen karşısına doğrudan çıkabilme imkânı sağlamaktadır. Anayasamızda ise, referandum yetkisi, sınırlı bir şekilde Anayasa değişikliklerine ilişkin, zorunlu ve ihtiyari olarak sadece Cumhurbaşkanına, tek başına kullanabileceği bir yetki olarak tanınmıştır. Kanun, anlaşma ve tasarılar için böyle bir yetkisi söz konusu değildir.

2007 Anayasa değişikliği neticesinde sistemimizin halen parlamenter sistem olduğu yönündeki görüşün başlıca nedenlerinden biri, Fransa Anayasası'nın 12. maddesinde Cumhurbaşkanının, Başbakan ve Meclis Başkanlarının görüşlerini aldıktan sonra tek başına kullanabileceği bir yetki olan parlamentoyu fesih yetkisidir. Bu yetkinin tek sınırı, seçimleri izleyen bir yıl içinde yeni bir feshe gidilememesidir. Bu yetki Cumhurbaşkanına, kendi siyasal amaçları için dilediği gibi seçimlerin yenilenmesine gitme hakkı vermekte ve Cumhurbaşkanı parlamento üzerinde bir baskı aracına sahip olmaktadır. Anayasamızın 116. maddesine göre ise, hükümetin meclisten güvenoyu alamaması durumunda, Cumhurbaşkanı Meclis Başkanının görüşünü aldıktan sonra seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Mecliste bir partinin çoğunluğa sahip olması durumunda, Cumhurbaşkanı ile hükümet uyumlu ise genellikle seçimlerin yenilenmesine fiilen Başbakan karar vermekte ve Cumhurbaşkanı bu mekanizmayı harekete geçirmektedir. Bizim sistemimizdeki durum tamamen parlamenter sisteme özgü güvensizlik oyu tehdidi karşısında kullanılan bir silahtır. Oysa Fransa'daki durumda, fesih yetkisi münhasıran Cumhurbaşkanı tarafından kendi takdirine göre kullanılan bir yetkidir.

Tunç'a göre, 1982 Anayasasının Cumhurbaşkanına verdiği seçimleri yenileme yetkisini, parlamenter hükümet sisteminde yürütme organı ile yasama organı arasında denge sağlayıcı fonksiyonu yerine getiren fesih

yetkisi olarak değerlendirmek oldukça güçtür. Çünkü parlamenter hükümet sistemini uygulayan diğer ülkelere ve özellikle İngiltere'ye baktığımızda, fesih yetkisinin, Başbakanın istemi üzerine kullanıldığı; yasama ve yürütme arasında bir denge sağlayıcı nitelikte olduğu; anlaşmazlık çıkması durumunda halkın hakemliğine başvurulmasını sağladığı görülmektedir. Oysa 1982 Anayasasının kurduğu sistem içinde, Cumhurbaşkanının seçimleri yenileme yetkisinin, yasama ve yürütme organı arasında bir denge sağlamaktan ziyade, sadece hükümet kurulmasında bir tikanıklık çıkması durumunda, bu tikanıklığın aşılmasını sağlamaya yönelik bir fonksiyon için tasarlandığı söylenebilir.³²⁷ Görüldüğü üzere, Cumhurbaşkanımıza tanınan seçimlerin yenilenmesi yetkisi Fransa'daki sisteme benzemediği gibi, parlamenter sistemde öngörülen fonksiyonundan da oldukça uzaktır. Ülkemizde yasama yürütme organı arasındaki denge çoğunlukla, parlamentoda çoğunluğa sahip bir iktidar partisinin varlığı durumunda, TBMM'nin alacağı erken seçim kararı ile sağlanmaktadır.³²⁸

Fransa Anayasası'nın 13. maddesi Bakanlar Kurulunda görüşülen kararname ve kararların Cumhurbaşkanınca imzalanacağını hükme bağlamıştır. Ayrıca, devletin askeri ve sivil görevlilerinin atamalarını da Cumhurbaşkanı yapar. Danıştay, Sayıştay üyeleri, Legion d'Honneur Büyük Şanyölyesi, büyükelçiler ve olağanüstü elçiler, valiler, deniz aşırı ülkelerdeki temsilciler, yüksek rütbeli subaylar, rektörler, merkezi idare yöneticilerinin atamaları Bakanlar Kurulu tarafından yapılır. Bakanlar Kurulunun başkanı Cumhurbaşkanı olduğu için yönlendirmelerinin olduğu açıktır. Ancak bu atamalar hakkında meclislerdeki daimi komitelerin görüşü alınmaktadır. Bu komitelerin verdiği olumsuz oyların toplamı iki komitenin verdiği oyların en az 3/5 çoğunlukta olduğu zaman atama yapılamaz. Ayrıca Anayasanın 56. maddesi Anayasa Konseyinin üç üyesinin Cumhurbaşkanı tarafından atanacağını öngörmüştür. Ancak 56. maddede tanınan bu yetkiyi O, Başbakanın imzasıyla kullanır. Görüldüğü üzere bu tür önemli atamalarda, Cumhurbaşkanı, hükümet ve meclislerin söz sahibi olduğu görülmektedir.

³²⁷ TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2011), s. 224.

³²⁸ TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2011), s. 224.

Bu yetkilere paralel olarak Anayasamız, Anayasa Mahkemesinin 14 üyesini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısını ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcı vekilini, Askeri Yargıtay üyelerini, AYİM üyelerini ve HSYK'nun 4 üyesini, gösterilen adaylar arasından ve bir kısmını doğrudan atama yetkisini, tek başına Cumhurbaşkanı atamıştır. YÖK üyelerini ve rektörleri gösterilen adaylar arasından Cumhurbaşkanı atar. Cumhurbaşkanı'nın bu şekilde tek başına yaptığı atamalar hakkında herhangi bir yargısal başvuru yolu mümkün değildir. Valiler, Bakanlar Kurulu önerisiyle Cumhurbaşkanı'na atanır. Bunun dışında, Genelkurmay Başkanı Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine Cumhurbaşkanı atar.³²⁹ Atamalar konusunda, Cumhurbaşkanımızın yetkilerinin tek başına kullanılması yönünden daha geniş olduğu dikkat çekmektedir.

Devleti temsil görevi dolayısıyla, 14. maddede yabancı ülkelere gönderilen büyük elçilere güven belgeleri Cumhurbaşkanı tarafından verilir, Fransa'ya gelen büyükelçilerin güven belgeleri de Cumhurbaşkanı tarafından kabul edilir. Bu yetki aynen 104. maddede Cumhurbaşkanımıza da tanınmıştır. Fransa silahlı kuvvetlerinin başı 15. maddeye göre Cumhurbaşkanı'dır. Milli Savunma Yüksek Kurulu Komitelerine başkanlık eder. Anayasamızın 104. ve 117. maddelerinde Silahlı Kuvvetlerin temsili ve başkomutanlık görevi Cumhurbaşkanı'na verilmiştir. Milli Güvenlik Kurulunun başkanlığını da Cumhurbaşkanı yapar.

Yarı-başkanlık sistemi açısından Fransa Cumhurbaşkanı'nın sahip olduğu önemli bir yetki ise 16. maddede düzenlenen "Cumhuriyetin kurumları, milletin bağımsızlığı, ülkesinin bütünlüğü veya uluslar arası taahhütlerin yerine getirilmesi ciddi ve ani biçimde tehdit edildiği ve anayasal kamu güçlerinin düzenli işleyişi bozulduğu zaman, Cumhurbaşkanı, Başbakanın, Meclis Başkanlarının ve Anayasa Konseyinin resmi görüşlerini aldıktan sonra, bu şartların gerektirdiği önlemleri alır." hükmüdür. Cumhurbaşkanı'na tek başına kullanacağı, koşulsuz fesih yetkisi ve böylesine geniş olağanüstü bir yetki verilmesi, doktrinde yarı-başkanlık sistemine

³²⁹ TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2011), s. 216-217, 289, 322-336; GÖZLER, (2011), s. 322-323.

özelliğini veren unsurlar olarak kabul edilmektedir. Ancak 16. maddede tanınan olağanüstü yetkiye bir kez 1961 yılında Cezayir sorununda beliren iç savaş tehlikesi durumunda başvurulmuştur.³³⁰

Ülkemizde 2007 Anayasa değişikliğinin yarı-başkanlık hükümet sistemine yol açamayacağı, çünkü Fransa Anayasası'nın 16. maddesinde tanınan bu olağanüstü yetkinin Cumhurbaşkanımıza tanınmadığı ifade edilmektedir. Ancak, görüldüğü üzere, bu olağanüstü yetkiler Fransa siyasal hayatında kolaylıkla başvuru alan yetkiler değildir. Elbette bu yetkiler Cumhurbaşkanı siyasal olarak ön plana çıkarmaktadır. Ancak üzerinde durduğumuz anayasal yetkiler bir bütün olarak, Fransa Cumhurbaşkanı sistemin hâkimi konumuna getirmektedir. Ayrıca, Anayasamız 119. ve 122. maddelerinde olağanüstü hal ilan etme yetkisini Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanacak Bakanlar Kuruluna vermiştir. Fransa Anayasası'nın 16. maddesinde sayılan durumlar ile bizim olağanüstü hal ilanını gerektirecek 120. maddede sayılan durumlar benzerdir. Tek fark Fransa'da bu yetki yalnızca Cumhurbaşkanıya, bizde ise Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna verilmiştir.

Ülkemizin siyasal ve anayasal geleneklerine uygun olarak, bu olağanüstü yetkilerin kullanımı toplu-kolektif bir organ olan Bakanlar Kuruluna bırakılmıştır. Bu nedenle, ülkemiz açısından Bakanlar Kuruluna başkanlık etme zorunluluğu öngörülen hallerde, Cumhurbaşkanı'nın bu kurulu yönlendirmek ve oy kullanmak hakkına sahip olduğunun kabul edilmesi gerekir. Bu dönemlerde yapılan işlemler bir bakıma Cumhurbaşkanı'nın işlemi sayılabilir. Cumhurbaşkanı'nın bu yetkisi, Anayasanın 103. maddesindeki "Devletin varlığı ve bağımsızlığı, vatanın bölünmez bütünlüğünü" koruma yeminiyle bağlantılıdır.³³¹

Fransa Anayasası'nın 17. maddesi genelde devlet başkanlarına tanınan bir yetki olan af yetkisini Cumhurbaşkanıya tanımıştır. Aynı yetki Cumhurbaşkanımıza 104. maddede tanınmıştır. Anayasanın 18. maddesi Fransa Cumhurbaşkanı'nın parlamentoya ilişkilerini iki meclise gönderdiği

³³⁰ EYÜBOĞLU, (2007), s. 125.

³³¹ Lütfi DURAN, "Bunalım Kararnameleri", AÜSBFD, Ankara, 1997, s. 145-146.

hiçbir tartışmaya yer vermeyen mesajlarla sağlayabileceğini öngörmüştür. Anayasamızda ise Cumhurbaşkanı'nın TBMM'nin açılış konuşmasını yapabileceği düzenlenmiştir.

Fransa Anayasası Cumhurbaşkanı'na ayırdığı bölüm dışında bazı maddelerde Cumhurbaşkanı'na yetkiler tanımıştır. 52. maddede uluslararası sözleşme ve anlaşmalar Cumhurbaşkanı'nca müzakere ve tasdik edilir. Bu yetki 19. madde gereğince Başbakanla birlikte kullanabileceği bir yetkidir. Anayasamızın 104. maddesinde uluslararası anlaşmaları onaylamak ve yayımlamak yetkisi Cumhurbaşkanı'na verilmiştir.

Fransa'da kabul edilen anayasa yargısı türü ön denetimdir. Anayasanın 61. maddesi kanunlar ve içtüzükler yürürlüğe girmeden önce Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa Konseyi'ne anayasaya uygunluk denetimi için gönderilebilir. Anayasamızın 148. maddesinde ise Cumhurbaşkanı'na tek başına Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açabilme yetkisi tanınmıştır.

Son olarak şu söylenebilir: Fransa Anayasası'nın 68. maddesi, Cumhurbaşkanı'nın siyasal sorumluluğunun olmadığını, sadece vatana ihanet durumunda, her iki meclisin açık oyuyla, üye tamsayılarının salt çoğunluğu ile ve eşit sayıda oylarıyla aldıkları karar ile suçlandırılabilceğini hükme bağlamıştır. Anayasamızda ise 105. maddede Cumhurbaşkanı'nın siyasal sorumsuzluğu öngörülmüş ve vatana ihanet durumunun TBMM'nin üçte birinin teklifi üzerine üye tamsayısının en az dörtte üçünün kararıyla mümkün olabileceği düzenlenmiştir. Bu bakımdan da iki ülke Cumhurbaşkanı'nın durumu aynıdır. Hatta vatana ihanet ile suçlandırılabilmesi açısından Anayasamız büyük bir çoğunluk aramıştır.

Sonuç olarak, Fransa ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları Cumhurbaşkanı'na tanınan yetkiler açısından birebir karşılaştırıldığında neredeyse özdeş oldukları dikkat çekmektedir. Farklar ise, fesih yetkisinin kullanımının konu bakımından Fransa'da sınırlandırılmamışken, ülkemizde güvensizlik oyu ile sınırlandırılmış olmasıdır. Ancak iki ülkede de bu yetki Cumhurbaşkanı'na verilmiştir. İkinci fark, referandum yetkisi açısından Fransa Cumhurbaşkanı bu yetkisini kanunlar için de kullanabilirken, ülkemizde referandum yetkisi sadece Anayasa değişiklikleri ile sınırlandırılmıştır. Ancak

dikkat çeken husus şudur; doğrudan yönetim biçimi olan referandumun kullanılıp kullanılmaması bir tercih meselesidir. Ülkemizde, kanunları yapma yetkisi milletin genel oy yoluyla seçtiği TBMM'ne tanınmıştır. Bu açıdan, Cumhurbaşkanının kanunlar için referandum yetkisinin olmaması bir eksiklik değil bir tercihtir. Üçüncü fark, Fransa'da bir kez kullanılmış olan 16. maddedeki olağanüstü yetkililerdir. Bu tür yetkiler yukarıda da belirttiğimiz gibi ülkemizde Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna verilmişken Fransa'da Cumhurbaşkanına tanınmıştır. Dördüncü fark ise, Fransa'da Bakanlar Kurulunun başkanı Cumhurbaşkanı iken, bizde Cumhurbaşkanının başkanlık yapma yetkisi istisnai olarak düzenlenmiştir. Ancak, Cumhurbaşkanımızın Bakanlar Kuruluna daimi başkanlık yapmak isteğini sağlayacak anayasal imkân da mevcuttur.

III. CUMHURBAŞKANININ HALK TARAFINDAN SEÇİLMESİ DURUMUNDA ÇİFT MEŞRUIYET SORUNU

2007 Anayasa değişikliğine kadar olan süreçte ülkemizde parlamenter sistem benimsenmiştir. Dolayısıyla halk, temsili demokrasi çerçevesinde sadece TBMM üyelerinin seçimi için sandık başına gitmekteydi. Böylece siyasal yönetim sistemimiz tüm meşruiyetini bu seçimler aracılığıyla kazanmakta ve hükümet meclis içinden çıkmakta, Cumhurbaşkanı da TBMM tarafından seçilerek meşruiyetini tek bir organ aracılığıyla sağlamaktaydı. Ancak bu değişiklikle birlikte parlamenter geleneğimiz bir tarafa bırakılarak farklı bir yola girilmiştir. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yöntemi ile artık Cumhurbaşkanı meşruiyetini elde etmede TBMM'ne borçlu olmayacaktır. Cumhurbaşkanlığı makamına aday olanlar doğrudan halkın karşısına geçecek ve seçilmeleri için propaganda yapacaktır. Bu da bizi çift meşruiyet durumuyla karşı karşıya bırakmaktadır.

A. MEŞRUIYET KAVRAMI

Siyasal iktidarın ya da belli bir siyasal sistemin meşruluğu sorunu ilk bakışta sadece hukukî bir problem olarak gözükebilir. Fakat aslında meşruluk sorunu, hukuk alanını aşan, hukukun ötesinde olan bir sorundur. “Yasallık” kavramı ile “meşruluk” kavramının birbirinden ayrılması gerekir. Yasal bir yönetim, pozitif hukuka, yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olan yönetimdir. Ancak, pozitif hukuka uygun olan yasal yönetim sosyolojik ve politik açıdan her zaman “meşru” olmayabilir. Bununla birlikte, yasallık her zaman geniş anlamda meşruluğun temelini sağlamak bakımından yeterli olmamakla beraber, genellikle meşruluğa karine teşkil eder. Bu açıdan meşru iktidar, ona tabi olan halk tarafından meşru olarak kabul edilen, toplumda yaygın ve hâkim olan “meşruluk” inancına uygun olan iktidardır.³³² İktidar sahipleri devamlılığını sağlayabilmek için, kullandıkları bu iktidatlarını meşru temele oturtmaya yani otoriteye dönüştürmeye mecburdur.³³³

Meşruiyet, bir düşünce veya eylemin bir ana ilkedden veya ana sebepten hareket ederek haklılığını ispat etme çabasıdır. Siyasal açıdan meşruiyet ise, insanların nasıl ve niçin bir siyasal iktidara destek verdikleri ve desteklerini çektikleri sorunudur.³³⁴ Lipset’e göre meşruiyet, siyasal sistemin, mevcut siyasal kurumların toplum için en uygun kurumlar olduğuna ilişkin bir inancı yaratma ve sürdürme kapasitesini ifade eder.³³⁵ Linz’e göre ise meşruiyet, yetersizlik ve başarısızlıklarına rağmen, mevcut siyasal kurumların inşa

³³² KAPANİ, (2008), s. 88-89; Levent GÖNENÇ, “Meşruiyet Kavramı ve Anayasaların Meşruiyeti Problemi”, **A.Ü.H.F. Dergisi**, C. 50, S. 1, 2001, s.134-135; KABOĞLU, (2009), s. 75-76; Mehmet TURHAN, “Anayasa Yargısının Demokratik Hukuk Devletindeki İşlevi ve Meşruluğu”, **Anayasa Yargısı İncelemeleri 1**, (ed.), Mehmet TURHAN-Hikmet TÜLEN, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara, 2006, 41-69; Zühtü ARSLAN, **Anayasa Teorisi**, Seçkin Yayınları, Ankara 2008, s. 43-54.

³³³ GÖNENÇ, (2001), s.133.

