

# Kuvvetler Ayrılığı Bağlamında Hükümet Sistemleri: Türkiye Örneği<sup>1</sup>

## Government Systems in the Context of Separation of Powers: Turkey Example

Mehmet Akif ÖZER · Shokhrukh ISKANDAROV \*\*

Makale Geliş Tarihi / Received :11.09.2022  
Makale Kabul Tarihi / Accepted :02.12.2022

### ÖZET

Günümüzde ilgili literatürde kuvvetler ayrılığına dayanan ve demokratik hükümet sistemleri olarak nitelendirilen başkanlık, parlamenter ve yarı-başkanlık hükümet sistemleri şeklinde üç tür hükümet sistemi bulunmaktadır. Burada kuvvetler ayrılığı, devlet otoritesinin farklı erkler arasında paylaşılması sonucu birbirlerini dengelemelerini ve denetlemelerini öngörür. Bir ülkenin hükümet sistemini, yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin düzenlenişi ve aralarındaki ilişkiler belirler. Bu kapsamda Türkiye Cumhuriyeti kabul ettiği 1982 Anayasası ile ülkenin hükümet sistemini kuvvetler ayrılığına göre yapılandırmış ve bu ilkeyi anayasanın temel ilkelerinden biri haline getirmiştir. 1982 Anayasası, ilk kez kabul edildiğinde kuvvetlerin düzenlenişi ve arasındaki ilişkiler bakımından parlamenter hükümet sistemini kabul etmiştir. Daha sonraki süreçte ise 2007 yılında hükümet sistemini kökten etkileyecek şekilde anayasada bazı değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler neticesinde ülkede nasıl bir sistem oluşturulduğu konusunda kapsamlı tartışmalar yaşanmıştır. Çünkü yapılan değişiklikle ülkenin hükümet sistemi ne bir saf parlamenter sistem olarak nitelendirilmiş ne de yarı-başkanlık sistemi olarak kabul edilmiştir. Bu tartışmaları sonlandırmak ve ülkeye yeni bir sistem getirmek amacıyla 2017 yılında anayasada tekrar köklü bir değişikliğe gidilmiş ve kendine özgü özellikleri bulunan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi kabul edilmiştir. Bu çerçevede makalede kuvvetler ayrılığı teorisi ele alınarak, bu teoriye dayanan hükümet sistemleri incelenmiş, ardından Türkiye'nin 1982 Anayasası çerçevesinde kabul edilen hükümet sistemleri anayasada yapılan değişiklikler bağlamında incelenmiştir.

**Anahtar Kavramlar:** *Kuvvetler Ayrılığı Teorisi, Hükümet Sistemleri, Türkiye, 1982 Anayasası, 2017 Anayasa Değişikliği*

### ABSTRACT

Today, there are three types of government systems in the relevant literature, namely presidential, parliamentary and semi-presidential government systems, which are based on the separation of powers and are described as democratic government systems. Here, the separation of powers envisages that they balance and control each other as a result of the sharing of state authority among different powers. A country's system of government is determined by the organization of the legislative, executive and judicial powers and the relationships between them. In this context, the Republic of Turkey structured the government system of the country according to the separation of powers with the 1982 Constitution it adopted and made this principle one of the basic principles of the constitution. The 1982 Constitution, when adopted for the first time, adopted the parliamentary system of government in terms of the organization of forces and the relations between them. In the following period, some amendments were made in the constitution in a way that would affect the government system radically in 2007. As a result of these changes, there have been extensive discussions about what kind of system was created in the country. Because with the amendment, the government system of the country was neither described as a pure parliamentary system nor accepted as a semi-presidential system. In order to end these discussions and bring a new system to the country, a radical change was made in the constitution again in 2017 and the presidential government system with its own characteristics was adopted. In this context, the theory of separation of powers is discussed in the article, the government systems based on this theory are examined, and then the government systems adopted within the framework of Turkey's 1982 Constitution are examined in the context of the amendments to the constitution.

**Keywords:** *Separation of Powers Theory, Government Systems, Turkey, 1982 Constitution, 2017 Constitutional Amendment*

<sup>1</sup> Bu çalışma, Hacı Bayram Veli Ün. Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi A.B.D.'da Prof. Dr. M. Akif ÖZER danışmanlığında, Shokhrukh ISKANDAROV tarafından hazırlanmakta olan "Hükümet Sistemleri Politliği: Türkiye – Rusya Karşılaştırması" adlı doktora tezinden üretilmiştir.

· Prof. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, mehmet.ozel@hbv.edu.tr.,  
**ORCID No:** 0000-0003-2220-2271

\*\* Doktorant, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi A.B.D.,  
shokhrukh.iskandarov@gmail.com, **ORCID No:** 0000-0002-0605-200X

## GİRİŞ

Genel olarak uygulamada bir demokrasinin örgütlenmesi ve işletilmesi için birçok yol ve yöntem vardır. Esasında modern demokrasiler; yasama organları, mahkemeler ve resmi hükümet kurumlarının yanı sıra siyasi parti ve çıkar grupları gibi pek çok unsurdan oluşur. Bu kapsamda demokrasilerde; yasama, yürütme ve yargı en temel güçlerdir. Ancak bu kurumların kural ve uygulamalarının ne kadar çoğunlukçu ya da uzlaşmaya dayalı olduğuna bakıldığında, karşımıza belirli düzende işleyen yapı ve sistemler çıkar (Lijphart, 1999:1).

Literatürde bu kapsamda değerlendirilen hükümet sistemleri en genel tanımlamasıyla, devlet yetkisinin kullanılmasında devletin temel organları olan yasama, yürütme ve yargının birbirleriyle olan ilişkilerini ifade eden ve devlet otoritesinin dağılımı bakımından uygulanan kurallar bütünüdür. Bir hükümet sistemi adlandırılırken, özellikle yasama ile yürütme organının ilişkileri dikkate alınmaktadır. Yargı organı ise bu ilişkinin dışında tutulmaktadır. Çünkü yargı organının bir hakemlik rolünün bulunması ile birlikte, mahiyeti gereği doğru kararlar verebilmesi için bağımsız ve tarafsız olması gerekmektedir. Hükümet sistemlerinin temelinde ise, kuvvetler ayrılığı teorisi yatmaktadır. Kuvvetler ayrılığı teorisi, devlet gücünün farklı kuvvetlere bölünmesi suretiyle birbirlerini denetlemeleri ve frenlemelerini ifade etmektedir. Bu bağlamda teorinin temelinde, devlet gücünün tekelleşmesini önlemek amacıyla yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri arasında bu gücün paylaşılması düşüncesinin olduğu ifade edilebilir. Kuvvetler ayrılığı teorisi günümüzde modern demokratik devletlerin olmazsa olmaz ilkeleri haline gelmesiyle birlikte, demokratik sistemler olarak kabul edilen başkanlık (cumhurbaşkanlığı), parlamenter ve yarı-başkanlık hükümet sistemlerinin de temelini oluşturmaktadır.

Kuvvetlerin sert ve keskin olarak ayrıldığı hükümet sistemi başkanlık olarak adlandırılırken, birbirinden yumuşak ve dengeli bir şekilde ayrılan hükümet sistemi parlamenter sistem olarak adlandırılmaktadır. Daha sonraki süreçte ortaya çıkan ve ifade edilen iki hükümet sisteminin ortak özelliklerini barındıran karma sisteme ise, yarı-başkanlık hükümet sistemi adı verilmektedir. Türkiye’de günümüzde uygulanan sistem her ne kadar Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılrsa da aslında bu sistem başkanlık sisteminin bir türevidir. Çünkü aşağıdaki bölümlerde daha ayrıntılı olarak incelenecek olan bu sistemin bazı özellikleri hariç tutulduğunda ilgili sistem başkanlık sisteminin hemen hemen bütün özelliklerini barındırmaktadır.

Türkiye 1982 Anayasasını kabul etmesiyle birlikte, parlamenter hükümet sistemini benimsemiştir. Parlamenter sistemin benimsenmesiyle birlikte bu sistemle örtüşmeyen güçlü bir devlet başkanlığı makamı oluşturulmuştur. Yani 1982 Anayasası ile kabul edilen parlamenter sistemde devlet başkanına çok geniş sayılabilecek yetkiler verilmiş ve ilgili sistemin temel ilkelerinden olan karşı-imza kuralı kesin bir şekilde belirtilmemiştir. Hal böyle olunca kabul edilen sistem akademik çevrede geniş tartışmalara yol açan bir konu olmuştur. Bu tartışmalar uzun yıllar boyunca devam ederken, 1982 Anayasasında 2007 yılında hükümet sistemini kökten etkileyecek bir değişiklik yapılmış ve parlamenter sistemin temel özelliği olan devlet başkanının parlamento tarafından seçileceği kuralı değiştirilerek, doğrudan halk tarafından seçilmesi öngörülmüştür. Bu değişikliklerin yapılmasıyla bazı çevreler tarafından zaten tartışılan ülkenin hükümet sisteminin ne olduğu konusu daha da alevlenmiştir. Bazı uzman ve akademisyenler bu değişiklikte birlikte ülkenin hükümet sistemini yarı-başkanlık sistemine evrildiğini ileri sürmüşken, bazıları ilgili sistemi parlamenter sistem olarak yine de devam ettiğini belirtmişlerdir. Bu tartışmaları noktalamak ve

ülkeye yeni bir sistem kazandırmak maksadıyla 1982 Anayasasında 2017 yılında tekrar bir değişiklik yapılmış ve Türkiye kendine has özellikleri bulunan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini kabul etmiştir. Bu bağlamda ilgili çalışmada demokratik hükümet sistemleri ele alınarak 1982 Anayasasıyla farklı dönemlerde yapılan değişikliklerle kabul edilen hükümet sistemleri incelenecektir.

## **1. KUVVETLER AYRILIĞI TEORİSİ**

Kuvvetler ayrılığı teorisi en kısa tanımıyla, devlet otoritesinin yasama, yürütme ve yargı organları olmak üzere, bu organlar arasında paylaşılmasını ifade eder. Devlet otoritesinin bu şekilde kuvvetler arasında paylaşılmasıyla baskıcı rejimlerin ortaya çıkmasına engel teşkil eden teori, aynı zamanda insanların temel hak ve hürriyetlerini güvence altına alınmasında önemli bir rol oynar. İlgili teori, bir taraftan yukarıda sözü edilen işlevi görürken, diğer taraftan demokratik hükümet sistemlerinin de tasnif edilmesinde önemli bir işlev görür. Zira hükümet sistemlerinin en temel ilkesini kuvvetler ayrılığı teorisi oluşturur. Çalışmanın bu bölümünde kuvvetler ayrılığı teorisi ele alınacaktır.

### **1.1. Kuvvetler Ayrılığı Teorisinin Tanımı**

Demokratik anayasal devletin, yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç temel fonksiyonu ve bu fonksiyonları yerine getiren üç temel organı bulunmaktadır. Devletin bu temel organlarının kuruluş, görev ve karşılıklı ilişkileri bize hükümet sistemlerini gösterir (Karatepe, 2018:114). Hükümet sistemleri kendi içinde “kuvvetlerin birliğine” ve “kuvvetlerin ayrılığına” göre iki ana kategoride tasnif edilmektedir. Günümüzde var olan hemen hemen bütün demokratik devletlerin hükümet sistemleri, İsviçre gibi bazı demokratik ülkelerde uygulanan meclis hükümeti sistemi hariç tutulduğunda<sup>2</sup> kuvvetler ayrılığına göre yapılandırılmakta ve ilgili teori demokratik anayasal devletlerin vazgeçilemez bir ilkesi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kuvvetler ayrılığı teorisi en genel tanımı ile devlet gücünün temel organlar olan yasama, yürütme ve yargı erkleri arasında bölünmesi suretiyle birbirlerini sınırlandırmaları, dengelemeleri ve denetlemeleridir. Akçalı'nın tanımına göre ise kuvvetler ayrılığı teorisi, “devletin üç temel organı olan yasama, yürütme ve yargının görev, yetki ve sorumluluk alanlarının anayasal bir çerçevede net olarak tanımlanması ve birbirlerinden ayrıştırılmasıdır” (2016:66). Özbudun ise bu teoriyi, “devlet iktidarının çeşitli fonksiyonlarının, aralarında bir işbirliği mevcut bulunan değişik organlarca yerine getirilmesi” (2008:183) şeklinde tanımlamaktadır. Görüldüğü gibi kuvvetler ayrılığı teorisi, devlet gücünün yasama, yürütme ve yargı organları arasında paylaşılmasını ve birbirlerinden bağımsız bir şekilde işlevlerinin sürdürülmesi gerektiğini öngörmektedir. Bu çerçevede, tanımlamalardan yola çıkarak, devletin temel organları olan yasamanın görevinin kanunlar yapmak olduğu; yürütmenin bu kanunları uygulamak olduğu, yargının da görevinin uygulanan bu kanunlara uymayanların denetimini yaparak, gerekli olması halinde de bağlayıcı kararlar almak olduğu ifade edilebilir. Bununla birlikte, kuvvetler ayrılığı teorisinin demokratik yönetimin oluşmasında, iktidarda keyfiliğin önlenmesinde ve adil bir yönetim anlayışının kurulması ile insan hak ve özgürlüklerinin korunmasında önemli rolü bulunmaktadır. Bu rolünden ötürü de bu ilkenin günümüzde anayasal demokratik devletlerin vazgeçilmez bir şartı olduğu da ilgili literatürde genel kabul görmektedir.

<sup>2</sup> İsviçre’de uygulanan meclis hükümeti sistemi, kuvvetler birliğine dayanmasıyla birlikte, demokratik hükümet sistemi olarak nitelendirilmektedir.

Bu açıklamalarla, kuvvetler ayrılığı teorisini, devletin temel unsurları olan yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin oluşumlarını, görevlerini ve karşılıklı ilişkileri düzenleyen ve bu bağlamında kuvvetlerin güçlerini sınırlayarak dengeleyen bir teori olduğu ifade edilebilir. Kuvvetler ayrılığı teorisi, bu amaçlar çerçevesinde işlev görürken, aynı zamanda devletlerin hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında ve demokratik anayasaların oluşturulmasında da önemli bir rolü bulunmaktadır. Kuvvetler ayrılığı teorisine ortaya çıktığı andan itibaren günümüze kadar her dönemde önemle yaklaşmış ve demokratik devletlerin oluşturulmasında temel prensiplerden biri olarak kabul edilmiştir.

## 1.2. Kuvvetler Ayrılığı Bağlamında Hükümet Sistemlerinin Tasnifi

Kuvvetler ayrılığı teorisi, tanımlamalarda da ifade edildiği üzere, devlet kudretini farklı erkler arasında paylaşarak dengelemeye çalışmaktadır. Bu da bize bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin daha iyi korunmasına ve demokratik bir devletin yapılandırılmasına yardımcı olmaktadır. Teori, bir yandan bu yönüyle kullanılırken, diğer yandan kuvvetler arasındaki ilişkilere göre devletlerin hükümet sistemlerini belirlemek ve tasnif etmek amacı ile de kullanılmaktadır. Hükümet sistemlerinin belirlenmesinde özellikle yasama ile yürütme kuvvetleri arasındaki ilişkiler dikkate alınmakta, yargı kuvveti ise demokratik ülkelerin tamamında bağımsız ve tarafsız olması gerektiği ilke olarak herkes tarafından kabul edilmektedir (Karakul, 2015:65). Çünkü yargı kuvvetinin yasama ile yürütme kuvvetleri arasında bir hakemlik rolünün bulunması ve vereceği kararların doğru olması için hiçbir organa, kuruma veya herhangi bir çevreye bağlı olmaması gerekir.

Hükümet sistemlerinin tasnifinde yasama ile yürütme kuvvetlerinin birbirleri ile olan ilişkilerine baktığımızda genel olarak iki tasnifi karşımıza çıkmaktadır. Bunlar; “kuvvetlerin ayrılığına” ve “kuvvetlerin birliğine” dayanan hükümet sistemleridir. Bu durumda yasama ile yürütme kuvvetleri farklı organlara verilmiş ise kuvvetler ayrılığı söz konusu olmaktadır, bu iki kuvvet aynı organda toplanmış ise bu durumda kuvvetler birliği söz konusudur. Kuvvetlerin ayrılığına dayanan hükümet sistemleri kendi içinde sert ve yumuşak olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Sert bir şekilde ayrılan hükümet sistemine “başkanlık” sistemi denilirken, yumuşak bir şekilde ayrılan hükümet sistemine de “parlamenter” sistem denilmektedir. Ayrıca kuvvetler ayrılığına dayanan ve sözü edilen bu iki sistemin karması şeklinde karşımıza çıkan “yarı-başkanlık” hükümet sistemi de aynı sınıflandırma içerisinde yer almaktadır. Kuvvetlerin birliğine dayanan hükümet sistemlerinde ise iki farklı durum ortaya çıkmaktadır. Bunlar yasama ile yürütmenin “yürütme” organında birleşmesi, bu sınıflandırmaya “mutlak monarşi” ile “diktatörlük” sistemleri dâhil edilmekte ve yasama ile yürütmenin “yasama” organında birleşmesi, bu sınıflandırmada da “meclis hükümet sistemi” bulunmaktadır. İlgili hükümet sistemleri aşağıdaki bölümlerde ele alınacaktır.

