

TÜRKİYE'DE PARLAMENTARİZM UYGULAMALARI*

Yrd.Doç.Dr. Hüseyin YILDIZ**

ÖZET

Makalede Türkiye'nin anayasal gelişim sürecinde bugüne kadar uygulanan hükümet sistemleri incelenmektedir. Her ne kadar 1921 ve kısmen de 1924 Anayasası döneminde meclis hükümeti sistemi uygulanmış olsa da 1876 Anayasasıyla birlikte hukuken ağırlıklı olarak parlamenter rejim veya ona benzer bir yönetim biçimi tercih edildiğinden araştırmanın ana konusunu parlamentarizm teşkil etmektedir. Yeni anayasa tartışmaları bağlamında AK Partisi, hükümet istikrarsızlıklarını gerekçe göstererek parlamenter rejime karşı başkanlık sistemini tavsiye etmektedir. Makalede, demokrasi açığı ve hukuk devleti eksikliklerini gidermeden, ideolojik düzenlemelere son vermeden ve askeri-bürokratik vesayeti ortadan kaldırmadan farklı bir hükümet sisteminin kabul edilmesinin yönetimde arzu edilen istikrarın sağlanamayacağı gibi siyasal sorunlara da çözüm bulunamayacağı tezi savunulmaktadır.

Anahtar Kelime: Hükümet Sistemi, Parlamenter Rejim, Başkanlık Sistemi, Anayasa Siyasal Sorun

* Bu çalışma, Topkapı Eğitim Vakfı tarafından 4-5 Nisan 2013 tarihleri arasında Ankara'da düzenlenen, "Türkiye'nin Demokratikleşme Sürecinde Başkanlık Sistemi Uluslararası Sempozyumu" kapsamında Hüseyin YILDIZ tarafından verilen tebliğ metnidir.

** Turgut Özal Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.

PARLIAMENTARISM APPLICATIONS IN TURKEY

ABSTRACT

This article examines the governmental systems implemented so far in Turkey's constitutional development.

Although "contrat de majorite" system was being applied in the constitution of 1921 and 1924 partially, starting from the Constitution of 1876 a parliamentary or alike system was preferred thus the main topic of the research is parliamentarism.

In the context of recent constitutional debates the AK Government proposes the presidential system by referring to the instabilities of the parliamentary regime. This article defends the thesis that without overcoming the deficiencies of lack of democracy and rule of law, without ending ideological regulations and without ending military-bureaucratic guardianship; adopting a different system will not provide the desired consistency in administration and will not find a solution to political problems.

Keywords: System of Government, Parliamentary Regime, Presidential System, Constitutional Political Issue

GİRİŞ

Türkiye'de parlamenter sistemin tarihi "de jure" genel hatları itibariyle II. Meşrutiyete kadar götürülebilir. 100 yıl bir toplumun tarihinde azımsanmayacak bir zaman dilimini teşkil etmektedir. Bu dönem içerisinde aslında bir parlamenter hükümet geleneği yerleşmiş olması gerekirdi. Fakat siyasal tarihimize baktığımızda istikrarlı hükümetler pek kurulamadığı gibi siyasal bir istikrardan bahsetmek de pek kolay olmasa gerek. 1980'lerden itibaren parlamenter sisteme alternatif hükümet biçimleri belirli devirlerde gündemimizi meşgul ediyor. Bunların içinden bilhassa başkanlık sistemi bir seçenek olarak gösterilmektedir; sebep olarak da toplumsal yapımıza daha uygun olacağı, etkin ve istikrarlı hükümetlerin daha rahat tesis edilebileceği ileri sürülmektedir (Kuzu, 2012: 79-129). Günümüzde de AK Parti yeni anayasa yapımı sürecinde

tesis edilecek anayasal düzende başkanlık rejimini hükümet sistemi olarak savunmaktadır. Bunun karşısında Türkiye için parlamenter sistemin daha uygun olduğu, başkanlık sisteminin genellikle ABD’nin dışında pek sağlıklı işlemediği, yapısı itibariyle belki istikrarlı hükümet tesis edebileceği fakat diğer taraftan yerleşmiş bir politik-sivil kültür ile uzlaşma geleneğinin eksikliğinde siyasal ve demokratik bunalımlara meyilli bir hükümet sistemi olduğu da ileri sürülmektedir (Kalaycıoğlu, 2012: 47 ve devamı).

Parlamenter sistemde bilhassa koalisyonlar döneminde ülke siyasetinde istikrarsız ve zayıf hükümetlerin politik ve ekonomik bazı sorunlara yol açması hasebiyle yeni bir anayasa yapımı sürecinde iktidarda olan bir partinin mevcut parlamenterizme alternatif olarak başkanlık rejimini savunması demokrasinin bir gereği olarak olağan karşılanmalıdır. Fakat şunu unutmamak gerekir ki hükümet sistemi, tabir yerindeyse, “amorf” bir olgudur. Onu “ete, kemiğe” büründüren toplumun siyasal kültürü, mevcut demokratik yapı, hukuk devleti anlayışı, insan-devlet ilişkisi tasavvuru, ideoloji-hukuk-siyaset ilişkisi gibi kavram ve müesseselerdir. Yani bütün bu hususlar toplumun siyasal hayatına birer “girdi” olarak katılır ve kabul edilen hükümet sisteminin iyi işleyip işlemediğini, adeta bir ön şart olarak, belirler.

Dolayısıyla ülkemizde Cumhuriyetinin kuruluşu ile birlikte kabul edilen ve 82 Anayasasıyla resmi bir hüviyet kazanan devlet, otorite ve ideoloji merkezli düzeni reforma tâbi tutmadan başkanlık sistemini kabul etmek mevcut siyasi, hukuki, ekonomik ve toplumsal sorunlarımızı çözmez. Çünkü 1982 Anayasası düzeninde insan, buna bağlı olarak da insan onuru ve insan hakları bürokratik devlet ve resmi ideolojiden önce gelmemektedir. Devletin bireylere ve gruplara hakim olma siyaseti özerk-sivil alanı daraltıp kamusal alan ise genişletmektedir. Ayrıca resmi ideolojisi hukukun üstünlüğü ilkesinin işlerlik kazanmasına yani insan onuru, insan hakları ve hukukun evrensel ilkelerinin kamu otoritesini sınırlandırmasına mahal vermemektedir. Mevcut düzene, demokratik ve hukuki değerler değil, devletin menfaati ve resmi ideolojisi meşruiyet kazandırmaktadır.

Hükümet sistemleri kuvvetler ayrılığı ilkesiyle yakından ilintilidir ve amacı da devlet iktidarını, diğer bir deyimle, kamu otoritesini bireylerin temel hak ve hürriyetleri lehine sınırlandırmak ve kontrol altına almaktır (Zippelius, 2010: 250-251). Dolayısıyla hükümet sisteminin şekli üzerinde durulduğunda hükümetin işlevselliği ve etkinliği kadar siyasal ve demokratik istikrar ile hukuk devleti ilkesi de dikkate alınmalıdır. Bu bağlamda mevcut 1982 Anayasasının bilhassa Başlangıç Hükümlerinde ve Genel Esaslar kısmında güvence altına almış olduğu ideolojik-bürokratik ve kısmen militarist (örneğin askeri yargı sivil yargı karşısında özerk konumunu halen muhafaza ediyor) devlet tasavvuru ıslah edilmeyip, hukukun üstünlüğü sağlanmadıkça ve çoğulcu-sivil demokratik bir düzen tesis edilmedikçe başkanlık rejimi kabul edilse bile siyasal, demokratik ve hukuki istikrar sağlanamayacağı için uzun vadede hükümet istikrarı da sağlanamaz.

Makalede birinci bölümde parlamenter sistemin özellikleri üzerinde durulacaktır. Ardından parlamenter sistemin faydalı ve zararlı yanları ele alınacaktır. Üçüncü bölümde anayasa tarihimizin değişik zaman dilimlerinde parlamenter sistemin uygulanma biçimleri incelenecektir ve her dönemin sonunda kısa bir değerlendirme yapılacaktır. Dördüncü bölümde ise özet bir değerlendirme yapılarak konuya son verilecektir.

I. Parlamenter Sistemin Özellikleri

Parlamenter sistem dediğimiz yönetim biçimi Anayasa Hukuku ve Siyaset Biliminin konu tasnifinde hükümet sistemleri içerisinde müzakere edilir. Yukarıda da belirtildiği gibi hükümet sistemleri kuvvetler ayrılığı ilkesiyle yakından ilintilidir. Güçler bölüşümü hukuk devletinin önemli özellikleri arasında yer alır ve kendi içinde dikey ayrılık (federatif yapı veya adem-i merkezîyet) ve yatay ayrılık (merkezi iktidarın kendi içinde yasama, yürütme ve yargı biçiminde üçe ayrılması) biçiminde farklı alt kümelere ayrılır (Zippelius, 2008: 110-111). Yatay ayrılık da yine sert ve yumuşak kuvvetler ayrılığı olarak ikiye ayrılır. Liberal demokratik bütün hukuk devletlerinde yargı organı yasama ve yürütmeye karşı bağımsızdır. Dolayısıyla günümüzde kuvvetler bölüşümünden bahsedildiğinde kastedilen aslında yasama ile yürütme arasındaki ilişkidir. Eğer yürütme

ile yasama yumuşak bir ayrılığa dayanıp bir işbirliği söz konusu ise parlamenter, aksine anılan iki güç arasından sert bir ayrılık varsa, yani yürütmenin iktidarda kalması yasamanın güven ve desteğine bağlı değilse başkanlık sisteminden bahsedilir.

Demek ki parlamenter yönetim biçimlerinde hükümet ile yasama arasında belirli bir işbirliği vardır. Çünkü hükümetin iktidarda kalabilmesi yasama çoğunluğunun kendisine güven duymasına bağlıdır. Bunun yanında hükümet de gerekli şartları yerine getirerek bizdeki KHK’ler gibi yasamanın asli görev alanına giren bazı düzenleyici işlemleri yapabilecektir.

Bilhassa siyasi partilerin tarih sahnesine çıkışıyla birlikte yasama ile yürütme arasındaki ilişki daha sıkı bir hal almıştır, çünkü iktidarda olan en güçlü parti veya koalisyon hem yürütmeyi hem de yasamayı nüfuzu altına almaktadır. Böylece parlamenter denetim, yasamanın içinde çoğu zaman azınlık konumunda olan muhalefet partilerinin uhdesinde kalmıştır. Muhalefet, iktidar partisini eleştirileri ve ileri sürdüğü farklı program seçenekleriyle bir taraftan denetler, diğer taraftan da seçmenlerini kendisine çekmeye çalışır (Zippelius, 2010: 255). Böylece artık siyasi partiler klasik parlamenter sistemin en önemli özelliklerinden biri olan yasamanın yürütmeyi denetlemesini fiiliyatta imkânsız hale getirmiştir. Başkanlık rejimini savunanlar, parlamenter sistemi, iktidarı sınırlandıran önemli bir araç olan yasama-yürütme ayrımına uygulamada yer veremediği ve böylece parlamentonun önemli işlevlerini yeterince yerine getiremediği gerekçesiyle eleştirmektedirler (Kuzu, 2012: 60-66).