³³⁴ Halis ÇETİN, “Demokratik Meşruiyet Versus Karizmatik Meşruiyet”, **C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi**, Mayıs 2003, C. 27, No. 1, s. 92; E. Ethem ATAY, “Hukukta Meşruiyet Kavramı”, **Prof. Dr. Naci KINACIOĞLU’na Armağan**, **G.Ü.H.F. Dergisi**, C.1, S. 2, Aralık1997, s. 121-166. Gülşah YALÇIN GÜLER, “Anayasa Değişiklikleri, Kurucu İktidarlar ve Meşruiyet”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 66-67, s. 40 vd.; Şaban SİTEMBÖLÜKBAŞI, “Demokratik Meşruiyetin Küresel Egemenliği”, **S.D.Ü.İ.İ.B.F.D.**, Y. 2000, C.5, S.1, s. 141-162; Davut ATEŞ, “Ulus Devletin Siyasal Meşruiyeti”, **Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Güz 2007, C.3, Yıl. 3, S. 2, s. 32-55; ARSLAN, (2008), s. 44.

³³⁵ Seymour Martin LIPSET, *Political Man, The Social Basic of Politics*, Doubleday, New York, 1959, s. 77, nakl. GÖNENÇ, (2001), s. 136.

edilebilecek başka kurumlardan daha iyi olduğuna ilişkin inançtır.³³⁶ Bu tanımlardan sonra denilebilir ki, meşruiyet, iktidar sahiplerinin yönetilenler gözünde bu yönetim yetkilerini haklılaştırma çabasıdır.

Bu şekilde tanımlanan meşruiyetin iki ana kaynağı vardır: siyasal kültür ve fonksiyonel etkinlik. Bir siyasal sistem bir toplumun siyasal kültürünü ne kadar çok yansıtıyorsa meşruiyeti ve dolayısıyla yaşama şansı o kadar artar. Fonksiyonel etkinlik ise, siyasal kurumların belli bir siyasal sistemdeki birey ve grupların beklentilerini yerine getirme kapasitesidir. Modern siyaset biliminde, birey ve grupları birbirine bağlayan ve sistemin işlemesi açısından hayati öneme sahip olan siyasal partilerdir. Böylece bireylerin inanç ve beklentileri siyasal partilerde birleşir ve somutlaşır. Demokratik rejimlerde farklı inanç ve beklentilere sahip siyasal partiler iktidarı elde etmek için yarışır. Seçimler yoluyla yapılan bu yarışta kazananlar yöneten, kaybedenler ise yönetilen sıfatını alır. Yönetilenler yönetenlerin meşru iktidarını tanır ve gelecek seçimlerde kazanabilmek için demokratik kurumlar çerçevesinde mücadelesini sürdürür.³³⁷

Siyasal alanda iktidarın sağlanması ve elde tutulması bakımından meşruluk en önemli faktörlerden biridir. Yönetilenler iktidarın meşruluğuna inandıkları ölçüde onun kararlarına uymayı olağan ve gerekli görürler. Bu durum da iktidarın zor kullanma yetkisine başvurmasını gereksiz kılar. Bir sistemde iktidar sahipleri güç kullanmak zorunda kalıyorlarsa, bu rejimin meşruluk temelinin zayıf olduğunun bir göstergesidir. Öyleyse, meşruluk, yönetimi kolaylaştıran, sağlamaştıran, onu daha etkili ve istikrarlı kılan bir faktördür. Bu nedenle her zaman ve her yerde iktidar sahipleri iktidarlarının meşru olduğu inancını halk arasında yaymak hususunda çaba harcarlar.³³⁸

Klasik anlamıyla demokrasi ideali, bireylerin kendi kaderleri hakkında bir bütün olarak kamu alanındaki karar verme sürecine katılımlarını ifade eder. Modern dönemde bunun uygulaması temsil ve çoğunlukla karar alma

³³⁶ Juan J. LINZ, "Introduction", *The Breakdown of Democratic Regimes*, (ed.) Juan J. LINZ ve Alfred STEPAN, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1978, s. 18, nakl. GÖNENÇ, (2001), S. 136.

³³⁷ GÖNENÇ, (2001), s. 139, 145.

³³⁸ KAPANİ, (2008), s. 92-93; ATAY, (1997), s. 122; KABOĞLU, (2009), s. 75.

yöntemleriyle yapılmaktadır. Ancak bireylerdeki farklılıklar klasik demokrasi kuramına yeni yaklaşımların ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bu nedenle temsilcilerin seçimi katılımın bir unsurunu oluşturmaktadır.³³⁹ Bu açıdan müzakere ve mutabakat yoluyla toplumun çoğulculuğunun katılıma yansımalarının sağlanması gerekmektedir. Ayrıca, toplumdaki bireyler fikirlerinin temsilinin sağlandığı ölçüde o sistemin meşruiyetine olan inançlarını sürdürmektedirler. Yapılan seçimler neticesinde, azınlıkta olan grubun istek ve görüşleri yönetime yansıtılmıyorsa toplumda bir meşruiyet eksikliği ortaya çıkar. Bu açıdan, bir sistemde seçimlerin yapılıyor ve bireylerin oy kullanıyor olması günümüz demokrasilerinde meşruiyetin sağlandığı anlamına gelmemektedir. Her ne kadar azınlıkta kalsa da, yönetimin haklılığından şüphe duyanlar mevcut olmaktadır. Özellikle bireyler arasındaki farklılıkların belirginleştiği ve derinleştiği toplumlarda, benimsenen seçim sistemi temsilde adalet ilkesi açısından büyük sakatlıklar taşıyorsa yöneticilerin meşruiyeti sorunu ortaya çıkabilmektedir. Bu eleştirilere rağmen çağımızın en ideal yönetim biçimi olan demokraside seçimler yoluyla sisteme meşruluk kazandırıldığı bir gerçektir. Siyasal kurumların oluşması ve temsile dayalı yönetenlerin belirlenmesi her vatandaşın genel oyuyla sağlanmaktadır. Halk, kendisini yönetenlerin belirlenmesinde söz sahibi olmasından dolayı, sistemin meşruluğu inancını taşımaktadır. Seçtiği temsilcilerden de kendi istek ve beklentilerini yerine getirmesini bekleyecek ve bunun gerçekleştirildiği oranda iktidarın kararlarına itaat edecektir.

B. ÇİFT MEŞRUIYETE DAYALI BİR YAPININ SİSTEMİMİZE ETKİLERİ

Meşruiyet kaynağı bakımından, her hükümet sisteminde farklı bir yapı benimsenmiştir. Parlamenter sistemin siyasal meşruiyet kaynağı, parlamentoyu oluşturan milletvekillerinin seçildiği seçimdir. Bu sistemde devlet başkanlarının meşruluğu da (monarşiye dayalı parlamenter sistemler

³³⁹ ATEŞ, (2007), s. 36-38.

dışında), parlamento tarafından yapılan seçimle sağlanmaktadır. Başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinde ise, halk hem parlamentonun hem de devlet başkanının seçimi için sandık başına gitmekte ve siyasal yapıda iki ayrı meşruiyet kaynağı ortaya çıkmaktadır. Ancak, başkanlık sisteminde, yasama ve yürütme arasında söz konusu olan çift meşruiyet; yarı-başkanlık sisteminde yürütme organını oluşturan devlet başkanı ile başbakan ve Bakanlar Kurulu arasında çift meşruiyete yol açmaktadır.³⁴⁰

Çift meşruiyet iddiası olarak tanımlanan bu özellik, ayrı seçimlerle iş başına gelen yasama ve yürütme organının farklı siyasal eğilimlerden gelmesi durumunda, iki organın siyasal çatışma halinde, karşılıklı meşruiyet iddiasıdır.³⁴¹

ABD’de çift meşruiyet iddiası başkan ve kongre arasında yaşanmakta, başkanın yasama organını fesih yetkisi olmamasına rağmen, rejim krizine dönüşmeden bu sorun aşılabilmektedir. Bunun nedeni ise, ABD’nin kendine özgü nitelikleridir. Öncelikle, ABD siyasal hayatına hâkim olan Cumhuriyetçiler ve Demokratlar arasındaki görüş ayrılıkları kutuplaşmaya yol açacak düzeyde değildir. Ayrıca Amerikan yönetimine özgü lobicilik faaliyetleri de başkan ve kongre arasında uzlaşmayı teşvik etmektedir. Buna rağmen, başkanlık sistemini benimseyen Latin Amerika ülkelerinde siyasal partilerin parçalanmış yapısı ve demokratik siyasal kültürün zayıflığı kutuplaşmayı artırmaktadır. Bu siyasal zeminde ise çift meşruiyet iddiası rejim krizine dönüşerek bu ülkelerin bir kısmında askeri müdahalelerin tetikleyicisi olmuştur.³⁴²

Fransa’daki durum ise, başkanlık sisteminden daha da farklı bir özellik göstermektedir. Çünkü başkanlık sisteminde çift meşruiyet egemenlik hakkının farklı yetkilerini kullanan organlar arasındadır. Anayasalarda yasama ve yürütmenin görev ve yetkileri güçler ayrılığı ilkesi çerçevesinde tanımlanmıştır. Oysa yarı-başkanlık sisteminde, çift meşruiyet iddiası aynı organın içerisinde ortaya çıkmaktadır. Cumhurbaşkanı doğrudan halkın

³⁴⁰ YAZICI, (2002), s. 109-111; ULUŞAHİN, (2011), s. 33-35; İBA, (2010), s. 171.

³⁴¹ LINZ, (1994), s. 6-8; YAZICI, (2002), s. 110.

³⁴² Serap YAZICI, “Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme”, **Başkanlık Sistemi, TBB Sempozyumu**, TBB Yayınları, Ankara 2005, s 133-134.

oyunun üstün olduğunu, başbakan ise parlamentonun desteğinin üstün olduğunu ileri sürecektir.³⁴³ Aslında bu daha tehlikeli bir durumdur. Anayasa bir yandan Cumhurbaşkanıyı diğer yandan Başbakanı yetkilendirmekte, Cumhurbaşkanı'nın bazı işlemleri için ise Başbakan ve ilgili bakanın imzasını şart koşmaktadır. Uluşahin'in belirttiği gibi bir organın iki başı vardır ve iki baş da kendi istediğini kabul ettirmeye çalışmaktadır. Fransa'da 1986 yılında bu şekilde bir çatışma meydana gelmiştir.³⁴⁴ Sistem içerisinde anayasal bakımdan güçlü bir konumda olan Cumhurbaşkanı'nın sahip olduğu fesih yetkisi sayesinde, bu kriz dönemlerinde Cumhurbaşkanı üstünlük sağlamaktadır. Ancak tecrübeler göstermiştir ki, kullanılan fesih yetkisi sonrasında yapılan seçimlerde yasama organı aynı siyasal eğilimden oluşabilmektedir. Bu durum ise, halkın yaşanan krizde Cumhurbaşkanıyı değil Başbakan ve parlamentoyu desteklediği tezini güçlendirmektedir.

2007 Anayasa değişikliği sonucunda, yarı-başkanlık hükümet sistemine adım atıldığı düşünülürse, artık bizim siyasal sistemimizde de çift meşruiyete dayalı bir yapı ortaya çıkacaktır. 12. Cumhurbaşkanı'nın seçiminde, adaylar halk tarafından seçilmek için seçmen karşısına çıkacak, milletvekili genel seçimlerinde oy kullanan vatandaşlar, Cumhurbaşkanı'nın seçimi için ikinci bir tercih ortaya koyacaktır.

Çift meşruiyet sistemine dayalı bir siyasal yapının benimsenmesi, egemenlik hakkını kullanan organlar arasında çatışmaya neden olabileceği olasılığı nedeniyle eleştirileri beraberinde getirmektedir. Ülkemiz açısından, sorumsuz, oldukça önemli yetkilere ve halkın desteğine sahip olan Cumhurbaşkanı ve parlamentodan çıkan, yürütme organının yetkili ve sorumlu kanadı olan Bakanlar Kurulu arasında iktidar mücadelesi olasıdır.

Ayrıca Cumhurbaşkanı'yı güçlendiren diğer bir özellik ise, Cumhurbaşkanı'nın genel oyla seçiminde aranan çoğunluk geçerli oyların salt çoğunludur. Bu çoğunluk sağlamadığı takdirde, yapılacak ikinci oylamaya en çok oy almış iki aday katılacak ve referanduma benzer şekilde yapılacak bu oylamada en çok oy alan aday Cumhurbaşkanı seçilecektir. Bu durumda ise,

³⁴³ ELGIE, (2010), s. 30.

³⁴⁴ YAVUZ, (2008), s. 74.

seçilen Cumhurbaşkanı, seçmenlerin çoğunluğunun desteğini elde etmiş olacaktır. Diğer yandan, TBMM üyelerinin seçiminde kabul edilen seçim sistemi % 10 barajlı d'Hondt nisbî seçim sistemidir. Bu seçim sistemi ise, birinci bölümde de bahsettiğimiz üzere, bir kısım seçmenin oyunun parlamentoya yansımalarını engelleyen, parçalanmış parti yapısının söz konusu olması durumunda, küçük partileri sistemden dışlayan ve temsilde adalet ilkesi açısından zaafı olan bir sistemdir. Bu özellikler göz önüne alındığında, Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulunun karşı karşıya gelmesi durumunda, Cumhurbaşkanı daha büyük bir çoğunluğun desteğine sahip olması nedeniyle, kendi meşruiyetinin daha üstün olduğu iddiasında da bulunabilecektir.

Yarı-başkanlık sistemini benimseyen Fransa'da, az önce değindiğimiz gibi, çift meşruiyet yapısından kaynaklanan krizlerin çözümü için Cumhurbaşkanıya tanınan fesih yetkisi bir çözüm olarak düşünülmüştür. Cumhurbaşkanıya sahip olduğu fesih yetkisi, ülkemiz açısından değerlendirilirse: Anayasanın 104. ve 116. maddeleri, 99., 110. ve 111. maddelerinde düzenlenen güven oylamalarının olumsuz sonuçlanması durumunda Cumhurbaşkanıya TBMM'nin seçimlerinin yenileme yetkisi verdiğine değinmiştik. Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulu arasında yetki paylaşılabilmesi ya da ortak yapılacak bir işlemde uzlaşma sağlanabilmesi durumunda Cumhurbaşkanı fesih kurumunu Fransa örneğinde olduğu gibi işletebilecek midir?

Anayasamızda Cumhurbaşkanıya tanınan fesih yetkisinin kullanılabilmesi için ön koşul olan güven oylaması kurumunun harekete geçirilmesi ve bunun sonucunda da Bakanlar Kurulunun güvensizlik oyu alması gerekir. Yürütmenin ve devletin başı olan Cumhurbaşkanıya ise güçler ayrılığı çerçevesinde tek başına 99. maddede düzenlenen gensoru yolunu işletmesi mümkün değildir. Ancak, Cumhurbaşkanı parlamentoda aynı siyasal görüşü paylaştığı yirmi milletvekilini etkileme yoluyla gensoru önergesi verilmesini sağlayabilir. Ancak bu gensoru önergesinin istenilen sonucu doğurması yani Bakanlar Kurulunun düşürülebilmesi için ise meclis üye tamsayısının salt çoğunluğunun güvensizlik oyu vermesi gerekir. Eğer

Bakanlar Kurulu TBMM'nde çoğunluğa sahip bir partinin üyelerinden oluşuyorsa, güvensizlik oyuyla düşürülmesi de pek olası gözükmemektedir. Buna karşın, parlamentonun çoğunluğu bir siyasal partiye ait değil ve koalisyon hükümeti söz konusu ise Cumhurbaşkanı'nın parlamentodaki partilerle anlaşarak hükümetin güvensizlik oyu yoluyla düşürülebilmesi olasılığı vardır.

Sonuç olarak ise, çift meşruiyete dayanan bu yapı, siyasal sistemimiz açısından sorun ve tıkanmalara neden olmaya müsait bir yapıdır. Daha önce de bahsettiğimiz üzere, Cumhurbaşkanı'nın TBMM tarafından seçildiği ve sistemimizin tek meşruiyete dayandığı dönemlerde Cumhurbaşkanı-Hükümet krizleri yaşanmışken, çift meşruiyetli bir yapının benimsenmesi durumunda daha önemli sorunların yaşanabileceği açıktır.

IV. KOHABİTASYON UYGULAMASI VE TÜRKİYE

1990'lı yıllar sonrasında yarı-başkanlık sistemi, yeni demokrasiye geçen ülkeler için anayasal bir tercih olmaya başlamıştır. Ancak bu durum, akademi çevreleri tarafından yarı-başkanlık sisteminin doğasında bulunan kohabitasyon (co-habitation, bir arada yaşama durumu) tehdidi nedeniyle eleştirilmektedir. Kohabitasyon kavramı farklı alanlarda da kullanılmakla birlikte, bu 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. Bunun sonucunda ise, başkanın kendi rızasıyla ya da ordu gibi arabulucuların müdahalesiyle karar alma sürecinin etkinliğini sağlamak için yetki kullanımından başbakan lehine vazgeçmesidir.³⁴⁵ Bu nedenle bu siyasal durum “bir arada yaşama” anlamına gelen “co-habitation” kavramıyla ifade edilmektedir. Çünkü yürütme organı

³⁴⁵ ELGIE, (2010), s. 29; N. Suleiman EZRA, “Presidentialism and Political Stability in France”, (ed.) LINZ and VALENZUELA, (1994), s. 150-151; SEZGİNER, (2010), s. 70; HEKİMOĞLU, (2009), s. 82-83; YAVUZ, (2008), s. 74; GÖZLER, (2011), s. 31-302; YAZICI, (2002), s. 108.

içerisindeki yetki paylaşımı krizi başkanın siyasal yapıdan kendini geri çekmesiyle aşılmaktadır.