Görüldüğü gibi hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında kuvvetler ayrılığı teorisinin önemli yeri bulunmaktadır. Demokratik ve insan haklarına saygılı bir devletin/yönetimin oluşturulmasına yönelik ortaya çıkan kuvvetler ayrılığı teorisi, devlet kuvvetinin kötüye kullanılmasını önlemek için bir kuvvetin karşısına başka bir kuvvet çıkarmaktadır. Gözler’in belirttiği gibi, “nasıl bir nokta, üç ayrı yönden birbirine eşit kuvvetlerle çekilince sabit kalırsa, devlet de üç ayrı kuvvet tarafından çekilirse sabit kalır” (2011:218). Bu yönüyle kuvvetler ayrılığı teorisi devlet kudretini farklı erklerle çekerek devletlerde diktatörlük veya despotik yönetimin oluşmasına karşı korumaktadır. Bu çerçevede teori, güç paylaşımı, sınırlandırma, denetim ve dengeleme mekanizmaları ve kavramlarıyla demokratik anayasal devletlerin oluşmasında temel şart niteliği taşımaktadır.

### **1.3. Kuvvetler Ayrılığı Teorisinin Uygulamaya Yansımaları**

Kuvvetler ayrılığı teorisi ilk defa 1787 yılında Amerika Birleşik Devletleri'nde, daha sonraki süreçte ise, 1791, 1795, 1848 ve 1958 Fransız anayasalarında uygulamasını bulmuştur. İfade edilen anayasalarda kuvvetler ayrılığı ilkesi benimsenmiş ve devlet otoritesi bahsi geçen üç kuvvet arasında paylaşılmıştır (Teziç, 2014:474). Yine 1789 Fransız İhtilalinden sonra yayımlanan İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamesi'nin 16. maddesinde; “kuvvetler ayrılığının yapılmadığı bir toplumda anayasa yoktur” ifadeleri ile kuvvetler ayrılığı ilkesi dile getirilmiştir. Ayrıca çok uzun süre yürürlükte kalmamış olmasıyla birlikte 1791 Polonya – Litvanya Birliği anayasasında kuvvetler ayrılığı ilkesine rastlanmak mümkündür. Bu anayasada, yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri birbirlerinden ayrı birer organ olarak düzenlenmiş ve kabine meclise karşı sorumlu tutulmuştur (Ertaş, 2017:75). Bahsi geçen belgeler dışında bu teori pek çok diğer yazılı belgelerde de uygulamasını bulmuştur.

Kuvvetler ayrılığı teorisi demokrasinin bir gereği olarak anayasaların temel ilkelerinden biri sayılmasının yanı sıra, modern devletlerin hükümet sistemlerinin tasnif edilmesinde de önemli bir rol oynamaktadır. Günümüzde yargı kuvvetinin niteliği ve amacının, yasama ve yürütme kuvvetlerinden farklı olması sebebiyle rejimlerin sınıflandırılmasında dikkate alınmamaktadır. Çünkü bu organın mahiyeti gereği bağımsız ve tarafsız olmasını gerektirmekte ve hak ihlalleri ile yasama ve yürütme kuvvetleri arasında çıkabilecek bir uyuşmazlığın kimsenin baskısı veya talimatı altında kalmadan çözümlenmesi gerekmektedir. Zira Montesquieu de yargı kuvvetini siyasi alanda sıfır (bağımsız ve tarafsız) olarak kabul etmektedir. Dolayısıyla hükümet sistemlerinin geleneksel sınıflandırılmasında yasama ile yürütme kuvvetleri dikkate alınmaktadır. Kuvvetlerin yasamada (meclis hükümeti sistemi) ya da yürütmede birleştiği (monarşi, diktatörlük) yönetim şekillerine karşılık, kuvvetler ayrılığına dayanan sistemlere İngiltere parlamenter sistemi ile Amerika Birleşik Devletleri'nin (ABD) başkanlık sistemleri örnek gösterilebilir. Bu durumda İngiltere sisteminde kuvvetlerin yumuşak ayrılığı söz konusu iken, ABD'de uygulanan sistem kuvvetlerin sert ayrılığına dayanmaktadır. Bu iki sistemin karması olarak nitelendirilen ve Fransa'da uygulanan “yarı-başkanlık” hükümet sistemi de kuvvetler ayrılığını ilke olarak benimseyen bir diğer yönetim modelidir. Hemen belirtelim ki saf anlamıyla kuvvetler ayrılığını uygulayan tek sistem Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanan başkanlık sistemidir (Teziç, 2014:474-475).

### **1.4. Günümüzde Kuvvetler Ayrılığı Teorisi**

Kuvvetler ayrılığı teorisi, klasik anlamıyla 18. yüzyılın sonuna doğru ortaya çıkan anayasa ve diğer yazılı belgelerin temel ilkelerinden birini oluşturmuştur. Ancak 19. yüzyılın devamında gelişen siyasal partilerin, baskı gruplarının ve diğer siyasi katılım yollarının ortaya çıkmasıyla, klasik anlamdaki kuvvetler ayrılığı yeniden düşünölmeye başlanmıştır. Bunun yanı sıra toplumsal, siyasal, teknolojik, hukuksal alanlarda da meydana gelen gelişmeler ve değişmeler ışığında klasik, saf kuvvetler ayrılığının eski önemini yitirdiğini ve günümüzde bu yaklaşımın yeni bir anlam kazandığı bazı çevreler tarafından ileri sürölmektedir (Karakul, 2015:65-88). Son dönemlerde çağdaş parlamenter demokrasilerde yasama ile yürütme kuvvetleri arasında oluşturulan denge, kuvvetlerin birbirlerini durdurması biçiminde katı bir ayırmadan çok, yürütme kuvvetinin yasamayı kontrol ettiği bir mekanizma oluşturulduğu görölmektedir. Hatta Amerika Birleşik Devletleri'ndeki başkanlık sisteminde bile yasama ile yürütme sert bir biçimde ayrılış gösterse de zamanla asgari bir işbirliği mekanizması ortaya çıkmıştır (Uygun, 2017:236).

Klasik anlamda kuvvetler ayrılığının günümüzde çoğulcu demokrasiye uyum göstermemesinin ve yeni anlam kazanmasının nedenleri arasında partilerin siyasal arenada öneminin artması olmuştur. Yasama kuvveti ile yürütme kuvveti arasında eskiden yapılan ayrım partilerin siyasal yaşama hâkimiyet kurmalarıyla önemini yitirmiş ve biçimsel olarak ayrılığını koruyan yasama ile yürütme kuvvetleri, gerçekte parti mekanizması içerisinde birleşmişlerdir. Bir tarafta hem hükümete hem de meclis çoğunluğuna sahip bir iktidar partisi veya partileri, diğer tarafta da muhalif partiler vardır. İki partili parlamenter sistemde yasama ile yürütme kuvvetleri mecliste çoğunluğa sahip partilerin elindedir. Yasama kuvvetinin yürütmeyi sınırlandırdığı ya da frenlediği prensibi bu dudumda gerçeği yansıtmamaktadır. Hükümetler parlamentonun çoğunluğuna dayandığı için kabul ettirmek istedikleri kanunları meclisteki çoğunluğuna dayanarak kolayca kabul ettirebilmektedir. Buna karşın muhalefet gelecekte seçimleri kazanabilmek için iktidarı elinde bulunduranları eleştirmekte ve kamuoyunu kendi lehine kullanmaya çalışmaktadır. Parlamenter hükümet sisteminde yasama ile yürütme arasında ayrılık teorik ve kurumsal düzeyde devam etmektedir. Ancak gerçekte bu iki kuvvet arasında sıkı bir işbirliği ve karşılıklı etkileşim bulunmaktadır. Özellikle yürütme gücünün yasama kuvveti üzerinde etkinliği artmakta ve dengeler yürütme lehinde kaydığı görülmektedir (Gözübüyük, 2007:80).

Bu bağlamda kuvvetler ayrılığı teorisini günümüzde, saf tanımlaması dışına çıktığını, yasama ile yürütme kuvvetleri arasında net ayırmadan ziyade çoğu zaman yürütme lehine dengelerin kaydığı söylenebilir. Yasama ve yürütme erkleri biçimsel olarak iki ayrı organ olarak görülse de uygulamada yürütmenin yasama organını önemli boyutta etkilediği ve hatta kontrol ettiği görülmektedir. Yargı organı ise günümüzde her ne kadar bağımsız ve tarafsız bir şekilde işlevlerini yerine getirirse de özellikle Anglosakson hukukunda hukuki normların kaynaklarından birisini hâkimlerin içtihatları teşkil ettiği gibi, Kara Avrupası hukukunda da hâkimlerin yorum yoluyla hukuk kurallarının içeriğini tayin ettikleri görülmektedir. Ayrıca bazı yüksek mahkemelerin “ıçtihadı birleştirme” kararları yöntemiyle bağlayıcılığı olan kararlar alarak hukuk dünyasında pozitif katkı sağladıkları da görülmektedir (Küçük, 2013:51). Bu gelişmelerden yola çıkarak saf anlamda kuvvetler ayrılığının uygulandığı bir ülkeden bahsedilemeyeceği ve bu teorinin günümüzde çok farklı bir görünüm arz ettiği ifade edilebilir.

## 2. HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Devlet teşkilatı yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç ayrı kuvvetten meydana gelmektedir. Bu üç kuvvet arasındaki ilişkiler ise bize hükümet sistemlerini göstermektedir. Yani yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin birbirleri ile olan ilişkileri devletlerin hükümet sistemlerinin belirlenmesinde temel kriter olarak kabul edilmektedir. Hükümet sistemleri en genel tanımlama ile devletin temel organları olan yasama, yürütme ve yargının işleyişleri ve siyasal sistem içerisinde sahip olacakları konuma yönelik anayasal tercihler sonucunda ortaya çıkan devlet mekanizmalarıdır (Şahin, 2014:31). Hükümet sistemlerinin tasnifinde ise yukardaki bölümlerde ifade edildiği üzere yasama ile yürütme kuvvetlerinin aralarındaki ilişki dikkate alınmaktadır. Çünkü yargı kuvvetinin mahiyeti gereği doğru karar alabilmesi için bağımsız ve tarafsız olması gerektiği kural olarak herkes tarafından kabul edilmektedir.

Hükümet sistemleri kendi içerisinde iki temel sınıflandırmaya tabi tutulmasıyla birlikte, “kuvvetler birliğine” ve “kuvvetler ayrılığına” dayanan hükümet sistemleri şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Kuvvetler birliğine dayanan hükümet sistemleri de kendi içinde ikiye ayrılmaktadır. Birincisi yürütme kuvvetinde birleşmesi, bu sınıflandırma içinde “mutlak monarşi” ile “diktatörlük”

yer almakta, ikincisi ise yasama organında birleşmesidir, bu sınıflandırmada “meclis hükümeti sistemi” yer almaktadır. Kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemleri ise kendi içinde üçe ayrılmaktadır. Bunlar; yasama ile yürütme arasında sert bir ayrılığın olduğu “başkanlık sistemi”, kuvvetlerin dengeli veya yumuşak bir şekilde ayrıldığı “parlamentar sistem” ve bu iki sistemin özelliklerini taşıyan, karma ya da melez bir sistem olarak da adlandırılan “yarı-başkanlık” hükümet sistemleridir.

Çalışmanın bu bölümünde hükümet sistemleri ikili sınıflandırmaya tabi tutularak incelenecektir. Birinci sınıflandırmada kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemleri ele alınacak, ikinci sınıflandırmada kuvvetler ayrılığına dayanan, kapsam bakımından daha geniş olan ve günümüzde yaygın olarak birçok ülkede uygulanan hükümet sistemleri ele alınacaktır.

## 2.1. Kuvvetler Birliğine Dayanan Hükümet Sistemleri

Kuvvetler birliği sisteminde devletin yerine getirmesi gereken bütün fonksiyonlar devletin tek bir organında toplanır. Yani yasama, yürütme ve hatta yargı devletin tek bir organında birleşir (Dal, 2006:125). Bu organ bazen yürütme olabileceği gibi bazen de yasama organı olabilmektedir. Eğer yürütme devletin diğer organlarını kendi içinde toplamış ise karşımıza iki sistem çıkmaktadır. Bunlar “mutlak monarşi” ve “diktatörlük” hükümet sistemleridir. Devletin diğer organları yasamda birleşmiş ise karşılaşacağımız sistem “meclis hükümeti” sistemidir.

### 1.1.1. Yürütme Organında Birleşme

Tarihsel süreç içerisinde devletin temel erklerinin yürütme organında toplanmasının iki örneği bulunmaktadır. Bunlar “mutlak monarşi” ve “diktatörlük” yönetim biçimleridir. Bu yönetim sistemlerinde yürütme hem kanun koyucudur hem de bu kanunları uygulayıcısıdır. Bu sistemlerde yürütme ile yasama ve hatta yargı yetkileri bir kişinin ya da belli bir grubun elinde bulunmaktadır.

**Mutlak Monarşi:** Kuvvetler birliğine dayalı mutlak monarşi hükümet sistemlerinde devletin tüm yetkileri hükümdarda (kral, padişah, hakan, monark) toplanmıştır. Bu sistemde tek ve en yüksek yetki sahibi hükümdardır. Yani yasama, yürütme ve hatta yargı organları hükümdarın yetki alanında birleşmiştir. Bu hükümet sisteminde hükümdarlar, kanunları kendileri yapar, uygular ve ortaya çıkan uyuşmazlıkların da yargılaması kendileri tarafından yerine getirilir. Hemen belirtmek gerekir ki hükümdarların bu yetkilerinin hepsini bizzat ve doğrudan kullanmaları olanaksızdır. Dolayısıyla bu görev ve yetkiler hükümdar adına onun görevlendireceği kişiler tarafından yerine getirilir. Bu görevliler doğrudan hükümdara bağlıdırlar. Hükümdar bu görevlileri istediği zaman görevden alabilir, yerine başkasını getirebilir veya yetkilerini değiştirebilir. Çünkü hükümdara yetkilerini kullanmak üzere yardımcı olan bu görevlilerin herhangi bir hukuki statüsü bulunmamaktadır.

Hükümdarın yetkilerinin sınır tanımadığı bu sistemin meşruiyeti ya dinsel öğelerle sürdürülmekte ya da bunu destekleyen ve genellikle soy esasına dayanan veya her ikisinin de aynı anda barındıran bir anlayışla pratik edilmektedir. Bu bağlamda mutlak monarşiler, halkın egemenliği anlayışından uzak bir yönetim sistemidir (Okutan, 2012:200). Dolayısıyla mutlak monarşilerde hükümdar, mevcut düzeni ve varsa onu sınırlar gibi görünen kuralların tamamını istediği zaman ve istediği şekilde değiştirebilir veya tamamen ortadan kaldıracaktır. Bunları gerçekleştirmesine karşı çıkabilecek herhangi bir kuvvet de bu hükümet sisteminde bulunmaz (Küçük, 2013:52).

**Diktatörlük:** Kuvvetler birliğine dayanan bir diğer hükümet sistemi diktatörlüktür. Diktatörlük hükümet sistemlerinde, mutlak monarşide olduğu gibi devletin tüm organları bir kişi ya da belli bir grupta birleşmektedir. Bu rejimde, tüm yetkiler belli bir kişinin ya da grubun elinde bulunsa da parlamentolara rastlamamız mümkündür. Fakat parlamento tamamen yürütme organına bağlıdır. Bu tür bir yönetim, Fransa’da Napolyon Bonapart, İtalya’da Benito Mussolini ve Almanya’da Adolf Hitler tarafından uygulanmıştır (Teziç, 2014:477).

Diktatörlük rejiminin temel özellikleri şu şekilde ifade edilebilir: Bu rejimlerde diktatörler, bulunduğu ülkenin sosyal, siyasal ve ekonomik sıkıntılarından yararlanarak devletin başına geçer ve uzun süre bu görevi sürdürür; diktatörler genellikle ihtilal, darbe, şiddet veya yasadışı yollarla iktidarı ele geçirir; bu rejimlerde, muhalefet yok edilir ve polis devleti metotları kullanılır; insan hak ve özgürlüklerine yer verilmez ve genellikle sömürücü politikalar izlenir; bu düzende, hukuk devleti anlayışı bulunmaz ve anayasacılık düşüncesinden bahsedilmez; ayrıca seçimler bir plebisit niteliğinde olup, “evet” veya “hayır” şeklinde tercih yapılması istenir (Demirkol, 2015:132).

Diktatörlüklerde de mutlak monarşilerde olduğu gibi, iktidarı elinde bulunduranların herhangi bir şekilde ve herhangi bir kuvvet tarafından sınırlandırılması mümkün değildir. Bu sistemlerde göstermelik halk oylamaları yapılmakta ve seçimler iktidarda olanlar ile yandaşları tarafından kazanılmaktadır. Bu oylamaların sonuçları genellikle yüzde yüze yakın bir çoğunluğun “evet” oylamasıyla sonuçlanmaktadır. Demokratik rejimin tam aksine olan diktatörlükte halka karşı duyulan güvensizlik en üst seviyeye ulaşmakta ve iktidar ile halk arasında bir kopukluk söz konusu olmaktadır.

