

TÜRKİYE’NİN HÜKÜMET SİSTEMLERİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

AN EVALUATION ON GOVERNMENTAL SYSTEMS OF TURKEY

Ömer KESKİNSOY*

Semih Batur KAYA**

Özet: Bu çalışmada hükümet sistemi kültürel, siyasal ve hukusal sürecin hem bir sonucu hem de bir unsuru olarak değerlendirilmiştir. Ancak burada ileri sürülen bir sav söz konusudur. Buna göre Osmanlı’dan Cumhuriyet’e dikkat çeken bir olgu olarak modernleşme anayasal belgeler üzerinden bir gelişim göstermiştir. Bu modernleşmenin en önemli parametresi ise Türk siyasal sisteminin demokratik hukuk devletine evrilmesidir. Bu noktada da yine dikkat çeken bir olgu olarak söz konusu demokratik hukuk devletine evrilme sürecinin mutlak monarşiden sınırlı, meşruti monarşiye dönüşme ve buradan da parlamenter sisteme geçiş süreci ile tamamlanmış olmasıdır. Şu halde parlamenter sistem Türk demokratikleşme süreci içerisinde önemli bir merkez olgu konumundadır. Bu bağlamda Türk hükümet sisteminin son zamandaki değişim ve dönüşümü Türk demokrasi seyrini olumsuz anlamda değiştirebileceğine ilişkin bir endişemiz söz konusudur. Üstelik bu endişe yapay değildir. Zira burada bir “hükümet devleti” ile karşı karşıya olduğumuzu belirtmemiz gerekir.

Anahtar Kelimeler: Hükümet Sistemleri, Demokrasi, Hukuk Devleti, Kuvvetler Ayrılığı, Anayasa Değişikliği

Abstract: In the present study, the government system is described as both an outcome and element of the cultural, political and legal processes. However, there is also an argument brought forward in this context. Accordingly, modernization, a phenomenon drawing attention from Ottoman Period to the Republican Period, developed based on the constitutional documents. The most important parameter of this modernization is the evolution of Turkish political system into a democratic state of law. At this point, another remarkable point is the completion of the process of transition into democratic state of law, through transition from absolute monarchy into constitutional monarchy and subsequent transition

* Doç. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Öğretim Üyesi

** Arş. Gör., Trabzon Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı

into the parliamentary system. Therefore, parliamentary system is an important central element of the democratization process in Turkey. Accordingly, we are concerned that recent changes and transformation in Turkish government system may lead to an adverse effect on the course of Turkish democracy. Yet, this concern is not unnatural. In this context, it is worth noting that we are subject to a "government state".

Keywords: Government Systems, Democracy, State of Law, Segregation of Powers, Constitutional Amendment

Giriş

Gerek Batı'da olsun gerek Türkiye'de olsun mutlak monarşiden sınırlı monarşiye ve buradan da klasik parlamenter sisteme geçiş kültürel, siyasal ve hukuksal boyutları olan bir olgudur. Gerçekten de hükümet sistemi geçişleri her ülkenin kendi tarihi deneyimleri dikkate alınarak en iyi şekilde kavranabilir. Çünkü bir ülkedeki hükümet sisteminin değişim ve dönüşümünü, pratiğini değerlendirebilmek için kültürel, siyasal ve hukuksal serüvenini ortaya koymak onun kendine özgü yanlarını belirleyebilmek gereklidir.

Öte yandan burada hükümet sistemleri ve demokrasi ilişkisine yönelik bir ön yargıya dayalı koşullandırma da yapmamak gerekir ki, bu çalışmada bundan mümkün olduğunca sakınılmıştır. Ne parlamenter sistem ne de başkanlık sistemi veya bunların ön formları demokratik hukuk devletinin ön koşuludur. Nitekim bir ülkenin hükümet sistemi hangisi olursa olsun söz konusu bu ülke kendine özgü siyasi, kültürel ve hukuki boyutlarına göre demokratik hukuk devleti olabileceği gibi olmayabilir de.

İşte bu çalışmada da hükümet sistemi kültürel, siyasal ve hukuksal sürecin hem bir sonucu hem de bir unsuru olarak değerlendirilmiştir. Ancak burada ileri sürülen bir sav söz konusudur. Buna göre Osmanlı'dan Cumhuriyet'e dikkat çeken bir olgu olarak modernleşme anayasal belgeler üzerinden bir gelişim göstermiştir. Bu modernleşmenin en önemli parametresi ise Türk siyasal sisteminin demokratik hukuk devletine evrilmesidir. Bu noktada da yine dikkat çeken bir olgu olarak söz konusu demokratik hukuk devletine evrilme sürecinin mutlak monarşiden sınırlı, meşruti monarşiye dönüşme ve buradan da parlamenter sisteme geçiş süreci ile tamamlanmış olmasıdır. Şu halde parlamenter sistem Türk demokratikleşme süreci içerisinde önemli bir merkez olgu konumundadır.

Dolayısıyla son yaşanan hükümet sistemi değişikliğinin Türk demokrasi seyrini olumsuz anlamda değiştirebileceğine yönelik bir endişe söz konusudur. Bu endişe yukarıda da değinildiği gibi basit bir endişe vakası değil aksine Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Türk demokrasisinin gelişimi dikkate alınca ortaya çıkmaktadır. Bu bakımdan Cumhurbaşkanının konumu üzerinden alevlenen ve hükümet sistemi değişikliğine varan bu gelişmeleri dikkatle incelemek gerekir. İşte bu noktada başlarken Bahri Savcı'nın 1961 Anayasası'na yönelik Cumhurbaşkanlığı-hükümet sistemi ilişkisi ve endişesini burada olduğu gibi almakta yarar vardır.

Savcı parlamenter sisteme yönelik savlarını Türkiye açısından oldukça isabetli bir şekilde ortaya koymaktadır. *“Devlet Başkanının halkın seçiminden gelmesi hususuna gelince... Devlet Başkanının halk seçiminden çıkması hayati değildir. Devlet Başkanının halk seçiminden çıkmaması Türkiye'nin ihtiyaç ve zaruretleri bakımından bana bir zaruretmiş gibi gözüküyor. Çünkü Devlet başkanları, Türk siyasi hayatında Orta-Asya'dan ve Bozkır devletlerinden gelen bir gelenekle, çok kuvvetli olmuşlardır. Cumhurbaşkanları da bu gelenek içerisinde kalmıştır. Türk siyasi zihniyeti Devlet Başkanına büyük bir otorite atf ve isnadetme eğilimindedir. İslamiyet'in ululemir mefhumu, Halife-Sultanın icra ettiği iktidarın ilahi bir kaynaktan geliştiği telakkisi, ululemre itaatin Allah'a kulluk etmenin bir şartı oluşu, bizim zihniyetimizde, Devlet başkanlarını mümtaz bir mevkie getirmiştir. Cumhuriyetimizin ilk iki Başkanında yeni rejimin kurucusu, koruyucusu, devam ettiricisi, görevlerine sahiboluşları onları ayrıca bir ihtiram ile telakki etmeye yol açmıştır... Türk zihniyetinde devlet başkanları pek müessir bir mevkie gelmişlerdir. Şimdi onların bu memuriyetlerini, bir de doğrudan halk seçiminden gelmeden doğan bir memuriyet ile kuvvetlendirme sistemimizin icaplarına sığmaz. Bir kere artık rejimin kurucusu ve koruyucusu devam ettiricisi anlamında bir görev, Devlet başkanlarında, yoktur... Bu itibarla iktidarın politikasının onlarda temerküzüne yol açacak ihtimallere yer vermemek gerekir.”¹*

III. GENEL OLARAK HÜKÜMET SİSTEMLERİ

A. Kavramsal Çerçeve

Hükümet sisteminin ne olduğuna dair bir tanım verme noktasında doktrinde farklılıklar mevcuttur. Bu nedenle aşağıdaki tanımın mutlak

¹ Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, 19.04.1961, B. 48, O. 4, s. 482.

nitelikli bir tanım olmadığı gerçeğinden hareketle şu şekilde bir tanım vermek mümkündür: Devletin özellikle yasama ve yürütme şeklindeki kuvvetlerinin/erklerinin ne tür bir denge gözetilmek suretiyle dağıtılacağı esasından hareketle anayasal demokrasilerde ve demokratik olmayan rejimlerde tatbik edilen kural ve kurumlar manzumesine hükümet sistemi denir.²

Hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında, yasama ile yürütmenin hangi organda birleştiği veya bunlar arasındaki ilişkinin yoğunluğu temel hareket noktası olmuştur. Dolayısıyla hangi hükümet sistemi olursa olsun, yargının yasama ve yürütme organlarından bağımsız tutulması esastır.

Öte yandan yargının, yasama ve yürütme kuvvetlerinden ayrı, bağımsız bir kuvvet olup olmadığı hukuk doktrininde tartışmalıdır. Bir görüşe göre, bir devlette mantıken yalnızca iki kuvvetin varlığı söz konusudur: Kanunları yapan kuvvet ve bunları icra eden kuvvet. Yargı fonksiyonu ise bir uyumsuzluk dolayısıyla, kanunun uygulanmasından ibarettir. Bu nedenle yargı fonksiyonu da, yürütme kuvvetinin bir unsuru, bir parçası saymak gerekir. Hatta bazı yazarlara göre, yargının tam manasıyla bağımsız bir kuvvet olabilmesi, ancak hâkimlerin, egemenliğin tek ve gerçek sahibi bulunan halk tarafından seçilmeleri koşuluna bağlıdır.³

Bununla beraber Özbudun'un belirttiği gibi yargının üçüncü bir kuvvet olup olmadığı tartışmasında varılabilecek sonuç ne olursa olsun, şu gerçeği önemle belirtmek gerekir ki, bu tartışmanın hâkimlerin bağımsızlığı sorunu ile bir ilişkisi söz konusu değildir. Hâkimlerin bağımsızlığı, hukuk devletinin vazgeçilmez bir koşulu olarak tüm demokratik hukuk devletlerinde benimsenmiş olan bir ilkedir. O halde hâkimlerin bağımsızlığı kuvvetler ayrılığı teorisinin bir sonucu olmadığı gibi, bağımsız bir yargı kuvvetinin varlığına da bağlı değildir.⁴

Genel olarak Hükümet sistemlerini kuvvetler birliğine dayanan ve kuvvetler ayrılığına dayanan sistemler olmak üzere ikiye ayırmak

² Mustafa Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, Orion Yayınları, Ankara 2007, s. 13.

³ Ergun Özbudun, *TürkAnayasaHukuku*, Yetkin Yayınları, 9. Baskı, Ankara 2008, s. 384.

⁴ Özbudun, *TürkAnayasaHukuku*, s. 384-385.

mümkündür. Ayrıca hükümet sistemi ile devlet sistemi farklı şeylerdir. Bu çerçevede; federal devlet türünde başkanlık sistemi uygulanabileceği (örneğin ABD) gibi, parlamenter sistem (örneğin Almanya), meclis hükümeti sistemi (örneğin İsviçre gibi) veya yarı-başkanlık sistemi de (örneğin Rusya) uygulanabilir. Aynı şekilde üniter devlet türünde yarı-başkanlık sistemi (örneğin Fransa), benzer şekilde parlamenter sistem (örneğin Yunanistan, Türkiye 1961-2018) uygulanabileceği gibi, başkanlık sistemi de (örneğin, Şili, Azerbaycan gibi) uygulanabilir.

