

**T.C.**  
**KIRŞEHİR AHİ EVRAN ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE YENİ CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET  
SİSTEMİ: BAŞKANLIK, YARI BAŞKANLIK VE PARLAMENTOER  
SİSTEM ÜZERİNE KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ**

**Hatice KAŐANOĐLU**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**KIRŞEHİR-2022**



©2022-Hatice KAÇANOĞLU

**T.C.**  
**KIRŞEHİR AHİ EVRAN ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE YENİ CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET**  
**SİSTEMİ: BAŞKANLIK, YARI BAŞKANLIK VE PARLAMENTER**  
**SİSTEM ÜZERİNE KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ**

**NEW PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM IN TURKEY: A**  
**COMPARATIVE ANALYSIS ON PRESIDENCY, SEMI-**  
**PRESIDENCY AND PARLEMENTARY SYSTEM**

**Hazırlayan**

**Hatice KAÇANOĞLU**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Danışman**

**Prof. Dr. Fazıl YOZGAT**

**KIRŞEHİR-2022**

## KABUL VE ONAY

Kırşehir Ahi Evran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı yüksek lisans öğrencisi, Hatice KAÇANOĞLU tarafından hazırlanan “Türkiye’de Yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Başkanlık, Yarı Başkanlık ve Parlamenter Sistem Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz” adlı tez çalışması 11/01/2022 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından oybirliği ile **YÜKSEK LİSANS TEZİ** olarak kabul edilmiştir.

Danışman .....(İmza)

Prof. Dr. Fazıl Yozgat

Üye.....(İmza)

Doç. Dr. Mustafa KOCAOĞLU

Üye.....(İmza)

Dr. Öğr. Üye. Hüseyin ERTUĞRUL

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

.../.../2022

(İmza)

Prof. Dr. Hüseyin ŞİMŞEK

Enstitü Müdürü

## BİLDİRİM

Hazırladığım tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezimin kâğıt ve elektronik kopyalarının Kırşehir Ahi Evran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım:

- Tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.
- Tezim sadece Kırşehir Ahi Evran Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.
- Tezimin ..... yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin/raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.



.../ .../ 2022

Hatice KAÇANOĞLU

## ÖZET

# TÜRKİYE'DE YENİ CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ: BAŞKANLIK, YARI BAŞKANLIK VE PARLAMENTER SİSTEM ÜZERİNE KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ

## YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan: Hatice KAÇANOĞLU

Danışman: Prof. Dr. Fazıl YOZGAT

2022 – (ix+157)

Kırşehir Ahi Evran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Jüri

Prof. Dr. Fazıl YOZGAT

Doç. Dr. Mustafa KOCAOĞLU

Dr. Öğr. Üyesi. Hüseyin ERTUĞRUL

Bu çalışmada Türkiye siyasal gündeminde önemli bir konumda bulunan başkanlık sistemine geçiş süreci ele alınmaktadır. Bu nedenle teorik düzeyde hükümet sistemleri ele alınmış ve bu sistemler arası farklılıklara vurgu yapılmıştır. Demokratik hükümet sistemleri açıklanmıştır. Kuvvetler ayrılığına dayanan bu sistemler parlamenter sistem, yarı başkanlık sistemi ve başkanlık sistemi olarak sınıflandırılmaktadır. Bu sistemlerin her ülkede uygulanış şekli değişebilmektedir. Bu çalışmada parlamenter sistem için İngiltere, yarı başkanlık sistemi için Fransa ve başkanlık sistemi için Amerika Birleşik Devletleri örnek olarak ele alınmıştır. Türkiye'de 16 Nisan 2017 tarihinde anayasa değişikliğini içeren referandum kabul edilerek Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir. Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte parlamenter sistem uygulamalarının ortaya çıkardığı siyasi krizlerin engellenmesi hedeflenmektedir. Bu çalışmada, Türkiye'nin kuruluşundan günümüze uyguladığı hükümet sistemleri incelenmiş ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş süreci ele alınmıştır. Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi üzerine yapılan olumlu ve olumsuz görüşler bulunmaktadır. Çalışmada bu görüşlere yer verilmiştir. Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş sürecinde aksaklıklar ortaya çıkabilecektir. Nitekim Türkiye'de parlamenter sistemin uygulandığı dönemde de önemli sorunlar yaşanmıştır. Türkiye için önemli olan, tartışma ortamının sağlıklı bir şekilde işletilerek sistemin eksikliklerinin giderilmesidir. Çalışmanın sonucunda Türkiye'nin öncelikleri ele alınmış ve uygulanan hükümet sisteminin yanı sıra yargı bağımsızlığı, siyasi partilerin yapıları, seçim sistemi gibi konuların geliştirilmesi gerektiğine vurgu yapılmıştır. Siyasi istikrar ülkeler için önemlidir. Siyasi istikrar beraberinde iktisadi ve sosyal gelişmeyi getirecektir. Bu nedenle Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin aksaklıklarının ve siyasal kültüre yönelik öğelerinin geliştirilmesi gerektiğine değinilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Başkanlık Sistemi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Parlamenter Sistem, Yarı Başkanlık Sistemi,

## **ABSTRACT**

### **NEW PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM IN TURKEY: A COMPARATIVE ANALYSIS ON PRESIDENCY, SEMI-PRESIDENCY AND PARLEMENTARY SYSTEM**

**M.Sc.Thesis**

**Preparer: Hatice KAÇANOĞLU**

**Advisor : Prof. Dr. Fazıl YOZGAT**

**2022 – (ix+157)**

**Kırşehir Ahi Evran University, Graduate School Of Social Sciences**

**Political Science and Public Administration Department**

**Jury**

**Prof. Dr. Fazıl YOZGAT**

**Assoc. Prof. Dr. Mustafa KOCAOĞLU**

**Asst. Prof. Dr. Hüseyin ERTUĞRUL**

In this study, the transition process to the presidential system, which has an important place in Turkey's political agenda, is discussed. For this reason, government systems are discussed at the theoretical level and the differences between these systems are emphasized. Democratic government systems are described. These systems based on separation of powers are classified as parliamentary system, semi-presidential system and presidential system. The way these systems are implemented in each country may vary. In this study, England for the parliamentary system, France for the semi-presidential system and the United States of America for the presidential system are considered as examples. On April 16, 2017, a referendum including the constitutional amendment was accepted in Turkey, and the presidential government system was adopted. With the transition to the Presidential Government System in Turkey, it is aimed to prevent the political crises caused by the parliamentary system applications. In this study, the government systems implemented by Turkey since its establishment have been examined and the transition process to the Presidential Government System has been discussed. There are positive and negative views on the presidential government system in Turkey. These views are included in the study. In Turkey, problems may arise in the transition to the presidential government system. As a matter of fact, important problems were experienced in the period when the parliamentary system was implemented in Turkey. The important thing for Turkey is to eliminate the shortcomings of the system by operating the discussion environment in a healthy way. As a result of the study, Turkey's priorities were discussed and it was emphasized that issues such as the independence of the judiciary, the structures of political parties and the electoral system should be developed, as well as the implemented government system. Political stability is important for countries. Political stability will bring with it economic and social development. For this reason, it has been mentioned that the failures of the Turkish presidential system of government and its elements for political culture should be improved.

**Keywords:** Parliamentary System, Presidential Government System, Presidential System, Semi-Presidential System,

## ÖN SÖZ

Türkiye’de 2017 yılında yapılan halk oylaması ile kuruluşundan bu yana uygulanan parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçiş yaşanmıştır. Türkiye’nin başkanlık sistemine geçiş süreci belirli bir toplumsal, siyasi ve kültürel birikimin sonucunda gerçekleşmiştir. Şöyle ki Abdullah Gül’ün cumhurbaşkanlığı seçim sürecinde önemli siyasi istikrarsızlıklar ortaya çıkmış ve böylelikle 2007 yılında cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini içeren halk oylaması kabul edilmiştir. Bu yeni sistem de cumhurbaşkanı halk tarafından seçildiğinden doğal olarak bir meşruluk elde etmiş ve Türkiye’de adı parlamenter sistem olan, bazı özellikleriyle yarı başkanlık ve başkanlık sistemini andıran, bir tablo ortaya çıkmıştır. Bu tikanıklığın önüne geçebilmek içinde 2017 yılında yapılan halk oylaması sonucunda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş sağlanmıştır. Başkanlık sistemi üzerine olumlu ve olumsuz yaklaşan görüşler bulunmaktadır. Başkanlık sistemi, parlamenter sistem ve yarı başkanlık sistemi gibi bir hükümet sistemidir. Bir ülkedeki siyasi istikrar için siyasi kültürün ve birikimin, o ülkede uygulanan hükümet sisteminden daha önemli olduğu vurgulanmalıdır. Türkiye’de bu nedenle hükümet sistemi tercihinde parlamenter sistem ya da başkanlık sistemi seçimi yapılabilir. Her sistemin olumlu ve olumsuz yanları olacaktır ve bir sistem farklı ülkelerde farklı siyasi sonuçlar ortaya çıkaracaktır. Türkiye için hükümet sistemi tercihinin ötesinde siyasi partilerin yapısı, seçim sistemi ve yargı bağımsızlığı gibi hükümet sisteminden farklı siyasal yapılar daha önemlidir. Böylelikle bu çalışmada parlamenter sistem, yarı başkanlık sistemi ve başkanlık sisteminin teorik/kuramsal yapısı ele alınmış, ülke örneklerine değinilmiş ve Türkiye’nin anayasal tarihindeki hükümet sistemleri incelenmiştir.

Yüksek Lisans öğrenciliğimin başından beri, her türlü katkı ve desteğini esirgemeyen çok değerli danışmanım Prof. Dr. Fazıl Yozgat’a ne kadar teşekkür etsem azdır. Tez savunmam da değerli eleştiri, katkı ve önerilerinden dolayı sayın Doç. Dr. Mustafa Kocaoğlu’na ve Dr. Öğr. Üye. Hüseyin Ertuğrul’a teşekkürlerimi sunarım. Yüksek Lisans öğrenim sürecimde ders döneminde değerli bilgi ve birikimlerini, benimle paylaşan tüm hocalarıma teşekkürü borç bilirim. Bu günlere gelmemde maddi ve manevi büyük emekleri geçen anneme, babama ve kardeşlerime teşekkürlerimi ve sevgilerimi sunarım. Ayrıca beni her konuda destekleyen ve yanımda olan sevgili eşim Mesut Kaçanoğlu’na teşekkür ederim. Bu tezi canım eşim Mesut Kaçanoğlu’na ve biricik oğlum Hasan Mert Kaçanoğlu’na ithaf ediyorum.



## İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY .....	i
BİLDİRİM .....	ii
ÖZET .....	iii
ABSTRACT .....	iv
ÖN SÖZ .....	v
İÇİNDEKİLER .....	vi
SİMGELER VE KISALTMALAR .....	ix
<b>GİRİŞ</b> .....	<b>1</b>
<b>BÖLÜM I</b> .....	<b>5</b>
<b>1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE</b> .....	<b>5</b>
<b>1.1 KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİNİN ANLAMI VE TARİHSEL GELİŞİMİ</b> <b>5</b>	
<b>1.2. HÜKÜMET SİSTEMLERİ</b> .....	<b>11</b>
<b>1.3. PARLAMENTER SİSTEM</b> .....	<b>16</b>
1.3.1. Parlamenter Sistemin Tanımı ve Tarihsel Gelişimi .....	16
1.3.2. Parlamenter Sistemin Özellikleri .....	18
1.3.3. Parlamenter Sistemde Yürütme Organı.....	21
1.3.4. Parlamenter Sistemin Avantajları ve Dezavantajları .....	25
<b>1. 4. YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ</b> .....	<b>26</b>
1.4.1. Yarı Başkanlık Sisteminin Tanımı ve Tarihsel Gelişimi .....	27
1.4.2. Yarı Başkanlık Sisteminin Özellikleri ve Yürütme Organı .....	31
1.4.3. Yarı Başkanlık Sisteminin Avantajları ve Dezavantajları.....	34
<b>1. 5. BAŞKANLIK SİSTEMİ</b> .....	<b>36</b>
1.5.1. Başkanlık Sisteminin Tanımı ve Tarihsel Gelişimi.....	36
1.5.2. Başkanlık Sisteminin Özellikleri.....	38
1.5.3. Başkanlık Sisteminde Yürütme Organı .....	41

1.5.4. Başkanlık Sisteminin Avantajları ve Dezavantajları.....	45
<b>1. 6. HÜKÜMET SİSTEMLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ.....</b>	<b>54</b>
<b>BÖLÜM II.....</b>	<b>61</b>
<b>2. SEÇİLMİŞ ÜLKE UYGULAMALARI .....</b>	<b>61</b>
<b>2.1. PARLAMENTER SİSTEM ÖRNEĞİ: İNGİLTERE.....</b>	<b>61</b>
2.1.1. İngiltere’de Parlamenter Sistemin Tarihsel Gelişimi .....	61
2.1.2. İngiltere’de Parlamenter Sistemin Özellikleri.....	63
2.1.3. İngiltere’de Parlamenter Sistem: Yürütme.....	68
<b>2.2. YARI BAŞKANLIK SİSTEM ÖRNEĞİ: FRANSA .....</b>	<b>71</b>
2.2.1. Fransa’da Yarı Başkanlık Sisteminin Tarihsel Gelişimi .....	71
2.2.2. Fransa’da Yarı Başkanlık Sisteminin Özellikleri.....	73
2.2.3. Fransa’da Yarı Başkanlık Sistemi: Yürütme.....	75
<b>2.3. BAŞKANLIK SİSTEMİ ÖRNEĞİ: ABD.....</b>	<b>78</b>
2.3.1. Amerika Birleşik Devletleri’nde Başkanlık Sisteminin Tarihsel Gelişimi .....	78
2.3.2. Amerika Birleşik Devletleri’nde Başkanlık Sisteminin Özellikleri.....	80
2.3.3. Amerika Birleşik Devletleri’nde: Yasama .....	81
2.3.4. Amerika Birleşik Devletleri’nde: Yürütme.....	84
2.3.5. Amerika Birleşik Devletleri’nde: Yargı.....	89
2.3.6. Amerika Birleşik Devletleri’nde Başkanlık Sisteminin İşleyişini Kolaylaştıran Faktörler .....	90
2.3.7. Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sisteminin Başarısızlık Nedenleri.....	91
<b>BÖLÜM III .....</b>	<b>94</b>
<b>3. TÜRKİYE’DE HÜKÜMET SİSTEMLERİ.....</b>	<b>94</b>
<b>3.1. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ ÖNCESİ UYGULANAN HÜKÜMET SİSTEMLERİ .....</b>	<b>95</b>
3.1.1. 1876 Birinci Meşrutiyet Dönemi: 1876 Anayasası .....	95
3.1.2. 1909 İkinci Meşrutiyet Dönemi: 1909 Kanun-i Esasi Değişiklikleri.....	96
3.1.3. 1921 Anayasası .....	97

3.1.4. 1923 Anayasa Değişikliği .....	98
3.1.5. 1924 Anayasası .....	98
3.1.6. 1961 Anayasası .....	100
3.1.7. 1982 Anayasası 2007 Anayasa Değişikliği Öncesi Dönem .....	103
<b>3.2. TÜRKİYE’DE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ .....</b>	<b>109</b>
3.2.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin Ortaya Çıkışı .....	109
3.2.2. 2007 Anayasa Değişikliği .....	112
3.2.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne Geçiş Süreci .....	114
<b>3.3. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ VE ÖZELLİKLERİ.....</b>	<b>115</b>
3.3.1. Yasama .....	117
3.3.2. Yürütme.....	118
3.3.3. Yargı.....	124
3.3.4. Amerika Birleşik Devletleri’nde ve Türkiye’de Uygulanan Başkanlık Sistemlerinin Kıyaslanması.....	126
<b>3.4. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ HAKKINDAKİ GÖRÜŞLER .....</b>	<b>129</b>
3.4.1. Lehine Görüşler.....	130
3.4.2. Aleyhine Görüşler .....	135
3.4.3. Öneri ve Değerlendirme .....	143
<b>SONUÇ VE ÖNERİLER .....</b>	<b>147</b>
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>152</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ .....</b>	<b>157</b>

## SİMGELER VE KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

<b>Kısaltmalar</b>	<b>Açıklamalar</b>
<b>ABD</b>	Amerika Birleşik Devletleri
<b>AKP</b>	Adalet ve Kalkınma Partisi
<b>DP</b>	Demokrat Parti
<b>HSK</b>	Hakimler ve Savcılar Kurulu
<b>HSYK</b>	Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu
<b>KHK</b>	Kanun Hükmünde Kararname
<b>MGK</b>	Milli Güvenlik Kurulu
<b>MHP</b>	Milliyetçi Hareket Partisi
<b>OHAL</b>	Olağanüstü Hal
<b>STK</b>	Sivil Toplum Kuruluşları
<b>TBMM</b>	Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>yy.</b>	Yüzyıl
<b>YÖK</b>	Yükseköğretim Kurulu

## GİRİŞ

Tarihsel olarak devletlerin ortaya çıkışı sonrasında yöneten ve yönetilenler arası sorunlar gündeme gelmiştir. Bu sorunların çözümünde devletler, yönetimi kolaylaştırmak için bazı kurallar geliştirmişlerdir. Devletin, halkı yönetmesini kolaylaştırmasının en genel örneği de yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin ortaya çıkmasıdır. Bu kuvvetlerin ortaya çıkmasıyla birlikte kuvvetlerin nasıl paylaşılacağı gündeme gelmiştir. Fakat kuvvetlerin ortaya çıkışı, birbirlerinden ayrılmaları ve farklı kişilerce yönetilmeleri anlamına gelmemektedir. Bu nedenle krallıklarla yönetilen ülkelerde ilk zamanlarda kuvvetler birliği benimsenmiş zamanla da kuvvetler ayrılığı ilkesine geçiş yapılmıştır. Kuvvetlerin ayrılması ile birlikte yönetim sorunları azalmış ve yönetim faaliyetleri daha da kolay bir yapıya bürünmüştür. Kuvvetlerin nasıl ayrılacağını ve bu ayrımın derecelerini ülkeler kendi koşullarına göre belirlemişler ve yorumlamışlardır. Bazı ülkelerde kuvvetler yumuşak bazılarında ise sert bir şekilde ayrıldığı görülmektedir. Böylelikle farklı ülkelerde farklı hükümet sistemleri ortaya çıkmıştır. Örneğin yumuşak kuvvetler ayrılığı uygulayan ülkeler için parlamenter sistem, sert kuvvetler ayrılığı uygulanan ülkelerde ise başkanlık sistemi aklı gelmektedir. Bu iki sistemin arasında kalan ve ikisinden de bazı özellikler barındıran sistem ise yarı başkanlık sistemi olarak adlandırılmaktadır.

Parlamenter sistem İngiltere’de ortaya çıkmış ve diğer ülkeler bu sistemin özelliklerini İngiltere uygulamasından elde etmişlerdir. Kuvvetlerin yumuşak ayrımına dayanan bu sistemde, yürütme yetkisi hükümet ve meclis tarafından seçilen cumhurbaşkanındadır. Yasama yetkisi meclis tarafından gerçekleştirilmekte ve yargı organının bağımsızlığı tanınmaktadır. Yürütme, yasama organını feshedebilmekte buna karşın yasama organı da yürütme organına güvensizlik oyu verebilmektedir. Parlamenter sistemin uygulandığı ülkelerde farklı uygulamalar mevcut olmakla birlikte devlet başkanının genelde sembolik yetkileri vardır.