### 2.1.2. Yasama Organında Birleşme

Kuvvetler birliğine dayalı hükümet sistemlerinin diğer bir türünü de yasama ile yürütme organlarının yasamada birleşmesi teşkil etmektedir. Bu da uygulamada “meclis hükümeti sistemi” ya da “konvansiyonel rejim” olarak adlandırılmaktadır. Meclis hükümeti sisteminde yürütme, yasama kuvvetinin emrinde faaliyet göstermekte ve tamamen ona bağlı olarak hareket etmektedir. Bu sistemde yürütme işlevini yerine getiren ayrı bir kuvvet bulunmaz bu işlev yasama organı adına, onun tarafından oluşturulan bir heyet veya komite tarafından yerine getirilir. Meclis hükümeti sistemi yaygın olarak kullanılmamasıyla birlikte, bazı ülkelerde günümüzde de uygulandığı görülmektedir. Ayrıca belirtmek gerekir ki bu sistem kuruluş yıllarında Türkiye’de de uygulanmıştır.

**Meclis Hükümet Sistemi:** Meclis hükümeti sistemi, yasamanın üstünlüğü ilkesi çerçevesinde işlemektedir. Bunun anlamı ise, yürütmenin yetkilerini bizzat yasama tarafından yerine getirilmesi ya da yürütme organı oluşturulmuş olsa bile yasamanın belirleyici olmasıdır. Yani bir meclisin teknik olarak bütün işleri yürütmesi mümkün olmadığı durumlarda oluşturulan yürütme organının bağımsızlığı yoktur ve meclis verdiği yetkiyi geri alma hakkına sahiptir. Bu sistemde yürütme yetkisi genellikle bir “heyete” ya da bir “komiteye” verilmektedir (Okutan, 2012:201). Komite ya da heyet üyeleri, tek tek meclis tarafından seçilmekte ve meclis adına bu görevleri ifa etmektedir. Yürütme görevini üstlenen komitede başbakanlık makamı bulunmaz ve her bakan meclise karşı sadece kendi faaliyetlerinden sorumludur. Ayrıca ilgili sistemde ortak sorumluluk söz konusu değildir. Bu sistemde meclis ile komite arasında herhangi bir uyumsuzluk yaşanması durumunda son sözü meclis söyler ve meclisin aldığı kararlar doğrultusunda faaliyetlere devam edilir (Gözübüyük, 2007:41-42).



Devlet ve hükümet başkanlığının olmadığı bu sistemde devletin siyasi birliğini meclis başkanı temsil eder. Ancak meclis başkanının devlet başkanlığı sıfatı bulunmaz. Yürütme organının da bir kişinin eline değil de bir komiteye verilmesi herhangi bir kimsenin etkili bir güç elde etmemesi ile ilgilidir. Bu çerçevede de yürütme organı niteliğini taşıyan komite üyeleri, çeşitli nedenlerle birbirlerinin etkinliğini sınırlandırmış olmaktadır. Dolayısıyla meclis hükümeti sisteminde bir devlet başkanının olmaması bu sistemin mantığıyla uyumludur (Ün, 2020:13).

Meclis hükümeti sisteminde meclis sürekli toplantı halindedir. Meclisin sürekli toplantı halinde olmasına “istimrar ilkesi” denilmektedir. Meclisin sürekli toplantı halinde olmasının da bazı sebepleri bulunmaktadır. Öncelikle yürütme tamamen meclise bağlı olması dolayısıyla onun aldığı kararları iptal edebilmesi ve değiştirebilmesi ile ilgilidir. İkinci olarak, yürütme organının işlem ve faaliyetlerinin denetlenmesi ve görevleri liyakatiyle yerine getirilmesi ile ilgilidir. Son olarak da meclis sürekli toplantı halinde olmaz ise, kendisine bağlı olan yürütme kontrol edilemez bir hale gelebilecektir.

Meclis hükümeti sisteminin yukarıda açıklamaya çalıştığımız özelliklerinin yanı sıra diğer bazı özelliklerine değinecek olursak; meclis hükümeti sisteminde yürütmenin meclisi toplantıya çağırma yetkisi bulunmamaktadır, sadece meclis kendi kendini toplantıya çağırabilmektedir. Yine meclisin feshedilmesi ancak kendisinin aldığı kararla olabilmektedir. Diğer organ ve makamların böyle bir yetkileri yoktur. Meclis, komite üyelerine işlerini nasıl yapacakları konusu ile ilgili emir ve talimat verme hakkına sahiptir. Meclis hükümeti sisteminde genellikle yargı organının durumuna değinilmemektedir, fakat teorik görünümüne baktığımızda ve egemenliğin bölünmez bir bütün oluşuna göre, yargı organı da yasamaya tabiidir (Gözler, 2011:226-228).

Meclis hükümeti sistemi ilk defa Fransa’da uygulanmıştır. Fransa’da yeni bir anayasa hazırlamak üzere Eylül 1792’de toplanan “Milli Konvansiyon Meclisi” döneminde, yürütme, meclise bağlı olan “geçici yürütme komitesi” adlı bir icra organına verilmişti. Bu dönemde yasama, yürütme ve hatta yargılama yetkileri bu mecliste birleşmiş ve bu uygulama meclis hükümeti sisteminin ilk örneğini teşkil etmiştir (Teziç, 2014:480). Yine halen yürürlükte olan 1874 İsviçre anayasası da meclis hükümeti sistemini öngörmüştür. Daha sonraki dönemlerde özellikle Birinci Dünya Savaşından sonra Weimar dönemindeki bütün Alman eyaletlerinde, Baltık ülkelerinde ve Avusturya’da (1920 – 1929) meclis hükümeti sistemi uygulanmıştır (Erdoğan, 2010:220-221). Diğer yandan da kuruluş yıllarında Türkiye’de de meclis hükümeti sistemine rastlanır. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanununun 2. maddesine göre, “icra kudreti ve teşri salahiyyeti milletin yegâne ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder” sözleriyle açıkça kuvvetler birliği ifade edilmiştir. Kanunun 3. maddesine göre ise, “Türkiye Devleti, Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükümeti “Büyük Millet Meclisi Hükümeti” unvanını taşır” ifadesiyle yasama organı olan Türkiye Büyük Millet Meclisine aynı zamanda yürütmenin de yetkileri verilmiştir. Dolayısıyla 1921-1924 yılları arasında Teşkilat-ı Esasiye Kanununa göre, Türkiye devleti meclis hükümeti sistemini tecrübe etmiştir.

## **2.2. Kuvvetler Ayrılığına Dayanan Hükümet Sistemleri**

Hükümet sistemleri yukarıda ifade edildiği üzere “kuvvetlerin birliğine” dayalı olarak şekillenebileceği gibi, “kuvvetlerin ayrılığına” göre de şekillenebilmektedir. Kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemleri, kuvvetlerin birbirlerinden ayrılma derecelerine ve ilişkilerine göre iki

ana kategoriye ayrılmaktadır. Bunlar yasama ile yürütme kuvvetlerinin sert ayrılığını öngören “başkanlık” sistemi ve bu iki kuvvetin yumuşak ya da dengeli ayrılığını öngören “parlamentar” sistemidir. Bu iki ana kategoriye hem başkanlık hem de parlamenter sistemlerinin özelliklerini içinde barındıran ve “yarı-başkanlık” sistemi olarak adlandırılan bir ara (üçüncü) kategori de ilave edilmektedir (Bal, 2001:22).

İfade edilen bu üç hükümet sistemi birbirlerinin alternatifleri durumlarında olup, birindeki problemin çözümü diğer bir sistemde bulunabilmektedir. Dolayısıyla siyasi (yönetim) krizleriyle karşılaşan demokratik ülkelerde bazen hükümet sistemini değiştirme hususunda tartışmalar yaşanabilmekte ve çözüm yolu olarak da alternatif sistemlere başvurulmaktadır (Çekiç, 2016:442). Çalışmanın bu kısmında sözü edilen hükümet sistemleri incelenecektir.

### 2.2.1. Başkanlık Sistemi

Başkanlık sistemi, temsili demokratik rejim türlerinden biri olup, temel özelliğini kuvvetlerin sert ayrılığın dayandırması oluşturur. Başkanlık sistemi deyimi ilk kez gazeteciler tarafından kullanılmıştır. Gazeteci olan Walter Bagehot 1867 yılında yayınladığı “İngiliz Anayasası” adlı kitabında, İngiliz siyasal sistemini ABD’nin siyasal sistemiyle karşılaştırırken “başkanlık hükümeti” terimini kullanmıştır (Turhan, 1993:32). Başkanlık sisteminin tanımı yapılırken, sistemin ilk örneği olan 1787 tarihli ABD anayasası esas alınarak yapılmaktadır (Boyunsuz, 2017:101). Fakat tanımlamaya geçmeden önce ifade etmemiz gereken önemli bir husus, Yayla’nın ifade ettiği gibi, başkanlık sistemlerinin başkanlık sistemiyle karıştırılmamasıdır. Yayla’ya göre, dünyada başkanlık olan birçok ülke bulunmaktadır ancak başkanlık sisteminin tesis edildiği ülke sayısı nispeten azdır. Bu durumda kurallarına uygun olarak kurulmamış başkanlık sistemleri muhtemelen birer diktatörlüktür (2015:279).

Başkanlık sisteminin herkes tarafından kabul edilen ortak bir tanımının bulunmamasıyla birlikte, genel olarak, *“kuvvetler ayrılığı ilkesini sert bir biçimde tatbik eden, kuvvetleri birbirine kontrol ettirmekle beraber icra organının üstünlüğünü sağlayan temsili bir hükümet biçimidir”* (Kuzu, 1996:14). Bir başka tanıma göre ise başkanlık sistemi, *“başkan olarak adlandırılan yürütmenin başının doğrudan doğruya veya doğrudan benzeri bir yöntemle halk tarafından seçildiği, görevini devam ettirebilmek için yasamanın güvenine ihtiyaç duymadığı ve kuvvetler ayrılığına dayalı bir hükümet sistemidir”* (Eren, 2002:137). Yine farklı bir tanımlamaya göre başkanlık sistemi, *“demokratik rejim türlerinden birisi olup, kuvvetler ayrılığının sert bir biçimde uygulandığı, yürütme organının tek kişiden oluştuğu, yürütme başının (başkanın) halk tarafından belli bir süre için seçildiği, yürütme organının yasamanın güvenine ihtiyaç duymadığı ve yürütmenin de yasamayı feshedemediği bir sistem”* olarak tanımlanmaktadır (Atalan, 2019:104).

Tanımlardan da anlaşılacağı üzere, başkanlık sisteminin en temel karakteristiği, kuvvetler ayrılığının sert bir biçimde uygulanması ve yasama ile yürütmenin (başkanın), doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesidir. Başkanlık sisteminde yürütme organının üyeleri, yasamanın güvenine ihtiyaç duymamaktadır. Bu sistemde yasama ile yürütme birbirinden tamamen bağımsız bir şekilde faaliyetlerini icra etmektedir.

Başkanlık sisteminde seçmenler, meclisten ayrı olarak bir başkan seçerler. Seçilen başkan tek başına yürütmeyi temsil eder. Yürütmenin başı sıfatını taşıyan başkan aynı zamanda devletin de başkanıdır. Başkan, kendisi tarafından atayacağı kişilerle bir kabine oluşturur. Yani yürütme yetkisini

kendisi tarafından atayacağı sekreterleriyle birlikte kullanır. Bu kişiler doğrudan başkana karşı sorumlu olup, onun verdiği emir ve talimatlar doğrultusunda faaliyetlerini yürütürler. Atanan bu kabine üyeleri, dış ilişkiler, savunma, enerji, sağlık vb. gibi önemli idari bölümleri yönetirler (Yayla, 2015:280). Başkan'ın atadığı sekreterler, başkana kişisel olarak yakın olmaları sebebiyle “başkanın adamları” diye de anılırlar. Başkan yürütme kararlarını alırken, sekreterleriyle toplantılar yaparak görüşlerini alabilmektedir. Ancak başkan, yürütmenin tek başına sahibi olarak, karar verirken hiçbir makama danışmak zorunda değildir (Karatepe, 2015:124). Başkan ve sekreterlerinin yasama organı karşısında tamamen ayrı ve bağımsız olmaları dolayısıyla meclise karşı siyasi sorumlulukları da bulunmamaktadır. Uygulamada “bakanlar” diye de adlandırılan başkan sekreterleri, meclisin dışından seçilmektedirler. Bu görevliler aynı zamanda hem yürütmede hem de yasamada görev alamazlar. Başkanın isteği doğrultusunda atanan sekreterler, yine onun isteği doğrultusunda görevden alınırlar.

Başkanlık sistemde hem başkanın hem de yasama üyelerinin görev süreleri sabittir. Yani hem yürütme hem de yasama organı üyeleri seçtikleri süreler boyunca görevden uzaklaştırılmazlar. Başkan yasamayı feshedemediği gibi, yasama da başkanı “impeachment (suçlama)” dışında istifaya zorlaması mümkün değildir (Gören, 2011:159). Burada belirmemiz gereken önemli bir husus, impeachment usulü, siyasi nitelikte değil, cezai niteliktedir. Diğer bir deyişle, impeachment ile başkanın siyasi sorumluluğu değil, cezai sorumluluğu tahrir edilmektedir. Bu sebeple, suç işlememiş bir başkanın siyasi nedenlerle impeachment usulü ile görevden alınması mümkün değildir (Gözler, 2011:236). Bu çerçevede başkanlık sisteminde başkanın grevden alınabilmesi için işlenmiş bir suçun ispat edilmesi ve bu sistemin uygulandığı ülkelere göre iç yasalarının belirledikleri usuller doğrultusunda mahkûmiyet kararları almaları gerekmektedir.

Demokratik rejimler sınıfına tabi olan başkanlık sisteminde, yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri arasında bir fren ve denge mekanizmaları çalışır. Yani bu sistemde erkler birbirlerini dengede tutarken, olumsuzluklara karşı fren görevi görürler (Yayman, 2016:298). Bu çerçevede, kuvvetlerin sert ayrılığına göre yetki alanları çizilen yasama, yürütme ve yargı organlarının kendi alanlarının dışına taşmasının önü kesilmiş olur. Zaten bu temel kuvvetlerin hiçbiri diğerinden öncelikli ve ağırlıklı olmadıklarından, yetkilerinin de kötüye kullanmalarının engellenmesi gerekir. Fren ve denge mekanizmaları tam da bu noktada devreye girmektedir. Bu mekanizmalara istinaden başkanlık sisteminde yasama, yürütme ve yargı organlarına, birbirlerini dengelemeleri ve frenlemeleri için çeşitli yetkiler tanınmıştır (Akçalı, 2016:70). Bu yetkiler arasında, başkanın meclise karşı kanunları veto etme yetkisinin bulunmasıdır. Başkan beğenmediği ya da makul görmediği kanunları yeniden görüşülmek üzere meclise iade edebilmektedir. Bununla birlikte başkan, ona tanınmış olan mesaj gönderme hakkını kullanarak istediği kanunları hatırlatabilmekte ve bu sayede de kendi düşüncelerini ifade etmiş olmaktadır. Yine meclisin onayına tabi olsa bile, başkanın yargı mensuplarının atama yetkisinin bulunması, onun yargı üzerindeki kontrolünün de bir göstergesidir. Buna karşın yasamanın da başkan tarafından sunulan bütçeyi onaylamama yetkisi vardır. Yasama, başkan tarafından sunulan bütçe teklifini dilerse onaylamayabilmekte ya da kısılabilmektedir. Dolayısıyla iyi bir bütçeye ihtiyacı olan başkanın, yasama organı ile iyi ilişkiler yürütmesi gerekmektedir. Ayrıca başkan tarafından yapılan önemli atamaların ve uluslararası anlaşmaların yasamanın onayına sunma zorunluluğu, güçler arasında oluşturulmuş fren ve denge mekanizmalarının bir diğeridir. Öte yandan yargı organının hem başkanın kararname ve eylemlerinin hem de meclisten geçen yasaları anayasaya aykırı bularak iptal etme gücünün olması bu üç kuvvet

arasında oluşturulmuş bir denge ve kontrolün diğer önemli göstergesidir (Fendoğlu, 2012:43; Akçalı, 2016:71). Başkanlık sistemi genel çerçeve ile bu şekilde tanımlanmaktadır. Hemen belirtmemiz gerekir ki, başkanlık sistemleri, ülkeden ülkeye, siyasi kültür, demokrasinin seviyesi, toplumsal yapı, tarihi geçmiş vb. sebeplerle farklılık gösterebilmektedir. Ancak, yukarıda da belirtildiği gibi, başkanlık sisteminin tanımlanması, genel olarak Amerika Birleşik Devletleri’nde uygulanan başkanlık sistemi merkeze oturtularak yapılmaktadır.