B. Kuvvetler Birliğine Dayanan Yönetim Şekilleri

Kuvvetler birliğine dayanan hükümet modellerinden birincisi olan diktatörlükte; yasama, yürütme bazen yargı yetkisi dâhil yetkilerinin tek kişide toplanması söz konusu olup,⁵ yönetim önceden belli ve müesses bir nizama göre işlemez.⁶Günümüzde diktatör yapılanmaya dayalı devlet örneği yoktur.

Kuvvetler birliğine dayanan hükümet modellerinden ikincisi olan monarşide; yasama ve yürütme erkleri yürütmede toplanır. Lakin diktatörlükten farklı olarak, yönetim yetkisine sahip padişah, kral, hakan, ya da hükümdar bakımından önceden belirlenmiş kurallar manzumesi muvacehesinde işleyen bir istem vardır.

Kuvvetler birliğine dayanan hükümet modellerinden üçüncüsü olan meclis hükümeti sisteminde; yasama ve yürütme yetkileri yasamada toplanır.⁷Prototipi İsviçre olan meclis hükümeti modeli 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'yla bir dönem Türk tarihinde de uygulanan bir hükümet modelidir.⁸ "Konvansiyonel sistem" olarak da ifade edilen bu sistemde, yasama ve yürütme güçleri mecliste toplanır ve düzenleme yetkisini haiz meclis, çıkardığı kanunların icrasını kendi üyeleri arasından seçtiği icra vekilleri eliyle deruhte eder.⁹

⁵ Hüseyin Nail Kubalı, Anayasa Hukuku Dersleri, Kutulmuş Matbaası, İstanbul 1971, s. 366.

⁶ Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Gözden Geçirilmiş 9. Baskı, Ankara 2008, 181.

⁷ Kubalı, s. 367.

⁸ İlhan Arsel, Türk Anayasa Hukuku'nun Umumî Esasları, Ankara 1962, s. 46 ve 66.

⁹ Bilal Canatan, Anayasa Hukuku, DetayYayıncılık, 2. Baskı, Ankara 2012, s. 3.

C. Kuvvetler Ayrılığı ve Kuvvetler Ayrılığına Dayanan Yönetim Şekilleri

1. Kuvvetler Ayrılığının Anlamı

Kuvvetler ayrılığının Aristoteles'e dayandığı ve onun "danışılan ve yol gösteren," "yöneten" ve "yargılayan" şeklinde güçleri birbirinden ayırdığı söylenir. Ancak Doehring, bu tasvir ve anlayışın modern güçler ayrımı ile sadece dış benzerliği vardır demektedir.¹⁰ Kavramın oluşması ise John Locke, LordBolinbroke ve özellikle Montesquieu'nun çalışmalarına dayanmaktadır.¹¹ Ancak kuvvetler ayrılığının düşünsel ve kurumsal temelleri İlk Çağ'a kadar gider.¹²

Kuvvetler ayrılığı devlet niteliği taşıyan her toplulukta birbirinden farklı kuvvetler bulunduğu ve bunların yasama, yürütme ve yargı olarak üçe ayrılabilmesi, özgürlüklerin güvence altına alınabilmesi için bu üç kuvvetin birbirinden ayrı ve bağımsız ellere verilmesi gerektiği temeline dayanır.¹³ Nitekim 1789 tarihli İnsan ve Vatandaş Hakları Bildirisi'nin 16. maddesinde "erkler ayrılığının uygulanmadığı bir toplumda Anayasanın da olmayacağı" belirtilmiştir.¹⁴ Dolayısıyla erkler ayrılığı hak ve özgürlüklerin başlıca güvencesi olarak değerlendirilmektedir.¹⁵

Montesquieu iktidarı yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç ayrı kuvvet arasında bölmektedir. Ona göre insan tabiatı elindeki gücü kötü kullanmaya meyillidir. Özgürlük ise ancak iktidarın kötü kullanılmadığı ortamda söz konusu olabilir. Peki, bu durumun önüne nasıl geçilebilir? İşte bunun için bir kuvvetin diğerini dengelemesi, durdurması gerekir. Kanunlara uyulsa dahi bu kuvvetlerden ikisi veya üçü bir yerde toplandığında bireyin hürriyeti yine tehlikeye girer. "Yasama yetkisi ile yürütme kuvveti aynı şahısta veya aynı heyette toplanacak olursa, müstebit bir şekilde tatbik edilmek üzere, müstebidane ka-

¹⁰ Karl Doehring, Genel Devlet Kuramı, Çev. Ahmet Mumcu, İnkılapKitapevi, 6. Baskı, İstanbul 2015, s. 192.

¹¹ Doehring, s. 193.

¹² İlhan Akipek, "Kuvvetler Ayrılığı Nazariyesinin Doğmasında Amil Olan Fikirler", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 9, S. 1, 1952, (167-182), s. 167-182.

¹³ Zafer Gören, Anayasa Hukuku, SeçkinYayınları, 1. Baskı, Ankara 2006, s. 142.

¹⁴ Gören, s. 143.

¹⁵ Gören, s. 143.

nunlar yapılacaktır. Yargı hakkı yasama yetkisi ile birleştiği takdirde, yargıç aynı zamanda kanun yapıcı olacak ve vatandaşların hayat ve hürriyetleri üzerinde dilediği gibi tasarruf edebilecektir. Yürütme kuvveti ile birleşen yargı hakkı bir zulüm vasıtası haline gelecek; yürütme kuvveti adaleti hor görerek ona istediği istikameti verebilecektir.”¹⁶

Doehring'e göre kuvvetler ayrılığının hedefinde yatan düşünce bir hayli negatiftir. Buna göre temel amaç bir devlet organında onun denetimsiz kalmaması, kötüye kullanılmaması için yoğun güç toplamasından sakınılmasıdır. Bu bağlamda iktidar yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerine ayrılmıştır ve bunlardan her biri diğeri karşısında özerk bir yapıdadır. Kuvvetler bu mekanizma içinde güvenceye bağlanmış şekilde kendi aralarında etkinlik gösterir. Ancak her bir özerk duruma gelen kuvvetlerin sınırlarının da belirlenmesi gerekir. Her bir kuvvet yalnızca kendi alanında faaliyetini gerçekleştirmeli diğer alanların içirisine girmemelidir ve bu durum tam bir güvenceye bağlanmalıdır. Bu şekilde kuvvetler özerkleşir ve sınırlanır. Eğer bu sağlanamaz ise bu kuvvetlerin birbirlerinden ayrı olmaları niteliği zedelenir.¹⁷ Bununla beraber kuvvetler ayrılığının başka çeşitli araçları da vardır. Bu bağlamda kuvvetlerin federal devlet ile federe devlet arasında bölüştürülmesi, parlamentoda muhalefetin varlığı için anayasal güvenceler bulunması, yasama ve yürütme kuvvetlerinin temel haklara müdahale etmeleri olasılığını ortadan kaldırmak için aşılması olanaksız güvenceler tanınması, anayasa yargısı yoluyla diğer tüm devlet organlarının güç denetimlerinin sağlanması gibi örnekler verilebilir.¹⁸

Kuvvetler ayrılığında birinci kuvvet olarak yasama iradesi, ikinci kuvvet olarak yürütme iradesi ve üçüncü kuvvet olarak yargı iradesi şeklinde üç temel kuvvetten söz edilebilir. Bunlar iradenin iktidarı, iktidarın saf biçimi ve normun iktidarı olarak da ifade edilebilir. Bu üç kuvvetin gerek kendi aralarında gerek kendi içlerinde sürekli bir gerilim halinde oldukları söylenebilir. Her kuvvetin birer yutan elemana dönüşme potansiyeli vardır. Dolayısıyla her kuvvetin birbiriyle iletişim ve etkileşimini ve kendi içerisindeki değişim ve dönüşümlerini hassas bir zeminde değerlendirmek gerekir. Bu değerlendirmeye geç-

¹⁶ Turhan Feyzioğlu, “Kuvvetlerin Ayrılığı Nazariyesi”, *Ankara Üniversitesi Siyasal-Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 2, S. 1, (50-60), 1947, s. 51-52.

¹⁷ Doehring, s. 193-195.

¹⁸ Doehring, s. 193-194.

meden önce belirtmek gerekir ki, kuvvetler ayrılığı iktidarı sınırlayamaz; ancak iktidarı nötrleyebilir. Sıfır iktidar bu bağlamda teorik olarak mümkün iken pratik açıdan mümkün değildir; fakat nötr iktidar mümkündür. O halde burada bunun peşine düşmek gerekir.

Kuvvetler ayrılığı, iktidarın bölüştürülmesi mahiyetinde tortulaşmasını birikmesini, bir merkezde odaklaşmasını önler. Önemli olan burada iktidarın bütün dinamizmiyle dengede durmasıdır. Kuvvetler ayrılığı bu özelliği ile iktidarın denge ile koşullandırır. Kuvvetler ayrılığında denge ve denetim ön plana çıkar. Ancak kuvvetler ayrılığında iktidarın bölünüp parçalanması denge için yetmemektedir; çünkü bu parçalar eşit kuvvette olmayabilirler veya zamanla bir parça dönüşüp değişebilir ve diğer iki parçayı yutmaya kalkabilir. Peki, bu durumda ne yapılmalıdır? Burada bir moment gereklidir. Doehring'e göre bu denge bir hakem olmalıdır. Gerçekten de bu mantıklıdır. Ancak bu hakem ideolojik, dinsel, siyasi vb. yönlerden bütünüyle nötr olmalıdır. Öyle ki bu hakem cinsiyetsiz olmalıdır.

Böylelikle kuvvetler ayrılığının da nihayetinde bir norm sorununa dayandığı söylenebilir. Gerçekten de deyim yerindeyse norm, kuvvetlerin kullanım kılavuzudur. Şu halde norm biçimi ve yapısı ile bir bütün olarak nitelikli olması gerekir; zira ancak bu şekilde kuvvetlerin etkileşimi, iletişimi ve işleyişi doğru anlamda gerçekleştirilebilir.

2. Kuvvetler Ayrılığına Dayanan Yönetim Şekilleri

Kuvvetler ayrılığı esasına dayanan hükümet modellerinden birincisi olan başkanlık sistemi; yasama ve yürütme erklerinin sert bir şekilde birbirinden ayrıldığı bir hükümet modelidir.¹⁹Prototip olarak ilk örneği ABD olan²⁰ bu sistem Peru, Arjantin, Şili, Azerbaycan, Brezilya gibi başka ülkelerde de uygulanan bir hükümet modelidir. Yasama ve yürütme yetkilerinin sert bir şekilde birbirinden ayrılmış olması ve yürütme gücünün tek elde toplanmış olması esasına dayalı başkanlık sisteminde; yürütmenin başındaki başkanın yasamayı feshetme, yasamanın da siyasal sorumluluk elde etmeye matuf mekanizmaları devreye sokarak başkanı görevden alma yetkisi yoktur. Ancak Tür-

¹⁹ Kubalı, s. 369-371.

