

## MECLİS HÜKÜMETİ (KONVANSİYON KURAMI)

Doç. Dr. Mehmet TURHAN

Yasama ve yürütme kuvvetlerinin bir mecliste birleştiği yönetim biçimine “konvansiyonel sistem” ya da daha yaygın adıyla “meclis hükümeti sistemi” denmektedir. Anayasal demokratik hükümet biçimleri içinde meclis hükümeti, ülkemiz dışında, anayasacılar ve siyasal bilimciler tarafından az işlenmiş konuların başında yer almaktadır. Az bilinen ve az işlenmiş bir konu olmasının çeşitli nedenleri vardır: Devlet ve buna bağlı olarak siyasal kurumların siyasal bilimde eski önemlerini yitirmeleri ve bu sistemin uygulamasının diğer hükümet sistemlerinden daha az olması bu nedenlerin başında gelmektedir. Ayrıca, bu hükümet biçimi devrimci Fransa’da Robespierre’in diktatörlüğünden ve terörden sorumlu tutulmuştur. Yirminci yüzyılda marksist rejimler ve hükümet biçimini savunmuşlardır. Fransız devrimini ve marksist rejimleri inceleyen bilim adamları ise, esaslı gözden kaçırmamak için, bu konu üzerinde gereği gibi durmamışlardır. Oysa, anayasa hukukumuz ve anayasa tarihimiz açısından meclis hükümetinin çok özel ve önemli bir yeri bulunmaktadır. Bu nedenle incelenmesi gerekir kanısındayım.

### I — MECLİS HÜKÜMETİNİN TARİHSEL VE KURAMSAL TEMELLERİ

1989 yılı Fransız devriminin 200. yıldönümü olması yanında, Fransız devrimi kadar iyi bilinmeyen fakat en az onun kadar önemli bir başka devrimin de 300. yıldönümüdür. Bu İngiliz tarihinde tek devrimsel nitelikte olay sayılabilecek olan 1688/9 olaylarıdır. İngilizlerin Ünlü Devrim (Glorious Revolution) olarak adlandırdıkları bu olaylar sonunda 1689’da Haklar Yasası (Bill of Rights) ortaya çıkmıştır. Bu haklar yasası halen geçerli olan İngiliz Anayasasının temel bir kuralını ortaya koymuştur. Bu parlamentonun üstünlüğü kuralıdır.

13 Şubat 1689’da tahta geçen William ve Mary Haklar Bildirisini kabul etmişlerdir. Daha sonra bu bildiri parlamentoya dönüşecek olan konvansiyon tarafından yasa haline dönüştürülmüştür. Haklar Yasası monarhinin parlamentoya bağımlılığını açıkça ilan etmiştir. 1689’dan sonra

monark hem yürütme görevlerini hem de parlamentoyla olan ilişkilerini yürütebilmek için bakanlara bağımlı olmaya başlamıştır. Bu bağımlılık ülkenin iç ve dış işlerini iyi anlamayan Hanover hanedanları döneminde daha da yoğunlaşmıştır. Onsekizinci yüzyılda kralın bakanları kral olmadan toplanır olmuşlar ve bu yüzyılın ikinci yarısı ise "baş"bakanın ortaya çıkmasına tanık olmuştur. Böylece devletin başı ile hükümetin başı birbirinden ayrılmıştır. Ondokuzuncu yüzyılda aktif, partizan ve siyasal olarak güçlü monarktan parti kavga ve karışıklıklarının büyük ölçüde dışında kalan monarka geçiş tamamlanmıştır. Taçın siyasal olarak bu bağımlı durumu artık İngiliz Anayasasının çok iyi yerleşmiş ve çok iyi bilinen bir kuralıdır.<sup>1</sup>