Başkanlık sistemi Amerika Birleşik Devleti (ABD) ile özdeşleşen ve sert kuvvetler ayrılığına dayanan bir hükümet sistemidir. Bu sistemde kuvvetler sert bir şekilde ayrılmakta ve yürütmenin başı olan başkan halk tarafından seçilmektedir. Yasama ve yürütme organları birbirlerine müdahale edememektedir. Yargı organı ise sistemin denetleyici gücü konumundadır. Başkanlık sisteminde, kuvvetlerin birbirlerini denetleyip dengeledikleri görülmektedir. Başkanlık sistemini farklı ülkeler uygulamaya çalışmıştır. Fakat Latin Amerika ülkelerinde başarılı sonuçlar elde edilememiştir.

Yarı başkanlık sisteminin ortaya çıktığı ülke Fransa'dır. Bu sistem parlamenter sisteme ve başkanlık sistemine ait yönler barındırmaktadır. Yarı başkanlık sisteminin ortaya çıkış süreci Fransa'da yaşanan siyasal krizlerle yakından ilişkilidir. Parlamenter sistem ile yönetilen ülkede siyasi tikanlıklar sonucunda cumhurbaşkanına geniş yetkiler verilmiş ve sonrasında cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesiyle birlikte çift başlı bir yürütme organı tasarlanmıştır. Ayrıca cumhurbaşkanının yanı sıra meclisten çıkan ve halk tarafından seçilmiş olan bir başbakan ve hükümet bulunmaktadır. Yarı başkanlık sisteminin de farklı ülkelerde uygulandığı görülmektedir.

Türkiye'de de Cumhuriyetin kurulduğu günden bugüne hükümet sistemi tartışmaları hep var olmuştur. Aslında Türkiye'de hükümet sistemi tartışmaları Osmanlı İmparatorluğu'nun ilk ve son anayasası olan 1876 Kanuni Esasi'ye kadar gitmektedir. 1909 yılında sistem parlamenter sisteme yaklaştırılmaya çalışılsa da bu tam olarak sağlanamamıştır. 1921 Anayasası ile birlikte meclis hükümet sistemine geçilmiştir. 1921 Anayasası kuvvetler birliğine dayanmaktadır. Cumhuriyetin ilanı ile birlikte 1924 yılında yeni bir anayasa yapılmıştır. 1924 Anayasası bazı yönleriyle parlamenter sistemi anımsatmaktadır. Fakat tam bir parlamenter sistem modeli oluşturmamaktadır. 1960 darbesinden sonra ise 1961 yılında yeni bir anayasa yürürlüğe girmiştir. 1961 Anayasası parlamenter hükümet sistemi ile örtüşmesine rağmen kalıcı olmamıştır. Çünkü Türkiye'de gerek koalisyon hükümetleri gerek siyasi istikrarsızlıklar sonrasında 1980 yılında yeniden bir darbe gerçekleşmiştir. 1980 darbesi sonrası yeni anayasa çalışmalarına başlanmış ve böylelikle 1982 yılında yeni bir anayasa hazırlanmıştır. 1982 Anayasası'nda parlamenter hükümet sistemi ile örtüşmektedir. 1961 ve 1982 anayasalarının ortak noktası ikisinin de darbeler sonucu hazırlanan anayasalar olmalarıdır.

Türkiye'de hükümet sistemi ve anayasa tartışmaları liderlerin öncülüğünde gerçekleşmektedir. Şöyle ki, Turgut Özal, Süleyman Demirel, Recep Tayyip Erdoğan gibi liderler başkanlık sistemi tartışmalarına öncülük etmişlerdir. Fakat Turgut Özal ve Süleyman Demirel sistemin değişmesini sağlayamamışlar, Recep Tayyip Erdoğan ise bu konuda uzun süren çabaları sonrası Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesinde önemli roller üstlenmiştir. Özellikle de Recep Tayyip Erdoğan'ın 2014 yılında halk tarafından seçilip cumhurbaşkanı olması ile birlikte başkanlık sistemi konusunda önemli tartışmalar yaşanmıştır.

Türkiye’de başkanlık sistemine geçiş sürecini 2007 yılında yapılan referandumun hızlandırdığı görülür. 2007 referandumu ile cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmeye başlanmış ve bu durum parlamenter sistemde önemli bir farklılaşma ortaya çıkarmıştır. Cumhurbaşkanı’nın halk tarafından seçilmesi de sistemi yarı başkanlık sistemine yaklaştırmıştır. Nitekim 16 Nisan 2017 yılında yapılan halk oylaması ile birlikte de Başkanlık sistemine benzeyen ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak isimlendirilen bir nevi başkanlık sistemi kabul edilmiştir. Böylelikle Türkiye’nin başkanlık sistemi serüveni başlamıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin Türkiye’de uygulanmaya başlaması ile birlikte yeni bir dönem başlamıştır. Çünkü sistem Türkiye için çok yenidir ve Türkiye sisteme siyasal birikimi açısından yabancıdır. Yabancılık çekmesinin en önemli nedeni ise cumhuriyetin kuruluşundan günümüze parlamenter sisteme yönelik alışkanlıklarıdır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin ortaya çıkardığı değişimlerin başında yürütmenin tek başlı hale gelmesi, yeni sistemde başbakanlık makamının olmaması ve çift başlı bir yürütmeye son verilmesidir. Türkiye’de parlamenter sistemde cumhurbaşkanı sembolik yetkilere sahipti ve başbakan ise kabinesi ile birlikte ülke yönetimin odak noktasını oluşturmaktaydı. Sistem değişimi ile birlikte dengeler tamamen değişmiştir.

Hükümet sistemleri hakkında değerlendirme yapabilmek için sistemlerin ortaya çıktığı ülkelerin tarihsel koşulları analiz edilmelidir. Bu çalışmada buradan yola çıkarak parlamenter sistem, yarı başkanlık sistemi ve başkanlık sistemleri kavramsal yönüyle ve ülke uygulamalarıyla ele alınmıştır. Şöyle ki, parlamenter sistemi İngiltere, yarı başkanlık sistemini Fransa ve Başkanlık sistemini ABD örnek alınarak açıklanmıştır. Sistemlerin ortaya çıktığı ülkelerdeki işleyişine bakarak sistemleri yorumlayabilmek gerekir.

Bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde hükümet sistemlerine yönelik kavramsal ve teorik açıklamalara yer verilecektir. Hükümet sistemlerini sınıflandırmanın başlangıç noktası ya da anahtar kelimesi olan kuvvetlerin ayrılığı ve bu ayrılıktan ortaya çıkan farklı hükümet sistemlerine değinilecektir. Böylece parlamenter sistemin, başkanlık sisteminin ve yarı başkanlık sisteminin temel özellikleri üzerinde durulacaktır. Ardından çalışmanın ikinci bölümünde kavramsal olarak anlatılan farklı hükümet sistemlerinin uygulandığı ülke örneklerine yer verilecektir. Parlamenter sistem tarihsel süreçte İngiltere’de ortaya çıkan ve oradan farklı ülkelerin örnek alarak uygulamaya çalıştıkları bir sistemdir. İngiltere’nin tarihsel koşullarının bu sistemi ortaya çıkardığını söyleyebiliriz. Benzer bir durum başkanlık sisteminin Amerika’da ortaya çıkışında da etkilidir. On üç

koloniden oluşan bu ülke parlamenter sistemle yneltilmekteydi. İngiltere'den bağımsızlığını kazanan koloniler kendi koşulları ve istekleri doğrultusunda başkanlık sisteminin temellerini atmışlardır. Fransa'da uygulanan yarı başkanlık sisteminin gelişimi tarihsel süreçte Fransa'nın siyasi deneyiminin bir ürünüdür. Çalışmanın üçüncü bölümünde Türkiye'de cumhuriyetin ilanından günümüze uygulanan hükümet sistemleri ele alınacak ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne giden sürece yer verilecektir. Bu bölümde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin özellikleri anlatıldıktan sonra bu yeni sistem üzerindeki olumlu ve olumsuz görüşlere yer verilecektir.





# BÖLÜM I

## 1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Günümüzde ülkelerde farklı hükümet sistemleri uygulanmaktadır. Bu sistemler bazı ülkelerde siyasi istikrarı sağlarken bazılarında bu istikrar sağlanamamaktadır. Hatta demokratik uygulamalar kesintiye uğramaktadır. Çalışmanın kavramsal çerçevesini içeren bu bölümde kavramsal olarak hükümet sistemi kavramı ve kuvvetler ayrılığı ilkesi gibi kavramlara yer verilecektir. Bu kavramlar ışığında kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanan parlamenter sistem, yarı başkanlık sistemi ve başkanlık sisteminin teorik kavramsal özellikleri irdelenecektir.

### 1.1 KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİNİN ANLAMI VE TARİHSEL GELİŞİMİ

Devlet adına egemenliğin “nasıl ve kimler tarafından kullanılacağı sorusu” tarihsel süreçte neredeyse her dönemde tartışılmıştır. Bu soruya verilen cevaplar ise uygulama alanına 18. yüzyıl sonlarında girmiştir (Akgül, 2010: 79). Devlet, oluşumu itibarıyla önemli bir iktidarı ya da gücü elinde bulundurmaktadır. Hukuk devleti ve demokratik uygulamaların gelişmesiyle devlet bu iktidarı “kuvvet”, “organ” ya da “erk” denen kurumsal yapılara devretmiş ya da devretmeyerek tek kişinin (ya da bir soyun) karar verdiği krallıklar oluşmuştur.

Kuvvetler ayrılığı ilkesi tanım olarak “yasama, yürütme ve yargı olarak tanımlanan kuvvetlerin değişik yollardan göreve gelen ve aralarında fren ve denge mekanizması bulunan farklı organlara verilmesidir.” Bir başka açıdan bakıldığında bu ilke devlet iktidarının yerine getirilmesi için gerekli faaliyetlerin hukuki olarak birbirinden bağımsız fakat aralarında işbirliği olan organlarca yerine getirilmesidir (Akgül, 2010: 81).

Devlet önemli bir iktidar alanına sahiptir. Bu iktidarın kimin tarafından yönetilmesi ya da kimin bu iktidara sahip olması gerektiği devleti oluşturan farklı organlarca iktidarın bölüşülmesi sonucunu doğurmuştur. Bu bölüşüm sonucunda her organ kendilerine tahsis edilen devlet egemenliğini kullanarak birbirlerini denetler ve dengelerler. Neticede kuvvetler ayrılığı ilkesi “devlet iktidarının yasama, yürütme ve yargı organlarına devrini” anlatmaktadır (Özkul, 2016: 205-206).

Batılı ülkelerde 17. ve 18. yüzyıllarda ortaya çıkmış olan kuvvetler ayrılığı ilkesinin çıkış amacı temel hak ve özgürlüklerin korunmasıdır. Kuvvetler arasındaki ilişkiler hukuki olarak anayasa metinlerinde belirlenmektedir. Şöyle ki, kuvvetler tek bir organda toplanmış

ise bu durum kuvvetler birliği olarak ifade edilir. Kuvvetler birliği ilişkisini örneklendirmek istersek, kuvvetler yürütmede birleşirse diktatörlük rejimleri ve kuvvetler mecliste birleşirse meclis hükümet sistemleri oluşmaktadır (Atalan, 2019: 13). Kuvvetler ayrılığı ise “kamu hizmetlerinin daha iyi işleyebilmesi ve devlet tarafından kişi özgürlüklerinin güvence altına alınması bakımından, farklı devlet fonksiyonlarının, belli bir oranda bağımsız olan organlar tarafından ayrı ayrı kullanılması olarak ifade edilir” (Atalan, 2019: 14). Kuvvetler ayrılığı aslında yasama, yürütme ve yargı organlarının, devletin belirlemiş olduğu görevleri yerine getirmek için uzmanlık alanlarına göre ayrılmasıdır (Gülener, 2016: 12).

Kuvvetler ayrılığının ortaya çıkışındaki temel düşünce devlet idaresinin bir kişi ya da grupta toplanmasının önlenmesidir. Antik Yunanda bu ilkenin izleri görülmektedir. Örneğin 13. yüzyılda “Magna Carta Libertatum” yardımıyla kralın yetkilerinin sınırlandırılması amaçlanmıştır. Ortaçağda kralların aşırı güçlenmesi önemli bir aristokrat sınıfın oluşmasına neden olmuş ve mutlak monarşiye karşı verilen mücadeleler sonucu yürütme, yasama ve yargı kuvvetlerinin farklılaşması ngrlmş, Magna Carta ile de kralın yetkilerinin sınırlandırılması hedeflenmiştir (Akçakaya ve zdemir, 2018: 923).

Kuvvetler ayrılığı Fransa’da ihtilalciler tarafından “siyasi bir dogma” olarak grlmştir. Bunun en açık ve kesin ifadesi de “1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamesi’nin” on altıncı maddesinde görülmektedir. Bu maddede “bir toplumda hakların teminatı sağlanmamış ve kuvvetlerin ayrılması gerçekleştirilmemişse o toplumun Anayasası yoktur” ifadesi yer almaktadır (Kuzu, 1996: 30).

Kuvvetler ayrılığı görüşünü ilk olarak Aristo “Politika” adlı eserinde ifade etmiştir. Aristo’ya göre yasama, yürütme ve yargı erkleri üç ayrı unsur olarak anayasalarda yer almalıdır. Ayrıca Aristo, bu üç kavram arasındaki ilişkilerin iyi bir şekilde düzenlenmesi gerektiğini belirtir (Asilbay, 2013: 249). Aristo, devlet faaliyetlerini  ayırmakta ve her faaliyetin farklı bir organ tarafından yerine getirilmesi gerektiğini savunmaktadır. İktidarın kime ait olduğu sorusuyla ilgilenmiş buradan da tek kişiye ait olduğunda “monarşi”, bir grubun elinde ise “aristokrasi” ve tüm halka ait olduğu durumda ise “timokrasi” olarak tanımlamıştır (Akgl, 2010: 82).

17. ve 18. yüzyılda batı siyaset felsefesinde kuvvetler ayrılığı ilkesinin geliştirilme nedeni baskın yönetimlere karşı özgürlüklerin korunması fikridir. Bu amaç dhilinde iktidarın yetkileri sınırlandırılmaya çalışılmıştır. Kuvvetlerin bölünmesi ya da farklı ellerde toplanması ve bu kuvveti elinde bulunduran kişilerin bunu kötüye kullanmalarının

engellenmesi, temel hak ve hürriyetlerin güvencesi konumuna gelmiştir. Kuvvetler ayrılığı ilkesini ilk kez dile getiren İngiliz liberal filozof John Locke'dur. Locke "Medeni Yönetim Üzerine Bir İnceleme" isimli kitabında devlet yönetiminde birbirinden ayrı olması gereken yasama, yürütme ve federatif kuvvetten bahsetmektedir (Kılınç, 2016: 449). Locke, kuvvetleri ayrı ayrı sınıflandırırken ayrılan kuvvetlerin kendi içlerinde bir bütünlük ve koordinasyon oluşturması gerektiğini belirtir (Atalan, 2019: 23).

Locke, egemenliğin sınırlandırılması için siyasal gücün farklı erkler arasında dağıtılması gerektiğini vurgular. Çünkü siyasal güç tek elde toplandığında bunun sınırlandırılması mümkün değildir (Zarplı, 2015: 166). Locke'a göre yasama gücünü elinde bulunduran kişilerin yürütme gücüne de sahip olmaları çıkarılan kanunları kendi çıkarları doğrultusunda uygulamaları hatta kendilerini kanundan üstün görme ihtimallerini doğurmaktadır. Bu yüzden kuvvetlerin tek bir kişi de toplanması baskıcı bir yönetime sebep olmaktadır. Baskıcı yönetimlerden sakınmak için kuvvetlerin birbirlerinden ayrılması gerekmektedir (Asilbay, 2013: 249-250; Şenel, 2017: 375).

Locke, kuvvetler ayrılığı ilkesini yasama ve yürütme kuvvetleri üzerinden şekillendirmiştir. Locke'a göre yasama erki, yürütme üzerinde etkilidir. Çünkü kanun yapma yetkisini elinde bulunduranlar, yürütme üzerinde belirli bir üstünlüğe sahip olmaktadır. Fakat buradan yasama gücünün sınırsız bir gücünün olduğu çıkarımı yapılmamalıdır. Çünkü yasama gücünü halktan almaktadır. Bu durum neticesinde Locke, hükümette iki ana unsur bulunduğunu belirtir. Bu iki unsurdan ilki olan halk, aslında hem kurucu bir güç hem de bu güçten yararlanan konumdadır. Diğer unsuru oluşturan yasama, halkın çıkarları doğrultusunda hareket etmektedir. Kısaca yasama burada emanetçi konumdadır. Şöyle ki, yasama, halkın çıkarlarına ters düşecek bir hamlede bulunursa, halk seçtiği vekillere hesap sorabilmektedir (Ağaoğulları, Zabcı ve Ergün, 2005: 208-209). Locke yasamayı halkın varlığını ve birliğini devam ettirebilmesi için kurallar ve cezalar koyan kuvvet olarak görmektedir. Ayrıca Locke yasamanın mutlak olmadığını da ifade eder. Mutlak olmama durumunu da toplumsal bütünlüğe dayanmasından ve hiç kimseye sınırsız bir yetki verilemeyeceği durumuyla açıklar (İşçi, 2011: 253).

Locke, yasama ve yürütme ayrılığı üzerinde durmanın yanı sıra yargının da bağımsız olması gerektiğini vurgular. Locke, hukuk devleti ilkesinin ister parlamenter sistem olsun ister başkanlık sistemi olsun ikisinde de olması gerektiğini ve tartışılmaya kapalı olduğunu ifade eder. Hukuk devleti ilkesini sadece yargı erkine bağlamaz. Hukuk devletinde yasama ve yürütme organlarının temel hak ve özgürlükleri önemsemesi gerektiğini belirtir.

Günümüzde ise yargı bağımsızlığı demokrasilerin tartışılmayan bir özelliği olarak ele alınır. Örneğin, parlamenter sistemde kuvvetler yumuşak şekilde ayrılmıştır. Fakat başkanlık sisteminde durum farklıdır ve kuvvetler arası ayırım serttir. Yargı ise iki sistemde de bu iki kuvvetten bağımsızdır. Yargının bağımsızlığı hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. Yargının, yasama ve yürütmeden ayrı düşünülmesi farklı şekillerde yorumlanabilmektedir. Şöyle ki, eğer yargı iki kuvvetten ayrı düşünülmez ise yasama ve yürütme üzerinde etkisi olabileceği savunulur. Böyle bir durumda hukuk devletinin zamanla yargıç devleti konumuna gelmesi önemli bir tehlike oluşturur. Yargı organının bağımsız olması ile ifade edilen bu organın yasama ve yürütme organlarından etkilenmeden faaliyetlerini sürdürebilmesidir (Zarplı, 2015: 171-172).

Locke, aslında yargıyı bir kuvvet olarak kabul etmez. “Çünkü yargıçlar yasama organının yapacağı yasalara göre anlaşmazlıkları gidereceklerinden kendilerinin yasaya bağlı olmaları gerekir.” Toplum, meclis tarafından kullanılan yasama gücünü elinde bulundurmaktadır. Bu sebepten de yargı organı, toplumun belirlediği yasalara uygun hareket etmeli ve yargılamaları ona göre yapmalıdır (Balcı, 2018: 8). Mülkiyetin korunması Locke’un çıkış noktasını oluşturur. Bu açıdan bakıldığında “yargı görevi objektif yazılı hukuk kuralları oluşturulması ve bunların tarafsız yargıçlarca yürütülmesi için yürütme organına devredilmiştir.” Kamu hukuku kurallarının düzenlenmesi ve herkesin kanunlar önünde eşit olması gibi kuralların yasama organı tarafından oluşturulması gerekmektedir. Mülkiyet hakkının güvence altına alınmasıyla birlikte toplumsal düzende istikrar sağlanacaktır (Zarplı, 2015: 167). Locke, bu görüşleri doğrultusunda, kuvvetler ayrılığı konusunda önemli noktalara değinse de yasamayı yürütmeden üstün görmesi yargıyı da bağımsız olarak değerlendirmemesi nedeniyle ortaya koyduğu fikirler “Kuvvetler Ayrılığı” teorisinin tamamını kapsamaktadır (Asilbay, 2013: 250).