²⁰ Murat Yanık, Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, 2. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara 2013, s. 8.

kiye Cumhuriyeti Anayasasının 100 üncü maddesinde²¹ düzenlenen meclis soruşturmasına benzer bir mekanizma olarak başkanın “impeachment” (cezai sorumluluk) yoluyla denetlenmesi mümkündür.²²Bu yolun işletilmesi neticesinde başkan mahkûm olursa dolaylı olarak siyasal açıdan da hesap vermiş olur. Zira bu durumda başkanlık görevi sona erer. Ancak impeachment doğrudan siyasal sorumluluk elde etmek amacıyla işletilen bir mekanizma olmayıp asıl amacı başkanı bazı suçlarından dolayı yargılamaktır.

Kuvvetler ayrılığı esasına dayanan hükümet modellerinden ikincisi olan parlamenter sistemde²³ yasama ve yürütme yetkileri yumuşak bir şekilde birbirinden ayrılır. En tipik özelliği, yürütme organının iki başlı (düalist) bir yapı arz ediyor olmasıdır. Bu bağlamda, yürütme organı, sistemin temel bir özelliği olarak siyasal bakımdan sorumsuz devlet başkanı (cumhurbaşkanı)²⁴ ve siyasal bakımdan sorumlu bakanlar kurulundan (kabine-hükümet) oluşur. Cumhurbaşkanının siyasal bakımdan sorumsuzluğu, klasik parlamenter sistem itibarıyla, onun yetkilerinin azlığına dayanmaktadır. Zira parlamenter sistemde asıl olan cumhurbaşkanının bakanlar kurulu olmaksızın tek başına tasarrufla bulunmamasıdır.²⁵ Bu nedenle cumhurbaşkanının yetkileri sembolik-törenselleşmiş nitelikli yetkilerle sınırlıdır. Çünkü cumhurbaşkanının asli görevi Devletin manevi şahsiyetini temsil etmeye matuf vazifeleri ifa etmek ve gerektiğinde devlet organları arasında insicam sağlamak amacıyla hakemlik yapmaktır. Dolayısıyla parlamenter sistemde cumhurbaşkanının yetkisiz olması asıl yetkili olması istisnadır. Bundan dolayıdır ki, parlamenter sistemlerde cumhurbaşkanlarının yetkileri sayma yoluyla belirlenir ve mevzuata işlenir. İcrai yönü olan muamele ise bakanlar kurulunun uhdesinde olup bunlar üzerinde

²¹ 2017 Anayasa değişikliği paketi çerçevesinde 100 üncü madde kaldırılmıştır. Anayasa değişikliklerinin hepsinin yürürlüğe girmesiyle meclis soruşturmasının dayanağı; Cumhurbaşkanı, yardımcısı ve bakanları kapsayacak şekilde, yeniden düzenlenen 105 ve 106 ncı maddelerdeki hükümlerdir.

²² Impeachment (suçlama), başkanın cezai sorumluluğuna yol açabilecek bir meclis soruşturmasıdır. Bu usulde Temsilciler Meclisi suçlama, Senato da görevden alma yetkisine sahiptir. Senato, üyelerinin üçte iki çoğunluğuyla Başkanın başkanlıktan düşürülmesine karar verebilir. Gözler: s. 578.

²³ Kubalı, s. 371-385; Okandan: s. 452.

²⁴ Regai G. Okandan, Umumi Âme Hukuku, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1976, s. 471.

²⁵ Okandan, s. 473, 474.

cumhurbaşkanının yetkisi sadece idar-ilan-yayımlamadan ibarettir. Bunun nedeni karşı-imza kuralı²⁶ gereği sorumluluğun cumhurbaşkanına değil bakanlar kuruluna ait olmasıdır. Ayrıca cumhurbaşkanının halk tarafından ya da Meclis tarafından seçiliyor olması sistemin ayırt edici özelliği değildir. İngiltere, Almanya, Hollanda, İtalya, Belçika, Yunanistan, Hindistan, Türkiye ve başka bazı ülkelerde uygulanmakta olan bir hükümet modelidir. Son 70-80 yıl içerisinde, dünyada ve özellikle 1982 Anayasası'yla Türkiye'de yürütme içerisinde Cumhurbaşkanının yetkilerinin, onun siyasal açıdan sorumsuz kabul edilmesinin mesnediyle bağdaşmayacak düzeyde artırıldığı görülmektedir. Parlamento sistemde bakanlar kurulu oybirliğiyle karar alır, görüşmeleri gizlidir. Bunların yanı sıra bakanlar kurulu üyeleri arasında muhalefet olmaz (kollejiyallik ilkesi). Dolayısıyla bakanlar kurulu neredeyse aynı çizgide hareket eden kişilerden oluşur (homojenlik ilkesi).

Kuvvetler ayrılığı esasına dayanan hükümet modellerinden üçüncüsü olan yarı-başkanlık sistemi; parlamento sistemdeki cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği, ona göre yetkilerinin ziyadesiyle artırıldığı, öyle ki, yürütme bakımından icraatın başındaki asıl yetkili kişi konumuna cumhurbaşkanının getirildiği ve bu halliyle parlamento sistemdeki başbakanı gölgede bırakan parlamento sistemden başka bir şey değildir. Örneğin Rusya, Fransa, Finlandiya gibi.

D. Türk Tarihinde Hükümet Sisteminin Gelişim ve Dönüşüm Sürecinin Değerlendirilmesi

1. Kuvvetler Birliği

Türk tarihinde; 1876 Kanun-ı Esasi dönemi monarşinin, 1921 Teşkilât-ı Esasiye Kanunu dönemi 1921-1923 yılları itibariyle meclis hükümeti modelinin benimsendiği bir dönemdir.

2. Kuvvetler Birliğinden Kuvvetler Ayrılığı Modeline Geçişin İlk Adımı

1876 Kanun-ı Esaside 1909 yılında yapılan değişiklikler saklı kalmak üzere, 1921 Anayasası'nda 1923 yılında yapılan değişikliklerle

²⁶ Karşı-imzakaralı, devlet başkanının yazılı bir işlemde devlet başkanının imzasının altına, bu işlemde kaynaklanan sorumluluğunun üstlenilmesi amacıyla başbakan veya ilgili bakanın veya her ikisinin attığı imzadır.

parlamente sistemine geçiş sürecinin ilk adımlarının atıldığı ifade edilebilir. Dolayısıyla 1923 yılında yapılan değişikliklerle meclis hükümetinden sapış, parlamente sistemine kayış mahiyetinde düzenlemelere ilk kez yer verilmiştir. Zira bu tarihte cumhurbaşkanlığı makamı ihdas edilmiş ve icranın teşekkülü parlamente sistemine benzetilmeye çalışılmıştır. Böylece egemenliğin kullanılması yetkisi TBMM'nin tekelinden çıkmaya başlamış, ayrı erk olarak yürütme lehine evrilme sürecine girmiştir. 1924 Teşkilatı Esasiye dönemi, meclis hükümeti ile parlamente sistemin ortak özelliklerini ihtiva eden karma hükümet modelinin benimsendiğine dair düzenlemelere Anayasada yer verildiği bir dönemdir.

3. Yumuşak Kuvvetler Ayrılığı Modelinin Benimsenmesi

1961 Anayasası klasik parlamente sistemin benimsenmiş olduğu bir dönemdir.

1982 Anayasası dönemi 2007 Anayasa değişikliklerine değin güçlendirilmiş parlamente sistemin uygulandığı, 2007 Anayasa değişiklikleriyle Cumhurbaşkanının halk tarafından seçileceğinin kabul edilmesiyle yarı-başkanlık sistemine geçiş mahiyetinde önemli bir adım atıldığı bir dönemdir.

2007 Anayasa değişiklikleri doğrultusunda 2014 yılında Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesiyle yarı-başkanlık sistemini aşan bir sürecin başladığı bir döneme girilmiştir.

4. Sert Kuvveler Ayrılığı Modelinin Benimsenmesi Süreci

2017 Anayasa değişiklikleriyle, başkanlık sisteminden mülhem Türkiye tipi Cumhurbaşkanlığı sistemine geçişi sağlayıcı düzenlemelerin getirildiği bir sürecin ön adımı niteliğinde düzenlemeler yapılmıştır.

5. Türk Tarihinde Hükümet Modellerinin Değişimi ve Dönüşümü

Türk tarihinde hükümet modelinin nasıl değişip dönüştüğü kısaca şu şekilde izah edilebilir.

- a. Kanun-ı Esasi Dönemi
- aa. Genel Olarak

1876 yılında Padişah II. Abdülhamit Han döneminde Kanun-ı Esasi ilan edilmiştir. Kanun-ı Esasi'nin ilanı I. Meşrutiyet süreci bakımından bir milattır. Böylece mutlak monarşik devlet yaklaşımından meşruti monarşiye geçiş süreci başlamıştır. Lakin 1876 Kanun-ı Esasi ferman vasfını haiz bir anayasadır. Zira her şeyden evvel bu Anayasada Padişahın sorumluluğunu ihtiva eden bir hükmün yoktur. Aksine 5 inci madde ile padişahın sorumsuzluğu anayasal teminat altındadır. Tersine bir durum eşyanın tabiatına aykırı olurdu. Mutlak monarşik devlet geleneğinden mütevellit bir şekilde sorumluluğu bulunmayan Padişahın bu statüsü 5 inci madde hükmü ile sadece pekiştirilmiştir.²⁷

1876 Kanun-ı Esasi döneminin öncesi ve sonrası bakımından geçerli olmak üzere bu dönemler yetkilerin padişahın uhdesinde toplandığı yürütme yapısında ibarettir. Zira Kanun-ı Esasi'nin 5 inci maddesine göre; "*Zatı Hazreti Padişahinin nefsi hümayunu mukaddes ve gayri mesuldür.*"²⁸ Aşağıda ifade edileceği üzere, Padişahın yasama ve dolaylı olarak yargı üzerinde de hâkimiyeti söz konusudur. Bu nedenlerle Kanun-ı Esasi ile Osmanlı İmparatorluğunun mutlak monarşik yapısından taviz verilmemiştir.

Kanun-ı Esasi, Osmanlı İmparatorluğunun teokratik niteliğinden de taviz vermemiştir.²⁹ Zira Anayasada yer alan düzenlemeler gereği; Padişah, dini bir makam olan halifelik makamını temsil eder ve halifelik gereği İslam Dininin hamisidir (KE. m. 3, 4). Osmanlı Devletinin dini İslam dinidir (KE. m. 11). Şeriat hükümlerini tatbik etmek padişahın görevidir (KE. m. 7). Padişahın ismi hutbelerde zikredilir (KE. m. 7). Şeyhülislam heyeti vükelanın (bakanlar kurulu) mensubudur (KE. m. 27). Çıkarılacak kanunların dinin emirlerine uygun olup olmadığını denetlenmesi gerekir ve bu görev Ayan Meclisine aittir (KE. m. 64). Şer'i hükümlerden mütevellit davaların şer'ie mahkemelerinde görüleceği hükme bağlanmıştır (KE. m. 64).