### 2.2.2. Parlamenter Sistem

Parlamenter sistem, temsili rejim türlerinden biri olup, kuvvetler ayrılığına dayanmaktadır. Ancak bu kuvvetler ayrılığı başkanlık sisteminde olduğu gibi sert bir biçimde olmayıp, yumuşak ayrılık söz konusudur (Teziç, 2014:483). Parlamenter sistem genel olarak, *“yürütme kuvvetinin yasamadan kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu anayasal demokrasi biçimi”* olarak tanımlanmaktadır (İba, 2008:105). Bir başka tanıma göre ise parlamenter sistem, *“yasama ve yürütme ilişkisinde yumuşak güçler ayrımının olduğu, yürütmenin, yasama karşısında belli bir bağımsızlığa sahip olduğu ancak yürütmenin yasamaya karşı sorumlu olduğu”* bir hükümet sistemi modeli şeklinde de tanımlanması yapılmaktadır (Gürbüz, 2008:13). Derdiman’a göre parlamenter sistem, *“yasamanın yürütmeye ilişki içinde bulunduğu ve yargının bağımsız olduğu, kuvvetlerin yumuşatılmış şekli olan hükümet sistemleridir”* (2014:65). Erdoğan ise parlamenter sistemi kısaca, *“kuvvetlerin yumuşak ayrılığına veya işbirliğine dayanan”* bir hükümet sistemi olarak tanımlamaktadır (2010:213). Tanımlardan da anlaşılacağı üzere parlamenter sistemlerde yumuşak kuvvetler ayrılığı ve kuvvetler arasında işbirliği söz konusudur. Bu hükümet modelinde yürütme kuvveti, yasama kuvvetinin içinden çıkmakta ve ona karşı sorumlu olmaktadır. Yürütme kuvveti çift başlı olmakla birlikte bir tarafta devletlerin yönetim yapılarına göre sorumsuz devlet başkanı, cumhurbaşkanı, kral, imparator var iken, diğer tarafta sorumlu başbakan ve bakanlar kurulu bulunmaktadır. Tüm diğer demokratik sistemlerde olduğu gibi parlamenter sistemlerde de yargı organının konumu bağımsız bir kuvvet olarak nitelendirilmektedir.

Parlamenter sistemlerde yasama ile yürütme kuvvetleri hukuken birbirlerinden bağımsızdır. Ancak bu kuvvetler arasında birtakım işbirliği ve etkileşim araçları söz konusudur. Dolayısıyla da parlamenter sistem, kuvvetleri birbirinden sert bir şekilde ayrıma tabi tutmaz ve devletin işleyişinde kuvvetler arasında uyumu sağlar. Sözü edilen uyum ve işbirliğinin nasıl sağlanacağı konusu ise, bu hükümet sisteminde ilk önce yasama ve yürütme fonksiyonları hukuken birbirinden bağımsız olan iki farklı organa verilmektedir. Yasama fonksiyonu parlamento tarafından, yürütme fonksiyonu da bakanlar kurulu ve devlet başkanı tarafından yerine getirilmektedir (Erdoğan, 2010:213). Bununla birlikte, yasama ile yürütme arasındaki işbirliği fonksiyonel ve organik olarak iki açıdan değerlendirilmektedir. Fonksiyonel açıdan iki kuvvet arasındaki işbirliği, kanunların yapılmasında kendini göstermektedir. Kanunların hazırlanması ve kabul edilmesi iki organın ayrı ayrı girişimi ile gerçekleşmektedir. Kanunlar genel olarak, tasarı şeklinde yürütme tarafından parlamentoya sunulmakta ve buradaki tartışma ve müzakereler sonucunda kabul edilmektedir. Kabul edilen yasaların uygulanması için yine yürütme organının idari düzenleyici işlemleri gerekmektedir. Bu şekilde de iki organ arasında fonksiyonel açıdan işbirliği gerçekleşmiş olmaktadır. Organik açıdan işbirliği ise, yürütme kuvvetinin yasama tarafından belirlenmesi demektir. Parlamenter cumhuriyet rejimlerinde, yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturan devlet başkanları ile sorumlu kanadını oluşturan başbakan ve bakanlar kurulu yasama organı içinden çıkmaktadırlar ya da atanmaktadırlar.

Bu da bize organik açıdan iki kuvvet arasındaki işbirliği göstermektedir (Teziç, 2014:483-484). Yani parlamenter sistemde, yasama ile yürütme arasındaki işbirliği ve uyumlu çalışma zorunlu unsurlar olarak nitelendirilmektedir.

Parlamenter hükümet sistemlerinde yürütmenin sorumlu kanadını oluşturan başbakan ve bakanlar kurulu, yasamaya karşı siyasi açıdan sorumludur. Yani başbakan ve bakanlar kurulu yasama kuvvetinin güvenini alması ve görevde kaldığı sürece bu güveni sürdürmeleri gerekmektedir. Aksi halde yasama vereceği güvensizlik oyuyla ya da gensoruyla başbakanı ve bakanlar kurulunu görevlerine son verebilmektedir. Bu parlamenter sistemi, başkanlık sisteminden ayıran en önemli özelliklerden biridir. Şöyle ki başkanlık sistemlerinde yasamanın güvensizlik oyuyla yürütmenin başı olan başkanın görevine son verilmesi mümkün değildir. İmpeachment (suçlama) yoluyla başkanın görevine son verilebilse de bu göreve son verme usulü cezai bir sorumluluk türü olup, siyasi sorumlulukla bir ilişkisi bulunmamaktadır (Turhan, 1993:44). Bu nedenle de parlamenter sistem başkanlık sistemine kıyasla kuvvetlerin yumuşak ayrılığına dayanan bir sistem olarak adlandırılmaktadır.

Parlamenter sistemde yasama kuvvetine karşı sorumlu olan hükümet, seçmenlere karşı dolaylı siyasal sorumluluğa sahiptir. Bu sistemde seçmen doğrudan hükümeti seçmez, bunun yerine hükümeti seçecek olan ve ona karşı sorumluluk taşıyan temsilcilerini (parlamento üyelerini) seçer. Yani hükümet seçilmiş olan temsilciler arasından belirlenir. Temsilciler arasından kabineyi oluşturan bakanları da başbakan seçmektedir. Ancak bakanların zorunlu olarak parlamento üyeleri olmalarına gerek yoktur. Bu sistemde genel olarak parlamentonun çoğunluğunu elinde bulunduran parti liderleri başbakan olarak seçilir. Bu, hükümetin yasama çoğunluğunun güvenine dayanmasının zorunlu bir sonucudur. Zaten yasamanın güvenini kazanmayacak başbakanın kuracağı kabinenin görev yapması da bu sistemde mümkün değildir (Yavuz, 2000:155).

Parlamenter sistemde, bir kişi hem yasamada hem de yürütmede aynı anda yer alabilmektedir. Yani bir kişinin hem parlamento üyesi hem de hükümet üyesi olması mümkündür. Bakanlar kurulu üyeleri parlamento çalışmalarına katılabilmekte ve kanun tasarıları sunabilmektedir. Hükümetin parlamentoya girme, oturma, tartışmaları izleme ve söz hakkı alma hakları da bulunmaktadır. Ayrıca yürütmenin yasama organını toplantıya çağırma yetkisi de vardır. Bununla birlikte yukarıda ifade edildiği gibi yasama organı yürütmeye güvensizlik oyu vererek görevden uzaklaştırabilmektedir. Buna karşın yürütmenin de yasamayı feshetme yetkisi bulunmaktadır. Bu yetkinin kullanılması bazı devletlerde tamamen devlet başkanlarına verilmişken, bazı devletlerde meclis başkanına danışılarak başbakan tarafından da kullanıldığı görülmektedir (Küçük, 2013:62).

Yukarıda açıklamalar ışığında parlamenter sistemin temel özellikleri şu şekilde sıralanabilir: *Bu sistemde yürütmenin yapısı iki (düalist) başlıdır; yürütme organı yasamanın içinden çıkmaktadır; devlet başkanlarının siyasi sorumlulukları bulunmamaktadır; bakanlar kurulunun yasama organına karşı siyasi sorumlulukları bulunmaktadır; yürütme yasamayı feshetme yetkisine haizdir; aynı kişi hem yasamada hem de yürütmede aynı anda görev alabilmektedir; bakanlar kurulunun yasamanın faaliyetlerine katılmaları mümkündür.* Kuvvetler ayrılığına dayanan bir sistem olan parlamenter sistemin temel özellikleri bu şekildedir. Hemen belirtelim ki, bu özellikler ilgili sistemin genel özelliklerindedir ve uygulamasını bulduğu bazı devletlerde farklı özellikleri de barındırabilmektedir.

Yukarıdaki açıklamalardan hareketle parlamenter sistemini özetle ifade etmek gerekirse, yürütme organının yasama organından kaynaklandığı ve yine ona karşı sorumlu olduğu bir anayasal hükümet biçimidir (Turhan, 1993:43). Parlamenter sistem, yumuşak kuvvetler ayrılığına dayanan ve yasama ile yürütme arasında sıkı bir işbirliği bulunan bir sistemdir. Bu sistemde ifade edildiği gibi yürütme çift başlı olup bir tarafta sorumsuz devlet başkanları diğer tarafta ise sorumlu bakanlar kurulu bulunmaktadır. Bakanlar kurulu başbakan ve bakanlardan oluşmasıyla birlikte başbakan yasama üyeleri arasından seçilmektedir. Ancak bakanların yasama üyeleri olmaları şart değildir. Bakanlar kurulunun parlamentoya karşı siyasi sorumluluğu vardır. Başbakan ve bakanların göreve başlayabilmeleri ve sürdürebilmeleri için parlamentodan güvenoyu almaları gerekmektedir. Parlamento'nun güvenoyunu yitirmeleri halinde başbakan ve bakanlar istifa etmek zorundadır. Buna karşın yürütme organının da parlamento'yu feshetmeleri mümkündür. Bu yetki genellikle devlet başkanlarına verilmektedir. Yasama ile yürütmenin birbirlerinin görevlerine güvenoyu ve fesih mekanizmalarıyla son verebilmeleri aynı zamanda sistemde yaşanacak tıkanıklıkların çözüm yollarından biridir. Çünkü iki kuvvet arasında bir krizin oluşması durumunda bu mekanizmalardan biri devreye girmekte ya bakanlar kurulu düşürülmekte ya da parlamento feshedilmektedir. Bu da parlamenter sistemin üstün yönlerinden biri olarak kabul edilmektedir. Dünya genelinde günümüzde, İngiltere, Almanya, İtalya, İspanya, Belçika, Hollanda, Danimarka, Yunanistan, Norveç, İsrail, Japonya ve birçok başka devletlerde parlamenter sistem uygulandığı görülmektedir.

### 2.2.3. Yarı-Başkanlık Sistemi

Yarı-başkanlık sistemi, başkanlık sistemi ile parlamenter sistemin bazı özelliklerini içinde barındıran ve genel olarak bu iki sistemin karışımı olarak nitelendirilen bir hükümet sistemidir. Yarı-başkanlık sistemi, devlet başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmeleri ve geniş yetkilere sahip olmaları yönünden başkanlık sistemine, parlamento'nun güvenine bağlı bir başbakan ve bakanlar kurulunun varlığı bakımından da parlamenter sistemine benzerlik göstermektedir (Yazıcı, 2011:92). Yarı-başkanlık sistemi genel olarak, *“halk tarafından seçilen, önemli yetki ve görevleri bulunan devlet başkanı ile yasama organı karşısında siyasi sorumluluğu olan başbakan ve bakanlar kurulu arasında yürütme yetkilerinin paylaşıldığı bir sistem”* (Gül ve diğerleri, 2017:103) olarak tanımlanmaktadır. Karatepe'nin tanımlamasına göre ise, *“yürütmenin başında, yetkileri artırılan ve halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanı bulunan parlamenter sistem”* (2015:136) yarı-başkanlık sistemidir. Yine bir başka tanıma göre, *“devlet başkanının halk tarafından doğrudan seçilmesi ile bakanların yasama organına karşı siyasi sorumluluğunun kaynaştırıldığı sistem”* yarı-başkanlık sistemidir (Küçük, 2013:58).

Yarı-başkanlık sistemi ile ilgili önemli çalışmalarda bulunan Duverger'e göre, bir sistemin yarı-başkanlık sistemi olarak tanımlanabilmesi için, üç temel unsur taşıması gerekmektedir. İlk olarak, devlet başkanı halk tarafından seçilmesi gerekmektedir; ikinci olarak, devlet başkanının önemli yetkilere haiz olması gerekmektedir; üçüncü olarak da yürütme yetkisini devlet başkanı ile paylaşan ve parlamento'nun güvenine dayanan başbakan ve bakanlar kurulunun bulunması gerekmektedir (1996:69). Bu bağlamda Duverger'in tanımlamasından yola çıkarak, bir sistemin yarı-başkanlık sistemi olarak tanımlanması için, devlet başkanının halk tarafından seçilmesinin yanı sıra onun güçlü yetkilerle donatılması ve onun karşısında yürütmeyi paylaşan ve parlamento'ya karşı sorumlu olan başbakan ve bakanlar kurulunun da bulunması gerekmektedir.

Yarı-başkanlık sistemi ile ilgili bir diğer önemli tanımlama Sartori tarafından yapılmıştır. Sartori'ye göre bir hükümet sisteminde, “devlet başkanı doğrudan doğruya veya dolaylı olarak belli bir görev süresi için halk tarafından seçiliyorsa ve devlet başkanı yürütme yetkisini bir başbakanla paylaşması sonucu ikili bir otorite yapısı ortaya çıkıyorsa” bu sistem yarı-başkanlık sistemidir (1997:173-174). Bu tanımlamalar ışığında, yarı-başkanlık sisteminin özünü oluşturan temel ilke, yürütme yetkisinin bir yandan parlamentoya karşı siyasi sorumluluğu olan bir başbakan ve bakanlar kurulu ile diğer yandan doğrudan doğruya halk tarafından seçilen bir devlet başkanı tarafından paylaşılmasıdır. Dolayısıyla yürütme kuvvetinde gerçek bir “ikili iktidar (diarşi)” yapısı bulunmaktadır (Erdoğan, 2010:222). Bu çerçevede yarı-başkanlık sistemi hem parlamenter sistemin bazı özelliklerini hem de başkanlık sisteminin bazı özelliklerini bir arada taşımaktadır. İşte sistem bu yapısı dolayısıyla diğer iki temel (parlamenter-başkanlık) sistemden farklılık arz etmektedir. Parlamenter sistemden farklılık gösteren yanı, devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ve önemli yetkilere haiz olması oluştururken; başkanlık sisteminden farklılık gösteren yanı da yürütme kuvvetinin düalist yapıya sahip olması ve yürütme yetkisinin başbakan ve bakanlarla devlet başkanı arasında paylaşılması oluşturmaktadır.

Yarı-başkanlık sisteminde yürütmenin önemli yetkileri devlet başkanına ait olup, ikincil yetkiler başbakan ve bakanlar tarafından kullanılmaktadır. Özellikle dış politika, ulusal savunma, bazı üst düzey devlet görevlilerinin atanması ve olağanüstü hollere ilişkin yetkiler devlet başkanları tarafından kullanılırken (Kahraman, 2012:441), yürütmenin rutin işlerini ve iç siyaseti ilgilendiren diğer yetkiler başbakan ve bakanlar tarafından kullanılmaktadır. Bununla birlikte yarı-başkanlık sisteminde devlet başkanının tek başına kullanabileceği yetkiler arasında, başbakanı atamak, çekildiğini bildiren hükümetin istifasını kabul etmek, bazı kanun tasarılarını referanduma götürmek, meclis başkanına danışarak parlamentoyu feshetmek gibi yetkileri de bulunmaktadır. Devlet başkanları, af, parlamentoyu olağanüstü toplantıya çağırarak, yasaları tekrar görüşmek üzere parlamentoya geri göndermek gibi yetkilerini de başbakan ve bakanlarla birlikte kullanmaktadır (Yayman, 2016:308).

Görüldüğü gibi yarı-başkanlık sistemi, başkanlık ve parlamenter sistemlerinin bir karışımı görünümünde olup, her ikisinin de özelliklerini içinde barındırmaktadır (Gözübüyük, 2007:44). Yarı-başkanlık sisteminde devlet başkanları doğrudan veya dolaylı olarak halk tarafından seçilmekte ve yürütme kuvveti devlet başkanı ile başbakan ve bakanlarla birlikte kullanılmaktadır. Devlet başkanları yürütmenin sorumsuz kanadını oluştururken, başbakan ve bakanlar parlamentoya karşı siyasi olarak sorumludurlar. Bu sistemde parlamento devlet başkanının görevine son veremezken, başbakan ve bakanların siyasi olarak sorumlu olmaları dolayısıyla güvensizlik oyuyla görevlerine son verebilmektedir. Buna karşın yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturan devlet başkanları da parlamentoyu feshetme yetkisine haizdir. Yine ilgili sistemde yürütme kuvveti iki başlı olması dolayısıyla başkanlık sisteminden farklı bir görünüm arz ederken, devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi parlamenter sistemden farklılığını göstermektedir. Yarı-başkanlık sistemi için model ülke olarak genellikle Fransa gösterilmektedir. Ancak Fransa'nın dışında, Portekiz, Finlandiya, İzlanda, Polonya, İrlanda ve daha pek çok ülkede yarı-başkanlık sistemine rastlandığı görülmektedir.

