


1921 ve 1924 Anayasalarında Hükümet Sistemleri: "Karma Sistem" Kabulünün Eleştirisi

Engin Şahin¹ 

1921 ve 1924 Anayasalarında Hükümet Sistemleri: "Karma Sistem" Kabulünün Eleştirisi	Government Systems in 1921 and 1924 Constitutions: Criticism on the Acceptance of "Mixed System"
Öz <p>Türkiye’de, Cumhuriyetin kuruluş yıllarında sırasıyla iki anayasa yürürlükte olmuştur. 1921 Anayasasının hükümet sistemi literatürde “meclis hükümeti sistemi” olarak kabul edilmektedir ve bu konuda büyük ölçüde görüş birliği mevcuttur. TBMM tarafından kabul edilen ikinci anayasa ise 1924 Anayasasıdır. 1924 Anayasasının hükümet sistemi hakkında literatürde görüş birliği mevcut değildir. Ancak büyük oranda bazı yazarlarının “meclis hükümeti sistemine”, bazı yazarlarının “parlamentar sisteme” benzediği iddiasıyla “karma sistem” olarak adlandırılan hükümet sistemi olduğu düşünülmektedir. Bu makalede “karma sistem” kabulüne karşı çıkılarak, 1924 Anayasasının hükümet sisteminin neden “parlamentar sistem” olarak kabul edilmesi gerektiği <i>organik ve fonksiyonel</i> açıdan yapılan bir sınıflandırma ile detaylıca anlatılmaktadır.</p>	Abstract <p>In Turkey, two constitutions were in force respectively during the foundation years of the Republic. The 1921 Constitution's system of government is recognized in the literature as the "parliamentary government system" and there is a broad consensus on this issue. The second constitution adopted by the TGNA was the 1924 Constitution. There is no consensus in the literature on the system of government of the 1924 Constitution. However, it is largely considered to be a "mixed system" with the claim that some aspects resemble the "parliamentary government system" and some aspects resemble the "parliamentary system". This article argues against the acceptance of "mixed system" and explains in detail why the government system of the 1924 Constitution should be accepted as a "parliamentary system" with a classification in terms of <i>organic</i> and <i>functional</i> aspects.</p>
Anahtar Kelimeler: 1921 Anayasası, 1924 Anayasası, Meclis Hükümeti Sistemi, Parlamentar Sistem, Karma Sistem	Keywords: 1921 Constitution, 1924 Constitution, Parliamentary Government System, Parliamentary System, Mixed System
JEL Kodları: K19, K39, K49	JEL Codes: K19, K39, K49

**Araştırma ve Yayın
Etigi Beyanı**

Bu çalışma bilimsel araştırma ve yayın etiği kurallarına uygun olarak hazırlanmıştır.

**Yazarların
Makaleye Olan
Katkıları**

Çalışmanın tamamı tek yazar tarafından oluşturulmuştur.

Çıkar Beyanı

Yazarlar açısından ya da üçüncü taraflar açısından çalışmadan kaynaklı çıkar çatışması bulunmamaktadır.

¹ Doç. Dr., Doğuş Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, esahin@dogus.edu.tr

1. Giriş

Devletler egemenliğini kendi sınırları içinde çeşitli organları aracılığı ile kullanır. Hükümet etme ise demokratik sistemlerde sınırlı bir süre içinde (seçimler arası) devlet organlarının kullanılmasıdır (Giritli vd., 1998: 57)². Hükümet sistemleri, bir ülkenin nasıl yönetildiğini ve devlet fonksiyonu olarak adlandırılan devletin organlarının nasıl çalıştığını belirleyen temel kurallar, yapılar ve süreçler bütünüdür. Devlet fonksiyonları ise yasama, yürütme ve yargı fonksiyonu olarak üçe ayrılır. Demokratik hukuk devletlerinde yargı fonksiyonunu icra eden bağımsız ve tarafsız olması gereken mahkemeleri bir kenara ayırırsak, yasama ve yürütme fonksiyonlarını icra eden devlet organları arasındaki ilişki hükümet sistemini belirler; çünkü yasama ve yürütme organları birbirlerinden tamamen ayrı olmayan ve aralarında bazı ilişkilerin ve bağların olduğu devlet organlarıdır (Kubalı, 1971: 361).

Hükümet sistemleri sınıflandırmasında üst ayırım *kuvvetler ayrılığı* ve *kuvvetler birliği* tasnifine dayandırılarak yapılır.³ Teorisi Montesquieu'ye (Montesquieu, 2017: tüm kitap)⁴ dayanan *Kuvvetler ayrılığı* prensibine göre demokratik devletlerde hükümet sistemleri, temel olarak üç ana kategori altında toplanır: parlamenter sistemler, başkanlık sistemleri ve bu iki sistemin karışımı olarak kabul edilen yarı-başkanlık sistemleri.⁵ Sıralama sadece yazının akışına göre değil, aynı zamanda tarihte uygulanmalarına göre kronolojik olarak da böyledir. Dünya siyasi tarihinde önce parlamenter sistem (İngiltere), ardından başkanlık sistemi (ABD) ve son olarak yarı-başkanlık sistemi (Fransa) ortaya çıkmıştır (Göze, 2011:457-642; Roskin, 2012: 22-33;123-139; Ün, 2021: 108). Adından da anlaşılacağı üzere *kuvvetler birliği* prensibinde yasama ve yürütme organları farklı değildir. Yasama ve yürütme gücü ya bir kişide ya da bir mecliste toplanabilir ve bu güçlerin sahibi bir kişi ise *mutlak monarşi* kral veya diktatör olarak; bir meclis ise *meclis hükümeti sistemi* karşımıza çıkar. Bu açıdan baktığımızda Duverger'in de belirttiği gibi siyasal rejimlerin sınıflandırılması tezatlıklar üzerine oturtulmuştur. Yani iyi bir rejimi anlatmak için kötüsü gösterilmiştir. Örneğin Marksçı bakış açısıyla "kapitalist" kötü, "sosyalist" ise iyidir. Ya da tersi de söylenebilir (Duverger, 1984: 87). Ben bu çalışmamı siyasal rejimler üzerine değil, siyasal rejimin bir unsuru olan hükümet sistemleri referanslı yapmaya çalışacağım. Ayrıca hangi hükümet sisteminin daha iyi olduğunu, avantaj ve dezavantajlı yanlarını tartışmayacağım.⁶ Nitekim çalışmanın kapsamını aşan ve amacından sapan bir tercih olurdu.

Hükümet sistemlerinin tanımlanması ve sınıflandırılması hakkında ulusal ve uluslararası düzeyde ciddi bir literatür oluşturmuştur. Türkiye, cumhuriyetin ilan edildiği 1923 yılından günümüze kadar -yüz yıllık ulus devlet olarak- dört farklı anayasa ile yönetilmiş ve çeşitli hükümet sistemlerini tecrübe etmiş bir devlettir.⁷ Ülkemizde 1876 Anayasasından (Kanun-ı Esasi), 1921, 1924 (Teşkilat-ı Esasiye Kanunları), 1961 Anayasaları ve günümüzde yürürlükte

² Devlet konusunda geniş ve detaylı bilgi için bkz. (Gözler, 2017: 133-217; Özipek, 2007; Turhan, 2005: 30-36).

³ Kubalı, kuvvetler ayrılığı olarak adlandırılan kavrama şiddetle karşı çıkmaktadır. Kubalı'nın görüşüne göre bir devlette birden fazla kuvvet veya iktidar yoktur. Yasama, yürütme ve yargı egemenliğin farklı görünüşlerinden başka bir şey değildir; çünkü egemenlik tektir ve bölünmesi mümkün değildir. Dolayısıyla asıl doğru kuvvetlerin değil fonksiyonların ayrılışıdır (Kubalı, 1971: 365).

⁴ "Ancak kuvvetler ayrılığı prensibini ortaya ilk atan Montesquieu değildir. Devletin fonksiyonları ve bunların ayrılması hususu üzerinde Aristo'dan beri çok şey söylenmiştir. Yine Montesquieu'den önce Locke'da bu konu üzerinde geniş bir şekilde açıklamalarda bulunmuştur" (Akyılmaz, 1995: 45).

⁵ Kuvvetler ayrılığı prensibine getirilen yeni, farklı ve kapsamlı bir bakış açısı için bkz. (Ackerman, 2000).

⁶ Örneğin parlamenter ve başkanlık sistemlerinin avantaj ve dezavantajlarını içeren bazı çalışmalar için bkz. (Eaton, 2000; Gerring, Thacker, ve Moreno, 2009; Linz, 1990; Mainwaring & Shugart, 1997; Tunçkaşık, 2015: 13-17).

⁷ Taha Parla'nın güzel ifadesi "1921 ve 1924 Anayasaları Türkiye'de cumhuriyet döneminde Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yapılan ilk ve son anayasalardır" halen geçerliliğini korumaktadır (Parla, 1991: 12).

olan 1982 Anayasasına kadar tüm anayasalardaki hükümet sistemleri araştırılmış, tartışılmış ve çeşitli adlar altında tanımlanmış ve benzer ya da farklı görüşler ileri sürülmüştür. Benim bu makaleyi yazma amacım Türkiye'nin kuruluş yıllarında yürürlükte olan 1921 Anayasasındaki ve daha sonra otuz altı yıl boyunca yürürlükte kalan 1924 Anayasasındaki hükümet sistemlerini açıklamaktır. Çalışmamın yöntemine dair birkaç söz söylemeyi de önemli görüyorum. Çalışmada hükümet sistemlerinin uygulanışı ile değil, anayasalarda nasıl şekillendiği üzerinde durdum. Her ne kadar anayasalarda tanımlanan yetkileri kullananlar bazen yetkilerinin dışına çıkıyor olsa da diğer bir ifadeyle anayasal hüküm ile hükmün uygulanması arasındaki boşluk açılrsa da bu anayasaların ya da hukukun suçu değil; hükmü uygulayanların sınır tanımazlığıdır. Özetle ben uygulamayı değil yazılı olanı referans aldım.

Makalenin literatüre yapmasını hedeflediğim katkı 1924 Anayasasının hükümet sistemine getireceğim farklı bir bakış açısı olacaktır; çünkü Cumhuriyetin ilanından önce yürürlüğe girmiş, ancak cumhuriyetin ilanından sonra da -kısa zaman bile olsa- yürürlükte kalmış 1921 Anayasasındaki⁸ *Meclis Hükümeti Sisteminin* varlığı literatürde genel kabul görmüştür. Nitekim ben de bu konuda farklı görüşte değilim. Ancak 1924 Anayasasının hükümet sisteminde ayrışma ve farklı düşünceler bulunmaktadır. 1924 Anayasasının hükümet sistemini bazı yazarlar *meclis hükümeti sistemi*, bazı yazarlar *parlamentar sistem* bazıları ise *karma sistem* olarak kabul ederler ve literatürdeki genel kanaat *karma sistem* olduğu yönündedir (Kubalı, 1971: 373). *Karma sistem* denilmesinin sebebi bazı yönlerinin *meclis hükümeti sistemine* bazı yönleri ise *parlamentar sisteme* benzediğinin iddia edilmesidir. Ancak 1924 Anayasasındaki hükümet sisteminin *meclis hükümeti sistemi* ve *parlamentar sistem* arasında kalmış ve *Karma Sistem* olarak adlandırılan sistemin genel kabul görmüş şeklinin çok doğru olduğunu düşünmüyorum.⁹ Kuşkusuz benim düşüncem ve iddialarım kesin ve katî suretle doğru kabul edilmeyebilir; ancak yaptığım araştırmalar ve muteber yazarların sınıflandırmalarındaki farklılıklar hükümet sistemleri çalışmalarında tek sesliliğin olamayacağına beni ikna etti.¹⁰ Nitekim kamu hukuku, kamu yönetimi ve siyaset bilimi disiplinleri hükümet sistemlerinin sınıflandırması üzerine çok kafa yormuş ve çeşitli sınıflandırmalar yapmıştır. Bu alanda öncü yazarlardan biri olan Almond, 1956 yılında yayımladığı "Comparative Political Systems" adlı makalesinde karşılaştırma yapmanın zorluğundan ve çeşitliliğinden derinlemesine bahsetmiştir. (Almond, 1956: 392)¹¹ Amacım, hakkında farklı yaklaşımlar olan 1924 Anayasasındaki hükümet modeli olduğu için makalenin sınırı 1921 ve 1924 Anayasaları dönemindeki hükümet sistemleri olacaktır. Bu sebeplerle Türkiye'de, Cumhuriyetin kuruluş yıllarında uygulanan hükümet sistemleri hakkındaki düşünce ve iddialarımı, yeni bir model arayışı içine girmeden, yerli ve yabancı yazarların yapmış oldukları sınıflandırmalarda kullandıkları argümanlar üzerinden asgari ölçüde ortak noktayı hedefleyerek, siyasi kültür, sosyal yapı, seçim sistemi ve sonuçları, parti sistemi

⁸ 1921 ve 1924 Anayasalarının Resmî Gazete'deki adı "Teşkilat-ı Esasiye Kanunu"dur. Ben bu makalede akışı kolaylaştırmak adına "anayasa" kelimesini kullanacağım.

⁹ Benzer düşünce Ergun Özbudun tarafından yazılmıştır (Özbudun, 2012: 16-22). Ancak mu makalede *organik* ve *fonksiyonel* açıdan bir tasnif yapılarak Özbudun'dan yönetsel olarak ayrışmaktadır.

¹⁰ Örneğin yarı-başkanlık sisteminin isim babası olarak kabul edilen Duverger'in yarı-başkanlık tanımlamasına 2009 yılında Avrupa coğrafyasında 17 devlet bulunduğunu ancak her bir devletin anayasasında uygulama çeşitliliği ve farklılığı olduğunu savunan Elgie'ye göre Fransa yarı-başkanlık sisteminin arketipik (ilk örnek, asıl olan) örneği olarak kabul edilmemelidir (Elgie, 2009: 248-67).

