

**T.C.  
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI  
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI**

**YASAMA-YÜRÜTME VE YARGI EKSENİNDEN  
CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ**

**SAVAŞ DEMİRCİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**DANIŞMAN:  
PROF. DR. ŞABAN TANIYICI**

**KONYA-2018**





T.C.  
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ  
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



**YÜKSEK LİSANS TEZİ KABUL FORMU**

Öğrencinin	Adı Soyadı	SAVAŞ DEMİRCİ
	Numarası	148104011009
	Ana Bilim / Bilim Dalı	SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
	Programı	SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ (Y.L.)
	Tez Danışmanı	PROF. DR. ŞABAN TANIYICI
	Tezin Adı	YASAMA-YÜRÜTME VE YARGI EKSENİNDEN CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

Yukarıda adı geçen öğrenci tarafından hazırlanan YASAMA-YÜRÜTME VE YARGI EKSENİNDEN CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ başlıklı bu çalışma 30.05.2018 Tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği/oyçokluğu ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Sıra No	Danışman ve Üyeler		
	Unvanı	Adı ve Soyadı	İmza
1	PROF. DR.	ŞABAN TANIYICI	
2	PROF. DR.	ÖNDER KUTLU	
3	PROF. DR.	HACER TUĞBA EROĞLU	



### Bilimsel Etik Sayfası

Öğrencinin	Adı Soyadı	SAVAŞ DEMİRCİ		
	Numarası	148104011009		
	Ana Bilim / Bilim Dalı	SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ		
	Programı	Tezli Yüksek Lisans	X	SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ (Y.L.)
		Doktora		
Tezin Adı	YASAMA-YÜRÜTME VE YARGI EKSENİNDEN CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ			

Bu tezin hazırlanmasında bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini, tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel kurallara uygun olarak atıf yapıldığımı bildiririm.

Savaş DEMİRCİ

## Özet

Bu tez çalışması, ülkemizde uygulanan parlamenter sistem ile yakın gelecekte uygulanacak olan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini objektif bir bakış açısıyla değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Siyasal alanla ilgili genel çerçeve çizildikten sonra demokratik hükümet sistemleri incelenmiş ve ülkemiz parlamenter sistemi ile gelişmiş ülke parlamenter sistem uygulamaları detaylı bir şekilde ele alınmıştır. Ülkemizin parlamenter sistemden kaynaklanan siyasal sorun ve istikrarsızlıkları ortaya konarak; siyasi istikrar arayışımıza cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin çözüm olup olmayacağı tartışılmıştır. Ayrıca demokratik hükümet sistemlerinde; cumhurbaşkanı adaylık koşulları ve aday gösterme usulleri ülkeler bazında anayasal düzeyde incelenmiş, ülkemizde iki farklı hükümet sistemi ekseninde cumhurbaşkanı adaylık koşulları analiz edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine fiili geçişin başlangıcı olacak seçimler öncesinde güncel siyasi ortam değerlendirilmiş, bu değerlendirmeler ışığında cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile ilgili anayasanın 101. Maddesine yönelik değişiklik önerisinde bulunulmuştur.

**Anahtar Kavramlar:** Parlamenter Sistem, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Adaylık Koşulları, Aday Gösterme Usulleri, 101. Madde

## Abstract

This thesis study aims to objectively evaluate the parliamentary government system implemented in our country and the presidential government system to be implemented in the future. Democratic government systems are examined after creating the general frame in relation to political area, and parliamentary system of our country with parliamentary system practices in developed countries are discussed in detail. It is discussed whether the presidential government system would be a solution for our search for political stability by setting forth the political problems and instabilities caused by the parliamentary system of our country. In addition to this, presidential candidacy conditions and nomination procedures in democratic government systems are discussed on a constitutional basis based on countries, and presidential candidacy conditions based on two different government systems are described in our country. Current political environment before the elections which will be the start of actual transition to presidential government system is evaluated, and a change in Article 101 of the constitution is suggested in relation to presidential government system in the light of these evaluations.

**Key Concepts:** Parliamentary System, Presidential Government System, Candidacy Conditions, Nomination Procedures, Article 101

## İÇİNDEKİLER

Özet-Abstract .....	i
İçindekiler .....	ii
Kısaltmalar .....	iv
Önsöz .....	v
<b>Giriş.....</b>	<b>1</b>

### BİRİNCİ BÖLÜM TEMEL KAVRAMLAR VE GENEL OLARAK HÜKÜMET ÖRGÜTLENME BİÇİMLERİ

1.1. Yönetim İhtiyacı ve Siyasal Yönetim .....	4
1.2. Siyasal Sistem .....	5
1.3. Modern Siyasi Sistemler .....	6
1.3.1. Totaliter Sistemler .....	6
1.3.2. Otoriter Sistemler .....	8
1.3.3. Demokratik Sistemler .....	10
1.4. Devlet Yönetim Biçimleri ve Yapılanmaları .....	14
1.4.1. Devlet Yönetim Biçimleri .....	14
1.4.1.1. Mutlak Monarşiler (Mutlakiyet) .....	14
1.4.1.2. Anayasal Monarşiler (Meşrutiyet) .....	14
1.4.1.3. Oligarşi .....	15
1.4.1.4. Aristokrasi .....	16
1.4.1.5. Demokrasi (Cumhuriyet) .....	16
1.4.2. Devlet Yapılanmaları .....	18
1.4.2.1. Üniter Devlet .....	18
1.4.2.2. Federal Devlet (Federasyon) .....	19
1.4.2.3. Konfederal Devlet (Konfederasyon) .....	20
1.5. Genel Olarak Hükümet Sistemi .....	20
1.5.1. Hükümet Sistemi Kavramı ve Önemi .....	20
1.5.2. Kuvvetler Birliği ve Kuvvetler Ayrılığı İlkesi .....	22
1.5.3. Kuvvetler Ayrılığının Tarihsel Süreci .....	23
1.5.4. Demokratik Hükümet Sistemleri .....	25
1.5.4.1. Meclis Hükümet Sistemi .....	26
1.5.4.2. Parlamenter Sistem .....	28
1.5.4.3. Başkanlık Sistemi .....	31
1.5.4.4. Yarı-Başkanlık Sistemi .....	35

### İKİNCİ BÖLÜM PARLAMENTER HÜKÜMET SİSTEMİ VE TÜRKİYE UYGULAMALARI

2.1. Parlamenter Sistemin Tarihsel Süreci .....	39
2.2. Parlamenter Hükümet Sistemi .....	41
2.2.1. Parlamenter Sistemin Tanımı .....	41

2.2.2. Parlamenter Sistemin Özellikleri .....	42
2.2.3. Parlamenter Sistemin Amacı.....	46
2.2.4. Parlamenter Sistemin Güçlü ve Zayıf Yanları .....	47
2.3. Parlamenter Sistemin Türleri .....	51
2.3.1. Westminster Model (İngiliz Parlamenterizmi) .....	51
2.3.2. Sınırlandırılmış Model (Alman Parlamenterizmi) .....	55
2.3.3. Çok Partili Model (Saf Parlamenterizm) .....	60
2.4. Rasyonelleştirilmiş Parlamenterizm .....	62
2.5. Anayasalar Ekseninden Türkiye’de Hükümet Sistemine Bakış .....	65
2.6. Türkiye’de Siyasi İstikrarsızlıkların Kaynağı ve Sistemsel Sorunlar .....	72

### ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

#### YASAMA-YÜRÜTME-YARGI ORGANI EKSENİNDEN TÜRKİYE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

3.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Tanımı .....	89
3.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Özellikleri.....	93
3.2.1. Meşruiyet ve Siyasi İstikrar .....	93
3.2.2. Katı Kuvvetler Ayrılığı .....	94
3.2.3. Yasama Organı (Parlamento, Meclis).....	96
3.2.4. Yürütme Organı .....	105
3.2.5. Yargı Organı .....	121
3.2.5.1. Hâkimler ve Savcılar Kurulu .....	124
3.2.5.2. Anayasa Mahkemesi .....	125
3.2.5.3. Yargıtay .....	128
3.2.5.4. Danıştay .....	128
3.2.5.5. İngiltere-Almanya-Amerika-Fransa’da Yargı Organı .....	129

### DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

#### CUMHURBAŞKANLIĞI ADAYLIK KOŞULLARINDA HÜKÜMET SİSTEMİ AYRIŞMASI

4.1. Cumhurbaşkanı Adaylık Koşulları Genel Çerçeve .....	135
4.2. Başkanlık Sistemlerinde Başkan Adaylığı Koşulları.....	136
4.3. Parlamenter Sistemlerde Cumhurbaşkanı Adaylık Koşulları .....	141
4.4. Türkiye’de İki Farklı Sistem Ekseninde Cumhurbaşkanı Adaylık Koşulları .....	147
4.5. Türkiye’de Gelecek Seçimler Öncesinde Güncel Durum.....	153
4.6. Anayasa Değişiklik Önerileri.....	156
4.6.1. 116. Madde Değişiklik Önerisi .....	156
4.6.2. 101. Madde Değişiklik Önerisi .....	157
Sonuç .....	164
Kaynakça .....	168

**KISALTMALAR**

- ABD** : Amerika Birleşik Devletleri  
**SSCB** : Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği  
**Yy.** : Yüzyıl  
**TBMM** : Türkiye Büyük Millet Meclisi  
**Vb.** : Ve Benzeri  
**HSK** : Hâkimler Ve Savcılar Kurulu





## ÖNSÖZ

Küresel dünya şartları ve sanayi çağından bilgi çağına geçiş nedeniyle demokratik devletler, yönetsel problemlerden kaynaklanan sıkıntılara çözüm bulmak amacıyla yoğun çaba sarf etmektedir. Bu çabaların temelini, adil, çoğulcu ve katılımcı demokratik rejim ilkelerine aykırı olmamak kaydıyla; devlet organlarını işlevsel hale getirecek, ülke sorunlarına etkin ve ivedi çözümler üretecek ve siyasi istikrarı temin edecek, dinamik bir sistem ihtiyacının varlığı oluşturmaktadır. Sistemden kasıt, devletlerin üç temel organı olan yasama, yürütme ve yargı organlarının teşekkülü, birbirleriyle olan ilişkileri ve organlar arası yetki dağılımının biçimini gösteren hükümet sistemleri; ihtiyaçtan kasıt ise etkin hükümet sistemi aracılığıyla siyasi istikrara olan ihtiyaçtır. Siyasi istikrar amacıyla birçok ülke mevcut hükümet sistemini, ya iyileştirmek ya da topyekûn değiştirmek suretiyle önemli adımlar atmaktadır. Hükümet sistemi üzerine yapılan çalışmalar; istikrarlı ve etkin bir siyasi yönetim modeli oluşturmak suretiyle ülkelerin sosyal ve ekonomik sorunlarının çözümüne katkı sunması bakımından önemlidir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde var olan kronik sorunların, istikrarsız bir yönetim modeliyle daha da derinleştiği gözlemlenmektedir. Dolayısıyla istikrarlı bir siyasal yönetimin tesis edilmesine yönelik bilimsel çalışmaların artırılması, siyasi iradeye ışık tutması açısından gereklidir ve önemlidir.

Türkiye'nin demokratik hayatı boyunca yaşadığı hükümet istikrarsızlıkları nedeniyle yönetebilen bir hükümet sisteminin oluşturulması ihtiyacı uzun zamandır tartışma konusu olmuştur. Özellikle siyasi kriz dönemlerinde, farklı siyasi iktidar ve liderler tarafından, başkanlık veya yarı başkanlık sistemine geçiş önerilerinde bulunulmuştur. Ancak farklı saiklerle bu öneriler, gerek akademik gerekse siyasi çevrelerde yeterli ilgiyi görmemiş ve bugüne kadar ciddi bir adım atılmamıştır.

Türkiye, 2007 yılında cumhurbaşkanlığı seçimi öncesinde, ordunun e-muhtırası ve yargının 367 kararı ile yine bir siyasi krizle karşı karşıya kalmıştır. Bu krizin aşılmasından hemen sonra 2007 yılında yapılan anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulüne geçilmesiyle birlikte Türkiye, anayasal açıdan yeni bir sürece girmiştir. Yapılan anayasa değişikliği, mevcut

anayasamızda yetkileri güçlü olan cumhurbaşkanının, meşruiyetini de güçlendirmiştir. Bu değişiklik, parlamenter sistemde temel eleştiri konusu olan yürütmedeki iki başlılık krizini daha da derinleştirecek niteliktedir. Öyle ki yürütmenin iki kanadının farklı siyasi geleneklerden oluşması, siyasal sistemimizi kilitleyecek ve siyasi istikrarsızlığı daha da arttıracaktır.

Bu nedenle Türkiye, yeni bir hükümet sistemine geçişin kaçınılmaz olduğunu gösteren mevcut siyasi konjonktürde, on sekiz maddelik anayasa değişikliğinin halk tarafından kabul edilmesinden sonra anayasal olarak cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçmiştir. Halen parlamenter sistem uygulanmakta olup yeni sisteme fiili olarak, 2019 yılı seçimlerinden sonra geçilecektir.

Bu tez çalışması, Türkiye'deki parlamenter hükümet sistemi uygulaması ile cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini objektif bir bakış açısıyla değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Siyasal alanla ilgili genel çerçeve çizildikten sonra demokratik hükümet sistemleri incelenecek ve Türkiye parlamenter sistemi ile gelişmiş ülke parlamenter sistem uygulamaları karşılaştırılacaktır. Türkiye'nin parlamenter sistem kaynaklı siyasal sorun ve istikrarsızlıkları detaylı bir şekilde irdelenerek; siyasi istikrar arayışımıza cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin çözüm sunup sunmayacağı ortaya koyulacaktır. Buna ilave olarak demokratik hükümet sistemlerinde; cumhurbaşkanı adaylık koşulları ve aday gösterme usulleri ülkeler bazında anayasal düzeyde değerlendirilecek, Türkiye'de iki farklı hükümet sistemi ekseninde cumhurbaşkanı adaylık koşulları tartışılacaktır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine fiili geçişin başlangıcı olacak seçimler öncesinde güncel siyasi ortam değerlendirilerek, bu değerlendirmeler ışığında cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin işlevsel olmasını sağlayacak anayasa değişiklik önerisinde bulunulacaktır.

Tez çalışması boyunca, özellikle tezin bütünlüğü ile ilgili olarak, akademik araştırma ve çalışma disiplini konusunda beni yönlendiren tez danışmanım Prof. Dr. Şaban TANIYICI' ya teşekkür ediyorum.

Savaş DEMİRCİ

Kayseri, Nisan 2018

## GİRİŞ

Türkiye yakın siyasi tarihi boyunca siyasal sistem kaynaklı birçok kriz ve istikrarsızlık yaşamıştır. Anayasal düzeyde, yasama, yürütme ve yargı organlarının, gerek yapılanışında gerekse birbirileri ile olan ilişkilerinde var olan temel problemler, siyasal alanda devleti yönetsel açıdan zayıflatmış ve Türkiye uzun yıllar siyasal alanda istikrarsızlıklarla boğuşmuştur. Yaşanan her kriz öncesi ve sonrasında hükümet sistemi tartışmaları temayüz etmiş ancak farklı çevrelerce yapılan bu tartışmalar kısır döngüden kurtulup siyasal bir adıma dönüşmemiştir.

Türkiye’de 1908 yılından bu yana sistem, fiili olarak parlamenter sistem görünümünde olsa da esasen parlamenter sisteme geçişimiz 1924 Anayasası ile mümkün olmuştur. Buna rağmen anayasal açıdan parlamenter olan hükümet sistemimiz, çok partili demokratik döneme geçene kadar fiili başkanlık sistemi şeklinde uygulanmıştır. Cumhuriyet tarihimiz boyunca parlamenter sistem, başarılı bir şekilde uygulandığı ülkelerin aksine; Türkiye’nin kendine has uygulamaları, anayasalarımızın devletin temel organlarını klasik parlamenter sistem uygulamalarından farklı tanzim etmesi vb. nedenlerle siyasal alanda beklenileni verememiş ve siyasi krizlerin ana müsebbiplerinden biri olmuştur.

Türkiye’de siyasi krizlere bazen parlamenter sistemin kendisi sebep olmuş bazen de başka saiklerle oluşan siyasi krizleri çözmekte, sistem yetersiz kalmıştır. Parlamenter sistemin iki taraflı edilgenliği, krizleri derinleştirmiş ve siyasal alanı milli irade dışındaki unsurların tanzim etmesine olanak sağlamıştır. Vesayet odakları şeklinde temayüz eden bu yapılar, devletin temel esası olan anayasaları, milli iradeyi bertaraf edecek şekilde tasarlamış ve devleti siyasal alanda yönetemeyen bir konuma sürüklemiştir. Türkiye, cumhuriyet tarihi boyunca bir buçuk yıldan kısa ömürlü siyasi iktidarlar sayesinde tabir yerindeyse hiçbir varlık gösterememiştir. Bu yönetim boşluğu, Türkiye’nin ekonomik, sosyal, kültürel, siyasal vb. hemen her alanda büyük kayıplar yaşamasına ve geri kalmasına neden olmuştur.

Dolayısıyla tüm demokratik devletler gibi Türkiye’nin de temel hak ve özgürlüklerden taviz vermeden yönetebilen, güçlü ve kalıcı bir demokrasi inşa etme temel hedefi yanında; toplumun ekonomik ve sosyal açıdan refahını artıracak, çağın

gereklerine uygun, diğere dünya ülkeleriyle rekabet edebilecek, etkin bir hükümet sistemi inşa etme ihtiyacı bulunmaktadır.

Dünyada gelişmiş ülkeler başta olmak üzere demokratik devletlerin çoğunda devletin temel fonksiyonları içerisinde, devlet işlerinin birinci derecede yürütülmesinden sorumlu yürütme organını güçlendirme eğilimi söz konusudur. Son yüzyılda demokratik ülkelerde, birkaç anayasanın ve sayısız anayasa değişikliklerinin yapılmış olması, siyasi istikrar arayışının bir sonucudur. Kalıcı siyasi istikrarın, etkin bir hükümet sistemi ile mümkün olacağı akademik ve siyasi çevrelerce kabul edilmektedir. Son yıllarda etkin hükümet sistemlerinin, anayasal sınırlar dâhilinde güçlü yürütme organı ile sağlanabileceği düşüncesinden hareketle Türkiye'nin bu alanda önemli bir adım attığını söyleyebiliriz.

Demokratik hükümet sistemleri içerisinde, kuvvetlerin ayrılığının katı bir biçimde uygulandığı başkanlık sistemleri, küresel dünyada siyasal istikrarı temin etmede başarılı örnekler sergilemektedir. Ülkemizde uygulanacak olan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, diğere başkanlık sistemi uygulamalarının bazı tikanlıklarını aşacak araçları içermesi nedeniyle, Türk tipi başkanlık sistemi olarak siyasi literatüre girmiş ve diğere ülkelere model olacak bir hükümet sistemi olmuştur.

Bu çalışmanın temel amacı, Türkiye'deki mevcut parlamenter sistem uygulamasının neden olduğu sorunlar ve siyasi istikrarsızlıkları tarihsel süreç içerisinde incelemek suretiyle cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin siyasal istikrar sağlayıp sağlamayacağını değerlendirmektir.

Bu amaç doğrultusunda çalışmamızın birinci bölümünde siyasal yönetim ile ilgili genel tanımlamalar, tarihsel süreç içerisinde geleneksel yönetim biçimlerinden modern yönetim biçimlerine doğru yaşanan evrilme, devlet biçimleri ve yapılanmaları ve demokratik hükümet sistemleri ile ilgili genel açıklamalara yer verilmiştir.

İkinci bölümde, parlamenter hükümet sistemi geniş ölçüde ele alınmıştır. Parlamenter sistemin tarihsel süreçleri, farklı devlet biçimlerinde uygulanması, tanımı, özellikleri, hedefi ve amacı, güçlü ve zayıf yönleri değerlendirilmiştir. Gelişmiş ülkelerdeki parlamenter sistem uygulamaları ile rasyonelleştirilmiş

parlamentarizm ve araçları hususunda bilgiler verilmiştir. Türkiye’de parlamenter sistem, anayasal süreçleri de dâhil olmak üzere geniş bir şekilde ele alınmış olup bugünkü siyasi ortamda sistemin sorunları ve istikrarsızlıkları detaylı bir şekilde ortaya konmuştur.

Üçüncü bölümde cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin tanımı, türleri, özellikleri, avantaj ve dezavantajları incelenmiştir. Sistem, hükümet ve rejim istikrarı yönünden analiz edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin Türk tipi olarak adlandırılmasına neden olan özellikleri açıklanmıştır. Eski ve yeni sistem, devletin temel fonksiyonları ekseninde karşılaştırılarak, istikrarsızlık üreten alanlar açığa çıkarılmış ve yeni sistemin bu sorunları nasıl çözeceği değerlendirilmiştir.

Dördüncü ve son bölümde cumhurbaşkanı adaylık koşulları ve aday gösterme usulleri anayasal düzeyde incelenmiş ve tartışılmıştır. Gerek parlamenter gerekse başkanlık sistemlerinde ülkeden ülkeye farklılık ve benzerlik gösteren düzenlemeler karşılaştırılmıştır. Türkiye’de cumhurbaşkanı adaylık koşulları, iki farklı hükümet sistemi ekseninde ele alınmış, birbirinden farklılaşan üç dönem (2007 öncesi-2007 sonrası-2017 sonrası) incelenmiştir. 2019 seçimler öncesi güncel siyasi ortam hakkında bilgiler verilmiş ve güncel tartışmalar ışığında anayasamızda yer alan cumhurbaşkanı adaylık ve seçimini düzenleyen 101. Madde ile ilgili gerekçeleri ile birlikte anayasa değişikliği önerisinde bulunulmuştur.

Türkiye’de demokrasinin yerleşmesi ve hükümet istikrarının devamlılığı açısından bakıldığında, uzun yıllar Türkiye’nin gündeminden düşmeyen hükümet sistemi değişikliği tartışmaları, özellikle 2007 yılı Anayasa değişikliklerinden sonra farklı bir zemine kaymıştır. Fiili durumun, klasik parlamenter sistem uygulamalarından farklı bir biçim alması ve bu durumun yakın gelecekte siyasi krizleri derinleştireceği gerçeği; Türkiye’nin radikal bir anayasa değişikliği ile parlamenter sistemden cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçmesini zaruri hale getirmiştir.

Bu çalışma ile siyasi istikrar ekseninde ele alınan hükümet sistemi değişikliğine ışık tutmak ve bu yolla cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin, ülkemize çözüm olup olmayacağını ortaya koymak amaçlanmıştır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### TEMEL KAVRAMLAR VE GENEL OLARAK DEVLET VE HÜKÜMET ÖRGÜTLENME BİÇİMLERİ

#### 1.1. Yönetim İhtiyacı ve Siyasal Yönetim

Yönetim, bir arada yaşayan insan topluluklarının, bir arada yaşamaya başladığı tarihten bu yana ihtiyaç duyduğu ve insanlığın var oluş süreci boyunca da ihtiyaç duyacağı bir olgudur. Bir arada yaşama kültürü, bu ihtiyacın karşılanma derecesine göre düşük ya da yüksek düzeyde teşekkül etmektedir. Bu kültürün varlığı ile birlikte düzeyi ne kadar yüksek ise yönetim işi o denli kolay aksine zor olacaktır. Tarih boyunca insanlar arasında örf ve adetlerde, gelenek ve göreneklerde, dini ve etnik aidiyetlerde, ekonomik tutum ve davranışlarda, yaşam tarzlarında vb. daha birçok hususta farklılıklar mevcuttur ve bu farklılıklar, bir arada yaşama kültürünün gelişimini zorlaştırmıştır, zorlaştırmaktadır. Yönetim süreci statik değil dinamik ve rasyonel bir süreçtir (Yarbay, 2017: 3).

Yönetim, hem yönetilenler hem de yönetenler için önemli bir ihtiyaçtır. Yönetilenler, yaşamlarını sürdürürken adil, tarafsız ve eşit muamele gördüğü, güvenlik, refah ve huzur içinde yaşadığı, bireysel hak ve özgürlüklerinin güvence altına alındığı, kuralların kendileri ve yönetenler için net bir şekilde belirli olduğu bir yönetim ihtiyacı hissetmektedir. Yönetenler de bu ihtiyacı karşılamak maksadıyla başarılı olmak, devamlılıklarını sağlamak ve işlerini kolaylaştırmak için anayasal zeminde güvence altına alınmış güç, otorite, yetki vb. ihtiyaçlar hissetmektedir. Bu iki taraflı yönetim ihtiyacını sorunsuz bir şekilde karşılayan toplumlar, gelişmiş toplumlar olarak nitelendirilmektedir. Yönetim, belirlenmiş amaçlara ulaşmak için bir otorite (yetki) yapılanması içinde iş birliği yapan insanların etkinlikleridir. Yönetim; planlama, örgütlenme, personel yönetimi, yönlendirme, eş güdümlenme, denetleme, bütçeleme öğelerinden oluşan bir süreç ve etkinlikler dizisidir (Nohutçu, 2011: 3).

Eylemsel anlamda yönetim, iki kişi arasında, aile içerisinde, özel veya kamu işletmelerinde, kamu yönetiminde, ast üst ilişkisinin var olduğu yapılarda, kısacası

insanın ve problemin olduğu her yerde karşımıza çıkmaktadır. Yukarıda çerçevesini çizmeye çalıştığımız yönetim kavramı, tüm yönetsel yapıların üzerinde yer alan ve genel bir alan olan siyasal yönetimdir. Bir topluluk, bir arada yaşama kültürüne ters düşmeyen kurallar bütünü ile yönetilmek durumundadır. Kurallar, o topluluğu oluşturan her fert için geçerli olmalı ve eşit uygulanmalı; kargaşa ve haksızlıklara neden olmamalıdır. Aksi halde bu tür toplumlarda beşeri ilişkiler gelişmeyecek, suç oranları artış gösterecek ve o toplum bireyler için yaşanılmaz hale gelecektir. Dolayısıyla bu toplumsal yapının yönetiminde, her ferde kuralları benimsetecek örgütsel bir yapıya ve kurumlarına ihtiyaç vardır. Bu örgütsel yapının siyasal literatürdeki adı devlettir. Halkın tamamının yönetimine devlet yönetimi denilmektedir. Devlet yönetiminde, yönetim işini elinde bulunduranlar ile devleti oluşturan kurumların yapısını, birbiri ile olan ilişkilerini, yetki ve sınırlarını ve yönetim işinin kurallarını belirleyen tüm sisteme siyasal yönetim denir. Siyasal kararların uygulanmasını ve uygulayıcılarını araştıran kamu yönetimi, siyaset bilimi ile iç içedir (Nohutçu, 2011: 409). Kamu yönetimi, uygulamada seçilmişlerden oluşan siyasi kanat ve atanmış kamu görevlilerinden oluşan bürokratik kanat olmak üzere iki unsurdan oluşur. Siyasal yönetici ve atanmış yönetici ayırımının iç içe geçip zorlaştığı alan, kamu politikaları oluşturma süreci olmaktadır (Nohutçu, 2011: 8).

Siyasal yönetim, siyasi tarih boyunca çeşitli evrelerden geçerek bugünkü ulus devlet biçimine ulaşmıştır. Her biçim kendi içerisinde meşruiyetin kaynağı, yönetimin yetkileri bakımından bir takım farklılıklar barındırmaktadır.

## **1.2. Siyasal Sistem**

Devlet, bir milletin belirli bir toprak parçası üzerinde hukuki ve siyasi egemenliğini sağlayan örgütlenmedir. Devlet; millet, toprak, egemenlik ve hükümet olmak üzere dört unsurdan oluşur (Bozlağan, 2016: 21). Devlet, sınırları içerisinde en büyük güç kullanma yetkisine sahip; millet, toprak, egemenlik ve siyasal iktidar gibi unsurlardan oluşan kurumsallaşmış bir yapıdır. Devlet, bağımsız olarak bir toprak parçasına ve bir millete sahip olmakla siyasal varlık alanında yer almaktadır. Siyasal iktidar yoluyla egemenlik hakkını kullanarak, yönetsel ihtiyaçlarını karşılamaktadır. Böylece siyasal sistemler şekillenmektedir. Devlet, belli bir ülke

üzerinde yerleşmiş, zorlayıcı yetkiye sahip bir üstün iktidar tarafından yönetilen, bir insan topluluğunun meydana getirdiği siyasal kuruluştur (Kapani, 2007: 37-38).

Bir devletin egemenlik hakkı, milletin ve onun tüzelkişiliği olan devletin yetkilerinin hepsi olarak tanımlanmaktadır ([http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5b193a90b3f1e2.89613346](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5b193a90b3f1e2.89613346), 20 Mart 2018'de erişildi). Bu tanımdan anlaşıldığı üzere bir devletin yasa yapmak, bu yasaları uygulamak ve yasalara uymayanları cezalandırmak gibi yetkileri bulunmaktadır. Bu yetkilerin, kim tarafından, hangi sınırlarda ve ne kadar bir süre için kullanılacağı, meşruiyet kaynağının ne olacağı, yönetenler arası ilişkiler ve sorumlulukların nasıl belirleneceği vb. bir takım soruların cevabı bizi siyasal sistemlere götürmektedir. Siyasal sistem, devletin egemenlik hakkını kullanan kurumlar ile halk arasındaki ilişkileri düzenleyen ve siyasal yapının tamamını kapsayan en geniş alandır. Bu alanı oluşturan kurumların gerek yapısını gerekse görev ve yetki dağılımındaki farklılıklar, birbirinden ayrı siyasal sistemlerin oluşmasına sebep olmaktadır. Bir siyasal sistemin meşruluğu konusunda anlaşma oranı ne kadar yüksek olursa, rejim o derece sağlam bir temel üzerine oturmuş demektir (Kapani, 2007: 94).

Siyasi tarih boyunca siyasal sistemler, egemenliğin kaynağına ve kullanımına göre totaliter, otoriter ve demokratik sistemler olmak üzere üç farklı türde uygulanmış ve uygulanmaktadır. Siyasal sistem, toplumların kolektif amaçlarını belirlemesi ve bu belirlenen amaçlara ulaşılması için kurdukları bir örgütler dizisidir (Nohutçu, 2011: 413).

### **1.3. Modern Siyasi Sistemler**

#### **1.3.1. Totaliter Sistemler**

Total kelime olarak tam ve bütün anlamlarına gelmektedir. Totalitarizm, toplumun bir ve bütün olması demektir. Totaliter sistemler, toplumun mutlak doğru olduğuna inanılan bir resmi ideoloji etrafında toplandığı, tüm yetkilerin merkezileştirildiği, birey hak ve özgürlüklerinin sınırlandırıldığı ve devlete koşulsuz itaatin beklendiği, antidemokratik olarak nitelendirebileceğimiz siyasal sistemlerdir. Baskı rejimleri genellikle diktatörlük olarak adlandırılmaktadır. Totaliter rejimlerde



devlet adeta bir din gibidir (Göze, 2005: 136). Nazi rejimi adına Adolf Hitler bu gerçeği son derece açık bir biçimde dile getirmiştir: ‘‘Biz iki Tanrı tanıyoruz: Biri gökyüzündeki, diğeri yeryüzünde. Yeryüzündeki Tanrı Almanya’dır (Altındal, 2000: 53).

Şahsiyetinde büyük bir iktidar potansiyeli toplayan ve bunu otoriteye dönüştürebilmiş tek bir lider, totaliter sistemlerin çoğunluğunda ortak bir özellik olsa bile, sistem bunu gerektirmez ve de bu tek lider istemin istikrarı için şart değildir (Kışlalı, 2010: 270).

Totaliter sistemlerde yönetenlerin hedefi sadece iktidarı ele geçirmek ve bunu sürdürmek değil aynı zamanda toplumun bütününe katı, doğruluğu mutlak, sorgulanması arzu edilmeyen bir ideolojiyi de benimsetmektir. Çünkü bu sistemlerde meşruiyetin kaynağı total ideolojidir. Totaliter yönetimlerde muhalefet yasaklanmıştır. Bireylerin siyasal sisteme kayıtsız şartsız bir şekilde bağlı olmaları istenir. Bireylerin toplumsallaştırılması sürecinde bireylerin siyasal sisteme itaat etmeleri beklenir (Bahar, 2009: 231).

Totaliter sistemlerde, toplumun tamamını temsil ettiğini düşünen, tüm ülke genelinde örgütlenmiş, meşruiyet kaynağını total ideolojiyi savunmak olarak gören, başka partilerin varlığını gereksiz kabul eden ve bölünmeye yol açacağını düşünen tekeli bir parti bulunmaktadır. Demokratik toplumlardaki gibi farklı fikir ve düşüncelerin renklilik olduğu ve temsil edilmesi gerektiği savı bu sistemlerde geçerli değildir. Bu sistemlerde seçimler demokratik değil göstermeliktir. Bu sistemlerde siyasal karar alma süreçlerine katılmanın başlıca fonksiyonu yöneticilerin kararını etkilemek değil, parti politikasının yürütülmesinde halkın aktif bir rol almasını sağlamaktadır. Başka deyişle, halk kitleleri kararların alınmasına değil yürütülmesine katılırlar. (Kapani, 2007: 156).

Totaliter sistemlerde, bireylerin özgürlük alanı devlet lehine daraltılmaktadır. Bireyleri total ideolojiden uzaklaştıracak her türlü tehdide karşı gerek eğitim sistemi gerekse kitle iletişim araçları devlet tarafından kontrol altına alınmıştır. Totaliter devlet; egemenliğin halk adına tek parti veya siyasi oluşum tarafından kullanıldığı devlettir (Bozlağan, 2016: 22).

Totaliter sistemlerde ekonomik özgürlükler yoktur. Ekonomik açıdan güçlenen bireyin devlete karşı itaatkâr tutumundan taviz vereceği düşünülmektedir. Bu nedenle özel mülkiyet ve özel teşebbüs kaldırılmıştır. Bu sistemlerde her teşebbüs devlet teşebbüsü ve her çalışan devlet çalışanıdır. Totaliter sistemler, ekonomik özgürlükleri tanımak istemez, çünkü ekonomik özgürlükler bireyi güçlendirir, muktedir hale getirir (Yayla, 2014: 41).

Totaliter sistemlerde, sivil toplumun gelişmemesi için devlet tarafından sınırsız bir şekilde siyasi şiddet uygulanmaktadır. Siyasi şiddet, bu sistemlerde en etkin ıslah etme ve sindirme yöntemi olarak kullanılmaktadır. Totaliter sistemler siyasi şiddeti sınırsızca kullanır. Kuruluş döneminde dur durak bilmeyen, sınır tanımayan terör, zamanla kurumsallaşır ve potansiyel bir yok ediş veya terbiye ediş aracı olarak yaşamaya devam eder (Yayla, 2014: 42).

Totaliter sistemleri, bugünkü demokratik kazanımlar ışığında değerlendirdiğimizde ortak aklın kabul edebileceği bir sistem olmadığını ve hukuk devleti anlayışının yeterince gelişmediğini söyleyebiliriz. Buna rağmen, S.S.C.B.'de 74 yıl, İtalya'da 23 yıl, Almanya'da 12 yıl uygulanmıştır. Totaliter sistemlerin travması henüz atlatılmadan İkinci Dünya Savaşı sonrası soğuk savaş dönemine girilmiştir. O dönemden günümüze yapılan anayasaların çoğunda, insan haklarına atıfta bulunan bölümler devletin temel organizasyon, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen bölümlerden sıra bakımından önce gelmektedir. Bir başka deyişle 1945 sonrası anayasacılık hareketi insanı devlete karşı korumayı hedeflemektedir (Gözler, 2013: 66-67).

Modern siyasal sistemlere ait kavramsal çerçeveden bakıldığında totaliter sistemlerde devlet kurumları tek bir kişi ya da grupta toplandığı için kuvvetler birliği esastır dolayısıyla yetki karmaşasından söz edilemez.

### **1.3.2. Otoriter Sistemler**

Otoriter sistemler, devletin totaliter sistemlere göre daha sınırlı yetkilere sahip olduğu, toplumun tamamına dayatılmak istenen katı ve resmi bir ideolojinin bulunmadığı, birey hak ve özgürlüklerin kısmen de olsa dikkate alındığı, iktidar sahiplerinin menfaatlerinin korunduğu ve devamlılığının esas olduğu, yönetilenler

açısından bakıldığında baskıcı denilebilecek sistemlerdir. Otokratik hükümet biçimi, yönetimin diktatör olan tek bir kişi tarafından yönetilmesidir. Diktatörlük, sınırsız liderlik imkânları kazanan, otokraside mutlak üstünlüğü bulunan yöneticilerdir (Yarbay, 2017: 2).

Otoriter sistemlerde temel amaç, iktidar sahiplerinin iktidarı elinde tutması ve şahsi çıkarlarını muhafaza etmesidir. Topluma bir ideoloji dayatılmadığı gibi toplumu değiştirmek ve dönüştürmek gibi bir amaç da bulunmamaktadır. Bazı toplumlarda halka çok daha az söz verilmektedir. Hükümete halkın katılımını engelleyen siyasal sistemler, otoriter sistemler olarak tanımlanmaktadır. Otoriter sistemlerde, liderlerin görevden alınmasını sağlayan yasal düzenlemeler yoktur. Muhalefetin sesini yükseltmesini sağlayan kanallar ise kapalıdır (Bahar, 2009: 231).

Otoriter sistemler tek parti sistemleridir. Parti diktatörün partisidir. Başka partilere izin verilmez, çünkü alternatif partiler iktidara tehdit teşkil ederler. Parti, iktidarı kullanma, toplumu kontrol ve manipüle etme, bilgi ve enformasyon toplama ve aktarma, elit sirkülasyonu sağlama gibi fonksiyonlar üstlenir. Bu sistemler iç ve dış faktörler tarafından çok sıkıştırıldığında, çok partili bir görünüm kazanır ama aslında tek partilidir. Muhalefet partileri iktidar için çalışır (Yayla, 2014: 58).

Otoriter sistemlerde kitle iletişim araçları, normal kabul edilebilecek bir sansür mekanizmasına tabii olarak faaliyette bulunabilmektedir. Kitle iletişim araçlarında katı bir devlet kontrolü yoktur ve bunlara toplumun geneline resmi bir ideolojinin propagandasını yapması dayatılmamaktadır. Öyle ki siyasal iktidarın bir takım politikaları eleştirilebilmektedir. Bu alanda çeşitlilik ve çok seslilik, totaliter sistemlerdeki gibi sert bir tutum ve yasaklarla karşılaşmamaktadır. Bilgi ve haber kaynakları demokratik ülkelere göre daha çeşitlidir. Kitle iletişim araçları ideolojik kontrol altında değildir, farklı duruşlar ve çizgiler seslendirilebilir (Yayla, 2014: 58).

Otoriter sistemlerde devlet ekonomik alanda, totaliter sistemlerdeki gibi bütünüyle müdahaleci değildir. Bireylere geniş bir ekonomik özgürlük alanı açılmaktadır. Ekonomi tamamı ile devletleştirilmemiştir. Özel teşebbüs ve özel mülkiyet hakkı, demokratik toplumlar kadar koruma altında olmasa da vardır.

Ekonomide en büyük bir problem yolsuzluklar ve haksız uygulamalardır. Ekonomik getirinin büyük bir kısmı iktidar ve çevresine aittir ya da bunların kontrolündedir. Diktatörün yakınları ve adamları neredeyse her sektördeki ekonomik faaliyetlerden haraç alabilir (Yayla, 2014: 58)

Otoriter sistemlerde iktidarı elinde bulunduranlar, kendileri için tehdit olduğunu ya da olacağını düşündüğü kişi, grup vb. oluşumları yok etme eğilimindedir. Bu amaçla siyasi şiddet, gerekçe gösterilmeden doğrudan uygulanabilmektedir. Bu sistemlerde de sivil toplum yeterince gelişmemiştir. Otoriter sistemlerde anayasal garanti altına alınmış bir insan hakları rejimi yoktur. Vatandaşların haklarının kullanılması veya engellenmesi iktidar sahiplerinin keyfine bağlıdır (Yayla, 2014: 59).

Otoriter sistemler, Orta Doğu ve Afrika ülkelerinin çoğunda, Latin Amerika ülkelerinin ise bazısında halen uygulanmaktadır.

Modern siyasal sistemlere ait kavramsal çerçeveden bakıldığında otoriter sistemlerde devlet kurumları tek bir kişi ya da grupta toplandığı için kuvvetler birliği esastır dolayısıyla yetki karmaşasından söz edilemez.

### **1.3.3. Demokratik Sistemler**

Demokratik sistemler, devlet ve vatandaşlar arasında bir uzlaşma ile oluşmuş olan kurallar bütünüdür. var olduğu, yönetenlerin ve yönetilenlerin bu kurallara göre varlığını sürdürdüğü, devletin egemenlik hakkını, demokratik toplumlarda tek meşruiyet kaynağı olan halktan aldığı ve halkın çizdiği sınırlara göre kullandığı, birey hak ve özgürlüklerin azami düzeyde korunduğu sistemlerdir.

Siyasi tarih boyunca toplumların en yüksek huzur ve refah seviyesine ulaştığı siyasal sistem, demokratik sistemler olmuştur. Bireysel hak ve özgürlükler alanının en geniş tutulduğu, bireylerin her alanda eşit ve adil muamele gördüğü, devletin vatandaşlarına eşit mesafede durduğu, insan hakları ihlallerinin en düşük düzeyde yaşandığı sistemler demokratik sistemlerdir.

Demokratik sistemlerde, toplumsal mutabakatın ürünü olan anayasalar bulunmaktadır. Bu anayasalar, yöneten ve yönetilenlerin uyması gereken temel kuralları içeren ve her alanda çıkarılacak alt yasalara referans teşkil eden toplumsal

belgelerdir. Diğer antidemokratik sistemlerde olduğu gibi devlet, resmi bir ideoloji dayatmamaktadır ve bireylerin düşünce ve fikir bağlamında özgürlük alanlarını son derece geniş tutmaktadır. Bireylerin özgürlüklerinin sınırı, devletin ve diğer bireylerin özgürlük alanlarını ihlal ettiği nokta başlamaktadır. Bir geniş toplumda değişik ideolojilere bağlı insanlar ve insan grupları bulunur. Demokrasinin resmi ideolojisinin liberalizm olması ve liberalizmin insanlara bir inanç ve hayat tarzı empoze etmemesi bir ideolojik dayatma olarak değerlendirilemez (Yayla, 2014: 52).

Demokratik sistemlerde, doğrudan demokrasi uygulamasının imkânsız olması nedeniyle temsili demokrasi modeli uygulanmaktadır. Halk, seçimler yoluyla, farklı görüş ve ideolojilerden müteşekkil siyasi partiler aracılığıyla, yönetime istekli temsilcilere, belirli bir süre için yasa yapma, yasaları uygulama, birbirilerini denetleme ve kendilerini yönetme yetkisi vermektedir. Demokratik sistemlerde yöneticiler seçimle iş başına gelmekte ve seçimle işten el çektirilmektedir. Siyaset dışı unsurların yöneticileri tayin edememesi, dönem dönem sekteye uğrasa da demokratik sistemleri diğer sistemlerden ayıran en önemli özelliğidir. Seçimlerde reşit olan her bireyin seçme ve oyunu gizleme hakkı bulunmaktadır ve seçimler şeffaftır. Demokratik sistemlerde çok partililik esastır. Bu alanda birbirinde farklı görüş ve ideolojileri benimseyen siyasal partiler bulunmakta ve demokrasinin olmazsa olmazı çoğulculuğu yansıtmaktadır. Bir toplumun demokratik olması bazı temel esasların varlığı ile birlikte toplumu oluşturan farklı düşünce ve fikirlere ne ölçüde ifade özgürlüğü ve temsil edilme olanağı sunduğuna bağlıdır. Bu bakımından demokratik sistemlerde tek ve hâkim bir partiden söz edilemez (Yayla, 2014: 47).

Demokratik sistemlerde devlet, diğer antidemokratik sistemlere göre ekonomiye daha az müdahale etmektedir. Ancak dünyadaki tüm toplumlarda ekonomide devlet müdahalesi çok sınırlı denilse bile devlet ana belirleyici ve ana sorun çözücü olarak her zaman varlığını bu alanda hissettirmektedir. Bu sistemlerde merkezi planlamadan uzak, piyasa ekonomisinin geçerli olduğu, kapitalist bir ekonomik düzen söz konusudur. Özel girişim ve özel mülkiyet anayasal güvence altındadır. Piyasa başarısızlıkları, tekelleşme, uluslararası ekonomik etkiler vb. nedenlerle dönem dönem devlet müdahaleleri zorunlu düzenlemeler dolayısıyla artmaktadır. Bununla birlikte demokratik liberal toplumlarda devlet, ekonomik

alandan giderek çekilmekte ve teşebbüs vasfını özel işletmelere bırakmaktadır. Modern ekonomik ölçütler, kamu teşebbüslerinin hantal ve verimsiz bir yapıda olduğunu, kamu işletmelerinin toplam hâsıla içerisindeki payının giderek azaldığını göstermektedir. Dolayısıyla devletin ekonomiye müdahale sınırı, küresel dünyada diğer demokratik sistemlerle rekabet edilebilirliğe engel olmayacak düzeyde gerçekleşmelidir. Ekonomik özgürlüklerin son derece geniş olması, refah düzeyinin artmasına, bireylerin daha mutlu ve huzurlu olmasına, sivil toplumun gelişmesine ve bu yolla da uzun vadede demokratik sistemin güçlenmesine neden olmaktadır (Yayla, 2014: 55)

Demokratik sistemlerde siyasal alanda görülen çoğulculuk kitle iletişim araçlarına da sirayet etmiştir. İfade, basın, yayın özgürlüğü gelişmiş olup sansür uygulaması yoktur. Kitle iletişim araçları sahipleri ve ideolojileri bakımından büyük bir çeşitlilik arz etmektedir. Tek elde toplanmayan ve devlet kontrolünde olmayan kitle iletişim araçları, bilgi aktarımıyla toplumu çok yönlü bir şekilde bilgilendirmekte böylece yönetenleri değerlendirme, denetleme olanağı sunmaktadır (Yayla, 2014: 54). Öyle ki günümüz dünyasında bir ülkede sosyal medya özgürlüğünün geldiği nokta, o ülkenin demokratikliğinin düzeyi hakkında önemli bir referans teşkil eder duruma gelmiştir. Bilgi çağının en önemli çıktısı bilgiyi, vatandaşlarına olduğu gibi aktarmayan, sınırlayan ülkelerde ileri demokratik seviyelerden bahsedilmesi mümkün değildir.

Demokratik sistemlerde siyasi şiddet, antidemokratik sistemlere göre son derece sınırlıdır. Kuralları ihlal eden, kamu düzenini bozan, diğer bireylerin hak ve özgürlüklerini gasp eden bireylere ya da gruplara anayasal kurumlar ve anayasal yetkiler nispetinde müdahale edilmektedir. Demokratik sistemlerde bu yetki silahlı emniyet teşkilatları aracılığı ile kullanılmakta, keyfi tutum ve davranışlardan uzak bir yaklaşım söz konusudur. Görevleri, kamu düzenini sağlamak, bireylerin güvenli ve huzurlu yaşamlarını temin etmek için asayiş bozan unsurları engellemek ve hukuk devleti olmanın gereği olarak kuralları ihlal eden vatandaşları yargı mercilerine sevk etmektir. Demokratik sistemlerde emniyet teşkilatı mensupları, iktidarın çıkarları ve devamlılığı için değil toplumun tüm fertlerinin huzuru için konuşlandırılmıştır.

Dolayısıyla diğer antidemokratik sistemlerde olduğu gibi iktidara değil halka hizmet etmektedir (Yayla, 2014: 55-56).

Demokratik sistemlerde, egemenliğin kaynağı halktır. Dolayısıyla yönetim işlevini üstlenen siyasal iktidarın meşruiyet dayanağı son derece güçlüdür. Siyasal iktidarlar, toplumu toplumun refahı için toplum müsaadesiyle yönetmekte ve başarısızlık durumunda da yine seçimler yoluyla görevinden azledilebilmektedir. Yönetenlerin nasıl yöneteceği, görev dağılımı, yetki delegasyonu, denetim ve hesap verilebilirlik vb. gibi tüm yönetsel unsurlar, toplumsal uzlaşı belgesi olan anayasa ile belirlenmektedir. Siyasal iktidarı belirleyen halk böylece yönetime katılma görevini ifa etmiş olmaktadır.

Günümüzde devletlerin çoğu ya demokratik sistemle yönetilmektedir ya da bu sistemle yönetilmek arzusundadır. 20. Yüzyıl dünyası demokratik sistemlerin devlet yönetiminde hâkim olduğu bir dönem olmuştur. Totaliter ve otoriter sistemler siyasal varlık alanında varlığını sürdürse de devletler demokratik sistemleri gittikçe daha fazla benimsemi ve bu sistemi daha da ileri düzeylere taşıma gayreti içerisinde olmaktadır.

Demokratik sistemler teoride özellikleri itibari ile diğer antidemokratik sistemlere göre çok üstün vasıflara sahip olmakla birlikte pratikte birçok ülkede çok sancılı süreçlerin ve siyasi istikrarsızlıkların yaşanmasına neden olmuştur. Bu nedenle sistemin demokratik olması tek başına yeterli değildir. Devletin ve o devleti oluşturan bireylerin, demokrasinin gereklerini içselleştirmiş olması son derece önemlidir. Demokratik sistemler, gerek sistemin iç dinamikleri sebebiyle tıkanıklıklara neden olması gerekse siyaset dışı vesayet odaklarının sistemin işlevselliğine engel olması birçok ülkede derin izler bırakan siyasi istikrarsızlıklara yol açmıştır. Dolayısıyla demokratik sistemin uygulandığı bir ülkede, o ülkenin siyasal tarihi, gelenekleri, halkın demografik yapısı, siyasi kültürü vb. özelliklerine uygun hükümet sistemini benimsemesi siyasal sistemin etkinliği açısından çok önemlidir. Dünyada yönetsel sorunları sıfıra indirecek başkaca bir sistem yoktur. Bulunana dek elde edileni en işlevsel hale getirmek çabası boş bir çaba değildir.

## **1.4. Devlet Yönetim Biçimleri ve Yapılanmaları**

### **1.4.1. Devlet Yönetim Biçimleri**

Modern siyasal sistemleri irdeledikten ve genel bir biçimde özetledikten sonra son yüzyılda uluslararası siyasal alanda daha çok demokratik sistemlerin yer aldığı görülmektedir. Dolayısıyla bu sistemlerdeki farklı devlet yönetim biçimlerine ve yapılanmalarına değinmekte fayda vardır. Bazı devlet yönetim biçimlerinin son halinin, tarihsel siyasi süreç içerisinde evrilerek nasıl son haline ulaştığının anlaşılması bakımından, çağdaş olmayan devlet yönetim biçimlerinden de kısaca bahsedilecektir. Devlet yapılanması genel olarak devletin şekliyle ilgilidir. Başlıca yapılanma biçimleri anayasal monarşi ve cumhuriyettir. Aynı şekilde üniter veya federal sistem de devlet yapılanması ile alakalıdır (Yayla, 2014: 62).

#### **1.4.1.1. Mutlak Monarşiler (Mutlakiyet)**

Mutlak monarşi, devletin egemenlik hakkının tek bir kişi tarafından kullanıldığı devlet biçimidir. Devlet içerisinde kral (monark, hükümdar, padişah) tek ve en yetkili güç sahibidir. Tüm kararlar hiçbir sınırlama ve hesap verme durumu olmaksızın bu kişi tarafından verilmekte olup halkın tamamının itaati söz konusudur. Mutlak monarşilerde kral ne derse o olur. Öyle ki iktidarını yaşam boyu sürdürmekte hatta yaşamının son dönemlerinde de iktidarını devredeceği kişiyi belirleyerek bir yaşam boyu daha etkili olabilmektedir. Monarşilerde, kralın egemenliğinin dayanağı tarihseldir. Monarşinin başı göreve veraset yoluyla gelmekte, görevini varisine yine aynı veraset yoluyla bırakmaktadır. Egemenliğin bütünüyle monark tarafından kullanıldığı devlettir. Suudi Arabistan, Umman, Brunei ve Swaziland monarşilere örnek olarak verilebilir (Bozlağan, 2016: 21).

#### **1.4.1.2. Anayasal Monarşiler (Meşrutiyet)**

Anayasal monarşi, devletin egemenlik hakkının kral (monark, hükümdar, padişah) ve halk tarafından paylaşıldığı ya da kralın sembolik varlığını sürdürdüğü ancak egemenlik hakkının millete ait olduğu devlet biçimidir. Tarihsel süreç içerisinde halkın kraldan yetki devralmak suretiyle mutlak monarşilerden evrilerek anayasal monarşilere dönüşmüştür. Anayasal monarşilerde, kralın yetkilerinin bir kısmı veya tamamı anayasal kurumlara ya da meclise devredilmiştir. Ancak her



durumda kral, anayasal monarşilerde devletin birliği ve bütünlüğünü temsilen varlığını sürdürmektedir (Yayla, 2014: 62-63).

Egemenliğin kısmen monark kısmen millet tarafından kullanıldığı veya monarkın sembolleştirilerek bütünüyle millet tarafından kullanıldığı devlettir. Günümüzde varlığını sürdüren, egemenliğin kral ve halk tarafından paylaşıldığı anayasal monarşilere Kuveyt, Katar, Birleşik Arap Emirlikleri, Ürdün, Fas ülkeleri örnek verilebilir. Bu ülkelerde yönetim kral ve halk tarafından paylaşılmaktadır. Kralın tüm yetkileri sınırlandırılmamıştır. Kralın sembolik olmaktan öteye gidemediği ve yetkilerinin halk lehine anayasa tarafından tamamen sınırlandırıldığı anayasal monarşilere İngiltere, İspanya, İsveç, Norveç, Hollanda, Danimarka, Belçika, Kanada, Japonya, Avustralya, Tayland gibi ülkeler örnek verilebilir. Osmanlı İmparatorluğu son dönemlerinde iki kez anayasal monarşiyi tecrübe etmiştir. Bu ülkelerde kral varlığını ve saygınlığını sürdürmekte fakat sembolik bir konumdadır. Yönetim, devletin anayasal kurumları aracılığıyla halkın temsilcileri vasıtasıyla yerine getirilmektedir (Bozlağan, 2016: 21-22).

Anayasal monarşi kavramı, demokratik kavramlara kıyasla insan zihninde olumsuz bir çağrışıma neden olsa da günümüzde uygulandığı birçok ülkede çok ileri seviyede siyasal istikrar sağlamıştır. Anayasal monarşinin ulaştığı siyasi istikrar düzeyine cumhuriyet ve demokratik isimlerle anılan birçok ülkenin ulaşamadığı görülmektedir. Dolayısıyla devletin biçiminden ziyade, o devleti oluşturan tüm unsurların ortak ideale ulaşma gayreti, toplumun tamamının menfaatlerinin gözetildiği yönetsel çabalar ve bu minvalde kazanılan değerlerin karşılıklı korunması çok daha önemli hale gelmektedir.

#### **1.4.1.3. Oligarşi**

Oligarşi, devletin egemenlik hakkının birkaç aile ya da birkaç seçkin grup tarafından kullanıldığı, güce dayalı yönetim şeklidir. Tanımda yer alan birkaç aile kavramından kasıt maddi bakımdan zengin olan aileler, seçkin grup kavramından kasıt ise askeri, siyasi vb. alanlarda imtiyaz elde etmiş gruplardır. Aristo, oligarşiyi zenginlerin çıkarını amaçlayan zalim kimselerin yönetimi şeklinde tanımlamaktadır.

Oligarşi, egemenliğin belirli bir grup (azınlık) tarafından kullanıldığı devlettir. Günümüzde herhangi bir ülkede uygulanmamaktadır (Bozlağan, 2016: 22).

Oligarşiler, yetkisi mutlak ya da anayasa ile sınırlandırılmış tek kişi yönetimlerine göre kavramsal çerçeveden bakıldığında daha makul bir yönetim şekli izlenimi uyandırmaktadır. Ancak pratikte durum böyle değildir, birçok monarşi yönetiminin siyasal istikrar hususunda oligarşilerden daha başarılı olduğu görülmüştür.

Oligarşi yönetimlerinde, toplumun değil iktidarı elinde bulunduran aileler ya da grupların menfaatleri ön plandadır. Toplumun geneli gerek hak ve özgürlükler gerekse ekonomik refah düzeyi açısından son derece kısıtlanmıştır.

Günümüz siyasal yönetimlerinin yapısı irdelendiğinde, siyasal alanda genellikle, zenginler, bilim insanları, aydınlar, ünlüler veya hiyerarşik sistemin oluşturduğu yüksek bürokrasi ve askeri çevreler yönetimde aktif rol oynamaktadır. Oligarşi yönetim yapısına benzer bir durum gibi gözüke de bu sistemler, seçme, seçilme, denetleme, basın yayın özgürlüğü vb. gibi demokratik mekanizmalar sayesinde oligarşilerden ayrılmaktadır.

#### **1.4.1.4. Aristokrasi**

Aristokrasi, oligarşiye benzer şekilde, egemenlik hakkının zengin, soylu ve imtiyazlı bir iktidar grubu tarafından kullanıldığı yönetim şeklidir, günümüzde uygulanmamaktadır (Bozlağan, 2016: 22).

Yönetim, toplumdaki tüm aristokratlar, zenginler, soylular ve askeri gücü elinde bulunduranlar tarafından yerine getirilmektedir. Oligarşideki gibi birkaç aile ya da grup ile sınırlandırılmamıştır.

#### **1.4.1.5. Demokrasi (Cumhuriyet)**

Demokrasi (Cumhuriyet) egemenlik hakkının millet tarafından doğrudan veya dolaylı yollarla kullandığı devlettir (Bozlağan, 2016: 22). Demokrasi Antik Yunancadan gelen bir kavramdır. Demos halk, kratos yönetim demektir. Böylece demokrasi halkın yönetimi anlamına gelir (Yayla, 2014: 45). Dar anlamda cumhuriyet monarşinin tersidir. Yani devletin tepe makamının, devlet başkanlığının,

bir aileye mensup olanlara tahsis edilmemesi, başka insanların oraya gelebilmesidir. Bu anlamda cumhuriyet, ayrıcalıklı monark ailesini dışladığı için eşitlikçidir (Yayla, 2014: 64).

Meşruiyeti halkın bizatihi kendisi olmak suretiyle diğer yönetim biçimlerine nazaran daha güçlü olan, eşitlikçi, özgürlükçü, adil yönetim biçimidir. Ancak dünya üzerinde cumhuriyet yönetim şeklini benimseyip demokratik değerlerden son derece uzak ülkeler olduğu gibi anayasal monarşi yönetimini benimseyip yüksek demokratik değerlere ulaşmış ülkeler de söz konusudur. Dolayısıyla egemenliğin kaynağının halk olması kadar kimler tarafından ve nasıl kullanıldığı da son tahlil de önemlidir.

Demokrasi, bireysel özgürlükleri koruyan, bireye kişisel kararlar aldırabilen, bireyi aktif siyasete katılma olanağı ile geliştiren, farklı hayat tarzlarına ve fikirlere eşit mesafede yaklaşan, eşitlikçi, adil bir yönetimin adıdır. Demokrasi, liberal anlayışın bireyi toplumda ön plana çıkarmasıyla siyasal varlık alanında daha da önemli hale gelmiştir. Liberalizm, bireye düşünce, inanç, eğitim, girişim, ekonomi, siyaset, basın-yayın vb. hemen her alanda geniş özgürlük imkânı sunan devlet yönetim biçimlerini tanımlamaktadır (Yayla, 2014: 48-51). Bu özgürlüklerin, devlet organları eliyle korunması gerekliliğine işaret ederek hukukun üstünlüğü, anayasal güvence, güçler ayrılığı vb. mekanizmaların demokrasiye kazandırılmasını sağlamıştır.

Liberalizm, feodal sistemin çöküşü ile ortaya çıkan ve bireysel hak ve özgürlüklerin korunması amacıyla devletin sınırlandırılmasını savunan yumuşak bir düşünce sistemidir. Dolayısıyla demokrasinin kazanımlarının birçoğu liberalizm kaynaklıdır. Demokrasi, katı, sert, dayatmacı, resmi bir ideoloji ile yürüyemez. Kuruluş felsefesinde özgürlükler alanının genişletilmesi yer alan demokrasiler yumuşak ideolojilere sahip olmak durumundadır.