### **3. TÜRKİYE’NİN SON DÖNEMDE BENİMSEDİĞİ HÜKÜMET SİSTEMLERİ**

Türkiye’de 12 Eylül 1980 tarihinde Türk Silahlı Kuvvetleri, “emir ve komuta zinciri içinde ve emirle” yönetime el koymuşlardır. Yönetimi ele geçiren komutanlar kendilerine “Milli Güvenlik

Konseyi (MGK)” adını vermişlerdir. MGK tarafından darbenin gerçekleştiği 12 Eylül 1980’de yayınlanmış olan 1 numaralı bildiri ile meclis ve hükümet feshedilerek parlamento üyelerinin dokunulmazlıkları da kaldırılmıştır. Aynı gün yayınlanmış olan 4 numaralı bildiriye göre ise, MGK, Genelkurmay Başkanı başkanlığında, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları ile Jandarma Genel Komutanından teşkil etmiştir. MGK başkanı Orgeneral Kenan Evren’in yaptığı açıklamada, yeni hükümet ve yasama organı kuruluncaya kadar geçici olarak yasama ve yürütme yetkilerinin MGK tarafından kullanılacağı ifade edilmiştir (Karatepe, 2018a:71).

Yeni bir anayasanın yapımı için MGK, 29 Haziran 1981 tarihinde 2485 sayılı “Kurucu Meclis Hakkında Kanun”u kabul etmiştir. Bu kanuna göre, Kurucu Meclis, Milli Güvenlik Konseyi ile Danışma Meclisi’nden oluşmuştur. Danışma Meclisi, toplamda 160 üyeden meydana gelmiştir. Bu üyelerin 40’ı doğrudan MGK tarafından, geriye kalan 120’si de kanunda belirtilen usul ve esaslara göre her ilin valisi tarafından tespit ve teklif ettiği adaylar arasından yine MGK tarafından seçilmiştir. Kurucu Meclisin bu iki kanadı arasında eşitlik söz konusu olmamıştır. Asıl yetkili olan ve son sözü söyleyen organ MGK olmuştur.

Danışma Meclisi, üyelerinin 15 Ekim 1981 tarihinde belirlenmesinin ardından, 23 Ekim 1981’de faaliyetine başlamıştır (Uslu, 2019:3). 23 Kasım 1981 tarihinde de kendi üyeleri arasından anayasa tasarısının hazırlanması için 15 kişilik bir “Anayasa Komisyonu” oluşturulmuştur. Anayasa Komisyonu, anayasanın hazırlanması sürecinde, çeşitli kurum ve kuruluşlardan anayasa konusundaki görüşlerini isteyerek çalışmalarına başlamıştır. Anayasa Komisyonu, yaklaşık 8 ay süren çalışmalarının ardından, hazırlamış olduğu anayasa tasarısını 17 Temmuz 1982 tarihinde Danışma Meclisine sunmuştur. Anayasa tasarısı, bu mecliste yapılan tartışma ve görüşmeler sonucunda bazı değişikliklere uğramış ve 23 Eylül 1982 tarihinde kabul edilerek Kurucu Meclisinin ikinci ve asıl kanadını oluşturan Milli Güvenlik Konseyine sunulmuştur. Milli Güvenlik Konseyi’nde de tasarı üzerinde bazı değişiklikler yapılarak 18 Ekim 1982’de kabul edilmiş ve 7 Kasım 1982’de halkoylamasına sunulmuştur. Anayasa tasarısı, halkoylamasına katılanların %91,37’sinin oyunu almış ve 9 Kasım 1982 tarihinde de Resmî Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Çalışmanın bu bölümünde 1982 Anayasası ile kabul edilen hükümet sistemleri üzerinde durulacaktır.

### **3.1. 1982 Anayasasının İlk Metninin Benimsediği Hükümet Sistemi**

1982 Anayasası yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde hazırlanmış ve bu anayasanın değişikliğe uğramayan ilk hali parlamenter hükümet sistemini kabul etmiştir. Ancak kabul edilen sistem, bazı akademik çevreler tarafından saf parlamenter hükümet sistem olarak kabul edilirken, bazı çevreler ise ilgili sistemin bazı özellikleri dolayısıyla tam olarak saf bir parlamenter sistem olmadığını ileri sürmüşlerdir. Bu bağlamda, 1982 Anayasasının ilk metni Gözler’e göre, saf parlamenter hükümet sistemini benimsemiştir. Çünkü parlamenter sisteme uygun olarak, yürütme kuvveti, cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu olmak üzere düalist (ikili) bir yapıda oluşturulmuştur. Bakanlar kurulu da “başbakan” ve “bakanlar” olmak üzere yine ikili bir yapıyı arz etmiştir. Yine, cumhurbaşkanı, yasama organı karşısında sorumsuz iken, bakanlar kurulunun hem kolektif hem de bireysel sorumlulukları bulunmuştur.

Yani TBMM, bakanlar kurulu hakkında güvensizlik oyu vererek hem kolektif olarak bakanlar kurulunu düşürebilmiş, hem de sadece bir bakanı güvensizlik oyuyla görevine son verebilmiştir. Buna karşın, cumhurbaşkanının da sınırlı da olsa, TBMM seçimlerini yenileme yetkisi bulunmuştur. Diğer



tarafından, yine parlamenter sisteme uygun olarak, cumhurbaşkanı halk tarafından değil, yasama organı tarafından seçilmiştir. Başbakan ise, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından cumhurbaşkanı tarafından atanmış; diğer bakanların atamaları da başbakanın önerisi üzerine yine cumhurbaşkanınca yapılmıştır. Ayrıca aynı kişi hem yasamada hem de yürütmede görev alabilmiştir. İfade edilen özelliklerin yanı sıra 1982 Anayasası, parlamenter hükümet sistemine uygun olarak, karşı-imza kuralını da getirmiştir (Gözler, 2014:297-299). Tüm bu özelliklere genel olarak bakıldığında Gözler'in ileri sürmüş olduğu görüş doğruluğunu göstermekte ve 1982 Anayasasının saf bir parlamenter hükümet sistemini kabul ettiği görülmektedir.

Ancak 1982 Anayasasının getirdiği hükümet sistemi ile ilgili olarak ifade ettiğimiz gibi farklı yaklaşımlar da bulunmaktadır. Çünkü 1982 Anayasası, 1961 anayasasıyla kıyaslandığında birtakım farklılıklar getirmiş ve güçlü bir yürütme organını yaratmıştır. Bu bağlamda 1982 Anayasasında, yürütme kuvvetinin sorumsuz kanadını teşkil eden cumhurbaşkanı, parlamenter sistemin öngördüğü temsili yetkilerinin ötesinde ve neredeyse tüm sistemi kontrol altında tutabileceği çok geniş yetkilerle donatılmıştır. Bununla birlikte, ilgili anayasada cumhurbaşkanının hangi işlemlerinin tek başına yapabileceğinin sayılmaması, parlamenter sistemlerde normalde karşı-imza ile kullanılması gereken bazı yürütme yetkilerinin tek başına kullanması sonucunu doğurmuştur. Bu şekilde temel amacı yürütmeyi güçlendirmek olan 1982 Anayasasının yürütme içindeki cumhurbaşkanını güçlendirmiş olması, onu siyasal sistemin merkezine yerleşmesine neden olmuştur. Bu da bazı çevreler tarafından, parlamenter sistemden bir sapma olarak değerlendirilmesine yol açmıştır (Atar, 2007:150).

Bu bağlamda, Uluşahin'e göre, 1982 Anayasası, 1961 anayasasının kurduğu saf parlamenter sistemden uzaklaşarak, "aksak" ya da "bozulmuş" bir parlamenter sistem kurmuştur. Yazar, bu görüşünü: "*Literatürde saf parlamenter sistemin iki başlı bir yürütme öngörmüş olduğuna yer verilse de gerçekte saf parlamenter yapıda tarafsız, arabulucu rol üstlenen devlet başkanı yürütme içerisinde yetkisiz ve sembolik bir unsur teşkil ettiği için sistemi teknik olarak iki başlı kılmaz. Saf parlamenter yapıda yürütme organı iki başlı değil, iki kanatlıdır. İki kanatlı bir yapı ise, tıpkı iki kanatlı bir yaratığın sahip olduğu "uçmak" adı verilen özel bir denge konumunda gerçekleşen ayrıksı bir yeteneğe sahiptir. Bu yeteneği o yaratığa has kılan özellik ise, doğasında sahip olduğu iki kanatla gerçekleşir. Bu anlamda, iki kanatlı olarak nitelendirdiğimiz parlamenter yapı fazlasıyla kendiliğinden ve doğal bir görünüm teşkil eder. Zira kanatlar dengeyi bozan değil, sağlayan araçlardır. İki başlılık ise, normalden bir sapmayı, bir bozukluğu ifade eder. İki başlı bir yaratık, tıpkı mitolojideki iki başlı ejderha gibi açık bir olağan dışılık taşır. Bu olağan dışılık ise, özellikle belirli yetki kombinezonları ile birleştiğinde çatışmayı davet eden sıra dışı bir düzenek olarak karşımıza çıkmaktadır*" (2011:32) şeklinde açıklamaktadır.

Bu bakımdan Uluşahin, 1982 Anayasasının, yürütmenin içindeki sorumsuz cumhurbaşkanını güçlendirerek saf parlamenter sistemde olması gereken "iki kanatlı" yürütme yerine "iki başlı" bir yürütme kurduğunu ileri sürmüştür. İki başlı bir yürütmenin kurulmasıyla da saf parlamenter hükümet sistemi yerine "aksak" ya da "bozulmuş" bir parlamentarizm ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte, vatana ihanet dışında, siyasi ve cezai sorumluluğu olmayan cumhurbaşkanına, anayasanın ilk halindeki 104. maddesinde sayılan çok geniş görev ve yetkilerin verilmesi ve bu yetkilerin hangilerinin tek başına, hangilerinin ise karşı-imza ile kullanılacağına belirsiz olması, bunun üzerine cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemlere karşı yargı yolunun kapalılığı, saf parlamenter sistemdeki iki kanatlı yürütme organıyla hiç örtüşmediğini ifade etmektedir. Ayrıca yazar,

parlamente sisteminin içindeki cumhurbaşkanlığı makamının aktif siyaset içinde rol oynayan ve frenleyen ya da dengeleyen bir makam olmadığını, cumhurbaşkanlığı makamının anayasal monarşilerde zaman içinde gücünü kaybeden monarkın yerine gelen bir kurum olduğunu, dolayısıyla parlamente sistemde bu kurumun etkisiz ve sembolik olması gerektiğini ileri sürerek, “parlamente sistemlerde devlet başkanlığının, varoluş sebebinin organlar arasında denge ve uyumun sağlanmasında değil, aksine bu denge ve uyumun bozulmamasında aranması gerektiğini” belirtmiş ve 1982 Anayasasında bu sayılan özelliklerin bulunmadığını dile getirmiştir (2011:32-33). Bu çerçevede de Uluşahin, 1982 Anayasası ile oluşturulan hükümet sistemini “aksak” ya da “bozulmuş” parlamentarizm olarak nitelendirmiştir.

Özbudun ise, 1982 Anayasasının ilk metninin kurmuş olduğu sistemi daha farklı bir şekilde ifade etmiştir. Yazar, genel olarak 1982 Anayasasında, hükümetin parlamento karşısındaki (kolektif-bireysel) sorumluluğunun bulunması, göreve başlarken güvenoyu alması, cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğunu benimsemesi ve bunun gereği olarak karşı-imza kuralını getirmesi ile ilgili anayasada parlamente hükümet sisteminin temel özelliklerinin bulunduğu işaret etmektedir. Bunun yanında, 1982 Anayasasının cumhurbaşkanına çok geniş yetkilerin tanınmasına bağlı olarak, ortaya çıkan sistemi, parlamente sistem ile başkanlık sistemi arasında bir “karma” ya da “melez” bir sistem olarak nitelendirilmesinin abartılı olduğunu ifade etmektedir. Bu çerçevede, 1982 Anayasası ile cumhurbaşkanına, klasik parlamente sistemlerdeki devlet başkanına biçilen rolü aşan yetkilerin verilmesi ile de parlamente sistemi anayasanın ilk halinde hala geçerliliğini koruduğunu, fakat bu sistemi “zayıflatılmış parlamentarizm” şeklinde adlandırılabilceğini ileri sürmektedir (2008:349-352).

1982 Anayasasının kurmuş olduğu hükümet sistemi ile ilgili olarak, yukarıda bazı yazarların ileri sürmüş oldukları görüşlerin hepsinin doğruluk payı vardır. Ancak, 1982 Anayasasının ilk halinin getirmiş olduğu hükümet sistemini bazı istisnalar hariç tutulduğunda saf bir parlamente hükümet sistemini kurduğu söylenebilir. Çünkü anayasanın ilgili maddeleri, saf bir parlamente sisteminin hemen hemen bütün özelliklerini taşımaktadır. Bununla birlikte, 1982 Anayasası ile cumhurbaşkanına çok geniş yetkilerin verilmesi ve karşı-imza kuralını net bir şekilde açıklığa kavuşturmaması, onu parlamente sistem olmaktan çıkarmamaktadır. Çünkü bu yetkilerin önemli bir bölümü Özbudun’un belirttiği gibi, cumhurbaşkanına yürütmenin başı sıfatıyla değil, devletin başı sıfatıyla verilmektedir. Ayrıca, kurdukları hükümet sisteminin hiç kuşku olmaksızın parlamente sistem olan bazı modern Batı anayasalarında da cumhurbaşkanlarının tek başına yapabileceği birtakım görev ve yetkileri bulunmaktadır (Özbudun, 2008:351). Dolayısıyla 1982 Anayasasının cumhurbaşkanına geniş yetkiler tanınması onu parlamente sistem olduğundan çıkarmamakta, sadece parlamente sistem olduğu görüşünü zayıflatmaktadır.

### **3.2. 2007 Anayasa Değişikliğiyle Benimsenen Hükümet Sisteminin Niteliği**

1982 Anayasasında, 2007 yılında hükümet sistemini doğrudan ilgilendiren ve bazı tartışmaları da beraberinde getiren değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerle Türkiye’nin hükümet sisteminin parlamente sistemden farklı bir sisteme geçip geçmediği tartışılmıştır. Bu bağlamda, yapılan değişikliklerle anayasanın 101. ve 102. maddeleri köklü değişikliklere uğramıştır. 31 Mayıs 2007 tarih ve 5678 sayılı kanunun 4. maddesi ile anayasanın 101. maddesi, “*Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş ve yükseköğrenim yapmış Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliğine sahip Türk vatandaşları arasından, halk tarafından seçilir.*

*Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir. Cumhurbaşkanlığına Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri içinden veya Meclis dışından aday gösterilebilmesi yirmi milletvekilinin yazılı teklifi ile mümkündür. Ayrıca, en son yapılan milletvekili genel seçimlerinde geçerli oylar toplamı birlikte hesaplandığında yüzde onu geçen siyasi partiler ortak aday gösterebilir. Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer”* şeklinde değiştirilmiş ve bu değişikliklerle, cumhurbaşkanının TBMM tarafından seçileceği, yedi yıllık bir süre görev yapacağı, cumhurbaşkanlığına TBMM üyeleri dışından aday gösterilmesinin meclis üye tam sayısının en az beşte birinin yazılı önerisiyle mümkün olabileceği, bir kimsenin iki defa cumhurbaşkanı seçilemeyeceği gibi anayasanın ilgili maddesinin daha önceki halinde düzenlenen hükümler kaldırılmıştır. Yeni düzenlemeye göre de, cumhurbaşkanının halk tarafından seçileceği, görev süresinin beş yıl olacağı, bir kimsenin en fazla iki defa seçilebileceği, cumhurbaşkanlığına TBMM üyeleri içinden veya dışından aday gösterilmesinin yirmi milletvekilinin yazılı teklifi ile mümkün olabileceği, ayrıca son yapılan milletvekili genel seçimlerinde geçerli oylar toplamı birlikte hesaplandığında yüzde onu geçen siyasi partilerin ortak aday gösterebileceği şeklinde yeni hükümler getirilmiştir (Odyakmaz ve Kaymak, 2020:258).

Yapılan bu değişikliklerle cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin benimsenmesi, Türkiye'nin hükümet sisteminin de değiştiği yönünde tartışmaları beraberinde getirmiştir. Cumhurbaşkanının seçilme usulünde yapılan değişiklik, şüphesiz sistemin genelini etkileyecek nitelikte bir yenilik olmuştur (Efe ve diğerleri, 2015:169). Dolayısıyla birçok çevre tarafından ülkenin hükümet sisteminin ne olduğu konusunda çeşitli görüşler ileri sürülmüş ve farklı yorumlar getirilerek sistem üzerinde tartışmalar yaşanmıştır.