A. Parlamenter Sistemin Asli Özellikleri

Akademik çalışmalarda parlamenter hükümet biçimini başkanlık rejiminden ayıran birtakım kıstaslar ortaya konmuştur. Örneğin Shugart başkanlık rejimini, parlamenter sistemden ayıran iki esas makyas önermektedir: Hükümetin dayandığı kaynak ve iktidarda kalabilme imkânı (Shugart, 2005: 325).

Parlamenter sistemde hükümet, demokratik meşruiyetini doğrudan halktan değil, parlamentodan alır. Kabine ve eğer cumhuriyet ile yönetiliyorsa devlet başkanı parlamentodan çıkar. Halk burada, sadece

meclisi doğrudan seçmektedir. Başkanlık sisteminde ise hem devlet başkanı hem de meclis meşruiyetini doğrudan halktan alır.

Hükümetin iktidarda kalabilmesine gelince, parlamenter sistemlerde ülkenin genel siyasetini belirleyen bakanlar kurulu ancak parlamentonun, daha doğrusu parlamentodaki çoğunluğun güvenini sağlayabiliyorsa görevde kalabilir. Yani hükümet meclisin ekseriyeti tarafından desteklendiği müddetçe iktidarda kalır, aksi takdirde geri çekilir. Görevde kalışı parlamento içindeki siyasal dengelere bağlıdır. Başkanlık sisteminde ise hükümetin yeni seçimlere kadar iktidarda kalmasını anayasa güvence altına almıştır; diğer bir deyimle hükümet parlamentonun güvenine bağlı değildir, dolayısıyla güvensizlik oyu ile görevden uzaklaştırılmaz. Hükümetin idamesini siyasi dengeler sonlandıramaz.

Bu iki temel unsurdan (hükümetin kaynağı ve idamesi) yola çıkılarak öğretilerde parlamenter sistemin asli unsurları aşağıdaki gibi sıralanmaktadır.

1. Hükümetin Yasamanın Güvenine Dayanması: Sorumluluk

Birazdan izah edileceği gibi parlamenter sistemlerde yürütme devlet başkanı ve bakanlar kurulundan ibarettir. Devlet başkanı yürütmenin bir kanadını temsil eder ve yasama organına karşı sorumlu değildir. Fakat diğer kanat olan bakanlar kurulu hem bireysel hem de müştereken teşrii müesseseye karşı sorumludur. Parlamenter sistemin önemli bir özelliği sayılan sorumluluk ilkesi sonucu, kabine, değinildiği üzere parlamentonun -parlamento çoğunluğunun- güvenine dayanır (Shugart, 2006:348-354); yani meclis ekseriyetinin desteğini aldığı müddetçe iktidarda kalabilir. Eğer başbakan veya hükümet parlamentodan bir “güvensizlik oyu” alırsa müşterek sorumluluk ilkesi gereğince bütün bakanlar kurulu üyeleri istifa etmek zorundadır. Bununla birlikte kabine de teşebbüse geçerek parlamentodan “güvenoyu” isteyebilir. Yapılacak olan oylamada çoğunluğun desteğini alamazsa hükümet istifa eder (Robbins, 2011: 180) Her iki durumda yeniden seçimlere gidilir. “Ferdî mesuliyet” nazariyesi gereği, Türkiye’de olduğu gibi (AY m. 112), parlamento tek bir bakan aleyhine de “güvensizlik oyu” verebilir. Bu durumda, sadece meclisin kendisine itimat etmediği anlaşılan bakan görevinden istifa etmek zorunda

kalır. Bakanlar kurulunun diğer üyeleri bundan etkilenmez, görevde kalmaya devam eder.

Parlamenter sistemlerde, yukarıda izah edilen bu sorumluluk anlayışının dışında farklı uygulamalara da rastlanılmaktadır. Örneğin Almanya’da meseleye salt hukuki açıdan bakıldığında “güvensizlik oyu” sadece başbakana karşı kullanılabilir. Dolayısıyla bakanlar kurulunun kendisine ve tek tek bakanlara (ferdi mesuliyet) “güvensizlik oyu” talebiyle gensoru önergesi verilemez. (Zippelius, 2008: 432-434). Federal Meclis (Bundestag) başbakana itimsizlik yönünde oyunu kullanırsa bütün kabine düşer.

Parlamenter sistemlerde hükümetin meclis çoğunluğuna bağlı olması sonucunda yasama ile yürütme iç içe geçmiştir (İshiyama, 2012: 180). Siyasi partiler bu süreci bir taraftan hızlandırmış diğer taraftan da yoğunlaştırmıştır. Parlamenter sistemlerde yasama organının “güvensizlik oyuna” karşılık çoğu ülkede yürütmenin de elinde meclisi “feshetme” yetkisi bulunmaktadır.

2. Yürütmenin İkili Yapısı

Parlamenter sistemde yukarıda belirtildiği gibi yürütme iki kanatlıdır: sorumlu kabine ile sorumsuz devlet başkanı. Asıl iktidarı elinde bulunduran ve devletin genel siyasetini yürüten birincisidir ve hükümet etme yetkisini hem kolektif (ülkenin genel siyaseti) hem de bireysel olarak (bakanlığının başında bulunan her bir bakan) kullanmaktadır (Johnston, 2012: 117-118). Klasik parlamenter sistemde devlet başkanı timsali (sembolik) ve merasimî görevleri haiz, sınırlı yetkileri olan, tarafsız, hükümeti değil devleti temsil eden bir konuma sahiptir. Devlet başkanları monarşilerde irsi olarak göreve gelirler, cumhuriyetlerde ise genellikle parlamento tarafından seçilirler. İstisnai olarak halk tarafından doğrudan seçilerek de iş başına gelebilirler, Türkiye’de (2007 Anayasa değişikliği ile birlikte) olduğu gibi.

Kabinenin başında başbakan bulunmaktadır. Başbakanın kabine içindeki konumu şu üç şekilden biri gibi olabilir (Robbins, 181: 2011):

- eşit olmayanlar arasında üstün konumda olması

- eşit olmayanlar arasında birinci konumda olması
- eşit olanlar arasında birinci konumda olması

Birinci örnekte başbakanın konumu oldukça güçlüdür. Buna İngiltere ve Almanya örnek verilebilir. Almanya'daki hükümet biçimine başbakanın (şansölyenin) yürütme içindeki güçlü konumundan ötürü “şansölye demokrasisi” (Kanzlerdemokratie) denir (Zippelius, 2008: 433). En zayıf durumda olan ise sonuncu örnek teşkil etmektedir. Burada başbakan eşitler arasında birinci konumdadır. Misal olarak da İtalya ve Hollanda gösterilebilir. Türkiye birinci kategoriye dâhil edilebilir; belki buna ülkemizde bakanların Meclise karşı “bireysel sorumluluğu” kabul edildiğinden onların kabine içinde belirli bir siyasal etkiye kavuşturulduğu iddia edilerek Almanya'dan farklı bir durum olduğu ileri sürebilir. Bu bir açıdan doğrudur, fakat 1982 Anayasası Bakanlar Kurulu içinde Başbakanın statüsünü güçlendirmek gayesiyle bakanları Başbakana karşı sorumlu tutmuştur (m. 112). Dolayısıyla meclise karşı sorumluluğu bakanları anayasal düzeyde Başbakana karşı güçlü kılmıyor, çünkü 112. madde bunu fiilen ve hukuken imkânsız hale getiriyor.

İngiltere gibi yazılı anayasası olmayan ülkelerde başbakan kabinenin sadece üye sayısını değil aynı zamanda yapısını, büyüklüğü ve karar alma şeklini de belirleyebilir. Onun için İngiltere’de bir bakan fonksiyonunu icra eden “bakanlar” (the Ministry) ile başbakanın güvenini haiz dar kadrosu durumunda olan ve ülkenin genel siyasetini tanzim eden “kabine” (the cabinet) arasında bir ayırım yapılır. Buna karşılık yazılı anayasalara dayanan hükümet sistemlerinde bakanlar kurulunun niteliği ve niceliği genellikle hukuk normları tarafından önceden belirlenir (Johston, 2012: 118).

3. Yürütmenin Yasamannın İçinden Gelmesi

Klasik parlamenter sistemlerde yürütme meclisin içinden çıkar, doğrudan halkın seçimiyle oluşmaz (Shugart, 2006: 349). Bu durum genelde yürütmenin iki kanadı için de geçerlidir. Yani hem sorumsuz devlet başkanı hem de kabine halkın doğrudan seçimiyle iktidara gelmez. Parlamenter sistemde sadece milletvekilleri halk tarafından dolaysız seçilir. Meclisin dışında başka bir organ doğrudan demokratik meşruiyeti

haiz değildir. Dolayısıyla klasik parlamenter sistemde temsilciler organının yanında yürütmenin iki kanadı seçimle göreve gelmediği için tek boyutlu bir meşruiyet söz konusudur. Eğer bir parlamenter rejimde sorumsuz devlet başkanı istisnai olarak -bundan sonra ülkemizde de uygulanacağı üzere- doğrudan seçimle göreve gelecek olursa, tek değil çift meşruluğa dayanan iki-başlı bir yürütmeden bahsetmek gerekecektir (Uluşahin, 2011: 33-36).

Hükümetin oluşumu sürecinde başbakan aşağıda verildiği şekillerde göreve gelebilir (Müller, 2008:193):

- Parlamento tarafından seçilmesi (Almanya, İspanya)
- Devlet başkanı atar, ardından güven oylaması yapılır (İtalya, İrlanda)
- Parlamento başkanı atar, ardından güven oylamasına gidilir (İsveç)
- Devlet başkanı atar, fakat güven oylaması mecburi değildir (Birleşik Krallık ve Hollanda).