Demokrasilerde çoğulculuk esastır. Azınlıkta kalan farklı düşünce ve ideolojilerin her türlü bireysel hak ve özgürlükleri korunmakta, talepleri dikkate alınmaktadır ve siyasal alanda iktidara gelme olanakları açıktır. Demokrasilerde siyasal temsil siyasi partiler aracılığıyla gerçekleştirilir ve çoğulculuğun gereği olarak farklı düşünceleri temsil eden çok sayıda siyasi parti bulunur. Bu siyasi

partiler adil ve şeffaf seçimlerle siyasi iktidarı ele geçirmek için yarışır ve nihayetinde hükümet sisteminin türüne göre bir veya birkaç parti iktidar olur, bir veya birkaç partide muhalefette kalır. Demokrasi, seçilen ve seçilmeyen muhalefet partilerinin devlet kararlarının alınmasında aynı anda etkili olabildiği tek sistemdir.

Demokrasiyi uzun yıllardır benimsemiş ancak yönetsel ve siyasal istikrarı birçok gerekçe ile başaramamış toplumlarda ‘kim nasıl yönetecek?’ sorusuna cevap bulmaya çalışılmaktadır. Egemenliğin meşruiyet kaynağı sorunsalını diğer sistemlere göre gidermiş olan demokrasi ile yönetilen ülkelerde, egemenliği kullanım biçimleri ile ilgili bir takım sorunlar ortaya çıkmıştır, çıkmaktadır. Küresel dünyada değişen koşullara göre yönetsel anlamda başkaca sorunlar da çıkacağı benzetilmektedir. Bu nedenle her ülkenin, kendi siyasi ve tarihi birikimine, demokratik kazanımlarına, sosyo-kültürel yapısına ve çağın gereklerine uygun bir hükümet sistemini tercih etmesi gerekmektedir.

#### **1.4.2. Devlet Yapılanmaları**

Devlet yapılanması, üzerinde oturduğu toprak alanı üzerinde devletin nasıl yapılandığını gösterir. Bunun bir anlamı egemenliğin nasıl paylaşıldığıdır. Bir diğer anlamı devletin yetkilerinin nasıl dağıtıldığıdır. Buradaki başlıca ölçüt devlet yapılanmasının merkezîyetçilik derecesidir. Bu anlamda devletler iki şekilde yapılanabilir: Üniter ve Federal (Yayla, 2014: 65).

Federal devlet yapılanmaları, siyasal süreç içerisinde konfederasyonlardan dönüştüğü için devlet yapılanmaları tasnifinde kısaca konfederasyonlara da değinilecektir.

##### **1.4.2.1. Üniter Devlet**

Üniter devlet, egemenliğin bütünüyle merkezi idareye ait olduğu, merkezin yetki bakımından üstün olduğu, kararların çoğunlukla merkezden alındığı, yerel ve alt birimlerin merkezi idarenin delege etmesi durumunda yetki kullanabildiği ve merkezin denetiminde olduğu, devletin tüm yönetsel ve idari işler ifa eden kurumlarının hiyerarşik biçimde merkeze bağlı olduğu bütüncül, birleşik yapıdır. Egemenliğin bütünüyle merkezi yönetime ait olduğu devlettir (Bozdoğan, 2016: 22).

Üniter tek ve bütün anlamına gelmektedir. Üniter devlet yapılanmasında merkeziyetçilik esastır. Merkezi idare başkentte konuşlanmıştır. Dünyadaki ülkelerin büyük çoğunluğu bu yapıdadır. Üniter devlet yapılanmasında, devlet bir bütündür ve bölünmezdir. Üniter devlet yapılanmasında, tek bir yasama, yürütme ve yargı organı bulunmaktadır. Yasama, yürütme ve yargısal faaliyetler tüm ülkeyi kapsamaktadır ve ülke sınırları içerisinde bölgesel ayrıcalıklar ya da yaptırımlar bulunmamaktadır (Yayla, 2014: 65-66).

#### **1.4.2.2. Federal Devlet (Federasyon)**

Egemenlik hakkının merkezi yönetim ile eyaletler ya da özerk bölgeler arasında anayasal düzeyde paylaşıldığı devlet yapılanmasıdır. Federal devlet yapılanmasında en önemli konumda bulunan devlete federal (merkezi) devlet, diğer eyaletlere de federe devlet denilmektedir (Yayla, 2014: 66). Egemenlik yetkisinin merkezi yönetim ile federe devletler arasında anayasal düzeyde paylaşıldığı devlettir. Bu tür devletlerde eyaletlerin birlikten ayrılma hakkı bulunmamaktadır (Bozlağan, 2016: 239).

Federe (eyalet) devletler iç egemenlikleri bakımından yerel, dış egemenlikleri bakımından tek bir devlet gibi hareket etmektedir. Federal devlet içerisinde federe devlet, bir ülkede bir iç ülke gibidir. Kendine ait bir anayasası, yasama, yürütme ve yargı organları bulunmaktadır. Dış ilişkiler ve milli güvenlik politikalarında merkezi (federal) devlete bağlıdır. Federe devletlerin, federal devletten ayrılma gibi bir tasarrufu yoktur. Federal (Merkezi) devlet, milli savunma, dış politika gibi önemli konuları üstlenmekte ayrıca tüm federe devletleri kapsayacak kanunlar çıkarabilmektedir. Federal devlette iki yapılı bir meclis söz konusudur. Birinci meclis, genel oyla tüm vatandaşları temsil etmekte iken ikincisi federe (eyalet) devletleri temsil etmektedir. Federal devletler, ya üniter devletlerin birleşmesiyle ya da üniter devlet içerisindeki bir bölgenin siyasi özerklik talep etmek suretiyle federe devlete dönüşmesiyle oluşmaktadır. Son yıllarda federal devletlerin üniter yapılara doğru yaklaştığı, merkezi yönetimlerin eyalet yönetimlerine karşı yetkilerini artırdığı, yerel yönetimleri güçlendirilmiş üniter devlet görüntüsü çizdikleri yönünde kanaatler söz konusudur (Yayla, 2014: 66-67).

Amerika Birleşik Devletleri federal sistemle yönetilmektedir. Temsilciler Meclisi genel oyla tüm vatandaşları, Senato da federe (eyalet) devletleri temsil etmektedir. Federal devletlere Almanya, Belçika, Rusya, Hindistan, Çin, Meksika ve Avustralya örnek gösterilebilir (Bozlağan, 2016: 23).

#### **1.4.2.3. Konfederal Devlet (Konfederasyon)**

Egemen devletlerin siyasi, ekonomik veya ortak güvenlik amacıyla oluşturdukları gevşek yapılı uluslar arası birliktir. Konfederasyonda üye devletler egemenliklerini kaybetmezler, belirli amaçlarla işbirliği yaparlar ve konfederasyon antlaşması çerçevesinde bazı yetkilerini konfederasyona devredebilirler. Kurucu devletler diledikleri zaman konfederasyondan ayrılabilirler. Günümüzde uygulamamaktadır (Bozlağan, 2016: 23).

### **1.5. Genel Olarak Hükümet Sistemi**

#### **1.5.1. Hükümet Sistemi Kavramı ve Önemi**

Hükümet sistemi, herhangi bir siyasal sistem (totaliter, otoriter, demokratik) içerisinde siyasal iktidar tarafından egemenliğin kullanılış biçimini ve egemenliğin dayanağından bağımsız olarak devletin sahip olduğu yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının nasıl şekillendiğini gösteren siyasal sistemin en önemli unsurudur. Hükümet, devletin egemenlik hakkını, anayasa ile tanımlanmış yetkiler çerçevesinde millet adına kullanan siyasal örgütlenmedir. Dünya üzerindeki ülkelerde uygulanan hükümet sistemleri organların göreve gelmesi, yetkileri ve organlar arası ilişkiler açısından parlamenter, başkanlık, yarı başkanlık ve diğer sistemler olmak üzere dört grupta toplanabilir (Bozlağan, 2016: 24).

Hükümet sistemi, devlet içindeki kuvvetlerin dağılımı ve düzenlenişi bakımından anayasal demokrasilerde veya demokratik olmayan rejimlerde uygulanan kural ve kurumlar dizgesinin bütünü olarak tanımlanabilir (Hekimoğlu, 2009: 5).

Hükümet sistemi kavramı, ana hatlarıyla, devletin güçlerinin dağılımı ve düzenlenişiyle ilgili bir kavramdır. Devletin yasalarını koyanlarla bu yasaları uygulayanların ve uygulama sırasında karşılaşılan belirsizlik ve sorunları karara bağlayanların, kısaca topluma hükmedenlerin, topluma hükmetme biçimlerini ifade eder (Erim, 2017: 31).

Devletlerin üç temel fonksiyonu bunmaktadır. Yasama, yürütme ve yargı. Bu üç temel organ siyasi literatürde güç, erk, kuvvet olarak adlandırılmaktadır. İsimlerinden de anlaşılacağı üzere devletler güç kullanma tekeli siyaset alanına bu organlar eliyle yansıtmaktadır. Egemenliğin dayanağı ve meşruiyetindeki farklılıklar devletleri birbirinden nasıl ayırıştırıyorsa, hükümet sistemlerindeki farklılıklar da o denli ayırıştırılmaktadır. Öyle ki demokratik siyaset sisteminin hâkim olduğu iki farklı ülkenin birinde parlamenter diğerkinde başkanlık hükümet sisteminin uygulanması iki farklı siyaset sistem görüntüsü verebilmektedir. Benzer şekilde monarşi ile yönetilen ülkelerde meclis hükümet sistemi ile parlamenter sistem uygulamaları bambaşka bir siyaset sistem görüntüsü verebilmektedir. Siyaset sistemin bir ögesi olan siyaset rejim ise, hükümet sisteminden daha geniş bir kavramsal anlam ifade etmektedir. Bir devlet idaresinde egemenliğin hangi organlar tarafından ve ne surette kullanılacağına dair formel ve informel kurum ve kurallar anlamına gelen siyaset rejimlerin, genel olarak; parlamenter, başkanlık, yarı başkanlık ve meclis hükümeti sistemi gibi temsili demokrasiler yanında, katılım ağırlıklı doğrudan demokrasileri de bünyesinde toplaması olanaklıdır (Hekimoğlu, 2009: 6).

Hükümet sistemleri, bir ülkede kuralların kim tarafından koyulacağı, kim tarafından uygulanacağı; kuralların yorumlanması ve uyuşmazlıkların çözümünün kim tarafından yerine getirileceği sorularına cevap veren yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin yapısını belirlemektedir. Yasama, bir ülkede tüm toplumun uyacağı kuralları belirlerken; yürütme, yasamanın çıkardığı yasaları uygulamakla görevlidir. Yargı ise yasaların yorumlanması ve uyuşmazlıkların çözümü noktasında görev üstlenmektedir.

Üzerinde yaşadığımız dünya çok hızlı değişmekte ve siyaset sistem içerisinde devlete, siyaset yönetim bakımından çok fazla iş düşmektedir. Çağın gereklerine uygun olmayan, ağır aksak işleyen ve tıkanmaya meyilli hükümet sistemleri, devlet yönetiminde istikrarsızlığa yol açarak, o ülkenin her alanda gelişmesine engel olabilir. Bir ülkenin benimsediği hükümet sistemi, tarihsel süreç içerisinde gelişme ve büyüme potansiyeline göre sorunlara dün etkin çözümler üretebilirken, bugünkü koşullarda üretkenliği azalmış ve yetersiz hale gelmiş olabilir. Yönetim boşluğu ya da istikrarsızlığı kaldırmayacak, yol açacağı tahribatların maddi, manevi bedelleri

tüm toplum tarafından ödenecek olan en önemli yönetsel yapı devlet yönetimidir. Bu nedenle bir ülkede siyasal alanda etkili olan, siyaset, bilim, hukuk ve iş adamlarının, bürokratik ve sivil çevrelerin, etkin bir hükümet sistemi teşekkülü için ideolojik saplantıları, kısır siyasi tartışmaları bertaraf edecek şekilde bu işe önem atfetmesi ve çözüm üretmesi gereklidir ve önemlidir. Bir ülkenin hükümet sistemi tercihinin, o ülkenin tarihi birikimine, siyasi kültürüne, sosyo-ekonomik yapısına ve ihtiyacına bağlıdır (Yayla, 2014: 73).

### **1.5.2. Kuvvetler Birliği ve Kuvvetler Ayrılığı İlkesi**

Hükümet sistemlerini birbirinden ayırıştıran temel faktör yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkidir. Yargı hemen hemen her ülkede bağımsızdır. Devletin üç temel fonksiyonu olan yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri arasında yetkilerin birleşmesi, birbirinden çok sert bir şekilde ayrılmasıyla da dengeli dağılması vb. hususlar bizi kuvvetler birliği ya da kuvvetler ayrılığı kavramına götürmektedir. Şüphesiz hükümet sistemlerinin anlaşılmasında kuvvetler arası yetki dağılımının ortaya konması son derece belirleyici olacaktır. Kuvvetler ayrılığı ilkesine göre siyasal iktidar üç ayrı erk olan yasama, yürütme ve yargı erklerinden oluşmaktadır. Bu üç işlevin tek elde toplanması, siyasal iktidarın sınırsız ve sorumsuz kullanımına sebep olur. Bunun önlenmesi, bu üç erkin birbirinden bağımsızlaştırılarak birbirilerini dengeleme ve denetleme mekanizmasının oluşturulması sayesinde mümkün olur (Nohutçu, 2011: 442).

Kuvvetler birliğine dayanan hükümet sistemleri, yasama ve yürütme organının tek elde toplandığı hükümet sistemleridir. Kuvvetler birliğinde, yasama ve yürütme organları ya yasama çatısı altında ya da yürütme çatısı altında birlikte örgütlenmiştir. Yasama çatısı altında örgütlenen başka bir ifade ile yasama ve yürütme faaliyetlerinin tamamen meclis tarafından yerine getirildiği sisteme ‘Meclis Hükümeti Sistemi’ denilmektedir. Yasama ve yürütme faaliyetlerinin yürütme çatısı altında toplandığı, başka bir ifade ile hem yasa yapma hem de uygulama görevinin yürütme organının tekelinde bulunduğu sistemlere ‘Monarşi’ denilmektedir. Kuvvetler birliği ilkesinin temel amacı, organlar arası çatışmaların ortadan kaldırılması suretiyle yönetsel kararların zamanında ve hızlı bir şekilde alınmasını sağlamaktır (Hekimoğlu, 2009: 8-18).



Kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemleri, yasama ve yürütme faaliyetlerinin farklı organlar tarafından yerine getirildiği hükümet sistemleridir. Kuvvetler ayrılığı prensibi yasama faaliyetinin yasama, yürütme faaliyetinin de yürütme organı eliyle yerine getirilmesi temeline dayanır. Uygulamada kuvvetlerin çok katı ya da yumuşak ayrılmasına dayandırıldığı için bu hükümet sistemlerinde de farklılıklar bulunmaktadır. Yumuşak kuvvetler ayrılığına dayanan sistemlere ‘Parlamentar Sistem’, katı kuvvetler ayrılığına dayanan sistemlere ‘Başkanlık Sistemi’ denilmektedir. Bu sistemlerin ortasında yer alan, ne katı ne de yumuşak olarak nitelendirilebilen ‘Yarı-Başkanlık Sistemi’ yer almaktadır. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin temel amacı, gücün organlar arasında dağıtılması suretiyle hukuksuz uygulamalara girişmesi muhtemel bir organı diğer bir güç ile sınırlandırmaktır (Hekimoğlu, 2009: 8-18).

Liberal demokratik sistemlerde kuvvetler ayrılığı prensibi geçerlidir. Yasama, yürütme ve yargı organlarının birbirinden bağımsız ve sadece kendi işlevlerini yerine getirdiği kuvvetler ayrılığının benimsenmesi, tek başına hükümet sistemlerinin istikrar sağlaması için yeterli değildir. Bu minvalde uzun yıllardır devam eden birçok tartışma söz konusudur. Kuvvetlerin nasıl belirleneceği, nasıl ayrılacağı, yetki gaspının önüne nasıl geçileceği, bazı hükümet sistemlerinin doğası gereği yasama ve yürütmenin iç içe geçmesinin nasıl önleneyeceği, organların sistemi kilitleyen keyfi kararlarının nasıl engelleneceği vb. birçok soru herkesin kabul edeceği cevapları beklemektedir.

### **1.5.3. Kuvvetler Ayrılığının Tarihsel Süreci**

Hükümet sisteminin tanımlanmasında esas alınan kıstas, devlet içerisindeki kuvvetlerin dağılımı ve düzenlenişidir. Kuvvetler ayrılığının demokratik bir devlet idaresinin ilk şartı sayılması nedeniyle, kuvvetler ayrılığı mevcut bulunmayan siyasi rejimlerin totaliter ve otoriter rejimler olarak isimlendirilmesinin çağdaş anayasa hukuku ve siyaset bilminde yapıldığı görülmektedir. Buna koşut olarak siyaset ve anayasa teorisinde hükümet sistemlerinin ‘‘kuvvetler ayrılığı’’ bakımından sınıflandırılması, yerleşik bir gelenek olarak kabul görmüştür (Hekimoğlu, 2009: 7).

Locke, siyasi gücün sınırlanması, ayrılması ve birbirine karşı dengelenmesi düşüncesinin temel fikir babasıdır. Mutlak egemenliği reddetmekte ve yasamanın üstünlüğüne dayalı bir yönetimi savunmaktadır. Yasamanın üstünlüğünü savunmasının nedeni, halkın iradesini temsil eden tek ve meşru otorite olması nedeniyledir. Locke, egemenliğin kullanımı için yasama, yürütme ve federatif olmak üzere üç güç tasnifi yapmıştır. Kanunları çıkarma yetkisi yasama, kanunları uygulama görevi yürütmedir. Savaş, barış vb. tüm uluslararası ilişkilere dâhil politikalar görevi de federatif gücün görev alanına girmektedir (Hekimoğlu, 2009: 10). Locke, güçler ayrılığı teorisinde, yargı ayrı bir güç olarak kabul edilmemekte ve yürütmenin bir parçası olarak görülmektedir (Hekimoğlu, 2009: 13)

Modern bir devlette mevcut bulunan; yasama, yürütme ve yargı erkleri arasında yapmış olduğu ayırım nedeniyle Montesquieu, günümüzdeki anlamıyla kuvvetler ayrılığı teorisinin fikir babası olarak kabul edilmektedir. Öyle ki fonksiyonel bir güçler ayrılığı kavramının, Montesquieu'nün genel politik teorisinde İngiliz Anayasasını analizinde önde gelen bir yer işgal ettiği görülür (Hekimoğlu, 2009: 14).

Montesquieu, yönetimleri ılımlı ve despotik olarak ikiye ayırmakta ve despotik rejimlerde; yasama, yürütme ve yargı erklerinin aynı elde toplandığını belirtmektedir. Despotik rejimlerin tersine, ılımlı yönetimlerin en büyük özgürlüğü sağlayacağını öne süren Montesquieu'ye göre, kötüye kullanılmasını önlemek için yönetim, güçlerin birbirini denetleyeceği şekilde yapılandırılmalıdır ki bu da güçler ayrılığı ilkesinin yaşama geçilmesiyle mümkündür. Güçler ayrılığı mekanik bir görünüm arz etmektedir. Böylece erkler yoğunlaşma yerine dağıtılacak, otorite temerküzü önlenecek ve gücün denetlenmesi gerektiği bir noktaya ulaşacaktır (Hekimoğlu, 2009: 15).

Sadece devlet yönetiminde değil tüm yönetsel yapılarda gücün paylaştırılması, sınırlandırılması ve denetlenebilir olması keyfiliğin önüne geçecektir. Teorik olarak bakıldığında bunda bir problem yoktur. Ancak uygulamada güçlerden birinin pasif kalması, işlevsiz hale gelmesi ya da başarısız olması durumunda devlet yine yönetsel anlamda zafiyete uğrayacaktır. Kuvvetlerin ayrılığı prensibi, gücü elinde bulunduranların bir sınırının olmaması durumunda yozlaşacağı temeline

dayalı olarak ortaya çıkmıştır. Bir devletin egemenlik hakkını kullanan organların işlevselliği, dinamikliği, müşterek amaca hizmet etmesi hususunda kuvvetler ayrılığı prensibi bir açılım yapmamaktadır.

#### **1.5.4. Demokratik Hükümet Sistemleri**

Demokratik hükümet sistemleri, gerek yasama, yürütme ve yargı organlarının göreve gelmesi ve yetkileri bakımından gerekse güçler ayrılığının yumuşak ve katı olması bakımından bir takım farklılıklara sahiptir. Demokratik yönetim özü itibari ile halkın kendi kendini yönetmesidir. Ancak günümüzde ülkelerin genişlemesine ek olarak her konuda görüşlerine başvurmak üzere toplumun üyelerini bir araya getirmek hem teorik hem de pratik olarak mümkün olmadığından, doğrudan demokrasi uygulanamamakta onun yerini temsili yöntem almaktadır (Arslan, 2013: 38).

Ülkeler, ne kadar demokratik olursa olsun, anayasal organları ne kadar dengeli düzenlenirse düzenlensin, bazen sistemsiz tıkanıklıklarla karşı karşıya kalabilmektedir. Bu gibi durumlarda anayasal düzeyde bir takım değişiklikler yapmak suretiyle var olan tıkanıklıkları aşma gayreti içerisinde girebilmektedir. İleri demokrasilerde bile karşılaşılan problemlerin çözümüne yönelik bu çabalar, mevcut hükümet sistemine işlevsellik kazandırmak ve istikrarsızlığı giderme amacına yöneliktir. Rejim değişikliği eleştirilerine maruz kalan bu yönetsel çabaları, siyasal istikrarın tesisi için gerekli hamleler olarak görmek ve rejim değişikliği ile ilişkilendirmemek, siyasal sistemin işlevsel hale gelmesi açısından son derece önemlidir.

Demokratik sistemlerin iyi ve güzel olan her şeyi, diğer anti demokratik sistemlere göre bir çıkarsamadır, bir kazanımdır. Gerek kavramsal çerçeveden bakıldığında gerekse uygulamalar düzeyinde, elbette demokratik sistemlerin diğer sistemlere göre sayılamayacak kadar çok artışı vardır. Ancak bu gerçek, bu sistemlerin sorunsuz olacağı, mükemmel olacağı, geliştirilmeye ve hiçbir ilave çabaya gereksinme duymayacağı anlamına gelmez. Dünya üzerinde var olan her sistem, çağın gereklerine ayak uydurabilmek amacıyla bir takım revizyonlara ihtiyaç duymaktadır. Dünyada her şey değişirken sistemlerin sabit kalması beklenemez.

Zaten uygulamada siyasal alanda ortaya çıkan sorunların çoğu, ideolojik saikleri ayrı tutarsak, değişimin hızına, sistemlerin ayak uyduramamasından kaynaklanmaktadır. O halde siyasal alanda sistemle ilgili olarak değişime uyum çok önemlidir. Hele ki düşünce ve fikri anlamda tüm yönetsel unsurları değiştirip dönüştüren, özgürlüklerin önünü açan, liberal değerleri benimseyen demokratik toplumlarda sistemsel statükoya bağlı kalmak kesinlikle doğru değildir.

Dolayısıyla bir ülkenin hükümet sisteminin yapısı, o ülkenin siyasal, sosyal, ekonomik, hukuki ve kültürel açıdan gelişimine katkı sağlayacak işlevsellikte olmalıdır. Ülkeleri, uluslararası alanda güçlü kılan unsurlar, güçlü ekonomik yapının yanında demokratik değerlerlerdir. Toplumunu oluşturan bireyler aç ise demokratik değerlerin ya da bireysel özgürlüklerin o bireyler için hiçbir önemi yoktur. Siyasi tarih boyunca tüm siyasal yönetimler, sınırsız ihtiyaçların nasıl karşılanacağı, ekonomik çıktının nasıl artırılacağı ve nasıl bölüşüleceğine göre iktisadi bir temelde şekillenmiştir. Bu açıdan demokrasilerde siyasal yönetimin, siyaset için değil toplum ve toplumun müşterek çıkarları için var olduğu gerçeği hiçbir zaman göz ardı edilmemelidir.

Özetle bir ülkenin hükümet sistemi tercihi, ideolojik kamplaşmalarla çerçevesinde basit tartışmalara indirgenmemeli, toplumun refah düzeyini yükseltecek ve ortak değerlerini geliştirecek şekilde geniş bir bakış açısıyla ele alınmalıdır.

Demokratik hükümet sistemleri, bugün günümüzde uygulanmayan meclis hükümet sistemi, parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve yarı başkanlık sistemi olmak üzere dört farklı şekilde karşımıza çıkmaktadır. Uygulayan ülke olmaması nedeniyle meclis hükümet sistemi çoğu siyaset bilimci tarafından tasnif dışı bırakmıştır. Dünya üzerinde, 76 ülke parlamenter sistemle, 59 ülke başkanlık sistemiyle, 28 ülke de yarı başkanlık sistemiyle yönetilmektedir. Toplamda 163 ülke demokratik sistemle yönetilmektedir.

#### **1.5.4.1. Meclis Hükümet Sistemi**

Meclis hükümet sistemi, yasama ve yürütme organlarının, yasamada birleştiği demokratik hükümet sistemidir. Hem yasama hem de yürütme gücünün yürütme organı eliyle kullanıldığı monarşiler antidemokratik bir hükümet sistemi olduğu için

konumuzun dışındadır. Meclis hükümeti sisteminin ayırt edici üç önemli özelliği vardır. Birincisi, yasama kuvvetinden bağımsız tüzel kişiliğe sahip bir yürütme kuvveti yoktur. Meclis tek siyasi güçtür. Yasaları yapar ve bu yasaları uygulayacak yürütme organını kendisi seçer. İkincisi, Meclisin görevi süreklidir. Meclis sadece yasama faaliyeti ile sınırlı görevler yapmadığından devletin devamlılığı için sürekli açıktır. Yasama faaliyeti dönemsel olabilir ama yürütme faaliyeti mahiyeti gereği kesintisiz olmalıdır. Üçüncü olarak, bu sistemde devlet başkanlığı ve hükümet başkanlığı makamı yoktur. Devletin siyasi birliğini ve temsilini meclis tek başına yapar (Karatepe, 2013: 224).

Parlamentar sistem, başkanlık sistemi ve yarı başkanlık sistemi, kuvvetlerin katı ya da yumuşak ayırımına dayanırken meclis hükümet sistemi aksine kuvvetlerin birleşimine dayanmaktadır. Yetki ayrışması yerine yetki birleşimi söz konusudur. Bu yönüyle diğerlerinden ayrışmaktadır. Meclis hükümet sisteminde, adından da anlaşılacağı üzere meclis çok güçlüdür. Yasama yetkisi (kanun yapma), halk tarafından seçilen milletvekillerinden oluşan meclise aittir. Meclis hükümet sisteminde, tek bir meclis vardır, diğer bazı sistemlerde olduğu gibi ikinci bir meclis yoktur. Yasamayı, kendisi dışında feshedecek başkaca bir organ bulunmamaktadır (Erim, 2017: 38).

Meclis hükümet sisteminde, yürütme faaliyetleri de bizzat kanun koyma işlevi gibi meclis tarafından yerine getirilmektedir. Yürütme faaliyetlerinin etkinliğini sağlamak adına meclis, kendi içerisinde yürütme komitesi tayin etmektedir. Yürütme işini, birbirinden bağımsız, inisiyatif kullanamayan yalnızca meclisin aldığı kararları uygulamakla görevli, meclise karşı bireysel sorumluluk taşıyan, bu komite üyeleri (bakanlar) yerine getirmektedir. Komite üyeleri, meclis tarafından göreve getirildiği gibi yine meclis tarafından görevden uzaklaştırılmaktadır. Komite üyeleri meclisin emir ve talimatlarına göre hareket etmek zorundadır dolayısıyla komitenin meclis üzerinde hiçbir tahakkümü yoktur. Meclis hükümet sisteminde devlet başkanı ve başbakanlık makamı yoktur. Ülkenin devlet başkanı da başbakanı da meclis başkanıdır. Devlet işlerinin çeşitliliği, yoğunluğu ve kesintisiz devam etmesi gerekliliği düşünüldüğünde organizasyonun sistemsel açıdan çok başlılığa neden olduğu görülmektedir. Kaldı ki uzun yıllar ve

hala iki başlılığa sebep olduğu gerekçesiyle bazı hükümet sistemleri ülkeyi çıkmazlara götürmekte ve bu yönüyle ciddi eleştiriler almaktadır. Böyle bir sistemde karar alma süreçleri uzayacak, devletin icrai fonksiyonu yavaşlayacak ve bazen de sekteye uğrayacaktır. Böylece siyasal yönetim istikrarsızlıklarla boğuşacaktır (Erim, 2017: 39-40).

Meclis hükümet sisteminde, kuvvetler ayrılığı ilkesi benimsenmediği için denge-balans mekanizması iyi işlememektedir. Bakanların kişisel siyasetinin ve inisiyatifinin olmaması, meclis tarafından alanlarının daraltılmış olması, yürütmeye meclisin memuru gibi hareket etmelerine neden olmaktadır. Böyle bir yapıda yeni politikaların üretilmesi ve uygulanması zordur. Politik fikirler, etkin bir yürütme çatısı altında, halkın yürütme organı hiyerarşisini geri bildirimlerle beslemesi sonucu oluşur. Meclis hükümet sisteminde, yürütmenin etkinliği meclisin etkinliği altında ezilmektedir.

Demokratik siyasal hayatımız boyunca, gerek uzlaşma kültürümüz gerekse meclis kompozisyonlarımız açısından konuyu ele aldığımızda, meclis hükümet sisteminde, basit konuların bile yasalaşması ve uygulanmasında ciddi sıkıntıların karşımıza çıkacağı aşikârdır. Türkiye’de, 1921 Anayasası, meclis hükümet sistemini öngörmüş ve bu sistem ilk meclisimizde yaklaşık 3 yıl süreyle uygulanmıştır. Ne var ki 29 Ekim 1923’te cumhuriyet rejimine geçildikten sonra güçler birliğinden tavizler verilmeye başlanmış ve yürütme organı meclisin içinden ayrılarak, cumhurbaşkanının başkanlığında yine onun atadığı başbakan ve bakanlar kurulundan oluşan bugünkü yapısına kavuşmuştur.

Özetle, bazı siyaset bilimcilere göre ‘iyi işlediği zaman gerçek manada demokrasinin teşekkül edebileceği tek sistem, meclis hükümeti sistemidir’ söylemine rağmen günümüzde işlevsizliği nedeniyle bu sistemi uygulayan ülke kalmamıştır.

#### **1.5.4.2. Parlamenter Sistem**

Parlamenter sistem, kralın bir takım yetkilerinin kısıtlanarak parlamento onayına bağlandığı, halka bir takım hak ve özgürlüklerin tanındığı, 1215 Magna Charta Bildirgesi ile siyasi tarih yolculuğuna başlamış; zaman içerisinde bu alanda tüm kazanımlarını taviz vermeden korumak ve tedricen bu kazanımları daha da

genişletmek amacıyla bugünkü hükümet sistemi biçimini almıştır. İngiltere menşeli siyasi literatüre girmiş ve dünyada birçok ülkeye demokratik hükümet modeli olmuştur. Parlamenter sistemle yönetilen bir ülke meşruti monarşi ya da parlamenter cumhuriyet olabilir. Meşruti monarşilerde yetkileri sembolik olan bir hükümdar bulunur, parlamenter cumhuriyetlerde ise çoğunlukla seçimle işbaşına gelen, yetkileri yine çoğunlukla sembolik olan bir cumhurbaşkanı bulunur (Yarbay, 2017: 20).

Parlamenter hükümet sisteminin tarihi, kral egemenliğini temsil eden hükümetle, halk egemenliğini temsil eden parlamento arasındaki savaşının tarihidir ki bu savaşımdaki amaç, hükümet üzerinde parlamento kontrolünü sağlamaktır (Hekimoğlu, 2009: 108).

Parlamenter sistemde, yasama, yürütme ve yargı erkleri arasında, başkanlık sistemine göre daha yumuşak bir kuvvetler ayrılığı söz konusudur. Sistemin başarısı, yasama ve yürütmenin birbiriyle uyum ve işbirliği içerisinde çalışması esasına dayanmaktadır. Yürütme ve yasama arasında karşılıklı fesih yetkisinin olması, yürütmenin yasama içinden teşekkül etmesi ve güvenoyuyla göreve başlayıp güvenoyunu muhafaza ederek görevine devam edebilmesi vb. unsurlar yasama ve yürütmenin iç içe geçmesine ve yumuşak kuvvetler ayrılığının oluşmasına neden olmuştur. Bağımsız yargı, sistemsel uyuşmazlıkların çözüm mekanizmasıdır ve sistemin güvencesini oluşturmaktadır.

Parlamenter sistemlerde, siyasi partiler son derece disiplinli bir yapıya sahiptir. Mecliste alınacak kararların hemen hemen tamamında bu disiplin nedeniyle meclis üyeleri, partilerinin kararlarına göre hareket etme eğilimindedir. Bu durum parti içi demokrasiyi olumsuz yönde etkilemekte ayrıca meclis üyelerinin parti genel yönetiminin kararlarını inisiyatif almadan, sorgulamadan, kabul etmeleri sonucunu doğurmaktadır. Teoride sınırsız yetkiye sahip görünen parlamento, uygulamada hükümetin kontrolündedir; bu yüzden uygulamada egemen olan parlamento değil, hükümettir (Özbudun, 1968: 73).

Parlamenter sistemlerde yürütme işlevi, cumhurbaşkanı ve hükümet tarafından yerine getirilmek üzere iki başlı bir yapıda tasarlanmıştır. Başbakan ve

bakanlar kurulundan müteşekkil olan hükümet, yürütmenin sorumlu kanadını ve yetki bakımından güçlü yanını oluşturmaktadır. Cumhurbaşkanı tarafından, genellikle parlamento çoğunluğuna sahip partinin genel başkanı, başbakan olarak hükümeti kurmakla görevlendirilmektedir. Başbakan, başka bir ifade ile yürütmenin fiili başı, meclis mensubu olup tüm bakanları atamaya ve görevden almaya yetkilidir. Başbakan gerek gördüğünde parlamentodaki çoğunluğuna güvenerek erken seçim kararı alabilmekte ve meclisi feshedebilmektedir. Hükümet üyeleri hem bireysel olarak hem de kabine olarak meclise karşı sorumludur. Herhangi bir bakan ya da bakanlar kurulu parlamento tarafından görevden uzaklaştırılma ihtimali bilinciyle çalışmaktadır. Hükümet, halk tarafından seçilmediği için halka karşı, icraatları sebebiyle dolaylı bir sorumluluğa sahiptir.

Parlamente sistemlerde yürütmenin diğer başı, siyasi açıdan sorumluluğu bulunmayan cumhurbaşkanıdır. Meclis ve başka bir organ tarafından görevinden alınamayan cumhurbaşkanı, sadece vatana ihanet dolayısıyla yargılanabilir ve görevinden uzaklaştırılabilir. Parlamente sistemlerde cumhurbaşkanı sembolik yetkilere sahip olup tarafsız, çatışmaları önleyici, uzlaştırıcı kimliğiyle devletin ve milletin birliğini temsil etmektedir. Cumhurbaşkanı başbakanın tavsiyesi ya da anayasal düzeyde bazı şartların oluşması durumunda meclisi feshedebilmektedir. Cumhurbaşkanı, hükümeti kurma görevini, meclis içerisinde çoğunluğu sağlayan partinin genel başkanına, çoğunluk sağlanamadığı durumda en çok oy oranına sahip partinin genel başkanına vermek suretiyle yürütmenin sorumlu kanadının oluşumunda rol oynamaktadır.

Parlamente sistemlerde, seçimlerde meclis çoğunluğunu elde eden siyasi parti, hükümet kurma aşamasında meclisten güvenoyu alma sorunu yaşamamakta ve daha en başında meclisin en önemli fonksiyonunu sistemsel olarak işlevsiz hale getirebilmektedir. Meclis çoğunluğunu elde eden partinin desteklemediği tasarılar mecliste yasalaşmazken, desteklediği tasarılar meclisten rahatlıkla onay alabilmektedir. Ayrıca hükümet, yürütmede güvenoyu sorunu yaşamadığı için meclis denetimine tabi olmadan ve bu tehdidi hissetmeden çalışabilmektedir. Demokrasinin içselleşmesi ve keyfiyetin önlenmesi bakımından olumsuz bir görünüm arz eden bu durum, parlamente sistemlerde siyasal istikrar için çok arzu edilen bir durum olarak



da rağbet görebilmektedir. Benzer şekilde, meclis kompozisyonunun çok çeşitlilik arz etmesi ve mecliste hükümet kurma çoğunluğunun, bir parti tarafından elde edilememesi durumunda, sistem, işbirliğine dayalı ve denetlenebilir koalisyon hükümetlerini teşvik etmektedir. İdeolojik farklılıklar, demokratik zafiyetler ya da bazı makamların paylaşılabilmesi vb. nedenlerden dolayı hükümet kurulamamakta, kurulsa da kısa ömürlü olmaktadır. Bu durum, meclis oluşumunda demokrasinin tam manasıyla tecelli etmesi ve uzlaşmacı bir siyaset ortamı oluşturması bakımından olumlu bir görünüm arz etse de ileri demokrasi kültürünün olmadığı parlamenter sistemlerde siyasal istikrar açısından son derece olumsuz değerlendirmelere ve tartışmalara neden olmaktadır. Her iki durum da parlamenter sistemin paradoksunu yansıtmakta ve sistemin en önemli sorunu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Parlamenter sistemin doğuşundan günümüze kadar gelen süreci dikkate alındığında, sistemin temelinde, yetkileri kısıtlanan kral ile hak ve özgürlük alanı genişleyen halk arasındaki mücadele yatmaktadır. Karşılıklı olarak yetkilerin kazanılması ve korunması çabası uzlaşmacı bir siyaset kültürünün oluşmasına neden olmuştur. Siyasal alanda uzlaşma, farklı siyasi görüş ve fikirlerin, tüm halkın menfaatlerini korumak ve refahını yükseltmek ortak paydasında bir araya gelmesidir. Parlamenter sistemlerde ülkeler, siyasal alanda bu ortak paydayı tesis edebildikleri sürece başarılı olmakta aksi durumda sistemsel anlamda birçok sorunla karşı karşıya kalabilmektedir.

#### **1.5.4.3. Başkanlık Sistemi**

Amerika'da İngiliz sömürgeci 13 koloninin, ağır vergi yükü nedeniyle İngilizlere isyan etmeleri sonucunda ciddi çatışmalar yaşanmış, akabinde bu 13 sömürge bağımsızlıklarını ilan etmiş ve kendi aralarında birtakım anlaşmazlıklar olsa da 1787 yılında yaptıkları anayasa ile federatif bir yapıya kavuşmuşlardır. İçişlerinde bağımsız dış işlerinde bağımlı ve güçlü yürütme yapısı öngören bu anayasa ile birlikte başkanlık hükümet sistemi, siyasi literatüre girmiştir. Başkanlık hükümeti deyimini İngiliz yazarları Amerikan İş Savaşı'ndan önce, Atlantik ötesinde eski sömürgeleri olan ama sonra ABD adını alan yeni devletteki siyasal düzeni anlatmak için kullandılar (Ataöv, 2011: 133). 1781'de Amerika'nın ilk anayasası sayılabilecek olan konfederasyon yasalarını kabul ettiler. Bu hukuksal metinde ilk defa "Amerika

Birleşik Devletleri’’ adı kullanılmıştır (Günel, 2015: 22-23).Yaşanılan sorunların altında güçlü bir yürütmenin olmaması yatıyordu, var olan konfederasyon sisteminde yürütmeden sorumlu bir başkan yoktu. Sadece kongreye karşı sorumlu bakanlar vardı, sorunların çözümünü koordine edecek ve merkezi gücü temsil edecek başkanın olmaması konfederasyonu iyice etkisizleştirdi. Bir de güçsüz yürütmenin olduğu bir yapıda oluşan yargı sorunları vardı. Her konfedere devlet kendi hukuki sorunlarını kendi mahkemesinde çözüyordu fakat konfedere devletler arasında oluşan yargı sorunlarına bakacak bir yargı mercii yoktu. Bütün bu sorunlar eyaletlerde giderek artan bir yönetilemez durum oluşturuyordu (Akçalı, 2014: 87-88). Yine tartışmalar sonucu yazılı bir anayasa ekseninde yetki, sorumluluk ve gücün merkezi bir yönetimle yerel eyalet yönetimi arasında paylaşıldığı federal bir yönetim üzerinde anlaşılar (Çam, 2000: 91).

Başkanlık sistemi, devletin üç temel fonksiyonu olan yasama, yürütme ve yargı erkinin katı kuvvetler ayrılığı ile birbirinden ayrıldığı; icrada yürütmenin, kanun yapmada yasamanın son derece güçlü olduğu; bu iki organın birbirini denetleyebildiği ve kontrol altına alabildiği ancak yok edemediği; tarihsel süreç içerisinde evrilerek değil ortak aklın ürünü olarak ortaya çıkan bir hükümet sistemidir.

Başkanlık sisteminde, katı kuvvetler ayrılığı ilkesi geçerlidir. Yürütme ve yasamanın meşruiyet dayanağı, bu organları doğrudan seçerek görev başına getiren halktır. Yargı organının teşekkülünde de yasama ve yürütme organları eşit derece etkinliğe sahiptir. Dolayısıyla her üç organın da meşruiyeti son derece güçlüdür. Başkanlık sisteminde, yasama ve yürütmenin birbirine karşı sorumluluğu yoktur, her iki kuvvetin de halka karşı sorumluluğu söz konusudur. Yürütme organı üyeleri, parlamenter sistemlerde olduğu gibi meclis üyesi değildir. Yürütme, yasamanın güvenoyuna gerek duymadan görevine başlar, görevi boyunca güvensizlik oylamasıyla düşürülme tehdidi hissetmez ve faaliyetlerinden dolayı meclise değil halka hesap verir. Yasama organı, kanun yapma ve bütçe hazırlama yetkisini tekelinde bulundurmakta olup yürütmenin tahakkümünde değildir ve yürütme tarafından görevden alınamaz. Bu iki kuvvetin teşekkülü, görevleri, sorumlulukları ve göreve gelme ve görevden ayrılma gibi hususlar katı kuvvetler ayrılığının bir

sonucudur. Başkanlık sisteminde, yargı kararlarının yasama ve yürütmeyi kesinkes bağlayıcılığı olması da yine katı kuvvetler ayrılığının bir gereğidir. Başkanlık sisteminde, kuvvetlerin birbirine üstünlüğü yoktur, birbiri için denge fren fonksiyonu üstlenmekte ve görev alanları net bir şekilde birbirinden ayrılmaktadır. Yürütmenin yasamadan bağımsız seçilmesi ve çalışmasının doğal sonucu olarak başkanın ve kendisinin meclis karşısında siyasi sorumluluğu olmaz (Karatepe, 2013: 226).

Başkanlık sisteminde yasama organı, kanun yapma ve bütçe hazırlama yetkisini tekelinde bulundurmaktadır. Bu yetki alanında, yürütme organı, tavsiyeleri dışında etkili olamaz. Ülkenin dış siyaseti ile ilgili antlaşmalarda son karar mercii meclis olup, başkan tarafından yapılan atamalarda nihai onay yine meclise aittir. Dolayısıyla bir takım vaatlerle halk tarafından seçilen yürütme organı, bu vaatlerini yerine getirebilmek ve tekrar seçilebilmek için, bütçe ve her alanda birçok yasal düzenlemeler gereksinimi nedeniyle yasama ile uyumlu çalışmaya ihtiyaç duymaktadır. Benzer şekilde yasama organının kararlarının başkan tarafında veto edilebilmesi ve aynı kararın ikinci defa alınabilmesinin, meclisin salt ya da nitelikli çoğunluğuna bağlanması da yasamanın keyfiyetini önleyen bir mekanizma olarak karşımıza çıkmaktadır. Yasamanın yürütmeyi, vatana ihanet, zimmet vb. durumlar haricinde feshetme yetkisi bulunmadığı gibi yürütmenin de yasamayı feshetme yetkisi bulunmamaktadır. Yasama, yürütmenin faaliyetleri ile ilgili hem mecliste araştırma, inceleme ve denetleme yapabilmekte hem de bu faaliyetlerle ilgili menfi sonuçları yargı organına taşıyabilmektedir. Yasamanın, doğrudan ya da dolaylı olarak yürütmenin oluşmasında parlamenter sistemlerde olduğu gibi bir rolü bulunmamaktadır. Yasama organı, yüksek yargının oluşumunda, yürütmenin atama kararlarını onaylama mercii olarak yürütme ile eşit derecede bir etkinliğe sahiptir. Başkanlık hükümet sisteminde yasama organının, tek ya da çift meclisli olması mümkündür ve meclis sayısı sistemin esaslarını değiştirmemektedir. Yasama üyeleri, halk tarafından, doğrudan, belirli süreliğine seçimle iş başına gelmektedir ve halka karşı sorumluluk taşımaktadır. Bu sistemde siyasi parti disiplini parlamenter sistemlere nazaran zayıf bir yapıdadır. Dolayısıyla meclis üyeleri, parti genel yönetimlerinin kararlarını koşulsuz, şartsız onaylamak yerine inisiyatif alabilmekte ve özgürce hareket edebilmektedir. Bu durum gerek parti içi demokrasinin gelişmesi

açısından gerekse mecliste sadece farklı siyasi partiler değil aynı siyasi partiler içinde dahi çok sesliliğin oluşmasına imkân sağlamaktadır.

Başkanlık sisteminde yürütme organı, doğrudan halk tarafından belirli süreliğine seçilen başkan ve meclise karşı değil sadece başkana karşı sorumluluğu bulunan ve başkanın atamaya ya da azletmeye muktedir olduğu bakanlardan müteşekkildir. Başkanlık sisteminde yürütme tek başlıdır ve tüm yetkiler başkanda toplanmıştır. Başkanlık sisteminde başkan, son derece geniş yetkilerle donatılmıştır. Milli birliği temsil etmesi, bakanların atanması ve azledilmesi, devlet hiyerarşisinde tüm üst kademe atamalarının yapılması ve görevden alınması, silahlı kuvvetlerin komuta edilmesi, suçluların affedilmesi ve cezaların hafifletilmesi vb. gibi yetkiler başkana aittir. Yürütmede faal bakanlar ise parlamenter sistemlerdeki popülerliğinin aksine başkanın birer sekreteri ve danışmanı gibi konuşlanmışlardır. Başkanın olağanüstü dönemlerde meclisi toplantıya çağırma, yasamanın aldığı kararları (bütçe kanunu veya diğer kanunlar) veto etme gibi yasama yetkileri de bulunmaktadır. Ancak bu denli geniş yetkilerle donatılan başkan, yasa yapma ve bütçe hazırlama yetkisinden mahrum bırakılarak başarılı bir idare ve iktidarının devamlılığı için meclisle uyumlu hareket etmeye zorlanmıştır. Yürütme organının meclise karşı bir sorumluluğu yoktur. Göreve başlaması için yasamanın güvenoyuna ihtiyaç duymadığı gibi, görevi boyunca da vatana ihanet ve zimmet suçları haricinde, yasamanın güvensizlik oylamasıyla düşürülme ihtimali söz konusu değildir. Anayasada belirtilen süreler dâhilinde seçildiği sürece yürütme organı varlığını sürdürebilmektedir. Bu özelliği itibariyle siyasi istikrar açısından sürdürülebilir bir yönetim özelliğine sahiptir. Hem geniş yetkilerle donatılan hem de siyasi açıdan sorumluluğu, seçimden seçime halktan onay alabilmek şeklinde sınırlandırılmış olan başkan, bu sistemde güçlü yürütme yapısının ön plana çıkmasına neden olmuştur. Başkanlık sisteminde, başkan sivil toplum, iş çevreleri ve halk tarafından görevi boyunca ciddi ve sürekli bir baskıya maruz kalarak faaliyetini sürdürmektedir ve bunca yetkisine rağmen yürütme kuvveti anayasal düzeyde sınırlandırılmaktadır. Yürütme organı, yüksek yargının oluşumunda, meclisin onaylayacağı atama kararlarını vermekte ve yasama ile eşit derecede etkinliğe sahip olmaktadır. Amerika'da başkan, çok önemli ve merkezde bir yerde oturmaktadır. Bu konumu

anayasadan, birikmiş uygulamadan ve günümüz koşullarından geliyor. 1787 Anayasası başkana bir takım üstünlükler tanımaktadır (Ataöv, 2011: 136).

#### **1.5.4.4. Yarı-Başkanlık Sistemi**

Yarı Başkanlık Sistemi, parlamenter sistemle başkanlık sistemi arasında konuşlanmış, her iki sistemin bir takım özelliklerini bünyesinde barındıran, parlamenter sistemden kaynaklanan bir takım yönetsel istikrarsızlıkların giderilmesine yönelik olarak yürütme organının güçlendirilmesi esasına dayanan ve Fransa'nın V. Cumhuriyet Anayasası ile siyasi literatüre dâhil ettiği demokratik bir hükümet sistemidir. Yarı-başkanlık kavramını siyasi partiler konusunun ünlü uzmanlarından Fransız Maurice Duverger ileri sürmüştü. Hem general de Gaulle'ün, hem Duverger'nin Fransız oluşları bu kavramı sanki Fransa ile özdeşleştirdi (Ataöv, 2011: 173).

Yarı başkanlık sisteminde kuvvetler ayrılığı ne parlamenter sistemdeki kadar yumuşak ne de başkanlık sistemindeki kadar da katıdır. Meşruiyetin dayanağı bakımından yasama organı ve yürütmenin cumhurbaşkanı kanadı doğrudan halk tarafından seçilmekte ancak yürütmenin diğer kanadı olan hükümet, yasama organı içerisinde yine yasamanın güvenoyuyla (Fransa hariç) oluşmaktadır. Yürütmenin meşruiyet dayanağı yasamaya göre eksik teşekkül etmekte ve organlar arası eşitlik bulunmamaktadır. Yarı başkanlık sisteminde, cumhurbaşkanı meclisi feshedebilmekte ancak yasama organı sadece hükümeti görevden azledebilmektedir. Yürütme iki başlıdır ve cumhurbaşkanı yürütme yetkisini hükümet ile paylaşarak kullanmaktadır. Yürütmenin güçlü yetkilerle donatılmış cumhurbaşkanı siyaseten sorumsuzdur sadece görev süresi sonunda halka hesap vermektedir. Ancak ona karşı daha az yetkilerle donatılmış hükümet, meclise karşı siyaseten sorumludur ve görev süresi içerisinde güvensizlik oylamasıyla düşürülme tehdidi altındadır. Yetki ve sorumluluk bakımından da eşitsizlik söz konusudur. Yarı başkanlık sisteminde, kuvvetler ayrılığı ilkesi cumhurbaşkanı lehine işlemektedir. Yarı başkanlık ne meclis ne de başkanlık düzenidir. Katıksız meclis düzeninde başbakanla kabine meclisten çıkar. Bu yürütme erki meclis çoğunluğunun güvensizlik oyuyla her an düşürülebilir. Yürütmeye yasama arasındaki ilişki biçimi aşamalıdır, yani yürütme meclis çoğunluğundan doğar ve ona karşı sorumludur. Başkanlık düzeninde ise, halkın

seçtiği başkan yürütmenin en başındadır. Onunla meclisin görev süreleri belirlenmiştir. İkisinin arasındaki ilişkide bir güvenlik sorunu söz konusu değildir. Başkan kabineyi belirler ve yönetir; ayrıca, anayasadan kaynaklanan kimi yasa yapma yetkileri vardır (Ataöv, 2011: 175).

Yarı başkanlık sisteminde yasama organı, doğrudan halk tarafından, belirli süreliğine seçilmektedir. Üyeleri halka karşı birinci derecen sorumludur. Parlamenter sistemlerde olduğu gibi yürütmenin hükümet kanadı, yasamanın içerisinden oluşmaktadır. Yasama organı, kendi içerisinden hükümetin kurulmasını sağlamak ve güvenoyu silahıyla onu kontrol altında tutabilmek şeklinde yürütmede bir etkinliğe sahiptir. Halkoyuyla seçilmiş ve yetkileri güçlü olan yürütmenin diğer başı cumhurbaşkanı üzerinde, yasama organının çok fazla etkinliği yoktur. Yasama organının kanun yapma yetkisini hükümetle birlikte paylaşmaktadır. Başkanlık sistemindeki gibi bu yetkiyi tek başına kullanmaz. Yasamanın kararları veto edilebilmektedir ancak meclis, ilgili kanunu aynı şekilde kabul edip tekrar gönderdiğinde süreç sonlanır, başkanlık sistemindeki gibi vetoya karşı nitelikli çoğunluk aranmaz. Yasama organı, yürütmenin hükümet kanadını bir takım denetleme araçları ile denetleyip görevinden alabilir ancak cumhurbaşkanını feshetme yetkisi yoktur. Ancak kendisinin varlığına cumhurbaşkanı tarafından son verilebilir. Bu durum yasamanın yürütme karşısında sınırlandırıldığını göstermektedir. Cumhurbaşkanı ile meclis çoğunluğunu oluşturan partinin aynı siyasi görüş ve geleneklerden gelmesi durumunda yürütmenin iki kanadı birleşmiş olacak ve yasamanın fonksiyonu daha da sınırlanmış olacaktır. Öyle ki bu durum hem yasama hem de yürütmenin tek bir elde toplanmasına neden olacak ve demokratik bir sistem olmaktan uzaklaşacaktır. Yarı başkanlık sisteminin en karakteristik özelliği, yürütmenin iki başlı yapısıdır. Doğrudan halk tarafından seçilmiş bir cumhurbaşkanı ve meclisin içinden çıkan başbakan yürütme işlemini birlikte gerçekleştirirler (Arslan, 2013: 256).

Yarı başkanlık sisteminde yürütmenin sorumsuz kanadı ve başı cumhurbaşkanı olup, belirli süreliğine halk tarafından seçilmektedir. Her hangi bir organ eliyle görev süresi kısaltılamamakta ve yürütme içerisindeki varlığına son verilememektedir. Cumhurbaşkanı sembolik yetkilerden daha güçlü yetkilere

sahiptir. Yürütme faaliyetlerini, yasama içerisinde müteşekkil olan hükümetle birlikte paylaşmaktadır. Bu yönüyle yürütmenin tek başına yetkilisi olan başkanlık sistemindeki başkandan ayrılmaktadır. Cumhurbaşkanı, başbakanı ve onun önerdiği kabine üyelerini atamakla hükümet kurulması aşamasında önemli bir rol oynamaktadır. Fakat başbakanı ve başkanının teklifi olmadan bakanları görevden alma yetkisi yoktur. Bununla birlikte meclisi tek taraflı olarak feshedebilmektedir. Üst düzey yöneticilerin atanması, askeri kuvvetlerin komuta edilmesi, devletin birliğinin temsil edilmesi gibi görevler cumhurbaşkanına aittir. Hükümetle birlikte kanun hükmünde kararname çıkarabilmektedir. Cumhurbaşkanının yazılı izni olmaksızın başbakan tek başına bakanlar kurulunu toplayamamaktadır. Cumhurbaşkanının yasaları veto etme yetkisi bulunmakta olup, veto ettiği yasalar, meclis tarafından aynen kabul edilip tekrar gönderilirse onaylamak zorundadır. Kesinleşen kanunları anayasa mahkemesine taşıyabilmektedir.

Yarı başkanlık sisteminde yürütmenin diğer başı ve sorumlu kanadı başbakan ve bakanlardan oluşan hükümettir. Hükümet, meclis içerisinde ya da dışarıysından atanabilir. Ancak teamülde meclis dışından bakan ataması oldukça sınırlı düzeydedir. Yarı başkanlık sistemlerinde hükümet kurulduktan sonra meclisten güvenoyu almak zorundadır(Fransa'da zorunlu değil). Meşruiyeti bakımından yasama ve yürütmenin diğer başı cumhurbaşkanı gibi doğrudan halk tarafından seçilmediği için meclise karşı siyaseten sorumludur. Bakanlar hem başbakana hem de meclise karşı sorumluluk taşımaktadır. Meclisin gensoru, meclis araştırması vb. gibi denetim araçlarına tabidir ve güvenoyunu muhafaza etmek durumundadır. Çünkü bu sistemlerde, yasamanın fesih yetkisi yürütmenin hükümet kanadı üzerinde uygulanabilmektedir. Yasama üyeleri gibi hükümetinde kanun teklif etme yetkisi bulunmaktadır. Ayrıca yürütmenin bir kanadı olarak cumhurbaşkanı ile birlikte kanun hükmünde kararname çıkarabilmektedir. Cumhurbaşkanının tek başına imzaladığı kararnameler haricinde bütün kararnamelerde başbakanın ve ilgili bakanların imzasının bulunması şarttır. Meclis çoğunluğunun, cumhurbaşkanının siyasi görüşü ile farklı istikamette oluşması durumunda yürütmede cumhurbaşkanı ve hükümet arasında yetki paylaşımı sorunu temayüz etmesi son derece olasıdır. Bu durum sistemsel tıkanıklıklara yol açabilecektir.

Ne var ki, herhangi bir yarı başkanlık sisteminde, başkanlık sistemi öğelerinin mi ağır basacağını, yoksa parlamenter sistem özelliklerinin mi ön plana çıkacağını, anayasanın metni kadar, hatta ondan da önemli olarak, ülkenin siyasal güçler ilişkisi, kurumları ve pratiği belirler. Dolayısıyla pratikte, cumhurbaşkanı ile başbakan arasında sağlıklı bir denge, az çok eşit ya da denk bir yetki dağılımının olduğu; cumhurbaşkanının ön planda başbakanın silik konumda olduğu; cumhurbaşkanının yetkileri olmasına rağmen siyasi terbiye gereği bunu kullanmadığı gibi üç farklı yarı başkanlık sistemi uygulaması oluşabilmektedir (Kamalak, 2014: 123).





## İKİNCİ BÖLÜM

### PARLAMENTO HÜKÜMET SİSTEMİ VE TÜRKİYE UYGULAMALARI

#### 2.1. Parlamento Sistemin Tarihsel Süreci

Parlamento sistemi, ilk defa Britanya’da monark ile halkın temsilcilerinden oluşan parlamento arasındaki iktidar ilişkilerinin zaman içerisinde, parlamento lehine gelişmesi ile ortaya çıkmış bir hükümet sistemidir (Özsoy Boyunsuz, 2014: 9). İngiliz baronlarıyla, Norman Kralı Johann arasında yapılan uzlaşma (1215, Magna Charta) ile birlikte parlamento hükümet sisteminin başladığı kabul edilmekte; o tarihten itibaren 1628 Petition of Rights (kişilerin ve mülklerin korunması hususunun kanuni güvenceye kavuşturulması) 1679 Habeas Corpus Act (keyfi ve haksız tutuklamayı önlemek ve yurttaşların güvenliğini sağlamak için oluşturulan yasa) ve 1688 Declaration of Rights (Haklar Beynamesi) gibi belgelerle, Magna Charta’nın gösterdiği gelişmeler üzerinden kralın yetkileri kademeli olarak kısıtlanmış ve parlamento hükümet sistemi, 18. yy. sonlarından itibaren somutlaşmaya başlamıştır (Hekimoğlu, 2009: 109). Parlamento sistemi, gerek tarihi öncelik gerekse de içerik açısından farklı biçimlendiği İngiltere ve Fransa’da gelişim göstermiş bir hükümet sistemidir. Ancak sistemin ayırıcı özelliklerinin belirginleştiği ilk ülke İngiltere olduğundan bu ülke ile anılmaktadır (Yücel, 2009: 53).

Parlamento sisteminin tarihsel kökeninde, tek kişi yönetimleri altında ezilen, haksız hukuksuz muameleye maruz kalan, yaşama hakları sınırlı olan geniş halk kitlelerinin, kralın mutlak yetkilerinin sınırlandırılması ve kendilerinin özgürlük alanının genişletilmesi yatmaktadır. Dolayısıyla parlamentarizmin tarihi aynı zamanda, fikir özgürlüklerinin, hukuksal eşitliğin, halkın egemenlik hakkının ve liberal düşüncenin başlangıç tarihi olarak nitelendirilebilir. Parlamento sistemi ya da onunla aynı anlamda kullanılan parlamentarizm terimi, etimolojik olarak parlamento sözcüğünden türemiştir. Parlamento sözcüğü, köken olarak ‘parler’ (konuşma) sözcüğünden kaynaklanmış ve zamanla konuşulan yeri anlatmak için kullanılmıştır. Bu sözcük dilimize İtalyanca’dan geçmiştir (İba ve Bozkurt, 2006: 1).