Bunların yanı sıra Anayasada, Padişahı yürütmenin merkezine alan düzenlemelere ilave olarak Padişahın yasama ve dolaylı olarak yargı üzerindeki hâkimiyetine dair hükümlere de yer verilmiştir.

²⁷ Orhan Aldıkaçtı, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, 4 üncü Bası, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1982, s. 57, 58.

²⁸ A. Şeref Gözübüyük, *Türk Anayasaları*, 5. Bası, TurhanKitabevi, Ankara 2005, s. 11.

²⁹ Gözübüyük, (2005): s. 5.

bb. Yasama Bakımından

Padişahın yasama üzerinde hâkimiyeti bulunmaktadır. Çünkü Padişah Meclis-i Umumiyi vaktinden evvel açmak, çalışma zamanını kısaltmak ve uzatmak yetkilerini haizdir. Bunların yanı sıra Meclis kuralı olarak padişahın, dâhili ve harici hususlarda önemli gördüğü konuları havi nutku ile açılır (KE. m. 44, 45). Meclisi Umumi (Mebusan Meclisi-Ayan Meclisi) üyelerinin vatana bağlılık yeminin yanı sıra padişaha da bağlılık yemini etmeleri gerekir (KE. m. 46). Heyeti Ayan azalarını padişah atar (KE. m. 60). Kanun teklifi verme yetkisi vükela heyetine (bakanlar kurulu) aittir. Meclisi Umumi üyeleri ancak padişahın izni ile kanun teklifi verebilir (KE. m. 55). Padişahın anayasa değişiklikleri hakkında kanunlar dâhil, kanunlar üzerinde 'mutlak veto' yetkisi vardır. Dolayısıyla padişahın onaylamadığı bir kanunun, hiçbir şekilde yürürlük kazanması mümkün değildir. Daha önce bir kanun için padişahın izninin bulunması, hakeza meclisler tarafından kanunun oybirliğiyle kabul edilmiş olması neticeyi değiştirmez (KE. m. 54, 116).

bb. Yürütme Bakımından

Padişahın yürütmenin tek hâkimi konumunda olduğu muhakkaktır. Zira Kanun-ı Esasi ile Saltanat kaldırılmamış, bilakis "... sülalei âli Osman'dan usulü kadimesi veçhile ekber evlada aittir." hükmüyle anayasal güvenceye kavuşturulmuştur (KE. m. 3). Padişahın hukuki açıdan; cezai, hukuki ve siyasi sorumluluğunun bulunmadığı hususu, "Zatı Hazireti Padişahinin nefsi hümayunu mukaddes ve gayri mesuldür." hükmüyle anayasal garanti altına alınmıştır (K.E. m. 3).

Padişahın; bakanları atama, azletme yetkilerinin bulunması, icranın başındaki tek yetkili oluşu, orduların komutanı vasfını taşıması, savaş veya barış ilanı yetkisine sahip olması, uluslararası anlaşma yapma yetkisinin uhdesinde bulunması, af yetkisine sahip olması, para basılmasına karar verme yetkisinin padişaha ait olması sistemin mutlak monarşik yapıya dayandığını gösteren ve padişahın sahip olduğu önemli yetkilerinden bir kısmıdır.³⁰ Ayrıca, hükümetin güvenliğini bozanları sürgün etme yetkisi padişaha aittir (KE. m. 113).

³⁰ Bu yetkilerin dayanağı olan 7 inci maddeye göre; "Vükelânınazilvenasbiverütbeve emenasıptevcihivenişanitasuveeyalâtümüntazeninşeraitiimtiyaziyelerinetevfikani crayıtevcihatvemeskukatdarbivehutbelerdenamınınzıkrivedüveliecnbebiyeilemuahedatakdiveharbvesulhilânıvekuvvemberriyevabahriyeninkumandasıveharekatıaskeriyeveahkâmıseriyevekanunıyeninicrasıvedevairiidareninmuamelatınamütealliknizamnamelerintanzimivemücazaatkanunıyeninintahfiliveaaffivemeclisiumumininaktvetatilivelodeliktizaheyetimebusanınazasıyenidenintihapolunmakşartilefeshihukukumukaddeseiPadişahicümlesindendir." Bkz. Gözübüyük (2005): s. 5; "https://anayasa.tbmm.gov.tr/1876.aspx", E.T: 30.04.2016.

dd. Yargı Alanı

Türk-İslam geleneğinin en muteber uygulama alanının adalet ve bunun pratiğe döküldüğü yargı alanı olduğu söylenebilir. Bu minvalde olmak üzere; Kanun-ı Esasiye göre; yargılama alenidir, hâkimler azledilemez, mahkemeler her nevi müdahaleden azadedir. Mahkemeler, görevine giren işlere bakmaktan imtina edemez ve aksi yönde karar alınmadıkça onların yargılama ve neticeleri ile ilgili haber yapma hakkı vardır.

Bunlara ilave olarak Anayasa; tabii yargı ilkesini garanti altına almış, olağanüstü yargının önünü kapatmıştır ve savunma hakkı bakımından meşru yollar dâhilinde olmak kaydıyla delil serbestisini kabul etmiştir (KE. m. 81-84, 86, 89). Kanun-ı Esasinin düzenlemelerine göre yargı; Divanı Âli, şer'îye ve nizamiye mahkemeleri şeklinde üçe ayrılabilir. 30 üyeden oluşan Divanı Âli,³¹ iddia ve yargılama olmak üzere iki daireye ayrılmaktaydı ve görevi, bakanlar ile temyiz mahkemelerinin başkan ve üyelerini yargılamaktı (KE. 92, 93).

Anayasada ve alt mevzuatta yargı ile ilgili önemli düzenlemeler olarak; şeri hükümlerden doğan uyuşmazlıkları çözmekle görevli şer'iyemahkemeleri, şeri hükümler haricinde kalan hususlardan doğan uyuşmazlıkları çözmekle görevli nizamiye mahkemeleri, kamu harcamalarının denetimini sağlamak amacıyla bugünkü Sayıştay'ın karşılığı olarak ifade edilebilecek Divan-ı Muhasebat,³² bir siyasal denetim mahiyetinde olmak üzere çıkarılacak kanunların dini hükümler bakımından aykırı maddeler içerip içermediğini denetleme görevi Heyeti Ayan, adli alanla ilgi kanunların 'tefsir edilmesi' yetkisi mahiyetinde Temyiz Mahkemesine, aynı görevi idari alanla ilgili hususlarda icra etmek üzere Şurayı Devlete, Kanun-ı Esasi ile ilgili olması halinde ise Heyeti Âyanın bu görevi ifa edeceğine dair düzenlemelerin varlığı zikredilebilir.³³

³¹ 1876 Kanun-ı Esasi döneminde Divanı Âlide hiç yargılanan olmamıştır. 1924 Anayasası'nda da düzenlenen bu mahkemeye ilk sevkedilen kişi Mahmut Muhtar Paşadır: Bkz. Kumaş, Rahmi: İktidardan Yüce Divana, Tekin Yayınevi, Ankara 1980, s. 24.

³² Kanun-ı Esasi m. 106'ya göre; "Divanı Muhasebatın âzası on iki kişiden mürettep olacak ve herbiri Heyeti Mebusandan ekseriyetle azlinin lüzumu tastik olunmadıkça memuriyetinde kaydı hayat ile kalmak üzere bairadeiseniyen asbolunacaktır."

³³ Zira Kanun-ı Esasi m. 117'ye göre; "Bir maddei kanuniyenin tefsiri lâzım geldikte umuru adliyyeye müteallik ise tâyini manası Mahkemei Temyize ve idarei mülkiye-

cc. Değerlendirme

1876 Kanun-ı Esasi ile Osmanlı İmparatorluğunun geleneksel devlet yapısından taviz verilmemiştir. Tam tersine bu husus anayasal güvenceye kavuşturulmuştur. Dolayısıyla her ne kadar Anayasada; yasama, yürütme ve yargı ayrı ayrı düzenlenmiş olsa da bu durum kuvvetler ayrılığının benimsendiği ve bir firenler-dengeler mekanizmasının varlığı mahiyetinde düzenlemelerin tercih edilmiş olduğu anlamına gelmemektedir. Kısaca Kanun-ı Esasi ile malumun ilanından ibaret ve ferman nitelikli bir Anayasadan öteye geçilememiştir.

II. Meşrutiyet süreci de dâhil olmak üzere 1876 Kanun-ı Esasi'de gerçekleştirilen 1909 değişiklikleri kapsamında padişahın sorumluluğuyla alakalı yukarıda aktarılan 5 inci maddede değişiklik yapılmamıştır. Böylece, Osmanlı İmparatorluğu'nda, I. ve II. Meşrutiyet dönemleri dâhil, Padişahın hukuki, cezai ve siyasi olmak üzere sorumluluğunu ihtiva eden bir düzenleme yoktur.

1909 değişiklikleriyle padişah ile meclis arasında yetkilerin paylaşılması esasına dayalı meşrutî monarşiye geçiş mahiyetinde düzenlemelerin yapılması suretiyle parlamenter monarşiye dönüşmeye başlayan yeni bir yürütme yapısı ortaya çıkmıştır.

b. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Dönemi

1921 Anayasası; Devlet güçlerinin yürütmede ve onu temsil eden padişahıta toplanması esasına dayanan 1876 Kanun-ı Esasiye tepki olarak,³⁴ kuvvetler birliği esas dayanan³⁵ ancak erklerinin yasamada toplandığı³⁶ meclis hükümeti modeliyle ilgi düzenlemeler getirmiştir. Dolayısıyla bu Anayasa, yasama ve yürütme kuvvetlerinin seçilmiş bir mecliste toplandığı³⁷ ve meclisin mutlak üstünlüğünün kabul edildi-

34 ye dairise Şurayı Devlete ve iş bu Kanunu Esasiden ise Heyeti Ayana aittir." Gamze İrez, 1982 Anayasası'na Göre Cumhurbaşkanının Seçimi ve Görevleri, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2009, s. 19.

35 ErgünTaşçı, 1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanının Konumu, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2005, s. 13.

36 Yavuz Abadan ve Savcı Bahri, Türkiye'de Anayasa Gelişmelerine Bir Bakış, AjansTürk Matbaası, Ankara 1959, s. 55; Atilla Özer, Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Sistemin Türkiye'de Uygulanabilirliği, 2 inci Baskı, Şekerbank, Ankara 1998, s. 79.