Fransa'da Cumhurbaşkanının halk tarafından seçiminin benimsendiği 1962 yılından 1986 yılına kadar yürütme organı içerisinde bu şekilde bir kriz yaşanmamıştır. Bunun nedeni ise, devlet başkanlarının parlamento çoğunluğuna sahip partiden gelmesidir. Bu dönem boyunca Fransa Cumhurbaşkanı, sistemde tek başına etkili olmuştur. Ancak 1986 seçimlerinde Cumhurbaşkanının partisi parlamento çoğunluğunu sağlayamamıştır. Böylece kohabitasyon uygulaması anayasa hukuku literatürüne girmiş ve günümüze kadar gelişimini sürdürmüştür. Fransa'da 1986-1988, 1993-1995, 1997-2002 yılları arasında üç kez ko-habitasyon durumu yaşanmıştır. Bu dönemlerde Cumhurbaşkanı yönetim ve yetki kullanımını başbakanı bırakmış ve sisteme sınırlı bir müdahalede bulunmuştur. Sistemin işleyişi açısından ise saf bir parlamenter sistem söz konusu olmuştur. Bu dönemlerde, Cumhurbaşkanının ekonomik ve sosyal konulara karışmadığı, devlet kurumları, silahlı kuvvetlerin başkomutanlığı ve dış politika gibi konularda hala son sözü söyleyen makam olduğu görülmektedir.³⁴⁶

Yarı-başkanlık sisteminin beraberinde getirdiği kohabitasyon tehlikesi yeni kurulan demokrasilerin yıkılması açısından endişe yaratmaktadır. Bu endişeyi 1996 yılında kohabitasyon deneyimi yaşayan Nijerya demokrasinin çökmesi güçlendirmiştir. Hangi koşullar altında kohabitasyonun meydana gelebileceği bu açıdan önemlidir. Elgie'ye göre, yarı-başkanlık sisteminin benimsenmesi sonucunda söz konusu olan kohabitasyon tehlikesi, eğer bir ülke seçime dayalı yönetim özelliğini kaybediyorsa demokrasinin çöküşü meydana gelmektedir.³⁴⁷ Bu açıdan, demokrasinin çöküşü ile kohabitasyon arasında doğrudan ilişki olmakla birlikte, tek neden bu değildir.

2007 Anayasa değişikliği sonrasında yarı-başkanlık sisteminin benimsenmiş olması ve siyasal geçmişimizde yer alan tıkanma ve askeri müdahaleler aynı tehlikenin ülkemiz açısından da baş gösterebileceği

³⁴⁶ TURHAN, (1989), s. 81-82; SULEIMAN, (1994), s. 150; YAVUZ, (2008), s. 74.

³⁴⁷ ELGIE, (2010), s. 29.

endişesini artırmaktadır. Demokrasi ve uzlaşma kültürü açısından daha önce değindiğimiz üzere, çok büyük eksikliklerimiz ve sıkıntılarımız mevcuttur. Farklı görüş ve kültürden insanın bir arada yaşadığı ülkemizde, vatandaşların birbirine karşı tahammülü yoktur. Bu durum yönetilen vatandaşlarda görüldüğü gibi, yöneticilerde de üst düzeydedir. Bu kutuplaşma ortamında bir arada uyum içerisinde yaşanması zorlaşmaktadır. Demokrasimizin temel metni olan Anayasamızın yapımında ise toplumun bu özelliklerinin öncelikli olarak dikkate alınması ve uzlaşma sağlayacak doğrultuda düzenlemeler yapılması gerekmektedir. 2007 Anayasa değişikliği ise zaten bir kutuplaşma sorunu üzerine yapılmış ve ülkemizi kohabitasyon tehlikesiyle karşı karşıya getirmiştir. Ayrıca Fransa'nın kohabitasyonu önlemek için 2000 yılında Cumhurbaşkanı-Parlamento görev sürelerini eşitleme uygulamasına rağmen, biz Fransa'nın sakıncalı gördüğü için terk ettiği sistemi benimsemiş bulunuyoruz. Bu açıklamalardan sonra, siyasal geleneğimiz doğrultusunda yarı-başkanlık sisteminin ülkemizde nasıl işleyeceğine ilişkin olasılıklar ortaya çıkmaktadır. 12. Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmeye başlamasından itibaren siyasal koşullara bağlı olarak ortaya çıkabilecek olasılıklar şu şekilde gruplandırılabilir.³⁴⁸

Birinci olasılık şudur: parlamentoda güçlü bir çoğunluğa sahip iktidar partisinin lideri, Cumhurbaşkanı adayı olup halk tarafından Cumhurbaşkanı seçilirse, büyük olasılıkla ülke yönetiminde ve genel siyasetin belirmesinde tek güç haline gelecektir. Bu durumda ise, Bakanlar Kurulunda da tek söz sahibi Cumhurbaşkanı olacak ve sistemin işleyişi fiili bir başkanlık sistemine dönüşecektir. Ayrıca, Cumhurbaşkanımız ABD Başkanından daha güçlü ve yetkili olacaktır. Disiplinli parti yapısının da etkisiyle parti ile ilişkisi kesilmiş olmasına rağmen Cumhurbaşkanı eski partisinin başkanı gibi davranmayı ve hükümetle birlikte yasama organı üzerinde etkisini devam ettirebilecektir. Bu şekilde anayasada ayrılan ve farklı organlara verilen güçler tek kişide birleşecektir. Söz konusu durum geçmişte yaşadığımız kötü deneyimleri akla

³⁴⁸ GÖZLER, (2011), s. 302-303; KABOĞLU, (2009), s. 141.

getirmektedir. Yeni yöntemde, güçler ayrılığının fren ve denge mekanizması kaybolduğundan sistem otoriter bir rejime kayabilir.

İkinci olasılık şudur: parlamentoda çoğunluğa sahip iktidar partisinin lideri aday olmaz, iktidar partisi başka bir kişiyi aday gösterir ve bu kişi seçilirse sistemde etkin unsur Başbakan olacaktır ve sistem aynen parlamenter sistem gibi işleyecektir. Ancak bu durumda, Başbakanın yönetimde söz sahibi olması hususunda Cumhurbaşkanının tavrı önemli olacaktır. Her ne kadar iktidar partisinin lideri dışında gösterdiği aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olsa da, Cumhurbaşkanı ile Başbakan arasında fikir ayrılıkları gündeme gelebilir. Çünkü Cumhurbaşkanı seçilen kişinin, görev süresi boyunca iktidarla uyumlu olacağına güvencesi yoktur. Bunu ancak kohabitasyon ile aşmak mümkündür. Fakat ülkemizdeki uzlaşma ve sağduyu zaafı bu tereddüdü artıracak yöndedir.

Üçüncü olasılık ise, Parlamentoda çoğunluğun desteğine sahip olmayan bir adayın Cumhurbaşkanı seçilmesi durumudur. Buradaki risk ise, iktidar karşısında muhalefet grubunun desteklediği aday seçilmişse, bunun bir zafer olarak algılanabilmesidir. Siyasal partiler arasındaki kutuplaşma dikkate alındığında ise, Cumhurbaşkanı muhalefetin temsilcisi konumuna gelecektir. Geçmişte yaşadığımız tecrübeler doğrultusunda, Cumhurbaşkanı sistemin koruyuculuğu görevini üstlenecek ve Bakanlar Kurulunun bütün faaliyetlerine müdahil olma çabası içine girecektir. Bu durumda ise, yürütme organı içerisinde ayrı meşruiyetlere sahip iki başın mücadelesi ortaya çıkacaktır. Ayrıca bu mücadelenin dayanağı, Cumhurbaşkanı ve parlamentoyu iki ayrı seçim aracılığıyla destekleyen seçmenden hangisinin meşruiyetinin daha yüksek olduğu tartışması olacaktır. Dolayısıyla, ülke yönetimi açısından çok büyük öneme sahip yönetimde fikir birliği ve istikrar bozulacaktır.

Son olasılık ise, parlamentoda çoğunluğa sahip bir partinin mevcut olmaması ve koalisyon hükümetinin kurulduğu durumda ortaya çıkar. Bu durumda halk tarafından seçilmiş Cumhurbaşkanı ve birkaç partinin koalisyonundan oluşan bir Bakanlar Kurulu olacaktır. Koalisyon hükümetlerinde yönetimde aksamalar ve anlaşmazlıklar olasılığı oldukça

yüksektir. Burada Cumhurbaşkanı'nın tutumu çok önemlidir. Cumhurbaşkanı, koalisyon hükümetinin anlaşmazlıklarını engelleyecek tarzda yönetime ağırlığını koyabileceği gibi, koalisyon içerisinde yer alan kendi siyasal görüşünde bulunan partiye destek verebilir. Birinci halde, ilk olasılıkta bahsettiğimiz gibi Cumhurbaşkanı yürütme organında tek güç haline gelebilir. Ancak, böyle olsa bile birinci ihtimalde söz konusu olan yasama ve yürütmenin birleşmesi mümkün olmaz. Çünkü parlamentoda çoğunluğa sahip değildir. İkinci durumda ise, Cumhurbaşkanı koalisyon içerisinde kendi grubunu desteklerse hükümet içerisindeki anlaşmazlıklara taraf olacaktır.

Bu olasılıklar incelendiğinde, yarı-başkanlık sisteminin kohabitasyon açısından önemli tehlikeler içerdiği söylenebilir. Ancak, ülkemizde pek gelişmemiş olan demokrasinin ve kurumlarının korunması adına siyasal partiler daha uzlaşmacı ve hoşgörülü olursa bu dönemlerde "bir arada yaşama" sorununun üstesinden gelinebilir.

V. GEÇMİŞTEKİ ÖRNEKLERİ DE DİKKATE ALARAK DEVLET BAŞKANI İLE HÜKÜMET ARASINDAKİ İLİŞKİLERDE DOĞABİLECEK SORUNLAR

Her hükümet sistemi kendi yapısı çerçevesinde ülke yönetimi ve genel siyasetin belirlenmesi yetkisini yürütme organı içinde farklı kişilere tanımıştır.³⁴⁹ Başkanlık sisteminde, devlet başkanlığı ve hükümet başkanlığı sıfatı aynı kişide birleşmiştir. Bu sistemde başkan yürütme organındaki tek yetkili kişidir. Başkanlık sistemi bu özelliğini tek başlı bir yürütme yapılanmasıyla sağlamaktadır. Parlamenter sistemde ise, devlet başkanlığı ve hükümet başkanlığı ayrılmış ve yürütme organında iki kanada yer verilmiştir. Devletin temsili gibi sembolik yetkileri olan, siyasal ve cezai sorumluluğu bulunmayan devlet başkanının bu durumu yürütme organı içerisinde iki başlılığa neden olmaz. Bu sistemde yürütme organının yetkili

³⁴⁹ Kemal GÖZLER, *Cumhurbaşkanı-Hükümet Çatışması (Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir mi?)*, Ekin Kitabevi, Bursa 2000, s. 5-11.

olan gerçek başı Bakanlar Kurulu diğer bir deyişle başbakandır. Yarı-başkanlık sisteminde ise, yürütme organı içerisinde iki ayrı baş yaratılmakta, anayasada hem devlet başkanı hem de hükümet yetkilendirilmektedir. Siyasal konjoktüre göre, bazen devlet başkanı bazen de başbakan yönetimde söz sahibi ve yürütmenin başı olmaktadır.

Bu üç hükümet sistemi arasında yürütme organı içerisinde çelişkiye yol açan ve çatışma çıkması olasılığını barındıran yarı-başkanlık sistemidir. Çünkü parlamenter sistemde devlet başkanı kendisine tanınan sembolik yetkilerin kullanımında çatışmaya neden olacak bir takdir hakkı kullanmamaktadır. Kanunları yayımlarken ve Bakanlar Kurulu kararlarını imzalarken aktif bir şekilde siyasal görüşünü beyan etmemektedir. Ancak, bu söylediklerimiz monarşiye dayalı parlamenter sistemlerle birebir örtüşmektedir. Cumhuriyet rejimine dayalı parlamenter sistemlerde ise parlamentolar tarafından seçilen Cumhurbaşkanları bu çizgiden sapma gösterebilmektedir. Bununla birlikte, parlamenter sistemin özünde yatan devlet başkanının etkisizliğidir.

Yarı-başkanlık sisteminde ise, devlet başkanına önemli bir iktidar alanı tanınmıştır. Devlet Başkanı, kendi siyasal tercihlerini yaşama geçirebilmesi açısından önemli yetkilere sahiptir. Diğer yandan da, siyasal olarak sorumlu Bakanlar Kuruluna da yönetim hakkı verilmiştir. Bu durum beraberinde aynı yetkinin kullanımı bakımından yürütme organı içerisinde çatışmayı³⁵⁰ getirecektir. 2007 yılında yarı-başkanlık sisteminin anayasal olarak kabul edilmesi sonucunda, ülkemiz açısından yürütmenin gerçek başının kim olduğu hususu tartışılmaya değer bir konudur. Siyasal geçmişimizde parlamenter sistemi benimsemiş olmamıza rağmen, yürütmenin başının Bakanlar Kurulu olduğundan bazı durumlarda şüphe duyulabilmekteydi. Bunun temel nedeni ise, Cumhurbaşkanının Anayasadan aldığı güçle, sistemde etkin olmasıydı. 2007 anayasa değişikliği ile halk tarafından

³⁵⁰ GÖZLER, (2000); Necmi YÜZBAŞIOĞLU, “19 Şubat Krizi-Cumhurbaşkanının Hukukî Statüsü ve Yetkileri Üzerine Bir Değerlendirme”, Prof. Dr. Aysel ÇELİKEL’e Armağan, C. 19, S. 1-2, 2000, s. 1037-1068.

seçilecek bir Cumhurbaşkanının elde edeceği meşruiyetle yürütme organının başı olarak ortaya çıkması olasılığı yüksek olabilecektir.

A. KANUNLARI YAYIMLAMA KONUSUNDA

Güçler ayrılığının gereği olarak yasama faaliyeti parlamentoların görev ve yetkisi içindedir. Buna paralel olarak Anayasamızın 87. maddesinde TBMM'nin görev ve yetkileri başlığı altında öncelikle kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak yer almaktadır. Ancak günümüz demokrasilerinde ve ülkemizde olduğu gibi, meclislerin yasama faaliyetlerini büyük ölçüde yürütme organı yönlendirmektedir.

Başkanlık sisteminde her ne kadar başkanın kanun teklif etme yetkisi olmasa da, bir milletvekili aracılığıyla bu isteği gerçekleştirilebilir. Parlamenter ve yarı-başkanlık sisteminde ise, Bakanlar Kurulu üyeleri aynı zamanda parlamento üyesi olduğu için yasama ve yürütme gücü iç içe geçmektedir. Bu durumda da, yürütme organının yasama faaliyetini doğrudan harekete geçirme imkânı söz konusu olmaktadır.

Özellikle parlamentoda disiplinli tek parti çoğunluğuna dayanan Bakanlar Kurulunun görevde olması durumunda, kanun tasarı ve teklifleri aynı siyasal görüşü yansıtacak ve parti yönetiminin isteği doğrultusunda kanunlar çıkartılacaktır.

Anayasamızın 87. madde hükmü de bu doğrultuda düşünülmelidir. Anayasamız, kanun yapma görev ve yetkisini TBMM'ne vermekle birlikte, kanunları yayımlama görevini 89. maddede Cumhurbaşkanına bırakmıştır.³⁵¹ Anayasada verilen bu görev sonucunda Cumhurbaşkanı TBMM'de kanunlaşan tasarı ve teklifleri imzalamakta ve yayımlamaktadır. Yapılan bu işlem ise "ısdar" işlemidir. Yani Cumhurbaşkanı imzasıyla kanunun varlığını ve aslına uygunluğunu tespit ve tasdik etmektedir.³⁵² Cumhurbaşkanının kanunları imzalaması ve yayımlaması kanunların yürürlüğe girmesi açısından

³⁵¹ İBA, (2010), s. 21.

³⁵² GÖZLER, (2000), s. 16-17.

şarttır. Bir kanun resmi gazetede yayımlanmadan yürürlüğe giremez. Bu açıdan, Cumhurbaşkanının bu yetkisi yasama faaliyetinin sonuç doğurması açısından tamamlayıcı bir unsur teşkil etmektedir.

89. madde Cumhurbaşkanının kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları (bütçe kanunu dışında) on beş gün içinde tekrar görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderilebileceğini düzenlemiştir. Meclis gönderilen kanunu aynen kabul ederse Cumhurbaşkanı bunu yayımlamak zorundadır. Bu durumda Cumhurbaşkanı, sadece AYM'ne soyut norm denetimi için başvuru yapabilecektir.

Ancak, Anayasamız anayasa değişikliklerine ilişkin olarak farklı bir sistem benimsemiştir. Anayasanın değiştirilmesine ilişkin 175. madde, "Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları, bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderebilir. Meclis geri gönderilen Kanunu, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile aynen kabul ederse Cumhurbaşkanı bu Kanunu halkoyuna sunabilir." hükmünü içermektedir. 1987'den beri doktrin buradaki, "...üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla kabul ederse..." ifadesini Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen anayasa değişikliğine ilişkin kanunun aynen kabul edilebilmesi için TBMM tarafından ancak üye tamsayısının üçte ikisi tarafından kabul edilebileceği şeklinde yorumlamaktaydı. Yani, Cumhurbaşkanının veto yetkisinin sadece geciktirici değil aynı zamanda güçleştirici veto yetkisi olduğu görüşü hâkimdi.³⁵³

2007 yılında 5678 sayılı Anayasa Değişikliğine İlişkin Kanunun, Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ne iadesi üzerine konu mahkemeye taşınmış ve AYM'nin, 5 Temmuz 2007 tarihinde vermiş olduğu kararından sonra, doktrin bu görüşünü AYM kararı doğrultusunda değiştirmiştir.³⁵⁴ Bundan sonra, anayasa değişikliği usulünde Cumhurbaşkanının zorlaştırıcı veto yetkisinden değil, iki farklı karar yeter sayısına bağlı olarak takdiri veya

³⁵³ Kemal GÖZLER, "Anayasa Değişikliği Kanunları Üzerinde Cumhurbaşkanının Yetkileri", **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl 59, Sayı 2001/4, s.35-52.

³⁵⁴ TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2011), s. 95-96; GÖZLER, (2009), s. 557; Osman CAN, "Anayasayı Değiştirme İktidarı ve Denetim Sorunu", **AÜSBF Dergisi**, Prof. Dr. Yavuz SABUNCU'ya Armağan, Temmuz-Eylül 2007, s. 128; İBA, (2008), s. 41-44.

zorunlu halkoyuna götürme yetkisinden söz edilebilecektir.³⁵⁵ Bu arada, Onar, önceki görüşü savunmaya devam etmekte ve AYM'nin yorumunun yanlış olduğunu belirtmektedir.³⁵⁶ Esasında AYM kararında net bir görüş ortaya konulmamıştır. Çünkü AYM, 5'e karşı 6 oyla iptal istemini reddetmiş; üyelere sadece 4'ü yeni içtihatındaki görüşü savunmuş, istemin reddedilmesi yönünde oy kullanan diğer iki üye ise farklı gerekçe ile aynı yönde oy kullanmıştır.³⁵⁷

Önceden kabul edilen hâkim görüşe göre, Cumhurbaşkanı sahip olduğu güçleştirici veto yetkisi sayesinde, anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların imzalanması ve yayımlanması bakımından yasama faaliyetinin asli unsuru haline gelmekteydi. Bu yetkisine dayanarak, parlamentoda anayasanın değiştirilmesi açısından, üçte iki çoğunluğa sahip olmayan bir iktidarın, anayasada değişiklik yapmasını Cumhurbaşkanı engelleyebilmekteydi. 2007 anayasa değişikliği sürecinde de Cumhurbaşkanı'nın bu tutumu gözlenmiştir.