¹¹ Almond'un sınıflandırmasında siyasal sistemler dörde ayrılmaktadır: (1) Anglo-Amerikan, (2) Kıta Avrupası-İskandinav ülkeleri hariç-, (3) Avrupa- Amerika bölgesi dışındaki endüstrileşmemiş veya kısmen endüstrileşmiş, (4) totaliter siyasal sistemler.

ve baskı grupları gibi ampirik olarak siyasi istikrarla ilişkilendirilen konuları makalenin kapsamı dışında bırakarak ve anayasal hukuki zeminde temellendirmeye çalışacağım.

Bu makale giriş ve sonuç dahil dört bölümden oluşmaktadır. Bu bağlamda *kuvvetler ayrılığı* ve *kuvvetler birliği* üst ayrımı üzerinden *kuvvetler birliği*, *meclis hükümet sistemi* ve *1921 Anayasasını* ikinci bölümde ele alacağım. Makalenin üçüncü bölümü literatüre farklı katkı yapmayı amaçladığım bölüm olacaktır. Bu bölümde 1924 Anayasasındaki hükümet modelinin *karma sistem* olduğu yönündeki kabulün eleştirisini, parlamenter sistemin özellikleri ve 1924 Anayasasında nasıl karşılık bulduğu savunusu üzerinden anlatmaya çalışacağım.

2. Meclis Hükümeti Sistemi ve 1921 Anayasası

Devlet yapılanmasında yasama, yürütme ve yargı güçlerinin farklı organlara verilme amacı bu organlar arasında bir denge ve denetim sağlamaktır. *Kuvvetler ayrılığı* olarak literatürde yer bulan bu denge ile birinin diğeri üzerinde tahakküm kurması engellenecek ve denetim sağlanacaktır (Akyılmaz, 1995: 44). Ancak bir idealdir ve her zaman mümkün olmamıştır. Bazen yasama ve yürütme tek bir kişi veya organda toplanmıştır ki bunun adı *kuvvetler birliğidir*.

2.1. Kuvvetler Birliği ve Meclis Hükümeti Sistemi

Kuvvetler birliği teorik olarak millet iradesinin bölünmezliği ilkesinden yola çıkarak ve millet iradesinin asli ve gerçek tecellisinin bizzat millet tarafından kullanılan yasama gücünde olması gerektiği prensibine dayandırılır. Diğer yandan şayet yasama ve yürütme gücü bir kişide toplanırsa karşımıza mutlak monarşi / diktatörlük çıkmaktadır ve bu kişi kral, padişah, sultan gibi isimlerle adlandırılır (Duverger, 1986: 31; Gözler, 2017: 223-25; Teziç, 2003: 400-401). Egemenliğin sahibi olan bu kişinin hukuk kuralları ile sınırlandırılması imkansızdır. Nitekim anayasaların kabul edilip yürürlüğe girmeleriyle monarşiler, *anayasal monarşi* haline dönüşmüştür. Mutlak monarşilerde ise yürütmenin yanında yasama gücü de monarkın elinde olduğu için istediği kurallar kanun olmaktadır ve yine bu kuralları bizzat kendisi yürütmektedir. Diğer yandan yasama ve yürütme gücü meclis gibi bir organda da toplanabilir. Bu meclis günümüz modern demokratik usullerde veya siyasal temsilin daha az olduğu usulde seçilsin ya da seçilmesin bir şekilde temsiliyeti varsa, yasama ve yürütme gücünü bizzat kullanıyorsa ve diğer devlet organları karşısında tartışılmaz şekilde üstünse (Turhan, 2005: 113) karşımıza *meclis hükümeti sistemi* çıkmaktadır (Kubalı, 1971: 366-67; Özbudun, 1985: 475; Bakırcı, 1994: 74-89)¹².

Meclis hükümeti sisteminin teorisini Jean Jack Rousseau'nun *genel iradesinde* aramak gerekir. (Rousseau, 2008: tüm kitap) Bu *genel iradenin* karşılığı ise devlettir. Rousseau'ya göre sadece *genel irade* devletin fonksiyonlarını toplumun ortak çıkarına uygun olarak yönlendirebilir. Devlet ise millet iradesinin ve egemenliğin temsil edildiği bir organ ile yönetilmelidir. Egemenlik bölünmez ise onun temsili de bölünemez. Bunun için yasama yetkisi tek mecliste olmalıdır (Tanör, 2017: 262; Turhan, 1991: 455). Bakırcı'nın ifade ettiği gibi (Bakırcı, 1994: 82) sınırlandırılmayan monarkın üstünlüğüne tepki olan düşüncelerin somut hali işte bu düşünsel temele dayanan *meclis hükümeti sistemidir* demek de yanlış olmayacaktır. *Meclis*

¹² Ayrıca bazen meclis hükümeti sistemlerinde yasama ve yürütme yetkilerinin yanında yargı yetkisinin de meclislerde toplanabileceğini İstiklal Mahkemeleri örneğinden yola çıkarak savunan görüşlere de rastlamak mümkündür bkz. (Bakırcı, 1994: 74).

hükümeti sistemi genellikle olağanüstü dönemlerde¹³ kullanılan ve parlamenter sisteme geçişin basamağı olarak kabul edilen başlangıç noktasıdır (Bakırcı, 1994:75).

Her ne kadar bazı yazarlara göre çok daha eskiye (1640'lı yıllarda İngiltere'ye) götürülse de (Bakırcı, 1994: 76) genel kabul görüş bu sisteme adını veren 1792-1795 arası Fransa'sında *Fransız Konvansiyon Yönetimi* sırasında yürütme gücünü elinde tutan *Kamu Selameti Komitesi'nin* varlığı olmuştur (Duverger, 1986: 31; Özbudun, 1985: 480)¹⁴. Literatürde meclis hükümeti sistemini, hükümet sistemi sınıflandırması içine koymanın eleştirisi de yapılmıştır. Örneğin Duverger'in düşüncesinde hükümet sistemleri sınıflandırmasında *meclis hükümeti sisteminin* ayrı bir model olarak kategorize edilmesinin "meclis hükümeti sistemlerinin çok kısa, çok seyrek, çok istikrarsız oldukları için" başkanlık ve parlamenter sistemler kadar önemi yoktur (Duverger, 1984: 89). Duverger'in görüşü niceliksel bir karşılaştırma açısından doğru kabul edilebilir fakat *meclis hükümeti sisteminin* varlığını inkâr ve yokluğunu ispat edemez.

2.2. 1921 Anayasasında Meclis Hükümeti Sistemi

I. Dünya Savaşı'ndan sonra Osmanlı İmparatorluğu toprakları içinde merkezi Ankara'da olan yeni ulus-devlet inşasının anayasası¹⁵ olarak kabul edebileceğimiz 1921 Anayasasının hükümet modelinin *meclis hükümeti sistemi* olduğu yönünde geniş bir görüş birliği vardır.¹⁶ Bununla birlikte *meclis hükümeti sisteminden* sapmalar olduğu da savunulmaktadır. Örneğin Meclisin yürütme işlerine müdahale etme girişimlerine bakanlar karşı çıkmaları, Meclisin bakanlara yürütme işlerinde yön gösterecek olmaları ifadesinin muğlak oluşu, devlet başkanı olmamakla birlikte Meclis başkanının devlet başkanı fonksiyonlarını yerine getirebiliyor olması ve bakanlar kurulunun kollektif sorumluluğunun olmamasına rağmen uygulama açısından dönemin şartları içinde böyle bir sorumluluğun ortaya çıkması meclis hükümeti sisteminden sapma olarak gösterilmektedir (Özbudun, 2012: 18-20). Ancak Tanör'ün de isabetle vurguladığı gibi sapma olarak gösterilen örnekler "hukuk ötesi ve politik uygulamalardan" kaynaklanmaktadır. Yani 1921 Anayasasının metni ile uygulama arasında dönemin şartları açısından farklılıklar ortaya çıksa da 1921 Anayasasının *meclis hükümeti sistemini* benimsemediğini ispat etmez (Tanör, 2017: 270-275).

Bu durumda bir hükümet sistemini *meclis hükümeti sistemi* olarak kabul edebilmemiz için asgari ölçüde gerekli bazı özellikleri ve bu özelliklerin 1921 Anayasasında hangi maddelerde yer aldığını özetleyelim.

1) Meclis hükümeti sisteminin birinci özelliği *meclisin üstünlüğü* ilkesinin benimsenmiş olmasıdır. Diğer bir ifadeyle egemenliğin sahibi tek kişi (monark) değil, halktır ve dolaylı olarak halkı temsil eden meclistir.¹⁷ Türkiye'de Birinci Büyük Millet Meclisi'nin kabul edip yürürlüğe

¹³ Türk siyasi tarihinde olağan ve olağanüstü dönem ayrımı ve bu dönemlerde yapılan anayasalar hakkında kapsamlı bir çalışma için bkz. (Şahin, 2015a: tüm kitap)

¹⁴ Ayrıca meclis hükümeti sistemine Fransız Milli Konvansiyonu, İngiliz Uzun Parlamentosu, 1848 ve 1871 Fransız Kurucu Meclisleri, I. Dünya Savaşı sonrası Polonya ve Avusturya meclisleri ve İsviçre örnek olarak verilmektedir. (Özbudun, 1985: 481)

¹⁵ Tanör 1921 Anayasasının hazırlanışı ve kabulü açısından Cumhuriyet tarihinin "en demokratik, belki de tek demokratik" anayasası olduğunu kabul etmektedir (Tanör, 2017: 250). 1921 Anayasasının hazırlanış süreci ve dönemin şartları için bkz. (Şahin, 2015a: 58-81).

¹⁶ Bu düşüncede olan bazı yazarlar için bkz. (Balta, 1960: 9; Esen, 1971:64; Gözler, 2000: 50; Tanör, 2017: 258-259; Erdoğan, 2011: 151; Gören, 2006: 46; Tunç vd., 2012: 36).

¹⁷ Sartori aşağıda anlatacağımız parlamenter sistem için "adlarını ve kurucu ilkelerini parlamentonun egemen oluşuna borçludur" şeklinde bir kabul sergilese de (Sartori, 1997: 137) meclis hükümeti sistemlerindeki meclisin üstünlüğü ilkesini açıklarken de başvurmamız gereken kavram demokrasinin yayılmasıyla paralel bir tarihe sahip *parlamento*

soktuğu 1921 Anayasasında (m.2) ve aşağıda anlatacağımız Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin (ikinci meclis) kabul edip yürürlüğe soktuğu 1924 Anayasasında (m.4) egemenliğin yegâne sahibi olarak meclis işaret edilmiştir.¹⁸ 1921 Anayasasının 1'inci maddesindeki "*Hâkimiyet bilâ kaydü şart milletindir. İdare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir*" hükmüne göre egemenliğin tek sahibi olarak millet gösterilmiştir. 1921 Anayasasında milli egemenliğin kullanımı noktasında meclisten başka kişi ya da kurum işaret edilmemiştir; çünkü meclis açıkça yegâne yetkili ve üstün kılınmıştır. Ayrıca aşağıda da bahsedeceğimiz gibi yürütme yetkisini meclisin kullanacağına işaret eden 2'nci maddede geçen "*...milletin yegâne ve hakikî mümessili olan Büyük Millet Meclisinde...*" ifadesi bu durumu tasdik eder niteliktedir.

2) Meclis hükümeti sisteminde yürütme organının yasama organından ayrı bir hukuki varlığı yoktur ve yürütme, yasama organının emri ve kontrolü altındadır (Başgil, 1960: 299). Meclis hükümeti sisteminde yürütme organı adında bir organ aslında yoktur. Yürütme yetki ve gücünü kullanan kişiler vardır. Bu kişiler, diğer hükümet sistemlerinde olduğu gibi *bakan* olarak adlandırılır. Bakanlar yasama organının "memurları", "yürütme kurulu", "icra komitesi" ve "hatta hizmetkarı" gibi çalışmaktadır (Özbudun, 1985: 476). Dolayısıyla parlamenter sistemlerin aksine bir hükümet programı da yoktur. Aslında bir bakıma bakanlar kurulu olmadığı için hükümet programının aranması da anlamsızdır; çünkü *güvenoyu* ve *gensoru* mekanizmaları da bulunmamaktadır.¹⁹ 1921 Anayasasının 2'nci maddesinde (ilk kabul edilen şekliyle) kuvvetler birliği ilkesinin çok açık göstergesi olan "*İcra Kudreti (yürütme gücü) ve teşri salâhiyeti (yasama yetkisi) milletin yegâne ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder*" hükmü, yasama organından bağımsız ve ayrı bir yürütme organı olamayacağını göstermektedir.²⁰

egemenliğidir. Bu çalışmanın kapsamı dışında genişçe incelenmesi gereken *parlamento egemenliği* İngiliz hukuku ve siyasal geçmişi menşeilidir. Avrupa'nın farklı coğrafyalarında ortaya çıkan ve tartışılan *halk egemenliği* ve *milli egemenlik* tartışmalarının dışında kalan *parlamento egemenliğine* göre parlamento istediği her konuda kanun yapabilir, değiştirebilir veya kanunları yürürlükten kaldırabilir. Ayrıca parlamento sınırlayacak hiçbir güç yoktur. II. Dünya Savaşı'ndan sonra hızla yayılan ve Çağlar'ın "Anayasa Mahkemeleri Yüzyılı" (Çağlar, 1986: 154) olarak isimlendirdiği dönemde görev ve yetkileri de artan anayasa mahkemelerinin varlığı parlamento egemenliği düşüncesinde yer bulmamaktadır. Çünkü anayasa mahkemelerinin varlığı bir diğer okunuşuyla parlamentoya sınır koymaktır. Nitekim I. Dünya Savaşı'ndan sonra kurulan demokrasilerde parlamento egemenliğine dayanan meclisleri görmemiz mümkündür. Ayrıca Egemenlik kavramı hakkında geniş bilgi için bkz. (Ağaoğulları ve Köker, 2006: tüm kitap; Andreas, 2005: 223-244; Beriş, 2008: tüm kitap; Hakyemez, 2004: tüm kitap; Koçak, 2006: tüm kitap; Kapani, 2007:58-74).