Bu çerçevede Gören'e göre, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi onun demokratik meşruluğunu güçlendirmiştir ancak bu güçlendirilmeye karşın ülkenin hükümet sistemi, parlamenter bir sistem özelliğini yitirip, bir başkanlık ya da yarı-başkanlık sistemine dönüşmemiştir. Çünkü cumhurbaşkanı her ne kadar halk tarafından seçilse de sistemin temel ögesi haline gelmemiştir. Yapılan değişikliklerle cumhurbaşkanına klasik parlamenter sistemdeki devlet başkanının rolünün üstünde bir statü kazandırılmışsa da parlamenter sistemin en temel unsuru olan hükümetin parlamento karşısındaki siyasal sorumluluğu aynen devam etmektedir. Yine yürütme organı düalist (ikici) yapıda olmakla birlikte, bakanlar kurulunun hem kolektif sorumluluğu hem de her bakanın bireysel sorumlulukları mevcudiyetini korumaktadır. Bakanlar kurulunun, göreve başlarken ve görevi sırasındaki güvenoyuna ilişkin kuralları yine aynı şekilde devam etmektedir. Bununla birlikte, yapılan değişikliklerle cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğu değişmemekte ve karşı-imza kuralı varlığını sürdürmektedir. Parlamenter sistemin temel unsurlarından olan “fesih” mekanizması yine kaldırılmış değildir. Bunların hepsi göz önünde bulundurulduğunda Gören, değişikliklerle birlikte, ülkenin hükümet sisteminin parlamenter sistem olmaktan çıkmadığını belirtmekte, ancak saf bir parlamenter sistem olarak da değerlendirilemeyeceğini ileri sürmektedir (2011:164-166).

Alkan ise, 2007 yılında yapılan anayasa değişikliği sonrasında Türkiye'nin hükümet sisteminin kurumsal anlamda yarı-başkanlık sistemine dönüştüğünü belirtmektedir. Çünkü 1982 Anayasası, yürütme kuvveti içinde güçlü yetkilerle donatılmış bir cumhurbaşkanlığı makamı oluşturmuş ve yapılan bu değişikliklerle cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesinin benimsenmesi, parlamenter sistemin özelliklerinin kaybolmasına neden olmuştur. Dolayısıyla da cumhurbaşkanına

anayasanın verdiği yetkiler ve değişiklik sonrasında getirilen yenilikler göz önünde bulundurulduğunda Türkiye, hükümet sistemi olarak yarı-başkanlık sistemine geçiş yapmıştır (2013:321).

Özbudun'a göre ise, yapılan anayasa değişikliği sonrasında cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin kabul edilmesi, özellikle anayasanın cumhurbaşkanına tanımış olduğu geniş yetkiler birlikte düşünüldüğünde, getirilen hükümet sistemi yarı-başkanlık hükümet sistemine yakınlaşmıştır. Ancak bu değişiklikler cumhurbaşkanını yine de Fransa yarı-başkanlık sisteminde olduğu gibi, sistemin temel unsuru haline getirmemiştir (2008:348). Dolayısıyla yazara göre, tam anlamıyla yarı-başkanlık sistemine geçilmemiştir.

Erat'a göre de 2007 yılında yapılan anayasa değişikliği ile ülkenin hükümet sisteminin niteliği değişmiş ancak yarı-başkanlık sistemine de dönüşmemiştir. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi mevcut hükümet sistemini saf bir parlamenter sistem olarak tanımlanmasına izin vermemektedir. Bunun yanında cumhurbaşkanının yetkileri itibarı ile de düşünüldüğünde yarı-başkanlık sistemi olarak adlandırmanın mümkün olmadığını belirtmektedir (2015:346). Bu bağlamda yazar, anayasa değişikliğinden sonra cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine bağlı olarak ülkenin hükümet sisteminin parlamenter sistemden çıkmadığını, bu sistemin ağırlığını yine de koruduğunu ileri sürmektedir. Yazara göre, getirilen sistemde cumhurbaşkanının yetkileri parlamenter sisteme göre fazla, fakat yarı-başkanlık sistemine göre de azdır. Ayrıca belirtmek gerekir ki cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, sistem içerisinde onu daha görünür bir hale de getirmiştir. Bu sebeplerle Erat, yapılan değişikliklerle getirilen yeni hükümet sistemini hem parlamento hem de başkan vurgusunun bir arada olduğu başkanlı parlamentarizm şeklinde tanımlamaktadır (2015:350).

Görüldüğü gibi, 2007 yılında yapılan anayasa değişikliğinden sonra ülkenin hükümet sisteminin ne olduğu konusunda çok çeşitli görüşler ileri sürülmüştür. Kimi yazarlar ülkenin hükümet sisteminin kısmi değişikliklere uğrayarak da olsa parlamenter sistemin devam ettiğini ileri sürerken, kimileri yarı-başkanlık sistemine yaklaştığını ve hatta bu sistemi benimsediğini ileri sürmüşlerdir. Ayrıca bazı yazarlar ise başkanlı parlamenter sistem vurgusunu da yapmışlardır. Anayasa değişikliği sonrasında getirilen hükümet sistemi konusunda görüş birliği olmasa da herkesin hemen hemen aynı fikirde olduğu görüş, yapılan değişiklik sonrasında artık ülkenin hükümet sisteminin saf bir parlamenter sistem olmadığıdır. Çünkü anayasada yapılan değişikliklerle, cumhurbaşkanı her ne kadar sistemin temel unsuru haline gelmese de parlamenter sistemde olması gereken devlet başkanı rolünün üstünde bir role ve statüye kavuşmuştur. Bununla birlikte, onun halk tarafından seçilmesi, meşruluk kaynağı bakımından hem parlamento karşısında hem de hükümet karşısında önemli bir konuma yükseltmiştir. Oysa saf bir parlamenter hükümet sistemlerinde devlet başkanları daha pasif bir konumdadır. Dolayısıyla genel çerçeveye 2007 yılında anayasada yapılan değişikliklere baktığımızda ülkenin hükümet sistemi, parlamenter sistemin özelliklerinin pek çoğunu korusa da saf bir parlamenter sistem olmaktan çıkmıştır.

### **3.3. 2017 Referandumu ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş**

2014 yılında Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün görev süresinin dolmasının ardından 2007 yılında yapılan anayasa değişiklikleri uygulamaya konulmuştur. Türkiye'de ilk defa halk tarafından Recep Tayyip Erdoğan cumhurbaşkanı seçilmiştir. Recep Tayyip Erdoğan'ın halk tarafından

seçilmeye başlaması, anayasanın ona tanıdığı geniş yetkiler, uzun yıllar boyunca başbakanlık ve parti liderliği görevlerini yürütmüş olması gibi hususlar birlikte düşünüldüğünde, cumhurbaşkanı karşısında yeni gelen başbakan daha pasif bir pozisyon almaya başlamıştır. Bunun yanında parlamenter sistemlerde öngörülen tek meşruiyetin çift meşruiyete dönüşmesi, yürütme organı arasında bir çatışmacı ortamı meydana getirmiştir.

Aslında 2007 yılında yapılan değişikliklerin böyle bir ortamın meydana getirebileceği ve Fransa yarı-başkanlık sisteminde “kohabitasyon” şeklinde adlandırılan ve yürütme içindeki cumhurbaşkanı ile başbakanın farklı siyasi gelenek ve partiden geldikleri durumlarda yaşanması muhtemel pek çok krizin meydana gelebileceği daha önce de pek çok yazar tarafından dile getirilmiştir. Ancak meydana gelen kriz, ileri sürülen görüş ve literatürdeki ihtimallerden farklı bir şekilde yaşanmıştır. Çünkü ileri sürülen görüşlerde, öngörülen krizin şekli, parlamentoyu oluşturan çoğunluğun liderinin, yani hükümetin başı sıfatıyla başbakanın, cumhurbaşkanı ile farklı gelenek ve siyasi partilerden olmaları durumunda yaşanmaktaydı. Oysa Türkiye’de meydana gelen kriz, aynı gelenek ve parti kökeninden gelen iki aktör arasında yaşanmıştır. Aynı parti ve gelenekten gelen aktörler arasında yaşanmış olan bu kriz, başbakanın istifası ile sonuçlanmış ve hafif bir şekilde atlatılmıştır (Korkmaz, 2016:55). Krizin bu şekilde çözülmesinin ardından Başbakan Ahmet Davutoğlu’nun yerine Binali Yıldırım seçilmiştir. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan ile Başbakan Binali Yıldırım tarafından gelecekte yukarıda sözü edilen, kriz üretmesi kaçınılmaz olan yürütme içindeki çifte meşruiyete sahip sistemin mutlaka değişmesi gerektiği 15 Temmuz 2016 darbe girişimine kadar hep gündemde tutulmuştur (Miş ve Duran, 2017:39).

15 Temmuz 2016 darbe girişiminin bastırılması sonrasında özellikle 2007 anayasa değişikliği ile güncelliğini hep koruyarak gelen hükümet sistemi tartışmalarının nihayete kavuşturulması gerekliliği daha net bir şekilde ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte, ülkenin mevcut koşullar altında çıkabilecek herhangi bir istikrarsızlığın ve yönetsel sıkıntının kaldıramayacak olmasının da etkisiyle 2016 yılı sonu itibarıyla hükümet sistemi tartışmaları tekrar gündeme gelmiştir. Tartışmayı başlatan taraf bu kez Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) genel başkanı Devlet Bahçeli olmuştur. Devlet Bahçeli, hukuki boşluklara ve fiili krizlere dikkat çekerek, ortaya çıkan kaotik durumun düzeltilmesi çağrısında bulunmuş ve muhataplarıyla uzlaşmanın sağlanması halinde, başkanlık sistemini kendileri tarafından destekleyebileceklerini dile getirmiştir (Gezici ve Kutlu, 2019:177). Yapılan açıklamaların ardından, Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) ve MHP arasında görüşmeler başlamış ve 21 maddelik bir anayasa değişikliği teklifi hazırlanmıştır. Hazırlanan teklif 10 Aralık 2016 tarihinde AKP’li 316 milletvekillerinin imzasıyla TBMM başkanlığına sunulmuş ve Anayasa Komisyonunda yapılan müzakereler sonucunda teklif, 18 maddeye düşürülerek Meclis Genel Kuruluna gönderilmiştir (Miş ve Duran, 2017:41).

Meclis Genel Kurulunda yapılan tartışma ve müzakereler sonucunda anayasa değişikliği teklifi 21 Ocak 2017 tarihinde, “6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından üye tam sayısının üçte ikisinden az, beşte üçünden (339) fazla oyla kabul edildiği için halkoylamasına sunulmak üzere 11 Şubat 2017 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanmıştır (Ün, 2020:94). Ardından 16 Nisan 2017’de gerçekleşen halkoylamasında, anayasa değişikliği teklifi oyların %51,18’ini alarak halk tarafından kabul edilmiş ve Türkiye’de “Türk Tipi Başkanlık” veya diğer adıyla “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” kabul edilmiştir.

Anayasa değişiklik paketini içeren 6771 sayılı kanunun kabul edilmesiyle anayasada köklü değişiklikler yapılmış ve o güne kadar yasama ile yürütme organları arasında söz konusu olan kuvvetlerin yumuşak ayrılığı bu değişikliklerin yürürlüğe girmesiyle de kuvvetlerin sert ayrılığına dönüşmüştür. Yapılan bu değişiklikler, 1982 Anayasasında o güne kadar yapılan en esaslı ve kapsamlı değişiklikler olmuş ve II. Meşrutiyet döneminden bu yana bazı dönemler hariç tutulduğunda, uygulanmaya çalışılan parlamenter sistem terk edilerek, yerine yasama ile yürütmenin tam ayrılığı söz konusu olan ve yürütme yetkilerinin doğrudan halk tarafından seçilen cumhurbaşkanında (başkanda) toplandığı başkanlık sistemi benimsenmiştir. Bu çerçevede, kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile 2017 değişiklik öncesinde benimsenmiş olan parlamenter sistemin kısaca temel farkı, parlamentodan doğan, ona karşı sorumlu olan ve görevi ile görevini sürdüren kolektif bir organ olan bakanlar kurulunun varlığının son bulması ve yürütme kuvvetinin tek bir kişide (cumhurbaşkanında) toplanması şeklinde ifade edilebilir (Küçük, 2020:172).

Halkoylaması ile kabul edilen anayasa değişikliği hükümlerinin bir kısmı, yayımlanma tarihinde, bir kısmı birlikte yapılan ilk Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerine ilişkin takvimin başladığı tarihte ve bir kısmı da TBMM tarafından seçimlerin yenilenmesi kararın alınması üzerine 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan milletvekili genel seçimi ve cumhurbaşkanlığı seçimi sonucunda yeni seçilen cumhurbaşkanının göreve başladığı tarihte yürürlüğe girmiştir (Küçük, 2020:173). Yapılan seçimlerin ardından, 2017 anayasa değişikliği referandumu ile Türkiye’de benimsemiş olan başkanlık (cumhurbaşkanlığı) sistemi, cumhurbaşkanı olarak seçilen Recep Tayyip Erdoğan’ın 09 Temmuz 2018 tarihinde TBMM’de yemin ederek göreve başlaması ile hem fiili olarak hem de hukuki olarak uygulanmaya başlanmıştır.

### 3.3.1. Sistemin Temel Özellikleri

Türkiye’de 2017 yılında yapılan anayasa değişikliği neticesinde, anayasanın birçok maddesi değiştirilmiş ve ülke Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini benimsemiştir. Bu hükümet sistemi, hem klasik başkanlık hükümet sisteminin özelliklerini barındırmakta hem de kendine özgü özellikleri bulunmaktadır. Zira bu sistem aynı zamanda “Türk tipi başkanlık sistemi” olarak da adlandırılmaktadır. Çünkü tasarlanan bu hükümet sistemine, klasik başkanlık sisteminin özelliklerinin yanına bazı yeni, klasik başkanlık sisteminde bulunmayan özellikler getirilmiştir. Şimdi sırasıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin genel özellikleri inceleyelim:

- **Yürütme organı tek (monist yapı) başlıdır:** Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde de aynı başkanlık sisteminde olduğu gibi, yürütme organı tek kişiden (cumhurbaşkanından) oluşmaktadır. Yani tüm yürütme yetkisi cumhurbaşkanına aittir.
- **Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmektedir:** Başkanlık sisteminde olduğu gibi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde de cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmektedir.
- **Yasama ile yürütme arasında katı bir ayrılık söz konusudur:** Bu sistemde, yürütme organında görev alan bir kişi, aynı zamanda yasama organında görev alamamaktadır. Yani bir yasama üyesi (milletvekili), yürütme organında bir bakanlık görevine getirilmiş ise, milletvekilliği sona ermektedir. Bu da Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde benimsenen kuvvetlerin sert ayrılığının bir sonucudur.

- **Hem yasama hem de yürütme seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir:** Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini klasik başkanlık sisteminden ayıran en önemli özelliklerinden biri de seçimlerin yenilenmesine her iki organının karar verebilmesidir. Klasik başkanlık sisteminin uygulandığı ABD’de yasama ile yürütmenin karşılıklı olarak seçimleri yenileme yetkisi bulunmamaktadır. Oysa 2017 yılında Türkiye’nin benimsediği yeni hükümet sisteminde, cumhurbaşkanı herhangi bir koşula bağlı olmadan, meclisle çatışması durumunda, vereceği bir cumhurbaşkanı kararı ile seçimlere gidebilmektedir. Buna karşın yasama organının da aynı şekilde seçimlerin yenilenmesi kararı verme yetkisi bulunmaktadır. Bu bağlamda, bu iki organdan herhangi birinin seçimlerin yenilenmesine karar vermesi durumunda kimin karar verdiğine bakılmaksızın her iki organ eş zamanlı olarak seçimlere gidecektir. Normal olarak ise yürütme ile yasamanın seçimleri beş yılda bir ve aynı zamanda yapılmaktadır.
- **Cumhurbaşkanının siyasi parti üyeliği devam etmektedir:** Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi kabul edilinceye kadar, Türkiye’de tarafsız olan ve parti üyeliği bulunmayan cumhurbaşkanının, yeni sistemle birlikte, siyasi parti üyesi veya genel başkanı olmasının yolu açılmıştır. Bu sistemde cumhurbaşkanı kendi isteği ile bir siyasi partinin mensubu ya da genel başkanı olabilmektedir.
- **Bu sistemde güvenoyu mekanizması bulunmamaktadır:** İlgili sistemde yürütme üyeleri (cumhurbaşkanı yardımcılar, bakanlar vs.) doğrudan cumhurbaşkanı tarafından atandıklarından ve ona karşı sorumlu olduklarından güvenoyu mekanizması da bulunmamaktadır.
- **Cumhurbaşkanının “cumhurbaşkanı kararnamesi” çıkarma yetkisi bulunmaktadır:** Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, cumhurbaşkanına yürütme yetkisine ilişkin kararname çıkarma yetkisi verilmiştir. Yani yürütmeyi ilgilendiren konularda cumhurbaşkanı kararname çıkarabilmektedir. Bu bağlamda, bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev ve yetkileri, teşkilat yapısı vb. konular, üst düzey kamu yöneticilerinin atanması, bunların atanmasına ilişkin usul ve esaslar, gibi yürütmeye ilişkin konularda cumhurbaşkanı kararnamesi çıkarılabilmektedir. Ancak anayasa, temel haklar, kişi hakları, siyasi haklar ve anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konular ile kanunda açıkça düzenlenen konularda cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisini sınırlamıştır.
- **Bütçe hazırlama ve bütçe kanun teklifi verme yetkisi cumhurbaşkanına aittir:** Bu sistemde, yürütme organının kanun teklif etme yetkisi bulunmamaktadır. Fakat yürütmeye bir istisna olarak bütçe kanunu hazırlama yetkisi verilmiştir. Ayrıca, yeni sisteme göre, meclis tarafından bütçe kanununun kabul edilmemesi halinde, geçici bütçenin çıkarılabileceği veya bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilme oranına göre arttırılarak devam ettirilebileceği düzenlenmiştir.
- **Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu bulunmaktadır:** Parlamenter sistemlerde, yürütme kuvveti iki kanatlı olup, sorumlu kanadını bakanlar kurulu oluştururken, sorumsuz kanadını cumhurbaşkanı teşkil etmektedir. Yeni getirilen sistemle birlikte, cumhurbaşkanının sorumsuzluğu kaldırılarak, hem halka karşı siyasi sorumluluğu getirilmiş hem de anayasanın belirlemiş olduğu usul ve esaslar doğrultusunda cezai sorumluluğu da benimsenmiştir. Yani

cumhurbaşkanına karşı herhangi bir suç işlediği gerekçesiyle anayasada belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde soruşturma açılarak yargılanması mümkün hale gelmiştir.

