

TÜRK ANAYASALARINA HÜKÛMET SİSTEMLERİ PERSPEKTİFİNDEN BİR BAKIŞ

An Evaluation of Turkish Constitutions from the Aspect of Government Systems

Dr. Davut ÖZYURT*
Dr. Öğr. Üyesi Abdulkadir SAKA**

Özet: 19. Yüzyılın başlangıcına uzanan Türk Anayasacılığı, bu yüzyılın son çeyreğinden itibaren yazılı anayasa tecrübesine sahiptir. Yaklaşık bir buçuk asırdır yazılı anayasaların mevcut olduğu coğrafyamızda devletin temel kuruluşuna ilişkin tercihlerin, yasama yürütme ilişkilerini ve dolayısıyla hükûmet sistemi bahsini ilgilendiren bir yönü de bulunmaktadır. İlk yazılı anayasa olan Kanun-u Esasî'den günümüze kadar kabul edilen 1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları yasama yürütme ilişkileri dikkate alındığında birbirinden farklı özellikleri içerisinde barındıran metinler olarak dikkati çeker. İlk hâlinde kuvvetler birliğinin var olduğu yorumlanabilecek Kanun-u Esasî'de, 1909 değişiklikleri ile kuvvetler ayrılığının izlerini görmek mümkündür. Değişiklikler ile yasama yürütme ilişkileri önemli ölçüde farklılaşmıştır. Bu durumda yapılacak değerlendirmelerde ise parlamenter sistem ön plana çıkmaktadır. Kurtuluş Mücadelesi'nin yürütüldüğü, bir yandan da yeni bir devletin temel kuruluşunun gerçekleştirildiği dönemin bir belgesi olarak 1921 Anayasası ise içeriğiyle genç sayılabilecek kuvvetler ayrılığı tecrübesinden sapmayı ifade etmektedir. Teorik tereddütleri bulunmakla birlikte bu durum meclis hükûmeti sistemi ile ilişkilidir. 1921 Anayasası'nın benimsemiş olduğu hükûmet sistemine ilişkin teorik tereddütlerin başka nitelikteki bir hâli

Abstract: Turkish Constitutionalism dates back to beginning of the 19th century and has written constitutions since the last quarter of the same century. Provisions on the constituting of the state in written constitutions that have been in force for about a century and a half also concern legislative executive relations and the systems of government. The Turkish Constitutions of 1921, 1924, 1961 and 1982, which have been in force since the Kanun-u Esasî, have different features in terms of the legislative-executive relations.

It is possible to understand that the traces of the separation of powers with the 1909 amendments in the Kanun-u Esasî in which there was a unity of power in its original form. Legislative-executive relations became significantly different with this amendment. From this point parliamentary system comes into prominence. The Constitution of 1921 is a document of the period when the Turkish War of Independence was taken place and the constituting a new state was carried out. The Constitution also reveals the deviation from the young experience of separation of powers with its content. Although theoretically controversial, this situation is related to the assembly government system. Theoretical arguments on the government system that is preferred by the 1921 Constitution also valid in

* Avukat, davuthangazi@gmail.com, ORCID ID: 0000-0001-8255-5234

** Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi, abdulcadirsaka@erciyes.edu.tr, ORCID ID: 0000-0002-6919-4144

Makale Geliş Tarihi: 12.09.2021, Makale Kabul Tarihi: 14.10.2021

1924 Anayasası açısından da mevcuttur. Bu durum ise dönem itibarıyla çoğunlukla karma bir modelin benimsendiği şeklinde yorumlanır.

1961 ve 1982 Anayasaları açısından yasa- ma ve yürütmenin oluşumu, yapısı ve sorumlulukları noktasından yapılacak değerlendirmeler kural olarak parlamen- ter sistem ekseninde gerçekleşir. Bu du- rumun istisnaları ise 1982 Anayasası'nda mevcuttur. Hâlen yürürlükte olan 1982 Anayasası'nda yapılan değişiklikler, üç farklı hükümet sistemi modelinin uygu- lanması neticesini içerisinde barındır- maktadır. Bu dönemde, parlamenter sis- temin mevcut olduğu anayasanın ilk hâlinden sırasıyla yarı-başkanlık sisteme ve sonrasında kendine özgü bir baş- kanlık sistemine geçiş gerçekleşmiştir.

Anahtar Kelimeler: Türk Anayasaları, Yasama-Yürütme İlişkileri, Hükümet Sistemi Modelleri, Anayasa Değişiklikleri.

terms of the 1924 Constitution. In this situation it is often stated that a hybrid system is applied.

In the 1961 and 1982 Constitutions, the formation, structure and responsibilities of the legislative and the executive are explained in the context of the parlia- mentary system in general. Exceptions to this claim can be found in the 1982 Con- stitution. The amendments of the 1982 Constitution resulted in the introduction of three different government systems. In this period, there was a transition from the parliamentary system to the semi- presidential system and then to a Turkish type presidential system respectively.

Key Words: Turkish Constitutions, Executive - Legislative Relations, Go- vernment Systems, Constitutional Amendments.

Giriş

Hükümet sistemleri bahsi anayasa hukukunun klasik konuları arasında sayılan ve kurumsal anayasa hukuku kapsamında incelenen bir başlığı oluşturmaktadır.¹ Bu noktadan bakıldığında uzun bir süreyi kapsayacak şekilde inceleme konusu yapılmış olması neticesinde hükümet sistemlerini ilgilendiren zengin bir literatür mevcuttur. Hem yerli hem de yabancı kaynaklarda hatırı sayılır bir birikimin mevcut olması ise konunun incelenmesinde var olanları tekrar etmek gibi bir riski içerisinde barındırmaktadır.

“Hükümet sistemleri ile ilgili söylenmemiş bir söz kaldı mı?” sorusuna verilecek cevap ya da cevaplar esas itibarıyla konunun akademik güncelliğini muhafaza edip etmediğini ilgilendirmektedir. Hem kuvvetler ayrılığına hem de kuvvetler birliğine dayanan hükümet sistemi tasniflerinin belli olması, esas itibarıyla konunun güncel olmadığı gibi bir izlenim oluşturmaktadır. Bu duruma parlamenter sistem ve başkanlık sistemi haricinde üçüncü bir sistemin var olup olmadığı tartışmasından yaklaşıldığında ise tereddüt noktalarının kuvveti zikredilen izlenimi daha somutlaştırmaktadır. Neticede üzerinden yaklaşık yarım asır geçmesine rağmen yarı-başkanlık sisteminin ayırıcı unsurları üzerinde bir netliğin sağlanmadığını söylemek abartı sayılmaz.

Ayrı ve bağımsız bir şekilde değerlendirilebilecek bir sistemin genel geçer kabul edilebilen unsurları ile var olup olmadığı tartışması, başka bir açıdan değerlendirildiğinde ise hükümet sistemleri bahsinin üzerinde hâlâ söz söylemeye değer bir konumda olduğu sonucuna varabiliriz. Bu durumda teorik tartışmaların akademik güncelliği üzerinden yapılacak değerlendirmeler başka bir boyuta da kapı aralamaktadır. Hükümet sistemleri bahsi yasama ve yürütme organlarının sadece anayasada belirlenmiş esaslar üzerinden işlev görmesi ve değerlendirilmesiyle netliğe kavuşmamaktadır. Seçim sistemleri, siyasi partilerin yapıları vb. konular da sistemlerin işleyişini önemli ölçüde şekillendirmektedir.² Ek olarak siyasal sürecin sürekli bir biçimde değişkenliği bağlamındaki gelişmeler, konunun güncelliğini muhafaza etmesinin bir diğer boyutunu oluşturmaktadır.

Hükümet sistemleri bahsinin akademik güncelliğini koruduğuna karine teşkil edecek bir diğer noktayı da etkin yürütmenin anayasal

¹ Kurumsal anayasa hukuku ile anayasa hukukunun bir bilim dalı olarak ilk incelediği konuları içeren döneme işaret edilmektedir. Bu bağlamda anayasa hukukunun özellikle Fransa’da incelediği konular doğrultusunda gelişimi için bkz. Gözler, Kemal, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, C. 1, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2011, s. 38-42.

² Elgie, Robert, “Tüm Yönleriyle Hükümet Sistemleri, Parti Siyaseti ve Kurumsal Mühendislik”, Çev: Abdulkadir Saka, *Küresel Bakış Çeviri Hukuk Dergisi*, S. 25, 2018, s. 29.

olarak nasıl sağlanacağına ilişkin uygulamalar oluşturmaktadır. Birçok ülkenin bu bağlamda yaptığı değişiklikler bu yöndeki çabanın konu ile ilgisini de birleştirmektedir. 2007 ve 2017 yılında ülkemizdeki anayasa değişiklikleri, Ermenistan ve İtalya örnekleri, 2010 sonrası İngiltere’de yaşanan gelişmeler bu açıdan somut örnekler olarak karşımızda durmaktadır.³

1876 Kanun-u Esasî ile yazılı anayasa tecrübesinin başladığı coğrafyamız açısından da hükûmet sistemleri bahsi yukarıda zikredilenler ile paralel bir seyir göstermiştir. Yazılı anayasaların varlığında hükûmet sistemlerine ilişkin tercihlerin yeri geldiğinde teorik açıdan yeri geldiğinde de uygulama açısından tartışmalara konu edildiği görülür. Özellikle 1921 Anayasası ve 1982 Anayasası dönemleri bu açıdan dikkat çeker bir konumdadır.

1876 Anayasasının ilk hâlinde yasama yürütme ilişkileri bağlamında kabul edilebilecek bir kuvvetler birliğinin, 1909 değişiklikleri ile birlikte kuvvetler ayrılığı başlangıcına ve parlamenter sistem işleyişine dönüştüğü söylenebilir. 1921 Anayasası döneminde ise teorik olarak meclis hükûmeti sisteminin işleyişte aldığı farklı görünüm dikkati çeker. Teorik açıdan yasama üstünlüğünün işleyişte yürütmenin baskınlığı ile neticelenmesi, bu dönem açısından önemli bir zıtlığı ortaya koymaktadır. Bu durumun ise meclis hükûmeti sisteminin kendisinden kaynaklı bir sonuç olduğu kabul edilmelidir. Bu dönem açısından yapılacak değerlendirmelerde sistemin teorisi ile işleyişi arasındaki zıtlığa vurgu yapılarak bu durumun meclis hükûmeti sisteminin olağan ve beklenen bir neticesi olarak kabul edilmesi gerekliliği ileri sürülecektir.

1924 Anayasası hükümlerine bakıldığında ise hem meclis hükûmeti sisteminin hem de parlamenter sistemin unsurlarının var olduğu görülür. Lâkin yasama ve yürütmenin oluşumu, yapısı ve göreve devamına bakıldığında esas itibarıyla parlamenter sistem tasarımının baskın olduğu ifade edilebilir. Esas itibarıyla Türk Anayasacılığı ve parlamenter sistem ilişkisi 1876 Kanun-u Esasî’deki 1909 yılı değişikliklerine kadar götürülebilir. Kurtuluş Mücadelesi sürecinin bir metni olarak 1921 Anayasası istisna tutulacak olursa⁴, esas itibarıyla parlamenter geleneğin 1982 Anayasası döneminde hükûmet sistemini değiştiren anayasa değişikliklerine kadar sürdüğü ifade edilebilir.

³ Örneklerle ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Miş, Nebi, “Avrupa’nın Parlamenter Sistemleri Sorunsuz mu?”, (<https://www.setav.org/avrupanın-parlamenter-sistemleri-sorunsuzmu/>), Erişim Tarihi: 15.09.2021.

⁴ Anayasa hükümlerine bakıldığında teorik olarak istisna meclis hükûmeti sistemi bağlamında söz konusu olsa da yasama yürütme ilişkilerinin parlamenter sisteme benzer bir seyri bulunmaktadır. Özbudun, Ergun, *1921 Anayasası*, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1992, s. 74.

1961 ve 1982 Anayasaları döneminde de parlamenter geleneğin sistemin tasarımı bağlamında tercih edildiği söylenebilir. Parlamenter sistemin esas itibarıyla tercih edildiği bu dönemler açısından, 1982 Anayasası önemli tartışma noktalarını içerisinde barındırmaktadır. Anayasanın ilk hâlinde aşırı yetkili bir devlet başkanının varlığı, 2007 yılında devlet başkanının halk tarafından seçilmesi ve 2017 yılında yasama ve yürütmenin tamamen farklı bir şekilde yapılandırılması ilgili tartışmaların esas hareket noktalarını oluşturmaktadır.

Bu çalışmada Türk anayasalarına hükûmet sistemleri paydasında yaklaşılabılır. Geçmiş anayasalar açısından yapılacak değerlendirmeler tarihi açıdan bir değer taşımakla birlikte, özellikle yürürlükteki 1982 Anayasası açısından bazı iddialar ileri sürülecektir. 1982 Anayasası dönemindeki hükûmet sistemi tartışmalarına bu bağlamda değinilecek ve bu dönemde hem parlamenter sistemin hem de yarı-başkanlık ve başkanlık sistemlerinin uygulama alanı bulduğu ileri sürülecektir.

I- GENEL OLARAK DEVLETİN HUKUKİ FONKSİYONLARININ VE HÜKÜMET SİSTEMLERİNİN TASNİFİ

A- DEVLETİN HUKUKİ FONKSİYONLARI VE KUVVETLER AYRILIĞI İLİŞKİSİ

Yöneten ve yönetilen arasındaki farkın belirgin hale gelmesi, sosyal hayatın zaruri gereği olan iş bölümünün somutlaşmasını gerekli kılmış, bu somutlaşma ise toplumun zorunlu ihtiyaçlarının temininin, refah ve esenliğinin sağlanmasının ve idare edilmesinin başka bir ifadeyle toplum adına, onun hayrına karar verilmesi sürecinin kurumsal bir halde icra edilmesini beraberinde getirmiştir. Bu kurumsallık süreci de tarihte hangi devirde, nasıl ve ne şekilde ortaya çıktığını kesin olarak bilemediğimiz devletin doğuşu ile muhtemelen eş zamanlı bir seyir arz etmiştir. Esasen sosyal düzenin bir bileşeni olan devlet kurumunun gelişmesi ile birlikte, bu kurum aynı zamanda bir unsur olduğu düzen içerisinde önemli bir fenomen olarak bir yandan varlığını kuvvetlendirmiş, bir yandan da varlığına ve gereğine şiddetle karşı çıkanların bile değerlendirmelerinin büyük bölümünde yer tutan bir vazgeçilmezlik ve zorunluluk paydasına oturmuştur.⁵

⁵ “Işık nerede çöksa gölge orada koyudur”, Goethe, Johann Wolfgang, *Goetz of Berlichingen, with the Iron Hand: A Tragedy*, Çev: Sir Walter Scott, A. ve W. Galignani Yayını, Paris, 1826, s. 35. Işık gölge metaforundan hareketle, ışığın kuvvetli varlığı (devlet) karşısında gölge hakkındaki değerlendirmelerimizi devletin fonksiyonlarına izafe edebiliriz. Yansıyan ışığın, devletin fonksiyonlarının arkasında bıraktığı izler üzerine cümle kurmak da devletin varlığına ve ne olduğuna ilişkin değerlendirmelerden ziyade ne işe yaradığına dair soruların gündem edilmesini beraberinde getirir. Bu bağlamda bu

Devletin bir kurum olarak göstermiş olduğu gelişim neticesinde devlet işlerinin planlanması ve bu planlara bağlı olarak devlet idaresinin gerçekleştirilmesi, devletin yüklediği fonksiyonların tarihi gelişim seyirinin göz önüne alınmasıyla birlikte, devlet içerisinde bir iş bölümünü de zaruri kılmıştır. Bu zaruretin gereği ise devletin kendi iştiğal alanında icraatlarıyla görünür hale gelişinde farklı nitelikleri ile ortaya çıkan ve bununla mütenasip bir vaziyette farklı süreçlerden geçerek şekillenen ve olgunlaşan kararların hayata geçirilmesi ile bir bakıma dinamik bir işleyiş ve öğrenme faaliyetiyle tecrübe edilmiştir.