Ancak, doktrin değişikliği AYM'nin içtihadına dayanılarak olmuştur. AYM 1987'den 2007'ye kadar benimsediği görüşünü içtihat değişikliğiyle tekrar benimseyebilir. Bu durumda ise, eski sorunlar yine gündeme gelebilir. Böylece, 12. Cumhurbaşkanı halk tarafından seçildikten sonra, bu yetki kullanımını geleneğinin daha da artarak devam edeceği olasılığının yüksek olduğu düşünülebilir. Anayasa değişikliklerinin daima gündemde olduğu ülkemizde Cumhurbaşkanı'nın güçleştirici veto yetkisi krizleri tetikleyecek niteliktedir.

B. KARARNAMELERİ İMZALAMA KONUSUNDA

Güçler ayrılığı ilkesi kapsamında kural koyma yetkisi yasama organına aittir. Ancak, günümüzde yürütme organı, yönetim görevini yerine getirirken idari işlemler yapmakla birlikte, genel, kişilik dışı objektif düzenlemelerde de

³⁵⁵ AYM, 05.07.2007 tarih, 2007/72 E. ve 2007/68 K. sayılı kararı; GÖZLER, (2009), s. 557; İBA, (2008), s. 41-44.

³⁵⁶ ONAR, (2008), s. 516 vd.

³⁵⁷ TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2011), s. 96.

bulunabilir. Bu yetkiye idarenin düzenleme yetkisi denir. Bu yetki kamu yönetiminin düzenli bir biçimde işlemlerini sağlar. Bu bakımdan, yürütme organına asıl gücü sağlayan “düzenleyici işlem yapma” yetkisidir.³⁵⁸ Yargı kararlarında da idarenin genel düzenleme yetkisine sahip olduğu yönünde görüş hâkimdir. Danıştay’a göre, “kamu yararının gerektirdiği hallerde, idarenin, genel nitelikte düzenleme yetkisine sahip olduğu, hukukun genel ilkeleri arasındadır.”³⁵⁹ AYM ise Anayasanın 2. ve 7. maddelerini birlikte değerlendirerek, Anayasa’da yasayla düzenlenmesi öngörülen konularda yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesinin olanaklı olmadığını ifade etmiştir. Mahkemeye göre, yürütmenin düzenleme yetkisi sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Bu nedenle, Anayasada öngörülen istisnai durumlar dışında, yasalarla düzenlenmemiş bir alanda yürütmeye genel nitelikte kural koyma yetkisi verilemez.³⁶⁰

Bununla birlikte, yürütmenin doğrudan Anayasadan kaynaklanan 73., 107., 121., 122. ve 167.³⁶¹ maddelerdeki konular bir yana bırakılırsa, düzenleme yetkisi türevsel ve yasama organına bağlı bir yetkidir. 107. maddede düzenlenen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Cumhurbaşkanına özerk bir yetkinin tanındığının açık ve kesin bir örneğidir. Bu işlemin Anayasada yer almasıyla Türk anayasa ve idare hukukunda yeni bir düzenleyici işlem yaratıldığı kabul edilmektedir.³⁶²

Türevsel olan yetkiler ise Anayasanın 92. maddesinde düzenlenen olağan KHK çıkarma yetkisi, 115. maddede yer alan tüzük yapma yetkisi Bakanlar Kurulunun doğrudan yapmaya yetkili olmadığı düzenlemelerdir. KHK çıkarmak için TBMM’nin yetki kanununa ihtiyaç vardır. Bakanlar Kurulu, kanunun uygulanmasını veya emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı

³⁵⁸ Şeref GÖZÜBÜYÜK-Turgut TAN, **İdare Hukuku Genel Esaslar Cilt 1**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004, s. 111-112; Haluk YAVUZ, (2000), s. 508; TANÖR-YÜZBAŞIOĞLU, (2004), s. 348-349; TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2009), s. 205.

³⁵⁹ DDDK, 28.4.1972 tarih, 968/709 E. ve 972/364 K. Sayılı kararı, AİD, C.5, S. 4, s. 201.

³⁶⁰ AYM, 6.7.1993 tarih, 993/5 E. ve 993/25 K. sayılı karar, R.G., 25.2.1995, Sayı: 22213, s. 13 vd.

³⁶¹ 73. ve 167. maddeler Bakanlar Kurulunun vergi yükümlülüklerine ilişkin oranları değiştirebileceğini düzenlemiştir. 107. madde Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğine ilişkin Cumhurbaşkanına kararname çıkarma yetkisi vermektedir. 121. ve 122. maddelerde ise Bakanlar Kurulunun olağanüstü hal dönemlerinde doğrudan KHK çıkarabileceği öngörülmüştür.

³⁶² GÖZÜBÜYÜK-TAN, (2004), s. 114; ÖZBUDUN, (2010), s. 250-251, 261;

olmamak ve Danıştay'ın incelemesinden geçirilmek şartıyla tüzük çıkarabilir. Ayrıca 124. maddede Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin kendi görev alanlarını ilgilendiren kanun ve tüzüklerin uygulamasını göstermek amacıyla yönetmelik çıkarabileceği düzenlenmiştir. Görüldüğü üzere yürütme organını siyasal yapı içerisinde güçlendiren 1982 Anayasası, yürütme organına geniş bir düzenleyici işlem yapma alanı da tanımıştır.

TBMM'nin yapmış olduğu kanunları imzalayarak yayımlama görev ve yetkisinde olduğu gibi, yürütme organının düzenleyici işlemlerini imzalama yetkisi de Cumhurbaşkanına aittir. Bu imzanın da iki ayrı işlevi vardır, ilki o işlemin hükümet tarafından kabul edildiğini tespit eder. Diğeri ise, Cumhurbaşkanı o işlemi imzalayarak, resmi gazetede yayımlanacak metnin aslına uygun olduğunu onaylamış olur.³⁶³

Bakanlar Kurulunun işlemleri çok çeşitlidir. Bunlar genellikle karar ve kararname adı altında yapılır.³⁶⁴ Bakanlar Kurulu kararnamelerinin hepsinde Başbakan ve istisnasız bütün bakanların imzası olmalıdır. Bakanlar Kurulu işlemleri düzenleyici ve bireysel nitelikte olabilir. Tüzük, düzenleyici nitelikte iken vali ataması bireysel işlem niteliğindedir. Anayasanın 104. maddesinde Cumhurbaşkanına kararnameleri imzalamak yetkisi istisnasız verildiği için Bakanlar Kurulunun bütün kararnamelerinin, işlemin tamamlanması açısından Cumhurbaşkanınca imzalanması gerekir. Cumhurbaşkanınca imzalanmamış bir Bakanlar Kurulu işleminin hukukî varlık ve geçerlilik kazanması mümkün değildir.³⁶⁵

Geçmişte yaşanan tecrübeler, Cumhurbaşkanlarımızın kendini bu tür bir onay makamı olarak görmediği gerçeğini ortaya çıkarmaktadır. 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, göreve geldiği tarihten 30 Kasım 2000 tarihine kadar geçen sürede, 7 adet KHK'yi ve 8 adet müşterek kararnameyi imzalamayı reddetmiştir. 19 Şubat Krizi olarak bilinen bu dönemde

³⁶³ GÖZLER, (2000), s. 18.

³⁶⁴ Burada, Bakanlar Kurulunun KHK, müşterek kararname ve diğer tüm işlemleri için "kararname" terimini kullanacağız.

³⁶⁵ GÖZLER, (2000), s. 24; ÖZBUDUN, (2010), s. 252-253; GÖREN, (2006), s. 227.

Cumhurbaşkanının kendisine sunulan kararnameleri imzalamama yetkisinin olup olmadığı tartışması başlamıştır.³⁶⁶

Ahmet Necdet Sezer, Anayasa koyucunun kanunlar ve kararnameleri farklı düzenlediğini, Anayasanın 104. maddesinde KHK ve kararnameleri imzalama yetki ve görevini Cumhurbaşkanına verdiği açıkça düzenlediğini ifade etmiştir. Bu bakımdan yürütmenin iki başından birinin görevli, diğerinin yetkili görülmesinin olanaksız olduğunu belirtmiştir.³⁶⁷

Görüldüğü üzere ülkemizde Cumhurbaşkanları kendilerini parlamenter sistemdeki sorumsuz ve sembolik yetkilere sahip devlet başkanı olarak görmemişlerdir. Özellikle Bakanlar Kurulunun almış olduğu kararların oluşumunda etkin ve tamamlayıcı bir unsur olarak yer almışlardır.

Teziç, Turhan, Özbudun ve Atar'a göre ise, tarafsız olması gereken Cumhurbaşkanının amacı istikrarı sağlamak ve siyasal dengeyi gerçekleştirmektir. Bu nedenle, Bakanlar Kurulunun hukuka uygun bir işleminin, Cumhurbaşkanı tarafından denetlenmemesi ve imzalanması gerekir. Sorumsuz Cumhurbaşkanı sorumlu olan hükümetin siyasal takdir yetkisine müdahale etmemelidir.³⁶⁸ AYM de Cumhurbaşkanının, Bakanlar Kurulunun hukuka uygun kararnameleri üzerinde siyasal yerindelik denetimi yapamayacağı ve Cumhurbaşkanının bu konudaki rolünün uyarı ve tavsiyeden öteye geçemeyeceği görüşündedir. Fakat Mahkeme, Bakanlar Kurulunun hukuka aykırı olan kararnamelerinin ise Cumhurbaşkanı tarafından imzalanması zorunluluğunun olmadığını, aksine hukuka aykırı kararnameleri imzalamama yükümlüğünün bulunduğunu ifade etmektedir.³⁶⁹ Anayasada tüzüklerin Cumhurbaşkanınca imzalanıp kanunlar gibi yayımlanacağı öngörüldüğünden, Cumhurbaşkanının tüzükleri tıpkı kanunlar gibi tekrar görüşülmek üzere Bakanlar Kuruluna gönderebileceği ve Bakanlar

³⁶⁶ GÖZLER, (2000), s. 23; YÜZBAŞIOĞLU, (2000), s. 1038; TURHAN, (1989), s. 124; TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2009), s. 175-177.

³⁶⁷ Milliyet Gazetesi, 22 Ağustos 2000.

³⁶⁸ TURHAN, (1989), s. 124; ÖZBUDUN, (2010), (248-257); TEZİÇ, (2003), s. 411; ATAR, (2005), s. 262.

³⁶⁹ AYM, 27.4.1993 tarih, 1992/37 E. ve 1993/18 K. sayılı kararı, AMKD, Sayı 31, C. I, s. 115

Kurulu aynen kabul ederse Cumhurbaşkanının bu durumda imzalayıp yayınlaması gerektiği savunulmaktadır.³⁷⁰

Gözler, doktrin ve AYM'nin bu konudaki görüşlerine katılmamaktadır. Bunun başlıca nedeni olarak ise, öncelikle ülkemizde parlamenter sistemin benimsenmiş olması nedeniyle devlet başkanının bu tür bir yetkisi olmadığını düşünmektedir. Ona göre diğer neden, 1982 Anayasasının yürütmeyi görev ve yetki olarak düzenlemesinin amacının, yasama ve yürütmeyi eşit iki güç olarak düzenlemiş olmasıdır. Üçüncü ve son neden ise, yürütmenin iki başının da yetkili olması durumunda yürütme organının iki başlı yapıya benzer hale gelmesinden dolayı bunun kabul edilemeyeceği noktasındadır. Gözler'e göre Cumhurbaşkanının kararnameler üzerinde siyasal yerindelik ve hukuka uygunluk denetimi yapma yetkisi yoktur. Bu yazar, Cumhurbaşkanının sorumsuz, halkın seçimine dayanan demokratik meşruiyetten yoksun ve imza yetkisinin bir tevsik yetkisinden ibaret olmasından dolayı kararnameleri imzalamayı reddetme yetkisinin olmadığını savunmaktadır.³⁷¹

Tunç ise, Anayasanın, Anayasa değişikliği ve kanunları imzalama yetkisinin nasıl kullanılacağını düzenleyip, kararnamelere ilişkin bir düzenlemeye yer vermemesini bu yasama tasarruflarının önemlerine bağlamakta ve Anayasa değişikliği ve kanunlar hakkında bile Cumhurbaşkanının sadece bir kez geri gönderme hakkı bulunurken, kararnameleri imzalamayı reddetmesinin mümkün olmadığı sunucunu çıkarmaktadır. Yazar, bu konuda da Cumhurbaşkanının kararnameleri en fazla kanunlar gibi geri gönderebileceğinin kabul edilmesi gerektiğini vurgulamaktadır.³⁷²

Parlamenter sisteme sahip olmamızdan hareket eden yukarıdaki tartışmalar, 12. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilecek olmasıyla birlikte, bazı noktalar açısından dayanaklarını yitirecektir. Yarı-başkanlık sisteminin uygulanmaya başlamasıyla birlikte, parlamenter sistemdeki

³⁷⁰ TANÖR-YÜZBAŞIOĞLU, (2004), s. 377-378.

³⁷¹ GÖZLER, (2000), s. 25-37; GÖREN, (2006), s. 227.

³⁷² TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2009), s. 177; GÖREN, (2006), s. 228.

sembolik devlet başkanlığından vazgeçilecek ve yürütme organında yetkili iki ayrı baştan söz edilecektir. Cumhurbaşkanı, seçimi sırasında siyasal görüşünü de belirteceği için, Bakanlar Kurulu yanında tarafsız bir tutum sergileyemeyecektir. Nasıl ki, Bakanlar Kurulu yönetim görevinde siyasal bir program izliyorsa, Cumhurbaşkanı da kendine ait bir program izleyecek ve Bakanlar Kurulunun kararnamelemlerle hayata geçireceği programlarına siyasal ve hukukî yerindelik açısından müdahalede bulunabilecektir. Halkın desteği ile sağladığı meşruiyete dayanarak Bakanlar Kurulunun hazırladığı kararnamelemleri imzalamayarak karşısında durabilecektir. Bu durum ise yürütme organı içinde çatışmalara ortam hazırlayacaktır.

C. ATAMALAR KONUSUNDA

1982 Anayasasının Cumhurbaşkanının yetkilerini artırdığına ve Cumhurbaşkanını yürütme organı içinde güçlü bir konuma getirdiğine değinmiştik. Anayasanın tanıdığı yetkiler açısından Cumhurbaşkanının atama ve üye seçimi yetkisi de büyük önem taşımaktadır.. Cumhurbaşkanının atama yetkisi tek başına ve Bakanlar Kurulu ile müşterek kararname yoluyla yapacağı atamalar olarak iki türdür. Yukarıda değindiğimiz üzere, Cumhurbaşkanının doğrudan veya gösterilen adaylar arasından atama yetkisinin olduğunu ifade etmiştik. Cumhurbaşkanı, yüksek mahkemelere üye seçiminde doğrudan veya gösterilen adaylar arasından, YÖK'nun başkan ve üyelerinin seçiminde, rektör seçimlerinde ise gösterilen adaylar arasından bir seçim yapmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterini Cumhurbaşkanı atamaktadır. DDK'nun başkan ve üyelerini de doğrudan Cumhurbaşkanı seçmektedir. Cumhurbaşkanı bu saydığımız makamlara atama yetkisini tek başına kullanır. Anayasanın 105. maddesi gereğince Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı bu işlemleri için yargı yoluna başvurulamaz. Görüldüğü üzere Anayasa, bu yetkinin kullanımını tamamen Cumhurbaşkanının takdirine bırakmıştır. Cumhurbaşkanının söz konusu makamlara kimleri atayacağı hususunda Bakanlar Kurulu ile uyum içerisinde

olması zorunluluğu yoktur. Yani Cumhurbaşkanı atama işlemini gerçekleştirmek için Anayasal olarak Bakanlar Kurulunun onayına ihtiyaç duymamaktadır.

Yarı-başkanlık sisteminde sorun yaratma olasılığı olan işlemler ise yürütme organının parçası olmaları dolayısıyla Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunun birlikte müşterek kararnamelerle³⁷³ yaptıkları atamalardır. Anayasanın 117. maddesinde Genelkurmay Başkanının Bakanlar Kurulunun teklifi üzerine Cumhurbaşkanıca atanacağı düzenlenmiştir. Genelkurmay Başkanlığı ülkemiz açısından çok önemli bir konuma sahiptir. Bu kurumun başına kimin getirileceği ise siyasal geçmişimiz açısından her zaman gündemde olmuştur. Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanı aynı siyasal görüşü paylaşmıyorsa, bu denli kritik bir atama üzerinde anlaşmazlık çıkması olasılığı çok yüksektir. Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulunun teklifini içeren müşterek kararnameyi imzalamadığı zaman Genelkurmay Başkanı atanamayacaktır.

Cumhurbaşkanının, Anayasada düzenlenen bahsettiğimiz bu atama işlemleri dışında, kanunlarda öngörülen Bakanlar Kurulunun atama işlemlerinde de kararnameleri imzalaması gerekir.

Müşterek kararname ile yapılan atamalar içerisinde idare hukuku açısından ilk akla gelen valilerin atanmasıdır. Vali, İçişleri Bakanının önerisi, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanıca onayı ile atanır.³⁷⁴ Merkezi yönetimin illerdeki temsilcileri olan vali atanması konusunda da Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunun anlaşamaması il genel yönetiminin başsız kalmasına yol açacaktır.

Bir başka örnek ise, Merkez Bankası başkanının Bakanlar Kurulu kararnamesi ile atanmasıdır. Bu kararname Cumhurbaşkanıca imzalanmazsa, başkan atanamayacak ve Merkez Bankası başkanlığı görevi, en yaşlı üye tarafından vekâleten yerine getirilecektir.³⁷⁵

³⁷³ GÖZÜBÜYÜK-TAN, (2004), s. 191.