B. Parlamenter Sistemin Tali Özellikleri

Parlamenter rejimin yukarıda sayılan asli fonksiyonları yanında tali nitelikte bazı özellikleri de mevcuttur. Bunlar kısaca şu hususlardan ibarettir:

1. Yasama Organının Yürütme Organı Tarafından Feshedilmesi

Parlamenter sistemlerin çoğunda, iki organ arasında denge sağlayabilmek için yasamanın elindeki “güvensizlik oyuna” karşılık yürütmeye de yasamayı “feshetme” yetkisi verilmiştir. Genellikle bu yetki devlet başkanına verilir ve bu salahiyyeti mutlak olarak ya başbakanın ya da bakanlar kurulunun teklifi üzerine kullanır. Parlamenter rejimlerde meclisin feshi üç farklı şekilde düzenlenebilir (Bergman, 2003: 109-221):

- Başbakanın, devlet başkanı sürece dâhil edilmeden, kendi inisiyatifine dayanarak parlamentoyu feshetmesi (örneğin Danimarka ve İspanya).

- Başbakanın parlamentonun feshedilmesini devlet başkanına teklif etmesi. Bu halde nihai kararı devlet başkanı verecektir. Eğer devlet başkanı bir kral veya kraliçe ise başbakanın talebini kabul edeceği pek muhtemeldir, aksi bir durum siyasal krize dönüşebilir (örneğin Almanya, Finlandiya, Fransa, İrlanda, Birleşik Krallık, Belçika).
- Parlamentonun feshi sürecinde başbakana özel bir yetki verilmemiştir. Bu yetki ya doğrudan doğruya devlet başkanına (Yunanistan, Portekiz, Fransa, İtalya, İzlanda - ancak İzlanda'da başbakanın karşı imzası gereklidir) verilmiştir veya öneri bakanlar kurulundan gelir (örneğin Avusturya ve İsveç).

2. Aynı Kişinin Yürütme ve Yasamada Görev Alabilmesi ve İki Kuvvet Arasında Mevcut Olan İşbirliği

Parlamentar sistemde bir kişi aynı zamanda hem yürütmenin hem de yasamanın üyesi olabilir. Bu bağlamda meclisten gelen bir bakan bir taraftan kabinenin üyesi olarak yasa tasarısı sunarak yasama faaliyetine katılabilir, diğer taraftan da yürütmenin bir üyesi olarak kabul edilmiş olan kanunun yürütülmesinden sorumlu olur. Böylece hem kanunların yapımından hem de yürütülmesinden sorumludur (Sharma, U/Sharma, S. K, 2007: 422). Genellikle başbakanın parlamento üyesi olması zorunludur (örneğin İngiltere ve Türkiye). Ama Almanya gibi bunun aksini düzenleyen parlamenter sistemler de mevcuttur. Alman anayasasına göre bir başbakanın Federal Meclis (Bundestag) üyesi olması gerekmez, Alman vatandaşı ve Federal Meclise seçilebilme yeterliğine sahip olması kâfidir. (Zippelius, 2008: 431). Bakanlara gelince parlamenter sistemlerde iki farklı uygulama mevcuttur. Birincisinde bakan seçilebilmek için milletvekilliği üyeliği aranmaz (Türkiye, Almanya). İkincisinde ise ancak milletvekilleri bakan olabilir (İngiltere).

Parlamentar rejimlerde kişiler hem yürütme hem de yasamada görev alabildiği için iki kuvvet arasında kesin bir ayrım yoktur, aksine bir işbirliği söz konusudur. Bunun bir sonucu olarak bakanlar kurulu yasama faaliyetlerine katılır. Örneğin kabine yasa teklifinde bulunabilir, başbakan

ve bakanlar meclise girebilirler, yürütme parlamentodan güvenoyu isteyebilir veya onu feshedebilir (Gözler, 2011: 247).

II. Parlamenter Sistemin Faydalı ve Zararlı Yanları

A. Parlamenter Sistemin Faydalı Yanları

1. Etkin Bir Yasama Süreci ve Esnek Bir Yönetim Şekli

Parlamenter rejimlerde (koalisyondan müteşekkil bir hükümet değilse) yasama ile yürütme arasındaki tikanıklıklar daha rahat giderilebilir. Kabine yasamada çoğunluğun desteğini arkasına almışsa istediği kanunları meclisten rahat bir şekilde çıkartabilir. Eğer hükümette bir partiler koalisyonu varsa ve aralarında çıkan sorunu çözemiyorlarsa sistem kilitlenmeden ve siyasal bir krize yol açmadan ya yeni bir hükümet oluşturulur ya da seçimler yenilenir (Barrington, 236: 2010).

2. Yürütmenin Yasamaya Karşı Sorumluluğu Vardır

Yasama elindeki araçlarla (örneğin gensoru, soru), yürütmeyi sürekli denetim altında tutabilir. Böylece iktidar muhalefet karşısında denetim altında olduğu kaygısıyla hükümet programını etkin bir biçimde uygulamaya gayret sarf eder. Muhalefetin sürekli takip, eleştiri ve denetimi karşısında, kendisini seçim öncesinden hesaba çekme ihtiyacını hissedebilir.

3. Despot bir yönetim Biçimine Kayma İhtimali Düşüktür

Yasamanın yürütmeyi gerektiğinde “güvensizlik oyu” ile düşürebilme riskinden ötürü, yürütme otoriter bir yönetime kapı aralayan eğilimlere girmez (Sharma, 2007: 424). Muhalefet bir taraftan hükümetin siyasi icraatlarını, örneğin kuracağı “gölge kabine” ile takip ederken, diğer yandan iktidarın yasama ve yürütmeye hâkim olması dolayısıyla elinde temerküz etmiş siyasal gücü otoriter bir sistem lehine suiistimal etmemesi için teyakkuz halinde olacaktır. Onun için muhalefet önemli bir denetim ve frenleme işlevine sahiptir.

A. Parlamenter Sistemin Zararlı Yanları

1. İstikrarsız Hükümetler

Parlamenter rejimlerde, kurulmuş hükümetler bir koalisyondan müteşekkil ise oldukça zayıf ve istikrarsız bir yapı sergilerler. Bir parti tek başına iktidara gelmiş olsa bile ancak güçlü bir parti içi disiplinine sahip

ise gerçek anlamda hükümet edebilecektir. İstikrarsız hükümetler yürütmenin siyasi kanadını zayıflatır, bu durum bürokratik kanadın güçlenmesine ve yönetimi devralmasına yol açabilir -bürokratik vesayet tehlikesi (Barrington, 2010: 236).

2. Gücün Temerküzü ve Kararların Acele ile Alınması

Parlamente sistemlerinde yürütme ve yasama gücünün bir elde temerküz etmesi, hükümetin etkinliğini artırması bakımından faydalı olabilir, fakat diğer taraftan kararların gerekli tartışma ve inceleme yapılmadan aceleyle alınmasına da yol açabilir. Güçlü parti disiplini sonucunda parlamentoda iktidar partisinin milletvekilleri hükümetin getirdiği yasa tasarısını itiraz etmeden ve yeterince incelemede kabul edecektir (Barrington, 2010: 236-237).

III. Türkiye Anayasa Tarihinin Değişik Dönemlerinde Parlamente Sisteminin Uygulanması

A. 1876 Kanun-i Esasi

1. Birinci Meşrutiyet Dönemi

Birinci Meşrutiyet Meclis-i Umumi (m. 42-80) adında iki meclisli bir parlamento tesis etmişti. Meclisin bir kanadını Meclis-i Mebusan diğerini ise Heyet-i Ayan teşkil ediyordu. Birincisine milletvekilleri iki dereceli bir usulle seçiliyor ve seçimler her dört yılda bir yapıyordu. Heyet-i Ayan üyeleri ise padişah tarafından ömür boyu atanıyorlardı. Yürütme organı Padişah ve Heyet-i Vükeladan müteşekkil idi. Dolayısıyla yürütme ikili yapıdaydı. Bir taraftan devleti temsil eden Padişah diğer taraftan da bugünkü bakanlar kuruluna tekabül eden Heyet-i Vükela, yani hükümet. Bu kurulun başındaki şahıs sadrazamdı (Sadr-ı Azam).

Birinci Meşrutiyetin hükümet sistemine bakıldığında bir parlamente rejime tekabül etmediği görülür (Erdoğan, 2012: 39) . Bunun sebepleri şu şekilde izah edilebilir:

Heyet-i Vükela parlamentoya karşı değil, Padişaha karşı sorumluydu. Çünkü Padişah vekiller heyetinin azalarını atar ve azledebilirdi. (m. 7 ve 27). Buna bağlı olarak parlamento, hükümeti güvensizlik oyu ile düşüremezdi (Atar, 2011: 21). Vekillerin bireysel (m. 30) ve müşterek sorumlulukları (m. 31) mevcut idi, fakat bu sorumluluk

31. maddeden de anlaşılacağı üzere cezai nitelikteydi ve neticelenmesi son tahlilde padişahın onayına bağlıydı. Dolayısıyla Meclis-i Umumi’nin Heyet-i Vükela’nın azalarını siyasi bir denetime tabii tutması I. Meşrutiyet döneminde hukuken mümkün değildi. Kabine üyeleri Padişah tarafından tek tek atanıp azledilebildiği için müşterek ve bağdaşık bir siyasi kurul değildi. Ayrıca Padişah, Heyet-i Vükela görevini ifa ederken sürece etkin bir şekilde katılırdı (m.29). Heyet azalarının Sultan karşısındaki konumu belki başkanlık sisteminde kabine üyelerinin “sekreterlik” statüsüne benzetilebilir (Erdoğan, 2012: 39). Çünkü başkanlık rejiminde olduğu gibi burada da bakanlar kurulunun otoritesinin kaynağı parlamento değil Padişah idi. Yürütme yetkisinin ağırlıklı olarak Sultanın lehine düzenlenmesinin yanında, Sultanın yasama üzerinde de geniş yetkileri vardı. Kanun yapımında milletvekilleri bir teklif yapmadan önce hükümdardan izin almaları gerekiyordu (m. 53) ve kanunları mutlak olarak veto edebilmekteydi (m. 54). Padişahın parlamenter sistemlerde rastlanmayan yasama üzerindeki üstün statüsüne bir başka örnek de Meclis-i Umumi üyelerinin kendisine bağlılık yemini etmeleridir (m.46).

Ara Değerlendirme:

I. Meşrutiyet döneminde kabine -Heyet-i Vükela- parlamentoya (parlamento çoğunluğuna) karşı değil, Padişaha karşı sorumlu olduğundan hükümet biçimi parlamenter bir rejim olarak nitelendirilemez. Bu dönemde uygulanan yönetim biçimi, Padişahın yürütme ve yasamaya karşı halen güçlü olması ve hem hukuken hem de fiilen yürütmenin başında bulunması, yani etkin ve icrai yetkilerle donatılmış olması hasebiyle anayasal meşrutiyet olarak tanımlanabilir.