Devlet faaliyetlerine kaynaklık eden kararların niteliğinin tespit edilmesi ve bu tespitin ardından ilgili kararları devlet bünyesinde kimlerin ya da hangi organların alacağı ve devamında icra edeceğine ilişkin düşünsel faaliyetin kökleri çok eski tarihlere kadar uzanmaktadır. Bu düşünsel faaliyeti ve devamındaki somut uygulamaları yönlendiren temel husus ise beşerî münasebetlerin tarihi akış içerisinde daha karmaşık ve çetrefilli bir görünüm arz ediyor oluşudur. Kuvvetle muhtemel bu durum temel soru olarak devletin ne işe yaradığına ilişkin cevaplarda birçok farklı yaklaşımın ortaya konulmasının da sebebidir. Beşerî ihtiyaçlar her dönemde farklılık arz etmekte ve bu durum yöneten ve yönetilen bağlamında devlet idaresinde farklı taleplerin gündem edilmesiyle birlikte kurumsal anlamda değişiklikler yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Burada beşerî ihtiyaçlar ile münasebetlerin değişimi ve dönüşümü bağlamında tarihi devirler arasındaki farklılıklar kadar, toplumlar arasındaki farklılıklar da göz önüne alınmalıdır. Her medeniyet hayatın tanzim edilmesinde kendine has bir tasavvura sahiptir. Bu tasavvurların her birinin kendine özgülüğü, her bir medeniyet dairesinin devlet algısında da belirli farklılıkların doğal bir biçimde var olmasını gerektirir. Dolayısıyla devletten beklenenlerin medeniyetler açısından farklılık gösteriyor oluşu bu bağlamda devletin sosyal düzen içerisindeki rolü üzerinde en azından teorik çerçevede farklı değerlendirmeleri beraberinde getirmektedir.⁶

Milattan önce dördüncü yüzyılda yaşamış olan ve devletin, iyiyi ve erdemi gerçekleştirmek için kurulduğunu belirten⁷ Aristoteles, yönetim

sorulara verilecek cevaplar gölgenin tasviri çabalarından ibaret olmakla birlikte devlet varlığının teorik düzeyde kabul edildiğine de mehzaz teşkil edebilir.

⁶ Bu farklı değerlendirmelere dayanarak, devletin tam olarak üstlenmesi gereken rol ve toplum ile devlet arasındaki doğru dengeyle alakalı derin ihtilaflar bulunduğunu belirten Heywood, devlet biçimlerini şu şekilde sıralamaktadır: 1-) Minimal devletler, 2-) Kalkınmacı devletler, 3-) Sosyal demokrat devletler, 4-) Kolektivist devletler, 5-) Totaliter devletler, 6-) Dini devletler. Değerlendirme ve ayrıntılı açıklamalar için bkz. Heywood, Andrew, *Politics*, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2013, 4. Baskı, s. 67 vd.

⁷ *“Kendi gözlemlerimiz, bize, her devletin iyi bir amaçla kurulmuş bir topluluk olduğunu söyler. İyi diyorum, çünkü gerçekten, bütün insanlar eylemlerinde iyi saydıkları şeyi elde etmeye çalışırlar. Öyleyse bütün topluluklar şu ya da bu iyi şeyi amaçladıklarına göre, toplulukların en üstünü ve hepsini kapsayanı da en yüksek iyiyi amaç edinecektir. Bu, bizim devlet dediğimiz*

biçimleri açısından da en erken ve en meşhur tasnifi yapmıştır.⁸ “*Kimin hükmettiği*” ve “*Kimin yönetimden istifade ettiği*” şeklinde iki soru temelinde kategorize edilebilecek tasnifinde⁹ ideal yönetim biçimine ilişkin tasvirler de bulunmaktadır¹⁰. Bu bağlamda ideal bir devlet yönetiminin nasıl olması gerektiği hususunun uzun süredir zihinlerde yer işgal ettiğini de gözden kaçırmamak gerekir.

Devletin gelişim seyriindeki dinamik yapı ve toplumların ihtiyaçlarındaki çeşitlilik dikkate alındığında, *siyasal iktidarın kurumsal çerçevesini oluşturan devletin*¹¹ organizasyonunda da değişimler meydana gelmiştir. Bu değişimlere teorik planda birçok fikir ve düşünce bazen eşlik etmiş bazen de bu değişimlere öncülük etme pozisyonunda bulunmuştur. Devletin farklı fonksiyonlarını icra edecek organların belirmesi, bu organlar arasındaki ilişki, egemenlik olgusu, meşruiyet, kuvvetler ayrılığı düşüncesi, daha sonraları anayasacılık düşüncesi olarak isimlendirilecek devletin sınırlandırılması fikri bu bağlamda zikredilebilir. Zikredilenler ile alakalı dikkati çeken bir husus, bu ilke ve düşüncelerin artık devletin kurumsal olarak işleyişine ve bu kapsamdaki uygulamalara paralellik göstermesidir. Yani Weber’in ifadesiyle *belli bir arazi içinde, fiziksel şiddetin meşru kullanımını tekelinde (başarıyla) bulunduran*¹² devletin, faaliyetleri itibarıyla kendine tâbi olanların haklarına riayet etmesi gereken, adalete uygun işleyen, kendi işleyişi

topluluktur ve o topluluk türüne de siyasal diyoruz.” Aristoteles, *Politika*, Çev: Mete Tunçay, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1993, 4. Basım, s. 7.

- ⁸ Roskin, Michael/Cord, Robert L./Medeiros, James A.- vd., *Political Science (An Introduction)*, Pearson, Boston, 2016, 14. Baskı, s. 52. Aristoteles 158 Yunan şehir devletinin kurumları ve uygulamalarına ilişkin incelemesi ile karşılaştırmalı siyaset çalışmalarının ilk pratiğini de ortaya koymuştur. Bealey, Frank, *The Blackwell Dictionary of Political Science: A User's Guide to Its Terms*, Blackwell Publishers, Oxford, 1999, s. 77.
- ⁹ Heywood, 2013, s. 267. Bu tasnife göre yönetenlerin sayısı ve yönetim sürecinden faydalananlara göre altı tipte yönetim biçimi sayılır. Monarşi, aristokrasi ve politeia olarak çoğunluğun faydasını gözeten yönetimler karşısında bunların bozulmuş şekilleri olarak yönetenlerin faydasının gözetildiği sırasıyla tiranlık, oligarşi ve demokrasi sayılmaktadır. Ayrıntı için bkz. Aristoteles, 1993, s. 80-83, Özkazanç, Alev, “Devletin Örgütlenmesi”, içinde *Siyaset (Kavramlar, Kurumlar, Süreçler)*, Taşkın, Yüksel, (ed), İletişim Yayınları, İstanbul, 2015, 2. Baskı, s. 146, Zabcı, Filiz, “Aristoteles: Yüce Bir Amaç Olarak Siyaset”, içinde *Sokrates'ten Jakobenlere Batı'da Siyasal Düşünceler*, Ağaoğulları, Mehmet Ali, (ed), İletişim Yayınları, İstanbul, 2015, 6. Baskı, s. 144-145. Sheldon, Garrett Ward, *Encyclopedia of Political Thought*, Facts on File Inc., New York, 2001, s. 20, Heywood, 2013, s. 268.
- ¹⁰ İyi işleyen ve dengeli bir yönetime ilişkin olumlu tanım politeia da kendini bulmaktadır. Badie, Bertrand (ed)/Berg Schlosser, Dirk (ed)/Morlino, Leonardo (ed), *International Encyclopedia of Political Science*, Sage Publications, California-London, 2011, s. 17.
- ¹¹ Gül, Cengiz, *İktidarın Sınırlandırılması ve Hukuk Devleti*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2010, s. 1.
- ¹² Weber, Max, *Sosyoloji Yazıları*, Çev: Taha Parla, İletişim Yayınları, İstanbul, 1998, 2. Baskı, s. 132.

içerisinde dengeli olan ve bu dengelerin de bozulmamasını gerektiren bir yapıda olması gerekmektedir. Bu cihetten yukarıda zikredilen ilkelere biri olan kuvvetler ayrılığı ilkesi devlet idaresinde bir yandan somutlaşmaya başlayan iş bölümüne yönelik çabaların ifadesi olurken, bir yandan da bu iş bölümü neticesinde karar alıcı organların birbirleri ile olan ilişkilerine ilkeyle dikkat çekilir. Bu bağlamda devlet yönetiminde ideal uygulamaların sağlanabilmesi ve bu yöndeki hedeflerin gerçekleştirilmesi ilkenin amaçları olarak kabul edilebilir.

Anayasacılığın temel ilkelerinden biri de olan kuvvetler ayrılığı ilkesine yapılan atıflarda, çoğunlukla devlet gücünün tek bir elde toplanmak suretiyle baskının gerçekleşeceği ve böylelikle ideal devlet yönetiminden uzaklaşılacağı vurgusu dikkati çeker. Bu noktada devlet gücünün tek bir elde toplanması ile baskının gerçekleşmesi arasında genel geçer kabul edilebilecek bir orantının var olup olmadığı sorusu akla gelebilir. Bu soruya kesin bir cevap verebilmek mümkün değilse de kuvvetler ayrılığını savunanlar buna genel olarak insanoğlunun gücü ve iktidarı suiistimal etmeye meyilli olması bağlamında ilkeyi meşrulaştırıcı açıklamalar getirmişlerdir.¹³ Kuvvetler ayrılığı ilkesinin siyasal sistemler bağlamında yapılan değerlendirmelerde teorik önemi daha çok hak ve hürriyetler ile alakalı olsa da ilkenin diğer bir yandan devlet organları arasındaki iş bölümüne de işaret ettiğini belirtmek gerekir.

Devlet organları arasındaki yetki dağılımının somutlaşması, devletin unsurlarında meydana gelen değişiklikler ve bu değişikliklerin metinlere dökülmek suretiyle muhafaza edilmeye çalışılması kuvvetler ayrılığı ilkesi ışığında düşünüldüğünde; anayasa, parlamento, denetleme gibi kavram ve kurumların gündemde yer bulmaya başladığı görülür. Bu süreçte ise egemenlik hakkının kimde olduğu ve bu hakkın herhangi bir sınırlamaya tâbi olup olmadığı meselesi tartışmanın en yoğun yaşandığı başlıkları oluşturmaktadır. Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamesi'nde egemenliğin sahibinin açıkça halk olduğu zikredilerek bu noktadaki tartışmalar sonlandırılmış ve devam eden demokratik uygulamalar meşruiyetini kuvvetli bir biçimde arttırarak günümüze kadar gelmiştir.¹⁴ Bu süreçte önemi artan ve egemenliğin kullanılmasında ön plana çıkmaya başlayan bir kurum da

¹³ Bu bağlamda edebi bakımdan da kuvvetli ifadeleri içerisinde barındıran cümlelere Federalist Layihalarından örnekler verilebilir: “..İhtiras ihtirasla frenlenmelidir..”, “..Lakin devletin kendisi insan fıtratındaki suiistimale meylin yansımalarının en büyüğü değil midir?”, “İnsanlar melek olsaydı devlete de ihtiyaç olmazdı”, Hamilton, Alexander/Madison, James/Jay John, *The Federalist Papers*, Genovese, Michael A., (der), Palgrave Macmillan, New York, 2009, s. 120.

¹⁴ Halk egemenliğine vurgu yapılmakla beraber bir tarihi ironiyi de burada zikretmek gerekir. Saf kuvvetler ayrılığını tesise etme yönündeki çabaların yer aldığı 1791 ve 1848 tarihli Fransız anayasal düzeninden ilki Direktuar ve Napolyon Bonapart saltanatı, ikincisi ise Louis Napolyon ve İkinci İmparatorlukla neticelenmiştir. Badie/Berg Schlosser/Morlino, 2011, s. 2403.

parlamentodur. Parlamentoların egemenliğin kullanılmasında söz sahibi olmaya başlamasıyla bir yandan monarklardan yetki kopartmak suretiyle özgürlüklerin sağlanması hedeflenirken¹⁵ bir yandan da siyasal aktörlerin sınırlarının belirlenmesinde halk iradesinin ön planda olduğuna vurgu yapılmaktadır.¹⁶

Demokrasi pratiği paydasında egemenliğin sahibinin belirlenmesi kurumsal olarak da ilk planda parlamentoların ön planda olmasını beraberinde getirmiştir. Devlet işleyişinin karmaşık hale gelişi ise bu bağlamda yukarıda zikredilen iş bölümünün sonucu olarak yürütme organının da temsil ilişkisi bağlamında belirli bazı yetkileri kullanmasını zorunlu kılmıştır. Devlet yönetiminde daha teknik nitelikte, uzmanlık gerektiren faaliyetlerin icrası, genel siyasetin daha hızlı ve etkin bir biçimde gerçekleştirilebilmesi, kurumsal açıdan yürütme organının meşruiyetinin temel dayanağı olmaktadır. Devlet fonksiyonlarını icra edecek organların kurumsallaşması ise devlet nazarında sorulacak sorular bağlamında farklılaşmayı beraberinde getirmiştir. Uzun sayılabilecek süre teorik düzeyde devletin varlığı, devletin rolü, devletin yetkileri ve bu yetkilerin sınırlarını ilgilendiren sorular artık bu yetkiyi kullanan organlar ön planda olmak suretiyle değerlendirmeye tâbi tutulmuştur.¹⁷

Teorik zeminini kuvvetler ayrılığı ilkesinin oluşturduğu devletin hukuki fonksiyonlarının birbirinden farklı ve bağımsız organlara verilmesi fikri, devlet pratiğinde yerini kuvvetlendirdikçe, bu duruma paralel bir biçimde yasayı yapan ve bunun icrasını gerçekleştirecek olan organlar arasındaki görev ve yetki dağılımının nasıl olması gerektiği hususu da uzunca bir süredir zihinleri meşgul etmektedir. Esas itibarıyla bu soruya verilecek cevapların farklılaşması nispetinde de yasama ve yürütme organlarının birbirlerine göre nasıl konumlandığı ortaya çıkmakta ve işte burada hükümet sistemleri kavramı ile verilen cevapların yolu kesişmektedir.

B- KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİ VE HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Devletin hukukî fonksiyonlarının tasnifi ve bu fonksiyonların icrasının farklı organlara verilmesi, bir yanıyla yönetim sürecindeki iş bölümüne işaret ederken, aynı zamanda devlet yönetiminin dengeli ve hukuka uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi hedefini de içerisinde

¹⁵ Gül, Cengiz, *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2017, s. 7.

¹⁶ Bu hedefler doğrultusunda parlamentoların faaliyet gösterirken elindeki en önemli araç ise kanun olmuştur.

¹⁷ “..yönetenlerin takdir yetkisini sınırlamak yoluyla -iyi hükümet-i sağlamanın en iyi yolunun ne olduğu” şeklindeki soru bu değişim ile ilgili zikredilebilir. Uluşahin, Nur, *Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2007, s. 15.

barındırmaktadır. Bu şekildeki bir tasarımın pratik bir neticesi de özellikle siyasal iktidarı kullanan organların birbiriyle ilişkisini yakından ilgilendirmektedir.

Siyasal iktidarı kullanan organlar olarak yasama ve yürütmenin birbirinden ayrı olması ya da bir olması zikredilen hedeflerin sağlanmasının yanında hükümet sistemlerinin tasnifinde de işlev görmektedir.¹⁸ Yasama ve yürütmenin ayrılığı ile kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemleri, tersinde ise kuvvetler birliğine dayalı sistemler söz konusu olmaktadır. Ayrımında dikkat edilmesi gereken nokta yasama ve yürütmenin birbirine göre konumudur.

Yasama ve yürütme organlarının birbiri ile olan konumu ve ilişkisine verilecek cevapların farklılaşması, sistemin genel ayrımının ortaya konulmasında önem taşımaktadır. Bu noktada kuvvetlerin ayrı ya da bir olması açısından verilecek cevapların genel ayrım noktasında tartışmalardan uzak olduğu ortadadır. Siyasal iktidarı kullanan organlar ya birbirinden ayrıdır ya da birdir ve bu durumda kuvvetlerin ayrılığına ya da birliğine dayalı hükümet sistemleri söz konusu olur.

Kuvvetlerin birliğine dayalı hükümet sistemlerinde yasama ve yürütme, ya ilk kuvvette ya da ikincisinde birleşir. Kuvvetlerin yasama organında birleşmesi ile meclis hükümeti sistemi, yürütmede birleşmesi ile diktatörlükler ve mutlak monarşiler ortaya çıkar.¹⁹ Esasen kuvvetlerin birliğine dayalı sistemlerin, özellikle yürütmede birleşme söz konusu olduğunda, niteliklerine ilişkin yapılacak tespitin teorik açıdan fazlaca bir zorluğu bulunmaz. Çünkü genellikle anti demokratik uygulamalar ile karakterize edilen bu sistemlerin teorik olarak niteliklerinin tespitinden çok yönetim sürecindeki işleyişin taşıdığı özellikler önem arz etmektedir. Meclis hükümeti sisteminin ise işleyişteki neticeleri dolayısıyla teorik özelliklerinin gerçekliği ciddi manada tartışmalıdır.

Kuvvetlerin ayrılığı söz konusu olduğunda, hangi sistemin mevcut olduğu noktasında ise yasama ve yürütme arasındaki ilişkinin niteliği ön plana çıkar.²⁰ Yasama ve yürütmenin birbirine göre nasıl konumlandığına verilecek cevaplar, kuvvetlerin sert ayrılığına ya da yumuşak ayrılığına dayalı hükümet sistemi modellerini ortaya

¹⁸ Gözler, 2011, (C. 2), s. 553. Tasnifin yasama yürütme ilişkilerine göre yapılması söz konusudur. Bu bağlamda devletin temel kuruluşunda bulunan yargı organı ve yargılama faaliyeti dışlanır. Yargılamanın amacı hukukun tesis edilmesidir ve bu süreçte siyasal iktidarın kullanılması söz konusu değildir. Teziç, Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 2016, 20. Bası, s. 494.