³⁷⁴ 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, md. 6.

³⁷⁵ 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanunu, md. 19.

Türkiye’de şu an faaliyette bulunan SPK, RK, RTÜK, BDDK, TK, EPDK, TAPDK ve KİK olmak üzere 8 adet bağımsız düzenleyici kurum bulunmaktadır.³⁷⁶ Bu üst kurulların başkan ve üyeleri ilgili bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca atanmaktadır. Bu durumda da bu atamaların yapılabilmesi için Cumhurbaşkanının kararnamele imzalaması gerekmektedir.

Bu örneklerden başka, diğer kanunlarda da Bakanlar Kuruluna atama yetkisi tanınmıştır. Görüldüğü üzere, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu arasındaki çatışma olasılığı ülkenin siyasal yönetimi açısından söz konusu olduğu gibi, bu olasılık idari yapı ve yönetim açısından da oldukça yüksektir.

Ayrıca, Cumhurbaşkanının atamalar hususunda kendisine sunulan kararnamele imzalama zorunluluğunun bulunduğunu söylemek güçtür.³⁷⁷ Cumhurbaşkanı bu kararnamele imzalamadığında başvurulacak bir yaptırım da söz konusu değildir. Cumhurbaşkanı sorumsuzdur ve vatana ihanet durumu dışında görevine son vermek mümkün değildir. Bu nedenle bu çatışma çözümsüz hal almaktadır.

Bu sorunlar 2007 Anayasa değişikliği öncesinde yaşanmıştır. Bu durumu engellemek için, atama işlemlerinde müşterek kararname yerine ilgili bakanın önerisi ve Başbakanın onayı usulünü getiren ve uygulamada “bypass yasası” olarak isimlendirilen 25.6.1992 tarih ve 3825 sayılı Kanun çıkarılmıştır.

Ancak bu kanun AYM tarafından, “Cumhurbaşkanının Anayasa ve yasalarla tek başına yapabileceği belirtilen işlemler dışında kalan yürütme kapsamındaki bütün kararlarının hukuksallık kazanabilmeleri için Başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanmaları, başbakan ve bütün bakanların imzaladıkları Bakanlar Kurulu Kararnamelerinin de geçerlilik kazanabilmesi için Cumhurbaşkanı tarafından imzalanması anayasal bir zorunluluktur. Kimi

³⁷⁶Selim ŞANLISOY-Abdülvahap ÖZCAN, “Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurumların Bağımsızlığı” **SIYASA**, Yıl:2, Sayı:3-4, 2006, s.115; GÖZÜBÜYÜK-TAN, (2004), s. 370-380.

³⁷⁷ GÖZÜBÜYÜK, (2004), s. 192.

atamalarda Cumhurbaşkanının imzasına gerek görmemek Anayasası 8. maddesine aykırılık oluşturur.” gerekçesiyle iptal edilmiştir.³⁷⁸

Bu açıklamalardan da anlaşıldığı gibi, 2007 Anayasa değişikliğine kadar parlamenter sistemi benimseyen 1982 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanı-Hükümet çatışması bir hayli göze çarpmıştır. By-pass kanunu da bunun somut göstergesidir. Halk tarafından seçilecek bir Cumhurbaşkanının ise, bu siyasal geleneği bırakıp etkisiz bir konumda olmayı tercih edeceği olasılığı inandırıcılıktan uzaktır. Seçmenin desteğini arkasına alan Cumhurbaşkanı siyasal süreçte olduğu gibi, idari yapıda yer alacak kişilerin belirlenmesinde söz sahibi olmak isteyecektir.

Yürütme organı içerisinde Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunun böyle bir çatışma içerisine girmesi hem ülke içi yönetim hem de dış siyaset açısından istikrarsız bir görüntü ortaya çıkaracak ve yönetim gücünü zayıflatacaktır.

D. OLAĞANÜSTÜ HAL DÖNEMLERİNDE BİRLİKTE ÇALIŞMALARI DURUMUNDA

Olağanüstü hal rejimleri, olağan hukuk kurum ve kurallarının yetersiz kaldığı; devletin, normal hukuk kuralları ile baş etmesi mümkün olmayan olağanüstü bir tehdit veya tehlike karşısında bulunduğu dönemlerde başvurduğu özel yönetim rejimleridir. Günümüzde demokratik hukuk devletleri, bu tür olağanüstü durumları öngörmek, olağan yönetim gibi olağanüstü yönetimi de hukuk kuralları ile belirlemek; böylece olağanüstü yönetimi de bir hukuk rejimi yapmak zorundadırlar. Olağanüstü hal rejiminin normatif çerçevesinin öncelikle Anayasalarla belirlenmesi insan hakları yönünden bir güvence, hukuk devleti için de bir zorunluluktur.³⁷⁹

³⁷⁸ AYM, 27.4.1993, 992/37 E. ve 993/18 K. sayılı kararı, 12.10.1995 tarih ve 22431 sayılı R.G., s. 36.

³⁷⁹ TUNÇ-BİLİR-YAVUZ, (2009), s. 213; TEZİÇ, (2003), s. 35-40; ÖZBUDUN, (2010), s. 363-372; GÖZLER, (2011), s. 378-392; TANÖR-YÜZBAŞIOĞLU, (2004), s. 388-410; DURAN, (1997), s.141-158; Kemal GÖZLER, **Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukukî Rejimi**, Ekin Yayınevi,

1982 Anayasasının 119. ve 122. maddelerinde olağanüstü yönetim usulleri başlığı altında, ikili bir ayrıma gidilerek “olağanüstü haller” ve “sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali” düzenlenmiştir. Olağanüstü haller ise, tabii afet, salgın hastalık, ağır ekonomik bunalım ve şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması olarak sayma yoluyla belirtilmiştir. Anayasanın benimsediği ikili ayrıma rağmen, bu dönemlerin gerek başlatılıp sona erdirilmesinde, gerek geçerliliği sırasında alınacak karar ve tedbirlerin yetki ve usul şartlarında gerek uygulama biçimlerinde hemen hiçbir fark yoktur (md. 121-122).³⁸⁰

Olağanüstü hal ilan etmeye Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu yetkilidir. Tabii afet, salgın hastalık ve ağır ekonomik bunalım durumunda doğrudan, diğer durumlarda Milli Güvenlik Kurulunun görüşünü aldıktan sonra Cumhurbaşkanı başkanlığındaki Bakanlar Kurulu süresi altı ayı geçmemek üzere yurdun bir veya birden çok bölgesinde olağanüstü hal ilan edebilir (md. 119-122).

Burada önemli olan, olağan dönemlerde Bakanlar Kurulunun başkanının Başbakan olduğu, Cumhurbaşkanı'nın gerekli gördüğü hallerde başkanlık yapması düzenlenmesine karşın, olağanüstü hal dönemlerinde Bakanlar Kurulunun başkanının Cumhurbaşkanı olacağı öngörülmüştür. 2007 Anayasa değişikliği öncesinde olağanüstü hal dönemlerinde, Cumhurbaşkanı'nın Bakanlar Kurulunun başkanı olmasına rağmen parlamenter sistem açısından söz sahibi olmayacağı iddia edilebilir. Ancak halk tarafından seçilecek Cumhurbaşkanı yürütmenin gerçek başı olacak ve bu yetkisini doğrudan Anayasadan alacaktır.

Anayasanın 121/4 ve 122/ 2 maddelerine dayanarak olağanüstü hal ilan etmiş olan, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, durumun gerekli kıldığı konularda KHK çıkarabilir.³⁸¹ Olağan dönem KHK'leri için zorunluluk olan TBMM'nin yetki kanunu olağanüstü KHK'ler için

Bursa 2000; Merih ÖDEN, “Anayasa Mahkemesi ve Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim Kanun Hükmünde Kararnemelerinin Anayasaya Uygunluğunun Yargısal Denetimi”, **AÜHFD**, C.58 S.3, 2009, s. 659-691; Turgut TAN, Türk Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması ve Sorunlar, **Amme İdaresi Dergisi**, c. 17, S. 4, 1984, s.348 vd; ATAR, (2005), s. 335.

³⁸⁰ DURAN, (1997), s. 142.

³⁸¹ GÖZLER, Kanun Hükmünde Kararnemeler, (2000), s. 175 vd.

gerekmemektedir. Bakanlar Kurulu doğrudan düzenleyici işlem yapma yetkisine sahip olmaktadır. Duran'ın bunalım kararnamele terimini kullandığı olağanüstü hal KHK'lerini çıkarmak konusunda Bakanlar Kurulu büyük bir güç ve geniş olanaklarla donatılmıştır.³⁸²

Anayasamızın 119-122. maddelerinde yer alan düzenlemeler, Fransa Anayasasının 16. maddesinde Cumhurbaşkanına tanınan olağanüstü yetkilerle büyük benzerlik göstermektedir. Fransa'daki kişisel iktidar kullanımı, Türkiye'nin anayasal gelenek ve düzenlemeleriyle bağdaştırılmadığından, bu olağanüstü yetkilerin kullanımı toplu-kolektif bir organ olan Bakanlar Kuruluna bırakılmıştır. Bu nedenle, ülkemiz açısından Bakanlar Kuruluna başkanlık etme zorunluluğu öngörülen hallerde, Cumhurbaşkanının bu kurulu yönlendirmek ve oy kullanmak hakkına sahip olduğunun kabul edilmesi gerekir. Bu dönemlerde yapılan işlemler bir bakıma Cumhurbaşkanının işlemi sayılabilir. Cumhurbaşkanının bu yetkisi, Anayasanın 103. maddesindeki "Devletin varlığı ve bağımsızlığı, vatanın bölünmez bütünlüğünü" koruma yeminiyle bağlantılıdır.³⁸³

Duran'ın görüşlerine katıldığımızı belirtmemiz gerekir. Halk tarafından seçilecek Cumhurbaşkanı, olağanüstü hal dönemlerinde ön plana çıkacak ve Bakanlar Kurulunu yönlendirebilecektir. Cumhurbaşkanı ve Hükümet arasında bu dönemlerde yetki paylaşımı bakımından anlaşmazlık çıkabilecektir.

Hükümet sistemimiz değerlendirilirken, yarı-başkanlık sistemine benzediğimiz ancak, Fransa devlet başkanının sahip olduğu olağanüstü yetkilerin Cumhurbaşkanımıza tanınmadığı için, 1982 Anayasasında benimsenen hükümet sisteminin yarı-başkanlık sistemi olamayacağı iddialarına daha önce değinmiştik. Ancak, görüldüğü üzere, 1982 Anayasasında öngörülen olağanüstü hal rejimiyle 1958 Fransa Anayasasının 16. maddesinde düzenlenen olağanüstü yetkiler birbirine benzerdir. Tek fark, Fransa'da bu yetkilerin kullanımı Cumhurbaşkanına, ülkemizde ise Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kuruluna verilmiş

³⁸² DURAN, (1997), s. 143.

³⁸³ DURAN, (1997), s. 145-146.

olmasıdır. 2007 Anayasa değişikliği sonrasında ise Cumhurbaşkanının kazanacağı güç düşünüldüğünde bu fark etkisini yitirmektedir.

Ayrıca, Fransa’da bu olağanüstü yetkilere anayasal tarihinde bir kez başvurulduğunu belirtmiştik. Oysa ülkemizin içinde bulunduğu siyasal ve sosyal koşullar nedeniyle, siyasal geçmişimiz olağanüstü hal dönemlerine çok alışıktır. Güneydoğu Anadolu’daki bazı illerimizde 26 Aralık 1978 tarihinden 30 Kasım 2002 tarihine kadar kesintisiz 24 yıl boyunca sıkıyönetim ve olağanüstü hal uygulanmıştır.³⁸⁴ Bu gerçeklik göz önüne alındığında, olağanüstü yetki kullanımı açısından bizim Cumhurbaşkanımız ve Bakanlar Kurulunun Fransa’dan daha deneyimli ve etkin olduğunu söyleyebiliriz.

VI. KAZANILMIŞ HAK AÇISINDAN 11. CUMHURBAŞKANININ GÖREV SÜRESİNE İLİŞKİN TEREDDÜTLER

2007 yılında halk oylaması sonucunda 5678 sayılı kanunla Anayasanın değiştirildiğini, ancak anayasal hükümler gereğince 11. Cumhurbaşkanı seçiminin bu değişiklikten önce yapılması gerektiği için, 5678 sayılı kanunun geçici 18. ve 19. maddelerinin bu seçimde uygulanmadığı ve halk oylamasından önce kanundan çıkartıldığına değinmiştik. Bu durumda ise, 11. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül, değişiklikten önce Anayasanın o günkü mevcut hükümleri gereğince yedi yıllık bir süre için seçilmiştir. Seçiminden sonra yapılan halk oylamasıyla da Anayasanın 101. maddesinde yer alan yedi yıllık görev süresi beş yıla düşürülmüştür. Bu değişiklik ise, 11. Cumhurbaşkanının görev süresinin eski Anayasa hükmüne göre 2014 yılında mı, yoksa yeni hükme göre 2012 yılında mı sona ereceği tartışmasını beraberinde getirmiştir.

Bu tartışmanın temel noktasını ise “kamu hukukunda kazanılmış hak” kavramı oluşturmaktadır. Anayasal düzenlemeye göre yedi yıl için seçilmiş bir Cumhurbaşkanı, bu statünün içerisinde görevine devam ederken, yapılan

³⁸⁴ GÖZLER, (2011), s. 378.

anayasa değişikliği ile görev süresi beş yıla düşürüldüğünde, aradaki iki yıllık süre için kazanılmış hak iddia edebilecek midir? Bu açıdan amacı, hukukî istikrarı ve hukuka duyulan güveni sağlamak olan kazanılmış hak kavramının³⁸⁵ açıklanması gerekmektedir.

Yeni bir düzenleme ile hakkın doğumu şartları ya da hakkın sonuçları değiştirildiğinde önceki yasaya göre doğan hakların ne olacağı sorunu üzerinde düşünülüğünde, kazanılmış hak kavramının varlık nedeni anlaşılacaktır. Yeni yasaların çıkarılması halinde önceki yasaya göre doğan hakların yeni yasa dikkate alınarak yeniden gözden geçirilmesi, yargının yükünü artıran sorunların ortaya çıkmasına neden olacak; diğer taraftan, bireylerin ömürleri boyunca elde ettikleri haklarının yeni yasalarla istenildiği anda bütünüyle ortadan kaldırılabileceği endişesiyle hukukî güvenliklerini tehlikede hissetmeleri sonucunu doğuracaktır.³⁸⁶

Genel olarak kazanılmış hak, “bir hak sağlamaya elverişli nesnel yasa kurallarının bireylere uygulanması ile onlar için doğan öznel hakkın korunması” olarak tanımlanabilir.³⁸⁷

Yargı kararlarında da kazanılmış hak kavramının tanımlandığı görülmektedir. AYM, bir kararında kazanılmış hak kavramını, “.....kişinin içinde bulunduğu statüden doğan, ve kendisi yönünden kesinleşmiş ve kişisel alacak niteliğine dönüşmüş hak”³⁸⁸ olarak tanımlamıştır.

Danıştay ise İçtihatları Birleştirme Kurulu kararında, “gerek öğretilde, gerek uygulamada, kişilerin hukukî statülerini belirlemiş ve buna dayalı olarak da yeni hukukî durumların ve hakların elde edilmesine neden olmuş, bir başka deyişle hukukî sonuçlarını yerine getirmiş olan durumların, artık geriye dönülmez, vazgeçilmez haklar olduğu, yani kazanılmış hak teşkil ettiğini”³⁸⁹ vurgulamıştır.

³⁸⁵ Metin TULUAY, “Usule İlişkin Kazanılmış Hak”, **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl 1984, S. 2, s.62.

³⁸⁶ Yücel OĞURLU, İdare Hukukunda Kazanılmış haklara Saygı ve Haklı beklentiler Sorunu, Ankara 2003, s. 29.

³⁸⁷ Erol ALPAR, “Yönetimi Etkileyen Anayasal ve Diğer İlkeler”, **AYİMD.**, S. 13, 2000, s. 39; benzer tanımlar için bkz. Kemal Doğu TOLON, **İptal ve Tam Yargı Davalarında Kazanılmış Hak, İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler (III)**, Danıştay Başkanlığı, Ankara 1986, s.170.

³⁸⁸ AYM, 03.04.2001 gün, E. 1999/50, K. 2001/67, KBB.

³⁸⁹ DİBKK, 14.06.1989, E. 1989/1-2, K. 1989/2, DD., S. 76-77, s. 24.

Genel olarak doktrin ve yargının yaklaşımına bakıldığında, bir düzenlemenin ancak, kişisel bir hakka dönüşmesinden sonra kazanılmış hak doğurabileceği düşüncesinin kabul edildiği görülür. Genel bir düzenlemenin kişisel bir hakka dönüşmesi için idari bir işlemin yapılmış olması gerekir. İdari işlemler idarenin, hukuk dünyasında değişiklik yapan veya yenilik getirici sonuç doğuran, kamu gücü ayrıcalığına dayanan tek yanlı irade beyanlarıdır. Doktrinde de genellikle idari işlemde bu anlam kastedilmektedir.³⁹⁰ Birel, işlem ise, kişisel hukukî durumlar doğuran ya da bireysel hukukî durumlarda değişiklik yaratan işlemlerdir.³⁹¹ Bu nedenle, kural olarak düzenleyici işlemler tek başına kazanılmış hak doğurmazlar.³⁹² Bir statü içinde bulunmanın kişilere kazanılmış hak sağlamayacağı ancak statüye ait genel kuralların bireylere uygulanmasıyla kişilerin kazanılmış hak elde edebilecekleri ileri sürülmektedir.³⁹³

Ancak Onar'a göre, kazanılmış hakkın doğumu, ilgilileri lehine objektif bir hukuk kuralının uygulanması ya da kendiliğinden uygulanacak duruma gelmesine bağlıdır. Bu unsurla, elde edilmiş ya da elde edilebilir hale gelen hakkın sahibinin eylem ve iradesiyle ileri sürülmesi ve üçüncü kişilerden bir şeyin istenmesi ya da bir şey yapmaya zorlamak hakkını ifade eder.³⁹⁴ Benzer görüşte olan Atay'a göre, bir düzenleyici işlem ile belirli şartların gerçekleşmesi halinde veya bir sürecin sonunda kişilere bazı haklar tanınması öngörülmüş ise; ilgili kişiler de bu şartları gerçekleştirebilmek için gerekenleri yapmışlarsa, idare tarafından bireysel bir işlem yapılmamış olsa dahi, kişilerin herhangi bir hak elde edemeyeceklerini iddia etmek hakkaniyetle bağdaşmayacaktır. Yazar, artık bu noktada işlemin kişiselleştiğinin ve hak doğurduğunun kabul edilmesi gerektiğini belirtmektedir.³⁹⁵ Danıştay ise, düzenleyici işlemin kişiye uygulanması

³⁹⁰R. Cengiz DİRDİMAN, **İdare Hukuku**, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa 2010, s. 533; Kemal GÖZLER, **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Yayınevi, Bursa 2008, s. 251; İ. GİRİTLİ - P.BİLGİN - T. AKGÜNER, **İdare Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul 2006, s. 884; E. Ethem ATAY, **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara 2009, s. 88.