İlk defa 1236 tarihinde, parlamento terimi, İngiliz monarkının asiller ve dini sınıf yöneticileri ile gerçekleştirdiği danışma toplantılarını ifade etmek için kullanılmıştır. 1275'te ise Edward I, yalnızca asilleri ve dini sınıfı değil, her bölgeden iki şövalye ve her bir şehir ve kasabadan da iki temsilci seçilmesini emretmiştir. Seçilen temsilciler, öncelikle kralın yeni vergi salma planlarını onaylamak için çağırılmıştı. Takip eden yıllarda, vergiden en çok etkilenecek kesimlerin, parlamento aracılığı ile rızasının alınması uygulaması yerleşmiştir (Özsoy Boyunsuz, 2014: 9).

Modern demokrasi, 18.yy. Fransız Devrimi ile 19. yy. Sanayi Devrimi'nin bir ürünü iken, İngiltere'ye parlamenter sistemin gelmesi 17. yy.da vuku bulmuştur. Bu yüzyılda İngiliz parlamenter rejimi tam karakterine kavuşmuştur. 1688 devrimiyle birlikte kralın keyfi yetkilerine son verilmesinden itibaren, İngiltere'de parlamenter sistemin baskın hale geldiği, bütünüyle tartışmasız şekilde kabul edilmektedir. İşte bu 1688 tarihli ihtişamlı devrimden 1832 tarihli yurttaşlık seçim reformuna kadar olan süreç arasındaki dönem, İngiltere'de parlamentarizmin altın çağı olarak kutlanmaktadır. Ancak buradaki devrim sözcüğü yanlış bir anlamaya neden olmamalıdır. Britanya Devleti, ABD'den farklı olarak bir devrimle kurulmadığı için Britanya Parlamenter Demokrasisi, eski sistemin yıkılmasıyla değil, bir evrimin sonucu olarak gelişmiş ve aşamalı olarak değişim göstermiştir (Hekimoğlu, 2009: 110-111).

Parlamenter sistem, başkanlık sistemi gibi düşünce, inanç, yaşam tarzı ve etnik aidiyet hususunda birbirinden farklılaşmış toplumların, uzunca bir süre tartışarak ve müşterek bir noktada buluşarak geliştirdiği bir sistem değil, tarihsel süreç içerisinde kralın yetkilerini halk lehine kısıtlayan bir evrilme ile kurumsallaşmıştır. Başlangıçta parlamentonun, kral ile muhatap olan servet sahibi seçkinler sınıfından oluşması nedeniyle seçkinler rejimi olarak ortaya çıkan parlamenter sistem, yüzyıllar süren tecrübesine rağmen tam manasıyla halkın egemenliğini yansıttığı yapıya ancak 20. yy. ortalarında kavuşabilmiştir. Monarşi zayıfladıkça parlamenter sisteme doğru ters orantılı bir gelişim başlar. Gelişim devam ettikçe iktidar halka doğru kayar ve halkta parlamento ile paylaşır böylelikle parlamenter sistem yerini meclis rejimine bırakır (Çam, 2000: 457).

Parlamentar sistem, İngiltere menşeli bir hükümet sistemi olup, ismini danışma konseyi anlamına gelen İngilizce ‘consilium’ kelimesinden türemiş olan parlamento kavramından almıştır. Avrupa’dan tüm dünya ülkelerine yayılmış olup cumhuriyet ve monarşi gibi farklı devlet biçimlerinde uygulanmaktadır. Günümüzde farklı devlet biçimlerine sahip 76 ülkede uygulanmaktadır. Parlamentar sistemin esasını, seçime dayanan ve temsil niteliği olan bir parlamentoya karşı sorumlu bir hükümetin bulunması oluşturmaktadır. İşte klasik demokrasi anlayışında bu kadar önemli bir yeri bulunan parlamento kurumu ve parlamentar sistem İngiltere’de gelişmiş, diğer ülkelere buradan geçmiştir (Şaylan, 1981: 37).

## **2.2. Parlamentar Hükümet Sistemi**

### **2.2.1. Parlamentar Sistemin Tanımı**

Parlamentar sistem, devletin üç temel fonksiyonu olan yasama, yürütme ve yargı erkleri arasında yumuşak bir kuvvetler ayrılığının bulunduğu ve kontrol-denge mekanizmasıyla işlediği; yasama organı üyelerinin doğrudan ve belirli süreliğine halk tarafından seçildiği ve halka karşı sorumlu olduğu; yürütmenin, yasama organı içerisinde çıkan ve yasamanın güvenoyuyla göreve başlayıp, güvenoyunu sürdürerek varlığını koruyan ve meclise karşı siyaseten sorumlu olan hükümet ile parlamento tarafından seçilen ve sembolik yetkilere sahip, siyaseten sorumsuz olan cumhurbaşkanı tarafından birlikte paylaşıldığı; yasama ve yürütmenin eşit derecede etkinliğiyle oluşan ve her şartta bağımsız olan, yasaların yorumlanması, idarenin faaliyetlerinin denetlenmesi ve uyuşmazlıkların çözüm mercii olarak konumlanan yargı erkinin yer aldığı hükümet sistemi modelidir. Parlamentar rejim, yumuşak kuvvetler ayrılığına dayanan, yasama ve yürütme güçlerinin yani meclis ve hükümetin karşılıklı olarak birbirlerini denetledikleri ve birbiri üzerinde etkili oldukları bir yönetim biçimidir (Göze, 2000: 441).

Parlamentar sistem ile ilgili diğer bir tanımlama da şöyledir. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin yumuşak bir biçimde uygulandığı ve yasama ile yürütmenin arasında etkileşimin bulunduğu hükümet sistemidir (Fedayi, 2011: 34). Başka bir tanım, terminolojik olarak yasama ve yürütme güçlerinin birleşmelerinden yumuşak ve dengeli bir şekilde ayrılmasıyla oluşan rejim şeklindedir (Özbudun, 1989: 239).

### 2.2.2. Parlamenter Sistemin Özellikleri

Parlamenter sistemlerin en önemli özelliği, bu sistemlerde parlamentonun (yasama organı) önemli bir ağırlığa sahip olması ve sistemin esasını oluşturmasıdır. Parlamento, doğrudan halk tarafından seçimle iş başına gelen milletvekillerinden oluştuğu için meşruiyeti son derece güçlüdür. Parlamento kanun koymanın merkezidir. Nitelikli çoğunluk gerektiren kararlar olsa da yasama kararları genellikle çoğunluk esasına göre alınmaktadır. Parlamenter sistemler tek meclisli olabildiği gibi iki meclisi de olabilmektedir. Parlamenter sistemin yapısını oluşturan unsurlar; bir veya iki meclisten oluşan parlamento, sorumsuz bir devlet başkanı, bakanlar kurulu, parlamentonun yürütme organına karşı yetkileri ve özellikle siyasi sorumluluk, yürütme organının parlamento karşısındaki yetkileri özellikle fesih hakkı olarak nitelendirilebilir (Sezginer, 2009: 37).

Parlamenter sistemlerde diğer farklı bir özellik yürütme organının iki başlı bir yapıdan oluşmasıdır. Yürütmenin iki kanadını da parlamento seçmektedir. Parlamenter sistemlerde yürütmenin her iki kanadı da diğer sistemlerden ayrılarak dolaylı bir meşruiyet taşımaktadırlar. Halkın seçtiği temsilcilerden oluşan meclis eliyle göreve geldikleri için birinci derecede meclise karşı sorumludurlar. Yürütmenin zayıf kanadı cumhurbaşkanı, bu sorumluluğu siyaseten sorumsuz olduğu için ahde vefaya uyararak taşırken, hükümet bizzat kendisi ve üyeleri hem kurumsal olarak hem de tek tek meclise karşı faaliyetlerinden hesap vermek suretiyle taşımaktadır. Parlamentonun, yürütmenin oluşumundaki bu belirleyiciliği sistemin diğer önemli bir özelliğidir. Parlamenter rejimlerde hükümet parlamentoya dayanmak ve parlamento içinden çıkmak zorundadır ama parlamentodan bağımsız hareket etme olanağına sahiptir. Bu özellik parlamenter rejimi meclis hükümeti rejiminden ayırır. Hükümetin hukuksal kimliği parlamenter rejimlerde ayrı ve özerktir (Sezginer, 2010: 36).

Parlamenter sistemlerde, cumhurbaşkanı sembolik yetkilere sahiptir ve parlamento tarafından göreve getirilmektedir (Monarşik yapılanmalarda veraset yoluyla). Yasama organı tarafından göreve getirildiği için yürütmede etkinliği zayıftır ve parlamentoya karşı ahde vefa ilkesi çerçevesinde hareket etmektedir. Cumhurbaşkanı görev süresi boyunca görevinden azledilememektedir. Sistem,

cumhurbaşkanına siyaset üstü bir rol biçmiş, devletin varlığı ve birliğini temsil, uzlaşmacı siyaset kültürünün oluşmasında arabuluculuk vb. gibi sembolik yetkiler vermiştir. Ayrıca siyaseten sorumsuz olması da başkanlık sistemindeki başkanın aksine pasif bir yürütme gücünü karakterize etmektedir. Cumhurbaşkanının yasaları veto etme yetkisi bulunmaktadır. Ancak meclisin ilgili yasayı aynı şartlarda tekrar göndermesi durumunda onaylamak zorundadır. Parlamenter rejimlerde devlet başkanı, ister parlamento tarafından seçilsin isterse veraset yoluyla hanedan tarafından temsil edilsin, siyasal bakımdan sorumsuzdur (Sezginer, 2010: 39).

Yürütmenin bir diğer kanadı olan başbakan ve bakanlar kurulunun oluşturduğu hükümet de yine yasama organı içerisinde çıkmaktadır ve meclis üyesi milletvekillerinden müteşekkildir. Yasamanın güvenoyunu alamaması durumunda göreve başlayamamakta ve her şartta görev süresi boyunca yasama organının güvensizlik tehdidini hissederek çalışmaktadır. Yürütme organının hükümet kanadı, siyaseten parlamentoya karşı sorumlu olup meclisin bir takım denetim araçlarına tabidir ve meclis tarafından varlığına son verilebilmektedir. Hükümet aynı zamanda icraatlarından dolayı dolaylı olarak halka karşı sorumluluk taşımaktadır. Bu dolaylı sorumluluk o denli önemlidir ki pratikte parlamentoya karşı sorumluluğun önüne geçmektedir. Çünkü siyasi iktidarın bir sonraki dönemde iş başına gelmesi halkın teveccühüne, halkın teveccühü de iktidarın başarılı yönetimine bağlıdır. Devlet başkanı, parlamentoda çoğunluğa sahip bulunan partinin liderini; hiçbir parti çoğunluğa sahip değilse, en çok temsilcisi olan ya da bir koalisyon kurmaya istekli olan partilerin üzerinde anlaşmaya vardıkları kişiyi hükümeti kurmakla, yani başbakanlıkla görevlendirir. Başbakan adayı birlikte çalışabileceği bir bakanlar kurulu oluşturarak devlet başkanına sunar. Devlet başkanı bu kurulu göreve atar. Bakanlar kurulu bir program hazırlayarak parlamentodan güvenoyu ister, Güvenoyu alan hükümet, yürütme işlevini fiilen yüklenmiş olur. Parlamento tarafından güvenoyu esirgenirse, hükümet kurma süreci yeniden başlar (Turan, 1993:191-192).

Sistemin en önemli adamı başbakandır. Parlamentoda oluşan kompozisyondan en çok oy oranına sahip partinin genel başkanı ve milletvekili, cumhurbaşkanı tarafından hükümeti kurmakla görevlendirilmektedir. Parlamento çoğunluğuna sahip bir başbakan, yürütme erkiyle birlikte yasama erkini de kontrolü

altında tutabilmektedir. Bu durumda siyasi iktidar, anayasal sınırlar dâhilinde çok güçlü bir konuma gelebilmektedir. Bakanlar, başbakanın önerisi ile cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ya da azledilmektedir. Bakanlar hem başbakana hem de parlamentoya karşı, tek tek ve kurul olarak sorumludur.

Parlamentar sistemlerde hükümet, meclise kanun teklif etme ve oylamaya katılma, ayrıca kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisine sahiptir. Bu yolla istediği alanda anayasaya aykırılık teşkil etmediği müddetçe düzenleme yapabilmektedir.

Parlamentar sistemlerde bir diğer özellik, yasama ve yürütme organları için karşılıklı fesih yetkisinin tanınmış olmasıdır. Meclis bir takım denetim araçları sayesinde hükümetin görevine son verebilirken, başbakan da meclis çoğunluğuna güvenerek erken seçim kararı alabilmektedir. Ayrıca cumhurbaşkanı siyasi saikler dışında, şartlar oluştuğunda ya da başbakanın tavsiyesi üzerine parlamentoyu fesih mekanizmasını çalıştırabilmektedir. Bu durum pratikte her zaman karşılıklı işlememekte, bazen yasama bazen de yürütme gücü açısından bir anlam ifade etmektedir. Karşılıklı fesih, meclis kompozisyonun çok çeşitli bir yapıda olması ve hükümetlerin koalisyonlarla oluşması durumunda yasama gücü, meclis çoğunluğunun tek bir partide toplanması ve siyasi iktidarın iki organı da istediği istikamete yönlendirebildiği durumlarda yürütme gücü açısından önemli hale gelmektedir. Yasama yürütme erkleri arasındaki ilişki açısından önem arz eden konu, yasama organının, seçim döneminin olağan süresi dolmadan sona erdirilmesine yönelik feshi işlemi oluşturur (Karamustafaoğlu, 1982: 27-30).

Bir diğer özellik yüksek yargının oluşumunda yasama organı ve yürütme organının eşit derecede etkin olabilmesidir. Bu sistemlerde yargının rolü, diğer sistemlerde olduğu gibi tarafsız ve bağımsız bir yapıdadır. Yasaların anayasaya uygunluğunun denetlenmesi nedeniyle yasama organı üzerinde, yürütmenin faaliyetlerinin denetlenmesi nedeniyle yürütme üzerinde etkinliği bulunmaktadır. Yargı kararları, yasama ve yürütmeyi bağlayıcıdır.

Parlamentar sistemlerde, siyasi partiler son derece disiplinli bir yapıda teşkilatlanmıştır ve seçim sistemi olarak genellikle dar bölge çoğunluk sistemi

geçerlidir. Siyasi partiler, meclis içerisinde veya dışında parti genel yönetimi ile aynı istikamette hareket ederler. Kolektiflik esastır. Siyasi işlerde bireysel inisiyatif yoktur ve parti içi demokrasi gelişimi sınırlı düzeydedir. Disiplinli partilerde parlamenterler, parti içi kurallar gereğince partinin görüşleri dışına çıkmadan görev yapmak zorundadırlar. Aksi takdirde partiden ihraç edilmeye varan bir takım cezalarla karşılaşılabilir için, burada bir emredici vekâletin varlığı söz konusudur (Durgun, 2013: 338-339).

Parlamenter sistemlerde yumuşak bir kuvvetler ayrılığı söz konusudur. Kuvvetler, birbiri için denge ve kontrol mekanizması görevi görürler. Yukarıda detaylıca bahsettiğimiz yasama ve yürütme ile ilgili hususlar bu sistemde organların birbiriyle koordineli ve dengeli bir şekilde çalışması durumunda sistemsel işlevselliğin sağlanacağını göstermektedir. Bu hükümet sisteminde yasama ve yürütme organlarının birbirleriyle bağlantısı sadece fonksiyonel açıdan değildir. Organik açıdan da yasama ve yürütme organları arasında bağlantı vardır. Zira yürütme organının ağırlıklı kanadını oluşturan Bakanlar Kurulu, genel olarak yasama organı üyeleri arasından seçilen kişilerden oluşmaktadır. Bu açıdan bakıldığında zaman aslında parlamenter hükümet sisteminin kuvvetler ayrılığına değil, kuvvetlerin sürekli işbirliğine dayanan bir sistem olduğunu söylemek de mümkündür (Yavuz, 2008: 7).

Parlamenter hükümet sisteminin genel özelliklerini farklı bir bakış açısıyla şu dokuz başlık altında toplayabiliriz. Güç kollarının birbirine geçmesi (bireylerin aynı zamanda parlamenter vekil ve bakan olması); devlet ve hükümet başkanlığının ayrılığına dayanan bir yürütme ikiliğinin mevcut olması; hükümetin parlamentoya karşı sorumluluğu (yürütmenin yasamaya bağlı olması); parlamentonun her an feshedilebilmesi (hükümet başkanının girişimi üzerine devlet başkanının feshetmesi); kabine hükümetinin olması (bakanların bireysel olarak parlamentoya karşı sorumlu olması); yasamada hükümetin hâkimiyetinin olması; karar alımının çoğunluk prensibiyle olması; disiplinli parlamenter parti gruplarının varlığı, yürütme ve yasama ayrılığının yerine hükümet ve muhalefet düalizminin geçmesi (Hekimoğlu, 2009: 138).

Lijpart, Westminster modeli parlamenter sistemin on ayırt edici özelliklerini şu şekilde sıralamaktadır. Yürütme gücünün büyük çoğunlukla tek partili hükümetlerde toplanması; hükümetin parlamentonun güvenine bağlı olarak görevde kalması; disiplinli iki parti sistemine dayanması; seçim sistemi olarak dar bölge çoğunluk sisteminin geçerli olması; üniter bir devlet yapısına sahip olması; baskı gruplarının birbirleriyle koordineli olmayan bir şekilde ve rekabet ederek hükümete etki etmeye çalışması; gücün parlamento çoğunluğunda toplanması; esnek anayasal devlet yapısı; parlamentoyu sınırlandıracak bir anayasa mahkemesi veya benzeri organa sistem içinde yer verilmemesi; hükümetin tüm mali sistemi kontrol edebilmesini kolaylaştıran hükümet karşısında zayıf bir Merkez Bankasının varlığı. Bu özellikler, Westminster modelini açıklamakla beraber parlamenter rejimi açıklamaya yetmemektedir (Alkan, 2013: 78-99).

### **2.2.3. Parlamenter Sistemin Amacı**

Parlamenter sistemin ilk ve belirgin amacı, egemenliğin halk tarafından kullanılması suretiyle tek kişi yönetimlerinin sınırlandırılması temelinde, yüzyıllar süren mücadeleler sonucu, hak ve özgürlükler anlamındaki kazanımlarını kaybetmemektir.

Parlamenter sistem, devletin temel organlarını, birbiri ile uyum içerisinde, sınırlarını ve görev alanlarını bilerek çalıştırmak suretiyle, yönetebilir ve istikrarlı bir hükümet sistemi oluşturmayı amaçlamaktadır. Bu açıdan bakıldığında temel amaç, ülkeler için yönetebilir bir model oluşturmaktır. Organların yapısı, görev alanları, göreve gelişi ve görevden ayrılışı, tıkanıklıkların çözümü bu amaç doğrultusunda geliştirilmiştir.

Demokratik sistemlerin bir gereği olarak, halkın temsil olanağının en geniş bir biçimde meclise yansıdığı, çoğulcu anlayışla her görüşün kısmen de olsa temsil edilebildiği bir parlamento kompozisyonunda, uzlaşma ile güçlü hükümetlerin oluşmasını ve böylece toplumun tamamını kapsayan bir yönetsel yapı oluşturmak amacındadır.

Bir ülkede güçlü parlamentonun, toplumun tamamını temsil edecek bir yapıya kavuşmasıyla mümkün olacağı, böyle bir yapıda politik süreçlerin daha demokratik



işleyeceği düşüncesiyle demokrasinin gelişimi ve kökleşmesi amacındadır. Parlamenter sistemlerde, farklı düşünce ve fikirler, politik alanlara güçlü ve disiplinli siyasi partiler aracılığıyla aktarılmaktadır. Yarışmacı seçimler dolayısıyla apolitik bir toplum yapısından ziyade katılımcı bir toplum yapısının önünü açarak, bireylerin eğitilmesini amaçlamaktadır.

Devlet organlarının, birbirini dengeleyebilmesi, kontrol edebilmesi, denetleyebilmesi ve varlığına son verebilmesi özellikleri; yönetimde marjinal eğilimlere kayan unsurların bertaraf edilmesi amacına yöneliktir.

Devlet yönetiminde demokratik organların dışında başka bir vesayetlin etkin olmasını önlemek amacıyla istikrarsızlıkların ve kilitlenmelerin ortadan kalkmasını sağlayan mekanizmalar geliştirilmiştir.

Yasama organının, yürütme organı üzerindeki etkinliği sayesinde şeffaf ve hesap verilebilirliğe sahip hükümetler oluşturmak, yürütmenin yasama organı üzerindeki etkinliği sayesinde de yürütmenin önünü açacak yasal düzenlemeleri yapması ve tikanıklığa izin vermemesi amaçlanmıştır.

Bağımsız yargı erkinin varlığı, yasama ve yürütme faaliyetlerinin denetlenmesi amacıyla. Yargı organının oluşumunda yasama ve yürütmeye eşit etkinlik verilmesi de yargı keyfiyetinin önüne geçilmesi amacıyla. Hukukun gelişmesi bakımından, devlet yönetiminin hem yasa yapım sürecinde hem de yasaların uygulanması sırasında yargı erki ile denetlenebiliyor olması önemli bir amaca hizmet etmektedir.

Özetle parlamenter sistemin genel amacı, bireysel hak ve özgürlüklerin devlet eliyle bile sınırlandırılmadığı ve anayasal güvence altına alındığı, hukukun üstünlüğüne dayanan ve bireylerin refahına hizmet edecek işlevsel bir yönetim sistemi oluşturmaktır. Parlamenter sistem, devlet organlarını ve birbiriyle olan ilişkilerini anayasal düzeyde bu amaç doğrultusunda yapılandırmıştır.

#### **2.2.4. Parlamenter Sistemin Güçlü ve Zayıf Yönleri**

Parlamenter sistemlerde, meclisin güçlü konumu sayesinde siyasal yönetimde temsil kabiliyeti daha yüksektir. Bu sistemlerde, yasama organı, yürütmenin her iki kanadını belirleme ve kontrol etme olanağına sahip olduğu için farklı ideolojilere

mensup fikirlerin, seçimler aracılığı ile parlamentoda temsil edilebilmesi ve yürütmeyi kontrol altında tutabilmesi, sistemin güçlü yanlarından birisini oluşturur.

Parlamenter sistemin, yasama ve yürütme organları arasında çıkacak bir anlaşmazlık durumunda tıkanıklıkları giderecek mekanizmalara sahip olması, sistemin bir diğer güçlü yanını oluşturmaktadır. Erkler arası olası krizlerde, yasamanın güvensizlik oyu ile hükümeti düşürmesi ve yeni bir hükümet alternatifi imkânı sunması veya yürütmenin parlamentoyu fesih yoluyla yeniden seçimlere gitme kararı alması, yönetsel krizleri aşmak için karşılıklı öngörölmüş önemli yetkililerdir.

Parlamenter sistemlerde, sistemin güçlü yanlarından birisi de yumuşak kuvvetler ayrılığının bir sonucu olarak erkler arası uzlaşma ve işbirliğini ön plana çıkarmasıdır. Siyaseti, en genel anlamda, toplumun müşterek refahı için politikalar üretmek olarak tanımlarsak, devlet yönetiminde organların birbiriyle işbirliği içerisinde olması ve koordineli hareket etmesi gerekmektedir. Bu bakımdan parlamenter sistem, buna imkân sağlamaktadır.

Parlamenter sistemlerde marjinal eğilimlere yer yoktur. Organlar arası karşılıklı fesih, iktidar-muhalefet yapısı, yargı organlarının bağlayıcı kararları, gerek yasama gerekse yürütme faaliyetlerinde marjinal eğilimleri önleyebilmektedir.

Parlamenter sistem esnektir. Devlet yönetiminde gerek meclis gerekse yürütme organı işlevsiz hale gelmiş ise başkanlık sisteminde olduğu gibi yeni seçim döneminin beklenmesine gerek yoktur. Parlamento ve hükümet, yeni seçim imkânı ile tekrardan oluşturulabilmektedir.

Parlamenter sistem, meclis oluşumunda hükümet dışında kalan muhalefet partilerine de fonksiyonel görevler sunmaktadır. Kanunların yapılmasında, iktidarın denetlenmesinde ya da kamuoyunun dikkatinin çekilmesi gereken hususlarda son derece etkili bir konuma sahip olan muhalefet partileri, en çok parlamenter sistem içerisinde belirginleşmiştir. Başkanlık sisteminde katı güçler ayrılığı, etkin muhalefeti önlemekte, başkanla aynı siyasi eğilimde olan parti üyeleri başkan aleyhinde ya da başkanla muhalif siyasi eğilimde olan parti üyeleri başkan lehinde yasama faaliyetinde bulunabilmektedir. Dolayısıyla parlamenter sistemlerde,

neredeşye farklı bir devlet organı gibi görev üstlenen muhalefet, bu sistemin güçlü yanlarından birisini oluşturmaktadır.

Parlamenter sistemlerde cumhurbaşkanının siyaseten sorumsuz olması ve siyaset üstü bir yapıda konumlandırılması, hükümet ve muhalefet çatışmalarında ya da erkler arası çatışmalarda, tarafsız sıfatıyla arabulucu ve uzlaştırıcı bir rol oynamasına imkân tanımaktadır. Diğer hükümet sistemlerinde, siyasi çatışmaları ve krizleri aşacak böyle bir kimlik tanımlanmamıştır.

Parlamenter sistem, asıl güçlü yanını devletin temel organlarını, demokratik kazanımları kaybetmeyecek şekilde yapılandırmakla ortaya koymaktadır. Halkın egemenliğinin, bireylerin hak ve özgürlüklerinin, devlet eliyle sınırlandırılmayacağı ilkesinden hareketle, yasama, yürütme ve yargı erklerini, birbirine karşı denge-kontrol mekanizması işleyecek şekilde yetkilendirmiştir.

Parlamenter sistem, özgür bir parlamentonun oluşumu için, çok partili bir siyasi yapı tasavvur etmektedir. Demokratik sistemlerde, serbest ve adil seçimler demokratik sistemin kendisi kadar önemlidir. Bu nedenle çok partili yarışın yer aldığı, serbest ve adil seçimler parlamentonun teşekkülünde son derece önemlidir. Parlamentonun çok partili bir yapıdan oluşması, bazı siyaset bilimcilere göre istikrarsızlık sebebi olsa da, uzlaşma başarıldığı müddetçe en demokratik parlamentonun bu şekilde oluşacağı yadsınamaz bir gerçektir. Maalesef parlamenter sistemin en güçlü yanlarından biri olan çok partili parlamento, siyasi tecrübeler ışığında ancak ileri demokrasilerde başarılı olabilecektir.

Parlamenter sistemin, diğer sistemlerden güçlü yanları olduğu gibi zayıf yanları da bulunmaktadır.

Parlamenter sistemin zayıf yanlarından birisi, belki de en önemlisi, istikrarsız hükümetlere yol açabilmesidir. Parlamentoda tek başına hükümet kurma çoğunluğuna ulaşamaması durumunda parlamenter sistem, parçalı bir hükümet yapısına mecbur kalmakta bu da zayıf, başarısız, kırılğan, kısa ömürlü yürütme gücüne neden olmaktadır. İleri demokrasilerde ve ikili parti sistemlerinde daha az yaşanıyor olsa da günümüzde birçok parlamenter demokrasi bu problemi radikal bir biçimde çözme arayışı içerisinde. Hükümet kurulamadığı zamanlarda, azınlığın

bile hükümet kurma fırsatı yakalayabildiği parlamenter sistemlerde, bu durum azınlığın çoğunluğa tahakkümüne neden olduğu için bir zayıflık olarak değerlendirilmektedir.

Parlamenter sistemlerin bir diğer zayıf yanı, güçsüz koalisyon hükümetleri sayesinde, sistem içerisinde bürokrasiyi egemen hale getirmesidir. Bürokrasinin egemen duruma gelmesi ise atanmışların seçilmişleri yönetmesi sonucunu doğurmaktadır ve böylece halkın egemenliği prensibi teorik düzeyde kalmaktadır. Ayrıca yönetsel boşluklar, bir takım iç ve dış vesayet odaklarının oluşmasına ve yönetimlerin görünürde yönetimler olmasına neden olmaktadır.

Parlamenter sistemin ikinci zayıf yanı, parlamento çoğunluğuna ulaşan bir siyasi partinin doğal olarak hükümeti kurması ve böylece hem yasama hem de yürütmeye üstünlüğü ele geçirebilmesidir. Öyle ki hem yasa yapma hem de uygulamada elde edilen bu güç, siyasi iktidarın anayasal sınırlar dâhilinde istediği gibi hareket etmesine ve parlamenter sistemin temel felsefesine uymayan bir eğilime girmesine neden olabilmektedir. Çünkü böyle bir gücü elinde bulunduran siyasi iktidar kim ise onun istediği yasalar meclisten geçmekte ve onun istediği şekilde uygulanmaktadır. Parlamenter sistemde, yine sistemin doğal durumu sonucu oluşan koalisyon hükümetlerinin başarısızlığı ve ülkeyi yönetemez hale gelmeleri, seçmen nezdinde tek başına siyasi iktidar dönemlerini aratır hale gelebilmektedir. Bu durum, parlamenter sistemin bir paradoksu olup, yönetsel boşluklara ya da otoriter eğilimli iktidarlara neden olabilmektedir.

Tek parti iktidarlarının muhalefet partilerini dışlaması, çoğunlukçu demokrasi (çoğunluk ne derse o olur) anlayışının yerleşmesine ve çoğulcu demokrasi anlayışının kaybolmasına neden olması, sistemin zayıf yanlarından birisidir.

Parlamenter sistemlerde temsili demokrasi, dolaylı bir şekilde işlemektedir. Halk sadece parlamento üyelerini doğrudan doğruya belirleyebilmekte onun dışında yürütmenin iki kanadı ile ilgili herhangi bir tercih şansı bulamamaktadır. Dolayısıyla gerek cumhurbaşkanının parlamento tarafından seçilmesinde gerekse başbakan ve bakanlar kurulunun yani hükümetin belirlenmesinde seçmenlerin kanaati tam olarak yönetime yansımamaktadır. Bu durum, görevleri birbirinden katı bir şekilde ayrılmış,

yürütme ve yasama organlarını halkın doğrudan belirleyebildiği, başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerine göre parlamenter sistemlerin bir diğer zayıf yanını oluşturmaktadır.

Parlamenter sistemlerde, parti disiplinin yaptığı ilk değişiklik, siyasi mücadeleyi partiler arası mücadeleye dönüştürmesidir. Bunun sonucu olarak da parlamentonun tanımı ve niteliği değişmiştir. Parlamento artık tek tek milletvekillerinden oluşan bir heyet değil ve fakat grup kararlarına itirazsız boyun eğen milletvekillerinin oluşturduğu parti gruplarından; tabiri caizse ‘adacıklardan’ meydana gelmiş bir heyet teşkil etmektedir (Kuzu, 2013: 58). Bu tablo, parlamenter sistemde en önemli güç olan parlamento üyelerinin, özgür düşünce ve bireysel siyasetlerini yansıtamamalarına böylece de yeni siyasaların üretilmesine engel olmaktadır.

Parlamenter sistemlerde, yasama ve yürütme güçlerinin, tek bir partinin kontrolüne geçmesi durumunda, parlamentonun denetim fonksiyonunun işlemez hale gelmesi de sistemin bir başka zayıf yanıdır. Bu durumda meclisin, hükümeti denetleme araçları (soru, gensoru, meclis araştırması, meclis soruşturması) işletilememektedir. Yürütmeyi denetleme görevi doğal olarak sadece muhalefet partilerine kalmakta ancak muhalefet partileri de bu denetleme görevini söylemden ve kısır tartışmalardan öteye götürememektedir.

Parlamenter sistemin zayıf taraflarının oluşturduğu istikrarsızlıklar, bu sistemle yönetilen ülkeleri başta ekonomik gelişme ve kalkınma olmak üzere her alanda olumsuz etkilemekte, geriye götürmektedir. Yönetim sorununu gidermeye yönelik sistemsel tadilatlar, kayıpları geri getirmemekte ve ülkelere ciddi zaman kaybettirmektedir.

### **2.3. Parlamenter Sistemin Türleri**

#### **2.3.1. Westminster Model ( İngiliz Parlamenterizmi )**

Parlamenter sistem İngiliz siyasal sisteminin bir ürünü olması nedeniyle, sistemin türlerini incelerken kuşkusuz ilk olarak Westminster model ele alınmalıdır. Sistemin farklı türlere evrilmesi ve birçok ülkeye ihraç edilmesi, bu tür üzerinde

yoğunlaşmayı gerektirmektedir. Bu model, siyaset bilimci Lijphart'ın belirlediği Westminster modeline has özellikler ekseninde değerlendirecektir.

Westminster modelde, yürütme organı genellikle tek partili hükümetlerden oluşmaktadır. Bu modelde koalisyon hükümetlerine pek fazla rastlanmaz. Bu durum, parlamenter sistemde, tek bir siyasi partinin yasama ve yürütme gücünü kontrolünde bulundurması sonucunu doğurmaktadır. Sistemin menşei İngiltere'nin böyle bir parlamenter sistem tipi ile istikrarlı bir siyasi modele kavuştuğuna dikkat edilmelidir. Westminster modelde istikrarı sağlayan unsur, gücün parlamentodan çok parlamento çoğunluğunu elde eden hükümetlere geçmesidir. Birleşik Krallık 'ta gücü azalarak bir simgesi haline dönüşen Taç'ın temel siyasi işlevi artık sadece Başbakan'ı atamak ve devleti temsil etmek, yeni ulusal siyasal dayanışmanın simgesi olmaktan ibarettir (Kalaycıoğlu ve Kağnıcıoğlu, 2012: 45).

Westminster modelde, yürütmenin siyaseten sorumlu kanadı olan hükümetin göreve gelmesi ve görevinde kalabilmesi, parlamentonun güvenoyuyla mümkündür. Ancak bu modelde hükümetler, tek parti iktidarlarından oluştuğu için güvenoyu mekanizması ve parlamentonun yürütmeyi denetleme araçları pek fazla işlememektedir. İngiliz yürütme sisteminin asıl taşıyıcı unsuru Başbakan ve onun çevresinde yer alan bakanlardan oluşan hükümettir (Parlak ve Caner, 2013: 114).

Westminster modelde parlamento iki meclislidir. Lordlar Kamarası ve Avam Kamarası. Parlamentoda Avam Kamarası daha etkindir ve hükümet Avam Kamarasına karşı sorumludur. İki yapıli meclis, İngiliz siyasi tarihinin aristokrat geleneğinin bir ürünüdür. İngiliz anayasal sisteminin yazılı bir belgeye dayandırılmamış olmasına karşın, demokrasi geleneğinin köklü bir tarihselliğe sahip olması güçlü bir yasama sisteminin var olmasına yol açmıştır (Parlak ve Caner, 2013: 101).

Westminster model, disiplinli ikili partili bir yapıya sahiptir. Partilerde ideolojik marjinallik zayıftır. Bir parti iktidara gelebilmek için rakip partinin tabanına hitap eden açılımları çok rahat yapabilmektedir. Çok sayıda parti bulunmasına rağmen genellikle parlamento iki partiden oluşmaktadır. Bu partiler arasındaki oy oranları farkı yüzde beşin altındadır. Bu modelde istikrarı sağlayan unsurlar

açısından, ikili parti yapısının varlığına dikkat edilmelidir. Birçok parlamenter sistem, ideolojik çeşitliliğin parlamentoya yansımaları ve herhangi bir partinin çoğunluk sağlayamaması, zayıf koalisyon hükümetlerine ve sistemsel istikrarsızlıklara neden olmaktadır. İngiltere’de partilerin merkezîyetçi yapıda oldukları gözlemlenmektedir. Uygulamada iyi örgütlenmiş partilerin merkezîyetçi oldukları gözlemlenmektedir ancak bu iki değişken arasında zorunlu bir ilişki yoktur. Merkezîyet değişkeni parti içi iktidarın ne ölçüde dağılmış veya merkeze toplanmış olduğunu ifade eder (Özbudun, 1987: 67).

Westminster modelde, dar bölge çoğunluk sistemi geçerlidir. Dar bölge çoğunluk sistemi, ülkenin, parlamento üyesi sayısından seçim çevresine bölünmesi ve her seçim çevresinde en çok oyu alan bir milletvekilinin parlamento seçilmesi şeklinde tanımlanmaktadır. Bu seçim sistemi, iki partili bir sistemi tetiklemektedir. Seçmen eğilimleri, seçim çevrelerinde iki aday üzerinde yoğunlaşmakta ve zamanla diğer partiler, aday göstermekten imtina edebilmektedir. Yine bu modelin başarısında seçim sisteminin etkisine dikkat edilmelidir. Parlamenter sistemin işlevselliği açısından bakıldığında, dar bölge çoğunluk sistemi iki partili sistemi tetiklemekte, iki partili sistemde parlamentoda tek parti iktidarlarının oluşmasına zemin hazırlamakta ve böylece koalisyon hükümetlerine sık rastlanmadığı için siyasi istikrar sağlanmaktadır. İstikrar ve otorite kabinenin en önemli iki özelliği olup, kabinenin İngiliz siyasi sisteminde motor rolünü oynamasını sağlamıştır. Çift parti sistemi nedeniyle kabine, büyük ölçüde Avam Kamarasının vesayetinden kurtularak büyük yetkilere sahip olmuştur. Kabine, seçimlerden galip çıkan parti liderinin başkanlığında parti kurmay heyetinin üyelerinden oluşmaktadır (Çam, 2000: 480).

Westminster modelde, üniter bir devlet yapısı söz konusudur. Üniter devlet yapısı, ülkenin tamamında hiyerarşik bir şekilde devlet organizasyonunun örgütlenmesi anlamına gelir. Bu durum tek parti iktidarı ile elde edilen güçlü yürütme yapısının uygulamada daha başarılı olmasına etkindir.

Bu modelde, parlamento çoğunluğunu elde eden partinin, diğer parti ya da partileri etkinlik açısından zayıflatması ve ‘çoğunluk ne derse o olur’ anlayışının yerleşmesine neden olması gibi temel bir problem bulunmaktadır. Bu durum, aynı

zamanda yürütmenin faaliyetlerinin parlamento tarafından denetlenmesi olanağını da sekteye uğratmaktadır.

Westminster modelde, yazılı bir anayasa bulunmamaktadır. Bu durum siyasi mekanizmaları, çözüm üretme hususunda daha esnek hale getirmektedir. Bilindiği üzere ülkelerin neredeyse tamamı yazılı bir anayasa ile yönetilmektedir. Parlamenter sistemlerde anayasalar, gerek parlamentoları gerekse hükümetleri sınırlayabilmektedir. Westminster modelde yazılı bir anayasanın bulunmamasına da dikkat edilmelidir. Yazılı anayasalar gerek yönetimleri karar aşamalarında sınırlamakta gerekse karar süreçlerinin uzamasına neden olabilmektedir. Ayrıca anayasaya aykırılık tartışmaları da sürekli gündemi meşgul edebilmektedir.

Bu modelde, yazılı bir anayasanın olmamasının sonucu olarak kararların anayasaya uygunluğunu denetleyecek anayasa yargısı da yer almamaktadır. Oysa parlamenter sistemle yönetilen birçok ülkede yazılı bir anayasa vardır. Parlamentonun kararlarının çoğu anayasa uygunluk denetimine tabidir. İleri demokrasinin gelişmediği ülkelerde yargının siyasallaşması ya da siyasal eğilimli kararlar vermesi gibi durumlar da yönetimlerin işini zorlaştırmaktadır.

Westminster modelde, Merkez Bankası yürütmenin kontrolündedir. Bu durum, icraatlardan sorumlu olan hükümete, ekonomik karar almada hareket kabiliyeti sağlamaktadır.

Lijphart'ın belirlediği bu özellikler, geleneksel olarak Westminster modelini açıklamakla birlikte, parlamenter rejimi açıklamaya yetmemektedir. Hatta İngiltere'deki kurumsal ve sistemsel değişimleri de açıklamakta bazen yetersiz kalmaktadır. Westminster modelinin, büyük ölçüde özelliklerini korusa da bugün için İngiltere'de dahi değişime uğradığını belirtmemiz gerekmektedir (Alkan, 2013: 99). Bu özelliklerin karakteristik olarak bulunduğu ülkeler ise sanıldığı kadar çok değildir. Lijphart, sadece Britanya, Yeni Zelanda ve Barbados'un karakteristik olarak modelin temel unsurlarına sahip olduğunu, diğer eski Britanya sömürgelerinin kimi unsurlarını ithal etmekle birlikte birebir tüm unsurlarını kabul etmediğini belirtmektedir (Özsoy Boyunsuz, 2014: 28).



Westminster modelin özellikleri dikkatle irdelendiğinde, bu özelliklere sahip parlamenter sistemlerde istikrarın sağlanabileceği görülmektedir. Bu özelliklerin birçoğunu barındırmayan parlamenter sistemlerde istikrarsızlıklar ve hükümet krizleri çok sık yaşanmakta öyle ki hükümet sistemi değişikliğine kadar giden sonuçlarla karşılaşmaktadır. Dolayısıyla parlamenter sistemi, birçok ülkeye ihraç eden İngiltere, sistemi işlevsel hale getirecek birçok özelliğe sahip olması nedeniyle tüm parlamenter sistem uygulamalarına göre farklı bir örnek teşkil etmektedir.

### **2.3.2. Sınırlandırılmış Model ( Alman Parlamentarizmi )**

Alman parlamentarizmi, ülkenin uzun tarihsel deneyiminin veya İngiliz siyasi kurumlarının etkisi sonucunda şekillenmiş bir sistem değildir. Aksine işgalci batılı güçlerin, başta Amerika olmak üzere kaygılarını yansıtan bir anayasa mühendisliğinin gölgesinde gelişme göstermiştir. En az İngilizler kadar etnik açıdan karma özellikler gösteren Almanlar, tarihsel açıdan erken dönemde ulusal kimliklerini şekillendirmiş olmalarına rağmen siyasi birliklerini oldukça geç dönemde sağlayabilmişlerdir. Alman birliğinin gerçek anlamda 1989 yılında Berlin duvarının yıkılmasından sonra gerçekleştiği düşünüldüğünde ne kadar sancılı bir süreç geçirdiği daha iyi anlaşılır (Alkan, 2013: 101).

Bunlara Almanya'nın yirmi maddesi değiştirilmezlik zırhıyla korunan katı anayasasını (Temel Yasa), bu anayasayı koruyan Anayasa Mahkemesini, dikey kuvvetler ayrılığını belirgin biçimde hayata geçiren federal devlet yapısını ekleyince sınırlandırılmış bir yönetim ve başbakan ortaya çıkmaktadır (Özsoy Boyunsuz, 2014: 36).

Alman parlamentarizminin, ilk göze çarpan ve en önemli özelliği, çok katı bir anayasaya sahip olmasıdır. Anayasanın, temel hakları ve devletin temel ilkelerini düzenleyen yirmi maddesi değiştirilemeyecek şekilde hükme bağlanmıştır. Aynı zamanda anayasal düzeni tehlikeye düşürecek herhangi birine karşı çözümsüzlük durumunda tüm toplumun direniş hakkı da anayasal çerçevede legal boyuta taşınmıştır. Avrupa'nın en zayıf cumhurbaşkanlığı kurumunu Temel Yasa'ya yerleştirdiler. Bu düzenlemelerin Hitler benzeri bir liderin, tek partili bir sistemin

oluşmasını engellemeyi ve parlamentodan bu yönde düzenlemelerin çıkarılmasını önlemeyi amaçladığı ortadadır (Alkan, 2013: 107).

Alman parlamentarizminde, Westminster modeldeki üniter devlet yapısının aksine federatif bir devlet yapısı bulunmaktadır. Bu yapı anayasanın değiştirilemez maddelerinden biri olarak anayasal güvence altındadır. Devlet geleneği tecrübesi uzun yıllara dayanan Almanya, tek adam otoriterliğini sınırlayacağı düşüncesiyle federal sistemi kurumsallaştırılmıştır.

Alman parlamentarizmi, yasama ve yürütme organının teşekkülünde, uzlaşmacı siyasi kültürü geliştirmeye yönelik bir yapılanma söz konusudur. Yönetimi, tek bir gücün inisiyatifine bırakmayacak şekilde karar alma birimleri çeşitlendirilmiş ve sınırlandırılmıştır. Bu modelde, siyasal sistemin istikrarı, güçlü ve uzun süreli tek parti yönetimlerinin sağladığı hükümet sistemi istikrarına değil demokratik sistemin istikrarı bağlıdır.

Alman parlamentarizminde yasama organı, eyalet hükümetlerinin atadığı ya da görevden aldığı üyelerden oluşan Eyaletler Meclisi (Bundesrat) ve doğrudan ülke genelinde halk tarafından seçilen üyelerden oluşan Federal Meclis (Bundestag) olmak üzere iki meclisli bir yapıdan oluşmaktadır. Bu durum, İngiliz tipindeki gibi geleneksel değil, Amerika gibi federatif bir devlet yapısına sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Kanun tasarıları öncelikle federal meclise sunulmak şartıyla, federal hükümet, federal meclis ve eyaletler meclisi tarafından verilebilmektedir. Hükümet, yasa önerisi sunmadan önce bağlayıcı olmamak kaydıyla eyaletler meclisinin görüşünü almak zorundadır. Ayrıca eyaletler meclisi, kendi onayına tabi olmayan konularda federal meclisçe çıkarılan yasalara itiraz edebilmektedir. Federal meclis, bu itirazlar ne nispette bir oy çokluğu ile alınmışsa aynı şekilde o çokluğu sağlayarak bu itirazları bertaraf edebilmektedir. Eyaletler meclisi lehine bir tür veto yetkisi olan bu durum, yasama içerisinde iki meclis arasında denge-kontrol mekanizmasının işletildiğinin göstergesidir. Başbakan ve hükümet, federal meclisin içinden çıkmaktadır. Dolayısıyla hükümet, esasen federal meclise karşı sorumludur ve onun güvenoyu ile işe başlayıp güvenoyunu koruyarak görevini sürdürmektedir. Federal meclisin denetim araçları da hükümete karşı son derece güçlüdür. Üyelerinin dörtte birinin çoğunluğu ile soruşturma komisyonu oluşturabilmektedir. Alman

parlamentarizminin iki meclisli olması ve bu meclislerin fonksiyonel olarak Westminster modeldeki gibi sembolik, geleneksel meclise benzememesi, yasama organını, siyasal iktidarı frenleyen ciddi bir güç olarak karşımıza çıkarmaktadır (Alkan, 2013, 110).

Alman parlamentarizminde yürütme organının oluşumunda federal meclis ağırlıklı etkiye sahiptir. Başbakan, yürütmenin güçlü kanadıdır ve federal cumhurbaşkanının önerisi üzerine federal meclis tarafından üye tam sayısının salt çoğunluğuyla seçilmektedir. On dört günlük süre içerisinde başbakan seçilemez ise cumhurbaşkanı son oylamada en çok oyu alan adayı başbakan olarak atayabilmekte ya da parlamentoyu tekrar seçimlere götürebilmektedir. Bakanlar kurulu başbakan tarafından belirlenmektedir. Farklı bir durum olarak bakanların göreve başlaması için ayrı bir güvenoyu gerekli değildir. Bakanlar meclise karşı değil başbakana karşı sorumludur. Başbakan ve bakanların federal meclis üyesi olmaları zorunlu değildir. Federal meclis, yeni başbakanı belirlemek şartıyla hükümeti güvensizlik oylaması ile düşürebilmektedir. Meclisin yapıcı güvensizlik oylamasının yeni başbakanı belirlemesi ve seçilmesinde mutabıklık şartına bağlanması, başbakanın elini güçlendiren bir unsur olarak değerlendirilebilir. Ayrıca güven oylamasını başbakan da talep edebilmektedir. Federal meclis salt çoğunlukla başbakana güvenoyu vermek durumundadır, eğer bu orana ulaşamazsa başbakan cumhurbaşkanından parlamentonun feshini isteyebilmektedir. Yirmi bir günlük fesih süresi içerisinde federal meclis yeni bir başbakan seçemezse parlamento feshedilmektedir. Görüldüğü üzere alman parlamentarizmi, federal meclisle başbakan arasında da denge kontrol mekanizmasını karşılıklı işletebilecek şekilde oluşturmuştur (Alkan, 2013: 114-116).

Alman parlamentarizminde, yürütmenin en önemli aktörü başbakan olsa da hükümetin sürekliliği koalisyon ortaklarının uzlaşmasına bağlıdır. Bu bakımdan hükümetlerin yapısı da kendi içerisinde bir nevi denge-kontrol mekanizmasına göre organize edilmiştir.

Yürütmenin siyaseten sorumsuz kanadı olan cumhurbaşkanı, federal meclis ve eyaletler meclisi üyelerinin eşit sayıda katılımı ile oluşturduğu federasyon kongresi tarafından seçilmektedir. Kongrenin salt çoğunluğunu elde eden aday, maksimum iki kez seçilebilmek koşuluyla beş yıllığına cumhurbaşkanı olarak göreve

başlamaktadır. Cumhurbaşkanının yetkileri sembolik olup, bu modelde çok zayıf bir yapıda konumlandırılmıştır. Cumhurbaşkanının yasaları veto etme yetkisi olmadığı gibi yasaları anayasa mahkemesine de sevk edememektedir (Alkan, 2013: 114-115).

Alman parlamentarizmi, Westminster modeli yönetsel açıdan istikrarlı ve güçlü kılan ikili parti yapısı, disiplinli siyasi partiler ve dar bölge çoğunluk sistemi gibi üç temel özelliği taşımamaktadır. Alman parlamentarizminde, ikili parti sistemi olmadığı gibi daha çoğulcu bir seçim sistemi geçerlidir. Dolayısıyla bu yapı, Alman parlamentarizminde koalisyon hükümetlerinin oluşmasına zemin hazırlamaktadır. Alman parlamentarizminde siyasi yapıya hâkim iki merkez parti yer almakla birlikte her iki partide tek başına hükümeti kurma çoğunluğuna ulaşamamaktadır. Dolayısıyla hükümetler çoğunlukçu bir yapıyla değil, ancak düşük oy oranlı bir koalisyon ortağının desteğiyle ile çoğulcu bir yapıda kurulabilmektedir (Alkan, 2013: 119).

Alman parlamentarizmi, çok partili bir yapıya sahiptir. Partilerin iç mekanizmaları anayasal çerçevede demokratik bir şekilde düzenlenmiştir. Yönetim organları belirlenirken, parti üyelerinin tercihleri ön plandadır, parti genel başkanı tek söz sahibi değildir. Bu modelde, parti içi demokrasi muntazam bir şekilde işlemektedir. Gerek parti içi karar organları gerekse milletvekili adayları son derece demokratik düzeyde belirlenmekte, bu tercihler genel başkanın iki dudağı arasına sıkıştırılmamaktadır. Görüldüğü üzere, Alman anayasası, temsili demokrasinin en başat aktörleri olan siyasi partileri bile son derece demokratik bir şekilde düzenlemektedir (Alkan, 2013: 120).

Alman parlamentarizminde, seçimlerde dar bölge çoğunluk sistemi ile nispi temsil sistemi birlikte kullanılmaktadır. Nispi temsil seçim sisteminde yüzde beş ülke barajı söz konusudur. Bu baraj, merkezde yer almayan ya da politikalarını merkeze doğru evrilmeyen marjinal partilerin parlamento dışında kalmasına neden olmaktadır. Ayrıca sistem, yüzde beş barajı geçemeyen ancak üç seçim çevresinde seçimi kazanan partilerin dar bölgeden çıkardıkları milletvekillerini parlamentoya girdirmelerine olanak sağlamaktadır. Bu yöntemle hem temsilde adaleti sağlayan nispi temsil hem de istikrarı sağlayan dar bölge seçim sistemi bir arada kullanılabilir (Alkan, 2013: 113-114).

Alman parlamentarizminde anayasal kurumların denetimi de sıkılaştırılmıştır. Federal Anayasa Mahkemesi çok kuvvetli bir yargı yetkisiyle donatılmıştır. Yarısi federal meclis yarısi da eyaletler meclisi tarafından on iki yıl süreliğine seçilen on altı üyeden oluşan anayasa yargısı sistem içerisinde son derece kilit bir rol oynamaktadır. Anayasa Mahkemesine doğrudan başvurma yetkisi federal hükümete, federal meclisin üçte birine ve federe devlet hükümetlerine tanınmıştır. Ayrıca kamu gücü tarafından anayasal hakkı ihlal edildiği gerekçesiyle bireysel başvuru her vatandaşa açıktır.

Alman parlamentarizmi devletin üç temel organını, temel hak ve özgürlüklerin korunması ve demokratik sistemin devamlılığı ekseninde yapılandırmıştır. Yumuşak güçler ayrılığı ilkesinden hareketle, güçler arasında denge-kontrol mekanizması işlediği gibi güçlerin kendi içerisinde de denge-kontrol mekanizması işlemektedir.

Alman parlamentarizmi, devlet organlarının yapılandırılması bakımından özellikle yürütme gücünün sınırlılığı dikkate alındığında, Westminster modele göre, hükümet krizleri ve siyasi istikrarsızlıklara daha yatkındır. Haliyle sistem, olası istikrarsızlıkları engelleyecek ve parlamenter sisteme işlevsellik kazandıracak bir takım araçlara ihtiyaç duymaktadır. ‘Rasyonelleştirilmiş Parlamenterizm’ araçları olarak adlandırılan bu araçlar Alman parlamentarizmine, katı yapısına rağmen Westminster model kadar olmasa da dinamizm kazandırmıştır. Nispi temsil ile dar bölge çoğunluk seçim sisteminin birlikte kullanılması, yüzde beş ülke barajı, bakanların başbakana sorumlu olması, başbakanın görevine, ancak seçilmesinde mutabık kalınan başka bir başbakan alternatifi ile parlamentonun son verilebilmesi (yapıcı güvensizlik oylaması), başbakanın parlamentonun tıkanması durumunda parlamentonun güvenoyunu talep edebilmesi vb. rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçları uygulamada, Alman parlamentarizmine işlevsellik katmıştır.

Sınırlandırılmış parlamenter sistemin, Almanya’da ortaya çıkmasının altında yatan nedenler, Weimar Cumhuriyeti döneminde yaşanan bunalımlar ve demokrasinin yürütülmesindeki başarısızlıkta aranmalıdır. Söz konusu tecrübelerin bir neticesi olarak, Alman sisteminde yarı doğrudan demokrasi araçları sınırlanmış, cumhurbaşkanının Weimar Anayasası’ndaki yetkileri azaltılmış, başbakan

güçlendirilmiş ve siyasi iktidarı sınırlayıp, denetleyecek anayasal kurumlar yaratılmıştır (Özsoy Boyunsuz, 2014 44). Almanya örneği parlamenter sistemin geleneğe dayanmadan kurumsal yöntemlerle nasıl dizayn edilebileceğine iyi bir örnektir. Alman parlamentarizminde, daha başlangıçta başbakan güç merkezi oldu. Buna karşılık kurumsal olarak işbirlikçi federalizm, anayasa mahkemesine tanınan stratejik yetkiler ve sistemselsel olarak çok partililiğin zorunlu kıldığı koalisyon hükümetleri başbakanın gücünün sınırını oluşturdular. Aklileştirilmiş parlamentarizm yöntemleri hükümet istikrarının öncelenmesi ve gerektiğinde merkez sağ ve solun uzlaşmasına dayalı istikrarlı koalisyon hükümetlerinin kurulabilmesi sistemin işleyişinde diğer belirleyici faktörler oldular (Alkan, 2013: 121).

### **2.3.3. Çok Partili Model ( Saf Parlamenterizm )**

Parlamenter sistemin diğer bir türü olan çok partili model, tek parti iktidarlarına nadiren rastlanılan, hükümetlerin genellikle çok partili koalisyonlardan oluştuğu, tamamen uzlaşmaya dayalı bir sistemdir. Bu modele ağırlıkta, İsveç, Norveç, Hollanda, Danimarka gibi Kuzey Avrupa ülkelerinde rastlanmaktadır.

Çok partili modelde, siyasal alanda faal olan çok sayıda parti yer almaktadır. Ve her seçim döneminde üç ya da daha fazla parti hükümeti kurma noktasında isteklidir. Nispi temsil sistemi sayesinde çok sayıda parti parlamentoya girebilmekte ve tek başına hükümet kurma çoğunluğuna genellikle hiçbir parti ulaşmamaktadır. Hükümetler çoğulcu bir yapıda, asgari üç partinin konsensüsü ile kurulabilmektedir (Özsoy Boyunsuz, 2014: 45).

Çok partili parlamento yapısı gereği hükümet kurmanın zorlaşmasına paralel olarak anayasal düzeyde parlamentonun hükümeti belirlediği veya güvenoyu ile iş başına getirdiği gibi klasik parlamenter sistem kuralları bulunmamaktadır. Hükümet kurma eylemi, seçimler sonrası oluşan parlamento kompozisyonuna göre zaten koalisyon pazarlıkları ve görüşmeleri sonrası gerçekleştiği için daha başlangıçta güvenoyu sorunu yaşanmamaktadır. Parlamentonun asıl etkinliği, koalisyonlarla kurulmuş hükümeti, düşürme yetkisi olmasına rağmen onu koruyabilmesinde ortaya çıkmaktadır (Özsoy Boyunsuz, 2014: 45-46).

Bu modelde, yasama organının feshi yetkisi de son derece sınırlıdır. Bazı ülkelerde fesih yetkisi hiç yok iken bazı ülkelerde olmasına rağmen yeni meclis, feshedilen meclisin kalan süresini tamamlayacak süre için belirlenmektedir (Özsoy Boyunsuz, 2014: 46).

Yasama üyeliği ile yürütme üyeliği birbirinden sıkı sıkıya ayrılmaktadır. Hükümet üyesi olan milletvekilleri parlamento üyeliğini kaybetmektedir. Yürütmenin yasama ile iç içe geçmesine engel olan bu durum, yürütmeyi denetleme ve sınırlama hususunda yasama organını güçlü kılan bir özellik olarak karşımıza çıkmaktadır (Özsoy Boyunsuz, 2014: 47).

Çok partili modelde, muhalefet partileri de yasama faaliyetlerinde etkinliğe sahiptir. Sistem çoğunlukçu bir yönetim yerine, çoğulculuğu esas almaktadır. Bu modelin başarısı parlamentoda, geniş tabanlı uzlaşma kültürünün tezahürü ile mümkündür. Dolayısıyla iktidar muhalefet yapısı kutuplaşmış ve katı bir konumda değildir.

Çok partili modelde, başbakan diğer modellerde olduğu gibi güçlü konumda değildir. Eşitler arasında koordinasyonu sağlamaktadır. Bakanlar kuruluna başbakan başkanlık etmekte ve bakanlar kurulu kararları genellikle oy çokluğu ile alınmaktadır. Hükümetler, parlamento desteği ile kurulmaktan ziyade, parlamentonun teveccühü ile varlıklarını sürdürdüklerinin bilinciyle hareket etmektedir. Bu nedenle hükümetler, parlamentodaki tüm partilerin görüşlerini ve taleplerini gözeterek çalışmaktadır (Özsoy Boyunsuz, 2014: 48).

Katılımcı demokrasiyi hayata geçirme konusunda kurumsal tercihler yapan çok partili parlamenter sistemler, aynı zamanda sosyal hakları ve azınlık haklarını da ciddi şekilde anayasal koruma altına almış, büyük ölçüde elit güdümlü olmakla birlikte halkoylamalarını siyasi karar alma süreçlerine ağırlıklı olarak katmışlardır (Özsoy Boyunsuz, 2014: 50).

Çok partili model, uzlaşma kültürünün son derece gelişmiş olduğu bir model olarak parlamenter sistemin temel felsefesine uygun bir yapıyı yansıtmaktadır. Bu modelde, yasama organının çok partili bir yapıdan oluşması ve yasama gücünün parlamentoda dağıtılmış olması, yasama faaliyetlerinde uzlaşmayı zorunlu kılmaktadır.

Benzer şekilde hükümetlerin en az üç partili koalisyonlardan oluşması, bakanlar kurulu kararlarının oy çokluğuyla alınması ve başbakanın edilgen konumda olması ve ön plana çıkarılmaması, yürütme gücünün kendi içerisinde dağıtıldığını ve kararların alınmasında uzlaşmayı gerektirdiğini göstermektedir. Yasama ve yürütme organları böylece kendi içerisinde denge-kontrol mekanizmasına göre işletilebilmektedir.