2. İkinci Meşrutiyet Dönemi (1909 Kanun-i Esasi Değişiklikleri)

1909 değişikliği ile birlikte yasama sürecinde padişahın yetkileri oldukça daraltıldı. Artık yasaların yapımında vekiller her hangi bir kanun teklif ettiklerinde önceden Padişahın izin almaları gerekmiyordu (m.53). Ayrıca Padişahın kanunları mutlak veto yetkisi, zorlaştırmacı vetoya dönüştürüldü (m.54). Diğer önemli bir yenilik Heyet-i Vükelanın Sultana karşı değil, artık Meclis-i Mebusana karşı sorumlu olması hususudur (m. 30). Buna uygun olarak Padişahın icraatları bakanlar kurulunun “karşı

imzasına” bağlanmıştı (m.30). Kabine parlamenter sistemin aradığı usullere göre kuruluyordu. Padişah Sadrazamı tayin ediyor, o da diğer vekilleri seçiyordu (m.27). Bakanlar kurulunun Meclis-i Mebusana karşı siyasi anlamda müşterek ve bireysel sorumluluğu anayasal olarak kabul edilmişti (m. 30). Meclise Heyet-i Vükelayı güvensizlik oyu ile düşürebilme yetkisi verilmişti (m. 35). Padişahın yetkileri sınırlandırılmış, sadece merasimî birtakım görevlere hasredilmişti.

Ara değerlendirme:

1909 değişiklikleriyle birlikte yürütme artık yasamanın güvenine dayanarak görevde kalabiliyordu (bakanlar kurulunun siyasi sorumluluğu/güvensizlik oyu). Ayrıca Padişaha ancak timsali birtakım yetkiler bırakılmıştı. Buna karşılık Heyet-i Vükelanın konumu güçlendirilerek yürütmenin merkezine doğru kaymıştı. Bunun sonucunda yönetim biçiminin hukuken parlamenter bir monarşiye dönüştüğünü kabul etmek gerekir.

Siyasi açıdan bakılınca güçlü demokratik bir siyasi-kültürel altyapı henüz oluşmadığından, özellikle İttihat ve Terakkinin takip ettiği baskıcı ve komitacı yönetim şekli yüzünden, “de jure” olarak mevcut olan parlamenter monarşi, politik olarak pek sağlıklı işleyememiştir. İttihatçılar siyasi geleneğimizde militarist, otoriter, tek partili ve yer yer ideolojik-milliyetçi bir yönetim anlayışının öncüleri sayılırlar (Erdoğan, 2012: 50-57). Böyle bir siyasal tasavvurun parlamenter rejime olumlu katkı değil, zarar verdiği ve bozulmasına zemin hazırladığı ortadadır.

B. 1921 Anayasası (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu)

1921 Anayasasının en önemli özelliklerinden biri egemenliği millete dayandırmasıdır (m. 1). Hükümet sistemi açısından değerlendirildiğinde yasama ve yürütmeyi mecliste topladığı için (m.2) bir meclis hükümeti modeli öngörmüştü. Buna bağlı olarak yürütmenin ayrı bir hukuki statüsü yoktu. Çünkü 3. maddede devlet Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur denilmekte ve 2. maddede ise “icra kudretinin” Mecliste tecelli ve temerküz ettiği düzenlenmiştir. Dolayısıyla her ne kadar 8. madde bir İcra Vekilleri Heyetinden bahsetse de kurulun meclisten ayrı ve özerk bir kişiliği yoktur (Karatepe, 2013: 225). Kaldı ki

heyetin üyeleri tek tek meclis tarafından seçilir ve görevlerine de yine meclis tarafından son verilir. Buna bağlı olarak icra kurulu Meclisin talimatına bağlı bir biçimde görevini ifa eder. Ayrıca 1921 Anayasası bir devlet başkanlığı makamı tesis etmemiştir. 9. maddeye göre Meclis başkanı aynı zamanda yürütmenin de başıdır.

1923 Değişikliği

1923 yılında Anayasa’da yapılan değişiklikle parlamenter hükümet modeline doğru bir adım atılmış oldu (Bülent, 2012: 66-72). Buna göre bir Cumhurbaşkanlığı makamı ihdas ediliyordu (m.10) ve kendisi Meclisin içinden bir Başvekil seçiyor, o da milletvekillerinden bakanlar kurulunu oluşturuyor ve kabine Cumhurbaşkanı tarafından Meclisin tasvibine sunuluyordu (m. 12). Cumhurbaşkanı lüzum gördüğü hallerde Heyet-i Vekileye başkanlık edebilirdi. Ayrıca 4. maddede yapılan değişiklikle Meclis, hükümet etme yetkisini artık bizzat kendisi değil İcra Vekilleri vasıtasıyla yerine getirmekteydi.

Ara Değerlendirme

1923 değişiklikleriyle birlikte yönetim biçimi, şekli olarak, saf meclis hükümeti sisteminden -en azından hükümetin oluşum biçimi açısından- kısmi bir parlamenter rejimine dönüşmüştür. Bir bakıma meclis hükümeti sistemi ile parlamenter sistem arasında “melez” bir ara dönemi başlatmıştır. Meclis hükümeti sisteminden tam vazgeçilmiş değildir, çünkü Parlatentonun konumu bu değişiklikle birlikte halen önemlidir (m. 3). Yapılan değişiklikler 1924 Anayasasının benimseyeceği (karma) hükümet sisteminin bir ön işareti olarak kabul edilebilir.

C. 1924 Anayasası (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu)

Literatürdeki yaygın kanaate göre 1924 Anayasası “meclis hükümeti” ile “parlamenter sistem” arasında karma bir modeli benimsemiştir (Erdoğan, 2012: 77-78; Gözler, 2011: 31; Karatepe, 2013: 162; Atar, 2011: 24, Yavuz, 2012: 68). Aşağıda 1924 Anayasasının benimsediği melez yönetim biçiminin meclis hükümeti ve parlamenter sisteme benzeyen cihetleri izah edilecektir.

Meclis Hükümetine Benzeyen Yönleri:

- Türk Milletini ancak TBMM'nin temsil etmesi ve Millet adına egemenlik hakkını kullanması (m.4)
- Yasama yetkisi ve yürütme erkinin Mecliste belirmesi ve toplanması(m. 5)
- Meclisin hükümeti her zaman düşürebilmesi (m. 7/2), buna karşılık hükümetin Meclisi feshetme yetkisine sahip olmaması

Parlamente Sistemine Benzeyen Yönleri:

- Yürütme yetkisi Meclisin kendisine değil Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna tevdi edilmiştir (m. 7).
- Hükümet parlamente sistemin usul kurallarına göre kurulur: Cumhurbaşkanı bir yasama dönemi için seçilir (m. 31); Cumhurbaşkanı'nın siyasi sorumluluğu (m. 41) ve karşı imza ilkesinin (m. 39) kabulü; Başvekilin Cumhurbaşkanı tarafından Millet Meclisi üyeleri arasından seçilmesi, Başvekilin yine Meclisin içinden kabine azalarını seçmesi ve Bakanlar Kurulunun Cumhurbaşkanı'nın tasdiğiyle Meclise sunulması (m. 44)
- Bakanlar Kurulunun Meclise karşı bireysel ve müşterek sorumluluğunun kabulü (m. 46)

Ara Değerlendirme

Her ne kadar 1924 Anayasası, en azından görevler açısından, parlamente sisteme benzeyen bir kuvvetler ayrılığı modeli kurmuşsa da 1946'ya kadar birkaç denemenin haricinde ülke siyaseten tek partili, ideolojik-otoriter, hatta zaman zaman totaliter bir biçimde yönetildiği için "de facto" olarak kuvvetler birliği hüküm sürüyordu (Erdoğan, 2012: 81 ve devamı). Cumhuriyet Halk Fırkası ve devletin resmi politikasına muhalif olan partilere, sivil toplum örgütlerine, basına ve akademi dünyasına karşı, Takrir-i Sükun Kanunu, Hıyanet-i Vataniye Kanunu, Tevhid-i Tedrisat Kanunu gibi düzenlemelerle sert önlemler alınıyordu;

daha doğrusu baskı kuruluyor ve sindirilmeye çalışılıyordu. Amaç, resmi ideolojinin savunduğu ve batıdan ithal ettiği seküler değerleri sosyal gerçeklerin hilafına halka zorla benimseterek, tek tip, türdeş bir toplum oluşturmaktı. Bu amaca ulaşabilmek için yeni rejim kültürel bağlamda birleştirici değil, dışlayıcı-etnik bir Türkçülüğü ile radikal, dini dışlayan laikliği bir araç olarak kullandı; fakat bununla da yetinmeyerek bu iki olguya ideolojik bir anlam yükleyerek resmi düzenin siyasi, toplumsal ve hukuki meşruiyet kaynağı haline getirdi.

Dine karşı açıkça cephe alan bu Jakoben-pozitivist tipi laikçilik eski İctihad dergisi tarafından savunulmaktaydı ve Cumhuriyeti kuranlar tarafından benimsenmişti (Halil İnalçık, İkinci Binde Türkler, 63-110, zitat: s. 84, Doğu Batı, sayı 10, 2000/1). Irk temelli Türkçülük anlayışının resmi olarak benimsendiğini dönemin Başbakanı İsmet İnönü 1925 yılında şu şekilde ifade ediyordu: “ (V)azifemiz bu vatan içinde bulunanları behemhal Türk yapmaktır. Türklere ve Türkçülüğe muhalefet edecek anasırı kesip atacağız. Vatana hizmet edeceklerde arayacağımız evsaf her şeyden evvel o adamın Türk ve Türkçü olmasıdır” (Erdoğan, 2012: 91). Bir taraftan kültleştirilmiş liderlik önderliğinde muhalefetsiz tek parti modelli bir siyasal hayat, diğer taraftan sosyal alanda sivil toplum yapılanmasına ve çoğulculuğa kapalı radikal-pozitivist bir laiklik ile türdeş-etnik bir milliyetçilik tasavvuru, tek parti döneminde parlamenter sistemin iyi işleyebilmesi için sağlıklı bir alt yapı oluşmasına engel olmuştur. 1950-1960 arasında iktidara gelen Demokrat Partisi vesayetçi bürokratik elitin aksine çevreye sahip çıktığı için 27 Mayıs 1960 İhtilaliyle görevden uzaklaştırılmıştır.

1924 Anayasası döneminde uygulamaya bakıldığında genel hatları itibariyle otoriter, antidemokratik ve kuvvetler birliği esasına göre işleyen bir hükümet sisteminin oluştuğu söylenebilir. Demokrat Parti dönemini, bilhassa halkın üzerindeki devlet baskısı belirli ölçüce hafiflediği için, kısmen bundan hariç tutabiliriz.