¹⁸ Ayrıca parlamentoların üzerinde başka güç olamaz düşüncesiyle hazırlanan anayasalara örnek olarak 1919 Weimar Anayasası (Cahen, 1839: 191), Polonya'da 1921 Anayasası, Avusturya'da 1920 Anayasası, Türkiye'de 1921 ve 1924 Anayasaları, Yunanistan'da 1926 Anayasası örnek olarak verilebilir. Bu örnekler ve diğer birçok devlet anayasalarının yer aldığı bir kaynak için bkz. (Robbers, 2007: tüm kitap).

¹⁹ Fransız anayasa hukukçusu Cadart bu durumu şu şekilde anlatmaktadır: "Gerçi bu tür bir rejimde bir yürütme organı, kelimenin gerçek anlamıyla bir grup icracı mevcut olabilir; bunlar şüphesiz prestijli unvanlar, hatta bakan unvanı taşıyabilirler; ama, hiç değilse ilke olarak, tek bir meclisin emirlerine sıkı sıkıya itaat etmeye mecbur ve onun emirlerini tartışma imkanından dahi yoksun uysal hizmetlilerden başka bir şey değildir." (aktaran Özbudun, 1985: 476).

²⁰ Ayrıca 1921 Anayasasının 3'üncü maddesine göre "Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükümeti 'Büyük Millet Meclisi Hükümeti' unvanını taşır." Yine Anayasasının 8'inci maddesindeki "Büyük Millet Meclisi, Hükümetinin inksam (bölmüş) eylediği (olduğu) devairi (daireler) kanunu mahsus mucibince intihapkerdesi (seçilmiş) olan vekiller vasıtasıyla idare eder. Meclis icrai hususat için vekillere veçhe (yön) tayin ve ledelhace (ihtiyaç halinde) bunları tebdil (değiştirme) eyler" hükmü de icra vekillerinin yani bakanların, Meclisin emri altında olduğunu ve ayrı bir yürütme organı olmadığını net olarak göstermektedir. Anayasa maddelerindeki parantez içi açıklamalar hükmün daha iyi anlaşılması için tarafımızca yapılmıştır.

3) Meclis hükümeti sisteminde bir devlet başkanı bulunmamaktadır (Başgil, 1960: 299)²¹. Yürütme yetkileri meclisin seçtiği bakanlar aracılığı ile yürütülürken bir başbakan da yoktur. Sadece meclis başkanı ve bakanlar vardır. 1921 Anayasasının özgün halinde herhangi bir devlet başkanlığına yer verilmemiştir. Cumhuriyetin ilan edildiği 29 Ekim 1923 tarihinde anayasada değişikliğe gidilmiş ve Anayasanın 10'uncu maddesi "*Türkiye Reiscumhuru, Türkiye Büyük Millet Meclisi Heyeti Umumiyesi tarafından ve kendi âzası meyanından (üyeleri) bir intihap devresi (seçim dönemi) için intihap olunur. Vazife Riyaset yeni Reiscumhurun intihabına kadar devam eder. Tekrar intihap (seçilmek) olunmak caizdir*" şeklini almıştır. Çünkü Cumhuriyet ilan edildiği için bir devlet başkanlığı / cumhurbaşkanlığı makamına ihtiyaç duyulmuştur.

4) Meclis hükümeti sisteminde yürütme yetki ve görevi meclisin kendi üyeleri arasından yine meclisçe seçilen kişilerce yürütülür (Başgil, 1960: 299). Yukarıda da bahsettiğimiz gibi bu kişilere *bakan* denilir. Burada üzerinde durmamız gereken önemli iki husus bulunmaktadır. Birincisi meclis seçtiği ve görevlendirdiği bakanları istediği zaman görevden alabilir / azledebilir. Hatta bakanların istifa etme haklarının bile olmaması gerektiği düşünülür.²² Bu noktada meclisin yetkisini sınırlayan hiçbir kural da yoktur. İkincisi ise bakanların meclise karşı kolektif sorumluluğu yoktur; çünkü ortada bir bakanlar kurulu-hükümet ya da kabine de yoktur.²³ Nitekim 1921 Anayasasındaki bakanların seçimi ve Meclise karşı sorumlulukları Anayasanın 2'nci, 3'üncü ve 8'inci maddelerinde bu kriterlerle örtüşür şekilde düzenlenmiştir.

5) Meclis hükümeti sisteminin bir diğer özelliği meclisin tatile girmemesi ve sürekli çalışmasıdır ve buna "meclisin istimrarı ilkesi"²⁴ denir (Başgil, 1960: 299). Aslında bu kuralın sebebi oldukça açıktır: yürütme yetkisi meclisin doğrudan kendisinde olduğu için parlamenter sistemlerdeki yürütmeyi denetleme ve yasama fonksiyonu faaliyetlerinin dışında günlük, anlık ve sürekli karar alma süreci meclisin tatil yap(a)mamasının temel gerekçesidir (Özbudun, 1985: 479). 1921 Anayasasının 5'inci maddesine göre "*Büyük Millet Meclisinin intihabı (seçimi) iki senede bir kere icra olunur. İntihap olunan âzanın âzalık müddeti iki seneden ibaret olup fakat tekrar intihap olunmak caizdir. Sabık heyet (mevcut meclis) lâhik heyetin (yeni meclisin) içtimaina (toplancaya) kadar vazifeye devam eder...*" Bu maddedeki "*yeni meclis göreve başlayınca kadar eski meclis göreve devam eder*" hükmü aralıksız ve tatilsiz çalışan bir meclisi tarif etmektedir.

6) Son olarak meclis hükümeti sisteminde yürütme organının meclis üzerinde hiçbir yaptırım / etkili hukuki gücü bulunmamaktadır (Başgil, 1960: 300). Meclisin feshedilmesi (bu yetkinin detaylarını aşağıda tartışacağız), meclisin toplanmasını engelleme veya geciktirme, çalışma süresini kısaltma veya uzatma gibi parlamenter sistemlerde görülebilen yürütme yetkileri meclis hükümeti sisteminde yoktur (Anayurt, 1997: 686; Giritli vd., 1998: 59; Özbudun, 1985: 479). 1921 Anayasasında yürütme yetkisini kullanan bakanlara böyle bir yetki verilmemiştir. Özbudun'un isabetle yorumladığı gibi bu yetkinin verilmeyişinin arka planında Meşrutiyet döneminin kötü deneyimleri yatmaktadır (Özbudun, 1985: 488).

²¹ Meclis hükümeti sisteminde başbakanın bile olmaması gerektiği savunulmuştur. Bkz. (Gözler, 2017: 227)

²² Bu düşünceyi dile getiren Cadart'tır: "(bakanların) istifa hakları bile yoktur, çünkü baskı yapmak için kullanabilirler; bu da meclisin ilke olarak sınırsız iktidarını sınırlar. Şüphesiz meclis dilediği zaman bakanları suçlayabilir ve azledebilir; ancak bunlar, meclisçe azledilene kadar görevlerini sürdürmeye mecburdurlar." (Aktaran Özbudun, 1985: 478)

²³ Bazı yazarlara (Başgil, 1960: 299) göre meclis hükümeti sisteminin en belirgin özelliği de tam bu noktada ön plana çıkmaktadır. Biz de bu özelliğin meclis hükümeti sistemi için olmazsa olmaz kriterlerden sayılması gerektiğini düşünüyoruz; çünkü parlamenter sistemle en belirgin fark bu noktada ortaya çıkmaktadır.

²⁴(Turhan, 1991:458)

Sonuç olarak her ne kadar Özbudun, yukarıda aktardığımız görüşlerine dayanarak 1921 Anayasasının hükümet sistemini “en saf ve en güzel meclis hükümet sistemi” (Başgil, 1960: 299) olarak kabul etmenin fazlaca “abartılı” olduğunu düşünse de (Özbudun, 2012: 21), saydığımız bu gerekçelerle-bazı sapmalar ve farklılıklar olsa bile- 1921 Anayasasının *meclis hükümeti sistemini* barındırdığını söyleyebiliriz.²⁵

3. 1924 Anayasasındaki Hükümet Sistemi

Yukarıda hükümet sistemlerinin *kuvvetler birliği* ve *kuvvetler ayrılığı* şeklinde üst ayırma tabii olduğunu belirtmiştik. *Kuvvetler ayrılığına* dayanan demokratik devletlerde uygulanan hükümet sistemlerinin benzer tarafları olmakla birlikte birebir aynı şekli bulunmamaktadır. Yani parlamenter, başkanlık veya yarı-başkanlık sistemi, uygulanan her ülkede aynı değildir (Eaton, 2000: 357; Linz, 1990: 69). Her devlet kendi tarihi mirası, siyasi kültürü, parti / seçim sistemleri ve kurumsal olgunluğu ile farklı dinamiklerin etkilediği ve şekillendirdiği biçimde sistemi uygular (Musil, 2014: 194).

Türkiye’de 1921 Anayasasını birinci TBMM kabul etmiş ve 1 Nisan 1923 tarihinde seçim kararı almıştır. Seçim sonucunda ikinci TBMM toplandıktan sonra yeni anayasa tasarısı hazırlanmış 9 Mart 1924 tarihinde tasarı Meclis’e sunulmuş ve 20 Nisan 1924 tarihinde kabul edilmiştir (Özbudun, 2012: 1-5). Öte yandan tam anlamıyla demokrasiye geçme çabaları 1924 Anayasası zamanında yaşanmıştır; çünkü bu anayasa hem tek partili hem de çok partili rejim dönemlerinde yürürlüktedir (Mumcu, 1986: 384)²⁶. Günümüz demokrasi ve anayasacılık birikim ve tecrübesiyle mukayese edilmeden, dönemin şartları içinde tarihi gelişimin ürünü, milli karakterli ve yerli bir “tam anayasa” (Akyol, 2012: 413) olarak Türkiye’nin, cumhuriyet olarak maddi ve şekli ilk anayasası 1924 Anayasasıdır (Anayurt, 1997: 674).

1924 Anayasasının öngördüğü hükümet sistemini bazı yazarlar *meclis hükümeti sistemi*²⁷, bazı yazarlar *parlamenter sistem*²⁸ bazıları ise *karma sistem*²⁹ olarak kabul ederler. Ancak 1924 Anayasasının kabul ettiği hükümet modeli literatürde genellikle *karma sistem* olarak adlandırılır.³⁰

²⁵ Bakırcı 1921 Anayasasındaki sistemi, meclis hükümeti sisteminin “saf” hali olarak kabul etmektedir. (Bakırcı, 1994: 79) Anayurt ise bu durumu bir “zorunluluk” olarak nitelendirir. (Anayurt, 1997: 680)

²⁶ Serap Yazıcı 1924 Anayasasını hazırlayan ikinci TBMM’nin oluşumunu birçok gerekçeyle demokratik bulmamaktadır. (Yazıcı, 2009: 16-17) İkinci TBMM’nin kurucu iktidar yetkisinin olup olmadığı konusunda ise detaylı bir çalışma için bkz. (Şahin, 2015a: 37-58)

²⁷ Yavuz Abadan, Bahri Savcı, Recai Galip Okandan, Orhan Aldıkaçtı, İlhan Arsel gibi bazı yazarlar daha çok meclis hükümeti modeline yaklaşan bir sistem olarak kabul ederler. (Özbudun, 2012: n. 8)

²⁸ Örneğin Özbudun bu konuda oldukça tutarlı argümanlar öne sürmüş ve sistemin parlamenter sisteme evrildiğini savunmuştur. (Özbudun, 2012: 16-22)

²⁹ “Karma dediğimiz rejim muhtelif rejimlerden usul ve esaslar alınarak bunlar meczedilmek suretiyle vücuda getirilen melez bir rejimdir. Karma rejimlerden bazıları meclis hükümetiyle parlamenter hükümet usullerini meczetmiştir. Buna misal olarak Fransızların yukarıda gözden geçirdiğimiz 1946 Anayasası ile kurulan rejimi gösterebiliriz. Bazıları da parlamenter hükümet ile başkanlık rejimini meczetmiştir. Bunun da misalini bize yine Fransızların 1958 Anayasası ile kurulan rejimdir. Nihayet karma rejimlerden bazıları da saf parlamenter hükümetle yarı doğrudan demokrasi usullerini karıştırmıştır. Bunun da misali İtalyan rejimidir.” (Başgil, 1960: 442) Özbudun’a göre 1924 Anayasasının “gerek metninde gerek gerekçesinde gerek Anayasa üzerindeki Meclis görüşmelerinde, meclis hükümeti ve parlamenter sisteme ait özellikler bulmak mümkündür.” (Özbudun, 2012: 16) Örneğin Yusuf Şevki Hakyemez 1924 Anayasasının hükümet sistemini parlamenter sisteme daha yakın olmakla birlikte tam bir parlamenter sistem olarak nitelendirmez. (Yusuf Şevki Hakyemez, 2012: 274)

³⁰ Ali Fuat Başgil 1924 Anayasasındaki hükümet modeli hakkındaki görüşlerini şöyle dile getirir: “Karma sistemin en güzel örneğini bizim şimdiki Anayasamız (1924) vermektedir. Filhakika Türkiye Anayasası, meclis hükümeti ile parlamenter rejimin usul ve esaslarını meczetmek ve daha çok meclis hükümeti sistemine kaymak suretiyle bir karma

Bu dönemin hükümet modelinin adını koyabilmemiz için de parlamenter sistemin unsurlarını belirlemeliyiz. Dolayısıyla öncelikle alanda çalışma yapmış yerli ve yabancı yazarların parlamenter sistemi nasıl tanımladıklarına bakmamız gerekiyor. Bununla birlikte parlamenter sistemi iyi anlayabilmek için *organik* ve *fonksiyonel* açıdan parlamenter sistem tanımlaması yapılmasının doğru olduğunu düşünüyoruz.³¹

3.1. Yerli Yazarların Parlamenter Sistem Tanımlamaları

Yerli yazarların parlamenter sistem tanımlamalarını dönemsel bir ayırım üzerinden yapmak daha doğru olacaktır. Öncelikle 1924 Anayasasının yürürlükte olduğu dönemin yazarları, daha sonra günümüz yazarlarının düşüncelerine yer verelim.