Kuzey Avrupa Ülkeleri, etnik yapıları, nüfus yoğunlukları, tarihi birikimleri, coğrafi özellikleri ve ekonomik yapıları gereği, uzlaşma gerektiren çok partili parlamenter sistemle istikrarı yakalayabilmişlerdir. Ve uzlaşma kültürünün gelişmesi ileri demokrasilerin ulaşmak istediği en önemli amaç olması bakımından bu modellere farklı bir özellik kazanmıştır. Tüm yönetsel yapılarda esas olan ortak menfaatler için müşterek hareket edebilmeyi başarabilmektir. Dolayısıyla uzlaşma kültürünün bu denli geliştiği toplumlarda siyasi sistemlerin istikrarlı olması da kolaylaşmaktadır.

#### **2.4. Rasyonelleştirilmiş Parlamentarizm**

Parlamenter sistemlerde siyasi istikrar, bir ölçüde yürütmenin siyaseten sorumlu kanadı olan hükümetin, parlamento çoğunluğunu elde etmesiyle sağlanabilmektedir. Parlamenter sistemlere yönelik olarak yapılan eleştirilerin başında yasama gücünün, parlamentoda parçalı bir şekilde toplanmasının bir takım hükümet istikrarsızlıklarına yol açmasıdır. İngiliz tipi parlamenter sistemi bu genellemenin dışında tutarsak, bu sistemi uygulayan birçok ülkede, parçalı parlamento yapısı koalisyon hükümetlerine neden olmaktadır. Koalisyon hükümetleri de hiç şüphesiz zayıf hükümet yapısına neden olarak parlamenter sistemlerde istikrarsızlığa neden olmaktadır. Zaten iki parçalı yapıdan oluşan yürütme gücünün, cumhurbaşkanı kanadı, konumlandırılışı itibari ile sembolik ve sınırlı yetkilere sahiptir. Siyaseten sorumlu fiili icra gücünü temsil eden hükümetin de, uzlaşma ve işbirliğinden yoksun, birbiriyle rekabetçi ve farklı ideolojilere sahip siyasi partilerin konsensüsü ile oluşması, yönetsel krizleri kaçınılmaz hale getirmektedir.

Parlamenter sistemlerde temayüz etmesi muhtemel bu temel probleme karşı, hükümete işlevsellik kazandıracak, hükmedebilmesine imkân tanıyacak, hükümeti



güçlendirecek böylece siyasi istikrarsızlıkları azaltacak ve krizleri önleyecek bir takım anayasal uygulamalar geliştirilmiştir. Parlamenter sistemin esasını bozmayacak şekilde, bu sistemi uygulayan ülkelerde parlamentoda tek parti çoğunluğuyla kurulamayan hükümetlerin istikrarını önceleyerek geliştirilen bu araçlara rasyonelleştirilmiş (Aklileştirilmiş) parlamentarizm denmektedir.

Almanya, rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçları ile bir takım siyasi krizleri aşmayı başarmış olması dolayısıyla iyi bir örnek teşkil etmektedir. Weimar Anayasası döneminde, on beş yıl boyunca neredeyse hükümetlerin ömrünün bir yılı geçmediği, istikrarsız hükümetlerin varlığı ile sarsılmış olan Almanya, hükümeti görevden uzaklaştırma yetkisini kullanan ve zamanla otoriter eğilimler içine giren devlet başkanı politikaları ile çok büyük sıkıntılar yaşanmıştır. Bu tecrübeden ders çıkarmış olan Almanya, 1949 yılında Bonn Anayasası ile rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçlarını anayasal düzeye çıkararak, istikrarsız hükümetlerin yol açtığı otoriter eğilimlerle tekrar karşılaşmamak amacıyla, bu araçlarla güçlü ve istikrarlı bir hükümet yapısı tasavvur etmiştir (Hekimoğlu, 2009: 159-160).

Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçlarından bir tanesi, federal devlet başkanının sistem içerisindeki rolünün zayıflatılmasıdır. Weimar Anayasası, halk tarafından seçilen devlet başkanına, istikrarsız hükümetlerin tezahürüyle gerek meşruiyet kaynağının verdiği güç gerekse yetkileri dolayısıyla hükümeti görevden uzaklaştırarak, diktatör eğilimlere tevessül edebilmesine olanak sağlamaktaydı. Bonn Anayasası, bu tarihi tecrübeyi göz önünde bulundurarak devlet başkanı seçimini halktan alıp, parlamentoya bırakmıştır. Böylece devlet başkanı makamı, meşruiyet ve yetki genişliği bakımından sınırlandırılarak hükümetlere alan açılmıştır.

Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçlarından en önemli ve en etkili yapıcı güvensizlik oylaması aracıdır. Bu araç, Alman parlamenter sistemini dünyadaki diğer parlamenter sistemlerden ayıran unsurdur. Parlamentonun mevcut federal başbakanı güvensizlik oylaması ile düşürme yetkisini, aynı anda parlamentonun bir başbakanı kesinkes seçebilmesi koşuluna bağlamıştır. Yani parlamentoyu oluşturan siyasi partiler, bir başbakanı seçmek için gerekli çoğunluğu sağlama noktasında mutabık kalamadıkları sürece parlamentonun güvensizlik oylaması ile başbakanı dolayısıyla ona karşı sorumlu olan bakanlardan oluşan

hükümeti düşürmesi imkânsızdır. Bu araç, sistem içerisinde başbakanı dolayısıyla hükümeti parlamentoya karşı güçlendirmiş ve hükümet için yeni bir alan daha açmıştır. Bu araç aynı zamanda parlamento içinde önemlilik arz etmektedir. Başbakanın siyasetinden memnun olmayan parlamentodaki siyasi partiler, kendi aralarında yeni bir başbakanı seçme çoğunluğu için uzlaşabilirse, 48 saat içerisinde başbakanı değiştirebilme olanağına sahiptir (Hekimoğlu, 2009: 161-164).

Başbakanı güçlendiren bir diğer rasyonelleştirilmiş parlamentarizm aracı, başbakana tanınan, başbakanın parlamentodan fesih tehdidi ile güvenoyu istemidir. Federal başbakanın, Federal Meclis'ten kendisi ve hükümeti için güvenoyu talep etmesi durumunda, 48 saat içerisinde meclis salt çoğunlukla bu güvenoyunu yerine getiremezse, başbakanın talebi ile devlet başkanı 21 gün içerisinde meclisi feshetme imkânına sahiptir. Meclis, 21 gün içerisinde çoğunluk kararı ile yeni bir başbakan seçerse fesih riski ortadan kalkmaktadır. Bu araçla ülkede yönetim boşluğu oluşmasının önü kesilmek istenmektedir. Bu araç parlamentoya hükümete güvensizlik oylaması düşüncesi aşamasında, ya yeni başbakanı seçmek için uzlaşma ya da kendini yok etme sonucu ile karşılaşma gibi iki farklı tercih olanağı sunmaktadır. Başbakanlar açısından bu araç, meclis çoğunluğuna güvenip erken seçim fırsatına dönüştürme fırsatçılığına dönüme riski barındırmaktadır (Hekimoğlu, 2009: 166-167).

Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçlarından bir tanesi de zorunlu yasama halidir. Başbakanın parlamentodan güvenoyu istemesi ve meclisin bunu sağlayamaması, ayrıca meclisin 21 gün içerisinde yeni başbakanı belirleyememesi ve başbakanın fesih önerisine rağmen devlet başkanı tarafından meclisin feshedilmemesi durumunda zorunlu yasama aracı devreye girmektedir. Devlet başkanı zorunlu yasama halini ilan etmek durumundadır. Hükümetin, federal meclisten geçmesini istediği ancak daha önce geçiremediği bir yasa tasarısı yeniden federal meclise sunulmaktadır. Federal meclis yasayı tekrar reddederse ya da hükümetin arzu etmediği bir biçimde onaylarsa ilgili yasa tasarısı eyaletler meclisinde onaydan geçtikten sonra kendiliğinden yasalaşmaktadır. Zorunlu yasama hali ilanından altı aylık bir süre içinde federal meclis tarafından reddedilen her bir yasanın bu yolla yasalaştırılması mümkündür. Bu araç, altı aylık süre için federal

meclis yetkilerinin hükümete geçmesine imkân tanımaktadır. Ülke yönetiminden birinci derece sorumlu olan hükümetin acil ihtiyacı olan yasaların çıkması için önemli bir araç olan zorunlu yasama hali, yönetim boşluğu oluşumunu engellemektedir. Zorunlu yasama halinde altı aylık süre sınırı, anayasanın değiştirilememesi, başbakanın aynı görev süresi içerisinde bu imkândan bir kez yararlanabilmesi gibi hususlar, bu aracın istismar edilmesini engellemektedir (Hekimoğlu, 2009: 168).

Bir diğer araç, başbakanın hükümet içerisindeki konumunu güçlendirmek için geliştirilmiştir. Başbakan, hükümetin genel politikalarını belirlemek açısından parlamentoya karşı sorumluluk taşımaktadır. Bakanların yetki ve görev alanlarını belirleme, bakanları atama ve görevden alma ve aralarında uzlaşmazlık çıktığında kararı sonuca bağlama yetkisi başbakana aittir. Dolayısıyla bakanlar kurulu üyelerini başbakan belirlemekte ve bakanlar parlamentoya değil başbakana karşı sorumluluk taşımaktadır. Özellikle koalisyon hükümetlerinin olduğu dönemlerde, hükümetin kendi içerisindeki krizleri aşabilmesine olanak sağlayan bu araç, başbakanın hükümet içerisindeki fonksiyonelliğini artırmakta olup başbakanı, bakanlar kurulu içerisinde eşitler arası birinci yapmaktadır.

Almanya'da bu şekilde iletişimin ve ulaşımın inanılmaz boyutlarda geliştiği, küreselleşme ortamının oluşturduğu, dinamik sorunlara hızlı bir şekilde cevap verebilecek bir parlamenter hükümet modelinin ortaya konulması mümkün olmuştur. Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçlarının yardımıyla Federal Almanya, istikrarlı ve yönetilebilen bir parlamenter demokrasi modeli oluşturmayı başarmıştır. II. Dünya Savaşı'ndan günümüze kadar devam eden başarılı ve kesintisiz parlamenter demokrasi tatbikatıyla Federal Almanya Avrupa'nın en gelişmiş devletlerinden biri haline gelmiştir (Hekimoğlu, 2009: 170).

## **2.5. Anayasalar Ekseninden Türkiye'de Hükümet Sistemine Bakış**

Türkiye, siyasi tarih sahnesinde neredeyse siyasi tarihin başlangıcından itibaren var olan, farklı devlet yönetim biçimleri ve devlet yapılanmaları ile yönetilen, çok geniş coğrafyalarda yaşayan, dini ve etnik aidiyet bakımından

çeşitlilik arz eden toplumsal yapısı itibari ile yüzlerce asra dayanan bir siyasi tarih ve birikimin tecrübesini taşımaktadır.

Osmanlı'nın merkezîyetçi bir iktidar yapısına sahip olduğu yargısı üzerinde bir uzlaşma olduğu söylenebilir. Merkezîyetçi yapının hiyerarşik yapısının tepesindeyse uzunca bir süre padişahın kişiliği ile özdeşleşen devlet vardır (Doğan, 2007, 14).

1789 Fransız İhtilali'nden sonra dünyada ulus devletlerin ve anayasacılık hareketlerinin benimsenmeye başlamasıyla birlikte Türkiye'de de bunun etkileri siyasal alanda görülmeye başlamıştır.

Osmanlı döneminde ayan ve hanedanların yerel bir güç olarak taşra yönetimini paylaşması ile merkezi otorite zayıflamış ve 1808 yılında merkezi hükümet ile ayanlar arasında, ilk anayasal belge olan Sened-i İttifak (Birlik Sözleşmesi) imzalanmıştır. Padişah ve ayanların halkı adaletle yöneteceklerine dair verdiği sözleri içeren Sened-i İttifak Osmanlı'nın ilk anayasal girişimi olup Osmanlı'nın Magna Charta'sı olarak değerlendirilmektedir. Padişahın yetkilerinin ilk kez sınırlandırıldığı bir belge olması açısından önemli bir adımdır. Sened-i İttifak merkezi iktidarın yetkilerini ilk sınırlandırma denemesi olarak kabul edilebilir (Öztürk, 1999: 30). Başka bir anlatımla bu anlaşma, Osmanlı siyasal tarihinde sultanın gücünün tebaası tarafından belirlendiği ilk ve tek belgeydi. Sened-i İttifak'ın uygulanmamış hatta padişahça imzalanmamış olması bu anlamı değiştirmemiştir. Daha sonra meşrutiyeti hazırlayan ortam ancak böyle bir anlam başlangıcı üstüne oturmuştur (Erdoğan, 2011: 25-26).

Daha sonra anayasa olmadığı halde anayasal belge statüsündeki gelişmeler devam ede gelmiştir. Karşılıklı bir mutabakat sözleşmesi olan Sened-i İttifak'ın aksine, 1839 yılında padişahın doğrudan kendisinin yetkilerini sınırlandırdığı Tanzimat Fermanı ile birlikte devlet işlerinde sürekli yönetsel düzenlemeler anlamına gelen Tanzimat dönemine girilmiştir. Tanzimat Fermanı, kamusal alanda yasa yapıcıları da bağlayan yeni düzenlemelerin yapılması, devletin tüm vatandaşlarına eşit muamele göstermesi ve eşit haklar tanınması, kamu harcamalarının denetlenmesi ve denetsel amaçlı mekanizmaların oluşturulması gibi hususları içermektedir.

Kapsama alanı Sened-i İttifak'a göre daha geniştir. Tanzimat fermanı, birey hak ve özgürlüklerin, eşitliklerin, hukuk devleti ilkesinin önünü açan önemli bir adım olmakla beraber parlamenter demokrasinin tarihsel süreç içerisindeki evrelerinden bir tanesidir. Tanzimat fermanıyla padişah, mutlak yasama yetkisini devretmek bir yana, herhangi bir kişi, organ veya kurumla paylaşmaya devam etmektedir (Hekimoğlu, 2010: 66).

1856 Islahat Fermanı, Tanzimat fermanına bir takım ilaveler yapmış; devlet vatandaş ilişkilerinde, devlet tarafından uygulanan dini ayrımları ortadan kaldırmış; askeri, mali, eğitim, kamu hizmetleri vb. alanlarda ülkede yaşayan herkesin eşit haklara kavuşmasını sağlamıştır. Parlamenter sistemin en önemli kazanımlarından biri olan temel hak ve hürriyetler ve eşitlikler açısından bakıldığında ıslahat fermanı da önemli bir adım olarak değerlendirilmelidir. Islahat Fermanı, Tanzimat Fermanı'ndan daha kapsamlıdır. Islahat Fermanı'nın ana hedefi müslümanlar ile gayrimüslimler arasında her yönden eşitlik sağlamaktı (Gözler, 2002: 165). Islahat Fermanının en belirgin yönü; din ve mezheplerine bakılmaksızın bütün Osmanlı tebaasının kanun önünde eşitliğini daha kesin bir dille ifade etmesiydi (Erdoğan, 2011: 32).

Bu gelişmelere rağmen siyasi karışıklıklar ve istikrarsızlıklar son bulmamış ve padişah Sultan Abdülaziz tahttan indirilmiştir. Meşrutiyet veya padişahın sembolleştirilip hükümetin güçlendirilmesi yönünde farklı siyasi tercihler tartışılırken, meşrutiyetin ilanı için söz veren II. Abdülhamit, V. Murat'ın rahatsızlığı nedeniyle boşalan tahta geçmiş ve 1876 yılında Kanuni Esasi ilan edilmiştir. I. Meşrutiyet dönemi olarak siyasi literatürümüze giren Kanuni Esasi, Osmanlı İmparatorluğu'nun ilk anayasasıdır. Bu anayasa ile birlikte, devletin üniter bir yapıda olduğu, saltanat ve hilafetin Osmanlı soyuna ve en büyük evladına ait olduğu böylece devlet biçiminin meşruti (anayasal) monarşi olduğu, devletin dinin İslam, resmi dilinin Türkçe ve başkentinin İstanbul olduğu anayasal hükme bağlanmıştır. Bu anayasa ile birlikte monarşinin başı olan padişah tek güç olmaktan çıkarılmış ve güç; yasama, yürütme ve yargı organları arasında kısmen de olsa dağıtılmıştır. Kanuni Esasi, yetkiler bakımından tam bir kuvvetler ayrılığı düzenlemediği için tam manasıyla anayasal monarşiye geçişi sağlamamıştır ancak mutlak monarşiden çıkış

sağlayan önemli bir adım olmuştur. Parlamenter sistem yönünde ilk gelişme 1876 Kanun-i Esasi'dir. Kanuni Esasi, günümüz anlamında bir parlamenter sistem kurmamış ise de yasama ve yürütme organlarının varlığını ortaya koymak bakımında önemlidir (Öztürk, 1999: 31). 1876 Anayasası meşruti monarşinin ilanının ifasıdır (Yücel, 2009: 202).

Sınırlandırılmış olsa da, yetkileri son derece geniş olan Padişah II. Abdülhamit, 1877'de açılmış olan meclisi, Osmanlı-Rus Harbi gerekçesiyle daha sonra tekrar açma vaadi ile feshetmiştir. Böylece Kanuni Esasi bir yıl gibi kısa sürede fiiliyatta geçersiz hale gelmiştir. Meclisin tekrar açılması maksadıyla Sultan Abdülhamit'e karşı Jön Türk hareketi başlamış ve bu hareketler Jön Türklerin oluşturduğu İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin öncülüğünde, II. Abdülhamit'in tahttan indirilmesi ve 1908 yılında II. Meşrutiyet'in ilan edilmesine kadar otuz iki yıl devam etmiştir. Kanuni Esasi, II. Meşrutiyet döneminde yetkileri yeniden düzenleyen birçok değişiklikle beraber yürürlükte kalmıştır. 1909 yılı anayasa değişiklikleri ile Kanuni Esasi demokratik bir anayasa yapısına kavuşmuştur. 8 Ağustos 1909 tarihindeki yapılan değişiklikle Kanuni Esasi'nin yirmi bir maddesi yeniden düzenlenerek ülke parlamenter sistem haline getirilmiştir (Özer, 1981: 115).

I. ve II. Meşrutiyet dönemlerinde yasama organı Meclisi Umumi olup Meclisi Ayan ve Meclisi Mebusan olmak üzere ikili bir yapıdan oluşmaktaydı. Mebusan Meclisi üyeleri halk tarafından, Ayan Meclisi üyeleri padişah tarafından seçilmekteydi. Meşrutiyet dönemleri boyunca altı dönem seçilen meclislerin tamamı feshedilerek kapatılmıştır. Osmanlı döneminde, egemenlik hakkının halk tarafından kullanılmasının kabulü ve bunun anayasal düzeyde tescili bir asırdan fazla sürmüştür. Bir asır boyunca padişah aleyhine parlamento lehine yapılan düzenlemeler yetersiz kalmıştır. Osmanlı Meclis-i Umumisinin mansup (atanmış) organı Ayanla müntehab (seçilmiş) organı Meb'usan'ın diyalogu da oldukça sert olmuştur. Bir ayan azasının komşumuz dediği mebusanla, bir mebusun büyük biraderimiz dediği ayan arasındaki soğukluk bir türlü giderilememiştir (Uzun, 2013: 50).

23 Nisan 1920'de kurulan TBMM (Türkiye Büyük Millet Meclisi), kurucu meclis sıfatıyla 1921 yılında Teşkilat-ı Esasiye Kanunu (1921 Anayasası)'nu uygulamaya koymuştur. 24 maddeli çerçeve anayasa niteliğinde olan 1921

Anayasası, Kanuni Esasi'yi resmen yürürlükten kaldırmamış ancak ondan çok daha farklı temellere dayalı bir devlet portresi çizmiştir. 1921 Anayasası, egemenlik hakkının kayıtsız ve şartsız millete ait olduğu ve bu yetkinin milleti temsil eden TBMM'ye ait olduğuna vurgu yaparak, egemenlik hakkının kullanımında parlamentoyu ön plana çıkarmıştır. Saltanatın kaldırıldığı, devlet başkanı makamının düzenlenmediği ve kuvvetler birliği ilkesine dayanan meclis hükümet sisteminin geçerli olduğu 1921 Anayasası, parlamentoyu esas alan ve tüm güçleri yasama organında toplayan bir anayasa statüsündedir. Yürütme organı son derece edilgen bir yapıdadır. Yasama organını feshetme yetkisi yoktur. Yürütme organı üyeleri, parlamento tarafından göreve getirilmekte ve görevden alınmaktadır. Yasamanın memuru gibi hareket eden yürütme organı inisiyatif almaktan uzaktır. 1921 Anayasası'nın kurduğu sistem "aşırı tipte bir parlamenter demokrasidir. Dolayısıyla, ortada yumuşak kuvvetler ayrılığına dayalı, normal bir parlamenter hükümet sisteminin var olduğundan söz etmek henüz mümkün gözükmemektedir (Hekimoğlu, 2009: 180).

İkinci meclis (II. TBMM), 29 Ekim 1923'te Cumhuriyetin ilanını da içeren, devletin şekliyle birlikte birçok anayasa değişikliği gerçekleştirmiştir. Kanuni Esasi ve 1921 Anayasası'nı yürürlükten kaldırmış ve 1924 yılında Teşkilat-ı Esasiye Kanunu (1924 Anayasası)'nu uygulamaya koyarak ikili anayasa yapısına son vermiştir. 1924 Anayasası, devletin şeklinin cumhuriyet olduğu, üniter yapıda olduğu, parlamenter hükümet sisteminin geçerli olduğu, yasama yetkisinin parlamentoda yürütme yetkisinin de cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulunda olduğu, anayasanın üstünlüğüne dayalı ve değiştirilemez maddelerin düzenlendiği sert bir anayasa görünümündedir. Egemenlik hakkının kayıtsız ve şartsız millete ait olduğu ve bu yetkinin milleti temsil eden TBMM'ye ait olduğuna vurgu yapılarak parlamento 21 Anayasası gibi ön planda tutulmuştur. 1924 Anayasası ile birlikte yasama yetkisi parlamento, yürütme yetkisi de parlamento içinden çıkan cumhurbaşkanı ve bakanlar kuruluna verilmiştir. Yargı yetkisinin de bağımsız mahkemelere ait olduğunu düzenleyerek; yasama, yürütme ve yargı erkleri arasında kuvvetler ayrılığı ilkesi benimsenmiştir. Yürütme organı iki başlı olup siyaseten sorumsuz kanadı cumhurbaşkanıdır. Diğer yürütme organı olan Bakanlar Kurulu ve

üyeleri bakanlar parlamentoya karşı sorumlu olup, parlamento tarafından denetlenmesi ve onun tarafından düşürülmesi 1924 Anayasası'nda hükme bağlanmıştır. Ancak yürütme organına, parlamentoyu feshedebilmesine yönelik bir düzenleme bu anayasada yapılmamıştır. Kuvvetler ayrımı yasama organı lehine düzenlenmiş ve erklerin karşılıklı etkileşimine imkân sağlamamıştır. Dolayısıyla 1924 Anayasası, yasama ve yürütme organlarını, denge-kontrol mekanizması ekseninde, bu organların uzlaşması ve işbirliğine dayalı çalışmasını sağlayacak düzenlemeden yoksundur. 1924 Anayasası'nın meclis hükümet sistemiyle parlamenter sistem arasında karma bir hükümet sistemi kurduğunun ifade edilmesi, doğru bir vargı olacaktır (Hekimoğlu, 2009: 183). 1960 yılına kadar, gerek tek partili gerekse çok partili dönemlerde uygulanmıştır. 1924 Anayasası'nda seçilmiş olan çoğunluğun iktidarını dengeleyecek etkili fren ve denge mekanizmalarına yer verilmemiştir. 1925 yılında "de facto" bir tek parti rejimi kurulduğunda sistem kolaylıkla otoriter yönetimin bir aracı haline gelmiştir (Özbudun, 2006: 41).

1960 öncesinde yaşanan olaylar, 1961 Anayasası'nın parlamenter rejim kurgusunda belirleyici rol oynamıştır (Akartürk, 2010: 206). 1961 Anayasası genel olarak parlamenter sistemi öngörmektedir (Yıldız, 2012: 153). Yapım sürecine halk kısmen katılmıştır. Temsilciler meclisi vardır. Seçime benzer bir yolla yönetime gelmişlerdir. 1961 halk oylaması ile kabul edilen bir anayasadır. 1961 Anayasası halk oylamasıyla kabul edilmiştir. 1961 Anayasası, 1924 Anayasası'ndan farklı olarak kuvvetler birliğinden ve TBMM'nin üstünlüğünden ayrılmıştır (Durgun, 2013: 243). 1961 Anayasası ile parlamenter sisteme geçilmiş ve devlet organlarının kuruluşlarında bu sisteme uygun düzenlere gidilmiştir. Yasama ve yürütmenin konumları değiştirilmiş, yargı organına ise bunların ikisini denetleme imkanı verilmiştir (Öztürk, 1999: 45). Bu anayasa vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini genişletmiş, seçilmiş organların iktidarını ise sınırlandırmıştır. Etkin fren ve denge mekanizmalarının oluşturulması ise seçilmişlere karşı duyulan güvensizliği ortaya çıkarmaktadır (Özbudun, 2006: 42).

12 Eylül 1980 askeri darbesinden sonra kurucu meclis tarafından hazırlanan ve 1982'de yürürlüğe giren yeni anayasa, devletin niteliklerinde demokratikliğe atıfta bulunarak kuvvetler ayrılığı ilkesini benimsemiştir. 1982 Anayasası yargı gücünün



yürütme karşısında daraltıldığı, yürütmede cumhurbaşkanının güçlendirildiği, yasama ve yürütme organları arasında denkliğin tesis edildiği bir anayasa olmuştur. 1961 Anayasası siyasal iktidarın sınırlandırılması anlayışının bir ürünü iken, 1982 Anayasası kamu otoritesinin pekiştirilmesi esasına dayanmaktadır. 1961 Anayasasından farklı olarak, başbakanın önerisi üzerine bakanların görevine son verilebilmesi düzenlenmiştir. Başbakanın, bakanları TBMM içinden ya da milletvekili seçilme yeterliliği olanlar arasından seçilebilmesi, bakanların kendisine karşı sorumluluk taşıması, bakanlar kuruluna başkanlık etmesi ve hükümetin genel siyasetini belirlemesi gibi hususlar, başbakanı hükümet içerisinde güçlendirmiştir. Hükümetin, parlamento güvenoyuyla göreve başlaması ve görevi boyunca güvensizlik oylaması ile düşürülebilmesi TBMM'yi yürütme organı karşısında güçlendirmektedir. Cumhurbaşkanı, 1982 Anayasasına göre TBMM üyeleri arasından ya da milletvekilliği seçilme yeterliliğine sahip adaylar arasından beş yıllığına ve en fazla iki defalığına halk tarafından seçilmektedir. Yürütmenin siyaseten sorumsuz kanadı olan cumhurbaşkanının son derece geniş yetkilerle donatılması ve güçlendirilmesi, geleneksel parlamenter sistem uygulamalarının aksine bir uygulama olup yetki genişliği ve sorumsuzluğun aynı makamda toplanması hukuki açıdan sakınca teşkil etmektedir. 1982 Anayasası'nda cumhurbaşkanının seçimleri yenileme yetkisi, 1961 Anayasası'na göre kolaylaştırılmıştır. Anayasa yargısı daraltılmış ve anayasa mahkemesine başvuru yolları zorlaştırılmıştır. Selefi gibi elitlerin değerlerini ve çıkarlarını yansıtan 1982 Anayasası, milli iradeye, siyasi partilere, seçilmişlere, dernekler, sendikalar, vakıflar ve sivil toplum kuruluşlarına, selefinden çok daha az güven duymuş bu kurumları zayıflatarak özgürlükleri büyük ölçüde sınırlandırmıştır (Özbudun, 2006: 45)

1982 Anayasası, parlamenter sistem tikanıklarını gidermek amacıyla bir takım rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçları düzenlemiştir. Cumhurbaşkanının, anayasada belirtilen şartlar oluştuğunda meclis seçimlerini yenileme yetkisi genişletilmiştir. Meclisin cumhurbaşkanını seçme usulünde, tur sayısını dört ile sınırlamış ve seçilememesi durumunda seçimlerin yenilenmesi şartını getirmiştir. Meclis başkanlığı seçiminde salt çoğunluk şartı kaldırılmış, seçilme yöntemi dördüncü turda en çok oyu alma koşuluna bağlamıştır. Parlamentoda, siyasi partilerin

grup kurabilme koşulu on üyeden yirmi üyeye çıkarılarak ağırlştırılmıştır. 61 Anayasası'ndaki iki meclisli parlamento yapısı tek meclise düşürülerek, yasama süreci iyileştirilmiştir. Meclis toplantı ve karar yeter sayısı azaltılarak yasama organı etkinleştirilmiştir. Meclisin Anayasa Mahkemesine üye seçme usulü kaldırılmıştır. Bu araçlarla 61 Anayasası'nın yirmi yıllık süreçte yol açtığı parlamenter sistem krizleri ve tıkanıklıklarının aşılması amaçlanmıştır. Özbudun'un belirttiği gibi 1982 Anayasası ile yargı organının denetimine ve üniversitelerin özerkliğine de kısıtlamalar getirilmiştir (Özbudun, 2006: 45).

1982 Anayasası, hazırlandığı dönemden bugüne kadar geçen 35 yıllık süreçte maddelerinde en çok değişikliğe uğrayan anayasa olmuştur. Halen yürürlükte olan 1982 Anayasası ile ilgili, 2007, 2010 ve 2017 yılında yapılan radikal değişikliklerin temelinde, diğer bütün değişikliklerin aksine Türkiye'nin mevcut hükümet sistemine yönelik tadilatların gerekliliği, başka bir ifade ile istikrarlı hükümet sistemi modeli arayışları düşüncesi yatmaktadır. Özellikle 2017 yılında yapılan 18 maddelik anayasa değişikliği, kurucu esaslarına koruyan 1982 Anayasası'nın, hükümet sistemini parlamenter modelden çıkarıp cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi modeline dönüştürmesi açısından son derece önemlidir. Devletin üç temel fonksiyonu olan ve egemenliğin bunlar eliyle kullanıldığı yasama, yürütme ve yargı erkeleri arasında katı kuvvetler ayrılığı ilkesini benimseyen cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine yönelik 18 maddelik bu değişiklik, 1982 Anayasasında bunların dışında kalan diğer birçok maddenin de değişikliğe, tadilata uğramasına neden olmuştur. Ülkenin yeni hükümet sistemi modeline geçiş süreci ile ilgili yasal ve anayasal çalışmalar devam etmekte olup, resmîyet kazanan yeni hükümet sistemi modeli fiilen ilk genel seçimlerden sonra uygulanmaya başlanacaktır.

## **2.6. Türkiye'de Siyasi İstikrarsızlıkların Kaynağı ve Sistemsel Sorunlar**

Esasen, birçok açıdan iyi işlemeyen ya da işletilemeyen bir siyasi sistem, hem sorunun kendisi hem de istikrarsızlığın temel kaynağı olabilmektedir. "Devleti kim ya da kimler, hangi hakla ve nasıl yönetecek?" sorusuna verilebilecek en iyi cevabı, tüm dünya ülkeleri bulmaya çalışmaktadır. Bu soruya mükemmel bir cevap bulan dünya üzerinde henüz hiçbir ülke yoktur. Tarihsel süreç içerisinde bu soruya, öznesi tekil bir cümleyle cevap verildiğinde, hak ve özgürlükleri ihlal eden ve otoriterleşme

eğilimi olan, çoğul bir cevap verildiğinde demokratik eğilimli yönetimlerle karşılaşmıştır. Yönetme hakkını, halkın tercihleri dışında başka bir mesnede dayandıran cevaplar verildiğinde meşruiyet sorunu olan, halkı, egemenliğin temel kaynağı olarak gören bir cevap verildiğinde meşruiyeti güçlü olan yönetimlerle karşılaşmıştır. “İstediği gibi yönetecek” şeklinde bir cevap verildiğinde sınırsız güce sahip, “yetki paylaşımıyla ve anayasal sınırları gözeterek yönetecek” şeklinde bir cevap verildiğinde gücün kontrollü ve dengeli olduğu yönetimlerle karşılaşmıştır. Siyasi tarih süreci içerisinde bu cevapların farklı kombinasyonlarını içeren yönetimler karşımıza çıkmıştır. Bu soruya, ortak akla uygun gelen en mantıklı cevap, öznesi çoğul, yönetim hakkının halkın tercihlerine dayandırıldığı, yetki paylaşımı ve yetkinin kullanımında anayasal sınırların gözetildiği bir yönetim tarzı cevabını vermek olmalıdır. Günümüzde ülkelerin çoğu, ortak akla uygun gelen bu cevabı vermiş fakat bu cevabın içerisinde barındırdığı sorunları ve istikrarsızlıkları gidermeye çalışmaktadır. İlk iki soruya, “Kimler? Halk tarafından seçilen çoğunluklar, Hangi hakla? Egemenlik hakkını halktan alarak” şeklinde cevap veren demokrasilerde, ‘nasıl yönetecek?’ sorusuna verilen farklı cevaplar, farklı hükümet sistemlerini ortaya çıkarmıştır. Esasında tarihsel süreç içerisinde, ilk iki sorunun cevaplandırılması ve sistemsal olarak yerleşmesi, ülkeler açısından daha zor ve daha sancılı olmasına rağmen, gerçekleşmiş ve başarılmıştır. Dolayısıyla demokratik sistemler, son sorunun cevabını, farklı birkaç hükümet sistemi düzenlemek suretiyle bulmuş ve onlara sadece bu hükümet sistemlerini işlevsel hale getirmek kalmıştır. Her ülke, siyasi tarihine, birikimine, toplumsal yapısına ve değer yargılarına uygun bir hükümet sistemini tercih ederek siyasi istikrara kavuşabilecektir.

Türkiye’de sistem değişikliğine yönelik atılan adımlar, 1808 yılında Sened-i İttifak ile başlamış ve bugüne kadar devam etmiştir. Türkiye’nin iki yüz yılı aşkın bir süredir, sistemsal ve yönetsel açıdan kat ettiği mesafeyi ve düzenlemeleri anayasalar ekseninde değerlendirmiştik. Bu başlık altında, Türkiye’nin iki asrı aşkın tecrübesiyle bu süreçte yaşadığı siyasi istikrarsızlıkların nedenlerini ve yol açtığı sorunları inceleyeceğiz.

Türkiye’de sistem sorununun ve istikrarsızlığının nedenlerini, dönemsal açıdan ayırtmak önem arz etmektedir. 1808 Sened-i İttifak ile II. Meşrutiyet’in

ilanından sonra yapılan 1909 anayasa değişikliklerine kadar olan dönemde, sistemsal sorunun nedeni, devletin yönetim şekli, egemenliğin kaynağı ve kullanılış biçimi iken; 1909 yılında fiili parlamenter sisteme geçiş ile günümüze kadar olan dönemde hükümet sistemi uygulamalarıdır. 1909 öncesi döneme ait sistemsal sorunlar ve nedenleri, hükümet sistemleri ile ilgili olmadığı için konumuzun dışında kalmaktadır.

Türkiye’de bugüne kadar uygulamaya konulan beş anayasa mevcuttur. Devlet yönetiminde her türlü esasların belirlendiği ve devletin ana çerçevesini oluşturan anayasalarımızın hazırlandığı döneme ve ortama baktığımızda iç açıcı bir yapı ile karşılaşmamız mümkün değildir. 1876 Kanuni Esasi, ilk ve yeni olması bakımından dünyadaki anayasa uygulamalarından çok uzaktır. Yönetim değişikliği sonrası uygulamaya konulmuş olup Osmanlı-Rus Harbi’nin gölgesinde kalmıştır. Yine bir yönetim tasfiyesi sonrasında 1909 anayasa değişikliği ile birlikte Kanuni Esasi, parlamenter sistemi öngörmüş ancak diğer anayasalara kadar geçen süreçte savaş ve karışıklık ortamı dolayısıyla hiç etkin olamamış hatta ülkenin önceliği haline bile gelememiştir. Daha sonra 1921 ve 1924 Anayasalarının hazırlandığı dönem ve ortama baktığımızda İstiklal Savaşı sonrası dönemde hazırlanmış ve yürürlüğe konulmuştur. Devletin yönetim şekli de dâhil olmak üzere birçok inkılâbın yapıldığı bu dönemde hazırlanan anayasalar, diğerlerine göre daha demokratiktir. Ancak böyle nitelendirilse de ülkenin milli mücadeleden çıkması, altı yüz yıllık devlet düzeninin radikal değişikliklere uğraması, tek kişi yönetiminin yerini etkin tek partinin alması ve çoğulcu demokratik anlayışın yeterince oluşmaması gibi nedenler bu anayasaların da hazırlanışı bakımından toplumsal mutabakatı yeterince içermediğini göstermektedir. 1961 ve 1982 Anayasaları, askeri darbe sonra hazırlanmış, özgürlükler noktasında sivil alanı daraltmış ve darbecileri anayasal güvence altına alan yapısı nedeniyle antidemokratik anayasalar olmuştur. Genel anlamda Türkiye anayasaları, hazırlandığı dönemin koşulları ve içerikleri itibariyle; demokratik değerler, milli mutabakat, işlevsel ve fonksiyonel devlet unsurlarından uzak olması nedeniyle sistemsal sorunun ve siyasi istikrarsızlığın temelini oluşturmaktadır. Bunun içindir ki, 1982 Anayasası 35 yılda 116 madde üzerinde yaklaşık 20 değişiklik geçirmiş ancak ana omurgası itibari ile demokratik bir görünüme hala kavuşamamıştır. Sistemsal sorunun temel çözümü, güçlü toplumsal mutabakatı haiz,

çağın gereklerine uygun, sivil ve özgürlükçü, demokratik bir anayasanın hazırlanması ve yürürlüğe konmasıdır.

Temel sorunlardan bir diğeri ve en önemlisi, Türkiye'nin yüz yıldan fazla süredir uygulamakta olduğu parlamenter hükümet sistemi modelinin, Türkiye'nin siyasal ihtiyaçlarına cevap vermede yetersiz kalmasıdır. Bu tespit, parlamenter sistemin bugünkü konjonktür itibari ile yetersizliğini değil, Türkiye için en başından itibaren doğru bir model olmadığı düşüncesini ifade etmektedir. Parlamenter sistemin tarihsel süreci dikkate alındığında, sistemin ihracatçısı İngiltere örneğinde, tarihi yönetim dokusu korunmuş ve güçlü yürütme yapısı ile istikrar sağlanmıştır. Türkiye'de, Osmanlı gibi altı yüz yıllık siyasal tecrübeye sahip tarihi yönetsel doku ile bağların kesilmesi ve bunun üzerine yeni yönetim biçiminde, parlamenter sistem modelinin benimsenmesi, daha en baştan toplumsal uzlaşmayı engelleyen bir yapı oluşturmuştur. Geleneksel ve muhafazakâr düşüncüyü savunanlar sistemin muhalifi, inkılâp yanlıları da sistemin savunucusu olmuştur. Özellikle 1924 Anayasasının yürürlüğe girmesinden sonra parlamenter sistem, tüm kurumları ve özellikleri ile birlikte (çok partililik hariç) uygulanmaya başlanmıştır. Burada temel yanlış, sistemi savunanların da muhaliflerinin de hükümet sistemi modeli tartışmalarını, devlet yönetim biçimi ekseninde yapmasıdır. Devlet yönetim biçiminin köklü bir değişiklik sonucu cumhuriyet olması ile parlamenter sistem modelinin gerçek anlamda benimsenmesinin eş zamanlı yapılması, bu yanlışta zemin hazırlamıştır. Bu temel yanlış, Türkiye'de siyasal bir kriz çıktığında ya da bir yönetim boşluğu oluştuğunda, siyasal alanda hükümet sistemi tartışmalarını alevlendirmiş ve tartışmalar toplumu, rejim kaygısı ekseninde kutuplaştırmıştır. Hükümet sistemi modelinin rejim ekseninde değerlendirilmesi ve tartışılması, öyle derinleşmiş ve toplumu ayırtmıştır ki seçmen kitleleri, siyasal partiler, sivil gruplar, bürokrasi ve devlet kurumları düzeyinde adeta kurumsallaşmıştır. Öyle ki, parlamenter hükümet sistemi, model olarak uzlaşmacı ve işbirliğini önceleyen siyasal kültürlerde ve toplumlarda başarılı olmaktadır. Hal böyle olunca, Türkiye'de parlamenter sistem, özellikle çok partili dönem sonrasında ciddi siyasal krizlere sebep olmuştur. Esasen hükümet sistemi modelinin, ülkenin devlet yönetim biçimi ile uzaktan yakından bir ilgisi bulunmamaktadır. Dolayısıyla Türkiye, istikrarlı ve yönetebilen bir demokrasiye

kavuşmak için etkin bir hükümet sistemine ihtiyaç olduğu bilinciyle bunun çözümüne odaklanmalı ve siyasal alanı kısır rejim tartışmaları ile meşgul etmemelidir.

Türkiye’de sistem sorunlarının temelinde yatan etkenlerden bir tanesi de vesayet odaklarının siyasal alandaki varlığıdır. Vesayetçi yapılar, temel organları seçimle iş başına gelen demokratik devlet gücünün, meşru olmayan başka güç odakları ile sekteye uğratılması ya da zayıflatılması şeklinde temayüz etmiştir. Bu yapıların amacı, görünürde anayasal rejimi korumak ve kollamak iken; söylem ve faaliyetlerinin sonucu itibari ile bakıldığında milli iradenin engellenmesi olmuştur. Parlamenter siyasi hayatımız boyunca vesayet odakları dönem dönem, adeta devletin temel bir organı gibi hareket etmiş, sivil siyaseti yok saymış, rejim beççiliği görüntüsü altında hareket ederek, aslında rejimin demokratik kazanımlarının kaybedilmesine yol açmıştır. Cumhuriyetin ilanıyla birlikte devlet yönetiminin ve esaslarının belirlenmesinde, milli irade en merkeze ve en önemli konuma yerleştirilmesine rağmen, vesayet odakları milli iradeyi çok zaman engelleme yönünde tavır almıştır. Vesayet odaklarının etkinliği, çok partili dönemle birlikte siyasal alanda zirveye çıkmış ve günümüze kadar devam etmiştir. Öyle ki devletin temel esaslarını belirleyen anayasaların hazırlanması ve uygulanması süreci, bu vesayetçi yapılar tarafından yönetilmiştir. Siyasetin yönetsel anlamda kısmen aktif olduğu, seçimle iş başına gelmeyen, bazı kurum ve kuruluşlar ya da bunların üyeleri aracılığıyla oluşturulan bu vesayetçi yapı, siyasal sistemin istikrarsızlığında, demokratik parlamenter sistemin yol açtığı sorunlardan daha etkili olmuştur.

Siyasi tarihi boyunca Türkiye’de birçok askeri darbe yaşanmış ve bu darbeler, askeri alanı sivil alan aleyhine genişleterek milli iradeyi yok saymıştır. Gerek anayasalarda halen izleri görülen gerekse Türkiye’yi her anlamda geriye götüren bu darbelerin mimarı olan askeri vesayet, vesayetçi yapılar içerisinde başat rol oynamıştır. Devletin üç temel organından biri olan yargı erkinin, darbe anayasaları ile oluşturulan kurumları sayesinde etkin bir yargı bürokrasisi oluşmuş, yasama ve yürütme organı ile birlikte denk bir kuvvet olması ve adalet organı sıfatıyla hareket etmesi beklenirken; siyasi alanı daraltan, milli iradeyi yok sayan, gayrihukuki kararlar veren bir başka vesayetçi yapı haline gelmiştir. Anayasal ve meşru hükümeti

yıpratmak veya görevden uzaklaştırmak ya da siyaseti, kendi ya da bir başkasının çıkarları istikametinde yönlendirmek maksadıyla hükümet aleyhine süreklilik arz eden iftira ve karalama kampanyaları yapmak suretiyle medya, başka bir vesayetçi yapı olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca, siyasi istikrarsızlığın alanını genişlettiği ve temel amacı hizmet ifa etmekten ziyade konumunu korumak olan bürokratik oligarşi; siyasal iktidarı kendi ekonomik çıkarlarına göre, yasal sınırları aşacak düzeyde tanzim etmeye çalışan iş dünyası; ait olduğu topluma yabancılaşmış batılı değerlerden başka değer kabul etmeyen bir kısım aydınlar ve bilim çevreleri de siyasi alanda önemli ölçüde etkin olmuş diğer vesayetçi yapılardır. Vesayetçi yapıların varlığı öylesine temel bir sorundur ki, herhangi bir demokratik hükümet sisteminin Türkiye için doğru bir model olup olmadığını anlama noktasında; o modelin araçlarını, kurum ve kurallarını, organlar arası yetki dağılımını, işlevselliğini kısacası pratikteki tüm işleyişini görmemizi engellemektedir. Türkiye’de vesayetçi yapıların parlamenter sistemi istikrarsızlaştırdığı doğru olmakla birlikte parlamenter sistemin yol açtığı yönetim boşluğu ve hükümet istikrarsızlıklarının vesayetçi yapıların oluşmasına zemin hazırladığı ve onları güçlendirdiği daha doğrudur. Dolayısıyla, siyasi iradeyi yönetim boşluğuna imkân vermeyecek şekilde organize eden güçlü bir hükümet sistemi, siyasi alanda boşluk bırakmayacak ve milli iradenin tek hâkimi olduğu bu alana vesayetçi yapıları sokmayacaktır. Nitekim ileri demokrasilerde, millet iradesinin üzerinde hiçbir güç ve hiçbir vesayetçi yapı kabul edilemez bir ilkedir. Prof. Dr. Faruk Bilir, parlamenter sistem yerine başkanlık sisteminin olması durumunda darbelerin olmayacağını öne sürerek parlamenter sistemin en büyük dezavantajlarından birinin siyasi istikrarsızlık olduğunu bunun da ekonomik istikrarsızlığı getirdiğini savunmaktadır. 1980 darbesini yapanların ana gerekçesi ‘‘siyasi partilerin anlaşmazlığı’’ olarak belirtilmiş olmasını örnek göstermiştir (Bozkurt, 2017: 115-116).

Türkiye’de cumhurbaşkanlığı seçimleri genellikle siyasi krizlere neden olmuştur. Parlamenter sistemlerde cumhurbaşkanlığı makamı, iki kanatlı yürütme yapısı içerisinde, sembolik yetkilerle donatılmış, siyaseten sorumsuz kanadını temsil etmektedir. Dolayısıyla cumhurbaşkanı yürütme organı içerisinde pasif bir yapıda konumlandırılmıştır. Türkiye’de, Atatürk ve İnönü’nün cumhurbaşkanlığı dönemini,

diğer cumhurbaşkanları döneminden ayırmak gerekmektedir. 1923-1950 yılları arasında Türkiye’de uygulanan hükümet sistemi parlamenter sistem olmasına rağmen, cumhurbaşkanlığının konumu ve yetkileri bakımından bakıldığında tek partili fiili bir başkanlık sistemi göze çarpmaktadır. Atatürk hayatta iken, halk nezdinde karşılığı, İnönü’ye göre daha güçlü olduğu gerekçesiyle Mareşal Fevzi Çakmak’ı yeni cumhurbaşkanı olarak işaret etmiş; ancak vefatından sonra Mareşal Fevzi Çakmak’ın bu teklifi kabul etmemesi nedeniyle, İnönü’nün cumhurbaşkanı seçilmesi, ordunun komuta kademesinin ısrarlı duruşuyla gerçekleşmiştir. Bu durum, ordunun yeni cumhurbaşkanının kim olacağını belirlenmesinde, sistem içerisinde nihai güç olması bakımından son derece önemlidir. Öyle ki bu güç, bu tarihten sonra Türkiye’nin tüm cumhurbaşkanlığı seçimlerinde, öncesi ve sonrasında bir şekilde etkisini gösterecektir. 1950 yılında parlamento çoğunluğuyla seçilmiş ilk sivil Cumhurbaşkanı Celal Bayar, batılı parlamenter demokrasilerdeki cumhurbaşkanı profili çizmiş ve siyasi iktidar ile uzlaşmacı hareket etmiş ve Türkiye’de on yıl süreyle siyasi bir istikrarsızlık yaşanmamıştır. 1960 askeri darbesiyle görevine son verilmiştir. Darbe sonrası dönemde en güçlü sivil aday Ali Fuat Başgil, askeri vesayetın aleni baskı ve tehditleri sonucu adaylıktan çekilmiş ve askeri darbe sonrası kurulan Milli Birlik Komitesi Başkanı asker kökenli Cemal Gürsel 4. Cumhurbaşkanı seçilmiştir. Asker kökenli cumhurbaşkanı seçilmesi geleneği, 5. Cumhurbaşkanı Cevdet Sunay ve 6. Cumhurbaşkanı Fahri Korutürk’ün seçimlerinde de devam etmiştir. Özellikle Fahri Korutürk’ün cumhurbaşkanı seçilmesi, parlamentonun resmen askeri kuşatması altında gerçekleşmiş, aleni baskı ve tehditler ayyuka çıkmıştır. Demirel, askeri vesayetın bir adayı dayatacağı beklentisinden hareketle erken davranmış ve bir asker aday üzerinde Ecevit’le mutabık kalarak Fahri Korutürk’ün meclis çoğunluğuyla seçilmesinde öneri sahibi olmuştur. 1980 askeri darbenin gerekçelerinden biri olan parlamentonun 115 turda cumhurbaşkanını seçememesi üzerine bir sonraki oylamaya imkân kalmamış ve askeri darbe gerçekleşmiştir. Darbe sonrası dönemde yeni anayasa ile birlikte Türkiye’nin 7. Cumhurbaşkanı asker kökenli Kenan Evren olmuştur. 8. Cumhurbaşkanı Turgut Özal, Celal Bayar’dan sonra ikinci sivil cumhurbaşkanı olup gerek seçilmesi öncesinde gerekse sonrasında askeri çevrelerden ciddi baskılara maruz kalmıştır. Turgut Özal’ın partisinin çoğunluk oylarıyla cumhurbaşkanı seçilmesini, bu



makamda bir dönüşümün başlangıcı olması açısından ayrı değerlendirmek gerekmektedir. Atatürk'ün cumhurbaşkanlığını dönemin koşulları ve gerekleri dolayısıyla ayrı tutarsak cumhurbaşkanlığı seçimlerinde askeri vesayetin son derece etkin olduğunu görmekteyiz. Özal'ın ölümünden sonra sivil gelenek devam etmiş ve 9. Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel ile 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, parlamentoda koalisyon ortaklarının aday üzerinde mutabakatı ile seçilmiştir. 11. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün seçimi öncesi askeri vesayet yanına yargısal ve sivil vesayette eklenmiştir. Ordunun e-muhtırası yanına, yargının 367 garabeti ve cumhurbaşkanlığı seçimini rejim krizi eksenine taşıyan cumhuriyet mitingleri de eklenmiş, bir cumhurbaşkanlığı seçimi öncesi milli iradeyi tekrar gölgelemek istemiştir. Seçimlerle tekrar güvenoyu tazeleyen dönemin siyasi iktidarının oylarıyla, 11. Cumhurbaşkanımız Abdullah Gül seçilmiştir. Aynı yıl dönemin siyasi iktidarı, cumhurbaşkanlığı seçim yöntemini yeniden düzenleyen anayasa değişikliğini referanduma taşıyarak yüzde altmış sekiz evet oyu ile cumhurbaşkanlığının halk tarafından seçilmesi esasını getirmiştir. Bu yeni yöntem, Türkiye'nin parlamenter sistem tarihi açısından dönüm noktası niteliğinde bir uygulama olup, cumhurbaşkanlığı seçimlerinde uzun yıllar süren siyasi krizlere nokta koymuştur. Vesayet unsurlarının en çok temayüz ettiği alanlardan bir tanesi ortadan kalkmıştır. 1980 öncesi ve sonrası cumhurbaşkanlığı seçimleri parlamenter sistemde her zaman krizlerle anılmıştır. Parlamenter sistem bu krizleri önleyecek herhangi bir sistem ve tedbir getirememiştir (Yıldırım, 2017: 85). Bununla birlikte yeni uygulama, parlamenter hükümet sistemi geleneğine yabancı bir uygulamadır. Parlamenter sistemlerde, meclis seçimleriyle göreve gelen, siyaseten sorumsuz ve sembolik yetkileri olan cumhurbaşkanlığıyla; Türkiye'de halk tarafından seçilen, bunun doğal sonucu olarak halka karşı sorumluluk taşıyan ve anayasalarımız dolayısıyla güçlü yetkileri olan cumhurbaşkanlığı birbirinden tamamiyle ayrılmaktadır. Doğal olarak bu anayasa değişikliği, Türkiye'de uygulanan parlamenter sistemi yörüngesinden kaydırması ve fiili durum yeni bir hükümet sistemine geçişi zaruri kılmıştır. Prof. Dr. Faruk Bilir, yasama ve yürütmenin yeni sistemde birbirini denetleyebileceğini, fren ve denge unsurlarının ortaya çıkacağını belirtmiştir. Kuvvetler ayrılığının olmaması ve hükümet sürelerinin kısa olması, siyasi kriz ve ardından ekonomik krizi getirmekte ve siyasi istikrarsızlık oluşturmaktadır. Parlamenter sistemi sürücü kursu

arabalarına benzeterek, başbakan gaza basarken cumhurbaşkanının frene basması durumunda ülkenin yol alamayacağını ileri sürmüştür (Bozkurt, 2017: 117-118).

Parlamente sistemlerin hükümet istikrarsızlığıyla karşılaşması güçlü ihtimaldir. İki seçim dönemi arasındaki kısa ömürlü çok sayıda hükümetin kurulmasının yarattığı istikrarsızlık, demokrasinin pekişmesini ters yönde etkilemektedir (Yazıcı, 2013: 42). Parlamente sistemin Türkiye’de derinleştirdiği bir diğer siyasi kriz, koalisyon hükümetlerinin devleti yönetemez bir duruma sürüklemesidir. Nispi temsil seçim sistemi uygulamasıyla parlamento parçalı bir yapıdan oluşmakta ve parlamentoda tek bir siyasi parti çoğunluğunun oluşmaması durumunda da sistem koalisyon hükümetlerini zaruri hale getirmektedir. Türkiye’de cumhuriyetten bugüne kadar kurulan hükümetlere ve görevde kalma sürelerine bakıldığında çok olumsuz bir tablo karşımıza çıkmaktadır. Tek parti iktidarlarının oluşturduğu güçlü hükümetleri değerlendirme dışında tuttuğumuzda, neredeyse her yıl bir hükümetin değiştiğine tanık olunmaktadır. Koalisyon hükümetleri, bir parti çatısı altında ortak bir dünya görüşünde uzlaşmamış farklı partilerin oluşturduğu bir yapı olması dolayısıyla daha işin başında yekvücut bir portre çizememektedir. Tabiri yerinde ise parasal menfaat amacıyla kurulmuş şirket ortaklıklarında bile anlaşmazlıklar temayüz edip bu mikro yapılanmalar tasfiye olurken, devlet gibi makro organizasyonlarda, hükümet ortaklarının anlaşması ve uzun süre güçlü kalması beklenmemelidir. Dolayısıyla gerek koalisyon hükümetlerinin kurulması gerekse sürdürülmesi çok zorlu bir süreçtir. Bugüne kadar on beş koalisyon hükümeti kurulmuş ve hiçbiri normal dönemini tamamlayamamıştır. Türkiye birçok trajikomik koalisyon pazarlıklarına şahit olmuştur. Düşük oy oranına sahip ancak koalisyonun kurulmasında kilit rol oynayan partiler çok ciddi siyasi menfaatler elde etmiş ve çoğunluğun azınlığın tahakkümüne girdiği dönemler yaşanmıştır. Koalisyon hükümetlerinde sorumluluk ve hesap verilebilirlik mekanizması da sıkıntılı işlemektedir. Hükümet ortağı hiçbir parti, siyasi başarısızlığı kendi üstüne almamakta diğer koalisyon ortağını suçlamaktadır. Etik olmasa da siyaseten rasyonel bir tavır olarak takınılan bu tutum; etkin bir hükümet sisteminin, sorumluluğu kolektif dağıtmak ve sorumluluk alanını net bir biçimde ortaya koymak suretiyle, bu boşluğa ve fırsatçılığa izin vermemesi gerektiğinin bir göstergesidir. Devlet gibi çok büyük

örgütlenmelerin yönetiminde, her yıl değişen yönetim hiyerarşisinin ve hükmetme yetkisinin, tüm kamu organizasyonu içerisinde yol açtığı tahribatı ifade etmek son derece olanaksızdır. Bir birim amirinin ya da genel müdürünün değişmesi, çok küçük organizasyonlar da bile ciddi problemlere yol açmakta iken devlet gibi çok büyük bir sistemin en tepesinde konumlanan ve sisteme yön veren yapının, yönetsel anlamda başıboş kalması tabir yerindeyse faciadır. Haliyle Türkiye’de koalisyon hükümetlerinden kaynaklanan yönetim boşluğunu vesayetçi yapılar doldurmuş ve sivil siyaset alanı gitgide daralmıştır. Kısa ömürlü ve zayıf hükümetler, Türkiye’nin ihtiyacı olduğu gelişim alanlarının hiçbirinde varlık gösterememiş sadece koalisyonu korumak, koalisyon ortaklarının taleplerine cevap vermek ve olağan işlerle meşgul olmak olmuştur. Bir asırlık dönemde Türkiye, iktisadi durum başta olmak üzere hemen her alanda, uluslararası rakiplerine göre çok geride kalmış ve koalisyon hükümetlerinin doğal sonucu gereği, olumlu gelişme ve kalkınma sağlanamamıştır. Ne var ki Türkiye, derin siyasi kriz ve bunalımlar sonrasında toplumsal tepkinin sandığa yansması sonucu iş başına gelen güçlü tek parti iktidarı döneminde açıkları kapatmaya çalışmış adeta Türkiye batmaktan kurtarılmıştır. Parlamenter sistemin koalisyon hükümetlerine bakış açısı, uzlaşımçı bir siyasi yapı tasavvuruyla demokrasiyi güçlendirdiği yönündedir. Bu bakış açısı nüfusu az, etnik ve ideolojik çeşitliliği düşük, küçük ülkeler için geçerli bir düşünce olabilir; ancak Fransa, Almanya, İtalya ve Türkiye gibi büyük ve köklü devletlerde, ciddi siyasi krizlere neden olmaktadır. Öyle ki adı geçen ülkelerde hükümet istikrarsızlıklarını önlemeye yönelik aklileştirilmiş parlamentarizm araçları geliştirilerek krizler aşılmaya çalışılmıştır. Dünyada demokratik ülkelerin çoğunda yürütmeyi güçlendirme eğilimleri söz konusudur. Devletin, gerek ulusal gerekse uluslararası düzeyde görev alanına giren konular düşünüldüğünde, kesintisiz ve uzun dönemli, güçlü hükümetlerle yönetilmesi son derece elzemdir. Demokratik toplumlarda, siyasal alanda meşruiyet sorununu giderildikten sonra en önemli husus güçlü hükümetlere sahip olmasıdır. Kaldı ki güçlü hükümetlerin asıl işi bu sorunu aşıttan sonra başlamaktadır. Ekonomik gelişme ve kalkınma, eğitim, enerji, hukuk, çevre, savunma, teknoloji vb. alanlarda dünya ülkeleri ile rekabet sahasında başarılı olmaya çalışacaktır.