³⁹¹Metin GÜNDAY, **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara 2002, s.117.

³⁹²OĞURLU,(2003), s.90.

³⁹³AKYILMAZ, Bahtiyar, **İdare Hukuku**, Sayram Yayınları, Konya, 2003,s.17-18.

³⁹⁴Sıdık Sami ONAR, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.I, İstanbul 1966, s.388-391.

³⁹⁵ATAY, (2009) ,s.88.

koşulunu gerekli görmektedir. DİDDGK³⁹⁶ da bir kararında “önceki düzenlemeye göre elde edilmiş veya kazanılmış bir hakkın varlığından söz edilebilmesi için, eski düzenlemedeki objektif hukuk kuralının, ilgili kişi hakkında uygulanmış ve kişiselleşmiş olması gerektiğini” belirtmiştir.³⁹⁷ Ayrıca, AYM'nin de bir kararında belirttiği gibi, kazanılmış haktan bahsedilebilmesi için söz konusu hakkın hukuka uygun bir şekilde elde edilmiş olması gerekir.³⁹⁸

Kazanılmış hak kavramına ilişkin açıklamalarımızdan sonra, Cumhurbaşkanının görev süresine ilişkin tartışmamıza dönebiliriz. 11. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül, 28 Ağustos 2007'de TBMM'de yapılan 3. tur oylamada Anayasa'nın 101. maddesine göre yedi yıl görev yapmak üzere seçilmiş ve and içerek görevine başlamış ve Anayasada öngörülen kurala göre TBMM'nin tasarrufu ile Cumhurbaşkanlığı statüsünün içerisine girmiştir. Ekim ayında yapılan halk oylaması ise bu kuralı değiştirmiş, görev süresinde azaltma yaparken, diğer yandan iki defa seçilme yasağını kaldırmıştır. Burada sorulması gereken ise, kazanılmış hak kavramının bütün unsurlarının gerçekleşip gerçekleşmediğidir. Biraz önce bahsettiğimiz üzere, doktrin ve yargı kararları arasında farklı görüşler mevcuttur.

Teziç, seçimle gelinen görevlerde o sırada uygulanan hükümlerin etkinliğini koruduğunu, görev süresinin kısaltılmasının o kişiyi görevden azletmek anlamına geleceğini, aynı durumun Fransa'da 2000 yılında yaşandığını ve Jack Chirac henüz görevde iken, görev süresinin beş yıla düşürülmesine rağmen yedi yıl görevde kaldığını belirterek, 11. Cumhurbaşkanının görev süresinin yedi yıl olduğunu ve değişiklikle getirilen ikinci kez seçilme kuralının 11. Cumhurbaşkanıya uygulanamayacağını ifade etmiştir.³⁹⁹

Fransız anayasa hukukçusu Jean Marcou ise, kamu hukukunda reformların geleceği etkileyen sonuçlar doğuracağını, yani geçmişe dönük

³⁹⁶ Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu

³⁹⁷ DİDDGK., 29.03.1985 gün, E. 1984/79, DD., S.60-61,s.115.

³⁹⁸ AYM., 25.02.1986, E. 1985/1, K. 1986/4, AYMKD., S.22, s.52.

³⁹⁹ Erdoğan TEZİÇ, “Siyaset Hukuka Uymalıdır” konulu söyleşi, Haz.: Leyla TAVŞANOĞLU, **Cumhuriyet Gazetesi**, 28 Şubat 2010, Pazar, s. 14.

olamayacağını belirtmektedir. Yazar, Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıl yapılmak istenseydi, bunun özel bir geçici hükümlerle açıkça düzenlenmesi gerektiğine dikkat çekmektedir. Marcou, bu konuda kazanılmış haktan bahsedilemeyeceğini ve kanunların geçmişe yürümezlik ilkesinden hareket edilmesi gerektiğini savunmaktadır. Fransa'da yaşanan aynı durumda, Chirac'ın yedi yıl görevde kalmak koşuluyla Cumhurbaşkanının görev süresinin beş yıla düşürülmesi değişikliğini kabul ettiğini ifade etmiştir.⁴⁰⁰

Yavuz da, Teziç'in görüşlerinin doğruluğunu belirterek 11. Cumhurbaşkanının görev süresinin yedi yıl olduğunu ifade etmektedir. Ayrıca, 2007 Anayasa değişikliği ile mümkün olan iki defa seçilme kuralından da 11. Cumhurbaşkanının yararlanabileceğini ileri sürmektedir. Bunun gerekçesinin ise, Anayasanın 101. maddesinin lâfzî yorumundan, görev süresinin yıl olarak sınırlanmadığı, sadece iki dönem olarak sınırlandırıldığı anlamının çıkmasına bağlamaktadır.⁴⁰¹

Özbudun, Cumhurbaşkanının görev süresinin yedi yıl olması görüşünün aksine, kamusal statülerde mutabakat olmayacağını, şu anda yürürlükte bulunan düzenlemeye göre Cumhurbaşkanının görev süresinin beş yıl olması gerektiğini ve bunun için gerekirse yasal düzenleme yapılabileceğini belirtmiştir.⁴⁰²

Gözler ise, Cumhurbaşkanının görev süresinin tarafların irade serbestisiyle belirlenen akdi bir durum olmadığını ve bu gibi durumlarda kanunların derhal uygulanması ilkesinin geçerli olduğunu ifade etmektedir. Dolayısıyla, değişikliğin 11. Cumhurbaşkanının görev süresini etkilediğini ve 28 Ağustos 2007 tarihinde and içerek göreve başlayan Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün görev süresinin 27 Ağustos 2012 tarihinde sona erdiğini düşünmektedir.⁴⁰³

⁴⁰⁰ Jean MARCOU, "Yedi Yıllığına Seçilmiş Biri Zaten Yedi Yıl Görev Yapar", konulu söyleşi, Haz.: Devrim SEVİMAY, **Milliyet Gazetesi**, 26.03.2010; Cengiz GÜL, "Türkiye'de Cumhurbaşkanının Görev Süresine İlişkin Hukukî Bir Değerlendirme", **e-akademi, Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi**, 18. 09.2010.

⁴⁰¹ YAVUZ, (2010), s. 1200-1203.

⁴⁰² Ergun ÖZBUDUN, "Cumhurbaşkanının görev süresi" Radikal Gazetesi, 17.08.2010, nakl. Ali Erdem DOĞANOĞLU, "Cumhurbaşkanının Görev Süresinin Belirlenmesi Sorunu", **Ankara Barosu Dergisi**, 2011/3, s. 206.

⁴⁰³ GÖZLER, (2011), s. 314-317.

Türk'e göre, statüde yapılan değişiklik derhal uygulanır. Nasıl ki, Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen Anayasanın 104. maddesinde yapılan bir değişiklik, görevini yapmakta olan Cumhurbaşkanı için de geçerli olacaksa, görev süresinde yapılan değişiklik bunun gibi derhal uygulanır.⁴⁰⁴

Derdiman, görev süresi konusunda Anayasal değişikliğin Cumhurbaşkanına kazanılmış hak vermediğini ve görev süresinin beş yıl olduğunu belirtmektedir. Bu görüşünü, 11. Cumhurbaşkanının seçildiği tarihte, bu değişikliğin zaten TBMM tarafından yapıldığı halk oylamasının beklendiğinden dolayı Cumhurbaşkanınca bilindiği gerekçesine dayandırmaktadır. Ayrıca, yürürlüğe girmiş bir anayasa değişikliğini uygulamaktan kaçınmanın anayasaya aykırı olduğunu ifade etmektedir.⁴⁰⁵ Aliefendioğlu da, Anayasanın üstünlüğü ve herkes için bağlayıcılığı ilkeleri gereğince, Cumhurbaşkanının görev süresinin mevcut Anayasa hükmüne göre düzenlenmesi gerektiğini belirtmektedir.⁴⁰⁶

Cumhurbaşkanının görev süresinin beş yıl olduğu görüşüne katılan Sezginer ise, yargı kararlarına dayanarak, kural işlemin değişmesi ya da ortadan kaldırılmasının, ona bağlı kişi ile ilgili şart işlemi de etkilediğini ve bu durumda kazanılmış haktan söz edilemeyeceğini belirtmekte ve kişinin yeni kurala göre oluşan statüde bulunması gerektiğini savunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı makamı bir statüyü ifade etmektedir. Statü, akdi bir ilişkiye dayanmayan, ilgisinin iradesinin belirleyici olmadığı, genel, soyut, kişilik dışı normlarla oluşturulmuş hukukî bir durumu ifade eder. Bu çerçevede, Anayasa ile belirlenmiş olan Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, Bakanlık, Milletvekilliği gibi görevler de kamu hukuku sahasında bir statüyü ifade eder. Bu nedenle Yazara göre, bu statüyü oluşturan tek yanlı irade (Anayasa Koyucu), statü üzerinde değişiklik yapabilir hatta bu statüye son verebilir. Kazanılmış hakkın ancak, maaş gibi tahakkuk etmiş ve kendisi yönünden kesinleşmiş kişisel

⁴⁰⁴ Hikmet Sami TÜRK, "Cumhurbaşkanının görev süresi 5 yıl olmalı, sözleri tartışma yarattı.", Milliyet Gazetesi, 17.08.2010, nakl. DOĞANOĞLU, (2011), s. 206.

⁴⁰⁵ DİRDİMAN, (2011), s. 494.

⁴⁰⁶ Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, "1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının Yürütme İçindeki Yeri, Seçimi ve Sorumsuzluğu, Yasama Dokunulmazlığı", **TBB**, Yıl 2011, Sayı 94, 340-341.

alacak niteliğine dönüşmüş haklar için söz konusu olabileceğinden, 11. Cumhurbaşkanının görev süresinin beş yıl olduğunun kabul edilmesi gerektiği görüşündedir.⁴⁰⁷

Görüldüğü üzere doktrinde 11. Cumhurbaşkanının görev süresi konusunda bir görüş birliği söz konusu olmamakla birlikte, çoğunluğun görüşü, Cumhurbaşkanının görev süresindeki değişikliğin, Cumhurbaşkanlığının bir statü olması nedeniyle kazanılmış hakkın mevcut olmadığı yönündedir. Ayrıca kanunların derhal uygulanması ilkesi gereği, değişikliğin 11. Cumhurbaşkanının görev süresini de kapsadığı ifade edilmektedir.

Görüşümüze göre, öncelikle eski anayasa hükümlerinin geçerliliği kabul edilecekse bir bütün olarak, görev süresi yedi yıl kabul edilmeli ve ikinci kez seçim yasak olmalıdır. Eğer, 2007 değişikliği kabul edilecekse görev süresi beş yıl olmalı ve 11. Cumhurbaşkanının ikinci kez seçilmesi mümkün olmalıdır. Yoksa önceki ve yeni hükümlerin lehe olan kısımlarının uygulanması hakkaniyetle bağdaşmayacaktır. Ayrıca, Fransa'daki durumun çözümlenmiş şekli de dikkate alındığında konunun siyasal uzlaşma zeminine de kaydığı görülmektedir. Chirac, kohabitasyon dönemi içinde olduğu sırada bu değişikliğe yedi yıl görevde kalmak koşuluyla onay vermiştir. Eğer isteseydi beş yıl sonra görevden de ayrılabilirdi. Bu açıdan ülkemizde de sorun bu şekilde çözüme kavuşturulabilir. Ancak son yapılan 12 Haziran 2011 genel seçiminden önceki TBMM üyeleri dört yıl görev yapmıştır. Bu konuda bir anlaşmazlık çıkmamıştır. Ancak, TBMM üyeliği ve Cumhurbaşkanlığı farklı mahiyettedir. Ayrıca Cumhurbaşkanlığını bir memurluk gibi de düşünemeyiz. Zaten, 2011 genel seçimleri konusunda bir anlaşmazlık olsaydı da, erken seçim kararıyla genel seçimlerin yapılması mümkün olabilirdi. Görüldüğü gibi bu durumda milletvekillerinin kazanılmış hak talep etme şansları yoktur. Oysa vatana ihanet suçlaması dışında Cumhurbaşkanının görevine son verilemez. Bu açıdan bakıldığında, yedi yıllık bir süre için seçilmiş bir Cumhurbaşkanının bu süre bitinceye kadar

⁴⁰⁷ AYM, 12.12.1989 tarihli, 1989/11 E. ve 1989/48 K. sayılı karar. KBB.; SEZGİNER, (2010), s. 138-144.

görevini sürdürmesi gerektiği yaklaşımı da savunulabilir görünmektedir. 11. Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu uyumu dikkate alındığında 12. Cumhurbaşkanı'nın görev süresi açısından sorun çıkmaması olasılığı yüksek görünmektedir.

SONUÇ

Modern demokrasilerin ortak bir özelliği ve anayasa hukukunun temel ilkelerinden olan güçler ayrılığı, vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini korumak ve devlet iktidarını sınırlandırmak amacıyla; egemenliğin kullanımının yasama, yürütme ve yargı şeklinde üç farklı organa verilerek, bu organların birbirleri karşısında yetkilerle donatılmış bir biçimde birbirlerini sınırlandırması ve kontrol etmesini ifade etmektedir.

Bu organlar arasındaki ilişkilerde ortaya çıkan farklılık ise hükümet sistemlerine yol açmaktadır. Hükümet sistemlerinin belirlenmesinde esas olan da, yasama ve yürütme organı arasındaki ilişkinin türüdür. Hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında farklı yaklaşımlar olmasına rağmen, klasik ayırım, parlamenter hükümet sistemi ve başkanlık hükümet sistemi ayırımıdır. Bununla birlikte, Fransa'da 1958 tarihli Anayasanın 1962 yılında devlet başkanının doğrudan halkoyuyla seçilmesi usulünü benimsemesiyle, bu ayırma bir de yarı-başkanlık hükümeti sistemi eklenmiştir. Bu sistemin adlandırılmasında kullanılan terim açısından tartışmalar olmasına rağmen, bu sistem de hükümet sistemi sınıflandırmasında üçüncü bir sistem olarak kabul görmüştür. Güçlerin sert bir biçimde ayrılması ve yürütmenin başında tek bir kişinin bulunması başkanlık sisteminin temel özelliği iken; yürütmenin yasama organından kaynaklanması ve iki organ arasındaki güçler ayrılığının oldukça belirsizleşmesi ise parlamenter sistemin ayırt edici niteliğidir. Yarı-başkanlık sisteminde ise, siyasal yapıya hâkim devlet başkanı yanında, yasama organından kaynaklanan ve ona karşı sorumlu olan Bakanlar Kurulu yürütme organını meydana getirmektedir.

Tercih edilen hükümet sistemi aynı olmasına rağmen, ülkelerin anayasal, siyasal ve kültürel yapılarına göre farklı işleyebilmektedir. Öncelikle, anayasal açıdan her ülke kendi tercihiyle bir hükümet sistemi benimseyebilir. Ancak bu hükümet sisteminin işleyişi ülkenin kendi özel koşullarına göre farklılaşmaktadır. Bu koşullar ise, ülkelerin, siyasal parti yapıları ve sistemleri, parti içi demokrasi, seçim sistemleri, toplumdaki

demokrasi ve uzlaşî kültürü, geçmişte yaşadığı tecrübeler ve gelenekler bir bütün olarak siyasal yapıyı etkilemektedir. Bu açıdan, hükümet sistemi tercihi hususunda, ülkenin kendi koşullarını iyi gözlemlemesi ve bilmesi gerekmektedir. Bir ülkede sorunsuz işleyen bir sistem, başka bir ülkeye uygun olmayabilir.

Her hükümet sisteminin avantajlı yönleri olduğu gibi dezavantajlı yönleri de vardır. Yine her hükümet sisteminin başarılı şekilde uygulandığı ve o hükümet sistemleri için örnek gösterilen ülkeler vardır. Ayrıca hükümet sisteminde herhangi bir değişiklik yapılmadığı halde, iktidarda bulunan siyasal kadronun farklılık göstermesinden dolayı sistemin uygulanmasındaki başarının değişkenlik gösterdiği rahatlıkla söylenebilir. Bunun en bariz örneği 1982 Anayasasının uygulandığı 26 yıllık zaman dilimidir. Örneğin bu dönemde, hükümet istikrarı açısından hükümet sistemlerinden ziyade, seçim sonuçlarının koalisyon hükümetini zorunlu kılıp kılmaması belirleyici olmuştur.⁴⁰⁸

Hükümet sisteminin işleyişini etkileyen unsurlar bakımından şu tespitler yapılabilir: Parlamenter sistemde istikrarlı disiplinli iki parti sistemi yönetimde istikrarı pekiştirmektedir. Demokrasinin tam anlamıyla yerleşebilmesi için ise, demokratik hayatın vazgeçilmez aktörleri olarak nitelenen siyasal partilerin de parti içi demokrasiye sahip olmaları gerekmektedir. Siyasal partilerin oligarşik eğilimde olmaları ve tek kişi hâkimiyeti kurumsallaşamamalarına neden olabilmektedir. Hükümet sistemlerinin işleyişini etkileyen diğer bir etken, seçim sistemidir. Seçim sistemi tercihinde, toplumsal yapının özellikleri çok büyük önem arz etmektedir. Çünkü halkın seçilmiş yöneticilerin meşruiyetine olan inançlarını devam ettirebilmeleri, seçim sisteminin adaletine ve temsil kabiliyetine olan inançlarıyla doğru orantılıdır. Çünkü günümüz devletlerinde doğrudan demokrasinin uygulanabilmesi mümkün olmadığı için, temsili demokrasi ile yönetim tek çaredir. Temsili demokrasinin toplum nazarında kabul görmesi için, tüm bireylerin siyasal tercihlerinin olabildiğince yönetime yansıtılması gerekmektedir. Burada da toplumun çoğulcu (bölünmüş) bir

⁴⁰⁸ TUNÇ-YAVUZ, (2009), s. 33.

yapıya sahip olup olmaması belirleyici olmaktadır. Parçalanmış bir siyasal yapıda çoğunluk seçim sisteminin uygulanması, toplumun büyük bir kısmının yönetimden dışlanması sonucunu doğurması ihtimali yüksek olduğundan sorunlara neden olabilecektir. Demokrasi ve uzlaşma kültürü de, bir siyasal yapının işlemlerini şekillerden en önemli unsurlardan biridir. En mükemmel anayasaya sahip olunsa bile, toplum genelinde demokrasi ve uzlaşma kültürü zayıfsa çatışma ve anlaşmazlıkların çıkması olasıdır.