Okandan, Başgil, Esen, Kubalı ve Giritli gibi isimler 1924 Anayasasının yürürlükte olduğu dönemde eserler kaleme almış ve günümüzde halen referans verilen önemli yazarlardır. Okandan'a göre parlamenter sistemlerde kanunları yapan parlamentolar kanunları uygulayan yürütme organından üstün olmalıdır. Siyasi sorumluluğu bulunmayan yetkileri az ya da kısıtlanmış ve temsil görevi olan bir devlet başkanı ile (aslında kıymetsiz bir yetki) devlet başkanının parlamentonun onayı ile belirlediği bakanlardan oluşan, parlamentoya karşı sorumlu ve parlamentonun denetimine tabi olan bakanlar kurulunun varlığı, yasama ve yürütme yetkilerinin çalışma birliği şartıyla fonksiyon açısından ayrılmasına, yasamanın yürütmeyi ve yürütmenin de devlet başkanı aracılığı ile yasamayı fesih yetkisinin bulunması, yasamanın yürütme karşısında ve yürütmenin yasama karşısında bazı yetkilerinin tanımlanmış olması parlamenter sistemin özellikleridir (Okandan, 1936: 450-56).

Başgil, parlamentarizmi kuvvetlerin bölümü fikrinden hareket eden ancak birlikte çalışma ve iş birliği esasına dayanan (müsavilik=denklik) sistem olarak kabul etmektedir (Başgil 1956, 113-18). Başgil parlamenter sistemi şu özellikler üzerinden tanımlamaktadır: Yürütmenin başında hükümet faaliyetlerine doğrudan müdahale etmeyen ama "süs" de olmayan, halk veya meclis tarafından seçilen bir devlet başkanı (şef-monark veya cumhurbaşkanı) olması, bakanları cumhurbaşkanının ataması, parlamentoda çoğunluğa sahip siyasi partinin hükümet olması, hükümet üyelerinin hem bireysel olarak hem de hükümetin kolektif olarak parlamentoya karşı sorumluluğunun bulunması (mütecanis olması), hükümetin daima parlamentonun denetimine tabi olması ve hükümetin gerektiği zaman parlamentoyu fesih yetkisinin bulunması (Başgil, 1960: 338-50).

Esen'e göre parlamenter sistemlerin temel özellikleri hükümetin meclis karşısında belli bir bağımsızlığa sahip olması, hükümetin meclise karşı sorumlu olması (en temel özellik olarak bunu kabul eder) (Esen 1970, 490), yasama ve yürütme arasında denge olması ve hükümetin meclisi seçime götürmek ve yeniden seçilmesini sağlamak için fesih yetkisine sahip olmasıdır (Esen, 1970: 302).

Kubalı'ya göre parlamenter sistemler kuvvetler ayrılığı rejimine dayanmaktadır. Ancak bu ayrılık -başkanlık sistemlerinin aksine- yasama ve yürütmenin birbirinden hukuken kesin olarak ayrılması değil, yumuşak bir şekilde ayrılması şeklinde olur. Kubalı'ya göre parlamenter sistemlerin unsurları yasama ve yürütmenin iş birliği yapması, yasama ve yürütmenin karşılıklı olarak organik etkilerinin olması (yasamanın yürütmeyi, yürütmenin de yasamayı fesih yetkisi

rejim meydana getirmiştir." (Başgil, 1960: 442) Tanör, Teziç ve Anayurt da benzer görüştedir (Tanör, 2017: 305; Teziç, 2003: 402; Anayurt, 1997: 689).

³¹ Ayrıca belirtmemiz gerekir ki bu ayrımı meclis hükümeti sistemini tanımlarken yapmadık; çünkü meclis hükümeti sisteminde parlamenter sistemlerdeki kadar komplike bir karşılık ve çeşitlilik bulunmamaktadır.

dahil), bağımsız ve sorumsuz bir devlet başkanının bulunması, parlamentoya karşı bakanların kişisel bakanlar kurulunun ise kolektif sorumluluğunun olması ve başbakanın başkanlığında bir hükümetin varlığıdır (Kubalı, 1971: 374-81). Giritli'ye göre parlamenter sistemlerin özellikleri sorumsuz devlet başkanı ile sorumlu hükümet başkanı şeklinde yürütmenin iki başlı olması, bakanların kişisel sorumlulukların olması, hükümetin parlamentonun güvenini taşıdığı sürece görevde kalması, tek veya iki meclisli parlamentonun olmasıdır. Ancak iki meclisli bir parlamento varsa hükümet bunlardan birine karşı sorumludur (Giritli vd., 1998: 62-64).

Yakın dönemdeki yerli yazarlarının parlamenter sistem tanımlamalarında benzer kriterler olduğunu görebiliriz. Örneğin Gözler (aşağıda anlatacağımız gibi) Lijphart'ı takip ederek parlamenter sistemin özelliklerini *asli* ve *tali* olarak ikiye ayırmaktadır. Bu ayrıma göre asli özellikler iki başlı yürütme yapısı, göreve geliş açısından halk tarafından seçilmemiş ve sorumsuz kanat olan devlet başkanı ve halkın seçtiği meclisin içinden türeyen ve meclise karşı sorumlu bakanlar kuruludur. Tali özellikler ise yürütme organının yasamayı fesih yetkisine sahip olması,³² aynı kişinin hem yasama hem de yürütme organı mensubu olabilmesi ve bakanlar kurulunun yasama organının çalışmalarına katılabilmesidir (Gözler, 2017: 243-247).

Teziç, parlamenter sistemlerde dört özellik sıralar: iki başlı yürütme, devlet başkanının siyasi sorumsuzluğu, bakanlar kurulunun sorumlu olduğu (bireysel ve kolektif), yürütmenin yasamayı fesih yetkisinin olduğu sistemlerdir (Teziç, 2003: 406-22). Erdoğan'a göre iki başlı yürütme yapısı, başbakanın meclis üyesi olması, devlet başkanının sorumsuz oluşu ve bakanlar kurulunun meclise karşı sorumlu oluşu parlamenter sistemin özellikleridir (Erdoğan, 2010: 213-215).

Özbudun parlamenter sistemin temel özelliğini hükümetin parlamentoya karşı siyasal sorumluluğunda aramaktadır (Özbudun, 2012: 17). Özbudun (1924 Anayasasını anlatırken) parlamenter sistemlerde aradığı unsurları ayrıca şöyle sıralamıştır: "tarafsız ve sorumsuz devlet başkanlığı, karşı-imza ilkesi, bakanların bireysel ve ortak siyasal sorumluluğu ve fonksiyonlar ayrılığı gibi parlamenter rejimin bütün temel ilkeleri (1924 Anayasasında) kabul edilmiştir" demektedir (Özbudun, 2012: 21)³³.

3.2. Yabancı Yazarların Parlamenter Sistem Tanımlamaları

Hükümet sistemleri üzerine çalışmalar yapmış önemli yazarlardan biri Duverger'dir. Duverger'e göre parlamenter sistemin temel özelliği, devlet başkanı ile hükümet başkanının farklı kişiler olmasıdır. Devlet başkanı güçlü yetkilere sahip değildir. Duverger parlamenter sistemde devlet başkanına onursal bir rol yükler ve temsiliyet makamı olarak görür. Hükümet başkanı olacak kişi ise (başbakan), başında olduğu bakanlar kurulu ile parlamentoya karşı sorumlu olur ve asıl yürütme yetkisi bakanlar kurulundadır. Ayrıca genellikle mutlak monarşilerden demokrasiye geçiş süreçlerinde monark karşısında bir güç olarak parlamentolar daha hızlı ve kolay meşruiyeti toplayabildikleri için parlamenter sistemler tercih edilegelmiştir. (Duverger, 1984: 89-90)

Shugart hükümet sistemlerini tasnif ederken devletin yürütme organının kime hesap verdiği odaklanmıştır. Shugart'a göre demokratik hükümet sistemlerinde bakanlardan oluşan

³² Gözler'e göre parlamenter sistemlerde yürütme organının yasama organını fesih yetkisi olmasa bile bu durum sistemi parlamenter olmaktan çıkarmaz. (Gözler, 2017: 246) Nitekim bu görüşe biz de katılıyoruz.

³³ Esasında parlamenter sistemlerde tam anlamıyla kuvvetler ayrılığı söz konusu değildir. Doğrudan kuvvetler birliği de denilemeyeceği için parlamenter sistemler *yumuşak kuvvetler ayrılığı*, Kubalı'nın ifadesiyle *kuvvetlerin işbirliği*, (Kubalı, 1971: 371) Başgil'in ifadesiyle *kuvvetler tevazünü* (dengesi), (Başgil, 1960: 337) Sartori'nin ifadesiyle *kuvvetler paylaşımı* (Sartori, 1997: 137) veya Duverger'in ifadesiyle *güçlerin esnek ayrımı* (Duverger, 1986: 32) prensibine dayandığı söylenebilir.

kabine, ya halk tarafından seçilmiş devlet başkanına, parlamentoya ya da her ikisine hesap verebilir. Dolayısıyla, Shugart'ta hükümet sistemini tanımlamak basitleşmektedir. Şayet kabine varlığını parlamentoya borçlu ise ve parlamentoya hesap veriyor ise bu sistem parlamenter sistemdir. Ancak halk tarafından seçilmiş başkana karşı sorumlu ise başkanlık sistemi hem parlamentoya hem de başkana karşı sorumlu ise yarı-başkanlık sistemidir (Shugart, 1999: 57)³⁴.

Hükümet sistemleri alanındaki çalışmalarıyla tanınan, çalışmalarında Türkiye'yi de inceleyen ve demokratik istikrar vurgusu üzerinden hararetle bir parlamenter sistem savunucusu olarak nitelendirebileceğimiz Juan Linz 1990 yılında yayımladığı "The Perils of Presidentialism (başkanlığın tehlikeleri)" adlı makalesinde meşruiyet odaklı bir yaklaşım sergilemektedir. Linz'e göre parlamenter sistemlerde halk tarafından seçilen parlamentolar "demokratik olarak meşru tek kurum" olmalıdır. Dolayısıyla yürütme yetkisine sahip hükümetin güç ve yetkisini de tamamen parlamentonun güvenine dayandırmaktadır. Başkanlık sistemlerinde ise genellikle kabinenin tam kontrolü ve önemli anayasal yetkilerin sahibi sabit bir dönem için halk tarafından seçilmiş ve parlamentonun güvenine ihtiyaç duymayan başkan bulunur (Linz, 1990: 52-53).

Hükümet sistemleri konusunda çalışmalarıyla tanınan bir diğer yabancı yazar Arend Lijphart'tır.³⁵ Yukarıdaki yazarların aksine Lijphart parlamenter sistem ve başkanlık sistemlerini ayırırken daha detaycı davranmıştır. Şöyle ki; her iki sistemin farklarını "esas farklar (asli)" ve "tali farklar" şeklinde ayırmıştır. Bu ayrıma göre parlamenter sistemlerin esas farklarından birincisi, hükümetin parlamentoya karşı sorumlu olması ve parlamentonun güvensizlik oyuyla düşürülebilmesidir. İkinci esas fark parlamenter sistemlerde hükümetin parlamento tarafından onaylanması yani güven oyu almasıdır. Üçüncü esas fark ise parlamenter sistemlerde yürütme organının kolektif bir sorumluluğa sahip olmasıdır (Lijphart, 1999: 118). Lijphart'ın parlamenter sistemlerin tamamında bulunmadığı için "tali fark" olarak tanımladığı üç kriter bulunur. Birincisi bakanların aynı zamanda parlamento üyesi olmasıdır. Başkanlık sistemlerinde sert kuvvetler ayrılığı olduğu için organik anlamda bu mümkün değildir. Ancak her parlamenter sistemde de bakanlar zorunlu olarak parlamento üyesi olmayabilir.³⁶ İkinci tali fark yürütme organının parlamentoyu feshedebilmesidir. Parlamenter sistemlerin tamamında hükümetin görevine devam edebilmesi için parlamentonun güvenine ihtiyaç bulunurken, yürütme organının parlamentoyu feshetme yetkisi için aynı durum söz konusu değildir. Üçüncü ve son tali fark ise devlet başkanı ve hükümet başkanının farklı kişiler olması yani iki başlı yürütme yapısından oluşmasıdır (Lijphart, 1999: 125-26).

Sartori parlamentarizmin tek bir şeyi ifade etmediğini ve en az üç farklı modelinin olduğunu savunmuştur. Bunlardan birincisi İngiliz tipi parlamenter sistemdir ve Sartori bu sisteme *eşitsizler üzerinde birinci* demektedir. İngiliz tipi parlamenter sisteminde yürütme organı güçlü bir şekilde parlamentoya egemendir ve "başbakanlık" veya "kabine sistemi" şeklinde adlandırılır. İngiltere'de başbakan eşitsizler üzerinde birincidir; çünkü hükümeti gerçek anlamda yönetme ve ona tam bağımlı bakanları seçmekte ve görevden almada özgürdür (Sartori, 1997: 139). Sartori'nin parlamenter sistemin farklı kurgulanış ve işleyiş biçimi olan *eşitsizler arasında birinci* olarak adlandırdığı bir şekli de vardır. Eşitsizler arasında birinci, mensubu olduğu partinin

³⁴ Cheibub'ın hükümet sistemleri tasnifi Shugart'a benzer kriterler taşımaktadır. Şayet hükümetler yürütme yetkisine sahip olmak için parlamentonun güvenine (güvenoyu) ihtiyaç duyuyorsa parlamenter, ihtiyaç duymuyorsa başkanlık hem parlamentonun hem başkanın desteğine ihtiyacı varsa yarı-başkanlık olarak sınıflandırılır (Cheibub, 2007: 33; aktaran Tunçkaşık, 2015: 2).