Koalisyon hükümetlerinin sebep olduğu siyasi istikrarsızlıklar altında ezilen toplum, parlamenter sistemle yönetilen birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de benzer refleksler göstererek parlamento çoğunluğuna dayalı tek parti iktidarlarını dönem dönem iş başına getirmiştir. Parlamento çoğunluğu ile tek başına hükümet kurabilen bir siyasi parti, hem yürütme organını hem de yasama organını kontrolüne aldığı için, parlamenter sistemin temel sacayakları bu dönemlerde sistemin doğası gereği ortadan kalkmıştır. Böyle bir durumda sadece iktidar partisinin istediği yasalar meclisten geçmekte ve meclisteki diğer partilerin yasama sürecinde bir etkinliği kalmamaktadır. Ayrıca hükümeti denetleyecek en güçlü yapının parlamento olması dolayısıyla denetim etkinliği de işlemez hale gelmektedir. Gensoru ve meclis soruşturması vb. gibi denetim araçları sadece göstermelik mevzuattan ibaret olmuştur. Çünkü parlamenter sistemlerde, yasama çoğunluğuna sahip olmak her şeye sahip olmak gibi demokratik değerlerle örtüşmeyen bir yapı ortaya çıkarabilmektedir. Kuvvetler ayrılığının hiçbir anlamının kalmadığı bu durumlarda, muhalefet partileri hükümet sistemi yerine tüm enerjilerini siyasi iktidarı eleştirmeye harcamakta ve etkin bir denetim, muhalefet partileri aracılığıyla da yerine getirilememektedir. Cumhurbaşkanının, hükümet ve parlamento çoğunluğu ile aynı siyasi geleneğe sahip olduğu da eklendiğinde parlamenter sistem, kuvvetler birliğine dönüşmekte, güçlü, disiplinli siyasi parti yapıları nedeniyle yasama ve yürütme organı tek parti kontrolüne geçmektedir. Öyle ki parlamento çoğunluğuna sahip siyasi parti içinden tek bir muhalif ses çıkmamakta çıksa da parti disiplin kurulları sayesinde tasfiye edilmektedir. Türkiye, yıllarca koalisyon dönemlerinde hükümet edememe, tek parti dönemlerinde de her şeye hükümet etme gibi iki marjinal uç arasında denge aramaya çalışmış fakat bulamamıştır. Parlamenter sistem tarihimiz irdelendiğinde her iki durumda da toplum, uzlaşmak yerine kutuplaşmış ve bitmek bilmeyen tartışmalar sonucunda demokrasiyi askıya alan darbeler süreci yaşanmıştır.

Türkiye’de bir diğer siyasi istikrarsızlık unsuru, parlamenter sistemdeki ikili yürütme yapısının Türkiye’ye özgü durumudur. Parlamenter sistemlerde genel bir teamül olarak yürütmenin bir kanadını oluşturan cumhurbaşkanı, siyaseten sorumsuz ve sembolik yetkilerle donatılmış olup sistem içerisinde uzlaştırıcı bir kimlikle devletin birliğini temsil edecek şekilde konumlandırılmıştır. Yürütmenin esas aktörü

başbakan ve onun kontrolündeki bakanlar kurulunun oluşturduğu hükümettir. Türkiye’de cumhurbaşkanlığı makamı parlamenter sistem uygulamalarının aksine, darbe anayasalarınca son derece geniş yetkilerle donatılmıştır. Bu yetki genişliği, vesayet odaklarının, milli irade üzerinde bu makam aracılığı ile etki ve kontrol kurabilmesi maksadıyla tesis edilmiştir. Yukarıda değindiğimiz, her cumhurbaşkanı seçiminde yaşanan krizler irdelendiğinde, bu makama atfedilen görev ve anlam, bu tespiti doğrulamaktadır. Seçimle gelmiş ve parlamento çoğunluğuyla kurulmuş hükümet ve onun güçlü başbakanı, parlamenter sistemlerin yürütmedeki esas fiili başını oluşturmaktadır. Doğal olarak Türkiye’de, güçlü başbakan ile güçlü cumhurbaşkanının çatışma yaşaması kaçınılmaz olmuştur. Türkiye’de, cumhurbaşkanı ve başbakanın, aynı siyasi geleneğe bağlı olarak yürütmenin iki kanadını oluşturduğu dönemlerde, dünyadaki parlamenter sistemlere benzer bir durum yaşanmış, cumhurbaşkanının edilgen, başbakanın etkin olduğu bir siyasi atmosfer hâkim olmuştur. Böyle bir ortamda derin krizler oluşturan çatışmalar yaşanmamıştır. Ancak parlamenter sistem tarihimiz boyunca, aynı siyasi geleneğe bağlı olarak yürütme yapısı çok ender ortaya çıkmış sadece Bayar-Menderes ve Gül-Erdoğan dönemlerinde görülmüştür. Ancak aynı siyasi geleneğe bağlı olmanın, yürütmede hiçbir zaman iki başlılık krizi yaşatmayacağı düşünülmemelidir. Özal-Yılmaz, Demirel-Çiller döneminde yürütmede iki başlılık krizleri yaşanmıştır. Atatürk-İnönü, Evren-Özal, Özal-Mesut Yılmaz, Özal-Demirel, Demirel-Çiller, Demirel-Erbakan, Sezer-Ecevit, Sezer-Erdoğan ilişkilerinde iki başlılığın getirdiği ciddi krizler yaşanmıştır. 2007 anayasa değişikliği ile birlikte cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan seçilmesi esasına geçilmesi ve 2014 yılında ilk defa bir cumhurbaşkanının halk tarafından seçilerek göreve başlaması; meşruiyeti güçlenen cumhurbaşkanı yoluyla Türkiye’de yürütmedeki iki başlılık krizini daha da derinleştirecek bir boyuta taşınmıştır. Ne var ki 2017 anayasa değişikliği ile Türkiye’de hükümet sisteminin, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak değiştirilmesi, bu sorunu radikal bir şekilde gidermiştir.

Türkiye’de uygulanan çok partili sistem ve bu yapının oluşmasında en önemli etken olan seçim sistemi de parlamenter sisteme işlevsellik katmaktan uzaktır. Bilindiği üzere nispi temsil seçim sistemi, çok partili sistemi; dar bölge çoğunluk

seçim sistemi de iki partili sistemi tetiklemektedir. Dolayısıyla parlamenter sistemin başarılı olduğu İngiltere’de iki partili sistem ve dar bölge çoğunluk sistemi geçerli iken, yeterli düzeyde başarı sağlayan Almanya’da hâkim iki partili sistem ve nispi sistemle dar bölge çoğunluk sisteminin bir arada uygulandığı seçim sistemi göz çarpmaktadır. Hükümet istikrarını ve parlamenter sistemi bu şekilde etkinleştirebilmiş İngiltere ve Almanya örneğine baktığımızda Türkiye’de, nispi temsil sistemi ve bunun tetiklediği çok partili sistem uygulaması; koalisyon dönemlerinde hükümet istikrarsızlıklarına, tek parti dönemlerinde de demokratik çoğulculuğun önemsenmediği bir siyasi ortamın oluşmasına zemin hazırlamıştır. Türkiye’de çok partili sistem uygulaması nedeniyle, partiler arası uzlaşma ve diyalog zemini oldukça sınırlı düzeydedir. Ayrıca siyasi parti yapılarımız son derece disiplinlidir. Bu durumun doğal sonucu olarak parlamenter sistemin en önemli sacayağı olan uzlaşma kültürü, Türkiye’de tam manasıyla siyasal alanda gerçekleşmemiştir. Siyasi partilerin disiplinli yapısı, parlamenter sistemlerde yasamanın yürütme organını denetlemesini de büyük ölçüde engellemektedir. Aynı siyasi parti aidiyetliyle yasama ve yürütme organı üyesi olanlar, aynı istikamette kararlar almak suretiyle yaşamayı yürütmenin güdümüne sokmakta ve kuvvetler ayrılığı prensibinin fiilen işlevsiz hale gelmesine neden olmaktadır.

Türkiye’de parlamenter sistem istikrarsızlıklarının en önemli etkilerinden birisi de bürokrasimizde yol açtığı tahribattır. Devletin egemen siyasi gücünün politikalarını uygulamaya koyan en büyük teknik yapı olan bürokrasi; kısa ömürlü ve güçsüz hükümetlerin etkisizliği nedeniyle hizmet üretmeyen, hantal ve başıboş bir yapıya dönüşmüştür. Bununla birlikte kamu örgütlenmesi içerisinde egemen hale gelen bürokrasi, her alanda en önemli aktör olan devleti, gerek ulusal gerekse uluslararası düzeyde oldukça zayıflatmıştır. Siyasetin otoritesiyle disipline edemediği bürokratik yapı aynı zamanda hesap verilebilirlik ve denetlenebilirlik noktasında kendisine geniş boşluklar bulmuş ve yolsuzlukların, adam kayırmacılığın hâkim olduğu bir yapı ortaya çıkmıştır. Darbe dönemlerinde ve koalisyon dönemlerinde kısaca siyasi açıdan güçlü yürütme yapısının oluşmadığı tüm dönemlerde, kamu hiyerarşisi etkin işlememiş ve bürokratlar istediği gibi at koşturmuştur. Bürokrasi, böyle dönemlerde hizmet üretmekten çok konumunu koruma gayreti içerisine

girmiştir. Devlet yönetiminde sistemin yol açtığı boşluk, bürokrasiyi yeniden şekillendirecek, çağın gereklerine uygun bir şekilde tanzim edecek, devleti uluslararası alanda rekabetçi kılacak, bürokrasiye kamu işletmeciliği felsefesini yerleştirecek, tüm özlük haklarını yeniden düzenleyecek sürece bir türlü dâhil olamamıştır. Türkiye’de zayıf hükümetlerin, hiçbir alanda uzun dönemli projesi olmamış olsa da uygulamaya koymaya ya da tamamlamaya hükümet ömrü yetmemiştir. Özellikle darbe dönemlerinden sonra Türkiye, büyük projeler üretecek yetkinliği olmayan, liyakatsiz siyasetçiler tarafından yönetilmiştir. Toplum, genel refah düzeyi anlamında birçok kayıp yaşamış ve her alanda Türkiye geriye gitmiştir. Bürokrasi, rutin işlerle uğraşmış ve ülke hedefsiz ve amaçsız bir şekilde yıllarını kaybetmiştir. Gerek siyaset, gerekse bürokrasinin bu sancılı durumu, toplumun taleplerine cevap veremeyen, ülke insanının önünü açacak politika üretemeyen bir yapı oluşturmuştur. Türkiye ekonomik anlamda çok ciddi potansiyeli olmasına rağmen hak ettiği yere bir türlü gelememiştir. Devletlerin, vatandaşlarının kişi başı gelirlerini refah ve huzurunu temin edebilecek düzeye çıkarmak, onları güvenli ve mutlu bir ortamda yaşatmak, hukuk düzeni içerisinde onlara eşit muameleler yapmak gibi hedefleri bulunmaktadır. Dolayısıyla bürokrasi ve egemenliğin millet adına temsilcisi hüviyetiyle bürokrasiye şekil veren hükümetin; istikrarlı, güçlü, etkin, kararlı ve hızlı olması son derece önem arz etmektedir. Gerek vatandaşları gerekse mikro ve makroekonomik birimleri bir şekilde küresel dünyaya angaje olmuş devletler, akşamdan sabaha birçok şeyin değiştiği dünyaya ayak uydurmak durumundadır.

Diğer ciddi bir problem de küresel aktörlerin ve terörün, siyasi istikrarsızlıklarla boğuşan ülkelerde amaçlarını kolaylıkla gerçekleştirebilecek alanlar bulmasıdır. Türkiye tarihi geçmişi, jeopolitiği, nüfusu vb. özellikleri ile dünyanın merkezinde yer almaktadır. Bölgesel anlamda gerek bölgeye yön verecek gerekse dengeleri değiştirecek güce, konuma ve tarihi mirasa sahiptir. Zengin toprakları, iklim koşulları, genç ve dinamik nüfusu vb. özellikleri nedeniyle her zaman göz önünde olmuş ve dikkat çekmiştir. Demokratik yapısının bölge ülkelerine göre çok gelişmiş olması batıya, tarihi birikimi ve değerleri itibari ile de doğuya yakınlığı, bu konumunu daha da güçlendirmektedir. Dolayısıyla medeniyetlerin

kurulduğu ve tarihin her döneminde haritaların değiştiği bu coğrafyada, Türkiye için siyasal alanda yönetim boşluğu ya da zayıflığı asla kabul edilecek bir durum değildir. Türkiye, yıllardır terörle ve teröre finansman, insan kaynağı vb. desteğinde bulunan küresel aktörlerle mücadele etmektedir. Terör ve işbirlikçileri ile mücadele; yönetsel anlamda zafiyeti olmayan kararlı bir devlet otoritesini gerektirmektedir. Yıllar boyu süren insani ve ekonomik kayıpların önüne ancak ve ancak terör ve işbirlikçileriyle sonuç odaklı mücadele edebilecek, güçlü ve istikrarlı yönetimler geçebilecektir. Kırılımlar hedefleyen küresel güçler, bazen siyasi istikrarsızlık dönemlerinde vesayet odaklarıyla işbirliği yaparak Türkiye'ye yön vermiş bazen de güçlü siyasi yapıyı tesis ettiğimiz dönemlerde ekonomi, insan hakları vb. hususlarla Türkiye'de istikrarsızlık oluşturmaya çalışmıştır. Geçmişten bugüne değişmeyen küresel denge oyunları gelecekte de değişmeyecek ve küresel güçler, her daim dünya düzeni içerisinde kendi istikametinde hareket etmeyen siyasi yönetimleri bir şekilde iç ya da dış etkenler yardımıyla istikrarsızlaştırmak isteyecektir. Koşulsuz şartsız, küresel dünyada dik duruşun yegâne koşulu güçlü siyasi yönetimlerden geçmektedir. Kaldı ki güçlü tek parti iktidarı dönemlerinde bile küresel aktörlerle ve terörle mücadele son derece güçtür. Türkiye'de parlamenter sistem uygulaması bir asır boyunca bu sınavda başarılı olamamıştır.

Parlamenter sistemin Türkiye'de yol açtığı siyasi istikrarsızlıklardan bir diğeri yüksek yargının, sistem içerisinde oynadığı roldür. Parlamenter sistemlerde yasama, yürütme ve yargı erkleri birbirine karşı denge kontrol mekanizması içerisinde işbirliğine dayalı bir şekilde konuşlandırılmıştır. Yargı organının belirlenmesinde, yasama ve yürütme organlarının eşit derece bir etkinliğe sahip olması, milli iradenin dolaylı olarak yargı organının teşekkülünde söz sahibi olması anlamına gelmektedir. Yargı organının temel görevi, milli iradenin gerek yasa yapım sürecinde gerekse yasaların uygulanması sürecinde hak ve adalet temelli tecelli etmesine katkı sağlamak ve ihlallerin önüne geçmektir. Dolayısıyla yasama ve yürütmeyi denetlemek suretiyle, devletin ve vatandaşların, temel anayasal haklarının yegâne güvencesi konumundadır. Durum böyleyken, Türkiye'de parlamenter sistem tarihi boyunca yargı organı, demokratik yapıyı sekteye uğratan birçok karara imza atmıştır. Darbe anayasalarının yargı organına yüklediği misyon, yargı erkinin diğer



parlamentar sistem uygulamalarında olduğu gibi, yasama ve yürütme organına denk bir kuvvet olması yerine, onların üzerinde bir kuvvet gibi hareket etmesine neden olmuştur. Türkiye’de yüksek yargı üyelerinin seçimi, son dönemlere kadar kendi içerisinde dışa kapalı bir şekilde gerçekleşmiştir. Yasama ve yürütme organı üyeleri belirli süreliğine halk tarafından seçilirken, yargı organı üyelerinin ömür boyu ve kendi iç dinamikleri itibari ile seçilmesi dışa kapalı bir yapı olarak varlığını sürdürmesini sağlamış ve en önemli kuvvet olan yargının meşruiyet zeminini zayıflatmıştır. Milli irade, yüksek yargı organının teşekkülünde etkisiz kalmış ve milli iradenin güvence organı olmaktan uzak bir görünüm sergilemiştir. Milli iradenin siyasal alanda örgütlenmiş kurumları olan, yasama ve yürütme organının oluşumunda birinci derecede belirleyici olan birçok siyasi parti, yargı kararlarıyla kapatılmıştır. Yargı organları Türkiye’nin yakın tarihinde, siyaset yapma engelleri, mahkûmiyet, idam kararları ve parti kapatmaları gibi çağdaş normlarla uyuşmayan kararlar vermek suretiyle demokratik sistemlerde benzeri görülmemiş uygulamaların müsebbibi olmuştur. Yasaların anayasaya aykırılığı gerekçesiyle iptali ve birçok yürütmeyi durdurma kararı ile siyasi yönetimlerin iş yapamaz hale gelmesinde ve sistemsel tıkanıklıkların oluşmasında büyük rol almıştır. Uzun yıllar boyunca darbe ve koalisyon dönemlerinde siyaset üretemeyen Türkiye, güçlü tek parti iktidarı dönemlerinde de yargı ile mücadele etmek durumunda kalmış, uygulanması elzem proje ve politikalar hususunda zaman kayıpları yaşanmıştır. Türkiye’de sık yaşanan darbe dönemlerinde, yargı organı vesayet odaklarının güdümüne girmiş, demokratik siyasetin önünü açan değil vesayet odaklarının istek ve beklentilerini karşılayan kararlar vermek suretiyle darbeleri ve antidemokratik uygulamaları meşrulaştırma gayreti içerisinde olmuştur. Bazen de siyaseti doğrudan tıkayan kararlar vererek vesayet odağının bizzat kendisi olmuştur. Yargının sergilediği bu tutum, Türkiye’nin yıllar boyu gelişme ve ilerlemesinin önündeki engellerden biri olmuştur. Yargı organı, siyasetin, iktisadi alan başta olmak üzere hemen her alanda gelişme kaydetme amacını gözetmek durumundadır. Zira geri kalmış ülkelerde suç oranlarının artış göstermesi yargının da istediği bir durum değildir. Türkiye’de yargı organına karşı toplumsal düzeyde güven problemi bulunmaktadır. Siyasi organlar için arzu edilen ve sağlanan güçlü meşruiyet dayanağı yargı organları içinde geçerli olmalıdır. Demokratik ülkelerde, siyasetin toplum için toplum eliyle üretildiği düşüncesinden

hareket edilirse, yargı organlarının bu duruma yabancı olmaması ve toplumun tamamının güven duyduğu bir yapı haline gelmesi gerekmektedir.

Türkiye’de siyasi istikrarsızlığın ve sistem sorununun tamamıyla parlamenter sistem kaynaklı olduğunu belirtmek objektif bir yaklaşım olmayacaktır. İleri demokrasinin yeterince gelişmemiş olması, uzlaşılı kültürünün yerleşmemiş olması, vesayetçi yapıların sivil inisiyatifi dışlaması, insan hakları ihlalleri yanında, Türkiye’ye mahsus diğeri yapısal sorunların varlığı da siyasi istikrarsızlığın nedenlerini oluşturmaktadır. Ancak bu sorunların ortaya çıkmasında ve giderilememesinde, en büyük rolün parlamenter sisteme ait olduğu belirtilmektedir. Etkin bir hükümet sistemi sayesinde, Türkiye’nin temel yapısal sorunlarına farklı çözümler üretmek mümkün olacaktır.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### YASAMA-YÜRÜTME-YARGI ORGANI EKSENİNDEN TÜRKİYE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

#### 3.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Tanımı

Cumhurbaşkanlığı sistemi, devletin üç temel fonksiyonu olan yasama, yürütme ve yargı erkleri arasında katı kuvvetler ayrılığının bulunduğu ve fren-denge mekanizmasıyla işlediği; yasama ve yürütme organlarının doğrudan halk tarafından belirli süreliğine seçildiği ve halka karşı sorumlu olduğu, ayrıca karşılıklı seçimleri yenileme yetkisi ile donatıldığı; bağımsız ve tarafsız olarak, yasaların yorumlanması, idarenin denetlenmesi ve uyuşmazlıkların çözüm mercii olan yargı gücünün, yasama ve yürütme güçlerinin eşit dereceli etkinliğiyle belirlendiği, hükümet sistemi modelidir. Bu sistemin iki temel değişmez özelliği vardır. Biri yürütmenin doğrudan halk tarafından seçilmesi ve beş yıl boyunca herhangi bir güvene ihtiyaç duymadan görevini sürdürmesidir. Diğer beş yıl boyunca meclisin yasama ve denetimi devam ettirmesidir (İyimaya, 2017: 71-89).

Bu model, ‘‘cumhurbaşkanı’’ kavramına aşina olunması dolayısıyla ‘‘Başkanlık Sistemi’’ isminden farklı olarak, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ismiyle siyasi literatüre girmiştir. Ayrıca dünyadaki başkanlık sistemi modellerinin bazı çıkmazlarını bertaraf edecek şekilde kendine has özellikleri barındırması nedeniyle ‘‘Türk tipi başkanlık sistemi’’ olarak da isimlendirilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, yasama, yürütme ve yargı organlarının işleyişi bakımından parlamenter sistemden ayrılan ancak meşruiyet dayanağı parlamenter sistemden daha güçlü olan bir modeldir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, her şeyden önce bir rejimin adı değil, cumhuriyet rejiminin demokratik hükümet sisteminin adıdır. Türkiye’de 2017 yılında yapılan halkoylaması sonucunda değiştirilen hükümet sistemi modelimize yönelik olarak gerek ülke içinden gerek ülke dışından birçok eleştiri yöneltilmiş ve eleştirilerin odak noktası, hükümet sistemi değişikliğinin rejim değişikliği ile ilişkilendirilmesi olmuştur. Rejim değişikliği, devletin biçiminde yapılan bir değişikliği ifade ederken; hükümet sistemi

değişikliği, demokratik devlet yapısı içerisinde egemenliği kullanan erklerin yapılış ve erkler arası yetki dağılımıyla ilgili bir değişikliği ifade etmektedir. Rejim değişikliğinde, devletin egemenlik hakkını kullanan yapının değişikliği söz konusu iken; hükümet sistemi değişikliğinde, egemenlik hakkını kullanan devlet organlarının oluşumunda ve görev dağılımında bir değişiklik söz konusudur. Örneğin; egemenliğin, halk tarafından seçilen yasama, yürütme ve yargı organları eliyle kullanıldığı demokratik devlet biçiminden, egemenliğin, doğal yollardan sahibi olan ve bir kişi ya da bir aile eliyle kullanıldığı monarşi devlet biçimine dönüşmesi bir rejim değişikliğidir. Dolayısıyla demokratik devlet biçimi içerisinde, parlamenter sistemden, cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmesinin rejim değişikliği ile uzaktan yakından bir ilgisi bulunmamaktadır. Temel eleştirilerden bir tanesi de yeni sistemin diktatörlük getireceği ve demokratik kazanımların kaybedileceği yönündedir. Demokratik hiçbir model, hükümet sistemi değişikliği ile diktatörlüğe dönüşmez. Tıpkı federal sistem gibi, diktatörlük rejiminin de bazı koşulları bulunmaktadır. Her şeyden önce bu rejimlerde tek parti yönetimi ya da bu partinin güdümünde oluşturulmuş sahte muhalefet partileri bulunmaktadır. Yine bu ülkelerde seçim yoluyla iktidar değişimi mümkün olmaz. Bu, halkın siyasetten izole edilmesi ya da seçimlerin manipüle edilmesi yoluyla sağlanmaktadır. Bu ülkelerde ekonomik gelir doğrudan devlete akmakta ve yöneticilere dağıtılmaktadır. Dolayısıyla çoğulcu, üretken bir ekonomiden çok doğal kaynak zenginliğine dayalı bir ekonomik alt yapı söz konusudur. Yeni sistemin Türkiye'yi diktatörlük yolculuğuna çıkaracağı eleştirisi mesnetsizdir. Türkiye'deki demokratik seçimler, kökleşmiş siyasi eğilimler ve dünyaya açık rekabetçi ekonomiye sahip olan Türkiye'de diktatörlüğe zemin oluşturacak bir temerküzün oluşması mümkün değildir (Haniç, 2017: 123).

Türkiye'de cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, genel anlamda başkanlık sistemi modeli referans alınarak köklü bir anayasa değişikliğinin referanduma sunulması ve geçerli oyu alması sonucunda anayasallaşmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, tipik başkanlık sistemi modellerinin genel eleştirisi olan sistemsel tıkanıklıkları açacak siyasi araçlardan yoksunluğu da göz önünde bulundurmuş ve bu tıkanıklıkları açacak siyasi araçları modele eklemek suretiyle diğer başkanlık sistemlerinden daha dinamik bir hükümet sistemine dönüşmüştür. Yakın gelecekte

ilk genel seçimlerden sonra fiilen uygulanacak olan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi modeli, o tarihe kadar yeni hükümet sistemi ile ilgili birçok kurumsal, yasal ve anayasal düzeyde hazırlıkların yapılmasını gerekli kılmıştır. Cumhurbaşkanlığı sistemi ile siyasi istikrar, güçlü iktidar, güçlü yasama, etkin denetim, hızlı karar alma ile ülkemizin ve milletimizin güçlü geleceğinin temelleri atılmaktadır (Yıldırım, 2017: 13).

Türkiye'nin yüzyıldan fazla süredir uyguladığı parlamenter sistem, 1924 Anayasası ile birlikte klasik parlamenter sisteme dönüşmüş ve neredeyse cumhuriyet rejimi ile yaşıt bir hükümet sistemi modeli olmuştur. Demokratik hayatı boyunca başka bir hükümet sistemi pratiği yaşamayan Türkiye'nin, yeni hükümet sistemine geçişi, köklü bir değişiklik ve yenilik, ayrıca Türkiye demokrasisinin bir başarısı olarak değerlendirilmelidir. Türkiye'nin parlamenter sistem tarihi boyunca siyasal alanda yaşadığı birçok istikrarsızlık ve kriz, hükümet sistemi değişikliğini gündeme getirmiş ve bu alanda bitmek tükenmek bilmeyen tartışmalar yaşanmıştır. Ancak sistem değişikliği talepleri, siyasi söylem düzeyinden öteye gidememiştir. Bu bakımdan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş, uzun yıllar süren sistem tartışmalarına nokta koyması açısından son derece önemli bir demokratik hamle olmuştur.

Köklü anayasa değişikliklerinin ya da yeni anayasaların yapılması, toplumsal ihtiyaçların giderilmesi zaruretinden veya mevcut anayasaların çağın ihtiyaçlarına cevap verememesinden kaynaklanmaktadır. Türkiye'de, 1924 Anayasası'ndan sonra yapılan anayasaların darbe anayasası olması ve kendinden öncekini iyileştirme amacı taşımaması, siyasi bir kazanım olarak değerlendirilmemektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişi öngören bu köklü anayasa değişikliği, devlet mekanizmasını siyasal alanda daha işlevsel hale getirmesi ve demokratik sistemi iyileştirme gayreti taşıması dolayısıyla siyasi bir kazanım olarak nitelendirilebilir. Öyle ki uzun yıllar boyunca anayasal düzeyde, Türkiye'yi ileriye götürecek, geliştirecek, dönüştürecek siyasi hamlelere pek rastlanılmamıştır.

Günümüz küresel dünyası bilgi çağını yaşamaktadır. Devletler, temel fonksiyonları olan yasama, yürütme ve yargı erklerini, hızlı ve etkin kararlar alacak şekilde dinamik bir yapıya kavuşturmak durumundadır. Aksi halde gelişim

sağlanmayacağı gibi geriye gidiş kaçınılmaz olacaktır. Bu nedenle günümüz demokratik ülkelerin çoğunda yürütme organını güçlendirme eğilimi söz konusudur. Parlamenter sistemi uygulayan ülkeler, zayıf yürütme organı ya da istikrarsız hükümetler dolayısıyla birçok siyasi kriz yaşamış, bazı ülkeler sistemi işlevsel hale getirecek rasyonel araçlar geliştirerek bazı ülkeler de sistemi değiştirmek suretiyle bu krizleri aşma çabası içerisinde olmuştur. Çünkü ülke halkları, devlet yönetimlerinden sadece bireysel hak ve özgürlüklerin korumasını ya da demokratik değerlere bağlı kalınmasını değil bunların yanında kendilerini daha yüksek refah düzeyine ulaştıracak ekonomik ve sosyal politikaların gerçekleştirilmesini de beklemektedir. Dolayısıyla bilgi çağında, devletlerin, antidemokratik dönemleri akılda tutarak, siyasi alanda ürkek reflexler geliştirmek yerine demokratik kazanımları kaybetmeyecek şekilde cesur, hızlı ve etkin kararlar alacak bir hükümet sistemi üzerinde yoğunlaşmaları daha akılcıdır. Türkiye’de siyasal ve sivil inisiyatif, hükümet sistemi değişikliğiyle çok cesur ve kararlı bir adım atmıştır. Bu aşamadan sonra siyasilere, topluma, bilim çevrelerine ve medyaya, bu sistemin Türkiye’de başarılı bir şekilde uygulanması ve geliştirilmesi görevi düşmektedir. Türkiye’nin uzun yıllar boyunca her alanda yaşadığı kayıpların telafi edilmesi ve topyekûn gelişimi için, bu yeni sistem etrafında uzlaşmak ve demokrasiye sahip çıkmak son derece önemlidir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, Türkiye’nin cumhuriyetin ilanından sonra siyasal alandaki en köklü ve en önemli dönüşümüdür. Bu yeni hükümet sistemi ile cumhuriyetimiz hem daha demokratik bir yapıya hem de gelişmiş ülkelerle her alanda rekabet edebilecek bir siyasi istikrara kavuşacaktır. Bununla birlikte yeni hükümet sisteminin, siyasal alanda var olan tüm sorunları kısa sürede çözeceği beklenmemelidir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, tedricen başarılı olacak bir sistemdir; dolayısıyla bu sisteme sihirli bir değnek muamelesi yapmak büyük bir yanlış olacaktır. Ancak yeni sistem, kendine has özellikleri itibari ile Türkiye’de bir aşırıdan fazla süredir uygulanan parlamenter sistemle mukayese edildiğinde, ilk andan itibaren siyasi istikrarı sağlamak suretiyle varlığını gösterecektir. İlerleyen dönemlerde, Türkiye’nin tüm siyasal kurum ve kuruluşların ve toplumun, bu sisteme göre topyekûn dönüşümü ile birlikte diğer sistemlerden farkı, belirgin biçimde ortaya çıkacaktır.

## 3.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Özellikleri

### 3.2.1. Meşruiyet ve Siyasi İstikrar

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, devlet organlarını yetkilendirmede daha güçlü meşruiyet ve devlet yönetiminde daha istikrarlı bir yapı ortaya çıkarmakta ve bu özellikleriyle yönetebilen bir demokrasi inşa etmek suretiyle devleti, diğer hükümet sistemlerine göre, siyasal alanda daha etkin hale getirmektedir. Başkanlık sistemi yalnızca istikrarlı ve güçlü yönetim için değil aynı zamanda daha iyi demokrasi için de önemli bir çıkış kapısıdır (Erim, 2017: 143).

Yeni sistemde, yasama ve yürütme organlarının meşruiyet dayanağı halktır ve bu organlar doğrudan halkın seçimi ile iş başına gelmektedir. Dolayısıyla yürütmenin her iki kanadının yasama organı içerisinden teşekkül ettiği parlamenter sistemlere göre, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin meşruiyeti daha güçlüdür. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, yürütme organının belirlenmesinde halk, dolaylı temsil yerine doğrudan temsil edilebilmektedir. Halkın, yürütme organını (hükümeti) belirleme şekli parlamenter sisteme göre daha demokratiktir. Çünkü bu sistemde halk, seçimden önce kimin hükümet olacağını bilmekte ve tercihini buna göre yapmaktadır. Parlamenter sistemde ise halk ancak parlamentoyu seçebilmekte, yürütmeyi ise parlamento belirlemektedir. Dolayısıyla parlamento, özellikle koalisyon dönemlerinde, halkın kanaati dışında bir hükümet tercihinde bulunabilmektedir. Meşruiyet, siyasi sorumluluk açısından değerlendirildiğinde de benzer bir durum söz konusudur. Mevcut parlamenter sistemde yürütme organının sembolik başı olan cumhurbaşkanı siyaseten sorumsuz, fiili başı başbakan ve hükümeti ise parlamentoya karşı sorumluluk taşımaktadır. Ayrıca başbakan ve hükümet, parlamentonun güvenoyuyla işbaşına gelmekte ve güvensizlik oyu ile düşürülmeyecek şekilde icraatlarını yerine getirmek durumundadır. Dolayısıyla cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ve halka karşı sorumluluk taşıması, yürütme organının sorumluluk bilincinin daha net olduğunu göstermektedir. Türk siyasal sisteminin meşruluğunun zayıflamasına neden olan en önemli faktörlerden biri 70'li yılların büyük bölümünde hükümetlerin ve parlamentonun hareket kabiliyetinden yoksun kalmış olmasıdır (Özbudun, 2006: 26).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, yürütme organının her iki kanadının oluşumunda da parlamento etkinliğini sonra erdirmek suretiyle siyasi istikrarı sağlayan modeldir. Türkiye, demokratik hayatı boyunca; çok sayıda hükümet kurulması, hükümetlerin kısa ömrü, hükümetlerin zayıflığı, tek parti iktidarlarının güç dengeleme sorunu, cumhurbaşkanlığı seçimleri, askeri darbeler, antidemokratik yargı kararları vb. daha saymakla bitirilemeyecek kadar siyasi kriz ve istikrarsızlıklar yaşamıştır. Esasında istikrarsızlıkların yaşanmasında temel sorun siyasal alanda yönetim boşluğu oluşması ve bu boşluğun bir takım vesayet odakları tarafından doldurulmasıdır. Yeni sistem, istikrarsızlıkların kaynağına odaklanmak suretiyle bunları ortadan kaldıracak özellikte düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, siyasi iktidar sandıkta belirlenmekte, parlamentoda yaşanan hükümet kurma mücadelesi sona ermektedir. Hükümet kurma sürecinde yaşanan aksaklıklar, krizler, zaman kayıpları özellikle koalisyon dönemlerinde yaşanan sıkı pazarlıklar ve antidemokratik politikalar böylece ortaya çıkan siyasi istikrarsızlıklar tarihe karışmış ve hükümeti kurma görevi ve güvenoyu yetkisi sandık başında halka verilmiştir. Siyasi istikrar, yürütme organının her iki kanadının oluşumunda parlamento etkinliğinin sona ermesiyle sağlanmıştır. Başkanının halk tarafından seçiliyor olması başkana çok geniş bir meşruiyet alanı sağlamaktadır (Erim, 2017: 60)

Ekonomiden istihdama, insan haklarından demokrasi sorunlarına kadar Türkiye’de yaşanan krizlerin nedenlerinin istikrar kaynaklı olduğu tarihsel tecrübelerle sabittir. Yani Türk anayasacılık tarihinde arayış içinde olunan, yerleştirmeye çalışılan müessese ‘istikrar’ ’dır. Bunun dışında yaşanan tüm sorunların çözümü adeta bir sarkaç gibi bu ‘istikrar’ kavramının tüm yönleri ile yerleşmesine ve kurumsallaşmasına bağlıdır. İstikrar kavramına duyulan ihtiyaç ve gerekli olan yönetim modeli sağdan sola tüm siyasi liderler tarafından dile getirilmiştir. İstikrar ve buna bağlı tüm anayasal ihtiyaçların karşılanmasını sağlayacak yegâne yöntem cumhurbaşkanlığı modelidir (Özkan, 2017: 103).

### **3.2.2. Katı Kuvvetler Ayrılığı**

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, devletin temel fonksiyonları olan yasama, yürütme ve yargı organları arasında katı bir kuvvetler ayrılığı söz konusudur. Yasama ve yürütme organları doğrudan halk tarafından eş zamanlı olarak



ayrı ayrı seçilmektedir. Yargı organının belirlenmesinde ise milli irade, yasama ve yürütme organı aracılığı ile dolaylı bir şekilde tecelli etmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde katı kuvvetler ayrılığı, organların yapılanmasında ve görevlendirilmesinde bağımsızlık temelinde kurgulanmıştır. Organların yapısındaki bağımsızlık; her organın oluşması birbirinden ayrıdır. Seçim mekanizması, organların her biri için ayrı ayrı kullanılmaktadır. Yasama ve yürütme organı genel oyla halk tarafından ayrı bir seçimle göreve gelmektedir. Parlamenter sistemlerden farklı olarak yürütme, yasama organındaki çoğunluğun içinden çıkmamaktadır. Organların görevlendirilmesinde bağımsızlık; her organ bir faaliyetle sınırlıdır. Parlamento kanun koyar ama onun uygulamasına katılamaz. Cumhurbaşkanı kanunu uygular fakat onun yapılmasına katılamaz. Mahkemeler yargılar ama kanunların yapılmasına ve uygulamasına katılamaz (Kuzu, 2013: 38).

Cumhurbaşkanlığı sisteminde organlar arasında bir anlaşmazlık olduğunda kilitlenmeyi aşmak amacıyla hem yasamaya hem de yürütmeye karşılıklı seçimleri yenileme yetkisi tanınmıştır. Her iki organ için keyfiyetin önlenmesi maksadıyla diğer başkanlık sistemi modellerinde olmayan bu uygulama, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kendine özgü bir özelliği olup sistemsiz tıkanıklıkların oluşmasını engelleyen oluştuğunda ise çözen bir kuraldır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, kuvvetlerin görev alanları net bir şekilde birbirinden ayrılmış, birbirini frenlemek suretiyle kuvvetler arasında güç dengelenmiş ve gücün tek bir organda toplanmasının önüne geçilmiştir. Diğer hükümet sistemlerine göre, dünyada istikrarlı siyaset arayışlarının bir gereği olarak yürütme organını uygulama sahasında diğer organlara nazaran güçlendiren bir sistem olmakla birlikte yasama ve yargı organlarının da etkin ve verimli çalışmasını sağlayacak bir kuvvetler dengesi sağlamaktadır. Bu sistemde hem yasama organı hem de cumhurbaşkanı genel oyla gelecekte için sistemin organlar arası yetki çekişmeleriyle bir çıkmaza sürüklenmemesi adına iki gücü birbirinden ayırmak gerekecektir. Ancak bu durumda da gücünün bütünlüğünün parçalanmaması gerekmektedir. Bu da iki organ arasında asgari işbirliğini zorunlu kılmaktadır. Sistemin işlemedeki asıl güçlük buradan kaynaklanmaktadır. Sistemin sağlıklı işleyebilmesi bu iki organın hem birbirinden ayrı olmasını hem de bu iki organda da uyuşabilecek siyasal eğilimlerin egemen

olması gerekmektedir. Bu da kolaylıkla oluşabilecek bir koşul değildir (Soysal, 2007: 306)

### 3.2.3. Yasama Organı ( Parlamento, Meclis )

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, yasama organı (parlamento), cumhurbaşkanlığı seçimiyle aynı anda beş yıl süreliğine doğrudan halk tarafından belirlenmektedir. Parlamento üyelerinin tekrar seçilmesinde herhangi bir sınırlama yoktur ve milletvekili seçilme yaşı on sekiz olup parlamento altı yüz üyeden oluşmaktadır. Yürütme organı üyesi olacak milletvekillerinin yasama organı üyeliği sona ermektedir (Bülbül, 2017: 39-53). Yeni sistemde parlamento görev süresi itibarıyla olağanüstü siyasi tikanlıklar olmadığı müddetçe kesintisiz bir faaliyet dönemine kavuşmaktadır. Yasama süreci açısından bakıldığında kesintisiz dönem şüphesiz parlamento etkinliğini artıracaktır. Milletvekili sayısının altı yüze çıkarılması oy sayısı itibarı ile milletvekili seçilebilmeyi kolaylaştıracak ve parlamentonun temsil kabiliyetini artıracaktır. Milletvekili yaşının on sekize düşürülmesi, parlamentonun, dolayısıyla ülke genelinde teşkilatlanmış siyasi partilerin, genç ve dinamik bir yapıya dönüşümünü teşvik eden radikal bir mesaj içermektedir. Bu mesajın toplum tarafından doğru algılanması ve harekete geçirilmesi, sistemi istikrarsızlıktan kurtulan Türkiye'nin siyasal alanının genç, dinamik ve üretken bir yapıya kavuşmasını sağlayacaktır. Türkiye'nin en önemli beşeri gücü olan genç ve dinamik insan kaynağının; ülke sorunları üzerine düşünen, bunlara etkin ve kapsayıcı çözümler üreten fikir ve girişimlerinin, siyasal alana aktarılması Türkiye'yi daha da güçlü bir konuma getirecektir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, kanun teklif etme, kanun yapma, kanun değiştirme ve kaldırma yetkisi, yasama organının tekelindedir. Bu durumun tek istisnası, yürütme organının başı olan cumhurbaşkanının yalnızca bütçe kanunu teklif etme yetkisine sahip olmasıdır. Bütçe kanununun onaylama yetkisi yine parlamentoya aittir (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, Erişim Tarihi: 2018). Yasamanın kanun yapma yetkisini tekelinde bulundurması, yasama organını yürütme organı karşısında son derece güçlendirmektedir. Zira doğrudan halk tarafından sandık yoluyla denetlenen yürütme organı, vaatlerini, icraatlarını kısaca tüm hükümet programını uygulayabilmek için gerekli yasaların çıkarılması için

yasama organına muhtaç hale gelmekte ve yasama ile uzlaşmacı bir siyaset izlemek zorunda kalmaktadır. Yeni sistemde, bütçe kanunu dışında cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle yürütme organının, yasama organının görev alanına girmesi kuvvetler ayrılığından bir sapma gibi gözükse de bu durum yetki gaspı şeklinde değerlendirilmemelidir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yasama organını, yasa yapma tekeli suiistimal etmemesi için, kanun yapmaya zorlayan ve parlamentoyu işlevsel hale getiren bir uygulamadır. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yeni sistemde etki alanı son derece dar olup yasama organını, yürütme organının ihtiyacı olan yasaları çıkarma hususunda harekete geçirmek için düzenlenmiştir. Çünkü yasamanın, cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile ilgili konuda kanun yapması kararnameyi geçersiz kılmaktadır.

Yasama organının kabul ettiği bir kanunun, cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesi mümkündür; yeni sistemde veto edilen kanun, parlamento tarafından aynen kabul edildiği takdirde değil salt çoğunlukla (301 oy) kabul edilmesi durumunda yasalaşmaktadır (Gergerlioğlu, 2017:127). Birçok başkanlık sisteminde veto yetkisi, tekrar görüşülüp onaylanmasında üçte iki çoğunluk (400 oy) aranmak suretiyle parlamento aleyhine daha güçleştirici iken; yeni sistemde parlamentonun vetoyu kırma yetkisi diğer başkanlık modellerine göre daha kolaydır. Ayrıca cumhurbaşkanının, kanunları, şekil ve esas bakımından anayasaya aykırılık gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açma yetkisi bulunmaktadır (Bülbül, 2017: 43). Veto ve iptal davası açma yetkisi, doğrudan halka karşı sorumluluğu olan yürütme organının, halkın taleplerine yönelik proje ve programları uygulayabilmesi noktasında; yasama organını, devlet organlarını gereksiz yere meşgul etmemek ve ihtiyaçlara uygun yasalar çıkarmak suretiyle teşvik etmekte ve bu yönüyle parlamentoyu işlevsel hale getirmektedir. Bu amaçla yeni sistem, yasama organının çıkaracağı kanunlara karşı maruz kalacağı vetoyu geciktirici nitelikten güçlendirici niteliğe dönüştürmüştür.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, yasama organı üyesi her milletvekili kanun teklif etme yetkisine sahiptir. Parlamenter sistemlerde disiplini parti yapısı gereği parlamentoda milletvekillerinin özgür karar alabilmeleri hususunda ciddi sıkıntılar söz konusu idi. İlerleyen dönemlerde cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin

siyasi parti yapısı ve seçim sistemleri üzerindeki dönüştürücü etkisi gerçekleştiğinde parlamento üyeleri daha aktif, üretken, özgür ve cesur kararlar alabilecektir. İkili parti sistemi ve dar bölge çoğunluk seçim sistemini teşvik eden yeni hükümet modeli, katı kuvvetler ayrılığı ile görev alanı keskinleşen parlamentoyu daha güçlü hale getirecektir. Öyle ki parlamento üyeleri, siyasi parti genel yönetimlerinin teveccühü ile değil icraat ve başarıları ile kendi seçim bölgelerinde tercih edilirduruma gelecektir. Yeni sistemle, görev alanları keskinleşen yasama ve yürütme organlarının meşruiyet dayanağı olan halk, siyasal sorumluluk alanlarını net bir şekilde gözlemlene ve değerlendirme imkânına kavuştuğu için parlamentonun kısirtartışmaların değil toplumun ihtiyaçlarına doğru çözümlerin üretildiği bir yapıya dönüşecek ve iktidarın devamlılığı böylece mümkün olacaktır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, yasamanın yürütmeyi denetleme görevi de işlevsel hale getirilmektedir. Parlamenter sistemlerde disiplinli parti yapısı ve hükümetin yasama çoğunluğuyla oluşması, parlamentonun yürütmeyi denetlemesini neredeyse imkânsız hale getirmiştir. Hükümet üyelerine yönelik olarak bariz durumlar varken bile parlamentonun denetleme araçları, hükümeti kuran çoğunluk partisinin reddi sebebiyle işletilememektedir. Parlamentonun denetim fonksiyonu tek parti iktidarları döneminde hiç işlememekte, koalisyon dönemlerinde de gerekli gereksiz işletilip meclis çalışamaz hale getirilmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, yürütmenin esas denetleyicisi doğrudan halk olmakla birlikte yasama organının da denetim araçları sayesinde bu mekanizmayı işletebilmesi sağlanmıştır. Parlamento denetleme görevini, meclis araştırması, genel görüşme ve yazılı soru araçları ile gerçekleştirecektir. Ayrıca cumhurbaşkanı ve hükümet üyelerini denetleme aracı olan meclis soruşturmasının alanı parlamento lehine genişletilmiştir. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara parlamento üyeleri tarafından sorulan yazılı sorulara on beş gün içerisinde cevap verme zorunluluğu getirilmiştir (Gergerlioğlu, 2017: 107-108).

Mevcut parlamenter sistemde yasama organı, tek parti iktidarları döneminde hâkim siyasi partinin parlamentosu olmakta ve yasa yapma tekeli iktidar partisine geçmektedir. Koalisyon dönemlerinde, hükümeti güvensizlik oyuyla düşürme yetkisi ile etkinmiş gibi gözükse de uzlaşma zemini oluşmadığı için Türkiye'nin

ihtiyaçlarına yönelik yasama faaliyeti yapılmamaktadır. Böyle bir yapıda, iktidar ve muhalefet partileri birbirileriyle kısır tartışmalar içine girerek parlamentonun çalışmasını engelleyici bir görünüme kavuşmaktadır. Ülke için gerekli olan bir yasa yapım sürecinde, tasarının sahibi partiyle diğer partiler, adeta uzlaşmamak için yarış yapmakta ve parlamento gerçekten kalitesiz bir yapı haline gelmektedir. Oysa kuralları koymak en temel vazifedir. Parlamento, toplumun tamamının ihtiyacına uygun, adaletli, uzun süreli ve gerekli kanunları koyarak bu vazifeyi fevkalade bir şekilde yerine getirirse kanunların uygulanması da bir o kadar fevkalade olacaktır. Aksi halde parlamentolar kısır tartışmalarının gölgesinde siyaset üretemeyen bir yapı olmaktan kurtulamayacaktır. Yeni cumhurbaşkanlığı hükümet sistemimiz, parlamentoyu asıl görev alanında etkin olmaya ve üyelerini de bu bilinçle hareket etmeye olanak sağlamaktadır. Türkiye, tarihinin büyük ekonomik krizlerini, siyasi başarısızlıkları ve dış politika zorluklarını, koalisyon hükümetleri dönemlerinde yaşadı. Böyle dönemlerde siyasi istikrarı sağlayabilmek için, seçmenin tercihleri aleyhine ahlaken sorunlu hükümet pazarlıkları yapıldı (Karatepe, 2017: 10).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, diğer başkanlık sistemlerinde olmayan bir özellik olarak yasama ve yürütme organlarına karşılıklı seçimleri yenileme yetkisi tanınmıştır (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, 2018). Mevcut başkanlık sistemlerinde kuvvetlerin birbirinin görevine son verememesi, sistemsel tıkanıklık durumunda ortaya çıkan siyasi krizleri aşma noktasında, bu sistemlere yönelik birçok eleştiriye neden olmaktadır. Mevcut başkanlık sistemlerinde, sistemsel tıkanıklık durumunda, karşılıklı seçimleri yenileme yetkisi olmadığı için yasama ve yürütme organları yeni seçim dönemine kadar mecburen göreve devam etmekte ve devlet yönetiminde zafiyet ve zaman kaybının önüne geçilememektedir. Genellikle sistemsel tıkanıklıklara, seçimlerden hemen sonra oluşan yeni kompozisyon neden olduğu için, başkanlık sistemiyle yönetilen ülkeler, sistemin bu açmazına ortalama dört ya da beş yıl gibi uzun bir süre katlanmak zorunda kalmaktaydı. Yeni cumhurbaşkanlığı hükümet sistemimiz, yasama ve yürütme organına, muhtemel siyasi açmazları aşmak için karşılıklı seçimleri yenileme yetkisi tanımış ve bu yetkiyi, organların suiistimal edemeyeceği şekilde düzenlemiştir. Bu yetki, her iki organa birbirini frenleme imkânı tanımakta ve sürekli

kullanılacağı anlamına gelmemektedir. Yeni sistemde her iki organın meşruiyeti doğrudan halk olduğu için, meşruiyeti güçlü yapılardan birinin diğerinin yaşamına son vermesi diğerinin faaliyetlerinin sorgulanmasını doğuracaktır. Dolayısıyla sistemsel tıkanıklarda başka yol kalmadığında başvurulacak bir mekanizma olup yeni sistemin siyasal alanda her soruna çözüm öngörüsünün bir sonucu olarak düzenlenmiştir ve böyle değerlendirilmelidir. Örneğin yasama organının, halk tarafından yüksek bir oy ile seçilen cumhurbaşkanını azletmesi, gidilecek seçimlerde bu kararı alan parlamento çoğunluğuna sahip parti ya da partilerin oy oranlarını olumsuz şekilde etkileyecektir. Keza cumhurbaşkanının, halk tarafından doğrudan seçilen parlamento seçimlerini yenilemesi, gidilecek seçimlerde kendisinin yeniden seçilmesini olumsuz etkileyebilecektir. Yeni cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde parlamento, beşte üç çoğunlukla (360 oy) seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir. Yeni sistemde cumhurbaşkanlığı ve parlamento seçimlerinin aynı anda yapılacak olması nedeniyle parlamento, cumhurbaşkanının bu yolla görevine son verebilmektedir. Ancak parlamentonun seçimlerin yenilenmesine karar vermesi, cumhurbaşkanının ikinci görev döneminde olursa yapılacak seçimlerde cumhurbaşkanı bir kez daha aday olabilmektedir (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, 2018). Bu sınırlama, parlamentonun seçimleri yenileme yetkisinin keyfi kullanımının önün geçmek için düzenlenmiştir. Ayrıca parlamentonun cumhurbaşkanı tarafından yenilenmesi durumunda da keyfiyeti önlemek amaçlanmıştır. Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesi kararı, kendisinin varlığına da son vermekte ve tekrar aday olmasında iki dönem sınırı olduğu için seçimleri yenileme yetkisini keyfi kullanmasının önüne geçmektedir. Bu maddede eleştirilecek tek husus; yasama organı çoğunluğunun, cumhurbaşkanı ile aynı siyasi geleneğe bağlı siyasi parti çoğunluğuyla oluşması durumunda, cumhurbaşkanının ikinci döneminin son yılında ya da son birkaç ayında, parlamento tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi suretiyle, cumhurbaşkanına bir dönem daha aday olma hakkı tanınabilmesi ve üç döneme yakın görevde kalması ihtimalini ortaya çıkarmasıdır. Bu boşluk, ilgili maddeye bir cümle eklenmek suretiyle ortadan kaldırılabilir. Görüldüğü üzere karşılıklı seçimleri yenileme yetkisi, organların keyfiyetini engelleyecek ve devlet yönetiminde istikrarsızlığa ve zaman kaybına izin vermeyecek şekilde düzenlenmiştir. Karşılıklı seçimleri yenileme

yetkisi, fesih olarak algılanmamalıdır. Çünkü organlardan birinin bu yetkiyi kullanması durumunda kendi varlığını da ortadan kaldırıyor olması fesih yetkisi olarak değil sistemsiz tıkanıklıkların önüne geçecek ya da kilitlenmeyi çözecek bir araç olarak değerlendirilmelidir. Meclisin başkanlık seçimini yenilemesi nitelikli çoğunluk gerektirmekte oysa Cumhurbaşkanı'nın önünde böyle bir engel bulunmamaktadır şeklinde dengesiz bir düzenleme gibi görünen durum esasında parlamento üyeleri lehine olan bir durumdur. Cumhurbaşkanı'nın seçimleri yenilemesi durumunda kendisinin bir döneminden feragat söz konusu iken parlamento üyelerinin seçilmesine herhangi bir anayasal sınır getirilmemiştir (Karatepe, 2017: 9).

Yeni sistemde yasama organının, yürütme organının teşekkülünde etkili olduğu, hükümeti güvenoyuyla göreve getirmesi ve güvensizlik oyuyla görevden alması yetkisi ortadan kaldırılmıştır. Parlamenter sistem sürecimiz boyunca yasama organı, gerek cumhurbaşkanlığı seçim dönemlerinde gerekse hükümet kurma dönemlerinde o kadar çok bunalım ve krizlere ev sahipliği yapmıştır ki temel amacı olan yasama faaliyetlerinde etkin olamamıştır. Türkiye'nin her alanda gelişimi için kanunlar yapması beklenen parlamento, parlamenter tarihi boyunca istisna dönemler dışında bu performanstan uzak kalmış ve Türkiye'nin geri kalmasında büyük rol oynamıştır. Yürütmenin oluşumunda parlamento kaynaklı krizler, görüşülen yasalarda siyasi partilerin uzlaşamaması ve bitmeyen kavgaları, meclisten geçen yasalarla ilgili cumhurbaşkanının onay, veto veya anayasa mahkemesine taşıma yetkileri gibi durumlar nedeniyle yasama süreçleri uzamış, dolayısıyla devlet işleri yavaşlamıştır. Yürütmenin her iki kanadının belirlenmesinde, cumhurbaşkanlığı seçim süreçleri ve kurulan hükümet sayısı irdelendiğinde parlamento çok ciddi zaman kaybetmiştir. Kabine değişiklikleri dışında cumhuriyet tarihinde ortalama hükümet ömrü on beş-on altı ay sürmüştür. Seçim öncesi ve seçim sonrası bürokratik süreçler de işin içine dâhil edildiğinde parlamento bunlarla uğraşmaktan faaliyetlerini yapamaz hale gelmiştir. Yeni cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, yasama organını kendi alanına çekmekte, yasama süreçlerini kısaltmakta ve parlamentoyu gereksiz meşguliyetlerden arındırmaktadır. Bu yeni yapısı itibari ile parlamento yasama

faaliyetlerinde; doğru, hızlı ve gerekli kanunları yapmak suretiyle şüphesiz etkinliğini artıracaktır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, yasama organının, cumhurbaşkanını dolayısıyla onun kurduğu hükümeti denetleme alanını genişletmiştir. Parlamenter sistemde cumhurbaşkanının siyaseten sorumsuz olması ve parlamentonun sadece vatana ihanet suçundan dolayı cumhurbaşkanının yargılanmasının önünü açabilmesi söz konusu iken; yeni sistemde cumhurbaşkanının, herhangi bir suçtan yargılanmasının önü açılmak suretiyle parlamentonun denetleme fonksiyonu güçlendirilmiştir. Parlamento, cumhurbaşkanı hakkında bir suç işlediği iddiasıyla üye tam sayısının salt çoğunluğu (301 oy) ile soruşturma önergesi verebilecek ve üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunun (360 oy) gizli oyuyla soruşturma açabilecektir. Parlamentodaki siyasi partilerin güçleri oranında oluşturduğu on beş kişilik soruşturma komisyonun raporundan sonra, yasama organı üye tam sayısının üçte ikisinin (400 oy) gizli oyuyla cumhurbaşkanını yüce divana sevk edebilecektir. Üç ay içerisinde tamamlanacak olan yetmemesi durumunda ilave üç aylık ek süreye tabi olan yüce divan yargılaması sonucu mahkûm edilen cumhurbaşkanın görevi sona ermektedir. Üstelik soruşturma açılmasına karar verilen cumhurbaşkanı, seçimlerin yenilenmesi yetkisini bu süreçte kullanamamaktadır (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, 2018). Yasama organının bu denetim yetkisi, parlamenter sisteme göre alanı genişletilmiş bir yetki olup cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde otoriterleşme eğilimi gösteren hatta bunu bireysel hak ve özgürlükleri ihlal etme noktasında suç işleme seviyesine kadar çıkaran cumhurbaşkanını ve kabinesini cezalandırma yetkisidir. Mevcut parlamenter sistemde yetkileri güçlü, siyaseten sorumsuz ve yargılanması sınırlı olan cumhurbaşkanının bir de bu gücünü kendi geleneğinden gelen siyasi partinin parlamento çoğunluğuna ulaşmasıyla yasama organına da hâkim olduğu düşünüldüğünde, demokratik devletlerde hiç arzu edilmeyen gücün tek elde toplanması ve yargılanamaması gibi büyük bir problem ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla yeni sistem, parlamentoyu yürütmenin başı olan cumhurbaşkanına ve kabinesine karşı güçlü kılmış, hareket alanını genişletmiş ve frenleyici bir konuma yükseltmiştir.



Yeni cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yüksek yargının oluşumunda da yasama organının ciddi bir etkinliği bulunmaktadır. Her şeyden önce yüksek yargı organının teşekkülünde kanunlar esastır ve kanun yapma yetkisi yasama organına aittir. Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nun on üç üyesinden yedisi yasama organı tarafından dördü cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir. Adalet Bakanı kurulun başkanı, Adalet Bakanlığı Müsteşarı kurulun tabi üyesidir. Cumhurbaşkanın bakanları belirlemesi kendi uhdesinde bir tercih olduğu için bu iki üyenin de cumhurbaşkanınca belirlendiğini söyleyebiliriz. Hâkimler ve Savcılar Kurulu üyelerinin belirlenmesinde görüldüğü gibi parlamento ağırlığı göze çarpmaktadır. Diğer yargı organlarının belirlenmesinde Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nun ana belirleyici yargı organı olduğu düşünüldüğünde parlamentonun bu etkinliği daha da önemli hale gelmektedir. Anayasa Mahkemesi'nin üye sayısı, yeni anayasa değişikliği ile askeri yargının kaldırılması sonucu on beş üyeye düşmüştür. On beş üyenin on ikisi cumhurbaşkanı, üçü parlamento tarafından seçilmektedir. Anayasa Mahkemesi üyelerinin belirlenmesinde ilk başta cumhurbaşkanı ağırlıkta gibi gözükse de durum öyle değildir. Cumhurbaşkanı, üç üyeyi Yargıtay, iki üyeyi Danıştay üyeleri arasından her koltuk için önerdikleri üç aday içinden seçebilmektedir. Yargıtay üyelerinin tamamının, Danıştay üyelerinin dörtte üçünün, Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nun salt çoğunluğuyla seçildiği ve Hâkimler ve Savcılar Kurulu üyelerinin belirlenmesinde de parlamentonun ağırlığı düşünüldüğünde, cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesi'ne seçtiği beş üye, doğrudan seçim değil atamaya yönelik bürokratik bir işlemde ibarettir. Dolayısıyla Anayasa Mahkemesi üyelerinin belirlenmesinde cumhurbaşkanı yedi, parlamento doğrudan üç dolaylı beş olmak üzere sekiz üyenin belirlenmesinde etkindir. Yargıtay üyelerinin tamamının belirlenmesinde Hâkimler ve Savcılar Kurulu yetkili olup, üyeler gizli oy ve salt çoğunlukla seçilmektedir. Danıştay üyelerinin dörtte üçü Hâkimler ve Savcılar Kurulu tarafından, dörtte biri cumhurbaşkanı tarafından belirlenmektedir. Askeri yargı kaldırılmıştır. Uyuşmazlık Mahkemesi üyelerinin seçimi kanunla düzenlenmekte olup başkanlığı üyeler arasından Anayasa Mahkemesi'nce belirlenmektedir (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, 2018). Yeni sistemde, yargı organı üyelerinin belirlenmesinde, yasama ve yürütme

organlarının birbirine yakın etkinliği gözükse de yasama organının daha ön planda olduğunu belirtmek mümkündür.