37 Ergun Özbudun, 1921 Anayasası, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu

ği³⁸ devletin ve icranın başında meclis başkanının bulunduğu, kısaca meclis hükümeti modeliyle ilgili hükümlere yer veren bir anayasadır.³⁹ 1921 Anayasası'nın 9 uncu maddesine göre; "*Büyük Millet Meclisi Heyeti Umumiyesi tarafından intihap olunan reis bir intihap devresi zarfında Büyük Millet Meclisi Reisidir. Bu sıfatla Meclis namına imza vazına ve Heyeti Vekile mukarreratını tasdika salâhiyettardır. İcra Vekilleri heyeti içlerinden birini kendilerine reis intihap ederler. Ancak Büyük Millet Meclisi Reisi vekiller heyetinin de reisi tabiisidir.*" Bu maddede geçen; Meclis namına imza vaz'ınaifadesine yer verilmiş olmakla Meclis Başkanının Devlet Başkanı gibi Devleti temsil etme yetkisine sahip olduğu anlamına gelir. Heyeti Vekile mukarreratını tasdika ifadesineyer verilmiş olmakla ise; Meclisten ayrı, icra salahiyetini haiz Heyeti Vekilenin varlığının kabul edilmiş olduğu ve bunların kararlarının Meclis Başkanı tarafından tasdik edileceğinin belirtilmek istendiği ifade edilebilir. 1921 Anayasası'nda bir devlet başkanlığı makamının ve onu temsil eden bir devlet başkanının olduğu, ancak kavram olarak devlet başkanlığı ve devlet başkanı ifadeleri yerine Meclis Reisliği ve Meclis Reisi ifadelerinin tercih edildiği söylenebilir. Zira Atatürk Nutuk'ta, Saltanat taraftarlarının tepkisinin engellemesi ve bu yolla Milli Mücadeledeki yekvücutluğa hanel gelmesinin önlenmesi amacıyla her ne kadar görünüşte devlet başkanlığı ve devlet başkanından açıkça söz edilmemiş olsa da, fiiliyatta bu makamın aslında bulunduğunu ve devlet başkanının görevinin Meclis Başkanı tarafından yerine getirildiğini ifade etmiştir.⁴⁰

Yukarıda ifade edilenleri destekleyici mahiyette olmak üzere, 29.10.1923 tarihinde çıkarılan 364 sayılı Kanun'la, 1921 Anayasası'nda

Atatürk Araştırma Merkezi, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 1992, s. 51.

³⁸ Serap Yazıcı, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2002, s. 117.

³⁹ 1921 Teşkilâtı Esasiye Kanunu'nun, Meclisin mutlak üstünlüğüne dayanan meclis hükümeti modelini benimsemiş olduğu Anayasa'nın 2 inci ve 3 üncü maddelerinde açıkça ifade edilmiştir. Bu çerçevede Anayasa'nın 2 inci maddesi; "*İcra kudreti ve teşri salahiyeti milletin yegâne ve hakiki mümessili olanBüyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder*" hükmünü, 3 üncü maddesi ise; "*Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükümeti "Büyük Millet Meclisi Hükümeti" unvanını taşır*" hükmünü havidir. Bkz. "<http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa21.htm>", Erişim tarihi: 20.11.2012.

⁴⁰ M. Kemal Atatürk, Nutuk Söylev, C. I, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 1984, s. 11; Atatürk, M. Kemal: Nutuk Söylev, C. II, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 1984, s. 567.

bazı değişiklikler yapılmıştır. Bu çerçevede; Türkiye devletinin kurulduğuna delalet etmek üzere; Cumhuriyet ilan edilmiş ve onu temsil edecek olan Cumhurbaşkanlığı makamıyla ilgili düzenlemeler yapılmıştır.⁴¹Değişiklikler çerçevesinde; Cumhurbaşkanı, Meclisi Umumi Heyeti tarafından ve kendi üyeleri içerisinde, tekrar seçilme yolu açık olmak üzere bir intihap dönemi dâhilinde görev yapmak üzere seçileceğini ihtiva eden madde ile (10 uncu madde) meclis hükümetinden sapış manasına gelen bir devlet başkanlığı-cumhurbaşkanlığı makamının ihdas edildiğini ve bu makamı temsilen devlet başkanı-cumhurbaşkanı ile ilgili düzenlemelerin açıklığa kavuşturulduğunu belirtmek gerekir. Böylece, ismen zikredilmemiş olmakla beraber fiilen mevcut olduğu Atatürk tarafından Nutuk'ta ifade edilen devlet başkanlığı makamına ve onu temsil eden gerçek kişi olarak cumhurbaşkanına yönelik düzenlemelerin getirilmesiyle sadece fiili durumun hukuken mesnetli hale getirilmiş olduğu açıktır. Bu yargıyı destekleyici olmak üzere, 364 sayılı Kanun'la, Cumhurbaşkanının Devlet başkanı olduğu, bu sıfatıyla lüzum gördüğü takdirde Meclise ve Vekiller Heyetine başkanlık edeceğine dair düzenlemelere de yer verildiği (m. 11) ifade edilmelidir.

1921 Teşkilâtı Esasiye dönemi, 1923 yılında yapılan değişikliklere değin yetkilerin Meclis uhdesinde toplanmış olduğu, yani meclis hükümeti modelinin uygulandığı bir dönemdir. 1923 yılında yapılan Anayasa değişiklikleriyle meclis hükümetinden sapış, parlamenter sisteme kayış niteliğinde değişiklikler gerçekleştirilmiştir.

c. 1924 Anayasası Dönemi

1923 yılında başlayan parlamenter sisteme geçiş süreciyle ilgili değişiklikler 1924 Anayasası'yla devam ettirilmiştir. 1924 Teşkilâtı Esasiye Kanunu'nun 7 inci maddesine göre; "*Meclis, icra salâhiyetini, kendi tarafından müntahap Reisicumhur ve onun tâyin edeceği bir İcra Vekilleri Heyeti marifetiyle istimal eder.*" 32 inci maddesinin ilk cümlesine göre ise; "*Reisicumhur Devletin Reisidir. Bu sıfatla merasimi mahsusada Meclise ve lüzum gördükçe İcra Vekilleri Heyetine Riyaset eder.*" 7 inci maddede geçen, "*Meclis, icra salâhiyetini, kendi tarafından müntahap Reisi-*

⁴¹ Fethi Kılıç, 1982 Anayasası'na Göre Cumhurbaşkanının Görev Ve Yetkileri, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 1998, s. 2.

cumhur ve onun tâyin edeceği bir İcra Vekilleri Heyeti marifetiyle istimal eder." Koyu puntolu kısımda dikkat çekildiği üzere, Cumhurbaşkanı'nın yürütmenin başı olduğu vurgulanmıştır. 32 inci maddede geçen, *Reisicumhur Devletın Reisidir* tümcesiyle ise Cumhurbaşkanı'nın devletin başı olma sıfatına vurgu yapılmak istenmiştir.

Böylece, 1924 Anayasası'ndaki düzenlemelerle hem makam olarak devlet başkanlığı, hem de şahıs olarak devlet başkanı kavramları açıklığa kavuşturulmuştur. Başka bir ifadeyle, 7 inci maddedeki düzenlemeyle yürütmenin başı olarak bir gerçek şahıs sıfatıyla *cumhurbaşkanı*, 32 inci maddedeki düzenlemeyle de devlet hükmi şahsını, dolayısıyla bu makamı temsil eden kişi olarak *cumhurbaşkanı* sıfatına dikkat çekilmek istenmiştir. Daha öz bir anlatımla, 7 inci maddedeki düzenleme gereği yürütme erkinin başı olan Cumhurbaşkanı'na, yürütmenin diğer üyelerinden yani icra vekillerinden farklı olarak, 32 inci maddedeki düzenlemeyle devletin başı olma sıfatı da verilmiştir.⁴²

d. 1961 Anayasası Dönemi

1909 yılında Kanun-ıEsaside yapılan değişikliklere kadar götürülebilecek parlamenter sisteme geçiş süreci, 1921-1923 yılları arasındaki kısa süreli meclis hükümeti denemesi hariç tutulursa, 1923 yılında yapılan değişikliklerle sürdürülmüş, 1924 Anayasası'nda yapılan düzenlemelerle hızlanarak 1961 Anayasası'yla klasik parlamenter sisteme dair hükümlerin getirilmesiyle son bulmuştur.

1961 Anayasası'nın 6 ıncı maddesine göre; "Yürütme görevi, kanunlar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilir." Anayasa'nın 97 inci maddesinin ilk fıkrasında; "Cumhurbaşkanı Devletın başıdır. Bu sıfatla, Türkiye Cumhuriyetini ve Milletın birliğini temsil eder." hükmüne, aynı maddenin ikinci fıkrasının ilk tümcesinde; "Cumhurbaşkanı, gerekli gördükçe, Bakanlar Kuruluna başkanlık eder." hükmüne yer verilmiştir. 1924 Anayasası'nın düzenlemeleri çerçevesinde, devlet başkanlığı, devlet başkanı kavramları hakkında ifade edilenler, 1961 Anayasası'nın düzenlemeleri için de geçerlilik arz etmektedir. Bu bağlamda Cumhurbaşkanı'nın, aynen 1924 Anayasası'nda olduğu gibi, 1961 Anayasası'nda da hem yürütmenin başı olma, hem de devletin başı olma şeklinde iki farklı görevi bulunmaktadır.⁴³

⁴² Cem Eroğul, "Cumhurbaşkanı'nın Denetim İşlevi", *AÜSBFD*, C. 33, S. 1-2, s. 42.

⁴³ Eroğul: s. 38.

Bununla birlikte hükümet sistemi bakımından oldukça önemli bir gelişmeye 1961 Anayasası kapı aralamıştır. İşte 1961 Anayasası'nın en önemli katkılarından biri de devlet iktidarının ve egemenliğin kullanılmasının çeşitli organlar ve kurumlar arasında bölüştürülmesi ve bunlar arasında adeta bir frenler ve dengeler mekanizmasının kurgulanmasıdır. Daha önceleri Padişahın şahsında yürütme etrafında birleşen kuvvetler süreç içerisinde Türkiye Büyük Millet Meclisi etrafında birleşmiştir. İşte 1961 Anayasası bu kuvvetleri, yani yasama ve yürütmeyi yumuşak bir kuvvetler ayrılığına tabi tutup bunları paylaşmıştır. Bu sonuç egemenliğin kullanımına yönelik demokratik hukuk devletine varma tırmanışında ilk adımı teşkil etmektedir. Bununla beraber Meclis artık egemenliği kullanan tekil ve tekel bir iktidar alanı değil bunlardan yalnızca bir tanesidir. Üstelik Meclis bu yetkisine kullanırken oldukça önemli bir yargısal denetime, Anayasa Mahkemesi denetimine tabi tutulmuştur.

e. 1982 Anayasası Dönemi

Anayasa'nın 8 inci maddesine göre; *"Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir."* Anayasanın 104 üncü maddesinin ilk fıkrasına göre; *"Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir."*

1961 Anayasası'nın 6 ıncı maddesinin karşılığı olarak 1982 Anayasası'nda yer alan 8 inci maddenin en temel farkı, parlamenter sistemi benimsemiş birçok ülkedeki eğilimden esinlenilerek, yürütmenin sadece bir görev olduğuna değil, bunun yanı sıra yetki olduğuna da maddede yer verilmiş olmasıdır.