³⁵ Lijphart'ın demokrasi tipolojisi ve Türkiye karşılaştırması hakkında bkz. (Şahin, 2010: 47-66).

³⁶ Örneğin Türkiye'de 2017 Anayasa değişikliğinden önce, 1982 Anayasasının 109'uncu maddesine göre bakan olarak atanacak kişiler milletvekili ya da milletvekili seçilme yeterliliğine sahip fakat TBMM dışından olabiliyordu.

resmi lideri olmayabilir, fakat yine de parlamento tarafından güvensizlik oyuyla düşürülemez ve kabine üyeleri değişse bile başbakan olarak kalması beklenir. Doğal olarak “birinci” kabul edilen başbakan bakanlarını görevden alabilir ama bakanlar tarafından görevinden alınamaz. Son olarak Sartori *eşitler arasında birinci* olarak adlandırdığı sistemde kabinesiyle birlikte düşen, genellikle kendisine dayatılmış bakanlardan oluşan hükümet üyeleri ile çalışan veya çalışmak zorunda kalan ve bakanlar üzerinde fazla bir denetimi bulunmayan bir başbakanı tarif etmektedir.³⁷ Ayrıca Sartori’nin çalışmalarında bizi daha çok ilgilendiren kısım ise parlamenter sistemleri, (1) başbakanlık sistemleri, (2) işleyen parlamentarizm ve (3) meclis hükümeti sistemi şeklinde yaptığı tasniftir.³⁸ Çünkü 1924 Anayasasının hükümet sistemini incelerken Sartori’nin *işleyen parlamentarizm* kavramı ile karşılaşacağız.

3.3. 1924 Anayasasının Hükümet Sistemi: “Karma Sistem” Kabulü Doğru mu?

Gerek yerli gerek yabancı yazarların parlamenter sistem benzeş tanımlamalarında dört özelliğin bulunduğu dair yaygın bir kabul olduğu göze çarpmaktadır. “Bu özellikler, yürütmenin iki başlı olması, devlet başkanının siyaseten sorumsuz olması, bakanların yasama organına karşı siyasi sorumluluk taşıması ve yürütmenin yasamayı fesih yetkisinin bulunması şeklinde sıralanmaktadır.” (Tunçkaşık, 2015: 5) Ancak bu özelliklerin hepsinin parlamenter sistemin zorunlu unsurları olmadığı söylenebilir. Bizce parlamenter sisteminin adını koyabilmemiz için meseleye *organik* ve *fonksiyonel* açıdan yaklaşmak gerekir. Organik açıdan kastımız yasama ve yürütme organlarının mensuplarının aynı kişi olup olmadığı ve göreve geliş şekilleridir. Fonksiyonel açıdan kastımız ise *kuvvetler ya da fonksiyonlar ayrılığı* açısından yasama ve yürütme güçleri arasındaki denge ve denetlemenin asgari ölçüde ne denli şekillendiğidir.

3.3.1. Organik Açıdan Parlamenter Sistem ve 1924 Anayasası

Parlamenter sistemlerde *organik* açıdan dört özelliğin olması gerektiğini düşünüyoruz. Şimdi bu özellikleri sıralayalım ve 1924 Anayasasındaki nasıl karşılık bulduklarına bakalım.

1) Parlamenter sistemde yasama organı olmalıdır ve bu yasama organı halk tarafından belirli bir süre için seçilmiş milli egemenliği kullanan bir meclis olmalıdır. Giritli’nin belirttiği (yukarıda aktarmıştık) (Giritli vd., 1998: 62-64) iki meclisli bir parlamentonun varlığının doğrudan parlamenter sistemle bir ilgisi olmadığını da vurgulayalım; çünkü iki meclisli sistemler devletlerde çeşitli sebeplerle (federe devletlerin temsil edilmesi, tarihi birikim ve miras gibi...) ortaya çıkabilir ve doğrudan hükümet sistemi ile bağlantısı bulunmamaktadır.

1924 Anayasasında egemenliğin temsili ve yasama yetkisi tereddütsüz olarak TBMM’ne verilmiş bir yetkidir.³⁹ 1924 Anayasasının 4’üncü maddesine göre “*Türkiye Büyük Millet Meclisi milletin yegâne ve hakikî mümessili olup Millet namına hakkı hâkimiyeti istimal eder*”; 5’inci maddesinde “*Teşri (yasama) salâhiyeti ve icra (yürütme) kudreti Büyük Millet Meclisinde tecelli*

³⁷ Ayrıca Sartori, “yönetilebilirlik vaadinde bulunan” iktidar paylaşımı formülleri, *eşitsizler üzerinde birinci ve eşitsizler arasında birinci* formülleri olarak kabul etmektedir (Sartori, 1997: 140).

³⁸ Bu tasnifin detaylı açıklamaları için bkz. (Sartori, 1997: 141-56) Ayrıca Literatürde hükümet sistemlerini egemenlik üzerinden tartışanlar da bulunmaktadır. Gerring’e göre parlamenter sistemlerde ulusal düzeyde egemenliği kullanan değil egemenliğin doğrudan sahibi parlamentolardır; çünkü halk parlamentoyu seçmektedir ve hükümet parlamentoya karşı sorumludur. Başkanlık sistemlerinde ise siyaset yapma ve karar alma yetkisi yasama organı ve başkan arasında paylaşmıştır. Üstelik başkanın görev süresi görevi olağanüstü durumlar dışında -parlamenter sistemlerin aksine- sınırlandırılmaz (Gerring vd., 2009: 15).

³⁹ Çelik’in (Çelik, 2016: 110) 1921 Anayasasının öngördüğü meclis hükümeti sisteminin (1924 Anayasasında) “silikleşmesi” anlamına geldiğini söylediği bu ayrımı bizce hafif bir tabir olmuştur. Bu durum açıkça meclis hükümeti sisteminin ortadan kalkmasıdır.

ve temerküz eder”; 6’ncı maddesinde “*Meclis, teşri salâhiyetini bizzat istimal eder*” ken 7’inci maddesine göre icra salâhiyetini “kendi tarafından müntahap Reiscumhur ve onun tâyin edeceği bir İcra Vekilleri Heyeti marifetiyle istimal” edecektir. Yani yasama ve yürütme yetkisi TBMM’nde olmakla birlikte, yasama yetkisini bizzat kendi kullanırken yürütme yetkisini Cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu aracılığı kullanacaktır. Özbudun’un isabetle belirttiği gibi şayet TBMM yürütme yetkisini bizzat kullanamayacaksa, “kuvvetler birliği ilkesi teorik ve nostaljik bir kalıp olmaktan öteye geçemez.” (Özbudun, 2012: 17) Parlamenter sistemlere izafe edilen *kuvvetler birliği ve fonksiyon ayrılığı* 1924 Anayasasında tam olarak karşılık bulmaktadır. Ayrıca 1924 Anayasasının 7’nci maddesinin 2’nci fıkrasındaki “Meclis, Hükümeti her vakit murakabe ve iskat edebilir” hükmü ile hem yürütme organının meclise karşı sorumlu olması hem de meclisin istediği her zaman yürütmeyi denetleme yetkisine sahip olması sağlanmıştır. Gördüğümüz gibi TBMM, milletin yegâne ve gerçek temsilcisi olarak kabul edilmiş ve millet adına egemenliği kullanan tek anayasal organ olarak gösterilmiştir. Bu noktada sorun ve şüphe yoktur (Anayurt, 1997: 674).

2) Parlamenter sistemde yürütme organı iki başlı olmalıdır. Eğer bir rejim anayasal monarşi ise monark sadece devleti temsil etme yetkisi olan sembolik bir makam ve sınırlı yetkilerle donatılmış konumunda olmalıdır. Cumhuriyet rejimlerinde ise yürütmenin bir kanadı devlet başkanı / cumhurbaşkanı olarak meclis tarafından belirli bir süre için seçilmelidir. Cumhurbaşkanının tekrar seçilip seçilmeme hakkına yaklaşım sahip olduğu görev ve yetkilere göre değişmelidir. Örneğin 1982 Anayasasının ilk halindeki gibi geniş yetkilerle donatılmış bir Cumhurbaşkanının tekrar seçilme yetkisinin verilmesi -ki bu olmamıştır- yasama-yürütme dengesini Cumhurbaşkanı lehine bozardı. Ancak sınırlı yetkileri olan ve temsiliyet makamı olarak tasarlanan bir cumhurbaşkanlığı makamının tekrar seçilmesinde mahsur olduğunu düşünmüyoruz (Şahin, 2015b: 60-63).

1924 Anayasasının 31’inci maddesine göre Cumhurbaşkanı TBMM tarafından bir seçim dönemi için (dört yıl) seçilmektedir. Zaten Cumhurbaşkanı olmak isteyen adayın öncelikle TBMM üyesi yani milletvekili olması zorunludur. Dolayısıyla TBMM üyesi olan milletvekili Cumhurbaşkanı olarak seçildikten sonra yürütmenin mensubu olmaktadır. Ancak Cumhurbaşkanı olarak seçilen kişi TBMM çalışmalarına katılamaz, oy kullanamaz ve Cumhurbaşkanı seçildikten sonra TBMM huzurunda yemin ederek göreve başlayabilir. Bunun yanı sıra 1924 Anayasasının 31’inci maddesindeki “... *Tekrar intihap olunmak caizdir*” hükmüne göre Cumhurbaşkanına çok defa seçilme hakkı verilmiştir. Cumhurbaşkanının birden fazla seçilebilmesinin sınırlı yetkiler verilmiş bir cumhurbaşkanın olduğu için; TBMM üyeliğinin düşmemesini ise genel kurul görüşmelerine katılamadığı ve oy kullanamadığı için parlamenter sistemle uyumlu olduğunu söyleyebiliriz.⁴⁰

3) Parlamenter sistemde yürütme organının ikinci kanadı bakanlar kurulu / hükümet olmalıdır. Bakanlar kurulunun başkanı başbakandır. Başbakan, cumhurbaşkanı tarafından meclis üyeleri arasından hükümeti kurmakla görevlendirilmelidir. Şayet meclisteki herhangi bir parti hükümeti kurmak için yeterli çoğunluğa sahipse tek başına; sahip değilse koalisyon kurabileceği partilerle birlikte hükümet kurulabilir. Nitekim parlamenter sistemlerin bazen eleştirilen konusu da koalisyonlar sebebiyle istikrarsız hükümetlere yol açmasıdır.

⁴⁰ 1924 Anayasasının hazırlık sürecinde TBMM’nde kabul görmeyen görüşlerden biri Cumhurbaşkanının TBMM dışından da seçilebilmesi ve TBMM’nden daha uzun süre görev yapması önerisiydi (Gözübüyük vd., 1957: 43).

1924 Anayasasının 44 ve 45'inci maddelerine göre Başbakan, Cumhurbaşkanı tarafından TBMM üyeleri tarafından hükümeti kurmakla görevlendirilir. Bakanları ise Başbakan seçer ve Cumhurbaşkanının onayı alındıktan sonra TBMM'nin güvenoyuna sunulur. Organik açıdan klasik anlamda parlamenter sistemin yürütmenin ikinci kanadının 1924 Anayasasında net olarak hükme bağlandığını söyleyebiliriz.

4) Cumhurbaşkanı olan kişinin -ideal açıdan- varsa yasama organı ile ilişkisi kesilmesi gerekirken, başbakan ve bakanlar yasama organının üyesi olmalıdır. Öncelikle Cumhurbaşkanı devletin temsiliyet makamı olduğu için siyaset üstü bir konuma geçmesi beklenir. Dolayısıyla hem meclisle hem de varsa partisi ile ilişkisi kesilmelidir. Yani cumhurbaşkanı siyasi parti üyesi de olmamalıdır. Çünkü parlamenter sistemde cumhurbaşkanının siyaseten tarafsız olması beklenir. Tarafli olmak beraberinde sorumluluğu da getirmelidir. Aşağıda da açıklayacağımız gibi parlamenter sistemde iki başlı yürütmenin sorumsuz kanadı cumhurbaşkanı olmalıdır. Bir kişi aynı anda cumhurbaşkanı, siyasi parti üyesi ve meclis üyesi olursa mensubu olduğu parti lehine tavır takınması her zaman olasıdır. Başbakan ve bakanlara gelecek olursak yukarıda bahsettiğimiz gibi tüm bakanların meclis üyesi olması ideal olan durumdur. Fakat şu şerhi de düşmek isteriz: bakanlar parlamentoya karşı sorumlu ve her zaman denetime tabi oldukları için bazı uzmanlık gerektiren konularda nadiren de olsa meclis dışından bakan atanması kabul edilebilirdir ve organik açıdan parlamenter sistemin doğasına aykırı olmadığını düşünüyoruz.

1924 Anayasasının 31'inci maddesine göre Cumhurbaşkanı seçilen kişinin organik açıdan TBMM ile ilişkisi kesilmez. Fakat törenli oturumlarda TBMM'ne başkanlık etmesi dışında TBMM çalışmalarına katılması ve oy kullanması yasaklanmıştır. Yani organik anlamda Cumhurbaşkanı ile parlamento arasında katı bir ayırım yoktur ve bu durum meclis hükümeti sistemine ve klasik anlamda bir parlamenter sisteme tam olarak uymamaktadır. Fakat 1924 Anayasasında Cumhurbaşkanıya tanınan yetkilerin son derece sınırlı olduğunu aşağıda göreceğiz.

