

Kuruluşunun İlk Yıllarında Türkiye Cumhuriyeti'nde Uygulanan Hükümet Sistemleri

Government Systems Applied in Turkey Republic in The First Years of Its Establishment

Murat AYGEN

Dr. Öğr. Üyesi, Fırat Üniversitesi, İİBF,
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,
maygen@firat.edu.tr
<https://orcid.org/0000-0003-4021-9675>

Makale Başvuru Tarihi: 03.08.2019

Makale Kabul Tarihi: 24.09.2019

Makale Türü: Araştırma Makalesi

Yıldız ATMACA

Dr. Öğr. Üyesi, Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi,
İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü,
yldzatmaca65@hotmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-6345-4745>

ÖZET

Anahtar Kelimeler:

Üniter Devlet,
Hükümet Sistemleri,
Başkanlık Sistemi,
Yarı Başkanlık Sistemi,
Parlamentar Sistem,

Hükümet sistemlerinin anlaşılmasında ve sınıflandırılmasında, yasama, yürütme ve yargının hangi organda birleştiği, ayrıştığı veya birbirleri üzerinde hangisinin etkin olduğu, bunlar arasındaki ilişkinin nasıl olması gerektiği temel hareket noktası olmuştur. Bir ülkede hangi hükümet sistemi uygulanacak olursa olsun, yargının, yasama ve yürütme organlarından bağımsız olması çok önemlidir. Yargının siyasallaştığı bir hükümet sisteminin fayda ve zararlarını tartışılmasına gerek bile yoktur. Dünyada uygulanan hükümet sistemleri kuvvetler birliğine ve kuvvetler ayrılığına dayanan sistemler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Ancak, hükümet sistemi ile devlet sistemi farklı şeyler olduğundan federal devlet türünde başkanlık sistemi uygulanabileceği gibi, parlamenter sistem, meclis hükümeti sistemi veya yarı-başkanlık sistemi de uygulanabilir. Aynı şekilde üniter devlet türünde yarı-başkanlık sistemi uygulanabileceği gibi, benzer şekilde parlamenter sistem ve başkanlık sistemi de uygulanabilir. Veya üniter bir devlet olan Türkiye'de uygulanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi veya kendine has Türk tipi başkanlık sistemi de uygulanabilir. Uygulanacak hükümet sistemleri, uygulanması düşünülen ülkelerin siyasal kültürüne, siyaset sosyolojisine, dünyadaki korumalık durumlarına ve geçmişte yaşadığı siyasi deneyimlerine ve demokrasinin kırılabilirliğine bağlıdır. Bir ülkede başarılı bir şekilde uygulanan aynı hükümet sisteminin diğer ülkelerde de başarılı bir şekilde uygulanabileceği yönünde bir durum söz konusu değildir. Bu bağlamda bu çalışma, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan bu yana hangi hükümet sistemlerini etkin bir şekilde uyguladığı hususunu incelemeyi amaçlamaktadır. Çalışmada nitel araştırma yöntemlerinden ikinci kaynak araştırması ve içerik analizi yönetimi kullanılmıştır. Çalışma sonucunda, Türkiye'nin farklı dönemlerde farklı hükümet sistemlerine kapı araladıkları anlaşılmıştır.

ABSTRACT

Keywords:

Unitary State,
Government Systems,
Presidential System,
Semi-Presidential System,
Parliamentary System,

In understanding and classifying governmental systems, the main point of action in which the legislative, executive and judicial bodies unite, dissociate, or which one is effective on each other, and how the relationship between them should be, has been the main starting point. Regardless of which government system will be implemented in a country, it is very important that the judiciary is independent of the legislative and executive organs. There is even no need to discuss the benefits and harms of a government system where the judiciary is politicized. The governmental systems implemented in the world are divided into two which are based on unity of forces and separation of forces. However, since the government system and the state system are different, a federal state-type presidential system can be implemented, as well as a parliamentary system, parliamentary government system, or semi-presidential system. Likewise, in the unitary state type, the semi-presidential system can be implemented, as well as the parliamentary system and the presidential system. Or the presidential government system applied in Turkey which is a unitary state or the unique Turkish type presidential system can be applied. The governmental systems to be implemented depend on the political culture, political sociology, vulnerable situations in the world and the past political experiences and the fragility of democracy. There is no case that the same system of government, which has been successfully implemented in one country, can be successfully implemented in other countries. In this context, this study system in which the government of the Republic of Turkey since the foundation aims to examine the issues effectively implemented. In conclusion, it was understood that in different periods of Turkey opened the door to a different system of government.

1. GİRİŞ

Kamu hukukunda devletlerin üç temel hukuki kuvveti olduğu birçok siyaset bilimci tarafından kabul edilmekle birlikte, bunların yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri olduğu belirtilmektedir. Eski çağlardan itibaren kabul edilen bu görüşü ilk kez “Politika” adlı eserinde Aristo dile getirmiştir. Aristo’ya (1990: 132-133) göre iyi işleyen bir hükümet sistemi için yasama, yürütme ve yargının üç ayrı öge olarak anayasalar içerisinde bulunması ve aralarındaki ilişkinin iyi bir şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. İngiliz siyaset bilimcisi John Locke da “*Sivil Siyasal-Yönetim Üzerine İki İnceleme*” adlı eserinde bu hukuki kuvvetleri tanımlamış ve ilk defa federatif güç ayrımı yaparak yasama ve yürütmenin birbirlerinden ayrılması gerektiğine vurgu yapmıştır. Locke tarafından dile getirilen ve bugünkü anlamıyla kuvvetler ayrılığı teorisi olarak tanımlanan bu kavram ilk olarak Fransız düşünür Montesquieu tarafından “Kanunların Ruhı” isimli eserinde ortaya konulmuştur. Yasama ve yürütmenin tek elde toplanması ile özgürlüklerin güvencesiz bırakılarak baskıcı bir yönetime sebep olacağını; bu sebeple özgürlüklerin korunması amacıyla bu işlemlerin farklı organlar aracılığıyla yerine getirilmesi gerektiğini savunan Montesquieu, kuvvetlerin bu biçimde ayrılmasının birbirlerini dengeleyip sınırlayacağını belirtmiştir (Erdoğan, 2005:201).

Anayasayasal faaliyetlerin ortaya çıktığı 18. Yüzyılın sonlarından itibaren, en azından hürriyetçi demokrasilerde anayasanın fonksiyonel anlamı, onun devlet iktidarının sınırlanmasına yarayan bir araç olmasıdır. Diğer bir ifadeyle, anayasa kavramıyla devlet iktidarının sınırlandırılması maksadı arasında son derece yakın bir ilişkinin bulunmasıdır. Hatta devlet iktidarını etkin bir şekilde sınırlandırmayan bir hukuki metin, biçimsel anlamda bir anayasa olsa bile, fonksiyonel anlamda bir anayasa olduğu söylenemez. Anayasacılık akımının ilk zamanlarından günümüze kadar devlet iktidarının sınırlandırılmasının en etkin yolunun, devlet iktidarının çeşitli devlet organları arasında bölüşülüp paylaşılması olduğu kabul görmektedir. Yasama, yürütme ve yargı hukuki kuvvetlerinin birlikte veya ayrı olarak, aynı ya da farklı kişi ya da kişilerce kullanılmasına göre meclis hükümeti, başkanlık, yarı-başkanlık gibi pek çok farklı yönetim biçimlerinin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Siyaset bilimciler bu yönetim biçimlerini her ne kadar belirli özelliklerine göre tanımlamış olsa da, uygulama olarak birçok farklılıklar görülmektedir. Türkiye'nin kuruluşunun ilk yıllarında, kuvvetler birliği ilkesi benimsenmiş ve yönetimin seçilen bir meclis tarafından uygulanması ile meclis hükümeti sistemi uygulanmıştır. İlerleyen yıllarda Cumhuriyet’in de ilan edilmesiyle birlikte uygulanan bu sistemde birçok farklılıklar görülmektedir.

Kuvvetler birliği veya ayrılığı sonucu ortaya çıkan, hükümet sistemleri uygulandığı yer, zaman ve uygulayan kişilerin özelliklerine göre birçok farklılıklar gösterebilmektedir. Bu amaçla çalışmamızın ilk bölümünde siyaset bilimciler tarafından genel kabul gören bu yönetim biçimleri hakkında genel bilgiler verilecek, ikinci bölümünde Türkiye'nin kuruluş yıllarından itibaren uygulanan hükümet sistemleri ile alakalı yapılan literatür taraması ile elde edilen bilgiler analiz edilerek son bölümde ise Türkiye’de Cumhuriyet’in ilk dönemlerinden itibaren günümüze kadar uygulanan ve günümüzde uygulanmakta olan hükümet sistemleri konusunda yaşanan tartışmalar ve ortaya atılan çözüm önerilerine yer verilmiştir.

2. HÜKÜMET SİSTEMLERİ KAVRAMI

Hükümet sistemi kavramı, anayasal demokrasilerde ya da demokratik olmayan rejimlerde devletin içerisindeki kuvvetlerin dağılımı ve düzenlenişi açısından uygulanan kural ve kurumlar bütünü şeklinde tanımlanabilir. Hükümet sistemleri, devletin temel kuvvetlerinin arasındaki ilişki esas alınarak oluşturulmaktadır. Devletlerin temel organlarının birbirileri ile olan ilişkileri sonucunda ortaya çıkan hükümet sistemleri kavramı, çağdaş siyasal sistemler ve devlet sistemleri gibi çeşitli kavramlarla da anılmaktadır. Bu kavramların tanımları genel anlamda aynı olsa da kullanımı ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Ortaya çıkışı çok eski tarihlere dayanan hükümet sistemleri kavramı, özellikle anayasayla yönetilen devletlerin sayısının artmasıyla daha fazla kullanılmaya başlamıştır.

Devlet yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç temel organdan meydana gelmiştir. Yasama organı devlet içindeki vatandaşların uyması gerekli olan kuralları düzenlerken, yürütme organı, bu kuralların uygulama stratejilerini belirleme ve yasama organının koymuş olduğu kuralları uygulamakla görevlidir. Yargı organı ise yasama organının koymuş olduğu ve yürütme organının uyguladığı kurallar sonucunda ortaya çıkan sorunları çözüme kavuşturmakla görevlidir. Hükümet sistemlerinin belirlenmesinde yasama ve yürütme asıl organlar iken yargı organı bu organlardan bağımsız olarak saf dışı tutulmaya çalışılmıştır. Yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki ilişkiler dikkate alındığı zaman karşımıza; bu kuvvetlerin aynı kişilerce kullanıldığı kuvvetler birliği

hükümet sistemleri ve bu kuvvetlerin ayrı kişilerce kullanıldığı kuvvetler ayrılığı hükümet sistemleri çıkmaktadır.

Hükümet sistemleri, yasama ve yürütme kuvvetlerinin aynı elde biraraya getirilmesi ya da ayrı organlar biçiminde tasarlanması açısından, “*kuvvetler birliği sistemleri*” ve “*kuvvetler ayrılığı sistemleri*” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır (Yazıcı, 2002:177). Kuvvetler birliği sistemleri; yasama ve yürütme kuvvetlerinin, bu kuvvetlerden birinin elinde toplanması ile oluşmaktadır. Bu kuvvetlerin yürütmeye toplanması durumunda mutlak monarşiler ve diktatörlükler; yasama organında toplanması durumunda, meclis hükümeti sistemi oluşmaktadır. Kuvvetler ayrılığı sistemleri, kuvvetler arasındaki ayrılığın niteliğine göre, başkanlık hükümet sistemi ve parlamenter hükümet sistemi olmak üzere ikiye ayrılır. Başkanlık hükümet sisteminde, yasama ve yürütme kuvvetleri kesin ve sert bir şekilde birbirinden ayrılmaktadır. Parlamenter hükümet sisteminde ise, bu iki kuvvet yumuşak ve dengeli bir şekilde birbirlerinden ayrılmaktadır. Belirtilen bu iki hükümet sisteminin bazı özelliklerini taşıyan ve bu hükümet sistemleri arasında bulunan üçüncü bir hükümet sistemi de yarı-başkanlık sistemidir (Kahraman, 2012:433).

