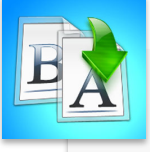


HÜKÛMET SİSTEMLERİ



İÇİNDEKİLER

- Genel Olarak Hükûmet Sistemleri
- TÜRK Hükûmet Sistemi



HEDEFLER

- Bu üniteyi çalıştıktan sonra;
- Kuvvetler birliği ve kuvvetler ayrılığına göre hükûmet sistemlerini sınıflandırabilecek,
- Meclis hükûmeti sisteminin özelliklerini öğrenebilecek,
- Başkanlık sisteminin ayırıcı vasıfları hakkında bilgi sahibi olabilecek,
- Parlamenter sistemin temel özelliklerini söyleyebilecek,
- Yarı başkanlık sistemi hakkında bilgi edinmiş olabilecek,
- Türk hükûmet sistemini tanımlayabileceksiniz.



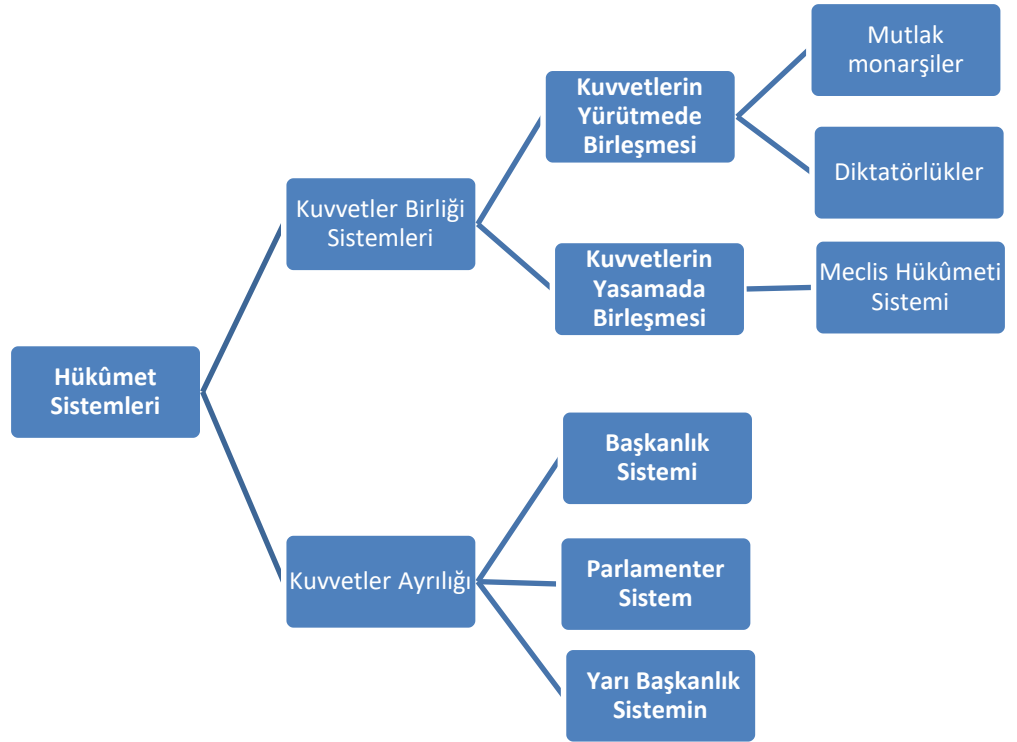
Atatürk Üniversitesi
Açıköğretim Fakültesi

ANAYASA HUKUKU

Prof. Dr. Yavuz
ATAR

ÜNİTE

4



GİRİŞ



Siyasi rejimler ya da hükümet sistemleri, yasama ve yürütme erklerinin aynı elde toplandığı *kuvvetler birliğine* dayalı olabileceği gibi yasama ve yürütme işlevlerinin ayrı devlet organlarınca yerine getirildiği *kuvvetler ayrılığına* da dayanabilir.

Anayasacılık tarihinde daha ziyade İngiliz düşünür John Locke ve Fransız düşünür Montesquieu'nün adlarıyla birlikte anılan kuvvetler ayrılığı düşüncesi, devlet iktidarının keyfî kullanımının sınırlandırılması suretiyle birey hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınması amacını taşımaktadır (Erdoğan, 2005). Güçlerin birbirini dengelemesini öngören kuvvetler ayrılığı düşüncesinin ana fikrini yasama, yürütme ve yargılama işlevlerinin ayrı ayrı organlarca yerine getirilmesi, böylece gücün bir merkezde toplanmasının engellenerek kötüye kullanılmasının önlenmesi oluşturmaktadır. Ancak zamanla kuvvetler ayrılığının klasik anayasa hukukçuları tarafından hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında da esas alındığı görülmektedir. Buna göre *siyasi rejimler sınıflandırılırken yasama-yürütme ilişkilerine bakılmalıdır* (Hazır, 2004). Yasama ve yürütme erkleri aynı organda toplanırsa “kuvvetler birliği”, ayrı devlet organlarına verilirse “kuvvetler ayrılığı” söz konusu olur.

GENEL OLARAK HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbiriyle ilişkileri, pozitif anayasa hukukunda hükümet sistemleri tasnifinin dayandığı temeli oluşturur (Özbudun, 2010). Siyasi rejimler ya da hükümet sistemleri, yasama ve yürütme erklerinin aynı elde toplandığı kuvvetler birliğine dayalı olabileceği gibi yasama ve yürütme işlevlerinin ayrı devlet organlarınca yerine getirildiği kuvvetler ayrılığına da dayanabilir.