3.3.2. Fonksiyonel Açıdan Parlamenter Sistem ve 1924 Anayasası

Fonksiyonel anlamda parlamenter sistemlerde dört özelliğin olması gerektiğini düşünüyoruz. Şimdi de bu özellikleri sıralayalım ve 1924 Anayasasındaki nasıl karşılık bulduklarına bakalım.

1) Parlamenter sistemde yürütme organının sorumsuz ve sınırlı yetkili kanadı cumhurbaşkanı olmalıdır. Cumhurbaşkanı icracı değil temsiliyet makamıdır. Devletin birliğini ve bütünlüğünü temsil etmeli ve bir anlamda siyaset üstü bir makam olmalıdır.

1924 Anayasasının 32'nci maddesine göre Cumhurbaşkanı TBMM görüşmelerine katılması ve oy kullanması yasaktır. Bunun yanında her yasama yılı açılış konuşmasını Cumhurbaşkanı yapmaktadır. Ayrıca TBMM tatil dönemindeyken, Cumhurbaşkanı gerekli görürse meclisi olağanüstü toplantıya çağırma yetkisine sahiptir ve özel törenlerde mecliste başkan olarak oturumu yönetebilir. Prosedürel olarak kabul edebileceğimiz bu yetkilerin dışında Cumhurbaşkanının yasama karşısında sınırlı gücü meclisin kabul ettiği kanunları geri gönderme yetkisidir ve 1924 Anayasasının 35'inci maddesinde düzenlenmiştir. Anayasanın bu maddesine göre Anayasa değişiklikleri ve bütçe kanunları dışındaki kanunları TBMM kabul ettikten sonra yayımlanması için Cumhurbaşkanıya gönderir. Cumhurbaşkanının karar için on günü vardır. Ya kanunları yayımlar ya da tekrar görüşülmek üzere meclise iade edebilir. Bu noktada altını çizerek vurgulamamız gereken husus ise Cumhurbaşkanının iade ettiği kanunları TBMM'nin aynen kabul etmesi durumunda Cumhurbaşkanıya başkaca bir yaptırım ya da gücün anayasa tarafından verilmemiş olduğudur. Yani -özel bir çoğunluk şartı aranmaksızın- TBMM, Cumhurbaşkanı tarafından tekrar görüşülmek üzere iade ettiği kanunları aynen kabul ederse

Cumhurbaşkanının yayımlamaktan başka bir yetkisi ve çaresi yoktur. Bu anlamda yürütmenin bir kanadı olan Cumhurbaşkanının yasama organı karşısında sınırlı, önemsiz ve geciktirici bir güç (geciktirici veto) (Soysal, 2011: 197) sahibi olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.⁴¹ Ayrıca 1924 Anayasasında Cumhurbaşkanı devletin temsil makamıdır. Milletvekilleri içinden başbakanı atar, başbakanın kurduğu bakanlar kurulunu onaylar, Türkiye'nin siyasi temsilcilerini atar ve Türkiye'ye gelen temsilcileri kabul eder. Hükümetin teklifi üzerine bazı kimselerin cezalarını hafifletebilir veya kaldırabilir. Son olarak 1924 Anayasasının 39'uncu maddesine göre Cumhurbaşkanının aldığı tüm kararlar başbakan veya bakanlar tarafından imzalanmalıdır (karşı imza⁴²).⁴³ Görüldüğü gibi 1924 Anayasasında Cumhurbaşkanı icracı güç değildir ve Tanör'ün ifadesiyle "Cumhurbaşkanı, parlamenter sistem devlet başkanından farksız bir konumdadır." (Tanör, 2017: 303). Dolayısıyla fonksiyonel açıdan 1924 Anayasası bu anlamda parlamenter sistemin birinci unsuru ile uyuşmaktadır.

2) Parlamenter sistemde cumhurbaşkanının görevlendirdiği bir milletvekili, başbakan sıfatıyla hükümeti kurup göreve başlayabilmesi için meclisten *güvenoyu* almalıdır.

1924 Anayasasının 44'üncü maddesine göre Cumhurbaşkanının seçtiği başbakan ve başbakanın seçtiği bakanlardan oluşan hükümet, programını bir hafta içinde meclise bildirmek ve güvenoyu almak zorundadır. Parlamenter sistemlerde mecliste çoğunluk partisi veya çoğunluğun oluşturduğu koalisyon partileri hükümet olduğu için güvenoyu almakta sorun yaşanmamaktadır. Nitekim 1924 Anayasası döneminde de böyle bir sorun olmamıştır. Tabi bu noktada 1924 Anayasasının yürürlükte olduğu yıllarda mecliste etkili ve güçlü bir muhalefetin bulun(a)madığını da hatırlatalım.⁴⁴ Fonksiyonel açıdan 1924 Anayasasında parlamenter sistemin bu özelliğinin bulunduğu görülmektedir.

3) Parlamenter sistemde başbakan ve bakanlar hem kişisel (münferiden) hem de bakanlar kurulu olarak (kollektif) meclise karşı her zaman sorumlu olmalıdır. Görev süresi boyunca meclis, hükümeti denetleyebilmeli ve başarısızlık durumunda seçim dönemi sona ermeden önce *gensoru* ile hükümeti düşürme yetkisine sahip olmalıdır. Esen'in de vurguladığı gibi (Esen, 1970: 490) parlamenter sistemlerin -belki de- en önemli özelliği yasama organlarının yürütme organları üzerindeki gücü denetim yetkisidir.⁴⁵ *Kuvvetler birliği ve fonksiyon ayrılığı* olarak kabul edilen bu sistemde büyük oranda bakanlar kurulu üyeleri olması beklenen bakanlar aynı zamanda meclisin milletvekilleri. Ancak bakan olarak atandıktan sonra görev ve yetkileri yürütme adına sürdürmektedirler. Aynı zamanda yasama organının denetimi altında *hükümet* olarak görev yapabilirler. Zaten parlamenter sistemlerde yürütme organının hem varlığı hem de görevine devam edebilmesi yasamanın onayına bağlıdır.

⁴¹ 1924 Anayasasının yürürlükte olduğu 36 yıllık dönemde hiçbir Cumhurbaşkanı kanunları TBMM'ne geri gönderme yetkisini kullanmamıştır (Anayurt, 1997: 675).

⁴² Karşı imza kuralı ile ilgili kapsamlı bir çalışma için bkz. (Taşdoğan, 2016: tüm kitap).

⁴³ Özbudun, 1924 Anayasasında Cumhurbaşkanına tanınan bu yetkilerin "meclis hükümeti sistemindeki tamamen sembolik bir devlet başkanının yetkilerinin hayli üzerinde, parlamenter bir Cumhurbaşkanında bulunabilecek yetkiler" olduğunu savunur (Özbudun, 2012: 45).

⁴⁴ Cumhuriyetin kuruluş yıllarında TBMM içindeki muhalefet konusunda (Demirel, 1995: tüm kitap); 1924 Anayasası dönemi siyasi tarihi için (Akin, 2012: 281-331) eserlerine bakılabilir.

⁴⁵ Çelik'in, (Çelik, 2016: 133) Kanun-i Esasi Encümeni taslağında yer alan (7'nci madde) TBMM'nin yürütmeyi her zaman denetleme ve düşürme yetkisini maddeyi meclis hükümeti sisteminin bir özelliği olarak aktarması bizce isabetsizdir. Buradaki yürütme sadece bireysel değil aynı zamanda kollektif sorumluluğu da olan bakanlar kuruludur ve bu unsur parlamenter sistem özelliğidir. Nitekim Tanör de yürütmenin sorumluluğun başbakan ve ilgili bakana ait olmasını parlamenter sistemin bir özelliği olarak göstermektedir (Tanör, 2017: 303).

1924 Anayasasındaki hükümet sisteminde teknik ve hukuki olarak meclisin hükümeti her zaman kontrol etmesi ve düşürmesi mümkündür. Anayasanın 22'nci maddesine göre (detayları İçtüzüğe bırakılmıştır) TBMM bakanlar kurulunu her zaman denetleyebilir ve bu yetki mutlakdır (Mumcu, 1986: 395). Nitekim anayasanın 7'nci maddesinin 2'nci fıkrasında bu durum açıkça belirtilmiştir. Meclisin hükümeti denetleme yolları soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve (en etkili) gensorudur.⁴⁶ Tek parti iktidarları sebebiyle işlevselliği oldukça zor olan bu yöntemde başbakan veya bakanlara yöneltilen *gensoru* teklifi TBMM'nde görüşmez olarak yapılmaktadır. Dolayısıyla muhalefet partilerinin konu hakkında görüş bildirebilmesi ancak mecliste çoğunluğu elinde bulunduran iktidarın onaylamasına bağlı olduğu için çok işlevsel olmadığını söyleyebiliriz (Anayurt, 1997: 678-80). Tek parti iktidarlarının işlevsiz kıldığı yasamanın yürütmeyi denetme yetkisi 1924 Anayasasının "suçu" değil, seçim ve parti sisteminin bir sonucudur. Dolayısıyla *fonksiyonel* açıdan parlamenter sistemin bu özelliğinin de 1924 Anayasasında yer aldığını söyleyebiliriz.

4) Parlamenter sistemde icracı ve sorumlu kanat olarak bakanlar kurulunun kanun teklif etme yetkisi olmalıdır. Buna karşılık kanunların görüşülüp kabul veya reddedilme yetkisi yasama organına aittir.

1924 Anayasasının "icra salâhiyeti" olarak adlandırdığı yürütme gücünü TBMM tarafından seçilen Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanının seçtiği bakanlar kuruluna -Meclisin dilediği her zaman denetimine tabi olmak şartıyla- verildiğini belirtmiştik. Anayasasının 15'inci maddesine göre kanun teklif etme yetkisi hem bireysel olarak milletvekillerine hem de kolektif anlamda bakanlar kuruluna verilmiştir. 1924 Anayasasının 26'nci maddesine göre kanun koymak, kanunlarda değişiklik yapmak, kanunları yorumlamak ve kanunları kaldırmak yetkisi TBMM'ne verilmiş bir yetkidir. Bu açıdan da fonksiyonel anlamda parlamenter sistem özelliği 1924 Anayasasında yer almıştır.

Sonuç olarak dört *organik* ve dört *fonksiyonel* anlamda parlamenter sistem kriteri belirledik ve 1924 Anayasasında nasıl karşılık bulunduğunu anlatmaya çalıştık. Nitekim sınıflandırmamızdaki unsurlar yerli ve yabancı yazarların yaptıklarıyla şekli açıdan farklı olsa bile içerik açısından benzerdir. Ancak farklı düşündüğümüz hususlar parlamenter sistemde "yürütme organının yasama organını fesih yetkisinin olup olmaması gerekliliği" ile "yasamanın yürütmeyi denetleme noktasındaki güçsüzlüğü" iddiasıdır.

Birincisi parlamenter sistemlerde yürütme organının yasamayı fesih yetkisinin olması gerektiğini düşünen yerli ve yabancı yazarlar olduğunu yukarıda gördük. Ek olarak örneğin Turhan, yasama organının güvensizlik oyu (gensoru) yetkisi karşısında yürütme organının yasamayı fesih yetkisi sayesinde denge ve denetimin oluştuğunu söyler (Turhan, 2005: 113). Anayurt, 1924 Anayasasında yürütmenin elinde TBMM'ni etkileyebilecek herhangi bir araç söz konusu olmadığını vurgulamıştır. "Yürütmenin ne meclisi fesih ne çalışma süresini kısaltıcı,

⁴⁶ Soru önermeleri yazılı veya sözlü olabilir. Yazılı sorular tutanakta kayıt altına alınırken sözlü sorulara cevap meclis kürsüsünden verilmektedir (İçtüzük m.149-156). Genel görüşme usulüne ise pek başvurulduğu söylenemez. Uygulamada dış politikayı ilgilendiren konularda mecliste genel görüşme yapılması genellikle meclisin değil, hükümetin talebi ile olmuştur. Meclis araştırması herhangi bir konu hakkında meclisin bilgi edinmesi amacıyla kullanılan bir denetim yoludur. Meclis soruşturması bakanların görevlerinin yürütülmesi ile ilgili cezai ve mali sorumlulukları gerektiren bir işlem söz konusu ise başvuru denetim yoludur. TBMM Genel Kurulu meclis soruşturması açmaya karar verirse ilk olarak anayasa ve adalet komisyonundan oluşan karma bir komisyon; ikincisi beş- on beş üyeden kurulu özel bir komisyona konu intikal eder. Yapılan soruşturma sonunda, görevli komisyon, fiilin sabit olduğunu görürse bunu TBMM'ne bildirir. Bundan sonra hakkında soruşturma açılan bakan veya bakanlar yargılanmak üzere, meclis tarafından kurulan Divan-ı Ali'ye gönderilir (İçtüzük m.169-176) (Anayurt, 1997: 678-680).