Kuvvetler ayrılığı kavramını günümüzdeki anlamıyla ilk tanımlayan Fransız düşünür Montesquieu, bu kavramı “Kanunların Ruhu” isimli eserinde açıklamıştır. Montesquieu ile anılan kuvvetler ayrılığı ilkesi ilk defa, 1787 ABD Anayasası ile uygulama alanı bulmuştur. Sonrasında 1791 Fransız Anayasası bu ilke dikkate alınarak hazırlanmıştır (Atalan, 2019: 25).

Montesquieu, “Kanunların Ruhu” adlı eserinde kuvvetler ayrılığının özgürlük için gerekli olduğunu vurgular. Her devlette farklı bir organ tarafından kullanılması gereken üç farklı kuvvet vardır ve bunlar birbirlerinden ayrılmalıdırlar. Kişilerin hak ve hürriyetleri güvence altına alınmak isteniyorsa “yasama kuvveti kanun yapmalı, yürütme organı icra

görevini üstlenmeli ve yargı ise uyuşmazlıkları” çözmelidir (Ağaoğulları ve diğerleri, 2005:422-423). Bu kuvvetlerin farklı ellerde olması iktidarın kötüye kullanımını engelleyerek kişinin hak ve özgürlüklerini garanti altına alır (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 923).

Montesquieu, Fransa’da yaşamış olmasına rağmen İngiliz siyasal rejimine ilgi duymakta ve İngilizlerin siyasal açıdan başarılı olmasının nedenini kuvvetler ayrılığı ilkesine dayandırmaktadır. Fakat bu sonuca Locke’un eserlerini okuyarak ulaştığından İngiltere’de yasama ve yürütme organları arasındaki sınırların belirsizliğini dikkate almamıştır. Bu nedenle katı bir kuvvetler ayrılığı ilkesini benimsemiştir (Thomson, 2006: 117). Montesquieu’nun kuvvetler ayrılığı düşüncesinin temelinde, İngiltere’de devam eden siyasal sistemin Magna Carta’dan beri halkı güçlendirmiş olması ve böylece halkın krala karşı bir güç elde etmesi yatmaktadır. İngiltere’de bu duruma bağlı olarak yasama organı olan parlamentonun bir danışma organı olmaktan ziyade önemli yetkileri bulunmaktadır. Fransa’da özgürlüklerin monarşinin baskısı altında olması nedeniyle Montesquieu’nun İngiltere’nin siyasi rejimine olan ilgisini arttırmıştır. Montesquieu, kuvvetler ayrılığı düşüncesini geliştirirken gücün kimde olması gerektiği üzerinde durmuştur. Bu gücün mutlak monarşi de olduğu gibi tek bir kişi de ya da aristokraside olduğu gibi tek bir zümrede olmaması gerektiğini savunmuştur (Zarplı, 2015: 170).

Kuvvetler ayrılığı düşüncesinin kurucusu Montesquieu’ya göre yasama, yürütme ve yargı eşit güçte olmalıdır ve birbirilerini dengelemelidir. Fren denge yapısı ona göre özgürlüklerin teminatıdır (Akgül, 2010: 81). Montesquieu’ya göre kuvvetler birbirlerini sınırlamalıdır. Eğer kuvvetler birbirlerini sınırlamazlar ise kuvvetler arasında despotluk ortaya çıkacaktır (Güler, 2018: 302). Montesquieu’ya göre yasama ve yürütme kuvvetlerinin tek bir elde toplanması, özgürlükleri kısıtlar ve baskıcı bir yönetime neden olur. Özgürlüklerin korunması için yasama ve yürütme faaliyetlerinin farklı kuvvetler tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir. Çünkü yasama ve yürütme birbirlerinden bağımsız olarak işlev görürse birbirlerini dengeleyecektir. Montesquieu, Locke’tan farklı olarak yargı organının yasama ve yürütmeden bağımsız olması gerektiğini vurgular (Asilbay, 2013: 250).

Kuvvetler ayrılığı ilkesi temelde yasama, yürütme ve yargı olarak ifade edilen kuvvetler arasında bir fren denge mekanizması öngörmektedir. Bu ilkeye göre yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin göreve geliş koşulları farklı olmalıdır ve bu kuvvetlerin fonksiyonları farklı birimlerce yerine getirilmelidir (Efe ve Kotan, 2015: 68).

Kuvvetler ayrılığı ilkesindeki temel amaç, iktidarın gücünün paylaşılmasını sağlamaktır. Bu nedenle iktidarın elinde bulundurduğu gücün farklı organlara dağıtılması hedeflenir. Yasama, yürütme ve yargı kendi faaliyetlerini yerine getirmeli ve birbirlerinin faaliyet alanlarına karışmamalıdır (Büke, 2016: 114).

Demokratik siyasal sistemler kuvvetler ayrılığının şekil ve derecesine göre tanımlanmaktadır. Herhangi bir siyasal sistemde kuvvetler yasama ya da yürütme organında toplanabilir. Ayrıca kuvvetler yumuşak ya da sert olarak ayrılabilir. Yumuşak kuvvetler ayrılığı durumunda yasama ve yürütme organının güçleri dengeli, karşılıklı bağımlı ve yumuşak olarak dağılır. Bunun örneği parlamenter sistemdir. Sert kuvvetler ayrılığı sisteminde ise yasama ve yürütme organı birbirlerinden kesin sınırlar ile ayrılmıştır. Bunun örneği başkanlık sistemidir (Efe ve Kotan, 2015: 69; Asilbay, 2013: 251). Kuvvetlerin sert bir şekilde ayrıldığı başkanlık hükümet sisteminde yürütme etkin ve güçlü bir role sahiptir. Parlamenter sistemde ise yürütme ve yasama arasında işbirliği gereklidir (Keser, 2011: 26-27).

Kuvvetler ayrılığı ilkesi uygulamada Fransa, İngiltere ve ABD’de farklı şekillerde hayat bulmuştur. Kuvvetlerin katı bir şekilde ayrıldığı başkanlık sistemi ABD ile özdeşleşmiştir ve farklı ülkelerde başkanlık sisteminin bazı uygulamalarında ise diktatörlüklerle sonuçlanan deneyimler yaşanmıştır. Başkanlık sisteminde yürütme tek elde toplandığından otoriter eğilimler artmaktadır. Fakat bürokrasi kültürünün yerleştiği ülkelerde başkanlık sistemi siyasi istikrara yardımcı olmaktadır (Zarplı, 2015: 181). Başkanlık sistemi Montesquieu’nun, Locke’dan etkilenecek ortaya koyduğu kuvvetlerin sert bir biçimde ayrılığını ön gören kuvvetler ayrılığı ilkesi doğrultusunda ortaya çıkmıştır. Montesquieu, “hiçbir kuvvetin, ideolojinin ya da kişinin devlet gücünü tek başına elinde bulunduramayacağını” ifade eder. Bundan dolayı Montesquieu için kuvvetler ayrılığı vazgeçilmez bir unsurdur (Zarplı, 2015: 169).

Günümüzde çoğu ülke seçtiği hükümet sisteminde kuvvetler ayrılığı ilkesini benimsemektedir. Genel olarak ülke uygulamalarında yürütme organının yasama ve yargı organına karşı güçlü kılındığı görülmektedir. Fakat yürütme organı ne kadar güçlendirilse güçlendirilsin diğer iki organ tarafından sınırlandırılacaktır. Bu duruma benzer şekilde yasama ya da yargı organları diğer organlar tarafından sınırlandırılacaktır. Böylece iktidar ya da devlet yönetiminde tek bir zümrenin (ya da kişinin) etkisi ve hakimiyeti sınırlandırılmış olur.

## 1.2. HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Günümüzde siyasal yaşamda hükümet sistemi kavramı önemli tartışma konularından birini oluşturmaktadır. Hükümet sistemi, “yasama ve yürütmenin yapısı, düzenlenişi ve ilişkileri temelinde siyasal rejimin uygulanış biçimidir.” Yani hükümet sistemi kuvvetler arası ilişkileri, yürütme organının özelliklerini ve ayrıca yasama ve yargı organları ile olan ilişkilerini kapsar. Demokratik sistemlerde hükümet sistemi her ne olursa olsun “siyasi partiler, seçim sistemi, siyasal kültür, sivil ve özel sektör kuruluşlarının yapısı ve gücü” benzeri faktörler yürütme organının faaliyetleri üzerinde etkili olmaktadır (Gül, Kamalak ve Sallan Gül, 2017: 102).

Hükümet sistemleri, iktidarın devlet organlarınca nasıl paylaşıldığından ve bu organların karşılıklı ilişkilerinden etkilenir. Ülkelerin anayasaları oluşturulurken dikkate alınması gereken sorun, yasama ve yürütme arası ilişkilerdir. Çoğu ülkede o ülkeye en uygun hükümet sisteminin ne olduğu önemli tartışma konularından birini oluşturur (Kılınç, 2016: 447). Anayasa oluşturulurken temel tartışma alanı olan yasama ve yürütme arasındaki ilişkilerin nasıl ele alınacağı sorunsalı Aristoteles’e kadar gitmektedir. Kurucu iktidarın tercihi göre kuvvetlerden biri diğerine üstün olabilir ya da kuvvetler eşit olabilir. Bu tercih siyasal sistemin niteliğini ortaya koyar. Yani hükümet sistemi belirlenmiş olur (Kılınç, 2016: 449).

Hükümet sistemleri tasnif edilirken kuvvetler arası ilişkiler temel alınmaktadır. Tüm demokratik hukuk devletlerinde yargı erkinin bağımsızlığı genel olarak kabul görmekte ve bu nedenle bu sınıflandırmada yasama yürütme arası ilişkiler belirleyici olmaktadır (Yazıcı, 2017: 2). Hükümet şekli yönetimin kurumsal özellikleriyle açıklanır. Yönetimin uygulama tarzı iki farklı yönetim şeklini ortaya çıkarır. Kuvvetler birliğini esas alan sistemlerde yönetim gücü bir bütün olarak örgütlenir ve tek elden icra edilir. Kuvvetler ayrılığını temel alan sistemler de ise yönetim gücü farklı kurumlar aracılığıyla yerine getirilir (Evcimen, 1992: 317).

Hükümet sistemleri kuvvetler ayrılığı ilkesiyle yakından ilişkilidir ve bu ilkenin amacı “devlet iktidarını, diğer bir deyimle, kamu otoritesini bireylerin temel hak ve hürriyetleri lehine sınırlandırmak ve kontrol altına almaktır”. Dolayısıyla hükümet sistemi tercihi yapılırken hükümetin işlevselliğinin ve etkinliğinin yanı sıra “siyasal ve demokratik istikrar” ile “hukuk devleti ilkesi de” göz önüne alınmalıdır (Yıldız, 2013: 186).

Demokrasi, halkın kendi kendini yönetebilmesi ve iktidarın sahibinin halk olmasıdır. Artan nüfus nedeniyle doğrudan demokrasi uygulanamamaktadır. Bu gerekçeyle halk kendisini yönetecek kişiyi belirli bir süre için seçer ve bu yetkiyi seçtiği kişiye verir. Demokrasi ve hükümet sistemleri farklı kavramlardır. Hükümet sistemleri devlet iktidarının örgütlenme biçimini ele alırken demokrasi siyasal iktidarın halkın onayına dayanması ve onlara karşı sorumlu olmasıdır. Hükümet sistemleri iktidarın devlet organlarıncı nasıl paylaşıldığını ve bu organlar arası sınırları inceler. Demokraside alınan siyasal kararların halkın temsilcileri tarafından alınması demokrasi için yeterlidir. Yani demokrasi yetkilerin organlar arasında nasıl paylaşıldığını tartışmaz. Böylece organlar arası ilişkilerce belirlenen farklı hükümet sistemleri modellerinde demokrasi uygulama alanı bulabilir (Kılınç, 2016: 448). Demokratik sistemler iktidara ulaşmak isteyenlerin önünde bir engel olmadığı, örgütlenme hakkının, iletişim özgürlüğünün var olduğu ve aynı zamanda siyasi olarak farklı düşünenlerin özgür bir şekilde kendilerini ifade ettikleri sistemlerdir. Siyasi parti kurma ve örgütlenme özgürlüğü demokratik sistemler açısından oldukça önemlidir. Demokratik sistemlerde aynı zamanda hukuk devleti ilkesinin geçerli olması beklenir (Efe ve Kotan, 2015: 68).

Devlet fonksiyonlarını yerine getirmek için yasama ve yürütme organları arası ilişkiler önemlidir. Bu nedenledir ki yasama ve yürütme organları arası ilişkilerce hükümet sistemleri tasnif edilir. Locke ve Montesquieu'dan sonra kuvvetlerin birbiriyle ilişkisinin farklı derecelerde uygulamaya geçtiği farklı hükümet sistemleri ortaya çıkmıştır. Dünyada her ülke kuvvetler arası ilişkileri kendi koşullarına göre şekillendirmekte ve kendine has bir yönetim şekli seçmektedir (Keser, 2011: 25). Yasama, yürütme ve yargı arası ilişkilerin özellikleri toplumların tarihsel, toplumsal ve siyasal koşullarıncı şekillenmektedir. Bu nedenle bir devletin hükümet sistemi tercihi bahsedilen koşullarca belirlenmektedir (Erat, 2015: 326). Özetle seçilen bir hükümet sistemi farklı koşullara ve birikime sahip ülkelerde farklı uygulamalar olarak karşımıza çıkacaktır.

Kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemleri parlamenter ve başkanlık sistemi olarak ikiye ve hatta yarı başkanlık eklendiğinde üçe ayrılır. Yasama ve yürütme sert bir şekilde ayrılmış ve kuvvetler arası ilişkiler sınırlı ise başkanlık hükümet sistemi buna karşın kuvvetler yumuşak ayrılmışsa yasama ve yürütme arası ilişki yoğun ise parlamenter hükümet sistemi olarak ifade edilir (Tunç ve Yavuz, 2009: 3-4; Akçakaya ve Özdemir, 2018: 92). Parlamenter hükümet sistemlerinde tek meclis ya da çift meclis yapısı uygulanabilmektedir.



Tarihsel süreç incelendiğinde dört farklı siyasal sistemle karşılaşırız. Bunlar parlamenter sistem, başkanlık sistemi, yarı başkanlık sistemi ve meclis hükümet sistemidir. Başkanlık sisteminde halk doğrudan başkanı seçer ve başkan hükümeti belirler. Yarı başkanlık sisteminde ise yürütme organı doğrudan halkın seçtiği başkan ile meclis tarafından belirlenen başbakan arasında paylaşılmıştır. Meclis hükümetinden oluşan parlamenter sistemde ise yürütmenin sahibi başbakandır ve sembolik bir şekilde cumhurbaşkanı da bulunur.

Meclis hükümet sisteminde meclisin üstünlüğü yani yasamanın üstünlüğü söz konusudur. Yürütme organı meclis tarafından belirlenmektedir. Yürütmenin içinde ayrı bir başbakanlık kurumu bulunmamaktadır. Yürütmenin içinde bulunan kurul üyelerini meclis tek tek kendi belirler. Kurul içinde bulunan bakanlar ayrı ayrı meclise karşı sorumludurlar. Asıl karar veren merci meclistir. Devlet başkanını meclis seçtiği için yetkileri sembolik olmaktadır. Bu sistem “ilk olarak 1972-1975 yılları arasında Fransa’da Ulusal Konvansiyon Meclisi döneminde uygulanmıştır.” Meclis hükümet sistemi olağanüstü dönemlerde ve ülkelerin bazı geçiş dönemlerinde uygulanmaktadır. Örneğin 1921 yılında Türkiye’de hazırlanan “Teşkilat-ı Esasiye” kanunun öngördüğü model bu hükümet sistemine örnek olarak verilebilir (Atalan, 2019: 57-58). 1921 Anayasası’nda yasama ve yürütme organlarının yetkileri sadece yasama organında yani meclise verilmiştir. Bu anayasada yasama ve yürütme organının yetkilerinin kuvvetler birliği ilkesince mecliste toplandığı belirtilmiştir. Bakanlar meclisten çıkmakta ve meclis gerek duyarsa bakanları görevden alabilmektedir. Bu sistemde meclis başkanının yetki ve görevleri devlet başkanını andırmaktadır.

Hükümet sistemleri konusunda Siaroff alışılmışın dışında bir sınıflandırmaya gider. İlk olarak yürütme organını tekçi ya da ikici olarak ayırır. Tekçi yapıda yürütme içinde hükümet başkanı ve devlet başkanı aynı kişidir. Bunlar farklı kişilerde ise ikici bir yapı vardır. Tekçi yapıli sistemler devlet başkanının seçimle başa gelip gelmemesine göre ikiye ayrılır. Bu ayrım sonrası devlet başkanının yasama organına karşı sorumlu olup olmaması ayrımını yapar. İkici yapıya sahip sistemler devlet başkanının halk tarafından seçilip seçilmemesine göre sınıflandırılır. Yine bunun sonucunu yasamaya karşı sorumlu olup olmasına göre bir ayrıma gider. Böylece Siaroff sekiz kategoriden oluşan bir hükümet sistemi sınıflandırması yapar (Siaroff, 2003’den aktaran Tunç ve Yavuz, 2009: 5-6). Bu örnek bize farklı hükümet sistemleri tasnifinin mümkün olabileceğini göstermektedir. Fakat klasik ayrım genel olarak kabul görmektedir.

Demokratik rejimlerde “siyasal yürütme” farklı şekillerde oluşturulabilmektedir. Siyasal yürütme direk olarak halk tarafından seçilen bir kişiye verilir ve yasama organı güvensizlik oyu ile düşürülemezse bu sistem başkanlık sistemidir. Yürütme organı çift başlı, devlet başkanı sembolik yetkilere sahipse ve yürütme organı yasama organı ile ilişki içinde ve ona karşı hesap vermesi gerekiyorsa ve ayrıca yürütme yasama organını düşürebiliyorsa bu sistemde parlamenter sistem olarak ifade edilir. Bu sistemlerin dışında yarı başkanlık sistemi, Fransa tarafından geliştirilmiştir. Bu sistemde cumhurbaşkanını ve meclisi halk seçmektedir. Cumhurbaşkanı (ya da devlet başkanı) yürütmenin başıdır ve önemli yetki ve görevler ile donatılmıştır. İki başlı olan yürütmenin diğer kanadında yer alan başbakan ve bakanlar kurulu meclis içinden çıkmaktadır. Sistem bu özellikleriyle parlamenter ve başkanlık sistemine benzer yönler barındırmaktadır (Gül ve diğerleri, 2017: 102-103; Akçakaya ve Özdemir, 2018: 925).

Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organları daha katı ve kesin bir şekilde birbirlerinden ayrılmaktadır. Çünkü yasama ve yürütme organlarının birbirlerinin varlığını sonlandırabilecek hukuki mekanizmaları bulunmamaktadır. Parlamenter sistemde bunun aksine yasama ve yürütme organı birbirlerinin varlıklarını sonlandırabilecek hukuki mekanizmalara sahiptir. Ayrıca parlamenter hükümet sisteminde kuvvetler birazda olsa yumuşak ve dengeli bir şekilde birbirlerinden farklılaşabilirler (Yazıcı, 2017: 2; Akçakaya ve Özdemir, 2018: 92). Bu iki sistemin belirli özelliklerini alan sistem olan yarı başkanlık sisteminde yürütme gücü halk tarafından seçilmiş olan devlet başkanı ile meclisin güvenine dayanan başkan ve kabinesi arasında paylaşılmaktadır. Aslında yarı başkanlık hükümet sistemi kuvvetler ayrılığı sisteminde yer almakta fakat bu sistemde devlet başkanına tanınmış olan meclisi fesih yetkisi kuvvetler ayrılığından bir tür sapma olarak ifade edilmektedir (Yazıcı, 2017: 2).