¹⁹ Gözler, 2011, (C. 2), s. 553 vd.

²⁰ Esas itibarıyla bu ilişkinin ne şekilde kurulduğu noktasında görüş birliği bulunmamaktadır. Yazıcıoğlu, İsmail, “Yarı Parlamenter Sistem Ayrı Bir Hükümet Sistemi Modeli Olabilir mi?”, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XXV, S. 2, 2021, s. 840.

çıkarmaktadır.²¹ Bu noktada kuvvetlerin sert ayrılığı başkanlık sistemleriyle, yumuşak ayrılığı ise parlamenter sistemlerle karakterize edilerek değerlendirilir. Her iki sistem açısından yapılacak tasnifte yürütme organının yapısı, göreve nasıl geldiği ve görevine hangi şartlarda devam ettiğine dikkat etmek gerekir. Çünkü bu üç noktadaki değerlendirmelerin farklılığı esas itibarıyla tasnifin hareket noktasını oluşturmakta ve başkanlık sistemi ve parlamenter sistemin ayırıcı unsurlarını ortaya çıkarmaktadır.

Parlamenter sistem ve başkanlık sistemleri haricinde ayırıcı unsurları üzerinde hâlâ bir netliğin sağlanamadığı yarı-başkanlık sistemleri de kuvvetlerin ayrılığı sistemleri içerisinde mütalaa edilir. Yarı-başkanlık sistemi, yürütmenin yapısı siyasal sorumluluk açısından parlamenter sisteme devlet başkanının göreve gelişi usulünde ise başkanlık sistemine benzer bir yapıdadır. Sistemin diğer iki sistemden bağımsız bir şekilde değerlendirilmesi ya da her iki sistem arasında bir melez yapıda olması noktasında da tartışmalar bulunmaktadır. Çalışmada yarı-başkanlığın diğer iki sistemden ayrı ve bağımsız bir kategori olarak değerlendirilmesi gerektiği iddia edilecek ve bu husustaki tartışmalara ileride değinilecektir.

II- TÜRK ANAYASALARINDA HÜKÜMET SİSTEMLERİ

A- KANUN-U ESASÎ DÖNEMİ

Türk Anayasacılığının başlangıcı sayılan Sened-i İttifak 19. yüzyılın başlarında imza edilmiş bir metindir. Aynı yüzyılda Tanzimat Fermanı ve Islahat Fermanı'nın kabulü ile devam eden süreç II. Abdulhamid'in 23 Aralık 1876 tarihinde ısdar ettiği ferman ile yazılı bir anayasa ile neticelenmiştir. Hukuki biçimi itibarıyla bir ferman olan anayasada modern anayasalarda olduğu gibi devletin temel kuruluşu yasama, yürütme ve yargı şeklinde örgütlenmiştir.²² Hükümet sistemine ilişkin yapılacak bir değerlendirme ise yasama ve yürütmenin anayasada nasıl düzenlendiğine bakılması neticesinde ortaya çıkacaktır.

I. Yasama-Yürütme İlişkisi ve Hükümet Sistemi

1876 Anayasasına göre yasama organı iki meclisten oluşan bir yapıdadır. Meclis-i Umumi, Heyet-i Ayan ve Heyet-i Mebusan'dan oluşan bir yapılanmadır.²³ Yürütme organı için öngörülen yapılanma da iki kanatlıdır. Yürütme organının başı olarak Padişah ve yanında Heyet-i Vükela birlikte yürütmeyi oluşturmaktadırlar.

²¹ Gözler, 2011, (C. 2), s. 553.

²² Gözler, Kemal, *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2019, 3. Baskı, s. 49.

²³ Tunç, Hasan, *Türk Anayasa Hukuku*, Gazi Kitabevi, Ankara, 2018, s. 17.

Anayasanın ilan edilmesiyle birlikte şeklen yürütme organında ikili bir yapılanmanın bulunması, hükümet sisteminin parlamenter bir işleyişe sahip olması neticesini ortaya çıkarmamaktadır. Yürütmenin yapısı itibarıyla parlamenter sistemle örtüşen yapılanmanın, yürütmenin göreve gelişi ve siyasal sorumluluk noktasından yapılacak değerlendirmede parlamenter sistemle ilgisinin bulunmadığı anlaşılır.

Yürütme organına ilişkin anayasada kayıt altına alınmış bir düzenleme olarak evvela zikredilmesi gereken husus, yürütmenin başı konumundaki padişahın veraset yoluyla göreve gelmesidir. Dolayısıyla devlet başkanı kabul edebileceğimiz padişahın göreve gelişinde herhangi bir şekilde yasama organının inisiyatifi bulunmamaktadır. Bu durum devletin monarşik niteliğinin devam ettiği anlamına gelir.²⁴ Yürütmenin diğer kanadı olan Heyet-i Vükela'nın göreve gelişine bakıldığında da yasama organının herhangi bir şekilde söz sahibi olmadığı görülür. Bütün vekiller Padişah tarafından atanırlar ve görevden alınırlar. Vekillerin anayasa hükümleri ışığında sorumlulukları da padişaha karşıdır. Bu noktada yasama organına karşı herhangi bir sorumluluk taşımazlar.²⁵

Kanun-u Esasî'nin yasama ve yürütme ilişkileri bağlamında öngördüğü yapıda siyasal iktidarı kullanan organlar olarak yasama ve yürütme açısından bir kuvvetler birliğinin mevcut olduğunu söylemek yanlış olmaz. Yürütme yetkisinin kullanımına tam anlamıyla hâkim olan padişahın yasama sürecinde de çok önemli yetkileri bulunmaktadır.²⁶ Siyasal iktidarın sınırlarının belirlenmesinde ağırlık merkezinin padişahta bulunması neticesinde ise son sözün padişahta olduğu rahatlıkla söylenebilir.²⁷ Yargı organını ilgilendiren hükümleri dışarıda bırakacak olursak, siyasal iktidarın kullanılmasında kuvvetler birliğine dayalı bir mutlak monarşiden anayasal hükümler bağlamında bahsetmek mümkündür.

2. 1909 Anayasa Değişikliği ve Dönüşüm

1876 yılının sonlarında ilan edilen Kanun-u Esasî, uzun süreli bir uygulamadan yoksun kalarak bir yılı geçkin bir zaman diliminin ardından etkisiz hâle gelmiştir. Anayasanın ilanında önemli bir rolü olan

²⁴ Gözler, 2019, s. 45, Tunç, 2018, s. 16, Eren, Abdurrahman, *Anayasa Hukuku Dersleri*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2020, 2. Baskı, s. 169.

²⁵ Tunç, 2018, s. 17, Gözler, 2019, s. 55, Tanör, Bülent, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2020, 34. Baskı, s. 138.

²⁶ Yürütmenin tam hâkimi konumundaki Padişah, anayasa hükümlerine göre meclisin çalışma sürelerinin belirlenmesinde de yetki sahibidir. Meclis başkan ve başkan adaylarının önerilenler içerisinde padişah tarafından atanması, kanun tekliflerinin padişahın iznine tâbi olması ve padişahın mutlak veto yetkisine sahip olması bu bağlamda zikredilebilecek önemli yetkililerdir. Tunç, 2018, s. 18, Tanör, 2020, s. 139-140.

²⁷ Tunç, 2018, s. 17, Tanör, 2020, s. 143.

Mithat Paşa'nın sürgüne gönderilmesi, seçimler neticesinde işlemeye başlayan yeni yapıda Padişah ve Meclis-i Mebusan arasındaki gerginlikler ve kısa süre sonra patlak veren 93 Harbinin ağır bir mağlubiyet ile sona ermesinin etkisiyle, Padişah II. Abdulhamid 14 Şubat 1878 tarihinde Meclis-i Umumi'yi tatil etmiş ve toplantıya çağırılmamıştır.²⁸

Anayasanın fiilen uygulanmaması neticesini doğuran Meclis'in süresiz tatil edilmesi, sonraki dönem uygulamaları ile birlikte meşrutiyet taraftarlarını harekete geçirmiş ve gizli cemiyetlerin faaliyetleri ile bu yönde bir mücadele başlamıştır. Bu mücadelenin neticesinde Padişah 23 Temmuz 1908'de Meclis'i tekrar toplantıya çağırma kararı almış ve fiilen uygulanmayan Anayasa için bu durum son bulmuştur.²⁹

Meclis'in tekrar açılması ile birlikte uygulanmaya başlayan Anayasa'da 1909 yılında önemli değişiklikler yapılmıştır. Değişikliklerin birçok farklı konuyu ilgilendiren yönü bulunmakla birlikte hükümet sistemi bağlamında söylenecekler konumuz açısından önem taşımaktadır. Kanun-u Esasî'nin ilk hâlinde siyasal iktidarın kullanılmasında Padişahın merkezde yer aldığı ifade edilmişti. Yürütme yapılanmasında parlamenter sisteme benzerlik bulunmakla birlikte sistemin bir kuvvetler birliği görüntüsü oluşturduğu da bu tespite eklenmişti. Anayasa değişikliği ile birlikte yasama ve yürütmenin konumundaki önemli farklılaşma hükümet sistemi bağlamında da dikkat çekmektedir.

Yapılan anayasa değişikliği ile ilgili öncelikli söylenmesi gereken; yürütme yapılanmasının muhafaza edildiğidir. Yürütmenin göreve gelişi açısından ise özellikle Heyet-i Vükela'yı ilgilendiren önemli değişiklikler söz konusudur. Yürütmenin bir kanadını oluşturan Padişah monarşinin muhafazası ile birlikte hâlâ irsî yollarla göreve gelmektedir. Heyet-i Vükela'nın göreve gelişi ve sorumluluğu noktasındaki değişikliklerde ise dikkat çeken nokta kuvvetler ayrılığı izlerinin bulunmasıdır.³⁰ Bu durumda hükümet sisteminin işleyişi de parlamenter sisteme benzemektedir.

Heyet-i Vükela'nın göreve geliş biçimindeki değişiklik parlamenter sistemin varlığının bu bağlamdaki ilk dayanak noktası olmaktadır. Artık sistem içindeki başbakan sayılan sadrazam Padişah tarafından atanmakta ve diğer vekiller ise sadrazam tarafından seçilmektedir. Değişiklik ile birlikte heyet artık padişaha karşı değil Meclis-i Mebusan'a karşı

²⁸ Eren, 2020, s. 174-175, Gözler, 2019, s. 57.

²⁹ Gözler, 2019, s. 58, Eren, 2020, s. 176.

³⁰ Koçak'a göre 1909 değişikliklerinin önemi, egemenliğin padişah ve millet arasında paylaştırılmasında yatmaktadır. Koçak, Mustafa, *Bati'da ve Türkiye'de Egemenlik Anlayışının Değişimi Devlet ve Egemenlik: Eski Kavramlar-Yeni Kavramlar*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006, s. 178.

sorumludur ve kolektif ve bireysel sorumluluk esasları da benimsenmiştir.³¹

1909 değişiklikleri ile birlikte yürütmenin konumundaki değişiklik ile birlikte ağırlık merkezinin padişahтан Heyet-i Vükelaya kaydığı söylenmelidir. Bu durumda siyasal iktidarın kullanılmasındaki baskın konumun padişah açısından kaybolduğı noktada kuvvetler ayrılığının izleri bulunabilir. Anayasanın ilk hâlinde mutlak sayılabilecek nitelikteki monarşi de değişikliğin ardından meşruti bir hâle gelmiştir.³²

B- 1921 ANAYASASI DÖNEMİ

I. Dünya Savaşı'nın ardından imza edilen Mondros Mütarekesi, Osmanlı İmparatorluğu açısından bir bakıma sonun yaklaştığının habercisidir. Yıkılmakta olan devletin yerine bu coğrafyada var olma iradesinin somutlaşması açısından da önem taşıyan Mütareke bir yönüyle bu uğurdaki mücadeleyi de hızlandıran bir etki göstermiştir. Tarihi tecrübe itibarıyla Anadolu coğrafyasında devletsiz var olunamayacağı kabulünden hareketle bağımsızlık amacının aynı zamanda yeni bir devlet kurulması ile bir tutulduğunu da ifade etmek gerekir.

Yeni bir devletin temellerinin de atıldığı Kurtuluş Mücadelesi döneminde devletin kurulacağı temel ilkenin egemenlik hakkı ile yakından ilgisi bulunmaktadır. Bu yönüyle Osmanlı Devleti'nin yıkılması, esas itibarıyla savaş neticesinde tasfiye edilen eski düzenin temel noktalarından ayrılmayı da ifade etmektedir. Bu bağlamda savaş sonrası mağlup devletlere teşmil edilebilecek biçimde gerçekleşen egemenliğin kullanımındaki değişim, savaşın önemli siyasal neticelerinden bir tanesidir.³³

Milli hâkimiyet ilkesinin dönem açısından ortaya konulan çabanın temel hareket noktasını oluşturması aynı zamanda ilkenin meşruiyetini kuvvetlendirmesi neticesini de içerisinde barındırmaktadır. Kurtuluş Mücadelesi'nin önemli sayılabilecek iki temel noktasını oluşturan Meclis'in açılması ve 1921 Anayasasının kabulü de bu bağlamda değişen siyasal meşruiyet anlayışının ortaya konulması bakımından önem arz eder. Kongreler dönemiyle başlayan değişimin yönü Meclis'in açılması ile birlikte kurumsal bir işleyiş zeminine de kavuşmuştur. Siyasal işleyişin merkezindeki Meclis, kullandığı yetkiler itibarıyla ve Kurtuluş Mücadelesi'ndeki konumu ile bir nevi yeni kurulan devlet ile

³¹ Gözler, 2019, s. 61.

³² Döner, Ayhan, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2021, s. 39, Eren, 2020, s. 179, Gözler, 2019, s. 61.

³³ Hacıfettahoğlu, Murat, *Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi Dönemi Siyasal Rejimi ve Anayasal Düzeni*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2016, s. 45-46.

özdeşleşmiş gibidir.³⁴ Yeni devleti kuran Meclis'in ise dayandığı temel ilke milli hâkimiyet ilkesidir. Milli hâkimiyetin tek temsilcisi olan meclisin bu özelliği dolayısıyla siyasal iktidarı tümüyle kullanan bir yapıyı benimsemiş olması da dikkati çeker. Siyasal iktidar tümüyle meclis tarafından kullanıldığından hem yasama hem de yürütme kuvvetleri de mecliste birleşmiş olmaktadır. Meclis açıldıktan sonra bir yıl dolmadan önemli bir mesai neticesinde kabul edilen 1921 Anayasası da, bu süreci yönlendiren temel ilkeyi anayasal zeminine kavuşturmuştur.

1. Anayasal Esasların Hükûmet Sistemi ile İlgisi

Birinci Meclis açıldıktan sonra meclisin üstünlüğü kabul edilmiş olmakla birlikte alınan önemli kararlardan ikisi yürütmeyi ilgilendirmektedir.³⁵ Meclis tarafından alınan kararların nasıl icra edileceğine cevap veren bu tasarruflarla icra organına kalıcı bir statü kazandırılıyor ve meclis üstünlüğü ilkesi kabul edilmiştir.³⁶ Bu yönüyle Meclis üstünlüğü ilkesi 1921 Anayasasının kabulü ile birlikte kuruculuk vasfının da bir özelliği hâlini almaktadır.

a. Teorik Yasama Üstünlüğü ve Meclis Hükûmeti Sistemi

Meclis hükûmeti geniş anlamda parlamenter sistemde meclisin bakanlar kurulu karşısındaki hâkimiyetinin ifadesi olurken dar anlamıyla kuvvetler birliğine dayanan bir hükûmet sistemi modeline işaret eder.³⁷ Çalışma bağlamında dar anlamıyla meclis hükûmeti sistemine yakından bakmak gerekir.

Kuvvetlerin yasama organında birleştiği meclis hükûmeti sisteminde, meclis sürekli toplantı halindedir; çünkü yürütme işleri de meclis tarafından gerçekleştirilmektedir ve yürütme faaliyeti doğası gereği süreklilik gösterir.³⁸ Yürütmenin yasama tarafından istenilen vakitte görevden alınabilmesi, yürütme kararlarının yasama tarafından iptal edilebilmesi ya da değiştirilebilmesi, bunun karşısında yürütmenin yasama faaliyetlerine etki edememesi meclis hükûmeti sisteminin yürütme ve yasama ilişkileri bağlamında dikkate alınacak özellikleridir.³⁹ Bu özellikle dikkate alındığında yasama organı karşısında bağımlı bir

³⁴ Hacıfettahoğlu, 2016, s. 124.

³⁵ Kuvve-i İcraiyeye Teşkiline Dair Heyet-i Umumiye Kararı, Karar No 5, 25.04.1920, Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun, 02.05.1920.

³⁶ Tanör, 2020, s. 237.

³⁷ Turhan, Mehmet, "Meclis Hükûmeti (Konvansiyon Kuramı)", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. 46, S. 1, 1991, s. 456. Teziç, 2016, s. 473

³⁸ Başgil, Ali Fuat, Esas Teşkilat Hukuku (Türkiye Siyasî Rejimi ve Anayasa Prensipleri), Baha Matbaası, İstanbul, 1960, s. 299-300.