Kuvvetler Birliğine Dayanan Hükümet Sistemleri

Kuvvetler birliğine dayanan hükümet sistemlerinde yasama ve yürütme iktidarları ya yasama organında ya da yürütme organında birleşmiştir. Yasama organında birleşmesi hâlinde meclis hükümeti, yürütmede birleşmesi hâlinde mutlak monarşi veya diktatörlük rejimleri ortaya çıkar.

Kuvvetlerin Yürütmede Birleşmesi

Kuvvetlerin yürütme organında toplandığı rejimlerin genellikle eski mutlakiyetler ve diktatörlükler olduğu görülmektedir (Özçelik, 1974). Mutlak monarşiler, hukuken iktidarların tek bir kişide toplandığı, geleneksel meşruluk temeline dayanan fakat günümüzde önemi kalmayan rejimlerdir. (Hazır). Bu rejimlerde padişah, kral, imparator gibi unvanı bulunan bir mutlak monark, devlet iktidarının tüm yetkilerini elinde bulundurmaktadır ve hükümdarın bu gücü kanuni bir sınırlandırmaya tabi tutulmamıştır. Hükümdar bu yetkilerini bizzat, yetişemediği yerlerde de emri altında bulunan kimselerin marifetiyle kullanır (Özçelik).

Kuvvetlerin yürütme organında toplandığı bir diğer siyasi rejim ise diktatörlüktür. Diktatörlüklerde yürütme ve yasama yetkilerinin tümü bir kişinin ya da yönetici grubun elinde bulunur. Yasama meclisi kaldırılmış ya da tamamen yürütmeye bağımlı kılınmıştır. Fransa'da Napoléon Bonaparte tarafından VIII. Yıl

Anayasası Dönemi'nde, İtalya'da Mussolini zamanında, Almanya'da da Hitler Dönemi'nde bu tür bir yönetimin uygulandığı belirtilmektedir (Teziç, 2009).

Diktatörlükler demokratik olmayan rejimlerdir. Bazı diktatörlüklerde zaman zaman halk oylamasına başvurulsa da bu rejimler halkın güvenine dayanmamakta ve serbestçe oluşmuş bir halk rızasına sahip bulunmamaktadır. Tek yönlü bir bilgi dolaşımı ve yoğun propaganda söz konusudur. Diktatörlüklerin halka önem vermiş gibi görünmeleri, iktidarda kalmalarının bir nevi maskelenmiş cebir ve kuvvete ihtiyaç duymasından dolayıdır (Özçelik, 1974).

Diktatörlükler otoriter ya da totaliter nitelik taşıyabilirler. Otoriter rejimlerde sınırlı bir siyasi çoğulculuk var iken totaliter diktatörlüklerde bireysel ve toplumsal hayatın tümünü kuşatan bir müdahalecilik söz konusudur.

Kuvvetlerin Yasamada Birleşmesi

Yasama ve yürütme kuvvetlerin yasama organında birleşmesi şeklinde ortaya çıkan yönetim biçimine "meclis hükümeti" ya da "konvansiyonel rejim" adı verilir (Teziç, 2009).

Meclis Hükümeti Sisteminin Özellikleri

1921 Anayasası Dönemi'nde Türkiye'de de uygulanan meclis hükümeti sistemi günümüzde İsviçre'de uygulanmaktadır. İsviçre Meclis hükümeti sisteminin başlıca özellikleri şunlardır:

- Meclis hükümeti sistemi, kuvvetler birliği ve meclisin üstünlüğü ilkesine dayanır. Yasama ve yürütme yetkilerinin mecliste toplandığı bu sistemde, yürütme ayrı bir kuvvet olarak kabul edilmemektedir.
- İki meclisten (Ulusal Meclis ve Devletler Meclisi) oluşan Federal Meclisin dört yıl için seçtiği eşit yetkilere sahip yedi kişilik Federal Konsey kolektif bir şekilde yürütme görevini yerine getirir.
- Yürütme görevini üstlenen Federal Konsey, Meclisin emirleri doğrultusunda ve Meclis adına bu görevi yürütür.
- Yürütme organının Meclis üzerinde, fesih dâhil hiçbir yetkisi bulunmamaktadır. Buna karşılık Meclis yürütme organının görevine her an son verebilir.
- Devlet başkanlığı makamının bulunmadığı bu sistemin uygulandığı İsviçre'de Federal Meclis Federal Konsey üyelerinden birisini bir yıllığına Federal Konsey başkanı olarak seçer ve bu kişi aynı zamanda temsili yetkilere sahip devlet başkanlığı görevini de yürütür.
- Muhalefet kurumunu içermeyen meclis hükümeti sisteminde parlamentodaki bütün önemli siyasal gruplar yürütme içinde de temsil imkânı elde etmektedirler.

Kuvvetler Ayrılığına Dayanan Hükümet Sistemleri

Kuvvetler ayrılığına dayalı rejimlerde yasama ve yürütme iktidarı birbirinden sert bir şekilde ayrılmış olabileceği gibi iktidarlar yumuşak dengeli ve



Meclis hükümeti sistemi, 1921 Anayasası Dönemi'nde Türkiye'de de uygulanmıştır.

aralarında iş birliğine imkân verecek bir biçimde ayrılmış da olabilir. Yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbiriyle ilişkilerinin niteliğine göre kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemleri, başkanlık sistemi, parlamenter hükümet sistemi ve bu ikisinin arasında yer alan bir rejim olarak yarı başkanlık sistemi biçiminde tasnif edilmektedir.

Başkanlık sistemi de parlamenter sistem de özgürlükçü ve çoğulcu demokrasi anlayışına bağlı sistemlerdir. Parlamenter sistem yasama ve yürütmenin karşılıklı bağımlılığına dayanır (Turhan, 2005). Kuvvetlerin sert ayrılığı olarak nitelenen başkanlık sistemi ise Amerika Birleşik Devletleri (ABD) Anayasası ile doğmuştur (Turhan, 1989).