Hükümet sistemleri genel olarak anlatılırken başkanlık hükümet sistemi ABD, parlamenter sistem İngiltere ve yarı başkanlık sistemi için Fransa örnek gösterilir. Bu sistemlerin oldukça farklı özellikleri olsa da bu ülkeler seçimle iktidara gelmiş yapılarca yönetilirler (Tunç ve Yavuz, 2009: 5). Bu sistemlerde devleti yöneten başkan seçim ile başa gelmektedir. Parlamenter sistemin en iyi uygulama alanı olan İngiliz temsili organında, yürütme organı üstünlüğe sahip olmasına rağmen kuvvetler arasında hukuki açıdan eşitlik ve denge vardır. Bu sistemde bakanlar kurulu yürütme görevinin yanı sıra yasama görevini de üstlendiğinden eleştirilmektedir. ABD’de uygulanan başkanlık sistemi bu ülkede siyasetin daha istikrarlı olmasına olanak sağlar (Fendoğlu, 2012: 39).

Hükümet sistemleri, siyasi iktidarın aldıkları kararların uygulamaya geçmesini, karar alma sürelerini, siyasi iktidar ve bürokrasi arasındaki ilişkinin özelliğini ve bürokrasinin ne oranda denetleneceğini belirler. Örneğin parlamenter sistem yüzyıllar boyunca İngiltere’de yaşanan koşullar çevresinde şekillenerek bugünkü halini almıştır. Sistem zamanla ufakta olsa bazı değişiklikler yaşamıştır. Başkanlık sistemi, parlamenter sistemde olduğu gibi yüzyıllar boyunca şekillenerek ortaya çıkmış bir sistem değildir. Başkanlık sistemi ABD’de İngiltere’den ayrılıp bağımsızlığını kazanan 13 koloninin kendi aralarında anlaşma sağlaması sonucunda oluşturdukları bir sistemdir. Başkanlık sisteminde yürütme halk tarafından seçilir, halk tarafından seçilen başkan yetkilerini tek başına kullanır ve kuvvetler sert ayrıldığından yasama ve yürütme organları birbirlerinin varlıklarına son veremezler. Bu iki hükümet sistemi de günümüzde birçok ülkede uygulanmaktadır (Özer ve Özmen, 2017: 30).

Günümüzde yasama ve yürütme organları arasındaki denge incelendiğinde yürütmenin giderek güçlendiği görülmektedir. Bu sebepten dolayı parlamentarizm klasik halinden gittikçe uzaklaşmakta ve onun yerine daha ılımlı olan parlamenter sistem biçimi yerini almaktadır. Ülkelerde bu durumda yeterli görülmemekte yarı başkanlık ve başkanlık sistemlerine geçiş yaşanmaktadır. Demokratikleşme hareketlerinin başlangıç noktasında dikkat çeken bir özellik yürütme organına karşı yürütülen çabalardır. İngiltere gibi parlamenter sistemin beşiği olan bir ülkede bile parlamentonun üstünlüğü savunulmuştur. Çünkü parlamentonun kralın kudretini sınırlayabilecek olması, 19. yüzyılda etkili olan Liberal Kapitalizmin zayıf hükümetleri gerekli görmesi ve ülkeyi sadece dışa karşı koruma ve ülke içinde asayiş sağlama işlerini devletin görevi saymasıdır. Siyasal anlayışlarda 18. ve 19. yüzyıldan sonra bir değişim yaşanmış ve II. Dünya Savaşı ile beraber, bu değişimden siyasi kalıplar da etkilenmiştir. Böylece siyasi müesseseler arası dengeler bozulmuş ve “yürütme” tekrardan güçlenmiştir. Sonuçta, parlamenter sistemin dayandığı temel ilkeler “rasyonilize” olmuştur. II. Dünya Savaşı’ndan sonra devletin iktisadi alana müdahalesinin artması “sosyal adaletin gerçekleşmesi amacı ile planlı bir ekonomi dönemine girilmesi” yapılan bu müdahalenin ancak kuvvetli bir yürütme organı sayesinde gerçekleşeceği düşüncesini ortaya çıkarmıştır (Kuzu, 1996: 26-27).

Her ülke, siyasal, tarihsel, toplumsal, ekonomik ve kültürel yapısına ya da özelliklerine göre kendilerine uygun hükümet sistemini belirlemektedir. Bu nedenle her ülke farklı bir hükümet sistemi tercihi yapabilmektedir. Siyaset bilimciler, hükümet sistemlerini açıklarken “yürütmenin pozisyonu, yasama ve yürütme arasındaki ilişkiler, yürütmenin

sorumluluğu/sorumsuzluğu” gibi bazı durumları göz önüne alırlar. Hükümet sistemlerinde önemli olan demokrasi ve hukuk devletinin varlığıdır. Bu iki özellik olduktan sonra hükümet sisteminin hangisi olduğunun bir önemi olmadığı ifade edilir (Tekin, 2015: 37-38).

### **1.3. PARLAMENTER SİSTEM**

Demokratik hükümet sistemlerinin gelişimi ele alındığında parlamenter sistem bu gelişimde önemli bir yere sahiptir. Çünkü kuvvetler ayrılığına dayanan, yasama ve yürütme organları arası yumuşak bir ayrılığın olduğu parlamenter sistem demokratik mücadeleler sonucunda ortaya çıkan bir sistemdir. Çalışmanın bu bölümünde parlamenter sistemin tarihsel gelişimi ve temel özellikleri ele alındıktan sonra bu sistemin avantaj ve dezavantajlarına yer verilecektir.

#### **1.3.1. Parlamenter Sistemin Tanımı ve Tarihsel Gelişimi**

Leon D. Epstein tarafından parlamenter sistem “Yürütme iktidarının, yasama iktidarından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu anayasal demokrasi tipi” olarak tanımlanmıştır (Epstein, 1968’den aktaran Kılınç, 2016: 451). Parlamenter sistemin en önemli özelliği yürütme organının parlamentodan çıkması ve parlamentonun güvenine dayanmasıdır. Yasama ve yürütme organlarının yetkileri kural olarak iki ayrı organa verilmişse de bu organlar birbirinden tamamıyla bağımsız değildirler (Keser, 2011: 28). Klasik parlamenter sistemde yasama ve yürütme organları arasında bir eşitlik bulunmaktadır. Fakat günümüzde farklı ülke uygulamalarında yürütme yasama organına göre daha güçlü konuma gelmiştir (Kahraman, 2012: 434). İngiltere’de uygulanan parlamenter sistem ile diğer ülkeler de uygulanan parlamenter sistem arasında farklılıklar mevcuttur. Bu nedenle parlamenter sistemi tanımlayan genel özellikler konusunda görüş birliği yoktur (Asilbay, 2013: 252).

İngiltere’de ortaya çıkan parlamenter sistem İngiltere’yi de hatırlatacak şekilde “Westminster Modeli” olarak da ifade edilir (Kılınç, 2016: 451). Westminster modeli siyaset bilimi literatüründe kendi adıyla anılan temsili demokrasi modelini açıklamak için kullanılır. Bu model özellikle İngiliz meclis ve hükümet kurumlarının yapısını belirten çoğunlukculukla kurumsallaşan parlamenter sistemin adıdır. Birleşik Krallık parlamentosunun, Londra’da bulunan Westminster Sarayı’nda toplanması modele adını vermiştir. Westminster Modeli tüm dünyada uygulanmakla birlikte bu modelin kurucu ülkesi İngiltere’dir. Modelin en genel özellikleri devlet başkanının etkili görevleri yoktur fakat hükümet başkanının atanması ve görevden alınmasında yetkilidir. Kabine, bakanlardan

ve kabineye başkanlık eden başbakandan oluşur. Bakanlar yasama organının üyesidir. Yürütme görevi hükümete aittir. Bakanların toplu ve bireysel sorumlulukları vardır (Coşkun ve Yorgancıoğlu, 2021: 80-81).

Parlamentar sistem İngiltere’de Magna Carta’nın kabulü ile başlamış, 1925 yılında “Model Parlamento” olarak ifade edilen “Temsilciler Meclisi” kurulmuştur. 18. yy. ortalarında “parlamentar monarşi” ortaya çıkmıştır (Asilbay, 2013: 251). İngiltere’de hükümdarın karşısında halkın temsili için parlamento oluşturulmuş ve parlamento aracılığıyla yasama yetkisi ele geçirilmek istenmiştir. Böylece hükümdarı denetleme yetkisi elde edebilme amacı güdülmüştür. İlk ortaya çıktığında düalist özellikleri olan bu sistem daha sonrasında kral aleyhinde yani parlamento lehinde gelişmiştir (Kahraman, 2012: 434).

17. yüzyılda “altın çağını” yaşayan parlamentar sistem İngiltere ile sınırlı kalmamış ve 20. yüzyılda çok fazla ülkeye yayılmıştır. Parlamentar sistem Avusturya, Belçika, Danimarka, İsveç, Kanada, Norveç ve Yeni Zelanda’da uygulanmıştır. İkinci Dünya Savaşı’nı kaybeden ülkeler arasından İtalya, Batı Almanya ve Japonya’da da bu sistem uygulanmaya başlanmıştır (Asilbay, 2013: 251; Kabaoglu, 2014: 147-148). Parlamentar sistem uygulama alanı bulduğu her ülkede bazı yönlerden birbirlerinden ayrılmıştır. Şöyle ki, eğer devlet başkanını halk seçer ise “başkanlı parlamentar” sistem olarak ifade edilmektedir. Halk tarafından seçilen devlet başkanının yetkileri semboliktir. Başkanlı parlamentar sisteme örnek ülkeler olarak İrlanda, Bulgaristan ve Slovakya verilebilir (Bilir, 2015: 20).

Parlamentar sistem kuvvetler ayrılığının bir uzantısı olarak değil de tarihsel süreç içerisinde ortaya çıkmıştır. Parlamentar sistemlerde yasama ve yürütme organları birbirlerinden yumuşak ve dengeli bir şekilde ayrıldıkları için yasama ve yürütmenin birbirlerini etkilemesi mümkündür (Asilbay, 2013: 252). Kuvvetlerin dengeli bir şekilde ayrıldığı parlamentar sistemde kuvvetler arasında kesin sınırlar bulunmamaktadır. Kuvvetleri oluşturan organlar sistemde işbirliği içinde hareket etmektedirler (Efe ve Kotan, 2015: 69). Ayrıca bu sistemde kuvvetler arasında hiyerarşik bir sıralama bulunmakta ve kuvvetler arasında işbirliği zorunlu hale gelmektedir. Güvenoyu ve fesih mekanizmalarını araç olarak kullanan meclis ve hükümet, ülkeyi de birlikte yönetirler (Fendoğlu, 2010: 9; Efe ve Kotan, 2015: 69).

### **1.3.2. Parlamenter Sistemin Özellikleri**

Parlamenter sistemin özellikleri konusunda üzerinde anlaşmaya varılmış bir görüş bulunmamaktadır. Fakat bir sistemin parlamenter sistem olarak ifade edilebilmesi için iki temel özellik gereklidir. Bunlar: “hükümetin parlamentodan çıkması” ve “hükümetin parlamentoya hesap vermesidir” (Ateş ve Akpınar, 2017: 9). Lijphart parlamenter sistemin özelliklerini asli ve tali olarak ayırmaktadır. Asli özellikleri adından da anlaşılacağı üzere sistemin olmazsa olmaz özellikleridir. Tali unsurlar ise bu unsurların olmadığı durumlarda parlamenter sistemden bir sapma yaşanmadığı unsurlardır (Epstein, 1968’den aktaran Caner, 2013: 185). Epstein parlamenter hükümet modeli tanımından bu sistemin temel özelliklerine ulaşabiliriz. Bu tanıma göre ilk olarak yasama organı hükümeti seçer yani hükümet yasama organından çıkar. İkincisi hükümet yasama organına karşı sorumludur. Ayrıca bunlara ilaveten yürütme iki başlıdır (Lijphart, 1988’den aktaran Caner, 2013: 185). Parlamenter sistemde dört ana özelliğin olması gerektiği ifade edilir. Bunlar, iki başlı yürütme, devlet başkanının sorumsuz olması, bakanların meclise karşı sorumlu olmaları ve yürütmenin, meclise karşı fesih yetkisidir. Parlamenter sistem bu temel özelliklerin yanı sıra farklı özellikleri de için de bulundurmaktadır (Gürbüz, 2008: 3). Parlamenter sistemlerin tali özellikleri yürütme organının fesih yetkisi, bir kişinin yasama ve yürütme organında aynı anda görev alabilmesi ve bakanlar kurulunun parlamentoda çalışmalara katılabilmesidir.

#### **➤ Yürütmenin Yasamadan Doğması**

Parlamenter sistemde yürütme organı doğrudan halk tarafından seçilmez. Yürütme organı devlet başkanı ve hükümetten oluşur. Devlet başkanı ya soya dayanır ya da yasama organı tarafından seçilir. Yürütmenin diğer kanadı olan hükümet parlamentodan doğmaktadır. Başbakan genellikle güvenoyu alabilecek çoğunluk partisinin lideri olur. Bakanlar, başbakanın önerisiyle devlet başkanınca atanır. Bakanlar kurulu, meclis dışından seçilebilir. Fakat başbakanın meclis içinden olması zorunludur (Caner, 2013: 186-187).

#### **➤ Yürütmenin Yasamaya Karşı Sorumlu Olması**

Parlamenter sistemde yasama organı yürütme organını farklı yollarla denetler. Bu denetimdeki amaç yürütme organının temel hak ve hürriyetlere zarar vermesini engellemektir (Keser, 2011: 31). Parlamenter sistemde hükümetin iktidarda kalabilmesi için parlamentonun çoğunluğu tarafından desteklenmesi gerekir. Yürütmenin bir kanadını oluşturan hükümet siyasi açıdan yasama organına karşı sorumludur. Dolayısıyla bakanlar kurulu meclisin güvenini sağladığı sürece görevde kalabilir. Yasama organı güvensizlik oyu

kullanarak bakanlar kurulunu görevden alabilir. Bakanlar kurulunun meclise karşı bireysel ve kolektif sorumluluğu vardır. Bireysel sorumluluk sadece ilgili bakanı ilgilendirirken, kolektif sorumluluk kabineyi ilgilendirir. Sorumluluk ilkesi parlamenter sistemin önemli bir özelliğidir. Bu ilke ile bakanlar kurulunun meclisten güvenoyu alması gerekir. Bu durum yürütmeyi yasama organı karşısında sorumlu kılmaktadır. Bakanlar kurulu güvenoyu alamazsa seçime gidilir. Farklı ülkelerde farklı uygulamalar vardır. Örneğin Almanya'da güvensizlik oyu sadece başbakana karşı kullanılabilir ve başbakan güvenoyu alamazsa bütün kabine düşer (Caner, 2013: 187; Yıldız, 2013: 188-189). Parlamenter sistemi başkanlık sisteminden ayıran önemli bir özellik güvensizlik oyu ve fesih mekanizmasıdır. Başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme birbirlerinin hukuki varlıklarını etkileyemezler (Kahraman, 2012: 435).

Güven oylaması iki türlü yapılabilmektedir. İlk olarak meclis hükümetin güvenirliliğini sorgulayabilir. Ayrıca başbakan hükümet hakkında güvenoyunu isteyebilir. Başbakan tarafından meclisten istenen güven oylaması meclise belirli istekleri kabul ettirmek için baskı aracı olarak kullanılır (Kılınc, 2016: 456). Günümüz parlamenter sistemlerinde siyasi partilerin mevcut yapıları nedeniyle yasama organı sadece bir yasa makinesi gibi çalışmakta ve yürütmeyi denetleyememektedir. Ayrıca hükümetlerin meclis tarafından feshedilme durumuna da oldukça az rastlanmaktadır (Kahraman, 2012: 437). Parlamenter sistemin uygulandığı ülkelerde parti içi muhalefet yoksa ya da parti disiplini katıysa hükümetin denetlenmesi zorlaşır. Bu durumda yürütme organı meclise hakim olur. Bunun sonucunda meclis yürütme organını denetleyemez (Keser, 2011: 28-29).

#### ➤ **Yürütme Organının Yasamayı Fesih Yetkisi**

Parlamenter sistemin önemli özelliklerinden olan fesih yetkisi, yasama organının görevine yürütme organı tarafından son verilmesi anlamındadır. Fesih yetkisi, devlet başkanı tarafından kullanıldığı gibi çoğu parlamenter sistemde, başbakan ya da bakanlar kurulunun isteği doğrultusunda da kullanılmaktadır. Fesih yetkisinin yürütmeye verilmiş olması yasama ve yürütme arasında fren ve dengeleme sağlamaktadır. Yürütmenin elinde bulunan fesih yetkisi, parlamentonun güvensizlik oyu ile bakanlar kurulunun görevine son verme yetkisini dengeleyici bir yetki özelliği taşır. Ayrıca fesih yetkisinin günümüzde yasama ve yürütme arasında bir uzlaştırma sağlamaktan ziyade erken seçim için bir araç olduğu yorumu da yapılmaktadır (Asilbay, 2013: 257; Özer ve Özmen, 2017: 23).

Parlamente sistemde yasamay fesi yetkisi devlet başkanına verilmiş olsa da fesi hakkının asıl sahibi hükümet ve başbakandır. Devlet başkanı parlamente sistemlerde sorumsuzdur ve başbakanda sorumlu olduğundan dolayı kural olarak devlet başkanı, başbakanın fesi yetkisini reddedememektedir. Çünkü devlet başkanının sorumsuz olma durumu yetkisiz olmasına da sebep olmaktadır. Parlamente sistemin uygulandığı farklı ülkelerde bazı anayasalar devlet başkanının fesi yetkisini kullanmasını belirli gerekçelere bağlarken bazıları bu yetkilere sınırlama koymamıştır. Örneğin İngiltere’de kraliçenin parlamento fesi yetkisi herhangi bir sınırlamaya tabi değildir. Fakat kraliçenin fesi yetkisini kullanması başbakanın isteğine bağlanmıştır (Kılınç, 2016: 457-458).

Yasama ve yürütme organları arasında denge kurulmasında fesi yetkisi önemli bir araçtır. Parlamente sistemde hükümet ve meclis arasında bir uyuşmazlık ortaya çıktığında bu uyuşmazlığı gidermek için meclis fesi edilerek halka başvurulur. Fesi yetkisi farklı ülkelerde farklı şekillerde düzenlenmiştir. Üç farklı uygulaması bulunur. Danimarka ve İspanya örneklerinde başbakan devlet başkanına sormadan inisiyatif olarak meclisi fesi edebilir. İkinci örnek Almanya, Finlandiya, İrlanda ve Belçika’da başbakan meclisin fesi edilmesi konusunda devlet başkanına teklif sunar ve nihai karar devlet başkanındadır. Son uygulamada ise Yunanistan, Portekiz, Fransa ve İtalya’da başbakanın özel bir yetkisi yoktur. Meclisi fesi etme yetkisi doğrudan devlet başkanındadır (Caner, 2013: 188; Yıldız, 2013: 191-192).

