



TEORİK ÇERÇEVEDE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

Fatih ÖZKUL

Araştırma Makalesi

Dr., Hâkim, Gaziantep Bölge Adliye Mahkemesi, fatih4567@hotmail.com, ORCID: 0000-0002-1082-6856.

ÖZET

Modern demokrasilerin gelişimine paralel olarak hangi hükümet sisteminin tercih edilmesi gerektiğine yönelik tartışmalar da yeni bir boyut kazanmış ve bu konuda çeşitli alternatifler sunulmuştur. Literatüre bir parça göz atıldığında bu konuda yapılmış birçok çalışmanın olduğu anlaşılmaktadır.

Ülkemizde hükümet sistemi arayışı özellikle 1982 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden sonra büyük bir ivme kazanmıştır. Merhum Cumhurbaşkanlarımızdan Turgut Özal ile başlayan hükümet sistemi tartışmaları, yine merhum Cumhurbaşkanımız Süleyman Demirel ile gündemde tutulmuştur. Ancak burada dikkat edilmesi gereken nokta, hükümet sistemi arayışları içerisindeki talebin başkanlık sistemi yönünde olduğudur. 1982 Anayasası ile kabul edilen parlamenter hükümet sistemindeki ilk önemli değişiklik, 2007 Anayasa değişikliğiyle cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi esasının benimsenmesidir. Anılan değişikliği 2017 değişikliği izlemiştir. 2017 değişikliği öncesinde, öncelikle oranla daha yoğun bir şekilde başkanlık sistemi üzerinde yapılan tartışmalar "Türk Tipi Başkanlık Sistemi" adıyla yol haritasından çıkmış ve sonuç olarak "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine" geçilmiştir. Anılan değişiklik ile birlikte 1876 Anayasası'ndan beri uyguladığımız parlamenter hükümet sistem terk edilmiş ve yeni bir model benimsenmiştir. Ancak teorik bir karşılaştırma yapıldığı takdirde, benimsenen yeni hükümet modelinin dünya üzerinde kabul görmüş sistemlerle uyum sağlamadığı, başkanlık sisteminin temel özellikleri ile de önemli farklılıklar arz ettiği, kendine özgü denenmemiş bir prototip olduğu anlaşılmaktadır.

Bu çalışmada okuyucuya genel kabul görmüş olan hükümet sistemlerinin temel özellikleri sunulduktan sonra, anılan sistemlerin ülkemizde uygulanan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile karşılaştırılması yapılmış ve benimsenen yeni sistemin hangi hükümet modelinin özelliklerini taşıdığı tartışılmıştır. Yine kuvvetler ayrılığı ilkesi bağlamında yasama ve yürütme organlarının birbirleriyle etkileşim mekanizmaları çerçevesinde cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin uygulanmasında görülebilecek olumsuzluklar değerlendirilmiştir.

ANAHTAR KELİMELE: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Saf Başkanlık Sistemi, Başbakanlı Başkanlık Sistemi, Başkanlı Parlamenter Sistem, Başkanlı Parlamenter Sistem

İntihal / Plagiarism: Bu makale intihal programında taranmış olup en az iki hakem incelemesinden geçmiştir. / This article has been scanned via a plagiarism software and reviewed by at least two referees.

THE PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM IN THE THEORETICAL FRAMEWORK

Fatih ÖZKUL

Research Article

Dr., Judge, Gaziantep Regional Court, fatih4567@hotmail.com, ORCID: 0000 0002-1082-6856.

ABSTRACT

In parallel with the development of modern democracies, the debates on which government system should be preferred have gained a new dimension and various alternatives have been presented in this regard. A glance at the literature reveals that there are many studies on this subject. The search for government system in our country

gained momentum especially after the 1982 Constitution came into force. The government system discussions, which started with one of our late President Turgut Özal, were also kept on the agenda with our late President Süleyman Demirel. However, the point to be noted here is that the demand in search of a government system is for the presidential system. The first important change in the parliamentary government system adopted with the 1982 Constitution was the adoption of the principle of election of the President by the people, with the amendment made in the Constitution in 2007. The 2007 constitutional amendment was followed by the 2017 amendment. Before the 2017 change, the discussions on the presidential system, which started more intensely than the previous ones, left the road map with the name "Turkish Type Presidential System" and as a result, the "Presidential Government System" was passed. With the aforementioned amendment, the parliamentary government system that we have been implementing since the 1876 Constitution was abandoned and a new model was adopted. However, if a theoretical comparison is made, it is understood that the new government model adopted does not comply with the systems accepted in the world, and also has significant differences with the basic features of the presidential system, and is a unique untested prototype.

In this study, after presenting the basic features of the generally accepted government systems to the reader, the aforementioned systems were compared with the presidential government system applied in our country and it was discussed which government model the adopted new system had. Again, in the context of the principle of separation of powers, the negativities that can be seen in the implementation of the presidential government system were evaluated within the framework of the interaction mechanisms of the legislative and executive organs.

KEYWORDS: Turkish Presidential System, Pure Presidential System, Premier-Presidential System, President Parliamentary System, Parliamentary with "President" System

GİRİŞ

Modern demokrasilerin geldiği aşamada, hükümet sistemleri üzerine yapılan çalışmalar ve düşünceler en güncel kamusal tartışmaların başında gelmektedir. Söz konusu çalışmalar kamu hukuku alanında, ancak özellikle anayasa hukukunda önemli bir yer işgal etmektedir. Bilhassa demokrasisini tam olarak rayına oturtamamış ülkelerde her zaman yeni bir sistem arayışı mevcut olacaktır. Bu doğrultuda yeni tartışma ve arayışların devam etmesi olağan kabul edilmelidir.

Hükümet sistemleri üzerine yapılan çalışmalar 20. yüzyılın sonlarına doğru belirginleşmiştir. Küreselleşme ile paralel şekilde değişen ulusal ve uluslararası dinamikler bu belirginleşmenin nedeni olarak gösterilmiştir¹. Siyasal sistemler karşılaştıkları sorunlara göre değişikliklere uğramıştır. Söz konusu değişiklikler büyük oranda yürütme organına istikrar kazandırılması yönünde gerçekleşmiş ve ülkelerin gelişmişlik düzeylerinin benimsenen hükümet sisteminin işleyişindeki

¹ Burhan Kuzu, Türkiye İçin Başkanlık Sistemi (Fakülteler Matbaası 1997) 17.

etkinlikten kaynaklandığı dahi ileri sürülmüştür². Siyasal hayatın çerçevesini uygulanmakta olan anayasal düzenin çizdiği, devletlerin hukuksal yapılarının anayasalarca belirlendiği inkâr edilmez³. Anayasaların yapılmalarının temel sebebi devleti sınırlandırmak ve ülkeyi yönetenlerin yetkilerini belirlemektir⁴. Hükümet sistemleri üzerine yapılan tartışmalar her zaman toplumun büyük bir kesiminin ilgisini çekmiştir. Hangi hükümet sisteminin tercih edilmesi gerektiği konusu artık kamu hukukçularını ve siyaset bilimcileri de aşmış, sürdürülen akademik çalışmalara politikacılar ve gazetelerin köşe yazarları da dâhil olmuştur.

Ülkemizde hükümet sistemi tartışmalarının yoğun şekilde 1982 Anayasası'nın kabul edilmesinden sonra başladığı söylenebilir. Merhum Cumhurbaşkanlarımızdan Turgut Özal tarafından başkanlık sistemine geçilmesi gerektiği yönündeki fikirler, yine merhum Cumhurbaşkanımız Süleyman Demirel tarafından da desteklenmiştir⁵. Sonuç olarak başkanlık sistemine geçiş yapılmasına yönelik talepler büyük bir ivme kazanmış ve 1982 Anayasası'nda yapılan 2007 ve 2017 değişiklikleriyle, aşamalı bir biçimde cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiştir. Bugün geline nokta da ise bir geriye dönüş veya sistemin iyileştirilmesine yönelik görüş ve taleplerin olduğu anlaşılmaktadır⁶. Bu görüş ve talepler üzerinde ve uygulamakta olduğumuz cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi hakkında doğru bir yargıya sahip olabilmek için dünya üzerinde genel kabul görmüş olan hükümet sistemlerinin genel özellikleri incelenmeli ve

² Kuzu (n 1) 7.

³ Süheyl Batum, Anayasa ve İnsan (3. Bası, Cumhuriyet Kitapları 2011) 21-29.

⁴ Batum (n 3) 22.

⁵ Fatih Özkul, Anayasa Hukuku Açısından Osmanlı'dan Günümüze Türk Parlamento Deneyimleri (Yetkin Yayınları 2022) 253-261.

⁶ “6'lı Masa” olarak anılan muhalefet partilerinin kamuoyu ile paylaştığı ve rasyonelleştirilmiş parlamenter sistem vurgusunun yapıldığı anayasa taslağı için Bkz. <<https://www.evensel.net/files/uploads/altili-masa-anayasa-teklifi.pdf>> Son Erişim Tarihi:20.02.2022.

daha sonrasında bir sonuca ulaşılmalıdır.

Çalışmada öncelikle hükümet sistemleri açıklanacak, sonrasında ise cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin bu sistemlere göre kuvvetlerin birbirleri ile olan ilişkilerinde önem arz eden farklılıkları ortaya konulmak suretiyle benimsediğimiz yeni hükümet sisteminin nitelendirilmesi yapılacaktır. Devamında ise cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin uygulanmasında, kuvvetler ayrılığı bağlamında görülmesi muhtemel olumsuzluklara değinilecektir.

I. HÜKÜMET SİSTEMLERİNİN SINIFLANDIRILMASI

Hükümet sistemleri kuvvetler ayrılığı teorisi çerçevesinde açıklanmaktadır. Hükümet sistemlerinin nitelendirilmesinde yasama ve yürütme organlarının birbirleriyle olan ilişkileri, karşılıklı etkileşim araçları göz önüne alınır⁷. Yargı organı ise kural olarak bu etkileşimden ayrı tutulur. Bunun sebebi yargının bağımsız ve tarafsız olacağına yönelik ön kabuldür⁸.

A. KUVVETLER BİRLİĞİ SİSTEMLERİ

Kuvvetler birliği sistemi, yasama ve yürütme kuvvetlerinin aynı organda birleşmesi anlamına gelir⁹. Kuvvetler birliği sistemi kendi içerisinde kuvvetlerin yürütme organında veya yasama organında birleşmesi durumuna göre ikiye ayrılır. Kuvvetlerin yürütme organında birleştiği sistemler diktatörlük veya mutlak monarşi olarak adlandırılır¹⁰. Kuvvetlerin yasama organında birleştiği sistemler ise meclis hükümeti olarak kabul edilir¹¹. Yine kuvvetler ayrılığı sistemi kendi içerisinde, sert ve yumuşak olmak üzere ikili bir ayrıma tabi tutulur. Sert kuvvetler ayrılığı sistemine başkanlık sistemi, yumuşak kuvvetler ayrılığı

⁷ Turan Güneş, *Parlamentar Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi* (İstanbul Üniversitesi Yayınları 1956) 3-4.

⁸ Hakan Özdemir, *100 Soruda Hükümet Sistemleri* (Seçkin Yayınevi 2018) 11-12.

⁹ Özkul (n 5) 31.

¹⁰ Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku* (Beta Yayınevi 2006) 401-404.

¹¹ Özkul (n 5) 33-34.

sistemine ise parlamenter sistem denir¹².

1. Kuvvetlerin Yürütme Organında Birleşmesi

a. Mutlak Monarşi

Mutlak monarşi, yasama ve yürütme kuvvetlerinin hükümdarda toplanmasını, onun tarafından kullanılmasını ifade eder. Devlet yönetiminde tek ve en üst otoriteye sahip olan hükümdar kural koymakta, koyduğu kuralı uygulamakta, hatta yargı yetkisini kullanmak suretiyle uyuşmazlıkları çözebilmektedir¹³.

Meşruti monarşi ile mutlak monarşi birbirlerine karıştırılmamalıdır. Meşruti monarşide hükümdarın saltanat haklarının kanuni bir sınırlamaya tabi tutulması söz konusudur¹⁴. Dolayısıyla meşruti monarşi, kuvvetlerin birliğini değil aksine ayrılığını ifade eder. İngiltere, Belçika, Hollanda, Danimarka ve Japonya gibi ülkeler meşruti monarşinin en bilindik örnekleridir. Meşruti monarşi demokratik bir sistemi ifade ettiği halde mutlak monarşi antidemokratik bir sistemi ifade etmektedir¹⁵. Mutlak monarşiler özellikle I. Dünya Savaşından sonra son bulmaya başlamıştır. Osmanlı İmparatorluğu, Rusya Çarlığı gibi mutlak monarşiler yerlerini yeni rejimlere bırakmıştır. Günümüzde saf monarşi olarak gösterilebilecek bir örnek kalmamıştır. Suudi Arabistan, Bhutan, Brunei Sultanlığı ve Swaziland Krallığı kısmen mutlak monarşi olarak nitelendirilmektedir¹⁶.

b. Diktatörlük

Diktatörlükte yasama, yürütme ve hatta yargı kuvvetleri tek bir kişinin veya grubun elinde toplanmaktadır¹⁷. Diktatörlük demokratik bir rejim değildir. Ancak

¹² Özdemir (n 8) 4.

¹³ Abdurrahman Eren, Anayasa Hukuku Ders Notları (Oniki Levha Yayınları 2018) 166.

¹⁴ Attila Özer, Anayasa Hukuku (5. Bası, Turhan Kitabevi 2010), 63-64.

¹⁵ Eren (n 13) 165.

¹⁶ Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku (Ekin Yayınevi 2011) 555.

¹⁷ Özkul (n 5) 32-33.

bazı diktatörlükler, dünyaya kendilerini demokratik olarak göstermek için önceden planlanmış, kazananı belli olan seçimler düzenleyip halk oylaması yapmaktadır¹⁸. Dünya üzerindeki uygulamalara bakıldığında diktatörlüklerin de farklılıklar sergilediği görülmektedir. Örneğin totaliter diktatörlükler, anti plüralist, toptancı bir ideolojinin, kütleli tek partinin ve yaygın terör olaylarının bulunduğu bir diktatörlük tipi olarak tanımlanmaktadır¹⁹. Dikkat edileceği üzere bu tanım bünyesinde dört ayrı unsur ihtiva barındırmaktadır. Anti plüralist toptancı bir ideoloji, tüm toplumu kuşatan bir tek parti ve yaygın terör olaylarının varlığı. Bir ülkede totaliter diktatörlüğün bulunması halinde devlet içerisinde başka iktidar gruplarının bulunması söz konusu değildir²⁰. Totaliter diktatörlüklerde ise yine kütleli bir tek parti mevcuttur. Bu parti çoğunlukla marksizm veya faşizm gibi toptancı bir ideolojinin savunucusu durumundadır. Totaliter diktatörlüklerde mevcut rejimin devamı ve muhalif kesimlerin bertaraf edilmesi için terör de dâhil olmak üzere her türlü araca başvurulur. Sol düşünce totalitarizminin örneği olarak Stalin dönemi Sovyetler Birliği, sağ düşünce totalitarizmin örneği olarak ise Hitler dönemindeki Nazi Almanya'sı gösterilmektedir. Her iki rejim farklı ideolojiyi savunmakla birlikte yapı olarak büyük benzerlikler göstermektedir²¹.

Otoriter diktatörlüklerde ise sınırlı bir çoğulculuğa izin verilmekte, ideolojiden çok zihniyete dayanılmaktadır. Ancak otoriter diktatörlüklerde de kitleler kontrol altında tutulmaya çalışılır ve rejim siyasi katılma istemez²². Otoriter diktatörlüklerin örneği olarak Franko dönemi İspanyası, Salazar Portekizi,

¹⁸ Rona Aybay, Genel Kamu Hukuku (3. Bası, Der Yayınları 2020) 275.

¹⁹ Juan Linz, Totaliter ve Otoriter Rejimler, Ergun Özbudun (çev) (Siyasi İlimler Türk Derneği Yayınları 1984) 25.

²⁰ Özkul (n 5) 32-33.

²¹ Cem Eroğul, Çağdaş Devlet Düzenleri (5. Bası, Kırılgaç Kitabevi Yayınları 2006) 202-206.

²² Linz (n 19) 130.

Kaddafi dönemi Libyası, Saddam dönemi Irak ile Afrika ve Güney Amerika'da görülen anti-demokratik rejimler gösterilmektedir²³.