2.1. Kuvvetler Birliğinin Uygulandığı Hükümet Sistemleri

Kuvvetler birliği sisteminde devletin temel görev ve sorumlulukları tek bir organa aittir. Bu organ bazen bir kişi, bazen de bir kurul veya meclisten oluşabilmektedir. Bu teori kuvvetler ayrılığı teorisinin karşılığı olarak ortaya çıkmakta ve kuvvetlerin ayrılmasından ziyade onların tek bir elde toplanmasının egemenliği paylaşmama bakımından önemli olduğunu ifade etmektedir (Maurice, 1986:37). Kuvvetler birliği sisteminde güçler ya yasama organında ya da yürütme organında toplanır.

Kuvvetler birliğine göre kurulan hükümet sistemlerinin ilki, yasama ve yürütme erklerinin yürütme organında toplandığı sistemdir. Burada kastedilen şey, yürütme organı hem kanun yapmakta hem de çıkardığı bu kanunların uygulanmasını sağlamaktadır (Gözler, 2007:76). Bu sistemin en iyi örnekleri Adolf Hitler zamanında Almanya’da uygulanan diktatörlük sistemi ve Çarlık Rusya’sı ve birçok eski Avrupa ülkesinde uygulanmış olan mutlak monarşilerdir. Günümüzde pek rastlanmayan mutlak monarşilerde, yürütme organının temsilcisi olan hükümdar bütün güçleri elinde bulundurmaktadır. Bu sistemde kanunları yapmak ve koyduğu kanunları uygulamak da hükümdarın elinde olduğu gibi çoğu zaman çıkan uyuşmazlıklar da hükümdar tarafından çözümlenmektedir. Bu sistemde üç kuvvet de tek elde toplanmaktadır. Diktatörlükler ise, yasama ve yürütme kuvvetleri haricinde yargı kuvvetinin tek bir kişinin veya bir zümrenin elinde toplandığı demokratik olmayan sistemlerdir.

Kuvvetler birliğine göre kurulan hükümet sistemlerinin diğeri ise, yasama ve yürütme kuvvetlerinin yasamayı yapan organda birleştiği meclis hükümeti sistemidir. Bu sistemde, halk tarafından seçilen meclisin diğer devlet organları üzerinde kesin üstünlüğü söz konusu olup ve meclisin, sadece seçimlerle kendini yenilediği bir hükümet modelidir (Hekimoğlu, 2009:104). Savunuculuğunu Jean J. Rousseau’nun yaptığı meclis hükümeti sisteminin felsefi kökeni egemenliğin tek ve bölünmez bir bütün olduğu fikridir (Gözler 2010:78). Türkiye’de kuruluşunun ilk yıllarında da uygulanmış olan meclis hükümeti sisteminin temel düşüncesine göre, meclis halkın oylarıyla seçildiği için diğer devlet organlarının üstünde olmalı, ayrıca meclis bütün hukuki kuvvetleri bünyesinde toplamalıdır. Siyasal kuvvetlerin tamamıyla meclisin elinde olduğu bu sistemde, sadece yasama ve yürütme yetkileri değil, siyasi konulardaki yargı yetkisinin de yasama organına ait olduğu savunulur. Bu durum mecliste toplanmış tam bir kuvvetler birliğini ifade eder (Eroğul, 2009:10). Türkiye’nin ilk yıllarında üyeleri meclis içerisinde seçilerek açılan İstiklal Mahkemeleri bunun en büyük örneklerindedir.

Meclis hükümeti sisteminin temeli Jean-Jacques Rousseau tarafından dile getirilen egemenliğin teklifi ve bölünmezliği ilkesine dayanır. Rousseau, egemenliğin bölünmeyeceğini ve devlet yönetiminin tek bir elde toplanması gerektiğini belirtmiştir. Bu sebeple yasama, yürütme ve yargı tek bir organa verilerek tek elde toplanması sağlanmalıdır. Devlet içerisinde halkın temsilcisi durumunda olan meclisin yetkili olması gerektiğini belirterek temellerini attığı bu sistem genellikle olağanüstü ve kriz dönemlerine özgü bir hükümet biçimidir (Gözler, 2010:88). Bazı siyaset bilimciler bu sistemi uygulayan demokratik bir ülke bulunmamasını gerekçe göstererek bu sistemi tarihsel kategoride gösterirken, bazı siyaset bilimciler ise sistemin İsviçre’de uygulandığını belirterek tarihsel kategori içerisinde alınamayacağını belirtmektedirler (Günal, 2015:56-57).

Meclisin sürekli olarak çalışması ve kendini feshetme yetkisinin olması asıl yetkili organ olduğunu göstermektedir. Bu sistemde devlet başkanı veya başbakan olmayıp, devlet başkanlığı görevi meclis başkanı tarafından yürütülür. Ayrıca meclisin kendi içerisinde seçtiği bakanları görevden alma yetkisine sahip olup, seçilen bakanlar meclise karşı bireysel olarak sorumlu tutulmaktadır. Bu sistemde yasamanın yürütmeye karşı

üstünlüğü söz konusuysen, üstünlüğün zamanla yürütme tarafından ele geçirilmesi ile sistemin en zayıf özelliği olan diktatörlüğe dönüşme tehlikesini içinde barındırır. Sistemin en güçlü özelliği ise iyi bir şekilde işlediği zaman yüksek kalitede bir demokrasi ortaya çıkarmasıdır (Erim, 2017:38-42).

2.2. Kuvvetler Ayrılığının Uygulandığı Hükümet Sistemleri

Kuvvetler ayrılığı sisteminde, temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması için devlet faaliyetlerinin sınırlarının çizilmesi amacıyla devletin üç temel organının yetki ve görev açısından birbirlerinden ayrılması gerektiğini savunur. Yetkilerin tek bir organda toplanarak otoriterleşmenin önüne geçmek maksadıyla ortaya atılan bu teori ile kuvvetlerin sınırsız bir yetki ile donatılmasının önüne geçilmiştir. Yasal çerçevede devlet organlarının görevleri belirlenmiş ve bu üç temel organın denge fren mekanizması işlevini görececek biçimde çalışması amaçlanmıştır (Bozlağan, 2016:36).

İlk kez Yunan ve Roma düşünce sisteminde rastlanılan kuvvetler ayrılığı teorisi modern anlamda 17. ve 18. yüzyıllarda karşımıza çıkmaktadır. Avrupa’da ise aydınlanma çağıyla beraber hukukun bir parçası haline gelen kuvvetler ayrılığı kavramı liberal yasaların kabul edilmesiyle görülmeye başlamıştır (Aslan, 2009:17). Kuvvetler ayrılığı kavramının teknik cephe ve siyasi cephe olmak üzere iki temel fonksiyonu bulunmaktadır. Teknik cephe fonksiyonuna göre kuvvetler ayrılığı devletin temel işleyiş şeklidir ve yasama, yürütme ve yargı organlarının yetki ve görev açısından birbirlerinden ayrılmasına dayanmaktadır. Siyasi cephe fonksiyonu iktidarı sınırlandırmak yoluyla kişi hak ve özgürlükleri güvence altına almaktadır (Bal, 2001:10).

Kuvvetler ayrılığının uygulandığı hükümet sistemlerinin temelinde devletlerin elinde bulundurduğu yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinden her birinin, birbirinden bağımsız olan üç ayrı organa verilmesi gerektiği fikri yatmaktadır (Gözler, 2011:538). Özellikle yasama ve yürütme kuvvetlerinin bir organda toplanmadan, farklı organlar tarafından yürütülmesi, bu sistemin temel özelliğidir. Kuvvetler ayrılığının uygulandığı hükümet sistemlerinde, yasama ve yürütme organlarının arasındaki ayrımın derecesine göre farklı sistemler ortaya çıkmaktadır. Bu organlar arasındaki ilişkiler sınırlı ve kuvvetlerin ayrımı sert ise başkanlık hükümeti olarak nitelendirilen sistem görülmektedir. Fakat bu kuvvetler arasında görülen ilişkiler yoğun ve yapılan ayırım yumuşak ise parlamenter hükümet olarak nitelendirilen sistemi oluşmuş olur (Özer, 2010:106). Parlamenter sistem ve başkanlık sisteminin bazı unsurlarının birleştirilmesiyle oluşturulan ve melez bir sistem olarak nitelendirebileceğimiz yarı başkanlık hükümeti sistemi de son yarım yüzyılda örnekleri giderek artan kuvvetler ayrılığının uygulandığı yeni bir sistemdir (Onar, 2001:75).

2.2.1. Başkanlık Sistemi

Kuvvetler ayrılığına dayanan başkanlık sistemi, kuvvetler ayrılığı prensibini sert bir biçimde tatbik eden, kuvvetleri birbirlerini kontrol ettirmekle birlikte, icra organının üstünlüğünü sağlayan temsili bir hükümet şeklidir (Aldikaçti, 1960:142). Başkanlık sisteminde yürütme organının bütün yetkileri başkan tarafından kullanılır. Yürütme politikalarının belirlenmesi ve bunların gerçekleştirilmesi konusundaki tüm yetki başkana verilmiştir. Dolayısıyla, hükümetin siyasal sorumluluğu da başkana verilmiştir. Başkanın yasa önerme ve bütçe hazırlama yetkisi bulunmamaktadır, bu yetkiler parlamento tarafından kullanılmaktadır. Bakanlar, başkanın emrine tabi danışman durumunda olup, doğrudan başkan tarafından seçilir, dolayısıyla başkanla görüş ayrılığına düşme olasılıkları bulunmamaktadır (Arend, 1995:20).

İlk ortaya çıkışı Amerika Birleşik Devletleri’nin kurulmasıyla aynı döneme rastlayan Başkanlık sistemi, devlet yönetiminin halk tarafından seçilen bir kişiye verildiği; yasama, yürütme ve yargı organlarının birbirlerinden sert bir biçimde ayrıldığı kuvvetler ayrılığına dayanan bir hükümet sistemidir. Bu sistemde başkan halk tarafından seçilerek göreve gelmekte ve göreve devam edebilmesi içinde yasama organından ayrıca güvenoyu almasına gerek olmayıp bu sistemde kuvvetler arasındaki denge kontrol mekanizması işlevi görür (Yayman, 2016:298). Başkanlık sisteminde yürütme yetkisi başkana aittir, aynı kişi hem yasama hem de yürütme de görev alamamakta, ayrıca yasama ve yürütme organlarının karşılıklı fesih hakkı yoktur. Seçilen başkan halka verdiği vaatler hakkında tek başına sorumlu olup, parlamenter sistemdeki gibi parçalı ve dolaylı sorumluluk söz konusu değildir (Yıldırım, 2017:131-133).

Başkanlık sistemini uygulayan ülkelerin kültür ve geleneklerine göre kendileri için en uygun sistemi seçmeleri, bu sistemin kendi içerisinde farklı biçimlerde karşımıza çıkmasına sebep olmuştur. Uygulama açısından bakıldığında başbakanlı ve başbakansız olmak üzere iki tür başkanlık sistemi karşımıza çıkmaktadır. Arjantin modeli olarak bilinen başbakanlı başkanlık sisteminde, başbakan ya da bakanlar doğrudan başkan tarafından seçilerek göreve başlamaktadır. Güney Kore veya Peru modeli olarak bilinen bir diğer başbakanlı başkanlık sisteminde ise başbakan, başkanın teklifi ve yasama organının onayıyla bakanlar ise başkanın onayıyla göreve

atanırlar (Bozlağan, 2016:32-33). ABD tipi başbakanlı başkanlık sisteminde bakanlar kurulu ve üst düzey görevliler başkanın teklifi ve yasama organının onayıyla atanmaktadır (Bozlağan, 2016:34). Dünya genelinde ABD, Arjantin, Afganistan, Brezilya, Azerbaycan, Endonezya, Güney Kore, Ermenistan, İran, Peru, Kenya, Şili, Venezuela ve Uruguay gibi ülkelerde başkanlık sistemi uygulanmaktadır (Aktaş, 2015:28; Coşkun, 2015:28).