Başkanlık sisteminin özellikleri

Başkanlık sisteminin tipik modeli Amerikan başkanlık sistemidir. Ayrıca Kosta Rika, Venezuela, Kolombiya, Peru, Filipinler, Arjantin, Uruguay, Brezilya, Şili ve diğer bazı ülkelerde de başkanlık sistemi uygulanmaktadır.

ABD'nin tarihsel, ekonomik, sosyal ve siyasi koşullarının başkanlık rejiminin başarıyla uygulanmasında önemli bir rol oynadığı, benzer koşulları taşımayan başka ülkelerde ise bu rejimin zaman zaman kişisel iktidarlara ya da

askerî diktatörlüklere yol açabildiği de kaydedilmektedir (Teziç). Başkanlık rejiminden bir sapma olarak nitelenen, Güney Amerika ya da bazı Afrika devletlerinde görülen ve devlet başkanının siyasi hayatı kendi tekeline almasına yol açan rejimlere ise -bir ölçüde kötuleyici bir anlam da taşıyan- "başkancı rejimler" adı verilmektedir (Teziç).

Amerikan başkanlık sisteminin temel özellikleri şunlardır:

- Başkanlık sistemi, *sert kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanır*. Yasama ve yürütme kuvvetleri birbirinden kesin olarak ayrılmıştır.
- Başkanlık sisteminde, yürütme yetkisi halk tarafından seçilen başkana, yasama yetkisi ise parlamentoya aittir. Yasama ve yürütme birbirinden bağımsız olup aynı kişiler her iki organda görev alamazlar.
- Başkanlık sisteminde başkan, yürütme yetkisinin tek sahibidir. Dolayısıyla, yürütme tek-başlı (monist) karakterlidir. Bu sistemde başbakan yoktur. Başkanlık sisteminde yürütme yetkisinin kaynağı tek kişi olmakla birlikte, başkanın "sekreter" adı verilen bakanları, danışmanları ve diğer görevliler yürütme yetkisinin kullanılmasına katılırlar.
- Başkan yasama organını feshedemez, yasama organı da güvensizlik oyuyla başkanının görevine son veremez.
- Amerikan başkanlık sisteminde yasama ve yürütme arasındaki ilişkilerde kopukluğu gidermek üzere bir "kontrol ve denge" sistemi geliştirilmiştir. Yürütmenin bazı işlemleri, örneğin üst düzey yöneticilerin atanması Senatonun onayına bağlıdır. Buna karşılık, Başkanın da Kongre'de kabul edilen kanunları veto etme yetkisi vardır.



Başkanlık sistemi de parlamenter sistem de özgürlükçü ve çoğulcu demokrasi anlayışına bağlı sistemlerdir.



Parlamente hükümet sisteminde başbakan ve bakanlar kurulu parlamento içindeki çoğunluktan çıkmaktadır.

Parlamente hükümet sisteminin özellikleri

Parlamente hükümet sistemi, İngiltere’de ortaya çıkmış ve oradan Kıta Avrupası’na yayılmıştır. *İlimli/yumuşak kuvvetler ayrılığına*, diğeri bir deyişle kuvvetlerin iş birliğine dayanır. Buna göre parlamente rejiminde yasama ve yürütme organları hukuken birbirinden bağımsız olmakla birlikte aralarında birtakım iş birliği ve etkileşim mekanizmaları da bulunmaktadır (Erdoğan, 2005).

Parlamente hükümet sisteminde yasama ve yürütme organlarının karşılıklı bağımlılık ve etkileşimi biri organik diğeri fonksiyonel olmak üzere iki noktada kendini gösterir. Organik bakımdan, yürütme organının sorumlu kanadı olan başbakan ve bakanlar kurulu parlamento içindeki çoğunluktan çıkmaktadır. Fonksiyonel bakımdan iş birliği ise kanunların daha çok hükümet tasarısı olarak parlamentoya gelmesi ve burada görüşülerek kabul edilmesinde belirgin şekilde görülür (Hazır).

Avustralya, Avusturya, Belçika, Kanada, Danimarka, Almanya, İzlanda, İrlanda, İsrail, İtalya, Japonya, Lüksemburg, Hollanda, Yeni Zelanda, Norveç, İsveç, İngiltere ve diğeri birçok ülkede uygulanan parlamente hükümet sisteminin temel özellikleri şunlardır:

- Parlamente hükümet (kabine hükümeti), yürütme iktidarının, yasama iktidarından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu hükümet sistemidir. Hükümet, yasama organına karşı sorumludur, yani yasama organının güvenine dayanır ve güvensizlik oyuyla görevinden uzaklaştırılabilir. Buna karşılık, devlet başkanının da meclisi feshetme yetkisi vardır.
- Parlamente sistemde yürütme organı iki-başlı (düalist: devlet başkanı ve başbakan)dır. Cumhuriyetlerde devlet başkanı cumhurbaşkanı, monarşilerde ise hükümdardır. Bununla birlikte, yürütmeye asıl yetkinin, yasama organına karşı sorumlu olan bakanlar kuruluna ait olduğu kabul edilmektedir. Devlet başkanı ise sadece sembolik yetkilere sahiptir ve bu nedenle de siyasi sorumluluğu bulunmamaktadır.
- Parlamente hükümet sisteminde devlet başkanının siyasal sorumluluğu yoktur. Dolayısıyla, devlet başkanının görevine parlamento veya başka bir anayasal organının son vermesi mümkün değildir. Devlet başkanının görevinden uzaklaştırılmasının tek yolu vatana ihanet veya anayasayı ihlal gibi ağır suçlardan dolayı cezai sorumluluğunun ortaya çıkarılmasıdır.
- Parlamente hükümet sisteminde, başbakan yasama organı içinden seçilir. Bakanlar kurulu üyelerinin dışarıdan da seçilmesi mümkün olmakla birlikte, çoğunlukla bunlar da yasama organı içinden seçilirler. Dolayısıyla, başkanlık sisteminden farklı olarak parlamente sistemde aynı kişiler hem yasama hem de yürütme organı içinde görev alabilmektedirler.
- Parlamente sistemde başbakan ve kabine kolektif bir yürütme organıdır.