2. Kuvvetlerin Yasama Organında Birleştiği Meclis Hükümeti Sistemi

Kuvvetler birliği sisteminin bu türünde, yasama ve yürütme kuvvetleri yasama organında birleşmiştir. Kanunları yapan yasama organı, bu kanunları aynı zamanda uygulamaktadır. Bu sistem anayasa hukukunda meclis hükümeti sistemi veya konvansiyonel sistem olarak da adlandırılmaktadır²⁴. Meclis hükümeti sisteminin dayanağı, Jean Jacques Rousseau tarafından tartışmaya açılan egemenliğin teklifi ve bölünmezliği ilkesidir²⁵. Söz konusu sisteme göre egemenlik tek ve bölünmez olduğu için onun temsilinin de tek ve bölünmez olması gerekmektedir. Dolayısıyla egemenlik yetkileri olarak tanımlanan yasama ve yürütme (hatta yargı) kuvvetleri, halkın temsilcilerinden oluşan tek bir organa verilmektedir. Halkın temsilcileri olarak addedilen meclis, yasama ve yürütme alanında milli iradeyi açıklamaya yetkili tek organ konumundadır²⁶.

Meclis hükümeti sisteminde halk tarafından seçilmiş olan milletvekilleri yasama yetkisini bizzat kullanmaktadır²⁷. Yasama organının gösterdiği temel özellikler ise şu şekilde sayılabilir: Meclis hükümeti sisteminde yasama organı tek meclisli bir yapı sergilemektedir. Başka bir ifadeyle yasama organı, millet meclisi ve senato şeklinde ikili bir ayırım göstermez²⁸. Bu kabulün ana sebebi, yukarıda da üzerinde durduğumuz üzere egemenliğin teklifi ve bölünmezliği ilkesidir. Egemenliğin teklifi ve bölünmezliğinin kabul edilmiş olması karşısında, bu egemenliği kullanacak olan yasama organının da kendi içerisinde bölünmemesi

²³ Gözler (n 16) 556.

²⁴ Serap Yazıcı, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri (İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 2013) 15.

²⁵ Mehmet Turhan, Hükümet Sistemleri (Gündoğan Yayınları 1993) 334.

²⁶ Rıza Arslan, Demokratik Yönetim Sistemleri (Dora Yayıncılık 2015) 77.

²⁷ Özdemir (n 8) 100-103.

²⁸ Turhan (n 25) 27.

gerekir²⁹. Meclis hükümeti sisteminde üzerinde durulması gereken bir diğer önemli unsur, yasama organının kendi kendisini toplantıya çağırabilme hakkına sahip olmasıdır³⁰. Tüm yetkilerin mecliste toplanmış olması karşısında, yasama organını başka bir organın toplantıya çağırabilmesi mümkün değildir. Ayrıca sistemin uygulamasında yasama organının kendi kendini feshedebilme hakkı vardır. Başka bir kuvvetin meclisi feshetme yetkisi bulunmamaktadır³¹. Meclis hükümeti sisteminin bir diğer önemli özelliği sürekli çalışma halinde olmasıdır³². Anılan sistemde yasama organının çalışmalarına ara vermesi mümkün olmayıp sürekli görev başında olması gerekmektedir³³. Bu duruma meclisin sürekliliği veya istimrarı ilkesi denir³⁴.

Meclis hükümeti sisteminde yürütme kuvvetinin bizzat yasama organına ait olduğuna yukarıda değinmiştik. Yani yasama organının görevi hem yasaları yapmak hem de uygulamaktır. Ancak işin doğası gereği meclisin hem kanun koymasına hem de koyduğu kanunları uygulamasına pratikte mümkün değildir³⁵. Bu sebeple sisteme işlerlik kazandırmak amacıyla meclis hükümeti sisteminde yasama organı yürütme işlemlerini, kendi içinden seçtiği bir kurul aracılığıyla yerine getirmektedir³⁶. Fakat burada üzerinde durulması gereken husus, meclis hükümeti sisteminde yürütme kuvvetinin tek bir bireye değil bir heyete yani birden fazla kişiye verilmiş olduğudur. Bu yöntem ile yürütme gücünün bir heyet tarafından paylaşılması sağlanarak, tek bir bireyin zaman içerisinde siyasal

²⁹ Turhan (n 25) 27.

³⁰ Turhan (n 25) 27.

³¹ Turhan (n 25) 30.

³² Selçuk Özçelik, Esas Teşkilat Hukuku Dersleri: Umumi Esaslar (İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları 1982) 292.

³³ Ergun Özbudun, 1921 Anayasası, (Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Yayını 1992) 55; Ferhat Uslu, Anayasa Hukukunun 99 Konusu (Adalet Yayınevi 2019) 185-187.

³⁴ Özçelik (n 32) 292.

³⁵ Özbudun (n 33) 51.

³⁶ Özbudun (n 33) 51.

yönden halkın gözünde güçlenmesinin önlenmesi amaçlanmaktadır³⁷. Uygulamada bu heyeti oluşturan üyeler aslında birer bakan konumundadır. Ancak meclis adına hareket eden bu kişiler, aşağıda da görüleceği üzere parlamenter sistemdeki bakanlara göre farklılıklar arz etmektedir. Kemal Gözler söz konusu heyeti, 1921 Anayasası döneminde “Büyük Millet Meclisi Hükümeti” teriminden esinlenerek “icra heyeti”, bu heyetin üyelerini de “icra vekili” olarak isimlendirmektedir³⁸.

Meclis hükümeti sisteminde yürütme organının en başta gelen özelliği yasama organına bağlı olmasıdır. Yürütme kuvvetini kullanan icra heyetinin kendine özgü bir kimliği veya teşebbüs gücü bulunmamaktadır³⁹. İcra heyeti tamamıyla yasama organının kontrolü altında ve güdümünde hareket edebilmektedir⁴⁰. İcra heyeti adeta, yasama organının emirlerini yerine getiren bir topluluk niteliğindedir ve kendine has bir siyasi düşüncesi veya bu bağlamda bir hükümet programı bulunmamaktadır⁴¹. Meclis hükümeti sisteminde icra heyeti, bütünüyle meclisin benimsediği dünya görüşü doğrultusunda ve buna paralel bir siyasi program izlemekle yükümlü olduğundan, bu politikanın aksine bir tavır sergileme imkânından yoksundur⁴².

Meclis hükümeti sisteminde bir devlet başkanlığı veya cumhurbaşkanlığı makamı da bulunmamaktadır. Bütün yetkilerin yasama organında toplanmış olmasından dolayı bir hükümdara veya cumhurbaşkanına ihtiyaç bulunmamaktadır. Meclis hükümeti sisteminde parlamenter sistemlerde olduğu gibi bir bakanlar kurulunun bulunmaması sebebiyle, icra heyetini oluşturan üyelerin kolektif sorumlulukları

³⁷ Özbudun (n 33) 57.

³⁸ Gözler (n 16) 559.

³⁹ Özbudun (n 33) 52.

⁴⁰ Ali Fuat Başgil, Esas Teşkilat Hukuku: Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Prensipleri (Baha Matbaası 1960) 71.

⁴¹ İlhan Arsel, Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları, (Mars Matbaası 1965) 67.

⁴² Arsel (n 41) 201.

da bulunmamaktadır⁴³. Kolektif sorumluluğun, diğer bir ifadeyle heyet halinde dayanışmanın aksine icra vekilleri arasında bir rekabet halinin oluştuğu dahi söylenebilir⁴⁴. Yasama organı, yürütme görevini yerine getiren icra heyeti üyelerini yasama organı içerisinde bizzat seçmekte ve seçilen bu üyeler yine meclis tarafından görevlerinden alınabilmektedir⁴⁵. Yasama organı tarafından seçilme ve azledilme işlemlerine karşı icra heyeti üyelerinin karşılıklı etkileşim araçları kapsamında kullanabilecekleri bir anayasal mekanizma bulunmadığı gibi istifa etme hakkından da mahrumdurlar⁴⁶.

Meclis hükümeti sisteminde icra vekillerinin aldığı kararlar yasama organı tarafından denetime tabi tutulmaktadır. Bu denetim geniş kapsamlı bir niteliğe sahip olup yasama organına, icra vekillerinin aldığı kararları değiştirebilme, iptal edebilme, hatta bambaşka yeni bir karar alabilme yetkisi dahi verebilir⁴⁷. İcra vekilleri heyetinin parlamenter sistem örneklerinde olduğu gibi meclisi feshedebilme, meclis toplantılarına engel olabilme veya çalışma süresini değiştirebilme gibi etkileşim araçları bulunmamaktadır⁴⁸.

Diğer taraftan, uygulamadan çıkan bir sonuç olarak meclis hükümeti sisteminde pratikte yürütme organının yasama organına göre daha üstün bir konumda bulunduğuna vurgu yapılması gerekmektedir⁴⁹. Meclis hükümeti sisteminde yasama organının yürütme organına karşı olan üstünlüğü teoride kalmakta, fiiliyatta ortaya farklı sonuçlar çıkmaktadır⁵⁰. Uygulamada yürütme organında görevlendirilen bireyler zaman içerisinde güçlenmekte ve yasama organı

⁴³ Özkul (n 5) 36.

⁴⁴ Gözler (n 16) 560.

⁴⁵ Turhan (n 25) 27.

⁴⁶ Gözler (n 16) 561.

⁴⁷ Turhan (n 25) 27.

⁴⁸ Özbudun (n 33) 55.

⁴⁹ Turhan (n 25) 201; Özçelik (n 32) 202; Özbudun (n 33) 57.

⁵⁰ Gözler (n 16) 562.

karşısında üstünlük kazanmaktadır. Gözler, bu durumu, kalabalık meclislerde oligarşinin demir kanununun doğrulanması⁵¹, bir grubun zaman içerisinde kuvvetlenerek diğer grup üzerinde baskı kurması olarak yorumlamaktadır⁵². Meclis hükümeti sisteminin uygulandığı örneklerde diktatörlüklere de rastlamak mümkündür⁵³. Örneğin, 1792-1795 yılları arasında Fransa’da uygulanan konvansiyonel sistemde yasama organına Kamu Selameti Komitesi’nin hâkim olmuş ve ülkeyi diktatöryel bir anlayışla yönetmiştir⁵⁴.

Meclis hükümeti sistemine kısmen benzer bir örnek İsviçre’deki uygulamadır. Bazı yazarlar, İsviçre’de uygulanan sisteminin bir meclis hükümeti sistemi olduğu fikrini ortaya atmış olsalar da bu konu tartışmaya açıktır⁵⁵. İlk olarak İsviçre’nin benimsemiş olduğu yönetim şekli birçok açıdan meclis hükümeti sistemine benzese de yürütme organı konumunda bulunan Federal Konsey’in yasama organı tarafından görevinden alınabilmesi mümkün değildir⁵⁶. Fakat İsviçre hükümet sisteminin birçok açıdan meclis hükümeti sisteminin özelliklerini barındırdığı da söylenebilir. Örneğin İsviçre’de, yürütme görevini yerine getiren ve yedi kişiden oluşan Federal Konsey üyelerinin seçimi, dört yıllık bir süre için ve Federal Meclis tarafından yapılmaktadır. Yine Federal Konsey üyelerinden bir kişi yasama organı tarafından bir yıllığına Federal Konsey Başkanı olarak atanmaktadır. Devlet başkanı olarak temsil hakkı bulunan Konsey Başkanı, diğer Konsey üyelerinden üstün olmadığı gibi bir başbakan statüsünde de değildir⁵⁷. Konsey homojen bir yapı ihtiva etmemekte, üyeler arasında bir

⁵¹ Bu terim ilk olarak Alman sosyolog Robert Michels tarafından 1911 yılında kullanılmıştır. Robert Michels, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, (Batoche Books, 2001) 17.

⁵² Gözler (n 16) 562.

⁵³ Turhan (n 25) 28.

⁵⁴ Gözler (n 16) 562.

⁵⁵ Kemal Dal, *Anayasa Hukuku* (Alter Yayınları 2016) 125.

⁵⁶ Gözler (n 16) 564.

⁵⁷ Teziç (n 10) 420.

dayanışma bulunmamakta ve hatta aralarında çoğu kez tartışmaların yaşandığına da şahit olunmaktadır. Federal Konsey kendisinin hazırlamadığı, yasama organı tarafından hazırlanan programı uygulamaktadır ve parlamentoya karşı kolektif bir sorumluluğu yoktur. Federal Meclisin Ulusal Meclisi feshetme hakkı bulunmamaktadır. İsviçre’de uygulanan sistemde güvenoyu, gensoru gibi mekanizmalar da mevcut değildir⁵⁸.

B. KUVVETLER AYRILIĞI SİSTEMLERİ

Kuvvetler ayrılığı sistemlerinde yasama ve yürütme kuvvetleri ayrı ayrı organlara verilmiş durumdadır. Bu sistem de kendi içerisinde farklılıklar göstermektedir.

1. Sert Kuvvetler Ayrılığı Sistemi

Sert kuvvetler ayrılığı sistemi, yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirlerinden kesin ve net çizgilerle ayrılarak iki ayrı organa verilmesini ifade eder. Bu karşılıklı iki organ, hem göreve gelişleri hem de varlıklarını sürdürebilmek anlamında birbirlerinden bağımsızdır⁵⁹. Sert kuvvetler ayrılığı sisteminde yasama ve yürütme organları ayrı ayrı seçilmekte, seçimleri tamamlandıktan sonra da birbirlerinin varlıklarına son verememektedirler⁶⁰. Organların anayasal sistem içerisindeki konumları, güçlerin birbirlerine eşit veya dengeli olduğu bir görünüm sergilemektedir⁶¹. Sert kuvvetler ayrılığı sistemi başkanlık sistemi olarak da adlandırılır.

a. Başkanlık Sisteminin Temel Özellikleri

Arend Lijphart, başkanlık sisteminin iki temel özelliğine dikkat çekmektedir. İlk olarak Başkanın seçimi halk tarafından yapılmalıdır. İkinci özellik, başkanın

⁵⁸ Teziç (n 10) 420; Arsel (n 41) 202-203.

⁵⁹ Teziç (n 10) 421.

⁶⁰ Ayferi Göze, Siyasal Düşünceler ve Yönetimler (2. Bası, Beta Yayınları 2013) 208.

⁶¹ Gözler (n 16) 565.

görev süresinin yasama organının güvenine bağlı olmamasıdır⁶². Nur Uluşahin ise başkanlık sisteminin üç ayırıcı özelliğine dikkat çekmektedir. Bunlardan birincisi başkanın doğrudan doğruya halk tarafından seçiliyor olmasıdır. İkincisi, belirli bir dönem için seçilen yürütme organının görev süresinin yasama organının güvenine bağlı olmamasıdır. Üçüncü ayırt edici özellik ise yürütme organının tek bir kişiden oluşmasıdır⁶³.

Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde üzerinde duracağımız üzere parlamenter hükümet sisteminde yürütme organı bölünmüş bir yapı sergilemektedir. Başkanlık sisteminde ise yürütme organı tek bir kişiden yani başkandan oluşmaktadır⁶⁴. Yine başkanlık sisteminde, parlamenter sistem uygulamalarında olan nitelikte bir bakanlar kurulu, bu bağlamda kolektif bir yürütme organı mevcut değildir. Başkanlık sistemi uygulamasında yürütme organının birimlerini oluşturan bakanlıklarda bulunan aktörler, parlamenter sistem uygulamasındaki bakanlar niteliğinde olmayıp başkanın yardımcıları konumundadırlar.⁶⁵ Başkanlık sistemi uygulamasının en bilinen örneği olarak gösterilen Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) bu bakan yardımcılarını sekreter olarak adlandırılmaktadır. Sekreterler bizzat başkan tarafından atanıp görevlerinden alınmaktadırlar ve başkanın talimatları dışına çıkabilme yetkileri de bulunmamaktadır⁶⁶. Sekreterlerin sorumluluklarının başkana karşı olması sebebiyle, başkanlık sistemindeki başkan hem hükümetin hem de devletin başkanı konumundadır⁶⁷. Başkanlık sistemindeki kabine, parlamenter sistem

⁶² Arend Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler*, Ergun Özbudun ve Ersin Onulduran (çev) (Yetkin Yayınları 1997) 117-118, 124-127.

⁶³ Nur Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi* (Yetkin Yayınları 1999) 30; John Garvey 'A Comment On Church and State in Seventeenth and Eighteenth Century America', (1989) 7 (2) JLR 275, 280.

⁶⁴ Uluşahin (n 63) 41; Turhan (n 25) 42.

⁶⁵ Hasan Tunç, 'Amerika Birleşik Devletleri Hükümet Sistemi ve Yürütme Organı', (1998) 2 (1), İSD 55, 56.

⁶⁶ Arsel (n 41) 204.

⁶⁷ Uluşahin (n 63) 42.

örneklerinde görülen kabinelerin asli unsuru olan dayanışmayı içermemekte ve kolektif bir karar organı olma özelliği de sergilememektedir⁶⁸. Başkanlık sistemindeki kabinenin asli görevi istişare etmektir. Yani görüşme sonucunda diğer bakanlar farklı fikirde de olsa nihai karar münhasıran başkan tarafından alınmaktadır⁶⁹.