Yasama organı, yürütme organı tarafından altı ayı geçmemek koşulu ile verilen olağanüstü hal kararının süresini kısaltmaya, uzatmaya ve kaldırmaya yetkilidir. Parlamento, cumhurbaşkanının talebiyle bu süreyi dört ayı geçmeyecek şekilde uzatabilir. Savaş koşullarında herhangi bir süre şartı söz konusu değildir. Olağanüstü hallerde yürütme organının olağanüstü hallerle ilgili hususlarda sınırlamaya tabi olmaksızın çıkarabildiği kararnamelerle ilgili olarak parlamento üç ay içerisinde karar almak durumundadır. Aksi halde kararnameler kendiliğinden yürürlükten kalkmaktadır (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, 2018). Olağanüstü hal ile ilgili yeni sistem, parlamentonun denetleme gücü ve sorumluluğunu ön plana çıkarmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, yasama organının kanun koyma temel görevi dışında, yürütme organı tarafından yapılan bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek gibi önemli bir görevi söz konusudur (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, 2018). Mevcut sistemde parlamento uhdesinde yer alan bu konu, yürütme organının yasama çoğunluğuna sahip olduğu durumlarda, birçok tartışma yaşansa da onaylanması hususunda ciddi krizler yaşanmamaktaydı. Yeni sistemde parlamento, bütçe kanununu onaylama yetkisi nedeniyle yürütme karşısında son derece güçlü bir konuma gelmiştir. Parlamentonun bütçe kanununu veya geçici bütçe kanununu onaylamaması durumunda, yeniden değerlendirme oranına göre bir önceki yıl bütçesi artırılmak suretiyle uygulamaya konan bütçe ile yürütme organı sınırlandırılabilir (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, 2018). Bütçenin parlamento tarafından onaylanması durumunda bütçe kanununa, harcanabilir tutarın aşılması ile ilgili cumhurbaşkanlığı kararnamesi düzenlenememektedir. Dolayısıyla yürütme organı, bütçe hazırlanması ve kesin hesap kanunu sürecinde parlamento ile uzlaşmacı bir siyaset izlemelidir. Hükümet programını bütçe ile gerçekleştirmek zorunda olan ve bir sonraki dönemde iktidarının devamlılığını düşünen siyasi iktidar bu hususta parlamento ile eşgüdümlü gitmeli; şeffaflık ve hesap verebilirlik hususunda hassas davranmalıdır. Devlet kaynaklarının israf edilmemesinin, yolsuzlukların ve yanlış

mali politikaların önüne geçilmesinin bir teminatı olarak bütçe konusu, yasama ve yürütme organları arasında kesinkes uzlaşma gerektiren birkaç önemli husus arasındadır.

Ayrıca parlamentonun, para basılmasına ve savaş ilanına karar vermek; uluslararası antlaşmaların onaylanmasını bir kanun ile uygun bulmak; beşte üç çoğunlukla (360 oy) genel ve özel af ilanına karar vermek gibi görevleri yanında anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak gibi görevleri de bulunmaktadır (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, 2018).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, mevcut sistemde cumhurbaşkanına, hastalık ve yurt dışına çıkma gibi geçici sebeplerle görevinden ayrılması durumunda görevine dönene kadar; ölüm, çekilme ve sair sebeplerle makamının boşalması durumunda yeni seçilinceye kadar meclis başkanının vekâlet etmesi ve yetkilerini kullanması uygulamasına son verilmiş ve bu vekâlet yetkisi yeni sistemde cumhurbaşkanı yardımcılara verilmiştir (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, 2018). Böylece yeni sistemde, katı kuvvetler ayrılığı, vekâlet düzeyinde kendini göstermek suretiyle yasama ve yürütme organlarının görev alanlarını kesinkes ayırmıştır.

Özetle cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, parlamenter sistemdeki rolü itibari ile siyasi krizlerin ve istikrarsızlıkların merkezi haline gelmiş parlamentoyu, asıl görev alanında etkin ve verimli çalışmasını sağlayacak şekilde düzenlemiş, böylece yasama organının devletin diğer organlarına karşı görev alanı itibari ile güçlü bir konuma gelmesinin önünü açmıştır. Yeni sistemde yürütme organının güçlendirilmesine yönelik düzenlenmiş araçlar, aynı zamanda parlamentoyu harekete geçirecek nitelikler taşımaktadır. Dolayısıyla parlamenter sistemde siyaset üretemeyen, çözüm geliştirmeyen, denetleyemeyen böylece edilgen hale gelen parlamento, esas görevlerine odaklanmak suretiyle milli iradenin beklentilerine ve taleplerine cevap verebilecek dinamik bir yapıya kavuşturulmuştur.

#### **3.2.4. Yürütme Organı**

Devlet işlerinin icra edilmesinden sorumlu olan yürütme organının, günümüz dünyasında hantal, zayıf, güçsüz olması beklenemez. Yürütme organına, gerek ulusal

gerekse uluslararası alanda ekonomik, sosyal, siyasal, kültürel, eğitim, sağlık, güvenlik vb. hemen her alanda büyük işler düşmektedir. Dünyadaki demokratik devletlerin çoğunda ‘güçlü yürütme, güçlü devlet’ algısı yerleşmektedir. Küresel dünya şartlarının devletleri fonksiyonel olmaya zorlamasıyla birlikte; devletler ya hükümet sistemi değişikliği yapmakta ya da mevcut sistem içerisinde yürütme organını güçlendirmeye yönelik adımlar atmaktadır. Esasında devletin üç temel fonksiyonu içerisinde yürütme organının üstlendiği devlet işlerinin yürütülmesi görevi, en zor ve en meşakkatli görevdir. Toplumun tamamını kapsayan başta ekonomi olmak üzere hemen her alanda, yürütme organının üzerine çok fazla sorumluluk düşmekte ve ağır yük binmektedir. Bu yükün kolay taşınması ve bu sorumluluğun başarılı bir şekilde yerine getirilmesi amacıyla; bu organın önünü açmak, tabir yerindeyse elini güçlendirmek, dünyadaki tüm demokratik devletlerin birincil gündemidir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi her şeyden önce; dünyada siyasi istikrar arayışının sistemler içerisinde yürütme organını güçlendirme eğilimlerini hızlandırmasının bir ürünü olarak tezahür etmiştir.

Cumhurbaşkanı devletin başı olup, devlet başkanı sıfatıyla milletin birliğini temsil etmektedir. Anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin etmekle mükelleftir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, yürütme organının fiili başı olan cumhurbaşkanının adaylık ve seçim şartları yeniden düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş, yükseköğrenim yapmış, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından, beş yıl süreliğine ve en fazla iki kez, doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Cumhurbaşkanlığına, siyasi parti grupları, en son yapılan genel seçimlerde toplam geçerli oyların tek başına veya birlikte en az yüzde beşini almış olan siyasi partiler ile en yüz bin seçmen aday gösterebilmektedir. Genel oylamada geçerli oyların salt çoğunluğunu alan cumhurbaşkanı seçilmektedir. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamaması durumunda ikinci oylamaya ilk oylamada en çok oy alan iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday cumhurbaşkanı seçilir. Cumhurbaşkanı seçilen milletvekilinin parlamento üyeliği sona erer. Yeni sistemde, varsa partisi ile ilişkisi kesilir hükmü kaldırılmak suretiyle cumhurbaşkanının siyasi parti üyesi olmasının önü açılmıştır

(<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, 2018). Yeni sistemde cumhurbaşkanı aday gösterebilme şartları iyileştirilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, yürütme yetkisi yalnızca cumhurbaşkanına ve onun kurduğu hükümete aittir. Cumhurbaşkanı, beş yıl süreliğine ve en fazla iki defa olmak üzere doğrudan halk tarafından seçilmekte ve halka karşı sorumluluk taşımaktadır (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, 2018). Parlamenter sistemlerde, seçildiği müddetçe hükümetin başı olan başbakanın görev süresinde herhangi bir sınırlama bulunmazken; yeni sistem, bu anlamda tek bir kişinin yürütmenin başı olma görevini en fazla on yıl ile sınırlandırmakta ve iktidarın kişiselleşmesi ihtimalini ortadan kaldırmaktadır. Yürütme organının beş yıl süreliğine seçilmesi hükümet istikrarı açısından son derece önemli bir düzenlemedir (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, 2018). Parlamenter sistemin en önemli sorununun istikrarsız kısa ömürlü hükümetler olduğu düşünüldüğünde; cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, kesintisiz beş yıl süreli hükümet edebilme özelliğiyle yürütme organı, son derece istikrarlı bir yapıya kavuşturulmuştur. Ayrıca parlamenter sistemlerde yürütmenin iki kanadından biri olan cumhurbaşkanının siyaseten sorumluluğu bulunmazken, hükümetin parlamentoya karşı doğrudan, halka karşı dolaylı bir sorumluluğu bulunmaktaydı. Yeni sistemde cumhurbaşkanı doğrudan halka karşı sorumluluk taşımakta, beş yılda bir güvenoyunu halktan almakta ve halka hesap vermektedir. Dolayısıyla yeni sistemde yürütme organının meşruiyeti; yetkileri sembolik, siyaseten sorumsuz olan cumhurbaşkanı ve parlamentoya karşı sorumluluk taşıyan hükümet yapısı ile parlamenter sistemlerdeki yürütme organından daha demokratiktir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme organı, nihayet iki başlılıktan kurtulmuş ve bu görev yalnızca cumhurbaşkanına ait olmuştur (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, 2018). Mevcut sistemde yürütme yetkisi, cumhurbaşkanı ve başbakanın başkanlığındaki hükümet tarafından paylaşılmaktaydı. Geleneksel parlamenter sistem uygulamalarından farklı olarak Türkiye’de cumhurbaşkanının yetkileri darbe anayasaları sayesinde güçlendirilmiş ancak siyaseten sorumsuz kılınmıştır. Akıl ve mantıkla izah edilemeyen bu durum, gerek tek parti gerekse koalisyon dönemlerinde, yürütmenin sorumlu kanadı ve fiili

başı hükümet ve onun başbakanı ile cumhurbaşkanı arasında ciddi krizler yaşanmasına neden olmuştur. Cumhurbaşkanlığı yetkilerini güçlendiren vesayetçi yapılar tarafından, bu makama sivil bir tercih düşünüldüğünde, ülkede siyasi krizler ve istikrarsızlıklar ortaya çıkarılmıştır. Dolayısıyla yeni sistem, hem cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi hem de yürütme organının fiili ve sorumlu tek başı olarak cumhurbaşkanını öngörmesi bakımından iki başlılığa ve bunun oluşturduğu krizlere son vermiştir. Bazı parlamenter sistemlerde ve son cumhurbaşkanlığı seçiminde Türkiye’de, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, çifte meşruiyet sorununu ortaya çıkarmıştır. Dolayısıyla yeni sistem, cumhurbaşkanı ile başbakanın yetkilerini cumhurbaşkanında birleştirmek ve onu doğrudan halka seçtirmek suretiyle gerek parlamento kaynaklı gerekse cumhurbaşkanı seçim dönemlerinde vesayetçi yapılar kaynaklı, iki başlılık ve çifte meşruiyet krizini tamamıyla ortadan kaldırmıştır. Türkiye bu iki başlılık krizinin faturasını yıllar boyu çok ağır ödemiştir. Devlet yönetiminde kabul edilemeyecek şekilde hem de en yüksek iki makam arasında, tabir yerindeyse sokak kavgalarına benzer kavgalar yaşanmıştır. Doğu ve batıda, uluslararası alanda birçok ekonomik, sosyal, siyasal, askeri, eğitim, kültürel vb. angajmanı olan Türkiye, bu tartışmalar sonrası siyasi ve ekonomik açıdan büyük kayıplar yaşamış ve uzun yıllar bu kayıpları telafi etmekle meşgul olmuştur. En nihayetinde demokratik toplumlarda devlet yönetimini iş başına getiren milli irade, hiç de hak etmediği şekilde bu bedelleri ödemek zorunda kalmıştır. İki başlılığın sona ermesi, halk tarafından, siyasi sorumluluğun müsebbibinin kim olduğunun anlaşılmasında ve bir sonraki seçim döneminde seçmeni, başarı ya da başarısızlığı doğru değerlendirme ve oylamada etkileyecek yeni bir yapı ortaya çıkarmıştır. Mevcut sistemde siyasi krizlerin sorumluluğunu; ne cumhurbaşkanları, ne hükümetler (tek parti iktidarları-koalisyon ortakları), ne parlamento, ne siyasi partiler ne de vesayetçi yapılar hiçbir şekilde üstlenmemiş her biri bir diğerini suçlamıştır. Bunun dışında suçlamalar, anayasa, sistem, konjonktür, uluslararası siyaset, olağan dışı olaylar vb. unsurlara yöneltmiştir. Yeni sistem sorumluluk alanlarını net bir şekilde belirlemiş ve sorumluluk sahiplerini değerlendirme inisiyatifini doğrudan halka vererek demokrasiyi güçlendirme yolunda önemli bir adım atmıştır. Türkiye’de devlet yönetiminde uzun yıllar çözülemeyen sorumluluk sorunsalına (başarısızlığın

sorumluluğunun üstlenilmemesi, başkalarının ya da başka unsurların suçlanması) çözüm getirmiştir. Sistemler, bünyesinde boşluk barındırmayacak şekilde organize edildiğinde işlevsel hale gelmekte ve sistemi oluşturan parçalar uyumlu ve eşgüdümlü hareket ettiğinde ancak topyekûn sinerji ortaya çıkmaktadır. Maalesef mevcut parlamenter sistemimiz ve onu istikrarlı benzerlerinden ayıran Türkiye'ye has darbe anayasaları ile eklenen araçları, en tepe makamlarda bile sinerjiyi sağlayacak şekilde düzenlenmemiştir. Dolayısıyla yürütme organındaki iki başlılığı ortadan kaldırması, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin, en önemli özelliklerinden biridir (Gergerlioğlu, 2017: 110).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin, mevcut parlamenter sistemde yürütme organının bir diğer önemli sorunu olan koalisyon hükümetlerinin oluşması ihtimalini ortadan kaldırılması, yürütme organını güçlendiren ve işlevsel hale getiren diğer bir özelliğidir. Yeni sistemde cumhurbaşkanı, halk tarafından seçildiği anda hükümet kurma yetkisine ve güvenoyuna sahip olmakta; parlamenter sistemlerde olduğu gibi hükümet kurma hususunda birtakım mekanizmaların işletilmesine ayrıca gerek kalmamaktadır. Hükümetin, doğrudan halk tarafından cumhurbaşkanı seçmesiyle birlikte kurulması, parlamentonun güvenoyuna ihtiyaç duymaması ve görev süresince parlamento tarafından güvensizlik oylaması ile düşürülme olanağının ortadan kalkmasıyla; yürütme organı istikrarlı bir yapıya kavuştuğu gibi, mevcut sistemde hükümet kurma aşamasında yaşanan zaman kayıpları ve siyasi krizler de ortadan kalkmıştır (Gergerlioğlu, 2017: 110). Koalisyon hükümetlerinin güçsüz, kısa ömürlü yapısı ve sorumluluk sorunsalı (başarısızlığın sorumluluğunun üstlenilmemesi, başkalarının ya da başka unsurların suçlanması); tek parti iktidarlarının tüm gücü tekeline alması ve denetlenememesi gibi parlamenter sisteme ait problemler bu yeni düzenleme ile ortadan kalkmaktadır. Halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı ve onun kurduğu hükümet, meşruiyet açısından güçlü olduğu gibi, icraatlarını yerine getirebilmek için uzun bir zamana sahip olmaktadır. Mevcut sistemde, görevi boyunca parlamentonun güvensizlik oyuyla düşürülme tehdidini hissederek diken üstünde çalışmamakta ve uzun dönemin sağladığı planlı, programlı bir çalışma imkânı elde etmektedir. Yeni sistemde yasama ve yürütme organına karşılıklı seçimleri yenileme yetkisi öngörülmüş olsa dahi bu yetkiler, krizleri

aşmaya yönelik bir araç olup organların birbirini frenlemesine yönelik düzenlenmiştir. Dolayısıyla beş yıl gibi kesintisiz hükümet dönemi, Türkiye'nin her alanda gelişme ve kalkınmasına neden olacak büyük işlerin ve projelerin başarılmasında yürütme organını güçlendirmektedir.

Cumhurbaşkanı, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından, bir veya daha fazla cumhurbaşkanı yardımcısı ve hükümet üyesi bakanları atama ve görevden alma yetkisine sahiptir (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, 2018). Yasama organı ile yürütme organı kesinkes ayrıştığı için seçilen cumhurbaşkanı, yardımcıları ve bakanların var ise yasama organı üyelikleri sona ermektedir. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, cumhurbaşkanına karşı sorumluluk taşımaktadır. Parlamenter sistemde, hem başbakana hem de parlamentoya karşı bireysel, bakanlar kurulu üyesi olarak parlamentoya karşı kolektif sorumluluk taşıyan bakanlar, yeni sistemde sadece cumhurbaşkanına karşı sorumluluk taşımaktadır. Hesap verilebilirlik açısından sorumluluk alanları parlamentoya karşı daraltılmış, halka karşı genişletilmiş ve şeffaflaştırılmıştır. Ancak cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında, görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla, parlamento tarafından soruşturma açılması ve yüce divan yargılamasının yolu mevcut sistemdeki gibi açıktır. Mevcut sistemde özellikle koalisyon dönemlerinde, bakanlık sayısının artırılması, hükümet kurmada pazarlık konusu yapılması, çok düşük oy oranına sahip koalisyon ortaklarının önemli bakanlıkları elde etmesi, bu makamların itibarına ve demokratik meşruiyetine gölge düşürmekteydi. Yeni sistemde bakanlıkların, yürütme organı içerisinde, halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı tarafından atanması ve ona karşı sorumluluk taşınması, bakanlıkların demokratik meşruiyetleri ve etkinliklerini artırılmıştır. Yeni sistemde yürütme organında cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcılığı ve bakanlık olmak üzere üç farklı makam düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanının birden fazla yardımcı ataması yeni sisteme has bir özelliktir. Ayrıca yardımcılar seçimle değil atama ile iş başına gelmektedir. Cumhurbaşkanına gerekli hallerde yardımcılarının vekâlet edecek olması ve onun tüm yetkilerini kullanabilmesi, demokratik meşruiyet açısından eleştiri konusu yapılmaktadır. Ancak halkın



doğrudan seçtiği cumhurbaşkanı tarafından atanması ve gerekli görüldüğünde yine onun tarafından görevden alınması meşruiyet tartışmasını zayıflatmaktadır.

Siyasal sistem içerisinde muhtemel tikanıklıklar hususunda, bu kilitlenmeleri önleyecek ya da çözecek araçların yer almaması, mevcut başkanlık sistemlerinin en önemli problemi ve açmazı olarak değerlendirilmektedir. Yeni cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, yasama ve yürütme organına verilen seçimleri karşılıklı olarak yenileme yetkisi, bu sistemlere yönelik en önemli sorunu giderecek bir özelliktir. Seçimleri karşılıklı olarak yenileme yetkisi bir organın diğer bir organı feshetmesi olarak algılanmamalıdır. Zira bu özellik, tabir yerindeyse organlardan birinin diğerinin yaşamına son vermesi aynı zamanda kendisinin de intihar etmesini zaruri kıldığı için antidemokratik bir özellik olarak değil organların birbirini frenleme aracı olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Mevcut başkanlık modellerinde olmayan bu uygulama, siyasi mekanizmaların ve çözüm yollarının tamamının tüketilmesinden sonra hala sistemsiz kilitlenmenin önüne geçilememiş ve kriz aşılamamışsa çözümü milli iradeye bırakmak ve ülkeye bir sonraki seçim dönemine kadar çözüm üretemeyen siyasi sistemle zaman kaybettirmemek amaçlı önemli bir uygulamadır. Cumhurbaşkanının seçimleri karşılıklı olarak yenilemesinde herhangi bir sınırlama bulunmazken; parlamentonun seçimleri karşılıklı olarak yenilemesi beşte üç (360 oy) çoğunluğa bağlanmıştır (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, 2018). Özellikle parçalı parlamento yapısında meclisin bu yetkiyi keyfi kullanmasını engellemek için nitelikli çoğunluk şartı getirilmiştir. Ayrıca cumhurbaşkanının ikinci görev döneminde parlamentonun seçimleri karşılıklı yenilemesi durumunda; parlamentonun bu yolla cumhurbaşkanının görev süresini azaltma olasılığını bertaraf etmek için cumhurbaşkanının tekrar aday olmasına imkân tanınmıştır. Cumhurbaşkanının seçimleri karşılıklı yenilemesi ise, kendi görev süresini kısaltması açısından keyfi olarak kullanılacak bir uygulama olarak değerlendirilmemelidir. En nihayetinde bu özellik, her iki organa siyasi krizleri aşma fırsatı vermekte; organlardan birini, diğerine üstün kılmamaktadır. Aksine her iki organa da siyasi alanı çözümsüzlükten kurtarma hususunda sorumluluk yüklemektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine karşı olanlarca manipüle edilmesi muhtemel olan bu uygulama, Türkiye'nin hükümet sistemini diğer başkanlık modellerinden

ayıran ve daha dinamik kılan bir özellik olarak değerlendirilmelidir. Bu uygulamadaki tek boşluk, cumhurbaşkanı ile aynı siyasi geleneğe bağlı ve seçimleri yenileyebilecek güçteki (360 oy) parlamento çoğunluğunun; cumhurbaşkanının ikinci döneminin son aşamasında seçimleri yenilemek suretiyle cumhurbaşkanına bir dönem daha yürütmenin başı olma fırsatı verebilmesidir. Bu boşluk; cumhurbaşkanının partili olmasının önünde bir engel kalmadığı için ilgili maddeye ‘Cumhurbaşkanının ikinci döneminde, genel başkan ya da üyesi olduğu siyasi parti tarafından seçimlerin yenilenmesi teklif edilemez.’ ya da ‘Cumhurbaşkanının ikinci döneminde, genel başkan ya da üyesi olduğu siyasi parti tarafından seçimlerin yenilenmesi teklif edilirse, cumhurbaşkanı tekrar aday olamaz’ ibaresi ilave edilmek suretiyle ortadan kaldırılabilir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, katı kuvvetler ayrılığının tek istisnası bütçe ve kesin hesap kanun teklifinin parlamentoya, cumhurbaşkanı tarafından teklif edilmesidir (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, 2018). Devlet işlerinin yürütülmesinden birinci derecede sorumlu olan cumhurbaşkanı o makama getiren millet, tabii olarak kendisine sunulan her türlü vaat ve icraatların gerçekleşmesini beklemektedir. Siyasi iktidarların temel görevi de ülkenin topyekûn kalkınması ve gelişmesini temin edecek program ve projeleri hayata geçirmektir. Bu reel durumdan hareketle, siyasi iktidarın yürütme faaliyetlerinde, mali yapıyı kontrol etme kudreti devlet bütçesini hazırlamaktan ve ona yön vermekten geçmektedir. En genel ifade ile devlet bütçesi; devlet işi ve hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla yapılan kamu harcamaları ve harcamaların finansmanı amacıyla toplanan vergi ve diğer gelirlerden oluşmaktadır. Dolayısıyla bütçe, ekonomik açıdan yürütme organının en önemli aracıdır. Devlet işleri, bütçenin gelir ve harcama kalemleri itibarıyla toplumun genelini ilgilendirmesi bakımından değerlendirildiğinde iş başında olan hükümet tarafından hazırlanması zaruridir. Ülkenin ulusal ve uluslararası alanda mali yapısının güçlendirilmesine yönelik olarak, önceliklerinin belirlenmesi, uzun vadeli yatırımların hayata geçirilmesi, mali politikaların toplumun ekonomik ve sosyal refahını iyileştirecek şekilde hazırlanması, yürütme organının en önemli fonksiyonlarından biridir. Yeni sistemle birlikte, halktan kesintisiz ve uzun dönemli yetki alan yürütme organı, ancak bütçe dağılımını uhdesinde belirlemekle icraatlarını

gerçekleştirebilecektir. Dolayısıyla bütçe ve kesin hesap kanun teklifinin yürütme organı başı olan cumhurbaşkanı tarafından teklif edilmesi, yasama organının görev alanına müdahale olarak değerlendirilmemeli, modern ve gelişmiş toplumlarda güçlü yürütme organı ihtiyacının bir tezahürü olarak nitelendirilmelidir. Bütçe kanununun onaylanması ve yürürlüğe girmesi, yasama organının yetkisindedir. Bütçe kanununun, süresi içerisinde parlamento tarafından onaylanmaması durumunda parlamento tarafından geçici bütçe kanunu çıkarılmaktadır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılmaması durumunda, yürütme organının bütçesiz kalmamasını sağlamak amacıyla yeni sistem çözüm odaklı bir özellik düzenlemiştir. Bu şekilde bir tıkanmanın nasıl aşılacağı, diğer başkanlık modellerinde öngörülmemiş ve ciddi tartışmaların nedeni olmuştur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, parlamento tarafından bütçe kanunu kabul edilinceye kadar, bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilme oranında arttırılarak uygulamaya konulması; yürütme organının sekteye uğramadan faaliyetlerini sürdürmesine olanak sağlamıştır. Görüldüğü üzere bütçe hususunda yürütme organı sadece kanun teklifi hazırlama yetkisine haizdir. Bütçenin onaylanması parlamento uhdesindedir. Ayrıca cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile bütçe kanununa, harcanabilir tutarın aşılmasıyla ilgili herhangi bir hüküm konulması yeni sistemde engellenmiştir (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, 2018). Dolayısıyla yeni sistem bütçe konusunda, yürütme organını belirleyici kılmış ve olası istikrarsızlığa çözüm getirmiş; parlamentoyu da bu hususta başat güç olarak düzenlemiştir. Yeni sistemde kesin hesap kanun teklifi de doğal olarak cumhurbaşkanı tarafından parlamentoya sunulmaktadır. Bütçeyi hazırlayan ve uygulamada kontrol eden yürütme organı, bir önceki yıla ait bütçe gelir ve gider gerçekleştirmeleri ile ilgili kesin sonuçları içeren kanun teklifini, mali yılsonundan başlayarak en geç altı ay içerisinde parlamentoya sunmak durumundadır. Sayıştay'ın genel uygunluk bildirimini parlamentoya sunmasından sonra kesin hesap kanun teklifi, yeni yıl bütçe kanun teklifi ile birlikte görüşülür ve sonuçlandırılır (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, 2018).

Amerikan başkanlık modelinde icradan sorumlu yürütmenin başı olan başkana bütçe kanunu teklif etme yetkisinin verilmemesi, yürütme organını tabir yerindeyse savaş meydanına silahsız göndermeye benzemektedir. Amerikan

Anayasası, başkana icra ve idare sahasında geniş yetkiler tanımıştır ve onu bu sahada tabiri caizse adeta demokratik bir hükümdar mevkiine çıkarmıştır. Fakat ona kanun yapma yetkisi ve bütçe hazırlama yetkisi vermemiştir. Ve bu suretle onu aslan postuna bürünmüş bir kuzu haline koymuştur (Kuzu, 2013: 24). Yeni sistemde, bu durum bertaraf edilerek icradan sorumlu yürütme gücüne, kamu gelirlerine ve harcamalarına yön verecek şekilde bütçe kanunu teklif etme yetkisi verilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, cumhurbaşkanına yürütme ile ilgili hususlarda kararname çıkarma yetkisi verilmiştir. Cumhurbaşkanı, anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevlerle ilgili kararname çıkaramamaktadır. Anayasada kanunla düzenlenmesi öngörülmüş ya da kanunlarda açıkça düzenlenmiş konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamamaktadır. Ayrıca çıkarılan kararname ile kanunlarda farklı hükümler var ise kanun hükümlerinin uygulanması önceliklidir. Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılan bir kararname ile aynı konuda parlamentonun bir kanun çıkarması durumunda cumhurbaşkanlığı kararnamesi geçersiz hale gelmektedir (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, 2018). Sisteme muhalif olanlarca, yasama organının temel görev alanına müdahale olarak yorumlanan cumhurbaşkanlığı kararnamesi, son derece sınırlandırılmış ve yürütme organının görev alanına giren hususlarda ibaresi ile kararnamelerinin sınırı net bir şekilde belirlenmiştir. Ayrıca cumhurbaşkanlığı kararnameleri, anayasa mahkemesi denetimine tabidir. Parlamenter sistemde, parlamento yürütme organına kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini bir kanun düzenlemek suretiyle verirken; bu yetkinin, olağanüstü hal dönemlerinde kanunları değiştirmeyi ve kaldırmayı da içerecek şekilde geniş tutulduğu görülmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, yürütme işleri ile ilgili düzenleyici işlemler yapmak amaçlı olması ve son derece sınırlandırılmış olması, daraltılmış bir yetki olarak belirtilmektedir. Ayrıca yürütmenin fiili başı olan cumhurbaşkanı anayasal sınırları ihlal etmeden bir kararname çıkardığında; pek tabii olarak ihtiyacı olan bir konuda çözüm üretmek suretiyle yürütme organının işlevselliğini artırmakta veya ilgili konuda parlamentoyu yasa yapmaya zorlamaktadır. Dolayısıyla yeni sistemde düzenlenen

cumhurbaşkanlığı kararname yetkisinin, yasama organının yetki gaspı olarak değil; yürütme organı eliyle hem yürütme hem de yasama organının işlevselliğini artırma amacı taşıyan bir özellik olarak değerlendirilmelidir. Siyasi konjonktürün parçalı parlamento yapısı oluşturması nedeniyle parlamentonun yasa yapımında süreçler ya da anlaşmazlıklar dolayısıyla zafiyet göstermesi veya uluslararası ekonomik krizler ya da yürütme organının hızlı hareket etmesi gereken dönemlerde cumhurbaşkanlığı kararnameleri, devlet işlerini sekteye uğratamayacak bir uygulama olarak düşünülmelidir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, cumhurbaşkanının yasaları veto etme yetkisi bulunmaktadır. Yasa yapma tekeli elinde bulunduran parlamentonun çıkardığı bir yasanın cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesi durumunda, parlamento ilgili yasayı ancak üye tam sayısının salt çoğunluğuyla (301 oy) tekrar cumhurbaşkanına göndermesi durumunda yasama süreci tamamlanmaktadır. Ayrıca cumhurbaşkanının bu şekilde süreci tamamlanan bir yasayla ilgili olarak şekil ve esas bakımından anayasa aykırılık teşkil ettiği gerekçesi ile Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açma yetkisi bulunmaktadır (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, 2018). Bu düzenleme ile yürütme organının veto yetkisi geciktirici nitelikten güçleştirici niteliğe yükseltilmiştir. Birçok başkanlık sisteminde veto yetkisi, üçte iki (400 oy) ya da beşte üç çoğunluk (360 oy) aranmak suretiyle parlamento aleyhine daha güçleştirici iken; yeni sistemde cumhurbaşkanının veto yetkisi diğer başkanlık modellerine göre salt çoğunluk (301 oy) aranmak suretiyle daha güçsüzdür. Veto ve iptal davası açma yetkisi, doğrudan halka karşı sorumluluğu olan yürütme organının, halkın taleplerine yönelik proje ve programları uygulayabilmesi noktasında; yasama organını, devlet organlarını gereksiz yere meşgul etmemek ve ihtiyaçlara uygun yasalar çıkarmak suretiyle teşvik etmekte ve bu yönüyle parlamentoyu işlevsel hale getirmektedir. Bu amaçla yeni sistem, yürütmenin veto yetkisini geciktirici nitelikten güçlendirici niteliğe dönüştürmüştür.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu yeniden düzenlenmiştir. Parlamenter sistemde yürütme organının cumhurbaşkanı kanadı, siyaseten sorumsuz ve sadece vatana ihanet suçundan cezai sorumluluk taşımakta iken; yeni sistemde yürütmenin tek ve fiili kanadı olan cumhurbaşkanının

cezai sorumluluğu geniş bir yelpazede düzenlenmiştir. Yeni düzenlemede, cumhurbaşkanı hakkında bir suç işlediği iddiasıyla; parlamento, üye tamsayısının salt çoğunluğunun (301 oy) vereceği önergeyle soruşturma açılmasını isteyebilmektedir. Önergeyi en geç bir ay içerisinde görüşen parlamento, üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun (360 oy) gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilmektedir. İlave bir aylık ek süreyle beraber en geç üç ay içerisinde parlamento, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun (400 oy) gizli oyuyla yüce divana sevk kararı alabilmektedir. Yüce divan, ilave üç aylık süre ile birlikte en geç altı ay içerisinde yargılamayı tamamlanmakta ve karar vermektedir. Soruşturma açılmasına karar verilen cumhurbaşkanı, seçim kararı alamamaktadır. Yargılama sonucunda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen cumhurbaşkanının görevi son ermektedir (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, 2018). Yeni düzenleme cumhurbaşkanının işlediği suçun niteliğinde kişisel ya da görev suçu şeklinde herhangi bir ayırım yapmamış ‘bir suç’ ibaresi kullanmıştır. Dolayısıyla cumhurbaşkanının şahsi olarak bir suç işlediğinde, görev suçlarıyla aynı mekanizma işletilecektir. Sistem muhaliflerinin kişisel suç, görev suçlarıyla zor ve uzun olan aynı süreçlere tabi olmamalıdır eleştirisine binaen mevcut sistemde cumhurbaşkanının sadece vatana ihanetten yargılanabilmesi ile mukayese edildiğinde cezai sorumluluk düzenlemesi haksız eleştirilere maruz kalmaktadır. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlarının görevleriyle ilgili hususlarda cezai sorumluluğu aynı şekilde düzenlenmiş ve aynı süreçlere tabi tutulmuştur. Ancak görevleriyle ilgili olmayan suçlarda yasama dokunulmazlığı hükümlerine tabi tutulmuştur. Yeni sistemde yürütme organının cumhurbaşkanı ile birlikte tüm üyelerinin cezai sorumluluğu geniş bir şekilde düzenlenmiş dolayısıyla sistem içerisinde antidemokratik politika ve uygulamaların önünün kesilmesi kolaylaştırılmıştır. Mevcut parlamenter sistemde hem geniş yetkileri olan hem de siyasi sorumluluk taşımayan ayrıca sadece vatana ihanet suçundan cezai müeyyidesi öngörülen cumhurbaşkanının, yeni sistemde cezai sorumluluk kapsamının genişletilmesi önemli bir düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır. Parlamento tarafından cumhurbaşkanının feshedilmesine olanak sağlayan bu durum, cumhurbaşkanlığı sisteminin fren-denge mekanizmasının bir ürünüdür. Yürütmenin fiili başının otoriter eğilimler göstermesi; geniş yetkilerle donatılması ve cezai sorumluluk kapsamının dar tutulması durumunda yüksek bir

ihtimaldir. Dolayısıyla yeni sistemde hem cumhurbaşkanının hem de yardımcılarını ve bakanlarının cezai sorumluluğunun geniş kapsamlı düzenlenmesi; denetim mekanizmasını etkinleştirerek, sistem içerisinde gücün tekelleşmesinin ve aşırıya kaçmasının önüne geçmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, mevcut sistemden farklı bir şekilde olağanüstü hal ilan etme yetkisi yürütmenin başı olan cumhurbaşkanına verilmiştir. Ayrıca sıkıyönetim hali kaldırılarak, olağanüstü hal uygulaması, sıkıyönetim ilanını gerektiren şartları içerecek şekilde genişletilmiştir (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, 2018). Parlamenter sistemde yer alan olağanüstü hal ilanında Milli Güvenlik Kurulu'ndan görüş alma şartı kaldırılmıştır. Böylece cumhurbaşkanı; savaş, savaş gerektirecek bir durumun baş göstermesi, seferberlik, ayaklanma, vatan veya cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma, ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması, anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerinin ortaya çıkması, kamu düzeninin bozulması, tabii afet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması hallerinde yurdun tamamında veya bir bölgesinde süresi altı ayı geçmeyecek şekilde olağanüstü hal ilan edebilmektedir. Parlamento onayına sunulan olağanüstü hal ile ilgili olarak meclis, olağanüstü halin süresini kısaltabilir, uzatabilir veya olağanüstü hali kaldırabilir. Cumhurbaşkanının talebi ile parlamento her defasında olağanüstü hali en fazla dört ay uzatabilmektedir. Yeni sistemde olağanüstü hal süresi boyunca yürütme organı, cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmektedir. Cumhurbaşkanı normal dönemde kararnama ile düzenleyemediği, temel haklar, kişi hak ve ödevleri, siyasi hak ve ödevlerle ilgili hususlarla ilgili olarak, olağanüstü hal dönemlerinde sınırlandırmaya tabi olmaksızın kararnama düzenleyebilmektedir. Parlamento, çıkarılan kararnameleri en geç üç ay içerisinde karara bağlama zorunluluğu getirilmiştir. Parlamento'nun karara bağlayamaması durumunda kararnamelerin kendiliğinden yürürlükten kalkacağı düzenlemesi yapılmıştır. Ancak olağanüstü hallerde vatandaşların para, mal ve çalışma yükümlülükleri ile temel hakların nasıl sınırlandıracağı parlamento tarafından kanunla belirlenecektir.



Yeni sistemde cumhurbaşkanına, yürütmenin başı olması ve devlet işlerinden birinci derecede sorumlu olması dolayısıyla üst düzey kamu görevlilerini atama yetkisi tanınmıştır. Hangi kamu görevlilerinin, cumhurbaşkanı tarafından atanacağına dair belirginlik olmamakla birlikte kamu bürokrasisinin üst kademeleri şeklinde genel bir çerçeve çizilebilmektedir. Bu atamaların yöntemi cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilmektedir. Cumhurbaşkanı, yürütmenin fiili başı olması dolayısıyla, ülke sathında devlet organizasyonunu oluşturan tüm mikro ve makro birimlerin koordinasyon içerisinde çalışmasını temin etmekle görevlidir (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, 2018). Bu görevi itibari ile kamu bürokrasisinin üst kademe insan kaynağını belirleme yetkisi, yeni sistemde, dünyadaki diğer demokratik toplumlarla uyumlu bir şekilde düzenlenmiştir ve gereklidir.

Yeni sistemde, katı kuvvetler ayrılığı dolayısıyla organların birbirinin görev alanlarına girmesi son derece sınırlandırılmıştır. Cumhurbaşkanına, parlamentoya mesaj verme yetkisi tanınmıştır. Cumhurbaşkanı bu mesaj vasıtasıyla, yasama organına, iç ve dış siyaseti ile ilgili uygulayacağı politikaların genel çerçevesini parlamentoya aktarmak olanağı elde etmektedir(<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, 2018). Cumhurbaşkanının kanun teklifinde bulunamaması nedeniyle bu mesaj, yürütme organına yasama organını dolaylı yoldan etkileme fırsatı sunmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, cumhurbaşkanının seçilmesi durumunda varsa partisi ile ilişkisi kesilir ibaresi kaldırılmak suretiyle cumhurbaşkanının partili olabilmesinin önü açılmıştır (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, 2018). Bu ibarenin kaldırılması bir zorunluluk yansıtmamaktadır. Cumhurbaşkanı, partisinin genel başkanı ya da üyesi olabileceği gibi partisiyle ilişiksiz de olabilecektir. Cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisinin kesilmesi 1961 Anayasasının bir ürünü olup bu zamana kadar parlamenter sistemimizde cumhurbaşkanları bir siyasi parti kimliği taşımaktaydı. Batılı parlamenter sistemlerde cumhurbaşkanının partili olmasını engelleyen herhangi bir anayasal düzenleme bulunmamaktadır. Ancak Türkiye’de olduğu gibi bazı parlamenter sistemlerde, cumhurbaşkanının sembolik yetkili olması, tarafsız ve



uzlaştırıcı rolüyle partiler üstü bir konumda konumlandırılması; siyasi parti ilişkisinin kesilmesi yönünde anayasal düzenlemeler yapılmasına neden olmuştur. Ancak bu durumun reel politik açısından bir mevzuattan ibaret olduğunu ifade etmek gerekmektedir. Türkiye’de gerek halk tarafından gerekse parlamento tarafından seçilen sivil ya da asker kökenli cumhurbaşkanlarının yönetimi incelendiğinde, genellikle ait oldukları ideolojik eksenden farklı hareket etmedikleri görülmektedir. Çünkü yeni bir siyasi partiyi kurmak ve uzun yıllar iktidar yapmak suretiyle millet nezdinde bir siyasi kimlikle yer edinen liderden, cumhurbaşkanı olması durumunda ait olduğu siyasi geleneğe ait düşünce ve davranışlarını izole etmesinin beklenmesi çelişkili bir durumdur. Bu düzenleme ile yeni sistemde yürütme organında giderilmiş olan iki başlılık krizinin, cumhurbaşkanı ile cumhurbaşkanının doğal lideri olduğu partinin genel başkanı arasında temayüz etme ihtimali ortadan kaldırılmak istenmiştir. Cumhurbaşkanı ve doğal lideri olduğu partinin yeni genel başkanı arasında yaşanacak anlaşmazlık yürütme organını zafiyet uğratacaktır. Ayrıca Türkiye’de olduğu gibi parlamenter sistemlerin çoğunda genellikle siyasi parti genel başkanlarının cumhurbaşkanı adayı olduğu görülmektedir. Bu durum, parti genel başkanının siyasi tecrübesi ve liderliği ve o ülkenin siyasi kültürünün etkisiyle doğal olarak oluşmaktadır. Dolayısıyla yeni sistemde cumhurbaşkanının ülkedeki geçerli oyların salt çoğunluğunu alarak seçilmesi koşulu bir parti desteği almasını gerektirmektedir. Cumhurbaşkanı adayı olan bir liderin şüphesiz halk nezdinde bir etkinliği söz konusudur. Seçim kampanyalarının yürütülmesi, yeni dönem projelerinin geniş halk kitlelerine aktarılması, disiplinli ve sıkı parti çalışmaları mümkün olacaktır. Ayrıca yeni sistemde partisinin başkanı olacak cumhurbaşkanı, partisine yön vermek suretiyle alacağı kararlarda parlamento desteğini güçlendirecektir. Doğal lideri olduğu partinin desteğini alamaması durumunda, devlet işlerinin yürütülmesinde birinci derecede sorumluluk taşıyan cumhurbaşkanı, parlamentoda muhalif partilerle sürekli uzlaşma zemini aramaya zorlanmış olacak ve bu da siyasi istikrarsızlıkları beraberinde getirecektir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla cumhurbaşkanlığına bağlı olarak 1982 Anayasası ile kurulmuş olan Devlet

Denetleme Kurulunun alanı genişletilmiştir. Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasında bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluştaki, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı dernek ve vakıflarda, her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapabilecektir. Yeni sistemde cumhurbaşkanına, kurulun başkan ve üyelerini cumhurbaşkanı kararnamesiyle belirleme yetkisi tanınmış olup ayrıca kurula idari soruşturma yapabilme yetkisi tanınmıştır. Şüphesiz bu yetkiler, yürütme organının kamu bürokrasisi üzerinde denetim fonksiyonunu artıracak ve gayri hukuki uygulamaların önüne önceden geçebilecek bir uygulama olmuştur. Denetim alanının mevcut sistemdeki sınırı silahlı kuvvetler ve yargı organları iken yeni sistemde denetim alanı sadece yargı organlarıyla sınırlandırılmıştır. Dolayısıyla devlet denetleme kurulu, silahlı kuvvetler dâhil olmak üzere tüm kamu bürokrasisini denetleyebilecek duruma gelmiştir. Kamu bürokrasi ya da bunları sermaye bakımından bağlantılı oldukları kuruluşlar içerisinde, devletin üniter yapısını tehdit eden yapıların temayüz etmesinin ve gelişmesinin, yolsuzlukların ve kayırmacılığın önüne geçilmesi amacıyla yürütme organının denetim mekanizmasını işlevsel hale getirecek bir özelliktir. 15 Temmuz hain darbe girişiminin ulusal ve uluslararası boyutu incelendiğinde, insan kaynağı itibari ile kamu ve özel teşebbüslere yön verecek şekilde yapılanması, sermayeye yön vermesi gibi hususlar düşünüldüğünde yürütme organının denetleme alanının genişletilmesi ve etkinleştirilmesi son derece doğru bir adım olmuştur.

Mevcut sistemde kendisi istifa etmediği sürece cumhurbaşkanı görevden alacak bir vatana ihanet dışında bir düzenleme bulunmamaktadır. Güçlü yetkileri ve devletin temel fonksiyonları içerisinde önemli rolü olan cumhurbaşkanına; siyasal sistemin istikrarsızlığına neden olması durumunda mevcut parlamenter sistem görev süresi dolana kadar tüm ülkenin katlanması gerektiğinden başka bir çözüm üretememektedir. Ancak cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, cumhurbaşkanı yürütmenin başı sıfatıyla başarılı bir siyaset üretememesi durumunda bir sonraki seçim döneminde halk tarafından seçilmeyerek görevden alınabilmektedir. Dolayısıyla yeni sistem, devlet organlarını kendi alanlarında verimli ve etkin olmaya iterek siyasi istikrarı temin edecek özellikler içermektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, pekâlâ yürütme organını güçlendirmektedir. Ancak Türkiye’de siyasi istikrarın sağlanması, devlet işlerinin birinci derecede yürütülmesinden sorumlu olan yürütme organını güçlendirmekten geçtiği fikri, ilerleyen dönemlerde uygulanmak suretiyle daha belirgin olarak değerlendirilebilecektir. En nihayetinde demokratik bir hükümet sistemi olan bu sisteme, siyasal alanı etkinleştirilmesi ve istikrara kavuşturması özelliği nedeni ile geçilmiştir. İlerleyen dönemlerde Türkiye’de bu sistemin başarı sağlayamaması durumunda, siyasi çevrelerle geniş tabanlı bir istişare ile tekrardan başka bir hükümet sistemine geçişin sağlanabileceği unutulmamalıdır. Öyle ki bugün makul ve mantıklı gelen bir sistem bundan yirmi otuz yıl sonra, çağın gereklerine uygun olmayabilir; böyle bir durumda ya mevcut sistemleri güçlendirecek araçlar geliştirilebilir ya da yeni sistemler üretilebilir. Önemli olan bir ülkede, sistem yetersizliği ve değişiklik ihtiyacının, demokratik bir şekilde tartışılabilmesi ve hiçbir sisteme körü körüne bağlanıp kalınmamasıdır.

### **3.2.5. Yargı Organı**

Yargı organı, devletin üç temel fonksiyonlarından biri olarak, görevi itibarı ile demokratik bir hukuk devletinde, sistemin en temel güvencesi misyonunu üstlenmiştir. Bu temel misyondan hareketle yargı organı her hal ve şartta bağımsız ve tarafsız olmak durumundadır. Yargı organının meşruiyetinin gücü, bağımsız ve tarafsız olmasıyla doğru orantılıdır. Yargı organı, devletin ve bireylerin aleyhine yine devlet ve bireyler eliyle gerçekleştirilmesi muhtemel hukuk ihlallerinin önüne geçmekle veya bu ihlalleri cezalandırmakla, hukuk devleti ilkesinin gereğini yerine getirmektedir. Demokratik hukuk devletinde, devletin ve toplumun temel hak ve hürriyetlerinin teminatı yargı organıdır. Dolayısıyla yargı organlarının ve üyelerinin, herhangi bir sebeple baskı altına alınması ve etkilemeye çalışılması ya da yargı organlarının veya üyelerinin, hukuk uygulamada, devlet ve toplum içerisinde taraflı ya da eşit olmayan bir tutum içerisine girmesi düşünülemez. Şüphesiz bu durum yargı organının hukukiliğini olumsuz etkileyecek en nihayetinde bir devletin hukuk devleti olması vasfına zarar verecektir.

Güçler ayrımı ilkesi gereği, devlet işlevlerini kullanan organların her birinin, diğerinden bağımsız olması gerekir. Fakat yargı gücü bakımından bağımsızlık,

yasama ve yürütme güçlerinin bağımsızlığından daha zorunludur ve görevini yapabilmesi için bu bağımsızlık tam olmalıdır. Yargı gücü aynı zamanda yürütmenin ve idarenin eylemlerinin hukuka uygunluğunun yargısal bakımdan denetleyicisidir. Güçler ayrımını benimseyen demokratik çağdaş devletlerde bu nedenle yargı gücü organik ve biçimsel olarak yasama ve yürütme güçlerinden ayrı bir konum kazanmıştır (Dereli, 2001: 16).

Yargı, cumhuriyet tarihi boyunca vesayetçi yapının en önemli sacayaklarından biri olmuştur. 1961 Anayasası, Anayasa Mahkemesi ve Yüksek Hâkimler Kurulu'nu ihdas ederek, yargı alanında vesayeti tahkim etmişlerdir. O tarihten sonra yargı, temel unsuru ordu olan vesayetçi yapının siyaseti sınırlandırmak ve denetlemek için kullandığı en önemli araç olmuştur (Gergerlioğlu, 2017: 148).

Türkiye'de cumhuriyet tarihi boyunca, yargı organının karnesi maalesef pek iç açıcı değildir. Türkiye'de siyasi istikrarsızlıklar ya da darbe dönemleri düşünüldüğünde sadece siyasi alan değil hukuki alan da birçok sorun üretmiş ve yaşamıştır. Yargı organı, siyaseti tanzim etmek amacıyla, bazen vesayet odakların güdümüne girmiş bazen de vesayet odağının bizzat kendisi olmak suretiyle birçok antidemokratik karara imza atmıştır. Osmanlı son dönemlerinde Sultan Abdülhamit'i tahttan indiren fetva, istiklal mahkemeleri, 'sizi buraya tıkan irade, böyle istiyor' itiraflarıyla, Menderes ve arkadaşlarının idam edilmesi, 28 Şubat'ta askerden brifing alan yargıçlar, parti kapatma davaları, 367 kararı son yüzyılda siyasallaşmış ve ideolojikleşmiş yargı kararlarından ilk akla gelenlerdir (Bülbül, 2017: 15). Özellikle çok partili dönemden sonra ve 1961 Anayasası ile yargı siyasetin tepesinde bir demoklasin kılıcı gibi tanzim edilmiştir. Askeri darbe ve muhtıralardan sonra yargı organının, sivil siyaset lehine tavır aldığını görmek son derece zordur. Cumhuriyet tarihimiz boyunca yargı organı, siyasal konularda milli irade lehine karar alma hususunda bekleneni verememiştir.

Demokratik ülkelerde yargı organının belirlenmesinde milli irade ya doğrudan ya da dolaylı olarak etkili olmuştur. Ancak Türkiye'de millet adına karar vermesine rağmen yargı oluşumunda, son dönemlere kadar, milli irade neredeyse hiç yer almamış ve bir kapalı devre sistemi ile kendi içerisinde belirlenmeye devam etmiştir (Bülbül, 2017: 8). 2010 yılında gelişmiş ülkelerdeki uygulamalar dikkate

alınarak yargı organının belirlenmesi ile ilgili yapılan anayasa değişiklikleri kısmen bu korunaklı yapılanmayı değiştirmiş olsa da tam manasıyla yeterli olduğu söylenemez. Cumhuriyet tarihi boyunca seçilmiş sivil siyaseti etkisiz hale getirmek amacıyla refleks gösteren yargı organı, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle yeniden düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, yargı organı ile ilgili olarak ilk düzenleme, yargının bağımsızlığının yanına tarafsız ibaresinin eklenmesi olmuştur (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, 2018). Yargı yetkisi, Türk milleti adına bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılır şeklinde değiştirilen bu madde, uzun yıllar siyasi konularda yargı organının tarafgir kararlarının bir tezahürü olarak değerlendirilmelidir. Hukukun üstünlüğü, yargı eliyle üstünlerin hukukuna dönüştürüldüğünde hukuk zedelenmektedir. Dolayısıyla hukuk uygulayıcılarının her şart ve durumda tarafsız ve bağımsız olmaları esastır. Hukuk anlayışı, bir ülkenin temel yapı taşıdır. Bir ülkede herhangi bir siyasi partinin yönetimi milletçe beğenilmediğinde bunun çözümü demokratik yoldan kolaydır. Ancak hukuk anlayışı; eşit, adil, bağımsız ve tarafsız olma niteliklerinden ödün verdiği zaman toplum maddi ve manevi ciddi kayıplara maruz kalmakta ve telafisi mümkün olmayan bu kayıplar, hukuk düzenini ve yargı organına olan güveni sarsabilmektedir. Ve bu güveni tazelemek çok uzun zaman almaktadır. Bu nedenle yargı, herkesin yargısı olması bakımında bağımsız olduğu kadar tarafsız olmak zorundadır.

Yeni sistemde, askeri yargının kaldırılması sivil ve asker ayırımına son vererek eşit yargılamanın ve yargıda birliğin önünü açan bir düzenleme olmuştur. Askeri vesayetin kalkması konumunda olan askeri yargı, darbe ve karışıklık dönemlerinde antidemokratik birçok karara imza atmıştır. Milli iradeyi baltalayan oluşumlara bazen fırsat vermiş bazen de bu oluşumların faillerini adil yargılamamak suretiyle adeta milli iradeyi yok etmiştir. Dolayısıyla demokratik bir hukuk devletinde, herkes için eşit ve adil yargılamanın, yargıda birlikle mümkün olacağı düşüncesinden hareketle askeri yargının kaldırılması, son derece önemli ve gerekli bir adım olmuştur.

Yeni sistemde, Hâkimler ve Savcılar Kurulu isminden ‘yüksek’ ibaresinin çıkarılması (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, 2018), üye sayısı ve

üyelerin belirlenme yöntemlerinde yapılan radikal değişiklik, yargı organının oluşumunda milli iradeyi ön plana çıkarılmıştır. Böylece devletin üç temel organı olan yasama, yürütme ve yargı organlarının teşekkülünde egemenliğin kaynağı olan milli irade, gerçek manada tecelli etmiş ve organları birbirine denk konuma taşımıştır.

### 3.2.5.1. Hâkimler Ve Savcılar Kurulu

Hâkimler ve Savcılar Kurulu; genel olarak, adli ve idari yargı hâkim ve savcılarını mesleğe kabul etme, atama ve nakletme, geçici yetki verme, yükselme ve birinci sınıfa ayırma, kadro dağıtma, meslekte kalmaları uygun görülmeyle ilgili kararlar hakkında karar verme, disiplin cezası verme, görevden uzaklaştırma işlemlerini yapan en önemli yargı kurumudur. Görevi itibari ile yargı üyeleri ile ilgili kararların alınmasında kilit bir rol üstlenmiştir.

Kurul, 2010 yılı anayasa değişikliği öncesinde, yedi asıl beş yedek üyeden oluşmaktadır. Adalet Bakanı ve müsteşarının kurulun doğal üyesi olması nedeniyle iki üye parlamento tarafından belirlenmekteydi. Kalan beş asıl ve beş yedek üyenin, üç asıl ve üç yedek üyesi Yargıtay, iki asıl ve iki yedek üyesi Danıştay genel kurulunun her üyelik için göstereceği üçer aday içinden cumhurbaşkanı tarafından belirlenmekteydi. Cumhurbaşkanının seçtiği beş üye doğrudan değil, Yargıtay ve Danıştay genel kurullarının her boş koltuk için önerecekleri üçer aday içerisinde birini tercih etme şeklinde gerçekleşmekteydi. Dolayısıyla burada ana belirleyici Yargıtay ve Danıştay'ın genel kurulları olmaktadır. Yargıtay ve Danıştay genel kurulları da adayları, eğer seçimlerde genel kurul şartı öngörülmüşse tüm üyeler, birinci sınıf hâkim savcı şartı öngörülmüşse her hâkim ve savcının gizli oyuyla belirlemektedir. Dolayısıyla 2010 öncesinde Hâkimler ve Savcılar Kurulu üyelerinin belirlenmesinde, yargı organının kendi içerisinde kapalı devre usulle çalıştığı ve milli iradenin tecelli etmediği görülmektedir (<https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa82.htm>, 2018).

2010 yılında yapılan anayasa değişikliği sonrasında kurul üye sayısı yirmi iki asıl on iki yedek üyeye yükseltilmiştir. Adalet Bakanı ve müsteşarının kurulun doğal üyesi olması nedeniyle iki üye, parlamento tarafından; dört üye, öğretim görevlileri,

üst kademe yöneticileri ve avukatlar arasından doğrudan cumhurbaşkanı tarafından belirlenmekteydi. Üç asıl ve üç yedek üye Yargıtay üyeleri arasından Yargıtay genel kurulunca; iki asıl ve iki yedek üye Danıştay üyeleri arasından Danıştay genel kurulunca; bir asıl ve bir yedek üye Türkiye Adalet Akademisi üyeleri arasından Türkiye Adalet Akademisi genel kurulunca; yedi asıl dört yedek üye, birinci sınıf adli yargı hâkim ve savcılar arasından, adli yargı hâkim ve savcılarınca; üç asıl iki yedek üye, birinci sınıf idari yargı hâkim ve savcılar arasından, idari yargı hâkim ve savcılarınca belirlenmekteydi (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5982.html>, 2018). Bu değişiklikle kurul üyelerinin belirlenmesinde yine yargı organının kendi iç dinamiklerinin etkili olduğu görülmektedir. 2010 yılı öncesine göre üyelerin belirlenmesi usulünde bir miktar demokratikleşme görülse de milli iradenin tam manasıyla tecelli ettiği söylenemez.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini öngören son anayasa değişikliğinde Hâkimler ve Savcılar Kurulu üyelerinin belirlenmesinde, yasama ve yürütme organı eşit derecede etkin olup, milli iradenin gerçek manada tecelli ettiği görülmektedir. Yeni düzenlemede kurul, on üç asıl üyeden oluşmaktadır. Adalet Bakanı kurulun başkanı ve müsteşarı kurulun doğal üyesidir. Üç üye, birinci sınıf adli yargı hâkim ve savcılar arasından; bir üye birinci sınıf idari yargı hâkim ve savcılar arasından cumhurbaşkanınca doğrudan belirlenmektedir. Yeni düzenleme ile cumhurbaşkanı, yürütmenin başı olması nedeniyle Adalet Bakanı ve müsteşarını kendi atadığı için kurulun altı üyesini doğrudan belirleme yetkisine sahip olmaktadır. Kurulun geriye kalan üç üyesi Yargıtay üyeleri arasından, bir üyesi Danıştay üyeleri arasından, üç üyesi de hukuk dallarında görev yapan öğretim üyeleri ile avukatlar arasından parlamento tarafından belirlenmektedir (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, 2018). Yeni düzenlemede kurula, yasama organı yürütme organından bir fazla üye seçme yetkisine sahiptir. Kurul üyelerinin belirlenmesinde milli irade etkinliği artırılmak kaydıyla, üyelere yetkinlik ve yeterliliğin esas olduğu göz ardı edilmemelidir.

### **3.2.5.2. Anayasa Mahkemesi**

Anayasa Mahkemesi, kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve TBMM iç tüzüğünün anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetleyen

ve bireyse başvuruları (Herkes, anayasada güvence altına alınmış temel hak ve özgürlüklerinden herhangi birinin kamu gücü tarafından ihlal edildiği iddiasıyla olağan kanun yollarının tükenmesi şartıyla anayasa mahkemesine bireysel başvuru yapabilir.) karara bağlayan; anayasa değişikliklerini ise sadece şekil bakımından inceleyip denetleyen yargı organıdır (<https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa82.htm>, 2018). Demokratik hukuk devletlerinde anayasalar esastır ve devletin temel organlarının faaliyetleri anayasal sınırlara tabidir. Anayasa Mahkemesi, yasama ve yürütme organının kararlarını, faaliyetlerini anayasaya uygunluk bakımından denetlemesi nedeniyle önemli yargı organlarından biridir.

2010 yılı öncesinde Anayasa Mahkemesi, on bir asıl ve dört yedek üyeden oluşmaktaydı. Üyelerin görev süresinde emeklilik yaşı (altmış beş yaş) dışında herhangi bir sınırlama yoktu. Dolayısıyla seçilen üyenin emekli olana dek görevine devam etmesi mümkündü. Cumhurbaşkanı anayasa mahkemesi üyelerini ağırlıklı olarak doğrudan değil tercihen belirlemekteydi. Cumhurbaşkanı, iki asıl ve iki yedek üyeyi Yargıtay, iki asıl ve bir yedek üyeyi Danıştay, birer asıl üyeyi Askeri Yargıtay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ve Sayıştay genel kurullarınca kendi üyeleri arasından her boş yer için gösterecekleri üç aday içerisinde; bir asıl üyeyi Yükseköğretim Kurulu'nun kendi üyesi olmayan öğretim üyeleri içinden göstereceği üç aday içerisinde tercihen; üç asıl ve bir yedek üyeyi ise üst kademe yöneticileri ve avukatlar arasından doğrudan belirlemekteydi (<https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa82.htm>, 2018). Görüldüğü üzere Anayasa Mahkemesi üyelerinin belirlenmesinde yargı organının kendi iç dinamiklerinin etkinliği göze çarpmakta milli iradenin etkisiz olduğu görülmektedir. Gerek üyelerin görev süresinde bir sınırlama olmaması gerekse üyelerin çoğunluğunun yargı organlarının önerdiği alternatifler arasından cumhurbaşkanınca tercihen belirlenmesi nedeniyle 2010 yılı öncesinde Anayasa Mahkemesi de kapalı devre bir yönetimle karşımıza çıkmaktadır.