Parlamente hükümet sisteminde başbakan yasama organının içinden seçilir.



Yarı başkanlık sisteminde, cumhurbaşkanı halk tarafından seçilir ve önemli anayasal yetkilere sahiptir. Ayrıca yasamaya karşı sorumlu bir başbakan ve bakanlar kurulu bulunur.



Örnek

- 1982 Anayasası'nın ilk hâli ile Cumhurbaşkanına tanıdığı yetkiler, parlamenter sistemin mantığına uygun değildi.

Güçlü tek parti hükümetlerinin bulunduğu parlamenter hükümet sistemleri “başbakanlık sistemi” olarak adlandırılmaktadır. Bu modelde, aynı liderin (başbakan) yönetimindeki kabine ve parlamento çoğunluğu, parlamenter sistemin iş birliğine dayalı işleyişi içinde diledikleri gibi hareket edebilmektedirler.

Yarı başkanlık sisteminin özellikleri

Kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemleri arasında Fransa’da 1962 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği sonrasında anayasa hukuku literatüründe yer edinen yarı başkanlık sistemi de katılmıştır.

Fransız siyaset bilimcilerinden Maurice Duverger’e göre bir sistemin yarı başkanlık olarak nitelendirilebilmesi için cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, cumhurbaşkanının önemli yetkilere sahip olması, yürütme görevini yerine getiren ve meclisin güvenine tabi olan bir başbakan ve bakanlar kurulunun bulunması gerekir.

Yarı *başkanlık sistemi*, *başkanlık sistemiyle parlamenter sistemin bazı unsurlarını birleştiren* bir “ara” ya da “melez” rejim olarak kabul edilmektedir. Buna göre, yarı başkanlık sistemi, cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ve önemli anayasal yetkilere sahip olması bakımından başkanlık sistemine, yasama organına karşı sorumlu bir başbakan ve bakanlar kurulunun varlığından dolayı da parlamenter hükümet sistemine benzemektedir.

Başkanlık rejiminden alınan özellikler ile parlamenter rejimlerden alınan unsurların her ülkede aynı sonucu doğurmadığına dikkat çeken Teziç, üç ayrı başkanlık rejiminden söz edildiğini belirtmektedir:

- Parlamentonun üstünlüğüne dayanan yarı başkanlık rejimleri
- Aralıklı yarı başkanlık rejimi
- Başkanın üstünlüğüne dayanan yarı başkanlık rejimi

Bazı ülkelerde devlet başkanları ülkelerinin politikasına parlamentoların denetiminde yön verebilmiştir. Parlamentonun üstünlüğünün görüldüğü bu ülkelere örnek olarak İrlanda, İzlanda ve Avusturya gösterilmektedir. Finlandiya ve Portekiz’de ise cumhurbaşkanı ile başbakanın iktidarın kullanılmasındaki ağırlıklarının dönem dönem değiştiği belirtilmektedir.



Örnek

- Yarı-başkanlık sistemi Fransa'da uygulanmaktadır.



Bir rejimin, parlamenter ya da yarı başkanlık rejimi olması, cumhurbaşkanının anayasal yetkilerine ve bunların ne ölçüde kullanıldığına bağlıdır.

Başkanın üstünlüğüne dayanan yarı başkanlık rejiminin klasik örneğini ise Fransa oluşturmaktadır (Teziç).

Yarı-başkanlık sisteminin varlığı için cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yeterli olmayıp, ayrıca cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği önemli anayasal yetkilerinin bulunması gerekir (Özbudun). Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmekle birlikte, yetkileri önemsiz ve sembolikse ya da yetkileri geniş olup da bunların kullanılması ülkenin siyasal kültürü ve anayasa gelenekleri nedeniyle mümkün değilse, bu sistemin aslında bir parlamenter rejim olduğunu kabul etmek gerekir. Bir rejimin, parlamenter ya da yarı başkanlık rejimi olması, cumhurbaşkanının anayasal yetkilerine ve bunların ne ölçüde kullanıldığına bağlıdır. Parlamentoda, cumhurbaşkanının da mensup olduğu bir siyasal çoğunluğun bulunması, sistemin yarı başkanlık karakterini güçlendirecektir. Bir ülkede bütün bu şartlar zaman zaman değişebileceğinden, hükümet sisteminin de yarı başkanlık ve parlamenter rejim arasında gidip gelmesi mümkündür (Özbudun).



Bireysel Etkinlik

- Kuvvetler ayrılığı ilkesinin çoğulcu demokrasi ve hukuk devleti ilkesi bakımından önemini saptayınız.

TÜRK HÜKÜMET SİSTEMİ

Genel Açıklama

Türkiye’de meclis hükümeti sisteminin benimsendiği 1921 Anayasası Dönemi (1921-1924) istisna tutulduğunda diğer zamanlarda Türkiye’de parlamenter sistemin genel olarak benimsenmiş olduğu söylenebilir. Ancak 2017 yılında Anayasa’da yapılan değişiklik ile parlamenter sistemden başkanlık (Cumhurbaşkanlığı) sistemine geçilmesi kabul edilmiştir.