Başkanlık sisteminin en önemli özelliği başkanın bizzat halk tarafından seçilmesidir. Halk tarafından belirli bir süre için seçilen başkanın, görev süresi dolmadan yasama organı tarafından görevinden alınması mümkün değildir⁷⁰. Yasama organı ve başkan halk tarafından seçtikleri için meşruiyetlerini birbirlerinden değil halktan almaktadırlar⁷¹. Bu doğrultuda başkanın ve yasama organının birbirlerine karşı daha meşru oldukları iddia edilemez. Ancak halk tarafından tek bir birey olarak seçilen başkan, doğal olarak büyük bir otorite ve saygınlık kazanmaktadır.

Başkanlık sisteminde başkanın görev süresi dolmadan yasama organı tarafından güvensizlik oyuyla görevinden alınabilmesi mümkün değildir⁷². ABD’de başkanın istisnai bir usul olan impeachment ile görevden alınabilmesi bu kurala bir istisna oluşturmamaktadır. Bunun sebebi, impeachment usulünün başkanın siyasi değil, cezai sorumluluğu ile ilgili olmasıdır. Dolayısıyla başkanın yasama organına karşı bir siyasi sorumluluğu bulunmamakta olup anılan sorumluluğu sadece kendisini seçen halka karşıdır⁷³.

⁶⁸ Arsel (n 41) 204.

⁶⁹ Arsel (n 41) 201; Turhan (n 25) 42.

⁷⁰ Attila Özer, Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği (2. Bası, Şekerbank Yayınları 1998) 12.

⁷¹ Giovanni Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, Ergun Özbudun (çev) (Yetkin Yayınları 1997) 113-114; Lijphard (n 42) 45; Teziç (n 10) 446; Uluşahin (n 63) 30-31.

⁷² Lijphart (n 62) 117-118; Arsel (n 41) 204.

⁷³ Turhan (n 25) 41.

b. Başkanlık Sisteminin Tali Özellikleri

Tali özelliklerin başında başkanın yasama organını fesih hakkının bulunmaması gelmektedir. Başkanlık sisteminde yasama organının başkanı güvensizlik oyu ile düşürebilme imkânı bulunmadığı gibi başkanın da yasama organını fesih hakkı bulunmamaktadır⁷⁴. Aslında bu karşılıklı ilişki kuvvetler ayrılığı sisteminin mantıksal bir sonucu olmaktadır. Ancak başkanlık sistemi uygulamasında başkana fesih hakkının tanınmış olması, başkanlık sisteminin temel mantığından bir sapma olsa da uygulanmakta olan sistemi sırf bu nedenden dolayı başka bir sisteme dönüştürmez⁷⁵. Başkanlık sisteminin bir diğer tali özelliği ise aynı kişinin hem yasama hem de yürütme organında aynı zamanda görev alamayacak olmasıdır⁷⁶. Bu durumun sonucu olarak yasama organı üyeleri de yürütme organında görev alamazlar⁷⁷.

Başkanlık sisteminin bir diğer tali özelliği başkanın yasama organının çalışmalarına katılamamasıdır. Sistemde yasama ve yürütme kuvvetleri arasında kesin bir ayrılık olduğu için başkan, yasama organının toplantılarına katılarak müdahale hakkından yoksundur⁷⁸. Yine, başkanın kanun teklifinde bulunma veya yasama organının toplantılarını engelleme, toplanmış meclise herhangi bir şekilde müdahale edebilme yetkisi de bulunmamaktadır⁷⁹.

c. Başkanlık Sisteminin Güçlü Yönleri

Başkanlık sisteminin üç özelliği ile parlamenter hükümet sistemine göre daha tercih edilebilir olduğu fikri ileri sürülmektedir. İlk olarak başkanlık sisteminin

⁷⁴ Gözler (n 16) 574; Lijphart (n 62) 47; Turhan (n 25) 41; Arsel (n 41) 204.

⁷⁵ Gözler (n 16) 574; Uluşahin (n 63) 39.

⁷⁶ Mustafa Erdoğan, Anayasal Demokrasi (2. Bası, Siyasal Kitabevi 1999) 141; Lijphart (n 62) 47; Arsel (n 41) 204.

⁷⁷ Hüseyin Nail Kubalı, Anayasa Hukuku Dersleri (İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1971) 369; Turhan (n 25) 41.

⁷⁸ Kubalı (n 77) 369.

⁷⁹ Kubalı (n 77) 369; Arsel (n 41) 204.

istikrarlı hükümetlere yol açacağı iddia edilmiştir⁸⁰. Aslında teoride bu düşüncenin doğru olduğu söylenebilir. Belirli bir zaman dilimi için seçilen başkan, yasama organı tarafından güvensizlik oyu ile görevinden alınamayacaktır⁸¹. Bu durumun sonucu olarak da hükümet krizi çıkma ihtimali kalmamaktadır. Diğer taraftan, başkanlık sisteminde yürütme organı sadece başkandan oluşacağı için koalisyon hükümetlerinin doğma ihtimali de yoktur⁸².

Devletin tek bir birey tarafından yönetilmesi daha güçlü bir yönetim doğuracaktır⁸³. Yürütme organında tek bir kişinin bulunması, kararları tek başına alabilmesi, daha etkili bir yürütme organı doğuracaktır. Yürütme organının cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu gibi birden fazla yapıdan oluşması görüş ayrılıklarını da beraberinde getirecektir⁸⁴. Başkanın doğrudan halk tarafından seçiliyor olması da sistemin daha güçlü bir yürütme organı ortaya çıkarmasının sebebi olarak gösterilmiştir⁸⁵. Yine sistemde başkanın, seçilmiş olduğu dönem içerisinde yasama organı tarafından görevinden alınmaması da güçlü bir unsur olarak gösterilmektedir. Başkanın yasama organı tarafından görevine müdahale edilmeden çalışabilecek olması kendine güven kazandıracak ve bu doğrultuda politikasını çekinmeden uygulayabilecektir⁸⁶.

Başkanlık sisteminin diğer sistemlere göre daha demokratik olduğu da bir fikir olarak ileri sürülmüştür. Öncelikle başkan doğrudan doğruya halkın oyu ile seçilmektedir⁸⁷. Bu hususa ek olarak, hesap sorulabilir olma da başkanlık sistemini diğer sistemlere göre demokratik olma yönünden öne çıkarmaktadır.

⁸⁰ Uluşahin (n 63) 55.

⁸¹ Uluşahin (n 63) 55;162.

⁸² Lijphart (n 62) 49.

⁸³ Uluşahin (n 63) 99-105.

⁸⁴ Uluşahin (n 63) 104.

⁸⁵ Değerlendirme için Bkz. Uluşahin (n 63) 105-106.

⁸⁶ Değerlendirme için Bkz. Uluşahin (n 63) 105-106.

⁸⁷ Değerlendirme için Bkz. Uluşahin (n 63) 142-159.

Başkanlık sisteminde yürüte organının tek başına başkandan oluşması sebebiyle, ülke yönetiminden hoşnutsuzluk olması durumunda sorumluluğun kime ait olduğu belli olacak, başkan sorumluluğu tek başına karşılamak zorunda kalacaktır⁸⁸. İki seçim dönemi içerisinde ülkeyi yöneten belli olduğundan, beklentilerin karışlanamaması halinde bir sonraki seçimde halk, oy vermemek suretiyle başkanı cezalandırabilecektir⁸⁹. Ayrıca seçmen kitlesi oyunu kullanırken kimin başkan olacağını önceden kestirebilmekte ve geleceğe yönelik tercihlerini bu doğrultuda yapabilmektedir⁹⁰.

d. Başkanlık Sisteminin Zayıf Yönleri

Başkanlık sisteminin zayıf yönü olarak öne sürülebilecek ilk özelliği, sistemin rejim krizine yol açacağına yönelik düşünceye dayanmaktadır⁹¹. Başkanlık sistemi uygulamasında devleti oluşturan anayasal erkler arasında bir çatışma çıktığı takdirde demokratik rejim, Latin ve Güney Amerika örneklerinde görüldüğü gibi askeri darbelerle kesintiye uğrayabilir. Bu tür istikrarsızlıkların parlamenter sistemde yaşanma olasılığı daha azdır⁹². Başkanlık sisteminde anayasal organlar arasında bir kriz baş gösterdiğinde, seçim kararı alınarak halkın oyuna başvurulamaması sebebiyle, söz konusu krizin demokratik olmayan yollarla aşılması ihtimaller dâhilindedir⁹³.

Bir diğer olumsuz unsur sistemin bünyesinde bulundurduğu katı yapıdır. Yasama ve yürütme kuvvetlerinin önceden belirlenmiş bir sürede birbirlerinin hukuki varlıklarına son verebilme imkânı olmadan görevde kalabilmeleri katılık olarak

⁸⁸ Leonard Freedman, *Power and Politics in America* (Sixth Edition, Routledge 1991) 199-200.

⁸⁹ Bu konudaki tartışmalar için Bkz. Uluşahin (n 63) 152-156.

⁹⁰ Kavram ve açıklama hakkında Bkz. Uluşahin (n 63) 156-159.

⁹¹ Uluşahin (n 63) 84-92.

⁹² Değerlendirme için Bkz. Uluşahin (n 63) 84-92.

⁹³ Freedman (n 65) 200-202.

adlandırılmaktadır⁹⁴. Örneğin, parlamenter sistem uygulamasında ortaya çıkan kriz güvensizlik oyu veya fesih araçlarının kullanılması suretiyle aşılabılırken, sorun çözücü bu araçlar başkanlık sisteminde mevcut değildir⁹⁵. Başkanın görev süresi içerisinde halkın güvenini kaybetmiş olması durumunda başkanı görevden alabilecek siyasi bir mekanizma da bulunmamaktadır. Bu duruma paralel olarak, yasama organında başkanın siyasi görüşünü paylaşmayan bir çoğunluk bulunduğu takdirde sistemin krize sürüklenme ihtimali bulunmaktadır⁹⁶.

Başkanlık sistemine getirilen bir diğer dikkat çeken eleştiri, sistemin bünyesindeki çifte meşruiyet sorunudur. Sistemde yasama organı da başkan gibi halk tarafından seçildiği için yasama ve yürütme kuvvetleri karşılıklı olarak daha meşru olduklarına yönelik iddialarda bulunabilirler⁹⁷. Başkan ve yasama organını oluşturan çoğunluğun farklı politik düşünceye sahip olmaları durumunda, her bir organ kendisinin halk tarafından seçildiğini iddia ederek karşı tarafla işbirliği yapmaktan kaçınabilir⁹⁸. Bu doğrultuda başkanlık sistemi, toplumda siyasal kutuplaşma yaratma ihtimalini bünyesinde barındırmaktadır. Başkan adayları arasında yapılan seçimin sonucunda az bir oy farkı ile bile olsa kazanan aday her şeyi almakta, kaybeden aday ise her şeyi kaybetmektedir. Bu durum da siyasal kutuplaşma ve gerilimin artmasına zemin hazırlayabilir⁹⁹. Başkanlık sistemine getirilen bir diğer önemli eleştiri de sistemin iktidarın kişiselleşmesine yol açabilme potansiyelidir. Yürütme organını oluşturan başkan, tüm halkı temsil ettiğinden bahisle iktidarını kişiselleştirme yoluna gittiği takdirde, otoriter bir tutum takınarak kendisine oy vermeyen seçmen kitlesini cezalandırma arayışına

⁹⁴ Uluşahin (n 63) 93

⁹⁵ Değerlendirme için Bkz. Uluşahin (n 63) 92-98.

⁹⁶ Uluşahin (n 63) 93.

⁹⁷ Uluşahin (n 63) 96.

⁹⁸ Uluşahin (n 63) 97.

⁹⁹ Uluşahin (n 63) 107.

girebilir¹⁰⁰.

2. Yumuşak Kuvvetler Ayrılığı Sistemi

Yumuşak kuvvetler ayrılığı sisteminde kuvvetler iki ayrı organa verilmiş olsa da bu organların başkanlık sisteminde olduğu gibi birbirlerinden kesin bir biçimde ayrılmaları söz konusu değildir¹⁰¹. Anayasal organlar bazı yönlerden de iç içe geçmiş olup birbirlerini etkileme araçlarına sahiptir¹⁰².

a. Parlamenter Sistem

Epstein'e göre parlamenter sistem, yürütme organının yasama organından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu bir anayasal demokrasi tipidir¹⁰³. Parlamenter sistemde yürütme ve yasama erkleri birbirlerinden ayrı iki organa verilmiş olsa da bu organlar başkanlık sistemindeki gibi tam olarak birbirlerinden bağımsız hareket edemezler¹⁰⁴. Bu organlar içi içe geçmiştir ve birbirlerinin hukuki varlıklarına son verme imkânına sahiptir. Yumuşak kuvvetler ayrılığında yasama ve yürütme organları arasında karşılıklı işbirliğinin olması sebebiyle bu sisteme kuvvetlerin işbirliği sistemi de denilmektedir¹⁰⁵.

aa. Parlamenter Sistemin Asli Özellikleri

Parlamenter hükümet sisteminde yürütme organı iki başlı yapı sergilemektedir. Yürütme organının bir tarafında devlet başkanı, diğer tarafında ise bakanlar

¹⁰⁰ Uluşahin (n 63) 135-138.

¹⁰¹ J. Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy* (Cambridge University Press 2007) 30.

¹⁰² Cheibub (n 101) 32.

¹⁰³ Leon D Epstein, 'Parliamentary Government', iç David L. Sills (edr) (1968) 11 (2) *International Encyclopedia of the Social Sciences* Macmillan and Free Press 400, 419; Ferhat Uslu, *Türkiye'de Hükümet Sistemi Tartışmaları ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama ve Yürütme Organları Arasındaki İlişkiler* (2. Bası, Filiz Kitabevi 2022) 31-36.

¹⁰⁴ Epstein (n 103) 402.

¹⁰⁵ Gözler (n 16) 588.

kurulu bulunur¹⁰⁶. Monarşilerde devlet başkanı kral, cumhuriyet tipi parlamenter sistemlerde ise cumhurbaşkanıdır¹⁰⁷. Gerek devlet başkanının gerekse kralın yasama organına karşı sorumluluğu bulunmamaktadır. Dolayısıyla kralın veya devlet başkanının görevlerinden dolayı yasama organı tarafından görevden alınabilmeleri mümkün değildir¹⁰⁸. Parlamenter sistem uygulamalarında devlet başkanının asli görevi, devletin bütünlüğünü ve birliğini temsil etmekten ibarettir¹⁰⁹. Devlet başkanının sorumsuzluğu beraberinde yetkisizliğine de getirmiştir.

Parlamenter sistemde yürütme organının diğer kanadını ise bakanlar kurulu oluşturmaktadır. Yasama organı karşısında sorumlu olan bu ikinci kanat, yani bakanlar kuruludur. Bakanlar kurulunun görevi ülkenin genel siyasetini belirlemek ve hükümet etmektir. Parlamenter sistemde bakanlar kurulu da kendi içerisinde ikili bir yapı sergilemektedir. Bu yapının bir tarafında başbakan diğer tarafında ise bakanlar kurulu bulunur. Sistemin uygulanması incelendiğinde, parlamenter hükümet sistemlerinde başbakan ile bakanlar arasında eşitlik değil hiyerarşik bir ilişki bulunduğu anlaşılmaktadır. Bakanların atanmaları, görevlerinden alınmaları bütünüyle başbakanın iradesine bağlıdır¹¹⁰. Bakanlar kurulunun aldığı kararlar idare hukuku yönünden birer kolektif işlem niteliğindedir¹¹¹.

Başbakan ve bakanlar yasama organı karşısında hem bireysel hem de kolektif sorumluluğa sahiptir¹¹². Kolektif sorumluluk ilkesi kabinenin birliği, homojenliği

¹⁰⁶ Turhan (n 25) 51; Erdoğan (n 76) 147; Arsel (n 41) 206; Kubalı (n 77) 379-380.

¹⁰⁷ Kemal Gözler, Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi (Ekin Yayınevi 2001) 80-81.

¹⁰⁸ Tarık Zafer Tunaya, Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku (Ekin Yayınları 1982) 389; Kubalı (n 77) 375-376.

¹⁰⁹ Özçelik (n 32) 313-314.

¹¹⁰ Kubalı (n 77) 378.

¹¹¹ Metin Günday, İdare Hukuku (4. Bası, İmaj Yayınevi 1997) 103.

¹¹² Faruk Bilir, Sorularla Anayasa Hukuku (5. Bası, Der Yayınları 2018) 23-24.

ve dayanışması ilkelerinin ortaya çıkmasına yol açmıştır¹¹³. Kabinenin birliği ilkesi, bakanlar kurulunun başbakanın yönetim ve denetimi altında bir bütün oluşturmasını ifade eder. Hükümetin tek bir partiden oluşması durumunda bu homojenlik kendiliğinden sağlanmaktadır. Hükümetin bir koalisyon hükümeti olması durumunda ise homojenlik, koalisyonu oluşturan siyasi partilerin koalisyon programında anlaşması ile sağlanır. Homojenliğin oranı ne kadar düşük olursa, hükümet istikrarsızlığı çıkma ihtimali de o kadar yüksek olmaktadır¹¹⁴.