Haklar Yasasının ilan ettiği parlamentonun üstünlüğü ilkesi aynı zamanda parlamento ile mahkemeler arasındaki ilişkiyi de saptamıştır. Daha önce savunulmuş olan parlamentonun common law'un ilkeleriyle çelişen yasa yapamayacağı görüşü, 1689'dan sonra terk edilmiştir. Çünkü artık kral parlamentonun kabul ettiği yasaya karşı gelemeyecekti. Bunun mantıksal bir sonucu uyruklarının hiç mi hiç böyle bir itirazda bulunamayacak olmaları olmaktadır. Ünlü anayasa hukukçusu Dicey İngiliz Anayasasının iki temel direğinin parlamentonun egemenliği ile hukuk devleti olduğunu belirtmektedir. Ancak bu iki direk eşit büyüklükte ve ağırlıkta direkler değildir. Parlamentonun üstünlüğü hukuk devletinin temel özelliklerini bozmada ve yok etmede rahatlıkla kullanılabilir. Dicey'in bu soruna bulduğu çözüm siyasal sistemin iç unsurlarının birbirini dengeleyerek hukuk devletinin korunacağı olmaktadır. Ancak bu denge ve denetimler işlemezse parlamentonun çıkaracağı, yasalarla hukuk devletine son vermesine engel olabilecek hiçbir şey kalmamaktadır. Kısaca, İngiliz Anayasasına göre, biçimsel yani anayasal bir denetim olmaz; her türlü denetimin siyasal olması zorunluluğu vardır. Başka bir deyişle, yasaların anayasaya uygunluğu veya hak ve özgürlüklerin yargısal yolla denetimi yolu kapanmıştır. Bir Fransız yazarının belirttiği gibi "parlamento kadını erkek, erkeği kadın yapmak dışında herşeyi yapabilir".<sup>2</sup> Hatta Norton'un belirttiği gibi hukuksal olarak bunu dahi yapabilir de denebilir.<sup>3</sup>

İngiltere'de parlamentonun üstünlüğü bütün Avrupa ülkelerinden daha önce kabul edilmiş olmasına rağmen, tam anlamıyla meclis hükümeti sistemi de kurulmamıştır. Bunun önemli bir nedeni İngiltere'nin monarşiyi korumasında yatmaktadır. Meclis hükümeti Kıta Avrupasında ilk

<sup>1</sup> Philip Norton, "The Glorious Revolution of 1688/9: Its Continuing Relevance", *Parliamentary Affairs* (April 1989), s. 137-138.

<sup>2</sup> J.L. De Lolme, *The Constitution of England* (Apollo Press, 1814).

<sup>3</sup> Norton, a.g.m., s. 139-140.

kez Fransız devriminde bir anayasal demokratik hükümet biçimi olarak düşünülmüştür. Fransa'da Konvansiyon tarafından 24 Haziran 1793 Anayasasında öngörülmüş olması nedeniyle meclis hükümeti "gouvernement conventionnel" olarak da bilinir.<sup>4</sup>

Fransa'da Ulusal Konvansiyon döneminde bütün yetkiler komitelere ve özellikle Kamu Selameti Komitesine geçer. Kuramsal olarak Kamu Selameti Komitesinin Konvansiyona bağımlı olması gerekirdi. Komite üyeleri bir ay gibi kısa bir süre için seçiliyorlardı ve Komitenin kararlarının Konvansiyon tarafından onaylanması gerekiyordu. Uygulamada ise Kamu Selameti Komitesinin üyeleri her ay aynen seçildi ve kararları da tartışmasız onaylandı. Yine kuramsal olarak Komite üyelerinin eşit olmaları gerekirken uygulamada bütün yetkiler Robespierre'e geçmiştir.<sup>5</sup>

Meclis hükümeti veya bir başka deyişle konvansiyonel demokrasinin kuramsal temellerinin Rousseau'nun ulus iradesinin ve egemenliğin bölünmezliği ilkesine dayandığı belirtilebilir. Ulusal egemenlik kuramına göre, belli bir zamanda ve belli bir ülkede yaşayan insanların kişiliklerinden ayrı manevi bir kişi olan ulus egemenliğinin tek kaynağı ve sahibidir. Egemenlik onu açıklayacak ve ifade edecek bir iradenin varlığını gerektirir. Gerçi ulus fizik bir varlığa sahip değildir; ama manevi bir kişi olması nedeniyle kendine özgü bir iradesi vardır. İşte bu irade egemenliğe sahiptir. Rousseau'da egemenlik klasik anlayışa uygun olarak sınırsız, tek, bölünmez ve devredilemez bir niteliğe sahiptir. Ulus egemenliğinin ortaya çıktığı alan yasamadır. Yürütme bağımsız bir iktidar olmayıp yasama iktidarının bir aracıdır.

Gerçekte Rousseau temsili demokrasiye karşıydı. Rousseau'nun düşünceleri temsili demokrasi sistemine uygulanınca ister istemez ulusun iradesinin ve egemenliğinin tek dayanağı ve ifadesinin bulunduğu yer olarak meclis düşünülmüştür. Meclis hükümetinin en göze çarpar özellikleri olan hukuksal açıdan yasama ve yürütme iktidarlarının mecliste toplanması, yürütmenin yasamanın bir aracı olması, meclis adına ve onun emir ve direktifleriyle hareket etmesi zorunluluğu ulusal egemenlik kuramınca savunulabilecek hususlar olmaktadır.<sup>6</sup>

Marksist kuram da konvansiyon kuramını yeğlemektedir. Klasik marksizm kuvvetler ayrılığı kuramına gericilerin bir aracı gözüyle bakmaktadır. Marksistlere göre kuvvetler ayrılığı burjuvazinin devletin yürütme organına egemen olmasını sağlamaktadır. Marksizm devletin bütün

<sup>4</sup> Karl Loewenstein, *Political Power and the Governmental Process* (The University of Chicago Press, 1965), s. 80.