1924 Anayasası “kuvvetler birliği fonksiyonlar ayrılığı” olarak da nitelendirilen bir karma hükümet sistemini kabul etmişti. 1961 ve 1982 Anayasaları ise parlamenter hükümet sistemini benimsemiştir. Ancak 1982 Anayasası’nın ilk hâli ile siyasal sorumluluğu bulunmayan Cumhurbaşkanı tanıdığı yetkiler, parlamenter hükümet sisteminin mantığıyla uyusmamakta ve bu durum klasik parlamenter rejimden bir sapma oluşturmaktaydı.

1982 Anayasası’nın ilk düzenlemesinde Cumhurbaşkanı’nın Meclis tarafından seçilmesi öngörülmüştü. Cumhurbaşkanı’nın halk tarafından değil de Meclis tarafından seçildiği bir modelin yarı başkanlığa dönüşmesi mümkün değildir ve bu dönemde böyle bir eğilim de ortaya çıkmamıştır.

Ancak 2007 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulü kabul edilmiş, bu değişiklikten sonra ilk halk tarafından seçim 10 Ağustos 2014’te gerçekleşmiştir. Güçlü yetkilere sahip Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmeye başlanmasıyla birlikte, 2017 Anayasa değişikliği ile kabul

edilen başkanlık (Cumhurbaşkanlığı) sisteminin uygulamaya başladığı döneme kadar hükümet sistemi yarı-başkanlığa benzer şekilde işlemiştir.

2017 yılında Anayasa değişikliği ile kabul edilen başkanlık (Cumhurbaşkanlığı) sistemi, 24 Haziran 2018 tarihinde birlikte yapılan TBMM ve Cumhurbaşkanı seçimleriyle birlikte yürürlüğe girmiş bulunmaktadır. Anayasa'da yeni hükümet sistemi düzenlenirken, yürütme organı için başkan yerine cumhurbaşkanı kelimesi kullanılmış olmakla birlikte, yeni hükümet sistemi siyaset bilimi ve anayasa hukuku teorisi bakımından bir başkanlık sistemidir.

Türk Hükümet Sisteminin Değerlendirilmesi

Cumhurbaşkanlığı (Başkanlık) sistemi öncesi yürürlükte olan hükümet sistemi

Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılacağı üzere, 1982 Anayasası, ilk düzenlemesinde Cumhurbaşkanını çok fazla güçlendirmesine rağmen, parlamenter sisteme ağırlık veren bir model öngörmüştü. Ancak Anayasa'da 2007 yılında yapılan değişiklikle kabul edilen ve ilk uygulaması Ağustos 2014'te gerçekleşen Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yönteminin, Cumhurbaşkanının Anayasal yetkileriyle birlikte düşünüldüğünde, bu dönemde hükümet sistemini yarı-başkanlık modeline yaklaştırdığı söylenebilir.

Hükümet isteminin yarı-başkanlık gibi işleyebilmesi halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı ile Meclis çoğunluğunun (dolayısıyla hükümetin) aynı siyasi parti/eğilime mensup olması ve hükümetin, Anayasal yetkilerini kullanmak isteyen Cumhurbaşkanının üstün konumuna rıza göstermesi durumunda mümkün olabilir. Buna karşılık Cumhurbaşkanı ile Meclis çoğunluğunun farklı siyasi partilerden/eğilimlerden olması hâlinde (Fransa'da cohabitation olarak adlandırılan durum), siyasal sistem, Cumhurbaşkanı pasif konumda kalmayı kabullendiği ölçüde parlamenter sistem gibi işleyebilir. 2014 ile 2018 yılları arasında hükümet sistemi yarı-başkanlığa benzer bir şekilde işlemiş olmakla birlikte, hükümet sistemi ile ilgili bir değişiklik yapılmamış olsaydı, bu şartların değişmesi dolayısıyla da hükümet sisteminin de yarı-başkanlık ve parlamenter rejim arasında gidip gelmesi mümkündü. Cumhurbaşkanı-hükümet çatışması hâllerinde ise sistemde gerginlik ve tikanlıkların olması ise kaçınılmazdı.

Bu dönemde, Anayasa'nın parlamenter sisteme benzeyen hükümleri şunlardır:

- Parlamenter rejimin en önemli unsuru olan, hükümetin parlamento karşısındaki siyasal sorumluluğu kabul edilmişti.
- Bakanlar Kurulunun Cumhurbaşkanına karşı siyasal sorumluluğu yoktu ve Cumhurbaşkanı Meclisin güvenine sahip başbakanı azledemiyordu. Anayasa'da, bakanların Türkiye Büyük Millet Meclisinin yanı sıra başbakana karşı da sorumlu oldukları öngörülmüştü. Ayrıca başbakana, bakanların azlini Cumhurbaşkanından isteme yetkisi de tanınmıştı. "Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm" yönünde bir gelişme olarak kabul edilen bu hükümler başbakanı güçlendirici niteliktedir.



2014 ile 2018 yılları arasında hükümet sistemi yarı-başkanlığa benzer bir şekilde işlemiştir.

- Anayasa, yetkilerini artırmak suretiyle Cumhurbaşkanını klasik parlamenter sistemlerden farklı olarak oldukça güçlendirmiş olmakla birlikte, parlamenter sistemin en önemli unsurlarından olan Cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğu (hükûmetin düşürülmesinde olduğu gibi görevine son verilememesi) ve bunun gereği olan karşı-imza kuralına yer vermişti.

