



# HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE TÜRKİYE

DR. ALPER ÇAĞRI YILMAZ\*  
ARŞ. GÖR. FATİH YURTLU\*\*

## Giriş

Anayasalar; devletlerin temel kurumlarını ve bu kurumların işleyişlerini; yasama, yürütme, yargı erkleri arasındaki yetki paylaşımı ve bu yetkilerin hangi usullerle kullanabileceklerini, devlete egemen olan temel hukuki ilkeleri, vatandaşların sahip olduğu temel hak ve özgürlüklerin neler olduğunu ve devletin bu hak ve özgürlükleri hangi durumlarda ne şekilde ve ne dereceye kadar kısıtlayabileceğini gösteren temel hukuki belgelerdir.<sup>1</sup> Günümüzdeki anlamıyla demokratik sistemlerin dönüm noktası yazılı anayasaların hazırlanmasıdır. Yazılı anayasaların yapılması ise Anayasacılık Hareketleri'nin bir sonucudur. Anayasacılık hareketleri<sup>2</sup>; başlangıcı *Magna Carta*'ya kadar dayandırılan ve günümüze kadar gelen bir süreçtir. Bu süreçte; birçok aydın; özellikle yürütme ve yasama erkleri karşısında bireylerin de bir takım haklarının olduğu ve bu haklarının koruma altına alınması gerektiğini savunmuşlardır.<sup>3</sup> Bu sebeple de anayasalarda olmazsa olmaz düzenlemelerin başında egemen gücün elinde bulundurduğu yürütme ve yasama erklerinin yetkileri karşısında, vatandaşların hak ve özgürlüklerini güvence altına alan düzenlemelerdir.

\* Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Uluslararası Özel Hukuk ABD Öğretim Üyesi.

\*\* Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Ceza ve Ceza Muhakemesi Hukuku ABD Öğretim Üyesi.

Anayasalar; devletlerin temel kurumlarını ve bu kurumların işleyişlerini; yasama, yürütme, yargı erkleri arasındaki yetki paylaşımı ve bu yetkilerin hangi usullerle kullanılabileceklerini, devlete egemen olan temel hukuki ilkeleri, vatandaşların sahip olduğu temel hak ve özgürlüklerin neler olduğunu ve devletin bu hak ve özgürlükleri hangi durumlarda ne şekilde ve ne dereceye kadar kısıtlayabileceğini gösteren temel hukuki belgelerdir.

Liberal demokrasilerde önemli olan birey olduğu için bireyin haklarının bir devlet erki tarafından elinden alınmaması amacıyla 'Kuvvetler Ayrılığı'<sup>4</sup> ilkesi benimsenmiştir.<sup>5</sup> Kuvvetler ayrılığı ilkesi günümüz demokrasileri açısından bir zarurettir. Bu noktada ise karşımıza erkler arasındaki bu ayrılığının hangi şekilde ve ne derecede olacağı hususu çıkmaktadır. İşte bu husus da hükümet sistemleri ayrımının temelini oluşturmaktadır.

Hükümet sistemleri tasnifi yapılırken kastedilen iki erk yasama ve yürütmedir. Üçüncü erk olan yargı, hükümet sistemleri tasnifinde kullanılan erkler arasındaki ilişki tartışmalarında dışarıda bırakılmıştır. Çünkü genel kabul, her demokratik hukuk devletinde yargının; yasama ve yürütme erkleri karşısında bağımsız olması zorunluluğudur.<sup>6</sup> Bunun yanında hükümet sistemleri kavramının siyasi bir kavram olduğunu ve bu nedenle de bu konu irdelenirken siyasi iki erk olan yasama ve yürütmenin değerlendirilebileceğini, yargının ise işlevi gereği siyaset dışı bir kurum olması nedeniyle hükümet sistemleri tartışmalarında dışarıda bırakılması gerektiği doğru bir tespit olarak ileri sürülmüştür.<sup>7</sup>

Ülkemiz ise anayasal düzene kavuştuğu 1876 Kanun-i Esasi ile birlikte hükümet sistemleri kavramıyla tanışmış ve ülkemizde o günden bugüne kadar hükümet sistemi tartışmaları bilinçli ya da bilinçsiz olarak yapılagelmiştir. İstisnalar dışında ülkemiz hükümet sistemi olarak

parlamentar sistemini benimseyerek günümüze kadar gelmiştir. Fakat özellikle üst üste gelen tek parti iktidarları döneminde iktidar partilerinin sık sık 'Başkanlık Sistemi' tartışmalarını gündeme getirdikleri ve bu sisteme geçmek için bir takım çalışmalar yaptıklarına tanık olunmuştur.<sup>8</sup>

Bu çalışmada genel olarak hükümet sistemlerine değinilecek ve daha sonra ülkemiz açısından hangi hükümet sisteminin daha faydalı olabileceği, bunun yanında hangi sistemin ne gibi faydalarının ve ne gibi zararlarının doğabileceğinin bir değerlendirilmesi yapılacaktır.

## I- Hükümet Sistemleri

Hükümet sistemleri birçok farklı tasnife tabi tutulmuştur. Bunların en başında kuvvetler birliğine dayanan hükümet sistemleri ve kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemleri olarak bir ayırım yapmak gerekir.

*Gözler;* kuvvetler birliğine dayanan sistemleri de kendi içerisinde ikiye ayırmıştır:

1- Kuvvetlerin yürütmede toplanması: Mutlak Monarşiler ve Diktatörlükler.

2- Kuvvetlerin yasamada toplanması: Meclis Hükümeti Sistemi.

Bununla beraber kuvvetler ayrılığına dayanan sistemleri de;

1- Sert ayrılığa dayanan sistem: Başkanlık Sistemi.

2- Yumuşak ayrılığa dayanan sistem: Parlamenter Sistem; olarak ikiye ayırmıştır<sup>9</sup>.

Bu ayırmda kuvvetler birliğine dayanan mutlak monarşi ve diktatörlüklerin anti demokratik sistemler olduğundan kuşku yoktur. Fakat kuvvetlerin yürütmede toplandığı Meclis Hükümeti sisteminin de tamamen demokratik bir sistem olduğunu iddia edemesek de; yasama meclisinde halkın iradesinin temsil edilmesi durumunda bu sistemi tamamen anti demokratik olarak nitelendirmek de mümkün değildir.

*Esenise* hükümet sistemleri sınıflandırılmasını klasik olarak 3 temel tiplere üzerine inşa etmiştir.<sup>10</sup> Bunlar;

1-Meclis Hükümeti Sistemi (Konvansiyonel Rejim)

2-Parlamenter Hükümet Sistemi

3-Başkanlık Hükümeti Sistemi ( Predansiyel Sistem ).<sup>11</sup>

Bu klasik ayırma daha sonra bir dördüncü olarak Yarı-Başkanlık sistemi de eklenmiştir.<sup>12</sup> Hükümet sistemleri ayırımı yapılırken temel ölçüt

Ülkemiz ise anayasal düzene kavuştuğu 1876 Kanun-i Esasi ile birlikte hükümet sistemleri kavramıyla tanışmış ve ülkemizde o günden bugüne kadar hükümet sistemi tartışmaları bilinçli ya da bilinçsiz olarak yapılagelmiştir. İstisnalar dışında ülkemiz hükümet sistemi olarak parlamenter sistemi benimseyerek günümüze kadar gelmiştir. Fakat özellikle üst üste gelen tek parti iktidarları döneminde iktidar partilerinin sık sık 'Başkanlık Sistemi' tartışmalarını gündeme getirdikleri ve bu sisteme geçmek için bir takım çalışmalar yaptıklarına tanık olunmuştur.