<sup>5</sup> Ayferi Göze, *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler* (Beta, 1986), s. 574.

<sup>6</sup> Hüseyin Nail Kubalı, *Anayasa Hukuku Dersleri* (İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, 1971), s. 367.

organlarında aynı menfaatin yer alması gerektiğini belirtmekte ve bu menfaatin de işçi sınıfının menfaati olması gerektiğini söylemektedir. Bu nedenle devletin bütün organlarında işçi sınıfının yer alması gerekir. Kuvvetler ayrılığı işçi sınıfının temsiline sınırlamalar getireceğinden reddedilmelidir. Sovyet siyasal düşüncesi kuvvetler ayrılığına dayanan parlamenter ve başkanlık sistemlerinin yürütme organında yer alan burjuvazi, finans kapital ve büyük iş çevrelerinin yönetimini gizlediğini belirtmekte ve kuvvetlerin birliğini savunmaktadır.<sup>7</sup>

## II — MECLİS HÜKÜMETİNİN ÖZELLİKLERİ

Meclis hükümetinin başkanlık hükümetinden çok parlamenter sisteme benzediği, hatta parlamenter sistemden ayıracak ölçütleri bulmanın güç olduğu söylenebilir. Meclis hükümetinin ilk göze çarpar özelliği yasama ve yürütme iktidarlarının mecliste toplanmasıdır. Bu sistemin en tipik örneğini oluşturan 1921 tarihli Anayasamızın 2. maddesi aynen şöyle demekteydi: “İcra kudreti ve teşri selahiyeti milletin yegâne ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder”.<sup>8</sup> İktidarın mecliste toplanmasının bir sonucu, bağımsız ve ayrı bir yürütmenin hukuksal açıdan bulunmaması olmaktadır. Elbette yüzlerce kişiden oluşan meclisin yürütme görevi yapamayacağı ortadadır. Bu nedenle yürütme iktidarı meclis adına ve onun emir ve direktifleriyle kullanılır. Yürütme meclisin yarattığı ve onun emrinde olan bir organdır. Çok kez yürütmeye komite adı verilir. Örneğin, Fransa’da Konvansiyon Meclisi zamanında Kamu Güvenliği ve Kamu Selameti adlarını taşıyan iki komite yürütme görevini meclis adına yerine getirmekteydi. 1921 Anayasamızın 3. maddesine göre, “Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükümeti ‘Büyük Millet Meclisi Hükümeti’ ünvanını taşır”dı.

Konvansiyon kuramına göre büyük bir güç elde etmemesi için yürütme bir kişiye değil heyet halinde bir organa verilmesi gerekir. Böylece, yürütme organında üyeler arasındaki güvensizlik ve kıskançlık gibi duyguların her üyenin etkinliğini sınırlandıracağı umulur. Saf meclis hükümetinde bir devlet başkanlığı yoktur ve bu rejimin mantığına son de-

<sup>7</sup> Son yıllarda marksist düşüncede bu konuda bazı değişiklikler olduğu gözden uzak tutulmamalıdır.

<sup>8</sup> 20 Ocak 1921 tarihli Anayasamız oldukça ilginç bir metindir. Olağanüstü yetkilere sahip olmak üzere iki dereceli seçimle kurulmuş bulunan Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisince yapılmış bu Anayasada toplam 24 madde bulunmaktaydı. Bu Anayasa ile ilk kez olarak hukukumuza egemenliğin kayıtsız şartsız ulusa ait olduğu (madde 1) hükmü girmiş, egemenliğin kaynağı ve kullanılması kökten değiştirilerek monarşiden cumhuriyete giden yolda bütün engeller kaldırılmıştır.

rece uygundur.<sup>9</sup> Ali Fuat Başgil bu konuda yürütmenin yasama organından ayrı bir varlığı olmadığını, kendine has bir kimliği olmadığını ve “tamamiyle meclisin emri, işareti ve kontrolü altında” bulunduğunu yazmaktadır.<sup>10</sup>