Genel oyla seçilme yönteminin geçerli olduğu dönemde ise (Ağustos 2014'ten sonra) Cumhurbaşkanının halka karşı sorumlu olduğu söylenebilir. Ancak bu sorumluluk sadece ikinci defa aday olunması hâlinde seçmen tarafından değerlendirilebileceğinden, sınırlı bir (seçimsel) sorumluluk söz konusu olacaktır. Yani halk başarılı bulmadığı bir cumhurbaşkanını ikinci defa seçmeyebilecektir.

Bu dönemde, Anayasa'da yer alan Cumhurbaşkanının kararnameleri imzalama yetkisi (m.104'ün ilk hâli, [b], 12) her ne kadar karşı-imza kuralı nedeniyle bütün parlamenter sistemlerde devlet başkanlarıncı kullanılan olağan bir yetki ise de halk tarafından seçilmiş Cumhurbaşkanının bu yetkiyi kullanırken siyasi yerindelik açısından değerlendirme yapması mümkündür. Kararnamelerin imzalanmaması, özellikle Cumhurbaşkanı ile Meclis çoğunluğunun farklı siyasi partilerden/eğilimlerden olduğu dönemlerinde Cumhurbaşkanı-hükûmet çatışmasına yol açacak başlıca sorunlardan biri olması ise her zaman mümkündür.

Bu dönemde, Anayasa'nın yarı-başkanlık sistemine benzeyen hükümleri ise şunlardır:

- Anayasa Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yöntemini kabul etmişti (Mülga m.102).
- Anayasa Cumhurbaşkanına genellikle parlamenter sistemlerde görülmeyen oldukça önemli yetkiler vermişti. Bunlardan hükûmet sistemi bakımından kritik öneme sahip görev ve yetkiler şunlardır:
 - Anayasa'ya göre, "yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasa'ya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir." (m.8'in ilk hâli). "Cumhurbaşkanı Devlet başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasa'nın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir." (m.104'ün ilk hâli, f.1).
 - Cumhurbaşkanı gerekli gördüğü haâllerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırmak yetkisine sahiptir (m.104'ün ilk hâli, [b], 3).
 - Cumhurbaşkanı, Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararıyla sıkıyönetim veya olağanüstü hâl ilan etmek ve kanun hükmünde kararname çıkarmak yetkisine sahiptir (m.104'ün ilk hâli, [b], 11).
 - Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde veya ara vermede iken ülkenin ani bir silahlı saldırıya uğraması ve bu sebeple silahlı kuvvet kullanılmasına derhal karar verilmesinin kaçınılmaz olması hâlinde Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verebilir (m.92,f.2; 104, [b], 7).

- Anayasa'ya göre, Cumhurbaşkanı üst düzey yöneticiliklere (YÖK üyeleri, rektörler, HSK üyeleri) ve yargı organlarına (Anayasa Mahkemesi, Danıştay) atama yapar (m.104, 131, 146, 155, 159). Cumhurbaşkanı bu yönetim ve yargı kuruluşlarının bazılarında üyelerin tamamını, bazılarında ise belli bir kısmını atamaktadır. Yine bu atamaların bir kısmı doğrudan, bir kısmı da ilgili kurumların önerisi ile olmaktadır. Bu konu aşağıda Cumhurbaşkanı bahsinde incelenecektir.

- Anayasa hükümetin kurulamadığı veya güvenoyu alamadığı bazı hâllerde, diğer şartların da gerçekleşmesi durumunda, parlamento seçimlerinin Cumhurbaşkanıyla yenilenmesi yetkisini kabul etmişti.

Türkiye'de belli dönemler dışında parlamenter sistemin başarılı olduğunu söylemek oldukça güçtür. Zira, *Türkiye'de siyasal sistemin işleyişindeki başlıca sorunlardan biri hükümet istikrarsızlığı olmuştur*. Ülkenin sosyal ve siyasal bölünme yapısı, belli dönemler dışında, tek parti çoğunluğuna dayalı hükümetlerin kurulmasını sağlayacak büyük partilerin ortaya çıkması için elverişli değildir. Bu tür toplumlarda, eğer parlamenter rejim geçerliyse, koalisyon hükümetlerinin oluşturulması kaçınılmazdır. Ancak koalisyonların başarısı tamamen partilerin "uzlaşma" yeteneğine bağlıdır. Ağustos 2014'ten itibaren Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçiliyor olması nedeniyle, hükümet sisteminin karşılaşacağı bir diğer sorun da, özellikle farklı siyasi partilerden olması hâlinde, her ikisi de genel oyla seçilmiş Cumhurbaşkanı ile hükümet arasında ortaya çıkabilecek çatışma ihtimaliydi. Bu da yine uzlaşma ile aşılabilecek bir sorundur. Ne var ki, Türk siyasal kültürünün başlıca zaaflarından biri uzlaşma anlayışının gelişmemiş olmasıdır. Bu nedenle, ancak uzlaşma sağlandığı ölçüde parlamenter rejim ya da yarı-başkanlık sistemi iyi kötü işleyebilirdi. Bu gerekçeyle, 2017 Anayasa değişikliğiyle başkanlık (Cumhurbaşkanlığı/Türk Tipi Başkanlık) sistemine geçilmesinin kabul edilmiş olması yerindedir.

2017 Anayasa değişikliğine göre türk hükümet sistemi

Anayasa'ya göre, yürütme yetkisi ve görevi (m.8) doğrudan halk tarafından seçilen (m.101) Cumhurbaşkanıya aittir. Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasa'nın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder (m.104). Cumhurbaşkanı'nın başlıca yetkileri; yürütme organı olarak görev yapmak, bakanları ve Cumhurbaşkanı yardımcılarını ile üst kademe yöneticilerini atamak, belli sınırlar çerçevesinde kararname çıkarabilmek, olağanüstü hâl ilan etmek ve bütçe kanunu teklifini Meclise sunmaktır.