çalışmalarını engelleyici herhangi bir aracı yoktur” (Anayurt, 1997: 686) diyerek bunu bir açıdan zaaf olarak nitelendirmiştir. Bu yaklaşımların parlamenter sistem açısından olmazsa olmaz bir kural olduğunu düşünmüyoruz. Nitekim Lijphart da parlamenter sistem özelliklerini sıralarken yürütmenin yasamayı fesih yetkisini tali bir kriter olarak değerlendirmiş ve şart koşmamıştı. O zaman öncelikle şu soruları soralım: *Yasamayı fesih yetkisi verilmesi gereken yürütmenin hangi kanadı olmalıdır? İkilî yürütme yapısından oluşması beklenen parlamenter sistemlerin cumhurbaşkanı mı yoksa bakanlar kurulu mu yasama organını fesih yetkisine sahip olacaktır?*

1924 Anayasasının TBMM’ndeki görüşmelerinde en fazla tartışmanın çıktığı maddelerden biri Cumhurbaşkanına seçimleri yenileme yetkisinin verilip verilmemesi olmuştur. Milletvekillerinin büyük çoğunluğu Mustafa Kemal’e saygılarını bildirmekle birlikte Kurtuluş Savaşı’nı yönetmiş ve Cumhuriyeti kurmuş bir Meclis karşısında böyle bir yetkinin bir kişiye verilmesini eleştirmiştir (Çelik, 2016: 137). II. Dünya Savaşı’ndan sonraki anayasalardaki parlamenter sistemlerde daha çok kullanılmaya başlanan bu yetki belirli şartlar altında cumhurbaşkanına verilmiş bir yetkidir. Diğer yandan parlamenter sistemlerde yürütmenin yasamayı fesih yetkisini aramak Linz’in tek meşru organ olan seçilmiş parlamentoya bakışı yönüyle anlamsız ve Özbudun’un ifadesiyle “geçmişte kalmış bir anlayıştır.” (Okandan, 1936: 451; Özbudun, 2012: 17). Çünkü parlamenter sistemlerin doğduğu yıllarda yürütmenin büyük ölçüde monarka ve yasamanın -az ya da çok- halka dayandığı ve ikisi arasında meşruiyet krizi açısından denge ve denetleme aracı olarak fesih ve güvenoyu mekanizmalarının kurgulandığı söylenebilir. Fakat günümüz demokratik devletlerinde yasama ve yürütme halk iradesine dayandığı için iki güç arasında eskisi gibi bir mücadele yoktur (Özbudun, 2012: 17-18). Dolayısıyla parlamenter sistemler için yürütmeye böyle bir yetkinin genel yetki ya da olmazsa olmaz bir yetki olarak tanımlanması da kabul edilebilir değildir. Ancak istisnai durumlarda parlamenter sistemin hükümet krizi ve tıkanıklarını gidermek açısından yürütmenin yasamayı fesih yetkisi yine istisnai bir yetki olabilir ki Türkiye’de 1982 Anayasasının ilk halinde (parlamenter sistem olduğu yıllar 1982-2014) bu yetki Cumhurbaşkanına tanınmıştır. Sadece hükümet krizleri (seçim sonrası hükümetin kurulamaması, güvenoyu alamaması, hükümetin düşmesi ve yenisinin kurulmaması gibi...) döneminde ve şartlı yetki olarak cumhurbaşkanlarına seçimleri yenileme yetkisi verilebilir.⁴⁷ Bu durumda bir başka soruyu sormamız gerekiyor: *1924 Anayasası döneminde genel seçimlerden sonra hükümet kurulamasa ya da TBMM’nce gensoru sonucu düşürülüp tekrardan kurulamasa ne olurdu? Bu kriz nasıl aşıldı?* Öncelikle 1924 Anayasası döneminde böyle bir hükümet krizi yaşanmamıştır. Ancak yine de bu sorulara iki farklı cevap verilebilir. *Birincisi* yıllar içinde parlamenter sistemlerde hükümet krizleri yaşandığı için belirli şartlar altında yürütmeye yasamayı fesih veya seçim yenileme yetkisi tanınarak parlamenter sistemin zaafı olarak görülen bu yönü törpülenmiştir. Dolayısıyla 20. yüzyılın başlarında bu yetkiyi aramak yersizdir. *İkincisi* ise daha teknik bakış açısıyla böyle bir krizin vuku bulması durumunda kanun yapma, değiştirme, kaldırma ve yorumlama yetkisine sahip olan TBMM, 1924 Anayasasına aykırı olmayacak şekilde hükümetin kurulamaması veya güvenoyu alamaması durumunda seçim yenileneceğini yürütmenin bir kararına bırakmadan çıkaracağı bir kanunla düzenleyebilirdi. Çünkü 1924 Anayasasının 9 ile 14’üncü maddelerine göre TBMM özel kanuna göre millet tarafından seçilmiş milletvekillerinden oluşmaktadır ve

⁴⁷ 1924 Anayasa taslağını hazırlayan Kanun-i Esasi Encümeni teklifinde (25’inci madde) en çok tartışılan maddelerden biri de seçimlerin Cumhurbaşkanınca yenilenme yetkisidir. 23 Mart 1924 tarihli oturumda Meclis Başkanı Fethi Bey toplantı yeter sayısının bulunmaması sebebiyle oturumu kapatmış ve bu yetki Anayasada Cumhurbaşkanına verilmemiştir (Çelik, 2016: 97; Parla, 1991: 22).

seçimler normal şartlarda dört yılda bir yapılır. Yani seçimlerin diğer detayları Anayasa ile düzenlenmeyip kanuna bırakılmıştır. Kuşkusuz bunun ispatı mümkün değildir ancak aksi de ispat edilemez.

İkincisi, 1924 Anayasası döneminde meclis, yürütmenin yasamayı fesih yetkisi olmamasına rağmen hiçbir zaman yürütme üzerinde güçlü olamamıştır; çünkü 1924 Anayasasının hükümet sistemi tanımlanırken sebep-sonuç ilişkisi sonuç-sebeup şeklinde yorumlanmıştır. Yani sonuç=anayasa ve sebep=güçsüz yasama organıdır. Başka bir anlatımla yasama organının yürütme karşısında güçsüz kaldığı ve yürütme organını denetlemekten aciz olduğu düşüncesi sonuçtur ve iddialara göre “suç” 1924 Anayasasınınıdır. Aslında gözden kaçırılan nokta 1924 Anayasasının tek parti iktidarları tarafından uygulanmış olmasıdır. Tek parti hükümetlerinde parlamentoda çoğunluk sahibi olan tek bir partidir ve bu tek parti hükümeti kuracak yeterli çoğunluğa tek başına sahip olur. Böylece parlamentodaki çoğunluklarından aldıkları güç sayesinde parlamenter sistemin temel karakteristiği olan hükümetin parlamentoya karşı bireysel ve kollektif siyasal sorumluluğunun işleyemez hale gelmesini seçim ve parti sistemlerinden kaynaklandığı göz ardı edilmiştir. Nitekim Kalaycıoğlu da 1924 Anayasasının ve demokratik bir potansiyele sahip olan siyasi rejiminin, uygulamada pragmatik otoriter türde bir tek parti sistemine dönüştüğü söylemektedir (Kalaycıoğlu, 2023: 416). Benzer şekilde Balta da “parti mekanizması sayesinde hükümet meclise hâkim durumdadır” görüşündedir. (Balta, 1960: 7) Parlatentonun fiilen hükümeti denetleyememesi sistemi anayasal olarak parlamenter olmaktan çıkarmaz. 1924 Anayasasının karma hükümet model olduğunu savunmuş olmasına rağmen Kubalı bile “Ancak, 1945'e kadar fiilen tek parti hakimiyeti altında işlemiş olan Türk siyasi rejimi, bu tarihten sonra, çok partili bir hayat içinde, pek kısa bir müddet ve hiç değilse şeklen parlamenter hükümet atmosferine girmiş ise de, aradan çok geçmeden fiilen tek partinin yani Demokrat Parti'nin hakimiyeti altına girmiş, parlamenter rejimin en kuvvetli klasik unsuru olan siyasi sorumluluk mekanizması, bir defa olsun işlememişti” (Kubalı, 1971: 373) demiştir.

4. Sonuç

1924 Anayasasındaki hükümet sistemi Sartori'nin *işleyen parlamentarizm* dediği sistemin tam olarak karşılığıdır ve bir parlamenter sistemdir. Yani -genelde- meclis hükümeti sistemi ve parlamenter sistemin karışımı “karma sistem” olarak adlandırılması çok doğru değildir.

İşleyen parlamentarizmde egemen parti sistemi on yıldan kırk yıla kadar aralıksız uzun zaman devleti tek-parti olarak yönetir. Üstelik bu sistemde iki, üç veya daha fazla partinin koalisyon yapması mümkün olmaz; çünkü tek parti arka arkaya seçimlerde parlamentoda mutlak çoğunluğu ele geçirir ve sayısal üstünlüğü sağlar. Nitekim 1924-1945 yılları arasında Türkiye'de Cumhuriyet Halk Partisi hariç iki denemenin dışında bir başka partinin kurulmadığı yıllardır. Ek olarak Hakyemez'in de belirttiği gibi “1924 Anayasasının otuz altı yıllık ömrünün zaten yirmi yıldan fazlası tek partili rejimde geçmiştir. Çok partili dönemde özellikle tek parti iktidarı dolayısıyla hükümet sisteminin işleyişinde ciddi sorunlar yaşanmamıştır.” (Hakyemez, 2012: 274).

Ayrıca paradoksal olarak görünse dahi bizim de katıldığımız ilginç bir noktaya da değinmemiz gerekiyor. Sartori parlamenter sistemin adının bile yanlış koyulduğu görüşünü, parlatentonun çok iyi çalış(a)madığı zamanlar işlediğini savunarak yapmaktadır. Yani parlamento seçim ve parti sisteminin sağladığı avantajlarla ne kadar yürütmenin güdümünde olursa o kadar işlevsiz olacağından sistem iyi işleyecektir. Başka bir ifadeyle parlatentonun hükümet ed(e)mediği ve sesinin kısalmış olduğu durumlarda işlediği (daha iyi işlediği) dir. Daha doğrusu parlamentarizm, “kanatları kırılmış olduğu, diyebiliriz ki bir yarı parlamenter biçim aldığı zaman işler. Biraz

paradoksal olarak bir hükümet gerçek anlamda ne kadar az parlamenter ise, o kadar iyi işler.” (Sartori, 1997: 147). Sebebi ise oldukça nettir. Bakanlar kurulu / hükümet, parlamentodaki sayısal çoğunluğu sayesinde hem istediği kanunları rahatlıkla yapabilecek hem de parlamentonun soru, gensoru, meclis araştırması, meclis soruşturması ve genel görüşme gibi etkin olabilecek denetim mekanizmalarından etkilenmeyecektir. Bu varsayımın ne denli demokratik olduğunu bir kenara bırakırsak açıkçası Sartori haklıdır; çünkü her ne kadar parlamenter sistemler, teorik olarak parlamentonun hükümete göre üstün olduğu, hükümeti denetleyebildiği ve istediği zaman hükümeti değiştirebilme gücüne sahip olduğu sistemler olarak bilirse de pratik olarak özellikle tek parti iktidarlarında bu durum mümkün olmamaktadır. Kısaca bu duruma hükümetin / kabinenin üstünlüğüne dayanan parlamenter sistem ya da Özbudun’un ifadesiyle *çoğunluğun hükümeti rejimi* (Özbudun, 2012: 17) diyebiliriz. Sanıyoruz ki bu satırları okuyanlar Sartori’nin tarif ettiği işleyişi 1924 Anayasası döneminde gerek Cumhuriyet Halk Partisi gerekse Demokrat Parti iktidarlarında rahatlıkla görebilirler.

1924 Anayasasının hükümet sisteminin, 1921 Anayasasındaki meclis hükümeti sisteminin devamı olmadığına bir diğer kanıtı 1924 Anayasasının maddelerinin sıralanış ve yazım biçiminden de anlaşılabilir. Anayasa yapıcının fikriyatını yansıtan bu dizilişe göre yasama ve yürütmeye ilişkin maddeler iç içe girmemiş ve ayrı ayrı başlıklar altında sıralanmıştır. (Çelik, 2016: 98) Anayasanın 1 ile 8’inci maddelerinde “Esas Hükümler” sıralandıktan sonra yasama organı, yetki ve görevleri “Yasama Görevi” başlığı ile ikinci bölümde 9 ile 30’uncu maddeler arasında sayılmıştır. Yürütme organı ise “Yürütme Görevi” başlığı ile Anayasanın üçüncü bölümünde 31 ile 52’nci maddeler arasında sıralanmıştır. Yani 1921 Anayasasının yasama ve yürütmeyi 1 ile 9’uncu maddeler arasında iç içe düzenlediğinin aksine, 1924 Anayasası açıkça yasama ve yürütmeyi birbirinden ayırarak hüküm altına almıştır.

Özellikle 29 Ekim 1923 tarihinde Cumhuriyetin ilan edilmesiyle birlikte Türkiye’de rejim parlamenter sistem yönünde evrilmeye başlamıştır. Bu değişikliklerle, bir Cumhurbaşkanlığı makamı oluşturulmuş ve hükümetin kuruluşunda parlamenter sisteme uygun bir usul kabul edilmiştir. Nitekim 1924 Anayasası ile parlamenter rejim yönündeki bu evrim de tamamlanmıştır (Özbudun, 2012: 21). Nitekim “meclis hükümeti sistemleri, başkanlık sisteminden çok parlamenter sisteme benzediği için sistemin dönüşümü de daha çok parlamenter sistem olmaya yöneliktir.” (Bakırcı, 1994: 82). Türkiye’de de bu şekilde olmuştur. Cumhurbaşkanının meclis ile ilişkisinin kesilmemiş olması, görev ve yetkilerinin (en azından çok sonra kabul edilen 1961 ve 1982 Anayasaları ile kıyaslandığında) oldukça az olması bakımından 1924 Anayasasının parlamenter sistem olduğu savunumuza zarar vermemektedir.

Sonuç olarak, 1924 Anayasasının parlamenter sistemini savunarak, o dönemin siyasi zeminindeki ihtiyaçlara uygun bir çözüm getirdiğini ve demokratik değerlere uygun bir yönetim modelini benimsediğini söyleyebiliriz. Ancak, her zaman olduğu gibi, tarihî bağlamı ve dönemin özel şartlarını göz önünde bulundurarak bu değerlendirmeleri yapıldığının altı çizilmelidir.