1982 Anayasası'nın 8 inci maddesinde yürütmenin aynı zamanda yetki olarak kabul edilmesinin yürütme içerisinde yer alan Cumhurbaşkanı bakımından en temel somut sonucu, Anayasa'nın 104 üncü maddesindeki düzenlemelerle Cumhurbaşkanına tanınan yetkilerinin ziyadesiyle arttırılmış olmasıdır. Oysa bu durum, parlamenter hükümet modeli açısından doğru bir yaklaşım değildir. 1961 Anayasası'nın 97 inci maddesindeki düzenlemeden farklı olarak, 1982 Anayasası'nın 104 üncü maddesinin ilk fıkrasına, *"Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir"* ibareleri eklenmek

suretiyle, Cumhurbaşkanının devlet erkleri arasında uyum sağlama ya da "denge rolü"⁴⁴ üstlenme görevinin olduğu vurgulanmıştır.

1961 Anayasası'nın Cumhurbaşkanının yetkilerini düzenleyen 97 inci⁴⁵ maddesi, klasik parlamenter sistemle örtüşür şekilde semboliktir. Oysa 1982 Anayasası'nın 104 üncü maddesinde düzenlenen Cumhurbaşkanının yetkileri klasik parlamenter sistemden sapış olarak düşünmeye sevk edici,⁴⁶ bazılarına göre ise sistemi, yarı-başkanlık sistemine dönüştürücü⁴⁷ düzeyde olmuştur.

⁴⁴ Özkan Tikveş, *Teorik ve Pratik Anayasa Hukuku*, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını, Acargil Matbaası, İzmir 1982, s. 184.

⁴⁵ Cumhurbaşkanının yetkilerinin düzenlendiği şimdi aktarılabilecek olan 1961 Anayasası'nın 97 inci maddesinin ikinci fıkrası ile bir sonraki dipnotta aktarılabilecek olan ve 1982 Anayasası'nın Cumhurbaşkanının yetkilerini düzenleyen 104 üncü maddesinin ikinci fıkrası mukayese edildiğinde, 1961 Anayasası'nda düzenlenen yetkilerin 1982 Anayasası'ndaki yetkiler karşısında çok cılız kaldığı zaten hemen anlaşılacaktır. 1961 Anayasası'nın 97 inci maddesinin ilk fıkrasına göre; "Cumhurbaşkanı, gerekli gördükçe, Bakanlar Kuruluna başkanlık eder; yabancı Devletlere Türk devletin temsilcilerini gönderir ve Türkiye'ye gönderilen yabancı Devlet temsilcilerini Kabul eder; milletlerarası andlaşmaları onaylar ve yayınlar; sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle belirli kişilerin cezalarını hafifletebilir veya kaldırabilir."

⁴⁶ Erdal Onar, "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?", Başkanlık Sistemi, Türkiye Barolar Birliği Yayınları: 77, Ankara 2005, s. 104; O. Korkut Kanadoğlu, "1982 Anayasasında Cumhurbaşkanlığı", Adalet Yüksek Okulu 20. Yıl Armağanı, İstanbul 2001, s. 132; Muammer Oytan, "Fransa, Almanya ve Türkiye'de ve Yürütme Organının Kanun Hükümünde Kararname Çıkarma Yetkisi", Onar Armağanı, İstanbul 1977, s. 541 ve 616; Adil Özkol, *Çağdaş Parlamenter Demokrasilerde Kuvvetli İcra Eğilimi*, Ankara Ü. HFD., C.XXVI, S. 1-2, s. 43 ve 47; Mehmet Turhan, "Anayasa Hukukunda Hükümet Sistemi Tartışmaları", Erzurumluoğlu Armağanı, Ankara 2012, s.780; Sevtap Yokuş, "1982 Anayasası'na Göre Cumhurbaşkanının Anayasa Değişikliklerine, Yasalara ve Kanun Hükümünde Kararnamelere İlişkin Yetkileri", Bülent Tanör Armağanı, İstanbul 2004, s. 762, 763; Necmi Yüzbaşıoğlu, "Parlamenter Rejimlerde ve Türkiye'de Yürütme Kuvveti", Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 1986, s. 442; Yavuz Sabuncu, *Anayasaya Giriş*, Ankara 2003, s. 203; Burhan Kuzu, *1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler*, İstanbul 1990, s. 74- 79; Mustafa Erdoğan, *Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset*, Ankara 2001, s. 197; Bülent Tanör-Yüzbaşıoğlu Necmi: *Türk Anayasa Hukuku*, İstanbul 2001, s. 423; Ömer İzgi-Gören, Zafer, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu*, C. 2, Ankara 2002, s. 975; Ersel Aldabak, "57. Hükümet Dönemindeki Bazı Gelişmeler Işığında 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanlığı", *İÜHF.M.*, C. LX, S. 1-2, İstanbul 2002, s. 4-10; Ozan Erözden, "1982 Sisteminde Cumhurbaşkanını Sorgulamak", *İnsan Hakları Yıllığı*, C. 13, 1991, s. 144; İ. Halis Asilbay, "Parlamenter Sistem ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme", *TBB. Dergisi*, S. 104, Ankara 2013, s. 262.

⁴⁷ Zafer Üskül, *Türkiye'nin Anayasa Sorunu*, İstanbul 1991, s. 46; Ancak; doktrinde Türkiye bakımından, sistem henüz yarı-başkanlık sistemi olarak kabul edilemeyeceği ifade edilmektedir. Bkz. Levent Gönenç, "Türkiye'de Başkanlık Sistemi Tartışmaları", *Güncel Hukuk Dergisi*, S.2011/6-90, s. 15. Levent Gönenç, "Hükümet

f. Sonuç ve Değerlendirme

1982 Anayasası'nın güçlendirilmiş parlamenterizme dair düzenlemeleri, 2007 Anayasa değişiklikleri ile daha ileri bir noktaya taşınmıştır.

İki başlı yürütme yapısı arz eden ve yumuşak kuvvetler ayrılığı rejimi olan parlamenter sistem, "yürütme iktidarının yasamadan kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu anayasal demokrasi tipi"⁴⁸dir şeklinde tanımlanmıştır. Bu çerçevede parlamenter sistemde yasama ve yürütme erkleri bir işbölümü dâhilinde hareket etmekle beraber, devlet başkanının sahip bulunduğu yetkilerle parlamentoyu frenleyebilmesi, parlamentonun da siyasal sorumluluk mekanizmalarını işleterek yürütmenin sorumlu kanadı olan bakanlar kurulunu denetleme imkânına sahip olması söz konusudur. Bu bakımından parlamenter sistemi, yasama ve yürütmenin birbirlerinin tesiri altında olduğu bir hükümet modeli olarak görmek mümkündür.⁴⁹

Yukarıda verilen tanımdan da anlaşılacağı üzere, başkanlık sisteminden farklı olarak, parlamenter sistemde iki başlı yürütmenin bakanlar kurulu kanadının yasama karşısında siyasal sorumluluğu bulunmaktadır.

Parlamenter sistemin ilk halinde, daha çok sembolik yetkileri haiz olacak şekilde yetkilendirilen cumhurbaşkanına, yetkilerinin azlığına

Sistemi Tartışmalarında "Başkanlık Parlamenter Sistem" Seçeneği", *Güncel Hukuk Dergisi*, S. 44, 2007, s. 40; "Başkanlı parlamenter sistem" nitelemesini 1982 Anayasasının ilk hali bakımından uygun gören görüş için bkz. Bakır Çağlar, *Anayasa Bilimi*, 1 inci Basım, Kardeşler Matbaası, İstanbul 1989, s. 286. Başkanlı parlamenter sistem nitelemesini doğru bulan bir diğer görüş için bkz. Bilgen Kükner, "Başkanlı Parlamenter Sistem Seçeneği ve Türkiye Açısından Uygulanabilirliği", *Ankara Barosu Dergisi*, S. 2, Ankara 2012, s. 300.

⁴⁸ Mustafa Erdoğan, "Başbakanlık Hükümeti Mi?", *AÜSBFD.*, C. 44, S. 3, s. 229; Çağlar: s. 272. Ancak tanımda ifade edilen; yürütmenin yasamadan doğması ve ona karşı sorumlu olması, yasama kuvvetinin yürütme ve yargı kuvvetleri karşısında mutlak üstün güç olduğu anlamına gelmez. Bkz. Şeref İba, "Türkiye'de Parlamenter Rejimin İşleyişi Açısından 3 Kasım 2002 Seçimlerinin Sonuçları", *AÜSBFD.*, C. 58, S. 2, s. 99, 100; Şeref İba-Bozkurt, Rauf: 100 Soruda Parlamento, 2 inci Bası, Nobel Yayın Dağıtım Ltd. Şti., Ankara 2004, s. 3. Kaldı ki, 1982 Anayasası'nın başlangıç metninin 4 üncü paragrafında da ifade edildiği üzere, kuvvetler ayrımının bir üstünlük sıralaması anlamına gelmediği, sadece iş bölümünden ibaret olduğu ifade edilmiştir.

⁴⁹ Leon Duguit, *Kamu Hukuku Dersleri*, (Çev: SüheypDerbil), İstiklal Matbaacılık, Ankara 1954, s. 103; Erdoğan (1987): s. 16.

istinaden ve daha ziyade hükümete bağlı olarak tali konumda hareket etmesi hasebiyle siyasi ve cezai sorumluluk yüklenmemiştir.⁵⁰

1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanına tanınan, özellikle yürütme ile ilgili yetkiler, siyaset kökenli aktif bir Cumhurbaşkanının elinde, parlamenter sistemde yürütme organının başındaki asıl icracı yetkileri haiz başbakanı ikinci planda bırakacak şekilde sistem krizine dahi yol açacak boyutlarda olmuştur. Bu durumda, çözüm yolu olarak, başkanlık sistemine geçmek ve yürütmeyi tek başlı hale getirmenin fiili yolu açılmıştır. Oysa kanaatimizce ülkemizde yaklaşık olarak 50-60 yıldır uygulanmakta olan parlamenter sistemin terk edilmesi yerine, mevcut sistem korunup, ancak Cumhurbaşkanının yetkileri azaltılarak, yani törensel yetkiler seviyesine indirilerek bir çözüm yolunun tercih edilmesi daha isabetli olabilirdi.⁵¹ Böylece, yetkileri az olduğu için sorumluluğu bulunmayan cumhurbaşkanının⁵² tartışılır yetkilerinin önü kapatılmış ve cumhurbaşkanının oldukça fazla olan yetkilerini etkin kullanmak suretiyle sistem krizlerine sebebiyet vermesi engellenmiş olurdu. Böyle bir tercihin yapılmış olması; yeni bir sistem olarak başkanlık sisteminden mülhem Türkiye tipi cumhurbaşkanlığı sisteminin muhtemel risklerini (mesela sisteme önyargılı muhalefeti, sistemin meşruiyeti gibi sorunları) engellerdi. Bu nedenle parlamenter sisteminden kaynaklandığı düşünülen sorunlar, başkanlık sistemi veya başka herhangi bir sistem benimsendiğinde, o sistemden sapma mahiyetindeki uygulamaların söz konusu olması halinde de gerçekleşmeye açıktır.