³⁹ Özbudun, 1992, s. 51-55, Turhan, 1991, s. 456.

yürütmenin varlığı dikkati çekmektedir. Teorik olarak yürütme şeklinde isimlendirilen aslında yürütme işlerini icra etmekle görevli meclise bağımlı bir yapının varlığı söz konusudur. Esasen yürütme işlerinin icrası da aşırı güçlenmenin önlenmesi amacıyla tek bir kişiden ziyade bir heyete verilmiştir.⁴⁰ Meclis kendi kendisini toplantıya çağırabilir ve öz fesih hakkına sahiptir. Bu noktada da yürütmenin herhangi bir yetkisi bulunmaz.

Meclis hükûmeti sisteminin yürütmenin yasama karşısındaki bağımlı konumunu ilgilendirmeyen bir özelliği daha bulunmaktadır. Bu özellik de sistem içerisinde bir devlet başkanının bulunmamasıdır.⁴¹ Meclis bu sistemde siyasal iktidarın kullanılması bağlamında devlet yönetimini elinde bulunur ve aynı zamanda devletin temsili de meclis tarafından gerçekleştirilir. Bu durumda da ayrıca bir temsil makamına ihtiyaç bulunmaz.⁴²

1921 Anayasası'nın yasama ve yürütme ilişkilerini ilgilendiren hükümlerine bakıldığında, teorik olarak meclis hükûmeti sistemi ile kuvvetli bir ilginin var olduğu görülür. Anayasanın 2. maddesinde kuvvetler birliğinin varlığı ve kuvvetlerin yasama organında birleştiği kabul edilmektedir: *“İcra kudreti ve teşri salâhiyeti milleti yegâne ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisi'nde tecelli ve temerküz eder”*. Anayasanın 3. maddesinde ise *“Büyük Millet Meclisi Hükûmeti”* nin devleti idare edeceği, kanunları da meclisin icra edeceğinin kayıt altına alınması ile yürütme işlerinde de yasama organının üstün konumda olduğu ifade edilmektedir.⁴³

Anayasanın 8. madde düzenlemesi de yasama yürütme ilişkilerinde meclisin açık üstünlüğünü ortaya koyar: *“Büyük Millet Meclisi, hükûmetinin inkısam eylediği devairi kanunu mahsus mucibince intihap kerdesi olan vekiller vasıtası ile idare eder. Meclis icrai hususat için vekillere veçhe tayin ve ledelhace bunları tebdil eyler”*. Meclisin açılmasıyla birlikte yürütme işlerini görecek bir heyetin oluşturulması düzenleme ile anayasal nitelik kazanmakta, meclisin vekiller marifetiyle yürütme işlerini gördüreceği hüküm altına alınmaktadır. Meclisin vekillere çalışmalarında yön tayin edebileceği ve gerektiğinde vekilleri değiştirebilmesi meclis hükûmeti sistemi ile uyuşan diğer noktalardır.⁴⁴ 1921 Anayasasında devlet başkanlığı makamının düzenlenmemiş

⁴⁰ Turhan,1991, s. 456.

⁴¹ İstisna değerlendirmesi için bkz. Özbudun, 1992, s. 53.

⁴² Başgil, 1960, s. 299.

⁴³ Arsel, İlhan, *Türk Anayasa Hukuku*, Mars Ticaret ve Sanayi A. Ş. Matbaası, Ankara, 1959, s. 59.

⁴⁴ Özbudun, 1960, s. 60,

olması⁴⁵, meclisin amacın temin edilmesine kadar sürekli çalışacak olması da meclis hükümeti sisteminin anayasa ile öngörüldüğünün diğer işaretleridir.

b. Siyasal İşleyişin Yönü: Yürütmenin Üstünlüğü

1921 Anayasasında yasamanın bariz üstünlüğünün söz konusu olduğu bir kuvvetler birliği tasarımı mevcuttur. Anayasa hükümleri göz önüne alındığında bu üstünlüğün meclis hükümeti sistemini ortaya çıkardığı ifade edilmektedir. Bu özellikler ışığında siyasal işleyişte de yasama organının üstünlüğünün somutlaşması gerekmektedir. Değişen siyasal meşruiyet anlayışı ile birlikte millî hâkimiyet ilkesinin somutlaştığı yer olarak meclisin bu dönemdeki faaliyetlerine bakıldığında ise zıt bir durumun mevcut olduğu söylenmelidir.

Anayasa ile öngörülen hükümlerin uygulamada zıt bir şekilde bürünmesindeki temel sebep, kuvvetler birliğinin yasama üstünlüğü ön planda olmak suretiyle sağlanamamış olmasında yatmaktadır.⁴⁶ Teorik özelliklerine bakıldığında siyasal iktidarı bütünüyle ve tek başına kullanması tasarlanmış olan yasama organı, uygulamada yürütme organının genişleyen inisiyatifi ile karşılaşmıştır. İcra Vekilleri Heyeti'nin yürütme işlerini icra ederken daha pasif bir konumda bulunması ya da diğer ifadesiyle yürütme işlerinde de olması beklenen yasama hâkimiyeti, uygulamada heyetin yürütme işlerini bizzat icra etmesi şeklinde gerçekleşmiştir.⁴⁷ Yürütme işlerinin vekiller tarafından bu şekilde üstlenilmesi de doğal olarak yasama üstünlüğünün kaybolması neticesini ortaya çıkarmaktadır. Yasama ve yürütme arasında uygulamada aslında birlikten ziyade ayrılığın sezildiği ve sistemin de parlamenter sistem benzeri bir şekilde işlediği görülmektedir.⁴⁸

Bir devlet başkanlığı makamının anayasada düzenlenmemiş olması uygulamada Meclis Başkanının sivrilmesi şeklinde tezahür etmiştir. Hem Meclis adına imza yetkisine sahip olan hem de vekiller heyetinin başkanı olan Meclis Başkanı bu konumuyla bir nevi parlamenter sistemdeki devlet başkanına benzemektedir.⁴⁹ Anayasa hükümlerine bakıldığında yasama karşısında bağımlı bir kurul konumundaki vekiller heyetinin siyasal sorumluluk noktasındaki pozisyonu da yürütmenin inisiyatif aldığı başka bir işareti olarak

⁴⁵ Bu durum 29 Ekim 1923 tarihli anayasa değişikliğine kadar sürmüştür. Değişiklik ile birlikte cumhuriyet ilan edilmiş ve cumhurbaşkanlığı makamı da oluşturulmuştur. Hacıfettahoğlu, 2016, s. 144.

⁴⁶ Özbudun, 1992, s. 63, Tanör, 2020, s. 270.

⁴⁷ Özbudun, 1992, s. 63, Tanör, 2020, s. 270.

⁴⁸ Turhan, 1991, s. 459.

⁴⁹ Özbudun, 1992, s. 66, Tanör, 2020, s. 272.

değerlendirilebilir. Bireysel ve kolektif sorumluluğun net bir biçimde uygulamada görülmesi vekillerin dayanışması açısından da dikkate değerdir.⁵⁰

İcra Vekiller Heyeti'nin yasama gündemini belirleme noktasındaki faaliyetleri⁵¹ ve Meclis'te siyasal grupların kurulmasıyla başlayan sürecin⁵² ortaya çıkardığı durum, siyasal işleyişte yürütmenin sivrilmesidir. Tek başına inisiyatif alabilen, sayıca üstün bir grubun varlığıyla yasama faaliyetlerini yönlendiren⁵³ icra vekilleri heyeti, esasen meclis üstünlüğünün uygulamada mevcut bulunmadığını ortaya koymaktadır. Meclis başkanının konumu da göz önüne alındığında kuvvetler birliğine dayalı meclis hükûmeti sisteminden ziyade parlamenter sisteme yakın bir uygulamanın varlığı da dillendirilmelidir.

2. Meclis Hükûmeti Sisteminin Açmazı ve 1921 Anayasası

Kuvvetlerin yasama organında birleşmesiyle söz konusu olan meclis hükûmeti sistemini ilgilendiren değerlendirmelerde dikkat çeken nokta, sistemin az sayıda incelemeye konu olmasıdır. Hükûmet sistemleri gibi hatırı sayılır bir literatür zenginliğine sahip bir başlıkta bu sistemin az sayıda incelemeye konu olmasının altında bazı sebepler yatmaktadır. Esas itibarıyla bu sebeplere ilişkin değerlendirmeler, sistemin hem ayırıcı unsurlarının belirlenmesinde hem de teorisi ile pratiği arasındaki taban tabana zıtlığı ortaya koyması noktasında önemli ipuçlarını içerisinde barındırmaktadır. Sistemin teorisi ile uygulaması arasındaki zıtlık 1921 Anayasası açısından da bu bağlamda değerlendirilmelidir.

Turhan ve Özbudun'a göre meclis hükûmeti sisteminin literatürde fazlaca yer bulmamasının sebepleri şu şekildedir: - Siyaset biliminde kurumsal yaklaşıma olan ilginin azalması, - Sistemin uygulama örneklerinin az olması ve örneklerin kısa süreli oluşu, - Fransa'daki

⁵⁰ Meclisin açılması ile söz konusu olan bireysel ve kolektif sorumluluk bahsi uygulamada anayasa kabul edildikten sonra da gözlenmektedir. Özbudun, 1992, s. 70.

⁵¹ Birinci Meclis Dönemi (23 Nisan 1920-11 Ağustos 1923) faaliyetlerine bakıldığında çıkarılan kanunların üçte ikisinden fazlasının vekiller heyeti tasarılarından oluştuğu görülür. Çoker, Fahri, *Türk Parlamento Tarihi Milli Mücadele ve T.B.M.M. I. Dönem*, C. I, TBMM Yayınları, Ankara, 1994, s. 780.

⁵² Meclis çalışmalarında verimin artması ve karar alımında yeknesaklığın sağlanabilmesi açısından Mustafa Kemal Paşa tarafından kurulan Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Grubu marifetiyle meclis çalışmaları önemli ölçüde yönlendirilmiştir. Özbudun, 1992, s. 73-74, Tanör, 2020, s. 272.

⁵³ Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Grubu'nun kurulmasının ardından kurulan ve İkinci Grup olarak bilinen mebusların sayıca azlığı İcra Vekilleri Heyeti'nin Meclis'teki otoritesini kuvvetlendirmiştir. Özbudun, 1992, s. 74.

uygulamanın olumsuz etkileri⁵⁴, - Meclis hükûmeti sistemi ile parlamenter sistem arasındaki ayrım noktalarının net olmaması.⁵⁵

Meclis hükûmeti sisteminin az sayıda örneğinin bulunması,⁵⁶ sistemin uzun süreli uygulamadan yoksun kalması ile birlikte değerlendirildiğinde sistemin ayrıcı unsurlarının netleşmesini engellemiştir. Bu durumda ise teorik özellikleri noktasında uygulama ile tamamen farklılaşan bir uygulama, sistemin ayrıcı unsuru gibi değerlendirilmektedir. İşleyişin aldığı bu hâl meclis hükûmeti sistemi ile parlamenter sistemin farklarının ortaya konulmasını da zorlaştırmaktadır.

Yasama yürütme arasındaki ilişki dikkate alındığında siyasal iktidarın kullanımında ortaya çıkan yürütme üstünlüğü de yukarıda ifade edilenlerin bir sonucudur. Sistemin hem az incelenmesinin gerekçeleri hem de teorisi ve uygulaması arasındaki zıtlıklar birbiri ile eş zamanlı bir neden sonuç ilişkisine sahip gibidir. Az incelenmiştir çünkü örneği azdır. Örneği azdır çünkü örneklerin tamamında öngörülen yasama üstünlüğü yürütmenin üstünlüğüne evrilmiş ve ayrıcı unsurlar doğrulanma imkânından yoksun kalmıştır.

1921 Anayasası dönemi açısından da yasama yürütme ilişkileri bağlamında söylenecekler yukarıdakilerle paralellik arz eder. Sistemin teorik özellikleri anayasa hükümlerinden de net bir biçimde çıkarılmaktadır. Lâkin uygulamadaki görünüm anayasa hükümlerine zıtlık göstermiştir. Siyasal iktidarın kullanımına Vekiller Heyeti hâkim olmuş, öngörülen yasama üstünlüğü gerçekleşmemiştir. Yasama yürütme ilişkileri dikkate alındığında Meclis Başkanının konumu, siyasal grupların oluşmaya başlaması, Vekiller Heyeti'nin sorumluluğu gibi hususlar, sistemin aynı zamanda parlamenter sistem benzeri bir uygulamaya sahip olduğunu ortaya koymaktadır. Bu durumu ise meclis hükûmeti sisteminin doğrulanamayan ayrıcı unsurları bağlamında doğal bir netice olarak kabul etmek gerekir.⁵⁷

⁵⁴ Turhan, 1991, s. 453, Fransa'da konvansiyon döneminde meclis üstünlüğünü sağlayabilmek için birçok tedbirin öngörülmesine rağmen kısa sürede Kamu Selameti Komitesi'nin yetkileri eline alması ve bir terör ortamının doğuşu meclis hükûmeti sisteminin olumsuz çağrışımını ortaya koyar. Göze, Ayferi, *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 2011, 13. Baskı, s. 588.

⁵⁵ Özbudun, 1992, s. 56.

⁵⁶ Meclis hükûmeti sisteminin az sayıdaki örnekleri şu şekilde sayılabilir: İngiliz Uzun Parlamentosu, Fransız Ulusal Konvansiyonu, 1848 ve 1871 Fransız Kurucu Meclisleri, Büyük Millet Meclisi, I. Dünya Savaşı sonrasında kısa süreli olarak Baltık devletleri ile Polonya ve Avusturya. Başgil, 1960, s. 305, Turhan, 1991, s. 460, Özbudun, 1992, s. 57.

⁵⁷ Bu noktada akla ister istemez meclis hükûmeti sisteminin ayrı ve bağımsız bir kategoride değerlendirilip değerlendirilemeyeceği sorusu gelmektedir.

C- 1924 ANAYASASI DÖNEMİ

1921 Anayasası'nın öngördüğü hükümet sisteminin teorik açıdan meclis hükümeti sistemi ile açıklanması işleyişte ise yürütmenin üstün olduğu bir parlamenter sistem performansının ortaya konulduğuna değinilmişti. Bu iddianın ileri sürülmesindeki önemli gelişmelerden bir tanesini anayasadaki 1923 yılı değişiklikleri oluşturmaktadır. Değişiklik ile bir Cumhurbaşkanlığı makamının oluşturulması ve bakanların Cumhurbaşkanı tarafından belirlenecek olması ile parlamenter bir cumhuriyete dönüşün başlaması söz konusudur.⁵⁸ Esasen Kanun-u Esasî dönemindeki 1909 değişiklikleri ile başlamış parlamenter tecrübeye tekrardan dönüldüğünü bu bağlamda ifade etmek gerekir. Aradaki fark ise ilkinin monarşik ikincisinin cumhurî nitelikte olmasıdır.

1924 Anayasasının yasama ve yürütme organını ilgilendiren düzenlemelerine bakıldığında bir karma hükümet modelinin mevcut olduğu ifade edilir.⁵⁹ Meclis hükümeti sistemi ile parlamenter sistem arasında bir sistemin var olduğu ifade edilen dönemde, anayasa hükümlerine bakıldığında her iki sistemin teorik özelliklerinin mevcut olduğu görülmektedir. Dolayısıyla hem meclis hükümeti sistemine hem de parlamenter sisteme benzeyen özellikler anayasa açısından söz konusudur.

Anayasada meclis hükümeti sisteminin var olduğu şeklinde yapılabilecek yorumlara şu hükümler kaynaklık eder:⁶⁰ Anayasanın 4. maddesinde Türk Milletinin ancak TBMM tarafından temsil edilebileceği ve egemenliğin yalnızca TBMM tarafından kullanılabilceği ifade edilmektedir. 5. maddede ise aynı 1921 Anayasasında olduğu gibi yasama ve yürütmenin mecliste toplandığı kayıt altına alınmıştır. Bu durumda zikredilen iki maddeye bakıldığında bir kuvvetler birliğinin kabul edildiği sonucuna ulaşabiliriz. Ayrıca kuvvetlerin yasamada birleşmesi söz konusu olduğundan bir meclis hükümeti sisteminin varlığı teorik olarak ileri sürülebilir. Bu iddiayı kuvvetlendirecek bir diğer nokta da anayasanın 7. maddesinde düzenleme altına alınmıştır. Maddede meclisin hükümeti her zaman denetleyebileceği ve düşürebileceği düzenlenmiştir. Hükümete meclisi feshetme yetkisinin tanınmaması ile birlikte⁶¹ bir başka meclis hükümeti özelliğinin var olduğu ifade edilebilir.

⁵⁸ Eren, 2020, s. 206.

⁵⁹ Gözler, 2019, s. 87, Eren, 2020, s. 206.