Cumhurbaşkanı, seçildikten sonra bir veya daha fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı atayabilir (m.106/1). Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından atanması gerekir. Anayasa'ya göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan olarak atanırlarsa üyelikleri sona erer (m.106/4). Aynı şekilde bir milletvekilinin Cumhurbaşkanı seçilmesi durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer (m.101/4). Dolayısıyla aynı kişinin hem yasama hem de yürütme



2017 Anayasa değişikliğiyle başkanlık (Cumhurbaşkanlığı/Türk Tipi Başkanlık) sistemine geçilmiştir.

organında görev alabilmesi mümkün değildir. Cumhurbaşkanı bütçe kanunu teklifini Meclise sunar, bunun dışında Cumhurbaşkanı veya bakanlar TBMM'ye kanun teklifi sunamaz.

Başkanlık sisteminin bir gereği olarak Anayasa'da, Cumhurbaşkanının cezai ve hukuki sorumluluğu da kabul edilmiş ve gerekli denetim mekanizmaları oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanlığı sisteminde Cumhurbaşkanının halka karşı siyasi sorumluluğu da vardır. Bu sorumluluk seçimler yoluyla işleyecektir.



Türk hükümet sistemi, temelde başkanlık sistemine ilişkin unsurları bünyesinde barındırmakla birlikte, bu sistemin Amerikan başkanlık sisteminden bazı farklılıkları vardır.

Yasama yetkisi ise, Anayasa'nın 7. maddesine göre, Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, genel ve özel af ilânına karar vermek Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri arasındadır (m. 87). Meclis ayrıca, Meclis araştırması, genel görüşme, Meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisini de kullanır (m.98/1).

Temelde başkanlık sistemine ilişkin unsurları bünyesinde barındırmakla birlikte, Türk hükümet sisteminin (Cumhurbaşkanlığı sistemi), Amerikan başkanlık sisteminden bazı önemli farklılıkları vardır. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı *seçimlerinin eş zamanlı olarak yapılması* kuralı benimsenmiştir. Bu çerçevede TBMM'nin daha önce 4 yıl olan seçim dönemi 5 yıla çıkarılmış, böylece yasama dönemi ve Cumhurbaşkanının görev süresi eşitlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Türkiye Büyük Millet Meclisi veya Cumhurbaşkanının kararıyla, her iki organın *birlikte seçimlerinin yenilenebilmesi* öngörülmüştür. Başkanlık sisteminin önemli dezavantajlarından biri de yasama ve yürütme arasında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkların çözümünün olmamasıdır. TBMM ve Cumhurbaşkanına gerekli görmeleri hâlinde yasama ve yürütme organlarını birlikte erken seçime götürebilme yetkisinin verilmesi, bu organlar arasında çıkabilecek krizlerin aşılmasına yardım edecektir. Cumhurbaşkanı iki türlü çoğunluk sistemine göre seçilecektir. Cumhurbaşkanı birinci turda seçilemediği takdirde, iki hafta sonra en fazla oy alan iki adayın katılacağı ikinci turun yapılması öngörülmüştür.

Amerikan sisteminde Başkanın atamalarının Kongrenin onayına tabi olması Başkanı bütünüyle güçsüz hâle getirdiğinden, Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanı ile Meclisin *yetkileri çatışmaya yol açmayacak şekilde ayrıştırılmıştır.*

Amerikan sisteminin en önemli zaafı bütçenin kabulünde Başkanın tamamen devre dışı olması nedeniyle yaşanan bütçesiz kalma durumudur. Türk sisteminde *bütçenin kabul edilmemesi hâlinde önceki yılın bütçesi belli bir artışla uygulanabilecektir.*

Türk Tipi Başkanlık Sisteminin hazırlanmasında, bugün Amerika'da güçlükle işleyen, sıklıkla tıkanmalara yol açan ve revize edilmesi önerilen Amerikan modelinin sorunlu özelliklerinin kopya edilmeyerek Amerikan literatüründeki

sistemin rasyonelleştirmesine yönelik öneriler de dikkate alınarak özgün bir model geliştirilmiş olması olumludur.



Özet

- Güçlerin birbirini dengelemesini öngören kuvvetler ayrılığı düşüncesi yasama, yürütme ve yargılama işlevlerinin ayrı ayrı organlarca yerine getirilmesi, böylece gücün bir merkezde toplanmasının engellenerek kötüye kullanılmasının önlenmesini amaçlamıştır. Ancak zamanla kuvvetler ayrılığı hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında da esas alınmıştır. Buna göre yasama ve yürütme erkleri aynı organda toplanırsa “kuvvetler birliği”, ayrı devlet organlarına verilirse “kuvvetler ayrılığı” söz konusu olur.
- Kuvvetler birliğine dayanan hükümet sistemlerinde yasama ve yürütme iktidarlarının yasama organında birleşmesi hâlinde meclis hükûmeti, yürütmede birleşmesi hâlinde mutlak monarşi veya diktatörlük rejimleri ortaya çıkar. Yasama ve yürütme kuvvetlerin yasama organında birleşmesi şeklinde ortaya çıkan yönetim biçimine “meclis hükûmeti” adı verilir. 1921 Anayasası Dönemi’nde Türkiye’de bu sistem uygulanmıştır.
- Yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbiriyle ilişkilerinin niteliğine göre kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemleri, başkanlık sistemi, parlamenter hükümet sistemi ve bu ikisinin arasında yer alan bir rejim olarak yarı başkanlık sistemi biçiminde tasnif edilmektedir.
- Parlamenter sistem yasama ve yürütmenin karşılıklı bağımlılığına dayanır. Başkanlık sistemi ise kuvvetlerin sert ayrılığı olarak nitelendirilir. Yarı-başkanlık sistemi, başkanlık sistemiyle parlamenter sistemin bazı unsurlarını birleştiren bir “ara” ya da “melez” rejim olarak kabul edilmektedir.
- 1961 Anayasası ve 1982 Anayasası’nın ilk hâli ile parlamenter hükümet sistemi benimsenmiştir. Ancak 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliklerinin yürürlüğe girmesi ile birlikte, Cumhurbaşkanlığı sistemi uygulanmaya başlanmıştır.