Bakanlardan birisinin bakanlar kurulu tarafından alınan karara muhalif olması halinde, istifa kararı almadıkça ortaklaşa yapılan işlemi imzalamak zorunluluğu bulunmaktadır. Kaldı ki, ortak bir şekilde alınan karara karşı kişisel olarak muhalif olsa bile, kamuoyu önünde muhalifliğine yönelik kararı tek başına savunmakla yükümlüdür¹¹⁵. Yine dayanışma ilkesinin sonucu olarak bir bakanın diğer bir bakanı kamuoyu önünde eleştirmesi mümkün değildir. Eğer bakan bu kurallara uymaz ve istifa da etmezse başbakanın teklifiyle görevinden alınmasına bir engel bulunmamaktadır¹¹⁶.

Parlamente sistemde yürütme organı halk tarafından seçilerek göreve gelmemektedir. Yürütme organının birinci kadını oluşturan devlet başkanı, monarşik parlamente sistemlerde veraset yoluyla, cumhuriyet ile yönetilen parlamente sistemlerde ise yasama organı tarafından seçilmektedir¹¹⁷. Parlamente sistemde bakanlar kurulu parlamento içinden çıkmaktadır. Ancak bu usul uygulamada ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir. Örneğin Almanya, İrlanda ve Japonya'da başbakan doğrudan yasama organı tarafından seçilmektedir¹¹⁸. Bazı ülkelerde ise devlet başkanı yasama organından güvenoyu

¹¹³ Gözler, Türk (n 16) 592.

¹¹⁴ Gözler, Türk (n 16) 592.

¹¹⁵ Faruk Örgün, Dar Gelen Gömlek Başkanlık Sistemi (Bilge Yayınları, 1999) 89-90.

¹¹⁶ Gözler, Türk (n 16) 592.

¹¹⁷ Yılmaz Altuğ, Parlamento Hukuku (Çağlayan Kitabevi 2003) 12.

¹¹⁸ Lijphart (n 62) 198.

alabilecek bir kişiyi başbakan olarak atamaktadır. Atanan bu başbakan öncelikle bakanları seçmekte ve seçilen bakanlar devlet başkanı tarafından görevlerine atanmaktadır¹¹⁹. Bu yöntem ile kurulan kabine yasama organından güvenoyu almak zorundadır. Dolayısıyla parlamenter hükümet sisteminde kabine sonuçta yasama organı tarafından belirlenmiş olmaktadır. Yürütme organının ikinci kanadını oluşturan başbakan ve bakanlardan oluşan kabine yasama organına karşı sorumluluk taşımaktadır. Parlamenter sistemde hükümetin görevde kalabilmesi yasama organının güvenoyuna tabi olduğu için kabinenin güvensizlik oyu ile her zaman görevden alınabilmesi mümkündür¹²⁰.

bb. Parlamenter Sistemin Tali Özellikleri

Parlamenter hükümet sisteminde, yasama organının hükümeti güvensizlik oyu ile düşürebilme imkânına karşılık olarak yürütme organının da yasama organını feshedebilme yetkisi bulunmaktadır¹²¹. Karşılıklı bu etkileşim araçlarından dolayı parlamenter sistemde, yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirlerine bağımlı oldukları ve erkler arasındaki ayrılığın yumuşak olduğuna vurgu yapılmıştır¹²². Ancak fesih yetkisi hiç bulunmasa veya kullanılması çok sıkı şartlara bağlanmış olsa da yukarıda saydığımız asli özellikleri taşıyan bir sistem parlamenter rejimdir. Fesih yetkisi genellikle devlet başkanları tarafından kullanılmaktadır¹²³. Parlamenter hükümet sistemi uygulamalarında aynı kişi hem yasama organında hem de yürütme organında görev alabilmektedir¹²⁴. Parlamenter sistemde sert kuvvetler ayrılığı bulunmadığının bir diğer kanıtı olarak, aynı kişinin hem yasama

¹¹⁹ Gözler, Türk (n 16) 592-593.

¹²⁰ Gözler, Türk (n 16) 593.

¹²¹ Günay (n 111) 72; Turhan (n 25) 49-50; Arsel (n 41) 210-211; Kubalı (n 77) 380-381.

¹²² Özer, Anayasa (n 70) 88.

¹²³ Tunçer Karamustafaoğlu, Yasama Meclislerini Fesih Hakkı (Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları 1982) 72.

¹²⁴ Lijphart (n 62) 47.

hem de yürütme organında görev alabilmesi gösterilmektedir¹²⁵.

cc. Parlamenter Sistemde Karşılıklı Etkileşim Araçları

Sistemde bulunan karşılıklı etkileşim araçlarının başında yürütme organının kanun yapımına katılabilmesi gelmektedir. Yürütme organı kanun teklif etme hakkına sahiptir¹²⁶. Parlamenter hükümet rejiminde yasama organı tarafından kabul edilen kanunlar devlet başkanı tarafından ısdar edilirler. Devlet başkanlarına genelde, kanun şeklinde önlerine getirilmiş olan işlemi bir kez daha görüşülmek üzere yasama organına geri gönderebilme, yani geciktirici veto yetkisi tanınmıştır¹²⁷. Parlamenter sistemde, yürütme organı tarafından hazırlanan ve devlete harcama yetkisi veren bütçe kanunu yasama organı tarafından kabul edilmektedir. Ayrıca yasama organı soru, meclis araştırması, meclis soruşturması, gensoru gibi yollarla yürütme organını her zaman denetleyebilme imkânına sahiptir¹²⁸.

dd. Parlamenter Sistemin Güçlü Yönleri

Parlamenter sistem bünyesinde ortaya çıkan tıkanıklıkları çözüm yollarını barındırmaktadır¹²⁹. Yürütme organının yasama organından çıkması ve görevde kalmasının yasama organının güvenine bağlı olması sebebiyle, yasama organı ile yürütme organı arasında kriz çıkma ihtimali düşüktür¹³⁰. Kaldı ki böyle bir kriz baş gösterse dahi ortaya çıkan tıkanıklığın güvensizlik oyu veya fesih yolları ile aşılabilmesi imkânı vardır. Aynı şekilde kabine de yasama organını feshedebileceği için çıkan uyuşmazlığın seçim yoluyla halkın önüne

¹²⁵ Ayhan Döner, *Türk Anayasa Hukuku (Yetkin Yayınları 2021)* 367-370.

¹²⁶ Grahem Allen, *The Last Prime Minister: Being Honest About the UK Presidency* (Paperback 2003) 17.

¹²⁷ Allen (n 126) 18.

¹²⁸ Tunaya (n 108) 401; Özçelik (n 32) 319-320.

¹²⁹ Tunaya (n 108) 406.

¹³⁰ Bülent N. Esen, *Anayasa Hukuku (Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları 1957)* 491.

götürülebilmesi imkân dâhilindedir¹³¹. Parlamenter hükümet sisteminde ortaya çıkan tikanıklıkların bu şekilde çözülebilmelerinden dolayı, başkanlık sistemi ile kıyaslandığında hükümet darbelerine daha az rastlanmaktadır¹³².

Parlamenter sistemde güvensizlik oyu ve fesih araçlarıyla ortaya çıkan krizleri çözme imkânı bulunduğu için esnek, yani krizlere karşı dayanıklı bir hükümet modeli olarak addedilmektedir¹³³. Sistemin en olumlu yönlerinden birisi de toplumda kutuplaşmaya yol açmamasıdır¹³⁴. Başkanlık sisteminde kazanan her şeyi kazanmakta, çok az bir oy farkıyla bile olsa kaybeden ise her şeyi kaybetmekteydi. Başkanlık sisteminde seçimi kaybeden aday ve seçmen kitlesinin sistem dışına itilerek radikalleşmesi ihtimali parlamenter sistemde bulunmamaktadır¹³⁵. Çünkü parlamenter sistemde kaybedenin muhalefette bulunma, yasama organında belirli bir çoğunluğa sahip olma gibi şansları devam etmektedir. Yine parlamenter hükümet modellerinde devlet başkanlarının toplumu, siyasi partileri uzlaştırıcı fonksiyonları bulunmaktadır¹³⁶.

ee. Parlamenter Sistemin Zayıf Yönleri

Parlamenter sisteme getirilen ilk eleştiri, sistemin istikrarsız hükümetlere yol açtığına yönelik iddiadır¹³⁷. Parlamenter sistem uygulamasında yasama organının yürütme organını her zaman görevden alabilmesi, yürütme organının da yasama organını feshedebilmesi karşısında, parlamenter rejimin istikrarsızlığa yol açabileceği belirtilmiştir¹³⁸. Bu istikrarsızlıklara örnek olarak da 3. ve 4. Fransız Cumhuriyetleri ile Alman Weimar Cumhuriyeti ile İkinci Dünya Savaşı sonrası

¹³¹ Esen (n 130) 493.

¹³² Bu düşünceyi destekleyen veriler için Bkz. Uluşahin (n 63) 84-92.

¹³³ Uluşahin (n 63) 92-98.

¹³⁴ Değerlendirme için Bkz. Uluşahin (n 63) 126-134.

¹³⁵ Juan J Linz, 'The Perils of Presidentialism', (1990) 1 (1) Journal of Democracy 51, 56.

¹³⁶ Hasan Fehim Üçışık, Anayasa Hukuku (Ötüken Yayınları 2021) 133-134.

¹³⁷ Lijphart (n 62) 48-49.

¹³⁸ Arend Lijphart 'Introduction' iç Arend Lijphart (edr), Parliemantary Versus Presedential Democracy (Oxford University Press 1992) 41; Turhan (n 25) 66.

İtalya örnekleri gösterilmiştir¹³⁹.

Parlamente sistemine getirilen ikinci eleştiri sistemin zayıf hükümetlere yol açtığına yöneliktir¹⁴⁰. Sistemde hükümet tek partiden oluşsa da yürütme organının iki başlı olması sebebiyle işleyişte her zaman siyasi bir krize davetiye çıkabilir. Ülkemizden bir örnek verilirse, 2000 yılı Ağustos’unda Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer ile dönemin hükümeti arasında kanun hükmünde kararname çıkarma konusunda çıkan anlaşmazlık krize dönüşmüştür¹⁴¹. Sisteme getirilen kayda değer eleştirilerden birisi de parlamente sistemin koalisyon hükümetlerine yol açtığına ilişkindir. Genel kabul olarak koalisyon hükümetlerinin birden fazla siyasi partiden oluşması güçsüzlük olarak yorumlanmaktadır¹⁴². Koalisyon hükümetlerinin siyasi konularda anlaşamadıklarında hızlı ve etkin karar alamamaları güçsüzlüğe yol açmaktadır. Partiler arasında çıkan ve siyaseti etkileyen bu tür uyuşmazlıklar ancak uzun pazarlıklar sonucu çözülebilmektedir¹⁴³. Sartori, koalisyon hükümetlerinin görevlerine başladıktan sonra sadece ilk altı aylık zaman diliminde icraat yaptıklarını belirterek, bu altı aylık zaman dilimini “balayı ayları” olarak adlandırmaktadır. Altı aylık zaman dilimi sonrasında ise taraflar günlük, etkili olmayan, koalisyon süresini uzatmaya yönelik popülist icraatlarda bulunurlar¹⁴⁴.

Parlamente hükümet sistemine yönelik bir diğer önemli eleştiri ise sistemin düşük nitelikli demokrasiye yol açtığına yönelik düşüncelerdir¹⁴⁵. Parlamente rejiminde halkın hükümeti doğrudan seçmemesi, ilk etapta parlamento üyelerinin seçmesi, seçilen parlamento üyelerinin hükümeti belirlemesi düşük nitelikli bir

¹³⁹ Ayrıntılı bilgi için Bkz. Gözler, Türk (n 16) 613.

¹⁴⁰ Burhan Kuzu, Her Yönüyle Başkanlık Sistemi (Babıal Kültür Yayıncılığı 2017) 43.

¹⁴¹ Bkz. ‘İmzalamıyor’ Hürriyet Gazetesi, 17.08.2000.

¹⁴² Eren (n 13) 255.

¹⁴³ Eren (n 13) 256.

¹⁴⁴ Sartori (n 71) 152.

¹⁴⁵ Değerlendirme için Bkz. Uluşahin (n 63) 142-159.

demokrasi tipi olarak kabul edilmektedir. Ayrıca sistemde hesap sorulabilirliğin alt seviyede olması da demokrasinin niteliğini olumsuz yönde etkilemektedir¹⁴⁶. Parlamenter sistem önceden bilinebilirlik açısından da eleştiriye uğramıştır. Önceden bilinebilirlik, seçmenin oyunu kullanırken, oy verdiği adayın kazanması halinde kimin yürütme organını oluşturacağı hakkında genel anlamda fikir sahibi olması anlamına gelmektedir¹⁴⁷.

ff. Rasyonelleştirilmiş Parlamenterizm

Parlamenter sisteme yöneltilen hükümetin etkinliği ve istikrarsızlığına yönelik eleştiriler doğrultusunda, hükümete istikrar kazandırmak amacıyla birtakım usuller geliştirilmiştir. Sisteme istikrar kazandırmaya yönelik usullere sahip olan parlamenter hükümet sistemleri rasyonelleştirilmiş parlamenterizm olarak adlandırılır¹⁴⁸. Rasyonelleştirilmiş parlamenterizm, sağlam temelli bir yasama organı çoğunluğuna dayanmayan kabinelere, güç ve istikrar kazandırmak amacıyla getirilmiş hukuk kurallarından oluşmaktadır¹⁴⁹. 1949 Alman Anayasası'nda, 1958 Fransız Anayasası'nda, ülkemiz açısından 2017 değişikliği öncesinde 1982 Türk Anayasası'nda benimsenen hükümet sistemlerinde rasyonelleştirilmiş parlamenterizmin araçlarına yer verilmiştir¹⁵⁰.

Hükümetlere istikrar kazandırmanın ilk yolu, hükümetlerin kurulmasını kolaylaştırmak düşürülmesini ise zorlaştırmaktan geçmektedir. Hükümetlerin kurulmasını kolaylaştırmayı hedefleyen araçların başında, hükümetin güven oylaması yapılmadan göreve başlaması yani zımnî güven mekanizması gelir¹⁵¹.

¹⁴⁶ Kavram için Bkz. Uluşahin (n 63) 151-152.

¹⁴⁷ Kavram için Bkz. Uluşahin (n 63) 156-159.

¹⁴⁸ Özdemir (n 8) 21-23.

¹⁴⁹ Evgeni Tanchev 'Parliamentarism Rationalized', (1993) 2 (1) East European Constitutional Review 107-114.

¹⁵⁰ Boris Guetzevitch Mirkine, Hukuki Esasiye'de Yeni Temayüller, A. Rıza Türel (çev) (Türk Hukuk Kurumu Yayınları 1938) 25; Gözler, Türk (n 16) 621-622.

¹⁵¹ Özdemir (n 8) 21.

Hükümetlerin göreve başlamalarını kolaylaştırmaya yönelik bir diğer yol, göreve başlama sırasında yapılan güven oylamasında, yasama organı üye tam sayısının değil ilgili oturumdaki toplantıya katılanların salt çoğunluğunun oyunun yeterli görülmesidir. Bu usuller ile hükümetlerin güvenoyu almaları kolaylaştırılmakta, toplantıya katılmayanların hükümeti destekledikleri farz edilmektedir¹⁵². İleride görüleceği üzere ülkemizde 2017 Anayasa değişikliği öncesindeki mevcut hükümlerde, rasyonelleştirilmiş parlamentarizme uygun düzenlemeler benimsemişti.

Hükümetlerin düşürülmesini zorlaştırıcı bir başka mekanizma, güvensizlik önergesi verme hakkının çeşitli usullerle sınırlı tutulmasıdır. Bu kapsamda güvensizlik önergesi verme hakkı belirli şartlara bağlanmak suretiyle sınırlandırılmakta, kullanılması zorlaştırılmaktadır¹⁵³. Örneğin 1982 Anayasası'ndaki düzenlemelere bakıldığında, 2017 değişikliği öncesinde gensoru önergesinin ancak bir siyasi parti grubu adına veya en az yirmi milletvekilinin imzası ile verilebildiği anlaşılmaktadır¹⁵⁴.

Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm modelinin bir diğer mekanizması da “serinleme süreleri”nin kabul edilmiş olmasıdır. Serinleme sürelerinin kabul edilmesiyle, hükümetlerin düşmesine yol açabilecek önemli oylamalarda, oylamadan önce bir-iki günlük bir bekleme süresi konulmakta ve bu süre geçtikten sonra oylama yapılmaktadır¹⁵⁵. Örneğin, 2017 Anayasa değişikliği öncesinde 1982 Anayasası'nın 99. maddesi uyarınca yapılacak olan gensoru görüşmesi, gündeme alma kararının verildiği tarihten başlayarak iki gün geçmedikçe yapılamamaktaydı. Yine aynı maddedeki düzenleme uyarınca, gensoru görüşmeleri sırasında üyelerin veya grupların verecekleri güvensizlik

¹⁵² Özdemir (n 8) 22.