Buradan hareketle Cumhurbaşkanlığı sisteminin kurumsal açıdan üç temel özelliğinin bulunduğu belirtilebilir. İlk özellik yasamanın üstünlüğünün kabul edilmiş olmasıdır. Bu yönüyle yeni sistem ne yasama ile yürütme arasında katı ayrılığın benimsediği ABD modeline, ne de yürütmenin sistemi domine edebildiği otoriter başkanlık modellerine benzemektedir. İkinci özellik yürütmenin kendi alanında etkililiğinin sağlanmasıdır. Bu yönüyle sistem yürütme otoritelerinin hızlı kararlar alıp uygulayabilmesini hedeflemektedir. Son özellik ise, sistemi işler kılmak amacıyla kilitlenmeyi önleyici mekanizmalara yer verilmiş olmasıdır (Alkan, 2018:40).

Görüldüğü gibi, yukarıda sıralamaya çalıştığımız Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin bazı özellikleri klasik başkanlık sistemi ile benzerlik gösterirken, diğer bazı özellikleri farklılık arz etmektedir. Genel olarak bu sistemin özelliklerine baktığımızda, sistem, sert kuvvetler ayrılığı prensibini benimsemiş, kendine özgü fren ve denge sistemi tasarlamış ve yürütme organı güçlendirilmiştir. Yürütme organının güçlendirilmesindeki temel düşünce, yönetimde istikrarın sağlanması, etkin ve verimli bir yönetimin ortaya çıkarılması olmuştur. Zira cumhurbaşkanının meclis tarafından seçilmiyor olması, yürütme organını, yasama organı karşısında daha bağımsız bir konuma getirmiş ve özellikle koalisyon dönemlerinde ülkenin kronik sorunlarından biri olan siyasi istikrarsızlığa son verilmiştir. Bununla birlikte, bu hükümet sistemi tasarlanırken, geçmişten günümüze kadarki tarihsel süreç içerisinde yürütmenin konumu göz önünde bulundurulmuş ve daha meşru, hızlı, etkin, hesap verebilir bir yürütme oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi her ne kadar başkanlık sisteminin birçok özelliğini barındırsa da kendine özgü bir sistem olduğunu söylenebilir.

### 3.3.2. Sistemin Güçlü ve Zayıf Yanları

Türkiye'nin 2017 yılında kabul ettiği Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde tüm diğer hükümet sistemlerinde olduğu gibi birtakım güçlü ve zayıf yanları bulunmaktadır. İlgili sistemin bu güçlü ve zayıf yanları aşağıda yer almaktadır.

Sistemin **güçlü yanları** şu şekilde sıralanabilir (Özdemir, 2019:217):

- Klasik ABD başkanlık sisteminde seçimler iki dönem arasında yapılmakta ve sürelerin esnetilmesi, başkanın düşürülmesi (vatana ihanet hariç) gibi hususlar mümkün olmamaktadır. Yani ne yasama yürütmeyi ne de yürütme yasamayı erken seçime zorlayabilmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde ise, ihtiyacın oluşması halinde erken seçime gidilebilmektedir. Bu yönüyle sistem ABD başkanlık sistemine göre daha avantajlıdır. Bu bağlamda sistemde yasama ile yürütme arasında uyuşmazlıkların çıkması halinde veya sistemsel tıkanıklıkların meydana gelmesi durumunda, bu iki organdan biri seçimlerin yenilenmesi kararı verebilecek ve son sözü söylemeyi halka bırakabilecektir.
- Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yasama organı ile yürütme organının seçimleri aynı günde yapılmaktadır. Bu da her iki organının benzer siyasi görüşlerden seçilmelerini ve böylece bu iki organın daha uyumlu bir şekilde görevlerini ifa etmeleri sağlanmış olacaktır.



- Hükümet kurulurken yasamadan güvenoyu alma zorunluluğu bulunmamaktadır. Dolayısıyla güvenoyu alamadığı için kurulamayan veya güvensizlik oyu ile düşürülen hükümet örneğine rastlanmayacaktır.
- Herhangi bir bakanın görevine son verilmesi durumunda, yasamanın güvenoyuna ihtiyaç duyulmadığından, yürütmeye başarılı bulunmayan aktörler hızlı bir şekilde değiştirilebilecektir.
- Bu sistemde yürütme iki başlı değildir. Dolayısıyla iki başlı yürütmenin olduğu parlamenter sistem ile yarı-başkanlık sistemlerde ortaya çıkabilen ve sistemin olumsuz yanı olarak bilinen çifte meşruiyet sorununa rastlanmamaktadır.
- Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Bu da temsilde adalet açısından avantajlı bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır.
- Bu sistemde cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisinin bulunması, yürütme yetkisini daha etkin ve verimli kullanılmasına imkân tanımaktadır.
- Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde bütçe cumhurbaşkanı tarafından hazırlanmakta ve yasama tarafından da onaylanmaktadır. Bütçenin yasama tarafından onaylanmaması halinde yaşanacak tıkanıklıkları giderici birtakım alternatif (bkz. anayasa 161. madde) yöntemler bulunmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin yukarıda belirttiğimiz güçlü yanlarının yanı sıra zayıf yanları da bulunmaktadır. Bu **zayıf yanları** şu şekilde sıralanabilir:

- Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, cumhurbaşkanının meclis onayı almadan üst kademe kamu yöneticilerini atama yetkisi bulunmaktadır. Bu da yürütmeye yasamayla uzlaşmadan, yasamanın iradesini dikkate almadan, kendileri tarafından uygun bulunan kişileri atama imkânı vermektedir. Dolayısıyla bu iki organ arasında uzlaşarak yönetme prensibi zayıflayabilmektedir.
- Bu sistemin denetim mekanizmaları arasında, parlamenter sistemde olan *gensoru* mekanizması bulunmamaktadır. Bu durum yürütme organını, yasama organı karşısında güçlendirmektedir. Bununla birlikte, ilgili sistemde, yasama organının yürütmeye karşı denetim mekanizmaları olan, meclis soruşturması, yüce divana sevk gibi mekanizmaları bulunsa da bunları işletebilmek için karar yeter sayısı zorlaştırılmıştır. Yani meclis soruşturmasının açılması için 360 milletvekilinin oyu, yüce divana sevk edilmesi için de 400 milletvekilinin oyu gerekmektedir (Coşkun, 2017:20). Cumhurbaşkanı ile yasama üyelerinin çoğunluğunun aynı partiden geldiğini düşündüğümüzde, bu denetim mekanizmalarının işletilmesi neredeyse imkânsız hale gelmektedir.
- Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, cumhurbaşkanı olarak seçilen bir kişi en fazla iki dönem için seçilebilmektedir. Ancak, seçilen bir cumhurbaşkanının ikinci döneminde yasama tarafından seçimlerin yenilenmesine karar vermesi durumunda, mevcut cumhurbaşkanının bir dönem daha aday olma hakkı bulunmaktadır. Dolayısıyla mecliste çoğunluğa (beşte üçüne)

sahip ve halk tarafından seçilebileceğine inanan bir cumhurbaşkanının görevinin ikinci döneminde bilerek kendi partisinden olan ve çoğunluğu oluşturan meclis üyelerine seçimlerin yeniletebilmesi, ona üç dönem cumhurbaşkanlığı yapma imkânı tanımaktadır.

- İlgili sistemde cumhurbaşkanına kararname çıkarma yetkisi tanınmıştır. Parlamenter sistemlerde de yürütmenin böyle bir yetkisi söz konusudur, ancak bu yetki meclisten çıkarılan yetki kanunu ile kullanabilmektedir. Oysa Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde cumhurbaşkanı bu yetkiye doğrudan anayasadan almaktadır. Ayrıca cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan kararnameler meclisin onayına da sunulmamaktadır. Bunun yanı sıra olağanüstü dönemlerde ise, anayasada belirtilen konu sınırlaması kalkmakta, ancak üç aylık süre içerisinde parlamento onayına ihtiyaç duyulmaktadır. Her ne kadar meclisin bu süre içinde onay verip vermeme yetkisi bulursa da cumhurbaşkanı olağanüstü dönemlerde belli bir süre yasamaya ait yetkiyi kullanabilmektedir (Keser, 2021:179). Bu da sistemin zayıf yanını oluşturan bir diğer özelliğidir.
- Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, cumhurbaşkanı yardımcılarını, seçimle değil atama ile göreve gelmektedirler. Cumhurbaşkanı yardımcılarını, dokunulmazlık hakkına ve cumhurbaşkanlığına vekâlet ettiği süre zarfında cumhurbaşkanının yetkilerine sahiptirler. Cumhurbaşkanlığının herhangi bir sebepten dolayı boşalması halinde süre şartına bağlı olarak bir yıla kadar cumhurbaşkanı olarak görev yapabilmektedirler (Coşkun, 2017:23). Dolayısıyla ilgili sistemde böylesine önemli bir makama seçimle değil atamayla cumhurbaşkanı yardımcılarının gelmesi meşruiyet bakımından sistemin zayıf yanlarının bir diğer örneğini oluşturmaktadır.

Görüldüğü gibi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin birtakım güçlü ve zayıf yanları bulunmaktadır. İlgili sistemin güçlü yanları, diğer sistemlerde ortaya çıkabilen tıkanıkların giderilmesi için tasarlanmış ve böylece hızlı karar alınabilen, güçlü, istikrarlı ve krizlere dayanıklı bir yönetim şeklinin getirilmesi istenmiştir. Bununla birlikte sistemin tüm diğer sistemlerde olduğu gibi, güçlü yanlarının yanı sıra zayıf yanları da bulunmaktadır. Sistemin bu zayıf yanları genel olarak yürütme organını güçlendirilmesinden kaynaklanmaktadır. Yani bir taraftan yürütme organı güçlendirilmeye çalışılırken diğer taraftan yasama organı zayıflatılmıştır. Bu da sistemin geneline yansımış ve sistemin zayıf yanları olarak ortaya çıkmıştır.

### 3.3.3. Yasama ile Yürütme Organları Arasındaki İlişkiler

1982 Anayasasında 2017 yılında yapılan değişiklik ile ülkenin hükümet sistemi değişmiş ve uzun süre uygulanmakta olan parlamenter sistemin yerini Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi almıştır. Anayasa değişikliği öncesinde uygulanmış olan parlamenter sistem de değişiklik sonrası kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi de kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanan sistemlerdir. İfade edilen her iki sistemde de devletin görev ve yetkileri yasama, yürütme ve yargı şeklinde üç ayrı kuvvete bölünmüştür. Ancak parlamenter hükümet sisteminde, kuvvetlerin yumuşak ayrılığı söz konusu iken, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde tıpkı başkanlık sisteminde olduğu gibi kuvvetler sert bir ayrıma tabi tutulmuştur (Doğan ve Geyik, 2020:30). Çünkü anayasa değişikliği öncesinde, yürütmenin sorumlu kanadını oluşturan hükümet, yasamanın içinden çıkmış ve ona karşı siyasi sorumluluk taşımıştır. Değişiklik sonrasında ise, ortaya çıkan hükümet sisteminde yürütme organı tek kanattan oluşmakta ve yasama organı gibi, doğrudan halk tarafından seçilmektedir.

Dolayısıyla yasama ile yürütme organları arasında sert bir ayrım oluşmakta ve ilgili sistem kuvvetlerin sert ayrılığına dayanan bir sistem olarak nitelendirilmektedir.

Bu durumu Alkan (2018a) “2017 yılı Anayasa değişikliği ile monist bir yürütme yapılanması tercih edilmesine bağlı olarak Cumhurbaşkanı hem devlet başkanı hem de hükümetin başı olma sıfatlarını birlikte taşımaktadır” şeklinde değerlendirmekte ve 1982 Anayasasının 104. Maddesine atıf yapmaktadır. Bu maddede Cumhurbaşkanının devletin başı olduğu, bu sıfatla Türkiye Cumhuriyeti’ni ve Türk Milleti’nin birliğini temsil ettiği, Anayasa’nın uygulanmasını ve devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözeticeği belirtilmektedir. Anayasa bu ön kabulden sonra Cumhurbaşkanının yasama, yürütme ve yargı ile ilgili görevlerini saymaktadır.

Hemen belirtmek gerekir ki, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi de tıpkı başkanlık sistemi gibi, yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin sert ayrıma tabi tutan ve bu sisteme göre şekillendirilen bir sistem olarak kabul edilse de aslında bu iki sistem arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Zira sistem özellikle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ya da diğer adıyla Türk tipi başkanlık sistemi şeklinde adlandırılmıştır. Çünkü klasik başkanlık sisteminde, yasama ile yürütme kuvvetleri birbirlerinin görevlerine son veremezken Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde bu özellik mevcuttur. Yine, yasama ile yürütme organının seçimleri klasik başkanlık sisteminde farklı tarihlerde yapılırken, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde bu iki organın seçimleri aynı tarihte yapılmaktadır. Klasik başkanlık sisteminde başkanının yasama yetkisi bulunmazken, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde cumhurbaşkanının cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma ve bu yolla yasal düzenleme yetkisi bulunmaktadır. Üst düzey yönetici atamalarında da klasik başkanlık sisteminde yasamanın onayı gerekirken, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde böyle bir usul bulunmamaktadır. Dolayısıyla da ilgili sistem başkanlık sistemi değil, özellikle cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi şeklinde adlandırılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kabul edilmesiyle birlikte, devletin temel organları olan yasama ile yürütmenin birbirleriyle olan ilişkilerinde önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu bağlamda, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, yukarıda da ifade edildiği gibi hem yasama hem de yürütme organları birbirlerini feshedebilmektedirler. Yürütme (cumhurbaşkanı) bu kararı tek başına ve herhangi bir şarta bağlı kalmadan verebilirken, yasamanın seçimleri yenileme kararı verebilmesi için, üye tamsayısının beşte üçünün (360) bu yönde karar vermesi gerekmektedir. Bu çerçevede ilgili sistemde, kimin seçimlerin yenilenmesine karar vermesine bakılmaksızın her iki organ seçimlere gitmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yürütme yasamadan doğmamakta ve ilgili sistemde gensoru mekanizması bulunmamaktadır. Dolayısıyla yasama yürütmeyi bu mekanizmaya başvurarak düşürememektedir. Bu sistemde yürütme doğrudan halk tarafından belirlemektedir (Keskinsoy, 2020:471). Bu nedenle cumhurbaşkanı siyasi olarak doğrudan halk karşı sorumludur. Bu bağlamda da halk, ancak seçimler yoluyla güvenmediği cumhurbaşkanına seçimlerde oy vermeyerek görevden uzaklaştırılabilmektedir. Cumhurbaşkanının siyasi bakımdan sorumluluğunun bulunmasa da cezai yönden sorumluluğu bulunmaktadır. Anayasasının 105. maddesine göre, “*Cumhurbaşkanı hakkında bir suç işlediği iddiasıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir*”. Anayasa hükmünden de anlaşılacağı gibi, cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunda suç ayırımına gidilmemiştir. Yani

cumhurbaşkanının işlediği suçlar ister görevleriyle ilgili olsun ister göreviyle ilgili olmasın her iki durumda da aynı sürecin işlemektedir.