#### ➤ **Devlet Başkanının Siyasal Sorumsuzluğu**

Parlamente sistemin diğer önemli bir özelliği de devlet başkanının siyasal olarak sorumsuz olmasıdır. Parlamente sistemlerde devlet başkanları hangi yolla göreve gelirse gelsin siyasi sorumluluğu bulunmamaktadır. Bu nedenle parlamento ya da başka bir organ devlet başkanının görevine son veremez (Asilbay, 2013: 254). Devlet başkanının sorumsuz olması durumu siyasi alanda yetkilerinin kısıtlı olması ile alakalıdır. Çünkü parlamente sistemde devlet başkanının yetkileri semboliktir. Sistemin işleyebilmesi için devlet başkanının yetkilerinin sembolik olması gerektiği ifade edilmektedir (Tunçkaşık, 2015: 6). Devlet başkanına tanınmış olan siyasi sorumsuzluk, siyasi tartışmaların dışında bulunmasına, bütün siyasi partilere eşit şekilde mesafeli davranmasına, tarafsız ve uzlaştırıcı bir hakem olmasına neden olmaktadır. Parlamente sistemin uygulandığı ülkelerde devlet başkanının cezai sorumluluğu yoktur. Fakat bireysel suçları ve göreve ilişkin olarak “vatana ihanet” ya da “ağır ihlal” gibi durumlarda sorumsuzluk ortadan kalkmaktadır (Asilbay, 2013: 254-255). Sorumsuz olan başkanın yaptığı işlemlerle ilgili bakan ve başbakanın imzasına



ihtiyaç duyulur. “Karşı imza” olarak ifade edilen bu kural ile birlikte devlet başkanının sorumluluğu ilgili bakana ve başkana aktarılmış olmaktadır. Fakat cumhurbaşkanının karşı imzayı gerektirmeden yapacağı işlemlerde bulunmakta ve tek başına yapacağı işlemlerin anayasada açıkça belirtilmesi de gerekmektedir (Asilbay, 2013: 255).

Parlamenter sistemde kral ya da cumhurbaşkanı yasama organına karşı sorumsuzdur. Bunun anlamı devlet başkanının görevinden meclis tarafından alınmaması ve aldığı kararların denetime tabi olmamasıdır. Cumhurbaşkanı devletin bütünlüğü ve birliğinden sorumludur. Cumhurbaşkanının sorumsuz olması onun yetkisiz olmasını gerekli kılmaktadır. Bunun sonucunda cumhurbaşkanı işlemlerinde başbakan ya da ilgili bakanın imzası gerekli görülmüştür. Bu duruma karşı imza kuralı denilmektedir. Cumhurbaşkanının yaptığı işlemlerde karşı imza yani imzalayan kim ise o sorumludur. Bu nedenle ilgili işlemi yapan sorumlu kişidir (Gözler, 2010: 589-590).

➤ **Aynı Kişinin Yasama ve Yürütme Organında Aynı Anda Görev Alabilmesi**

Parlamenter sistemde bir kişi yasama ve yürütme organında aynı anda görev alabilir. Bunun anlamı bir kişinin aynı anda milletvekili, bakan ve başbakan olabilmesidir. Bu nedenle Giovanni Sartori parlamenter sistemleri “kuvvetler ayrılığı” yerine “kuvvetler paylaşımı” olarak niteler (Caner, 2013: 188). Bir bakan meclis üyesi olarak yasa tasarısı sunabilir ve yasama faaliyetini gerçekleştirmiş olur. Aynı zamanda yürütme faaliyeti olarak kabul edilmiş bir kanunun uygulamasından sorumludur. Başbakanın genellikle meclis üyesi olması istense de bazı ülkelerde meclis dışından da olabilir. Bakanlar içinde benzer bir durum söz konusudur. Farklı ülkelerde farklı uygulamalar bulunmaktadır. Örneğin bakan olmak için Almanya’da milletvekili olma şartı aranmaz. Fakat İngiltere’de milletvekili olması gerekir (Yıldız, 2013: 192).

### **1.3.3. Parlamenter Sistemde Yürütme Organı**

Parlamenter sistemde yürütme organı iki başlıdır ve yürütme organı devlet başkanı, başbakan ve bakanlardan oluşmaktadır. Hükümet, başbakan ve bakanlar kurulundan oluşur. Başbakan temel olarak devlet başkanının meclis üyeleri arasından görevlendirdiği biri (ya da parti başkanı), tarafından kurulan hükümete meclisten güvenoyu almasıyla seçilir. Bazı ülkelerde örneğin Almanya’da başbakanı meclis seçmektedir. Devlet başkanlığı görevi, monarşilerde “Kral, Monark ya da Hükümdar”, cumhuriyetlerde ise cumhurbaşkanı tarafından yürütülmektedir. Parlamenter sistemde yürütme organının çift başlı olması iki

başında eşit yetkilere sahip olması ya da birbirinden bağımsız olması anlamına gelmemektedir. Başlardan biri olan devlet başkanının temel görevi hakemliktir diyebiliriz. Bu nedenle devlet başkanı sorumsuz iken başbakan ve bakanlar kurulunun meclise karşı sorumlulukları vardır. Bakanlar kurulu ve başbakanın ana hedefleri başbakan tarafından belirlenen hükümet politikalarını icra etmektedir. Sorumsuz devlet başkanının herhangi bir icra yetkisi yoktur. Parlamenter sistemlerde ilk zamanlarda başbakan ve bakanlar eşit haklara sahipti. Fakat daha sonra başbakan bakanlardan üstün olarak çalışmaya başlamıştır (Efe ve Kotan, 2015: 69; Kılınç, 2016: 451-452; Keser, 2011: 30; Asilbay, 2013: 253-254).

Devlet başkanı siyasi istikrarı da düşünerek meclisten güvenoyu alabilecek bir başbakan belirler. Başbakan genellikle mecliste sayısal çoğunluğu olan partiden seçilir. Başbakan devlet başkanı tarafından meclis üyeleri arasından atanır ve bakanları da belirleyerek bakanlar kurulunu oluşturur. Bakanlar kurulunun görevi hükümetin genel politikalarını belirlemek ve uygulamaktır. Değinildiği üzere bakanlar görevlerini icra ederken yaptıkları faaliyetler üzerinden hukuki, cezai ve siyasi olarak sorumlu tutulurlar. Cezai ve hukuki sorumluluğun ayrıntıları anayasalarda belirlenmiştir. Bakanlar kurulunun ayakta kalması için parlamentonun desteği olmazsa olmazlardandır (Kılınç, 2016: 455-456).

Parlamenter sistemde hükümet kurabilmek için meclisteki koltuk sayıları önemlidir. Belirli bir çoğunluğu elde eden siyasal parti ya da koalisyon hükümetleri ortaya çıkabilir. Çok fazla parti bulunursa çok partinin varlığı ve nispi temsil sistemi uygulaması koalisyon hükümetlerini zorunlu kılar. Koalisyon hükümetleri siyasi krizlere kapı aralaması nedeniyle çok tercih edilmez (Özer ve Özmen, 2017: 23).

Parlamenter sistemlerde başbakanın parlamento üyesi olması ve parlamento tarafından seçilmesi gerekmektedir. Farklı ülkelerde hükümeti kuracak olan başbakan farklı şekillerde göreve gelebilir. Örneğin Almanya, İrlanda, İspanya, Japonya, Botsvana ve Papua Yeni Gine gibi ülkelerde başbakan parlamento tarafından seçilmektedir. İtalya ve İrlanda vb. ülkelerde başbakanı devlet başkanı atar ve güven oylaması istenir. İsveç'te meclis başbakanı atar ve güven oylaması yapılır. Birleşik Krallık ve Hollanda'da devlet başkanı, başbakanı atar ve güven oylaması zorunlu değildir (Asilbay, 2013: 257; Yıldız, 2013: 191).

Klasik parlamenter sistemde devlet başkanının sembolik ve sınırlı yetkileri vardır ve tarafsızdır. Hükümeti temsil etmez, fakat devleti temsil eder ve özel bir konumu vardır. Devlet başkanı monarşilerde soya bağlıdır. Cumhuriyetlerde ise genellikle meclis tarafından seçilir. Devlet başkanı istisnai uygulamalarda halk tarafından da seçilebilir (Yıldız, 2013:

189). Devlet başkanı yürütme organının başı olmasının yanı sıra devletin birliği konusunda önemli roller üstlenmektedir. Siyasal açıdan sorumluluğu bulunmayan devlet başkanının görevine meclis son veremez. Fakat devlet başkanı yasama ve yürütme organları arasında anlaşmazlık çıkarsa fesih yetkisini kullanarak tarafsız bir hakem rolü üstlenebilir (Kahraman, 2012: 435).

Parlamentar sistemin ortaya çıktığı İngiltere’de devlet başkanı sembolik yetkilere sahiptir. Parlamentar sistemde devlet başkanının görevinin sembolik olmasının tarihsel bir arka planı vardır. Çünkü bu sistem birden bire oluşmamış tarihsel koşullarca belirlenmiştir. Tarihsel süreçte sistemde yaşanan sorunlara üretilen çözümler parlamenter sistemi şekillendirmiştir. Devlet başkanlığı sembolik bir statü olduğundan siyasi açıdan sorumsuz olmasının amacı devlet başkanını korumak değil yürütme organının istikrarını sağlamaktır. Cumhurbaşkanı görevi ile ilgili faaliyetlerinden dolayı siyasi, hukuki ve cezai olarak sorumsuzdur ve herhangi bir mahkemeye hesap vermez. Bu yetkilerinin sembolik olmasından kaynaklanır. Devlet başkanının sorumsuz kabul edilme nedeni ona bir ayrıcalık kazandırmak değil görevini yerine getirirken tarafsız bir konum kazandırmak içindir. Devlet başkanının görevine son verilemez fakat farklı yollarla istifaya zorlanabilir. Bu zorlama hukuki olmaktan öte psikolojik bir zorlamadır (Kılınç, 2016: 452-455).

Bakanlar kurulundaki bakanların parlamentoya üye olmaları gerekmez fakat bakanlar kurulunun çoğunluğunun parlamento üyesi olması gerekir. Parlamentar sistemde bakanların siyasi sorumlulukları vardır ve parlamento çalışmalarına katılmalarında bir engel yoktur (Kahraman, 2012: 436). Bakan olarak seçilen milletvekilinin hem yasamayı hem de yürütmeyi kapsayan görev ve yetkilerini yerine getirmesi gerekir (Keser, 2011: 30-31).

Bakanlar kurulu, başbakanın başkanlığında görev yapan kolektif bir yapıya sahiptir. Bakanlar kurulunun siyasi sorumluluğu parlamenter sistemin ayırıcı özelliklerindedir. Her bakan bakanlığını ilgilendiren idari faaliyetlerin amiri olmanın yanı sıra bakanlar kurulunun üyesidir. Bu gerekçeyle parlamentoya karşı bireysel ve kolektif sorumludur. Herhangi bir bakanın bireysel sorumluluğu parlamentoya karşı kendisi için geçerli olan sorumlulukları kapsar. Bireysel sorumluluğun olabilmesi için yapılan işlemin bakanlar kurulunda görüşülmemiş olması ve bakanlar kurulunun genel siyaseti ile ilgili olması gerekmektedir. Fakat kanunun başbakan tarafından bakanlar kurulunda görüşüldüğü ve genel siyaset ile ilişkili olduğu ayrıca bakana yöneltilmiş olan güvensizliğin bakanlar kuruluna yöneltilmiş sayılmasının açıklanması bakana yüklenen sorumluluğu kolektif sorumluluğa

çevirebilmektedir. Kolektif sorumluluk, bakanlar kurulunun genel siyasetinin belirlenmesi ve yürütülmesinden dolayı ortaya çıkmaktadır. Bunun neticesinde parlamento güvensizlik oyu ile bakanlar kurulunun görevini sonlandırabilmektedir. Aynı zamanda başbakana güvensizlik oyu verilmesi durumunda da bakanlar kurulunun görevi son bulmaktadır. Bunun nedeni ise başbakanın bakanlar kurulu içerisindeki konumundan kaynaklanır. Parlamenter sistemde yürütme organı ve yasama organı arası kriz çıkma olasılığı düşüktür. Çünkü yürütme organı yasama organından çıkar. Bu iki organ arasında kriz çıkarsa güvensizlik oyu ya da fesih gibi mekanizmalar devreye sokulabilir (Asilbay, 2013: 256257; Özer ve Özmen, 2017: 23). Bazı parlamenter sistem uygulamaları çift meclisi öngörebilir. Bu durumda bakanlar kurulu içinden çıktığı meclise karşı sorumludur.

Parlamenter sistemlerde tek parti hükümeti kurulmaya çalışılır. Fakat zorunlu kalındığında koalisyon hükümetleri kurulur. Koalisyon hükümeti kurulursa güvenoyu mekanizması daha etkili bir koz olmakta ve yasama organı yürütme organına karşı bir üstünlük elde edebilmektedir. Buna ek olarak iki partiden fazla koalisyon hükümeti kurulduğunda hükümetin varlığı kısa sürmekte ve siyasi istikrarsızlık ortaya çıkmaktadır. Koalisyon hükümetleri daha kırılğan bir yapı sergiler. İki partili koalisyon hükümetlerinde hükümet iki parti arasında gelip gitmektedir. Hükümetin varlığı meclis çoğunluğuna bağlı olduğundan öngördüğü politikaları izlemeye çalışmaktadır. Çok partili sistemlerde ise parlamenter sistemin işleyişi karmaşık bir yapı kazanmakta ve dolayısıyla hükümet programlarında sapma olabilmektedir (Kahraman, 2012: 436). Sartori'ye göre: "Koalisyon hükümetlerinin yapabileceği birazcık icraat, genellikle ilk altı ay içinde, hükümetin devrilmesinin hoş karşılanmayacağı balayı döneminde yapılır. Ondan sonra hükümetler hareketsiz kalarak, gemiyi batırmamaya çalışarak zaman kazanmaya bakarlar" (Sartori, 1997: 152). Koalisyon hükümetlerinin siyasal uzlaşma kültürünü arttırdığı söylenebilir fakat istikrar üzerinde olumsuz etkisi vardır (Zarplı, 2015: 181).

Meclis kararı ve kanun, meclis tarafından çıkarılmasına rağmen nitelik, konu, kapsam ve oluşma şekilleri açısından birbirlerinden farklıdırlar. Meclis kararı farklı konulardaki düzenlemeleri içerir. Kanun ise genellikle iktidar partisinin yani hükümetin programı dahilinde çıkardığı düzenlemelerdir. Meclis kararları meclis tarafından onaylanan ve devlet başkanının onayını gerektirmeyen öneri ya da işlemlerdir. Kanundan farklı olarak devlet başkanının onayına ihtiyaç duyulmaz. İki meclisli yapılarda diğer meclis tarafından onaylanması gerekmez. Kanunlar ise devlet başkanının onayına sunulur (Teziç, 1988: 121-122). Örneğin Türkiye'de meclis kararları TBMM'nin içyapısına ve çalışma düzenini

İlgilendiren konular ya da meclisin yürütme ve yargı organlarıyla ilişkilerini belirleyen kararlardır. Meclis kararları kanun dışındaki meclis düzenlemeleri olduğundan yargı denetimine tabi değildir.

#### **1.3.4. Parlamenter Sistemin Avantajları ve Dezavantajları**

Parlamenter sistem, yarı başkanlık ve başkanlık hükümet sistemlerine göre siyasal yönetimi daha fazla işbirliğine teşvik etmekte ve böylece esnek bir yönetime sebep olmaktadır. Bu özelliklerinden dolayı da ülkelerde demokrasiye geçiş sürecinin parlamenter sistemlerde daha başarılı olduğu ifade edilmektedir. Parlamenter sistemde yasama organı herhangi bir parti çoğunluğunu sağlayamadığı durumda koalisyon hükümetleri ortaya çıkacaktır. Parlamenter sistem, diğer sistemlere göre daha esnek olarak ifade edilebilir. Çünkü parlamenter sistemde eğer ki hükümet halkın desteğini yitirirse güvensizlik oyuyla hükümetleri uzaklaştırmak her zaman için mümkündür (Turhan, 2012: 60-61). Meclis ile yürütme organı arasında ortaya çıkan krizlerde güvensizlik oyu ve fesih gibi araçlar kullanılabilir. Seçimlerin tekrarlanması ile hükümetler değişebilir. Parlamenter sistemlerde kutuplaşmalar ortaya çıkmaz. Çünkü kazanan her şeyi kazanmaz. Örneğin yürütmenin göreve başlaması ve devamlılığı yasamanın güvenine bağlıdır. Devlet başkanı sorumsuz ve partiler üstü bir konumda olduğundan uzlaştırıcı bir rol üstlenebilir (Kahraman, 2012: 437).

Parlamenter sistemlerde yürütme organı, yasama organından çıkmaktadır. Parlamento yürütme organına güvenoyu verirse, yürütme görevine devam eder. Aralarında oluşan karşılıklı bağ neticesinde sistemde kriz çıkma ihtimali diğer sistemlere göre daha azdır (Bal, 2013: 84). Parlamenter sistemlerde siyasi sorunlara çözüm sunan uygulamalar vardır. Olası hükümet krizleri demokratik yollarla çözülebilir. Güvensizlik oyu ve fesih gibi araçların bulunması nedeniyle askeri darbeler ve diktatörlük uygulamaları engellenebilir. Sistemin esnek bir yapısı vardır. Hükümet ve meclis arasında askeri düzeyde bir uzlaşma olması gerekir. Başkanlık sisteminin aksine yeniden seçime gidilerek tıkanan hükümetlere çözüm bulunabilir. Siyasi kutuplaşmalar daha azdır. Seçimi kazanan parti her şeyi kazanmış olmaz. Muhalefet partileri ya da seçimi kaybeden partiler sınırlı olsa bazı haklara sahiptirler ve sistemden dışlanmamışlardır. Devlet başkanı tarafsız ve sorumsuz olduğundan ortaya çıkan krizlerde arabuluculuk vasfı üstlenebilir (Yılmaz, 2021: 2; Caner, 2013: 189). Parlamenter sistemde muhalefet önemli bir denetim ve frenleme işlevine sahiptir. Yasamanın elindeki güvensizlik oyu yürütmeyi otoriter olmaktan uzaklaştırır (Yıldız, 2013: 193).

Bahsedilen avantajlar yanında parlamenter sistemin dezavantajları da bulunmaktadır. Parlamenter sistem de halkın doğrudan hükümet üyelerini belirleyememesi nedeniyle demokrasi yönü eleştirilir. Ayrıca koalisyon hükümetleri hesap sorulabilirliği engeller. Başbakan başarısızlığı kabine üyelerine yükleyebilir. Parlamenter sistemde önceden bilinebilirlik zayıftır. Parlamenter sistemde seçmen oy verdiği adayın kazanması halinde hükümette yer alıp alamayacağını ve rolünü bilemez (Caner, 2013: 191).