2.2.2. Parlamenter Sistem

Parlamenter sistem İngiltere'de halk temsilcilerinden oluşan parlamento ile monark arasında çıkan çatışmalar sonucunda, iki taraf arasındaki ilişkilerin zamanla halk lehine gelişerek ortaya çıkan bir hükümet sistemidir (Eroğul, 2006:1-2). Parlamenter sistem; kuvvetler ayrılığına dayanan fakat kuvvetlerin ayrılmaktan öte iç içe geçtiği ve yasamayla yürütme organının karşılıklı olarak birbirlerinin varlığını sona erdirebildikleri bir hükümet şeklidir (Gözler, 2010:587; Teziç, 2010:477). Parlamenter sistemde yasama ve yürütme yetkileri kural gereği iki ayrı organa verilmiş gibi görünse de, hükümet, parlamento içerisinde oluşturulduğu için bu organların birbirinden tam anlamda bağımsız olduğu söylenemez. Bu sistemde parlamento, hükümete göre daha ön planda olmasına rağmen iki organın da birbirlerinin görevlerine son verme hakları bulunmaktadır. Bu sistemde her iki organda aynı anda görev alabilmek mümkündür. Ayrıca siyasi partilerin, bu sistemde kuvvetler arasındaki işbirliğini artırma konusunda önemli roller üstlendikleri söylenebilir (Gözler, 2010:242; Teziç, 2010:215).

İlk kez İngiltere'de görülen parlamenter sistemin ortaya çıkışında Kral ile toprak soyluları arasında imzalanan Magna Carta belgesi önemli bir rol üstlenmiştir. Bu belgeyle kralın bazı yetkileri kısıtlanmış ve demokrasi yolunda önemli adımlar atılmaya başlanmıştır. Kral tebaası içerisinde karar alırken durumun gerekliliğini araştırıp danışmak üzere bir danışma kurulu oluşturmuştur. Bu danışma kurulu zamanla gelişerek parlamento kavramını ortaya çıkarmıştır (Günel, 2015:9-11).

Parlamenter sistemde parlamento sistemin kalbi konumunda olup, yasama ve yürütmeye yönelik bütün karar ve onaylar parlamentodan geçmektedir. Hükümetin kurulması, güvenoyu, savaş ve barışa karar vermek gibi devleti ilgilendiren birçok önemli karar parlamentoda görüşülüp kararlaştırılır. Yürütme organının parlamento içerisinde seçilmesi ve parlamentoya karşı sorumlu olması parlamentonun önemini göstermektedir. Parlamenter sistemde yasama organı tek başlı veya çift başlı olabilir. Fakat çift parlamentolu sistemlerde ilk meclisler her zaman daha fazla yetki ile donatılmışlardır (Günel, 2015:12-13). Parlamenter sistemde yürütme organı devlet başkanı ve hükümetten oluşan çift başlı bir yapıdadır. Yürütmenin birinci kanadını oluşturan devlet başkanı yönetim biçimine göre farklı adlar almaktadır. Monarşi ile yönetilen parlamenter sistemlerde Kral, cumhuriyet ile yönetilen sistemlerde ise cumhurbaşkanı adını almaktadır (Gözler, 2011:589). Yine devlet başkanı ülkenin yönetim biçimine göre farklı şekillerde seçilebilmektedir (Yüzbaşı, 2015:17). İtalya, Almanya, Moldova, Estonya, Yunanistan, Hindistan, Pakistan, Macaristan, Arnavutluk gibi ülkelerde devlet başkanı yasama organı tarafından; Türkiye, Polonya, Slovakya, Finlandiya, Slovenya, Çek Cumhuriyeti, Sırbistan, Hırvatistan, Bulgaristan, Makedonya ve Litvanya gibi ülkelerde halk tarafından; İngiltere, Hollanda, Japonya, İspanya, Danimarka, Belçika, Norveç, İsveç, Kanada, Lüksemburg, Yeni Zelanda ve Avusturalya gibi ülkelerde ise ısrı olarak seçilerek göreve getirilmektedir (Bozlağan, 2016:26-28).

2.2.3. Yarı Başkanlık Sistemi

Yarı başkanlık sistemlerinde, yasama ile yürütme ve ya cumhurbaşkanı ile başbakan arasında ilişkilerin anayasal düzenlemelerden ziyade siyasi güçlerin dengesine bağlı olduğu söylenebilir. Bu sistemde cumhurbaşkanı parlamentonun çoğunluğuyla aynı siyasi görüşe sahip olduğunda, rejimin ve yürütmenin merkezinde yer alacak ve böylece sistem başkanlık sistemine yaklaşacaktır. Cumhurbaşkanı parlamento çoğunluğu ile farklı görüşte ise bu defa kendisini geri plana çekecek ve sistem parlamenter sisteme doğru yaklaşacaktır (Özbudun, 2013:211).

Yarı-başkanlık sistemi ilk kez 2. Dünya Savaşı sonrasında reform sürecine giren Fransa'da ortaya çıkmıştır. Fransa, Amerika'da uygulanan başkanlık sistemi yerine kendi ülkesinin dinamiklerine uygun bir sistem olarak yarı-başkanlık sistemini oluşturmuştur (Ataöv, 2011:173-180). Yarı-başkanlık sistemini başkanlık sistemiyle parlamenter sistem arasında gidip gelme olarak tanımlayan Duverger'e göre sistemin meydana gelmesinde yasama ve yürütme organının temel işleyişi etkili olmuştur. Parlamentonun cumhurbaşkanını destekleyip desteklememesi durumunda ortaya çıkan gidip gelme durumu sonucu ortaya çıkan bir sistemdir. Bir sistemin yarı-başkanlık olarak tanımlanması için cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, önemli bir takım yetkilere sahip olması, yasamanın güvenine dayanan bir başbakan ve bakanlardan oluşan yürütme organı olması gerekmektedir (Yazıcı, 2013:77). Yarı-başkanlık sisteminde başkanın geniş yetkilere sahip olması, istediği her şeyi yapabilir anlamına gelmemektedir. Devlet başkanı parlamentoyu şartsız feshetme yetkisine sahipken, başbakanı ve bakanları azletme yetkisi bulunmamaktadır. İlâveten bu sistemde devlet başkanının düşürülmesi söz konusu olmayıp ancak başkanın istifa etmesiyle görevi sonlanmaktadır.

Sistemin uygulandığı Fransa’da başkan ve parlamento seçimlerinin ayrı zamanlarda yapıldığı, başkanın doğrudan seçmenler tarafında seçildiği ve yürütme gücünü başbakan ile paylaştığı görülür. Bu sistemde cumhurbaşkanına parlamento içerisinde en çok oyu alan kişiyi başbakan olarak seçme görevi tanınmıştır. Başbakanın parlamenter sistemde olduğu gibi parlamento içinden seçilmesi zorunludur. Bakan olarak seçilen parlamento üyelerinin parlamento üyeliğine son verilmesinden dolayı bakanların genel olarak meclis dışından teknokratlardan seçildiği görülmektedir. Yine bu sistemde başbakanın güvenoyu alma gibi bir zorunluluğu olmamasına rağmen teamülü olarak parlamentodan güvenoyu aldığı görülmektedir. Bu özellik yarı-başkanlık sistemi ile parlamenter sistem arasındaki en önemli farklardan biridir (Aykaç, 2012:119-127). Fransa’da ortaya çıkan yarı-başkanlık sistemi zamanla işleyiş bakımından farklılıklar olsa da Finlandiya, Rusya, Avusturya, Portekiz, İrlanda ve İzlanda gibi birçok ülkede uygulanmaktadır.

3. TÜRKİYE'DE CUMHURİYET DÖNEMİNDE UYGULANAN HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Türkiye’de, kurulduğu ilk günden itibaren, Mustafa Kemal’in de telkinleriyle, hem yasama hem de yürütme yetkilerini bünyesinde toplayarak kuvvetler birliği eğilimi gösteren Birinci TBMM, meclis hükümeti sistemini benimsemiştir. 1921’de kabul edilen Teşkilât-ı Esasîye Kanununda yargı ayrıca düzenlenmemiştir. Yargı konusunda ise 1876 Kanun-u Esasînin hükümlerinin yürürlükte olduğu düşünülse de uygulamada öyle olduğu pek söylenemez. Meclis hükümeti sisteminde yargı kuvvetinin bağımsız mahkemelerde bulunması gerekiyor olsa da, 1921 Teşkilât-ı Esasîye Kanunu dönemindeki uygulamasına baktığımızda, kuvvetler birliği ilkesinden yargının da nasibini aldığı görülmektedir. Bu dönemde yargı yetkisinin de Meclis tarafından kullanıldığı fikri hakim olmuştur. Bu düşünceyle dönemin olağanüstü koşulları da dikkate alınarak istiklâl mahkemelerinin kurulması ve üyelerinin Meclis tarafından kendi üyeleri arasından seçilmesi hakimlerin bağımsızlığı ilkesine ve kanuni hakim güvencesine aykırı olduğu söylenebilir.

1923 seçimleri sonucu kurulan yeni meclis, 1921 Anayasasının olağanüstü koşulların ürünü, yetersiz ve eksik bir metin olmasından dolayı; devletin temel kuruluşunu, toplumun ve bireyin konumunu ve haklarını belirleyecek yeni bir düzenlemeye ihtiyaç duymuştur. Ayrıca Cumhuriyetin ilanı, Saltanatın kaldırılması ve halifelik makamının sona erdirilmesinden sonra ortaya çıkan yeni rejim, yeni bir anayasanın hazırlanması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. TBMM Kanun-u Esasi Encümeni tarafından hazırlanan anayasa taslağı TBMM’ye sunulmuş ve Meclis 20 Nisan 1924 tarihinde bu taslağı kabul ederek 23 Nisan 1924’te yayınlamıştır.

1924 Anayasası hem tek partili hem de çok partili dönemde uygulanmış, tam ve kesintisiz biçimde 36 yıl yürürlükte kalarak anayasal tarihimizin en uzun ömürlü anayasası olmuştur. Bu anayasayı kabul eden İkinci TBMM de, tıpkı ilk TBMM gibi kurucu bir niteliktedir. Bu anayasa hazırlanırken meclisi engelleyecek herhangi bir güç söz konusu olmasa da meclis, ileri bir demokrasi örneği göstererek anayasanın kabul çoğunluğunu belirlemiş ve anayasada değiştirilemeyecek hükümler belirleyerek kendini ilk kez sınırlandırmıştır (Mumcu, 1986:384).

1924 Anayasası oluşturulurken birçok ülkenin anayasaları incelenerek hazırlanmıştır. Özellikle meclis hükümeti sistemini uygulayan Polonya anayasası ve parlamenter hükümet sisteminin uygulandığı Fransız anayasasının yeni anayasanın benimsediği hükümet sisteminin oluşturulmasında büyük etki yarattığını söyleyemek mümkündür. Bu iki anayasadan herhangi birinin çevirisinin yapılarak uygulanmak istenmemesi yeni bir hükümet sisteminin oluşmasını sağlamıştır. Oluşturulan bu yeni sistemde bütün yetkilerin TBMM ve meclis içerisinde seçilen cumhurbaşkanı, başbakan ve bakanlar tarafından kullanılmasından dolayı meclis hükümeti sistemini benimsenmiştir. Cumhurbaşkanlığı makamının kabul edilmiş olması ve yürütme yetkisinin cumhurbaşkanı, başbakan ve bakanlar kurulu tarafından kullanılıyor olması, cumhurbaşkanının siyasi sorumsuzluğu olması gibi özellikler de parlamenter sistemin uygulandığını göstermektedir. Bu nedenle 1924 anayasayla benimsenen hükümet sistemi bazı yönleri ile meclis hükümeti, bazı yönleri ile de parlamenter hükümet sistemine benzemektedir.