Parlamente hükümet sisteminde devlet başkanı başbakanı atar ve bakanlar da başbakan tarafından seçilip yine devlet başkanınca atanırlar. Bu biçimde oluşan bakanlar kurulu meclisten güvenoyu ister. Görüldüğü gibi durum parlamente sistemde farklıdır. Ancak bu yöntemin yalnızca görünüşte olduğu, gerçekte parlamente sisteme sahip ülkelerde de bakanlar kurulunun meclisin güvenine sahip olması gerektiği, bu nedenle her iki sistem arasında herhangi bir farkın bulunmadığı belirtilmiştir. Kanımca parlamente atama yöntemi ile meclisin yürütmeyi doğrudan seçmesi arasında oldukça önemli bir fark vardır. Parlamente hükümet sisteminde ister istemez devlet başkanının oynayacağı bir rol bulunmaktadır. Seçeceği başbakan zaman zaman meclisin seçeceği kişilerden farklı olabilir. Bu nedenle de, 1946 Fransız Anayasasının kabulü sırasında ve Avusturya’da meclisin bakanları seçmesi yöntemi lehinde ve aleyhinde büyük tartışmalar olmuştur. Bizde de, 23 Nisan 1920 tarihinde Ankara’da toplanan Büyük Millet Meclisi yasama, yürütme ve hatta yargı yetkilerini elinde bulunduran bir organ olarak doğmuştur. Fakat Meclisin yürütme işlerini yüzlerce kişilik üyesiyle görebilmesi olanaksız olduğundan 25 Nisan 1920’de verilen bir kararla, “Kuvve-i icraiye” oluşturulması kararlaştırılmıştır. 2 Mayıs 1920 tarihli “TBMM İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun”, “İcra Vekilleri Büyük Millet Meclisinin ekseriyeti mutlakası ile aralarından intihap olunur” ilkesini getirmişti. Yürütme gücünü kullanacak olanlar, meclis adına, onun birer “vekili” olarak görev yapacaklardı. Yine bu yasanın 4. maddesine göre, “İcra vekilleri arasında çıkacak ihtilafı Büyük Millet Meclisi halleder”di. Kolayca anlaşılacağı gibi bu sistem parlamente sistemlerdeki bakanlar kurulunun ortaya çıkışından oldukça farklıdır. Ancak kısa bir süre sonra bu biçimde çalışmanın güçlükleri anlaşıldığından, 4 Kasım 1920’de çıkarılan bir başka yasayla, icra vekillerine meclisce yapılacak seçim için adayların TBMM Başkanı tarafından belirlenmesi kuralı getirilmiştir. Fakat TBMM, icra vekillerini doğrudan seçme konusunda o denli hassas davranmıştır ki, 8 Temmuz 1922’de çıkarılan bir başka yasa ile yine eski usule, yani seçimin her vekil için ayrı ayrı Meclis tarafından yapılacağı usulüne dönmüştür.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Orhan Aldıkaçtı, *Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı* (Kor Matbaası, 1960), s. 21.

<sup>10</sup> Ali Fuat Başgil, *Esas Teşkilat Hukuku*, C. I (İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, 1960), s. 299.

<sup>11</sup> Mümtaz Soysal, *Anayasaya Giriş* (Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 1969), s. 157-158. TBMM Hükümeti döneminde çıkan anayasal nite-

Konvansiyon kuramı yürütme iktidarının mecliste bulunması gerektiğini söylerken, aynı zamanda da bu rejimin halka dayanmasını ve halkın iradesinin tam anlamıyla meclise yansması gerektiğini vurgular. Bu nedenle saf meclis hükümeti sisteminin tek meclisli olması gerekir denebilir. İkinci meclis halkın iradesini engelleyebileceğinden böyle bir meclise gerek yoktur. Konvansiyon kuramının ikinci meclis hakkındaki bu düşünceleri diğer hükümet sistemleri üzerinde oldukça etkili olmuştur denebilir. Parlamenter sistemlerde zayıf da olsa ki meclislilikten tek meclisliliğe doğru bir kayma gözlenmektedir.<sup>12</sup>

Meclis hükümetinin özelliklerinden bir tanesi de meclisin kendi kendini toplantıya çağırabilmesi ve öz fesih haklarına sahip olmasıdır. Bütün ağırlığın yasama organına verildiği anayasalarda meclisin kendi kendini fesh etme hakkına sahip olmasından daha doğal bir şey olmaz. Parlamenter sistemde normal olan meclisin hükümeti düşürebilme yetkisine karşılık, yürütme organının da meclisi fesh etme hakkının bulunmasıdır. Meclis hükümetinde meclisin yürütme tarafından fesh edilebilmesi söz konusu olamaz. Tam tersine bu sistemde yürütme organının üyelerinin görevlerine her zaman meclisce son verilebilir.

Meclis hükümeti sisteminde meclis yürütme tarafından alınan kararları iptal edebilir veya değiştirebilir. Bu nedenle de kuramsal olarak meclisin sürekli olarak toplantı halinde olması gerekmektedir. Buna meclisin "istimrarı ilkesi" denir. Kuramsal olarak durumun böyle olması karşısında, yürütme organının varlığından dahi sözedebilmek güçlük yaratmaktadır.<sup>13</sup> Parlamenter sistemlerde de yürütme meclise dayanmak, onun güvenine sahip olmak zorundadır; fakat yürütmenin bir özerkliği, ayrı bir varlığı vardır. Başka bir deyişle, parlamenter sistemlerde hükümetin meclisten ayrı bir tüzel kişiliği bulunmaktadır. Hükümetin kimliğinin meclisten ayrı olması nedeniyle, meclis hükümete emir ve direktif veremez. Ancak güvensizliğini belli edebilir. Bu söylediklerimiz kuramsal açıdan parlamenter sistemlerde belirli ölçüde organik ve fonksiyonel kuvvetler ayrılığının olmasının bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Buna karşılık meclis hükümetinde kuvvetler ayrılığı yoktur; yalnızca görevsel bir ihtisaslaşma bulunmaktadır.<sup>14</sup>

İktteki yasalar için bakınız: Suna Kili ve Şeref Gözübüyük, *Türk Anayasa Meclisleri* (Türkiye İş Bankası Kültür Yayını, 1985), s. 87-98.

<sup>12</sup> Douglas V. Verney, *The Analysis of Political Systems* (Routledge and Kegan Paul Ltd., 1959), s. 67. Ayrıca bakınız: Paul Bastid, *Le Gouvernement d'Assemblée* (Paris, 1958).

<sup>13</sup> Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku* (Beta, 1986), s. 412.

<sup>14</sup> Claude Klein, "The Powers of the Caretaker Government: Are They Really Unlimited?" *Israil Law Review* (July 1977), s. 278.

### III — MECLİS HÜKÜMETİNİN UYGULAMASI

Meclis hükümeti sistemi çoğunlukla olağanüstü ve krizli dönemlere özgü bir yönetim biçimi olmuştur. Yeni bir rejim kurulurken başvurulan yollardan biri yeni anayasayı hazırlamak için bir konvansiyonun seçilmesi olmaktadır. Ve bazen yeni anayasa kabul edilene dek bütün iktidarlar bu mecliste toplanır; çünkü seçimle gelen başka bir kurum yoktur. Bu devrimci konvansiyon adını verebileceğimiz bir durumdur. Türkiye’de 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu bu nitelikte saf bir meclis hükümeti sistemi öngörmüştü. Ulusal Kurtuluş Savaşı süresince, bütün yetkilerin mecliste toplanmasının amacı bağımsızlığın kazanılması ve Osmanlı İmparatorluğunun tasfiyesi idi. Profesör Mümtaz Soysal’ın belirttiği gibi kuvvetler birliğinin savunulması, yepyeni bir devletin kuruluşuna doğru oldukça elverişli bir basamak oluşturdu.<sup>15</sup> Ulusal Kurtuluş Savaşı’nın yürütülmesi de kuvvetler birliğini gerektiriyordu. Meclis hükümeti, Kurtuluş Savaşı boyunca, bir yandan savaşın yürütülmesini kolaylaştırırken, öbür yandan da, Osmanlı monarşisinin yıkılmasını gerçekleştiren hukuksal bir araç olmuştur.

Ülkemizde 1923’e kadar meclis hükümeti sistemi saf bir biçimde uygulanmaya çalışılmıştır. Ancak bu sistemin uygulamada tam olarak gerçekleşmediği, bazı çok önemli sapmaların ortaya çıktığı, sistemin parlamenter sistemin mantığına ve kurallarına uygun işlediği, İcra Vekilleri Heyetinin mecliste sahip olduğu siyasal çoğunluk nedeniyle liderlik ve otoriteyi elde ettiği ve İcra Vekillerinin bireysel ve ortak sorumluluklarının kabul edilmesiyle meclis hükümeti sisteminin ruhundan ayrıldığı Özbudun tarafından iddia edilmiştir.<sup>16</sup> 1924 Anayasasında parlamenter sistem unsurları oldukça ağırlıklı bir biçimde yer aldığından saf bir meclis hükümeti sistemi getirdiği söylenemez. 1961 ve 1982 Anayasalarımız 1921 ve 1924 Anayasalarından etkilenmekle birlikte esasta parlamenter sistemi yeğlemişlerdir. Ülkemizdeki gelişimin meclis hükümetinden parlamenter sisteme doğru olduğu belirtilebilir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin hukuksal niteliği konusundaki tartışma ne olursa olsun, uygulamada meclis hükümeti sisteminin kısa bir süre içinde yürütmenin üstünlüğüne çevrildiğini söyleyebiliriz.