Parlamenter sistemle yönetilen ülkelerde kurulan hükümetin varlığını devam ettirebilmesi sürekli olarak meclisin güvenine dayandığından hükümet istikrarsızlığı potansiyel bir sorundur (Caner, 2013: 190). Parlamenter sistemin zayıf koalisyonlara ya da tek parti hükümetlerine yol açması ülkelerin içinde bulunduğu toplumsal, siyasal özellikler ve seçim sistemlerine bağlıdır. Zayıf hükümet sistemleri ülkelerin sosyal olarak parçalanmışlığının göstergesidir. Bu toplumlarda ideolojik keskinlikler ve farklılıklar oluşur. Siyasette kullanılan dilin keskinleşmesi farklı görüşlere sahip partilerin birbirlerine hoşgörüsüz olmasıyla sonuçlanır. Bu ülkelerde toplumsal zemin uzlaşmaya açık değildir. Hiçbir parti tek başına hükümet kuramaz ve bu durumda koalisyon hükümetleri zorunlu hale gelir. Koalisyon hükümetlerinde yakın siyasal görüşlerin bulunduğu görülse de bu hükümetler uzun ömürlü değildir (Kılınç, Zeynel, 2016: 13). Parlamenter sistemde hükümet koalisyondan oluşuyorsa bu hükümetler zayıf ve istikrarsız olur. Tek başına bir parti hükümet kurabilir. Bu durumda güçlü bir parti içi disiplin yoksa hükümet yine zayıf ve istikrarsızdır. Yürütmenin siyasi kanadında istikrarsız hükümetler varsa ülke gelişemez. İstikrarsız hükümetler aynı zamanda bürokrasinin güçlenmesine ve dolayısıyla bürokratik vesayetin ortaya çıkmasına neden olur. Parlamenter sistemde yürütme ve yasama organlarının bir elde toplanması kurulan hükümetlerin etkinliğini arttırırken alınan kararlar hakkında yeterli tartışma ve inceleme yapılmasını engelleyebilir. Çünkü meclis üstünlüğüne sahip iktidar partisi hükümetin yasa tasarılarına çok fazla itiraz edemez (Yıldız, 2013: 193-194).

#### **1. 4. YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ**

Yarı başkanlık sistemi belirli koşulların zorlaması sonucu Fransa'da ortaya çıkan ve parlamenter sistem aksine tarihsel bir sürecin sonucu ortaya çıkmayan tamamen Fransa uygulamasıyla geliştirilen bir hükümet sistemidir. Bu sistem bazı özellikleriyle parlamenter sistem ve bazı özellikleriyle de başkanlık sistemine benzetilmektedir. Bu bölümde yarı başkanlık sisteminin tanımı, ortaya çıkışı, özellikleri, bu sistemin avantaj ve dezavantajlarına değinilecektir.

#### **1.4.1. Yarı Başkanlık Sisteminin Tanımı ve Tarihsel Gelişimi**

Yarı başkanlık sistemi adından da anlaşıldığı üzere başkanlık sistemi ile parlamenter sistemin bazı özelliklerini birleştiren bir ara hükümet modeli olarak ifade edilmektedir. Yarı başkanlık sistemi devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ve önemli anayasal yetkileri elinde bulundurması bakımından başkanlık sistemine, başkanın ve bakanların meclisin güvenine bağımlı olması yönüyle de parlamenter sisteme benzemektedir. Bu tanım doğrultusunda devlet başkanının halk tarafından seçilmiş olması yarı başkanlık sistemlerinin olmazsa olmazıdır. Fakat bu ifadeye ilaveten devlet başkanının tek başına kullanabileceği önemli anayasal yetkilerinin de olması gerekmektedir. Anayasa bir devlet başkanına önemsiz ve simgesel yetkiler verdiği ya da başkana sunulan yetkiler geniş olsa da bu yetkilerin kullanımının güç ya da imkansız olduğu örnekler yarı başkanlık görüntüsü altında parlamenter sistem gibi işlemektedir (Yazıcı, 2017: 92; Akçakaya ve Özdemir, 2018: 924; Özbudun, 1993: 139).

Başkanlık ve yarı başkanlık sisteminin benzer özelliklerinden bir tanesi başkanın/devlet başkanının halk tarafından doğrudan seçilmesidir. Fakat yarı başkanlık sistemi iki başlı yürütmeye sahip olmasından dolayı başkanlık sisteminden farklılaşmaktadır. Başkanlık sisteminde başkan yasama organının müdahalelerinden etkilenmez ve ayrıca başkan ve meclis birbirlerinin varlıklarına son veremezler. Fakat bu durum yarı başkanlık sisteminde farklıdır. Şöyle ki, devlet başkanı iktidar gücünü başbakan ile paylaşır. Başbakan ve bakanlar meclisin güvenine ve desteğine ihtiyaç duyarlar (Sartori, 1997: 161-162).

Yarı başkanlık sistemi cumhurbaşkanının göreve seçimle gelmesi, başbakanın parlamento içinden çıkması ve ayrıca parlamenter sistemde olduğu gibi ikili bir yürütmeye sahip olması yönünden parlamenter sisteme benzemektedir (Zarphı, 2015: 181). Yarı başkanlık sisteminin başkanlık sistemi ile parlamenter sistem arasında kalan bir sistem olduğunu savunan yazarlar bulunmaktadır. Bu fikri savunanlara göre “parlamento çoğunluğu ile devlet başkanı aynı siyasal eğilime sahip olduğunda başkanlık sistemi gibi işleyen sistem, devlet başkanı parlamento çoğunluğundan farklı siyasal eğilime mensup olduğunda parlamenter sistem gibi işlemektedir” (Özbudun, 1993: 139; Kahraman, 2012: 440).

Yarı başkanlık sisteminde cumhurbaşkanı yürütmenin gerçek sahibidir. Fransa, General Charles De Gaulle liderliğinde Cezayir savaşıdan sonra siyasal olarak kötü bir döneme girmiştir. Fransa bu kötü durumdan kurtulmak için V. Cumhuriyet Dönemi ile beraber cumhurbaşkanı, bakanlar kurulunun da başkanı durumuna gelmiştir. Bir tarafta seçmene karşı sorumlu olan cumhurbaşkanı diğer tarafta ise parlamentoya karşı sorumlu bulunan başbakan şeklinde ikili bir yürütme organı ortaya çıkmıştır. Bu sistemde iki organ arasında yaşanan herhangi bir sorun sistemin çökmesine neden olabilmektedir (Zarplı, 2015: 175).

Fransa'da, 1958 Fransız Anayasası'nın 1962 yılında geçirmiş olduğu değişiklikle cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmeye başlanmış ve yeni bir model ortaya çıkmıştır. Bu modeli ilk kez uygulayan Almanya'da Weimar Cumhuriyeti'dir. Bu model literatürde “iki kutuplu yürütme, bölünmüş yürütme, parlamenter başkanlık cumhuriyeti, yarı başkanlık hükümeti, yarı parlamenter sistem” gibi ifadelerle adlandırılmıştır (Yazıcı, 2017: 91). Fransız akademisyenler kendi ülkelerinde uygulanan yarı başkanlık sistemini “cumhurbaşkanı kontrolünde parlamenter sistem”, “başkancı parlamentarizm”, “cumhuriyetçi monarşi” gibi kavramlarla açıklamaktadırlar (Demir, 2013: 842).

Başkanlık sisteminden farklı olan yarı başkanlık sisteminin uygulandığı ülke örnekleri oldukça azdır. Yarı başkanlık Güney Avrupa, bazı Latin Amerika ülkeleri, Afrika ve Asya ülkelerinin anayasalarına yansımıştır. Yarı başkanlık hükümet sistemini uygulayanlar 1958 ve özellikle 1962'den günümüze Fransa, 1919 yılından bu yana Finlandiya, 1929'dan sonra Avusturya, 1919-1933 yılları arasında Weimar Almanya'sı ve 1975'den beri Portekiz, İzlanda ve İrlanda'dır (Becerren ve Kalağan, 2007: 169-170). Tek bir uygulamanın ve üzerinde anlaşılacak nihai bir tanımın olmayışından dolayı farklı siyaset bilimciler yarı başkanlık sistemini farklı şekillerde ele alıp tanımlamışlardır.

Yarı başkanlık terimi ilk kez Fransa'da Le Monde Gazetesi'nin kurucusu olan Hubert Beuve-Mery tarafından kullanılmıştır. Fakat yarı başkanlık sistemini popüler hale getiren ise ünlü siyaset bilimci Maurice Duverger'dir. Duverger yarı başkanlık sistemini “başkanlık ve parlamentarizm arasında bir ara kurumsal düzenleme olarak ifade etmek yerine, meclis çoğunluğunun cumhurbaşkanını destekleyip desteklememesine göre başkanlık ve parlamentarizm evreleri arasında gidip-gelme” olarak ifade etmiştir. Duverger, bir hükümet sisteminin yarı başkanlık sistemi olarak ifade edilebilmesi için üç unsurun olması gerektiğini savunur. İlk olarak devlet başkanının halk tarafından seçilmiş olması, ikinci olarak devlet başkanının sistemin içinde önemli yetkilere ve etkiye sahip olması ve son olarak



parlamentonun güveni ile görevde olan başbakan ve bakanlarında yürütme yetkisine sahip olması gerekmektedir. Duverger aralarında farklar olmasına rağmen bu üç şartı sağlayan ülkeleri “Fransa, Finlandiya, Avusturya, İrlanda, İzlanda, Weimar Cumhuriyeti (1919-1933) ve 1976 Anayasasına göre Portekiz” olarak belirler. Ayrıca Duverger bu ülkeleri devlet başkanlarına verdikleri yetkiler bakımından üç sınıfa ayırmıştır. Birinci olarak devlet başkanlığına sembolik yetkiler sunulması, ikinci olarak devlet başkanlığı ile hükümetin dengede olması ve son olarak devlet başkanlığına geniş yetkiler verilmesi olarak sınıflandırır (Kılınç, 2016: 464; Yazıcı, 2017: 93; Ateş ve Akpınar, 2017: 13; Kahraman, 2012: 441; Demir, 2013: 841).

Duverger’in, Fransa’nın V. Cumhuriyet tecrübesinden yola çıkarak açıkladığı yarı başkanlık sistemini yani başkanlık sistemi ile parlamenter sistem arasındaki gidiş-gelişten ibaret olarak ifade ettiği tanımlamayı Sartori kabul etmemektedir. Sartori’ye göre bir sisteme yarı başkanlık denilmesi için ilk olarak devlet başkanının doğrudan ve dolaylı olarak genel oyla seçilmesi ve sabit bir dönem için görevde olması gerekir. İkinci olarak yürütme yetkisini elinde bulunduran devlet başkanının bu yetkisini başbakanla paylaşmalıdır. Başka bir ifade ile düalist yani çift başlı yürütmenin gerekliliğini belirtir. Üçüncü olarak ise devlet başkanı parlamentodan bağımsızdır. Fakat devlet başkanının doğrudan yönetme yetkisi olmadığından bu yetkiyi hükümet ile kullanabilmektedir. Dördüncü olarak ise başbakan ve bakanların devlet başkanından bağımsız olması gerekmektedir. Bakanlar kurulunun burada kurucu meclise karşı sorumlulukları bulunmaktadır. Şöyle ki, parlamenter sistemde olduğu gibi hükümetin varlığını devam ettirebilmesi için parlamentonun desteğine ihtiyacı vardır. Verilen bu desteği de sağlayan araç güvenoyudur (Kılınç, 2016: 464; Yazıcı, 2017: 97-98).

Sartori cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği fakat anayasal yetkilerinin zayıf olduğu İrlanda Cumhurbaşkanı ile anayasal yetkileri oldukça fazla olan fakat cumhurbaşkanının bu yetkilerini pratikte kullanmadığı Avusturya ve İzlanda’da yarı başkanlık sisteminin var olmadığını, bu ülkelerde uygulanan sistemin parlamenter sistem olarak ifade edilmesi gerektiğini savunur (Demir, 2013: 842).

Yarı başkanlık sisteminin asli unsurlarını Shugart ve Carey, düalist yani çift başlı bir hükümet yapısının varlığı ve hükümetin parlamentoya karşı sorumlu olması olarak ifade eder. Bu sistemde yürütmenin bir parçası olan devlet başkanının varlığını sürdürebilmesi parlamentodan bağımsızdır. Fakat yürütmenin diğer parçasını oluşturan hükümet parlamentonun çoğunluğuna bağlıdır. Farklı bir ifade ile bağımsız bir statüye sahip olan devlet başkanının yanı sıra hükümetin görevini devam ettirebilmesi için meclis desteği

gereklidir. Shugart ve Carey diğer yazarlardan farklı olarak yürütmenin halk tarafından seçilmiş cumhurbaşkanı ile başbakan ve kabinesi arasında paylaşıldığı bu sistemleri, devlet başkanının elinde bulundurduğu yetkilere göre, “başkancı-başkanlık ve başkancı-parlamenter” olarak sınıflandırır. Fakat bu sistem için yaygın olarak kullanılan ifade “yarı başkanlık” sistemidir (Shugart ve Carey 1992’den aktaran, Kılınç, 2016: 465; Yazıcı, 2017: 91).

Shugart ve Carey, yürütmenin halk tarafından seçildiği bir devlet başkanı ile parlamentonun güvenine dayandığı başbakan ve kabinesi arasında paylaşıldığı sistemlerin yarı başkanlık olarak ifade edilmesini reddetmektedir. Shugart ve Carey’e göre yarı başkanlık sistemi, “başkanlık sisteminden parlamentarizme doğru uzanan sürekli bir çizginin ortalarında yer alan bir rejim”dir. Shugart ve Carey’in başbakancı-başkanlık ve başkancı parlamenter olarak ifade ettikleri sistemlerin ortak özellikleri, yürütme kuvvetinin seçilmiş bir başbakan ile parlamentonun güvenine sahip başbakan ve kabinesi arasında paylaşılmasıdır. İki sistem arasındaki temel fark ise başbakancı-başkanlık sistemlerinde yürütme kuvvetinin kullanılmasında öncelik başbakanda fakat başkancı-parlamenter sistemde öncelik devlet başkanındadır (Shugart ve Carey 1992’den aktaran, Yazıcı, 2017: 100-102; Demir, 2013: 842).

Başkancı parlamenter sistem ifadesi Rusya başta olmak üzere çoğu komünizm sonrası ülkede güçlü devlet başkanlarını ifade etmek için kullanılmıştır. Bu sistemlerde başkanın başkanlık sistemine benzer şekilde yetkileri fazladır. Fakat çoğu bakımdan başkana bağlı olan hükümetin meclise karşı sorumluluğu bulunmaktadır. Başbakancı-başkanlık sisteminde ise başkanın gücü, parlamentoyu oluşturan çoğunluğun partisinden olup olmamasına bağlıdır. Bu tanımlamaya örnek olarak Fransa gösterilir. Başkanlı-parlamenter sistemlerde ise, cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmektedir. Fakat cumhurbaşkanlarının anayasal yetkileri sistem içindeki konularından dolayı zayıf kalmaktadır. Cumhurbaşkanlarının sistem içerisindeki konuları ve yetkileri fazlaca farklılık gösterse de, halk tarafından seçilmeleri ve yürütmenin iki başlı olmasından dolayı sistemi parlamenter ya da başkanlık sistemi olarak ifade etmek doğru gözükmemektedir. Ayrıca Shugart’ın ifade ettiği başkancı-parlamenter sistem birçok yönüyle başkanlık sistemine benzemektedir (Demir, 2013: 843-844).

Elgie’e göre doğru tanımlama “devlet başkanının yetkilerini bir tarafa bırakarak, başbakan ve hükümet yanında halk tarafından seçilen cumhurbaşkanlarının bulunduğu” sistemlerin yarı başkanlık sistemi olarak ifade edilmesidir. Kısaca O’na göre halk tarafından

seçilen bir cumhurbaşkanı olan ve parlamentoya karşı siyasi sorumluluğu olan tüm hükümet sistemleri yarı başkanlık sistemi olarak ele alınmalıdır. Bu tanım neticesinde cumhurbaşkanının silik olduğu İzlanda ve cumhurbaşkanının anayasal kurallar ve siyasi pratikte geniş yetkileri elinde bulundurduğu Rusya’da yarı başkanlık sistemi var denilebilmektedir (Elgie, 2004: 317; Demir, 2013: 843).

Yarı başkanlık sistemini farklı bir hükümet sistemi olarak görmeyen yazarlarda bulunmaktadır. Örneğin Hollandalı siyaset bilimci Arend Lijphart Fransa’nın V. Cumhuriyetinde uygulanan yarı başkanlık sistemini farklı bir sistem olarak değil de parlamenter sistem ile başkanlık sistemi arasında gelip gitme olarak ifade etmektedir. Dolayısıyla yarı başkanlık sistemi melez bir sistem olarak ifade edilebilir. Şöyle ki, devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ve devlet başkanına verilen yetkiler bakımından başkanlık sistemine benzetilir. Başbakan ve bakanlar kurulunun parlamentonun kendi içinden çıkması ve parlamentonun güvenine ihtiyaç duyması yönüyle parlamenter sisteme benzetilmektedir (Kılınç, 2016: 465).

#### **1.4.2. Yarı Başkanlık Sisteminin Özellikleri ve Yürütme Organı**

Yarı başkanlık sisteminin temel özellikleri, devlet başkanının halk tarafından seçilmesi ve devlet başkanına verilen önemli yetkilerin bulunmasıdır. Bir diğer temel özelliği bakanlar kurulunun meclisin güvenine tabi olması ve ayrıca devlet başkanının meclisi fesih hakkının bulunmasıdır. Halk tarafından seçilen devlet başkanı hükümetin anayasal ve yasal yetkilerine ortak olmaktadır. Yarı başkanlık sisteminde devlet başkanı aktif konumdadır. Devlet başkanının aktif olmasını anayasanın hükümleri belirlemektedir. Şöyle ki, devlet başkanı fiiliyatta sistemin içinde dominant konumdadır. Sistemde devlet başkanı halk tarafından seçildiğinden başkanlık sistemine benzer şekilde demokratik meşruiyet çift başlı bir yapı göstermektedir (Kılınç, 2016: 465).

Yürütme yetkileri yarı başkanlık sisteminde devlet başkanının elinde iken ikincil yetkiler ise başbakan ve kabinesinin sorumluluğundadır. Ulusal savunma, bazı üst düzey görevlilerin atanması, dış politika, olağanüstü hale (OHAL) ilişkin önemli yetkiler devlet başkanınca kullanılmaktadır. Bakanlar kurulunu başkanlığı altında toplayan devlet başkanı bu durumda önemli kararlar alabilmektedir. Bakanlar kurulu toplantıları cumhurbaşkanının yazılı izni ile başbakan başkanlığında yapılmakta ve bu toplantılarda sıradan ve önemli olmayan konular görüşülmektedir. İkincil derecede bir yetki olan bakanlar kuruluna başkanlık etme yetkisi başbakana aittir (Kahraman, 2012: 441).

Yarı başkanlık sisteminde yürütme devlet başkanı, başbakan ve bakanlar kurulu arasında paylaşılmıştır. Bu durum parlamenter sisteme benzerdir. Fakat parlamenter sistemde yürütmenin icrai yetkilerini başbakan elinde bulundurmaktadır. Yarı başkanlık sisteminde ise icrai yetkiler devlet başkanının elindedir. Yarı başkanlık sisteminde hükümetin aldığı önemli kararlar kural olarak bakanlar kurulu tarafından alınmaktadır. Alınan bu kararlar, “kararname” ya da “emirname” şeklinde cumhurbaşkanı imzasına sunulur. Bakanlar kurulu tarafından kabul edilen hükümet kararnamelerinin yürürlüğe girebilmesi için son olarak cumhurbaşkanı tarafından imzalanma şartı vardır. Yarı başkanlık sisteminde devlet başkanının yetkileri parlamenter sistemde olduğu gibi sembolik değildir. Devlet başkanının önemli icrai yetkileri bulunmaktadır (Kahraman, 2012: 441-442).

➤ **Yasama ve Yürütmenin Karşılıklı Uzlaşması Gereklidir.**

Yarı başkanlık sistemi, yasama ve yürütme güçlerinin karşılıklı uzlaşma ve işbirliği içinde devleti yönetmelerine dayanan bir rejimdir. Bu nedenle, yarı başkanlık sistemi parlamenter sistemde ortaya çıkan “yürütmenin istikrarsızlığı” sorunu ile başkanlık sistemlerinde görülen “yasama ile yürütmenin kilitlenmesi” sorununa çözüm arayan ve üreten bir siyasal sistem niteliğindedir. Yarı başkanlık sisteminde cumhurbaşkanının meclisi fesih yetkisi bulunmaktadır. Şöyle ki, yasama ve yürütme arasında herhangi bir kilitlenme ya da uzlaşma sağlanamaz ise devlet başkanı kendi öz iradesi ile ya da başbakanın önerisiyle anayasada belirlenen koşullar dahilinde meclisi feshedebilmektedir. Devlet başkanına verilen bu yetki, parlamenter sistemdeki “yürütmenin istikrarsızlığı” sorununa çözüm olarak geliştirilmiş ve aynı zamanda sistemin uygulandığı ülkelerin çoğunda kabul edilmiştir (Demir, 2013: 831-832).