1924 anayasasında uygulanan bu sistem birçok siyaset bilimci tarafından “Kuvvetler birliği ve görevler ayrılığı sistemi” şeklinde de ifade edilmiştir. Bu sisteme göre, kuvvetler he ne kadar mecliste toplanmış gibi görünüyor olsa da, yasama ve yürütmenin hem görevleri hem de işlevleri ayrılmıştır. Bu anayasa ile benimsenen karma sistem kuvvetler birliği ilkesine esneklik kazandırmış, böylece kuvvetler ayrılığı ilkesine ve 1961 Anayasasının benimsediği parlamenter hükümet sistemine geçişi kolaylaştırmıştır (Özbudun, 2014:182). 1960 askeri darbesinden sonra yürürlüğe giren 1961 Anayasası ile hem içeriği hem de sistematığı itibarıyla parlamenter hükümet sistemini benimsenmiştir. 1980 askeri darbesi sonucu yürürlüğe giren 1982 Anayasası ile de; 1961 Anayasasının yürütmeyi güçsüz bıraktığı iddiasıyla yürütmenin ve cumhurbaşkanının yetkileri çok fazla

arttırılmıştır. Ayrıca Cumhuriyet Senatosu kaldırılarak iki meclisli sisteme son verilmiş, yasama yetkisinin TBMM tarafından kullanılacağı belirtilmiştir.

3.1. 1921 Anayasası Dönemi ve Uygulanan Hükümeti Sistemleri

Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin idari ve siyasi anlamda sisteminin temelleri, Osmanlı Devleti'nin siyasal otoritesinin dağıldığı ve milletin topyekün Mustafa Kemal önderliğinde işgalci güçlere karşı bağımsızlık mücadelesi verdiği Kurtuluş Savaşı koşullarında atılmıştır (Eroğul, 1996:233). Yeni bir devlet kurulmasının amaçlayan TBMM, 23 Nisan 1920 tarihinde toplanmış ve içerisinde kurulacak yeni devletin hükümet sistemine ilişkin ilkeleri de bulunduran Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nu 20 Ocak 1921 tarihinde kabul etmiştir. İlk maddesinde egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğunu belirten bu anayasanın ikinci maddesinde ise, yasama ve yürütme kuvvetlerinin milletin gerçek ve tek temsilcisi olarak seçilen TBMM'de birleştiğini belirtmiştir. Aynı bir devlet başkanlığı makamına gerek görülmemiş bu görev yasamanın başkanı tarafından icra edilmiştir. Bakanların meclis tarafından kendi içinden seçilmesi ve meclisin her zaman bakanları görevden alabilmesi söz konusudur (Özbudun, 2010:28). Hiç şüphesiz Kurtuluş Savaşı'nın olması bu rejimi benimsemeyi zorunlu hale getirmiş olsa da, meclis rejiminin belirlenmesinde J.J.Rousseau'nun egemenliğin bölünmezliği ilkesi de ilham alınmıştır. Bu anayasada kuvvetler birliği ilkesi temel alınmış ve egemenliğin tek sahibi meclis olarak benimsenmiştir. Yani TBMM'ye hem yasama hem de yürütme yetkisi verilmiştir (Gözler, 2011a:25).

1921 Anayasası'nda kuvvetler birliği ve meclis hükümeti sisteminin benimsenmesinin doğal sonucu olarak yasama ve yürütme kuvvetleri, yasama organı olan mecliste toplanmıştır. Anayasada yargıya ilişkin hükümlere ayrıca yer verilmeyip milli mücadele döneminin şartları içerisinde yargı yetkisinin de yasama organında birleşmiş olduğu görüşü egemendir. Üyeleri meclis tarafından milletvekilleri arasından seçilerek oluşturulan İstiklal Mahkemeleri bu görüşü destekler niteliktedir (Küçük, 2013:809-810). 1921 Anayasası, 1923 yılında yapılan değişikliklere kadar yasamanın üstünlüğü ilkesinin benimsendiği katı bir güçler birliği sistemine dayanır. Çok kısa bir süreliğine yürürlükte kalan bu anayasa ile meclis hükümeti sistemi benimsenmiştir. Anayasanın "*Yürütme erki ve yasama yetkisi milletin tek ve gerçek temsilcisi olan Büyük Millet Meclisinde bulunur ve toplanır*" diyen 2'nci maddesi ile parlamenter meşruiyet ilkesi getirilmiş ve bunu "*Türkiye Devleti, Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükümeti Büyük Millet Meclisi hükümeti unvanını taşır*" diyen 3. madde ile açarak yasamanın üstünlüğü ilkesinin katı uygulaması olan meclis hükümeti sistemi oluşturulmuştur (Ay, 2002:18).

Şubat 1921'de Heyet-i Vekile'nin görev ve sorumluluklarını belirlemek üzere bir kanun hazırlamak için görevlendirilen, çoğunluğu muhalif mebuslarla oluşturulan komisyonun Meclis'e sunduğu tasarı 24 Kasım 1921 tarihinde gündeme alınmıştır. Bu tasarının görüşmeleri sırasında yapılan konuşmalar Birinci TBMM ve Mustafa Kemal'in kuvvetler birliğini yorumlamaları konusunda önemli kanıtlar sunmaktadır. Bu tasarı ile kuvvetler ayrılığı ilkesinden hareketle yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirinden ayrılmasını ve kabine sistemine geçiş konusunu içeriyordu. Meclisteki bütün tartışmaları takip eden Mustafa Kemal, 1 Aralık 1921 tarihinde uzun bir konuşma yaparak, genel yönetim kavramının ana unsurlarına değinerek kuvvetler ayrımının tanımlamasını, unsurlarını ve işleyişini anlattıktan sonra bu kuvvetlerin birbirinden ayrılmaz olduğunu somutlaştırarak anlatmaya çalışmıştır (Özbudun,2010:28-29).

1921 Anayasasında, 1923 yılında yapılan değişikliklerle anayasanın o zamana kadar benimsediği saf meclis hükümeti sistemi yerini parlamenter sisteme bırakmaya başlamıştır (Hekimoğlu, 2009:180). Bu değişikliklerle devletin yönetim şekli Cumhuriyet olarak belirlenmiş, başbakan ve bakanların meclis üyeleri arasından cumhurbaşkanı tarafından seçildikten sonra meclisin onayına sunulması kararlaştırılmıştır.

3.2. 1924 Anayasası Dönemi ve Uygulanan Hükümet Sistemleri

Cumhuriyetin ilanı, Saltanat kaldırılması ve halifelik makamının sona erdirilmesinden sonra ortaya çıkan yeni rejimle birlikte, 1921 Anayasasının da kısa ve gereksinimlere cevap verebilecek nitelikte olmaması sebebiyle yeni bir anayasa hazırlanması gerekliliği doğmuştur. Bu sebeple meclis tarafından kabul edilen anayasa 23 Nisan 1924 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Hem tek partili hem de çok partili dönemde uygulamada olan bu anayasa, Cumhuriyet tarihimizde tam ve kesintisiz olarak uygulamada kalan en uzun ömürlü anayasa olmuştur. Bu anayasa hazırlanırken meclisi engelleyecek herhangi bir güç söz konusu olmamasına rağmen, meclis tarafından anayasanın kabul çoğunluğu belirlenmiş ve anayasaya değiştirilemeyecek hükümler eklenerek meclisin kendini sınırlandırması ön görülmüştür. Kısa ve sağlam bir metne sahip olan 1924 Anayasası kendi içinde tutarlı ve basit bir yapıya sahiptir.

1924 Anayasası hazırlanırken meclis hükümeti sistemini benimseyen Polonya Anayasası ve parlamenter hükümet sistemini Fransız Anayasasının etkisinde kalınması ile meclis hükümeti ve parlamenter sistem arasında karma bir hükümet sistemi oluşturulmuştur. 1924 Anayasasında bu iki anayasadan etkilenilmekle birlikte parlamenter sisteme ait özellikler daha ağır basmaktadır. Egemenlik yetkisini millet adına tek başına kullanan meclisin yasama ile birlikte yürütme yetkisini de kullanması, ayrıca meclisin hükümeti her zaman denetleyebilmesi ve düşürme yetkisine sahip olması fakat hükümetin meclisi feshetme yetkisinin olmaması 1924 Anayasasının meclis hükümeti sistemini benimsediğini göstermektedir. Yürütme yetkisinin ise cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu tarafından kullanılması, başbakanın cumhurbaşkanınca meclis üyeleri arasından belirlenmesi ve hükümetin kolektif sorumluluğu ilkesini açıkça benimsemesi parlamenter sistemin özelliklerindedir. 1924 Anayasasıyla benimsenen sistem birçok siyaset bilimci tarafından “kuvvetler birliği ve görevler ayrılığı” olarak isimlendirilmiştir (Özbudun, 1987:31-32).

1924 Anayasası ile kabul edilen hükümet sistemi; bazı yönleri ile meclis hükümeti sistemi bazı yönleri ile de parlamenter hükümet sistemine benzemektedir. Türk milletini temsil etme hakkının ve egemenlik hakkını millet adına kullanma yetkisinin sadece mecliste olması, yasama ve yürütme kuvvetlerinin mecliste toplanması, meclisin yasama yetkisini kendisinin, yürütme yetkisini ise kendi içerisinde seçtiği cumhurbaşkanı ve onun atadığı bakanlar kurulu eliyle kullanması, meclisin hükümeti her zaman düşürebilme yetkisi olmasına karşın hükümetin meclisi fesih yetkisinin olmaması, 1924 Anayasası’ndaki meclis hükümeti sistemine ilişkin özellikleridir (Küçük, 2013:809-810; Tanör, 2007:816).

1924 Anayasası’nın parlamenter hükümet sistemine benzeyen özellikleri ise; meclisin yasama yetkisini kendisinin kullanmasına karşın, yürütme yetkisinin kullanımını cumhurbaşkanı ve bakanlar kuruluna vermiş olması, cumhurbaşkanlığı makamının kabul edilerek meclis tarafından seçilmesi, başbakanın milletvekilleri arasından cumhurbaşkanınca, bakanların ise başbakanca atamasının yapılması, cumhurbaşkanının siyasi olarak sorumsuzluğa sahip olması ve karşı-imza kuralı gereğince cumhurbaşkanının yaptığı iş ve işlemlerden dolayı başbakan ve bakanların sorumlu olması şeklinde sıralanabilir (Küçük, 2013:809-810; Tanör, 2007:817). Yapılan bu açıklamalar doğrultusunda 1924 Anayasası’nın “kuvvetler birliği ve görevler ayrılığı sistemi” şeklinde tanımlanan hem parlamenter sisteme hem de meclis hükümeti sistemine ait nitelikleri içerisinde barındıran karma bir hükümet sistemini kabul ettiği görülmektedir. Her ne kadar kuvvetler mecliste toplanmış gibi görünüyorsa da yasama ve yürütmenin görev ve işlevleri ayrılmıştır. Bu anayasa benimsemiş olduğu karma sistem ile kuvvetler birliği ilkesine esneklik kazandırması ile kuvvetler ayrılığı ilkesine ve 1961 Anayasası’nın benimsediği parlamenter hükümet sistemine geçişi kolaylaştırmıştır (Özbudun, 2008:182).