2010 yılı anayasa değişikliği ile Anayasa Mahkemesi, on yedi üyeden müteşekkil hale gelmiştir. Parlamento, iki üyeyi Sayıştay genel kurulunun kendi başkan ve üyeleri arasından her boş yer için gösterecekleri üç aday içerisinde, bir



üyeyi baro başkanlarının serbest avukatlar içerisinde önerilecekleri üç aday içerisinde olmak üzere toplamda üç üyeyi gizli oyla tercihen belirlemektedir. Cumhurbaşkanı, üç üyeyi Yargıtay, iki üyeyi Danıştay, birer üyeyi Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi genel kurullarınca kendi başkan ve üyeleri arasında her boş yer için gösterecekleri üç aday içerisinde; en az ikisi hukukçu olmak üzere üç üyeyi Yükseköğretim Kurulu'nun kendi üyesi olmayan öğretim üyeleri arasında her boş yeri için göstereceği üç aday içerisinde tercihen belirlemektedir. Kalan dört üyeyi üst kademe yöneticileri, serbest avukatlar ve birinci sınıf hâkim ve savcılar ile en az beş yıl raportörlük yapmış Anayasa Mahkemesi raportörleri arasında doğrudan belirlemektedir. Ayrıca 2010 yılında üyelerin görev süresi on iki yıla sınırlanmış ve bir kimsenin iki kez üye seçilmesi engellenmiştir (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5982.html>, 2018). 2010 yılında üyelerin belirlenmesi yönetimi irdelendiğinde, cumhurbaşkanının dört üyeyi doğrudan belirlemesi dışında on üç üyenin belirlenmesinde cumhurbaşkanının ve parlamentonun doğrudan etkinliği söz konusu olmayıp tercihen belirleme söz konusudur. Bu değişiklikte kurul üyelerinin belirlenmesinde yine yargı organının kendi iç dinamiklerinin etkili olduğu görülmektedir. 2010 yılı öncesine göre üyelerin belirlenmesi usulünde bir miktar demokratikleşme görülse de milli iradenin tam manasıyla tecelli ettiği söylenemez. Ancak görev süresinde yapılan değişiklik son derece önemlidir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini öngören anayasa değişikliğinde Anayasa Mahkemesi ile ilgili herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak askeri mahkemelerin kaldırılması dolayısıyla Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi genel kurullarınca önerilen ve cumhurbaşkanınca seçilen iki üyelik düşmüştür. Anayasa Mahkemesi'nin yeni üye sayısı on beş olup üyelerin belirlenmesi usulü 2010 anayasa değişikliği ile aynı kalmıştır. Tercihen belirlenen iki üyeliğin düşmesi sonucu milli iradenin üye belirlemede etkinliği oransal olarak artmış gibi gözükmektedir. Ancak on beş üyenin on birinin belirlenmesinde cumhurbaşkanı ve parlamentonun tercihen belirleme usulü devam etmektedir. Yargı organı üyelerinin belirlenmesinde yine yargı organlarının iç dinamiklerinin etkinliği görülmektedir.

### 3.2.5.3. Yargıtay

Yargıtay, adliye mahkemelerince verilen ve kanunun başka bir adli yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakmaktadır. Yargıtay üyeleri; birinci sınıfa ayrılmış, adli yargı hâkim ve savcılar ile bu meslekten sayılanlar arasından Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nun üye tamsayısının salt çoğunluğu ve gizli oyuyla seçilmektedir. Yargıtay Genel Kurulu; birinci başkan, birinci başkan vekilleri, daire başkanları, üyeler ile Yargıtay cumhuriyet başsavcısı ve Yargıtay cumhuriyet başsavcı vekilinden oluşmaktadır. Yargıtay birinci başkanı, birinci başkan vekilleri ve daire başkanları kendi üyeleri arasından Yargıtay genel kurulunca üye tam sayısının salt çoğunluğu ve gizli oyla dört yıllığına seçilmektedir. Yargıtay cumhuriyet başsavcısı ve başsavcı vekili, Yargıtay genel kurulunun kendi üyeleri arasından gizli oyla belirleyeceği beşer aday arasından cumhurbaşkanınca dört yıllığına seçilmektedir. Süresi biten tekrar seçilebilmektedir (<https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa82.htm>, 2018). Görüldüğü üzere Yargıtay üst yönetiminin belirlenmesinde, yürütme organının etkinliği tercihli ve zayıf olup, ağırlık Yargıtay'ın kendi iç dinamiklerindedir.

Anayasa Mahkemesi üyelerinin belirlenmesinde; Yargıtay genel kurulu, Yargıtay genel kurulunu belirlemede de Hâkimler ve Savcılar Kurulu önemli bir etkinliğe sahiptir. Dolayısıyla yeni düzenleme, Hâkimler ve Savcılar Kurulu üyelerinin belirlenmesinde, yasama ve yürütme organının doğrudan ve eşit derece etkinliği ile yargı organının teşekkülünde milli iradeyi etkin hale getirmiştir.

### 3.2.5.4. Danıştay

Danıştay, idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunda gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakmaktadır. Danıştay, davaları görmek, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içerisinde düşüncesini bildirmek, idari uyuşmazlıkları çözmek ve kanunla düzenlenen diğer işleri yapmakla görevlidir. Danıştay üyelerinin dörtte üçü birinci sınıf idari yargı hâkim ve savcılar ile bu meslekten sayılanlar arasından Hâkimler ve

Savcılar Kurulu, dörtte biri nitelikleri kanunda belirtilen görevliler arasından cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir. Danıştay başkanı, başsavcı, başkan vekilleri ve daire başkanları kendi üyeleri arasından Danıştay genel kurulunca üye tamsayısının salt çoğunluğu ve gizli oyla dört yıl için seçilmektedir. Süresi bitenlerin tekrar seçilmesinde herhangi bir engel bulunmamaktadır. Danıştay Genel Kurulu, başkan, başsavcı, başkanvekilleri, daire başkanları ve üyeler ile genel sekreterden oluşmaktadır (<https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa82.htm>, 2018).

Danıştay üst yönetiminin belirlenmesinde, tamamıyla Danıştay genel kurulunun etkinliği söz konusudur.

Anayasa Mahkemesi üyelerinin belirlenmesinde; Danıştay genel kurulu, Danıştay genel kurulunu belirlemede de ağırlıklı olarak Hâkimler ve Savcılar Kurulu önemli bir etkinliğe sahiptir. Dolayısıyla yeni düzenleme, Hâkimler ve Savcılar Kurulu üyelerinin belirlenmesinde, yasama ve yürütme organının doğrudan ve eşit derece etkinliği ile yargı organının teşekkülünde milli iradeyi etkin hale getirmiştir.

### **3.2.5.5. İngiltere-Almanya-Amerika-Fransa'da Yargı Organı**

Farklı hükümet sistemleri ile yönetilen İngiltere, Almanya, Amerika ve Fransa'da yargı organlarının teşekkülü ve üyelerinin belirlenme usulü irdelendiğinde; yargının diğer organlarla denk bir kuvvet olduğu ve üyelerinin demokratik usullerle belirlendiği görülmektedir.

İngiltere'de uygulanan yargı düzeni anakarada ve bizde uygulanan yargı düzeninden çok farklıdır. İngiliz tüzesisinin emsal kararları ve yasalar olmak üzere başlıca iki kaynağı bulunmaktadır. Yazılı bir anayasa olmadığı için anayasaya uygunluk denetimi yoktur. İngiltere'de 2005 yılında yapılan radikal bir değişiklikle yargı organı, yasama ve yürütmeden ayrılarak tamamen farklı bir kuvvet haline getirilmiştir. Öncelikle yargı yetkisi Lordlar Kamarası'ndan alınarak yüce bir mahkemeye (Supreme Court) verilmiştir. Lordlar Kamarası üyesi olan yargı üyeleri bu üyelikten koparılıp yüce mahkemenin üyesi yapılmıştır. İngiliz yüksek yargı bürokrasisinin oluşumunda en etkin rol; Lordlar Kamarası'nın başkanı, yargının başı ve hükümet üyesi görevlerine sahip olan son derece yüksek yetkileri bulunan Lord Chancellor'a aitti. Yargı üyelerinin çoğunluğunu ya kendisi ya da kendisinin

önerisiyle kraliçe belirlemekteydi. 2006 yılında yargı üyelerinin belirlenmesi Lord Chancellor'dan alınarak yeni oluşturulmuş olan yargı atamaları komisyonuna verilmiştir. Daha sonra 2007 yılında Lord Cahancellor, Avam Kamarası üyesi olarak Adalet Bakanlığı'nın başı yapılmış, Lordlar Kamarası ve yargının başı görevleri sona erdirilmiştir. Görünürde en üst yargı üyelerini başbakanın önerisi ile diğer yargı üyelerini Lord Chancellor'un önerisi ile kraliçe atamakta ise de önerilerin oluşturulmasında kıdemli yargı üyelerinin etkinliği yüksek olup adaylar, yargı atamaları komisyonu tarafından değerlendirilmekte ve sadece bu komisyonun belirlediği kişiler yargı üyesi olabilmektedir. İngiltere'de yargı organının kuvvetler ayrılığına yeni kavuşması ve yeni hukuk düzeninin yeterince tecrübe edilmemesi dolayısıyla net kanaate ulaşmak yanıltıcı olabilir. Yargı organının, yasama ve yürütme organından ayrışması; devletin temel fonksiyonları arasında denge-kontrol mekanizmasının işlevsel hale gelmesi açısından önemli bir adım olarak değerlendirilebilir. Ancak yeni oluşturulan yargı atamaları komisyonunun, uzun yıllar Türkiye'de yaşandığı gibi yargı üyelerini kapalı devre bir sistemle belirleyip belirlemeyeceği zaman içerisinde ortaya çıkacaktır. İngiliz demokrasininin gelişimi dikkate alındığında, yargı üyelerinin belirlenmesi usulü mevcut durumda demokratik ve milli irade eksenli görülmemektedir. Ancak 2005 öncesi duruma göre yargının, yasama ve yürütme ile iç içe olan yapısının bugünkü şekli alması İngiltere'nin kendi iç dinamikleri itibari ile değerlendirildiğinde gerekli ve önemli bir adımdır (Eroğul, 2012: 36-65).

Almanya'da temel yasa (anayasa) yargı organında, Federal Anayasa Mahkemesi, Federal Adalet Mahkemesi başta olmak üzere adli, yönetsel, iş yargısı olmak üzere birçok yüksek mahkeme öngörmüştür. Federal Anayasa Mahkemesi, yasaların anayasaya uygunluğunun denetlenmesi görevi yanında hukuk devleti ilkesinin teminatını oluşturmaktadır. İki bölümden oluşan mahkemenin toplam üye sayısı on altı olup, üyelerin belirlenmesinde parlamento etkindir. Her bölümün üyelerini yarı yarıya Bundesrat ve Bundestag meclisleri belirlemektedir. Üyelerin görev süresi on iki yılla ve ikinci kez göreve gelememeleriyle sınırlandırılmıştır. Federal Adalet Mahkemesi, diğer yüksek mahkemeler arasında içtihat birliği sağlamak amacıyla görev yapmaktadır. Bu mahkemenin üyeleri; federal adalet

bakanı ve eyaletlerin adalet bakanları ile ulusal meclisin eşit sayıda üyesi ile oluşturulan özel bir komisyon tarafından belirlenmektedir. Diğer yüksek mahkemelerin üyelerinin belirlenmesinde de Federal Adalet Mahkemesi üye belirleme usulü uygulanmaktadır. Mahkemeler bağımsızdır ve üyeleri gelir ve meslek bakımından güvence altına alınmıştır. Almanya’da yargı organı, yasama ve yürütme organından ayrı bir kuvvet olarak teşekkül etmiş olup üyelerin belirlenmesi usulünde yasama ve yürütme organı etkinliği söz konusudur. Dolayısıyla yargı organının oluşumunda denge-kontrol mekanizması işlemektedir ve üyelerin belirlenmesinde milli iradenin son derece etkin olduğu görülmektedir (Eroğul, 2012: 252-256).

Amerika’da federal yargı organı, anayasal düzeyde öngörülen yüce mahkeme ve diğer iki mahkemeden oluşmaktadır. Yüce mahkemenin görev alanı son derece geniştir. Anayasa, federal yasa ve uluslararası antlaşmalarla ilgili konular; eyaletlerin diğer eyaletlerle ve federal devletle arasındaki uyuşmazlıklara ilk derece ve temyiz mercii olarak bakmaktadır. Toplam dokuz üyeden oluşan mahkemenin başkan ve üyeleri, senatonun onay koşulu ile ABD başkanı tarafından belirlenmektedir. Üyeler ömür boyu görev yapabilmektedir. ‘District Courts’ olarak adlandırılan, her eyalette en az bir tane bulunmak kaydıyla federal yasaların uygulandığı adli ve ceza davalara bakan doksan dört adet federal mahkeme bulunmaktadır. Bu mahkemeler tek yargıçlı olup ayrıca bünyesinde üyeleri bölge temyiz mahkemelerince atanan iflas mahkemeleri yer almaktadır. Bunun dışında ‘Circuit Courts’ olarak adlandırılan temyiz mercii sıfatıyla görev yapan bölge mahkemeleri bulunmaktadır. Federal mahkemelerin temyiz taleplerini yerine getirmekle görevli olan bu mahkemeler on bir bölgede kurulmuştur. Üç üyeye görev yapmaktadır. Ayrıca bölgesel temyiz mahkemelerine ilave olarak tüm federal devleti kapsayan diğer üç mahkemede görülen davaların temyiz merci olarak federal temyiz mahkemesi bulunmaktadır. ABD’de federal mahkemelerde toplam bin sekiz yüz hâkim ve altı bin savcı görev yapmaktadır. Hâkimler senato onayıyla başkan tarafından belirlenirken savcılar senato onayı gerekmeksizin başkan tarafından belirlenmektedir. Bu genel mahkemelerin dışında temsilciler meclisi tarafından federal devlete karşı tazminat talebi davaları, uluslararası ticaret davaları, askeri davalar, vergi davalarına bakan

başka mahkemelerde kurulmuştur. Amerika'da yargı organı federal düzeyde ve federe düzeyde son derece güçlü örgütlenmiştir. Yargı organı üyelerinin belirlenmesinde yasama ve yürütme organı etkinliği söz konusudur. Savcılar başkan tarafından doğrudan, hâkimler yine başkan tarafından senato onayıyla atanmakta olup üyeler, yargının kendi iç dinamikleri ile belirlenmemektedir dolayısıyla yargı organında milli iradenin net bir şekilde tecelli ettiği görülmektedir. Amerika'da yüce mahkemeye yönelik tek eleştiri, üyelerin ömür boyu görevli olmalarıdır. Yasama ve yürütme organının etkinliğiyle belirlenen yargı organı üyelerinin görev sürelerinin, yasama ve yürütme organı üyeleri ile denk hale getirilmesi daha demokratik olacaktır (Eroğul, 2012: 122-128).

Fransa'da yargı organı anayasa konseyi, yüce divan ve yüksek yargıçlar kurulundan oluşmaktadır. Anayasa Konseyi, dokuz üyeden oluşmaktadır. Görev süresi dokuz yıl olan üyelerin üçte biri her üç yılda bir yenilenmek durumundadır. Anayasa Konseyi üyelerinin üçte bir oranında cumhurbaşkanı, parlamento başkanı ve senato başkanı eşit şekilde belirlemektedir. Anayasa Konseyi'ne uygulamada pek görülmesi de eski cumhurbaşkanları doğal üyedir. Konsey, yasaların anayasaya uygunluğunun denetimi ve seçim yargısı görevin üstlenmektedir. Fransa'da biri cumhurbaşkanı diğer bakanlarla ilgili yargılamalara bakan iki adet yüce divan mahkemesi bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı ile ilgili yargılama birimi olan yüce divan Yüksek Adalet Divanı olup, üyeleri millet meclisi ve senato tarafından kendi üyeleri içerisinde eşit sayıda belirlenmek kaydıyla yirmi dört asıl on iki yedek üyeden oluşmaktadır. Bu mahkemenin kararları temyiz edilememektedir. Bakanları yargılama birimi olan Cumhuriyet Adalet Divanı, üyelerinin on ikisi millet meclisi ve senato tarafından kendi üyeleri içerisinde eşit sayıda belirlenirken üç üye Yargıtay tarafından belirlenmektedir. Temyiz mercii olarak Yargıtay genel kurulu öngörülmüştür. Üyeler beş yıllığına seçilmektedir. Fransa'da 2008 yılından yapılan anayasa değişikliği sonrasında, biri hâkim ve diğeri savcılardan sorumlu olarak görevlendirilen iki kurul halinde çalışan yüksek yargıçlar kurulu, otuz üyeden oluşmaktadır. Hâkimlerden sorumlu olan kurulun on beş üyesi; Yargıtay başkanı, beş hâkim, bir savcı, bir avukat, bir Danıştay üyesi ve bunların dışında cumhurbaşkanı, meclis ve senato tarafından ikişer adet seçilen altı ilave üyeden oluşmaktadır.

Savcılardan sorumlu olan kurulun on beş üyesi; Yargıtay başsavcısı, beş savcı, bir hâkim, bir avukat, bir Danıştay üyesi ve bunların dışında cumhurbaşkanı, meclis ve senato tarafından ikişer adet seçilen altı ilave üyeden oluşmaktadır. Kurul, hâkim ve savcıların atanması, görevden alınması ve özlük işlerinin düzenlenmesinden sorumludur. Fransa'da yargı organı, yasama ve yürütme organlarından ayrı bir kuvvet olarak teşekkül etmiş ve üyelerin belirlenmesinde görüldüğü üzere yasama ve yürütme organının etkinliği söz konusudur. Yüksek yargıçlar kurulu üyelerinin belirlenmesinde ağırlıklı olarak yargı organının kendi iç dinamiklerinin etkili olduğu görünse de otuz üyenin on iki üyesinin yasama ve yürütme organı tarafından belirlenmesi azımsanmayacak bir etkidir (Eroğul, 2012: 197-206).

İngiltere, Almanya, Amerika ve Fransa'da yargı organını oluşturan yüksek mahkemeler ve üyelerinin belirlenmesi usulü, genel bir bakış açısıyla ortaya koyulduğunda; organlar arasında kuvvetler ayrılığının benimsendiğini ve yargı organının oluşumunda milli iradenin etkin olduğunu belirtmek mümkündür. Yeni sistemle birlikte Türkiye'de yargı organı, ileri demokrasiler açısından örnek teşkil edecek bu ülkelerdeki yargı organının yapısına benzer şekilde düzenlenmiştir. Dolayısıyla cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yargı organı ile ilgili düzenlemelerine, ileri demokrasilerdeki uygulamalar ekseninden bakıldığında, yargı organı ile ilgili doğru bir hamle yapıldığı söylenebilir.

Yeni sistemde en çok manipüle edilen alanın yargı ile ilgili düzenlemeler olduğunu görmekteyiz. Ancak gerek 2010 öncesi ve gerekse 2010 ve 2017 anayasa değişikliklerinden sonra yargı organları ile ilgili düzenlemelere bakıldığında olağanüstü bir olumsuzluk yoktur. Cumhuriyet tarihimiz boyunca yargı organının, yasama ve yürütme organı ile denge-kontrol ya da denge-fren mekanizması içerisinde çalışmadığı; yasama ve yürütmeyi gölgelediği ve onların üzerinde baskın bir güç gibi hareket ettiği görülmektedir. Yeni sistemde, askeri yargıya son verilmesi ve yargıda birliğin sağlanması, yargı üyelerinin görev sürelerinin kısaltılması, üyelerin belirlenmesinde milli iradenin etkinliğinin artırılması; hem yargı organına olan güvenin tazelenmesine hem de devlet organlarının birbiriyle denkleştirilmek suretiyle dinamik bir şekilde çalışmasına büyük katkı sağlayacaktır.

Yeni sistem, yargı organının demokratikliğini artırarak, milli irade üzerinde bir vesayet makamı değil millet adına hareket eden ve onun hak ve hukukunu temin eden yegâne organ olmasına olanak sağlayacaktır. Yargı organının tamamen siyasi iradenin kontrolüne girdiği, siyasallaştığı, yasama ve yürütmenin denetlenemez hale geldiği eleştirilerinin mantıksal bir dayanağı bulunmamaktadır. Yargı üyelerinin belirlenmesinde aranan yeterlilik ve yetkinlik ölçütleri, yargı organlarının kendi içerisinde demokratik seçimlerle alternatifleri belirleme yöntemleri dikkate alınmadan bir takım yersiz eleştiriler yapılmaktadır. Ayrıca hukuk insanlarının mesleki tecrübe ve kariyerlerini, hukuk anlayışları ve sadakatlerini hiçe saymak; hukuk ilkelerinden ödün vermeden çalışmalarını görmezden gelmek; hukuk ve adaletten ayrılmaya, bir başka düşünce ve fikrin güdümüne girmeye meyilli olduklarını düşünmek son derece haksız ve sığ bir bakış açısidir. Demokratik hukuk devletinde şeffaflık müessesesi, yersiz endişeleri ve kaygıları bertaraf edecektir. Yeni sistemle birlikte yargı organının demokratik bir yapıya kavuşması, hukuk devleti ilkeleriyle örtüşen adil, tarafsız ve bağımsız bir yargının oluşumuna olanak sağlayacaktır. Yeni sistem, kendi içerisinde kapalı devre bir sistemle oluşumuna son vermek suretiyle yargı organını, devletin diğer organlarının işleyişinin önünde bir engel olmaktan çıkaracak; yasama ve yürütme organının faaliyetlerinde olası hukuk ihlallerinin önüne geçmek suretiyle asıl sorumluluk alanına odaklanmasına neden olacaktır.



## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### CUMHURBAŞKANI ADAYLIK KOŞULLARINDA HÜKÜMET SİSTEMİ AYRIŞMASI

#### 4.1. Cumhurbaşkanı Adaylık Koşulları Genel Çerçeve

Demokratik sistemlerde başkanlık ya da cumhurbaşkanlığı adaylık koşulları incelendiğinde; yaş, vatandaşlık, ikametgâh, yükseköğrenim, milletvekili seçilme yeterliliği gibi temel alanlarda birbirine benzer düzenlemelerle karşılaşmaktadır. Bu temel koşulları taşıyan ve aday olmak isteyen kişilerin, nasıl aday olacağı ya da nasıl aday gösterileceği hususunda ülkeler arasında bir takım farklılıklar ve ayrışmalar söz konusudur.

İleri demokrasilerde, adaylık koşullarının sınırlı tutularak kolaylaştırıldığı; demokrasisi yeterince gelişmemiş toplumlarda ise adaylık koşullarının zorlaştırıldığı şeklinde bir kanaat göze çarpmaktadır. Ancak bu kanaatin aksine, demokratik ülkelerde devlet organları içerisinde en üst seviyede konumlandırılmış olan cumhurbaşkanlığı ya da başkanlık makamı için aranan koşulların, alelade olmaması önemlidir. Bir ülkede, ülke çapında en iyi organizasyon yapısına sahip kuruluş devlettir. Devlet organizasyonu, alanında uzmanlaşmış yüzbinlerce birey tarafından yönetilmektedir. Dolayısıyla ülkedeki devlet yapılanmasının en üstünde yer alan bu makama seçilecek kişilerle ilgili anayasal düzeyde belirlenen koşulların, sadece bireysel hak ve özgürlükler ya da demokrasi düzeyi ile ilişkilendirilmemesi gerekmektedir.

Demokratik ülkelerde cumhurbaşkanı, ya parlamento ya da doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Seçilme usulünde farklılıklar olsa da cumhurbaşkanlığı makamı, halkın dolaylı ya da doğrudan tercihleri ile belirlenmektedir. Dolayısıyla halk nezdinde karşılığı olmayan adayların, sadece demokratik seviye gereği aday olabilmesi ya da gösterilebilmesi, halkın başkanı makamının ciddiyeti ile bağdaşmamaktadır. Siyasi düşünce ve görüşten bağımsız olarak her cumhurbaşkanı

adayında; siyasi yetkinlik, başarılı siyasi geçmiş, bilgi birikim, temsil kabiliyeti, yöneticilik, liderlik vb. gibi bu makam için önemli ve gerekli birçok özelliğin koşullandırılması elzemdir.

Bununla birlikte gerek parlamenter hükümet sistemlerinde gerekse yarı başkanlık ve başkanlık sistemlerinde cumhurbaşkanı, devletin birliğini temsil etme ve toplumsal uzlaşmayı sağlama gibi başka görevler de üstlenmektedir. Devletin en yüksek makamı olması dolayısıyla bu makama seçilecek adaylarda aranan koşullar, yalnızca yürütme organındaki aktif ya da pasif rolüne göre şekillenmemektedir.

Toplumsal uzlaşmayı temin edebilme, siyasi güç ve siyasi tabana sahiplik gibi özellikler, cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği başkanlık ve yarı-başkanlık hükümet sistemlerinde büyük önem arz etmektedir. Dolayısıyla başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinde halkın çoğunluğunun desteğini alabilecek, siyasi nüfuzu yüksek adayların ön plana çıktığı görülürken, parlamenter sistemlerde cumhurbaşkanı seçiminde parlamento etkinliği nedeniyle aday belirlemede bu durum görece önemini azaltmaktadır.

Demokratik hükümet sistemlerinde cumhurbaşkanı adaylık koşullarını farklılaştıran temel ölçüt; yaş, ikametgâh, yükseköğrenim, seçilme yeterliliği gibi hususlar dışında, aday olma veya aday gösterilme hususunda anayasal düzeyde ya da teamüller gereği belirlenen koşullardır. Bazı ülkeler bu koşulları kolaylaştırmış bazı ülkelere zorlaştırmıştır. Parlamenter, yarı başkanlık ve başkanlık sistemini uygulayan belli başlı ülkelerde bu koşullar ayrıntılı olarak değerlendirilecektir.

#### **4.2. Başkanlık Hükümet Sistemlerinde Başkan Adaylığı Koşulları**

Başkanlık sistemlerinde başkanın halk tarafından seçilmesi usulü benimsenmiştir. Başkanlık seçimini kazanmanın yolu ülke genelinde toplam geçerli oyların salt çoğunluğunu almaktan geçmektedir. Bu durumun doğal bir sonucu olarak siyasal alanda, başkan adayı belirlenirken anayasal düzeyde bir takım koşullar düzenlenmiştir. Başkanlık sistemini uygulayan ülkeler arasında başkan adaylığı koşulları, birtakım benzerlikler ve farklılıklar arz etmektedir. Bazı ülkelerde adaylık koşulları ağırlaştırılmışken bazı ülkeler de kolaylaştırılmıştır. Başkan adaylığı için bu

temel koşulları sağlamak gereklidir ancak adaylık için sadece bu koşulların varlığı yeterli olmamaktadır.

Başkan adayının başarılı siyasi geçmişi, siyasi kimliği, bilgi birikimi, siyasi gruplarla ve sivil toplumlarla iletişimi, halkla ilişkileri, ikna kabiliyeti, politikaları, proje ve hedefleri, temsil kabiliyeti, liderlik vasfı vb. özellikler aday olmada, gösterilmeye ve nihayet seçimlerin kazanılmasında son derece etkili olmaktadır. Dolayısıyla siyasi partiler tarafından aday adaylığı sürecinde bu özellikleri haiz adaylar, aday adaylığı sürecinde bir adım öne çıkmaktadır.

ABD’de başkan adaylığı koşulu olarak; ABD’de doğmak, ABD vatandaşı olmak, 14 yıldır ABD’de ikamet etmek ve en az 35 yaşında olmak gibi dört maddeden oluşan bir anayasal düzenleme bulunmaktadır (Tunçkaşık vd. 2017: 47). Başkan adayı olma ya da aday gösterilme hususunda geleneksel teamüller dışında herhangi bir anayasal düzenleme yoktur. ABD’nin en köklü iki partisi olan Demokrat ve Cumhuriyetçi Parti başkan adaylarını, eyaletler düzeyinde ön seçimle belirlenmektedir. Eyaletler düzeyinde aday gösterebilme koşulları birbirinden farklılık gösterebilmektedir. Bazı eyaletlerde ön seçimlerde aday olmak için belirli sayıda imza toplanması gerekirken bazı eyaletlerde böyle bir şart aranmamaktadır. Keza bazı eyaletlerde ön seçimlerde oy verme işlemi halka açık iken bazı eyaletlerde sadece parti üyelerine açıktır. Bir dönem başkanlık yapmış kişinin ikinci kez aday olmasında yine teamüller gereği ön seçim süreci işletilmemektedir. ABD’de iki büyük partide ön seçim kurultaylarında kullanılan oyların salt çoğunluğunu elde eden kişi başkan adayı olarak belirlenmekte ve resmi olarak ilan edilmektedir (Tunçkaşık vd. 2017: 48)

ABD’de nihai başkanlık seçimlerine kadar başkan adaylığı, gerçekten son derece meşakkatli, yoğun tempolu ve maliyetli bir süreçtir. Anayasada öngörülmuş temel koşulları taşıyan kişinin başkan adayı olabilmesi için, eyaletler düzeyinde halkın seçtiği delegeler tarafından tercih ediliyor olması gerekmektedir. Başkan adayının önce tüm eyaletlerde kendi parti tabanını ikna ederek adaylığını kesinleştirmesi daha sonrada başkan olabilmek için salt çoğunluğu elde edecek şekilde ABD halkını ikna etmesi gerekmektedir. Dolayısıyla ABD gibi büyük bir coğrafyada başkan adayı ve

başkan olabilmek; önemli miktarda bir bütçe, etkileyici siyasi hedefler ve doğru politikalar gerekmektedir.

Brezilya'da başkan doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Brezilya'da başkan adaylığı ön koşulu; doğuştan Brezilyalı olmak, en az 35 yaşında olmak, bir siyasi partiye üye olmak ve bir siyasi parti tarafından aday gösterilmektir (Tunçkaşık vd. 2017: 220). Başkan adaylığı için temel şartlar dışında öne çıkan husus siyasi kimliğe sahip olmaktır. Oy oranı sınırlaması olmaksızın bir siyasi parti üyesi olmak ve o parti tarafından aday gösterilmek yeterlidir. Ancak halk nezdinde etkinliği olan normal bir vatandaşın siyasi düşünce ve görüşleri, mevcut siyasi partilerin ideolojileri ile örtüşmediği durumlarda bu koşul zorlayıcı bir koşula dönüşmektedir. Bu koşulu aşmak için siyasi parti kurmak, ülke çapında teşkilatlanmak, partinin finansmanı gibi unsurlar düşünüldüğünde aday olabilmek o kadar kolay görünmemektedir. Ayrıca doğuştan Brezilyalı olmak koşulu, birey hak ve özgürlükleri açısından eleştiriye açık bir düzenlemedir. Bir insanın doğuştan milliyetini belirlemesi mümkün değildir. Doğduktan birkaç ay sonra Brezilya'ya gelmiş ve hayatı boyunca Brezilya'da yaşamış biri, dünyanın en başarılı siyasi kimliği de olsa bu koşul nedeniyle aday olamaması ülke için önemli bir kayıptır. Ve antidemokratik bir düzenlemedir. Brezilya'da adaylık koşulları temel hususlar dışında değerlendirildiğinde duruma göre zorlayıcı şartlardan söz edilebilir. Bunun dışında siyasi partiler için geçerli oyların salt çoğunluğunu alabilecek yetkinlikte aday belirlemek yarışı kazanmanın olmazsa olmazı gibi görülmektedir.

Arjantin'de başkan adaylığı ön koşulu; Arjantin'de doğmuş olmak ya da Arjantin'de doğmuş ebeveyne sahip olmak ve 30 yaşında olmaktır (Miş vd. 2015: 35). Temel koşullar incelendiğinde Arjantin'de, Brezilya'nın aksine doğuştan milliyet şartı yumuşatılmış gibi görülmektedir. Bu durum birey hak ve özgürlükler açısından önemlidir. Arjantin'de başkan adayı olma ya da gösterilme hususunda zorlayıcı bir koşul yer almamaktadır. Halk tarafından seçilecek başkan adayının, kuşkusuz oyların salt çoğunluğunu alabilecek bir potansiyeline sahip olması, reel politika açısından önemlidir.

Meksika’da başkan, halk tarafından, bir kez ve 6 yıllık süre için seçilebilmektedir. Meksika’da başkan adaylığı ön koşulu; doğuştan Meksika vatandaşı olmak ya da ebeveynlerinden birinin bu koşula haiz olması, 35 yaşında olmak, 20 yıldır Meksika’da ikamet etmek ve adaylık öncesi son bir yılda kesintisiz ikamet etmek, herhangi bir dini görevi olmamak, seçimlerden altı ay öncesinde resmi görevlerini bırakmış olmaktır (Miş vd. 2015: 35-36). Koşullar irdelendiğinde ikametgâh şartı eleştiriye açık bir düzenlemedir. Sivil bir Meksika vatandaşı, uzun yıllar dünyanın çeşitli ülkelerinde çeşitli saiklerle ikamet etmiş olabilir. Ülke çapında bilinen, tanınan, uluslararası ilişkileri güçlü, siyasi açıdan başarılı olması muhtemel bir aday için büyük bir engel olarak gözükmektedir. Bu engel aynı zamanda ülke için istifade edilecek önemli bir devlet adamından mahrum kalmaya neden olmaktadır. Hem uzun süre ikametgâh hem de adaylık öncesi bir yıl kesintisiz ikametgâh koşulunun, ulaşım ve iletişimin bu denli geliştiği günümüz dünyasında gerekli bir koşul olduğunu kabul etmek mümkün değildir. Bunun dışında başkan adaylığının başka resmi görevlerle bağdaştırılmamasına yönelik düzenleme kabul edilebilir bir koşuldur.

Güney Kore’de başkan adaylığı ön koşulu; 40 yaşını doldurmak, Güney Kore vatandaşı olmak ve milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmaktır (Miş vd. 2015: 36). Güney Kore’de başkan, doğrudan halk tarafından 5 yıl için bir defalığına seçilmektedir. Başkanlık makamına aday olabilme ya da aday gösterilme koşulları diğer başkanlık sistemlerine göre son derece sınırlı düzeyde tutulmuştur. Güney Kore başkan adaylığı koşulları, bireysel hak ve özgürlükler açısından değerlendirildiğinde diğer başkanlık sistemlerinden daha demokratik olarak düzenlenmiştir. Ancak reel politik açıdan bakıldığında ülke çapında geçerli oyların salt çoğunluğunu alabilmek, adaylıkta dikkate alınacak en önemli koşuldur.

Başkanlık sistemlerinde başkan adaylığı koşullarında hemen her ülkenin müşterek koşulu olan vatandaşlık, doğuştan vatandaşlık ve ikametgâh gibi hususlar, başkan adayında milli aidiyeti ve milliliği ön plana çıkarmaktadır. Ülkenin en yüksek ve milli birliği temsil makamına seçilecek aday için anayasal düzeyde millik vurgusu yapılmaktadır. Ancak birey hak ve özgürlükler açısından bazı ülkelerde bu

koşullarda ağırlaştırılmış hükümler yer almaktadır. Bu hükümler, hem aday hem de ülke için önemli kayıplara sebebiyet verebilecek niteliktedir.

Benzer şekilde başkan adaylığı için en az 30 ve daha üzeri yaşta olma koşulu, başkanlık sistemini uygulayan ülkelerde yine müşterek bir koşul olarak karşımıza çıkmaktadır. Ülkenin birliğini temsil eden, devlet organlarının ve kurumlarının işlevsel olarak çalışmasını sağlayan, uzlaşmacı kimliğiyle tüm kurumların üzerinde konumlandırılmış olan bu makam için seçilecek adayın hayat tecrübesi son derece önemlidir. Devlet organlarını komuta edecek, ülkenin gidişatına yön verecek, siyasi kriz ve açmazları bertaraf edecek bilgi birikime sahip olmak bu makamın ağırlığının bir gereğidir.

Başkanlık sistemlerinde başkanın halk tarafından seçilmesi usulü ve görev süresi sonuna kadar görevinden azledilememesi gibi düzenlemeler nedeniyle; siyasi partiler, aday belirlemede siyasi etkinlik ve siyasi tecrübe gibi özellikleri daha fazla dikkate almaktadır. Yarışmacı seçimlerin olmazsa olmazı olan bu durum, reel politik açıdan da doğru bir tercihtir.

Başkanlık sistemlerinde başkanın yetkileri, parlamenter sistemlerdeki gibi sembolik değildir ve anayasal düzeyde siyaseten sorumlu bir başkanlık makamı öngörülmüştür. Ayrıca başkanlık makamı parti başkanlığıyla bir arada yürütülebilmektedir. Dolayısıyla başkanlık sistemlerinde başkan adayının siyasi kimliği büyük önem kazanmaktadır.

Özetle başkanlık sistemini uygulayan rol model olabilecek ülkelerde, belirlenen temel şartları sağlayan her kişinin başkan adayı olabilmesinin önü açıktır. Başkan adayı olma ya da göstermenin çok ağır koşullara bağlanmadığı görülmektedir. Salt mecliste yer alan siyasi partiler, belirli oy oranına sahip partiler, şu kadar sayıda imza vb. gibi aday olma ya da gösterilmeyi zorlaştırıcı hükümler yoktur. Başkanlık sistemlerinde adaylık koşulları; seçmeni, siyasi partilerin belirlediği birkaç adaydan birini seçmeye zorlayan değil, çok sayıda alternatif arasından tercihe imkân tanıyan demokratik düzenlemeler olarak nitelendirilebilir.

Anayasal düzeyde koşullarla ilgili olarak zorlayıcı hükümlerin yer almaması, her önüne gelenin başkan adayı olabileceği anlamına gelmemelidir. Teoride bunun önünde bir engel yoktur ancak başkanlık sistemlerinde başkan adaylığı da başkanlıkta son derece titiz ve uzun dönemli çalışma yanında ve toplumsal bir eğilimin de gerekliliğini zaruri kılmaktadır.

#### **4.3. Parlamenter Sistemlerde Cumhurbaşkanı Adaylık Koşulları**

Parlamenter sistemlerde, cumhurbaşkanlığı seçimlerinde genellikle parlamento etkinliği söz konusudur. Ancak doğrudan halk tarafından cumhurbaşkanını seçme usulünü benimseyen parlamenter sistemlerde mevcuttur. Cumhurbaşkanı adayı gösterilecek kişinin siyasi kimliği; cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği parlamenter sistemlerde, parlamento tarafından seçildiği parlamenter sistemlere göre önem kazanmaktadır.

Avrupa'daki parlamenter sistem uygulamalarında, cumhurbaşkanı adaylık koşulları incelendiğinde, aday olma ya da aday gösterme hususunda anayasal düzeyde tanımlanmış ağır koşullar bulunmamaktadır. Yaş, vatandaşlık, milletvekili seçilme yeterliliği vb. gibi normal kabul edilebilecek koşulların varlığından söz edilebilir. Dolayısıyla Avrupa parlamenter sistemlerinde cumhurbaşkanı adaylık koşulları, birey hak ve özgürlükleri geniş tutularak düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde aday olma ya da aday gösterme hususunda, anayasal düzeyde tanımlanmış koşullardan ziyade; cumhurbaşkanının parlamento tarafından seçildiği parlamenter sistemlerde, parlamento içerisindeki denge arayışları dikkat çekmektedir. Dolayısıyla cumhurbaşkanı adayının belirlenmesinde genel seçimler sonucunda parlamento kompozisyonunun nasıl oluştuğu son derece önemlidir. Tek başına iktidar çoğunluğunu elde eden bir siyasi partinin varlığıyla oluşan parlamento yapısı ile hiçbir siyasi partinin tek başına iktidar olabilecek çoğunluğu elde edemediği parlamento yapısı, cumhurbaşkanı adayının belirlenmesinde kilit rol oynamaktadır.

Bir siyasi partinin tek başına iktidar çoğunluğuna sahip olduğu parlamento kompozisyonunda hâkim parti istediği kişiyi cumhurbaşkanı adayı olarak gösterip

seçebilmektedir. Teamüller gereği çoğunluğa sahip siyasi partinin genel başkanı cumhurbaşkanı adayı olarak gösterilmekte ve seçilmektedir.

Hiçbir siyasi partinin sandalye çoğunluğuna sahip olmadığı parçalı parlamento yapısında, koalisyon hükümetini oluşturan siyasi partiler mutabakat sağlayacakları ortak bir aday gösterme eğilimindedir. Bu durumun doğal bir sonucu olarak farklı ideolojilere mensup siyasi partiler genellikle siyasi kimliği olmayan, aktif siyaset yapmayan, farklı meslek gruplarından bir aday üzerinde mutabakat sağlayabilmektedir. Parçalı parlamento yapısında genellikle karşılaşılan diğer bir durum da siyasi partilerin ortak aday oluşturma hususunda uzlaşamamalarıdır. Böyle bir durumda her siyasi parti kendi adayını çıkarmaktadır. Seçimlerde hiçbir aday seçilecek oyu elde edemediği için cumhurbaşkanı seçimleri uzun sürmekte, sonuç alınamamakta ve ülke tekrar seçimlere gitmektedir.

Parlamento tarafından seçilen cumhurbaşkanı, görevini icra ederken genellikle kendisini seçen siyasi parti ya da partilerin etkisi altında hareket etme eğilimindedir. Dolayısıyla siyasi partiler, adaylık sürecinde görüş ayrılığı yaşamayacakları adayları üzerinde yoğunlaşmaktadır. Mutabakata varılmasına rağmen zaman içerisinde yürütme de iki başlılık krizinin derinleşmesine neden olan tablolarla karşılaşmaktadır. Özellikle ileri demokrasinin gelişmediği parlamenter sistemlerde bu gibi durumlarda, siyasi istikrarsızlık alanı genişlemekte ve cumhurbaşkanlığı seçimleri aday belirleme aşamasında derin bir siyasi krize dönüşebilmektedir. Üstelik bu kriz sadece seçim döneminde değil üzerinde mutabakat sağlanan ve seçilen cumhurbaşkanı ile daha sonraki dönemlerde sıkıntılar yaşanabilmekte ve siyasi tikanlıklar ortaya çıkabilmektedir.

Almanya'da; 40 yaşını doldurmuş, Alman vatandaşlığına sahip ve Federal Meclis seçimlerinde oy hakkı olan herkes cumhurbaşkanı adayı olabilmektedir. 5 yıl süreliğine ve iki defa seçilebilme olanağı bulunmaktadır. Almanya'da cumhurbaşkanı, sadece cumhurbaşkanı seçmek için bir araya gelen Federal Seçiciler Kurulu tarafından seçilmektedir. Bu kurulun üyeleri Federal Meclisinin tüm üyeleriyle eyaletlerden katılan aynı sayıdaki üyelerden oluşmaktadır. Almanya'da cumhurbaşkanı, Federal Seçiciler Kurulu'nun 1200'den fazla delegesinin oylarıyla



belirlenmektedir. Geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday cumhurbaşkanı seçilmektedir. İlk iki turda bu çoğunluğu hiçbir adayın elde edememesi durumunda üçüncü tur oylamada en çok oyu alan aday cumhurbaşkanı seçilmektedir (Alkan, 2013: 114). Dolayısıyla parlamentoda en yüksek oy oranına sahip siyasi parti dışındaki partilerin aday belirleme konusunda, geniş bir uzlaşma arayışı kaçınılmazdır. Keza oy oranı yüksek ancak salt çoğunluğa yetmeyen siyasi partinin ilk iki turda seçimi kazanabilmesi için küçük oy oranlı partilerle uzlaşma sağlaması gerekmektedir. Almanya'da cumhurbaşkanı adayı olma ya da aday gösterme koşulları anayasal açıdan oldukça sade düzenlenmiştir. Doğuştan vatandaşlık, ikametgâh, belirli sayıda imza toplanması, siyasi parti üyeliği vb. gibi zorlayıcı şartlar yoktur. Keza siyasi partiler, aday gösterme hususunda herhangi bir oy oranı sınırlamasına tabi değildir. Buna rağmen Almanya'da cumhurbaşkanlığı seçimlerinde parlamentodaki dengelerin etkinliği ve siyasi partilerce aday belirlemenin bu dengelere göre şekilleneceği unutulmamalıdır.

İtalya'da cumhurbaşkanı adaylık koşulu; 50 yaşını bitirmiş olmak, medeni ve siyasi haklara sahip olmak, İtalya vatandaşı olmaktır. Bu koşulları haiz her İtalyan aday olabilmekte ve 7 yıl süreliğine cumhurbaşkanı seçilebilmektedir. İtalya'da cumhurbaşkanı, iki meclisin üyeleri ile yirmi bölgeden her bölge için üç üyenin (tek bölge bir üye göndermektedir) katılımıyla oluşan seçim kurulu tarafından seçilmektedir. Cumhurbaşkanı seçim kurulunun gizli oylarıyla ve ilk iki turda üçte iki nitelikli çoğunlukla belirlenmektedir. Üçüncü tur oylamada mutlak çoğunluk seçilmek için yeterlidir (<http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/10-İTALYA%20319-354.pdf>, 2018). İtalya'da adaylık koşullarında göze çarpan husus 50 yaş sınırı düzenlemesidir. Gerek başkanlık gerekse parlamenter sistem uygulayan diğer ülkelerde görülmeyen en yüksek yaş koşulu İtalya anayasasında düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı makamı için siyasi tecrübe aranmasının bir sonucu olarak değerlendirilebilir. Bunun dışında diğer adaylık koşulları normal kabul edilebilir. Parlamenter sistemlerde yaygın kanaat olarak parlamento içi dengeler İtalya'da da karşımıza çıkmaktadır. Siyasi partiler üçte iki çoğunluğu elde edecek

şekilde parlamentodaki diğer partilerle uzlaşmayı mümkün kılacak bir aday belirleme eğilimindedirler.

Avusturya’da cumhurbaşkanı; halk tarafından, 6 yıllığına, en fazla iki kez seçilmektedir. 35 yaşında olan, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip, hanedan mensubu olmayan her Avusturyalı cumhurbaşkanı adayı olabilmektedir. Geçerli oyların salt çoğunluğunu alan cumhurbaşkanı seçilmektedir. İlk turda bu çoğunluğa hiçbir adayın ulaşamaması durumunda ikinci tura ilk turda en çok oyu almış iki aday katılmakta ve en çok oyu alan aday cumhurbaşkanı seçilmektedir. Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde eyaletler kanunla oy kullanmayı zorunlu hale getirebilmektedir. Eyaletler düzeyinde de olsa halkı, herhangi bir adayı seçmeye zorlamak demokratik geleneklere aykırı bir uygulamadır. Cumhurbaşkanlığı görev süresinin 6 yıl ve iki kez seçilme olanağının olması diğer demokratik sistemlerden farklı bir düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır (<http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/04-AVUSTURYA%201-98.pdf>, 2018). Avusturya’da cumhurbaşkanı adayının siyasi kimliği adaylık sürecinde son derece önemlidir. Ayrıca demokratik cumhuriyete geçişten sonra cumhurbaşkanlığı makamı, hanedan mensuplarına anayasal düzenleme ile kapatılmıştır. Rejim değişiminden sonra hanedan ailesinden birinin cumhurbaşkanı olamaması rejim değişikliğinin ruhuna aykırı bir düzenlemedir. Anayasal bir cumhuriyette yetki ve sınırları belirli olan bir cumhurbaşkanlığı makamına, aday olma ve gösterme de böyle bir kısıt antidemokratiktir.

Polonya’da cumhurbaşkanı; halk tarafından, 5 yıllığına, iki kez seçilmektedir. 35 yaşını dolduran, parlamento seçimlerinde oy verme hakkı olan her Polonyalı cumhurbaşkanı adayı olabilmektedir. Ayrıca 100.000 vatandaşın imzasını toplamak koşulu ile aday olunabilmektedir. Polonya’da ilk oylamada salt çoğunluğu elde eden aday cumhurbaşkanı seçilmektedir. İlk oylamada bu çoğunluğa hiçbir adayın ulaşamaması durumunda ilk oylamadan en çok oyu alan iki aday ikinci oylamaya katılır. Bu oylamada daha fazla oy alan aday cumhurbaşkanı seçilir (<http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/12-POLONYA%20385-438.pdf>, 2018). Polonya’da aday gösterme ve seçilmesi usulü,

Türkiye’de son anayasa değişikliğinde düzenlenen koşullara birkaç istisna dışında benzerlik göstermektedir.

İrlanda’da başkan, halk tarafından, 7 yıllığına, iki kez seçilmektedir. 35 yaşını doldurmak ve aday gösterilmek koşulu ile her İrlandalı başkan aday olabilmektedir. İrlanda daha önce başkanlık yapmış ve emekli olmuş kişiler doğrudan aday olabilmektedir. Bunun dışında başkanlığa aday gösterme yetkisi; parlamentodaki temsilciler meclisi ve senato üyeliği bulunan 20 kişiye, kanunla belirlenen idari ilçelerin en az dördünün konseyine aittir. Bu yetkiler tek bir başkan aday için kullanılabilir.

(<http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/09-IRLANDA%20277-318.pdf>, 2018). İrlanda’da başkan adaylığı bir takım siyasi grupların inisiyatifindedir. Siyasi kimliği ve siyasi tabanı olmayan bir isteklinin başkan aday olabilmesi zordur. Başkanlık görev süresinin 7 yıl olması ve iki kez seçilebilme olanağı adaylık koşullarını diğer parlamenter sistem uygulamalarına kıyasla ağırlaştırıcı sebeplerden bir tanesidir. Parlamenter sistemler içerisinde görev süresi bakımından İrlanda başkanlığı ayrılmaktadır. Dolayısıyla ülkenin en üst makamı için bu kadar süre öngören anayasa, aday gösterme yetkisini siyasi gruplara bırakmıştır. Aday olma ya da gösterme koşulu özgürlükçü ve demokratik anayasa ruhuna aykırı gibi gözükse de reel politik açıdan anlaşılabilir durumdadır.

Türkiye’de cumhurbaşkanı; halk tarafından, 5 yıllığına, en fazla iki kez seçilmektedir. Yükseköğrenim yapmış, 40 yaşını doldurmuş, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşı olma koşulu söz konusudur. Doğrudan halk tarafından seçilen cumhurbaşkanlığı için; siyasi parti grupları, en son yapılan genel seçimlerde geçerli oyların tek başına ya da birlikte en az yüzde 5’ini almış siyasi partiler ve en az yüz bin seçmen aday gösterebilmektedir (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, 2018). Türkiye’de cumhurbaşkanlığına adaylık koşulları irdelendiğinde genel olarak diğer parlamenter sistemlerdeki adaylık koşullarının bir özeti olarak değerlendirilebilir. Bir sonraki maddede Türkiye’de adaylık koşulları detaylı bir şekilde ele alınacaktır.

Cumhurbaşkanını parlamentonun seçtiği parlamenter sistemlerde adaylık koşullarının benzerliği dikkat çekmektedir. Sembolik yetkilerle donatılmış cumhurbaşkanı; devletin varlığı ve birliğini, tarafsız ve uzlaşmacı kimliği ile devlet organlarının koordinasyonunu temin edecek görevler üstlenmiştir. Anayasal düzeyde pasif bir siyasi rol biçilmiştir. Dolayısıyla yaş, vatandaşlık, milletvekili seçilme yeterliliği gibi müşterek adaylık koşulları, biçilmiş rolünü oynaması beklenen cumhurbaşkanı için hemen her sistemde aranan koşullardır. Cumhurbaşkanı adayının belirlenmesinde siyasi partilerin reflekslerini parlamento içerisindeki dengeler belirlemektedir.

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği parlamenter sistemlerde mevcut adaylık koşullarına ilave olarak, belirli sayıda vatandaş imzası veya siyasi parti gruplarının belirli şartlarla aday gösterebilmesi gibi farklılıklar karşımıza çıkmaktadır. Bunun temel nedeni, cumhurbaşkanının halk tarafından ciddi bir destek alarak seçilmesi usulünün, tedricen bu makamın siyasi kimliğini değiştirmeye başlamasıdır. Halkın geçerli oylarının salt çoğunluğunu alabilmek önemli bir siyasi kimliğe ve siyasi tabana sahip olmayı gerektirmektedir. Dolayısıyla cumhurbaşkanı adaylığında, seçmenin beklentileri karşılayacak ve tercihini etkileyebilecek koşulların ortaya çıkması normal karşılanmalıdır. Cumhurbaşkanının halk tarafından ciddi bir oy ile seçilmesi, siyasal alanda seçimle iş başına gelen tüm organlardan daha fazla oy alması bu makamı meşruiyeti en güçlü makam yapmaktadır. Ve bu meşruiyet dolaylı değil doğrudandır.

Özetle parlamenter sistemlerde cumhurbaşkanı adaylık koşullarının, cumhurbaşkanının parlamento veya halk tarafından seçilmesi yöntemine göre farklılaştığı sonucuna varılabilir. Cumhurbaşkanının parlamento tarafından seçildiği ülkelerde adaylık koşulları parlamentodaki dengelere göre şekillenirken; halk tarafından seçildiği ülkelerde adaylık koşulları, adayın siyasi kimlik ve yetkinliğine göre şekillenmektedir. İlkinde siyasi partiler parlamentodaki oy oranları ve seçilme yeterliliğini sağlayacak adaylıklar hususunda denge ararken; ikincisinde liderlik, bilgi birikimi, siyasi etkinlik, başarılı siyasi geçmiş gibi özellikleri ön plana çıkan adaylara yoğunlaşmaktadırlar. Dolayısıyla cumhurbaşkanlığı adaylığı, anayasal

düzeyde belirlenen koşulların yanı sıra seçimi kazanmanın gereklerine göre belirlenmektedir.

#### **4.4. Türkiye’de İki Farklı Sistem Ekseninde Cumhurbaşkanlığı Adaylık Koşulları**

Türkiye’de 2007 yılında yapılan anayasa değişikliği öncesinde cumhurbaşkanı; TBMM tarafından, 40 yaşını doldurmuş, yükseköğrenim yapmış, parlamento üyesi veya milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından, 7 yıllığına ve bir defalık seçilmekteydi. Cumhurbaşkanlığı görevi başka bir görevle bağdaşmamakta, seçilen kişinin varsa partisi ile ilişkisi kesilmekte ve parlamento üyeliği sona ermekteydi. Cumhurbaşkanlığına TBMM üyeleri dışından aday gösterilebilmesi, parlamento üye tamsayısının en az beşte birinin (110 milletvekili) yazılı önerisine bağlı idi. TBMM üyeleri için böyle bir sınırlama söz konusu değildi (<http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/1982ilkson.pdf>, 2018).

2007 anayasa değişikliği öncesinde, Türkiye’de cumhurbaşkanlığı seçimleri her zaman sancılı geçmiş, birçok siyasi krize neden olmuş ve sonrasında bunalımlı dönemlerin yaşanması kaçınılmaz olmuştur. Parlamenter sistemin neden olduğu siyasi krizler bölümünde Türkiye’de cumhurbaşkanlığı seçimlerinde yaşanan problemler ve yol açtığı siyasi krizler etraflıca ele alınmıştır.

2007 anayasa değişikliği öncesi dönemde, seçimlerde cumhurbaşkanlığı adaylık koşulları, güncel durum açısından bakıldığında görece önemini yitirmiştir. Öyle ki anayasal açıdan herhangi bir problem olmamasına rağmen adayların kişiliği, siyasi kimliği, ideolojisi sürekli manipüle edilmiş ve antidemokratik uygulamalar görülmüştür. Cumhuriyet tarihi boyunca cumhurbaşkanlığı makamı, sivil cumhurbaşkanlarına askeri vesayet nedeniyle ya kapanmıştır ya da tabir yerindeyse yar edilmemiştir. Özellikle çok partili hayata geçişimizden bugüne bu makama aday gösterme ve seçme süreci demokrasiyle bağdaşmayan bir görünüm arz etmiştir. Ya asker kökenli adaylar askeri vesayet odaklarınca antidemokratik bir şekilde siyasi partilere dayatılmış; ya da az sayıda seçilmiş sivil cumhurbaşkanları, yine vesayet

odaklarınca antidemokratik tutumlara maruz bırakılmıştır. Parlamenter sistem geleneklerine aykırı bir şekilde, asker kökenli cumhurbaşkanlarını korumak ya da güçlü kılmak maksadıyla 1982 darbe anayasası cumhurbaşkanı yetkilerini genişletmiştir. Yetkisi geniş cumhurbaşkanının, parlamento tarafından seçilmesi ve meşruiyeti gereği parlamento güdümünde hareket etmeye zorlanması ciddi problemlerin yaşanmasına neden olmuştur ve çok zaman siyasal sistem tıkanmıştır. Parlamentonun koalisyon partilerinden oluştuğu durumlarda siyasi krizler daha da derinleşmiştir.

Siyasal alanda böylesine antidemokratik uygulamaların yaşandığı bir durumda, cumhurbaşkanı adaylık koşullarının nasıl düzenlendiğinin, eksik fazla yönlerinin veya demokratik antidemokratik değerlendirmelerin, sistemsal sorunların ve siyasi krizlerin gölgesinde kaldığı tartışmasıdır.

Buna rağmen 2007 anayasa değişikliği öncesinde cumhurbaşkanı adaylığı hususunda zorlayıcı şartlar göze çarpmaktadır. Temel hususlar (yaş, vatandaşlık, milletvekili seçilme yeterliliği vb.) dışında aday gösterme usullerine bakıldığında, TBMM üyeleri için herhangi bir sınırlama yok iken TBMM dışından aday gösterilmesinin, 110 milletvekilinin yazılı teklifine bağlandığı görülmektedir. Parlamento dışından aday göstermede parlamentonun beşte bir çoğunluğunu aramak, 61 yıllık çok partili hayatın 40 yıldan fazla bir döneminde, parlamentonun koalisyon gerektiren parçalı bir yapıdan oluştuğu düşünüldüğünde, son derece zorlayıcı bir koşul olarak karşımıza çıkmaktadır. Parlamento dengelerinin karmakarışık olduğu, cumhurbaşkanı adaylığında parlamento üyesi bir aday üzerinde uzlaşma zeminin olmadığı bir durumda, parlamento dışı adaylık bu kadar ağır bir koşula bağlanmamalıdır. Nitekim geçmişte parlamentonun cumhurbaşkanını seçememesi ve siyasal sistemin tıkanması gibi sonuçlarda bu düzenlemenin etkisi bulunmaktadır. Hem meclis içerisinde hem de dışından aday gösterilmesinde, parlamento üyeliği vasfı ön plana çıkarılmıştır. Parlamento dışında kalan irili ufaklı birçok siyasi partinin temsil ettiği halkın kanaatlerinin dikkate alınmamasına yönelik bir düzenlemedir. Türkiye’de bugün geldiğimiz durum, cumhurbaşkanı adaylık koşullarında demokratik ve özgürlükçü adımlar atıldığını göstermektedir.

Türkiye, 2007 yılında yapılan anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanlığı seçimlerinde yeni bir döneme girmiştir. Bu anayasa değişikliğinde; cumhurbaşkanının; halk tarafından, 40 yaşını doldurmuş, yükseköğrenim yapmış, parlamento üyesi veya milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından, 5 yıllığına ve en fazla iki defa seçilmesi usulü benimsenmiştir. Cumhurbaşkanlığına, TBMM üyeleri içinden ya da parlamento dışından aday gösterilebilmesi 20 milletvekilinin yazılı teklifine bağlanmıştır. Bunun dışında en son yapılan milletvekilliği genel seçimlerinde geçerli oylar toplamı birlikte hesaplandığında yüzde 10'u geçen siyasi partilerin ortak aday gösterebilmesine yönelik düzenleme yapılmıştır (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, 2018). 2007 anayasa değişikliği öncesine benzer şekilde cumhurbaşkanlığı görevi başka bir görevle bağdaşmamakta, seçilen kişinin varsa partisi ile ilişkisinin kesilmesi ve parlamento üyeliğinin sona ermesi koşulu tekrar düzenlenmiştir.