Kaynakça

- Ackerman, B. (2000). "The New Separation of Powers". *Harvard Law Review*, Vol.113, No.3: 633-729.
- Ağaoğulları, M. A.; Levent K. (2006). *Ulus Devlet ya da Halkın Egemenliği*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Akın, R. (2012). *Türk Siyasal Tarihi 1908-2000*. İstanbul: On İki Levha Yayınları.
- Akıymaz, B. (1995). "Tarihi Gelişim İçinde ve Özellikle Montesquieu'de Kuvvetler Ayrılığı". *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*: 43-60.
- Akyol, T. (2012). *Atatürk'ün İhtilal Hukuku*. İstanbul: Doğan Kitap.
- Almond, G. (1956). "Comparative Political Systems". *The Journal of Politics*, Vol.18, No.3: 391-409.
- Anayurt, Ö. (1997). "1924 Anayasasında Meclis-Yürütme İlişkileri". *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi* 8(39): 673-94.
- Andreas, K. (2005). "Popular Sovereignty, Democracy and the Constituent Power". *Constellations* Vol.12, No.2: 223-44.
- Bakırcı, F. (1994). "Başkanlık Sistemi, Parlamenter Sistem, Meclis Hükümeti Sistemlerinin Karşılaştırılması ve Türkiye Örneği", Ankara: Uzmanlık Tezi-<https://acikerisim.tbmm.gov.tr/handle/11543/1745>, (Erişim: 04.09.2023).
- Balta, T. B. (1960). *Türkiye'de Yürütme Kudreti*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Başgil, A. F. (1956). *Türk Siyasi Rejimi ve Anayasa Müesseseleri*. İstanbul: Teksir İşleri.
- Başgil, A. F. (1960). *Esas Teşkilat Hukuku*. İstanbul: Baha Matbaası.
- Beriş, H. E. (2008). "Egemenlik Kavramının Tarihsel Gelişimi ve Geleceği Üzerine Bir Değerlendirme". *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C.63, S.1: 55-80.
- Cahen, L. (1839). *Dünya Tarihi*, (Çev. Galip Kemali Söylemezoğlu). İstanbul: Kanaat Kitabevi.
- Cheibub, J. A. (2007). *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Çağlar, B. (1986). "Parlamentolar ve Anayasa Mahkemeleri, Teori ve Pratikte Anayasa Yargısının Sınırları Problemi". *Anayasa Yargısı Dergisi*, S.3: 137-87.
- Çelik, D. B. (2016). *Kurucu İktidar-Hükümet Sistemi-Vatandaşlık ve İdari Yapılanma Tartışması Çerçevesinde 1924 Anayasası'nın Yapım Süreci*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Demirel, A. (1995). *Birinci Meclis'te Muhalefet-İkinci Grup*. 2. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Duverger, M. (1980). "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", *European Journal of Political Research*, No.8: 165-87.
- Duverger, M. (1984). *Politikaya Giriş*. (Çev. Semih Tiryakioğlu). 2. Baskı, İstanbul: Varlık Yayınları.
- Duverger, M. (1986). *Siyasal Rejimler*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Eaton, K. (2000). "Parliamentarism versus Presidentialism in the Policy Arena", (Ed. J. M. Carey vd.), *Comparative Politics*, Vol.32, No.3: 355-76.
- Elgie, R. (2009). "Duverger, Semi-presidentialism and the Supposed French Archetype", *West European Politics*, Vol.32, No.2: 248-67.
- Erdoğan, M. (2010). *Anayasal Demokrasi*. 8. Baskı, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Erdoğan, M. (2011). *Anayasa Hukuku*. 7. Baskı, Ankara: Orion Yayınları.
- Esen, B. N. (1970). *Anayasa Hukuku-Genel Esaslar*. Ankara: Ayyıldız Matbaası.
- Esen, B. N. (1971). *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Ayyıldız Matbaası.
- Gerring, J., S. T.; Carola M. (2009). "Are Parliamentary Systems Better?" *Comparative Political Studies*, No.42: 327-59.

- Giritli, İ.; Jale S. (1998). Anayasa Hukuku. İstanbul: Der Yayınları.
- Ayferi, G. (2011). Siyasal Düşünceler ve Yönetimler. 13. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları.
- Gören, Z. (2006). Anayasa Hukuku. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Gözler, K. (2000). Türk Anayasa Hukuku. I. Cilt, Bursa: Ekin Yayınları.
- Gözler, K. (2017). Anayasa Hukukunun Genel Esasları. 9. Baskı, Bursa: Ekin Yayınları.
- Gözübüyük, Ş.; Sezgin, Z. (1957). 1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Hakyemez, Y. Ş. (2004). Mutlak Monarşilerden Günümüze Egemenlik Kavramı. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Hakyemez, Y. Ş. (2012). "Hükümet Sistemi Arayışları ve Yeni Anayasa". (Ed. E. Göztepe ve A. Çelebi), *Demokratik Anayasa- Görüşler ve Öneriler*, İstanbul: Metis Yayınları, 270-97.
- Kalaycıoğlu, E. (2023). "A Hundred Years of Flux: Turkish Political Regimes From 1921 to 2023". *Turkish Studies*, Vol.24, No.3-4: 412-34.
- Kapani, M. (2007). Politika Bilimine Giriş. 19. Baskı, İstanbul: Bilgi Yayınevi.
- Koçak, M. (2006). Devlet ve Egemenlik. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Kubalı, H. N. (1971). Anayasa Hukuku Dersleri-Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Lijphart, A. (1999). Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. London: Yale University Press.
- Linz, Juan J. (1990). "The Perils of Presidentialism". *Journal of Democracy*, No.1: 51-69.
- Mainwaring, S.; M. S. Shugart. (1997). "Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal". *Comparative Politics*, Vol.29, No.4: 449-71.
- Montesquieu. (2017). Kanunların Ruhu Üzerine. İstanbul: İş Bankası Kültür Yayınları- Hasan Ali Yücel Klasikler Dizisi.
- Mumcu, A. (1986). "1924 Anayasası". *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, C.2, S.5: 383-400.
- Musil, P.A. (2014). "Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi ve Parlamenter Sistem", (Der. S. Sayarı ve H. D. Bilgin), *Karşılaştırmalı Siyaset, Temel Konular ve Yaklaşımlar*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Okandan, R. G. (1936). "Amme Hukukumuzda Osmanlı Devleti'nin İnkırazına Kadar Parlamentarizm ve Hususiyetleri". *Journal of Istanbul University Law Faculty*, C.13, S.2: 449-73.
- Özbudun, E. (1985). "Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti'nin Hukuki Niteliği". *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, C.1, S.2: 475-503.
- Özbudun, E. (2009). Türk Anayasa Hukuku. 10. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları.
- Özbudun, E. (2012). 1924 Anayasası. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi.
- Özipek, B. B. (2007). Devlet-Teorik Bir Analiz. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Parla, T. (1991). Türkiye'de Anayasalar, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Robbers, G. (2007). Encyclopedia of World Constitutions. New York: Facts On File.
- Roskin, M. (2012). Çağdaş Devlet Sistemleri. (Çev. Bahattin Seçilmişoğlu), 3. Baskı, Ankara: Adres Yayınları.
- Rousseau, J. J. (2008). Toplum Sözleşmesi. Ankara: Say Yayınları.
- Sartori, G. (1997). Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği. (Çev. Ergun Özbudun), Ankara: Yetkin Yayınları.

- Shugart, M. S. (1999). "Presidentialism, Parliamentarism, and the Provision of Collective Goods in Less-Developed Countries". *Constitutional Political Economy*, No.10: 53-88.
- Soyсал, M. (2011). *Anayasaya Giriş*. 3. Baskı, İstanbul: İmge Kitabevi.
- Şahin, E. (2010). "Arend Lijphart'ın Demokrasi Tipolojisi ve Türkiye Örneği". *Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C.1, S.1: 47-66.
- Şahin, E. (2015a). *Türk Anayasa Tarihinde Anayasa, İktidar ve Meşruiyet Sorunu*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Şahin, E. (2015b). "1982 Anayasasının Hazırlanış Sürecinde Başkanlık Sistemi Tartışmaları ve Yürütmenin Güçlendirilmesi". *Sakarya Üniversitesi Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, C.3, S.4: 43-67.
- Tanör, B. (2017). *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*. 28. Baskı, İstanbul: Yapı Kredi yayınları.
- Taşdöğen, S. (2016). *Anayasa Hukukunda Karşı-İmza Kuralı*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Taşkın, Y. (2014). "Modern Siyasal Hayat: Kurumların Doğuşu ve Küreselleşmesi". (Ed. Y. Taşkın), *Siyaset: Kavramlar, Kurumlar ve Süreçler*, İstanbul: İletişim Yayınları, 49-81.
- Teziç, E. (2003). *Anayasa Hukuku*. 8. Baskı, İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Tunç, H.; Bilir, F.; Yavuz, B. (2012). *Türk Anayasa Hukuku*. 4. Baskı, Ankara: Berikan Yayınevi.
- Tunçkaşık, H. (2015). "Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Parlamenter Sistem", (Ed. A. Yıldız), *Parlamenter Sistem: Teori, Pratik ve Tartışmalar*, Ankara: TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, 1-38.
- Turhan, M. (1991). "Meclis Hükümeti (Konvansiyon Kuramı)". *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C.46, S.1: 453-463.
- Turhan, M. (2005). *Anayasal Devlet*. 4. Baskı, Ankara: Naturel Yayınları.
- Ün, L. (2021). "Hükümet Sistemlerine Genel Bir Bakış". *Uluslararası Akademik Birikim Dergisi*, C.4, S.2: 107-119.
- Yazıcı, S. (2009). *Yeni Bir Anayasa Hazırlığı ve Türkiye-Seçkincilikten Toplum Sözleşmesine*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/yirmi-yedi-ictuzuk> (Erişim: 24.02.2024).

Extended Summary

Government Systems in 1921 and 1924 Constitutions: Criticism on the Acceptance of "Mixed System"

States exercise their sovereignty through various organs within their borders. Governing is the use of state organs within a limited period in democratic systems. Systems of government are a set of basic rules, structures and processes that determine how a country is governed and how the organs of the state, called state functions. State functions are divided into legislative, executive and judicial functions. Leaving aside the courts, which must be independent and impartial in a democratic state of law, the relationship between the legislative and executive branches of government determines the system of government, because the legislative and executive branches of government are not completely separate from each other and there are some relationships and ties between them.

There is a significant national and international literature on the definition and classification of systems of government. In general, government systems that depends on separation of powers, have some basic characteristics. For example, parliamentary systems are systems based on the conditions that the head of state and the head of government are held by different persons, that the executive body emerges from the legislative organ, that it needs the trust of the legislative organ and that it is responsible to the legislative organ. In presidential systems, the executive power and duty belongs to the head of state directly elected by the people for a certain period, while the legislative power and duty belongs to the parliament directly elected by the people. In other words, unlike parliamentary systems, in presidential systems, the people have the right to elect the executive and legislative organs separately. Semi-presidential systems represent a mixture of parliamentary and presidential systems. In this system, there is usually a head of state and a prime minister. The people directly elect the head of state and the deputies forming the parliament. The prime minister, on the other hand, is not directly elected by the people and is appointed by the head of state to form the government from among the deputies.

Turkey has been governed by four different constitutions. Since 1923 Turkey has experienced various systems of government. From the Constitution of 1876 (Kanun-i Esasi) to the Constitutions of 1921, 1924 (Laws on Organization and Principles), 1961 and the current Constitution of 1982, the systems of government in all constitutions have been researched, discussed and defined under various names and similar or different views have been put forward.

The 1921 Constitution is the first constitution drafted by the Turkish Grand National Assembly and according to many authors, it is quite democratic in terms of both its drafting and its content when compared to the conditions of the period. There is a broad consensus that the governmental model of the 1921 Constitution is the *parliamentary government system*. As a matter of fact, this article defends the same view.

The 1924 Constitution was drafted after the second Parliament convened following the elections held on April 1, 1923, and the draft constitution was submitted to the Parliament on March 9, 1924, and adopted on April 20, 1924. The 1924 Constitution envisaged a *parliamentary government system*, while some authors consider it as a *parliamentary system* and some as a mixed system. However, the government model adopted by the 1924 Constitution is generally referred to as a "mixed system" in the literature. The reason why it is called a *mixed system* is that it resembles the *parliamentary system* in some aspects and the *parliamentary government system* in others. In this case, the characteristics of the parliamentary system should be analysed in detail. As a matter of fact, in this study, the characteristics of the parliamentary system are listed with a classification in terms of *organic* and *functional* aspects. The *organic* aspect refers to whether the members of the legislative and executive powers are the same person and the way they take office. The *functional* aspect refers to the minimum degree of checks and balances between the legislative and executive powers in terms of separation of powers or separation of functions.

It has been argued that parliamentary systems should have four *organic* features. (1) In a parliamentary system there should be a legislature and this legislature should be a parliament with national sovereignty elected by the people for a certain period of time. (2) In a parliamentary system the executive branch should be two-headed. If a regime is a constitutional monarchy, the monarch should only be a symbolic office with limited powers and authority to represent the state. (3) The second wing of the executive branch in a parliamentary system should be the council of ministers/government. The head of the council of ministers is the prime minister. (4) While the person who becomes president should - ideally - be disassociated from the legislature, if any, the prime minister and ministers should be members of the legislature.

It has been argued that parliamentary systems should have four *functional* features. (1) In a parliamentary system, the president should be the irresponsible and limited authorized wing of the executive branch. (2) In a parliamentary system, a deputy appointed by the president should receive a vote of confidence from the parliament in order to form a government as prime minister and take office. (3) In a parliamentary system, the prime minister and ministers should always be responsible to the parliament, both individually and as a council of ministers. (4) In a parliamentary system, the council of ministers, as the executive and responsible wing, should have the authority to propose laws. In contrast, the legislature should have the power to debate and adopt or reject laws.

From an *organic* and *functional* point of view, the system of government in the 1924 Constitution is the exact equivalent of what is called "working parliamentarism" and is a parliamentary system. In other words, it is not correct to call it a "mixed system" as a mixture of parliamentary government system and parliamentary system. In this study, this claim is attempted to be demonstrated in terms of the duties, powers and responsibilities of the legislative and executive branches based on the provisions of the 1924 Constitution.