⁶⁰ Özbudun, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018, 18. Basım, s. 29, Gözler, 2019, s. 87.

⁶¹ Hükümete bu yetkinin verilip verilmemesi anayasa görüşmelerinde tartışmaya konu olduktan sonra reddedilmiştir. Özbudun, 2018, s. 29.

Anayasanın meclis hükûmeti yanında parlamenter sisteme benzer özellikleri de mevcuttur.⁶² Anayasada yürütme organının bir tarafta Cumhurbaşkanı diğer tarafta da Bakanlar Kurulu olacak şekilde ikili bir yapıda oluşu parlamenter sistem mantığına uygundur. Anayasanın 6. maddesine bakıldığında, Meclis yasama yetkisini kendi kullanabildiği hâlde yürütme yetkisini yalnızca Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu marifetiyle kullanabilir. Yürütmenin göreve gelişi ile ilgili hükümlere bakıldığında da parlamenter sistem tasarımına uygun bir tercihin var olduğu görülür. Anayasanın 31. maddesinde; Cumhurbaşkanının Meclis Genel Kurulu tarafından seçilecek olması,⁶³ 44. maddeye göre de Başbakanın Cumhurbaşkanı tarafından, diğer bakanların da Başbakan tarafından seçilmesi ve Bakanlar Kurulunun Cumhurbaşkanı onayının ardından Meclisin güvenini alması gerekliliği bu duruma örnek verilebilir. İkili bir yapılanmaya sahip yürütme organının her iki tarafı da yasamadan kaynaklanmakta ve bakanlar kurulu siyasal açıdan sorumluluğu yine meclise karşı taşımaktadır. Ayrıca 46. maddeye bakıldığında hükûmetin kolektif sorumluluğunun net bir biçimde ifadesi de parlamenter sistem ile uyum içerisinde.

Hem meclis hükûmeti sistemine hem de parlamenter sisteme benzeyen yukarıdaki özellikler dolayısıyla 1924 Anayasası ile bir “kuvvetler birliği ve görevler ayrılığı”⁶⁴ tesis edildiği ve karma bir modelin mevcut olduğu ifade edilmiştir.⁶⁵ Özellikle meclis hükûmeti sistemine has özelliklerin varlığı bu yönde bir değerlendirmeye kaynaklık eder. Lâkin yürütme organının yapısı, göreve gelişi ve yasama organı karşısındaki sorumluluk durumuna göre yapılacak değerlendirmede esasında bir parlamenter sistemin mevcut olduğu ifade edilmelidir.⁶⁶ Teorik açıdan parlamenter sistemin ayırıcı unsurlarının varlığı yanında meclis hükûmeti sisteminin teorisi ve pratiği arasındaki farklılık da işleyiş açısından parlamenter sistemin varlığına delalet eder. Yukarıda da izah edildiği gibi 1921 Anayasasının hem ilk hâlinde hem de 1923 değişikliğinden sonraki hâlinde sistem fiilen bir yürütme üstünlüğü ortaya çıkarmıştır. Yürütme üstünlüğünün varlığındaki siyasal işleyişte siyasal iktidarın kullanımı da teorik açıdan gerçekleşmeyen meclis hükûmeti sisteminden ziyade parlamenter sisteme daha yakın bir şekilde olmuştur. Dolayısıyla hükûmetin meclisi feshedememesi ya da kuvvetlerin yasama organında birleşmesinin yanında egemenliğin yalnızca meclis tarafından kullanılacak olması yani meclisin mutlak

⁶² Özbudun, 2018, s. 29, Gözler, 2019, s. 87.

⁶³ İlerleyen sayfalarda iddia edileceği üzere parlamenter sistemin varlığında devlet başkanının parlamento tarafından değil de halk tarafından seçilmesi, sistemi yarı-başkanlığa dönüştürmektedir.

⁶⁴ Özbudun, 2018, s. 29, Eren, 2020, s. 206, Gözler, 2019, s. 87,

⁶⁵ Gören, Zafer, *Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2020, 5. Baskı, s. 193.

⁶⁶ Özbudun, Ergun, *1924 Anayasası*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012, s.22.

hâkimiyetinin öngörüldüğü bir tasarım, daha kuvvetli bir meşruiyet zeminine sahip olmasına rağmen 1921 Anayasası döneminde bile gerçekleşmemiştir. Bu yüzden 1924 Anayasası açısından yapılacak değerlendirmede de meclis hükûmeti sistemi özelliklerini bu pencereden değerlendirmek ve bir parlamenter sistemin mevcut olduğunu ifade etmek yanlış olmaz.⁶⁷

D- 1961 ANAYASASI DÖNEMİ

27 Mayıs 1960 tarihindeki askeri müdahalenin ardından 1 Sayılı Kanunla 1924 Anayasasının bazı hükümleri yürürlükten kaldırılmış Millî Birlik Komitesi kurulmuş ve ardından 157 sayılı Kanun ile bir Kurucu Meclis oluşturularak yeni anayasa hazırlıklarına başlanmıştır.⁶⁸ Kurucu Meclis tarafından kabul edilen tasarı 9 Temmuz 1961'de halkoylamasına sunulmuş ve kabul edilen metin 20 Temmuz 1961 tarihli Resmî gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.⁶⁹

Yasama ve yürütmenin nasıl tasarlandığına ilişkin anayasa hükümlerine bakıldığında anayasa ile parlamenter sistemin kabul edildiği sonucuna varılır.⁷⁰ Hükümet sisteminin tayini bağlamında yürütmenin yapısı, göreve geliş biçimi ve yasama organı karşısındaki sorumluluk durumuna bakıldığında parlamenter sistemin ayrıcı unsurlarının net bir biçimde anayasada düzenlendiği görülmektedir.

1961 Anayasasının 6. maddesine bakıldığında yürütme görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirileceği kayıt altına alınmıştır. Düzenlemede yürütmeden “görev” olarak bahsedilmesi dikkat çekmekle birlikte⁷¹ konumuzu ilgilendiren nokta yürütmenin ikili bir yapıda düzenlenmiş olmasıdır. Yürütme organı bir tarafta Cumhurbaşkanı diğer tarafta Bakanlar Kurulu olacak biçimde yapılandırılmıştır.

Anayasanın 95. maddesinde, Cumhurbaşkanının maddede belirtilen şartları sağlayan adaylar arasından TBMM tarafından seçileceği belirtilmiştir. Bakanlar Kurulunun nasıl göreve başladığı da 102. maddede düzenlenmiştir. Başbakan TBMM üyeleri arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanır, bakanlar ise TBMM üyeleri ya da milletvekili seçilme yeterliğine sahip olan kişiler arasından Başbakan tarafından seçilir ve Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Bakanlar

⁶⁷ Atar, Yavuz, *Türk Anayasa Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2019, 13. Baskı, s. 45.

⁶⁸ Gözler, 2019, s. 103-104.

⁶⁹ Gözler, 2019, s. 106.

⁷⁰ Soysal, Mümtaz, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1977, 4. Baskı, s. 230.

⁷¹ Gözler, 2019, s. 109, Soysal, 1977, s. 231.

Kurulunun Millet Meclisi'nden⁷² güvenoyu alması zorunluluğu da bulunmaktadır.

95. ve 102. Maddelere bakıldığında yürütmenin her iki kanadının da yasama organı tarafından seçildiği ve bakanlar kurulunun siyasal sorumluluğunun bulunduğu görülmektedir. Bu durumda yürütme yasamadan kaynaklanmakta ve bu yüzden hükümet siyasal sorumluluğu da taşımaktadır. Hem yürütmenin yapısı hem teşkili hem de sorumluluğu noktasında yapılacak değerlendirme yolumuzu parlamenter sistemle kesiştirmektedir.

1961 Anayasası'nda yasama ve yürütme arasındaki ilişkide, yürütmenin yasamaya nazaran kullanabileceği yetkiler bağlamında zayıf bir konumda bulunması, parlamenter sistemin tam olmayan bir uygulaması şeklinde yorumlanmasına neden olmuştur.⁷³ Bir tepki anayasası niteliği ağır basan metinde yürütmeye ilişkin yetkilerin değerlendirmesiyle varılacak kanaatin sistemin parlamenter niteliğine bir etkisi olmadığının altını çizmek gerekir. Genel bir kabul olarak zaten siyasal iktidarı kullanan organların yetkilerinden ziyade birbirleri ile konumlarına bakmak suretiyle yapılacak değerlendirme sistemlerin niteliklerinin belirlenmesinde önem taşır. Buradan hareket edildiğinde eksik sıfatıyla nitelenebilecek olsa bile bir parlamenter sistemin varlığı 1961 Anayasası açısından söz konusudur.

E- 1982 ANAYASASI DÖNEMİ

1961 Anayasasının yürürlüğe girme sürecine benzer bir şekilde yürürlüğe girmiş olan 1982 Anayasasını selefinde olduğu gibi bir tepki anayasası şeklinde nitelendirmek mümkündür. 1961 Anayasasının kurmuş olduğu siyasal yapı içerisinde yürütme organı her ne kadar 1971 ve 1973 anayasa değişiklikleri⁷⁴ ile etkin hâle getirilmeye çalışılmışsa da uygulamada tecrübe edilen ciddi istikrarsızlık, 1982 Anayasası dönemindeki kurucu iktidar tarafından 1961 Anayasası ile ilişkilendirilmiştir.⁷⁵ 1961 Anayasası uygulamasında tecrübe edilmiş ciddi siyasal istikrarsızlığın tek başına sebebi olarak bizatihi anayasa hükümlerinin görülmesi dönem açısından eksik bir değerlendirme

⁷² 1961 Anayasası yasama organını iki meclisli bir şekilde yapılandırmıştır. Anayasanın 63. Maddesine göre; “*Türkiye Büyük Millet Meclisi, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu’ndan kuruludur*”.

⁷³ Örneğin Akgül, yürütmenin yetki olarak değil de görev olarak nitelendirilmesini ve yürütmenin sadece kanunların uygulanması ile sorumlu bulunmasını eksik bir parlamenter sistem uygulaması olarak görmektedir. Akgül, M. Emin, *Hükümet Sistemleri Tartışması ve Türkiye Örneği*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2015, s. 198-199.

⁷⁴ 1971 ve 1973 yıllarında yapılan anayasa değişikliklerinin önemli bir amacı da yürütmenin güçlendirilmesini temin etmektir. Gözler, 2019, s. 112.

⁷⁵ Tanör, Bülent/Yüzbaşıoğlu, Necmi, *Türk Anayasa Hukuku*, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 2019, 18. Bası, s. 10.

sayılmakla birlikte⁷⁶ anayasanın yürütmeye biçmiş olduğu rolün sınırlılığı da dikkatten kaçmamalıdır. Neticede siyasal tıkanıklık ihtimalinin ve istikrarsızlığın söz konusu olduğu durumlarda yürütme organının etkinliğinin azaldığı gözlemlenir. Girişte bahsedilen ve etkin bir yürütmenin anayasal yollarının aranması hususu da bu konuyla ilişkilidir.

1982 Anayasasının kurucu iktidarı, bir önceki dönem uygulamasını göz önüne almak suretiyle yürütmenin hem etkin hale getirilmesi hem de istikrarının sağlanması yönünde bir irade göstererek anayasayı bu yönde tasarlamışlardır.

I. Anayasada Yasama ve Yürütmenin Konumu

1982 Anayasasının hükümet sistemi değişikliği neticesini doğuran değişikliklere kadar yasama yürütme ilişkileri bağlamında nasıl bir tercihte bulunduğu ve yürütme içerisindeki yetki dağılımlarını nasıl belirlediğinin ortaya konulması sistem tartışmalarına ışık tutacak niteliktedir. Sistem içerisinde özellikle devlet başkanına tanınan yetkilerin fazlalığı tartışmaların odak noktasını oluşturuyor olmakla birlikte, yürütmenin yapısı, göreve gelişi ve sorumluluğu bağlamında yapılacak değerlendirme, parlamenter geleneğin sürdürüldüğü şeklinde yorumlanmalıdır. Doktrinde sistemin parlamenter niteliğine ilişkin kabulün temel gerekçeleri, sistemin ayrıcı unsurlarının anayasada açıkça bulunabilmesinden kaynaklanmaktadır. Anayasada yürütmenin düzenlendiği 8. maddede yetkinin Cumhurbaşkanlığı ve bakanlar kurulu arasında paylaştırılmış olması, 101. maddede TBMM'nin cumhurbaşkanını seçeceğinin kayıt altına alınması, bu bağlamda değerlendirilebilir.⁷⁷ Bakanlar kurulunun nasıl kurulacağını belirlediği 109. madde ile hükümetin göreve başlarken ve görevi devam ederken TBMM'nin güvenini taşıması gerekliliğinin söz konusu olduğu 110 ve 111. maddeler de bu bağlamda dikkate alınması gereken diğer hükümlerdir.⁷⁸

a. Güçlü Yürütme Güçlü Devlet Başkanı

1982 Anayasası ile kabul edilen yasama yürütme tasarımı bakıldığında dikkat çeken husus yürütmenin önceki dönem anayasasına nazaran etkin ve istikrarlı kılınma çabasının varlığıdır. Anayasada öngörülen hükümlere bakıldığında yürütmeyi etkin ve istikrarlı kılmak ile esasında siyasal sürecin tıkanmasının önüne geçilmesi de

⁷⁶ Siyasi partilerin ideolojik kutuplaşmalarının yüksekliği, seçim sisteminin etkisiyle zayıf koalisyonların varlığıyla birleşince hem hükümet hem de devlet otoritesi bu durumdan olumsuz etkilenmiştir ve bu sebepler hukukî olmaktan daha çok siyasal niteliktedir. Özbudun, 2018, s. 46.

⁷⁷ Yazıcı, Serap, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri (Türkiye İçin Bir Değerlendirme)*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2017, 4. Baskı, s. 125.

⁷⁸ Yazıcı, 2017, s. 125.

hedeflenmektedir.⁷⁹ Bu yöndeki hükümlere Özbudun'u takip ederek bakacak olursak bu yetkinin ilki, 1961 Anayasası döneminde kullanılması imkânsız bir yetki konumundaki⁸⁰ TBMM seçimlerinin yenilenmesi yetkisinin anayasada Cumhurbaşkanına tanınmasıdır.⁸¹ Benzer nitelikteki bir diğer hüküm Cumhurbaşkanı seçimindeki tıkanıklıkları ortadan kaldıracak nitelikteki 102. madde düzenlemesidir.⁸² Artık dört turdaki oylamalar neticesinde Cumhurbaşkanı seçilemezse TBMM seçimlerinin yenilenmesi söz konusudur. Benzeri bir düzenleme Meclis Başkanının seçimi açısından da söz konusudur. 1961 Anayasası dönemindeki üye tam sayısının salt çoğunluğu şartından vazgeçilerek dört turda seçimin tamamlanması hedeflenmiştir. Dördüncü turda adaylardan en fazla oy olan Meclis Başkanı seçilmiş olur. Genel olarak rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçları olarak ifade edebileceğimiz düzenlemelerin varlığı⁸³ yürütmeyi ilgilendiren diğer noktalar açısından da söz konusudur.

1982 Anayasasında çağdaş eğilimlere uygun düşecek bir tarzda yürütmenin güçlendirilmesi eğilimi benimsenmekle birlikte bu noktada parlamenter sistemin mantığı ile uyuşmayan bir tercih de anayasa hükümleri incelendiğinde dikkat çeker. Bu tercih devlet başkanına tanınan yetkilerin etkisi ve genişliği ile ilgilidir. Parlamenter sistemin klasik tasarımında yürütme organı içerisinde siyasal sorumluluğu taşıyan bakanlar kurulunun bu bağlamda yetki sahibi olması normaldir.

⁷⁹ Özbudun, 2018, s. 62 vd.

⁸⁰ Anayasanın 108. maddesinde düzenlenmiş olan şartların gerçekleşmesinin zorluğu yetkiyi de fiilen kullanılamaz hâle getirmiştir. Maddeye göre; *"Anayasanın 89 uncu ve 104 üncü maddeleri uyarınca verilen güvensizlik oyu sebebiyle, onsekiz aylık bir süre içinde Bakanlar Kurulu iki defa düşmüş ve üçüncü defa güvensizlik oyu verilmiş olursa, Başbakan, Cumhurbaşkanı, Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesini isteyebilir. Bu istek üzerine, Cumhurbaşkanını, Meclislerin Başkanlarına danışarak, seçimlerin yenilenmesine karar verebilir...."*

⁸¹ 1982 Anayasasının 116. Maddesine göre Cumhurbaşkanının seçimleri yenileme yetkisi 1961 Anayasasına göre daha kolay şartlara bağlamıştır: *"Bakanlar Kurulunun, 100 uncu maddede belirtilen güvenoyunu alamaması ve 99 uncu veya 11 inci maddeler uyarınca güvensizlik oyuyla düşürülmesi hallerinde; kırkbeş gün içinde yeni Bakanlar Kurulu kurulmadığı veya kurulduğu halde güvenoyu alamadığı takdirde Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına danışarak, seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Başbakanın güvensizlik oyu ile düşürülmeden istifa etmesi üzerine kırkbeş gün içinde veya yeni seçilen Türkiye Büyük Millet Meclisinde Başkanlık Divanı seçiminden sonra yine kırkbeş gün içinde Bakanlar Kurulunun kurulamaması hallerinde de Cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına danışarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilir..."*

⁸² 1961 Anayasasına göre Cumhurbaşkanı seçiminde ilk iki oylamada TBMM üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu, bu çoğunluk sağlanamazsa sonra yapılacak oylamaların tamamında üye tamsayısının salt çoğunluğu aranmaktadır. Özbudun, 2018, s. 63. 7. Cumhurbaşkanı seçmek üzere 22 Mart 1980 tarihinde toplanan TBMM, partiler arasında uzlaşma zemininin sağlanamaması dolayısıyla salt çoğunluğa ulaşamadığından Cumhurbaşkanı seçmeyi başaramamıştır. Arslan, Esat, *Türk Parlamento Tarihi TBMM XVI. Dönem (1977-1980)*, TBMM Yayınları, Ankara, 2012, s. 12.