**Hükümet sistemleri birçok farklı tasnife tabi tutulmuştur. Bunların en başında kuvvetler birliğine dayanan hükümet sistemleri ve kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemleri olarak bir ayırım yapmak gerekir.**

yasama ve yürütme organlarının birbirleri ile olan konumlarıdır. Bunun yanında birçok yazar pek çok farklı ölçüt kullanarak farklı tasnifler yapmışlardır.<sup>13</sup> Örneğin *Lijphart*; hükümet sistemlerini sekize ayırırken üç temel ölçüt kullanmıştır. İlk olarak yürütme organının tek kişilik bir yapıdan mı yoksa kolektif bir yapıdan mı oluştuğu, ikinci olarak yürütme organlarının yasama organının güvenine ihtiyaç duyup duymadıkları ve son olarak da yürütme organının yasama tarafından mı seçildiği yoksa doğrudan halk tarafından mı seçildiği ölçütlerini kullanmıştır.<sup>14</sup> Son dönemlerde yapılan değişik hükümet tasnifleri olsa da biz bu çalışmamızda *Esen*'in de tercih ettiği klasik ayırma dayanacağız. Hemen belirtmek gerekir ki Meclis Hükümeti Sisteminin, kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı olduğu için ve tam bir demokratik sistem olmadığından dolayı demokratik hükümet sistemleri arasında zikredilmemesi gerekir. Fakat yine de bu sisteme de kısaca değinmek faydalı olacaktır. Bununla beraber klasik ayırım Parlamenter

Sistem ve Başkanlık Sistemi ayrıntılı olarak irdelenmeli ve Yarı Başkanlık Sistemi de dikkate alınmalıdır.<sup>15</sup>

#### **A- Meclis Hükümeti Sistemi (Konvansiyonel Rejim)**

*"Yasama ve yürütme kuvvetlerinin, bir mecliste birleştiği yönetim biçimine, 'konvansiyonel rejim', ya da 'meclis hükümeti sistemi' denir."*<sup>16</sup> Bu sistemin tipik örneği olarak Fransa (1792-1795) ile Türkiye (1921-1924) gösterilmektedir.

Meclis Hükümeti, genellikle devletlerin içerisinde buldukları olağanüstü dönemlerde gündeme gelen ve devlette tüm güçleri tek elde toplama amacı güden bir sistemdir. Yani yasama ve yürütme erklerinin birbirlerinden ayrılması söz konusu değildir. İlgili meclis bütün devlet yetkilerine kendi bünyesinde toplar. Yasama hem kanunları yapar hem de yapmış olduğu bu kanunları yürütür. Meclis, yürütme yetkisi dışında yargı yetkisini dahi kullanmaktan geri kalmaz. Bunun tipik örneği Kurtuluş Savaşı döneminde TBMM'nin İstiklal Mahkemelerini kurmasıdır. Meclis Hükümeti Sistemi olağanüstü durumlarda başvuru ve kuvvetler ayrılığı ilkesini askıya alan bir sistem olarak uygulandığı için anti demokratik bir hükümet sistemi olarak kabul edilir ve çoğu zaman demokratik hükümet rejimleri arasında gösterilmez. Bu durumun tek istisnası olarak ise günümüz İsviçre'si<sup>17</sup> gösterilmektedir.

Bazı yazarlar ise İsviçre'yi tam olarak meclis hükümeti sistemi olarak değil de "meclis hükümeti sistemi benzeri bir sistem"<sup>18</sup> olarak nitelendirmektedir. İsviçre'de

ise tam anlamıyla temsili demokrasi uygulanmaktan ziyade doğrudan demokrasiye yaklaşan bir sistem mevcuttur. Bu durumun oluşmasında ülkenin kantonlardan oluşması, az nüfuslu olması ve ülkenin demografik yapısı başlıca etkenlerdir. İsviçre’de halk; egemenliği kullanma yetkisini tamamen meclise devretmemiştir. Referandum ve halk teşebbüsü müesseseleri ile egemenlik yetkisini doğrudan kullanmaktadır. Yürütme işi ise ‘Federal Heyet’ denilen bir heyet tarafından yerine getirilir. Ülkede devlet başkanı yoktur.<sup>19</sup> Bu heyete seçilen ‘Konfederasyon Başkanı’ ise şekilden ibarettir ve herhangi bir özelliği yoktur.<sup>20</sup>

### B- Parlamenter Hükümet Sistemi

Parlamenter Sistem, bugün batı demokrasilerinde uygulanan en yaygın hükümet sistemi olarak karşımıza çıkmaktadır. *“Parlamenter yönetim sistemi, hükümetin meclis ya da parlamentoya hâkim olduğu ve onun aracılığıyla yönettiği, bu suretle yasama ve yürütme güçlerini kaynaştıran bir sistemdir. Görünüşte ayrı olsalar da, meclis ve yürütme kuvvetler ayrılığı doktrinini ihlal eden bir surette birbirine bağlıdırlar.”*<sup>21</sup>

Parlamenter sistem, masa başında üretilmiş bir yöntem olmaktan ziyade, yüzyıllar boyunca yaşanan tecrübeler sonrası oluşan tarihsel bir kurumdur.<sup>22</sup> Parlamenter rejimin doğuşu ve gelişimi için İngiltere’de *Magna Carta* ile başlayan süreç irdelenmelidir.<sup>23</sup>

*Esen*, yasama ve yürütme erkinin devamlı bir mücadele içinde olduğunu belirterek bu iki erkin uyumuna dayanan parlamenterizmi *“iki serkeşi bir arada barış içinde yaşatmak için ortaya çıkmış bir yöntem”* olarak betimlemiştir.<sup>24</sup>

Parlamenter sistemin ayırıcı unsurları olarak *“partiler rejimi”, “çoğunluğun siyasi iktidarı”* gibi ölçütler ileri sürülmüştür.<sup>25</sup> *Redslab*, *Burdeau*, *Duguit* gibi yazarlar parlamenter sistemin yasama ve yürütmenin eşitliğine dayandırmışlardır. Bunu da yasama ve yürütme erklerinin birbirlerini feshetme yetkilerinin olması ile açıklamaya çalışmışlardır.<sup>26</sup> Fakat bu görüşler de ciddi şekilde eleştirilmiş ve bütün parlamenter sistemlerin tek başlık altında incelenemeyeceği ileri sürülmüştür.

Bu ayrımda kuvvetler birliğine dayanan mutlak monarşi ve diktatörlüklerin anti demokratik sistemler olduğundan kuşku yoktur. Fakat kuvvetlerin yürütmede toplandığı Meclis Hükümeti sisteminin de tamamen demokratik bir sistem olduğunu iddia edemesek de; yasama meclisinde halkın iradesinin temsil edilmesi durumunda bu sistemi tamamen anti demokratik olarak nitelendirmek de mümkün değildir.

Parlamentar Sistem, bugün batı demokrasilerinde uygulanan en yaygın hükümet sistemi olarak karşımıza çıkmaktadır. "Parlamentar yönetim sistemi, hükümetin meclis ya da parlamentoya hâkim olduğu ve onun aracılığıyla yönettiği, bu suretle yasama ve yürütme güçlerini kaynaştıran bir sistemdir. Görünüşte ayrı olsalar da, meclis ve yürütme kuvvetler ayrılığı doktrinini ihlal eden bir surette birbirine bağılırlar." Parlamentar sistem, masa başında üretilmiş bir yöntem olmaktan ziyade, yüzyıllar boyunca yaşanan tecrübeler sonrası oluşan tarihsel bir kurumdur. Parlamentar rejimin doğuşu ve gelişimi için İngiltere'de Magna Carta ile başlayan süreç irdelenmelidir.

*Giraud*; parlamenter rejimlerin;

1- Klasik Parlamenter Hükümet,

2- Meclis Üstünlüğü Gösteren Parlamenter Hükümet,

3- Predansiyel Biçimdeki Parlamenter Hükümet Sistemi, olmak üzere üçe ayırmıştır.<sup>27</sup>

Bu ayrımlardan başka parlamenter sistem; monist - dualist, iki partili - çok partili, inorganize - rasyonalize, tekçi yürütme - ikici yürütme, tek meclisli - çok meclisli parlamenter sistemler gibi farklı kategorilere de ayrılmaktadırlar.<sup>28</sup> Bu ayrımları bir kenara bırakıp parlamenter sistemi diğer sistemlerden ayıracak temel ölçütleri irdelemeye çalışırsak;

*Onar*, parlamenter sistemin üç temel özelliğini şu şekilde sıralamaktadır:

-Halk tarafından seçilen yasama organı,

-Yasama organından kaynaklanıp ona karşı sorumlu bir hükümet,

-Sorumsuz ve yetkisiz bir devlet başkanı.<sup>29</sup>

Bu üç temel unsurdan yola çıkarsak; parlamenter sistemde de diğer tüm demokratik sistemlerde olduğu gibi seçimle gelen bir yasama organının varlığı esastır. Bu temsili demokrasilerin temelini oluşturur. Öyle ki millet, kendisinde bulunan egemenlik hakkını kullanması için oylarıyla seçtikleri temsilcilerini yasama meclisine gönderir ve bir sonraki seçim dönemine kadar seçilen vekiller millet adına egemenlik hakkını kullanır. Temsili demokrasilerin üzerine kurulduğu bu temel meclis hükümeti sistemi de dâhil tüm hükümet sistemlerinin ortak noktasıdır.

İkinci olarak "yasama organından kaynaklanıp ona karşı sorumlu bir hükümetin" varlığı parlamenter sistemin temel bir unsurudur. Parlamenter sistemi, başkanlık sisteminden ayıran temel nokta da burasıdır.<sup>30</sup> Çünkü başkanlık sisteminde yürütme yani başkan, halk tarafından doğrudan seçildiği hâlde parlamenter sistemlerde yürütme

parlamento tarafından seçilir ve parlamentoya karşı siyasi sorumluluk taşır. Yani parlamenter sistemlerde hükümetler göreve gelirlerken parlamentodan güvenoyu alırlar ve yasama organı tarafından güvensizlik oyu ile düşürülebilirler. Bu husus parlamenter sistemin temel unsuru olarak göze çarpmaktadır.<sup>31</sup> Günümüz parlamenter rejimlerinde genel olarak hükümetler sadece parlamentolara karşı sorumlu olsalar da bu durumdan sapmalar da mevcuttur. Buna örnek olarak hükümetin parlamento ile birlikte devlet başkanına karşı da sorumlu olduğu Hırvatistan gösterilmektedir.<sup>32</sup>

*Onar*'ın belirttiği bu temel ölçütlerden sonuncusu sorumsuz ve yetkisiz devlet başkanının varlığıdır. Fakat bu duruma açıklık getirmeden önce değinmek gerekir ki; parlamenter sistemlerde yürütme başkanlık sistemlerinde olduğu gibi tek başlı değil çift başlıdır. Yani yürütme erki hükümet ve devlet başkanından oluşmaktadır. Biçimsel olarak bu ikilik söz konusu olsa da bu sistemlerde yürütmenin omurgası tartışmasız olarak bakanlar kurulu ve onun başkanı olan başbakandır. Devlet başkanı ise yürütmenin bir parçası olmasına rağmen çok sınırlı bir yetki ile donatılmıştır ve varlığı esasen semboliktir.

Yetkisiz ve sorumsuz bir devlet başkanının varlığı parlamenter sistemin temel ayırıcı özelliğidir. Parlamenter sistemde devlet başkanı soy esasına dayanarak gelebileceği gibi (Meşruti Monarşiler), meclis tarafından seçilerek de gelebilir (Cumhuriyet). Devlet başkanının ne şekilde seçildiği hususu onun sorumsuzluğu açısından bir önem arz etmez. Yani parlamenter rejimde devlet başkanı siyasi yönden sorumsuzdur.<sup>33</sup> Bu durum devlet başkanının yetkisiz olmasından kaynaklanmaktadır. Yetki verilmeyen devlet başkanına siyasi açıdan sorumluluk yüklemek mümkün değildir. Parlamenter sistemlerde devlet başkanı milletin birliğini temsil eden sembolik bir makam olarak görülmelidir. *“Devlet başkanı, devletin sürekliliğini somutlaştırır, iktidarın kullanılmasına katılmaz. Bunun tarihsel kökeni, hükümdarın aktif politika içerisinde yer almamasıdır.”*<sup>34</sup>

Parlamenter rejimlerde devlet başkanının yetkisiz ve sorumsuz olması nedeniyle karşı imza kuralı geçerlidir. Devlet başkanı ister cumhurbaşkanı ister kral olsun sembolik yetkilerle donatılmış olduğu için yaptığı işlemler esasen siyasi sorumluluğu taşıyan hükümet tarafından da imzalanır.<sup>35</sup> Bu durum

Yani yürütme erki hükümet ve devlet başkanından oluşmaktadır. Biçimsel olarak bu ikilik söz konusu olsa da bu sistemlerde yürütmenin omurgası tartışmasız olarak bakanlar kurulu ve onun başkanı olan başbakandır. Devlet başkanı ise yürütmenin bir parçası olmasına rağmen çok sınırlı bir yetki ile donatılmıştır ve varlığı esasen semboliktir.

Yetki verilmeyen devlet başkanına siyasi açıdan sorumluluk yüklemek mümkün değildir. Parlamenter sistemlerde devlet başkanı milletin birliğini temsil eden sembolik bir makam olarak görülmelidir. "Devlet başkanı, devletin sürekliliğini somutlaştırır, iktidarın kullanılmasına katılmaz. Bunun tarihsel kökeni, hükümdarın aktif politika içerisinde yer almamasıdır."

anayasa hukukunda karşı imza kuralı olarak adlandırılmaktadır.

*Teziç* ise parlamenter sistemin temel özelliklerini 4 başlık altında sıralamaktadır.

Yürütmenin iki başlılığı,

Devlet başkanının siyasi sorumsuzluğu,

Bakanlar kurulunun sorumluluğu,

Yürütmenin yasamayı feshi.<sup>36</sup>

*Onar*'ın ayırımında yürütmenin iki başlılığı ayrıca sayılmasa da devlet başkanının sorumsuz olmasının otomatikman yürütmenin iki başlılığı anlamına geleceğini belirtmiştik. Burada karşımıza çıkan yeni ölçüt yürütmenin yasamayı feshi yetkisidir. Parlamenter rejimlerde yürütme yasama organı içerisinde çıkıp yasamaya karşı sorumlu olduğu için yasama organı güvensizlik oyu aracılığıyla istediği zaman hükümeti düşürebilir. Yasama ve yürütme erklerinin dengesine dayanan parlamenter rejim de yasamanın elindeki bu yetkiyi dengelemek amacıyla yürütmeye de belirli şartlar gerçekleştiğinde yasamayı feshetme yetkisi verilmiştir. Bu yetkinin kullanılması ise genellikle yürütmenin devlet başkanı kanadına hasredilmiştir. Özellikle parlamento içerisinde bir hükümet kurulamaması durumunda ortaya çıkan

krizi aşmak açısından bu yetkinin tanınması, sistem tıkanıklıklarını aşmak açısından bir zarurettir.

Özbudun; parlamenter rejimin ayırıcı unsurlarını şu şekilde saymıştır:

Bakanlar Kurulunun yasama organı önündeki siyasal sorumluluğu

Yürütme organının yasama organını fesih yetkisi

Siyasal bakımdan sorumsuz devlet başkanı

Sorumsuz devlet başkanının, yetkisiz olması.<sup>37</sup>

Tüm bu ölçütleri göz önüne alıp; parlamenter sistemin genel özellikleri ile tasvir edecek olursak karşımıza şöyle bir tablo çıkmaktadır. Her demokratik sistemde olduğu gibi halk tarafından seçilmiş bir yasama organının varlığı parlamenter sistemde de olmazsa olmazdır. Bunun hemen akabinde yürütme erkinin yasama organı tarafından şekillendirildiğini ve yürütme erkinin yasama organına karşı sorumlu olduğunu belirtmek gerekir. Yürütme kuruluş aşamasında; yasama



organından güvenoyu almak durumunda olduğu gibi yasama yani meclis yürütmeye olan güvenini yitirdiği takdirde güvensizlik oyu ile yürütmeyi görevden uzaklaştırabilir. Bunun yanında yasama meclisi; soru, meclis araştırması, gibi yöntemlerle yürütmeyi denetleme işlevini de yerine getirir.

Yasama erkine verilen bu yetkiler karşılığında yürütmeye de yasama organını feshetme yetkisi verilmiştir. Aslında parlamenter sistemi meclis hükümeti sisteminden ayıran önemli noktaların başında da yürütmenin yasamayı feshetme yetkisi gelmektedir. Yasamanın elindeki bu yetkilerine karşılık olarak yürütmeye tanınan bu yetkiyle yasama ile yürütme erkleri arasında bir denge sağlanmaya çalışılmıştır. Günümüz parlamenter rejimlerinde yasama meclisini feshetme yetkisi genellikle yürütmenin sorumsuz kanadı olan devlet başkanına tanınmaktadır. Bu yetki de büyük çoğunlukla bazı şartların gerçekleşmesi hususuna bağlanmıştır. Örneğin 1982 Anayasasının “Türkiye Büyük Millet Meclisi Seçimlerinin Cumhurbaşkanınca Yenilenmesi” başlığını taşıyan 116. maddesi belirli şartların gerçekleşmesi durumunda Cumhurbaşkanının seçimleri yenileyebileceğini düzenlemiştir.

Her demokratik sistemde olduğu gibi halk tarafından seçilmiş bir yasama organının varlığı parlamenter sistemde de olmazsa olmazdır. Bunun hemen akabinde yürütme erkinin yasama organı tarafından şekillendirildiği ve yürütme erkinin yasama organına karşı sorumlu olduğunu belirtmek gerekir.

Parlamenter rejimlerin bir başka ayırım noktası da iki başlı yürütmedir. Yürütmenin birinci kanadı olarak yetkisiz ve sorumsuz olan devlet başkanı ve ikinci kanadı olarak da esas sorumlu ve yetkili organ hükümettir. Yetkisiz ve sorumsuz olan devlet başkanı aslında milletin birliğini ve sürekliliğini temsil eden sembolik bir makamdır. Bu nedenle yetkili olduğu işlemlerde dahi karşı imza gereği olarak başbakan ya da ilgili bakan tarafından imza edilir. Yürütmenin birinci kanadı olan devlet başkanı soy esasına dayanarak gelen bir monark olabileceği gibi meclis tarafından seçilmiş bir cumhurbaşkanı da olabilir. Bu husus devlet başkanının yetkisiz ve sorumsuz olma özelliğini etkilemez. Fakat yetkileri sembolik olmakla beraber cumhurbaşkanı halk tarafından doğrudan seçimle iş başına getiriliyorsa bu durumda artık klasik parlamenter sistemden bahsedemeyiz. Bu sistem Başkanlı Parlamenter Sistem olarak adlandırılmaktadır.<sup>38</sup> 2007 yılında anayasada yapılan değişiklik sonrası ülkemizin de bu sisteme dönüştüğünü savunanlar olduğu gibi yarı-başkanlık sistemine geçildiği de ileri sürülmektedir.

“Devlet idaresi alanlarından her birine giren görevler bağımsız bir memurlar heyetine bırakılmalıdır ve sistemin mükemmel hâle gelmesi bu kuvvetleri ayırıp bölen çizgilerin açık olarak belirlenmesiyle mümkündür. Her biri kendine vücut veren kanun gereğince yalnız kendi alanına giren yetkileri kullanmakla kayıtlı tutulmalıdır.”

### C- Başkanlık Sistemi

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin en sert şekilde uygulandığı sistemdir. Klasik anlamda sadece Amerika Birleşik Devletleri’nde (ABD) uygulanmaktadır.<sup>39</sup> Bu nedenle ilgili sistem analiz edilirken genellikle ABD ve sistemin bu ülkedeki gelişim süreci irdelenmektedir.<sup>40</sup> Bu sistemde parlamento halk tarafından seçildiği gibi yürütme yani başkan da doğrudan halk tarafından seçilir. Bir başka deyişle çifte meşruluk söz konusudur. Bu sistemin temelinde yatan, birey hak ve özgürlüklerini devlete karşı korumak için devlet gücünü parçalara ayırma fikridir. ABD Federal Yüksek Mahkemesi 1880 tarihli Kilbourne ve Thompson kararında başkanlık sistemini şu şekilde tarif etmiştir:

*“Devlet idaresi alanlarından her birine giren görevler bağımsız bir memurlar heyetine bırakılmalıdır ve sistemin mükemmel hâle gelmesi bu kuvvetleri ayırıp bölen çizgilerin açık olarak belirlenmesiyle mümkündür. Her biri kendine vücut veren kanun gereğince yalnız kendi alanına giren yetkileri kullanmakla kayıtlı tutulmalıdır.”<sup>41</sup>*

Bunun yanında başkanlık sisteminin klasik örneği olan ABD incelenirken ülkenin federal yapılı bir devlet olduğunu ve çift meclisli bir yasama organının varlığını akıldan çıkarmamak gerekir. Çift meclisli yapı federalizmin zorunlu koşullarından olmakla beraber federal olmayan bazı devletlerde de çift meclisli yasama organlarına rastlamaktayız. Bu tip devletlerde çift meclisli bir yapıya gidilmesinin nedeni, devlet erklerinin sınırlandırılması ihtiyacıdır.<sup>42</sup> Bu doğrultuda

ülkemizde de 1961 Anayasası ile çift meclisli bir yasama organı sisteminin kabul edildiği bilinmektedir.

Başkanlık sisteminin en belirgin özelliklerinin başında doğrudan halk tarafından seçilen bir yürütme organının varlığı gelmektedir.<sup>43</sup> Unutulmamalıdır ki başkanlık sisteminde yürütme organı denildiğinde akla başkan, başkan denildiğinde ise yürütme organı gelmelidir. Yürütme, parlamenter rejimlerde olduğu gibi yasama organı tarafından değil doğrudan halk tarafından göreve getirilir. Bu bağlamda da meşruluk açısından biçimsel olarak hem yasama hem de yürütme eşittir. İkisi de meşruluğunu doğrudan halktan alır. Bu nedenle ne yasama organı yürütme organını görevden düşürebilir ne de yürütme yani başkan

yasama organını feshedebilir. Yasamanın başkanı görevden alması çok nadir olarak başvurulmuş bir düzenleme olan “*Impeachment*” yetkisi ile mümkün olabilir fakat bu kurum ülkede daha hiç başarıyla sonuçlanmamıştır.<sup>44</sup>

Parlamente sistemlerinde (yarı başkanlık sistemi de dâhil) yürütme iki başlı olduğu hâlde (devlet başkanı ve hükümet), başkanlık sisteminde yürütme tek başlıdır. Yürütme erkinin tüm yetkileri başkanda toplanmıştır. Yürütme erkinin başı ve tek yetkili kişisi başkandır. Parlamento sistemdeki bakanların işlevini başkanlık sisteminde sekreterler alır. Fakat sekreterler ile bakanlar arasında da ciddi farklılıklar vardır. Bakanlar siyasi yönden meclise sorumlu oldukları hâlde sekreterler başkana karşı sorumludurlar. Fakat unutulmamalıdır ki sekreterler siyaset üretmekten ziyade başkanın bir nevi memurlarıdır ve başkanın siyasetini uygulamakla yükümlüdürler. Başkan herhangi bir sekreteri azledip yerine yenisini derhal atayabilir.<sup>45</sup> Üstün oy ve karar yetkisi yalnız başkana aittir. ABD başkanı *Lincoln*'ün 7 sekreteri ve kendisinin katıldığı bir oylamada 7 sekreterin hayır kendisinin evet oyu vermesi sonrasında; “*7 hayır 1 evet evetler kazanır*” sözü aslında sistemde başkan ve sekreterler arasındaki ilişkiyi anlatmaya yeterlidir.<sup>46</sup>

Başkanın bir başka önemli yetkisi ise kendisini yasama sürecinde göstermektedir. Başkanın her ne kadar yasa teklif etme yetkisi olmasa da parlamentonun yapmış olduğu yasaları beğenmemesi sonucunda zorlaştırıcı veto yetkisi mevcuttur. ABD’de başkan veto hakkını kullandığında bu vetonun kaldırılması ancak her iki yasama meclisinin 2/3 oy çoğunluğuyla mümkündür. Senato ise bu yetkilere karşılık başkanın sekreterlerini belirlemek için yaptığı atamaları, yüksek mahkemeye seçtiği yargıçları ve dış ilişkilerdeki anlaşmaları onaylama yetkisine sahiptir.<sup>47</sup>

Başkanın yapmış olduğu işlemler her demokraside olması gerektiği gibi yargı denetimine tabidir. İdarenin işlemlerinin yargı denetimine tabi

Parlamente sistemlerinde (yarı başkanlık sistemi de dâhil) yürütme iki başlı olduğu hâlde (devlet başkanı ve hükümet), başkanlık sisteminde yürütme tek başlıdır. Yürütme erkinin tüm yetkileri başkanda toplanmıştır. Yürütme erkinin başı ve tek yetkili kişisi başkandır. Parlamento sistemdeki bakanların işlevini başkanlık sisteminde sekreterler alır. Fakat sekreterler ile bakanlar arasında da ciddi farklılıklar vardır. Bakanlar siyasi yönden meclise sorumlu oldukları hâlde sekreterler başkana karşı sorumludurlar. Fakat unutulmamalıdır ki sekreterler siyaset üretmekten ziyade başkanın bir nevi memurlarıdır ve başkanın siyasetini uygulamakla yükümlüdürler. Başkan herhangi bir sekreteri azledip yerine yenisini derhal atayabilir. Üstün oy ve karar yetkisi yalnız başkana aittir. ABD başkanı *Lincoln*'ün 7 sekreteri ve kendisinin katıldığı bir oylamada 7 sekreterin hayır kendisinin evet oyu vermesi sonrasında; “*7 hayır 1 evet evetler kazanır*” sözü aslında sistemde başkan ve sekreterler arasındaki ilişkiyi anlatmaya yeterlidir.

Özetleyecek olursak başkanlık sistemi klasik örneğini ABD uygulamasında göstermektedir ve bu uygulamadaki düzenlemeler ile doğrudan bağlantılıdır. Başkanlık sisteminin temel ayırıcı unsurları; halk tarafından doğrudan seçilen tek başlı yürütme, sert kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulanması, başkana tanınan geniş yetkilerde bulunmaktadır. Amerika'da kurulan yasama yürütme dengesi, "checks and balance" sistemi sayesinde demokratik bir hal alan başkanlık sistemi, Güney Amerika ülkelerindeki uygulamalarında ise çoğunlukla diktatörlükle sonuçlanmıştır. Bunun sebabini ise bu sistemlerdeki genel vasfın yürütmenin üstünlüğüne dayanmasıdır.

olması demokrasiler açısından olmazsa olmazdır. Başkan da başkanlık sisteminde yürütmenin ve idarenin başı olduğuna göre onun işlemlerinin yargı denetimi dışında tutulması düşünülemez.

Burada bir parantez açarak ABD' de uygulanan seçim sistemine de değinmek gerekir. ABD başkanlık seçimi iki dereceli bir sisteme tabidir. Bunun yanında ikinci seçmenler eyaletlerin vekil sayısına orantılı bir şekilde dağıtılmıştır. Fakat her federe devlette en çok oyu alan parti o federe devletteki tüm ikinci seçmenlere sahip olur. Bu durumda ülke genelinde daha çok oy alan kişinin değil ondan daha düşük oy alan kişinin başkan olmasının yolunu açar. Bu sistemin getirdiği sonucu şu örnek çok güzel açıklayacaktır. 1948 seçimlerinde California, Illinois ve Ohio devletlerinde Demokrat Parti 5.353.533 oy alırken Cumhuriyetçi Parti 5.289.163 oy almıştır. Bu sonuç sonrası arada sadece 64.370 oy fark olmasına rağmen ikinci seçmen sayısı toplamı olan 78 ikinci seçmenin tamamını Demokrat Parti kazanırken Cumhuriyetçi Parti ise hiç ikinci seçmen kazanamamıştır.<sup>48</sup>

Özetleyecek olursak başkanlık sistemi klasik örneğini ABD uygulamasında göstermektedir ve bu uygulamadaki düzenlemeler ile doğrudan bağlantılıdır. Başkanlık sisteminin temel ayırıcı unsurları; halk tarafından doğrudan seçilen tek başlı yürütme, sert kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulanması, başkana tanınan geniş yetkilerde bulunmaktadır. Amerika'da kurulan yasama yürütme dengesi, "checks and balance" sistemi sayesinde demokratik bir hal alan başkanlık sistemi, Güney Amerika ülkelerindeki uygulamalarında ise çoğunlukla diktatörlükle sonuçlanmıştır. Bunun sebabini ise bu sistemlerdeki genel vasfın yürütmenin üstünlüğüne dayanmasıdır.<sup>49</sup>

#### D- Diğer Sistemler

Klasik hükümet sistemlerinin meclis hükümeti sistemi, parlamenter sistem ve başkanlık sistemi olarak sınıflandırıldığını belirtmiştik.<sup>50</sup>

Fakat değişik ülkelerde ortaya çıkan yeni uygulamalar yeni hükümet sistemleri tasnifini de beraberinde getirmiştir. Bu bağlamda da özellikle parlamenter sistem ile başkanlık sistemi arasında karma ve kendisine has bir görünüm sergileyen yarı başkanlık sisteminin dördüncü bir hükümet şekli olarak kabul edilmesi gerekir. Bunun yanında ise özellikle *Lijphart*'ın meclis hükümeti sistemini dışarıda bırakarak hükümet sistemlerini

1. Parlamenter Sistem,
2. Başkanlı Parlamenter Sistem,
3. Yarı Başkanlık Sistemi,
4. Başkanlık Sistemi,
5. Süper başkanlık sistemi,

olarak sınıflandırması da özellikle son yıllarda çok ciddi olarak kabul gören ayrımların başında gelmektedir.<sup>51</sup>

Yarı-başkanlık rejimi, parlamenter sistemin temel özelliklerini sürdüren, ancak Cumhurbaşkanını halkın seçmesiyle başkanlık sistemine de yaklaşan bir sistemdir.<sup>52</sup> Bu türün en tipik örneği, 1958 tarihli Beşinci Fransız Cumhuriyet Anayasasıdır.<sup>53</sup> Yarı başkanlık sistemini getiren 1958 Fransız Anayasasının parlamenter sistemden ayrıldığı bazı noktalar şunlardır:

- Cumhurbaşkanının bazı işlemlerinin karşı imza kuralı dışında tutulması
- Cumhurbaşkanı bakanlar kurulu tarafından kabul edilen kanun hükmünde kararname ve kararnameleri isterse imzalamayabilir. Yani klasik parlamenter sistemin aksine burada cumhurbaşkanı bir nevi onay makamı olarak düşünülmüştür.
- Cumhurbaşkanı bakanlar kurulu toplantılarına katılır ve toplantılara başkanlık eder
- En önemli fark ise Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesidir.<sup>54</sup>

Bunun yanında yarı başkanlık sisteminin parlamenter sistemden tamamen farklı olduğunu da söylemek mümkün değildir. Çünkü yarı başkanlık sisteminde de meclise karşı siyasal bakımdan sorumlu bir bakanlar kurulu vardır. Bununla beraber başkanlık sisteminde de ayrılır. Çünkü bu sistemde yürütme başkanlık sisteminde olduğu gibi tek başlı değildir çift başlıdır.

Yarı başkanlık sistemi dışında *Lijphart*'ın ayrımında parlamenter sistemin bir türevi olan başkanlı parlamenter sistem vardır. Bu sistem kabaca parlamenter sistemin tüm özelliklerini aynen koruyarak sadece sembolik yetkileri olan cumhurbaşkanının meclis tarafından değil de doğrudan halk tarafından seçilmesi üzerine kurulmuştur.<sup>55</sup> Yani yarı başkanlık sisteminden bir unsur almasına rağmen klasik parlamenter sistemin tüm unsurlarını hâlâ taşımaktadır. Bu sistem günümüzde İrlanda, Bulgaristan ve Slovakya'da uygulanmaktadır.<sup>56</sup>

Lijphart'ın yaptığı ayırmada karşımıza çıkan son sistem ise süper başkanlık sistemidir. Bu sistem de tipik başkanlık sisteminin tüm özelliklerini taşımakla beraber başkana tanınan yetkiler başkanlık sisteminin çok ötesindedir. Öyle ki devlet başkanının parlamentoyu fesih ve hükümeti azil yetkileri vardır. Hükümet parlamento ile birlikte devlet başkanına karşı da sorumludur. Bu sisteme örnek olarak Alman Weimar Cumhuriyeti'ndeki uygulama gösterilmekle beraber günümüzde Rusya Federasyonu'ndaki sistemin de bu sisteme yaklaştığı görülmektedir.

*Lijphart'ın yaptığı ayırmada karşımıza çıkan son sistem ise süper başkanlık sistemidir. Bu sistem de tipik başkanlık sisteminin tüm özelliklerini taşımakla beraber başkana tanınan yetkiler başkanlık sisteminin çok ötesindedir. Öyle ki devlet başkanının parlamentoyu fesih ve hükümeti azil yetkileri vardır. Hükümet parlamento ile birlikte devlet başkanına karşı da sorumludur. Bu sisteme örnek olarak Alman Weimar Cumhuriyeti'ndeki uygulama gösterilmekle beraber günümüzde Rusya Federasyonu'ndaki sistemin de bu sisteme yaklaştığı görülmektedir.*<sup>57</sup>

## II- Türkiye'nin Hükümet Sistemi

### Tecrübeleri

Ülkemiz ilk anayasasına 1876 Kanun-i Esasi ile kavuşmuş ve bunun sonucu olarak da parlamento kurulmuştu. Fakat bu anayasada padişahın olağan dışı yetkileri hâlâ mevcuttu. Yine de Kanun-i Esasi parlamentonun düzenlenmesi ile padişahın yetkilerini kısıtlayan bir metin olduğundan dolayı parlamenter rejime geçiş için önemli bir merhâle olmuştur. 1909 yılında Kanun-ı Esasi da yapılan değişiklik sonrası yürütme ve yasama organlarını yeniden düzenleyerek kuvvetler ayrılığını yumuşak, işbirliğine dayalı, ama yasama ağırlıklı bir biçimde değiştirmiş, klasik parlamenter hükümet sistemi getirmiştir.<sup>58</sup>

1921 Teşkilat-ı Esasi ise 1924 Anayasasına kadar devam edecek Meclis Hükümeti sistemini benimsemiştir. İlgili anayasanın 2. maddesi: "İcra kudreti ve teşri selahiyeti milletin yegâne ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisi'nde tecelli ve temerküz eder." Şeklinde dir. Bu ifade hem kuvvetler birliğinin hem de meclis hükümeti sisteminin benimsendiğinin göstergesidir. Bu nedenle 1921 Anayasası Meclis Hükümeti Sisteminin tipik örneği olarak kabul edilmektedir.<sup>59</sup> Bununla beraber Cumhuriyetin ilanı ile gerçekleştirilen anayasa değişikliği ile anayasanın 12. maddesi "*Başbakan, Cumhurbaşkanı tarafından ve meclis üyeleri*

arasından seçilir. Diğer bakanlar başbakan tarafından gene meclis üyeleri arasından seçildikten sonra, tümü cumhurbaşkanı tarafından meclisin onayına sunulur.” şeklinde düzenlenmiştir. Bu değişikliklerle meclis hükümeti sisteminden parlamenter hükümet sistemine yaklaşılmıştır.

1924 Anayasası ise meclis hükümeti sistemi özelliğini devam ettirmekle birlikte parlamenter sisteme benzeyen düzenlemelere de yer verdiği için genel görüş bu sistemin karma bir sistem olduğu yönündedir.<sup>60</sup> Bu sistem “kuvvetler birliği ve görevler ayrılığı” olarak da ifade edilmiştir.<sup>61</sup> Bu anayasa iki başlı ve siyasi sorumluluğu olan bir yürütme öngörmesine rağmen; hukuki planda meclis hükümeti sistemi özelliğinin daha ağır bastığı, fakat siyasi planda parti mekanizması nedeniyle, meclis çoğunluğu içinden çıkan yürütmenin, kendi çoğunluğuna egemen olmasının yürütmenin sürekli üstünlüğüne neden olduğu da söylenmiştir.<sup>62</sup> 1961 Anayasası ise getirdiği düzenlemeler dikkate alındığında yasamanın belirli bir üstünlüğüne dayanan bir parlamenter rejimdir.<sup>63</sup>

1982 Anayasası, Cumhurbaşkanına klasik parlamenter rejimlerdeki devlet başkanının rolünü hayli aşan bir mevki vermiş olmakla beraber, Anayasada parlamenter rejimin en önemli ve tanımlayıcı unsuru olan, hükümetin parlamento karşısındaki siyasal sorumluluğu aynen korunmuştur.<sup>64</sup> Bununla beraber 1982 Anayasası getirdikleri bir takım değişikliklerle 1961 Anayasasından farklı olarak başbakana da fazladan bir takım yetkiler vermiştir. Fakat bu durumu klasik parlamenter sistemden sapmadan ziyade “Rasyonelleştirilmiş Parlamenterizm” olarak kabul etmek gerekir.<sup>65</sup>

1982 Anayasası klasik parlamenter sistemlerde eşine rastlanılmayacak bir şekilde cumhurbaşkanına çok fazla yetkiler tanımış ve bu durum da sistemin parlamenter sistemden çok bir yarı başkanlık sistemi olduğu hususunda haklı eleştirilere yol açmıştır. Bu tartışmalar sürerken Ekim 2007 Referandumu ile yetkileri bir hayli geniş

Ülkemiz ilk anayasa-sına 1876 Kanun-i Esasi ile kavuşmuş ve bunun sonucu olarak da parlamento kurulmuştu. Fakat bu anayasada padişahın olağan dışı yetkileri hâlâ mevcuttu. Yine de Kanun-i Esasi parlamentonun düzenlenmesi ile padişahın yetkilerini kısıtlayan bir metin olduğundan dolayı parlamenter rejime geçiş için önemli bir merhale olmuştur. 1909 yılında Kanun-ı Esasi da yapılan değişiklik sonrası yürütme ve yasama organlarını yeniden düzenleyerek kuvvetler ayrılığını yumuşak, işbirliğine dayalı, ama yasama ağırlıklı bir biçimde değiştirmiş, klasik parlamenter hükümet sistemi getirmiştir. 1921 Teşkilat-ı Esasi ise 1924 Anayasasına kadar devam edecek Meclis Hükümeti sistemini benimsemiştir. İlgili anayasanın 2. maddesi: “İcra kudreti ve teşri selahiyeti milletin yegâne ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisi’nde tecelli ve temerküz eder.” Şeklinde dir. Bu ifade hem kuvvetler birliğinin hem de meclis hükümeti sisteminin benimsendiğinin göstergesidir. Bu nedenle 1921 Anayasası Meclis Hükümeti Sisteminin tipik örneği olarak kabul edilmektedir

1924 Anayasası ise meclis hükümeti sistemi özelliğini devam ettirmekle birlikte parlamenter sisteme benzeyen düzenlemelere de yer verdiği için genel görüş bu sistemin karma bir sistem olduğu yönündedir. Bu sistem “kuvvetler birliği ve görevler ayrılığı” olarak da ifade edilmiştir.

olan cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi öngörülmüştür.

### III- Başkanlık Sistemi Tartışmaları ve

#### Sonuç

Ülkemiz açısından parlamenter sistemin mi yoksa başkanlık sisteminin mi daha faydalı olabileceği hususu tartışılmalıdır. Bu tartışmayı yaparken ülkemizin tarihsel birikimi, demokrasi tecrübeleri, hükümet sistemlerinin temel özellikleri, devlet ve toplumumuzun nitelikleri gibi birçok hususu göz önüne almak gerekir.

Ekim 2007 Referandumunu sonrasında ülkemizde cumhurbaşkanı artık parlamento tarafından değil; doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ilk aşamada çifte meşruluğu sağlaması açısından olumlu karşılanabilir. Lakin biraz detaylıca analiz edildiği zaman bu durumun sistem açısından birçok risk taşıdığı görülecektir. Her şeyden önce cumhurbaşkanı seçilmek için adaylar

bir takım projeler geliştirecekler, politik söylemlerde bulunacaklar ve halktan oy isteyeceklerdir. Bununla beraber adayların tek başlarına ülke geneline yönelik bir seçim propagandası yapmaları teorikte mümkün görünse de pratikte pek mümkün olmayacaktır. Bu nedenle de açık veya gizli anlaşmalar yapılacak ve seçimlere gidilecektir. Bu durumda da cumhurbaşkanı parlamenter sistemin genel özelliği olan tarafsızlık vasfını yitirecektir.<sup>66</sup> Sonuç olarak seçilen adaya oy vermeyen seçmenin ilgili kişiye soğuk bakacaklarını ve kendilerini temsil etmediği yönünde bir hissiyat içerisinde olacaklarını kabul etmek gerekir. Bu durumda da cumhurbaşkanının milletin birliğini ve tamamını temsil etmesini zorlaştıracaktır.

Bu sakıncaların yanında doğrudan halk tarafından göreve getirilen cumhurbaşkanı ile meclis tarafından güvenoyu ile görevini idame ettiren başbakan arasında ciddi bir meşruiyet kavgası yaşanabilir. Bu tip durumlarda cumhurbaşkanı doğrudan doğruya halk tarafından sağlanan meşruiyetine güvenerek hükümet politikaları dışında bir takım politikalar geliştirip ülke yönetiminde söz sahibi olmayı isteyebilir. Bu talep çift başlı yürütme içinde çok ciddi bir çatlak gündeme getirecek ve ülke bir kriz ortamına sürüklenecektir. Siyasi uzlaşma kültürünün yok denecek kadar az olduğu toplumumuzda bu kutuplaşma meclise, bürokrasiye hatta topluma sıçramak suretiyle içinden çıkılmaz bir karmaşaya sebep olabilir. Zaten klasik parlamenter sistemlere nazaran cumhurbaşkanına bir hayli geniş yetkiler veren 1982 Anayasasına bir de cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi



hususunu eklemekle sistem ülkemiz açısından pek çok sorunu da beraberinde getirecektir.

Ülkemizde gündeme taşınan bir başka husus ise tam anlamıyla başkanlık sistemine geçilmesidir. Başkanlık sistemi; yasama ve yürütme erklerinin sert ayrılığına dayanması noktasında temel hak ve özgürlükler bağlamında çok ciddi bir güvence taşıyor olsa da bu sistemin amacına uygun olarak demokratik kurallar içerisinde uygulanması ABD dışında pek mümkün olmamıştır. Kanımızca bu sistemin ABD de başarılı olarak uygulanması altında yatan en önemli faktörlerin başında ülkenin federal yapılı bir devlet olmasıdır. Bu sayede federal başkanın ve kongrenin yetkileri zaten federe devlet ve parlamentoların yetkileri ile sınırlanmıştır. Bunun yanında ülke siyasi yaşamına aralarındaki görüş farklılığı sert olmayan iki parti egemendir. Bu durum yansımaları şu şekilde göstermektedir. Partinin adayı devlet başkanı seçilen partinin kongre üyeleri; gerekli durumlarda diğer parti ile aynı safa geçerek olumsuz oy kullanabilir ve böylece başkanın her istediği metni kanunlaştırmasının önünü alabilirler. Böylece sistemin bir diktatörlüğe dönüşmesi önlenecektir.

Tüm bunlara ek olarak Amerikan Halkının demokrasi kültürünün de bu sistemin iyi olarak işleminde çok ciddi katkıları olduğu açıktır. Fakat unutulmamalıdır ki başkanlık sisteminin Afrika ve Güney Amerika uygulamalarında çok ciddi sorunlar yaşanmış ve başkanlık sistemler olarak adlandırılan ve diktatörlüğe giden süreçler yaşanmıştır. Yani başkanlık sistemi özellikle yürütmenin aşırı güçlenmesi durumunda diktatörlük rejimlerine kapı aralamaktadırlar.

Ülkemiz açısından bakılacak olursa özellikle üst üste tek parti iktidarları döneminde bu sistemin sürekli gündeme getirilmesine şüphe ile yaklaşmak gerekir. Başkanlık sisteminin yürütmenin istikrarı ve tek başlılığı, hızlı karar alma ve uygulama açısından önemli artıları olmakla beraber çok ciddi sıkıntıları da beraberinde getirmesi mümkündür. Özellikle yürütme erkinin güçlü olması ve yasama karşısında sorumsuzluğu sonucunda diktatörlük yönetimine kayması mümkündür. Özellikle başkan ile parlamento çoğunluğunun aynı siyasi görüşteki kimselerde toplanması durumunda ise bu tehlike kendisini çok daha ciddi bir şekilde gösterecektir.

1982 Anayasası klasik parlamenter sistemlerde eşine rastlanılmayacak bir şekilde cumhurbaşkanına çok fazla yetkiler tanımış ve bu durum da sistemin parlamenter sistemden çok bir yarı başkanlık sistemi olduğu hususunda haklı eleştirilere yol açmıştır. Bu tartışmalar sürerken Ekim 2007 Referandumu ile yetkileri bir hayli geniş olan cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi öngörülmüştür.

Tüm bunlara ek olarak Amerikan Halkının demokrasi kültürünün de bu sistemin iyi olarak işlemede çok ciddi katkıları olduğu açıktır. Fakat unutulmamalıdır ki başkanlık sisteminin Afrika ve Güney Amerika uygulamalarında çok ciddi sorunlar yaşanmış ve başkancı sistemler olarak adlandırılan ve diktatörlüğe giden süreçler yaşanmıştır. Yani başkanlık sistemi özellikle yürütmenin aşırı güçlenmesi durumunda diktatörlük rejimlerine kapı aralamaktadırlar.

Türkiye'nin parlamenter rejim tecrübesi bir günde kenara atılacak gibi değildir. Fakat 1982 Anayasası bazı kaygılardan dolayı cumhurbaşkanına kabul edilemeyecek derecede yetkiler vermiş ve bu durumda sık sık siyasi krizlere neden olmuştur. Bu yanlış düzeltilmek yerine günlük siyasi çekişmelerin bir sonucu olarak üzerinde hiç düşünülmeden 2007 referandumu ile cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin önü açılarak sistem daha da karmaşık bir hâle getirilmiştir.

Son olarak da artık ülkenin tamamen başkanlık sistemine geçmesi tartışılmaktadır. Ancak başkanlık sisteminin ülkemizde zaten çok güçlü olan yürütmeyi daha da güçlendirmesi ve diktatörlük sistemine kayması ihtimali gözden kaçırılmamalıdır. Bunun yanında başkanlık sisteminin ABD'de olduğu gibi uygulanması zaten mümkün değildir. Çünkü ABD federal bir devlet olmasına rağmen Türkiye Cumhuriyeti ise üniter yapılı bir devlettir. Üniter yapı ile başkanlık sistemini aynı anda yürütebilecek bir başkanlık sistemi oluşturmak ne derece mümkündür bu husus tartışmalıdır. Kaldı ki yapılan kamuoyu araştırmaları halkın başkanlık sistemine sıcak bakmadığını ortaya koymaktadır.<sup>67</sup>

Sonuç olarak çok daha ciddi bir tecrübeye sahip olduğumuz parlamenter sistem terk edilmemeli ve sistemin daha verimli işlemesi için gereken düzenlemeler yapılmak suretiyle yola devam edilmesi ülkemiz açısından daha yararlı

görölmektedir. Aksi takdirde nasıl bir başkanlık sistemi olacağı hususu bir yana geçilen yeni sisteme devlet mekanizmalarının uyum süreci dahi yıllar alacak ve ülkemiz suni tartışmalarla vakit kaybederek esas olarak üzerine eğilmesi gereken gelişmelerde uzaklaşmış olacaktır.

- 1 ONAR, kısaca anayasa tanımını şu şekilde yapmıştır. "Anayasalar devletin temel kuruluşunu ve kişilerin temel hak ve özgürlüklerini belirleyen kurallar bütünü olarak tanımlanabilir."  
ONAR, Erdal Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler, AÜHF Yayınları, s. 11.
- 2 "Anayasacılık; devlet iktidarını hukukla ve yazılı bir anayasa ile sınırlama amacı güden modern bir düşüncedir. Bu düşüncenin nihai amacı ise devlet iktidarını sınırlamak yoluyla birey özgürlüklerini güvence altına almaktır."  
ERDOĞAN, Mustafa (2005), Anayasa Hukuku, Ankara: Orion Yayınevi, 3.B, s. 37.
- 3 "Anayasacılık akımının ortaya çıktığı 18.yy. sonlarından bu yana, en azından hürriyetçi demokrasilerde anayasanın fonksiyonel anlamı onun devlet iktidarının sınırlanmasına yarayan bir araç olmasıdır."  
ÖZBUDUN, Ergun (2005), Türk Anayasa Hukuku, Ankara: Yetkin Yayınları, 8.B, s. 40.
- 4 "Kuvvetler ayrılığı doktrini, devletin üç fonksiyonundan ( yasama, yürütme ve yargı ) her birinin, devletin ayrı bir kurumuna emanet edilmesi gerektiğini ileri sürer. Amacı, despotizmi uzak tutacak ve özgürlüğü savunacak şekilde devlet gücünü parçalara ayırmaktır. "  
HEYWOOD, Andrew, Siyaset ( Politics ), Adres Yayınları, Ankara 2007, s. 452.  
"İktidarın ılımlı hâle getirilmesi yönündeki arayışta erkler ayrılığı ilkesini ilk formüle eden düşünürlerde ( Locke, Montesquieu, Rousseau) asıl hedef, uyruğun haklarının güvence altına alınmasını sağlamaktır. Tebaanın korunması, devlet iktidarının parçalara ayrılmasını gerekli kılar." bk. KABOĞLU, İbrahim Ö. , Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar), Legal, İstanbul 2009, B. 5, s. 130.
- 5 TEZİÇ, Erdoğan Anayasa Hukuku, İstanbul: Beta, Ekim 2005, B.10, s.383.
- 6 GÖNENÇ, Levent (2007), Hükümet Sistemi Tartışmalarında "Başkanlı Parlamenter Sistem" Seçeneği, Güncel Hukuk, S. 44, s.39-43  
GÖZLER, Kemal (2004), Anayasa Hukukuna Giriş, Dördüncü B., Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, s. 82-110'dan alınmıştır. ( www.anayasa.gen.tr/hsistemleri.htm. Erişim Tarihi: 10.03.2011 )
- 7 TEZİÇ, s. 392, dipnot 77. ONAR, Erdal, "Türkiye'nin Başkanlık ya da Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?" Türkiye Barolar Birliği, Türkiye Barolar Birliği Yayınları: 77, Ankara, Nisan 2005.
- 8 Başkanlık sistemi tartışmalarını özellikle cumhurbaşkanı olduğu dönemde Turgut Özal ve Süleyman Demirel ülke gündemine taşımışlardır.
- 9 GÖZLER, s. 84, tablo: 9. 1.  
Aynı ayırım için bk. TUNÇ, Hasan – YAVUZ, Bülent, Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi, TBB Dergisi, S. 81, Y. 2009.
- 10 Aynı ayırım için bk. ÖZBUDUN, s. 329.
- 11 ESEN, Bülent Nuri, Anayasa Hukuku Genel Esaslar, Ankara, 1970, s.486-487.
- 12 TUNÇ – YAVUZ.
- 13 GÖNENÇ, dipnot no:2.  
Gönenç ilgili makalesinde Meclis Hükümeti Sistemini dışarıda bırakmış ve Matthew Soberg Shugart ve John M. Carey'in ayırımlarına sadık kalarak hükümet sistemlerini: Parlamenter Sistem, Başkanlı Parlamenter Sistem, Yarı Başkanlık Sistemi, Başkanlık Sistemi ve Süper Başkanlık Sistemi olmak üzere 5'e ayırmıştır. Fakat bu ayırımı da Başkanlı Parlamenter Sistemini Parlamenter Sistemin; Süper Başkanlık Sistemini de Başkanlık Sisteminin değişik bir uygulama biçimi olarak görmekteyiz. Yarı Başkanlık sisteminin ise hem Parlamenter Sistemden hem de Başkanlık Sisteminden tamamen ayrılması nedeniyle yeni bir sistem olarak kabul edilmesi gerekmektedir.
- 14 TUNÇ – YAVUZ, bk. dipnot no: 14.

- 15 İlgili sistemlerin günümüzdeki tipik uygulayıcıları şu ülkelerdir. Meclis Hükümeti Sistemi: İsviçre, Parlamenter Sistem: İngiltere, Başkanlık Sistemi: Amerika Birleşik Devletleri, Yarı Başkanlık Sistemi: Fransa. Öyle ki bu sistemler ile bu ülkeler artık adeta özdeşleşmiştir.
- 16 TEZİÇ, s. 401.
- 17 "...günümüzde batı toplumları içinde, İsviçre, 1999 anayasa değişikliğine rağmen kuvvetler ayrılığına yer vermeyen ve yasama – yürütme yetkilerinin, bir bütün olarak, mecliste toplandığı tek demokratik ülkedir." TEZİÇ, s.393, dipnot no: 79.  
İsviçre örneği ayrıntılı bilgi için bk. ESEN, s. 533 – 545.
- 18 GÖZLER.
- 19 ESEN, s.540.
- 20 ESEN, s.542.
- 21 HEYWOOD, s. 449.
- 22 ONAR, Erdal, Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler, s.53, KABOĞLU, s. 131.
- 23 Ayrıntılı bilgi için bkz. ONAR, Erdal, Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler, s. 53-55; ESEN, s. 489 – 532; TEZİÇ, s. 406; DENİZ, Şadiye, Türkiye’de Parlamenter Sistem ve Hükümet Sistemi Tartışmaları, Yüksek Lisans Tezi, Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Muğla 2005, s. 4 – 13.
- 24 ESEN, s. 491.
- 25 ESEN, s. 490.
- 26 ESEN, s.490.
- 27 bk. ESEN, s. 491.
- 28 Ayrıntılı bilgi için bk. KABOĞLU, s. 134 – 135.
- 29 ONAR, Erdal, Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler, s. 55.
- 30 "Parlamenter rejim için geçerli ortak tanım şudur: Hükümetin her an parlamenter çoğunluğun güvenine sahip olması." KABOĞLU s. 131.
- 31 KABOĞLU, İbrahim Ö, s. 132.
- 32 KABOĞLU, s. 132.
- 33 ESEN, s. 492.
- 34 KABOĞLU, s. 131.
- 35 ÖZBUDUN, s. 330, KABOĞLU, s.131.
- 36 TEZİÇ, s. 406-407.
- 37 ÖZBUDUN; Siyasal bakımdan sorumsuz devlet başkanının aynı zamanda iki başlı yürütmeyi de içerdiğini belirtmektedir. Sorumsuz devlet başkanı ifadesi gereğince de devlet başkanının yetkisiz olması sonucuna varılmalıdır çünkü sorumluluk ile yetki paralelliği kamu hukukunun temel ilkelerinden birisidir. ÖZBUDUN, s. 329 – 330.
- 38 Başkanlık Parlamenter Sisteme örnek olarak İrlanda, Bulgaristan ve Slovakya gösterilmektedir. bk. GÖNENÇ.
- 39 TEZİÇ, s. 427.
- 40 Başkanlık Sisteminin kökeni ve ayrıntılı bilgi için bkz. TEZİÇ, s. 427 – 436, KABOĞLU, s. 125 – 129,
- 41 ESEN, s. 547.
- 42 ONAR, Erdal, Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler, s. 77.
- 43 KABOĞLU, s.125.
- 44 Ayrıntılı bilgi için bk. TEZİÇ, s.431, dipnot no: 135.
- 45 GÖNENÇ.

- 46 WEISBERG RICHARD H., Vichy Law & The Holocaust In France, 2013, s. 139.
- 47 KABOĞLU, s. 126. ESEN, s. 569.
- 48 ESEN, s. 567.
- 49 ESEN, s. 548.
- 50 ÖZBUDUN, s. 329.
- 51 Ayrıntılı bilgi için bkz. GÖNENÇ.
- 52 KABOĞLU, s. 135.
- 53 ÖZBUDUN, s. 330.
- 54 ÖZBUDUN, s.331 – 332.
- 55 GÖNENÇ.
- 56 GÖNENÇ.
- 57 GÖNENÇ.
- 58 TANÖR, Bülent, Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, B.17, s. 196.
- 59 ÖZBUDUN, s. 28.
- 60 Bkz. TANÖR, s. 304.
- 61 ÖZBUDUN, s. 31.
- 62 TEZİÇ, s. 401 – 402.
- 63 TANÖR 402.
- 64 ÖZBUDUN, s. 335.
- 65 ÖZBUDUN, s. 336.
- 66 Aynı yöndeki görüş için bk. GÖNENÇ.
- 67 Metropoll Stratejik ve Sosyal Araştırmalar Merkezi'nin "Seçime Giderken Türkiye (II. Bölüm) - Mart 2011" yaptığı kamuoyu araştırmasında ankete katılanların %39.6 başkanlık sistemini desteklerken, %36.9 ise başkanlık sistemine karşı çıkmakta, %22.2'si ise kararsız olduğunu belirtmiştir. Bu anketten de anlaşılacağı üzere halkımızın bu konuda net bir tavır içinde olduğunu söylemek imkânsızdır. <http://www.metropoll.com.tr/report/secime-giderken-turkiye-ii-bolum-mart-2011-2> .

**Kaynaklar**

BBC TÜRKÇE, <http://www.bbc.co.uk/turkce/> .

DENİZ, Şadiye (2005).Türkiye’de Parlamenter Sistem ve Hükümet Sistemi Tartışmaları, Yüksek Lisans Tezi, Muğla: Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,

ERDOĞAN, Mustafa (2005), Anayasa Hukuku, 3.Baskı Ankara: Orion Yayınevi.

GÖNENÇ, Levent (2007), Hükümet Sistemi Tartışmalarında “Başkanlı Parlamenter Sistem” Seçeneği, Güncel Hukuk, S. 44, s.39-43.

GÖZLER, Kemal (2004), Anayasa Hukukuna Giriş, Dördüncü Baskı, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.

HEYWOOD, Andrew (2007), Siyaset ( Politics ), Ankara: Adres Yayınları.

KABOĞLU, İbrahim Ö. (2009), Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar), İstanbul: Legal, B. 5.

METROPOLL STRATEJİK VE SOSYAL ARAŞTIRMALAR MERKEZİ, <http://www.metropoll.com.tr/> .

ONAR, Erdal Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler, AÜHF Yayınları.

ONAR, Erdal “Türkiye’nin Başkanlık ya da Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir? ” Türkiye Barolar Birliği, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları: 77, Nisan 2005.

ÖZBUDUN, Ergun (2005), Türk Anayasa Hukuku, 8.Baskı. Ankara: Yetkin Yayınları.

TEZİÇ, Erdoğan, Anayasa Hukuku, Bası.10. İstanbul: Beta, Ekim 2005.

TUNÇ, Hasan – YAVUZ, Bülent (2009), Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi, TBB Dergisi, S. 81, Y.

TANÖR, Bülent, Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, B.17.