¹⁵³ Özdemir (n 8) 23.

¹⁵⁴ Farklı örnekler için Bkz. Gözler, Türk (n 16) 624.

¹⁵⁵ Özkul (n 5) 59.

önergeleri veya bakanlar kurulunun güven isteği bir tam gün geçmeden oylanamamaktaydı.

Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm modelinde benimsenen bir diğer usul de, güvensizlik oyu sonucunda hükümetin düşürülebilmesi için üye tam sayısının salt çoğunluğunun, başka bir ifade ile nitelikli çoğunluğun bu doğrultuda oy vermesinin aranmasıdır¹⁵⁶. Bu yöntem hükümetlerin düşürülmesinde başvurulan en bilindik ve etkili yöntemlerden birisidir. Oylamaya katılmayan meclis üyeleri hükümete güvenoyu vermiş gibi kabul edilmekte ve bu sayede hükümetin düşmesi zorlaşmaktadır¹⁵⁷. Yine 2017 Anayasa değişikliği öncesinde 1982 Anayasası'nın 99. maddesindeki düzenleme uyarınca, yapılan gensoru oylaması sonucunda bakanlar kurulunun veya bir bakanın değişmesi için üye tam sayısının çoğunluğunun oyu gerekirken, 110. madde uyarınca hükümetin kuruluş aşamasında yapılan güven oylamasında, toplantıya katılanların salt çoğunluğunun güvenoyu vermesi kabinenin kurulması için yeterli görülmekteydi. Rasyonelleştirilmiş parlamentarizmde kullanılan bir diğer araç da yapılan oylamalarda sadece güvensizlik oylarının sayılmasıdır¹⁵⁸. Aynı yöntem, 1982 Anayasası'nın 2017 değişikliği öncesi 99. maddesinde düzenleme altına alınmıştı.

Rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin olumlu yönde savunulan en önemli mekanizması ise hiç şüphesiz ki yapıcı güvensizlik oyudur¹⁵⁹. Yapıcı güvensizlik oyu, yenisi kurulmadan hükümetin düşürülememesi anlamına gelir¹⁶⁰. Yeni bir başbakan belirlenmeden mevcut başbakan ve dolayısıyla hükümet için güven oylaması yapılamamakta ve bu doğrultuda ülkede hükümet krizlerinin çıkması,

¹⁵⁶ Gözler, Türk (n 16) 625.

¹⁵⁷ Gözler, Türk (n 16) 625.

¹⁵⁸ Gözler, Türk (n 16) 626.

¹⁵⁹ G. Nigel Foster, German Legal System and Laws, (Oxford University Press 2002) 187.

¹⁶⁰ Gözler, Türk (n 16) 626.

hükümsüz kalınması önlenmektedir. Yapıcı güvensizlik oyu, olumsuz çoğunluklara karşı bulunmuş bir çare olarak karşımıza çıkmaktadır. Olumsuz çoğunluktan kastedilen, hükümeti düşürme amacıyla bir araya gelerek gerekli tavrı sergileyebilen ama kendi içlerinde yeni hükümeti kurmak konusunda birleşemeyen çoğunluklardır¹⁶¹. Olumsuz çoğunluk, kendi içerisinde yeni bir başbakan üzerinde uzlaşmaya varamadığı takdirde mevcut başbakanı düşürme hakkından da mahrum kalacaktır¹⁶².

Rasyonelleştirilmiş parlamenter sistemde birtakım mekanizmalar ise hükümete etkinlik kazandırabilmek amacıyla kabul edilmiştir. Bu araçların başında kanun çıkarılmasını kolaylaştırmaya yönelik usuller gelir¹⁶³. Yasama organında yeterli çoğunluğa sahip olamayan bir hükümetin kanun çıkarmakta zorlanacağı muhakkaktır. Bu problemi aşabilmek için çeşitli anayasal mekanizmalar geliştirilmiştir. Örneğin blok oylama yöntemi, yani ya kabul ya da ret oyu vermek bunlardan birisidir. Normalde bir kanun tasarısının yasama organındaki gerçekleşen oylaması teker teker maddeler üzerinden yapılır. Bu süreçte muhalefette bulunan milletvekilleri değişiklik önermeleri suretiyle süreci zor ve uzun bir yola sokabilir. Blok oylama yönteminde ise hükümet istediği takdirde, müzakere edilen metin tek bir kerede oylanacaktır¹⁶⁴. Bu talebin sunulması halinde yasama organı tasarımı ya bütün olarak kabul edecek ya da reddedecektir.

Rasyonelleştirilmiş parlamenter sistemde birtakım mekanizmalar da hükümetin kararname çıkarabilmesini kolaylaştırıcı etkiye sahiptir. Örneğin anayasa hükümleri ile hükümete özerk kararname çıkarma yetkisi tanınabilir. Bu doğrultuda hükümet, yasama organına ihtiyaç duymadan, kendisine anayasa

¹⁶¹ Lijphart, Çağdaş (n 62) 49.

¹⁶² Farklı örnekler için Bkz. Gözler Türk (n 16) 626.

¹⁶³ Gözler, Türk (n 16) 628.

¹⁶⁴ Gözler, Türk (n 16) 628.

tarafından tanınan asli ve doğrudan bir yetki ile kanun gücünde kararname çıkarabilme hakkına sahip olmaktadır¹⁶⁵. Bir diğer ve kayda değer mekanizma da hükümete kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin verilmiş olmasıdır¹⁶⁶.

b. Yarı Başkanlık Sistemi

Yarı başkanlık sistemi melez bir sistem olarak kabul edildiği için tanımlaması çeşitli şekillerde yapılmıştır¹⁶⁷. Bu hükümet modelinin bazı yönleri başkanlık sistemine, bazı yönleri ise parlamenter hükümet sistemine benzemektedir¹⁶⁸. Yarı başkanlık sistemi, parlamenter sistemde rastlanılan ve eleştirilen yürütme organının istikrarsızlığı, başkanlık sisteminde ise yürütme organının yasama organı ile kriz yaşaması sorunlarına çözüm olarak düşünülmüştür¹⁶⁹. Yarı başkanlık hükümet sistemi, devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ve bunun yanında devlet başkanının önemli sayılabilecek anayasal yetkilere sahip olması sebebiyle başkanlık sistemine, bünyesinde yasama organına karşı sorumlu bir başbakan ve bakanlar kurulu bulundurması sebebiyle de parlamenter sisteme benzemektedir¹⁷⁰.

Yarı başkanlık sistemini başkanlık sisteminden ayıran en önemli unsur, yarı başkanlık sisteminde yürütmenin iki başlı, yani devlet başkanı ile başbakan ve bakanlar kurulundan oluşmasıdır¹⁷¹. Sistem, başbakan ve bakanlar kurulunun yasama organına karşı taşıdığı siyasi sorumluluk doğrultusunda parlamenter

¹⁶⁵ Özdemir (n 8) 21-23.

¹⁶⁶ Gözler, Türk (n 16) 631.

¹⁶⁷ Haluk Alkan, Karşılaştırmalı Siyaset Başkanlık ve Parlamenter Sistemler Işığında Yarı Başkanlık Modelleri (Açılım Kitap 2013) 143.

¹⁶⁸ Şükrü Karatepe, 'Hükümet Sistemleri ve Türkiye', (2013) 9 (51) YTD (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı) 223, 232.

¹⁶⁹ Fevzi Demir, 'Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye', (2013) 9 (51) YTD (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı) 456, 457.

¹⁷⁰ Doğu Ergil, 'Başkanlık Sistemi', (2013) 9 (51) YTD (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı) 372, 375.

¹⁷¹ Bilir (n 83) 27.

hükümet sistemine benzemektedir. Yarı başkanlık sisteminde de başkanlık sisteminde olduğu gibi devlet başkanı doğrudan halk tarafından ve belli bir dönem için seçilmektedir¹⁷². Yine yarı başkanlık sisteminde de parlamenter sistem uygulamasında görüldüğü gibi yürütme organının bir kanadı olan başbakan ile bakanlar kurulu yasama organına karşı sorumludur ve güvensizlik oyu ile düşürülebilmeleri mümkündür. Yarı başkanlık sisteminin bilinen en tipik örneği Fransa'daki uygulamadır¹⁷³.

3. Hükümet Sistemlerine Yönelik Alternatif Sınıflandırmalar

Temel özellikler göz önüne alınarak yapılan hükümet sistemi sınıflandırmalarının uygulamadaki örnekleri karşılamadığı fikrinden hareket eden bazı düşünürler, hükümet sistemlerine yeni ayrımlar getirmişlerdir. Bu tasnifte üzerinde en çok tartışılan Shugart tarafından yapılan beşli ayrımdır. Shugart, hükümet sistemlerine şu şekilde bir ayırım getirmektedir.

- Saf başkanlık sistemi
- Saf parlamenter sistem
- Başbakancı başkanlık sistemi
- Başkancı parlamenter sistem
- Başkanlı parlamenter sistem¹⁷⁴.

Saf başkanlık sistemi ve saf parlamenter sistem yukarıda üzerinde durduğumuz başkanlık sistemi ile parlamenter sistemi, başbakancı başkanlık sistemi ise yarı başkanlık sistemini karşılamaktadır¹⁷⁵. Başkancı parlamenter sistemde ise güçlü

¹⁷² Şeref Gözübüyük, Anayasa Hukuku (4. Bası, Turhan Kitabevi 1998) 40.

¹⁷³ Burhan Aykaç ve Şenol Durgun, Çağdaş Siyasal Sistemler (Binyıl Yayınları 2012) 109-110.

¹⁷⁴ Matthew S. Shugart 'Of Presidents and Parliaments', (1993) 2 (1) East European Constitutional Review 1, 30.

¹⁷⁵ Erdal Onar, 'Türkiye'de Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli

yetkileri bulunan ve halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanı bulunmakla birlikte, başbakanın ve bakanlar kurulunun hem cumhurbaşkanına hem de yasama organına karşı siyasal sorumluluğu vardır¹⁷⁶. Diğer bir ifadeyle başkanı parlamenter sistemde bakanlar kurulu, hem yasama organı hem de cumhurbaşkanı tarafından azledilebilmektedir. Başkanlı parlamenter sistemin en bilinen örneği, Almanya’da bir dönem uygulanmış olan Weimar Anayasası’dır¹⁷⁷. Başkanlı parlamenter sisteme geldiğimizde ise cumhurbaşkanının yine halk tarafından seçildiğini, yasama organına karşı sorumlu bir başbakan ve bakanlar kurulunun bulunduğunu görmekteyiz. Ancak başkanlı parlamenter sistemde cumhurbaşkanının yetkileri diğer örneklerle kıyaslandığında sınırlıdır¹⁷⁸. Sistemde yürütme fonksiyonu aynen parlamenter sistemde olduğu gibi başbakan ve bakanlar kurulu merkezlidir¹⁷⁹. Ülkemizde de 2007 Anayasa değişikliği sonrasında cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin kabul edilmesi ile birlikte, 1982 Anayasası’nda kabul edilen hükümet sisteminin de başkanlı parlamenter sisteme dönüştüğü yolunda düşünceler ileri sürülmüştür¹⁸⁰.

Ancak belirtmek gerekir ki Shugart tarafından bu ayrıma katılmayanlar da vardır. Örneğin Giovanni Sartori, özellikle başkanlı parlamenter sistem ayrımını kabul etmemekte ve anayasal yetkileri sınırlı olan bir cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin sistemi parlamenter sistem olmaktan çıkarmayacağını savunmaktadır¹⁸¹. Robert Elgie ise, yürütme organında halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanının bulunduğu ve yasama organına karşı sorumlu bir başbakan ve

midir?’ iç Teoman Ergül (edr), Başkanlık Sistemi (Türkiye Barolar Birliği Yayınları 2005) 71, 76.

¹⁷⁶ Onar (n 175) 76.

¹⁷⁷ Onar (n 175) 76.

¹⁷⁸ Onar (n 175) 76-77.

¹⁷⁹ Onar (n 175) 77.

¹⁸⁰ Fatih Özkul, 2017 Anayasa Değişikliği Sonrasında 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanlığı ve Sorumluluğu (Yetkin Yayınları 2020) 47-51.

¹⁸¹ Sartori (n 71) 132-133.

bakanların da mevcut olduğu bir sistemde devlet başkanının yetkilerine bakılmanın anlamsız olduğunu, bu sistemlerin hepsinin yarı başkanlık sistemi olarak nitelendirilmesinin daha doğru bir yaklaşım olacağını ileri sürmektedir¹⁸². Hükümet sistemleri için bir başka sınıflandırma ise M. Steven Fish tarafından yapılmıştır. Fish, hükümet sistemlerini parlamenter sistem, başkanlık sistemi, yarı başkanlık ve süper başkanlık sistemi şeklinde dörtlü bir ayırım yapmak suretiyle tanımlamaktadır. Adı geçen düşünür bu tasnifindeki süper başkanlık sistemini, devlet başkanı karşısında çok zayıf konumda bir yasama organının bulunduğu rejimler olarak açıklamaktadır. Fish, devlet başkanının güçlü anayasal yetkilere sahip olması koşulunu, başkanın kararname çıkarmak suretiyle yasal düzenleme yapabilme yetkisinin bulunması, hükümetin hangi şekilde oluşacağına karar verebilmesi ve hükümeti yasama organı tarafından yapılan denetimlerden koruyabilmesi şeklinde anlamaktadır¹⁸³.

Bir başka dikkat çekici model de yine Sartori tarafından getirilmiştir. Düşünürün “alternatif başkanlık sistemi” veya “aralıklı başkanlık sistemi” olarak isimlendirdiği bu model aslında, devlet başkanının halk tarafından seçildiği parlamenter hükümet sistemleri için düşünülmüştür¹⁸⁴. Sistem, dört yıllık yasama dönemi için bir, beş yıllık bir yasama dönemi için ise iki hükümet krizi yaşanmadığı sürece olduğu gibi kalacaktır. Ancak hükümet yasama organı tarafından düşürülürse, o yasama döneminin geri kalan kısmı güçlü bir başkanlık sistemine dönüşecektir. Dönem sonunda yeni yapılacak olan seçimle birlikte tekrar parlamenter sisteme geri dönecektir¹⁸⁵.

Ülkemizdeki hükümet sistemleri tasniflerine bakıldığında da farklı

¹⁸² Robert Elgie, ‘The Politics of Semi-Presidentialism’, (1999) 2 (1) Semi-Presidentialism in Europe, 1, 13.

¹⁸³ M. Steven Fish, ‘The Pitfalls of Russian Superpresidentialism’, (1997) 96 (1) Current History 326, 327.

¹⁸⁴ Sartori (n 71) 199-206.

¹⁸⁵ Sartori (n 71) 199-206.

sınıflandırmaların yapıldığı görülmektedir. Örneğin Erdoğan Teziç, ABD’deki başkanlık sistemi örneğinden yola çıkılarak kabul edilen, ancak devlet başkanının siyasi hayatı bütünüyle tekeline aldığı, yasama organına ait yetkilerin sınırlı olduğu Latin Amerika ve bazı Afrika ülkelerinde uygulanan hükümet sistemlerini “başkancı sistem” olarak adlandırmaktadır¹⁸⁶. Merhum Bakır Çağlar da “başkanlı parlamenter sistem” tanımlamasıyla parlamenter sistemin bir türünü açıklamaktadır. Çağlar’a göre bu modelde, klasik parlamenter sisteme göre daha fazla anayasal yetkilere sahip olan ve halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanının varlığını aramakta, bu doğrultuda karşımıza yarı başkanlık ve parlamenter sistemin bir karışımı çıkmaktadır¹⁸⁷. Nur Uluşahin ise kendi sınıflandırmasında devlet başkanının yetkilerinden yola çıkmakta ve hangi şekilde seçilmiş olursa olsun, başbakanın yanında güçlü anayasal yetkilerle donatılmış bir devlet başkanının bulunduğu sistemleri “iki başlı yürütme” olarak tanımlamaktadır¹⁸⁸.

II. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

A. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE ÖNEMLİ UNSURLAR

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi hakkında fikir yürütebilmek için öncelikle sistemin temel özelliklerini oluşturan unsurların değerlendirilmesi gerekmektedir. Yeni sistemin temel unsurları ise şu şekilde sıralanabilir:

- Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmektedir.
- Yürütme organı tek başlılık arz etmektedir.

¹⁸⁶ Teziç (n 10) 434-436.

¹⁸⁷ Bakır Çağlar, Anayasa Bilimi (BFS Yayınları, 1989) 268-269.