2017 Anayasa değişiklikleri ile yürütmenin tek elde toplanmasına yönelik düzenlemeler getirilmiştir. Kısaca, icranın tek elde toplandığı monarşik bir yapıdan meclis lehine yetkilerin everilmeye başladığı bir süreç, daha sonra meclis karşısında kolektif bir yürütmenin varlığı şekline dönüşmeye doğru bir seyir izlemiştir.

Daha sonra bu süreç yürütme içerisinde belli şahıslarda yetkilerin toplandığı bir yapıya dönüşmeye başlamış ve ilk başa dönülmesi mahiyetinde kabulü kabil olacak şekilde yetkilerin Cumhurbaşkanında toplandığı bir hükümet modelinin tercihi ile sonuçlanmıştır.

⁵⁰ Yıldızhan Yayla, Anayasa Hukuku Ders Notları, 2 inci Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul 1986, s. 68-71.

⁵¹ Onar (2005): s. 102-104; Kükner: s. 302; Asilbay: s. 260-263.

⁵² Yılmaz Altuğ, Parlamento Hukuku, Çağlayan Kitabevi, İstanbul 2003, s. 8.

Türk tarihinde icranın yapısı, demokratik ve hukuki açıdan farklılık arz eden hususları saklı kalmak üzere icranın tek elde toplandığı bir yapıdan icracı yetkilerin mecliste toplanması şeklinde bir gelişim izlemiştir. Bu bağlamda 1876 Kanun-ı Esasi öncesi ve sonrası dâhil olmak üzere bütün yetkilerin merkezinin padişah olduğu mutlak monarşik bir yapı söz konusudur.

1909 yılında 1876 Anayasası'nda yapılan değişikliklerle padişahın yetkilerinin meclisle paylaşılması esasına dayalı meşrutî monarşiye geçilmiştir.

1921 Anayasası'yla ise yetkilerin tümünün mecliste toplandığı meclis hükümeti sistemiyle ilgili düzenlemeler getirilmiştir.

1923 yılında meclis hükümeti modelinden parlamenter sisteme sapış mahiyetinde değişiklikler yapılmıştır. Bu yöndeki değişiklikler 1924 Anayasası'yla devam etmiştir. 1921 Anayasası'nın ilk şekli itibarıyla yetkilerin mecliste toplanması esasına dayalı meclis hükümeti modeli, 1923 yılı değişiklikleri ve 1924 Anayasası'nın düzenlemeleriyle meclis karşısında ayrı bir yürütmenin doğması şeklinde olmuştur.

1961 Anayasası'nın düzenlemeleriyle yasama karşısında ayrı bir yürütmenin söz konusu olduğu, yumuşak kuvvetler ayrılığı modeli olan klasik parlamenter sisteme geçilmiştir.

1982 Anayasası'yla, icracı yetkiler bakımından yürütme içerisinde başbakanı ve Cumhurbaşkanını merkeze alan düzenlemeler tercih edilmiştir. Böylece kısmen de olsa klasik parlamenter sistemden sapılmış ve yaygın ifade edilmiş şekliyle güçlendirilmiş parlamenter sistemle ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

2007 yılında Anayasa'da yapılan değişikliklerle Cumhurbaşkanını halkın seçeceğine dair düzenlemelerin getirilmesiyle yürütme içerisinde güçlü yetkilere sahip Cumhurbaşkanının halk nezdindeki meşruiyetini kuvvetlendirici adım atılmıştır. Bu değişiklikler gereği 2014 yılında Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesiyle Cumhurbaşkanı karşısında başbakan fiilen pasif bir pozisyon almaya başlamıştır. Cumhurbaşkanının başbakan karşısındaki gücü, öz ifade şekliyle fiili duruma uygun bir hukuki durum meydana getirmek amacıyla 2017 Anayasa değişiklikleriyle icra yetkilerinin tümünün Cumhurbaşkanında toplandığı yeni bir hükümet modelinin benimsenmesi sonucunu doğurmuştur.

Türkiye tipi Cumhurbaşkanlığı sistemi olarak isimlendirilen bu modelin ilham kaynağı başkanlık sistemidir. Ancak başkanlık sisteminden farklı olarak Türkiye tipi Cumhurbaşkanlığı sisteminde Cumhurbaşkanının başkanlık sistemine göre meclise karşı daha güçlü olmasını sağlayıcı düzenlemelere yer verildiği kuşkusuzdur.

Şöyleki; başkanlık sisteminden farklı olarak Meclisin Cumhurbaşkanını bütçe kanununun kabulü sürecinde deyim yerindeyse köşeye sıkıştırması mümkün değildir. Zira Cumhurbaşkanının teklif ettiği bütçenin Meclis tarafından kabul edilmemesi halinde bir önceki yılın bütçe kanununun yeniden değerlendirilmesine göre uygulanması yönünde düzenleme getirilmiştir. Bunun yanı sıra, Meclisin genel seçim kararı almasının nitelikli çoğunluk şartına bağlanmış olmasına rağmen, Cumhurbaşkanı bu yetkiyi tek başına kullanabilir. Bu bağlamda Meclisin seçim kararı alması üye tamsayısının asgari beşte üçü ile mümkünken aynı sonucu doğuran kararı Cumhurbaşkanı tek başına alabilir. Bunlar gibi, Cumhurbaşkanının ikinci döneminde Meclisin seçim kararı alması halinde Cumhurbaşkanının tekrar aday olması mümkündür. Ayrıca üst düzey bürokratlarından hiçbirinin atanmasında meclisin onayı şartı yoktur.

Türkiye tipi Cumhurbaşkanlığı sisteminin başkanlık sistemiyle örtüşen yönleri de bulunmaktadır. Bunlar arasında; yasama ve yürütmenin sert ayrımı esasının benimsenmiş olması, aynı kişinin hem yasamada hem yürütmede görev alamaması, icra yetkilerinin tek merkezde toplanmış olması, icranın başının aynı zamanda devletin de başı olarak kabul edilmiş olması, kanunlar üzerinde Cumhurbaşkanına güçleştirici veto yetkisinin tanınmış olması, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve göreve başlayabilmesi için yasama organının güvenoyuna ihtiyacının olmaması gibi hususlar sayılabilir.

Türkiye tipi Cumhurbaşkanlığı sistemi başkanlık sisteminden mülhem bir sistemdir. Şu farkla ki, Türkiye tipi Cumhurbaşkanlığı sisteminde başkanlık sistemindeki başkanın tek merkezli yetkileri alınmış, meclisin başkan karşısında varlığını hissettirmesine yönelik araçların alınmaması bir tarafa, onlar Cumhurbaşkanı lehine olacak şekilde çok güçlü silahlar haline döndürülmüştür. Bu tercihin başkanlık sistemindeki aksayan yönlerin Türkiye tipi Cumhurbaşkanlığı sisteminde

yaşanması amacıyla olduğunun ifade edilmesi mümkündür. Ancak daha önemli sorunlara gebe olduğu da kuvvetle muhtemeldir. Çünkü frenler ve dengeler mahiyetinde TBMM'nin Cumhurbaşkanı'nı frenleyebileceği araçlarla ilgili düzenlemelere yer verilmemiştir. Bu durum otoriterleşmeye hatta daha ötesine gidilmesi için ciddi riskler taşımaktadır.

Burada ifade edilmesinde yarar vardır ki, devlet türü ile hükümet sisteminin aynı şeyler olmadığı malumdur. Federal devlet türü olmalarına rağmen Amerika Birleşik Devletleri'nde başkanlık sistemi, Almanya'da parlamenter sistem, Rusya'da yarı-başkanlık sistemi, İsviçre'de meclis hükümeti sistemi uygulanmaktadır. Hakeza üniter devlet olmalarına rağmen İngiltere'de parlamenter sistem, Fransa'da yarı-başkanlık sistemi, Endonezya'da başkanlık sistemi uygulanmaktadır. Türk tarihi bakımından da aynı değerlendirmeler yapılabilir. Zira 1876 Kanun-ı Esasi'nin ilanına kadar bütün yetkilerin merkezinde padişahın olduğu tam bir mutlak monarşi söz konusudur. 1876 Kanun-ı Esasi'nin ilanı ile meşrutî monarşiye geçiş mahiyetinde bir adım atılmış, 1909 yılında Kanun-ı Esasi'de yapılan değişikliklerle meşrutî monarşiye geçilmiştir. 1921-1923 yılları arasında meclis hükümeti modeli uygulanmıştır. 1923 yılında başlayan 1924 Anayasası'yla devam eden değişikliklerle parlamenter hükümet modeliyle meclis hükümeti modelinin karması bir hükümet modeli uygulanmıştır. 1961 ve 1982 Anayasalarıyla ise parlamenter hükümet modeli uygulanmıştır/uygulanmaktadır. 2017 Anayasa değişiklikleriyle ise merkezinde Cumhurbaşkanı'nın olduğu Türkiye tipi Cumhurbaşkanlığı modeliyle ilgili düzenlemeler getirilmiştir. Bu durumda isim farklılığı saklı kalmak üzere, özellikle icracı yetkiler bakımından en başa dönülmesi gibi bir sorunun sorulması oldukça iyimser kalmaktadır.

Hangi hükümet sistemi olursa olsun hükümet sistemlerinin ve bunların başarılı bir şekilde uygulanmalarının doğrudan kendilerinden menkul olamayacağı kuşkusuzdur. Her şeyden evvel hükümet sistemleri parti ve seçim sisteminden bağımsız düşünülemez. Bu çerçevede iki parti sisteminin varlığı halinde her hükümet modelinin başarılı uygulanacağı gayet olağandır. Mesela, İngiltere'de iki parti sistemi

olduğu için parlamenter sistem, aynı durum Amerika Birleşik Devletlerinde olduğu için başkanlık sistemi başarılı bir şekilde uygulanmaktadır. İki turlu seçim sisteminin uygulandığı Fransa'da ve kısmen iki turlu seçim sisteminin uygulanmakta olduğu Rusya'da yarı-başkanlık sistemi başarılı sonuçlar doğurmaktadır. Kuvvetlerin yasamada toplandığı meclis hükümeti modelinde ise parti ve seçim sisteminin çok önem arz etmediği ifade edilebilir. Bu çerçevede günümüzde İsviçre meclis hükümeti sistemi başarılı bir şekilde uygulanmaktadır. Bunların yanı sıra, bir partinin parlamentoda çoğunluk sahibi olması ve yürütme erkinin de aynı çizgide olması halinde her tür hükümet modelinin sorunsuz uygulanabileceği muhakkaktır.

Türkiye bakımından da benzer değerlendirmeler yapılabilir. 2018 yılının başlarında seçim ve siyasi partiler mevzuatında yapılan değişikliklerin oyların dağılmasını önlemek ve iki parti sistemini avantajlı hale getirmek amacıyla yapıldığı çok açıktır. Mesela, partilerin ittifak halinde seçime katılmalarının mümkün hale getirilmesi, kahir ekseriyet tarafından eleştirilmesine rağmen %10'luk seçim barajının düşürülmemesi, tam tersine ittifak halinde seçime katılma halinde ittifakın barajı geçmesiyle ittifaka dâhil partilerin tamamının barajdan adeta muaf hale gelmesi gibi düzenlemeler oyların dağılmasını önlemek ve iki parti sistemini hayata geçirmek üzere yapılan değişikliklerdir. Sistem değişikliğine ve dolayısıyla Anayasada değişiklik yapmaya gerek kalmaksızın aynı değişikliklerin yapılması suretiyle parlamenter sistemin sorunlarının bertaraf edilebileceğini ifade etmek mümkündür. Böyle bir tercihin, daha geniş bir uzlaşma zemininin temininde ve kurumsal yapının korunmasında isabetli kalacağı gerçeği göz ardı edilememeliydi.