Yasama ile yürütme arasındaki ilişkilerde önemli bir düzenleme de cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile ilgilidir. Bilindiği gibi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisi bulunmaktadır. Bu kararname, yürütme yetkisine ilişkin olup sadece bu konularla ilgili çıkarılabilmektedir. Yani, temel hak ve kişi hakları alanında; anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi emredilen alanlarda ve kanunlarda açıkça düzenlenen konularda cumhurbaşkanlığı kararname çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılan kararname, kanunlarla çatışması durumunda kanun hükümlerinin uygulanacağı, çıkarılan kararname ile ilgili konularda TBMM bir kanun çıkarması halinde, cumhurbaşkanlığı kararname hükümsüz hale geleceği belirtilmektedir. Bu durumda her ne kadar cumhurbaşkanlığı kararname normları hiyerarşisinde, kanunlarla aynı düzeyde yer alsada kanunların üstünlüğü söz konusudur.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yasama organının yürütme faaliyetlerine ilişkin birtakım bilgi edinme ve denetleme mekanizmaları bulunmaktadır. Bu mekanizmalar, “yazılı soru”, “genel görüşme”, “meclis araştırması” ve “meclis soruşturması” şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Yani bu mekanizmalar sayesinde yasama organı yürütmeden bilgi alabilmekte ve gerek görülmesi halinde de denetleyebilmektedir. Bu bağlamda yazılı soru mekanizmasıyla yasama, yürütmeden faaliyetlerine ilişkin cevaplandırılması için bir soru sorabilmekte, genel görüşme mekanizması ile TBMM Genel Kurulunda belli bir konunun görüşülmesi yapılabilmekte, meclis araştırması ile belli bir konuda bilgi edinebilmek için inceleme yapabilmekte ve meclis soruşturmasıyla da cumhurbaşkanı yardımcılar ile bakanlar hakkında bir suç işledikleri iddiasıyla soruşturma açılmasını isteyebilmektedirler.

Bununla birlikte, bütçe kanununun kabul edilmesinde de yasama ile yürütmenin önemli ilişkileri bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yürütmenin kanun teklifi verme yetkisi bulunmamaktadır. Bunun tek istisnası ise, bütçe teklifidir. İlgili sistemde bütçe teklifi yürütme tarafından hazırlanmakta ve meclisin onayına sunulmaktadır. Her ne kadar, anayasa meclise bütçe üzerinde son sözü söyleme yetkisi tanınmış olsa da hemen belirtmek gerekir ki, meclisin onaylamaması durumunda yürütme, yeni bütçenin kabulüne kadar, bir önceki yılın bütçesini yeniden değerlendirilerek uygulanmaya devam edebilecektir.

Ayrıca belirtmek gerekir ki, 2017 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmeden önce yasama üyesi aynı zamanda yürütmede de görev alabilmiştir. Bu da dönemin sisteminin (parlamentar sistem) yumuşak ayrılığın dayanağıdır. Oysa Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, kuvvetlerin katı bir ayrılığı dolayısıyla bir kişinin aynı zamanda her iki organda görev alması mümkün değildir. Zira bu, sistemin mahiyetine aykırıdır. Bu bağlamda, bir yasama üyesinin yürütmede herhangi bir göreve atanması halinde, yasama üyeliği sona ermekte ve ilgili üye yasama faaliyetlerine katılamamaktadır.

Görüldüğü gibi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde de her ne kadar yasama ile yürütmenin katı ayrılığı söz konusu olsa da aralarında birtakım ilişkiler bulunmaktadır. Bu ilişkiler zorunlu ilişkilerdir. Çünkü siyasal istikrarın sağlanmasında ve kaotik bir ortamın yaşanmamasında bu ilişkilerin yürütülmesi ve kuvvetler arasında bir denge sağlanması gerekmektedir. Bu dengeler

sağlanırken, bir taraftan yetkilerin kötüye kullanılmasının önüne geçilmekte, diğer taraftan ise, devlet erkinin kullanılmasında kuvvetler arasında denge sağlanmaktadır.

## SONUÇ

Kuvvetler ayrılığı yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı gibi, devlet otoritesini temel organlar olan yasama, yürütme ve yargı organları arasında paylaşılmasını öngören ve böylece devlet erkinin tekelleşmesinin önüne geçilmesini sağlayan bir teori olarak karşımıza çıkmaktadır. Kuvvetler ayrılığı düşüncesinin temelinde, devlet otoritenin yasama, yürütme ve yargı organları arasında paylaşılması sonucu, bir kuvvetin diğer bir kuvvet tarafından sınırlandırılması ve bu şekilde kuvvetler arasında dengenin sağlanması yatmaktadır. Demokratik hükümet sistemleri bazı istisnalar (İsviçre gibi ülkelerde uygulanan ve kuvvetler birliğine dayanan meclis hükümeti sistemi) hariç tutulduğunda genel olarak kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanmakta ve üç ana kategoride sınıflandırılmaktadır. Birinci sınıflandırmada kuvvetlerin sert bir biçimde tatbik edildiği başkanlık sistemi yer almakta, ikincisi sınıflandırmada kuvvetlerin yumuşak ayrılığının söz konusu olduğu parlamenter hükümet sistemi yer almakta ve son sınıflandırmada da ifade edilen bu iki sisteminin özelliklerini bir arada barındıran ve karma bir sistem olarak adlandırılan yarı-başkanlık hükümet sistemi yer almaktadır. Bu hükümet sistemlerinin üçü de demokratik hükümet sistemleri niteliğinde olup, ülkeler kendi siyasal, toplumsal ve kültürel geçmişlerine bakarak birini tercih etmektedirler.

Bu çerçevede Türkiye’de 1982 Anayasasının kabul edilmesiyle, değişikliğe uğramadığı ilk haliyle kuvvetler ayrılığına dayanan ve demokratik hükümet sistemleri arasında yer alan parlamenter hükümet sistemini benimsemiştir. 1982 Anayasası her ne kadar parlamenter sistemi kabul etse de bu sistemin temel özelliklerinden biri olan sembolik devlet başkanlığı yerine güçlü ve geniş yetkilere haiz bir devlet başkanlığı makamını öngörmüştür. Oysa parlamenter hükümet sistemlerinin öngördüğü devlet başkanlığı makamı dar yetkilere sahip bir makamdır. Kabul edilen sistem, bu özelliğinden dolayı akademik çevrede uzun süre tartışılmıştır. Yaşanan tartışmalarda bazı yazarlar ilgili sistemi “bozulmuş” veya “aksak” bir parlamenter sistem olarak nitelendirirler de 1982 Anayasası bir hükümet sisteminin saf parlamenter sistem olarak nitelendirilmesi için bütün özellikleri taşıdığı ifade edilebilir. Ayrıca, belirtmek gerekir ki 1982 Anayasasının ilk haliyle devlet başkanına önemli yetkilerin verilmesi, ona yürütme başı olması sıfatından değil, devletin başı sıfatının taşımasından dolayı verildiği belirtilmektedir. Bu bakımdan, 1982 Anayasasının ilk halinin benimsemiş olduğu hükümet sistemini saf bir parlamenter sistem olarak nitelendirmemiz mümkündür.

1982 Anayasasının ilk halinin kabul ettiği sisteme dair bir taraftan bu tartışmalar yaşanırken, diğer taraftan 2007 yılında hükümet sistemini kökten etkileyecek biçimde bir anayasa değişikliğine gidilmiştir. Bu değişiklikte birlikte, o güne kadar meclis tarafından seçilen devlet başkanının, doğrudan halk tarafından seçilmesi öngörülmüştür. 1982 Anayasası ile geniş yetkilere haiz olan devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçileceği kuralının getirilmesiyle, zaten tartışılmalı olan ülkenin hükümet sistemi konusu daha da alevlenerek devam etmiştir. Kimi yazarlar değişiklik sonrasında anayasanın kabul ettiği hükümet sistemini yarı-başkanlık sistemi olarak nitelendirmişken, kimileri de ilgili sistemi başkanlı parlamentarizm şeklinde nitelendirmişlerdir. 2007 anayasa değişikliği sonucunda ülkenin hükümet sistemi konusunda görüş birliği olmasa da herkes tarafından kabul edilen husus bu değişiklikte birlikte, ülkenin hükümet sisteminin artık saf bir parlamenter sistem olmadığıdır.

Sonuç olarak, ortaya çıkan karışıklıkları noktalamak ve ülkeye yeni bir sistem kazandırmak için Türkiye’de 2017 yılında tekrar bir anayasa değişikliği yapılmıştır. Bu değişikliklerle Türkiye başkanlık sisteminin bir türevi olan ve kendine özgü özellikleri bulunan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini kabul etmiştir. Bu hükümet sisteminin kabul edilmesiyle birlikte, yasama ile yürütme organı birbirinden kesin çizgilerle ayrılmış ve daha etkin, hızlı kararlar alabilen ve hesap verebilir bir sistem oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda, 1982 Anayasasında yapılan değişikliklerle tartışmalar noktalanmak istense de sistem tartışmaları geçmişte olduğu gibi günümüzde de güncelliğini korumaktadır.

## KAYNAKLAR

- Akçalı, Pınar (2016), Karşılaştırmalı Devlet Sistemlerine Giriş, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.
- Alkan, Haluk (2013), Karşılaştırmalı Siyaset Başkanlık ve Parlamenter Sistemler Işığında Yarı Başkanlık Modelleri, 1. Baskı, Açılım Kitap, İstanbul.
- Alkan, Haluk (2018a), Kurumsalcı Yaklaşım Işığında Yeni Siyasetin Analizi: Cumhurbaşkanlığı Sistemi. Ankara: Liberte Yayınları.
- Alkan, Haluk (2018b), “Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Kurumsal Özellikleri ve Demokratikleşme Sürecine Olası Etkileri”, Türkiye İletişim Araştırmaları Dergisi, Özel Sayı, 139-153, ISSN: 2630-6220, DOI: 10.17829/turcom.461355.
- Atalan, Mustafa (2019), Başkanlık Sistemi ve Türkiye, Kırıkkale Üniversitesi, SBE, Doktora Tezi, Kırıkkale.
- Atar, Yavuz (2007), Türk Anayasa Hukuku, Güncelleştirilmiş 4. Baskı, Mimoza Yayınları, Konya.
- Bal, Bülent (2001), İstikrarsız Parlamenterliğe Karşı Başkanlık Sistemi, Der Yayınevi, İstanbul.
- Boyunsuz, Şule Özsoy (2017), Dünyada Başkanlık Sistemleri Karşılaştırmalı Bir Analiz, İmge Kitabevi, 1. Baskı, Ankara.
- Coşkun, Vahap, (2017), 16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi”, Dicle Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Dergisi, C:22, S:36.
- Çekiç, Mahmut (2016), 1982 Anayasasının Hükümet Sistemi Açısından Değerlendirilmesi, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, S:7.
- Dal, Kemal (2006), Anayasa Hukuku, Alter Yayıncılık, Ankara.
- Demirkol, Ferman (2015), Anayasa Hukuku, Genel Esaslar, Türk Anayasa Hukuku, 7. Baskı Ders Notları, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Derdiman, Cengiz (2014), Anayasa Hukuku, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa.
- Doğan, Bayram ve Geyik, Ali Fuat (2020), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kuvvetler Ayrılığı İlkesi”, Süleyman Demirel Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Dergisi, C:10 S:2.
- Duverger, Maurice (1996), “Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı Başkanlık Hükümeti”, Devlet ve Hukuk Üzerine Yazılar Kitabı, Derleyen: Mehmet Turhan, Gündoğan Yayınları, Ankara.
- Efe, Haydar, Kemahlı, Funda ve Kotan, Muhammed Lütfi (2015), “Türkiye’nin Parlamenter Sistem Deneyiminin Önemi”, Kafkas Üniversitesi, İİBF Dergisi, C:6, S:11.

- Erat, Veysel (2015), “Türkiye’de Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Hükümet Sistemi Üzerine Etkileri”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, C:13, S:25.
- Erdoğan, Mustafa (2010), *Anayasal Demokrasi, Siyasal Kitabevi, Tıpkı Basım 8. Baskı, Ankara.*
- Eren, Emrah Karaca (2002), “Başkanlık Sisteminin Türk Parti Sistemi Açısından Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, C:4, S:3.
- Ertaş, Türker (2017), “Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler”, *Dokuz Eylül Üniversitesi, SBE, Doktora Tezi, İzmir.*
- Fendoğlu, Hasan Tahsin (2012), “Başkanlık Sistemi”, *İnönü Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Dergisi*, C:2, S:2.
- Gezici, Hikmet Selahaddin ve Kutlu, Önder (2019), *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Çizgi Kitabevi, Konya.*
- Gözler, Kemal (2011), *Anayasa Hukukunun Genel Esasları, (Güncelleştirilmiş Genişletilmiş İkinci Baskıdan Ek Baskı), Ekin Kitabevi, Bursa.*
- Gözler, Kemal (2014), *Türk Anayasa Hukuku Dersleri, 16. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa.*
- Gözübüyük, A. Şeref (2007), *Anayasa Hukuku, Güncelleştirilmiş 15. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.*
- Gören, Zafer (2011), *Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara.*
- Gül, Hüseyin, Kamalak, İhsan ve Gül, Songül Sallan (2017), “Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı-Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye’nin Yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi”, *Strategic Public Management Journal*, C:3, Özel Sayı.
- Gürbüz, Reşit (2008), *Anayasa Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara.*
- İba, Şeref (2008), *Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar, Güncelleştirilmiş 2. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara.*
- Karakul, Selman (2015), “Yeni Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C:2 S:2.
- Kahraman, Mehmet (2012), “Hükümet Sistemi Tartışmaları Bağlamında Başkanlık Ya Da Yarı-Başkanlık Sistemlerinin Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Mustafa Kemal Üniversitesi, SBE Dergisi*, C:9, S:18.
- Karatepe, Şükrü (2018), *Anayasa Hukuku (Genel Esaslar), 3. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara.*
- Karatepe, Şükrü (2018a), *Türk Anayasa Hukuku, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Uyumlu 2. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara.*
- Karatepe, Şükrü (2015), *Anayasa Hukuku (Genel Esaslar), 2. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara.*
- Keser, Hayri (2021), “Başkanlık Sisteminde Yasama ve Yürütme Organları Arasındaki Karşılıklı Etkileşim Araçları Açısından Türkiye – ABD Hükümet Sistemlerinin Karşılaştırması”, *Akdeniz Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Dergisi*, C:11, S:2.
- Keskinsoy, Ömer (2020), *Anayasa ve Türk Anayasa Hukuku, Güncellenmiş 5. Baskı, Monopol Yayınları, Ankara, 2020.*

- Korkmaz, Tuğrul (2016), “Hükümet Sistemleri ve Türkiye Üzerine Bir Analiz”, Akademik Hassasiyetler, C:3, S:6.
- Kuzu, Burhan (2016), “Türkiye İçin Başkanlık Sistemi I”, Liberal Düşünce Dergisi, C:1 S:2.
- Küçük, Adnan (2013), Anayasa Hukuku, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 3. Baskı, Orion Kitabevi, Ankara.
- Küçük, Adnan (2020), Türkiye’de Başkanlık Sistemi, Adalet Yayınevi, Ankara.
- Lijpart, Arend (1999), Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, Yale University Press. <http://digamo.free.fr/lijphart99.pdf> (01.12.2022).
- Miş, Nebi ve Duran, Burhanettin (2017), “Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi”, Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi Kitabı, Editörler: Nebi Miş ve Burhanettin Duran, SETA Yayınları, Ankara.
- Odyakmaz, Zehra, Kaymak, Ümit (2020), THEMIS Anayasa Hukuku, Yenilenmiş 24. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Okutan, Çağatay (2012), Siyasal Sistemler, Siyaset Bilimi Kitabı, Editör: Halis Çetin, 3. Baskı, Orion Kitabevi, Ankara.
- Özbudun, Ergun (2008), Türk Anayasa Hukuku, Gözden Geçirilmiş 9. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Özdemir, Abdülkadir (2019), Hükümet Sistemleri Politığı: Türkiye Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz, Gazi Üniversitesi, SBE, Doktora Tezi, Ankara.
- Sartori, Giovanni (1997), Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine bir Değerlendirme, Çeviren: Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Şahin, Köksal (2014), “Türkiye’deki Hükümet Sistemi Tartışmalarına Siyasi Kültür ve Demokrasi Eksenli Bir Yaklaşım”, Sakarya İktisat Dergisi, C:3 S:3.
- Teziç, Erdoğan (2014), Anayasa Hukuku, Beta Yayınları, 17. Bası, İstanbul.
- Turhan, Mehmet (1993), Hükümet Sistemleri, Gündoğan Yayınları, Ankara.
- Uluşahin, Nur (2011), “Türkiye’de Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği ve Rejimin Başkanlık Sistemine Kaymasının Getireceği Tehdit ve Tehlikeler” Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, Cilt:3, No:1.
- Uslu, Ferhat (2019), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Göre Türk Anayasa Hukuku, Yenilenmiş ve Güncellenmiş 2. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara.
- Uygun, Oktay (2017), Devlet Teorisi, On İki Levha Yayıncılık, 3. Baskı, İstanbul.
- Ün, Lütfullah (2020), Türkiye’de Hükümet Sistemlerinin Kamu Yönetimine Etkileri Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Doktora Tezi, Samsun.
- Yayla, Atilla (2015), Siyaset Bilimi, Adres Yayınları, 2. Baskı, Ankara.
- Yayman, Hüseyin (2016), Türkiye’de Devlet Reformu ve Başkanlık Sistemi, Doğan Kitap Yayıncılık, 3. Baskı, İstanbul.



Yavuz, K. Haluk (2000), Türkiye’de Siyasal Sistem Arayışları ve Yürütmenin Güçlendirilmesi, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Yazıcı, Serap (2011), Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul.