



Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Parlamentonun Etkinliği* ◆◆◆ Effectiveness of Parliament in Presidential Government System

<https://doi.org/10.25204/iktisad.1517245>

Nihat BİLGİÇ**
Tuğba YOLCU***

Öz

Makale Bilgileri

Makale Türü:
Araştırma
Makalesi

Geliş Tarihi:
16.07.2024

Kabul Tarihi:
29.11.2024

© 2025 İKTİSAD
Tüm hakları
saklıdır.



16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum ile Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın bir kısmı değiştirilmiş, parlamenter sistem yerini Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne bırakmıştır. Sistem değişikliği sonrası anayasal sistemin kurumlarının görev ve yetkilerinde birtakım değişiklikler meydana gelmiştir. Sistem değişikliği sonrası Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin etkinliğinde meydana gelen değişim, parlamento etkinliği açısından önemlidir. Zira parlamenter sistem geleneği içinde yerleşen demokratik teamüller ve toplumun alışkanlıkları, sistem değişikliği sonrası başkanlık sistemlerine özgü olan bazı yeniliklerin kabul edilmesiyle birlikte tartışma konusu olmuştur. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin parlamento etkinliği açısından değerlendirilmesinin amaçlandığı bu çalışmada parlamenter sistemin uygulandığı 24., 25., 26. yasama dönemi ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin uygulandığı 27. yasama dönemlerinde kanun yapım, parlamento kararları ve yine parlamentonun denetim işlevlerine dair veriler üzerinden nitel bir araştırma yöntemi olan durum çalışması ile değerlendirme yapılmıştır. Araştırma sonucunda yapılan anayasa değişikliği Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrası parlamento etkinliğinde azalma meydana geldiği tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Parlamento etkinliği, yürütme, kuvvetler ayrılığı, parlamenter sistem, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi.

Abstract

Article Info

Paper Type:
Research Paper

Received:
16.07.2024

Accepted:
29.11.2024

© 2025 JEBUPOR
All rights
reserved.



With the referendum held on April 16, 2017, a part of the Constitution of the Republic of Türkiye was amended, replacing the parliamentary system with a Presidential Government System. Following this system change, some alterations occurred in the duties and powers of the institutions within the constitutional framework. The shift in the effectiveness of the Grand National Assembly of Türkiye post-change is significant in terms of parliamentary effectiveness. This is particularly relevant because the democratic practices and habits established in the tradition of the parliamentary system have been called into question by adopting innovations specific to presidential systems. This study aims to evaluate the Presidential Government System's parliamentary effectiveness. A qualitative research method, specifically the case study approach, was used to assess data on law-making, parliamentary decisions, and the parliament's oversight functions during the 24th, 25th, and 26th legislative periods—when the parliamentary system was in place—and the 27th legislative period, which operated under the Presidential Government System. The research findings indicate that parliamentary effectiveness decreased after the constitutional amendment and the transition to the Presidential Government System.

Keywords: Parliamentary effectiveness, executive, separation of powers, parliamentary system, presidential government system.

Atıf / to Cite (APA): Bilgiç, N. ve Yolcu, T. (2025). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde parlamentonun etkinliği. *İktisadi İdari ve Siyasal Araştırmalar Dergisi*, 10(26), 33-55. <https://doi.org/10.25204/iktisad.1517245>

* Bu makale, Tarsus Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda 2024 yılında tamamlanan "Türkiye'de Parlamenter Sistem ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Parlamento Etkinliği Açısından Karşılaştırılması" başlıklı yüksek lisans tezinden türetilmiştir.

** ORCID Doktora Öğrencisi, Tarsus Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi ABD, av.nihatbilgic@gmail.com

*** ORCID Prof. Dr. Tarsus Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü tugbayolcu@tarsus.edu.tr

Extended Abstract

Introduction and Research Questions & Purpose:

This study aims to discuss the change in the effectiveness of the Grand National Assembly of Türkiye following the transition to the Presidential Government System in 2018. It examines this transition from a parliamentary system to a presidential system within the framework of the separation of powers theory. The study seeks to answer how much and in what direction this transition has altered the effectiveness of the Turkish parliament.

Literature Review:

The literature review of this study is based on secondary sources. Existing literature includes studies on legislative power in the Presidential Government System (Demirbağ, 2019; Tekin, 2022; Küçük, 2021; Doğan, 2020). However, these studies primarily focus on the legislative-executive relationship. Unlike previous research, this study analyzes parliamentary activity in Türkiye over distinct periods. Given its current applicability, the period of the 1982 Constitution is emphasized, and this period is further divided into two sub-periods to account for the system change that occurred.

Methodology:

In this study, the document analysis method, qualitative data analysis, and case study approach will be applied together. By examining parliamentary effectiveness through its legislative functions, the study aims to establish an objective basis. For instance, it seeks to reach more objective judgments by comparing the average number of law proposals per year before and after the system change, presenting this as numerical data. Additionally, other data such as commission reports, parliamentary resolutions, parliamentary elections, and written questions will also be utilized. Finally, the study aims to answer the following questions:

- What are the changes in parliamentary activity after the transition to the Presidential Government System? Is this change related to the regime change?
- What are the possible effects of the changes in parliamentary activity after the transition to the Presidential Government System in terms of the separation of powers and democracy?

Results and Conclusions:

This study attempts to discuss parliamentary effectiveness in Türkiye within the parliamentary system and the Presidential System of Government, using both numerical data and an analysis of parliamentary powers that have been reduced, strengthened, or abolished. If the Presidential Government System is considered a variant of the presidential system, it is expected that parliamentary powers would shift in favor of the executive. For example, the requirement for a cabinet to take office with a vote of confidence is incompatible with the presidential system. Similarly, the abolition of the censure mechanism, which prevents the parliament from holding a minister politically responsible and dismissing them, is typical in a system with strict separation of powers.

However, other changes, such as the reduction of budgetary authority, the procedural difficulties in conducting parliamentary inquiries, the abolition of oral questioning, the restriction of executive oversight to written questions, and the requirement for an absolute majority to override a presidential veto, further diminish parliamentary powers. Additionally, the power to issue decrees, once exercised within the framework of authorization laws, is now a constitutional power granted directly to the executive. Senior public officials are exempted from oral questions, all senior appointments are made by the President without parliamentary approval, and most members of the Constitutional Court, which oversees the executive and legislature, are appointed by the President. These changes have strengthened the executive branch, disrupting the balance intended in the system.

As a result, the increase in executive power has naturally narrowed the scope and effectiveness of the parliament. Consequently, there is no doubt that the parliamentary area within the system has diminished, leading to a decrease in its effectiveness.

1. Giriş

İlk devletlerden bu yana devlet fonksiyonlarının kimler tarafından ve nasıl kullanılacağına dair akıl yürütmeler ve önermeler yapılagelmiştir. Devletin üzerinde kurulu olduğu toprak parçası, insan topluluğu ve siyasal kültür gibi unsurlar, hükümet sistemlerinin oluşumunu etkileyen faktörlerdir; zira hükümet sistemleri, bu unsurların değişimine bağlı olarak şekillenmektedir. Bu unsurlara bağlı olarak birbirinin aynısı olan herhangi bir rejimden söz etmek, teknik olarak pek mümkün değildir. Ancak sınıflandırma açısından hükümet sistemleri genel itibari ile farklı şekillerde tasnif edilmektedir. Bu sınıflandırmada demokratik hükümet sistemlerinin ortaya çıkışı anayasacılık hareketlerinin bir sonucudur.

Anayasacılık hareketlerinin sonucu olarak anayasalar, iktidarın sınırlandırılması fikrinden ileri gelmiş ve bireyin hak ve özgürlüklerini garanti altına almıştır. Karşılıklı olarak hem bireye hem devlete hak ve sorumluluk yükleyen bu metinlerin bir diğer özelliği de devlet organizasyonunun organlarının ve bu organların yetkilerinin belirlenmesini ve belli kurallar çerçevesinde iş ve işlemlerin yürütülmesini sağlamaktır (Gözübüyük, 1994). Anayasaların temel hak ve özgürlükleri garanti altına alması kuvvetler ayrılığı ile mümkündür. Kuvvetler ayrılığı hükümet sistemlerinin tasnifinde de sıkça başvurulan bir ölçüttür (Teziç, 2014). Birden çok hükümet sistemi olduğu yönünde görüşler (Gözler, 2004; Özbudun, 2005; Sartori, 1997) olsa da kuvvetler ayrılığı bağlamında esas olarak iki tip hükümet sisteminden söz etmenin, diğer hükümet sistemlerinin ancak bu iki sistemin farklı formları olduğu ifade etmek gerekir. Bu noktada parlamenter sistem ve başkanlık sisteminden söz etmek mümkündür (Demir, 2013). Çalışmada, öncelikle kuvvetler ayrılığı teorisi bağlamında başkanlık sistemi ve parlamenter hükümet sistemleri ele alınacaktır. Başkanlık sistemi ve parlamenter sistem farklı özelliklere sahip hükümet sistemleridir. Bu farklılıkların beraberinde getirdiği bazı olumlu ve olumsuz yönleri vardır. Bu durumun yasama erkine dolayısıyla parlamentoya olan etkisi ise ayrıca önemli bir olgudur.

Çalışma, parlamenter sistem ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ni parlamento etkinliği açısından değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Özellikle, parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişin, yasama süreçleri, denetim işlevleri ve milletvekillerinin faaliyetleri üzerindeki somut etkilerini analiz etmektedir. Çalışma, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin parlamentonun etkinliğini ortaya çıkardığı azalmayı, sistem değişikliklerinin demokratik denetim, yasama ve kamuoyuyla ilişkiler üzerindeki uzun vadeli sonuçları hakkında yeni bir bakış açısı sunması açısından önemlidir. Böylece, bu çalışma, hükümet sistemi değişikliklerinin parlamenter işleyişe olan etkilerine dair derinlemesine bir literatür katkısı sağlamaktadır. Bu amaçla çalışmada, nitel araştırma yöntemlerinden olan durum çalışması ile değerlendirme yapılmıştır. Çalışmada 24., 25., 26. ve 27. yasama dönemlerinde kanun yapım, kararlar ve denetim işlevlerine dair veriler üzerinden bir değerlendirme yapılmıştır. Araştırma sonucunda yapılan anayasa değişikliği ile parlamento yetkilerinde meydana gelen değişiklik, parlamentoda görev alan milletvekillerinin verdikleri kanun teklifi sayıları, parlamentonun yaptığı soruşturma sayıları ve parlamentonun kamuoyunda yer alan görünürlüğü birlikte değerlendirildiğinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrası parlamento etkinliğinde azalma meydana geldiği gözlemlenmiştir. Bu durumun, farklılıklar arz etse de asıl olarak başkanlık sisteminin bir varyantı olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş nedeniyle yaşanan sistem değişikliğinden kaynaklı olduğu görülmektedir.

Çalışma üç ana başlık altında toplanmıştır. Bu bağlamda teorik çerçeve ilk bölümde anlatılmış, ikinci bölümde çalışmanın yöntemine değinilmiştir. Çalışmanın asıl temasını oluşturan üçüncü bölümde, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Türkiye Büyük Millet Meclisinin etkinliği, eski sisteme nazaran ne gibi değişikliklere uğradığı sayısal ve siyasal yetkilerin yorumlanmasıyla anlaşılmasına çalışılmıştır. Hükümet sisteminde yaşanan değişim ile birlikte yürütmenin yetkilerinin artırılması ve yasamanın etkinliğinin azaltılmasıyla, parlamentonun sistem içindeki alanının daraldığı ve etkisinin azaldığı çalışmanın sonucunu oluşturmaktadır.

2. Teorik Çerçeve

Bu bölümde, çalışmaya temel oluşturacak teorik çerçeve çizilmiştir. Bu çerçevede ilk olarak kuvvetler ayrılığı teorisi yer almaktadır. Yasama, yürütme ve yargı erklerinin birbirinden bağımsız ve dengeli bir şekilde çalışmasını öngören kuvvetler ayrılığının uygulama biçimi hükümet sistemlerini oluşturur. Teorinin uygulama biçimlerine göre şekillenen hükümet sistemleri sınıflandırmasında çalışmanın amacına uygun olarak başkanlık sistemi ile parlamenter sisteme yer verilmiştir. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin başarılı bir şekilde işlemesi, aynı zamanda yasama ve yürütme arasındaki ilişkilerin dengesini de belirleyerek, parlamentonun sistem içindeki rolünü ve etkinliğini doğrudan etkileyecektir.

2.1. Kuvvetler Ayrılığı

Hükümet sistemlerini kuvvetler ayrılığı modeline göre tasnif etmenin gelenek haline geldiğini söylemek mümkündür (Erdoğan, 2009: 14). Hükümet kavramını, millet adına devletin egemenlik hakkını kullanan siyasal örgütlenme olarak tanımlamak mümkündür. Ülkemizde hükümet kavramı, yürütme erkinin bir parçası olarak bakanlar kurulu yerine de kullanılmaktaydı (Bozlağan, 2016: 2). Hükümet sistemlerini, parlamenter sistem, başkanlık sistemi, yarı başkanlık sistemi ve diğer sistemler olarak dört ana başlıkta sınıflandırmak mümkündür (Erdoğan, 2009: 14). Bu sınıflandırmada kuvvetler ayrılığı temel alınan ölçütlerdendir. Bu bağlamda yasama, yürütme ve yargı erklerinin tek organda birleşmemesi gerekliliği temel hak ve özgürlüklerin garanti altına alınması açısından önemlidir. Yasama ve yürütmenin birleşmesi durumunda meclis hükümeti sistemi ya da otoriter sistemler doğmaktadır. Bu durum güçlerin hangi erkte toplanacağına bağlı olarak değişmektedir (Özyurt ve Saka: 2021). Belirtmek gerekir ki yasama ve yürütmenin parlamentoda birleşmesinden meclis hükümeti sistemi, yürütmenin başındaki kişide toplanması durumunda ise otoriter bir sistem olacağı kuşkusuzdur. Bu noktadan hareketle söylemek mümkündür ki kuvvetler ayrımının olmadığı yerde demokratik bir toplumun ve özgür bireyin olmasının imkânı yoktur.

Kuvvetler ayrılığı, klasik anlamda devleti oluşturan egemenlik erkleri olarak yani yasama, yürütme ve yargı olarak ifade edilmektedir. Kuvvetler ayrılığı anayasacılığın gereklerindedir, buradaki temel gaye bireyin siyasal özgürlüklerinin garanti altına alınmasıdır. Zira devleti oluşturan bu güçlerin tek elde toplanması halinde kişi hak ve hürriyetlerine zarar getirmesi pek muhtemeldir. Bu durumda bu erklerin farklı organlar tarafından ele alınması ve dolayısıyla yetkinin farklı organlarca kullanılması, kişi hak ve özgürlüklerini garanti altına alacaktır ve ayrıca güçler arasındaki denge ve denetlemeyi de sağlayacaktır. Kuvvetler ayrılığının temeli, İlk Çağ'a dek uzanmaktadır. Devlete ait güç kullanım organları farklı isimlerde ifade edilse de asıl olarak yasama organı müzakere, yürütme işleri ve organı kumanda makamı ve adalet adı altında aslında yargı erkinin tarif edilmesinin Aristoteles'e kadar dayandırıldığı görülmektedir. Fakat her ne kadar bu organlar tarif edilmiş ise de bu organların birbirinden ayrılması ve birbirini dengelemesi fikri çok daha sonra ortaya çıkmıştır (Duvan, 2019).

John Locke, güçler ayrımı ilkesini ilk kez dile getiren İngiliz düşünür olarak, devletin sınırlandırılmasında hukukun, bireysel beklentilerin veya toplumsal değer yargılarının yeterli olmayacağını belirtmiştir. Locke, siyasal gücün farklı erkler arasında paylaştırılması gerektiğini savunmuştur, çünkü siyasal gücün tek elde toplanması durumunda sınırlandırılmasının mümkün olmadığını düşünmüştür. Locke'a göre siyasal gücün, yasama ve yürütme erkleri arasında dağıtılması gerekmektedir. Locke, yürütme gücünün yasama organı karşısında sorumlu olması gerektiğini ve yürütme gücünün de kendi içinde parçalanması gerektiğini öngörmüştür. Bu ayrım, iç işlerinden sorumlu bir yürütme erki ile dış işlerinden sorumlu bir federatif erk arasında yapılmalıdır (Locke, 2002).

Bu teorinin ikinci ve asıl sahibi olarak bilinen ünlü Fransız hukukçu ve düşünür Montesquieu, kuvvetler ayrılığına ilişkin düşüncelerini 1748 yılında "Kanunların Ruhu Üzerine" adlı eserinde

tartışmaya açmıştır. Kuvvetler ayrılığı yasama erkinin ülke içindeki kanunları ve uyulacak kuralları belirleyen yetki, yürütme erkinin bu kanunların yürütülmesini sağlayan organ olması, yargı erkinin ise bu kurallara uyulmaması halinde yaptırıma karar verecek mercii olmasını hedeflemektedir. Bu bağlamda, bu erklerden herhangi ikisinin bir noktada toplanması özgürlükleri tehlikeye atacaktır (Montesquieu, 2014). Bunun yanında yargı erkini uygulayacak kişinin aynı zamanda kanun koyucu olması durumu yurttaşların hayatını tehlikeye atacaktır. Ya da örneğin yargı ile yürütmenin aynı elde toplanması yargılama hakkı ile şiddet uygulama gücünün aynı yerde toplanmasına neden olacaktır ki bu durumda yargıçların baskı ve şiddete başvurması sonucunu doğuracaktır (Erdoğan, 2009).

Kuvvetler ayrılığı teorisi, yasama, yürütme ve yargı güçlerinin ayrı organlar tarafından yürütülmesi gerektiğini savunarak demokratik denetimi sağlamayı amaçlar. Bu yaklaşım, keyfi yönetimlerin önlenmesine ve hukukun üstünlüğünün pekişmesine katkıda bulunur. Ancak, bazı eleştiriler de mevcuttur. Öncelikle, temel hak ve özgürlükleri garanti altına alma konusunda tek başına yeterli olmayacağı eleştirisi savunulmaktadır. Kuvvetler ayrılığı, kişi hak ve hürriyetlerini güvence altına almak için önemli bir ilke olsa da tek başına yeterli değildir. Asıl olan, bağımsız bir yargının varlığıdır. Bağımsız yargı, yürütmenin olası aşırılıklarına karşı etkili bir denetim mekanizması sağlar. Bu bağlamda, hukuki tasarrufların yargı denetimine tabi tutulması, bireylerin haklarının korunmasında kritik bir rol oynar. Yargının bağımsızlığı, demokratik bir toplumda adaletin sağlanabilmesi için temel bir unsurdur; dolayısıyla, kuvvetler ayrılığı ile birlikte güçlü bir yargı sistemi gereklidir. Bu iki unsur, birlikte işleyerek kişi hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınmasını sağlar (Teziç, 2014). Siyaset bilimci Duverger, yönetenler arasındaki iş bölümüne kuvvetler ayrılığından başka bir temel bulmanın gerekliliğini vurgular. Bu, günümüzün karmaşık siyasi dinamiklerini daha iyi anlamak ve yönetim sistemlerini yeniden yapılandırmak için alternatif yöntemlerin araştırılması gerektiğini göstermektedir (Duverger, 1962). Son olarak, yürütme gücünün genellikle daha fazla güç kazanması, kuvvetler ayrılığını sorgulatabilir. Bu nedenle, kuvvetler ayrılığı teorisi, demokratik sistemlerin temel taşlarından biri olmasına rağmen, uygulamadaki zorluklarıyla birlikte sürekli bir tartışma konusudur.

2.2. Kuvvetler Ayrılığı Bağlamında Hükümet Sistemleri

Kuvvetler ayrılığı bağlamında hükümet sistemleri genellikle üç ana kategoriye ayrılmaktadır: başkanlık sistemi, parlamenter sistem ve yarı başkanlık sistemi (Teziç, 2014). Parlamenter sistem, tarihsel olarak monarşiye karşı gelişen İngiltere ve daha sonra Fransa'daki uygulamalarla ortaya çıkmıştır (Kuzu, 2017: 48). Bu sistemde kuvvetler ayrılığı, yumuşak bir şekilde birbirinden ayrılmıştır; yasama ve yürütme organları iş birliği içinde çalışmaktadır. Parlamenter sistemde, kuvvetler ayrılığı hukuken güvence altındadır, ancak bu ayrılık katı değil, daha çok iş birliği esasına dayanmaktadır. Parlamenter sistemin temel özellikleri arasında yürütmenin iki başlı olması, başbakanın parlamenter olması, devlet başkanının siyasi olarak sorumsuzluğu ve bakanlar kurulunun parlamentoya karşı sorumlu olması sayılabilir (Erdoğan, 2009).

Devlet başkanının sorumsuzluğu, onun yetkisiz olmasını beraberinde getirir. Aksi takdirde, sorumsuz ama yetkili bir devlet başkanı vesayete yol açabilir. Parlamenter sistemde, genellikle devlet başkanının halk tarafından seçilmesi tercih edilmemiştir (Yolcu, 2019). Bu sistemde organlar arasında organik ve işlevsel iş birliği vardır. İşlevsel iş birliği, yürütme organı tarafından hazırlanan yasaların yasama organında görüşülmesiyle gerçekleşirken, organik iş birliği ise yürütme organının yasama organından türemesiyle ortaya çıkar. Bu bağlamda, devlet başkanı parlamentonun seçimiyle belirlenir ve başbakan ile bakanlar da parlamentonun çoğunluğundan çıkar (Kahraman, 2012).

Parlamenter sistemin temel avantajı, rejimde kilitlenmeyi engelleyen mekanizmaların varlığıdır. Yasama ve yürütme organları arasında yumuşak bir ayrılık ve iş birliği bulunması, iki erk arasında kriz çıkma ihtimalini azaltır. Herhangi bir kriz durumunda "güvensizlik oyu" ve "fesih" gibi çözüm yolları mevcuttur. Bu sayede, bunalımlı dönemlerde yasama veya yürütme feda edilerek

demokratik sistem korunur ve rejim işleyişini sürdürür (Efe vd., 2015: 156). Ayrıca, parlamenter sistem hükümet ile parlamento arasındaki siyasi sürecin esnek ve sürekli gelişime açık olmasını sağlar. İş göremeyen hükümetlerin değişmesi için uzun süre beklenmesine gerek yoktur. Güvenoyu mekanizması sayesinde, parlamentonun desteğini kaybeden hükümetler düşürülebilir ve yenileri atanabilir. Parlamenter sistemde siyasi kutuplaşmalar da daha yumuşak bir niteliğe sahiptir; seçimleri kazanan partinin her şeyi kazanması durumu söz konusu değildir. Seçimi kaybeden partiler muhalefet olarak varlıklarını sürdürür ve bazı anayasal haklarını kullanabilirler (Gözler, 2009: 158).

Ancak, parlamenter sistemin avantajları bazı dezavantajları da beraberinde getirebilir. Yürütme organının parlamentodan türemesi ve siyasi partilerin fazla olması nedeniyle hükümetlerin uzun süre iş başında kalması zordur. Örneğin, parlamenter sistemle yönetilen İtalya'da 1948 ile 1992 yılları arasında 44 yılda 50 hükümet değişmiştir. Hükümetlerin meclisin güvenoyuna muhtaç olması da hükümetlerin daha zayıf bir konumda olmasına ve verimsiz yürütme organlarına yol açabilir. Mecliste yüksek temsil oranı temsili demokrasiye uygun olsa da hükümet üyelerinin halk tarafından değil, temsilciler aracılığıyla seçilmesi bazı eleştiriler almaktadır (Yolcu, 2019).

Parlamenter sistemlerde siyasi partiler önemli bir rol oynar. Siyasi partilerin iç disiplini veya örgüt yapısı, kuvvetler ayrılığı veya toplanmasını etkileyen faktörlerdir. Örneğin, İngiltere'de Muhafazakâr Parti ile İşçi Partisi geleneksel olarak güçlü partilerdir. İşçi Partisi dönemlerinde kuvvetlerin toplanmasının daha fazla görüldüğü ifade edilmiştir, çünkü bu partinin yapısı daha merkezîyetçi ve tutarlıdır. Dolayısıyla, iktidardaki parti ne kadar disiplinliyse, kuvvetler ayrımının fiili olarak uygulanması o kadar zorlaşır (Duverger, 1974).

Başkanlık sistemi ise 1787 yılında Amerika Birleşik Devletleri Anayasası ile ortaya çıkmıştır. Bu sistem, parlamenter sistem ve yarı başkanlık sistemi ile karşılaştırıldığında, yürütme organının daha güçlü bir konumda tasarlandığı söylenebilir. Günümüzde, birçok ülkede başkanlık sistemi ve varyantları uygulanmaktadır (Paçacı, 2021: 38). Başkanlık sisteminde yürütme organı, yasama organından bağımsızdır ve başkan, yürütmenin tek lideridir. Bu durum, kabine üyeleri arasında hiyerarşik bir yapının oluşmasına yol açabilir (Miş vd., 2016). Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri'nde başkan yardımcısı, başkan ile birlikte halk tarafından seçilir. Parlamenter sistemde ise hükümet başkanı olan başbakan ve diğer bakanlar eşit konumda bulunur; başbakan, bu eşitler arasında birinci sıradadır.

Başkanlık sisteminde fren ve denge mekanizması büyük bir önem taşır. Zira başkanın halk oyuyla seçilmesi ve yürütme yetkisinin tek elde toplanması, denge mekanizmalarının yokluğunda antidemokratik süreçlere yol açabilir. Yasama organları, yürütme organı tarafından gönderilen bütçe kanunlarını kabul etme, reddetme veya değiştirerek kabul etme yetkisine sahiptir. Ayrıca, başkanın meclis açılışlarında konuşma yapma, mesaj gönderme ve çoğunluk partisinin üyesi olması dolayısıyla dolaylı olarak kanun önerme yetkisi de bu mekanizmalardandır (Miş vd., 2016: 19-20). Başkanlık sisteminde, üst düzey bürokratlar başkan tarafından atanır ve bürokratların görev süresi başkanın görev süresiyle eşittir. Bu özellik, parlamenter sistemde yaşanan bürokratik vesayeti ortadan kaldırmayı amaçlar. Ayrıca, başkanlık sisteminde yargı, bağımsız bir şekilde konumlandırılmıştır; bu durumun demokratik bir sistemin önemli bir unsuru olduğu söylenebilir (Fendoğlu, 2016).

Her sistemde olduğu gibi başkanlık sisteminin de olumlu ve olumsuz yönleri bulunmaktadır. Başkanlık sisteminde, kazanan kişinin tüm yetkileri elinde toplaması, kaybedenin ise her şeyi kaybetmesi durumu olumsuz bir sonuç doğurabilir. Seçilen kişinin kişiliğine bağlı olarak yasama-yürütme arasında güç dengesinin yürütme lehine olması, otoriter eğilimlere yol açabilir (Linz, 1990). Ancak, başkanın sabit bir süre için seçilmesi ve tekrar seçilme yasakları gibi önlemler, otoriter yönetim kayışlarını engellemeye çalışır. Ayrıca, halkın seçilecek kişiye doğrudan karar vermesi nedeniyle, başkanlık sisteminin daha öngörülebilir ve dolayısıyla daha demokratik bir sistem olarak değerlendirilen görüşler de vardır (Miş vd., 2016).

Ancak, başkanın doğrudan seçilmesi, demokrasi açısından tartışmalı bir konu olmuştur. Kamalak'ın (2016) belirttiği gibi, "Demokrasi, eğer sadece halkın yürütmeyi belirlemesi olarak tanımlanırsa, başkanlık sistemi daha demokratiktir. Ancak halkın iradesinin yönetime sürekli yansması olarak tanımlanırsa, parlamenter sistemler daha demokratik olacaktır." Bu görüş, daha geniş bir toplumsal tabana dayanmanın önemini vurgulamaktadır.

Sonuç olarak, siyasi partilerin sistem açısından önemi büyüktür. Siyasi partiler ister tek parti rejimi olsun ister çok partili sistem, kuvvetler ayrımının dozunu etkileyen temel faktörlerdir. Başkanlık modeli, sert kuvvetler ayrımına dayandığı için iki partili sistemlerde kuvvetlerin toplanmasını engeller. Ancak, parlamento seçimleriyle başkanlık seçimlerinin aynı dönemde yapılması ve başkanın partisinin parlamento hâkim olması gibi değişkenler, durumu etkileyebilir. Anayasal olarak korunan kuvvetler ayrılığı, iki partili rejimlerde, parlamenter sisteme göre daha az toplanma riski taşır (Duverger, 1974).

Sonuç olarak, başkanlık ve parlamenter sistemler, kendi dinamikleri ve avantajlarıyla birlikte birçok zorluk da barındırmaktadır. Başkanlık sistemi, yürütme organının güçlendirilmesi ve halkın doğrudan başkanı seçmesi gibi özellikleriyle demokratik bir yönetim vaadi sunsa da, bu durum aynı zamanda otoriter eğilimlerin ortaya çıkmasına zemin hazırlayabilir. Parlamenter sistem ise yasama ve yürütme arasında esnek bir iş birliği sunarak siyasi krizleri önleyici mekanizmalar geliştirse de, sık hükümet değişimleri ve belirsizlikler, siyasi istikrarı tehdit edebilir. Her iki sistemde de kuvvetler ayrılığı ilkesinin etkin bir şekilde uygulanması, demokratik değerlerin korunması açısından kritik öneme sahiptir. Ancak bu mekanizmaların işleyişi, yalnızca kurumsal yapılarla değil, aynı zamanda siyasi partilerin disiplini ve toplumun demokratik kültürü ile de yakından ilişkilidir. Bu bağlamda, her iki sistemin de kendi içinde sürekli bir gelişim ve uyum sürecine ihtiyaç duyduğu açıktır. Bu süreçte, toplumsal katılımın artırılması ve demokratik denetim mekanizmalarının güçlendirilmesi, her iki sistemin de etkinliğini ve sürdürülebilirliğini sağlamada hayati rol oynamaktadır.

2.3. Parlamento Etkinliği

Etkinlik kavramı, "etkin" kelimesiyle yakından ilgilidir. Türk Dil Kurumu, etkin sözcüğünün kelime anlamını "Hareketli, işleyen, çalışan, faal, aktif, dinamik" şeklinde tanımlamıştır (TDK, 2023). Etkinlik sözcüğünün işleyen, faal, aktif gibi kelimelerle birlikte kullanılması bu kelimenin işlev, fonksiyon gibi kavramlarla açıklanması zaruretini beraberinde getirmektedir. Bu anlamda parlamento etkinliği kavramını parlamentonun fonksiyonlarından, işlevinden ayrı düşünmek mümkün değildir. Zira parlamentonun fonksiyonlarının belirlenmesi, bu fonksiyonların ilgili rejim içinde ne denli uygulanıp uygulanmadığının tespiti ile ancak parlamento etkinliği üzerine tartışma yapılabilecektir.

Parlamentoların birçok önemli fonksiyonu bulunmaktadır. Bu fonksiyonların bazıları, parlamentoların tarih boyunca taşıdığı geleneksel işlevlerdir. Ancak modern dönemde ortaya çıkan yenilikler, yeni işlevlerin de gelişmesine yol açmıştır. Parlamentoların en temel işlevi yasama işlevidir; yasa yapma, değiştirme ve kaldırma yetkisi, varoluşlarından beri sahip oldukları bir görevdir. Ayrıca, parlamentoların temsil işlevi de vardır; demokrasinin ve genel oy ilkesinin bir sonucu olarak, halkı temsil eden üst düzey yönetim organlarıdır. Parlamentolar, toplumsal ve siyasi tartışmaların yaşandığı bir zemin oluşturur; burada muhalefet ve iktidar arasında bir mücadele gerçekleşir. Bu rekabet, gelecekteki siyasi liderlerin veya üst düzey yöneticilerin ortaya çıkmasına zemin hazırlayabilir; bu yönüyle parlamentolar, siyasi okullar olarak değerlendirilebilir. Bunun yanı sıra, parlamentolar buldukları rejime meşruiyet kazandırma işlevini de üstlenir. Son yüzyıllarda, halktan kaynaklanmayan yönetimlerin meşru kabul edilmediği düşüncesi hâkimdir ve bu meşruiyetin ilk temsil edildiği yer de parlamentolardır. Son olarak, parlamentoların denetim işlevi de önemlidir. Yasama, yürütme ve yargı olarak yapılan geleneksel ayırım, yasama organı yürütmeyi halk adına denetler. Bu denetim, birçok siyasi sistemde bir sigorta işlevi görerek, güçlerin dengesini sağlamada

kritik rol oynar. (Karaer, 2021; Öztürk, 2022: 9-11). Parlamentoların etkinliği kavramı özellikle parlamentoların yasama işlevi ile ilişkilendirilmektedir.

Parlamentonun etkinliği, iki farklı tanımlama ile açıklanabilir. İlk yaklaşım, Parlamento'nun kabul ettiği yasaların kalitesine odaklanır. Bu kalite, yasaların ne kadar uygulanabilir, tutarlı, kapsayıcı, şeffaf, açık, sade ve ulaşılabilir olduğunu ölçer. Örneğin, bir yasa iyi bir şekilde uygulanabiliyorsa ve toplumun geniş kesimlerini kapsıyorsa, bu yasa yüksek kalitede kabul edilir. İkinci yaklaşım ise Parlamento'nun iç işleyiş kurallarına ve süreçlerine vurgu yapar. Bu bakış açısı, Parlamento'nun nasıl çalıştığı, karar alma süreçlerinin ne kadar etkin olduğu gibi unsurlara odaklanır (Muylle, 2003). Dolayısı ile parlamentoların etkinlikleri çıkarılan kanun sayısından ziyade kanunların niteliği ile ilişkili bir kavram olarak ortaya çıkmaktadır. Ayrıca parlamento iç işleyişi de etkinlik tanımları içinde yer almaktadır. Süreç odaklı yaklaşımda kanunların kabul süresi ile hazırlanma süreçleri ele alınmaktadır.

Bu tanımlamadan hareketle parlamento etkinliğinin, rejimin yapısından ve yönetilen sistemin isminden bağımsız olarak bazı sorular ve ortaya çıkacak verilerle ölçülmesi mümkün olabilir. Örneğin rejim için KHK yetkisinin kimde olduğu, bu yetkinin sınırlarının nasıl belirlendiği bir ölçüt olarak kullanılabilir. Buradan hareketle yetkinin yürütmede olması ve sınırlarının geniş olması yasama yetkisinin kısmen veya tamamen devri anlamına gelmesiyle parlamentonun etkinliğinde azalma meydana geleceğine şüphe yoktur. Bunun yanında rejim değişkeninden bağımsız olarak gensoru yetkisinin olup olmaması yine parlamento etkinliğini etkiler bir unsurdur. Bu anlamda parlamentonun siyasi olarak sorumlu gördüğü bakanları görevden alabilmesi etkinliğin artmasına neden olurken bu yetkinin olmaması parlamento etkinliğinde azalmaya sebebiyet verecektir. Yürütmenin başı olan organın görevden el çektirilmesi zorlaştıkça parlamento etkinliği azalacak, bu yetkinin parlamento tarafından kullanılmasının kolaylaşması noktasında ise parlamento etkinliği artacaktır. Yine yürütmenin başının parlamentoyu fesih yetkisi başka bir gösterge olarak kullanılabilir. Bu yetkinin yürütmeye verilmesi parlamentonun sistem içindeki etkinliğini azaltacaktır. Parlamentonun şüphesiz en önemli işlevi yasama yetkisi dolayısıyla kanun çıkarma yetkisidir. Kanun çıkarma tekliflerinin nereden geldiği ve buna dair yasalaşmanın nasıl olduğu başka bir etkinlik ölçümü olarak kullanılabilir. Örneğin kanun tasarılarının yürütmeden gelmesi dolayısıyla buradaki kanunlaşmanın parlamenterler tarafından verilen yasa tekliflerine nazaran kolay olması yahut fiilen fazla olması parlamentonun yürütme etkisinde olduğunu gösterecektir ki bu durum da parlamento etkinliğinin düştüğüne işaret edecektir. Siyasi partilerin parti disiplinin katı olup olmaması da parlamento etkinliğini etkileyen bir değişken olarak görülmektedir. Bu noktada parlamenterlerin parti saikiyle mi parlamenter kimlikleriyle mi hareket ettikleri, grup kararları alıp almadıkları parlamento etkinliğini değiştirecek nitelikte bir değişkendir (Karahöyük, 2023). Bütçe hakkı geleneksel olarak parlamentoya tanınan ayrıcalık olarak görülmektedir. Bu noktada parlamentonun, yürütmeye tarafından hazırlanan bütçe üzerindeki değişiklik yahut kesin hesap noktasındaki denetim hakkının irdelenmesi gerekliliği ortadadır. Bu noktada bütçe hakkı üzerindeki yetkinin sınırlarının parlamentonun etkinliğini doğrudan etkileyecek bir değişken olduğunun kabulü gerekir.

3. Araştırma Yöntemi

Bu çalışmada, nitel bir araştırma yöntemi olan durum çalışması yönteminden faydalanılmıştır. Durum çalışması, sınırlı bir sistemin işleyişini anlamak için çoklu veri toplama yöntemleriyle o sistemin derinlemesine incelenmesini sağlayan metodolojik bir yaklaşımdır. Durum çalışması, bir durumun derinlemesine incelenmesini içerirken, çoklu durum çalışması birden fazla durumu kapsar; bu da derinlemesine incelemeyi zorlaştırır ve durumların örnekleme çalışmanın odak noktası haline gelir (Subaşı ve Okumuş, 2017). Durum çalışmaları farklı şekillerde gerçekleştirilmektedir. Bu çalışma parlamento etkinliği kavramı üzerinden yola çıktığından keşfedici durum çalışmasını içermektedir. Parlamento etkinliği kavramı yukarıda bahsedilen anlamları içinden yalnızca parlamento faaliyetlerini kapsayacak şekilde bu çalışmanın durumunu oluşturmaktadır.

Çalışma ile ilgili literatür incelendiğinde; Karahöyük (2023), çalışmasında, Rusya, Türkiye ve ABD örnekleri üzerinden parlamento etkinliğinin demokratikleşmeyle ilişkisi incelenmiş, etkinliğin sadece yasama süreçlerinde değil, denetim mekanizmalarında da ele alınması gerektiği vurgulanmıştır. Demirbağ (2019), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrası yasama yetkilerinin değişimini değerlendirmiş, sistemin henüz yeni olmasının eleştirilerin önemine işaret ettiğini belirtmiştir. Tekin (2022) çalışmasında, başkanlık sistemlerinde yasamanın zayıfladığına dikkat çekerek, yasamanın güçlendirilmesi için sözlü soru sorma mekanizması önerilmiştir. Özer ve Özmen (2017) başkanlık ve parlamenter sistemlerde bürokrasinin rolünü tartışırken, başkanlık sistemlerinin bürokrasiyi daha etkili denetleme potansiyeline sahip olduğunu ifade etmiştir. Küçük (2021), Güney Kore örneği üzerinden parlamentonun yasama süreçlerindeki etkinliğini değerlendirirken, sistem değişikliği öncesi ve sonrası Türkiye'deki durum üzerine yoğunlaşmıştır. Karaer (2021), bütçe gücünü incelemiş ve Türkiye'deki sistem değişikliklerini ele alarak parlamentonun bütçe üzerindeki etkisini sorgulamıştır. Yılmaz ve Biçer (2010), parlamentonun bütçe hakkının etkin kullanımı için reformların önemine vurgu yaparken, İhtiyaroğlu (2022) siyasi partilerin yasama ve yürütme üzerindeki etkisini incelemiştir. Mine Uzun (2017), kamu harcamalarında denetim yetkisini değerlendirmiştir. Doğan (2020) ise cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yasama yetkisi üzerindeki etkisini analiz etmiş, İba ve Söyler (2019) kararname ve karar arasındaki hukuki farkları tartışmıştır. Arpacı ve Baharççek (2020), Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin içerik analizini yaparak, bu süreçlerin parlamentoya etkisini sorgulamayı hedeflemektedir.

Bu literatürde, Türkiye'deki hükümet sistemleri ve parlamento etkinliği arasındaki ilişkiler, yasama süreçleri, denetim mekanizmaları, bütçe gücü gibi konular detaylı bir şekilde incelenmiş, yeni sistemin parlamentonun işlevselliğine etkileri üzerinde durulmuştur. Bu bağlamda benzer çalışmalardan farklı olarak bu çalışmada, dönemsel olarak Türkiye'deki parlamento etkinliği ele alınmıştır. Yürürlükteki anayasa olması nedeniyle 1982 Anayasası dönemine yoğunlaşmıştır ve bu dönem sistem değişikliğine sahne olması nedeniyle kendi içinde iki ayrı dönem olarak ele alınmıştır.

Çalışmanın ilk aşamasında araştırma sorusu belirlenmiştir. Çalışmanın temel problemini Türkiye özelinde parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçişin parlamento etkinliğini ne denli ve ne yöne doğru değişikliğe uğrattığı sorusuna cevap arayışı oluşturmaktadır. Bunun yanında çalışılması gerekli olan sorular parlamento etkinliğinin sistem değişikliği bağlamında olması nedeniyle başkanlık sistemlerinde yasamanın fonksiyonu ile önemine dair sorular olması gerekmektedir, aynı şekilde parlamenter sistemde yasamanın sistem içindeki önemi ve fonksiyonu da ayrıca çalışmada çalışılması gerekli sorular olarak ortaya çıkmaktadır.

Çalışmanın ikinci aşaması durum tespitini oluşturmaktadır. Çalışmada iki farklı dönemi (parlamenter sistem ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi) karşılaştırmak amacıyla 24., 25. ve 26. yasama dönemleri ile 27. yasama dönemi belirlenmiştir.

Çalışmanın üçüncü aşaması veri toplama aşamasıdır. Bu aşamada toplanılması hedeflenen veriler ise sistem değişikliği öncesi ve sonrası parlamentonun yetki, görev ve fonksiyonuna dair işlevleri oluşturmaktadır. Bu amaçla, TBMM resmî web sayfasından parlamentonun sistem içindeki işlevini göstermesi bağlamında çıkarılan kanun sayısı, toplantı sayısı, gensoru, meclis araştırması, yazılı soru önermeleri, kanun teklif sayısı gibi sayısal verilerden faydalanılmıştır. Araştırmanın kapsamı 24., 25., 26. ve 27. yasama dönemlerinden oluşmuştur.

Çalışmanın dördüncü aşamasında toplanan veriler analiz edilerek her iki sistemin yasama süreçleri, karar alma mekanizmaları ve denetim işlevleri karşılaştırılmıştır. Çalışmanın son bölümünde ise Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin parlamentonun etkinliğini nasıl etkilediğine dair çıkarımlar yapılmış elde edilen bulgular mevcut literatürle değerlendirilmiştir.

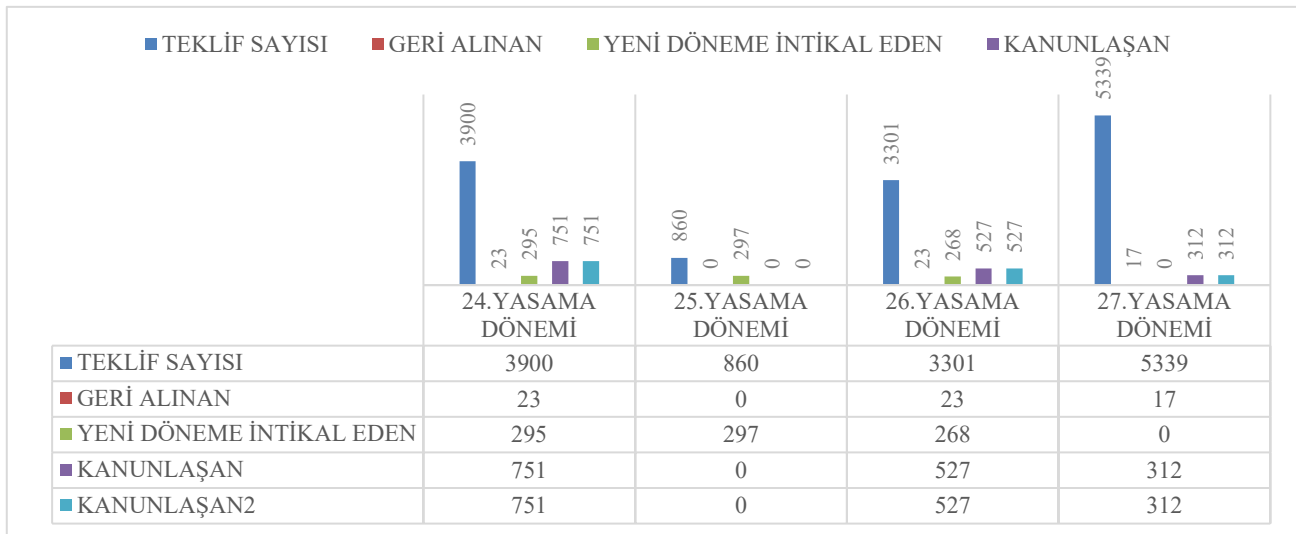
4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Parlamento Etkinliği Açısından Değerlendirilmesi

Bilindiği üzere, 24. Yasama Dönemi yaklaşık 47 ay, 25. Yasama Dönemi yaklaşık 3 ay, 26. Yasama Dönemi yaklaşık 31 ay, 27. Yasama Dönemi ise yaklaşık 59 ay sürmüştür. Bu durum, yasama dönemlerinin aylık bazda değerlendirilmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Kuvvetler ayrılığı bağlamında, yasama organı olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin (TBMM) devlet içindeki yeri değişmemiştir. Ancak sistem değişikliği, bazı yetki ve fonksiyon değişikliklerine yol açmıştır. Genellikle siyasal ve hukuki açıdan ele alınan bu duruma, TBMM'nin resmi verileri çerçevesinden bakmak, daha objektif bir değerlendirme sunacaktır. Örneğin, cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yasama yetkisini kısıtladığına dair eleştiriler, siyasal rejim değişikliği bağlamında anlaşılır bir yaklaşım olsa da bu durumun rejim değişikliğinin bir sonucu olduğu da açıktır. Bu argümanı daha güçlü ve objektif kılmak için, sistem değişikliği öncesinde çıkarılan toplam yasa sayısı ile değişiklik sonrası ilk yasama döneminde çıkarılan yasa sayısını karşılaştırmak önemlidir. Bu bağlamda, sistem değişikliği öncesi üç yasama dönemi ile sistem değişikliğinden sonraki ilk yasama dönemine (beş yıl) bakmak gerekmektedir. Özellikle, 26. Yasama Dönemi (17 Kasım 2015- 16 Mayıs 2018) ile 27. Yasama Dönemi (7 Temmuz 2018- 7 Nisan 2023) karşılaştırıldığında, özel değerlendirmeler yapılması gerektiği ortaya çıkmaktadır. Sistem değişikliği öncesi ve sonrası için aynı sürelerde karşılaştırma yapmak mümkün olmasa da aylık bazda ortalama veriler paylaşılması, parlamento etkinliğine dair önemli bilgiler sunacaktır. Her bir yasama etkinliğine dair parlamento yetkileri ile ilgili tabloların altında, denetim ve yasama işlemlerinin aylık verilerine de yer verilecektir. Bu sayede, etkinliğin azalış ve artışları değerlendirilecektir. Bu yaklaşım, yasama sürelerinin farklı olmasının yol açabileceği eşitsiz karşılaştırmaların önüne geçecektir. Örneğin, sistem değişikliği öncesi olan 26. Yasama Dönemi'nde çıkan aylık ortalama kanun sayısı ile sistem değişikliği sonrası 27. Yasama Dönemi'ndeki ortalama yasa sayısı karşılaştırılarak, değişim gözlemlenmeye çalışılacaktır.

4.1. Kanun Çıkarmaya Dair Verileri

Parlamento denince akla ilk gelen yasama fonksiyonudur. Bu bölüm içinde kanun yapım süreçlerine ilişkin verilere ve grafiklere yer verilmiştir. Bu yolla parlamento etkinliğinde meydana gelen değişim anlamlandırılmaya çalışılmıştır.

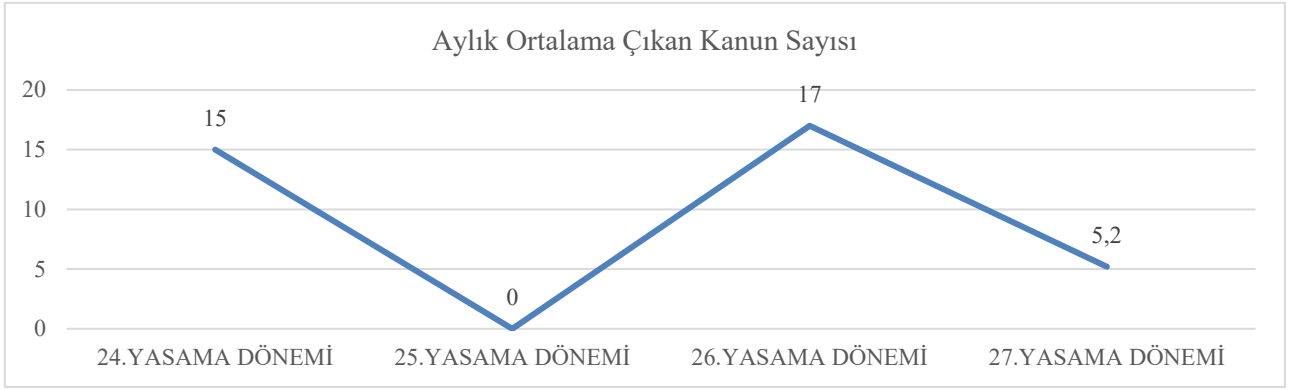


Şekil 1. Kanun İstatistikleri

Kaynak: TBMM (2023) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıda yer verilen grafikte yasama faaliyetlerine ilişkin sayısal verilere yer verilmiştir. Tabloda yer alan veriler Türkiye Büyük Millet Meclisi resmî sitesinden alınmıştır. Bu verilere göre

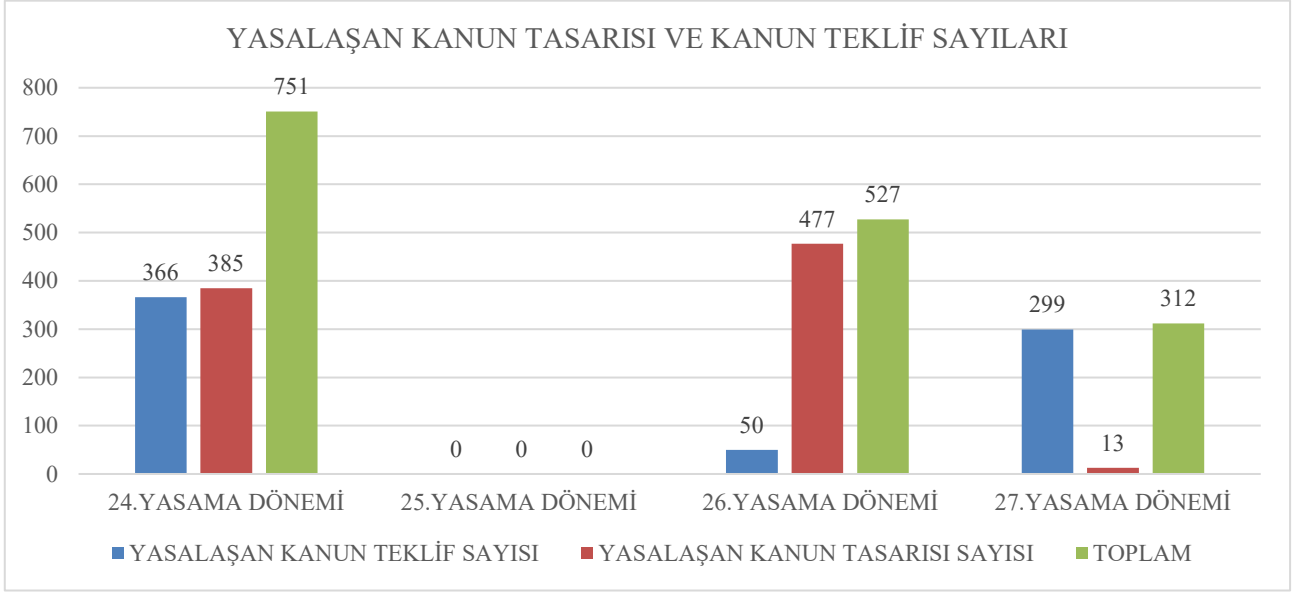
24. Yasama Döneminde toplam kanun teklif sayısı 3900 olarak gerçekleşmiştir. Toplam kanun tekliflerinin 751 tanesi parlamentoda kabul edilerek yasalasmıştır. Tekliflerden 23 tanesi teklif sahiplerince geri alınmış, 295 tanesi ise bir sonraki döneme devretmiştir. Sonraki dönem olan 25. Yasama Döneminde erken seçim kararı alınması ve parlamentonun çalışmaması nedeniyle çıkarılan bir yasa bulunmamaktadır, fakat yine de 860 kanun teklifi verilmiş, bu tekliflerden hiçbiri geri alınmamıştır. Nihayetinde 297 kanun teklifi bir sonraki döneme devretmiştir. 26. Yasama Döneminde 3301 kanun teklifi parlamentoya sunulmuştur, 23 kanun teklifi sahiplerince geri alınmış, 527 kanun teklifi yasalasmıştır. Bu dönemde yeni yasama dönemine intikal eden teklif sayısı 268 olarak gerçekleşmiştir. Nihayetinde 27. Yasama Döneminde -ki bu dönemin yeni sistem sonrası ilk dönem olduğunu önemle belirtmek gerekmektedir- toplam teklif sayısı 5339 olarak gerçekleşmiş, bu kanun tekliflerinin 17 tanesi teklif sahiplerince geri alınmıştır. Yeni döneme intikal eden teklif olmayıp toplam yasalasan teklif 312 olarak gerçekleşmiştir. Görüldüğü üzere kanun sayıları yıllara göre farklılık göstermektedir, buna rağmen daha kısa süren 26.Yasama Dönemi yıllarında parlamento tarafından toplam 527 kanun yasalasmış, iki yıl daha uzun süren 27. Yasama Döneminde bu veri 312 sayısına inmiştir. Bu durumda %40,8 oranında bir azalma meydana gelmiştir.



Şekil 2. Aylık Ortalama Çıkan Kanun Sayısı

Kaynak: TBMM (2023) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

24.Yasama Döneminde aylık ortalama 15 kanun yasalasmıştır, 25.Yasama Döneminde bilindiği üzere hükümet kurulamamış ve erken seçim kararı alındığından parlamento çalışmamıştır ve haliyle yasalasan herhangi bir kanun bulunmamaktadır. 24.Yasama Dönemi yaklaşık 47 ay, 25. Yasama Dönemi yaklaşık 3 ay, 26'ncı Yasama Dönemi yaklaşık 31 ay, 27.Yasama Dönemi ise yaklaşık olarak 59 ay sürmesi aylık bazda değerlendirme gerekliliğini de ayrıca ortaya koymaktadır. Bu anlamda sistem değişikliği öncesi aylık ortalama son üç yasama dönemi için 15,7 kanun yasalasmıştır. Sistem değişikliği sonrası bu sayı ilk yasama dönemi için aylık ortalama 5,2 olarak ortaya çıkmıştır. Bu veri üzerinden bakılacak olursa %66,8 gibi çok yüksek bir oranda azalma meydana geldiğini ifade etmek gerekir. Bu azalma Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde bazı düzenlemelerin yasalasmadan doğrudan yürütme kararı ile uygulanması ile açıklanabilir. Cumhurbaşkanlığı kararlamaları, Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülmemiş ve yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan düzenleyici işlemlerdir. Bu kararlamalar, Cumhurbaşkanının Anayasa'dan aldığı yetkiye dayanarak, belirli alanlarda doğrudan düzenleme yapmasını sağlar. Cumhurbaşkanlığı kararlamaları, Türk pozitif hukukunda normlar hiyerarşisi açısından kanun-altı düzenlemeler olarak değerlendirilmez. Uygulama açısından, kanunlarla aynı etki ve değere sahip düzenlemelerdir (Atar, 2019). Cumhurbaşkanlığı kararlamaları, yürütme yetkisinin genişlemesi ve esnekliği sayesinde yasa sayısının düşmesinde belirleyici bir rol oynamaktadır. Ancak bu durum, aynı zamanda yasama sürecinin ve demokratik denetimin azalmasına da neden olabilmektedir. Bu dengelerin iyi yönetilmesi, demokratik işleyişin sağlıklı bir şekilde devam etmesi açısından kritik öneme sahiptir.

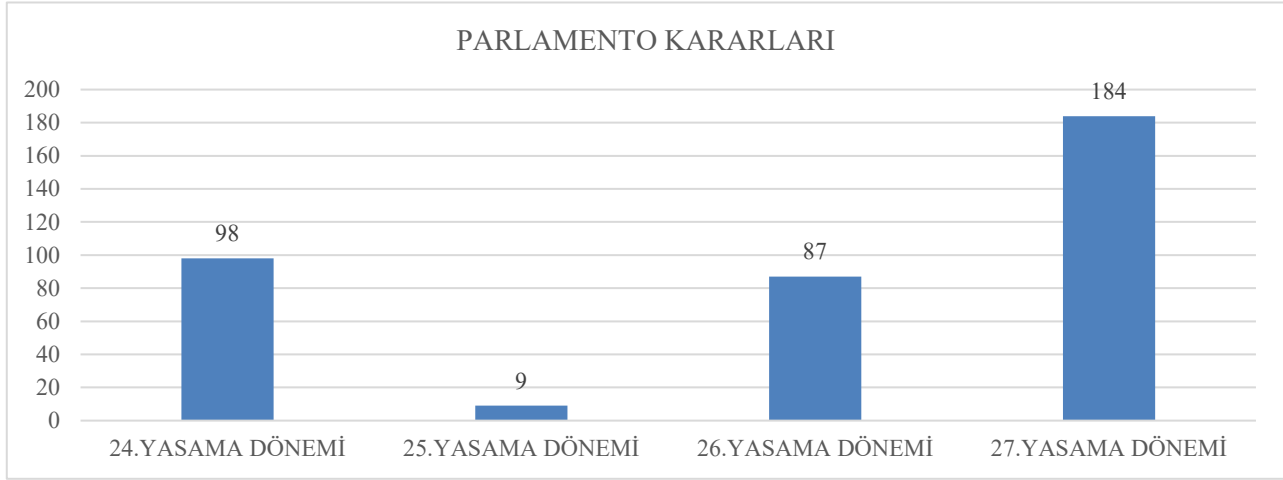


Şekil 3. Yasalaşan Kanun Tasarısı ve Kanun Teklif Sayısı
Kaynak: TBMM (2023) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıda yer alan grafikte yasama dönemlerinde yürütme organı tarafından meclise sunulan ve yasalaşan kanun tasarısı sayıları ile yasama organı üyelerince verilen kanun tekliflerinin yasaya dönüşmesine ilişkin verilere yer verilmiştir. Bu bağlamda veriler ele alınırsa parlamenter sistem dönemlerinde yasalaşan kanun tasarılarının kanun teklif sayılarından fazla olduğu görülmektedir. Bu anlamda parlamento etkinliğinin aşınmaya uğradığı ve yürütmenin etkisi altında olduğunu ifade etmek gerekmektedir. Buna karşın Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde kanun tasarısı sunma yetkisinin kaldırılmasının doğal sonucu olarak bu sayıların parlamenterler tarafından sunulan teklif sayılarının kanunlaşma lehine artışı görülmektedir. 27. Yasama Döneminde yalnızca 13 kanun tasarısı kapsamında değerlendirilecek (12 tanesi bütçe ve kesin hesap kanunu, 1 tanesi önceki dönemden kalma olağanüstü hale ilişkin yasa tasarısı) yasalaşan kanun tasarısı tekliflerine karşın, parlamenterler tarafından sunulan ve yasalaşan 299 kanun teklifi olduğunu belirtmek gerekir. Bu durumda kanun tekliflerinin iktidar partisi yahut muhalefet partisinden gelmesinden bağımsız olarak parlamento etkinliğinin sadece bu değişken özelinde artışı sonucunu doğurmaktadır. Fakat nihayetinde önceki verilerden de anlaşılacağı üzere aylık bazda çıkarılan kanun sayısındaki dramatik azalış parlamentonun en önemli işlevindeki azalmayı gözler önüne sermektedir.

Kısaca Cumhurbaşkanının kararname yetkisine değinmekte yarar görülmektedir, zira kararnamelerin de her ne kadar yürütmeye ilişkin olması anayasal bir zorunluluk olsa da bu durumun yasama görevi kapsamında sayılması düzenleyici işlem olması bakımından bir gerçeklik olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu noktada önemle belirtmek gerekir ki kararname yetkisi ve sınırları doğrudan anayasa tarafından düzenlenmiştir. Önceki dönemlerde yetki çerçevesi kapsamında yetki devri ile yürütme organına yürütmeye ilişkin konularda verilen bu yetki yeni dönem ile birlikte doğrudan anayasal bir yetki çerçevesinde tek başlı yürütme organını temsil eden cumhurbaşkanına verilmiştir (Can,2020). Bu bağlamda yeni sistemle birlikte 2018-2023 yılları arasında toplam 31 Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yayımlanmıştır (mevzuat.gov.tr, 2023). Bu durumun düzenleyici işlem yapma yetkisinin yasama organı olan parlamentoda etkinliğinin azalması sonucunu doğrudan ve doğal olarak getirdiğini ifade etmek gerekir. Bu noktada dikkat çekilmesi gereken yerin evvelce parlamento tarafından sınırları belirlenen bu yürütme yetkisinin, artık doğrudan anayasal bir yetki olarak yürütmede olması parlamentoyu yürütme karşısında etkinliğinin azalması gibi doğal bir sonucu beraberinde getirmektedir. Fakat yine de rejim değişikliğinin sonucu olarak bu durumun anlaşılır bir yönünün olduğunun kabulü gerekir, aksi halde başkanlık sisteminin bir formu olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin parlamenter sistemden bir farkının kalmayacağını ifade etmek gerekir.

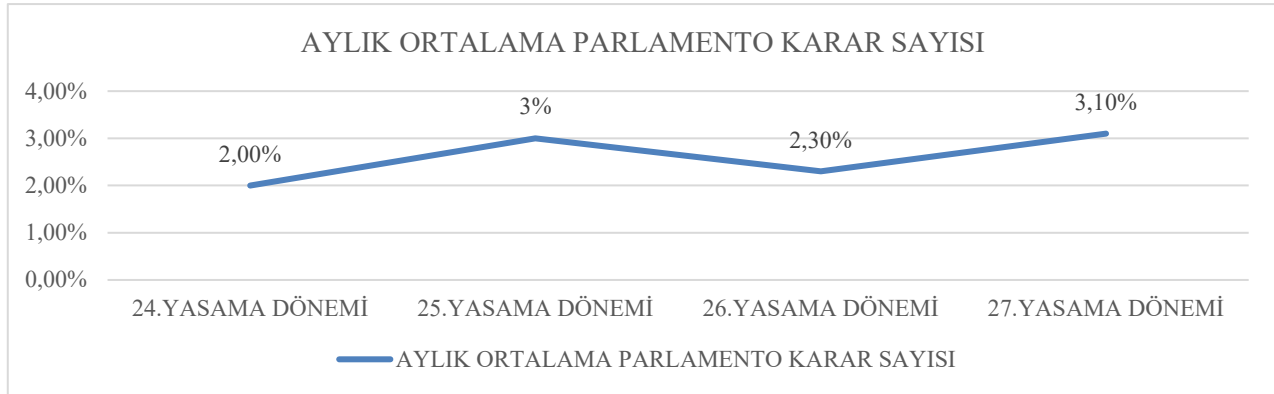
4.2. Parlamento Kararları



Şekil 4. TBMM Parlamento Karar Sayıları

Kaynak: TBMM (2023) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

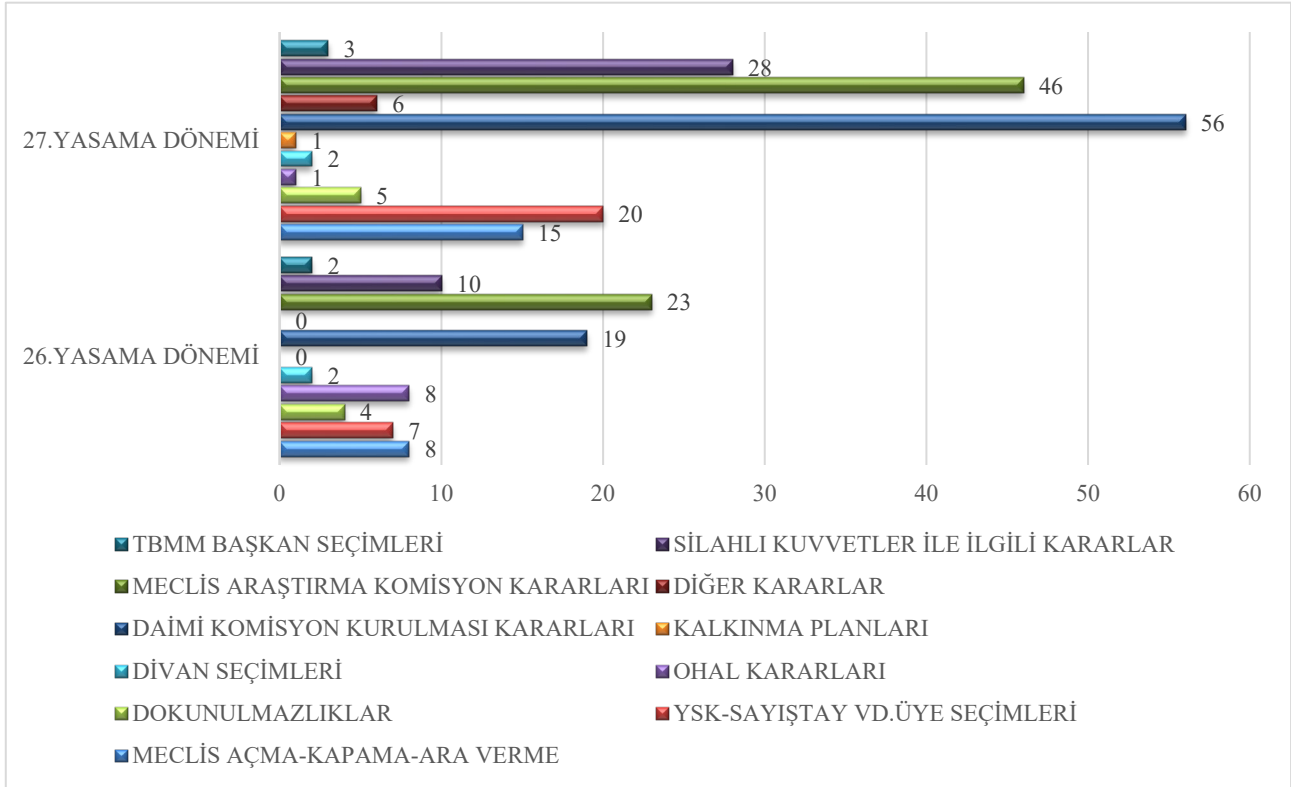
Yukarıdaki grafikte meclis kararlarına ilişkin verilere yer verilmiştir. Bu anlamda 24.Yasama Döneminde 98 parlamento kararı alınmıştır, 25.Yasama Döneminde toplam 9 karar alınmış, 26.Yasama Döneminde bu sayı 87 olarak gerçekleşmiş ve nihayet 27.Yasama Döneminde yani Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçildikten sonra ilk dönemde 184 parlamento kararı alınmıştır (tbmm.gov.tr, 2023). Parlamento kararlarında kanun istatistiğinin aksine artış gösterdiği görülmektedir.



Şekil 5. Ortalama Aylık Parlamento Karar Sayısı

Kaynak: TBMM (2023) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Aylık ortalama veriler değerlendirildiğinde ise 24.Yasama Döneminde aylık ortalama 2 parlamento kararı alınırken, 25.Yasama Döneminde bu sayı ortalama 3 karar olarak gerçekleşmiştir. 26.Yasama Döneminde aylık ortalama 2,8 olan meclis karar sayısı, 27.Yasama Döneminde aylık ortalama 3,1 karar sayısına çıkmıştır. Sistem değişikliği öncesi ve sistem değişikliği sonrası dönemleri karşılaştırmak gerekirse parlamenter sistemin son üç yasama döneminde aylık ortalama 2,3 parlamento kararı alınırken, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ndeki ilk yasama döneminde aylık ortalama 3,1 parlamento kararı alınmıştır. Bu durumda %34,7 gibi bir artış meydana geldiğini ifade etmek gerekir. Bu bağlamda kanun sayısında meydana gelen etkinlik azalmasının aksine meclis karar sayısında artış meydana gelmiştir.



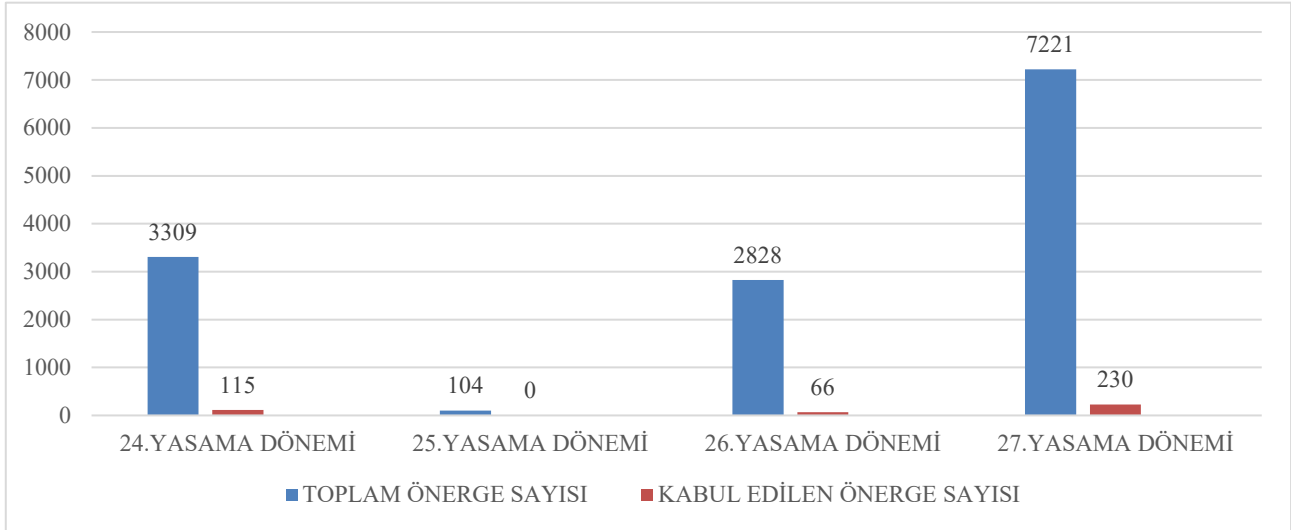
Şekil 6. Parlamento Karar Türleri

Kaynak: TBMM (2023) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Parlamento ile ilgili her sayısal artış, mutlaka bir iyileşme ya da parlamento etkinliğinde bir artış olduğu anlamına gelmez. Bu araştırma bağlamında, en belirgin şekilde bunu gösteren alanın parlamento kararları olduğunu söyleyebiliriz. Yukarıdaki grafikten de görülebileceği gibi, sayısal artışların nedenleri arasında meclis çalışmalarına ara verilmesi, meclisin açılması veya kapanması gibi veriler de bulunmaktadır. Parlamento etkinliğini rejim değişikliği gibi faktörlerden bağımsız olarak değerlendirirken, güven oyu kararları, OHAL kararları ve seçim yenileme gibi kararların, üst düzey kamu kurumlarına üye seçimi ya da meclis araştırma komisyonu kurulması gibi kararlara kıyasla daha etkili olduğu açıktır. Özetle, parlamento kararlarının aylık bazda artmış olması, içerik analizi yapıldığında, parlamentonun denetleyici ve dengeleyici rolü ile ülke yönetimindeki etkisinin aynı oranda artmadığını göstermektedir. Bu durumun, başkanlık sistemine geçişin bir sonucu olduğunu ve parlamentonun kendi kararlarıyla yürütmeye daha fazla alan açtığını belirtmek gerekir. Mair'e göre, modern demokrasilerde partilerin ve parlamentoların, yürütme organları üzerinde etkin bir denetleyici rol oynaması beklenirken, bu beklenti her zaman karşılanmaz. Özellikle parlamentoların sayısal etkinliğindeki artışlar, niteliksel bir iyileşme anlamına gelmeyebilir. Parlamento kararlarındaki artış, yürütme üzerindeki denetimi güçlendirmek yerine, çoğu zaman meclisin bu rolünü zayıflatıp, yürütmeye daha fazla alan açması ile sonuçlanabilir (Mair, 2013).

4.3. Meclis Araştırma Önergesine Dair Verilerin Karşılaştırılması

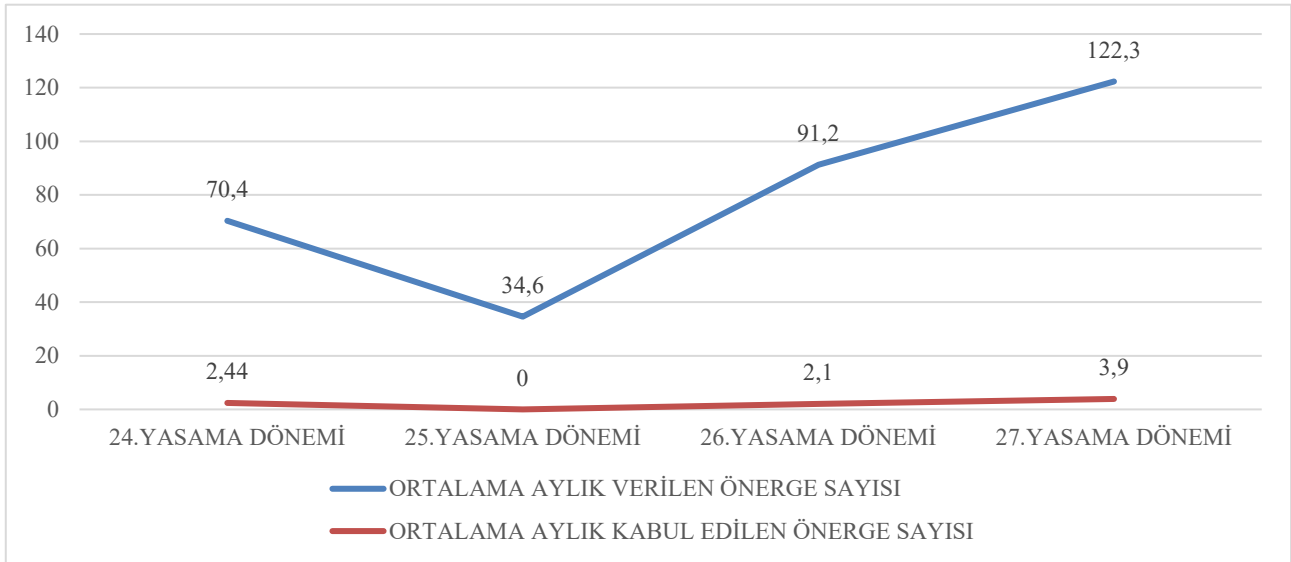
Parlamente denetim mekanizmaları içerisinde önemli bir yer tutan meclis araştırmaları, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yasama yetkisini denetleyici bir fonksiyon olarak yerine getirmesini sağlayan araçlardan biridir. Meclis araştırmaları, aynı zamanda halkın seçtiği temsilcilerin, hükümetin uygulamalarını ve kamu yönetimini denetleme görevini yerine getirmeleri açısından kritik bir öneme sahiptir. Aşağıda yer alan tablo, meclis araştırmalarının yıllar içerisindeki sayısal değişimini göstermekte olup, bu değişimlerin parlamente denetimin etkinliği üzerindeki yansımalarını daha iyi anlayabilmemize katkı sağlayacaktır.



Şekil 7. Meclis Araştırma Önergesi

Kaynak: TBMM (2023) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

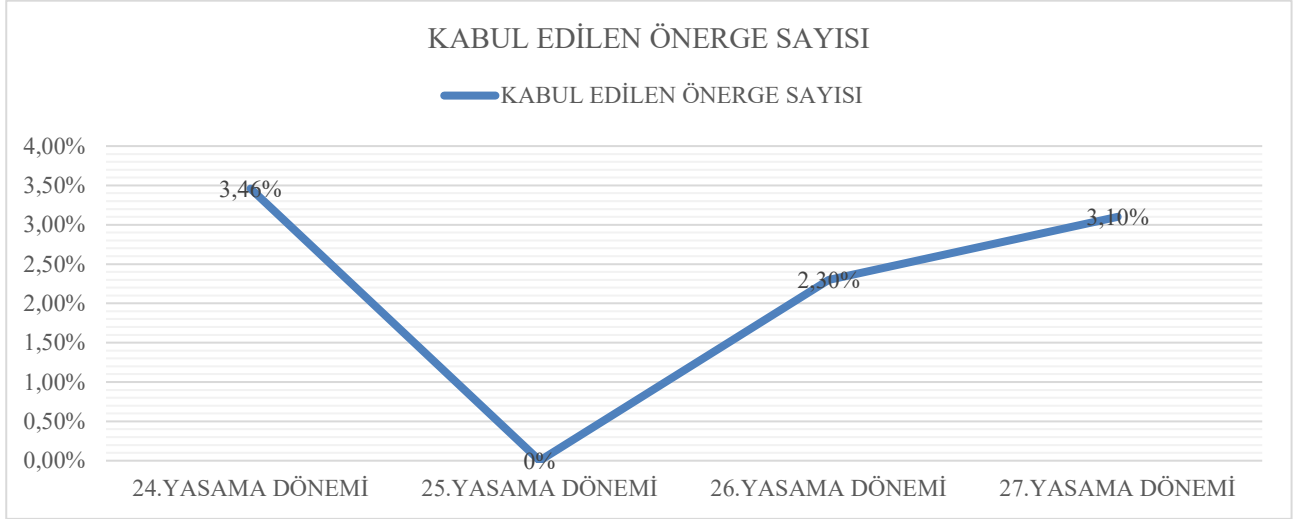
Parlamentonun bir diğer denetim aracı olan meclis araştırması sayılarının bir hayli ilginç görüldüğünü ifade etmek gerekir. 24. Yasama Döneminde 3309 meclis araştırma önergesi verilmiştir, bu önergelerin 115 tanesi Genel Kurulca kabul edilmiştir. 25. Yasama Döneminde 104 meclis araştırma önergesi milletvekillerce sunulmasına rağmen bu önergelerin hiçbiri kabul edilmemiştir. Bu dönemde meclis esas itibariyle seçim çalışmaları yaptığından bu durumun anlaşılır olduğunun kabulü gerekir. 26. yasama döneminde ise 2.828 meclis araştırma önergesi sunulmuş bunun 66 tanesi kabul edilmiştir. Bu anlamda önerinin gerçekleşme oranı %2,3 olarak gerçekleşmiştir. 27. yasama döneminde ise 7.221 meclis araştırma önergesi sunulmuştur, önergelerin 230 tanesi kabul edilmiştir (tbmm.gov.tr, 2023).



Şekil 8. Aylık Ortalama Meclis Araştırma Önergeleri Sayısı

Kaynak: TBMM (2023) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıdaki grafikte, son dört yasama dönemine ait aylık ortalama meclis önergeleri ile parlamento tarafından kabul edilen aylık önerge sayıları verilmiştir. Bu verilere dayanarak, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişin ardından, özellikle ilk dönemde, bir önceki döneme kıyasla hem oransal hem de sayısal artışlar görülmüştür. 27. Yasama Dönemi'nde, önceki üç döneme göre parlamento etkinliğinde artış yaşandığı söylenebilir. Ancak, veriler 24. Yasama Dönemi'nden itibaren incelendiğinde, durumun farklı bir seyir izlediği dikkate alınmalıdır.

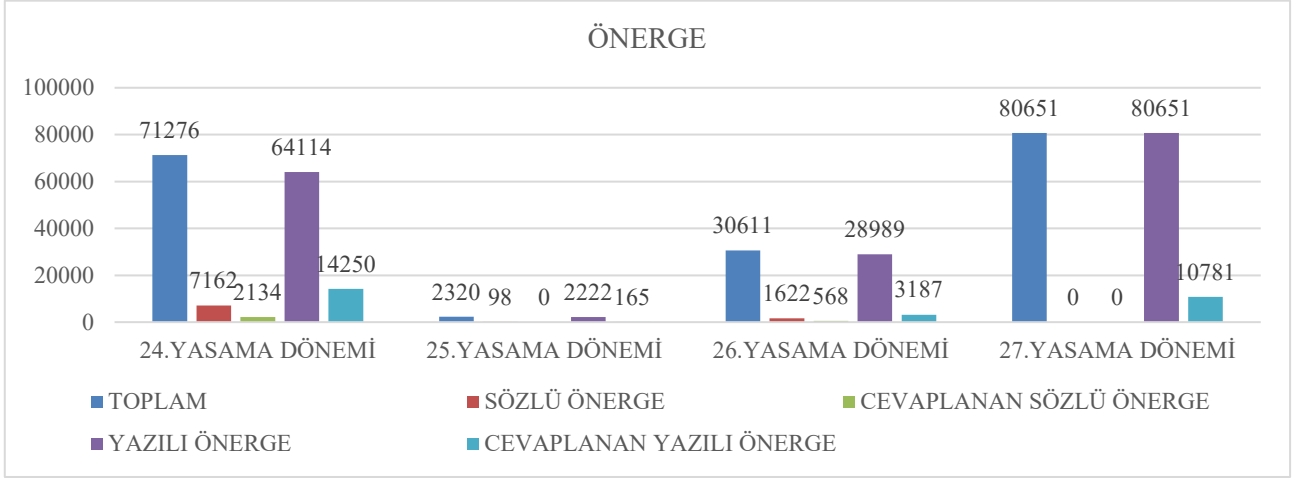


Şekil 9. Aylık Kabul Edilen TBMM Araştırma Önerge Oranı
Kaynak: TBMM (2023) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Parlamento etkinliğini yalnızca sayısal verilerle ölçmek mümkün değildir. Bu açıdan bakıldığında, meclis araştırma önergelerindeki artışın etkinliği artırdığı düşünülerek yanlış bir sonuca varılabilir. Bu çalışmada, meclis araştırma önergelerinin kabul oranına odaklanarak bir değerlendirme yapılmasının daha doğru olacağı öngörülmüştür. Çünkü meclis araştırmaları, parlamentonun özellikle yürütme ile ilgili konularda denetim yetkisini kullanmasının bir göstergesidir. Parlamentonun bu denetim yetkisini ne ölçüde gerçekleştirebildiği, etkinlik açısından esas belirleyici unsurdur. Grafikte de görüldüğü gibi, son dört yasama döneminde aylık ortalama kabul edilen meclis araştırma önergesi oranı incelenmiştir. Kabul edilen önergelerin içeriği genellikle toplumun geniş kesimlerini ilgilendiren ve derin etkiler yaratan olaylar olmuştur. Bu konular arasında deprem, kuraklık ve iklim krizi, kadına yönelik şiddet, maden faciaları ve pandemi gibi önemli meseleler yer almaktadır. İçerik analizine bakıldığında, son dönemde kısmi bir iyileşme gözlemlense de kabul edilen önergeler açısından parlamenter sistemin uygulandığı 24. Yasama Dönemi'ndeki sayısal verilere henüz ulaşamadığı ancak yaklaşılmaya başlandığı görülmektedir. O'Donnell, demokrasilerde yürütme organının denetlenmesi ve parlamentonun bu denetim işlevini yerine getirebilmesinin, demokratik etkinliğin temel göstergelerinden biri olduğunu savunur. Parlamento, yürütme karşısındaki denetim yetkisini ne kadar etkili kullanırsa, o kadar işlevsel ve demokratik bir yapı sergiler (O'Donnell, 1999). Bu bağlamda, meclis araştırma önergelerinin sayısal artışından ziyade, bu önergelerin içeriğine ve yürütme üzerindeki denetleyici gücüne odaklanmak daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Parlamentonun toplumu derinden etkileyen konulara müdahalesi, onun denge ve denetleme işlevini ne ölçüde gerçekleştirdiğini ortaya koymaktadır.

4.4. Yazılı ve Sözlü Soru Önergeleri

Parlamentonun bir diğer denetim aracı da bilindiği üzere yazılı soru önergeleridir. Yazılı soru önergeleri uygulamada yasama üyelerinin genellikle yürütmede görev alan kişilere yönelttikleri sorulardan ibaret olduğunu ifade etmek gerekir. Bu yolla ilgili vekiller bilgi edinme ve bir nevi denetim yapabilme kabiliyetine sahip olmaktadır.



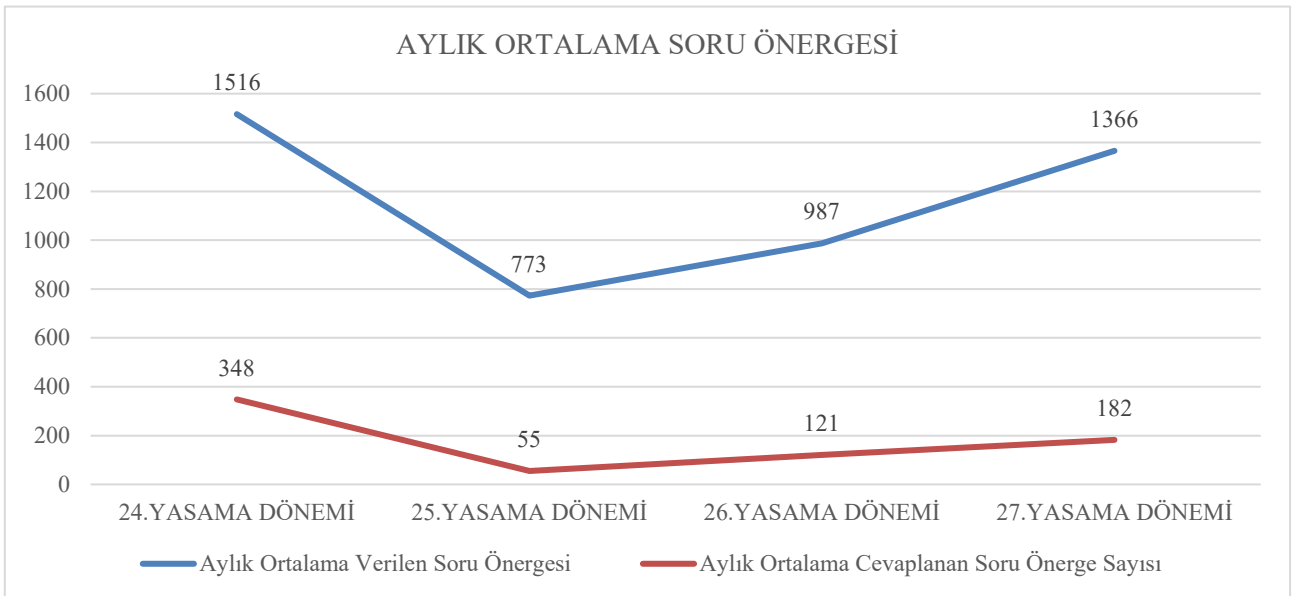
Şekil 10. TBMM Yazılı ve Sözlü Soru Önerge Sayıları
Kaynak: TBMM (2023) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

24. Yasama Döneminde toplam 71.276 yazılı ve sözlü soru cevaplanmak üzere sorulmuştur. Bu dönemde 7.162 sözlü önergenin 2.134 tanesi ilgililerce cevaplanmıştır. 64.114 yazılı soru önergesinde ise 14.250 tanesi ilgililerce cevaplanmıştır.

25. Yasama Döneminde 2.320 yazılı ve sözlü soru cevaplanmak üzere sorulmuştur. Bu dönemde 98 sözlü önergenin hiçbiri cevaplanmamıştır. 2.222 yazılı soru önergesinde ise 165 tanesi ilgililerce cevaplanmıştır

26. Yasama Döneminde 30.611 yazılı ve sözlü soru cevaplanmak üzere sorulmuştur. Bu dönemde 1.622 sözlü önergenin 568 tanesi cevaplanmıştır. 28.989 yazılı soru önergesinde ise 3.187 tanesi ilgililerce cevaplanmıştır

27. Yasama Döneminde toplam 80.651 yazılı soru cevaplanmak üzere sorulmuştur. Bu dönemde sözlü önerge kaldırıldığından buna dair veri bulunmamaktadır. 80.651 yazılı soru önergesinde ise 10.781 tanesi ilgililerce cevaplanmıştır (tbmm.gov.tr, 2023). İfade etmek gerekir ki sağlıklı karşılaştırmanın yapılması sözlü önergenin kaldırılmasından kaynaklı olarak toplam veriler üzerinden yapılması noktasındadır. Bu bağlamda aşağıdaki tabloda yasama dönemlerinin ortalama toplam aylık verilen soru sayısı ile cevaplanan soru önergesi noktasında olacaktır.

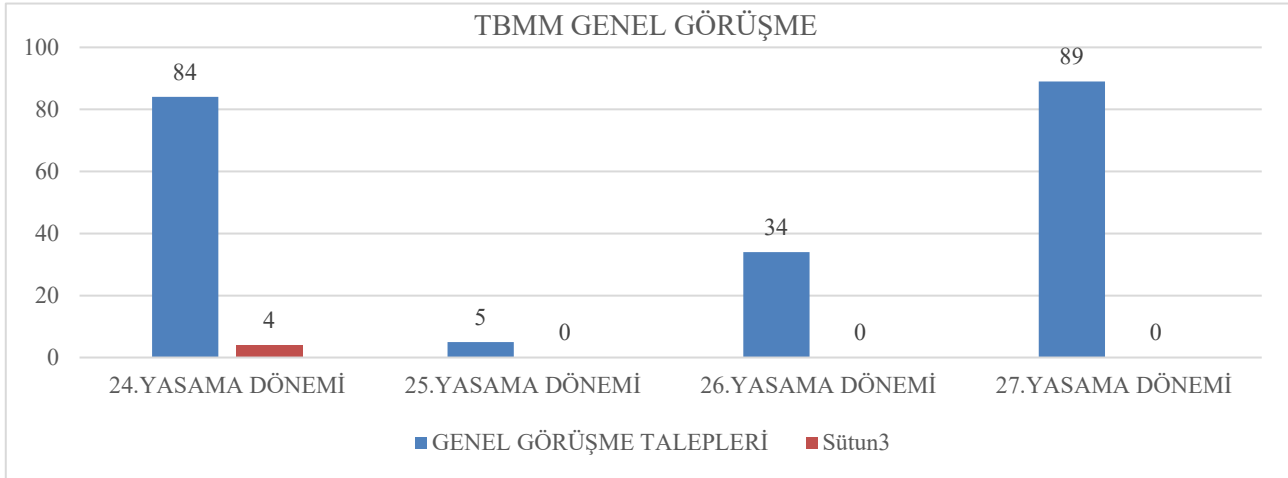


Şekil 11. Aylık Ortalama Soru Önergesi Sayısı
Kaynak: TBMM (2023) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıda yer alan grafikte görüleceği üzere ilgililerin cevaplama için verilen soru önergelerindeki değişim dikkat çekicidir. 24. Yasama Döneminde aylık ortalama verilen 1.516 soru önergesinin 348 tanesine ortalama olarak cevap verilmiştir, bir sonraki dönemde erken seçim kararı nedeniyle söz konusu verilerde ciddi bir azalış meydana gelmiştir. Sistem değişikliği öncesi son dönemde aylık ortalama verilen soru sayısı 987 iken bunlardan 121 tanesi ilgililerce cevaplanmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin ilk dönemi olan 27. Yasama Döneminde aylık ortalama 1.366 soru önergesi verilmiş bu sorulardan ortalama 182 tanesi cevaplanmıştır. Parlamenter sistemin yürütmeyi denetleme işlevlerinden olan sözlü önergenin kaldırılması başlı başına parlamento etkinliğinin azaldığını görmek için yeterli olsa da tablodan da anlaşılacağı üzere 24. Yasama Döneminde yani parlamenter sistemde ortalama veriler ile 27. Dönem Yasama Dönemi verilerinden hareketle ciddi bir etkinlik aşınması meydana gelmiştir. Cevaplanan soru sayısındaki oransal azalış %48 olarak gerçekleşmiştir. Sistem değişikliği öncesi son dönem ile sistem değişikliği sonrası ilk dönem sadece karşılaştırıldığında ise %50 oranında artış meydana geldiğini ifade etmek gerekir. Bu noktada sistem ilerledikçe yeni veriler elde edilerek gerçek anlamda etkinliğin ölçülmesinin daha sağlıklı olacağını ifade etmek gerekir.

4.5. Genel Görüşme

Genel görüşme TBMM İç Tüzüğünde “Genel görüşme, toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir.” şeklinde tanımlanmıştır. ¹ Genel Görüşme, esasen parlamentonun yürütmeyi denetlemesi yetkilerindedir. Bu bağlamda genel görüşme taleplerinin Genel Kurulca kabulü halinde ilgili işlem yapılmaktadır. Bu noktada 24. Yasama Döneminde itibaren söz konusu verilere aşağıda yer verilmiştir.



Şekil 12. TBMM Genel Görüşme Sayıları

Kaynak: TBMM (2023) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Genel Görüşme talepleri 24. Yasama Döneminde toplam 84 olarak gerçekleşmiştir. Bu taleplerin 4 tanesi Genel Kurul’ca kabul edilmiştir. Bundan sonraki üç yasama döneminde ise sırasıyla 5, 34 ve 89 genel görüşme talebinin hiçbiri Genel Kurul’ca kabul edilmemiştir. Bu noktada denetim yetkilerinden sayılan Genel görüşmeye ilişkin etkinliğin azaldığını ifade etmek gerekir. Her ne kadar bu konuda yetki Genel Kurul’da olsa da yürütme organının aynı zamanda parlamento çoğunluğunu elinde tuttuğu gerçeği karşısında yetkinin olmasına rağmen kullanılmamasının etkinlikte meydana gelen azalma olarak değerlendirilmesi pekâlâ mümkündür. Türkiye’deki siyasi partilerin merkezi ve disiplinli yapıları, aynı partinin yasama ve yürütmeye hâkim olduğu durumlarda Meclis’teki parti grubunun, Cumhurbaşkanının yürütme uygulamalarını denetlemekten ziyade

¹ Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü 584/14506, 13.4.1973, madde 101

destekleme eğiliminde olmasına yol açabilir. Bu durum, mevcut anayasal çerçevenin yasamanın yürütme üzerindeki zayıf denetimini ya da yürütmenin yasamayı kısıtlayıcı etkisini göstermektedir (Bektaş, 2019).

4.6. Bütçe Hakkı

Parlamerter sistemin en iyi hükümet sistemlerinden biri olduğunun kabulü halinde asıl olarak bu hükümet sisteminin gelişip dönüşmesinin en önemli mihenk taşının bütçe hakkı olduğunu söylemek abartı olmayacaktır (Feyzioğlu, 2012). Tarihsel olarak 1215 Magna Carta'ya uzanan bütçe hakkı ile ilgili durum ülke parlamentolarına tanınan önemli bir ayrıcalıktır. Bütçe, kamu otoritesinin gelir ve gider üzerindeki otoritesini sağlayan kurum olarak ortaya çıkmaktadır. Bu durumun mutlak iktidarı kullanan erk üzerinde sınırlandırma ve iktidarı dengeleme amacı olduğuna kuşku yoktur. Bütçenin kamuya ait olduğu gerçekliğinden hareketle, bütçe yapımı ile bütçe uygulanmasının farklı organlar elinde olması hesap verilebilir, şeffaf ve denetlenebilir bir süreci beraberinde getirmektedir. Bu durumun kuvvetler ayrımının doğal bir sonucu olduğu ifade edilebilir (Yılmaz ve Biçer, 2010). Zira ülkenin mali yönden sürdürülebilir geleceğe sahip olabilmesi ancak bu yetkinin farklı erkler arasında dağıtılması ile mümkündür. Bu bağlamda bütçeyi yapan ile denetleyen organın aynı olması durumunda mali yönden ilgili ülkenin çıkmaza girmesi pekâlâ mümkün olabilecektir. Bu noktada geleneksel olarak bütçe yapım süreçlerinin yürütme organınca hazırlanması, buna dair denetleme ve onay işlemlerinin ise yasama organı tarafından yapılması alışıl gelmiş bir süreç olarak görülmektedir.

Türkiye açısından değerlendirildiğinde, bütçe hakkının kabulü İngiltere ve Fransa'da olduğunun aksine halk hareketleriyle değil bizatihi yöneticiler tarafından yapılan ıslahatlar neticesinde olmuştur. Osmanlı'nın ilk dönemlerinde bütçe hakkından söz etmek mümkün değildir, bütçe ile ilgili ilk gelişmeler 1876 Anayasası ile olmuştur. Bu dönemde bütçe hakkının hukuki zemin bulduğunu ifade etmek gerekir. Cumhuriyet Döneminde ise bu hakkın tam anlamıyla gelişip dönüştüğü, bütçe hakkı kavramının içinin doldurulduğu söylenebilir. Bu anlamda 1924, 1961 ve nihayetinde 1982 Anayasaları dönemlerinde bütçe hakkı tam manasıyla kabul edilmiştir (Ergen ve Durak, 2020).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi açısından bakıldığında, burada bütçenin yürütme organı tarafından hazırlanması, ülkenin geleceğine dair plan ve program çerçevesinde anlaşılır bir tarafının olduğunu da ifade etmek gerekir. Fakat yine de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nden sonra bütçe ile ilgili olan kanunun onaylanmaması durumunda yeniden değerlendirme oranına göre belirlenip yürütmenin para harcama imkânına dair herhangi bir kısıtlamanın getirilmemesi parlamento etkinliğini doğrudan azaltan bir olgu olarak ortaya çıkmaktadır. Bu yeni kuralın Anayasa'nın 161'inci maddesi ile koyulmuş olmasının durumu hukukileştirmesi noktasında katkısı olsa da herhangi bir sayısal veriye ihtiyaç duymaksızın parlamento etkinliğini azalttığı sonucuna neden olduğunu önemle ifade etmek gerekir. Kaldı ki Anayasa'ya doğrudan böyle bir hüküm koyulması her ne kadar parlamentonun kendi iradesiyle de olmuş olsa, parlamentonun yetkisini azaltması dolayısıyla etkinliğinin azalması ve buna bağlı olarak zıt kutup olması bakımından yürütmenin güçlenmesi anlamına geldiğine kuşku yoktur.

4.7. Meclis Soruşturması ve Gensoru

Gensoru yeni sistem ile birlikte kaldırılmış, meclis soruşturmasının ise formu değişmiştir. Bu anlamda başkanlık sisteminin özüne daha uygun olarak bunun anlaşılır olduğunun kabulü gerekir. Aksi durumda yasama organının gensoru yoluyla yürütmedeki kişileri siyaseten görevden almasının önu açılmış olur ki bu kuvvetler ayrımına aykırılık teşkil edeceğine şüphe yoktur.

Meclis soruşturması parlamentonun değiştirilen yetkilerindedir. Parlamento üyeleri sayısında yapılan değişiklik göreviyle ilgili olsun ya da olmasın cumhurbaşkanının Yüce Divan'a sevk edilmesi daha da zorlaştırılmıştır. Madde metninin ilk halinde üye tam sayısının salt çoğunluğuyla Yüce Divan'a sevk mümkünken, yeni düzenleme ile parlamentonun üye tam sayısının üçte ikisinin oyuyla

bu durumun ancak mümkün olabileceği hüküm altına alınmıştır. Bu noktada madde metninin ilk halinde 301 vekilin oyuyla mümkün olan Yüce Divan'a sevk, yeni durumda 400 vekil ile mümkün olabilmektedir. Bu durumun doğrudan yürütme lehine parlamento aleyhine bir gelişme olduğunu vurgulamak gerekir. Ancak halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı'nın görevden alınmasının nitelikli çoğunluğa bağlanması, başkanlık sisteminin mantığına uygun bir düzenleme olarak da değerlendirilmektedir (Alkan,2017). Benzer yaklaşım cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar için de söz konusudur. Anayasa'nın 106. maddesine göre cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar görevleri ile ilgili suçlardan dolayı meclis üye sayısının salt çoğunluğunun teklifi ve meclis üye sayısının beşte üçü ile Yüce Divan'a sevk edilmesi mümkündür. Bu noktada cumhurbaşkanı ile yardımcısı ve bakanlar arasında görev ve görev dışı sevk edilme durumunun ortaya çıktığını ifade etmek gerekir. Cumhurbaşkanının herhangi bir suçtan da Yüce Divan'a gönderilmesi mümkün iken bakanlar ve cumhurbaşkanı yardımcısı açısından bu durum sadece görevleriyle ilgili mümkün olabilmektedir.

5. Sonuç

Bu çalışma, Türkiye'deki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin, yasama organının etkinliği üzerindeki etkilerini incelemektedir. Araştırma sorusu, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin yasama organının yetkileri ve işlevselliği üzerindeki etkileri nelerdir?" şeklindedir. Çalışmada, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin Türkiye'deki parlamenter etkinliği üzerindeki etkileri, sayısal veriler ve analizlerle ele alınmıştır. Araştırmanın bulguları, mevcut siyasi yapıların yasama ve denetim işlevlerini nasıl şekillendirdiğini ve bu işlevlerin zamanla nasıl değiştiğini amaçlamıştır.

Araştırmanın bulguları, yasama yetkilerinin yürütme lehine kısıtlandığını, yasama faaliyetlerinin azaldığını ve parlamentonun denetim mekanizmalarının zayıfladığını ortaya koymaktadır. Özellikle, yasalara kanun sayısındaki %66,8'lik azalma, meclis araştırma önergelerinin kabul oranındaki düşüş ve bütçe hakkının yürütmeye devredilmesi gibi veriler, parlamentonun etkinliğinin önemli ölçüde daraldığını göstermektedir.

Türkiye'deki parlamento etkinliği, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle birlikte önemli değişimlere uğramıştır. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin temellerine dayanan bu sistemde, yasama ve yürütme arasındaki denge, yürütmenin lehine daha belirgin bir biçimde kaymıştır. Yasama organının, yani parlamentonun yetkilerinin kısıtlanması, yürütmenin güçlenmesine ve yasama sürecinin daralmasına yol açmıştır. Örneğin, geçmişte ortalama 15-17 kanun yasalarken, yeni sistemde bu sayı aylık ortalama 5,2'ye düşmüştür. Bu ciddi azalma, parlamentonun yasama işlevini icra etme kapasitesinin zayıfladığına işaret etmektedir. Ayrıca, meclis araştırma önergelerinin kabul oranlarındaki düşüş ve soru önergeleri üzerindeki kısıtlamalar, yasama organının denetim yetkilerinin zayıfladığını göstermektedir. Yazılı soru önergesi sayısındaki artış, önceki dönemlerle karşılaştırıldığında, etkili bir denetim mekanizmasının varlığını kanıtlamakta yetersiz kalmaktadır.

Bütçe hakkı gibi kritik bir yetkinin yürütmeye kaydırılması, parlamentonun işlevselliğini doğrudan etkileyen bir diğer önemli unsurdur. Bu durum, halkın vergilerinin nereye harcandığına dair denetim mekanizmalarının zayıflamasına neden olmaktadır. Ayrıca, meclis soruşturmaları için gereken oy sayısının artırılması, yasama organının yürütme üzerindeki etkisini daha da sınırlamaktadır.

Bu çalışma, Türkiye'deki güncel siyasi dönüşüm süreçlerini sistematik bir şekilde analiz ederek, yasama-yürütme ilişkisini derinlemesine ele almayı ve mevcut literatürde eksik kalan, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin yasama organına etkilerini kapsamlı bir biçimde incelemeyi ve bu durumun sonuçlarını somut verilerle desteklemeyi hedeflemektedir. Ayrıca, bu çalışma, gelecekteki araştırmalar için bir temel oluşturarak, parlamentonun yeniden güçlendirilmesi ve demokratik denetim mekanizmalarının nasıl tesis edilebileceği üzerine yeni tartışmalara zemin hazırlamaktadır. Çalışma, Parlamento etkinliğini sayısal veriler açısından incelemiştir. Bu, çalışmanın en temel kısıtıdır. Bu nedenle bundan sonraki çalışmalar açısından bir başlangıç

oluşturması beklenmektedir. Özellikle parlamento etkinliğinin yasaların niteliksel açıdan derinlemesine bir analizi için başlangıç oluşturacağı öngörüsünden hareketle farklı ülkelerdeki başkanlık ve parlamenter sistemlerin etkinliği üzerine karşılaştırmalı çalışmalar yapılması, Türkiye'deki durumu daha geniş bir perspektiften anlamaya yardımcı olacak çalışmalar için yol gösterici olacaktır. Bunun yanı sıra, parlamenter sistemin zayıflayan denetim mekanizmaları üzerine niteliksel araştırmalar gerçekleştirilebilir; bu bağlamda, milletvekilleri, uzmanlar ve muhalefet temsilcileri ile derinlemesine mülakatlar yapılarak daha derin bir anlayış elde edilebilir.

Kaynaklar

- Alkan, H. (2017). Cumhurbaşkanlığı sisteminde meclisin denetim yetkisi. *SETA Perspektif*. 165. https://www.setav.org/assets/uploads/2017/02/165_perspektif.pdf
- Arpacı, İ. ve Baharçipek, A. (2020). Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ne diyor? Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin bir içerik analizi. *Ombudsman Akademik*, 12, 31-70. <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/1186051>
- Atar, Y. (2019). Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki rejimi ve anayasallık denetimi. *Anayasa Yargısı Dergisi*, 39(1), 241-259. <https://ayam.anayasa.gov.tr/media/5902/yavuz-atar.pdf>
- Bektaş, E. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yasama-yürütme ilişkisi ve bu sistemin türkiye demokrasisine etkileri. *Yasama Dergisi* (39), 199-218. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/yasamadergisi/issue/54554/743404>
- Bozlağan, R. (2016). *Türk tipi başkanlık*. İstanbul: Hayat Yayınları.
- Can, O. (2020). Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki rejimi: Anayasa mahkemesi yaklaşımı. *Anayasa Yargısı*, 37(1), 133-192. https://ayam.anayasa.gov.tr/media/6495/04_osman_can-min.pdf
- Çam, M. U. (2017). Kamu Harcamalarında Etkinlik ve Parlamenter Denetim. *D.E.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi*, 19, 2841-2870. <https://hukuk.deu.edu.tr/wp-content/uploads/2017/11/8-MINE-UZUN-CAM.pdf>
- Demir, F. (2013). Yarı başkanlık hükümet sistemi ve Türkiye. *Yaşar Üniversitesi E-Dergisi*, 8(Özel), 0-876. <https://doi.org/10.19168/jyu.85113>
- Demirbağ, C. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yasama organı, yasama süreci ve yasama sürecinde yasama-yürütme ilişkisi. *Yasama Dergisi*, 39, 13-50, <https://dergipark.org.tr/tr/pub/yasamadergisi/issue/54554/743400>
- Doğan, B. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi bağlamında değerlendirilmesi. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 28(3), 965-1003. <https://doi.org/10.15337/suhfd.715113>
- Duvan, Ö. A. (2019). Devlet teorisinde kuvvetler ayrılığının doğuşu: Locke ve Montesquieu. *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, 4(1), 35-60. <https://doi.org/10.33432/ybuhukuk.537635>
- Duverger, M. (1962). Partiler ve siyasi rejimler (E. Özbudun, Çev.). *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 19(1). https://doi.org/10.1501/Hukfak_0000001440
- Duverger, M. (1974). *Siyasi partiler* (E. Özbudun, Çev.). Bilgi Yayınevi.
- Efe, H., Kemahlı, F. ve Kotan, M. L. (2015). Türkiye'nin parlamenter sistem deneyiminin önemi. *KAÜ İİBF Dergisi*, 6(11), 149-176. <https://doi.org/10.18025/kauiibf.47492>
- Erdoğan, M. (2009). *Anayasa hukuku*. Ankara: Orion Yayınları.
- Ergen, Z. ve Durak, O. B. (2020). Osmanlı İmparatorluğu'ndan günümüze bütçe hakkının gelişim süreci. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 29(3), 239-253. <https://doi.org/10.35379/cusosbil.628952>
- Fendoğlu, H. T. (2016). Başkanlık sistemi. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 3(1), 39-60. <https://doi.org/10.21492/inuhfd.239952>
- Feyzioğlu, B. N. (2012). Modern anayasalarda bütçe hakkı. *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 29, 1-28.
- Gözler, K. (2004). *Anayasa hukukuna giriş*. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.

- Gözler, K. (2009). *Anayasa hukukunun genel esaslarına giriş*. Seçkin Yayıncılık.
- Gözübüyük, Ş. (1994). *Anayasa hukuku*. Ankara: Turhan Kitapevi.
- İba, Ş. ve Söyler, Y. (2019). Yeni hükümet sisteminde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Cumhurbaşkanı kararının nitelik farkı ve hukuki sonuçları. *Anayasa Yargısı*, 36(1), 195-223. <https://ayam.anayasa.gov.tr/media/5899/seref-iba-yasin-soyler.pdf>
- İhtiyaroğlu, U. (2022). Siyasi partilerin yasama ve yürütme organları üzerindeki etkinliği. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 43, 23-43. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/sbe/issue/72400/960175>
- Kahraman, M. (2012). *Türk anayasa hukukunda cumhurbaşkanlığı*. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Kamalak, İ. (2016). Başkanlık sistemi Türkiye'ye uyar mı? *Toplum ve Demokrasi Dergisi*, 3(6), 231-238. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/toplumdd/issue/22722/242517>
- Karaer, A. (2021). Parlamenter ve başkanlık sistemlerinde yasamanın bütçe gücü. *Sayıştay Dergisi*, 32(122), 73-105. <https://doi.org/10.52836/sayistay.1004569>
- Karahöyük, M. (2023). Devlet sistemlerinde parlamento etkinliği ve demokratikleşmeye ilişkin karşılaştırmalı bir değerlendirme. <https://rb.gy/233vcu>
- Kuzu, B. (2017). *Her yönü ile başkanlık sistemi: Yeni sistem cumhurbaşkanlığı modelimiz*. BKY Yayınları.
- Küçük, A. (2021). Başkanlık sisteminin uygulandığı Güney Kore'de kanunların yapımında yasama ve yürütmenin etkinliği. *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11(2), 97-155. <https://doi.org/10.52273/sduhfd..964106>
- Linz, J. J. (1990). The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy* 1(1), 51-69. <https://doi.org/10.1353/jod.2005.0026>
- Locke, J. (2002). *Uygar yönetim üzerine ikinci inceleme: Sivil toplumda devlet* (S. Taşçı ve H. Akman, Çev.). İstanbul: Metropol Yayınları.
- Mair, P. (2013). *Ruling the void: The hollowing of Western democracy*. Verso Books.
- Mevzuat.org. (2023). Cumhurbaşkanlığı kararnameleri. <https://www.mevzuat.gov.tr/#cumhurbaskanligiKararnameleri>
- Miş, N., Aslan, A., Ayvaz, M. E. ve Duran, H. (2016). Dünyada başkanlık sistemi uygulamaları. *Seta Yayınları*.
- Montesquieu, B. (2014). *Kanunların ruhu üzerine* (F. Boldaş, Çev.). Seç Yayınları.
- Muylle, K. J. (2003). Improving the effectiveness of parliamentary legislative procedures. *Statute Law Review*, 24(3), 169-186. <https://doi.org/10.1093/slr/24.3.169>
- O'Donnell, G. (1999). *Counterpoints: Selected essays on authoritarianism and democratization*. University of Notre Dame Press.
- Özbudun, E. (2005). *Türk anayasa hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Özer, M. A. ve Özmen, B. (2017). Parlamenter ve başkanlık sistemleri arasında konumunu arayan bürokrasi. *Strategic Public Management Journal*, 3, 17-34. <https://doi.org/10.25069/spmj.343716>
- Öztürk, M. (2022). *Türk parlamento tarihinde hız ve etkinlik sorunu*. İstanbul: Onikilevha Yayınları.
- Özyurt, D. ve Saka, A. (2021). Türk anayasalarına hükümet sistemleri perspektifinden bir bakış. *Adalet Dergisi*, 67, 163-204. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/adaletdergisi/issue/65829/1025393>
- Paçacı, İ. (2021). *Başkanlık ve parlamenter sistem analizi*. Ankara: Arı Sanat Yayınları.
- Sartori, G. (1997). *Karşılaştırmalı anayasa mühendisliği: Yapılar, özendirici ve sonuçlar üzerine bir inceleme* (E. Özbudun, Çev.). Ankara: Yetkin Yayınları.
- Subaşı, M. ve Okumuş, K. (2017). Bir araştırma yöntemi olarak durum çalışması. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 21(2), 419-426. <https://dergipark.org.tr/en/pub/ataunisobil/issue/34503/424695>
- TBMM. (2023). Resmi internet sitesi- Meclis araştırması. https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/meclis_arastirma_onergeleri.sorgu_son_donem
- TBMM. (2023). Resmi internet sitesi- Yazılı soru önergeleri. <https://www.tbmm.gov.tr/denetim/yazili-soru-onergeleri>

- TDK. (2023). Türk Dil Kurumu. <https://sozluk.gov.tr/>
- Tekin, A. (2022). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yasamanın güçlendirilmesi: Sözlü soru ile yürütme ve bürokrasiden izahat istenmesi. *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 9(2), 297-334. <https://doi.org/10.46547/imuhfd.2022.09.2.05>
- Teziç, E. (2014). *Anayasa hukuku* (17. baskı). İstanbul: Beta Yayınları.
- Yılmaz, H. ve Biçer, M. (2010). Parlatentonun bütçe hakkını etkin kullanımının yeni bütçe sistemi çerçevesinde değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi*, 158, 201-225. https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/09/10.H.Hakan_.YILMAZ_Mustafa.BICER_.pdf
- Yolcu, T. (2019). *Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin Türk demokratikleşme sürecine etkisi*. Akademisyen Yayınevi.