D. 1961 Anayasası

Öğretide yaygın olan genel kanaate göre 1961 Anayasası tipik bir parlamenter sistem kurmuştur (Erdoğan, 2012: 125; Gülsoy 2013: 265;

Uluşahin, 2013: 327; Atar, 2011: 28; Yavuz, 2012: 68). 1961 Anayasası döneminde tesis edilmiş olan hükümet sisteminin bir parlamenter rejim olduğunu kanıtlayan hususlar şu şekilde sıralanabilir:

- Bakanlar Kurulu Millet Meclisinin güvenine muhtaçtır (m. 103, 104); Millet Meclisi Bakanlar Kurulunu güvensizlik oyu ile düşürebilir (m. 89)
- Bakanlar Kurulu bireysel ve müştereken Millet Meclisine karşı sorumludur (m. 105)
- Yürütme ikili yapılıdır:
 - a) Sorumlu Bakanlar Kurulu: Bakanlar ve Başbakanın mürekkettir, Başbakan hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir (m. 105)
 - b) (Siyaseten) Sorumsuz Cumhurbaşkanı: icraatlarından, karşı imza ilkesi gereği Cumhurbaşkanı değil Başbakan ve ilgili Bakan sorumludur (m. 98). Cumhurbaşkanı siyaseten tarafsızdır (m. 95/3). Devletin başıdır ve Türkiye Cumhuriyetini ve Milleti temsil eder (m. 97/1) ve timsalî birtakım görevleri yerine getirir (m. 97/2). Cumhurbaşkanı gerekli şartlar oluşursa Başbakanın talebi üzerinde Millet Meclisi seçimlerini Meclislerin Başkanlarına danışarak yenileyebilir (m. 108).
- Hükümetin kuruluşu: Cumhurbaşkanı TBMM üyeleri arasından birini Başbakan olarak atar (m. 102/2). Bakanlarda TBMM içinden veya dışından Başbakan tarafından seçilir ve Cumhurbaşkanı'nca atanır (m. 102/3).

Ara Değerlendirme

Daha önce de belirtildiği gibi hükümet sistemi modelleri daha çok “amorf” bir yapıdır. Onun uygulamada iyi işleyip işlemediği demokratik ve hukuki meşruiyetine bağlıdır. Bir anayasal düzende halkın iktidara katılımı hem siyasi partiler hem de sivil toplum ayağında yeterli düzeyde sağlanamıyorsa parlamenter rejim sağlıklı çalışmaz. Aynı durum, hukuk devletinin aradığı şartlar yerine getirilmezse yine söz konusu olur.

Bu bağlamda baktığımızda, her ne kadar 1961 Anayasası demokrasi, hukuk devleti ve temel hak ve hürriyetler konusunda geniş bir güvence sağladığı intibamı uyandırıyor da, biraz dikkatli bakıldığında durumun pek de öyle olmadığı gözükür. Cumhuriyetin kuruluşuyla birlikte peyderpey uygulamaya konulan reformlar ve yeni değerler, bilhassa toplumun inanç ve yaşam tarzıyla bağdaşmadığı için, halk tarafından pek kabul görmüyordu. Böylece toplumun geniş kesimleri ile yeni laik düzenlemeleri kabul etmiş Cumhuriyetin sivil, siyasi, askeri ve bürokratik eliti arasında zamanla bir cepheleşme oluştu. Halkın bulunduğu yaygın kitleler “çevre” ve resmi söylemi temsil eden azınlık halindeki seçkinler de “merkez” olarak nitelendirilebilir (Mardin, 2000: 79-105).

Demokrat Partinin iktidarına kadar “çevre” devlet bürokrasisi tarafından pek dikkate alınmaz ve “merkezde” de temsil edilmezdi. “Elitist merkez”; devleti, otoriteyi, inkılâpları ve Batıcılığı temsil ederken “çevre” ise liberal-demokratik yönetim tasavvurunu, gelenekleri ve dinî değerleri temsil ediyordu. Bu ortamda “çevre”nin dünya görüşü küçümsenir hatta gayri meşru kabul edilirdi. Demokrat Parti kendi döneminde kırsalın değer yargılarını dışlamadı, onu “merkezde” temsil etti, bir açıdan da “resmiyet” kazandırdı (Mardin, 2000: 98). Buna bir son vermek için “merkezin” kurmuş olduğu gayrimeşru bir koalisyon Demokrat Partiyi bir ihtilal ile devirdi. Bu darbe aslında Demokrat Parti’den ziyade “çevreye” ve onun savunduğu değerlere karşı yapılmıştı. “Bürokratik merkez” “çevrenin” 1950-1960 yılları arasında olduğu gibi devlet kademesinde bir daha karar alma sürecine katılmasını önlemek istiyordu. Bu amaçla ihtilalden sonra hazırlanan yeni Anayasada birtakım önlemler alınmıştı.

Yukarıda değinildiği gibi 1961 Anayasası görünürde insan haklarına dayalı demokratik bir düzen kurmayı hedefliyordu (m. 2). Hatta 56. maddede siyasi partilere ilk defa anayasal bir güvence verilmişti. Fakat diğer taraftan anayasa “genel oya” karşı bir kuşku besliyordu (Erdoğan, 2012: 115). “Bürokratik merkez” ihtilalden sonra siyasal iktidarın genel seçimler yoluyla tekrar “çevrenin” eline geçeceğini tahmin edebiliyordu. Devlet iktidarını kendi tekelinde tutmak istediği için, 1961

Anayasası ile birlikte temsile dayanmayan ve “merkezde” konumlandırılmış yeni birtakım “bürokratik” kurumlar ihdas etmişti. Bu müesseselerin gayesi yürütmenin siyasi kanadı olan ve çevreyi temsil eden “parti-hükümetini” zayıflatıp kanadın diğer tarafında yer alan ve merkezin temsilcisi komundaki “devlet bürokrasisini” güçlendirmektir (Parla, 1993: 31). “Kemalist elit” temsile dayanmayan kurumları kullanarak, hükümette olmasa bile, siyasi seçimler yoluyla meşru bir biçimde parlamento ve hükümette çoğunluğa sahip olacak olan “çevreyi” kontrol edip bürokratik-askeri bir vesayet altında tutabilecektir. Bu yeni durum meşruiyetini doğrudan halktan alan TBMM’nin konumunu zayıflatmıştır. Çünkü Anayasanın 4. maddesine göre egemenlik yetkisini demokratik temsile dayanmayan yeni kurulmuş olan bürokratik organlar da kullanabilecekti. Seçilmiş hükümetleri vesayet altına almak için ihdas edilmiş kurumlar içinde önde gelen üç tanesi şu şekilde sıralanabilir:

a) Senato: Senatonun demokratik temsili zayıflatılan özellikleri vardı. Üyelerin arasında halkın oyuna dayanmayan kontenjan senatörler ve tabii üyeler bulunmaktaydı (m. 70). Birincileri Cumhurbaşkanı doğrudan kendisi atıyordu ve sayısı on beşti. Tabii üyeler ise eski Milli Birlik Komitesi başkan ve üyeleriyle eski cumhurbaşkanlarından mürekkepti. Ayrıca senatörlüğe seçilebilmek için yüksek öğrenim görmek ve kırk yaşını doldurmak şartı arandığından Erdoğan’ın (2012: 117) da belirttiği gibi adeta bir “seçkinler” kuruluna tekabül ediyordu.

b) Anayasa Mahkemesi: İlk bakışta Anayasa Mahkemesinin kuruluşu hukuk devletinin pekiştirilmesi anlamında olumlu bir adım gibi gözüküyor. Fakat Mahkemenin genel gayesi devlet iktidarının müdahalelerine karşı bireylerin temel hak ve hürriyetlerini korumaktan ziyade, “çevrenin ve siyasal iktidarın” temsilcisi konumundaki parlamentodan “merkezin değerleri” aleyhine gelebilecek tehditleri savmaktır. Dolayısıyla mahkeme “bürokratik” bir vesayet makamı olarak parlamento kontrol etmek amacıyla kurulmuştu. (Ozan, 2007: 219 ve devamı).

c) Milli Güvenlik Kurulu: 1961 Anayasasıyla birlikte ordu anayasal düzeyde daha geniş bir özerkliğe kavuşturularak güçlendirilmişti. Bu

bağlamda Genel Kurmay Başkanı görev ve yetkilerinden dolayı Milli Savunma Bakanlığı’na karşı değil, doğrudan doğruya Başbakanına karşı sorumluydu (m. 110/4). Hâlbuki demokratik liberal bir hukuk devletinde genel kural askerî bürokrasinin sivil hükümete tabi olmasıdır. Bunun somut karşılığı da ordunun başında bulunan komutanın milli savunma bakanlığına bağlanmasıdır. 1961 Anayasasında Genel Kurmay Başkanı Başbakanına bağlanmakla adeta Bakanlar Kurulu içinde diğer bakanlardan daha üstün bir konuma kavuşturulmuştur. Ayrıca Milli Güvenlik Kurulu oluşturulmuş ve milli güvenlik ile ilgili kararların alınmasında gerekli temel görüşleri Bakanlar Kuruluna bildireceği belirtilmiştir (m. 111). İlginç olan husus; Kurulun, Anayasada idarenin kaleme alındığı 112-125. maddeleri arasındaki kısımda (C. İDARE) değil, Bakanlar Kurulunun düzenlendiği 102-111. maddeleri arasındaki kısımda (B. BAKANLAR KURULU) ele alınmasıdır. Böylece, askeri kurumlar, sivil yönetimi temsil eden siyasi idareye tâbi kılınmamış, bilakis Bakanlar Kurulu ile eş seviyede bir güvenceye kavuşturulmuştur (Parla, 1993:27 ve devamı). İlk bakışta rasyonel, hatta masumane, bir amaçla kurulduğu izlenimini veren Milli Güvenlik Kurulu aslında meşruiyetini genel oydan alan hükümetin yine “bürokratik-askeri merkez” tarafından vesayet altında tutulabilmesi için ihdas edilmişti.

“Merkez” genel oya dayanacak yasamanın ve ondan çıkacak olan yürütmenin “çevrenin” nüfuzuna gireceğini bildiği için bunları Anayasa Mahkemesi ve Milli Güvenlik Kurumu vasıtasıyla bürokratik ve askeri denetim, daha doğrusu vesayet altına almak istemiştir.