Bu tespitlerin ışığında, ülkemizde anayasacılık hareketleri Osmanlı İmparatorluğu'nun son döneminde başlayıp günümüze kadar gelmiştir. Bu süreç içinde, meşruti monarşi, meclis hükümeti sistemi, yarı meclis-yarı parlamenter hükümet sistemi, parlamenter sistem benimsenmiştir. Türkiye, altmış yıllık parlamenter sistem deneyiminin üzerine, seçmeni paydaş olarak gören, sivil toplum kuruluşlarına ve profesyonelliğe değer veren, açıklık ve hesap verebilirliği özendiren bir üslup ile parlamenter sistem uygulamasını başarabilirse, demokrasi sorunsuz bir şekilde işleyebilecektir.⁴⁰⁹

Ancak 2007 Anayasa değişikliğiyle birlikte yarı-başkanlık hükümet sistemine doğru bir adım atılmıştır. Bu hükümet sisteminin uygulanmaya başlaması, 12. Cumhurbaşkanının doğrudan halkoyuyla seçilmesiyle söz konusu olabilecektir. Siyasal geçmişimiz dikkate alındığında, ülkemizde demokrasinin zaman zaman askeri müdahalelerle kesintiye uğradığını görmekteyiz. Yani, demokrasinin yerleşmesi ve pekişmesi açısından sorunlar yaşanmıştır. Parlamenter sistemin uygulandığı dönemlerde karşılaşılan tıkanlıkların hükümet sistemi değişikliği ile aşılabileceği iddia edilmiş ve genelde, ABD'de başarılı şekilde işlediği belirtilen başkanlık sistemi önerilmiştir. Ancak bu sistemin Latin Amerika ülkelerinde yarattığı sorunlar nedeniyle ülkemiz açısından sakıncalar doğurabileceği endişesiyle bu öneriler geri çevrilmiştir. Son olarak ise, 2007 yılında Cumhurbaşkanlığı seçiminde yaşanan kriz neticesinde Anayasamızda bir değişikliğe gidilmiş ve Cumhurbaşkanının halk tarafından seçimi usulü benimsenmiştir. Böylece, hükümet sistemi konusunda Türkiye farklı bir yola girmiştir.

⁴⁰⁹ Ersin KALAYCIOĞLU, "Başkanlık Rejimi: Türkiye'nin Diktatörlük Tehdidiyle Sınavı", **Başkanlık Sistemi**, TBB, Ankara, 2005, s. 27.

Yarı-başkanlık sisteminin dünyadaki ilk ve en iyi bilinen örneği Fransa'dır. Fransa 1962 yılından bu yana, bu sistemin iyi ve kötü yönlerini yaşayarak tecrübe etmiştir. Toplum yapısı ve siyasal ortamı açısından ülkemizle benzerlik gösteren Fransa'nın yaşadığı tecrübelerden ülkemizin ders alarak gerekli önlemleri alması gerekmektedir. Öncelikle ülkemiz, siyasal açıdan bölünmüş bir toplum yapısına ve çok partili bir sisteme sahiptir. Bu durum ise, yönetimde uzlaşmayı zorlaştırmaktadır. Fransa bu durumun içerisinde, benimsediği seçim sistemi ile çok partili yapıdan iki kutuplu(ılımlı) parti sistemine geçişi sağlayarak çıkabilmiştir. Ülkemizde de belki bu şekilde bir yöntem benimsenebilir. Ancak, tercih edilen seçim sistemi, partilerin parçalanmışlığını engellemesinin yanında, azınlıkların temsilini de ortadan kaldırmamalıdır. Bunlara ilave olarak da, parti içi demokrasi ve parti disiplini konularında da ülkemizde sorunların olduğu bir gerçektir. Seçimler aracılığıyla yönetim kadrolarına gelen siyasal partilerin bu zaafları nedeniyle, halkın siyasal partilere olan güvenini azaltmaktadır. Ayrıca, Fransa 2000 yılında bir anayasa değişikliğine giderek, Cumhurbaşkanı ve yasama organının görev sürelerinin eşitliğini kabul etmiştir. Böylece, yarı-başkanlık sisteminin bir çıkmazı olarak kabul edilen kohabitasyon uygulamasının önüne geçilmek istenmiştir. Ülkemiz açısından da böyle bir durumun meydana gelmesi olasılığı yüksektir. Bu nedenle, Cumhurbaşkanı-hükümet çatışmalarının önlenmesi için bu şekilde görev sürelerinin eşit olması düşünülebilir. Anayasamız, Cumhurbaşkanının TBMM karşısında tarafsızlığını sağlamak için beş yıllık bir görev süresi öngörmüştür. Ancak, zaten seçimlerde halkın karşısına oy istemek için çıkan bir Cumhurbaşkanıdan, siyasal açıdan tarafsız olmasını beklemek pek mümkün gözükmemektedir.

2007 Anayasa değişikliği sonrasında 12. Cumhurbaşkanının doğrudan halkoyuyla seçilmesi durumunda, Cumhurbaşkanı doğrudan meşruiyet sahibi olacak ve sistem içinde etkinliğini artırma eğilimi gösterebilecektir. Bu durumda ise devlet başkanı hükümet arasında yetki paylaşımı açısından çatışma söz konusu olabilecektir. Elgie'nin belirttiği gibi, yarı-başkanlık sisteminin tehlikeli özelliği olan kohabitasyon uygulaması, yeni kurulan

demokrasilerin yıkılmasına neden olabilir. Kohabitasyon birlikte yaşamaya katlanma anlamına gelmektedir. Bu da, farklılıklara katlanma ve uzlaşmaya açık olma demektir. Ülkemiz, askeri müdahalelerle demokrasi kesintileri yaşamış olmasına rağmen, askeri kanat bunu demokrasinin tesisi için yapmıştır. Yani, esasında ülkemiz demokrasi geleneği açısından geri kalmış değildir. Ülkemizin demokratikliği ve istikrarı için yapılması gereken, siyasetçilerimizin ve vatandaşlarımızın sağduyulu olmasıdır. Özellikle çoğulcu bir toplum yapısına sahip olmamız nedeniyle, her bir vatandaşın farklılıklara hoşgörü gösterebilmesidir.

KAYNAKÇA

AKÇALI, Pınar; “Siyasal İstikrar ve Başkanlık Sistemi: Amerika Birleşik Devletleri Örneği”, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye**, derleyen: İhsan KAMALAK, Kalkedon Yayınları, İstanbul 2007.

AKIN, Rıdvan; **Gazi’den Günümüze Cumhurbaşkanlığı: 1923-2007**, Türkiye İş bankası Kültür Yayınları, İstanbul 2009.

AKİPEK, İlhan; “Kuvvetler Ayrılığı Nazariyesinin Doğmasında Âmil Olan Fikirler”, **AÜHFD**, No:9, 1952.

AKYILMAZ, Bahtiyar; “Tarihi Gelişim İçinde ve Özellikle Montesquieu’de Kuvvetler Ayrılığı”, **Halil Cin’e 10. Hizmet Yılı Armağanı**, Konya 1995.

ALBERT, Richard; “Presidential Values in Parliamentary Democracies”, International Journal of Constitutional Law: **I-CON** (2010), Vol. 8 No. 2.

ALDIKAÇTI, Orhan; **Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı**, İstanbul, 1960.

ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz; “1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının Yürütme İçindeki Yeri, Seçimi ve Sorumsuzluğu, Yasama Dokunulmazlığı”, **TBBD**, Yıl 2011, Sayı 94.

ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz; “Seçim Sistemleri ve Siyasal Etkileri”, **Çankaya Üniversitesi Gündem Dergisi**, Sayı: 21, Nisan 2005.

ALPAR, Erol; “Yönetimi Etkileyen Anayasal ve Diğer İlkeler”, **AYİMD.**, S. 13, 2000.

ARSLAN, Zühtü; **Anayasa Teorisi**, Seçkin Yayınları, Ankara 2008.

ATAR, Yavuz; **Türk Anayasa Hukuku**, Mimoza Yayınları, 3. Baskı, Konya, 2005.

ATAY, E. Ethem; **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara 2009.

ATAY, E. Ethem; “Hukukta Meşruiyet Kavramı”, **Prof. Dr. Naci KINACIOĞLU’na Armağan, G.Ü.H.F. Dergisi**, C.1, S. 2, Aralık 1997.

ATAY, E. Ethem; “Yarı Başkanlık Rejimi ve Özellikle Fransa Örneği” **Kamu Hukuku Arşivi Dergisi**, Haziran 1999.

ATEŞ, Davut; “Ulus Devletin Siyasal Meşruiyeti”, **Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Güz 2007, C.3, Yıl. 3, S. 2.

BARENDT, Eric; **Seperation of Powers and Constitutional Goverment**, Public Law 1995, 601-5.

BATUM, Süheyl; “Siyasal Rejimler ve Türkiye’deki Arayışlar”, TBB, **Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı**, Ankara, 2001.

BATUM, Süheyl; **Cumhurbaşkanlığı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı Sempozyumu**, TBB Yayını, Ankara 2007.

CAN, Osman; “Anayasayı Değiştirme İktidarı ve Denetim Sorunu”, **AÜSBF Dergisi**, Prof. Dr. Yavuz SABUNCU’ya Armağan, Temmuz-Eylül 2007.

ÇAĞLAR, Bakır; **Bir Anayasa Bilimi Çalışma Taslağı**, BFS Yayını, İstanbul, 1989.

CANİKLİOĞLU, Meltem Dikmen; “Seçim Sistemlerinin Siyasi İstikrarın Sağlanmasındaki Rolü”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, C. 16, Ankara 1999.

ÇETİN, Halis; “Demokratik Meşruiyet Versus Karizmatik Meşruiyet”, **C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi**, Mayıs 2003, C. 27, No. 1.

ÇETİN, Hikmet; “Açılış Konuşması”, **Türkiye’de ve Avrupa’da Seçim Sistemleri**, Friedrich Ebert Vakfı Politika ve Toplum, İstanbul 1996.

DERDİMAN, Cengiz; **Anayasa Hukuku**, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa 2011.

DERDİMAN, R. Cengiz; **İdare Hukuku**, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa 2010.

DOEHRİNG, Karl; **Genel Devlet Kuramı**, Çeviren: Ahmet MUMCU, İnkılâp Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2002.

DOĞANOĞLU, Ali Erdem; “Cumhurbaşkanının Görev Süresinin Belirlenmesi Sorunu”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2011/3.

DURAN, Lütfi; “Bunalım Kararnameleri”, **AÜSBF Dergisi**, Ankara, 1997.

DURAN, Lütfi; **Türkiye Yönetiminde Karmaşa**, Çağdaş Yayınları, İstanbul, 1988.

DUVERGER, Maurice; **Siyasal Rejimler**, çev. Teoman TUNÇDOĞAN, İstanbul 1974.

DUVERGER, Maurice; "A New Political System Model: Semi-Presidential Government," **European Journal of Political Research**, N. 8 1980.

DUVERGER, Maurice; **Siyasi Partiler**, Çev: Ergun ÖZBUDUN, Bilgi Yayınevi İstanbul 1993.

ELGIE, Robert; "Semi-Presidentialism, Cohabitation And The Collapse of Electoral Democracies: 1990-2008", **Government and Opposition**, Volume 45, Issue 1, pages 29-49, January 2010.

ELGIE, Robert; "Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies", **Taiwan Journal of Democracy**, Volume 3, No. 2, December 2007, pages 53-71.

ERGÜL, Ozan; **Yeni Kurumsalcı Yaklaşımla Türk Anayasa Mahkemesi ve Demokrasi**, Adalet Yayınevi, Ankara 2007.

EROĞUL, Cem; **Anatüzeğe Giriş ("Anayasa Hukuku"na Giriş)**, İmaj Yayınevi, 10. Bası, Ankara, 2009, s. 173.

EROĞUL, Cem; **Çağdaş Devlet Düzenleri: İngiltere, Amerika, Fransa, Almanya**, Kırilangıç Kitabevi, 5. Bası, Ankara, 2006.

EROĞUL, Cem; "2007 Seçim Bunalımından Çıkarılabilecek Dersler", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Prof. Dr. Yavuz Sabuncu'ya Armağan**, S. 62 (3), Temmuz-Eylül 2007.

ESEN, Bülent Nuri; **Anayasa Hukuku**, Üçüncü Baskı, Ankara, 1948.

ESEN, Bülent Nuri; "Türkiye'de Anayasal Gelişmeler", **AÜHFD**, Cilt 25, Sayı 1-2, Yıl 1968.

EYÜBOĞLU, Ercan; "Fransa: Parlamenter Bir VI. Cumhuriyet'e Doğru", **Başkanlık Sistemi ve Türkiye**, derleyen: İhsan KAMALAK, Kalkedon Yayınları, İstanbul 2007.

EZRA, N. Suleiman; "Presidentialism and Political Stability in France", **The Failure of Presidential Democracy**, (ed.) Juan J. LINZ and Arturo

VALENZUELA, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994.

GİRİTLİ İ./ BİLGİN P./ AKGÜNER T.; İdare Hukuku, Der Yayınları, İstanbul 2006.

GÖNENÇ, Levent; "Türkiye'de Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmaları Olanaklar ve Olasılıklar Üzerine Bir Çalışma Notu", **Başkanlık Sistemi**, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara, 2005.

GÖNENÇ, Levent; "Meşruiyet Kavramı ve Anayasaların Meşruiyeti Problemi", **A.Ü.H.F. Dergisi**, C. 50, S. 1, 2001.

GÖNENÇ, Levent; "Hükümet Sistemi Tartışmalarında 'Başkanlı Parlamente Sistem' Seçeneği, **Güncel Hukuk**, S. 8, 2007.

GÖNENÇ, Levent; "Türkiye'de Hükümet Sistemi Tartışmalarına Kısa Bir Bakış ve Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği", **Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Politika Notu**, Nisan 2011.

GÖREN, Zafer; **Anayasa Hukuku**, Seçkin Yayınları, Ankara 2006.

GÖZLER, Kemal; **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, Ekin Yayınevi, Bursa 2010.

GÖZLER, Kemal; **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Ekin yayınevi, Bursa, 2011.

GÖZLER, Kemal; "Halkoylamasına Sunulan Anayasa Değişikliği Kanunlarında Halkoylamasından Önce Değişiklik Yapılabilir mi?", **Prof. Dr. Yılmaz Aliefendioğlu'na Armağan**, Ankara, Yetkin Yayınevi, 2009.

GÖZLER, Kemal; **Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukukî Rejimi**, Ekin Yayınevi, Bursa 2000.

GÖZLER, Kemal; **Cumhurbaşkanı - Hükümet Çatışması (Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir mi?)**, Ekin Kitabevi, Bursa 2000.

GÖZLER, Kemal; **Devlet Başkanları: Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2001.

GÖZLER, Kemal; "Anayasa Değişikliği Kanunları Üzerinde Cumhurbaşkanının Yetkileri", **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl 59, Sayı 2001/4.

GÖZLER, Kemal; **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Yayınevi, Bursa 2008.

GÖZTEPE, Ece; “Cumhurbaşkanlığı Seçimlerinin Bir Değerlendirmesi-Sevilmeyen Anayasayı Kim Korumak İster?”, **Birikim**, S. 21, Haziran 2007.

GÖZTEPE, Ece; “Muhakeme Etmek ya da Karar Vermek: Anayasa Mahkemesi'nin 367 Kararı İçin Kavramsal bir Çerçeve Denemesi”, **Prof. Dr. Ergun Özbudun'a Armağan**, II. Cilt, Yetkin Yayınları, Ankara 2008.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref - TAN, Turgut; **İdare Hukuku Genel Esaslar Cilt 1**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref; **Anayasa Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi, Altıncı Baskı, 1998.

GÜL, Cengiz; “Türkiye’de Cumhurbaşkanının Görev Süresine İlişkin Hukukî Bir Değerlendirme”, **e-akademi, Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi**, 18.09.2010.

GÜLER, Gülşah Yalçın; “Anayasa Değişiklikleri, Kurucu İktidarlar ve Meşruiyet”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 66-67.

GÜNDAY, Metin; **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara 2002.

GÜNEŞ, Turan; **Parlamente rejiminin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 661, Hukuk Fakültesi No:137, Nazir Akbaşı Matbaası, İstanbul, 1956.

HEKİMOĞLU, M. Merdan; **Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı “Demokratik Hükümet Sistemleri” ve Türkiye**, Detay Yayıncılık, Ankara, 2009.

İBA, Şeref; **Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar**, Turhan Kitabevi, Ankara 2008.

İBA, Şeref; **Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2010.

İBA, Şeref; “Güle Güle Parlamento Rejimi: Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesi Üzerine”, **Çelik-İş Sendikası Dergisi**, Sayı: 23, Mart 2008.

İNALCIK, Halil ; “Sened-i İttifak ve Gülhane Hatt-ı Hümayûnu”, **BELLE TEN**, c. XXVIII, sayı 112, 1964.

KABOĞLU, İbrahim Ö.; **Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)**, Legal Yayınları, 4. Baskı, İstanbul, 2009.

KAHRAMAN, Mehmet; “Fonksiyonları İtibariyle Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı ve Cumhurbaşkanlığı Seçimi Tartışmaları”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S. 19, Aralık 2007.

KALAYCIOĞLU, Ersin; “Türkiye’de Demokrasinin Pekişmesi: Bir Siyasal Kültür Sorunu”, **Prof. Dr. Ergun Özbudu’ a Armağan**, Yetkin Yayınları, Cilt I, Ankara 2008.