➤ **Hükümet Parlamentoya Karşı Sorumludur**

Parlamenter sisteminin özelliklerinden olan hükümetin parlamentodan çıkma özelliği yarı başkanlık sisteminde de devam etmektedir. Şöyle ki, parlamentonun içinden çıkan bir hükümet yani bakanlar kurulu benzer şekilde meclisten aldığı “güvenoyu” ile görevine başlamaktadır. Hükümet görevde bulunduğu süre zarfı içinde, “soru”, “meclis soruşturması”, “meclis araştırması” ve “gensoru” gibi parlamenter sistemin denetim yollarına tabidir ve “güvensizlik oyu” ile de görevden uzaklaştırılabilmektedir. Diğer bir ifade ile parlamentoya karşı siyaseten sorumlu başbakan ve bakanlar kurulu, parlamentonun denetimine ve güvenine bağlı olarak faaliyetini sürdürebilmektedirler (Demir, 2013: 832). Yarı başkanlık sisteminde bakanlar kurulu gerek bireysel gerekse kolektif olarak meclise

karşı sorumludur. Bu durum parlamenter sistemle aynıdır. Bu durumdan dolayı meclisin güvenoyu ile görevini sürdüren hükümet “soru, gensoru, meclis araştırması ve meclis soruşturması” gibi mekanizmalarla meclis tarafından denetlenebilmektedir (Kılınç, 2016: 466).

➤ **Halk Tarafından Seçilen Cumhurbaşkanı Hükümet Yetkilerine Ortak Olmaktadır**

Yarı başkanlık sisteminde halk tarafından seçilerek göreve gelen devlet başkanı, hükümetin iktidar yetkilerine ortak olabilmektedir. Başka bir ifade ile geniş ve kapsamlı yetkilere sahip devlet başkanı, iktidar gücünü hükümetle paylaşmaktadır. Fakat değişmeyen bir kural olarak devlet başkanının siyasi sorumsuzluğu sürmektedir. Çünkü devlet başkanı meclise hesap vermez, meclise hesabı veren hükümettir. Bu nedenle yasama ile yürütme arasında uzlaşmaya gidilmesi gerekir. Böylelikle sistemde oluşacak karışıklığın önüne geçilmek istenmiştir (Demir, 2013: 832).

Yarı başkanlık sisteminde devlet başkanlarının tek başlarına kullanabileceği yetkiler bulunmaktadır. Bunlar, aynı yıl içinde bir başka fesih olmamak kaydıyla Ulusal Meclis’i feshetmek, kanunların ya da uluslararası taahhütleri anayasaya aykırı gördüğü takdirde Anayasa Konseyine başvurmak, görev sürelerini dolduranlar yerine Anayasa Konseyi’nin üç üyesini ve başkanını atamak ve meclise mesaj vermektir. Ayrıca devlet başkanı yüksek düzeydeki kamu görevlilerinin atamalarını öngören kararnameler ile hükümetin yetki kanunlarına dayanarak onayladığı kanun gücündeki metinleri imzalamayı reddetme yetkisine de sahiptir. Diğer bütün kararnameleri ise başbakan kendisi tek başına çıkartmaktadır. Devlet başkanının meclis tarafından onaylanmış kanunları belli bir süre zarfında imzalaması gerekmektedir. Fakat önüne gelen kanunun anayasaya aykırı olduğu düşüncesine varırsa Anayasa Konseyine başvurabilmektedir. Devlet başkanı kanunların tekrar görüşülmesini isterse meclise geri gönderme yetkisine sahiptir. Fakat bu yetki başbakanın karşı imzasına tabidir. Bundan dolayı geri gönderme kararı verilmiş ise devlet başkanı ile başbakanın anlaşması yani uzlaşması gerekmektedir. Devlet başkanı tek başına referanduma başvuramamaktadır. Eğer başvuracaksa hükümet ve meclisin referandum için girişimi olması gerekmektedir. Ayrıca devlet başkanı hükümet ve meclisin referandum isteğini de reddedebilmektedir (Yazıcı, 2017: 95).

Yarı başkanlık sistemlerinde karşılaşılan ciddi sorunlardan biri devlet başkanı ile meclise hakim olan çoğunluğun farklı siyasi eğilimlerde olmalarıdır. Böyle bir durum karşısında devlet başkanı meclis ve hükümet arasında ortaya çıkan çatışmaları sonlandırmak

için meclisi feshedebilmektedir. Fakat Linz'in ifade ettiği gibi meclisin fesih edilmesi devlet başkanıyla meclis arasındaki çatışmayı sona erdirmeyebilir. Çünkü seçmen aynı meclis çoğunluğunu seçebilmektedir. Bu durumda devlet başkanı ya meclise boyun eğecek ya da istifa edecektir. Devlet başkanının meclisi fesih etmesi sonucu yapılan seçimlerde başkan istifa etmeye zorlanamaz. Fakat başkan isterse kendi istifa edebilmektedir. Bunlar haricinde daha gerçekçi bir olgu devlet başkanının meclisin güvenini kazanabilecek hükümet ataması yapmasıdır (Yazıcı, 2017: 99).

### **1.4.3. Yarı Başkanlık Sisteminin Avantajları ve Dezavantajları**

Yarı başkanlık sisteminde, cumhurbaşkanının tarafsız olması ve çoğunluğa sahip olan partinin birleşerek iktidara gelmeleri avantaj olarak görülmektedir. Kişisel otoriterleşmenin ortaya çıkmaması ve yetkilerin bakanlar kurulu ile devlet başkanı arasında paylaşılması da yarı başkanlık sistemi için avantaj olarak vurgulanır (Korkmaz, 2012: 136-137). Yarı başkanlık sisteminde, başkanlık sisteminde olduğu gibi güçlü bir başkan vardır. Bu durum başkanın aldığı kararları hızlıca uygulama imkanı ortaya çıkarır. Yarı başkanlık sisteminde başkan ve meclis halk tarafından seçilmekte ve bu durum sistemin demokratik yönünü arttırmakta ve seçilenlere güven ve meşruiyet kazandırmaktadır (Bilir, 2015: 46-47).

Yarı başkanlık sistemini savunanlar bu sistemde yasama ve yürütme kuvvetlerinin karşılıklı uzlaşma içinde olduğunu ifade ederler. Yarı başkanlık sisteminin parlamenter sistemlerde görülen “yürütmenin istikrarsızlığı” sorunu ile başkanlık sistemlerinde görülen “yasama ile yürütmenin kilitlenmesi” sorununa çözüm ürettiği ifade edilir. Bu yaklaşıma göre temelde, yarı başkanlık sisteminin parlamenter sistemlerde bulunan özelliği devam eder. Şöyle ki, parlamentonun kendi içerisinden çıkan hükümet/kabine yine ondan aldığı “güvenoyu” ile görevine başlamakta, “güvensizlik oyu” ile de görevinden alınmaktadır. Özetle, meclise karşı siyaseten sorumlu başbakan ve bakanlar kurulu, meclisin denetimine ve onun güvenine bağlı olarak icraatlarını devam ettirmektedir. Fakat yarı başkanlık sistemlerinde devlet başkanı, hükümetin, iktidar yetkilerine ortak olmaktadır. Kural olarak devlet başkanı meclise karşı hesap vermez ve siyaseten sorumsuzluğu devam etmektedir. Meclise karşı sorumlu olan hükümettir. Bu nedenle, yasama ile yürütme arasında mecburi bir “uzlaşma” arayışı olmalıdır. Bu yapılarak siyasal rejimin “kilitlenmesinin” önüne geçilmektedir (Demir, 2013: 844).

Başkanlık sisteminde, yasama ve yürütme farklı siyasal partilerin elinde olursa iki organ birbirlerine meşruiyet iddiasında bulunabilmektedirler. Meşruiyet sorunu yarı başkanlık sisteminde de ortaya çıkabilmektedir. Bu durum, devlet başkanı ile hükümet

arasında ortaya çıkar. Başkanın, parlamentoyu fesih yetkisi vardır. Böylece yasama ve yürütme arasındaki krizler çözüme kavuşabilmektedir. Fakat bu durumun istikrarsız hükümetlere neden olacağı ifade edilmektedir (Küçük, 2012: 41). Başkanlık sisteminde, devlet ve hükümet başkanının aynı kişi olması bu sistemin katı olmasına neden olmaktadır. Fakat yarı başkanlık sistemindeki düalist yapı bu katılığı bir nebze de olsa engellemektedir (Yazıcı, 2017: 109).

Başkanlık sisteminde kazananın her şeyi kazandığı kaybedenin de tam tersi her şeyi, kaybettiği görüşü hakimdir. Yarı başkanlık sisteminde de yürütme gücüne sahip olan kişinin, yani devlet başkanının aynı zamanda meclis çoğunluğunu da elinde bulundurması halinde başkanlık sisteminden daha katı olacağı ifade edilir (Atalan, 2019: 94). Yarı başkanlık sisteminde yürütmenin halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı ile başbakan ve kabinesi arasında paylaşılması siyasetin toplam-sıfır oyununa dönüşme ihtimalini ortaya çıkarmaktadır. Yarı başkanlık sisteminde devlet başkanını destekleyen çoğunlukla, meclise hakim olan çoğunluk benzer siyasi görüşlere sahip olduğunda kazanan, yürütme organının her iki kanadını ele geçirmekte ve yasama organında da çoğunluğu elde etmenin avantajlarını kullanmaktadır. Dolayısıyla belki de yarı başkanlık sistemlerinde kazananın her şeyi kazanması, sadece yürütmeye değil, aynı zamanda yasama organında da egemenlik yaratacağından, “saf başkanlık sistemlerine” kıyasla daha olumsuz sonuçlanabilir (Yazıcı, 2017: 111).

Yarı başkanlık sistemini eleştirenler başkan ve başbakan arasında yaşanabilecek sorunlara değinirler. Bu sorunlar yürütme organında bölünmelere sebep olabilir. Başkanlık sisteminde ortaya çıkan başkan ve kongre arasında yaşanan anlaşmazlıklarda ortaya çıkan çifte meşruluk sorunu, yarı başkanlık sisteminde de hükümet içinde yaşanan bir parçalanmaya sebep olabilmektedir. Yarı başkanlık sisteminin kendi içerisindeki diğer önemli bir sorunu da “kohabitasyon” yani birlikte ikamet sorunudur. Bu sorun temelinde başkan ve başbakanın siyasi açıdan farklı yerlerde yer alması yani farklı partilerden oluşması ve devlet başkanının hükümette temsil edilmemesi durumudur (Demir, 2013: 845). Yarı başkanlık sisteminde eğer ki devlet başkanı ile parlamentonun oluşturduğu çoğunluk farklı siyasal gruplardan ise sistemde önemli sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Bu sorunlarda devlet başkanının parlamentoyu feshi ya da yapılacak olan ilk seçimde devlet başkanının değişmesine kadar gitmektedir (Kahraman, 2012: 442).

Yarı başkanlık sisteminde meclis ve hükümet popülaritesini ya da meşruiyetini kaybeden devlet başkanının hukuki olarak varlığını sona erdirecek mekanizmalar yoktur. Fakat yürütmenin diğer kanadını temsil eden başbakan ve kabinesi popülaritesini ya da meşruiyetini kaybederse parlamento tarafından gensoru yetkisi kullanılarak düşürülebilmektedir (Yazıcı, 2017: 108).

## **1. 5. BAŞKANLIK SİSTEMİ**

Başkanlık sistemi Amerika'da ortaya çıkmasına rağmen birçok ülkede uygulanmaktadır. Fakat ülkelerin bu sistemi kendi koşullarına göre farklılaştırdığı görülmektedir. Çalışmanın bu bölümünde başkanlık sisteminin tanımı ve tarihsel gelişimi, özellikleri, başkanlık sisteminde yürütme organının yapısına ve başkanlık sisteminin avantajları ve dezavantajlarına yer verilecektir.

### **1.5.1. Başkanlık Sisteminin Tanımı ve Tarihsel Gelişimi**

Hükümet sistemleri arasında başkanlık sisteminin önemli bir konumu bulunmaktadır. Başkanlık sistemi “yasama ve yürütme organının başı olan başkanın halk tarafından sabit bir süre için seçildiği, yasama organının başkanı düşüremediği ve başkanın da yasama organını feshedemeyeceği bir sistem” olarak tanımlanmaktadır. Bu özellikler başkanlık sisteminin ayırt edici özellikleri olarak karşımıza çıkmaktadır (Tunçkaşık, 2017: 1). Farklı bir tanıma göre başkanlık sistemi katı kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanan, kuvvetlerin birbirini denetleyebildiği ve yürütme organının üstün olduğu bir hükümet sistemidir (Kılınç, 2016: 460; Keser, 2011: 32).

Başkanlık sistemi terimi Amerika iç savaşı öncesi İngiltereli gazeteciler tarafından ABD'de uygulanan hükümet sistemini tanımlamak için kullanılmıştır. Parlamenter hükümet sistemi gibi kendiliğinden oluşmuş bir sistem değildir (Tunç ve Yavuz, 2009: 7-8). Başkanlık sistemi günümüzde birçok ülkede uygulanmaktadır. Bu uygulamalar arasında farklılıklar vardır. Ama saf halini ABD'de uygulanan başkanlık sistemi oluşturur (Özer ve Özmen, 2017: 23). Örneğin başkanlık sistemi, en eski yazılı anayasa olan 1787 tarihli ABD Anayasası'nın da kabul edilen bir hükümet şekli olarak ifade edilir. Parlamenter sistem İngiltere'de uygulanmaya başlanmasıyla birlikte Locke ve Montesquieu gibi yazarlar tarafından uygulamadaki kurallar yayınlanmıştır. Başkanlık sistemi uygulamaya geçmeden önce düşünülmüş, kurullar oluşturulup toplantılar yapılmış ve daha sonra sistemin kuralları belirlenerek uygulamaya geçilmiştir (Keser, 2011: 32-33; Kuzu, 1996: 13; Yaman, 2014: 84).



Farklı yazarlar başkanlık sistemine farklı tanımlar getirmişlerdir. Siyaset bilimci Sartori, başkanlık rejimlerini üç temel kritere bağlı olarak açıklamaktadır. Sartori ilk olarak başkanlık sisteminde, devlet başkanının belirli bir zaman dilimi için seçilmesi (bu durum dört ya da sekiz yıl arasında değişebilir) gerektiğini ifade eder. Ayrıca başkanın doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi gerektiğini vurgular. Sartori bu özelliklerin başkanlık sisteminin olmazsa olmazı olduğunu fakat başkanın halk tarafından seçilmesinin uygulanan hükümet sisteminin başkanlık sistemi olarak tanımlaması için yeterli olmadığını ifade etmektedir. Sartori, başkanlık sistemini kuvvetler ayrılığı ilkesinin mutlak anlamda uygulandığı bir yasal sistem olarak ele alır (Sartori, 1997: 112). İkinci olarak başkanlık sisteminde yürütme organı meclisin oyu ile ne atanabilir ne de düşürülebilir. Başkanlık sisteminde başkanlar kabine üyelerini kendi inisiyatiflerinde atarlar ve görevden alabilirler (Yaman, 2014: 86; Kılınç, 2016: 460). Üçüncü olarak Sartori saf bir başkanlık sisteminde başkan ile kabine arasında “ikili otoriteye” izin verilmemesi gerektiğini vurgular. Otoriter çizginin başkandan aşağı doğru direk inmesi gerekir (Yazıcı, 2017: 20; Ateş ve Akpınar, 2017: 12). Sartori’nin tanımına ek olarak başkanın kararname çıkarma yetkisi başkanlık sistemini tanımlamak için şart olup olmadığı konusu tartışmalıdır. Bazı yazarlar başkanın kural koyma yetkisini başkanlık sistemi için olmazsa olmaz kabul ederken bazıları ise gerekli görmemektedir. Fakat uygulamada ABD ve Latin Amerika ülkelerinde başkanın böyle bir yetkisi vardır (Erdoğan, 2016: 7).

Linz, başkanlık sistemlerini iki ayrı noktaya dayanarak açıklamıştır. İlk olarak yürütme kuvvetini elinde bulunduran başkan ile “bir ya da iki meclisten oluşan” yasama yetkisini kullanan kongrenin halk tarafından seçiliyor olması gerekir. Bu nedenle Linz, başkanlık sistemlerinin “çifte demokratik meşruiyete” sahip olduğunu vurgulamaktadır. İkinci olarak Linz, başkanın ve kongrenin sabit bir süre ile göreve geldiklerini ifade etmektedir. Başkanın görev süresi yasamaya bağlı değildir ve yasama organının da devamlılığı başkanın elinde değildir. Bu durum başkanlık sisteminin katı bir sistem olarak görülmesine neden olur (Linz, 1994’den aktaran, Yazıcı, 2017: 36). Yasama ve yürütmenin keskin bir şekilde ayrılığına dayanan başkanlık sistemi karışıklık prensibi üzerine kurulmuştur (Linz, 1985: 3; Ateş ve Akpınar, 2017: 12).

Lijphart, başkanlık sistemini parlamenter sistem ile kıyaslayarak tanımlar. Başkanlık sisteminde yürütmenin başı olan başkanın anayasada belirlenen süre için seçildiğini ve yasama organının başkana güvensizlik oyu vermesinin onun istifa etmesini gerekli kılmadığını vurgular. Yani başkan istifaya zorlanamaz. Ayrıca parlamenter sistemden farklı

olarak başkanlık sisteminde başkan doğrudan doğruya halk tarafından seçilmektedir (Lijphart, 1994'den aktaran Yazıcı, 2017: 22; Özbudun, 1993: 138; Kahraman, 2012: 438).

Shugart ve Carey başkanlık sisteminde bazı kriterlerin muhakkak olması gerektiğini ifade etmişlerdir. Bunlar;

1. Yürütmenin başı halk tarafından seçilir.
2. Yasama ve yürütmenin görev süreleri sabittir ve birbirlerinin güvenine tabi değildir.
3. Hükümet kompozisyonu seçilmiş yürütme gücünü oluşturur (Shugart ve Carey 1992'den aktaran Yazıcı, 2017: 27).

### **1.5.2. Başkanlık Sisteminin Özellikleri**

Başkanlık hükümet sisteminde Westminster Modeli temel alınmış ve bu modelin kimi özellikleri korunmuş kimileri ise farklılaştırılmıştır. Başkanlık sisteminde kuvvetler ayrılığı ilkesi geçerlidir. Bu ilke 1787 tarihli ABD Anayasası'nda uygulanmaya başlanmış ve ayrıca 1791, 1795 ve 1848 tarihli Fransa anayasalarında da hayata geçirilmeye çalışılmıştır (Kılınç, 2016: 458-461). Başkanlık sisteminin temel ayırt edici özelliği kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanmasıdır. Böylece yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri oluşumları ve işlevleri bakımından tam ve kesin çizgilerle ayrılmıştır. Yargı organı siyasi bir organ olmadığından başkanlık sisteminde temel nokta yasama ve yürütme organlarının ayrılmasıdır. Fakat yargı organının, yasama ve yürütme karşısındaki konumu önemlidir (Erdoğan, 2016: 6-7; Gidersoy, 2017: 500).