Bu yaklaşım elbette öncelikle parlamenter sistemin sağlıklı işleyebilmesine mani olmuştur. 1961 Anayasası döneminde istikrarlı ve etkin hükümetlerin oluşmamasında elbette koalisyon veya azınlık hükümetleri de etkili olmuştur (örneğin 1973 sonrasında), fakat bu, gerekçelerden sadece bir tanesidir. Nitekim 1971 yılında yürütmenin güçlendirilmesi için Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkartma (m.64) ve vergi, resim ve harçların muafiyet ve istisnaları ile nispet ve hadlerine ilişkin hükümlerde değişiklik yapma yetkisi verilmişti (m. 61). Fakat bu tedbirler de istikrarlı hükümetlerin oluşmasına zemin

hazırlayamamıştı. Hâlbuki hükümet istikrarsızlığının yanında 1961 Anayasasının genel oya karşı bürokratik-askeri-ideolojik önyargılı kuşkulu bakışının yol açtığı anti demokratik yapı ve buna bağlı olarak siyasal istikrarsızlıklar da parlamenter rejimi olumsuz etkilemiştir. Nitekim 1971 yılındaki Anayasa değişiklikleriyle birlikte yürütmenin kuvvetlendirilmesine yönelik bazı reformlar yapılırken, buna paralel olarak sivil iktidarı zayıflatacak ve askeri otoriteyi güçlendirecek birtakım düzenlemeler de yapılmıştı. Gerçekten Danıştay'ı düzenleyen 140. maddede yapılan değişiklikle artık askeri kişilerle ilgili eylem ve işlemlere Danıştay değil yeni kurulan Askeri Yüksek İdare Mahkemesi bakacaktı (m. 140/6). Yine bu bağlamda sıkıyönetime geçiş imkanı kolaylaştırılmış (m. 124) ve sivil kişilerin kanunda gösterilen görevlerini ifa ettikleri sırada veya kanunda gösterilen askerî mahallerde askerlere karşı işledikleri suçlardan dolayı askeri mahkemelerde yargılanmalarının önü açılmıştır (m. 138/2). Böylece bir taraftan istikrar adına hükümetin daha etkin olabilmesi için tedbirler alınırken, diğer taraftan silahlı kuvvetler anayasal düzen içinde demokratik ve siyasal istikrara zarar verecek şekilde sivil otorite aleyhine güçlendirilmekteydi.

Halkın oyuyla seçilmiş ve doğrudan ve dolaylı meşruiyet kesbetmiş olan yasama ve yürütme ideolojik kaygılarla bürokratik vesayet altına alınırsa, bu sadece hükümet istikrarsızlığına değil aynı zamanda siyasi ve demokratik bir istikrarsızlığa oradan da zaman içerisinde sosyo-tarihi ve sosyo-kültürel bir krize dönüşür. Dolayısıyla ideolojiden arındırılmış sivil bir demokratik düzen ve hukuk sistemi tesis edilmediğinden 1961 Anayasasının getirdiği saf parlamenter sistem de 12 Eylül 1980 darbesiyle birlikte tasfiye edildi.

E. 1982 Anayasası

A. 2007 Anayasa Değişikliği Öncesi

82 Anayasasının 2007 Anayasa değişikliği öncesinde kabul ettiği hükümet sistemi bir parlamenter sistem olarak nitelendirilebilir (Becerren/Kalağan, 2007: 174). Parlamenter rejimin varlığını şu gerekçelerle izah edebiliriz:

- Yürütme parlamento içinden çıkmaktadır: Başbakan Cumhurbaşkanı TBMM üyeleri arasından atanır. Başbakan parlamentonun içinden veya milletvekili seçilme yeterliliğine sahip kişiler arasından bakanları seçer ve Cumhurbaşkanı da atar (m. 109). 2007 Anayasa değişikliği öncesinde yürütmenin diğer kanadını teşkil eden Cumhurbaşkanı da Meclis tarafından seçilmekteydi. Başbakan ve bakanların çoğu milletvekili olduğu için hem yasamanın hem de yürütmenin bir üyesi durumundadırlar. Bu da yine parlamenter sistemin bir başka özelliği olan aynı şahsın hem yasama hem de yürütmede yer alabilmesi ilkesine uygun bir durumdur.
- Bakanlar kurulunun yasamaya karşı bireysel ve müşterek sorumluluğu vardır: Bakanlar Kurulu Cumhurbaşkanı tarafından onaylandıktan sonra hukuken kurulmuş olur ve göreve başlayabilir (Erdoğan, 2012: 220). Ancak göreve başladıktan sonra güvenoyu alamıyorsa görevden çekilmesi gerekir. Yasama dönemi içerisinde hükümet TBMM’nin güvenini yitirirse yine aynı durum söz konusu olur. Örneğin Başbakan TBMM’den güven isteyip de reddedilirse (m. 111) veya Bakanlar Kurulu aleyhine gensoru önergesi verilir de hükümet gerekli ekseriyetten (üye tamsayının salt çoğunluğundan) güvenoyu alamazsa (m. 99) hükümetten düşer. Buna karşılık yürütmeye yasamayı feshetme hakkı da verilmiştir. 1961 Anayasasına nazaran 82 Anayasası Cumhurbaşkanı Meclisi feshetme yetkisini kolaylaştırmıştır (Atar, 2011: 154 ve devamı; Özbudun: 2010: 358 ve devamı). Anayasanın 116. maddesine göre şu hallerde Cumhurbaşkanı TBMM Başkanına danıştıktan sonra seçimleri yenileyebilir:
 - a) Bakanlar Kurulu göreve başlarken güvenoyu alamamışsa (m. 110)

- b) Gensoru oylaması (m. 99) veya görev sırasında güvenoyu alamamışsa (m. 111)
- c) Başbakanın güvensizlik oyu ile düşürülmeden istifa etmesi üzerine kırk beş gün içinde veya
- d) Yeni seçilen TBMM’de Başkanlık Divanı oylamasından sonra yine kırk beş gün içinde Bakanlar Kurulunun kurulamaması hallerinde (m. 116).

1961 Anayasası yasamanın feshi için Başbakanın önerisini ararken, 82 Anayasası seçimlerin yenilenmesi konusunda yetkiyi tamamen Cumhurbaşkanına bırakmıştır.

- İki Başlılık: Yürütme, Cumhurbaşkanı (m. 101-108) ve Bakanlar Kurulundan (m. 109-118) ibarettir. Cumhurbaşkanının genişletilmiş yetkileri bulunmaktadır (m. 104) fakat buna rağmen siyasi olarak sorumsuzdur (m. 105). Tek başına yapabileceği işlemler dışındaki bütün kararlar “karşı imza” ilkesi gereğince Başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanır ve bu kararlardan imzayı atan şahıslar sorumludur (m. 105). Başbakanın konumu Bakanlar Kurulu içerisinde kuvvetlendirilmiştir. Kanımızca başbakan 1982 Anayasası düzeni içerisinde “primus inter pares” yani “eşitler arasında birinci” değil, “eşit olmayanlar içinde üstün” komumdadır. Bunun sebepleri Anayasanın 112. maddesinde görülmektedir. Buna göre:

Başbakan Bakanlar Kurulunun başıdır, bakanlar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir (m. 112/1)

Her bakan Başbakana karşı sorumludur. 82 Anayasasında 1961 Anayasasından farklı olarak bakanlar hem Meclise hem de Başbakana karşı sorumludur (m. 112/2)

Başbakan bakanların görevlerini Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirmesini gözetmekle ve düzeltici önlem almakla yükümlüdür (m. 112/ 3)

1982 Anayasası böylece “rasyonelleştirilmiş parlamentarizm” ilkesi doğrultusunda Bakanlar Kurulu içerisinde Başbakanın konumunu

güçlendirmiştir. Hatta bazılarınca Türkiye’deki mevcut hükümet sistemi “başbakanlı parlamenter rejim” olarak da nitelendirilmektedir (Yokuş, 2009: 8).

Ara Değerlendirme

1982 Anayasası 1961 Anayasasına tepki olarak yasama karşısında yürütmeyi güçlendirmiştir. Nitekim ikincisinde yürütme sadece bir “görev” olarak nitelendirilirken (m. 6) birincisi hem “görev” hem de “yetki” olarak belirtiyor (m. 8). Yürütmenin ayrıca “yetki” olarak anılıp güçlendirilmesi “idarenin kanuniliği” ilkesine istisna getirecek şekilde anlaşılabilir (Özbudun, 2010:196). Dolayısıyla 1982 Anayasası düzeninde de yürütme, yasamaya kural olarak bağlıdır, asli düzenleme yetkisi yoktur. Sadece istisnai bazı durumlarda bu söz konusudur ve haliyle dar yorumlanmalıdır. Bu bağlamda yürütme ancak iki halde herhangi bir kanuni düzenlemeye ihtiyaç duymadan “yetki” kullanabilme hakkına sahiptir. Bunlardan birincisi Cumhurbaşkanı Genel Sekreterliği ile ilgili kararname, diğeri de olağanüstü hal ve sıkıyönetim KHK’leridir (Derdiman, 2011: 489; Özbudun, 2010: 199; Gözler: 2011 : 304).

1982 Anayasası yürütme içinde aslında yukarıda da işaret edildiği gibi hem Başbakanı hem de Cumhurbaşkanı güçlendirmiştir. Cumhurbaşkanının konumu sorumsuz olmasına rağmen tek başına yapabileceği yetkilerle pekiştirilmiştir (Gülsoy, 2013: 266). Nitekim Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin düzenlendiği 104. maddeye bakıldığında oldukça uzun olduğu görülür. Siyaseten mesuliyetsiz olmasına rağmen hem devlet başkanı hem de yürütmenin başı sıfatıyla yasama, yürütme ve yargı ile ilgili kararlar almaktadır. Aslında parlamenter sistemin karşı imza kuralı gereği Cumhurbaşkanı sorumsuz olması hasebiyle tek başına yetki kullanamamalıdır. Fakat 1982 Anayasasının 105. maddesine göre Cumhurbaşkanı Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına işlem yapabilir, aynı zamanda bu işlemler aleyhine yargı yoluna da başvurulamaz (105/2). 104. maddede sayılan hususlardan hangilerini tek başına yapabileceği ile ilgili herhangi bir açıklama yoktur.