KALAYCIOĞLU, Ersin; “Başkanlık Rejimi: Türkiye’nin Diktatörlük Tehdidiyle Sınava”, **Başkanlık Sistemi**, TBB, Ankara, 2005.

KALAYCIOĞLU, Ersin- SARIBAY, Ali Yaşar; **Türk Siyasal Hayatı Değişim ve Süreklilik**, ed. Ersin KALAYCIOĞLU-Ali Yaşar SARIBAY, Der Yayınevi, İstanbul tarih yok.

KANADOĞLU, Sabih; “Cumhurbaşkanlığı Seçimi” **Cumhuriyet**, 21 Aralık: 2, 2006.

KAPANİ, Münci, **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınevi, Ankara 2008.

KARACAN, Ali İhsan; “Köşk Seçiminde Püf Nokta”, **Dünya**, 1 Aralık: 20, 2006.

KARAMUSTAFAOĞLU, Tunçer-TURHAN, Mehmet; **1961-1982 T.C. Anayasaları Karşılıklı Metinler ve 1876, 1921 ve 1924 Anayasa Metinleri**, Savaş Yayınları, Ankara 1993.

KERSE, Ahmet; **Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı**, Doktora Tezi, İstanbul 1973.

KİLİ, Suna; “1876 Anayasası’nın Çağdaşlaşma Sorunları Açısından Değerlendirilmesi”, **Türk Siyasal Hayatı Değişim ve Süreklilik**, ed. Ersin KALAYCIOĞLU-Ali Yaşar SARIBAY, Der Yayınevi, İstanbul, tarih yok.

KONGAR, Emre; **12 Eylül Kültürü**, Remzi Yayınevi, İstanbul 1993.

KUBALI, Hüseyin Nail; **Türk Esas Teşkilat Hukuku**, İstanbul, Tan Matbaası, 1960.

KUZU, Burhan; **Türkiye için Başkanlık Sistemi**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1997.

KUZU, Burhan; **Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler**, İstanbul 1985.

LIJPHART, Arend; **Çağdaş Demokrasiler: Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri**, Çev.: Ergun ÖZBUDUN, Ersin ONULDURAN, Yetkin Yayınları, Ankara, 1988.

LIJPHART, Arend; "Presidentialism and Majoritarian Democracy: The Theoretical Observations", **The Failure of Presidential Democracy Comparative Perspective**, ed. Juan LINZ and Arturo VALENZUELA, Volume 1, John Hopkins Press, Baltimore and London 1994.

LINZ, Juan J.; "Introduction", **The Breakdown of Democratic Regimes**, (ed.) Juan J. LINZ ve Alfred STEPAN, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1978.

LINZ, Juan J.; "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference", **The Failure of Presidential Democracy**, (ed.) Juan J. LINZ and Arturo VALENZUELA, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994.

MARCOU, Jean; "Yedi Yıllığına Seçilmiş Biri Zaten Yedi Yıl Görev Yapar", konulu söyleşi, Haz.: Devrim SEVİMEY, **Milliyet Gazetesi**, 26.03.2010.

MUMCU, Ahmet; "1924 Anayasası", **Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi**, C.II, Mart 1986.

NİRAY, Nasır; "Sivil Toplum ve Katılımcı Demokrasi Bağlamında Türkiye'de Demokrasi Kültürü", **Siyasal Kültür Yazıları**, der. Nasır NİRAY, Derin Yayınları, İstanbul 2009.

NOHLEN, Dieter; "Seçim Sistemleri", çev. Süheyla ABABAY, **Türkiye'de ve Avrupa'da Seçim Sistemleri**, Friedrich Ebert Vakfı Politika ve Toplum, İstanbul 1996.

OĞURLU, Yücel; **İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu**, Seçkin Yayınları, Ankara 2003.

OKTAY, Cemil; “Yargı Açısından Kuvvetler ayrılığı ve Siyasal Kültür”, **Türk Siyasal Hayatı Değişim ve Süreklilik**, ed. Ersin KALAYCIOĞLU-Ali Yaşar SARIBAY, Der Yayınevi, İstanbul, tarih yok.

ONAR, S. Sami ; **İdare Hukukunun Umumî Esasları**, c. 1, 3. Baskı, İ. Akgün Matbaası, İstanbul 1966.

ONAR, Erdal; “1982 Anayasasının 2007 Yılında 5678 Sayılı Kanunla Değiştirilmesi Süreci üzerine Düşünceler”, **Prof. Dr. Ergun Özbudun’a Armağan**, Yetkin Yayınları, Cilt II, Anayasa Hukuku, Ankara, 2008.

ONAR, Erdal; “Türkiye’nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?”, **Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı**, TBB Yayını, No. 12, Ankara, 2001.

ORTAYLI, İlber; “Tanzimat Adamı ve Tanzimat Toplumunu”, **Türk Siyasal Hayatı Değişim ve Süreklilik**, ed. Ersin KALAYCIOĞLU-Ali Yaşar SARIBAY, Der Yayınevi, İstanbul, tarih yok.

ÖDEN, Merih; “Anayasa Mahkemesi ve Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim Kanun Hükmünde Kararnemelerinin Anayasaya Uygunluğunun Yargısal Denetimi”, **AÜHF Dergisi**, C.58 S.3, 2009.

ÖDEN, Merih; **Seçmenlerin Kişi Tercihi Açısından Seçim Sistemleri**, Yetkin Yayınları, Ankara 2003.

ÖĞÜN, Süleyman Seyfi; **Türk Politik Kültürü**, Alfa yayınevi, Bursa 1999.

ÖNDER, Salih; **Türk Parlamenter Sisteminde Cumhurbaşkanının Rolü**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2007.

ÖZBUDUN, Ergun; **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2010.

ÖZBUDUN, Ergun; **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008.

ÖZBUDUN, Ergun; “Türk Anayasa Mahkemesinin Yargısal Aktivizmi ve Siyasal Elitlerin Tepkisi”, **AÜSBF Dergisi (Prof. Dr. Yavuz Sabuncu’ya Armağan)**, 62/3, 2007.

ÖZBUDUN, Ergun; **Cumhurbaşkanlığı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı Sempozyumu**, TBB Yayını, Ankara 2007.

ÖZBUDUN, Ergun; **Çağdaş Türk Politikası, Demokratik Pekişmenin Önündeki Engeller**, çev. Ali Resul USUL, Doğan Kitapçılık, İstanbul 2003.

ÖZBUDUN, Ergun; **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Parti Disiplini**, Başnur Matbaası, Ankara 1968.

ÖZER, Attila; **Anayasa Hukuku: Genel İlkeler**, s.Turhan Kitabevi, Ankara, 2010.

ÖZER, Attila; **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri**, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayın No:143, Ankara 1981.

ÖZER, Attila; **Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye açısından Uygulanabilirliği**, Şekerbank Yayınları, Ankara, 1998.

ÖZOK, Özdemir; **Siyasi Partiler ve Demokrasi, TBB ve Ankara Barosu Uluslar arası Sempozyumu**, Ankara Barosu Yayınları, Ankara 2005.

ÖZSOY, Şule; **Başkanlı Parlamenter Sistem: Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği**, 12. Levha Yayınları, İstanbul, 2009.

ÖZTÜRK, N. Kemal; “Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Geleneği ve 1982 Anayasasındaki Düzenlemenin Parlamenter Sistemle Uyumu”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.25, 1992.

PARLA, Taha; **Türkiye’nin Siyasal Rejimi (1980-1989)**, İletişim Yayınları, 3. Baskı, İstanbul 1995.

PAYASLIOĞLU, Arif; **Siyasal Partiler**, AÜSBF Yayını, S. 25/7, Ankara 1974.

PRZEWORSKİ, Adam; “Why Do Political Parties Obey Results of Elections?”, **Democracy and the Rule of Law**, (ed). José Maria Maravall and Adam Przeworski, Cambridge University Press, USA,2003,

RIBEIRO, Marc; **Limiting Arbitrary Power**, UBC Press, Vancouver BC CAN, 2004.

SABUNCU, Yavuz; **Anayasaya Giriş**, İmaj Yayınevi, 10. Bası, Ankara, 2004.

SARTORI, Giovanni; **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, Yapıcılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme**, Çev. Ergun ÖZBUDUN, Yetkin Yayınları, Ankara 1997.

SENCER, Muzaffer; "1980'E Kadar Türkiye'de Siyasal ve Anayasal Süreçler", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 17, Sayı 4, 1984.

SEVİNÇ, Murat; "Güncel Gelişmeler Işığında, 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı", **AÜSBF Dergisi**, 57-2.

SEZGİNER, Murat; **Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası'nda Sorunlar**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2010.

SEZGİNER, Murat; "Güçlü Yürütme Anlayışı ve Türkiye'deki Görünümü", **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.3, Ocak-Haziran 1990.

SHUGART, M. S.-CAREY, J. M.; **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**, Cambridge University Press, New York 1992.

SOYSAL, Mümtaz; **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Ankara 1993.

SPITZER, Robert J. - GENOVESE, Michael A. ; **Presidency and The Constitution: Cases and Controversies**, Palgrave Macmillan Press, Gordonville VA, USA, 08/2005.

SİTEMBÖLÜKBAŞI, Şaban; "Demokratik Meşruiyetin Küresel Egemenliği", **S.D.Ü.İ.İ.B.F.D.**, Y. 2000, C.5, S.1.

STEPAN, Alfred - SKACH, Cindy; "Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective", **The Failure of Presidential Democracy**, (ed.), Juan, J. LINZ and Arturo VALENZUELA, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994.

ŞANLISOY, Selim - ÖZCAN, Abdülvahap; "Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurumların Bağımsızlığı" **SIYASA**, Yıl:2, Sayı:3-4, 2006.

TAN, Turgut; Türk Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması ve Sorunlar, **Amme İdaresi Dergisi**, c. 17, S. 4, 1984.

TANÖR, Bülent; **Anayasal Gelişme Tezleri**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2008.

TANÖR, Bülent; **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)**, 16. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2007.

TANÖR, Bülent - YÜZBAŞIOĞLU, Necmi; **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, 6. Baskı, İstanbul 2004.

TAVAŞ, İbrahim Halil ; “Türk Anayasalarında Cumhurbaşkanı Seçimi”, **Yasama Dergisi**, S. 5, Nisan-Mayıs-Haziran 2007.

TEZİÇ, Erdoğan; “Siyaset Hukuka Uymalıdır” konulu söyleşi, Haz.: Leyla TAVŞANOĞLU, **Cumhuriyet Gazetesi**, 28 Şubat 2010, Pazar.

TEZİÇ, Erdoğan ; **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, 8. Baskı, İstanbul, 2003.

TEZİÇ, Erdoğan; **100 Soruda Siyasi Partiler**, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1976.

TOLON, Kemal Doğu; **İptal ve Tam Yargı Davalarında Kazanılmış Hak, İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler (III)**, Danıştay Başkanlığı, Ankara 1986.

TULUAY, Metin; “Usule İlişkin Kazanılmış Hak”, **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl 1984, S. 2.

TUNCAY, Suavi; **Parti İçi Demokrasi ve Türkiye**, Gündoğan Yayınları, İstanbul 1996.

TUNCER, Erol; **Siyasi Partiler ve Demokrasi Sempozyumu**, Tesav Yayınları, Ankara 1995.

TUNÇ, Hasan – BİLİR, Faruk - YAVUZ, Bülent; **Türk Anayasa Hukuku**, Berikan Yayınevi, Ankara, 2011.

TUNÇ, Hasan - BİLİR, Faruk - YAVUZ, Bülent; **Türk Anayasa Hukuku**, Asil Yayınları, Ankara 2009.

TUNÇ, Hasan; “ Türk Hukukunda Siyasi Parti Teşkilatlarında İşten El Çektirme ve Fesih”, **Prof. Dr. Fırat ÖZTAN’A Armağan Cilt II**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2010.

TUNÇ, Hasan- YAVUZ, Bülent; “Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi”, **TBB Dergisi**, S. 81, 2009

TUNÇ, Hasan; “Demokrasi Türleri ve Müzakereci Demokrasi Kavramı”, **GÜHF Dergisi**, C. XII, Y. 2008, S. 1-2.

TUNÇ, Hasan - ERTUĞRUL, Ümmühan Elçin; “Federal Irak Anayasası'nın Hukukî Değerlendirmesi”, **Prof. Dr. Fikret EREN'e Armağan**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2006.

TUNÇ, Hasan; **Karşılaştırmalı Anayasa Yargısı (Denetimin Kapsamı ve Organları)**, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997.

TUNÇ, Hasan; **Parlamento İçi Muhalefet**, Cemre Yayınları, Konya, 1997.

TUNÇ, Hasan; **Anayasa Hukukuna Giriş**, 2. Baskı, Nobel Yayınları, Ankara, 1999.

TURAN, İlter; “Türkiye’de Siyasal Kültürün Oluşumu”, **Türk Siyasal Hayatı Değişim ve Süreklilik**, ed. Ersin KALAYCIOĞLU-Ali Yaşar SARIBAY, Der Yayınevi, İstanbul, tarih yok.

TURAN, İlter; “Parti Disiplini, Kapsam, Tarihçe, Teşvik Eden Sebepler”, **İÜİFM**, C. 28, No:1-4, 1968.

TURHAN, Mehmet; “Anayasa Yargısının Demokratik Hukuk Devletindeki İşlevi ve Meşruluğu”, **Anayasa Yargısı İncelemeleri 1**, (ed.), Mehmet TURHAN-Hikmet TÜLEN, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara, 2006.

TURHAN, Mehmet ; **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No:9, Diyarbakır 1989.

ULUŞAHİN, Nur; “Cumhurbaşkanı Seçiminin Düşündükleri ya da Hukukun Siyasallaşması”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl: 66, S. 2 Bahar 2007.

ULUŞAHİN, Nur; “Türkiye’de Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği ve Rejimin Başkanlık Sistemine Kaymasının Getireceği Tehdit ve Tehlikeler”, **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, Cilt 3, No 1, 2011, ISSN 2146-0817(Online).

ULUŞAHİN, Nur; **Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2007.

ULUŞAHİN, Nur; “Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım:"Yarı-Başkanlık"tan "İki Başlı Yürütme Yapılanması"na, **AÜHFD**, C.52 Sa.2, 2003.

ÜÇÖK, Coşkun - MUMCU, Ahmet - BOZKURT, Gülnihal; **Türk Hukuk Tarihi**, 14. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2010.

VEDEL, Georges; “Teşri ve İcranın Münasebetleri Problemi”, **AÜSBFD**, 15, No:3, 1960.

YANIK, Murat; **Parti İçi Demokrasi**, BetaYayınevi, İstanbul 2002.

YAVUZ, Bülent; **Parlamente Hükümet Sisteminde ve 1982 Anayasasında Başbakan**, Asil Yayınları, Ankara 2008.

YAVUZ, Bülent; “2007 Anayasa Değişikliğinin Doğurduğu Tereddütler ve Çözüm Yolları”, **GÜHF Dergisi**, C. XII., Yıl 2008, S. 1-2, **Prof. Dr. Atilla ÖZER’e Armağan**, Ankara, 2010,

YAVUZ, K. Haluk; **Türkiye’de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi**, Seçkin Kitabevi, Ankara, 2000.

YAZICI, Serap; “Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme”, **Başkanlık Sistemi, TBB Sempozyumu**, TBB Yayınları, Ankara 2005.

YAZICI, Serap; **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2002.

YAZICI, Serap; **Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı**, TBB Sempozyumu 2007.

YILMAZ, Kamil; “Siyasette Reform Zorunlu”, <http://portal.ku.edu.tr/kyilmaz/> SiyasetteReformZorunlu.pdf.

YÜZBAŞIOĞLU, Necmi; **Anayasa Hukukunun Temel Metinleri**, Beta Yayınları, 5. Baskı, İstanbul, 2008.

YÜZBAŞIOĞLU, Necmi; “19 Şubat Krizi-Cumhurbaşkanının Hukukî Statüsü ve Yetkileri Üzerine Bir Değerlendirme”, **Prof. Dr. Aysel ÇELİKEL’e Armağan**, C. 19, S. 1-2, 2000.

YÜZBAŞIOĞLU, Necmi; **Cumhurbaşkanlığı Seçimi Öncesi**
Cumhurbaşkanlığı Sempozyumu, TBB Yayını, Ankara 2007.

ÖZET

DOĞRU, Derya, Hükümet Sistemleri Açısından 2007 Anayasa Değişikliği ve Bu Değişikliğin Türk Parlamenter Sistemine Olası Etkileri, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2011.

Güçler ayrılığı kuramı ve buna dayalı hükümet sistemi sınıflandırması anayasa hukuku açısından kabul görmeye devam etmektedir. 1982 Anayasası, bazı sapmalar göstermesine rağmen temel olarak parlamenter hükümet sistemini benimsemiştir. 1982 Anayasası, özellikle yürütme organı içerisinde Cumhurbaşkanını güçlendirmiştir. 2007 yılında Cumhurbaşkanının halk tarafından seçimini öngören anayasa değişikliği ile Anayasamız yarı-başkanlık sistemini kabul etmiştir. Fransa'da uygulanan bu hükümet sistemi, bir takım tereddütleri de beraberinde getirmektedir. Özellikle kohabitasyon dönemlerinde yaşanan krizlerin, ülkemizde nasıl tolere edileceği endişe uyandırmaktadır.

Anahtar Sözcükler

1. 2007 Anayasa Değişikliği
2. Cumhurbaşkanı Seçimi
3. Güçler Ayrılığı
4. Hükümet Sistemleri
5. Kohabitasyon Uygulaması ve Türkiye

ABSTRACT

DOĞRU, Derya, 2007 Constitutional Amendment In Terms Of Government Systems and Possible Effects Of This Change to The Turkish Parliamentary System, Master Thesis, Ankara, 2011.

Separation of powers theory and classification system of government based on separation of powers continues to accept in terms of constitutional law. The Constitution of 1982, despite some deviations mainly adopted a parliamentary system of government. The Constitution of 1982, especially, the President has strengthened in the executive branch. With the selection of President by popular vote envisioning constitutional amendment in 2007, Our Constitution adopted semi-presidential system. This government system applied in France, also brings with it a number of hesitations. Especially in times of crises cohabitation, how our country will be tolerated, raises concerns.

Key Words

1. 2007 Constitutionanl Amendment
2. Election of President
3. Seperation of Powers
4. Goverment Systems
5. Co-habitation and Türkiye