Meclis hükümetinin uygulamada ortaya çıkan ilginç bir özelliği, kuramsal olarak yürütmenin meclise bağımlı olmasına rağmen, gerçekte durumun tam tersi bir biçimde ortaya çıkmasıdır. Meclis hükümetinin uygulandığı ülkelerde yürütme kısa bir süre içinde meclis üstünde bir üstünlük sağlamıştır. Karl Loewenstein bu konuda şunları yazmaktadır:

<sup>15</sup> Soysal, a.g.e., s. 161.

<sup>16</sup> Ergun Özbudun, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin Hukuki Niteliği”, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi (Mart 1985), s. 475-503.

“Meclis yönetemez. En fazla yapabileceği yönetici grubu iktidar koltuğuna oturtmaktır. Bu gerçekleştikten sonra, Aristo'nun sözünü ettiği değişme gerçekleşerek, demokrasi otokrasiye dönüşür. Meclis hükümeti öyle nazik bir demokratik platform üzerindedir ki, bu platform üstüne tek bir kişinin (diktatörün), komitenin, jantanın veya partinin olsun otokratik yönetimi çıkabilir. Ve komünistlerin bu hükümet türünü yeğlemelerinin gerçek nedeni bu olabilir”.<sup>17</sup>

Meclis hükümeti uygulamasına geçmişten bazı örnekler verilebilir. Fransa'da 24 Haziran 1793 Anayasası (Montagnarde Anayasası) dışında, III. Cumhuriyetin kurulma hazırlıkları sırasında (1871-1875), Ulusal Meclis tarafından oluşturulan geçici rejimde bütün yetkiler yasama organında toplanmıştı. Bu sistem 1875'te III. Cumhuriyet Anayasal yasalarının kabulü ile son bulmuştur. IV. Cumhuriyetin kurulması aşamasında, halk oylamasıyla reddedilen Anayasa tasarısı da meclis hükümeti sistemini benimsemişti.

Günümüzde demokratik ülkelerden yalnızca İsviçre'de meclis hükümeti uygulanmaktadır. Bu nedenle de ülkemizdeki anayasa hukuku ders kitaplarında İsviçre meclis hükümetine verilen tek örnek olmaktadır. İsviçre'de federal parlamento yürütme görevini yerine getirmek üzere “Federal Konsey”i seçer. Federal Konseyin yedi üyesi bir yasama dönemi için seçilirler. Federal Konseyin başkanı aynı zamanda sembolik yetkileri olan devlet başkanlığını da yapar. Federal Konsey türdeş bir niteliğe sahip değildir. Yani Federal Konsey üyeleri bu göreve getirilirken aralarında aynı siyasal görüş veya eğilimin bulunup bulunmadığına bakılmaz. Federal parlamento Federal Konseye emirler verebilir, aldığı kararları değiştirebilir ya da reddedebilir. Federal Konsey üyelerinin parlamentoya karşı ortak sorumlulukları yoktur. Kısaca hukuksal açıdan İsviçre'de yürütmenin tamamiyle yasamaya bağımlı olduğu söylenebilir. Federal Konsey ile Federal Meclis arasında bir görüş ayrılığı ortaya çıkarsa, Konsey Meclise boyun eğer; fakat istifa etmez.<sup>18</sup>

### III — SONUÇ

Meclis hükümeti sisteminin temelini oluşturan düşünceler diğer hükümet sistemlerini etkilemiştir. Meclis hükümeti sistemi ilk olarak parlamentonun üstünlüğü ilkesiyle başka türde hükümet sistemi kurmayı amaçlayan anayasaları etkilemiştir. Örneğin, IV. Fransız Cumhuriyeti

<sup>17</sup> Loewenstein, a.g.e., s. 83.

<sup>18</sup> Bülent Nuri Esen, *Anayasa Hukuku* (Ayyıldız Matbaası, 1970), s. 533-545; Teziç, a.g.e., s. 414-415.