¹⁸⁸ Nur Uluşahin, İki Başlı Yürütme Yapılanması (Yetkin 2007) 127; Nur Uluşahin, ‘Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farkla Bir Yaklaşım: Yarı Başkanlıktan İki Başlı Yürütme Yapılanmasına’, (2003) 2 (2) AÜHFD 199, 230.

- Cumhurbaşkanının, yasama, yürütme ve yargı alanında önemli yetkileri vardır.
- Cumhurbaşkanının devlet bütçesini yapabilme yetkisi bulunmaktadır.
- Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisi bulunmaktadır.
- Yasama ve yürütme organları arasında görev ve personel ayrılığı kabul edilmiştir.
- Hem Cumhurbaşkanı hem de yasama organı birbirlerinin görev sürelerini etkileyebilirler¹⁸⁹.

1. Yasama Organı ile İlgili Anayasal Düzenlemeler

Yasama organı ile ilgili düzenlemeleri şu şekilde sıralayabiliriz:

- TBMM ve cumhurbaşkanlığı seçimlerinin 5 yılda bir ve aynı günde yapılması kabul edilmiştir.
- TBMM üyelerinin cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan olarak atanmaları durumunda üyelikleri sona erecektir.
- Seçimlerin yenilenmesinde usul değişikliği yapılmıştır. Seçimlerin yenilenmesine TBMM üye tamsayısının ancak 3/5 çoğunluğu ile karar verilebilecektir. Bu karar doğrultusunda TBMM genel seçimi ile cumhurbaşkanlığı seçiminin aynı günde yapılması öngörülmüştür. TBMM tarafından cumhurbaşkanının ikinci döneminde seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde ise cumhurbaşkanının yeniden aday olabileceği düzenleme altına alınmıştır.
- TBMM'nin görevleri yeniden tasnif edilmek suretiyle, yasama organının bakanları denetleme ve belirli konularda yürütme organına kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilmesi Anayasa'dan çıkarılmıştır. Bu doğrultuda

¹⁸⁹ Namık Kemal Öztürk, Anayasa Hukuku (Seçkin Yayınları 2018) 331-334; Ferhat Uslu, Anayasa Hukuku (2. Bası, Adalet Yayınevi 2020), 1039-1043.

gensoru ve sözlü soru da yasama organının bilgi edinme ve yürütmeyi denetleme araçları arasından çıkarılmış olmaktadır.

- Cumhurbaşkanı tarafından bir daha görüşülmek üzere yasama organına geri gönderilen kanunların TBMM tarafından yeniden kabul edilmesinde ise üye tamsayısının salt çoğunluğu, yani nitelikli çoğunluk aranmaktadır.

2. Yürütme Organı ile İlgili Anayasal Düzenlemeler

-Yürütme organının başbakan ve cumhurbaşkanından oluşan iki başlı yapılanmasına son verilerek, yürütme organına ilişkin tüm yetkiler cumhurbaşkanına verilmiştir. Ayrıca cumhurbaşkanının, yardımcılarını ve bakanlar ile üst kademe kamu yöneticilerini atama ve görevlerine son verebilme yetkisi bulunmaktadır.

-Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıl ile sınırlandırılmış, bir kişinin en fazla iki kez cumhurbaşkanı seçilebilmesi mümkün görülmüştür. Cumhurbaşkanı adayını siyasi parti grupları, en son yapılan genel seçimlerde toplam geçerli oyların tek başına veya birlikte en az %5'ini almış olan siyasi partiler ile en az yüz bin seçmen gösterebilecek, cumhurbaşkanı seçilen kişi yasama organı üyesi ise TBMM üyeliği sona erecektir.

-Cumhurbaşkanı seçilenin partisi ile ilişkisi olanaklı kılınmış ayrıca yürütme yetkisine ilişkin olarak cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmesi kabul edilmiştir. Ancak Anayasa'nın 103. maddesindeki düzenlemeye bakıldığında, cumhurbaşkanının görevine başlarken TBMM önünde görevini "tarafsızlıkla" yerine getireceğine dair yemin etmesi gerektiği görülmektedir. Partili bir cumhurbaşkanının görevini tarafsızlıkla yerine getirmesi akıllarda soru işareti doğuracak niteliktedir.

-Yasama organı, cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında soruşturma açılmasını isteyebilecek ve hakkında soruşturma açılmış

olan cumhurbaşkanı da seçim kararı alamayacaktır. Cumhurbaşkanı, Anayasa'da düzenleme altına alınmış koşulların gerçekleşmesi durumunda olağanüstü hal ilan edebileceği gibi seçimlerin yenilenmesine de karar verebilecektir.

- Anayasa değişikliği ile kanun tasarısı kurumu kaldırılmış, bütçe yasası dışında kalan kanunlara ilişkin teklifte bulunabilme hakkı sadece milletvekillerine tanınmıştır.

- Bütçe yasası teklifi yasama organına cumhurbaşkanı tarafından sunulacaktır. Bütçe yasasının süresinde yürürlüğe konulamaması halinde ise geçici bütçe yasası çıkarılacak, geçici bütçe yasasının çıkarılmaması durumunda da yeni bütçe yasası kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre artırım yapılmak suretiyle uygulanacaktır.

- Cumhurbaşkanının ülkenin iç ve dış siyaseti ile ilgili olarak TBMM'ye mesaj verme yetkisi bulunmaktadır.

B. DOKTRİNDEKİ BAZI GÖRÜŞ VE ELEŞTİRİLER

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin hangi hükümet sistemini oluşturduğu konusunda doktrinde de net bir tanımın yapılamadığı görülmektedir. Şeref İba, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin başkanlık sisteminin asli özelliklerine daha yakın, ama melez bir sistem olduğuna vurgu yaptıktan sonra, net bir değerlendirme yapabilmek için Anayasa tarafından kabul edilen yeni sistemin fiili işleyişinin beklenmesi gerektiğini düşünmektedir. Cumhurbaşkanı ile yasama organının karşılıklı birbirlerini fesih yetkisine sahip olması, başkanlık sisteminin temel özelliklerine kesin bir şekilde uymamaktadır. Cumhurbaşkanının özellikle yargı organına ilişkin atama yetkileri ise yeni sistemi dünya örneklerinden ayırmakta, kendine özgü bir siyasi modele dönüştürmektedir¹⁹⁰. Necmi Yüzbaşıoğlu'na göre klasik anayasa hukuku

¹⁹⁰ Şeref İba, Anayasa Hukuku (3. Bası, Seçkin Yayınları 2017) 168-169.

öğretisinde ve bugüne kadar uygulanan temsili demokrasi örneklerinde cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak adlandırılan bir hükümet modeline rastlanmamaktadır. Yeni sistem yürütme organının yapılanma şekline bakıldığında başkanlık sistemini çağrıştırmaktadır. ABD’de temel özellikleri ile uygulanan bu sistem, bazı Güney Amerika ve Afrika ülkelerinde ise değişikliğe uğramış biçimde uygulanmaktadır. Klasik öğretilerde ise bu örnekler “başkalaştırılmış başkanlık sistemleri olarak” adlandırılmaktadır. Türkiye’de uygulanan yeni sistem bunlara bir yenisini eklemiştir¹⁹¹. Namık Kemal Öztürk’e göre cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, cumhurbaşkanı ile yasama organını oluşturan çoğunluğun aynı partiden olması durumunda cumhurbaşkanı istediği kanunların yasama organından geçmesini sağlayabileceğinden ve ayrıca kanun hükmünde kararname çıkarabilme yetkisi bulunduğundan, yasama ve yürütme organları arasında Anayasa’da öngörülen katı ayrılığın bir anlamı kalmamaktadır. Cumhurbaşkanı ile TBMM’yi oluşturan çoğunluğun aynı partiden olmadığı zamanlarda ise sistem işlerlik açısından sorun çıkarma potansiyeline sahiptir¹⁹². Zafer Gören’e göre, 2017 Anayasa değişikliği ile birlikte tek başlı yürütme organı yapılanmasının benimsenmiş olması, sistemi parlamenter sistemden kesin olarak çıkarmakla birlikte başkanlık sistemine de dönüştürmemiştir. Başkanlık sisteminin en temel özelliği yasama ve yürütme organlarının birbirlerinin görevlerine son verici anayasal mekanizmalarla donatılmamış olmalarıdır. İlk olarak karşılıklı olarak seçimlerin yenilenebilmesi yetkisi başkanlık sistemi ile bağdaşmamaktadır. Ayrıca başkanlık sisteminde yürütme organı yasama yetkisine de sahip değildir¹⁹³.

2017 Anayasa değişikliği ile ilgili olarak Venedik Komisyonu’nun hazırladığı raporda, yapılan değişikliğin başkanlık sisteminin karakteristik özelliği olan

¹⁹¹ Necmi Yüzbaşıoğlu, Anayasa Hukukuna Giriş (Beta Yayınevi 2017) 157.

¹⁹² Namık Kemal Öztürk, Anayasa Hukuku (2. Bası, Seçkin Yayınevi 2018) 335.

¹⁹³ Zafer Gören, Anayasa Hukuku (3. Bası, Yetkin Yayınları 2018) 182-184.

kuvvetlerin ayrılığı ilkesine dayanmadığı, yürütme ve yasama kuvvetleri arasında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkları önleyebilmek için cumhurbaşkanı ve yasama organı seçimlerinin birlikte yapılmasının öngörülmüş olduğu, siyasi hesap veriliğinin beş yılda bir yapılacak seçimlerle sınırlı kaldığı, devlet başkanının otoriterleşmesine karşı teminat oluşturacak denge ve denetim mekanizmalarının bulunmadığı, bu doğrultuda başkanlık rejiminin temel özellikleri ile uyuşmayan bir başkanlık sisteminin çıkmış olduğu konusunda görüş bildirilmiştir¹⁹⁴.

C. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Yukarıda sunulan bilgilerden hareket edildiğinde cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin uygulanmasında, yasama ve yürütme organlarının karşılıklı ilişkileri açısından sorunlara yol açabilecek bazı hususların bulunduğu görülmektedir. Bu sorunlar aşağıdaki başlıklar altında ele alınabilir:

1. Cumhurbaşkanı ile Yasama Organının Görev Sürelerinin Eşitlenmesi

2017 Anayasa değişikliği ile birlikte 1982 Anayasası'nda beş yıl olarak öngörülen ve 2007 Anayasa değişikliği ile birlikte dört yıla indirilen yasama organının seçim dönemi beş yıla çıkarılmıştır. Bu değişiklik, 2007 yılında gerçekleştirilen ve cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesine yönelik değişikliğin tamamlayıcısı olarak da kabul edilebilir. 2007 değişikliğinin sonucu olarak seçmenlerin hem yasama organı üyelerini hem de cumhurbaşkanını seçmek amacıyla iki ayrı sandıkta oy kullanmaya başlamaları ile birlikte, 1982 Anayasası'nın orijinal halinde kabul edilmiş olan parlamenter hükümet sistemi modelinden önemli bir sapma gerçekleşmişti. 2017 Anayasa değişikliği ile birlikte ise TBMM'nin görev süresi ile cumhurbaşkanının görev süresi

¹⁹⁴ <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)005-e/](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)005-e/)>
Son Erişim Tarihi:09.01.2023; Gören (n 136) 186.

eşitlenmiştir.

Doğal olarak, yasama organı seçimleri ile cumhurbaşkanı seçiminin aynı günde yapılması ve görev sürelerinin beş yıl olarak eşitlenmesi, sistem üzerinde önemli bir etki yaratacaktır. Bu değişikliklerle hedeflenen, aynı gün yapılacak olan seçimlerde, cumhurbaşkanı ve TBMM çoğunluğunun aynı partinin adayları tarafından kazanılma olasılığını yükseltmektir.

Siyasetin olağan akışında, aynı gün yapılacak olan bir seçimde seçmenlerin aynı eğilimi göstererek her iki seçimde de aynı siyasi partinin çıkarmış olduğu adaylara oy vermesi normal karşılanmalıdır. Ancak mukayeseli örnekler incelendiği takdirde, az da olsa bu durumun tersinin gerçekleşebileceği de anlaşılmaktadır. Örneğin, Latin Amerika’da Guatemala, Ekvator ve Peru gibi ülkelerde başkanlık seçimleri ile yasama organı seçimlerinin aynı gün yapılmış olmasına rağmen beklenen sonuç elde edilememiştir. Guatemala’da 1990 yılında yapılan seçimlerde Jorge Elias %68 oyla başkan seçildiği halde partisi yasama organı seçimlerinde %15.5 gibi düşük bir oy alabilmiştir. 1997 yılında Ekvator’da yapılan seçimlerde de Abdala Bukaram ancak ikinci turda başkan seçilebilmiş, partisi ise Parlamentodaki 82 sandalyeden 15’ini kazanmıştır. Yine Peru’da 1990 yılında gerçekleştirilen seçimlerde Alberto Fujimori %62.5 oyla ikinci turda başkan seçildiği halde, partisi yasama organındaki 180 sandalyeden 32’sini kazanabilmiştir¹⁹⁵. Bu doğrultuda, devlet başkanı ve parlamento seçimleri aynı gün yapılırsa dahi, bu seçimlerden istikrarlı ve etkin bir yönetimin çıkmama ihtimali de her zaman gerçekleşebilecek bir olasılık olarak karşımıza çıkmaktadır.

2. Karşılıklı Denge ve Denetleme Mekanizmaları

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine bakıldığında bu konuda da kendine özgü bir yapıya sahip olduğu görülmektedir. Gerçekten de 2017 değişikliği ile

¹⁹⁵ Selin Esen, ‘2016 Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi’, (2012) 4 (1) ABD 46, 47.

benimsenen yeni modelde, saf parlamenter sistemden kesin çizgilerle ayrı durulduğu, saf başkanlık sisteminin özelliklerinin de bulunmadığı anlaşılmaktadır. TBMM ve cumhurbaşkanına karşılıklı olarak birbirlerinin görevlerine son verebilme olanağının tanınmış olması, yasama ve yürütme organlarının görev sürelerinin birbirlerine bağımlı olarak düzenlenmiş olduğunu ortaya koymaktadır. Cumhurbaşkanı yasama organını feshetmeye karar verdiği takdirde, kendi makamını terk etmeyi de göze almış olmalıdır. Cumhurbaşkanı tarafından feshedilen TBMM üyelerini yeniden belirlemek amacıyla yeni seçimler yapılırken, aynı zamanda cumhurbaşkanı seçimleri de yapılacaktır. Cumhurbaşkanının fesih silahına karşılık olarak da yasama organı erken seçim kararı aldığı takdirde, TBMM seçimleri ile birlikte cumhurbaşkanı seçimleri yine birlikte yapılacaktır.

Düzenleme ilk incelemede, yasama ve yürütme organlarına karşılıklı olarak yetki verilmek suretiyle birbirlerini denetleyebilme ve dengeleyebilmeleri imkânının sağlanmış olduğu izlenimini vermektedir. Bu sayede düzenlemenin, ülkeyi siyasi krizlere düşmeden yönetme imkânı veren nitelikte olduğu iddia edilebilir. Ancak benimsenen yeni hükümet sistemi uyarınca, TBMM seçimlerinin yenilenmesi kararı Meclis üye tamsayısının 3/5'nin oyu ile (360 milletvekili) alınabilirken, cumhurbaşkanının seçimleri yenileyebilmesi için herhangi bir koşul bulunmamaktadır. Dolayısıyla yasama organının seçim kararı almak suretiyle baş gösteren bir siyasi krizi çözmek amacıyla hareket etmesi ve böylelikle hem yürütme hem de yasama organında yenilenme sağlanabilmesi uygulamada zor ve riskli gözükmektedir. Kaldı ki, cumhurbaşkanı gerçekte seçimleri yenilemeyecek olsa dahi bu anayasal üstünlüğünü yasama organına hissettirmek amacıyla harekete geçebilir. Böyle bir olasılığın gerçekleşmesi halinde, denetleme ve dengeleme mekanizmasının sistem içerisinde krizi çözücü nitelikte bir rol oynaması bir temenniden öteye geçmeyecek hatta yeni sorunlara yol açabilecektir.

2017 Anayasa değişikliği ile birlikte TBMM'nin bilgi edinme ve sahip olduğu denetim yollarında da değişiklik öncesine göre farklılıklar bulunmaktadır. Kabul edilen değişikliklerin bazıları getirilen hükümet modelinin işleyişine uygun olarak kaleme alınmıştır. Ancak bazı düzenlemeler, anayasal denge ve denetleme mekanizmalarından beklenenin uzağındadır. Örneğin Anayasa'nın 99. maddesinde hüküm altına alınan gensoru kurumu Anayasa'dan çıkarılmıştır. Gensoru, tek tek bakanların veya bakanlar kurulunun yasama organına karşı bireysel veya kolektif sorumluluklarının gerçekleşmesini sağlayan ve parlamenter sistemi diğer hükümet sistemlerinden farklılaştıran bir kurumdur. Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçildiği (yasama organının içinden çıkmadığı) ve bakanların da TBMM dışından veya yasama organının onayına gerek olmadan atanabildiği bir sistemde, gensorunun yürürlükten kaldırılmış olmasında şaşırtıcı bir yön bulunmamaktadır. Zaten benimsenen yeni hükümet sisteminde klasik anlamda bir bakanlar kurulu bulunmadığı gibi başbakanlık kurumu da mevcut değildir. Ancak Anayasa'nın (değişik) 98. maddesinde yer alan ve bu sebeple halen uygulanma imkânı bulunan anayasal denetim araçlarının bazılarında, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile açıklanması zor olacak bazı tutarsızlıklar olduğu görülmektedir.