3.3. 1961 Anayasası Dönemi ve Uygulanan Hükümet Sistemleri

1924 Anayasasının yürürlükte olduğu süreçte Cumhurbaşkanları mensubu oldukları siyasi partiler ile olan ilişkilerini devam ettirdikleri için iktidarın merkezi halindedirler. Atatürk ve İnönü dönemlerinde bu durum açıkça görülmektedir (Karatepe, 1993:125). Anayasanın benimsediği hükümet sisteminin kaotik bir muhtevaya sahip olması ve cumhurbaşkanlığı makamının sistemin ana aktörü haline dönüşmesi, hükümet sistemine ilişkin tartışmaların cumhurbaşkanının yetkileri ve mensubu olduğu siyasi parti ile olan ilişkileri çerçevesinde yoğunlaşmasına sebep olmuştur. Bu dönemde olduğu gibi 1961 Anayasasının yapımı sürecinde de cumhurbaşkanının tarafsızlığı ve yetkilerine ilişkin tartışmalar devam etmiştir.

Türkiye’de hükümet sistemleri incelendiğinde 1921 Anayasası ile benimsenen meclis hükümeti sisteminden 1923’te yapılan anayasa değişiklikleri ile sapmalar meydana gelmiş, 1924 Anayasası ile başlatılan parlamenter sisteme geçiş 1961 Anayasası ile tamamlanmıştır. 1961 Anayasası ile saf bir parlamenter sistem benimsenmiş, diğer anayasalardan farklı olarak kuvvetler birliği ilkesi terk edilerek kuvvetlerin yumuşak ayrılığı ilkesi benimsenmiştir. 1961 Anayasası ile bir kanadını Cumhurbaşkanı, diğer kanadını bakanlar kurulunun oluşturduğu düalist bir yürütme yapısı oluşturulmuştur. Ayrıca Cumhurbaşkanının yaptığı işlerden sorumlu olmaması ve kısıtlı da olsa yasamayı feshetme yetkisinin olması 1961 Anayasasının saf parlamenter sisteme uygun olarak düzenlendiğini göstermektedir (Yazıcı, 2002:121).

1961 Anayasasında yürütme organı yasamadan ayrı tanımlansa da yasamaya yürütmeyi feshetme yetkisinin verilmesi yasamanın üstün bir yapıda olduğunu gösterir. Yürütmenin sorumsuz kanadı olan Cumhurbaşkanıya yasamayı feshetme yetkisi verilmiş olsa da geçmişte yaşanan problemler sebebiyle bu yetki kısıtlanmıştır (Yavuz, 2000:420). 1961 Anayasasında yürütme organında olduğu gibi yasama organında da ikili bir yapılanması öngörülmüştür. Daha geniş yetkiye sahip olan Millet Meclisi genel oy ile halk tarafından seçilirken, Cumhuriyet Senatosu ise hem halk tarafından seçilenler hem Cumhurbaşkanı tarafından seçilenler hem de ömür boyu daimi üye olan kişilerden oluşmaktadır. Hükümeti güvensizlik oyu ile düşürme yetkisi Millet Meclisine

aittir. 1961 Anayasasında yasamanın üstün yapıda olmasından dolayı yürütme organı görevini tam anlamıyla yerine getiremediği için 1971 ve 1973 yıllarında yapılan anayasa değişiklikleri ile yürütme organı güçlendirilmiştir. 1971 yılında yapılan değişiklikle Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmesi yürütmenin güçlendirildiğini gösterir.

1961 Anayasasının yürürlüğe girmesiyle, anayasanın benimsediği sistemin krizlere yol açması, aktörler arasında anlaşmazlıklara mahal vermesi, özellikle devlet otoritesinin tesisi noktasında yetersizliklere sebebiyet vermesi ile itham edilmesi 1970'li yılların sonlarında sistem tartışmaları gündeme gelmiştir. Bu tartışmalar çerçevesinde başkanlık sistemi savunucularının dönem içerisinde arttığı görülmektedir. Hükümet sistemi tartışmalarında ana hareket noktasını 1961 Anayasasının yürütmeye yeterli kuvveti vermediği ve ihtiyaç duyulan güçten yoksun olan yürütmenin istikrarı tesis edemediği düşüncesi oluşturmuştur (Duman, 2013:642).

1961 Anayasasında yürütme organı için ön görülen zayıf sistem ihtiyaçları tam anlamıyla karşılayamadığından ve yürütme aleyhine bozulan denge istikrarsız yönetimlerin ve kaos ortamının oluşmasına sebep olmuştur. 1971 ve 1973 yıllarında yapılan değişiklikler de sistemi düzeltmede başarılı olamamış ve mevcut seçim sisteminin koalisyon hükümetlerinin kurulmasını zorunlu kılması istikrarsız yönetimlerin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. 1970-1980 arasında 10 yılda 12 hükümet değişikliği yaşanması bu dönemin krizler istikrarsızlıklarla anılmasına sebebiyet vermiş ve bu durumlar 1980 askeri darbesinin müsebbibi olarak gösterilmiştir (Kuzu, 1992:215-235).

3.4. 1982 Anayasası Dönemi ve Uygulanan Hükümet Sistemi

1980 Askeri Darbesi öncesinde yaşanan sorunların birçok nedeni hükümet sistemi olarak gösterildiğinden yeni hazırlanan anayasada hükümet sistemi 1961 Anayasasından oldukça farklı bir şekilde düzenlenmiştir. Parlamenter sistemde cumhurbaşkanı sembolik yetkilere sahip olması gerekirken, 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanına önemli yetkiler verilerek görev ve yetkileri ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Artan bu yetkilere rağmen cumhurbaşkanı yaptığı birçok işin sonucundan sorumsuz tutulmuştur. Cumhurbaşkanına fazla yetkiler verilmesi ve yaptığı işlerden dolayı sorumsuz tutulması parlamenter sistemden önemli bir sapma olduğunu göstermektedir. 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanlığı makamının parlamenter sistemin özelliklerinden farklı bir şekilde düzenlenmesinin sebebi Kenan Evren'in yetkisiz Cumhurbaşkanlığı istememesi olarak gösterilebilir.

1982 Anayasası ile kabul edilen hükümet sistemi bir tanım karmaşasına sebep olmuştur. Siyasi istikrarsızlığı ortadan kaldırmak amacıyla siyasi partiler ve seçim kanununun yeniden düzenlenmesi, yüzde on seçim barajının uygulanması ile küçük partilerin meclise girmelerinin önü kesilmiş, Cumhurbaşkanının seçim sürecinin siyasi kaos yaratmayacak biçimde yeniden düzenlenmesi ile benimsenen sistem rasyonelleştirilmiş parlamentarizmdir (Tekin, 2015:48). Parlamenter sistem Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunun birbirini dengede tuttuğu iki kanatlı bir yürütme organını ifade eder. Fakat 1982 Anayasası iki kanatlı yürütme organı yerine iki başlı bir yürütme organı öngördüğünden ve yürütme organı içerisinde Cumhurbaşkanı makamının güçlendirilerek tek başına yaptığı işlemlerde karşı sorumsuz olması parlamenter sistemden sapmalara sebep olduğundan aksak ve bozulmuş bir parlamenter sistemi benimsemiştir (Uluşahin, 2011:111).

Cumhurbaşkanının yetkilerinin sembolik olmaktan çıkarılması ve yetkilerinin geniş bir şekilde açıklanması yarı-başkanlık sistemine kayma gösterdiği kanısı uyandırır da Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmemesi, olağanüstü durumlar haricinde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmemesi ve Cumhurbaşkanına parlamento sınırsız fesih yetkisi verildiğinden dolayı 1982 Anayasası ile kabul edilen hükümet sistemi yarı-başkanlık sistemine göre farklılıklar göstermektedir. 1982 Anayasası genel özellikleri bakımından yarı-başkanlık sistemini benimsemese de sistematik olarak yarı-başkanlık sistemine yaklaşmıştır (Yazıcı, 2013:140-141).

1982 Anayasasının hükümet sistemi ile ilgili hükümleri incelendiğinde devlet organları içerisinde yürütme organının güçlendirildiği görülmektedir. Özellikle de Cumhurbaşkanının yetki ve görevleri önemli derecede artırılmıştır. 1982 Anayasasında yürütme organının ikinci kanadı olan Bakanlar Kurulu da bir takım değişikliklere tabi tutulmuştur. Başbakanın ve bakanların göreve başlamaları ve görevlerine son verilmesinde asli yetkili organ olarak Cumhurbaşkanının tanımlanması, Cumhurbaşkanına yürütme organının üzerinde bir güç verildiğini göstermektedir. Bakanlar kurulunun göreve başlayabilmesi için meclisten güvenoyu alması şartı koşulmuştur. Bu durum 1982 Anayasasının parlamenter sistem özelliği taşıdığını gösterir. Yine Cumhurbaşkanına parlamento seçimlerini yenileme hakkı verilmesi, Bakanlar Kurulunun gensoru ile düşürülmesi ve güvenoyu alamaması gibi hükümler parlamenter sistemin benimsendiğinin en önemli göstergelerindedir.

4. CUMHURİYET DÖNEMİNDE VE GÜNÜMÜZDE TÜRKİYE'DE HÜKÜMET SİSTEMLERİ KONUSUNDA YAŞANAN TARTIŞMALAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

İlk TBMM kuruluşun ilk günden itibaren, Mustafa Kemal'in de telkinleriyle, kuvvetler birliği ilkesini benimseyerek, yasama ve yürütmeyi kendi yetkileri içerisine almıştır. 1921 Anayasası yasama-yürütme yetkilerini mecliste toplamış olması, egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olması ve bakanları istediği gibi yönlendirmesi ve buna karşılık bakanlar kuruluna meclise karşı kullanabileceği paralel bir yetki vermemiş olması sebebiyle meclis hükümeti sistemini benimsemiştir. Ayrıca 1921 anayasasında devlet başkanlığı müessesesi de yoktur (Ay, 2002:117). Özellikle bakanların belirlenmesi ve değiştirilmesi yetkisinin meclise verilmiş olması ve devlet başkanlığı makamının olmaması, bu anayasanın meclis hükümeti sistemini benimsediğini gösteren unsurların başında gelmektedir. Fakat 1923 yılında yapılan bazı düzenlemeler ile 1921 Anayasası meclis hükümeti sisteminden uzaklaştırılarak parlamenter sisteme doğru geçişin önü açılmıştır (Yavuz, 2002:114). Kurtuluş Savaşı'nın olağanüstü koşullarında kabul edilen 1921 Anayasası, hukuk devletinin şartlarından ve güvencelerinden hiç birini sağlamamıştır. Bu anlamda yargı bağımsızlığı, temel hakların güvence altına alınması gibi temel hukuk devleti ilkelerini de tam anlamıyla sağlayamamıştır.

1921 Anayasası cumhurbaşkanlığı makamına yer vermemiş meclis başkanının temsil görevi olduğunu vurgulamıştır. 1921 Anayasası Meclis Hükümeti Sistemini benimsediği için bu nedenle yürütme yetkisini üzerine alarak klasik parlamenter sistemlerde olduğu gibi ayrı bir yürütme organına yer vermemiştir (Kılıç, 1988:130). 29 Ekim 1923'te Cumhuriyetin ilanından sonra 1921 Anayasası'nın 11. Maddesinde yapılan değişiklik ile Cumhurbaşkanlığı makamına Türkiye yönetim sisteminde yer verilmiş, cumhurbaşkanlığına aday olabilmek için TBMM üyesi olma şartı getirilmiştir. Yine 1921 Anayasanın 12. Maddesi ile Cumhurbaşkanına başbakanı seçme yetkisini verilmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından atanan başbakan, bakanlar kurulunu yine TBMM üyeleri arasından seçer ve hükümeti oluşturur.