Anayasasının (27 Ekim 1946) 3. maddesi aynen şöyledir: "Ulusal egemenlik Fransız halkına aittir. Halkın hiçbir bölümü ne de herhangi bir kişi egemenliğin kullanılmasını kendine mal edemez. Anayasal konularda, halk egemenliğini temsilcileri ve referandum yoluyla kullanır. Diğer bütün konularda egemenlik halk tarafından genel, eşit, tek dereceli ve gizli oyla seçilen milletvekilleri aracılığıyla kullanılır." Belki de meclis hükümeti sisteminin ortaya çıkmasının esas nedeni parlamento üstünlüğü ilkesinin toplumlarda kendini kabul ettirmesidir. Bu ise demokrasi düşüncesinin gelişmesiyle bağlantılı olarak ortaya çıkabilmiştir. Her zaman gerektiği gibi işlememiş de olsa meclis hükümeti sistemi bu anlamda demokrasinin gelişmesinde ve yerleşmesinde önemli bir aşama olmuştur.

İster başkanlık ister parlamenter sisteme sahip ülkeler olsun, yarı doğrudan hükümet sisteminin araçlarını kullandıklarında yine konvansiyon kuramından etkilendiklerini belirtebiliriz. Halkın egemenliğin kullanılmasına doğrudan katılmasını sağlayan araçlar referandum (halkoylaması), halkın vetosu ve halkın yasa teklifidir. Bu araçların kullanılmasında İsviçre'nin uzmanlaştığını ve kolay kolay başka hiçbir ülkenin bu ülkeyi taklit edemeyeceğini söyleyebiliriz. Ancak son yıllarda az da olsa referandumun yaygınlaşma eğilimi taşıdığını belirtmek gerekir.

Günümüzde referandumun hükümet sistemleriyle bir ilgisi kalmamıştır. Referandum başkanlık rejimi uygulayan ülkelerde olduğu kadar parlamenter sistemi kabul etmiş ülkelerde de benimsenmiştir. Örneğin, Amerika Birleşik Devletlerinin eyaletlerinin çoğunda referandum uygulandığı gibi; İngiltere ve Norveç gibi bazı parlamenter sisteme sahip uluslarda da Avrupa Ekonomik Topluluğu'na üye olmak gibi toplumun yaşamında önemli kararlarda referanduma başvurulduğu görülmektedir.<sup>19</sup> 1982 Anayasası ile de Türk anayasa hukukunda ilk kez olarak saf temsili rejimden ayrılınarak referandum aracına anayasa değişiklikleri konusunda yer verilmiştir. Ancak Cem Eroğul'un belirttiği gibi referandumun demokrasi açısından sağlıklı olabilmesi için bazı koşulların bulunması gerekir. Herşeyden önce referandum öncesinde toplumda farklı görüşler serbestçe ve korkusuzca sesini duyurabilme olanağına sahip olabilmelidir. Halka sorulacak sorular son derece yalın olmalı ve birden fazla soru birbirine karıştırılmamalıdır. Yine sorular herhangi bir yanlış anlamaya yer bırakmayacak kadar açık ve seçik olmalıdır.<sup>20</sup>

Meclis hükümeti sistemi ülkemizde 1961 ve 1982 Anayasalarının bazı hükümlerini etkilemiştir. Örneğin, gerek 1961 gerek 1982 Anayasalarının

<sup>19</sup> Austin Ranney, *The Referandum Device* (American Enterprise Institute for Public Policy, 1981).

<sup>20</sup> Cem Eroğul, "Anayasa Değişikliği", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi* (Nisan 1987), s. 27.

“fesih” kavramı yerine “meclisin yenilenmesi kavramı”nı kullanmaları ancak Kurtuluş Savaşı dönemindeki meclis hükümeti sisteminin etkisiyle açıklanabilir. Ulusal egemenlik ilkesinin bir devamı olarak ve özellikle meclisin istimrarı, meclisin sürekliliği, meclisin daima varolduğu felsefesine dayanarak, yeni meclis toplanıncaya kadar eskisinin görev yapması anlamında olmak üzere meclisin yenilenmesi kavramı her iki Anayasada da kullanılmıştır. Ayrıca, 1924 Anayasasında fesih kurumunun hiç yer almaması ve 1961 Anayasasında ise işlemesi olanaksız bir takım koşullara bağlanması meclis hükümetinin etkileri olarak düşünülmelidir. 1924 Anayasasında meclis hükümetini andıran en önemli yön “Türk Milletini ancak Türkiye Büyük Millet Meclisi temsil eder ve Millet adına egemenlik hakkını yalnız o kullanır” diyen 4. maddesi ile “Yasama yetkisi ve yürütme erki Büyük Millet Meclisinde belirir ve onda toplanır” hükmünü getiren 5. maddesi idi. Bu nedenle 1924 Anayasasının tam parlamenter bir sistem kurduğu da söylenemezdi.