Örneğin Anayasa'nın 98. maddesinin 5. fıkrasında hüküm altına alınan "soru" kurumuna göz atıldığında, *"Yazılı soru, yazılı olarak en geç on beş gün içinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanlığı yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibarettir"* şeklinde kaleme alındığı görülmektedir. Maddenin düzenleniş şeklinden de anlaşılacağı üzere milletvekillerinin muhataplarına sözlü olarak cevaplanmak üzere soru sorabilme olanakları tamamen kaldırılmıştır. Ayrıca önceki düzenlemede, *"Bakanlar Kurulu adına (...)cevaplanmak üzere Başbakan veya bakanlardan..."* bilgi istenmesi şeklinde kaleme alınan soru, kabul edilen yeni hükümde sadece *"...Cumhurbaşkanlığı yardımcıları ve bakanlara..."* yöneltilebilmektedir. Bu

durum, kamu hukukunun genel ilkelerinden birisi olarak kabul edilen, yetki ve sorumluluğun paralelliği ilkesine açık bir şekilde aykırılık oluşturmaktadır. Önceki düzenlemede soruların cumhurbaşkanına değil de başbakan veya bakanlara yöneltiliyor olması, söz konusu makamların yürütmenin etkin ve sorumlu kanadını oluşturması, dolayısıyla siyasi kararların alınmasında ve uygulanmasında gerçek yetkili birim olarak addedilmelerinden kaynaklanmaktaydı. Yine önceki düzenlemede cumhurbaşkanının kural olarak yetkisiz ve sorumsuz olması, bütün işlemlerinin karşı imza kuralı gereği başbakan veya bakan tarafından imzalanması gerektiği için bu işlemlerin sorumluluğu da hükümet tarafından üstlenilmekteydi. Bu doğrultuda cumhurbaşkanının yasama organına doğrudan bir soru yöneltmesine gerek bulunmamaktaydı.

Aynı mantıktan hareket edildiğinde, benimsenen yeni sistemde yürütme organının sadece cumhurbaşkanından oluşması sebebiyle, yasama organı tarafından sorulacak olan soruların da muhatabının cumhurbaşkanı olması gerekmektedir. Ancak yeni düzenlemede soru kurumunun muhatapları, sayıları, nitelikleri ve atanma kriterleri tamamen cumhurbaşkanının takdirinde olan ve yine cumhurbaşkanından bağımsız bir iradeleri bulunmayan cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlardır. Söz konusu düzenleme bir anayasal denetim aracı olan soru kurumunun işlevine uygun düşmemektedir¹⁹⁶.

Kabul edilen yeni sistemde, cumhurbaşkanına anayasa tarafından tanınan atama yetkileri de söz konusu yetkilerin genişliği ve kullanılma usulleri değerlendirildiğinde, yasama ve yürütme erkleri arasındaki denge ve denetleme ilişkileri bağlamında ele alınması gereken bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar ile (m. 104/8, 106/4) üst kademe yöneticileri (m. 104/9) cumhurbaşkanı

¹⁹⁶ Ayrıntılı açıklamalar için Bkz. Levent Gönenç ve Ersoy Kontacı, '2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama-Yürütme İlişkileri', (2019) 45 (Kasım-Aralık) TBBD 43, 43-79.

tarafından tek başına atamakta ve görevlerine de yine cumhurbaşkanının tek taraflı iradesiyle son verilebilmektedir. Anayasa Mahkemesi üyelerinin büyük bir çoğunluğunu (doğrudan veya kurumlardan gelecek öneriler aracılığıyla) atama yetkisi cumhurbaşkanının elindedir (m. 146). Ayrıca üst kademe yöneticilerinin atanma usul ve esaslarının da cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği (m.104/9) hüküm altına alınmıştır.

Karşılaştırmalı anayasa hukuku verilerine baktığımızda, başkanlık sistemi ve başkanlık sistemi benzerini uygulayan bazı ülkelerde, bu nitelikteki atama yetkisinin yasama ve yürütme organları arasında bölüştürülmüş olduğunu görmekteyiz. Örneğin ABD’de Federal Yüksek Mahkeme (Supreme Court) hâkimleri, yabancı ülkelerde görevlendirilecek olan diplomatik temsilciler ve çeşitli üst kademe yöneticileri Başkan tarafından atanmakta, ancak bu makamlara aday olan kişilerin yasama organının denetimine tabi tutulduğu görülmektedir.¹⁹⁷ Böyle bir anayasal tercihin sebebi, başkanın ve dolayısıyla yürütme organının atama yetkilerinin parlamenter denetimden geçirilmesi suretiyle, yasama ve yürütme organları arasında dengeli bir çalışma ortamı ve uzlaşma kültürü sağlama isteğidir.

Yasama ve yürütme organları arasında denge-denetleme ilişkileri açısından önem arz eden bir başka husus da bütçedir. Bütçe hem başkanlık sisteminde, hem de parlamenter sistemde yasama organının yürütme organını denetlemekte kullandığı en önemli araçlardan birisidir. Kabul edilen yeni sistemde ise Anayasa’nın 161/4. hükmündeki konu şu şekilde düzenleme altına alınmıştır: *“Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilmesine göre artırılarak uygulanır.”* Düzenlemenin amacının, yasama

¹⁹⁷ Eren (n 13) 258-259.

organındaki çoğunluğun bütçeyi reddetmek suretiyle cumhurbaşkanının hareket kabiliyetini sınırlamasını önlemek olduğu açıktır. Anılan hüküm sayesinde cumhurbaşkanı yasama organı bütçesini reddetse dahi, önceki yılın bütçesiyle çalışmalarına devam etme imkânına sahip olmaktadır.

3. Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu

2017 Anayasa değişikliği ile birlikte cumhurbaşkanının cezai sorumluluğuna ilişkin düzenlemelerde de yeniliklere gidilmiştir. İlk olarak cumhurbaşkanı eski düzenlemede olduğu gibi sadece vatana ihanet suçundan değil, görevi başındayken işlediği her suçtan sorumlu tutulabilecektir. Ancak cumhurbaşkanının Yüce Divan'da yargılanabilmesi için aşılması gereken süreç, bu hukuki yolun işlenmesini neredeyse imkânsız hale getirmektedir. Görevdeyken suç işleyen cumhurbaşkanı hakkındaki soruşturma, ancak TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun (301 milletvekili) önerge vererek soruşturma açılmasını istemesi halinde gerçekleşmektedir. Soruşturmanın açılması yönünde bir karar verilebilmesi için ise üye tamsayısının 3/5'inin (360 milletvekili) oyu gerekmektedir. Soruşturma açılması sonrasında Yüce Divan'a gönderilme kararının alınabilmesi için de TBMM üye tamsayısının 2/3'ünün (400 milletvekilinin) oyu gerekmektedir¹⁹⁸. Yasama organında bu çoğunluğu sağlayabilmek oldukça güç gözükmektedir. Yasama organındaki salt çoğunluğun cumhurbaşkanının mensubu olduğu partinin ya da onu destekleyen bir çoğunluğun elinde olması durumunda ise süreci başlatan önerge verme işlemi bile neredeyse imkânsızdır. Cumhurbaşkanının görev süresi sona erdikten sonra da görevdeyken işlediği suçlar yönünden hakkında soruşturma açılması gündeme geldiğinde aynı prosedürün uygulanması gerekmektedir.

Yukarıda belirttiğimiz soruşturma süreci aşılsa dahi cumhurbaşkanının Yüce Divan'a sevk edilmesi halinde ortaya düşündürücü bir durum çıkmaktadır. 2017

¹⁹⁸ Özkul, 2017 (n 180) 169-172.

Anayasa değişiklik öncesi düzenleme uyarınca TBMM kararı ile Yüce Divan’a sevk edilen bir bakanın bakanlıktan düşmüş sayılacağı, başbakanın Yüce Divan’a sevk edilmesi halinde ise hükümetin istifa etmiş olacağı kabul edilmişti. Diğer bir ifadeyle önceki düzenlemede, TBMM’nin Yüce Divan’a sevk kararı alması ile ve Yüce Divan’ın kararının sonucunu beklenmeye gerek duyulmaksızın başbakan veya bakanların görevleri kendiliğinden sona eriyordu. 2017 değişikliği sonrasındaki düzenlemede ise Yüce Divan’da seçilmeye engel bir suçtan “mahkûm edilen” cumhurbaşkanının görevinin sona ereceği hüküm altına alınmıştır. (m. 105/5). Yeni düzenlemeden eskisinden farklı şekilde, Yüce Divan’da yargılanmakta olan bir cumhurbaşkanının devlet başkanlığı görevine devam edebileceği sonucu ortaya çıkmaktadır. Fakat Yüce Divan’da yargılanan bir cumhurbaşkanının görevi sona ermeyeceği için AYM’ye, yani kendisini Yüce Divan sıfatıyla yargılayan Yüksek Mahkemeye üye atamasının önünde bir engel bulunmamaktadır. Bu durum, açıklaması zor bir husus olduğu gibi kuvvetler ayrılığı ilkesi yönünden de sakınca arz etmektedir. İdari soruşturma ve yargılamaların sağlıklı ve baskı altında olmadan yerine getirilmesi için kamu organlarında görevli olan kişiler için kabul edilen “görevden uzaklaştırma” kurumunun devlet başkanı hakkında düşünülmemiş olması eleştiriye açıktır. Yasama organının önemli bir çoğunluğunun görevdeyken suç işlediğine inandığı ve Yüce Divan’a sevki yönünde karar aldığı bir cumhurbaşkanının görevini sağlıklı ve tarafsız bir biçimde sürdürebilmesinin mümkün olmadığını düşünmekteyiz.

4. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

1982 Anayasası’nın 2017 değişikliğinden önceki düzenlemelerine bakıldığında, yürütme organının özel kural koyabilme olanağının bizzat Anayasa’dan kaynaklandığı görülmektedir. Örneğin 2017 değişikliği öncesinde bakanlar kurulu, TBMM’nin çıkardığı bir yetki kanununa dayanmak suretiyle kanun

hükmünde kararname (KHK) çıkarabilmekteydi ve ayrıca bu KHK'lar hiyerarşik olarak kanunlarla eşit düzeyde bulunmaktaydı. KHK'lar ile kanunların değiştirilmesi veya yürürlükten kaldırılması da mümkündü. Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulu ise olağanüstü hâl ve sıkıyönetim dönemlerinde bir yetki kanununa ihtiyaç duymadan bu tür düzenlemeler yapabilmekteydi.

Benimsenen cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bakanlar kurulu kaldırılıp yürütme gücü ve organı tamamen cumhurbaşkanının elinde toplandığı için, artık bakanlar kurulunun olağan veya olağanüstü dönemlerde çıkardığı KHK'lerden söz etmek mümkün olmayacaktır. Fakat benimsenen yeni hükümet modelinde yürütme organına "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri" (CBK) ile kural koyabilme olanağı tanınmıştır. Yeni hükümet sisteminde kurulan yasama ve yürütme organlarının karşılıklı ilişkilerini hükümet sistemleri temelinde değerlendirebilmek için CBK konusunun da ele alınması gerekmektedir. Anayasa'da düzenleme altına alınan hükümlere baktığımızda şu hususları görmekteyiz:

-CBK'lar sınırlı bir alanda, sadece yürütme yetkisi içerisine giren konularda çıkarılabilmektedir.

-Sosyal ve ekonomik hak ve ödevler CBK'lar ile düzenlenebilecek fakat sınırlandırılmayacaktır.

-Kişi hak ve ödevleri ile siyasi hak ve ödevlerin CBK ile düzenlenme altına alınması ve sınırlanması mümkün değildir.

-Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi gerektiği belirtilen ve yürürlükte olan kanunda açıkça düzenleme altına alınmış konularda CBK çıkarılması mümkün değildir.

-Aynı konuda yasama organı tarafından bir kanun çıkarıldığı takdirde, o konuda

önceden çıkarılmış olan CBK hükümsüz hale gelecektir.

- CBK ile kanunun farklı hükümler içermesi durumunda, kanun hükümleri uygulanacaktır.

Bu doğrultuda bir değerlendirme yapıldığı takdirde aşağıda belirtilen konularda CBK ile düzenleme yapılmasının mümkün olmadığı anlaşılmaktadır.

- Kamu hizmetlerinin işleyişinde verim ve uyumu sağlamak amacıyla, birden fazla ili kapsayan merkezi idare teşkilatları kurulması (m. 126/son),

- Mahalli idarelerin kuruluş ve görevlerine ilişkin konular (m. 127),

- Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri (m. 128/2) ile bu sayılanların yargılanmalarına ilişkin düzenlemeler (m. 129/son),

- Üst kademedeki görev yapan yöneticilerin yetiştirilme usul ve esasları (m. 128/son),

- Yükseköğretim ile ilgili düzenlemeler (m. 130),

- Radyo ve televizyon istasyonlarının kurulması ve işletilmesine yönelik düzenlemeler (m. 130),

- Kamu Denetçiliği Kurumu (m. 74/son), Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (m. 133), Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu (m. 134), Diyanet İşleri Başkanlığı (m. 136) ile Ekonomik ve Sosyal Konsey ile ilgili düzenlemeler (m. 136),

- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ilişkin düzenlemeler (m. 135).

2017 Anayasa değişikliği ile kabul edilen cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile ilgili düzenlemelere bakıldığında, kanun ve CBK arasında çatışma çıkmasının olasılıklar dâhilinde olduğu anlaşılmaktadır. Cumhurbaşkanının üyesi olduğu siyasi partinin TBMM'de salt çoğunluğu kaybetmiş olması, muhalefetin ise salt

çoğunlukla temsil edilmesi durumunda, başka bir ifadeyle muhalefetin kanun yapabilmek için yeterli çoğunluğa ulaşması halinde, muhalefeti oluşturan çoğunluğun cumhurbaşkanının CBK çıkarmasını istemediği bir alanda kanun çıkartarak veya mevcut olan bir kanunu yürürlükten kaldırmayarak, cumhurbaşkanının kural koyma alanını sınırlandırabilmesi mümkündür. Ancak muhalefetin bu imkândan faydalanabilmesi için yasama organında çoğunluğa sahip olmasının yetmeyeceği, salt çoğunluğa sahip olması gerektiği gözden kaçırılmamalıdır. Yine 2017 değişikliği ile kabul edilen düzenleme uyarınca, cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye iade bir yasanın aynen kabul edilebilmesi için üye tam sayısının salt çoğunluğu aranmaktadır. Daha önce bir kanun düzenlemesine konu olmamış bir alan cumhurbaşkanı tarafından CBK ile düzenleme altına alınsa dahi, çoğunluğu elinde bulunduran parti veya partiler aynı konuda bir kanun yapmak suretiyle CBK'yı hükümsüz hale getirebilme imkânına sahiptir¹⁹⁹.

Sistemdeki tutarsızlık bir örnekle açıklanmak istendiği takdirde Anayasa'nın 128. maddesinin son fıkrasına bakmak yeterli olmaktadır. Anılan düzenleme uyarınca: *"Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir."* Aynı maddenin 2. fıkrası uyarınca ise, üst kademe yöneticilerinin statülerine ilişkin esasların bu konuda yapılacak olan kanunun konusu olduğu belirtilmektedir. Oysa yukarıda da belirttiğimiz gibi 2017 Anayasa değişikliği ile üst kademe yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasların CBK ile düzenleneceği düzenleme altına alınmıştır (m. 104/9). Bu düzenlemelerden şu husus anlaşılmaktadır: Cumhurbaşkanı, üst kademe yöneticilerinin nasıl ve ne şekilde atanacağını belirleyebildiği halde, bu yöneticilerin yetiştirilme usul ve esasları ile statülerine ilişkin düzenlemeler yapamayacaktır. Ayrıca yasama organı tarafından CBK düzenlemesinden sonra, üst kademe yöneticilerinin

¹⁹⁹ Ayrıntılı bilgi için Bkz. Artuk Arduçoğlu, 'Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi', (2017) 75 (3), ABD 21-51.

atanmalarına ilişkin usul ve esasları düzenleyen bir kanun çıkarıldığı takdirde CBK hükümsüz kalacaktır.