Türkiye'de kuvvetler birliği sadece ilk TBMM'ye ve 1921 Anayasası'na özgü bir ilke olmayıp, ikinci TBMM'de ve 1924 Anayasası'nda da görülmüştür. Meclis hükümeti ile parlamenter sistem arasında karma bir uygulanan bu anayasada kuvvetler birliği açısından anayasal bir değişiklik olmamıştır. 1924 Anayasasında Cumhurbaşkanının kendi üyeleri içerisinde TBMM tarafından seçileceği, (1924 Anayasası 31. madde) ayrıca Başbakanın, Cumhurbaşkanınca Meclis üyeleri arasından tayin olunacağı ve öteki bakanların Başbakanca meclis üyeleri arasından seçilip tamamının Cumhurbaşkanı tarafından onandıktan sonra Meclise sunulacağı (1924 Anayasası 44. madde) belirtilmiş ve yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından kullanılacağı (1924 Anayasası 7. madde) belirtilerek, 1921 Anayasasında uygulanan meclis hükümeti sisteminden parlamenter hükümet sistemine doğru bir yönelme olmuştur. Bu yasayla hükümeti oluşturan bakanlar 1921 Anayasası'ndaki gibi tek tek meclis tarafından belirlenmeyecek, meclis tarafından seçilen cumhurbaşkanının atayacağı bir başbakan tarafından belirlenerek cumhurbaşkanı ve meclisin onayına sunulacaktır.

Her iki anayasamızda da yasama organı olan meclisin üstünlüğü görülmektedir. Meclise verilen hükümeti feshetme yetkisi bunun açık bir göstergesidir. Bakanlar Kurulu, meclise karşı sorumludur. Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğu yoktur. Cumhurbaşkanının meclisi fesih yetkisi de yoktur (Gözler, 2008:65; Özbudur, 2008:3). 1924 Anayasası, cumhurbaşkanına sembolik yetkiler vermiştir. Cumhurbaşkanının iki önemli yetkisi, başbakanı atamak ve kanunları yeniden görüşülmek üzere meclise geri göndermektir. Her iki yetkide çok etkili yetkiler değildir. Ayrıca geri gönderilen kanunların tekrar kanunlaştırılması için nitelikli bir çoğunluk öngörülmediği için meclis çoğunluğu karşısında bu yetki etkisizdir. 1924 döneminde cumhurbaşkanlarının etkili olması karizmatik kişiliklerinden ve meclisteki çoğunluğun başkanı olmalarından kaynaklanmaktadır (Eroğul, 1978:39). Atatürk ve İnönü; genel olarak meclisin, hükümetin ve idarenin günlük işlerine karışmamakla birlikte, yasamanın ve yürütmenin genel prensiplerinin yerleşmesi açısından oldukça etkili olmuşlardır. Rejimin kurucusu ve koruyucusu sıfatı ile hareket etmişlerdir (Kerse, 1973:10).

1970-1980 arası dönemde parlamentoda bulunan partilerin sandalye sayıları birbirine yakın olması ve tek başına hükümet kurmak için yeterli çoğunluğu sağlayamamaları zayıf koalisyon hükümetlerinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Yine Cumhurbaşkanı seçim sistemindeki sorunlar sebebiyle uzun süren turlarda bile Cumhurbaşkanı seçilememesi Türkiye'de hükümet sisteminin değiştirilmesi tekliflerini gündeme getirmiştir.

Fahri Korutürk'ün görev süresinin dolmasıyla cumhurbaşkanlığı seçimi içinden çıkılmaz bir hal almıştır. Demirel ve Ecevit'in bir türlü anlaşamaması ve Cumhurbaşkanlığı seçimi için 11 Eylül 1980 tarihinde yapılan 115. turun da olumsuz sonuçlanması askerinin yönetime el koyması ile sonuçlanmıştır. 1982 Anayasası hazırlanırken özellikle sorun olarak görülen istikrarsız hükümetlere çözüm olarak yürütme organı içinde

Cumhurbaşkanlığı makamının güçlendirilmesi gösterilmiştir. Fakat asıl neden 12 Eylül askeri darbesini gerçekleştiren Kenan Evren'in muhtemel Cumhurbaşkanı adayı olması ve kendisi için daha güçlü bir Cumhurbaşkanı makamı arzulanmasıdır. Danışma Meclisi anayasayı hazırlarken hükümet sistemi olarak başkanlık ve yarı-başkanlık sistemleri üzerinde durmuş olsa da Cumhurbaşkanının yetkili hale getirildiği parlamenter sistemin benimsendiği bir anayasa yapmıştır.

İkinci Meşrutiyetle birlikte ülkede uygulanmaya çalışılan parlamenter sistemin değişmesi gerektiği yönündeki söylemler ilk olarak 1980 Askeri Darbesinden sonra Tercüman gazetesi tarafından düzenlenen anayasa semineri ve yeni forum dergisinin önerdiği anayasa projesi ile ortaya atılmıştır. 1982 Anayasasının hazırlık aşamasında Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilerek geniş yetkiler verilmesi fikri fazla rağbet görmese de yürütme organı içerisinde Cumhurbaşkanına geniş yetkiler verilerek parlamenter sistemden uzaklaşmaya başlanmıştır. 1982 Anayasası ile parlamenter sistem benimsenmiş gibi görünse de yürütme içinde Cumhurbaşkanının güçlendirilerek sorumsuzluğun benimsenmesi, ayrıca 1961 Anayasasında olmamasına rağmen 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının görevlerinin yasama, yürütme ve yargı olarak üç başlık altında geniş bir şekilde ele alınması bu anayasada parlamenter sistem ile yarı-başkanlık sistemi arasında bir hükümet sistemini benimsediği kanısı uyandırmaktadır.

1982 Anayasasının ilk şekli ile incelendiğinde saf parlamenter sistemden uzaklaşıldığı görülmektedir. Bu nedenden dolayı her seçim döneminde anayasa değişikliği siyasetçiler tarafından sıklıkla gündeme gelmiş ve hükümet sisteminde değişiklik yapılması vaat edilmiştir. Turgut Özal döneminde gündeme getirilen başkanlık sistemine geçiş tartışmaları, Süleyman Demirel döneminde de devam etmiş son olarak 2002 yılında iktidar olan AK Parti tarafından ileri sürülmüş ve 2007 yılında yapılan anayasa değişikliği ile 1982 Anayasası ile kabul edilen parlamenter sistem özü itibarıyla terk edilmiştir. 1982 Anayasasında 2007 yılında yapılan değişiklikte Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin kabul edilmesiyle hükümet sistemi önemli bir tartışma konusu haline gelmiştir. Bazı siyaset bilimciler sistemde bir değişiklik olmayıp parlamenter sistem olarak devam ettiğini belirtirken, bazıları sistemin başkanlık ve yarı-başkanlık sistemine doğru kaydığını belirtmiştir.

Gözler, 2007 Anayasa değişikliği ile benimsenen sistemi yarı-başkanlık sistemi olarak tanımlamanın yanlış olacağını vurgulayarak seçilen Cumhurbaşkanının parlamentoda çoğunluğu elinde bulunduran parti ile bağlantısına göre başkanlık sistemi veya parlamenter sistem olacağını belirtmiştir. Halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı yasamada çoğunluğu elinde bulunduran siyasi partinin lideri olması durumunda Başbakan ve bakanların da yetkisini kullanarak ülkenin iç ve dış siyasetini belirleyecek tüm gücü elinde bulunduracağından sistem başkanlık sistemine kayacaktır. Halk tarafından seçilen adayın mecliste çoğunluğu elinde bulunduran siyasi partinin üyeleri dışında bir kişi olması durumunda ise sadece anayasanın kendisine vereceği yetkileri kullanabileceğinden parlamenter sistem söz konusu olacaktır (Gözler, 2010:310-311).

John Locke'da "Yönetim Üzerine İkinci İnceleme" adlı eserinde devletin temel organlarını yasama, yürütme ve federative iktidar şeklinde üçe ayırmıştır. Lock'a göre yasama organı üyeleri kanunlar çıkararak ülke içerisindeki temel kuralları oluşturur. Ona göre yasama organının daimi olarak çalışmasına ihtiyaç bulunmamaktadır. Çünkü çıkarılan kanunlar yürürlükten kaldırılmadığı müddetçe uygulamada kalacaktır. Locke belirtilen eserinde yasama organı üyelerinin zaman içerisinde yürütme iktidarını ele geçirmek isteyeceklerini ve bunun sonucunda kendi çıkarlarına ters düşebilecek kanunları yasama organında yapmaktan kaçınacaklarını bunun da devlet içinde farklı sorunların ortaya çıkmasına sebep olacağını belirtmektedir. Ona göre yasalar kamu faydası için yapılmalıdır. Bir kişinin çıkarından ziyade toplumun çıkarı yasalar oluşturulurken gözönünde bulundurulmalıdır. Bu nedenle yasama ve yürütme organının birbirlerinden ayrılması gerektiğinden bahsetmektedir. Locke, yürütme organını tanımlarken yasama organının tersine yürütme organının daimi olması gerektiğini belirtmektedir. Bunun sebebi ona göre yasama organının oluşturduğu yasaları uygulayacak sürekli bir iktidar devlet içerisinde var olmalıdır. Yürütme organını daha çok devletin iç ilişkilerindeki işlevleri yerine getiren organ olarak gören Locke dış ilişkilerde yetkili organı federatif iktidar olarak belirtmektedir. Locke, federatif iktidar savaşa karar verme, barış yapma, birlikler ve ittifaklar oluşturma gibi daha çok diğer devletler ile ilişkileri yürütmekle görevlidir. Ona göre yürütme ve federatif iktidar farklı kişilerin elinde olması halinde bu iki organ arasında çatışma çıkar ve bu durumda yönetimde farklı sorunların ortaya çıkmasına sebep olur. Bu nedenle bu iki organ tek bir elde toplanmalı yasama organının ise bunlardan net bir şekilde ayrılması gerekmektedir. Yasamanın, yürütme organından üstün olduğunu da belirten Locke, yargı organından ise ayrı olarak bahsetmemiştir. Çünkü ona göre yargı organı yürütme organı içindeki görevliler tarafından yerine getirilmektedir (Locke, 2016:154-155).

5. 23 HAZİRAN 2019 SEÇİMLERİ VE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Türkiye’de 2007 yılında yapılan referandum sonrası kabul edilen Anayasa değişikliği sonrası Cumhurbaşkanı’nın halk tarafından doğrudan seçilmesi ile birlikte Yarı Başkanlık Hükümet Sistemine yakın bir durumda görünen hükümet sistemi yerine 2017 yılında Anayasa değişikliğine yönelik yapılan halk oylaması sonrası Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine yönelik ilk adım atılmıştır. 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanı seçimi sonrasında da resmi olarak yeni hükümet sistemi olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi yürürlüğe girmiş ve parlamenter hükümet sistemi terk edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine göre yasama yetkisi parlamenter hükümet sisteminde olduğu gibi Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne (TBMM) verilmiştir. Yürütme yetkisi ise Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu arasında paylaşılırken yürütme yetkisi doğrudan seçilmiş olan Cumhurbaşkanı’na verilmiş ve Bakanlar Kurulu kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Cumhurbaşkanı’na yetkileri artırılmış güçlü bir yürütme yetkisi beş yıl süreliğine verilmiştir. İkinci bir beş yıl daha aynı Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmesi halinde aynı yetkiyi bir daha kullanabilecektir (İzci ve Yılmaz, 2019:386).