Meclis hükümetinin ülkemizde kabulünde Fransız devriminin ve Fransız düşüncesinin acaba ne kadar etkisi olmuştur? Ülkemizde kamu hukuku son yıllara kadar büyük ölçüde Fransız düşüncesinin altında kalmıştır. Bunun önemli bir nedeni o dönemde aydınların büyük bir bölümünün Fransızca bilmeleriydi. Bu etki yazım kurallarını dahi etkilemiştir. Örneğin, Fransızcada “état” hem devlet hem de durum anlamına geldiğinden devlet anlamına gelen “Etat”ı ayırmak için “é” büyük harfle yazılmaktadır. Fransızcadan esinlenen aydınlarımız ve hukukçularımız bu durumu aynen Türkçeye de aktarmışlardır. Ancak son yıllarda yetişen aydınlarımız ise, Fransızcadan çok İngilizce bilmeleri nedeniyle bu etki azalmış; ancak bu kez de Anglo-Amerikan etkisi yoğunlaşmıştır. Ancak kısımca meclis hükümeti sisteminin ülkemizde uygulanmasının esas nedeni Fransız devrimi ve Fransız düşüncesinin etkisi değildir. Meclis hükümeti Kurtuluş Savaşı döneminde ülkemizin karşı karşıya bulunduğu büyük sorunların çözümü amacıyla ortaya çıkmış ve uygulanmıştır. Bu nedenle ülkemizin nesnel koşullarından kopuk bir sistem olarak kalmamıştır. 1921 Anayasası ülkemizin en ilginç anayasasıdır denebilir.

Sonuç olarak şunları belirtebiliriz: Bir ülkenin başkanlık, yarı-başkanlık, parlamenter veya meclis hükümetine sahip olduğunu bilmek bize ancak bu konudaki anayasal kuralların nasıl olduğu hakkında bazı bilgiler verebilir; fakat bu bilgileri edinmekle siyasal sistemin önemli başka yönleri hakkında pek bir şey öğrenmiş olmayız. Örneğin, bir ülkenin parlamenter bir sisteme sahip olduğunun söylenmesi, o ülkenin askeri ve sivil bürokrasisi, yargı organının niteliği, seçim ve parti sistemleri, menfaat grupları ve toplumun siyasal kültürü hakkında bize hemen hemen hiçbir bilgi vermez. İngiltere’de uygulanan parlamenter sistemle

Kıta Avrupasında uygulanan parlamenter sistemler hakkında büyük farklılıklar vardır. Bir hükümet sisteminin gerçekte işleyişi yukarıda saydığımız ve diğer başka önemli faktörlerce belirlenir. Oldukça uzun bir zamandır çok haklı olarak siyasal bilimciler hükümet sistemlerinin gerçek yaşamda işleyişinde siyasal partilerin rollerinin çok önemli olduğunu vurgulamışlardır. Sosyalist ülkelerde olduğu gibi tek ve merkezleşmiş parti sistemine sahip ülkelerde tüm yasama ve yürütme kuvvetlerini kullanacağı ve denetleyeceği düşünülen tek bir meclisin başka yerlerde alınmış kararları onaylamaktan başka bir işe yaramadığını göstermiştir. Bu ülkelerde meclis hükümeti sistemi kuramda düşünülenenden oldukça farklı olarak uygulanmıştır. Yine başkanlık sistemi, Amerika Birleşik Devletleri gözönünde tutularak, yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirinden bağımsız olmaları nedeniyle siyasal karar alımını güçleştirdiği gerekçesiyle çok eleştirilmiştir. Oysa, Latin Amerika ve Afrika'da uygulanan başkanlık sistemlerinde partilerin kişilere dayanması başkanların hem yasama hem de yargı üzerinde de egemen olmalarıyla sonuçlanmıştır. Bu örneklerin gösterebileceği gibi bir ülkenin hükümet sisteminin bilinmesi o ülkenin siyasal sisteminin anlaşılabilmesi için yeterli değildir.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> William B. Gwyn, "The Separation of Powers and Modern Forms of Democratic Government", *Separation of Powers-Does It Still Work?* der: Robert A. Goldwin ve Art Kaufman (American Enterprise Institute, 1986), s. 77-78.