CBK'ların olağanüstü hallerdeki kapsamına da bakılmasında fayda bulunmaktadır. Olağanüstü hal rejimi hallerinde cumhurbaşkanı sistemde güçlü olan taraf olarak gözükmektedir. 2017 değişikliği ile Anayasa değişikliği öncesinde düzenleme altına alınan olağanüstü yönetim usullerinden sıkıyönetim kaldırılmış, olağanüstü hal ise korunmuştur. Değişiklik öncesindeki düzenleme uyarınca olağanüstü hal cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulu tarafından ilan edilebilir iken, yeni sistemde cumhurbaşkanı tek başına olağanüstü hal ilan edebilme yetkisine sahip olmuştur. Ayrıca bu duruma ek olarak cumhurbaşkanı, olağanüstü halin devam ettiği süre zarfında olağanüstü CBK çıkarabilme hakkına da sahiptir. Çıkarılan bu kararnamelerin 2017 değişikliği öncesinde mevcut olan olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerinden önemli bir farkı bulunmamakla birlikte olumlu yönde şu hususa değinilmesi gerekmektedir: Anayasanın 119. maddesinin son fıkrasındaki düzenleme uyarınca *“Savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hariç olma üzere; olağanüstü hal sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri bir ay içerisinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar.”* Bu düzenleme anayasa hukuku tekniği açısından yerinde bir düzenleme niteliğindedir.

SONUÇ

Hükümet sistemleri üzerine yapılan çalışmalar ve araştırmaların 20. yüzyılın sonlarına doğru belirginleştiği görülmektedir. Bunun sebebi, büyük oranda küreselleşme ile paralel şekilde değişime uğrayan ulusal ve uluslararası dinamiklerden doğan ihtiyaçlardır. 1982 Anayasası'nda sırasıyla yapılan 2007 ve

2017 değişiklikleri ile ülkemizde devam eden hükümet sistemi tartişma ve arayişlarına bir süreliğine son verilmiş ve cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiştir. Bu değişim sonucunda, Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinden itibaren safha safha gerçekleştirilen ve zaman içerisinde belirli düzeyde bir tecrübeye sahip olunan parlamenter hükümet sistemi terk edilmiştir. Ancak 2017 Anayasa değişikliği ile birlikte benimsenen cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, dünya üzerinde genel kabul gören veya uygulanan temel hükümet sistemi modelleri ile benzeşmemekte, aksine farklı özellikler sergilemektedir.

2017 değişikliği ile birlikte bakanların yasama organına karşı siyasi sorumluluğuna son verilmek suretiyle parlamenter sistemin kesin çizgilerle terk edilmiş olduğu anlaşılmaktadır. Sistem yarı-başkanlık hükümet modelinde benimsenen ilkelere de sahip değildir. Bu doğrultuda karşımıza ismen benzer hükümet sistemi olarak sadece başkanlık hükümet modeli çıkmaktadır. Ancak cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin klasik anlamda başkanlık sistemi ile uyuiştuğunu kabul etmek çok zor gözükmektedir. Başkanlık sisteminde, başkan ve yasama organı birbirlerinden ayrı yapılan seçimlerle ve sabit sreler için halk tarafından seçilmekte, ayrıca n önemlisi birbirlerinin hukuki varlıklarına son verememektedir. 2017 değişikliği ile kabul edilen cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine bakıldığında ise yasama organı ile cumhurbaşkanının karşılıklı olarak birbirlerini feshedebilme yetkilerine sahip oldukları anlaşılmaktadır. TBMM, ye tamsayısının 3/5 çoğunluğu ile seçimlerin yenilenmesine karar verebilirken, cumhurbaşkanı tek taraflı iradesi ile yasama organını feshedebilme hakkına sahiptir. Anayasal düzenleme ile birbirlerinin hukuki varlıklarına son verebilme imkânı yönünden cumhurbaşkanının, yasama organına karşı çok daha güçlü konumda olması tercih edilmiştir.

Kanaatimizce cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle başkanlık sistemi arasında devlet başkanının halk tarafından seçilmesinden başka bir benzerlik

bulunmamaktadır. En önemlisi cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, ABD örneğinde olduğu gibi bir fren ve denge mekanizmalarından yoksundur. Parlamenter sistemden vazgeçilmesinin mantıki sonucu olarak gensoru kurumunun kaldırılmış olması ile birlikte yasama organını elinde kalan yazılı soru, genel görüşme ve meclis araştırmasıyla yürütme organı üzerinde etkin bir denetim yapabilmesi mümkün değildir. Meclis soruşturması açılabilmesi için öngörülen yüksek nitelikli çoğunluk da bu kurumun fonksiyonel bir şekilde işletilmesine engel olmaktadır. Anayasanın 105/1-6 ve 106/5-8. maddelerindeki düzenlemeler uyarınca meclis soruşturması, görevde bulunan ya da görevinden ayrılmış olan cumhurbaşkanı (kişisel suçları dâhil), cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar hakkında görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun (301 üye) vereceği önerge ile açılabilir.

Bir diğer önemli konu, neredeyse bütün temsili rejimlerde yasama organının yürütme organı karşısındaki en önemli denetim silahı olan bütçeyi reddetme yetkisinin de 2017 anayasa değişikliği ile birlikte tamamen işlevsizleştirilmiş olmasıdır. Anılan değişiklik ile birlikte bütçe yasası teklifinin cumhurbaşkanı tarafından yasama organına sunulabilmesi öngörülmüş, bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulmaması halinde ise geçici bütçe kanununu çıkarılması, geçici bütçe kanununun çıkarılmaması durumunda ise yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilmesine göre artırılarak uygulanabilmesi kabul edilmiştir.

2017 değişikliği ile birlikte Anayasa'nın 104. maddenin 17. fıkrasındaki düzenleme uyarınca cumhurbaşkanına belirli şartlara bağlı olmak şartıyla kararname çıkarabilme yetkisi verilmiştir. Benimsenen anayasal düzenin önemli unsurlarından birisi olan CBK'ların çıkarılabilmesi için önceki kanun hükmündeki kararnamelerin aksine bir yetki kanununa ihtiyaç bulunmamaktadır. Dolayısıyla, devlet başkanı tarafından çıkarılan CBK'ların yasama organının

onayına sunulmasına gerek bulunmaması sebebiyle, yürütme organının asli düzenleme yetkisi de bu doğrultuda yasama organı aleyhine genişlemiş ve yürütme organı daha güçlü konuma getirilmiştir. Yasama organının CBK sonrasında veya öncesinde aynı konuyla ilgili yasal düzenleme yapabilmesi, erkler arasındaki uyumu bozabilecek niteliğe sahip olup kriz çıkarma ihtimalini bünyesinde taşımaktadır.

Cumhurbaşkanının kanunları veto etme yetkisinin güçleştirici veto niteliğine dönüştürülmüş olması, yürütme organının yasama organı karşısındaki konumunu güçlendirmektedir. Anayasa'nın 89. maddesinin 3. fıkrasındaki düzenleme uyarınca TBMM, cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen kanunu ancak üye tamsayısının salt çoğunluğu ile aynen kabul edebilecek, kanun ancak bu orana ulaşılması durumunda cumhurbaşkanı tarafından yayımlanacaktır. Bu açıklamalardan, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin klasik hükümet sistemlerine ilişkin tasnifler ile uyuşmadığı ve bu doğrultuda kendine özgü, dünya uygulamasında örneği bulunmayan, denge ve fren mekanizmalarını içermeyen bir model olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır.

Benimsenen yeni sistemin siyasi istikrar ve uzlaşma getireceği hususuna da şüpheyle yaklaşılması gerekmektedir. Anayasa'nın 77. maddesinin 1. fıkrasındaki düzenleme uyarınca TBMM ve cumhurbaşkanlığı seçimleri beş yılda bir ve aynı günde yapılacaktır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, devlet başkanı seçimi ile TBMM seçiminin aynı gün yapılacak olması büyük bir olasılıkla, aynı politik görüşe sahip kişilerin bir araya gelip çoğunluğu oluşturmasına yol açacaktır. 2017 Anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanı adayının bir siyasi parti mensubu olabileceği göz önüne alındığında, bu sonucun doğma ihtimalinin daha da yüksek olduğu görülmektedir. Bu işleyiş, başka organlar tarafından kontrol edilemeyen bir gücün oluşumuna zemin hazırlayabilir.

Benimsenen hükümet sistemi hangi nitelikte olursa olsun, modelin demokratik bir biçimde işleyebilmesi için yürütme ve yasama organlarının birbirlerine karşı kullanabilecekleri denge ve denetim mekanizmalarının varlığı ve bağımsız bir yargı organının mevcudiyeti önem arz etmektedir. Ayrıca bir başka önemli nokta da belirli bir hükümet sistemini uygulayan ülkenin, mevcut sistem üzerindeki tecrübesidir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi üzerinde yeterli deneyime sahip olmadığımız açık olmakla birlikte, sistemde fren ve denge mekanizmalarının bulunmadığı, var olanların da cumhurbaşkanının elinde olduğu görülmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin beklentilere cevap verip veremeyeceğini zaman gösterecektir.

KAYNAKÇA

Alkan H, Karşılaştırmalı Siyaset Başkanlık ve Parlamenter Sistemler Işığında Yarı Başkanlık Modelleri (Açılım Kitap 2013).

Altuğ Y, Parlamento Hukuku (Çağlayan Kitabevi 2003).

Arduçoğlu A, 'Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi', (2017) 75 (3) ABD 19, 51.

Arsel İ, Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları (Mars Matbaası 1965).

Arslan R, Demokratik Yönetim Sistemleri (Dora Yayıncılık 2015).

Aybay R, Genel Kamu Hukuku (3. Bası, Der Yayınları 2020).

Aykaç B ve Durgun Ş, Çağdaş Siyasal Sistemler (Binyıl Yayınları 2012).

Başgil AF, Esas Teşkilat Hukuku: Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Prensipleri, Cilt 1 (Baha Matbaası 1960).

Batum S, Anayasa ve İnsan (3. Bası, Cumhuriyet Kitapları 2011).

Bilir F, Sorularla Anayasa Hukuku (5. Bası, Der Yayınları 2018).

Cheibub JA, Presidentialism, Parliamentarism and Democracy, (Cambridge University Press 2007).

Çağlar B, Anayasa Bilimi (BFS Yayınları 1989).

Dal K, Anayasa Hukuku (Alter Yayınları 2016).

Demir F, 'Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye', (2013) 51 YTD (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı) 456, 476.

- Döner A, Türk Anayasa Hukuku (Yetkin Yayınları 2021).
- Elgie R, 'The Politics of Semi-Presidentialism', (1999) 2 (1) Semi-Presidentialism in Europe 1, 17.
- Epstein DL, 'Parliamentary Government', iç David L. Sills (edr) (1968) 11 (2) International Encyclopedia of the Social Sciences Macmillian and Free Press 400, 425.
- Eroğul C, Çağdaş Devlet Düzenleri (5. Bası, Kırılmaç Kitabevi Yayınları, 2006).
- Erdoğan M, Anayasal Demokrasi (2. Bası, Siyasal Kitabevi 1999).
- Eren A, Anayasa Hukuku Ders Notları (Oniki Levha Yayınları 2018).
- Ergil D, 'Başkanlık Sistemi', (2013) 51 YTD (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı) 382, 476.
- Esen BN, Anayasa Hukuku (Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları 1957).
- Esen S, '2016 Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi', (2012) 4 (1) ABD 46, 73.
- Fish, MS, 'The Pitfalls of Russian Superpresidentialism' (1997) 96 (1) Current History 326, 340.
- Foster GN, German Legal System and Laws (Oxford University Press 2002).
- Freedman L, Power and Politics in America (Sixth Edition, Routledge 1991).
- Garvey J, 'A Comment On Church and State in Seventeenth and Eighteenth Century America', (1989) 7 (2), JLR 275, 280.
- Graham A, The Last Prime Minister: Being Honest About the UK Presidency (Paperback 2003).
- Gönenç L. ve Kontacı E, '2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama – Yürütme İlişkileri', (2019) 145 TBD 43, 79.
- Gören Z, Anayasa Hukuku, (3. Bası, Yetkin Yayınları 2018).
- Göze A, Siyasal Düşünceler ve Yönetimler (2. Bası, Beta Yayınları 2013).
- Gözler K, Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi (Ekin Yayınevi 2001).
- Gözler K, Türk Anayasa Hukuku (Ekin Kitabevi 2011).
- Gözübüyük Ş, Anayasa Hukuku, (4. Bası, Turhan Kitabevi 1998).
- Günday M, İdare Hukuku, (4. Bası, İmaj Yayınevi 1997).
- İba Ş, Türk Anayasa Hukuku (Turhan Kitabevi 2018).

- Karamustafaoğlu T, Yasama Meclislerini Fesih Hakkı (Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları 1982).
- Karatepe Ş, 'Hükümet Sistemleri ve Türkiye', (2013) 51 YTD (Başkanlık Sistemi Özel Sayısı) 223, 236.
- Kubalı HN, Anayasa Hukuku Dersleri (İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1971).
- Kuzu B, Türkiye İçin Başkanlık Sistemi (Fakülteler Matbaası 1997).
- Kuzu B, Her Yönüyle Başkanlık Sistemi, (Babalı Kültür Yayıncılığı 2017).
- Linz J, 'The Perils of Presidentialism', (1990) 1 (1) Journal of Democracy 51, 69.
- Linz J, Totaliter ve Otoriter Rejimler (çev. E. Özbudun) (Siyasi İlimler Türk Derneği Yayınları 1984).
- Lijphart A, Çağdaş Demokrasiler, (çev Ergun Özbudun ve Ersin Onulduran) (Yetkin Yayınları) 1997.
- Lijphart A, 'Introduction' iç Arend Lijphart (edr), Parliamentary Versus Presidential Democracy (Oxford University Press 1992).
- Matthew SS, 'Of Presidents and Parliaments', (1993) 2 (1) East European Constitutional Review 1, 132.
- Michels R, Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy, (Batoche Books 2001).
- Mirkin BG, Hukuki Esasiye'de Yeni Temayüller, Ali Rıza Türel (çev) (Türk Hukuk Kurumu Yayınları 1938).
- Onar E, 'Türkiye'de Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmesi midir?' iç Teoman Ergül (edr), Başkanlık Sistemi (Türkiye Barolar Birliği Yayınları 2005) 71, 104.
- Örgün F, Dar Gelen Gömlek Başkanlık Sistemi (Bilge Yayınları 1999).
- Özbudun E, 1921 Anayasası (Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Yayını 1992).
- Özçelik S, Esas Teşkilat Hukuku Dersleri: Umumi Esaslar (İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları 1982).
- Özdemir H, 100 Soruda Hükümet Sistemleri (Seçkin Yayınları, 2018).
- Özer A, Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği (2. Bası, Şekerbank Yayınları 1998).
- Özer A, Anayasa Hukuku (5. Bası, Turhan Kitabevi 2010).

Özkul F, 2017 Anayasa Değişikliği Sonrasında 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı ve Sorumluluğu (Yetkin Yayınları 2020).

Özkul F, Anayasa Hukuku Açısından Osmanlı'dan Günümüze Türk Parlamento Deneyimleri (Yetkin Yayınları 2022).

Öztürk NK, Anayasa Hukuku (Seçkin Yayıncılık 2018).

Sartori G, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, Ergün Özbudun (çev) (Yetkin Yayınları 1997).

Tanchev E, 'Parliamentarism Rationalized', (1993) 2 (1) East European Constitutional Review 107, 114.

Teziç E, Anayasa Hukuku (Beta Yayınları 2006).

Tunaya TZ, Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku (Ekin Yayınları 1982).

Tunç H, 'Amerika Birleşik Devletleri Hükümet Sistemi ve Yürütme Organı', (1998) 2 (1), İSD 55, 78.

Turhan M, Hükümet Sistemleri (Gündoğan Yayınları 1993).

Uluşahin N, İki Başlı Yürütme Yapılanması (Yetkin Yayınevi 2002).

Uluşahin N, 'Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farkla Bir Yaklaşım: Yarı Başkanlıktan İki Başlı Yürütme Yapılanmasına', (2003) 52 AÜHFD 199, 233.

Uluşahin N, Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi (Yetkin Yayınları 1999).

Uslu F, Anayasa Hukukunun 99 Konusu (Adalet Yayınevi 2019).

Uslu F, Türkiye'de Hükümet Sistemi Tartışmaları ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama ve Yürütme Organları Arasındaki İlişkiler (2. Bası, Filiz Kitabevi 2022).

Uslu F, Anayasa Hukuku (2. Bası Adalet Yayınevi, 2020).

Üçışık HF, Anayasa Hukuku (Ötüken Yayınları 2021).

Yazıcı S, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri (İstanbul Bilgi Üniversitesi 2013).

Yüzbaşıoğlu N, Anayasa Hukukuna Giriş (Beta Yayınevi 2017).

Quin F, The Federalist Papers Readers (Seven Locks Press 1992).

İNTERNET KAYNAKLARI

<[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)005-e/](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)005-e/)>

<<https://www.evrensel.net/files/uploads/altili-masa-anayasa-teklifi.pdf>>