DEĞERLENDİRME SORULARI

1. Aşağıdakilerden hangisi Amerikan Başkanlık Sisteminin temel özelliklerinden biri değildir?
 - a) Yürütme yetkisi halk tarafından seçilen Başkana aittir.
 - b) Yasama organında görev alan bir kişi yürütme organında görev alamaz.
 - c) Bazı durumlarda, Başkan yasama organını feshedebilir.
 - d) Yürütme organı tek başlıdır.
 - e) Sert kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanır.
2. Aşağıdakilerden hangisi parlamenter sistemin temel özelliklerinden biri değildir?
 - a) Hükûmet yasama organının güvenine dayanır.
 - b) Devlet başkanının meclisi feshetme yetkisi vardır.
 - c) Devlet başkanının yetkileri semboliktir.
 - d) Yürütme organı iki başlıdır.
 - e) Yasama organı güvensizlik oyu ile devlet başkanının görevine son verebilir.
3. Aşağıdakilerden hangisi Meclis Hükûmeti Sisteminin temel özelliklerinden biridir?
 - a) Kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanır.
 - b) Başbakan ve Bakanlar Kurulu Meclis üyeleri arasından seçilir.
 - c) Meclisin üstünlüğü ilkesi geçerlidir.
 - d) Yürütme organı, Meclisi feshedebilir.
 - e) Meclis yürütme organının görevine son veremez.
4. Aşağıdaki ülkelerin hangisinde Başkanlık Sistemi uygulanmaktadır?
 - a) Belçika
 - b) Avustralya
 - c) Kanada
 - d) Amerika
 - e) Danimarka
5. Aşağıdaki ülkelerin hangisinde Parlamenter Sistem uygulanmamaktadır?
 - a) Avustralya
 - b) İsviçre
 - c) İtalya
 - d) Norveç
 - e) Belçika

6. “Devlet başkanı halk tarafından seçilir ve tek başına kullanabileceği önemli anayasal yetkileri vardır. Ayrıca, yasama organına karşı sorumlu bir başbakan ve bakanlar kurulu da vardır”. Bahsedilen hükûmet sistemi aşağıdaki kavramlardan hangisi ile adlandırılmaktadır?
- Parlamente sistemi
 - Başkanlık sistemi
 - Başbakanlık sistemi
 - Yarı başkanlık sistemi
 - Meclis hükûmeti sistemi
7. Yürürlükteki Türk hükûmet sistemi ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi yanlıştır?
- Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilir.
 - Cumhurbaşkanı Meclis seçimlerinin yenilenmesine karar veremez.
 - Bakan olarak atanan milletvekillerinin, milletvekilliği sona erer.
 - Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir.
 - Cumhurbaşkanının hukuki ve cezai sorumluluğu vardır.
8. Aşağıdakilerden hangisi 1982 Anayasası’na göre, Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinden biri değildir?
- Bakanları ve Cumhurbaşkanı yardımcılarını atamak
 - Kararname çıkarmak
 - Olağanüstü hâl ilan etmek
 - Para basılmasına karar vermek
 - Bütçe kanunu teklifini Meclise sunmak
9. Hükûmet sistemlerine ilişkin aşağıdaki ifadelerden hangisi yanlıştır?
- Başkanlık sisteminde Başkan halk tarafından seçilir.
 - Parlamente sistemde yürütme iki başlıdır.
 - Yarı başkanlık sisteminde Cumhurbaşkanı, Meclis tarafından seçilmektedir.
 - Meclis hükûmeti sistemi kuvvetler birliği ilkesine dayanır.
 - Başkanlık sisteminde Başkan yasama organını feshedemez.

10. Meclisin seçtiği kişilerden oluşan ve tamamıyla Meclisin emirleri doğrultusunda yürütme görevini yerine getiren bir Konseyin bulunduğu hükümet sistemi, aşağıdakilerden hangisi ile ifade edilebilir?
- a) Başkanlık sistemi
 - b) Yarı başkanlık sistemi
 - c) Başbakanlık sistemi
 - d) Parlamenter sistem
 - e) Meclis hükümeti sistemi

Cevap Anahtarı

1.c, 2.e, 3.c, 4.d, 5.b, 6.d, 7.b, 8.d, 9.c, 10.e

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Atar, Yavuz, (2011). Türk Anayasa Hukuku, Konya: Mimoza Yayınları. Erdoğan, Mustafa, (2005). Anayasal Demokrasi, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Hazır, Hayati, (2004). Anayasa Hukuku, Ankara: Alter Yayıncılık. Özbudun, Ergun, (2010). Türk Anayasa Hukuku, Ankara: Yetkin Yayınları.
- Özçelik, A.Selçuk, (1974). Esas Teşkilat Hukuku Dersleri, Birinci Cilt, Umumi Esaslar, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Teziç, Erdoğan, (2009). Anayasa Hukuku, İstanbul: Beta Basım Yayım. Turhan, Mehmet, (2005). Anayasal Devlet, Ankara: Natürel Yayıncılık.
- Turhan, Mehmet, (1989). Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası, Anayasal Devlet, Diyarbakır: Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.