2007 yılı anayasa değişikliği ile hem TBMM içinden hem de TBMM dışından aday gösterilmesi usulü değiştirilmiştir. 2007 öncesi TBMM içinden aday gösterilmesinde hiçbir şart aranmazken, 2007 anayasa değişikliği ile birlikte TBMM üyesi adaylıklar için 20 milletvekilinin yazılı teklifi koşulu getirilmiştir. Bu koşul, her önüne gelen milletvekilinin cumhurbaşkanı aday enflasyonuna sebep olmasını önlemek amacıyla doğru bir düzenlemedir. TBMM dışından cumhurbaşkanı aday gösteriminde, en az 110 milletvekilinin yazılı teklifi aranırken, bu koşul hafifletilerek 20 milletvekiline düşürülmüştür. Parlamento dışındaki adaylıkların desteklenmesi yönünde demokratik bir adım olarak değerlendirilmelidir. Anayasamızda 20 milletvekili sayısı, mecliste siyasi parti grubu kurabilme yeter sayısı olmasına rağmen düzenlemede siyasi parti grubu ifadesi değil 20 milletvekili ifadesi yer almaktadır. Dolayısıyla siyasi parti grubu zorunluluğu yer almamaktadır. 20 milletvekili özgürce bu herhangi bir aday için yazılı teklif verebilecektir. Ayrıca 2007 anayasa değişikliği ile parlamento dışında kalsalar bile en son yapılan genel seçimlerde oyları toplamı yüzde 10'u bulan siyasi partiler ortak aday gösterebilecektir. Bu düzenleme, parlamento dışından kalan partilerin cumhurbaşkanlığı seçimlerinde temsil ettikleri halk iradesinin yok sayılmamasına yönelik yine demokratik bir adım olarak karşımıza çıkmaktadır.

2007 yılında yapılan anayasa değişikliği, lokal bir değişiklik olmayıp, Türkiye’de sistem değişikliğine de kapı aralayan son derece radikal bir değişiklik olmuştur. Türkiye’de cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulüne geçilmesi, klasik parlamenter sistemlerde sembolik yetkilerle donatılmış ve yürütme organı içerisinde siyaseten sorumsuz konumlandırılmış olan cumhurbaşkanının siyasal alandaki rolünü de değiştirmiştir. Ve siyasal alanda bu makamı yörüngesinden kaydırarak cumhurbaşkanına aktif bir siyasi kimlik kazandırmıştır. Türkiye’de cumhurbaşkanının, klasik parlamenter sistemlerin aksine yetkileri daha geniştir. Bu yetki genişliğine, halk tarafından seçilmesi nedeniyle meşruiyet dayanağının daha da güçlendiği gerçeği eklendiğinde cumhurbaşkanı, partiler üstü, uzlaştırıcı, pasif kimliğinden sıyrılmış ve aktif siyasi kimliğe dönüşmüştür.

2007 yılında yapılan anayasa değişikliği ile birlikte cumhurbaşkanı adaylık koşullarında, dünyadaki parlamenter sistemlerle benzerlik arz eden koşullar dışında önemli hale gelen temel ölçüt; adayın siyasi kimliği, halk nezdinde itibarı ve geçmiş siyasi başarısı vb. hususlardır. Önceki dönemlerde cumhurbaşkanlığı seçimlerinde, disiplinli siyasi parti yapısı nedeniyle parti liderlerinin sözü geçmekte ve milletvekillerinin ikna edilmesi bir sorun teşkil etmemekteydi. Ancak yeni dönemde halkı ikna etmek için siyasi partiler, aday göstermede daha titiz davranmak durumundadırlar. Adaylık sürecinde, aktif siyaset yapan, tecrübeli, siyasi bilgi birikimi yüksek, kitleleri ikna edebilen, liderlik vasıflarına sahip ve seçimlerde başarılı olabilecek adaylar tercih edilmelidir. Dolayısıyla yeni dönemde ülke genelinde cumhurbaşkanlığı seçimlerinde başarılı olabilmenin yolu, siyasi partilerce nasıl aday gösterildiğinden daha çok doğru aday göstermekten geçmektedir.

16 Nisan 2017 referandumu ile yapılan son anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanı adaylık koşulları yeniden düzenlenmiştir. Güncel anayasal düzenlemeye göre cumhurbaşkanı; doğrudan halk tarafından, 40 yaşını doldurmuş, yükseköğrenim yapmış, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından, 5 yıllığına ve en fazla iki defa seçilebilmektedir. Cumhurbaşkanlığına, siyasi parti grupları, en son yapılan genel seçimlerde geçerli oylar toplamı tek başına veya birlikte hesaplandığında yüzde 5’i geçen siyasi partiler ve en az yüz bin seçmen



aday gösterebilmektedir (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, 2018). 2007 anayasa değişikliği ile 2017 anayasa değişikliği arasında cumhurbaşkanı aday gösterimine ilişkin bazı değişiklikler olmuştur.

Parlamentodaki her siyasi parti grubu (siyasi parti grubu, en az yirmi milletvekili ile oluşmaktadır) aday gösterebilecektir. 2007 yılında siyasi parti grubundan bağımsız ancak siyasi parti grup oluşturma yeter sayısı kadar vekil teklifi ile milletvekilleri herhangi bir aday gösterebilme olanağına sahipken yeni düzenlemede siyasi parti grubu ifadesi eklenmiş ve milletvekillerinin bu husustaki hareket alanı daraltılmıştır. Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde siyasi parti refleksi aranmasını sağlamaya yönelik bir adımdır. Disiplinli siyasi parti yapısıyla örtüşen bu değişiklik uzun vadede yeni sistemin, mevcut siyasal alanı iki partili ve daha disiplinsiz siyasi parti yapısına doğru evrilmeye neden olacağı düşünüldüğünde, etkisinin çok belirgin olmayacağı düşünülmektedir.

2017 anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanı adaylık koşullarında yapılan bir diğer değişiklik, parlamento dışında kalan siyasi partilerin aday gösterilmesine ilişkindir. Yeni düzenlemede en son yapılan genel seçimlerde oyları toplamı tek başına veya birlikte yüzde 5'i geçen siyasi partiler cumhurbaşkanı adayı gösterebilecektir. 2007 anayasa değişikliğinde yüzde 10 olarak düzenlenen bu koşul hafifletilmiş ve yüzde 5'e düşürülmüştür. Dolayısıyla yüzde 5 üzerinde oy alan ancak barajı geçmediği için parlamentoya giremeyen ve siyasi parti grubu kimliğine sahip olmayan siyasi partiler başka bir parti ile uzlaşmaya gerek duymadan cumhurbaşkanı adayı gösterebileceklerdir. Bir önceki değişiklikle mukayese edildiğinde demokratik bir iyileştirmeden söz edilebilir.

2017 anayasa değişikliğinde cumhurbaşkanı adaylık koşullarında yer alan bir başka düzenlemede en az yüz bin seçmene cumhurbaşkanı adayı gösterme olanağının verilmesidir. Gerek 2007 anayasa değişikliğinde gerekse 2007 öncesi dönemde cumhurbaşkanı aday belirlemede; parlamentonun, parlamento üyelerinin ve siyasi partilerin etkinliği söz konusuydu. 2017 anayasa değişikliğinde yer alan bu düzenleme ilk defa sivil vatandaşa asgari yüz bin imza toplamak kaydıyla kendi cumhurbaşkanı adayını belirleme fırsatı vermektedir. Dolayısıyla bu düzenleme,

anayasal bir hak olan seçme ve seçilme hürriyetinin ilk defa tam manasıyla tecelli ettiği anlamına gelmektedir. Yüz bin imza ile ilgili herhangi bir anayasal düzenleme yoktur ve bu yeniliğin operasyonel süreçlerinin nasıl yapılacağı tartışma konusudur. İmzaların noter tasdikli olmasına yönelik uyum yasası çıkarılacağı yönündeki tartışmalar temayüz etmiştir. Tartışmanın bir tarafı yüz bin imza için noter tasdiki şartının, bu hakkın ruhuna uygun olmadığı, çok yüksek bir maliyet olduğu, demokratik ülkelerdeki benzer uygulamaların örnek alınması (e-devlet-noter tasdiksiz imza vb.) gerektiği yönündedir. Tartışmanın diğer tarafı, devletin en üst makamı için adaylık ve seçilme sürecinin ciddi bir kampanya gerektirdiğini, böyle bir gücü olmayanın diğer süreçleri de yönetemeyeceğini belirtmektedir. Esasında siyasi kampanyalar çok yüksek maliyetlere neden olmakta ve ciddi bir bütçe gerektirmektedir. Siyasi partilere devlet tarafından verilen desteklerle kampanyaların finansmanı bir nebze karşılanabilmektedir. Ancak yüz bin imza ile siyasi kimliği olmayan bir sivil toplum hareketi cumhurbaşkanı adayı göstermek istediğinde oluşacak maliyetlerin finansmanını kendisinin karşılaması siyasi partilerle aynı şartlarda yarışa girmemelerine ve negatif ayrımcılığa sebep olabilecektir. Ayrıca bu koşula göre herhangi bir aday adayı, aday olacağına inanmasına rağmen yüz bin imzayı toplayamaması durumunda yüksek bir maliyete katlanmasına rağmen aday olamayabilecektir. Örneğin bir aday adayı seksen beş bin imza toplayıp bunun noter maliyetlerine katlanıp aday olamaması önemli bir haksızlığa neden olacaktır. Tartışmalara son noktayı bu hususta düzenlenecek uyum yasası koyacaktır. Uyum yasası içeriğinin, ‘ Yüz bin imza toplamak suretiyle cumhurbaşkanı adayı belirlemede, herhangi bir aday için imza vermek isteyenlerin, seçmen kütüklerinin bağlı bulunduğu seçim kurullarında kimlik ibrazı karşılığında ıslak imza atması yeterlidir ‘ şeklinde olmalıdır. Böyle bir uygulama hem maliyetsiz hem güvenilir olacaktır. Demokratik açıdan düzenlenen bu hak, tartışmaların gölgesinde bırakılmayarak sorunsuz yönetilmelidir.

Türkiye’de 2017 anayasa değişikliklerinden sonra cumhurbaşkanı adaylık koşulları, dünyadaki demokratik sistemlerde karşılaşılan koşulların sentezi niteliğindedir. Son anayasa değişikliği ile yaş, vatandaşlık, milletvekili seçilme yeterliliği gibi temel koşullar, rol model alınacak ülkelerdeki uygulamaların

eleştiriye açık alanları giderilerek düzenlemiştir. 40 yaş koşulunun diğer ülkelerdeki yaş koşulları ile kıyaslandığında ne düşük ne de yüksek olduğu, ortalama bir yaş olduğu kanaatine varılmıştır. Keza vatandaşlık koşulu, doğuştan vatandaşlık ya da ebeveyn vatandaşlığı gibi zorlayıcı bir koşul olarak değil son derece sade düzenlenmiştir. İkametgâh koşulu ise diğer ülkeler aksine cumhurbaşkanlığı adaylığında koşul olarak düzenlenmemiştir. Yükseköğrenim ve milletvekili seçilme yeterliliği koşuluyla da hemen her ülkede karşılaşılmaktadır. Üstelik bazı demokratik sistemlerde karşılaşılan ‘‘şu ya da bu kişiler cumhurbaşkanı adayı olamazlar’’ gibi kesin bir yasak öngörülmemiştir. Cumhurbaşkanı aday gösterme usulleri incelendiğinde son anayasa değişikliği ile aday gösterimine ilişkin demokratikleşmenin arttığı görülmektedir. Aday belirlemede sınırları çizilmiş olsa da toplumdaki hemen her kesimin seçme ve seçilme hakkının tam anlamıyla tecelli ettiği bir düzenleme yapılmıştır. Aday belirlemede daha önceki düzenlemelerde parlamentoya girmiş siyasi parti ve üyeleri lehine olan etkinlik, 2007 anayasa değişikliği ile kısmen 2017 değişikliği ile tamamen, parlamento içi ve dışı tüm siyasi partilere doğru genişletilmiştir. Ayrıca yüz bin seçmenin cumhurbaşkanı adayı göstermesi de mümkün hale getirilmiştir.

#### **4.5. Türkiye’de Gelecek Seçimler Öncesinde Güncel Durum**

Türkiye’de gelecek seçimler öncesinde siyasal ortam birçok tartışmaya ev sahipliği yapmaktadır. Bir yandan hükümet sistem değişikliğini öngören 2017 yılı anayasa değişikliğine ilişkin uyum yasaları süreci, diğer yandan hem iktidar partisi tarafında hem de muhalefet partilerinde, seçimlere yönelik yoğun çalışmalar dikkat çekmektedir. Türkiye, seçimler sonrasında ilk defa cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile yönetilmeye başlanacak. Yürütme organının güçlendirildiği, cumhurbaşkanının partili olmasının önünü açıldığı, yasama ve yürütme organının görev alanlarının kesinkes ayrıştığı yeni sistemde, siyasi partiler yasama ve yürütme organında iktidar elde edebilmek amacıyla, 2017 anayasa değişikliğinden bu yana farklı bir mücadele vermektedir. Tartışmaların odak noktasını, verilen bu siyasi mücadeleler oluşturmaktadır. Aşağıda ana başlıklarla gündemdeki konular değerlendirilecektir.

İttifak ve seçim mevzuatında değişiklik öngören anayasa değişiklik paketi, Ak Parti ve Milliyetçi Hareket Partisi tarafından kabul edildi ve kanunlaştı. Bu değişiklikle siyasi partilere yönelik ittifak yasağı kaldırıldı ve seçimlere ittifak yaparak girmelerine olanak sağlanmış oldu. Şu an Ak Parti ve Milliyetçi Hareket Partisi, ikinci uyum paketi için çalışmalara devam etmektedir.

Cumhurbaşkanı adayının bağış almasına yönelik bir düzenleme düşünülmektedir. Bu düzenleme hali hazırda Hazine yardımı alan siyasi parti adayları için değil yüz bin imza ile aday olacaklar için düşünülmektedir. Siyaset maliyetli bir iştir. Yoğun, tempolu ve örgütlü bir çalışma ve seçim kampanyası gerektirmektedir. Siyasi partilerin hazine yardımı aldığı düşünüldüğünde, aynı yarışta yüz bin imza ile aday olacak kişinin kampanyalarının finansmanı amacıyla bağış alabilmesinin hukuki bir zemine oturtulması bir zaruret olarak gözükmektedir. Aksi durumda haksız bir rekabet ortamı kaçınılmaz olacaktır.

Seçimlerde tek bir kişide birden fazla adaylığın engellenmesi konusu tartışılmaktadır. Cumhurbaşkanına aday olan bir kişinin milletvekilliğine aday olamaması ya da tam tersi milletvekilliğine aday olan bir kişinin cumhurbaşkanlığına aday olamaması şeklinde bir durum söz konusudur. Yasama ile yürütme üyeliğinin aynı anda tek bir kişide bağdaşmaması durumu, adaylık aşamasında da oluşturulmak istenmektedir. Bu düzenleme, cumhurbaşkanlığı seçimlerinde siyasi partiler tarafından doğru aday belirlenmesini ve seçimlerde manipülasyonun engellenmesini sağlayacaktır.

Cumhurbaşkanlığı seçiminde siyasi partilere tek bir aday gösterebilme kısıtının getirilmesi tartışılmaktadır. Seçimlerde bir siyasi partinin birden fazla ittifak grubuyla aday belirlemesini engelleyecek düzenleme yine seçimlerde manipülasyonları önlemeye yöneliktir.

Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin ikinci tura kalması durumunda, ikinci tura kalan adaylardan birinin çekilmesi durumunda anayasaya göre boşalan adaylığın yerine, aynı sıraya göre üçüncü adayın ikame edilmesi gerekmektedir. Yapılmak istenen düzenleme, adaylıktan çekilme ya da ikinci tura katılamama ile ilgili süre

sınırlaması getirilmesine yöneliktir. Bu düzenlemenin amacı, ilk tur sonuçlarına göre bir aday üzerine yoğunlaşmaları, planlamaları engellemeye yöneliktir. Fransa son cumhurbaşkanlığı seçimlerinde ilk turda düşük oy alan Macron'un ikinci turda ittifaklar sonucu oylarını üç kat artırarak cumhurbaşkanlığı seçimlerini kazanması, bu düzenlemeye gerekçe teşkil etmiştir. Dolayısıyla ilk oylamada yüksek oy alan ancak salt çoğunluğu elde edemeyen adayın böyle bir sonuçla cezalandırılmasının önüne geçilmek istenmektedir. Ancak bu düzenleme yapılsa dahi beklenen sonucu vermeyecektir. Çünkü siyasi partiler ittifak görüşmeleri sürecinde, bütün olası senaryoları masaya yatıracak ve ilk oylama sonucundan sonra müttefiklerin nasıl bir refleks göstereceği seçimlerden önce belirlenmiş olacaktır.

Cumhurbaşkanlığı sisteminde henüz yolun başında iken anayasal düzeyde seçim ittifakı tanzim edilmesi kanaatimizce doğru değildir. Toplumsal düzeyde ittifakın sağlanmasına yönelik adımların atılması gerekmektedir. Bu anlamda yeni geçilen cumhurbaşkanlığı sistemi önemli bir fırsattır. Günümüz dünyasında demokratik toplumlarda ideoloji eksenli siyaset yapma anlayışı terk edilmelidir. Amaç ülkenin huzur ve refah içerisinde yaşamasını temin edecek siyasal alanın oluşturulması olmalıdır. Bunun için siyasi partiler politikalarını, gelecek tasavvurlarını, siyaset anlayışlarını birbirine yakınlaştırabildikleri kadar yakınlaştırabilmelidir.

Seçimlere yönelik siyasi parti ittifaklarının, gerek yürütme gerekse yasama organında, parlamenter sistem döneminde sık yaşanan koalisyon hükümeti problemlerini ortaya çıkarma riski bulunmaktadır. İttifak arayışları iktidarı paylaşma pazarlığına göre şekillenecek, başlangıçta ittifak edilse de zaman içerisinde konjonktür gereği fikir ayrışmaları yaşanabilecektir. Dolayısıyla seçime yönelik ittifaklar kalıcı değil geçici başarıları elde etmeye hizmet edecektir. Siyasal sistemde krizlerin tekrar baş gösterme olasılığı bulunmaktadır.

Siyasi konjonktürün bir siyasi partiyi, seçimlerde ittifak arayışına itecek şekilde oluşması durumunda, ittifakın seçime yönelik değil tüzel kişilik düzeyinde oluşması kanaatimizce daha doğru olacaktır.

## 4.6. Anayasa Değişiklik Önerileri

### 4.6.1. 116. Madde Değişiklik Önerisi

TBMM ve Cumhurbaşkanı seçimlerinin yenilenmesini düzenleyen anayasanın 116. Maddesinin aşağıdaki metinle değiştirilmesi önerilmektedir.

“ Türkiye Büyük Millet Meclisi, üye tamsayısının beşte üç çoğunluğuyla seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Bu halde Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır.

Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar vermesi halinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır.

Cumhurbaşkanının ikinci döneminde Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde, Cumhurbaşkanı bir defa daha aday olabilir (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, 2017). *Cumhurbaşkanının ikinci döneminde, cumhurbaşkanının genel başkanı olduğu siyasi parti, TBMM’de seçimleri yenileme teklifi yapamaz.*

Seçimlerinin birlikte yenilenmesine karar verilen Meclisin ve Cumhurbaşkanının yetki ve görevleri, yeni Meclisin ve Cumhurbaşkanının göreve başlamasına kadar devam eder.

Bu şekilde seçilen Meclis ve Cumhurbaşkanının görev süreleri de beş yıldır (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, 2017).”

Cumhurbaşkanının ikinci döneminde, TBMM’nin seçimleri yenileme kararı gerektiren beşte üç çoğunluğa, cumhurbaşkanının genel başkanı olduğu siyasi partinin sahip olması durumunda seçimlerin keyfi yenilenmesi ve mevcut cumhurbaşkanına on yıldan fazla görev yaptırma olasılığı bulunmaktadır. 116. Maddeye bu ilave ile son anayasa değişikliğinde var olan bir problem giderilmiş olacaktır.

#### 4.6.2. 101.Madde Değişiklik Önerisi

Cumhurbaşkanı adaylık ve seçimini düzenleyen anayasanın 101. Maddesinin aşağıdaki metinle değiştirilmesi önerilmektedir.

‘‘Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş, yükseköğrenim yapmış, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip, Türk vatandaşları arasından, doğrudan halk tarafından seçilir.

Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, 2017). *Cumhurbaşkanının ikinci döneminde meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi durumunda, Cumhurbaşkanı üçüncü defa seçilebilir.*

Cumhurbaşkanlığına, siyasi parti grupları, en son yapılan genel seçimlerde toplam geçerli oyların tek başına veya birlikte en az yüzde beşini almış olan siyasi partiler ile en az yüz bin seçmen aday gösterebilir (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, 2017). *Sayılan gruplar tek bir aday gösterilebilir. Bir seçmen aday göstermede, tek bir adayı tercih edebilir.*

*Cumhurbaşkanı adaylığı, milletvekili adaylığıyla bağdaşmaz. İki adaylıktan biri tercih edilmelidir.*

*Genel oy ile yapılacak seçimde cumhurbaşkanı aşağıdaki sıralamaya göre seçilir. Koşullar sırasına göre takip edilir, önceki koşul sağlanamadığı durumlarda sonraki koşul aranılır.*

1. *Koşul: Geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday, Cumhurbaşkanı seçilir (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, 2017).*
2. *Koşul: Hiçbir adayın salt çoğunluğa ulaşamaması durumunda oy oranı, TBMM seçimlerinde salt çoğunluğa ulaşan siyasi partinin oy oranından fazla olan aday Cumhurbaşkanı seçilir.*
3. *Koşul: İlk iki koşulun sağlanamaması durumunda en az yüzde kırk oy alan aday Cumhurbaşkanı seçilir. Bu koşulu birden fazla adayın sağlaması durumunda en çok oyu alan aday Cumhurbaşkanı seçilir.*

*İlk oylamada sırasıyla üç koşulun hiçbir aday tarafından sağlanamaması durumunda* ilk oylamayı izleyen pazar günü ikinci oylama yapılır. Bu oylamaya, ilk oylamada en çok oyu alan iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilir (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, 2017).

*İkinci oylamaya katılmaya hak kazanan adaylardan birinin herhangi bir nedenle seçime katılamaması halinde; yerine başka aday ikamesi yapılmaz.* İkinci oylamaya tek adayın kalması halinde, bu oylama referandum şeklinde yapılır. Aday geçerli oyların salt çoğunluğunu aldığı takdirde Cumhurbaşkanı seçilir. Oylamada, adayın geçerli oyların çoğunluğunu alamaması halinde, sadece Cumhurbaşkanı seçimi yenilenir.

Seçimlerin tamamlanamaması halinde yenisi göreve başlayıncaya kadar mevcut Cumhurbaşkanının görevi devam eder.

Cumhurbaşkanlığı seçimlerine ilişkin diğer usul ve esaslar kanunla düzenlenir (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, 2017).”

“Cumhurbaşkanının ikinci döneminde meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi durumunda, Cumhurbaşkanı üçüncü defa seçilebilir.” İbaresinin eklenmesiyle 101 ve 116. Maddelerde birbiriyle çelişen ifadeler son verilmelidir. 116. Maddede “cumhurbaşkanının ikinci döneminde meclis tarafından seçimlerin yenilenmesi durumunda cumhurbaşkanının bir defa daha aday olabilir” ifadesiyle, 101. Maddede yer alan “bir kimse en fazla iki defa cumhurbaşkanı seçilebilir.” ifadesi birbiriyle çelişmektedir. 101. Maddeye ilave ile bu durum açıklığa kavuşturulmaktadır. 2007 yılında, siyaset gündemini çokça meşgul eden 367 tartışması yaşanmış, Anayasa Mahkemesi gayri hukuki bir karar vermiş ve mevcut anayasa ile cumhurbaşkanı seçilememişti. Gelecek yıllarda benzer siyasi konjonktürde, bir taraf 101. Maddeyi, diğer taraf 116. Maddeyi gerekçe göstererek birbirine zıt iki görüş temayüz edebilir. Tıpkı 2007 yılında olduğu gibi bir siyasi krizin yaşanmaması adına bu ilave düzenlemenin yapılması elzemdir.

“Sayılan gruplar tek bir aday gösterilebilir. Bir seçmen aday göstermede, tek bir adayı tercih edebilir.” ibaresinin eklenmesiyle aday göstermenin sınırları



belirlenmiş olmaktadır. Mecliste grubu bulunan siyasi partilerin veya meclis dışında aranılan koşulları sağlayan partilerin tek bir aday göstermesine yönelik açıklık yoktur. Bu ilave ile ilgili fıkra açıklığa kavuşturulmaktadır. Bir siyasi partinin yürütmenin başı olan cumhurbaşkanlığı için tek bir adayının olması tabii bir durumdur. Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde salt çoğunluğun aranıyor olması; seçimlerde ve adaylıkta ittifakları, birleşmeleri gerekli kılmaktadır. Özellikle Türkiye'deki siyasi çeşitlilik düşünüldüğünde bu durumun kaçınılmaz olduğu görülmektedir. Ayrıca yüz bin seçmenin aday gösterebileceği düzenlenmiş fakat bir seçmenin birden fazla aday için sınırı belirtilmemiştir. TBMM ve Cumhurbaşkanı seçimlerinde tek bir oy hakkı olan seçmenin adaylık sürecinde de tek bir aday için imza hakkı olması gerekmektedir.

“Cumhurbaşkanı adaylığı, milletvekili adaylığıyla bağdaşmaz. İki adaylıktan biri tercih edilmelidir.” ibaresi eklenerek, yasama ve yürütme üyeliğinin bağdaşmamasına benzer bir durum öngörülmektedir. Üyeliğin bağdaşmaması görev alanlarının ayrışmasıyla ilgilidir. Dolayısıyla bu organlara adaylığın da ayrıştırılması son derece önemlidir. Yeni sistemde her iki organının görev alanlarının ayrışmış olması, göreve talip olanların amaca uygun strateji belirlemelerini ve politika üretmelerini zaruri kılmaktadır. Yasama organı adayının yasama ile ilgili, yürütme organı adayının yürütme organı ile ilgili proje ve politikalarla seçmen karşısına çıkması ve seçmeni ikna etmesi doğru siyasetin gereğidir. Çünkü siyasette asıl amaç, doğru politikalar üreterek iş başına gelebilmek ve başarılı olabilmektir. Dolayısıyla adaylıkların ayrışması sadece talip olunan adaylık için hazırlanmayı gerektirecektir. Türkiye'de ‘Ne iş olsa yaparım’ diyene iş verilmemektedir. Ayrıca ‘‘ Bir koltukta iki karpuz taşınmaz’’ deyimini iş bölümü ve uzmanlaşmaya atıfta bulunmaktadır. Ayrıca bu ilave düzenleme ile siyasi parti genel başkanları cumhurbaşkanı adayı olup seçimlerde başarısız olmaları durumunda aktif siyasetin dışında kalacaktır. Dolayısıyla mevcut konjonktür, siyasi parti liderlerince titiz ve gerçekçi bir şekilde değerlendirilecek ve seçimler öncesi başarılı olunacak ittifaklar tercih edilecektir. Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde başarılı olamayacağını anlayan liderler parlamentodaki sandalye sayısı artışına odaklanacak ve gereksiz cumhurbaşkanı adaylıkları engellenmiş olacaktır.

“Genel oy ile yapılacak seçimde cumhurbaşkanı aşağıdaki sıralamaya göre seçilir. Koşullar sırasına göre takip edilir, önceki koşul sağlanamadığı durumlarda sonraki koşul aranılır.

1. Koşul: Geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday, Cumhurbaşkanı seçilir.
2. Koşul: Hiçbir adayın salt çoğunluğa ulaşamaması durumunda oy oranı, TBMM seçimlerinde salt çoğunluğa ulaşan siyasi partinin oy oranından fazla olan aday Cumhurbaşkanı seçilir.
3. Koşul: İlk iki koşulun sağlanamaması durumunda en az yüzde kırk oy alan aday Cumhurbaşkanı seçilir. Bu koşulu birden fazla adayın sağlaması durumunda en çok oyu alan aday Cumhurbaşkanı seçilir.

İlk oylamada sırasıyla üç koşulun hiçbir aday tarafından sağlanamaması durumunda ilk oylamayı izleyen pazar günü ikinci oylama yapılır. Bu oylamaya, ilk oylamada en çok oyu alan iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilir.

İkinci oylamaya katılmaya hak kazanan adaylardan birinin herhangi bir nedenle seçime katılamaması halinde; yerine başka aday ikamesi yapılmaz.”

Yeni cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde temel amaç, siyasal sistemin istikrarıdır. Dolayısıyla siyasal sistemi oluşturan organların iş başına gelmeleri, istikrarı ve koordinasyon içinde çalışmalarını büyük önem taşımaktadır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütmenin güçlü ve tek sorumlu kanadı cumhurbaşkanıdır. Dolayısıyla cumhurbaşkanının seçilememesi gibi bir durum siyasal sistemi ciddi sıkıntıya uğratacaktır. Türkiye'nin yakın siyasi tarihi incelendiğinde cumhurbaşkanlığı makamı her zaman tartışmalara, siyasi krizlere, siyasi tikanıklıklara gerekçe teşkil etmiş bir makamdır. Öneride cumhurbaşkanının ilk oylamada seçilmesi amaçlanmıştır.

Anayasa değişikliği önerisinde birinci oylamada üç koşul bulunmaktadır. Seçimlerden çıkan sonuç, koşullar sırasıyla takip edilerek değerlendirilecektir. Seçim

sonuçları öncelikle birinci koşula göre değerlendirilir. Birinci koşul hâlihazırdaki anayasanın 101. Maddesinde düzenlenmiş olan ilk oylama koşuludur. Geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilmektedir. Bu koşul sağlanamamışsa seçim sonuçları ikinci koşula göre değerlendirilmektedir.

İkinci koşulda, parlamentodaki salt çoğunluk oy oranı bir kriter olarak dikkate alınmaktadır. TBMM seçimleri sonucunda parlamentoda salt çoğunluğa ulaşan herhangi bir siyasi partinin oy oranı baz alınarak, cumhurbaşkanı adayının aldığı oy oranının bu orandan fazla olup olmadığına bakılmaktadır. TBMM seçimlerinde salt çoğunluğu elde eden partinin oyundan bir fazla oy alan aday, Cumhurbaşkanı seçilmektedir. Birden fazla adayın bu oy oranında fazla oy alması durumunda en çok oyu alan aday Cumhurbaşkanı seçilmektedir. Bu kriterin temsilde adalet sorunu oluşturacağı düşünülmemektedir. Siyasi tarihimizde cumhurbaşkanı seçimlerinde genellikle sonraki turlarda salt çoğunluk alan adayın cumhurbaşkanı seçildiği görülmektedir. Yasama çoğunluğunu elde eden parti zaten kendi adayını cumhurbaşkanı seçtirebilmekteydi. Hatta parlamenter sistemde yürütmenin güçlü kanadı olan hükümet, az sayıda partinin parlamentoya girdiği dönemlerde düşük oy oranı ile hükümet kurma çoğunluğu elde edebilmekte ve yürütme gücünü çoğu zaman kontrol edebilmektedir. Nasıl ki bu durumlarda temsilde adalet sorunu yaşanmıyor ise benzer durum yeni sistemde bu koşulla seçilen yürütme organında da yaşanmayacaktır. Ya da önceki dönemlerde yaşananların bir benzerinden fazlası yaşanmayacaktır. Dolayısıyla amaç, cumhurbaşkanlığı seçimleri üzerinden siyasi krizleri engellemek, hızlı ve zamanında seçilmesini sağlamaktır. Ayrıca önemli bir amaç da cumhurbaşkanlığı makamını, güçlü ve tek kanadı olduğu yürütme organını; zoraki ittifakların, koalisyon dönemindeki pazarlıkların, başlangıçta sıkıntısız olsa bile sonraki zamanda anlaşmazlıkların merkezi olmaktan uzak tutmaktır. Bu sıkıntıların temayüz etmesi, parlamenter sistemdeki koalisyon hükümetlerinde yürütme organında yaşanan benzer sorunların ve siyasi kavgaların tekrar ortaya çıkmasına neden olacaktır. Böyle bir durumda hükümet sistemi değişikliği, siyasal sistemin işlevselliğini sağlamaktan uzak bir görüntü çizecektir. Bununla birlikte ittifakların, birleşmelerin, uzlaşmaların, seçime yönelik değil toplumsal düzeyde ve siyasi parti tüzel kişiliğinde yapılması gelecek dönemler için son derece gereklidir.

Üçüncü koşulda, ilk iki koşulu sırasıyla sağlamadığı durumda, adayların en az yüzde kırk oy oranı almaları beklenmektedir. Birden fazla adayın yüzde kırk üzerinde oy alması durumunda, en çok oy alan aday Cumhurbaşkanı seçilmektedir. Yeni sistemde temel amaç daha önce belirtildiği gibi yürütmenin güçlendirilmesi ve istikrarı üzerinden, siyasal sistemin işlevselliğini sağlamaktır. İlk oylamada bu üçüncü koşulun aranması da bu amaca hizmet etmektedir. Yüzde kırk oy oranı salt çoğunluk oy oranından az bir oy oranı olmasına rağmen üçüncü koşul için düşük bir oy oranı değildir. Bu koşuldaki yüzde kırk oy oranının dayanağı, parlamenter sistem geçmiş dönemlerinde bundan daha düşük oy oranıyla salt çoğunluğa ulaşmış bir siyasi partinin cumhurbaşkanını rahatlıkla seçebilmesidir. Ayrıca parlamentodaki salt çoğunluğu elde etmek suretiyle yürütmenin güçlü kanadı olan hükümeti kurabilmek ve idareyi elde tutmakta diğer bir dayanak olarak belirtilebilir. Bu koşulla seçilen cumhurbaşkanı, parlamenter sistemdeki siyasi partinin cumhurbaşkanlığı seçimlerindeki temsil çoğunluğu ve kurduğu hükümetin yürütmedeki rolüyle farklı bir durum arz etmemektedir.

İlk oylamada sırasıyla üç koşulu sağlayan adayın cumhurbaşkanı seçilmesi, siyasi partilerin ya da diğer unsurların aday gösterme usullerini de değiştirecektir. Tüm siyasi partiler, ilk oylamadaki seçeneklere göre adaylık sürecini organize edecektir. Bu düzenleme ile siyasi manipülasyonların, siyasetin tabiatına aykırı tutum ve davranışların önüne geçileceği gibi cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde güçlü konumlandırılmış bir makamın, seçim süreçlerinin uzamasının da önüne geçilecektir.

Birinci oylamada yukarıda belirtilen üç koşulun sırasıyla sağlanamaması durumunda mevcut anayasanın 101. Maddesinde belirtilen ikinci oylamaya geçilecektir. İkinci oylama için öneride öngörülen farklılık ikinci oylamaya katılmaya hak kazanan adaylardan birinin herhangi bir nedenle seçime katılamaması durumunda yerine diğer bir adayın ikame edilemeyeceğine yöneliktir. Bu değişiklik önerisinin amacı, birinci oylama sonuçlarına göre siyasi partilerin temsil ettiği milli iradenin tercihlerini farklı yansıtmasını engellemeye yöneliktir. Bir siyasi parti belirli bir ideoloji ve düşünce ekseninde siyaset üretir ve taraftar edinir. Anayasal düzeyde siyasi partilerin görevi milli iradenin seçimler yoluyla devlet yönetiminde tecelli

etmesine aracılık etmektir. Bu görev ışığında devlet organlarının herhangi birine talip olmak bir dizi politika, strateji, çalışma, kampanya gerektirmektedir. Demokrasilerin olmazsa olmazı siyasi parti tabanlarının beklenti ve isteklerinin siyaset olarak üretilmesinin sağlanmasıdır. Ancak seçimlerde başarılı olmak adına siyasi partiler hiçbir şekilde fikir birliği içinde olmadıkları partilerle ittifak yapabilme eğiliminde olabilmektedir. Bu tür ittifaklarla seçimlerde başarılı olmak, yürütme organının parçalı bir yapıdan teşekkül etmesine olanak sağlayacaktır. Başlangıçta sorunsuz geçilen süreç ileriki dönemlerde bir takım istikrarsızlıklar üretecek ve yine siyasi sistem krize sürüklenebilecektir. Dolayısıyla siyasi partilerin toplumsal düzeyde ve siyasi parti tüzel kişiliğinde ittifak etmesinin, birleşmesinin sistem istikrarı açısından önemi bir kez daha ifade edilmelidir. Bunun dışında ilk oylamada salt çoğunluğa çok yaklaşmış bir adayın siyasetin tabiatına aykırı tutumlarla ikinci oylamada bertaraf edilmesi daha büyük bir temsil sorununa neden olacaktır. Dolayısıyla aday ikamesi yapılmaması ikinci oylamaya katılan adayın mücbir sebepler (Ölüm, hastalık vb.) dışında, diğer aday lehine keyfî adaylıktan çekilmesini engelleyecek bir düzenleme olacaktır.

## SONUÇ

Türkiye'nin cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçmesindeki temel etken, yüzyıldan fazla süre uygulanmış olan parlamenter hükümet sisteminin, siyasal alanda yol açtığı tahribat ve istikrarsızlıklardır. Bunun dışında diğer önemli etken; devletin, günümüz dünyasının dinamik yapısına uyum sağlayacak bir şekilde yeniden organize edilmesinin zaruri hale gelmesidir. Siyasal alanda yaşanan tahribat ve istikrarsızlıklar, Türkiye'ye koca bir yüzyıl kaybettirmiş ve sistemsel sorunu olmayan ülkelerle gelişmişlik düzeyimiz arasındaki olumsuz fark giderek açılmıştır. Gelişmiş ülkeler; ekonomik, sosyal, siyasal, kültürel vb. alanlarda hızlı bir ilerleme kaydederken; Türkiye siyasal sistemin sebep olduğu ya da çözemediği bir yığın sorunla vakit kaybetmek durumunda kalmıştır.

Devlet yönetiminin etkinliği ile gelişmişlik düzeyi arasında doğrusal bir ilişki söz konusudur. Devlet yönetiminin etkinliği; devletin üç temel fonksiyonu olan yasama, yürütme ve yargı organlarının etkinliğiyle eş değerdir. Bu organların etkinliği de gerek kendi iç yapılanmalarının gerekse organlar arası ilişkilerin anayasal düzeyde doğru bir şekilde tanzim edilmesiyle mümkündür. Devletlerin siyasal sistemleri içerisinde, bu üç temel fonksiyonu işletme biçimleri farklılık arz etmektedir. Bu farklılıklar birkaç şekilde karşımıza çıkmakta olup hükümet sistemleri olarak adlandırılmaktadır. Üç temel organının yetki ve görevlerinin parlamento (yasama) çatısı altında toplandığı ve günümüzde uygulama imkânı kalmamış olan meclis hükümet sistemlerini konunun dışında tutarsak; siyasi literatürde ve uygulamada üç farklı hükümet sistemi karşımıza çıkmaktadır. Organların yetki ve görevlerinin; katı bir şekilde ayrıştığı başkanlık hükümet sistemi, yumuşak bir şekilde ayrıştığı parlamenter hükümet sistemi ve bu ikisi arasında konuşlanan yarı başkanlık hükümet sistemi. Bir ülkenin hükümet sistemi, o ülkenin siyasi gelenekleriyle, toplumsal yapısıyla, etnik ve dini aidiyetleriyle uyumlu olduğu ölçüde daha demokratik ve daha yönetebilir bir siyasal sistem hüviyetine bürünmektedir. Toplumla çelişen siyasal sistemler beklentilere yeterince cevap verememekte ve siyasal istikrarsızlıklar kaçınılmaz olmaktadır. Bununla birlikte bir ülkede siyasal sistemin başarısında, hükümet sistemi kadar, o ülkede demokratik usul ve esasların yerleşmesi de son derece önemlidir. Gelişmiş ülkelerde refah düzeyinin

yüksek olması, ileri demokrasilerin kökleşmesine önemli katkılar sunmuştur. Bu açıdan bakıldığında; etkin bir hükümet sisteminin, siyasal sistemi işlevsel hale getirmek suretiyle refah ve demokrasi düzeyini daha da yukarıya taşıyacağı söylenebilir.

Parlamente hükümet sistemi, Türkiye’de uzun yıllar uygulanmış ancak siyasal sistemimize işlevsellik katmaktan uzak bir görüntü çizmiştir. Bazen sorunun kendisi olmuş bazen de diğer etkenler nedeniyle oluşan sorunlara çözüm üretme noktasında edilgen kalmıştır. Devleti yönetsel anlamda zafiyete uğratan bu problemler zamanla daha da derinleşmiş ve kronik bir hal almıştır. Siyaset kurumu, gerek anayasal gerekse yasal düzeyde birçok değişiklik yapmasına rağmen kronik sorunları radikal bir şekilde çözememiştir. Devletin temel fonksiyonları olan yasama, yürütme ve yargı organları arasında kimi zaman anayasanın kendisinden kaynaklı kimi zamanda anayasa ihlalleri dolayısıyla yetki karmaşası yaşanmıştır. Siyasal alanda bu sebeple oluşan yönetim boşlukları, milli irade dışında başka unsurların temayüz etmesine zemin hazırlamıştır. Bu ve benzeri arzu edilmeyen kırılmalar, devleti temel görevlerini ifa etme de sekteye uğratmıştır. Türkiye’de parlamente sistem kaynaklı problemleri, bu cümlelerin değişik versiyonları ile ifade etmek mümkündür. Bununla birlikte sistem tartışması, toplumsal düzeyde geniş çevrelerce ele alınmasına rağmen siyasi olarak 2017 yılına kadar somut bir adım atılamamıştır. Dolayısıyla cumhuriyet tarihimiz boyunca parlamente hükümet sistemimiz, siyasal alanda başarısız bir grafik çizmiştir. Parlamente sistemi savunan çevrelerce, Türkiye’de siyasi düzeyde yaşanan her sorunun, sisteme atfedilmesinin haksız bir yaklaşım olduğu tezi kısmen doğrudur. Ancak bir hükümet sisteminin, sistemden kaynaklanmayan sorunları çözebilme kabiliyetine sahip olması gerektiği göz ardı edilmemelidir. Özetle siyasal sistemimizde parlamente hükümet sisteminden kaynaklanan istikrarsızlıkları radikal bir şekilde giderme zarureti hâsıl olmuş; geniş tabanlı bir tercihle yeni hükümet sistemi modeline geçilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi; yüz yıldan fazla süre uygulanan parlamente sisteme son vermesi ve özellikleri itibari ile Türkiye siyasal sistemini yeni baştan düzenleyecek olması nedeniyle siyasi tarihimizin önemli adımlarından biri olmuştur. Yeni sistem, her şeyden önce devleti, kesintisiz bir şekilde yönetebilen

bir devlet konumuna kavuşturacaktır. Devletin üç temel fonksiyonu olan yasama, yürütme ve yargı organlarını, esas görev alanlarında etkin olmaya odaklaması ve kuvvetlerin katı ayrılığı ile birbirini frenlemek suretiyle dengeyi temin etmesi bakımından işlevsel bir hükümet sistemi olduğunu belirtebiliriz. Devlet işlerinin birinci derecede yürütülmesinden sorumlu olan yürütme organının güçlendirilmesiyle; devlete, gerek ulusal gerekse uluslararası alanda güçlü, gelişen, rekabetçi vb. kimlikler kazandıracaktır. Yasama organı, esas görev alanı olan yasa yapma ve bu hususta toplumun beklentilerine yönelik siyasetleri üretme imkânına kavuşacaktır. Parlamento, gerek cumhurbaşkanı gerekse hükümet belirleme görevlerinden azade olmakla bunların neden olduğu siyasi kavgaların, hesaplaşmaların, kısır çekişmelerin hüküm sürdüğü bir alan olmaktan çok, kuşkusuz toplumu ileriye götürecektir. Yargı organı, millet adına tarafsız ve bağımsız sıfatıyla milli iradenin yegâne teminatı olacak ve adalet üretecektir. Yargının oluşumunda kendi iç dinamikleri değil milli irade daha etkin olacaktır. Yeni sistemle birlikte devletin temel fonksiyonu olan organların demokratik meşruiyeti mevcut sisteme göre daha güçlüdür. Ayrıca yeni sistem, organların belirlenmesi usulünde yaptığı değişikliklerle, devleti gereksiz zaman kaybından ve bu dönemlerdeki siyasi tıkanıklıklardan kurtarmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, Türk tipi başkanlık sistemi nitelendirmelerine neden olan uygulamalarıyla; mevcut başkanlık sisteminin çıkmazlarını bertaraf edecek şekilde düzenlenmiş, böylece siyasal alanda demokratik ülkelere örnek bir model olma vasfı kazanmıştır.

Cumhurbaşkanlığı sisteminde seçimlerin yapılma usulü, cumhurbaşkanının atama, yürütme ve düzenleyici işlem yapma yetkileri, yasama ve yürütme arasındaki ilişkiler, seçimlerin yenilenme şekli, cumhurbaşkanının yargılanma sistemi, yasamanın yürütmeyi denetleme yolları, cumhurbaşkanının siyasi parti ile ilişkisi, yasama ve yürütmenin görev süreleri ve yargı ile ilgili düzenlemelerin Türkiye'nin siyasal sosyolojisine uygun olarak hazırlandığının altı çizilmektedir. Bu sistemin iyi bir şekilde işletilmesi durumunda da Türkiye'nin siyasal istikrarsızlık yaşamayacağı, vesayet odaklarının siyasal sistemde etkinliğinin tamamen sonlandırılacağı ve



demokrasinin kurumsallaşarak derinleşeceği sıklıkla vurgulanan hususlardır (Miş, 2017: 81).

Unutulmaması gereken önemli bir nokta, tüm sistemlerin olduğu gibi siyasal sistemlerin de değişken olduğu gerçeğidir. Bir ülke için bugün en uygun, dinamik ve etkin kabul edilen bir hükümet sistemi yarın bu niteliklerini kaybedebilmektedir. Dünyadaki değişime uyum sağlayamayan siyasal sistemler, toplumun beklentilerine çözüm üretme hususunda yetersiz kalmakta ve devleti yönetsel anlamda zayıflatmaktadır. Önemli olan ülkeye yetersiz gelen ve çözüm üretemeyen sistemlerde ısrar edilmemesi; siyasal alanın ve iradenin, mevcut koşullara en uygun sistemi benimseyebilmesidir. Zira dünyada yaşanan hızlı değişimler, devletler için hiçbir hükümet sisteminin ebedi geçerli bir sistem olmayacağını net bir biçimde ortaya koymaktadır.

Türkiye, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine anayasal düzeyde geçmiş bulunmaktadır. Fiili olarak ilk seçimlerden sonra uygulanacak olan yeni hükümet sistemi; demokratik ve çoğulcu özellikler taşıyan yeni bir anayasa yapımı ile kuşkusuz daha güçlü ve verimli işleyebilecektir. Ancak bu durumda bile siyasal sistemi, mevcut parlamenter sisteme göre daha etkin bir konuma taşıyacak ve devleti; kamu bürokrasisine karşı kamusal alanda, vatandaşına karşı ülke içerisinde, tüm dünya ülkelerine karşı da uluslararası alanda son derece güçlü bir konuma yükseltecektir.

## KAYNAKÇA

- AKARTÜRK**, Ekrem Ali (2010), **Parlamenteer Sistem Uygulamaları ve Parti Sistemleri**, 1. Baskı, İstanbul: Yeditepe Üniversitesi Yayınları.
- AKÇALI**, Pınar (2014). **(Yarı) Başkanlık Sistemi ve Türkiye**, 2.Baskı, İstanbul: Kalkedon Yayınları.
- ALKAN**, Haluk (2013). **Karşılaştırmalı Siyaset Başkanlık ve Parlamenteer Sistemler Işığında Yarı Başkanlık Modelleri**, 1.Baskı, İstanbul: Açılım Kitap Pınar Yayınları.
- ALTINDAL**, Aytunç (2000). **Bilinmeyen Hitler**, 4. Baskı, Ankara: Yeni Avrasya Yayınları.
- ARSLAN**, Rıza (2013). **Demokratik Yönetim Sistemleri**, 1. Baskı, Bursa: Dora Yayıncılık.
- ATAÖV**, Türkkaya (2011). **Federasyon-Başkanlık-Yarı Başkanlık**, 1. Baskı, İstanbul: Destek Yayınevi.
- BAHAR**, Halil İbrahim (2009). **Sosyoloji**, 3. Baskı, Ankara: Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu.
- BOZLAĞAN**, Recep (2016). **Türk Tipi Başkanlık**, 1.Baskı, İstanbul: Hayat Yayınları.
- BOZKURT**, Resul (2017). **1923'ten 2023'e Türkiye'nin Sistem Arayışı-Cumhurbaşkanlığı Sistemi**, 1. Baskı, İstanbul: Cinius Yayınları.
- BÜLBÜL**, Kudret (2017). **Etkin İstikrarlı Güçlü Bir Türkiye İçin Cumhurbaşkanlığı Sistemi Nedenler, Tepkiler, Beklentiler**, 1.Baskı, İstanbul: Tezkire Yayıncılık.
- ÇAM**, Esat (2000). **Çağdaş Devlet Sistemleri**, 1. Baskı, İstanbul: Der Yayınevi.
- DERELİ**, Esen (2001). **Karşılaştırmalı Bir Bakışla ABD ve Fransa Siyasal Sistemleri**, 2.Baskı, İstanbul: Der Yayınları.
- DOĞAN**, Cem (2007). **Osmanlı'dan Günümüze Siyasal Rejimler Birlikim Bunalımları Üzerine Bir Deneme**, 1. Baskı, Ankara: Detay Yayıncılık.
- DURGUN**, Şenol (2013). Sistem Arayışlarında Siyasal Partiler ve Parti Disiplini, **Yeni Türkiye-Başkanlık Sistemi Özel Sayısı**, 2013, Sayı: 51, S. 338-339.

**ERİM, R. Onur (2017). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Demokratik Yönetim Biçimlerine Türkiye Katkısı, 1. Baskı, İstanbul: İşaret Yayınları.**

**EROĞUL, Cem (2012). Çağdaş Devlet Düzenleri İngiltere, Amerika, Fransa, Almanya, 8.Baskı, Ankara: İmaj Yayınevi.**

**ERDOĞAN, Mustafa (2011). Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset, 7. Baskı, Ankara: Liberte Yayınları.**

**FEDAYİ, Cemal (2011), Siyaset Bilimi, 1. Baskı, Ankara: Kadim Yayınları**

**GERGERLİOĞLU, Muhammed Taha (2017). Türk Tipi Cumhurbaşkanlığı Kurumlarının Vesayetinden Halkın İktidarına, 1.Baskı, İstanbul: Hayykitap.**

**GÖZE, Ayferi (2000). Siyasal Düşünceler ve Yönetimler, 9. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları.**

**GÖZE, Ayferi (2005). Liberal Marxiste Faşist Nasyonal Sosyalist ve Sosyal Devlet, 4. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları.**

**GÖZLER, Kemal (2002). Anayasa Hukukuna Giriş, 2. Baskı, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.**

**GÖZLER, Kemal (2013). Anayasa Hukukunun Genel Esasları, 4. Baskı, Bursa: Ekin Basım Yayın.**

**GÜNAL, Erdoğan (2015). Hükümet Sistemleri ve Türkiye’de Başkanlık Sistemi Arayışları, 1. Baskı, İstanbul: Hükümdar Yayınları.**

**HANIÇ, Hacer (2017). Yeni Anayasa Cumhurbaşkanlığı Sistemi Yeni Türkiye, 1.Baskı, İstanbul: Hayykitap.**

**HEKİMOĞLU, Mehmet Merdan (2009). Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı ‘Demokratik Hükümet Sistemleri’ ve Türkiye, 1.Baskı, Ankara: Detay Yayıncılık.**

**HEKİMOĞLU, Mehmet Merdan (2010). Anayasa Hukukunda Antidemokratik Hükümet Sistemleri’ ve Türkiye, 1.Baskı, Ankara: Detay Yayıncılık**

**İBA, Şeref, Rauf Bozkurt (2006). 100 Soruda Türk Parlamento Hukuku, 3. Baskı, Ankara: Nobel Yayınları.**

**İYİMAYA, Ahmet, Anayasa Değişikliği Ekseninde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistem, Yeni Türkiye Dergisi, 2017, Sayı: 94, S. 71-89**

**KALAYCIOĞLU, Ersin, Deniz KAĞNICIOĞLU (2012). Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler, 1. Baskı, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.**

**KAMALAK**, İhsan (2014). **(Yarı) Başkanlık Sistemi ve Türkiye**, 2.Baskı, İstanbul: Kalkedon Yayınları.

**KAPANİ**, Münici (2007). **Politika Bilimine Giriş**, 19. Baskı, Ankara: Bilgi Yayınevi.

**KARAMUSTAFAOĞLU**, Tuncer (1982). **Yasama Meclislerinin Fesih Hakkı**, 1. Baskı, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Adalet Yüksek Okulu Yayını.

**KARATEPE**, Şükrü (2013). "Hükümet Sistemleri ve Türkiye", **Yeni Türkiye**, Sayı:51, S.223-235.

**KARATEPE**, Şükrü (2017). **Sistem Söyleşileri-Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Üzerine Röportajlar**, 1. Baskı, Ankara: Binyıl Yayınevi.

**KIŞLALI**, Ahmet Taner (2010). **Siyasal Sistemler**, 6. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi.

**KUZU**, Burhan (2013). **Her Yönü ile Başkanlık Sistemi**, 3.Baskı, İstanbul: Babiâli Kültür Yayıncılığı.

**MİŞ**, Nebi, Ali ASLAN, M. Erkut AYVAZ, Hazal DURAN (2015), **Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Güney Kore ve Şili**, 1. Baskı, İstanbul: Seta Yayınları.

**MİŞ**, Nebi Burhanettin Duran (2017). **Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi**, 12.Baskı, İstanbul: Seta Kitapları.

**NOHUTÇU**, Ahmet (2011). **Kamu Yönetimi**, 7. Baskı, Ankara: Savaş Yayınevi.

**ÖZBUDUN**, Ergun (1968). İngiltere’de Parlamento Egemenliği Teorisi, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 1968, Sayı: 25 (1-2), S. 59-79.

**ÖZBUDUN**, Ergun (1983). **Siyasal Partiler**, 4. Baskı, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.

**ÖZBUDUN**, Ergun (1989). **Türk Anayasa Hukuku**, 2. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları.

**ÖZBUDUN**, Ergun (2006), **Türk Siyasal Hayatı**, 2006, Yayın No:2038, 7. Baskı, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.

**ÖZER**, Atilla (1981). **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri**, 1. Baskı, Ankara: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları.

**ÖZKAN, Cahit (2017). Tarihi Siyasi ve Hukuki Yönleriyle Cumhurbaşkanlığı Modeli**, 1.Baskı, İstanbul: Dün Bugün Yarın Yayınları.

**ÖZSOY BOYUNSUZ, Şule (2014). Başkanlı Parlamenter Sistem**, 2.Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

**ÖZTÜRK, Namık Kemal (1999). Cumhurbaşkanlığı ve Parlamenter Sistem**, 1. Baskı, Ankara: Atilla Kitabevi.

**PARLAK, Bekir, Cantürk CANER (2013). Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetişel Yapılar**, 3. Baskı, Ankara: Orion Kitabevi.

**SEZGİNER, Murat, Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası'nda Sorunlar**, 2. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

**SOYSAL, Mümtaz (2007), "Türk Siyasal Sistemi Üzerine Görüşler", Başkanlık Sistemi ve Türkiye**, 1. Baskı, İstanbul, Kalkedon Yayınları.

**ŞAYLAN, Gencay (1981). Çağdaş Siyasal Sistemler**, 1. Baskı, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.

**TUNÇKAŞIK, Halit, Konur Alp KOÇAK, Mehmet SOLAK, Meltem DOĞAN, Murat BİLGİN (2017). Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi (ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri)**, 2. Baskı, Ankara: TBMM Basımevi.

**TURAN, Mehmet (1993). Hükümet Sistemleri**, 2. Baskı, Ankara: Gündoğan Yayınları.

**UZUN, Turgay (2013). İttihat ve Terakki'den Günümüze Siyasal Partiler**, 1. Baskı, Ankara: Orion Kitabevi.

**YARBAY, Ersönmez (2017). Cumhurbaşkanlığı Sistemi-Yağmurdan Kaçarken Doluya Tutulmak**, 1.Baskı, Bursa: Ekin Yayınevi.

**YAVUZ, Bülent (2008). Parlamenter Hükümet Sisteminde ve 1982 Anayasası'nda Başbakan**, 1. Baskı, Ankara: Asil Yayın

**YAYLA, Atilla (2014). Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler**, 1.Baskı, Ankara: Liberte Yayınları.

**YAZICI, Serap (2013). Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, 3.Baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi.

**YILDIRIM, Hurşit (2017). Parlamenter Sistem Krizleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi**, 1.Baskı, İstanbul: Pozitif Yayınları.

**YÜCEL, Bülent (2009). Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği**, 1. Baskı, Ankara: Adalet Yayınevi.

## İNTERNET KAYNAKÇA

Adalet Bakanlığı. (Eylül 2011). Anayasalar. 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının İlk ve Son Hali. <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/1982ilkson.pdf>, Erişim Tarihi: 01.04.2018

Adalet Bakanlığı. (Eylül 2011). Ülke Anayasaları. Avusturya Federal Anayasası. <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/04-AVUSTURYA%201-98.pdf>, Erişim Tarihi: 26.03.2018.

Adalet Bakanlığı. (Eylül 2011). Ülke Anayasaları. İrlanda Anayasası. <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/09-İRLANDA%20277-318.pdf>, Erişim Tarihi: 27.03.2018.

Adalet Bakanlığı. (Eylül 2011). Ülke Anayasaları. İtalya Cumhuriyeti Anayasası. <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/10-İTALYA%20319-354.pdf>, Erişim Tarihi: 26.03.2018.

Adalet Bakanlığı. (Eylül 2011). Ülke Anayasaları. Polonya Cumhuriyeti Anayasası. <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/12-POLONYA%20385-438.pdf>, Erişim Tarihi: 27.03.2018.

TBMM. (Mayıs 2010). Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5982.html>, 15.03.2018.

TBMM. (Ocak 2017). Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. [https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa\\_2017.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2017.pdf), Erişim Tarihi: 02.04.2018.

TBMM. (Ocak 2017). Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, Erişim Tarihi: 31.03.2018.

TBMM. (Mart 2018). Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa82.htm>, Erişim Tarihi 27.03.2018.

Türk Dil Kurumu. [http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5b193a90b3f1e2.89613346](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5b193a90b3f1e2.89613346), Erişim Tarihi: 20.03.2018.



T.C.  
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ  
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



### Özgeçmiş

Adı Soyadı:	SAVAŞ DEMİRCİ	İmza:		
Doğum Yeri:	YAHYALI-KAYSERİ			
Doğum Tarihi:	21.10.1980			
Medeni Durumu:	EVLİ			
<b>Öğrenim Durumu</b>				
Derece	Okulun Adı	Program	Yer	Yıl
İlköğretim	ATATÜRK İ.Ö.O.	İLKOKUL	YAHYALI	1987-1991
Ortaöğretim	YAHYALI İHL	ORTAOKUL	YAHYALI	1992-1994
Lise	YAHYALI İHL	LİSE	YAHYALI	1994-1997
Lisans	ANADOLU ÜNV.	İ.İ.B.F. (İKTİSAT)	ESKİŞEHİR	1998-2002
Yüksek Lisans				
İş Deneyimi:	<b>10 YIL TİCARİ BANKACILIK YÖNETİCİLİK</b> <b>5 YIL ÖZEL SEKTÖRDE FİNANS YÖNETİCİLİĞİ</b>			
İlgi Alanları:				
Aldığı Ödüller:				
Tel:	0 532 731 73 38			
Adres	SAKARYA MAH. KIRAZ SOK ALKAN APRT. A BLOK NO 4/30 MELİKGAZİ KAYSERİ			
Ekleme istediğiniz hususlar	21 Ekim 1980 yılında Kayseri'nin Yahyalı ilçesinde dünyaya gelen Savaş DEMİRCİ; ilk, orta ve lise öğrenimini Yahyalı'da tamamladıktan sonra, Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümünden (2002) mezun olmuştur. 2004-2014 yılları arasında finans sektöründe ticari bankacılık bölümünde yönetici olarak çalışmış ve bankacılık sektöründeki kariyerini sonlandırmıştır. 2014 yılından bu yana sektöründe öncü özel bir şirkette finansmandan sorumlu Genel Müdür Yardımcısı olarak görev yapmaktadır. Aynı zamanda Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans öğrencisidir. Evli ve bir çocuk babasıdır.			