⁸³ Bu bağlamdaki düzenlemelerin ayrıntısı için bkz. Özbudun, 2018, s. 63 vd.

Bu tasarımla dolayısıyla devlet başkanının işlemleri onun siyaseten yetkisiz ve sorumsuz pozisyonu dolayısıyla bakanlar kurulunun kurucu tasarrufu ile etki kazanır ve yapılan işlemlerden bakanlar kurulu sorumlu olur. Dolayısıyla böylesi bir işleyişte bakanlar kurulunun güçlendirilmesi olağan kabul edilmelidir.⁸⁴

Parlamente sistemin ayrıcalıklı unsurları ile birlikte var olduğu anayasada devlet başkanının yetkilerine bakıldığında⁸⁵ ise klasik parlamente sistemden bir sapmanın olduğu ifade edilmelidir. Anayasada devlet başkanına niçin bu kadar geniş yetkiler verildiğini ise kurucu iradenin tavrında aramak gerekir. 1961 Anayasası dönemine karşı mevcut tepkinin yansımalarından biri de devlet başkanına tanınan yetkileri ilgilendirmektedir. Özellikle koalisyon dönemlerinin istikrarsızlığına ve ideolojik kutuplaşmaya işaret edilerek yürütme içerisinde güçlendirilecek taraf olarak devlet başkanının seçilmesi ve bunun açık ifadesi kurucu iktidarın tercihidir.⁸⁶ Bu noktada siyasal istikrarsızlık ve çekişmelerin önüne geçilmesinin çaresi devlet başkanının olması gerekenden fazla yetkilerle donatılması olarak

⁸⁴ Parlamente sistemin genel tasarımımla devlet başkanının güçlendirilmesine rağbet edilmez. Bu durumun sebebi ise yürütme içinde siyaseten sorumlu kanadı oluşturan başbakan ve bakanlar kurulunun esas güçlendirilmesi gereken taraf olduğuna kanaat getirilmesidir. Gül, 2017, s. 340-341.

⁸⁵ 1982 Anayasasının 104. maddesine bakıldığında, Cumhurbaşkanı'nın çok geniş yetkilere sahip olduğu görülmektedir. Anayasa düzenlemesine bakıldığında Cumhurbaşkanı'nın yetkilerinin yasama, yürütme ve yargıyı ilgilendiren bir şekilde tasnif edildiği görülür. Cumhurbaşkanı'nın yasama ile ilgili görev ve yetkileri; 1. Yasama yılının ilk günü TBMM açılış konuşmasını yapmak, 2. TBMM'yi toplantıya çağırarak, 3. Kanunları yayımlamak, 4. Kanunları tekrar görüşülme üzere TBMM'ye geri göndermek, 5. Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları halkoyuna sunmak, 6. Anayasa mahkemesinde iptal davası açmak, 7. TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar vermek. Cumhurbaşkanı'nın yürütme ile ilgili görev ve yetkileri: 1. Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek, 2. Başbakanın teklifi üzerine bakanları atamak ve görevlerine son vermek, 3. Gerekli gördüğü hâllerde bakanlar kuruluna başkanlık etmek veya bakanlar kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırarak, 4. Yabancı devletlere Türk devletinin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek 5. Milletlerarası andlaşmaları onaylamak ve yayımlamak, 6. TBMM adına TSK'nın başkomutanlığını temsil etmek, 7. TSK'nın kullanılmasına karar vermek, 8. Genelkurmay başkanını atamak, 9. MGK'yı toplantıya çağırarak ve MGK'ya başkanlık etmek, 10. Başkanlığında toplanan bakanlar kurulu kararıyla sıkıyönetim veya olağanüstü hâl ilan etmek ve kanun hükmünde kararname çıkarmak, 11. Kararnameleri imzalamak, 12. Sürekli hastalık, sakatlık veya kocama sebebiyle belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak, 13. DDK üyeleri ile başkanını atamak ve bu kurula inceleme, araştırma ve denetleme yaptırmak, 14. YÖK üyelerini seçmek, 15. Üniversite rektörlerini seçmek, Cumhurbaşkanı'nın yargı ile ilgili görev ve yetkileri: 1. Anayasa mahkemesi üyelerini seçmek, 2. Danıştay üyelerinin dörtte birini seçmek, 3. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısını ve vekilini seçmek, 4. Askeri Yargıtay üyelerini seçmek, 5. AYİM üyelerini seçmek, 6. HSYK üyelerini seçmek. Bu yetki ve görevlere ek olarak ayrıca anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır.

⁸⁶ Özbudun, 2018, s. 61-62.

görülmüştür. Böylesi bir durumda devlet başkanına tanınan yetkilerin siyasal istikrara sağlayacağı katkı dönem itibarıyla doğrulanabilir nitelikte olmamakla birlikte, parlamenter sistem işleyişinin de farklılaşması söz konusudur.

b. Devlet Başkanının Yetkileri ve Parlamenter Sistem Tartışmaları

1982 Anayasası'nın, ilk hâliyle bir parlamenter sistem tesis ettiği değerlendirilmesinin literatür açısından da geçerli olduğu ifade edilebilir.⁸⁷ Fakat Cumhurbaşkanına tanınan yetkiler bağlamında anayasa ile kurulan sistemin niteliğine ilişkin tartışmaların mevcut olduğu da bir gerçektir. Esas itibarıyla bu noktadaki tartışmaların Cumhurbaşkanına tanınan yetkiler bağlamında sistemin niteliğinin değişip değişmemesi açısından bir değeri bulunmaktadır.

1982 Anayasası ile 1961 Anayasasından farklı olarak daha güçlü bir yürütme öngörüldüğüne⁸⁸ ve yürütme içerisinde de Cumhurbaşkanının güçlendirildiğine⁸⁹ yukarıda değinilmişti. Peki Cumhurbaşkanının sorumsuz ve yetkisiz konumda olması gerekirken, kendisine tanınan yetkiler sistemin niteliği bağlamında nasıl yorumlanmalıdır? Yürütmenin yapısı, göreve gelişi ve siyasal sorumluluk noktasından yapılan tespit, parlamenter sistemin varlığını net bir biçimde ortaya koyarken, Cumhurbaşkanına tanınan yetkilerin parlamenter sistemin niteliğini değiştirdiği şeklinde değerlendirmeler de mevcuttur.⁹⁰

Anayasada Cumhurbaşkanına tanınan yetkilerin parlamenter sistem açısından bir sapmayı ya da anormalliği veyahut bir kendine özgülüğü ifade ettiği izahıtan varestedir. Lâkin bu sıfatların hangi noktayı nitelendiğine dikkat etmek gerekmektedir. Hükûmet sistemlerinin tasnifinde kullanılan kriterlerin mi yoksa bu kriterlere dayanılarak yapılan tespitin ardından sistem içi işleyişin mi nitelendiği esasında düğümün çözüldüğü yerle kesişmektedir. 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanına tanınan yetkilerin fazlalığının yürütme organının

⁸⁷ Eroğul, Cem, *Anatüzeğe Giriş*, İmaj Yayınevi, Ankara, 2013, 13. Bası, s. 329, Gözübüyük, Şeref, *Anayasa Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2013, 19. Bası, s. 235, Dal, Kemal, *Türk Esas Teşkilat Hukuku*, Bilim Yayınları, Ankara, 1986, s. 145, Erdoğan, Mustafa, *Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset*, Liberte Yayınları, Ankara, 1999, 2. Baskı, s. 149, Hekimoğlu, Mehmet Merdan, *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye*, Detay Yayıncılık, Ankara, 2009, s.189.

⁸⁸ Tanör, Bülent, *İki Anayasa 1961-1982*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2013, 5. Baskı, s. 104.

⁸⁹ Gül, 2017, s. 340.

⁹⁰ Örneğin Tanör, Cumhurbaşkanının statüsünde yapılan değişiklik ile sistemin adeta bir yarı-başkanlık rejimi hâline getirildiğini belirtmektedir. Tanör, 2013, s. 112. Kuzu ise sistemin klasik parlamenter rejim ile yarı-başkanlık rejimi arasında kendine özgü "sui generis" bir nitelik arz ettiğini ileri sürmektedir. Kuzu, Burhan, "Türkiye İçin Başkanlık Sistemi -I-", *Liberal Düşünce*, C. 1, S. 2, 1996, s. 41.

yapısını değiştiren bir etkisi bulunmamaktadır. Benzer şekilde yetkilerin fazlalığına rağmen hem Cumhurbaşkanı hem de bakanlar kurulu, yani bir bütün olarak yürütme yasamadan kaynaklanmaktadır ve bakanlar kurulu hâlâ yasama organına karşı siyaseten sorumludur. Bu bağlamda Cumhurbaşkanının yetkileri parlamenter sistemin niteliğine bir etki etmemektedir. Buradan hareketle Cumhurbaşkanına tanınan yetkilerin sistemin niteliğinden ziyade sistemin işleyişini etkileyen bir yönü olduğunu da ifade etmek gerekir. Parlamenter sistemin işleyişinin farklılaşması ile sistemin farklılığı arasındaki ayrıma bu noktada dikkat edilmelidir. Esas itibarıyla hükümet sistemlerinin tasnifinde atıf yaptığımız özellikler hareket noktası kabul edildiğinde, siyasal iktidarı kullanan organların yetkilerini sistemin niteliğinden ziyade işleyişi ile ilişkilendirmek daha sağlıklı bir tutum olur.

2. Yarı-Başkanlık Sistemine Geçiş

a. 2007 Anayasa Değişikliği ve Hükümet Sistemindeki Değişim

1982 Anayasası uygulamasında 2007 yılında hükümet sisteminin değişmesi neticesini içerisinde barındıran gelişmeler yaşanmıştır. Bu gelişmelere yakından bakıldığında mevcut hükümet sisteminin değişip değişmediği noktasında tartışmalar da söz konusudur. Tartışmalarda değişiklik ile birlikte parlamenter sistemin uygulamada olduğu ya da yarı-başkanlık sistemine geçiş yapıp yapılmadığı değerlendirilmektedir. Bu değerlendirmelere bakıldığında da esas itibarıyla Cumhurbaşkanına tanınan yetkilerin hareket noktasını oluşturduğu görülür. 2007 sonrası tartışmalarda Cumhurbaşkanına tanınan yetkilerin parlamenter sistemin niteliğine etki edip etmediği farklı bir şekilde yine gündem edilmekte, bu sefer farklı bir hükümet sistemine geçilip geçilmediği değerlendirilmeye tâbi tutulmaktadır.

2007 yılında hükümet sistemine ilişkin yapılacak değerlendirmeler 5678 sayılı Kanun'la 1982 Anayasası'nın 77, 79, 96, 101 ve 102. maddelerinin değiştirilmesiyle ilişkilidir.⁹¹ Bu noktada hükümet sisteminin değişip değişmediğine ilişkin tartışmalar Cumhurbaşkanının seçilmesi usulündeki değişiklik ile birlikte geniş yetkilere sahip konumunun varlığı oluşturmaktadır. Cumhurbaşkanının seçilme usulünü değiştiren Anayasa md. 101'e göre: *“Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya*

⁹¹ 11. Cumhurbaşkanının seçiminin Anayasa Mahkemesi'ne taşınması, Mahkeme'nin vermiş olduğu kararla birlikte anayasa değişikliğine giden süreci başlatmıştır. Anayasa Mahkemesi vermiş olduğu iptal kararıyla Cumhurbaşkanının seçiminde toplantı yeter sayısı ile karar yeter sayısının bir anlaşılması gerektiğine hükmetmiş ve böylelikle Meclisin Cumhurbaşkanını seçmesini bir hayli zorlaştırmıştır. E. 2007/45 K. 2007/54 K.T. 01.05.2007.

bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından, halk tarafından seçilir”.

Parlamentar sistemin öngördüğü devlet başkanından daha fazla yetkilere sahip olan cumhurbaşkanının anayasa değişikliği ile birlikte artık halk tarafından seçilecek olması, hükümet sisteminin niteliğine etki edip etmediği noktasında literatürde değerlendirmeye tâbi tutulmuştur. Değerlendirmelerde anayasanın ilk hâlinde yapılan tartışmalara benzer biçimde Cumhurbaşkanının yetkilerine fazla anlam yüklendiği görülür. Anayasa değişikliği sonrasında sistemin parlamenter niteliğini koruduğunu belirten yazarlarla birlikte, sistemin yarı-başkanlığa dönüştüğünü iddia eden yazarlar da değerlendirmelerinde Cumhurbaşkanının yetkilerini ön plana çıkarmaktadırlar.⁹² Dolayısıyla yürütmenin esas itibarıyla göreve gelişi usulünde yapılan değişiklik fazlaca zikredilmeden Cumhurbaşkanının yetkileri, sistemin niteliğine etki etme noktasında değerlendirilmektedir. Bu noktada yürütmenin bir kanadının göreve gelişi yasama organı ile bağlantılı olmadığından bu değişimin sistemin niteliğine etkisinin öne çıkarılması gerekir.

2007 yılındaki anayasa değişikliğinin hükümet sisteminin niteliğine etki edip etmediği hususunda yapılan değerlendirmelerde yetki bahsine yapılan vurgunun esasında yarı-başkanlık sisteminin ayırıcı unsurlarındaki netliğin sağlanamaması ile de yakından ilgisi vardır. Sistemin teorik açıdan izahını yapan Duverger'in bu noktada belirlediği özelliklerin esas itibarıyla daha sonraki değerlendirmelere yaptığı etki de bu noktada önem taşır. Duverger yarı-başkanlık sisteminin nihai özelliklerini 1980 yılında yayımlanan makalesinde şöyle belirtmektedir: Genel oy marifetiyle seçilmiş bir devlet başkanı, devlet başkanına tanınmış önemli yetkilerin varlığı ve yasamanın güvenine dayanan bir bakanlar kurulu.⁹³ Tanımda devlet başkanının sahip olması gereken önemli yetkilerin içeriğine verilecek cevapların farklılığı böylesi bir uygulamada ayrı ayrı değerlendirmeyi gerektirirken, bir yanıyla da sistemin ayırıcı unsurlarının netleştirilmesini zorlaştırmaktadır.

Devlet başkanının ne içerikte yetkiye sahip olduğu ya da sahip olduğu yetkilerin hangi kritere dayanılarak önemli sayılacağı siyasal etkilerle önemli ölçüde şekillendiğinden, böylesi bir değerlendirme sübjektif kalmaktadır.⁹⁴ Bu durumda ise tanımlayıcı özelliklerin ortaya çıkması zorlaşmaktadır. Bu zorluğu dışlayacak şekilde halkoyuyla belirli süreliğine seçilen bir devlet başkanı ile yasama organına karşı sorumlu başbakan ve kabinenin varlığında yarı-başkanlık sistemin söz konusu

⁹² Her iki görüşü ilgilendiren değerlendirmelerin ayrıntısı için bkz. Saka, Abdulkadir, *Bölünmüş Hükümet Olgusu ve Türkiye Örneği*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2021, s. 187-192.

⁹³ Duverger, Maurice, “A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, *European Journal of Political Research*, C. 8, S. 2, 1980, s. 166.

⁹⁴ Elgie, Robert, “Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations”, *Political Studies Review*, C. 2, 2004, s. 317.

olduğunu ifade etmek gerekir.⁹⁵ Bu tanımın tercih edilmesiyle devlet başkanına tanımlanan yetkilere ilişkin değerlendirmelerin subjektifliği ve değişkenliği dışarıda bırakılır. Buradan hareketle yarı-başkanlığın parlamenter sistemden ayrı değerlendirilmesini gerektiren devlet başkanının halk tarafından seçilmesi noktasına da vurgu yapılmıştır. Çünkü yarı-başkanlıkta ne önemde yetkiye sahip olursa olsun yürütmenin bir kanadını oluşturan devlet başkanı parlamenter sistemdeki gibi yasama organı tarafından seçilmez. Halk tarafından seçilen devlet başkanının yetkilerine ise yarı-başkanlık sisteminin işleyişi bağlamında anlam yüklemek doğru olur.