Özbudun'a göre Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ancak tarafsız devlet başkanı sıfatıyla kullanabildiği yetkililerdir. Yürütmenin başı sıfatıyla yaptığı işlemlerin ise ancak bir kısmını tek başına yapabilmeli, diğerlerini ancak karşı imza kuralına göre Başbakan veya ilgili bakanın imzasıyla gerçekleştirebilmelidir. (Özbudun, 2010:330 ve devamı). Buna göre yasama (örneğin TBMM'yi toplantıya çağırarak, kanunları yayımlamak, kanunları tekrar görüşülmek üzere TBMM'ne geri göndermek) ve yargı (örneğin, Anayasa Mahkemesinin 14 üyesini seçmek, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini seçmek, Danıştay üyelerinin 1/4'ünü seçmek) ile ilgili işlemleri tarafsız devlet başkanı hüviyetiyle yaptığı için, tek başına yapabilmelidir, taraflı olan Bakanlar Kurulu bu tür yetki alanına dâhil edilmemelidir. Yürütme ile ilgili görev ve yetkilere gelince, burada Cumhurbaşkanının işlemlerinin “icrai” olup olmamasına göre bir ayırım yapılmalıdır (Özbudun, 2010: 332 ve devamı). “İcrai” nitelikte olmayan yetkilerini (örneğin gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek veya başkanlığı altında toplantıya çağırarak, Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını TBMM adına temsil etmek gibi) tek başına kullanabilmelidir. Çünkü bunlar timsalî ve temsilî yetki mahiyetini taşımaktadırlar. Fakat Cumhurbaşkanı “icrai” nitelik taşıyan ve idari bir boyutu bulunan işlemlerini (Yüksek Öğretim Kurulu üyelerini ve üniversite rektörlerini seçmek gibi) ancak Başbakan ve ilgili bakanın karşı imzaları ile birlikte yapmalıdır. Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı “icrai” nitelik taşıyan işlemlere karşı yargı yolunun kapalı olması hukuk devleti ilkesiyle çelişmektedir (Erdoğan, 2012: 189).

Görüldüğü gibi 1982 Anayasasına göre cumhurbaşkanı sorumsuz olmasına rağmen geniş yetkilere sahiptir. Özellikle olağanüstü rejimlerin ilanı ve bu dönemde çıkarılacak kanun hükmünde kararnamelerin çıkartılmasında bunlara karar verecek olan Bakanlar Kurulunun başkanlığı görevi kendisine tevdi edilmiştir (m.104). 12 Eylül İhtilalinden sonra anayasal düzen içerisinde Cumhurbaşkanının konumunun güçlendirilmesi tesadüfî değildir. Darbenin akabinde, ihtilali yapanlar güçlü, kutsal, toplum üstünde yer alan bürokratik bir devlet tesis etmek istemişlerdir. 1961 Anayasası gibi 1982 Anayasası da genel oya kuşkuyla bakar. Onun

için toplumu, daha doğrusu “çevreyi”, depolitize ederek askeri ve sivil bürokrasinin vesayeti altına almıştır. Bununla birlikte askeri cunta Cumhurbaşkanlığı makamını bürokratik devletin temsilcisi olarak algıladığı için, onu “çevrenin” oylarıyla kurulacak olan parti hükümetinin karşısında geniş yetkilerle donatarak dengeleyici bir unsur haline getirmiştir.

Anayasayı yazarlar cumhurbaşkanlığını “merkezin” bir kalesi olarak düşündüklerinden onların öngörüsüne göre bu makama ancak laik düzenin resmi değerlerini benimsemiş şahısların gelmesi gerekiyordu. Bürokratik devletin yerleşmiş enformel geleneği gereği bu kişi evvel emirde asker kökenli olmalıydı. Cumhurbaşkanı ordu kökenli olmasa bile resmi ideolojiyi benimsemiş birisinin makama gelmesi “merkezin” menfaatlerini “çevreye” karşı etkin bir biçimde koruyabilmek için elzemdi.

Nitekim Abdullah Gül’ün Cumhurbaşkanı seçimi öncesi laik çevreler ve bürokratik devletin kurumları, evvel emirde Anayasa Mahkemesi, (Hakyemez, 2009: 100 ve devamı) “resmi görüşün” yaklaşımını ideolojik, hukuk dışı ve antidemokratik tavırlarıyla açık bir biçimde ortaya koydular. “Çevreden” birisinin “merkezin” geniş yetkilerle donatılmış önemli bir müessesinin başına geçmesini kabullenemediler.

Bu ve buna benzer ideolojik önyargılı yaklaşımlar parlamenter sistemin sağlıklı işlemlerini önlemektedir. Aslında “saf parlamenter sistemlerde” Uluşahin’in de belirttiği gibi devlet başkanı, timsali ve temsili birtakım görevler üstlendiği için yürütme içinde “siyasi-icrai” nitelikte yetkilerle donatılmadığından güçlü bir konuma sahip değildir. Uluşahin bundan ötürü “iki başlıktan” ziyade “iki kanatlıktan” bahsedilmesi gerektiğini söylemektedir (Uluşahin: 2013: 325 ve devamı). Fakat ülkemizde 1982 Anayasa koyucusu bilerek “iki başlı” bir hükümet sistemi kurmuştur. Sebebi yukarıda belirtildiği gibi “bürokratik merkezin” önemli bir kurumu olarak algıladığı devlet başkanlığı makamını “çevrenin” nüfuzuna girme ihtimali yüksek olan “parti hükümetini” dengelemek ve denetim altına almaktır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının yetkilerinin artırılması, yürütmeyi güçlendirmekten ziyade, bürokratik-

laik devleti koruma refleksidir. Böyle bir yaklaşımın parlamenter sistemde birtakım aksaklıklara yol açacağı ortadır. Fakat bu eksikliklere rağmen 1982 Anayasasının getirdiği sistem saf olmasa da 2007 Anayasa değişikliği öncesinde yukarıda belirtildiği gibi bir parlamenter rejim olarak nitelendirilebilir.

Yürütmenin yetkisinin güçlendirilmesi için öngörülen diğer bir husus da Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisinin verilmesidir. Ayrıca hükümet göreve başlarken yapılacak güven oylamasında sadece toplantıya katılanların salt çoğunluğunun aranması, yani Bakanlar Kurulunun tesis edilmesinin kolaylaştırılması da parlamentarizmin rasyonelleşmesine bir misal teşkil eder (m. 96). Bu amaca uygun başka bir düzenleme de hükümetin düşürülebilmesi amacıyla yapılan güvensizlik oylamasında üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyunun aranması ve oylamada sadece güvensizlik oylarının sayılmasıdır (m. 99). Böylece hükümetin düşürülmesi zorlaştırılmış olmaktadır (Gözler, 2000: 33).

2. 2007 Anayasa Değişikliği Sonrası

2007 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile birlikte artık Cumhurbaşkanı parlamento değil, halk tarafından seçilecektir. Bu durum öğretide hükümet sisteminin değişip değişmediği konusunda birtakım tartışmalara yol açmıştır (Gözler, 2011: 299 ve devamı; Özbudun, 2013: 354-355; Atar: 2011, 152-153; Uluşahin, 2013: 326 ve devamı; Bilir, 2013: 305-306). Doktrinin genel kanaati 2007 sonrası hükümet sisteminin gerçek karakterinin ancak yeni düzenlemenin uygulaması görüldükten sonra belirlenebileceğine dairdir. Daha doğrusu halkın Cumhurbaşkanlığı ile parlamento seçimlerinde gösterecekleri siyasal tercihlerin Meclis aritmetiği ve diğer politik makamlara yansımaları sonucunda hükümet sisteminin Fransa'da olduğu gibi başkanlık ile parlamenter rejimi özellikleri arasında gidip gelebileceği yönündedir.

Teorik olarak bakıldığında 2007 değişikliğinden sonra Türkiye'deki hükümet sisteminin yarı başkanlık ile parlamenter sistem arasında yer aldığı söylenebilir. Cumhurbaşkanı her ne kadar halk tarafından seçilecek olsa ve azımsanmayacak kadar yetkilerle donatılmış olsa da genellikle

yarı-başkanlık rejimlerindeki kadar geniş yetkilere sahip değildir. Olağan üstü hal rejimlerinde sahip olduğu etkin ve icrai konuma olağan yönetim dönemlerinde sahip değildir. Kaldı ki yukarıda da belirtildiği gibi 1982 Anayasası Başbakanın yürütmenin içindeki konumunu da pekiştirmiştir. Ülkenin genel siyasetini belirleme yetkisini Cumhurbaşkanı’dan ziyade Başbakana vermiştir.

Fakat gerçek durumun nasıl gelişeceğini gelecek uygulamalar gösterecektir. Eğer meclis çoğunluğuna hakim bir partinin güçlü lideri Cumhurbaşkanı olursa sistem bir açıdan yarı-başkanlık, hatta başkanlık özelliği gösterebilir. Eğer seçilen şahıs Mecliste çoğunluğa sahip olmayan bir partinin lideri ise daha çok parlamenter sisteme yakın bir yönetim şekli belirir. Aynı durum, tarafsız birinin, yani herhangi bir partinin üyesi olmayan bir adayın seçilmesi durumunda da geçerli olacaktır. Fakat bu son iki durumda eğer seçilen kişi halktan doğrudan doğruya demokratik bir meşruiyet aldığından dolayı mevcut hükümet ile siyasi rekabete girse siyasal sürtüşmelere veya hükümet istikrasızlığına yol açabilir. Çünkü 2007 öncesinden farklı olarak hem yasama organı hem de Cumhurbaşkanı halk tarafından doğrudan seçilecekleri için sistem çift meşruiyetli bir parlamenter sisteme dönüşmüştür (veya dönüşecektir). Uluşahin, 2007 Anayasa değişikliği ile birlikte oluşan bu yönetim biçimini “bozulmuş parlamenterizm” olarak nitelendirmektedir (Uluşahin, 213:326 ve devamı). Böyle bir yapı yukarıda izah edildiği gibi Cumhurbaşkanı makamı ile hükümeti siyasal açıdan karşı karşıya getirebilir. Normal parlamenter sistemlerden farklı olarak (yarı başkanlık sistemindeki kadar olmasa da) devlet başkanına geniş yetkiler verildiği için bu tehlike, yani olası siyasi anlaşmazlıklar ve sorunlar, uzak bir ihtimal olmasa gerektir.

SONUÇ

Yukarıda de belirtildiği gibi hükümet sistemleri daha çok ülkede mevcut tarihi, siyasi, demokratik, hukuki ve iktisadi kültüre bağlı olarak şekil alır, iyi veya kötü bir biçimde fonksiyon icra eder. Cumhuriyetin ilanı ile birlikte yeni-ilerici ve laik bir toplum kurmak amacıyla kabul edilen pozitivist-seküler reformların yukarıdan aşağıya “devletin demir

yumruğuyla” topluma kabul ettirilebilmesi için bazı anayasal kurumlar tesis edilmiş ve kullanılmıştır. Bu yaklaşım sebebiyle anılan organlar temel işlevlerine karşı “yabancılaşmışlardı”. Böylece devletin müesseseleri asıl görevlerini etkin bir şekilde yerine getiremediğinden siyasal sistemde veya idari alanda birtakım sorunlar meydana gelmiştir. Bir taraftan devletin müesseseleri ile halk arasında bir uzaklaşma gözlemlenirken diğer taraftan da siyasal, ekonomik, akademik ve hukuki hayat bir ideolojik kirlenmeye maruz kalmıştır. Siyasal, demokratik ve hukuki kurumlara kendi asıl fonksiyonlarının dışında birtakım ideolojik görevlerin verilmesi uzun vadede anayasal sistemde derin krizlere, bu da toplumda sosyal ve ekonomik çatışmalara yol açabilir.