Yaşanan siyasi istikrarsızlıklar özellikle son çeyrek yüzyılda mevcut parlamenter sistemin değiştirilmesi noktasındaki tartışmaların da artmasına neden olmuştur. 2007 yılındaki “367 Krizi” olarak da bilinen yargı kararı ile neredeyse ülkenin Cumhurbaşkanı’nın seçilmesi olanaksız hale gelmiştir. Bu krizin sonrasında yapılan anayasa değişikliğiyle beraber Cumhurbaşkanı’nın halk tarafından seçilmesi mevcut olan sistemin artık parlamenter sistemin özelliklerini yansıtmadığı ve dolayısıyla yeniden bir sistem arayışına gidilmesi gerektiği noktasındaki görüşleri de artırmıştır. Bu doğrultuda başlayan tartışmalar Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) ve Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti)’nin ortak olarak referanduma götürdüğü ve 16 Nisan halk oylaması ile kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile sonuçlanmıştır (Akıncı, 2018:1-16).

Türkiye’de uzun zamandan beri hükümet sistemi üzerinden yapılan tartışmalar 16 Nisan referandumuyla sona ermiş ve böylelikle yasama ile yürütme kuvvetlerinin etkin bir şekilde çalışması adına Türkiye’ye özgü özellikler ihtiva eden yeni bir hükümet sistemine geçilmesi kararı alınmıştır. Dolayısıyla Türkiye’nin özgün tarihi, siyasi koşulları, toplumsal, ekonomik ve hukuki yapısı, örnek ülke deneyimleri ve en önemlisi yeni sistemin gereklerine uygun bir biçimde yıllardır üzerinde temel bir anlayış ve kapsayış belirlenemeyen kamu personel yönetim sistemimizin yeniden elden geçirilmesinde zorunluluk bulunmaktadır. Çünkü yeni hükümet sistemi ile yürütmenin ikili yapısı sonlanmakta ve bu bakımdan kamu yönetimi ile ilgili birçok kurum, uygulama ve alışkanlıkta yürütmenin bir tek sorumlusu cumhurbaşkanlığı makamına göre dizayn edilmesini öngörmektedir (Aydın ve Akıncı, 2018:1024-1033).

31 Mart 2019 İstanbul yerel seçimlerinin tekrar edilmesi sonucunda Millet İttifakının adayının kazanması ve seçim sonucunun önceki yapılan seçim sonucuna göre fazla olması, cumhurbaşkanının AK Parti Genel Başkanı ve Cumhurbaşkanı sıfatıyla seçim çalışmalarına katılması neticesinde muhalefet, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin yanlışlığını gündeme getirmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, muhalefet tarafından eleştirilmeye devam ederken, Kılıçdaroğlu referandum çağrısını yinelerken, Akşener, ise Erdoğan’ın oyuna getirildiğini iddia etmiştir.

Siyasi partilerin, önemli konuları gündeme getirdiği ve gündemdeki siyasi konularla ilgili görüşlerinin kamuoyu ile paylaştığı haftalık grup toplantılarında, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi tartışmaları ön plana çıkarak, hükümet sistemi siyasi gündemin ilk sıralarına yükselmiştir.

Ana muhalefet partisi Cumhuriyet Halk Partisi’nin (CHP) genel başkanı Kemal Kılıçdaroğlu, Cumhurbaşkanı’nın tarafsız olması yönünde Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan’a yaptığı referandum çağrısını yaparak taraflı cumhurbaşkanı olmaz demiştir. Kılıçdaroğlu, İstanbul seçimlerinin sonucu üzerinden AK partiye yüklenerek, seçmenin verdiği mesajlardan birinin de Cumhurbaşkanı Erdoğan’a yönelik olduğunu belirtmiş, bu makamda oturan kişinin, ülkenin gelenekleri gereği tarafsız olması gerektiğini ve hatta bununla ilgili bir referandum yapılabileceğini dile getirmiştir. İstanbul seçimlerinde Millet İttifakı kapsamında CHP ile işbirliği yapan İYİ Parti’nin genel başkanı Meral Akşener ise, partisinin TBMM Grup Toplantısı’nda yaptığı konuşmada, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ni eleştirerek Cumhurbaşkanı Erdoğan’ın hata yaptığını, Erdoğan’ın yakın çevresi ve ortağı tarafından oyuna getirildiğini kendisinin bu hususta nasıl ikna edildiğini anlamakta zorlandığını ve

"birileri sizi tek adam rejimine ikna etti, nefsinize iyi geldi, peki sonuç ne oldu? Siz şimdi tek adam olarak her yanlış kararın, her yanlış icraatın bizzat siyasi sorumlusunuz. Herkes sorumluluktan

kaçıp iktidar nimetleriyle gününü gün ederken yalnız kaldınız. Ak Parti ile Saray'ın arasına fersah fersah mesafe girdi. Bunların faturası hep size kesiliyor. Kendiniz ettiniz, kendiniz buldunuz”,

söylemiyle cumhurbaşkanlığı hükümet sistemin yanlışlığını vurgulamıştır (dw.com,2019).

HDP'nin haftalık grup toplantısında konuşan Halkların Demokratik Partisi (HDP) Eş Genel Başkanı Sezai Temelli de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Türkiye'nin yol almasının mümkün olmayacağını söyleyerek, İstanbul'da “*yeni bir siyasetin yolunu hep birlikte*” açıklarını belirtmiştir. “*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi denen bir uydurma sistem içinde Türkiye aslında tecritleştiriliyor. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Türkiye'nin yol alması mümkün değil. Türkiye krizlerle boğuşuyor ve giderek daha fazla kriz yaratıyor, bu krizlerden bu sistemle çıkmak olası değil*” diyen HDP Eş Genel Başkanı, yeni anayasa çağrısını da yineleyerek, mevcut anayasayı eleştirmiş, yeni bir anayasanın yapılmasını ve bu yapılacak anayasa ile “*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nden kurtulup geçmişin vesayetçi rejimine tekrar düşmemeliyiz*”, şeklinde konuşmuştur. Cumhuriyet İttifakı'nda Adalet ve Kalkınma Partisi'nin (AKP) ortağı olan MHP'nin de parti grup toplantısında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne yönelik tartışmalara değinilerek “*Türkiye'nin aradığı parlak yönetim sistemini*” bulunduğunu iddia eden MHP Genel Başkanı Devlet Bahçeli, “*Sistem değişikliğini 'rejim elden gitti' diyerek, karalamaya ve kötölemeye yeltenenler, iyi niyetten yoksun bozgunculardır*” dedi. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin “*ilke ve esaslarıyla oturmasının, kurum ve kurallarıyla güçlenmesinin*” zaman alacağını kaydeden Bahçeli, “*Dünya üzerinde hiçbir hükümet sistemi kısa sürede umut edilen fayda ve sonuçları tam manasıyla vermemiş, verememiştir*” şeklinde konuşarak cumhurbaşkanlığı sistemine sahip çıkmıştır. Bahçeli, CHP Genel Başkanı Kılıçdaroğlu'nun tarafsızlık çağrısı ve referandum önerisini ise “*tükenmişlik sendromu*” olarak nitelendirmiştir. Ancak Bahçeli, konuşmasında AKP'ye yönelik de bir eleştiri dile getirip “*AK Partili bazı yöneticilerin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin eğer varsa aksayan yönleriyle ilgili kendi aralarında değerlendirme yapmaları doğaldır. Ne var ki bunu kamuoyu önünde dile getirmeleri CHP'nin değerlerine su taşıyacaktır ve yanlıştır*” diyerek dünyada, sınırımızda, bölgemizde yaşanan ve yaşanabilecek olumsuzluklara değinerek cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine sahip çıkmıştır(dw.com,2019).

Cumhurbaşkanı Erdoğan ise, 25 Haziran tarihinde yaptığı parti grup toplantısında, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne dair;

“böylesine büyük bir reformun oturması, uygulamanın yerleşmesi elbette zaman alacaktır. Ancak genel hatlarıyla milletimizin bu sistemi kabullendiğini, Türkiye'nin de uyum sağladığını görüyorum. Cumhurbaşkanlığı bünyesinde yeni yönetim sisteminin bir yıllık uygulama sonuçları, eksikleri, aksaklıkları ve geliştirilmesi gereken yönleriyle ilgili bir kapsamlı çalışma başlattık”,

şeklinde bir açıklamada bulunarak sistemin tam olarak rayına oturmadığı ve bir takım aksaklıkların olduğunu kabul etmiştir (www.dw.com/tr/,2019). MHP genel başkanı Bahçeli, başka bir açıklamasında;

*“Parlamenter sistemde hükümet kurma sürecinde yaşanan gerginliklerin hiçbiri cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde olmamıştır. Geride kalan 1 yılda cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi tutmuş, uyum ve uygulama süreci kazasız belasız mesafe almıştır. Sistem, Türkiye'nin önünü açmıştır. Sistemin bütün kurum ve kurallarıyla oturması, emekleme döneminden çıkarak olgunlaşma aşamasına geçmesi ana hedefimizdir. CHP'ye göre Cumhurbaşkanı tarafsız olmalıydı. Sayın Kılıçdaroğlu biliyor ve inanıyorsa bize cumhuriyet tarihinde tek bir tarafsız cumhurbaşkanı söylesin. Devlet demek hukuk demektir. Hukukun üstünlüğü herkes için bağlayıcıdır. Millet, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini sevmiştir. Bor'un pazarı çoktan bitmiştir. Sistemin birinci yılını heyecanla kutluyorum”,*diyerek sisteme sahip çıkmıştır. (www.gazeteduvar.com/tr,2019).

Sisteme dönük eleştiriler, CHP Genel Başkanı Kemal Kılıçdaroğlu'nun tarafsız cumhurbaşkanı konusunda referandum önerisine başka bir açıklamasında yanıt veren Erdoğan;

"Eleştirileri saygıyla karşılıyoruz ama sistem onayını millettten almıştır. Bunun tartışılması eski sisteme dönülmesinden bahsedilmesi millete hakarettir. Millet iradesi mutlaktır. Perde arkasında yönetimler dönemi bitti. Ya milletin gönlüne gireceksin ya da yönetemeyeceksiniz. 1930'lu yıllarda CHP il başkanlarını vali atıyordu bunlara geri dönüş yok",

dedi (odatv.com/tr/2019). Tartışmaların odağında sorunların rehabilite ve revize edilerek değil, ancak yeniden parlamenter sisteme dönmekle bu sorunun aşılacağı değerlendirilmektedir. Yapılan değerlendirmelerde yeni hükümet sistemiyle devlet kurumlarının gücünde önemli ölçüde zayıflık hissedildiği yeni hükümet sisteminde öngörülen ofis, politika kurulları ve kabine arasındaki denge de işletilemeyerek kabine ile cumhurbaşkanlığınca kurulan politika kurulları arasında da koordineli bir çalışmanın yapılamadığı öngörülmektedir.

SONUÇ

Hükümet sistemi kavramı, anayasal hukukta devletin fonksiyonunu yürüten organlar arasındaki ilişkilerin tanımlanması amacıyla kullanılmaktadır. Bu kavramın temelinde yer alan kuvvetler ayrılığı ilkesine göre, şahısların temel hak ve özgürlüklerini korumak ve iktidarları bu yönde sınırlandırmak amacıyla egemenlik hakkının kullanımı, yasama, yürütme ve yargı organlarına verilmiş ve bu organların birbirine karşı yetkileri sınırlandırılarak kontrol altında tutulmaları amaçlanmıştır. Hükümet sistemleri, yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkilere göre biçim değiştirmektedir. Yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirini sınırlaması ve toplumun kendisini yönetmesini istediği kişileri nasıl seçtiği ve yöneten unsurların yetkileri arasındaki ilişkiler ülkelerde uygulanan yönetim biçimini belirler. Bu yönetim biçimleri her ne kadar siyaset bilimciler tarafından belirli özelliklerine göre sınıflandırılmaya çalışılmış olsa da, bu sistemlerin uygulamalarında birçok farklılıklar öne çıkmaktadır.