Yarı-başkanlık sisteminin ayırıcı unsurlarının ortaya konulmasından hareket edildiğinde 2007 yılındaki anayasa değişikliği neticesinde hükümet sisteminde farklılaşmanın söz konusu olduğu ifade edilmelidir. Farklılaşmanın Cumhurbaşkanının yetkilerinden ziyade seçilmesi usulüne dayanılarak ifade edildiğine dikkat çekilmelidir.

b. Devlet Başkanının Halk Tarafından Seçilmesi ve Yarı-Başkanlık Sistemi

2007 yılında gerçekleşen anayasa değişikliği Cumhurbaşkanının seçilmesi usulünün değiştirilmesi dolayısıyla hükümet sisteminde de teorik olarak farklılaşmayı beraberinde getirmektedir. Anayasa değişikliğinin teorik olarak sistem değişikliğini gerçekleştirdiği uygulamada ise hâlâ parlamenter sistemin mevcut olduğu bu noktada ifade edilmelidir. Aradaki bu farkın ise Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ile ilgili bulunmaktadır.

2007 yılındaki anayasa değişikliğine ilişkin teorik özelliklere yukarıda değinilmiş olmakla birlikte değişikliğin yürürlüğü bahsi esas itibarıyla sistem değişikliğine ışık tutacak noktaları içerisinde barındırır. 2007 yılındaki anayasa değişikliği 21 Ekim 2007 tarihinde yapılan halkoylaması ile kabul edilmiş bir metindir. Bu tarihe kadar geçen sürede ise milletvekili genel seçimleri gerçekleştirilmiş ve yeni Meclisin önemli gündemi Cumhurbaşkanının seçimi olmuştur. 22 Temmuz 2007 tarihinde gerçekleşen seçimler neticesinde oluşan meclisin çalışmaya başlaması ile anayasa değişikliğinin yürürlüğe girmesi arasındaki süreçte Cumhurbaşkanının seçimine ilişkin yapılacak tercih, sonucu itibarıyla sistem değişikliği ihtimalini içerisinde barındırmaktadır.

TBMM'nin 23. Döneminin başlamasıyla birlikte Meclisin önemli bir mesaisini oluşturan yeni cumhurbaşkanının seçimi 28 Ağustos 2007 tarihinde gerçekleşmiş, anayasa değişikliği yürürlüğe girmeden Cumhurbaşkanını TBMM seçmiştir.⁹⁶ Buradan hareketle Meclisin

⁹⁵ Elgie, Robert, "The Politics of Semi-Presidentialism", içinde Elgie, Robert (ed), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford University Press, New York, 1999, s. 13.

⁹⁶ https://www.tbmm.gov.tr/tbmm_kararlari/karar898.html, Erişim Tarihi: 16.09.2021.

cumhurbaşkanını seçmesi ile yeni Cumhurbaşkanının görev süresi bitene kadar parlamenter sistem söz konusu olmaktadır. Çünkü yürütmenin her iki kanadı da yasama organından kaynaklanmaktadır.

Anayasa değişikliği yürürlüğe girmeden Meclis tarafından seçilen 11. Cumhurbaşkanının görev süresinin dolması ve yeni Cumhurbaşkanının seçim sürecinin başlaması, yarı-başkanlığa geçiş anının tespiti bağlamında önem taşır. 11. Cumhurbaşkanının görev süresine ilişkin tartışmaların⁹⁷ Anayasa Mahkemesi kararı ile yedi yıl olarak belirlenmesinin⁹⁸ ardından Cumhurbaşkanlığı seçim takviminin başlaması beklenmiştir. Dolayısıyla 2007 yılında 11. Cumhurbaşkanının seçiminin anayasa değişikliğinin yürürlüğe girmesinden tamamlanması halk tarafından seçim gerçekleştirilene kadar parlamenter sistemin mevcut olduğu şeklinde yorumlanmalıdır.

12. Cumhurbaşkanı için 10 Ağustos 2014 tarihinde yapılan seçim 1982 Anayasası uygulamasında bir ilkin de ifadesidir. İlk kez Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmiş, bu durum aynı zamanda parlamenter sistemin yarı-başkanlığa dönüşümünü de tamamlamıştır. Seçim neticesinde 12. Cumhurbaşkanı seçilen Recep Tayyip Erdoğan'ın 28 Ağustos 2014 tarihinde Meclis Genel Kurulu'nda yemin edip göreve başlamasıyla birlikte yarı-başkanlık sistemine geçiş tamamlanmıştır. Çünkü artık yasama organı karşısında sorumlu bir bakanlar kurulunun yanında yürütmenin diğer kanadı, halk tarafından seçilmiş ve göreve başlamıştır.

3. Hükûmet Sisteminin Yeniden Değişimi: Başkanlık Sistemi

a. 2017 Anayasa Değişikliği ve Hükûmet Sistemi

1982 Anayasasında ikinci kez hükûmet sistemi değişikliği 6771 sayılı Kanun marifetiyle başlamış bir sürece işaret eder. Kanun'un hükûmet sistemini ilk kez değiştiren 5678 sayılı Kanun gibi halkoylaması neticesinde kabul edilmesi de usul açısından bir benzerliği içerisinde taşır. Halkoylamasında kabul edilen değişiklikle hükûmet sistemi de değiştirilmiş olmaktadır. Yasama ve yürütme organlarının tamamen farklı bir şekilde yapılandırılmasıyla da bir bakıma Türk Anayasacılığı açısından da parlamenter gelenek terk edilmiş sayılabilir.

Yukarıda ayrıntısına değinilmiş olmakla birlikte 1982 Anayasası döneminde uygulama alanı bulan üç farklı hükûmet sistemi modelinden

⁹⁷ Tartışma ve değerlendirmeler için bkz. Erdil, Kürşat/Keskinsoy, Ömer, "Cumhurbaşkanı'nın Görev Süresi", Ankara Barosu Dergisi, Y. 68, S. 2010/1, 2010, Aliefendioğlu, Yılmaz, "1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının Yürütme İçerisindeki Yeri, Seçimi ve Sorumsuzluğu, Yasama Dokunulmazlığı", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 94, 2011.

⁹⁸ E. 2012/30 K. 2012/96 K.T. 15.06.2012.

üçüncüsü 2017 Anayasa değişikliği ile kabul edilmiş yeni hükümlerle ilişkilidir. Anayasada sırasıyla parlamenter sistemden yarı-başkanlık sistemine geçilmiş bu değişiklik ile de başkanlık sistemi tercihinde bulunulmuştur. 2014'te Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesiyle yarı-başkanlık sistemine geçiş tamamlanmış devlet başkanının aşırı yetkili olduğu bir sistem uygulaması söz konusu olmuştur. Bu durum ise yarı-başkanlık sistemi açısından önemli gerilim noktalarını içerisinde barındırmıştır. Siyaseten sorumlu olan bakanlar kurulunun yanında ilk elden demokratik meşruiyeti haiz devlet başkanının varlığı güç bir birlikteliğe kapı aralamıştır. Kısa süreli yarı-başkanlık tecrübesinde Cumhurbaşkanı ve Başbakan arasında tecrübe edilmiş siyasal gerilimin⁹⁹ olumsuz yansımaları, yürütme içindeki çifte meşruiyetin zor yönetimi dolayısıyla 2017 anayasa değişikliği sürecini hızlandırmıştır.

Kapsamlı bir anayasa değişikliğini içeren 6771 sayılı Kanun'un maddelerine yasama yürütme ilişkileri bağlamında genel bir bakış atıldığında; yürütmenin yapısının değiştirildiği, yasama ve yürütme organlarının ikisinin birden seçimle göreve geleceği, gensorunun kaldırıldığı, kanun tasarısının kaldırıldığı, Cumhurbaşkanıya düzenleyici işlem yapma yetkisini verildiği, yasama ve yürütmenin karşılıklı olarak seçimleri yenileme yetkisine sahip olduğu görülür.¹⁰⁰

Kanunun hükümet sistemini değiştiren noktaları da şu şekilde belirtilebilir: Öncelikle yürütme organının yapısının değiştirilmesi ile birlikte monist bir yapılanmanın öngörülmesi aynı zamanda başkanlık sisteminin ayrıcı unsurlarından da bir tanesidir.¹⁰¹ Yürütmenin göreve geliş biçimi bağlamında da değişiklik başkanlık sisteminin ayrıcı unsurları ile uyum içerisindedir. Değişikliğin ardından tek kişiden oluşan yürütme organı halk tarafından seçilmektedir. Dolayısıyla yürütmenin yasamadan kaynaklanması durumu ortadan kaldırılmaktadır. Bu durum aynı zamanda başkanlık sisteminde yasama ve yürütmenin birbirinden ayrılığına işaret eder.¹⁰² Yasama ve yürütme arasındaki ayrılık dolayısıyla yasamadan kaynaklanmayan bir yürütmenin varlığı aynı zamanda siyasal sorumluluk bahsinde de önemli bir değişimi içerisinde barındırmaktadır. Yasama ve yürütmenin ayrılığının bir başka boyutunu oluşturan bu durumda¹⁰³ yürütmenin kaynaklandığı yere karşı siyasal sorumluluğunun mevcut oluşu dolayısıyla yürütmenin yasama karşısında sorumlu olmaması söz

⁹⁹ Cumhurbaşkanı ve başbakan arasında yaşanmış siyasal gerilimin ayrıntısı ve değerlendirmesi için bkz. Saka, 2021, s. 202-211.

¹⁰⁰ Ayrıntılı değerlendirme için bkz. Küçük, Adnan, *Türkiye'de Başkanlık Sistemi*, Adres Yayınları, Ankara, 2020, s. 172 vd.

¹⁰¹ Uluşahin, Nur, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Yetkin Yayınları, Ankara, 1999, s. 41.

¹⁰² Gül, Cengiz, *Demokrasi Teorisi Açısından Başkanlık/Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Demokratiklik Değeri*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2019, s. 132.

¹⁰³ Uluşahin, 1999, s. 37.

konusudur. Parlamenter sistemde hükümetin yasamadan kaynaklanması sebebiyle siyasal sorumluluğu ilk elden ona karşı taşınması karşısında başkanlık sisteminde bu sorumluluk halka karşı bulunmaktadır. Bu noktada seçimlerin yenilenmesi müessesinin değişiklik bağlamında bir istisna oluşturduğu izlenimi mevcutsa da bu ilk elden ve doğrudan bir sorumluluk sayılmaz. Seçimlerin yenilenmesi bağlamında ilerleyen sayfalarda ayrıca değerlendirme yapılacaktır.

b. Sisteme İlişkin Tartışmalar

Anayasa değişikliğinin gündem edilmesi ile birlikte genel olarak değişikliğin özel olarak da yeni hükümet sisteminin tartışmalara ve eleştirilere konu olduğu görülür. Çalışmada özellikle yasama ve yürütme ilişkileri bağlamında hükümet sistemlerine odaklanıldığından, anayasa değişikliği neticesinde hükümet sisteminin niteliğine etki eden tartışmalara bu başlıkta değinilecektir.

2017 Anayasa değişikliğine ilişkin tartışmaları ve sisteme getirilen eleştirel iddiaları Gül ve Küçük'ü takip ederek şu şekilde ifade edebiliriz:¹⁰⁴ - Otoriter başkanlık itirazları, - TBMM'nin etkisiz denetim araçlarına sahip olduğu itirazı, - Partili Cumhurbaşkanlığı ve tarafsızlık noktasında getirilen itirazlar, - Kuvvetler ayrılığının sağlanamayacağına ilişkin itirazlar, - Ülkenin Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle yönetileceği itirazı, - TBMM'nin bütçe yetkisinin etkisiz hâle getirildiği itirazı, - Seçimlerin yenilenmesi yetkisine getirilen itirazlar, - Cumhurbaşkanı'nın yapacağı atamalara TBMM onayının aranmamasına getirilen itirazlar.

Yukarıdaki genel başlıklar itibarıyla tasnif edilen eleştiri ve itirazların biri haricinde detaylı bir biçimde incelemesi bu noktada yapılmayacaktır. Seçimlerin yenilenmesi başlığının sistemin niteliğinin belirlenmesi noktasındaki ayırıcı unsurlar dolayısıyla değerlendirmesi yapılacaktır. Diğer eleştiri ve itirazların hepsinin bağlamı ve içerikleri ile bir mana taşımakla birlikte, bu eleştiri ve itirazların sistemin niteliğinin belirlenmesinde bir etkisinin bulunmadığı düşünülmektedir. Örneğin Cumhurbaşkanının yapacağı atamalarda TBMM onayının bulunup bulunmaması sistemi başkanlık sistemi olmaktan çıkartmaz ya da Meclis'in bütçe sürecinde etkisizleştirilmesinin yürütmenin yapısıyla, göreve gelişi ile ya da sorumluluğu ile ilgisi net bir biçimde kurulamaz. Geri kalan eleştirilerin tamamını başkanlık sisteminin işleyişi açısından değerlendirmek gerekir. Çeşitli parametreler ışığında ideal bir başkanlık yönetiminin tesis edilmesi gerekliliği şüphesiz istenen ve hedeflenen bir noktadır. İlgili eleştirileri bu bağlamda değerlendirmek ve sistem içi dengeyi sağlamak noktasında eleştirilerden faydalanmak daha doğru bir yaklaşım olur.

¹⁰⁴ Gül, 2019, s. 391 vd., Küçük, 2020, s. 328 vd.

Sistem içi tartışmalar açısından değerlendirilecek olan seçimlerin yenilenmesi¹⁰⁵ yetkisi esas itibarıyla yasama karşısında sorumlu bulunmayan ve bu yüzden siyaseten görevine son verilemeyecek sabit süreli yürütme ile benzer şekilde sabit süreli yasama organının varlığına etki edip etmediği yönünden değerlendirilmelidir. Yasama ve yürütmenin birbirinden ayrı olması gerekliliğinden hareketle karşılıklı olarak seçimleri yenileyebilme yetkisine sahip olması ve bu haliyle mevcut sistemin başkanlık sistemi sayılmayacağı yönündeki eleştiri,¹⁰⁶ yetkinin yasama ve yürütmenin birbirlerinin görevlerine son verememelerini ihlal ettiği iddiasına dayanmaktadır.

Seçimlerin yenilenmesi yetkisinin mevcut sistemi başkanlık olmaktan çıkaracağı iddiasına, yetkinin sistemi kendine özgü hâle getirdiği yaklaşımıyla mukabele edilmesi kanaatini taşımaktayız. Elbette başkanlık sisteminde yasama ve yürütmenin ayrılığı iki kuvvetin birbirinin görevine son verememesi anlamına gelmektedir. Lâkin bu noktadaki düzenleme ile gerçekten iki organdan birinin diğerinin görevini sona erdirmesine imkân tanınmadığını düşünmekteyiz. Cumhurbaşkanı ve Meclis'in seçimleri yenileme kararı alması durumunda, her ikisinin de seçimlerinin birlikte yapılması söz konusudur. Yani ister Cumhurbaşkanı ister Meclis seçimleri yenileme kararı alsın her halükârda ikisinin de görev süresi sonlanmış olmaktadır. Düzenleme neticesinde taraflardan biri, sadece diğerinin görevini sonlandıracak şekilde bir yenileme yetkisine sahip olsaydı, bu durumda sistemin niteliğinin değişip değişmediğine ilişkin bir değerlendirme yapılabilirdi. Kaldı ki yürütmeye tanınacak bu nitelikteki tek taraflı bir yetkinin diğer özelliklerin varlığında sistemi başkanlık olmaktan çıkarmaması da söz konusudur.¹⁰⁷

Seçimlerin yasama ve yürütme tarafından karşılıklı olarak yenilenmesini, zikredilenler ışığında başkanlık sisteminin niteliğini değiştirmekten ziyade sistemden sapma olarak kabul etmek gerekir.¹⁰⁸ Diğer eleştiriler ile birlikte yapılan açıklamalar ışığında seçimlerin yenilenmesi düzenlemesi de sistemi başkanlık sistemi olmaktan çıkartmaktan ziyade sistemin işleyişine etki eden bir özellik olarak görülmelidir. Dolayısıyla 2017 Anayasa değişikliğinin hukuken ve fiilen yürürlüğe girmesi ile birlikte kendine özgü bir başkanlık sisteminin

¹⁰⁵ Yetkinin kullanımına ilişkin ayrıntılı değerlendirme için bkz. Tunç, Hasan, "Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku Açısından Yasama ve Yürütme Organlarının Oluşumu ve Yetkileri Kapsamında Başkanlık Sistemi Ve Türkiye", Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XIV, S. 2, 2019, s. 583 vd.

¹⁰⁶ Gözler, 2019, s. 765, Okşar, Mustafa, 2017 Anayasa Değişikliği Çerçevesinde Yürütme Erkinin Üstünlüğü, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019, s. 33-34.

¹⁰⁷ Uluşahin, 1999, s. 39.

¹⁰⁸ Benzer değerlendirme için bkz. Özbudun, 2018, s. 321, Coşkun, Vahap, "16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi", Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 22, S.36, 2017, s. 24.