Makale sonlandırılmadan değinilmesi gereken bir husus olarak, 1876 Kanun-ı Esasi'den bil itibar 2017 Anayasa değişiklikleriyle getirilen düzenlemeler dâhil olmak üzere devlet başkanlarının sorumluluğuyla ilgili düzenlemelerin sadece Anayasada dayanaklı hale getirilmekten öte bir anlam ifade etmediğinin belirtilmesi gerektiğidir. Devlet başkanının siyasi, hukuki ya da cezai sorumluluğu hususlarının; hukuk devletinin gereklerinden, bununla bağlantılı olarak devletleri sınırlandırmaya yönelik metinler olan anayasalardan bağımsız düşünülmesi mümkün değildir. Dolayısıyla kuvvetler birliğine dayanan,

monarşi ve diktatörlük rejimlerinde devlet başkanlarının sorumluluğundan bahsedilemez. Kuvvetler birliğine dayanan meclis hükümeti modelinde ve kuvvetler ayrılığı modelleri olan; başkanlık, yarı-başkanlık sisteminde ve parlamenter sistemde, kapsamı farklı olmakla beraber devlet başkanlarının sorumluluğu kabul edilmektedir. Devlet başkanlarının sorumluluğunun Anayasalarda anayasal dayanağa kavuşturulmasının, evvela siyasal sorumlulukla başladığını ve ceza sorumluluğuyla devam ettiğini ifade etmek mümkündür. Hukuki sorumluluk konusunda ise, anayasal bir düzenleme cihetine gidilmediği, bunun sebebinin ise, daha çok temenni mahiyeti taşıyan bir yaklaşım sonucu, herkes gibi sorumluluk sahibi olduğu düşüncesiyle anayasalarda bu yönde bir düzenlemeye yer verilmemiş olduğu söylenebilir. Hangitür siyasal rejim veya hükümet modeli olursa olsun, devlet başkanlarının sorumluluğunun bulunduğu Anayasalarda yer verilmesi pratik değerden uzaktır. Dünyada, devlet başkanlarının sorumluluğu, savaş, darbe, devrim gibi olağan dışı haller hariç, işletilmiş olsa bile sonuçsuz kalmıştır. 2017 Anayasa değişiklikleriyle getirilen düzenlemeler sadece Cumhurbaşkanı bakımından değil, yardımcılarını ve bakanlar bakımından da geçerli olmak üzere ceza sorumluluğunun ve Yüce Divana sevkini daha en başından zorlaştırıcı mahiyette kaleme alındığı aşikârdır. Çünkü ceza sorumluluğunun başlatılması süresini doğuran teklif ancak üye tamsayısının salt çoğunluğu ile soruşturma açılması beşte üç çoğunluğu ile Yüce Divana sevk ise üçte iki çoğunluğun sağlanmasıyla mümkündür. İttifak halinde seçime girme, parti liderliği ile cumhurbaşkanı ve yardımcılığının bağdaşması gibi hususlar dikkate alındığında yürütme mensuplarının Yüce Divana sevkini imkânsızlığını ile sürmek abartılı bir çıkarım olmayacaktır. Yukarıda ifade edildiği üzere, TBMM'nin fren ve denge mekanizmaları mahiyetindeki araçlardan hiçbirine sahip olmaması ve bu yönde düzenlemelerin Anayasada yer alamamasının yanı sıra Cumhurbaşkanı ve yardımcılarının parti liderlerinden olacağı gerçeği karşısında yürütme mensuplarının ceza sorumluluğunun pratikte değeri olma ihtimali ziyadesiyle düşüktür. Çünkü Türkiye tipi Cumhurbaşkanlığı sisteminde yasamanın da dolaylı bir şekilde yürütme kontrolüne gireceği kuvvetle muhtemeldir. Hatta bu durum parlamenter sisteme nazaran daha elverişli şartları taşımaktadır.

Netice olarak başkanlık sistemindeki gibi siyasal sorumluluğu bulunmayan Cumhurbaşkanı ve yürütmenin diğer görevlilerinin ceza sorumluluğunun elde edilmesinin zorluğu karşısında fren ve denge mekanizmalara yer verilmeyen bir hükümet modeli benimsendiği söylenebilir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle ilk elden ve asli düzenleme yetkisini haiz Cumhurbaşkanı ve en azında dolaylı etkisi altındaki yasama ile ilgili düzenlemeler dikkate alındığında, iddia edildiğinin aksine yasamanın oldukça silik esamesi okunmaz bir duruma düşmesi kaçınılmaz olabilir.

Kaynakça

- Abadan Yavuz-Savcı Bahri, Türkiye'de Anayasa Gelişmelerine Bir Bakış, Ajans Türk Matbaası, Ankara 1959, s. 55;
- Aldabak Ersel, "57. Hükümet Dönemindeki Bazı Gelişmeler Işığında 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanlığı", *İÜHFİM*, C. LX, S. 1-2, İstanbul 2002.
- Aldıkaçtı Orhan, Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, 4 üncü Bası, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1982.
- Altuğ Yılmaz, Parlamento Hukuku, Çağlayan Kitabevi, İstanbul 2003.
- Arsel İlhan, Türk Anayasa Hukuku'nun Umumi Esasları, Ankara 1962.
- Asilbay İ. Halis, "Parlamentar Sistem ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme", *TBB Dergisi*, S. 104, Ankara 2013.
- Atatürk M. Kemal, Nutuk Söylev, C. I, TürkTarihKurumuYayınları, Ankara 1984, s. 11
- Atatürk M. Kemal, Nutuk Söylev, C. II, TürkTarihKurumuYayınları, Ankara 1984, s. 567.
- Canatan Bilal, Anayasa Hukuku, Detay Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara 2012.
- Çağlar Bakır, Anayasa Bilimi, 1 inci Basım, Kardeşler Matbaası, İstanbul 1989.
- Erdoğan Mustafa, "Başbakanlık Hükümeti Mi?", *AÜSBFD*, C. 44, S. 3.
- Erdoğan Mustafa, Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset, Ankara 2001.
- Erdoğan Mustafa, Anayasa Hukuku, Orion Yayınları, Ankara 2007.
- Eroğul Cem, "Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi", *AÜSBFD*, C. 33, S. 1-2.
- Erözden Ozan, "1982 Sisteminde Cumhurbaşkanını Sorgulamak", İnsan Hakları Yılı, C. 13, 1991.
- Duguitt Leon, Kamu Hukuku Dersleri, (Çev: SüheypDerbil), İstiklal Matbaacılık, Ankara 1954.
- Gönenç Levent, "Türkiye'de Başkanlık Sistemi Tartışmaları", *Güncel Hukuk Dergisi*, S.2011/6-90.
- Gönenç Levent, "Hükümet Sistemi Tartışmalarında "Başkanlı Parlamentar Sistem" Seçeneği", *Güncel Hukuk Dergisi*, S. 44, 2007.
- Gözler Kemal, Türk Anayasa Hukuku, Ekin Yayınevi, 1. Baskı, Bursa 2000.

- Gözübüyük, A. Şeref: Türk Anayasaları, 5 inci Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2005.
- İba Şeref, "Türkiye'de Parlamenter Rejimin İşleyişi Açısından 3 Kasım 2002 Seçimlerinin Sonuçları", *AÜSBFD.*, C. 58, S. 2.
- İBA Şeref-BOZKURT Rauf, 100 Soruda Parlamento, 2 inci Bası, Nobel Yayın Dağıtım Ltd. Şti., Ankara 2004.
- İrez Gamze, 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Seçimi ve Görevleri, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2009.
- İzgi Ömer-Gören, Zafer, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu, C. 2, Ankara 2002.
- Kanadoğlu O. Korkut, "1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı", Adalet Yüksek Okulu 20. Yıl Armağanı, İstanbul 2001.
- Karamustafaoglu Tuncer-Turhan Mehmet, 1961-1982 Anayasaları, 1 inci Baskı, Savaş Yayınları, Ankara 1993.
- Kılıç Fethi, 1982 Anayasası'na Göre Cumhurbaşkanının Görev Ve Yetkileri, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 1998.
- Kubalı Hüseyin Nail, Anayasa Hukuku Dersleri, Kutulmuş Matbaası, İstanbul 1971.
- Kumaş Rahmi, İktidardan Yüce Divana, Tekin Yayınevi, Ankara 1980, s. 24.
- Kuzu Burhan, 1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler, İstanbul 1990.
- Kükner Bilgen, "Başkanlı Parlamenter Sistem Seçeneği ve Türkiye Açısından Uygulanabilirliği", *Ankara Barosu Dergisi*, S. 2, Ankara 2012.
- Okandan Recai G., Umumi Âme Hukuku, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1976.
- Onar Erdal, "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?", Başkanlık Sistemi, Türkiye Barolar Birliği Yayınları: 77, Ankara 2005.
- Oytan, Muammer, "Fransa, Almanya ve Türkiye'de ve Yürütme Organının Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi", Onar Armağanı, İstanbul 1977.
- Özbudun Ergun, 1921 Anayasası, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 1992.
- Özbudun Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Gözden Geçirilmiş 9. Baskı, Ankara 2008.
- Özdemir Hikmet, Atatürk'ten Günümüze Cumhurbaşkanlığı Seçimleri, Remzi Kitabevi, İstanbul 2007.
- Özer Attila Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Sistemin Türkiye'de Uygulanabilirliği, 2 inci Baskı, Şekerbank, Ankara 1998.
- Özkol Adil, Çağdaş Parlamenter Demokrasilerde Kuvvetli İcra Eğilimi", *Ankara Ü. HFD.*, C.XXVI, S. 1-2.
- Sabuncu Yavuz, Anayasaya Giriş, Ankara 2003.
- Taşçı Ergün, 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının Konumu, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2005.
- Turhan Mehmet, "Anayasa Hukukunda Hükümet Sistemi Tartışmaları", Erzurumluoğlu Armağanı, Ankara 2012.

- Üskül Zafer, Türkiye'nin Anayasa Sorunu, İstanbul 1991.
- Yanık Murat, Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, 2. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara 2013.
- Yazıcı Serap, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2002.
- Yayla Yıldızhan, Anayasa Hukuku DersNotları, 2 inciBaskı, FilizKitabevi, İstanbul 1986.
- Yokuş Sevtap, "1982 Anayasası'na Göre Cumhurbaşkanının Anayasa Değişikliklerine, Yasalara ve Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin Yetkileri", Bülent Tanör Armağanı, İstanbul 2004.
- Yüzbaşıoğlu Necmi, "Parlamenter Rejimlerde ve Türkiye'de Yürütme Kuvveti", Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 1986.