Çağdaş demokrasilerin ve anayasa hukukunun en önemli temellerinden biri kuşkusuz kuvvetler ayrılığı ilkesidir. Bu ilkenin temelinde yatan düşünce birbirinden bağımsız olan ve karşılıklı olarak birbirilerini denetleyerek dengeleyen organlar vasıtasıyla vatandaşları iktidarın kötüye kullanılmasından korumaktır. Tarihin ilk çağlarından itibaren iktidar hep tek kişinin elinde olmuş ve bu kuvvete karşı insanlar özgürlük mücadeleleri vermiştir. Avrupa’da verilen bu mücadeleler sonucunda ilk olarak yargı daha sonra ise yasama müstakil hale gelmiştir. İdeal bir siyasal sistemin her bir kuvvetinin ayrı olarak yürütülmesi gerektiğini iddia eden Aristo, devletlerin faaliyetlerini yasama, yürütme ve yargı olarak üçe ayırmış ve bu faaliyetlerden her birinin farklı organlar tarafından yürütülmesi gerektiğini savunmuştur.

Mustafa Kemal, kuvvetler birliği ilkesini olağanüstü şartların bir sonucu olarak daha hızlı, pratik ve etkin yönetimler ortaya koymak için seçilmiş bir yönetim ilkesi olarak görmektedir. Savaş koşullarında yürütmeye daha fazla güç verme birçok ülkede gözlenen bir durum olmasına karşın yeni Türk devletinin kuruluş ve gelişme aşamasında ortaya çıkan kuvvetler birliği düşüncesinin temelinde Mustafa Kemal’in benimsemiş olduğu Rousseau’cu bir cumhuriyet anlayışı olduğu söylenebilir. Bazı yorumculara göre Mustafa Kemal milli mücadeleyi başarıya ulaştırmak ayrıca bu mücadele sonucunda devlet bünyesini değiştirme niyetinde olmasından dolayı kuvvetler birliğini doğrudan desteklemiştir. Meclis Hükümeti sisteminin kabul edilişi daha başlangıçtan itibaren bu değişikliğin temellerini atmakla birlikte, bu gidişin göze çaracak bir açıklıkla ortaya çıkması ve padişahı vazgeçilmez olarak kabul eden çevrelerde gereksiz tepkilerin uyanmasının engellemiştir.

Kurtuluş Savaşı’nın özel şartları içinde ilan edilen 1921 Anayasası, meclis hükümeti sistemi ve kuvvetler birliği ilkesini benimsemiştir. Meclis hükümetinin gereği olarak bir başkanlık makamı öngörmemiştir. 1921 Anayasası, hukuk devleti güvencelerini içermemektedir. 1924 Anayasası ile yine kuvvetler birliği ilkesinin hakimiyetini sürdürdüğü, meclis hükümeti ile parlamenter sistem arasında bir sistem kurmuştur. Cumhurbaşkanı’nın yetkileri sembolik olarak düzenlenmiştir. Fakat Atatürk ve İnönü Türkiye Cumhuriyeti’nin kurucuları oldukları için anayasada belirtilen yetkilerine kıyasla sistem üzerinde çok daha fazla etkili olmuşlardır. 1924 Anayasası, hukuk devleti güvencelerini içermekle beraber özellikle hâkim bağımsızlığının sağlanması gibi alanlarda 1876 Kanun-i Esasisi’nden de geride kalmaktadır. 1961 Anayasasının kabulü ile parlamenter sistemin kuramsal bir yapıya büründüğünü söyleyebiliriz. 1982 Anayasası ile parlamenter sistemin özü korunmakla beraber yürütmenin yetkileri aşırı derecede artırılmıştır. 16 Nisan 2017 Anayasa değişikliği 24 Haziran 2018 Yılı Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekili Genel Seçimleri ile yeni bir hükümet sistemine geçmiştir. Bu hükümet sisteminin adı da Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemidir. Sistemin doğuşu tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Bu tartışmaların merkezinde ise sistemin Türkiye’nin alt yapısına uyumluluk göstermemesi ve partili Cumhurbaşkanı’nın yönetimde tarafsız davranmasının mümkün olmayacağı yönündedir.

Farklı hükümet sistemlerini yaşamış bir ülke olan Türkiye, yenilikler karşısında her daim bir gerilim yaşamıştır. Bu durum, yaşanan değişimin boyutlarını ve oluşturduğu dönüşüm sürecinin olumlu etkilerini görünceye denk devam etmiştir. Bu sebeple, sistemi icra edenin tanıtımı da kuvvetli ölçüde olmalıdır. Cumhurbaşkanlığı sistemine dair kafalarda hala soru işaretleri bulunmaktadır. Politika Kurulları, Ofisler veya yardımcıları, bunların var oluş sebebi, görevleri netleştirilmelidir. Sistemin amacı netleştirilmelidir. Çünkü bu netleşme, Türkiye’deki yönetim yapısını aydınlatacak ve etkinliği sağlamış olacaktır.

KAYNAKÇA

- AKINCI, Berat (2017), "*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Olası Demokratik ve Ekonomik Etkileri*", **Turkish Studies International Periodical For The Languages, Literature And History of Turkish or Turkic**, S.12(24), ss.1-16.
- AKTAŞ, Murat ve COŞKUN, Bayram (2015), **Başkanlık Sistemi**, Liberte Yayınları, Ankara.
- ALDIKAÇTI, Orhan (1960), **Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı**, Kor Müessesesi Yayını, İstanbul.
- ARİSTOTELES (1990), **Politika** (Çev. Mete Tunçay), Remzi Kitabevi Yayınları, İstanbul, 3. Baskı.
- ASLAN, Rıza (2009), **Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Uygulamalı Örnekleri: İngiltere, Almanya, ABD ve İsviçre**, Dora Yayınları, Bursa.
- ATAÖV, Türkaya (2011), **Federasyon, Başkanlık, Yarı-Başkanlık**, Destek Yayınları, İstanbul.
- AY, Şadiye (2004), "*Türkiye'de Parlamenter Sistem ve Hükümet Sistemi Tartışmaları*", **Mevzuat Dergisi**, S.7(77), <http://www.mevzuatdergisi.com/2004/05a/01.htm> (Erişim Tarihi: 07.01.2019).
- AYDIN, Abdullah ve AKINCI, Berat (2018), "*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Kamu Personel Yönetim Sisteminin Dönüşümü: Üst Düzey Kamu Görevlilerin Atanması*", **Route Educational And Social Science Journal**, S.5(10), ss.1024-1033.
- AYKAÇ, Burhan ve DURGUN, Şenol (2012), **Çağdaş Siyasal Sistemler**, Binyıl Yayınevi, Ankara.
- BAL, Bülent (2001), **İstikrarsız Parlamentarizme Karşı Başkanlık Sistemi**, Der Yayınları, İstanbul.
- BOZLAĞAN, Recep (2016), **Türk Tipi Başkanlık**, Hayat Yayınları, İstanbul.
- DUMAN, Selçuk (2013), "*Türkiye için Başkanlık Sistemi Değerlendirmesi*", **Yeni Türkiye Dergisi**, S.9(51), ss.636-662.
- DUVERGER, Maurice (1986), **Siyasal Rejimler**, Sosyal Yayınları, İstanbul.
- ERDOĞAN, Mustafa (2007), **Anayasa Hukuku**, Orion Yayınları, Ankara, 4.Baskı.
- ERDOĞAN, Mustafa (2005), **Anayasal Demokrasi**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 7.Baskı.
- ERİM, R. Onur (2017), **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Demokratik Yönetim Biçimlerine Katkısı**, İşaret Yayınları, İstanbul.
- EROĞUL, Cem (1978), "*Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi*", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, S.63(1-2), ss.35-57.
- EROĞUL, Cem (2006), **Çağdaş Devlet Düzenleri: İngiltere, Amerika, Fransa, Almanya**, Kırılmaç Kitabevi, Ankara, 5.Baskı.
- EROĞUL, Cem (2009), **Anatüze Giriş**, İmaj Yayınları, Ankara, 10.Baskı.
- GÖZLER, Kemal (2007), **Anayasa Hukukuna Giriş**, Ekin Yayınları, Bursa, 11.Baskı.
- GÖZLER, Kemal (2011), **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Ekin Yayınları, Bursa.
- GÖZLER, Kemal (2018), **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, Ekin Yayınları, Bursa, 10.Baskı.
- GÖZLER, Kemal (2019), **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Ekin Yayınları, Bursa, 25.Baskı.
- GÜNAL, Erdoğan (2015), **Hükümet Sistemleri ve Türkiye'de Başkanlık Sistemi Arayışları**, Hükümdar Yayınları, İstanbul.
- HEKİMOĞLU, Mustafa Merdan (2009), **Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye**, Detay Yayınları, Ankara.
- İZCİ, Ferit ve YILMAZ, Vedat (2019), "*Yerel Yönetim Politikaları Kurulunun Yapısal ve İşlevsel Boyutlarının İncelenmesi*", **International Journal of Academic Value Studies**, S.5(3), ss.385-394.

- KAHRAMAN, Mehmet (2012), "*Hükümet Sistemi Tartışmaları Bağlamında Başkanlık ya da Yarı-Başkanlık Sistemlerinin Türkiye'de Uygulanabilirliği*", **Mustafa Kemal Üniversitesi SBE Dergisi**, S.9(18), ss.431-457.
- KARATEPE, Şükrü (1993), **Darbeler, Anayasalar ve Modernleşme**, İz Yayıncılık, İstanbul.
- KERSE, Ahmet (1973), **Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı**, Sümer Matbaası, İstanbul.
- KILIÇ, Fethi (1988), "*1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri*", **Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- KÜÇÜK, Adnan (2013), "*Türkiye'de Günümüze Kadar Tatbik Edilen Hükümet Sistemleri*" , **Yeni Türkiye Dergisi** , S.51, ss.809-810.
- LİJPHART, Arend (1995), **Çağdaş Demokrasiler, Yirmi bir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri** (Çev. Ergun Özbudun, Ersin Onulduran), Yetkin Yayınları, Ankara.
- MUMCU, Ahmet (1986), "*1924 Anayasası*", **Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi**, S.2(5), ss.383-399.
- ONAR, Erdal (2001), "*Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?*", **Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı Bildiriler Kitabı**, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara, ss.71-75.
- ÖZBUDUN, Ergun (2010), **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara.
- ÖZBUDUN, Ergun (2011), **Anayasa Hukuku**, Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir.
- ÖZBUDUN, Ergun (2013), "*Hükümet Sistemleri*", **Yeni Türkiye Dergisi**, S.9(51), ss.205-213.
- ÖZER, Attila (2010), **Anayasa Hukuku: Genel İlkeler**, Turhan Kitabevi, Ankara.
- TANÖR, Bülent (2007), **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 16.Baskı.
- TEKİN, Yusuf (2015), **Başkanlık Sistemi ve Kuvvetler Ayrılığı Tartışmaları**, Kesit Yayınları, İstanbul.
- ULUŞAHİN, Nur (2011), "*Türkiye'de Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği ve Rejimin Başkanlık Sistemine Kaymasının Getireceği Tehdit ve Tehlikeler*", **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, S.3(1), ss.29-38.
- YAVUZ, Bülent (2009), **Türk Anayasa Hukuku**, Asil Yayın Dağıtım, Ankara.
- YAVUZ, K. Haluk (2000), **Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi**, Seçkin Yayınları, Ankara.
- YAYMAN, Hüseyin (2016), **Türkiye'de Devlet Reformu ve Başkanlık Sistemi**, Doğan Kitap Yayınları, İstanbul.
- YAZICI, Serap (2002), **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- YILDIRIM, Hurşit (2017), **Parlamenter Sistem Krizleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi**, Pozitif Yayınları, İstanbul.
- YÜZBAŞI, Firdevs (2015), **Bir Demokratik Hükümet Sistemi Olarak Yarı-Başkanlık Sistemi**, Adalet Yayınları, Ankara.

1924 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (24.05.1924 tarih ve sayılı Resmi Gazete).