Türkiye açısından söz konusu olduğunu bu bağlamda ifade etmek gerekir.¹⁰⁹

Sonuç

Hükümet sistemleri konusu anayasa hukuku ve siyaset bilimi literatüründe yeterince inceleme konusu yapılmış olmakla birlikte güncelliğini hâlâ muhafaza eden bir konumdur. Hükümet sistemi modellerinin kuvvetler birliğine ve kuvvetler ayrılığına dayalı tasnifleri esas itibarıyla 20. Yüzyılın yarısına kadar teorik açıdan netlik kazanmış gibi görünmektedir. Bu noktada kuvvetler ayrılığına dayalı incelemelerin parlamenter sistem ve başkanlık sistemi ekseninde yoğunlaştığını da ifade etmek gerekir. Lijphart tarafından *deli gömleği*¹¹⁰ nitelemesi yapılan bu durum karşılaştırmalı olarak sadece iki sisteme odaklanmak suretiyle yapılan incelemelere bir gönderme şeklinde de kabul edilebilir. Parlamenter sistem ve başkanlık sistemi haricinde kuvvetler ayrılığına dayalı başka bir modelin var olup olmadığına ilişkin değerlendirmeler 20. Yüzyılın ikinci yarısında gündem edilmiştir. Bu noktada Duverger'in çabaları dikkat çekmekte ve yeni bir model olarak yarı-başkanlık sistemi ayırıcı özellikleri ortaya konulmak suretiyle ifade edilmeye çalışılmaktadır.

Hükümet sistemlerinin etkili bir yönetim sürecinin teminine bakan yönüyle güncelliğini muhafaza etmesinin bir sebebi daha bulunmaktadır. İlgili sürecin özellikle yürütme organının işlevi ile ilgili olması da doğal bir biçimde hükümet sistemler ile konuyu kesiştirmektedir. Konu özellikle yürütme organındaki istikrar ve etkinlik ile yakından bağlantılı olduğundan, bu yönde yapılan anayasal ve yasal düzeydeki değişiklikler hükümet sistemi değişikliği ya da var olan sistemin kendine özgü bir biçimde işlemesi şeklinde somutlaşmaktadır. Bu bağlamda en yakın ve somut örnek olarak Türkiye bulunmaktadır. Kırk yaşına yaklaşan 1982 Anayasasında toplamda üç farklı hükümet sistemi uygulama alanı bulmuştur.

Türk anayasalarına hükümet sistemleri bağlamında bakıldığında genel bir değerlendirme olarak parlamenter sistem geleneğinin var olduğu ifade edilmelidir. Bu geleneğin başlangıcını ise Kanun-u Esasî'deki 1909 değişikliklerine kadar götürebiliriz. Kanun-u Esasî ilk halinde her ne kadar ikili bir yürütme yapılanması öngörse de siyasal iktidarın kullanımını Padişaha verdiği için kuvvetler birliğini anayasal hâle getirmiş bir metin görünümündedir. Yürütme yetkisini bütüncül bir şekilde kullanabilen ve yasama faaliyetlerini de tek başına yönlendirebilen Padişahın anayasal konumu 1909 değişiklikleri ile zayıflatılmıştır. Padişahın yasama sürecindeki aktifliği azaltılmakla

¹⁰⁹ Küçük, 2020, s. 179.

¹¹⁰ Lijphart, Arend, "Trichotomy or Dichotomy", European Journal of Political Research, C. 31, S.1, 1997, s. 126.

birlikte, Heyet-i Vükelanın oluşumu ve sorumluluğu noktasındaki değişimlerde kuvvetler ayrılığı izleri ve parlamenter sistem işleyişi gözlenebilir.

1921 Anayasasında teorik olarak mevcut yasama üstünlüğüne dayalı bir kuvvetler birliğinin bulunması meclis hükûmeti sistemi ile ilişkilendirilir. Meclis hükûmeti sisteminin varlığı şeklinde yorumlanabilecek özelliklerin kendi içerisinde kolay anlaşılabilir ve tutarlı bir mantığa sahip olduğu dikkat çekmekle birlikte, sistemi parlamenter sistemden ayıran özelliklerin net olmaması gibi bir durum da söz konusudur. Sistemin az sayıdaki uygulama örneklerine bakıldığında öngörülen yasama üstünlüğünden ziyade siyasal sürecin işleyişine yürütmenin hâkim olması da sistemin tamamen farklı görünümü olduğunu ortaya koymaktadır. 1921 Anayasası döneminde de gözlenen bu durum aslında meclis hükûmeti sisteminin ayrı bir kategoride değerlendirilmesi gerekip gerekmediği sorusunu akla getirmektedir. İşleyişte parlamenter sisteme benzerliğin söz konusu olduğu 1921 Anayasası dönemine benzer bir durum 1924 Anayasası açısından da söz konusudur. Anayasal hükümlere bakıldığında hem meclis hükûmeti sistemine hem de parlamenter sisteme benzer özelliklerin var olduğu 1924 Anayasası döneminde bu durum için bir kuvvetler birliği görevler ayrılığı nitelendirmesi yapılmaktadır. Yürütmenin yapısı, göreve gelişi ve sorumluluğu cihetinden yapılacak değerlendirmede ise esasında bir parlamenter sistemden bahsedilmelidir. Yasama üstünlüğünün daha net bir biçimde ifade edildiği 1921 Anayasası döneminde bile işlememiş meclis hükûmeti sistemine ilişkin özelliklerin 1924 Anayasası açısından da cari olduğu bu şartlarda ileri sürülemez.

1961 Anayasasında yasama yürütme arasındaki ilişki göz önüne alındığında net bir biçimde var olduğu görülen parlamenter sistem, Cumhurbaşkanına tanınan yetkiler nazarında tartışılmış olmakla birlikte, 1982 Anayasasının ilk hâli açısından da söz konusudur. Bu iki dönem açısından yürütmenin her iki kanadı yasama organından kaynaklanarak göreve gelmekte ve bakanlar kurulu siyasal sorumluluğu yasama karşısında taşımak zorundadır. Dolayısıyla hem yapı, hem göreve geliş hem de sorumluluk noktasında parlamenter sistemin ayırıcı unsurları anayasada mevcuttur. 1961 Anayasası döneminde yürütmeye biçilen rolün zayıflığı ya da 1982 Anayasasında cumhurbaşkanına tanınan yetkilerin fazlalığı bu bağlamda sistemin niteliğine etki etmemektedir.

Yazılı Türk anayasaları içerisinde hükümet sistemleri bağlamında yapılacak değerlendirmelerde dikkatin büyük ölçüde 1982 Anayasasında toplandığı ifade edilmelidir. Çünkü bu dönemde başlangıçta parlamenter sistem daha sonra yarı-başkanlık sistemi ve başkanlık sistemi üzere üç farklı model uygulama alanı bulmuştur. 2007 yılındaki anayasa değişikliğinin ardından yürütmenin bir kanadını oluşturan cumhurbaşkanının halk tarafından seçilecek olması sistemin

yarı-başkanlığa dönüşmesinin esas sebebini oluşturmaktadır. Bu noktada da cumhurbaşkanına tanınan yetkilerin dışarıda bırakılması suretiyle bir değerlendirme yapılması gerekliliği bulunmaktadır. Bu durum hem yarı-başkanlığın ayrıcalıklarında netliğinin sağlanabilmesi açısından bir tercihin ifadesi olurken aynı zamanda tanımlayıcı kriterlere uygunluk noktasında da bir uyum hedeflenmektedir. Yürütmenin göreve gelişi iki kanat açısından farklılık taşıdığından yetkilerden ziyade cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine odaklanmak yarı-başkanlığın tespiti açısından önem taşımaktadır.

2017 yılındaki anayasa değişikliği neticesinde yasama ve yürütme tamamen farklı bir şekilde tasarlanarak talî kurucu iktidar tarafından başkanlık sistemi yönünde bir tercihte bulunulmuştur. İkili yürütme yapılanması değişiklik ile terkedilmiş ve yürütme organı tek kişiden oluşacak şekilde oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanı değişiklik neticesinde tek başına yürütmeyi oluşturmaktadır. Yeni sistemde yürütmenin göreve gelişi de artık yasamadan kaynaklanmamaktadır. Yasama organı gibi yürütme organı da halk tarafından seçilmek suretiyle görevine başlamaktadır. Yürütme organına göreve başlama vizesini halk verdiği için sistem içerisinde yürütmenin siyasal sorumluluğu da meclise karşı olmamaktadır. Anayasa değişikliği ile birlikte sistem yeniden tasarlanırken yasama yürütme arasında öngörülmüş olan bazı özelliklerin bu bağlamda sistemi başkanlık sistemi olmaktan çıkarmadığına dikkat etmek gerekir. Bu hususiyetler sistemi başkanlık sistemi olmaktan çıkartmayan, sistemin kendine özgü olduğunu ortaya koyan özellikler olarak değerlendirilmelidir.

KAYNAKÇA

Akgül, M. Emin, *Hükümet Sistemleri Tartışması ve Türkiye Örneği*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2015.

Aliefendioğlu, Yılmaz, “1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının Yürütme İçerisindeki Yeri, Seçimi ve Sorumsuzluğu, Yasama Dokunulmazlığı”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S. 94, 2011, ss. 329-358.

Aristoteles, *Politika*, Çev: Mete Tunçay, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1993, 4. Basım.

Arsel, İlhan, *Türk Anayasa Hukuku*, Mars Ticaret ve Sanayi A. Ş. Matbaası, Ankara, 1959.

Arslan, Esat, *Türk Parlamento Tarihi TBMM XVI. Dönem (1977-1980)*, TBMM Yayınları, Ankara, 2012.

Atar, Yavuz, *Türk Anayasa Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2019, 13. Baskı.

Badie, Bertrand (ed)/Berg Schlosser, Dirk (ed)/Morlino, Leonardo (ed), *International Encyclopedia of Political Science*, Sage Publications, California-London, 2011.

Başgöl, Ali Fuat, *Esas Teşkilat Hukuku (Türkiye Siyasî Rejimi ve Anayasa Prensipleri)*, Baha Matbaası, İstanbul, 1960.

Bealey, Frank, *The Blackwell Dictionary of Political Science: A User's Guide to Its Terms*, Blackwell Publishers, Oxford, 1999.

Coşkun, Vahap, “16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 22, S.36, 2017, ss. 3-30.

Çoker, Fahri, *Türk Parlamento Tarihi Milli Mücadele ve T.B.M.M. I. Dönem*, C. I, TBMM Yayınları, Ankara, 1994.

Dal, Kemal, *Türk Esas Teşkilat Hukuku*, Bilim Yayınları, Ankara, 1986.

Döner, Ayhan, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2021.

Duverger, Maurice, “A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, *European Journal of Political Research*, C. 8, S. 2, 1980, ss. 165-187.

Elgie, Robert, “Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations”, *Political Studies Review*, C. 2, 2004, s. 317.

Elgie, Robert, “The Politics of Semi-Presidentialism”, içinde Elgie, Robert (ed), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford University Press, New York, 1999, ss. 1-21.

Elgie, Robert, “Tüm Yönleriyle Hükümet Sistemleri, Parti Siyaseti ve Kurumsal Mühendislik”, Çev: Abdulkadir SAKA, Küresel Bakış Çeviri Hukuk Dergisi, S. 25, 2018, ss. 21-34.

Erdil, Kürşat/Keskinsoy, Ömer, “Cumhurbaşkanı'nın Görev Süresi”, Ankara Barosu Dergisi, Y. 68, S. 2010/1, 2010, ss. 253-258.

Erdoğan, Mustafa, *Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset*, Liberte Yayınları, Ankara, 1999, 2. Baskı.

Eren, Abdurrahman, *Anayasa Hukuku Dersleri*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2020, 2. Baskı.

Eroğul, Cem, *Anatüzeğe Giriş*, İmaj Yayınevi, Ankara, 2013, 13. Bası.

Goethe, Johann Wolfgang, *Goetz of Berlichingen, with the Iron Hand: A Tragedy*, Çev: Sir Walter SCOTT, A. ve W. Galignani Yayını, Paris, 1826.

Gören, Zafer, *Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2020, 5. Baskı.

Göze, Ayferi, *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 2011, 13. Baskı.

Gözler, Kemal, *Anayasa Hukukun Genel Teorisi*, C. 1, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2011.

Gözler, Kemal, *Anayasa Hukukun Genel Teorisi*, C. 2, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2011.

Gözler, Kemal, *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2019, 3. Baskı.

Gözübüyük, Şeref, *Anayasa Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2013, 19. Bası.

Gül, Cengiz, *Demokrasi Teorisi Açısından Başkanlık/Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Demokratiklik Değeri*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2019.

Gül, Cengiz, *İktidarın Sınırlandırılması ve Hukuk Devleti*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2010.

Gül, Cengiz, *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2017.

Hacıfettahoğlu, Murat, *Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi Dönemi Siyasal Rejimi ve Anayasal Düzeni*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2016.

Hamilton, Alexander/Madison, James/Jay John, *The Federalist Papers*, Genovese, Michael A., (der), Palgrave Macmillan, New York, 2009.

Hekimoğlu, Mehmet Merdan, *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye*, Detay Yayıncılık, Ankara, 2009.

Heywood, Andrew, *Politics*, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2013, 4. Baskı.

https://www5.tbmm.gov.tr/tbmm_kararlari/karar898.html, Erişim Tarihi: 16.09.2021.

Koçak, Mustafa, *Batı'da ve Türkiye'de Egemenlik Anlayışının Değişimi Devlet ve Egemenlik: Eski Kavramlar-Yeni Kavramlar*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006.

Kuzu, Burhan, "Türkiye İçin Başkanlık Sistemi -I-", *Liberal Düşünce*, C. 1, S. 2, 1996, ss. 13-43.

Küçük, Adnan, *Türkiye'de Başkanlık Sistemi*, Adres Yayınları, Ankara, 2020.

Lijphart, Arend, "Trichotomy or Dichotomy", *European Journal of Political Research*, C. 31, S.1, 1997, ss. 125-128.

Miş, Nebi, "Avrupa'nın Parlamenter Sistemleri Sorunsuz mu?", (<https://www.setav.org/avrupanin-parlamenter-sistemleri-sorunsuz-mu/>), Erişim Tarihi: 15.09.2021.

Okşar, Mustafa, *2017 Anayasa Değişikliği Çerçevesinde Yürütme Erkinin Üstünlüğü*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019.

Özbudun, Ergun, *1921 Anayasası*, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1992.

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

Özbudun, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2018, 18. Basım.

Özkazanç, Alev, "Devletin Örgütlenmesi", içinde *Siyaset (Kavramlar, Kurumlar, Süreçler)*, Taşkın, Yüksel, (ed), İletişim Yayınları, İstanbul, 2015, 2. Baskı, ss. 139-170.

Roskin, Michael/Cord, Robert L./Medeiros, James A.- vd., *Political Science (An Introduction)*, Pearson, Boston, 2016, 14. Baskı.

Saka, Abdulkadir, *Bölünmüş Hükûmet Olgusu ve Türkiye Örneği*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2021.

Sheldon, Garrett Ward, *Encyclopedia of Political Thought*, Facts on File Inc., New York, 2001.

Soysal, Mümtaz, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1977, 4. Baskı.

Tanör, Bülent, *İki Anayasa 1961-1982*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2013, 5. Baskı.

Tanör, Bülent, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2020, 34. Baskı.

Tanör, Bülent/Yüzbaşıoğlu, Necmi, *Türk Anayasa Hukuku*, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 2019, 18. Bası.

Teziç, Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 2016, 20. Bası.

Tunç, Hasan, "Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku Açısından Yasama ve Yürütme Organlarının Oluşumu ve Yetkileri Kapsamında Başkanlık Sistemi

Ve Türkiye”, Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XIV, S. 2, 2019, ss. 555-602.

Tunç, Hasan, *Türk Anayasa Hukuku*, Gazi Kitabevi, Ankara, 2018.

Turhan, Mehmet, “Meclis Hükümeti (Konvansiyon Kuramı)”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. 46, S. 1, 1991, ss. 453-463.

Uluşahin, Nur, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Yetkin Yayınları, Ankara, 1999.

Uluşahin, Nur, *Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2007.

Weber, Max, *Sosyoloji Yazıları*, Çev: Taha Parla, İletişim Yayınları, İstanbul, 1998, 2. Baskı.

Yazıcı, Serap, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri (Türkiye İçin Bir Değerlendirme)*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2017, 4. Baskı.

Yazıcıoğlu, İsmail, “Yarı Parlamenter Sistem Ayır Bir Hükümet Sistemi Modeli Olabilir mi?”, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XXV, S. 2, 2021, ss. 839-868.

Zabcı, Filiz, “Aristoteles: Yüce Bir Amaç Olarak Siyaset”, içinde *Sokrates'ten Jakobenlere Batı'da Siyasal Düşünceler*, Ağaoğulları, Mehmet Ali, (ed), İletişim Yayınları, İstanbul, 2015, 6. Baskı, ss. 125-152.