Nitekim ülkemizin siyasi tarihine baktığımızda, bu durumu 1909’dan itibaren gözlemleyebiliriz. 100 yılı aşkındır toplum çoğu zaman bunalımlarla boğuşmaktadır. Cumhuriyetten sonra da sorunlar dinmek bilmemiş, hatta daha da artmıştır. Sık sık anayasa değişikliklerinin gündeme gelmesi veya yeni anayasaların yapılması isteği, ülkenin, “aşağıdan yukarıya doğru” bir anlayışla, hürriyetler lehine ve “insan merkezli” bir tasavvurla yönetilememesinden kaynaklanmaktadır. Tam tersine, ülke topluma yabancı kurumlar ve değerlerle idare edilmek istenmektedir. Bir hükümet sistemi eğer toplumun ihtiyaçlarından yola çıkılarak tesis edilirse sağlıklı işler ve siyasal istikrarsızlığa ve hükümet bunalımlarına pek yol açmaz. Buna bağlı olarak, uygulanan hukuk sistemi de hukukun evrensel ilkeleri dikkate alınarak toplumun ihtiyaçlarına göre tesis edilmelidir. Diğer taraftan demokratik kaygılar da ihmal edilmemelidir. Yani bir ülkede sağlıklı bir demokrasi ve eksiksiz bir hukuk devleti ilkesi tesis edilmediği müddetçe hangi hükümet sistemi kabul edilirse edilsin siyasal sorunlar ve istikrarsız hükümetler kamuoyunun gündemini meşgul etmeye devam edecektir.

Dolayısıyla 1982 Anayasasının sorunlu alanları olan demokrasi ve hukuk devleti alanında etkin reformlar yapılmadığı müddetçe, hangi hükümet sistemi kabul edilirse edilsin kurumlar asli işlevini yerine getiremediğinden hükümette ve siyasi alanda istikrarsızlıklar sürüp gidecektir. Bilhassa buna zemin hazırlayan siyasi, hukuki ve akademik

alandaki ideolojik kirlilik giderilmelidir. Çünkü resmi söylem olgulara gerçekçi ve faydacı gözle değil, ideolojik bir gözlükle bakıyor. Diğer bir deyimle 1982 Anayasasının kaygısı toplumsal sorunlara çözüm bulmaktan ziyade resmi ideolojiyi ve devlet otoritesini hakim kılmaktır. Anayasada ideoloji insandan, insan onurundan ve insan haklarında önce gelmektedir. Mevcut anayasal düzende bilhassa insan hakları, yani negatif, pozitif ve aktif statü hakları, devletten ve resmi ideolojiden daha üstün değildir. Bunlar devletin adeta birer lütfudurlar; anayasa veya devlet “öncesi” veya “üstü” bir konumları yoktur. Devletin kurumları ile idari işlem ve eylemler meşruiyetini temelde demokrasi ve hukuk devleti ilkesinden almamaktadırlar; bilakis pozitivist “resmi ideolojiden” alıyorlar. 82 Anayasasında yapılan onca değişikliğe rağmen Başlangıç Hükümleri ile Genel Esaslar kısmında demokrasi ve hukuk devleti ilkeleri lehine köklü değişikliklere gidilmediği için, siyasal sisteme ve hukuk düzenine halen otoriter ve ideolojik bir renk hâkimdir. Ülkede halen ideoloji ve otorite merkezli bir devlet anlayışı (hakim devlet) mevcut iken, hükümet sistemleri üzerinde tartışmak en iyimser bakışla, öncelik-sonralık kargaşasının yaşandığına delalettir. Örneğin, bahsedilen bu yasakçı ve baskıcı anlayışın tipik örneğini teşkil eden Siyasi Partiler Kanununu değiştirmeden hükümet sistemleri tartışmaları yapılmaktadır.

Siyasi, hukuki ve demokratik istikrarsızlığa yol açan 1982 Anayasasının otoriter, anti liberal ve ideolojik yapısını değiştirmeden hükümet sisteminde yapılacak olan bir değişiklik, yani yarı-başkanlık veya başkanlık sistemini kabul etmek, ülke sorunlarını gidermez ve istenilen hükümet istikrarını da sağlayamaz. Hükümet sistemi değişikliğinden önce hukuk devleti ve demokrasinin sağlıklı işleyebilmesi için gerekli anayasal, hukuki ve politik reformların yapılması gereklidir.

KAYNAKLAR

- ATAR, Yavuz; **Türk Anayasa Hukuku**, Konya, Mimoza Yayınevi, 6. Baskı, 2011.
- BARRINGTON, Lowell; **Comparative Poltics: Structure and Choices**, Boston, Cengage Learning, 2010.
- BECEREN, Ertan, KALAĞAN, Gökhan; Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemi; Türkiye’de Uygulanabilirliği Tartışmaları, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Yıl 6, Sayı 11, 2007/2, s. 163-181.
- BERGMAN, Torbjörn ve diğerleri; Democratic Delegation and Accountability, **Cross-national Patterns, Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies**, Ed. Kaare Strom, Wolfgang C. Müller, Torbjörn Bergman, Oxford University Press, Oxford New York, 2003, s. 109-221.
- BİLİR, Faruk; Hükümet Sistemleri Tartışmaları Bağlamında Hükümet Sistemimiz ve Partili Cumhurbaşkanlığı, **Yeni Türkiye**, Sayı 51: Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, 2013, s. 303-308.
- DERDİMAN, Cengiz; **Anayasa Hukuku**, İstanbul, Alfa Aktüel Yayınları, 2. bs. 2011.
- ERDOĞAN, Musatafa; **Türkiye’de Anayasa ve Siyaset**, Ankara, Liberte Yayınları, 8. bs., 2012.
- ERGÜL, Ozan; **Yeni Kurumsal Yaklaşımla Türk Anayasa Mahkemesi ve Demokrasi**, Ankara, Adalet Yayınları, 2007.
- GÖZLER, Kemal; **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Bursa, Ekin Yayınevi, 2011.
- GÖZLER, Kemal; Türkiye’de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir? (Başkanlık Sistemi ve Rasyonelleştirilmiş Parlamentarizm Üzerine bir Deneme), **Türkiye Günü**, Sayı 62, Eylül-Ekim 2000, s.25-47.

- GÜLSOY, Mehmet Tefrik; Hükümet Sistemlerini Karşılaştırmak: Türkiye İçin Bir Değerlendirme, **Yeni Türkiye**, 51 Özel Sayı: Başkanlık Sistemi, 2013, s. 257-269.
- HAKYEMEZ, Yusuf Şevki; **Hukuk ve Siyaset Ekseninde Anayasa Mahkemesinin Yargısal Aktivizmi ve İnsan Hakları Anlayışı**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2009.
- ISHIYAMA, John T.; Comparative Politics: Principle of Democracy and Democratization, Wiley-Blackwell, 2011,
- JOHNSTON, Larry; **Politics: An İntroduction to the Modern Democratic State**, University of Toronto Press, 4. Edition, 2012.
- KALAYCIOĞLU, Ersin; Türkiye’nin Başkanlık Sistemi ile İmtihanı, **TÜSİAD 40 Görüş Dergisi**, sayı 72, Şubat 2012, s. 46-51.
- KARATEPE, Şükrü; **Anayasa Hukuku**, Ankara, Savaş Yayınları, 2013.
- KARATEPE, Şükrü; Hükümet Sistemleri ve Türkiye, **Yeni Türkiye**, Sayı 51: Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, 2013, s. 223-235.
- KUZU, Burhan; Her Yönü ile Başkanlık Sistemi, İstanbul, Babıali Kültür Yayıncılığı, 2. bs., 2012.
- MARDİN, Şerif; Türk Siyasasını Açıklayabilecek Bir Anahtar: Merkez – Çevre İlişkileri, **Türkiye’de Politik Değişim ve Modernleşme**, Ed. Ersin Kalaycıoğlu, Ali Yaşar Sarıbay, 2000, s.79-105.
- MULLER, Wolfgang C.; Governments and Bureaucracies, **Comparative Politics**, Ed. Daniele Caramani, Oxford University Press, Oxford New York, 2008, s.189-217.
- PARLA, Taha; **Türkiye’nin Siyasal Rejimi 1980-1989**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2. bs., 1993.
- ROBBINS, Joseph W.; Presidentialism Versus Parliamentarism, **21st Century Political Science: A Reference Handbook**,

- Editors: John T. İshiyama, Mrijke Breuning, Volume 1, 2011, s. 177-186.
- SHARMA, Urmila, SHARMA, S.K.; **Principles And Theory in Political Science**, 2.c., Atlantic Publishers & Distributors, 2007.
- SHUGART, Mathew Soberg; Comparative Executive-Legislative Relations, **The Oxford Handbook of Political Institutions**, Ed: Roderick A. W. Rhodes, Sarah A. Binder, Bert A. Rockman, 2006, s. 344-366.
- SHUGART, Matthew Soberg; Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns, **French Politics**, 2005, 3, s. 323-351.
- 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, s. 29-38.
- ULUŞAHİN, Nur; Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Siyasal Sistemimize Etkileri: Türkiye’de Hükümet Sisteminin Geçirdiği Dönüşüm ve Geleceğe Yönelik Beklentiler, **Yeni Türkiye**, 51 sayı: Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, 2013, s. 319-332.
- YAVUZ, Bülent; Geçmişten Günümüze Türkiye’de Hükümet Sistemleri, Uluslararası Anayasa Kongresi, Metinler Kitabı 3, Ed. Murat Yanık, Hüseyin Özcan, Ahmet Akcan, 2012, s.66-72.
- YOKUŞ, Sevtap; Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmaları: Yarı Başkanlık Rejimi mi? Başbakanlı Parlamentar Rejim mi?, **Yılmaz Aliefendioğlu’na Armağan**, 2009, s. 573-595.
- ZIPPELIUS, Reinhold; **Allgemeine Staatslehre** , 16. Baskı, Beck, Münih, 2010.
- ZIPPELIUS, Reinhold; **Deutsches Staatsrecht**, 32. Baskı, Beck, Münih, 2008.