Başkanlık sisteminin içerdiği sert kuvvetler ayrılığı ilkesi gereğince yasama ve yürütme organları organik ve işlevsel olarak ayrılmaktadır. İşlevsel ayrılık yasama ve yürütme organlarının yetki alanlarının kesin çizgiler ile farklılaşmasıdır. Ayrıca bu iki organ hukuki işlev olarak da birbirlerinden bağımsızdırlar. Bu ifadeler doğrultusunda yasamanın görevi kuralları belirlemek iken yürütmenin görevi ise koyulan kuralların uygulanmasıdır. Organik ayrılık ise yasama ve yürütme kuvvetlerinin farklı organlar tarafından yerine getirilmesidir. Yasama ve yürütme kuvvetleri birbirlerinden bağımsız oldukları için yürütmenin başı başkandır ve başkan yürütmenin tek sahibidir. Ayrıca başkan kongreye karşı da sorumsuzdur. Başkanın anayasanın belirlediği sabit bir görev süresi vardır. Başkan görevde olduğu sürece "impeachment" (suçlama; başkanın cezai sorumluluğuna yol açabilecek yasama meclisi soruşturması) dışında yasama organı tarafından görevinden uzaklaştırılmaz. Fakat bu mekanizmanın işletilebilmesi için çok sınırlı nedenlerin

gerçekleşmesi gerekmektedir. Suçlama mekanizmasında siyasi sebeplere dayanarak başkanın düşürülmesi mümkün değildir. Siyasal açıdan başkan sadece “seçmene” karşı sorumludur. Başkan da kongrenin görev süresini kısıtlayamaz yani kongreyi fesih yetkisi yoktur. Fakat uygulamada bazı Latin Amerika ülkeleri başkanlara fazla yetki verdiklerinden dolayı fesih yetkisi gibi unsurlar başkanlık sistemi içine dahil edilmiştir (Yaman, 2014: 86; Yazıcı, 2017: 39; Güler, 2018: 303).

Başkanlık hükümet sisteminde kuvvetler sert bir şekilde ayrıldığı için anayasal anlamda organların birbirlerini etkilemeleri mümkün değildir. Dolayısıyla uygulamada yasama ve yürütme arasındaki işbirliği düşük düzeyde kalmaktadır. Başkan ile kongre arasındaki ilişkiler de “Sürekli Komisyonlar” aracılığı ile yürütülmektedir (Kuzu, 1996: 24). Siyasi anlamda yürütme organı yasama organından üstündür. Fakat kuvvetlerin farklı yerlerde toplanması gücün tek bir merkezde toplanmasını engeller ve taraflara uzlaştırıcı etki yapar (Kılınç, 2016: 461; Tunç ve Yavuz, 2009: 7).

Başkanlık sisteminin temel bir özelliği başkanın belirli bir süre için halk tarafından seçilmesidir. Ükelere göre bu süre dört ile sekiz yıl arasında değişir. Meclis bu sürelerle müdahale edemez. Halk tarafından seçilmenin yanı sıra anayasanın başkana belirli yetkiler vermesi gereklidir (Kılınç, 2016: 460; Efe ve Kotan, 2015: 72; Yazıcı, 2017: 37). Başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi demokratik meşruluğunu arttırmaktadır. Başkan halk tarafından seçildiğinden yürütme organı, yasama organı gibi meşruluğunu halktan alır. Başkanın görev süresi dolmadan yasama organı tarafından güvensizlik oyu ile görevden alınması mümkün değildir. Dolayısıyla başkanın yasama organına karşı herhangi bir sorumluluğu yoktur (Yaman, 2014: 86; Caner, 2013: 196; Güler, 2018: 303).

Başkanlık sisteminde yürütme organı tek başlıdır. Parlamenter sistemde olduğu gibi sembolik yetkilere sahip bir cumhurbaşkanı yoktur. Başkan aynı zamanda devlet başkanıdır. Başkanlık sisteminde parlamenter sistemde yer alan bir bakanlar kurulu yani kolektif bir yürütme organı yoktur. Başkan yürütmenin tek başına sahibi olduğu için güçlü bir nüfuza sahiptir (Yaman, 2014: 86). Başkan devlet başkanı olmanın yanı sıra hükümetinde başkanlıdır. Yürütme görevi sırasında başkana, başkan yardımcısı ve sekreter denilen bakanlar yardım eder. Bakanlar başkana karşı sorumludurlar. Nihai kararlar başkan tarafından alınır (Kılınç, 2016: 462; Caner, 2013: 195).

Başkan ve yasama organı birbirlerinin görevlerine son veremezler. Yani yasama organı güvensizlik oyu ile başkanı görevinden alamamakta başkan da yasamayı feshedememektedir (Yaman, 2014: 87; Güler, 2018: 304; Caner, 2013: 196).

Başkanlık sisteminde bir kişi hem yasama hem yürütme organında aynı anda görev alamaz. Yasama organı yasa yapar ve başkan yasaları uygular. Bu organlar arası koordinasyon frenler ve dengeler sistemiyle sağlanır (Kahraman, 2012: 439). Başkanlık sisteminde başkan yardımcılarını meclis dışından seçer ve yasama organı üyeleri yürütme organında aynı anda yer almazlar. Bu durum kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir gereğidir (Caner, 2013: 196; Güler, 2018: 304).

Başkanlık sisteminde fren ve dengeler mekanizması (*checks and balances*) yasama ve yürütme organları arası dengeyi sağlamak için kural olarak konulur. Yasama ve yürütme organları kaynakları ve varlıklarını sürdürme yönünden birbirlerinden bağımsızdırlar. Bu iki organ ayrı ayrı seçilir ve anayasal sistem içerisinde güçleri eşit ve dengelidir (Yaman, 2014: 85; Özer ve Özmen, 2017: 24; Erdoğan, 2016: 8). Yasama ve yürütmenin birbirlerine karşı bağımsız oluşu gücün tek elde toplanmasını engeller ve bu organları uyumlu yönde çalışmaya zorlar (Efe ve Kotan, 2015: 71). Kuvvetler arası uzlaşma sağlanamazsa başkanlık sistemi tıkanır. Başkanlık sisteminde iyi hükümet her dediğini yaptıran değildir. Başarılı hükümet birbirini denetleyen, dengeleyen ve frenleyendir. Başkanlık sisteminde güç frenlenir ve böylece halk otoriter yönetimlerin baskısından kurtarılır (Kılınç, 2016: 488). Başkanlık sisteminde fren ve denge mekanizmaları kuvvetlerin işbirliği içinde olmalarını ve birbirlerine muhtaç olmalarını gerekli kılar. Başkanın, yasama organına mesaj yollama, tüzük ve yönetmelik yapma ve veto gibi yetkileri vardır. Meclisin ise bütçeyi kabul etme, bakanları ve yüksek derece kamu görevlilerinin atanmasını onaylama, milletlerarası anlaşmaları onaylama ve suçlama gibi başkanın cezai sorumluluğuna neden olabilecek yetkileri vardır. Böylece iki organ uzlaşmaya yönelmek zorunda kalır (Kılınç, 2016: 487; Erdoğan, 2016: 8).

Başkanlık sistemlerinin önemli özelliklerinden bir tanesi bu sistemlerde dışardan gelenlerin siyaset sürecine katılabilmeleridir. Dışardan gelen ifadesini açıklayacak olursak, bir parti ile bağı olmayan, herhangi bir partinin desteğine sahip olmayan ya da herhangi bir siyasi deneyimi olmayan kişiler olarak ifade edilebilir. Başkanlık sisteminde, başkan olmak isteyen kişinin arkasında bir parti olması ve parti üyesi olması gerekmez ya da başkan adayı siyasetçilerin desteğine ihtiyaç duymaz. Özetle başkanlığa aday olacak kişi tek başına da aday olabilir (Yazıcı, 2017: 71).

### 1.5.3. Başkanlık Sisteminde Yürütme Organı

Başkanlık sisteminde yürütme tekil bir yapıya sahiptir, başkan halk tarafından seçilir ve olağanüstü yetkilerle donatılmıştır. Böylece başkan hem devlet başkanı hem de hükümetin başıdır. Parlamenter sistemde devlet başkanlığının sembolik görevleri vardır. Başkanlık sisteminde ise hükümetin başı ve başkan aynı kişidir. Tüm kamu kurumları ise doğrudan ve dolaylı olarak başkana bağlıdır (Yaman, 2014: 85; Tunç ve Yavuz, 2009: 11; Turhan, 2012: 61).

Başkanın kullanabileceği yetkiler meclise rapor vermek, mesaj göndermek, kabul edilen yasaları veto etmek ve olağanüstü hallerde meclisleri toplantıya çağırmasıdır (Kahraman, 2012: 438). Başkanlık sisteminde doğrudan halk tarafından seçilen başkan meşruluğunu da doğrudan halktan alır. Başkan kabinesinin atanmasında ve görevden alınmasında tek söz sahibi, devletin başı, tüm halkın temsilcisi ve hükümetin başıdır (Gül, 2011: 595). Başkan kanun önerisinde bulunamaz ve kabineyi meclise bağlı olmadan dağıtabilir. Başkanın af çıkarma yetkisi vardır (Tunçkaşık, 2017: 4).

Başkanlık sisteminde çok geniş yetkilere sahip olan başkan saygın bir kişidir ve sistemin merkezinde yer alır. Başkanın “kamu düzeninin sağlanması, kanunların yürütülmesi, idari teşkilatın düzenlenmesi, dış politika, orduyu komuta etmek, ülke dışına asker gönderilmesi, büyükelçilerin atanması, yüksek yargıya yapılan atamalar ve barış anlaşmaları imzalaması” gibi görevleri vardır (Kılınç, 2016: 463). Başkanın siyasi sorumluluğu doğrudan halka karşıdır. Bu nedenle görev süresi sonunda başkan seçimlerde halka hesap verir. Halktan gereken desteği alamazsa tekrar seçilemez (Tunç ve Yavuz, 2009: 13). Uygulamada başkanın görev süresi sınırlıdır ve genellikle iki defa seçilebilir ve başkan istediği düzenlemelerin meclisten geçmemesi durumunda meclisi sorumlu tutabilir (Kılınç, 2016: 489).

Yüksek yargı atamaları dahil olmak üzere tüm yüksek kamu görevlilerin atamalarını başkan yapmaktadır (Yaman, 2014: 85). Başkanlık sisteminin uygulandığı bazı ülkelerde atamaların geneli Senato'nun onayına tabidir. Bundan dolayı başkan atama yaparken Senato'nun da görüşünü dikkate almak zorundadır (Tunçkaşık, 2017: 4).

Başkan ordunun başkumandanıdır ve başkanın istemediği askeri ve siyasi hiçbir karar alınamaz. Generalleri ve ordu komutanlarını başkan istediği gibi seçer ya da görevden alabilir (Kuzu, 1996: 15). Fakat başkan tek başına savaş ilan edemez. Başkanın savaş ilan edebilmesi için kongrenin onayını alması gerekir. Fakat savaş ilan edilirse başkan geniş

yetkiler elde eder. Başkumandan sıfatıyla başkan savaşın bütün sevk ve idaresini kendi elinde bulundurur. Barış yapmaksa başkanın elindedir (Kuzu, 1996: 15). Dış ilişkileri yürütme ve uluslararası antlaşmaları onaylama yetkisi başkana aittir. Fakat başkan antlaşmalar için Senato'nun görüşünü dikkate almak ve dolayısıyla onayını almak zorundadır (Tunçkaşık, 2017: 4).

Kongre yürütmenin yaptığı çalışmalar ile ilgili araştırma yapabilmektedir. Fakat araştırılan durum olumsuz dahi sonuçlansa başkana hukuki olarak kongrenin bir yaptırımını söz konusu değildir. Ancak, kongrenin “araştırma komisyonları” aracılığıyla kullandığı bu yetki yürütme üzerinde önemli bir denetim mekanizması sağlar (Tunçkaşık, 2017: 4).

Suçlama yani “*impeachment*” durumu başkan ve diğer üst düzey kamu görevlilerini görevlerinden almak için istisnai bir mekanizma olarak uygulanır. Bu mekanizmanın işlerlik kazanabilmesi için ortada vatana ihanet ya da rüşvet gibi ağır hukuki sebeplerin olması gerekmektedir. Bu durumlarda örneğin ABD’de başkan suçlama yetkisi Temsilciler Meclisi’nde ve yargılama yetkisi ise Yüksek Mahkeme başkanlığında Senato’ya aittir (Tunçkaşık, 2017: 5).

Başkanın önerdiği bütçeyi kongre onaylar. Kongre bu yetkisini “onaylamama” ya da “bütçeyi kısıma” şeklinde kullanabilir (Tunçkaşık, 2017: 5). Meclis yürütmenin hazırladığı bütçeyi kabul etme, etmeme ya da değiştirerek kabul etme hakkına sahiptir. Bu durum başkana karşı kullanılabilen önemli bir silahtır. Başkanında yasaları veto yetkisi bulunmakta bu iki durum birbirini dengelemektedir (Tunç ve Yavuz, 2009: 10). Veto yetkisi, başkanın kongreye karşı kullandığı en önemli yetki olarak ifade edilebilir (Tunçkaşık, 2017: 5). Başkan meclisin kabul ettiği bir kanunu imzalamayıp geri gönderebilir. Başkanlık sisteminde, başkan “yasa tasarısı” sunmamaktadır. Fakat başkan yasa tasarısını veto edebilmektedir. Bazı ülkelerde eğer kanun meclis tarafından onaylandı ise başkanın bu kanunu sadece bir kez veto hakkı bulunmaktadır (Yaman, 2014: 85).

Başkanlık sisteminin uygulandığı farklı ülkelerde anayasaların başkana verdiği veto yetkisinin üç farklı türü bulunmaktadır. Bunlar, “cep vetosu, kısmi veto ve paket vetosu” olarak sınıflandırılır. Cep vetosu, başkana sunulan tasarımı başkanın imzalamamasıdır. Eğer başkan tasarımı imzalamak istemez ise sunulan tasarı ölmüş sayılmaktadır. Kısmi veto ise madde vetosu olarak da bilinir. Kısmi veto başkana tek tek hükümleri iptal etmek şartı ile tasarıdan kısmi çıkarmalar yapma imkanı vermektedir. Kısmi çıkarmalar tasarının aktif olarak tekrardan yazılması anlamına gelmektedir. Kongrelerin kısmi veto yetkisini

anayasada öngörülen çoğunluk şartını gerçekleştirerek aşma olanağı bulunmaktadır. Brezilya, Şili, Kolombiya, Ekvator gibi Latin Amerika ülkeleri başkanlara kısmi veto yetkisi tanımaktadır. Son olarak paket vetosu ise, tasarımı tamamı ile reddetme yetkisi olarak ifade edilir. Bu veto yetkisi diğer vetolara göre en az etkili veto türüdür. Bu veto türü başkanları paketten tamamı ile vazgeçmeye ya da tüm hükümleri ile beraber tasarımı kabul etmeye zorlamaktadır (Yazıcı, 2017: 28-29).

Başkanlık sistemiyle yönetilen ABD’de dâhil olmak üzere çoğu ülkede kongreye üçte iki oy çokluğu ile başkanın veto yetkisini aşma fırsatı tanınmıştır. Venezuela Anayasası’nın 173. maddesine göre kongrenin kabul ettiği kanunu başkan kendisine sunulduğu günden itibaren on gün içinde yayımlayabilmekte ya da herhangi bir gerekçe göstererek bakanlar kurulunun da onayı ile kanunun bazı hükümlerinin değiştirilmesini isteyebilmektedir. Başkan ayrıca kanunun bazı hükümlerinin geri alınması ve yeniden görüşülmesi için kongreye gönderebilmektedir. Başkanın veto yetkisini kullanarak geri görüşülmesini istediği kanun, toplantıya katılanların üçte ikisi tarafından kabul edilirse başkan kendisine sunulma tarihinden itibaren beş gün içinde kanunu yayımlamak zorundadır (Yazıcı, 2017: 29).

Başkan, kongrenin bir yasa yapması ya da yapmamasını isteyemez. Bunun yerine başkan çıkmasını istediği bir yasanın çıkması ve çıkmasını istemediği bir yasanın çıkmaması için kongreyi etkilemeye çalışır. Uygulamada başkanlar yasalar için bu yolu seçmişlerdir (Yazıcı, 2017: 35). Başkan, kanun teklifinde bulunamaz, fakat başkanın kongreye mesaj gönderme yetkisi bulunmaktadır. Başkan gönderdiği mesajlarda kongrenin çıkarmasını istediği kanunları telkin edebilmektedir (Tunçkaşık, 2017: 5).

Başkanın yanında aynı zamanda başkanın sekreteri durumunda görev yapan bakanlarda bulunmaktadır. Bakanların kongreye karşı siyasi sorumlulukları bulunmamaktadır. Bakanları başkan seçer ve bakanların sadece başkana karşı sorumlulukları bulunur. Başkanlık sisteminde bakanlar bir kabine teşkil etmezler ve bakanlar başkanın danışma organı olarak da ifade edilebilir. Hükümet politikalarını tasarlamak özellikle başkana aittir. Başkan, bakanları toplayıp bir konu hakkında görüşlerini alabilir. Fakat başkan bakanların dediğini yapmak zorunda değildir ve kendi istediğini yapar. Bakanlarda, başkan gibi yasamaya karışamazlar (Kuzu, 1996: 15-16; Efe ve Kotan, 2015: 72).

Başkanın “yasama alanına” karşılık gelen önemli bir yetkisi kanun gücünde/hükmünde kararname çıkarabilmesidir. Kararnameler kısaca başkanın yürürlüğe koyduğu düzenlemelerdir. Başkana verilen kararname çıkarma yetkisi başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerde farklı şekillerde uygulanmaktadır. Genellikle kararnameler eğer meclis tarafından açık bir şekilde reddedilmez ise yürürlükte kalmaya devam eder. Başkanlık sisteminin uygulandığı bazı ülkelerde kararnameler yürütmenin, kongre denetimine tabi olan düzenlemeler olarak ifade edilmektedir. Böylece yasama ve yürütme kuvvetleri dengede tutulmaktadır. Başkanın kararname ile yönetme yetkisinin iki farklı yöntemi bulunmaktadır. Birincisinde, kararname ile yönetme yetkisi, belli başlı alanları kapsamaktadır ve anayasaların başkana sunduğu bir yetki olarak ifade edilmektedir. Böylece kararnameler kongre tarafından aksi belirtilmediği sürece kanun gücünde işlem görür. İkinci olarak, kararname yetkisi başkana, kongre tarafından verilmiş bir yetki olabilir. Örneğin, Şili’de Anayasanın 32. Maddesinin 3. bendinde başkana, anayasanın öngördüğü konular içerisinde kongrenin yetki devrine dayanması üzerine kanun hükmünde kararname (KHK) çıkarma yetkisi tanınmaktadır. Başkana anayasanın vermiş olduğu kararname çıkarma yetkisi çeşitli sınırlara tabidir. 1988 Brezilya Anayasası’nın 62. Maddesi acil durumlarda başkana kararname çıkarma yetkisi vermiştir. Bu maddeye göre, yayımlanmasını takiben 30 gün içinde kongrede kanuna dönüşmeyen kararnameler direkt olarak etkisini yitirmektedir. 1989 Şili Anayasası’nda ise başkan tüm bakanların onayını alarak harcamalara ilişkin kararname yayımlayabilmektedir (Yazıcı, 2017: 30-31).

Başkanlık sisteminde başkanların olağanüstü hal yetkileri de bulunmaktadır. Bu yetki Kanun Hükmünde Kararname yetkisinden farklıdır. Başkanlık sistemiyle yönetilen çoğu ülkede başkana olağanüstü hal dönemlerinde temel hak ve özgürlükleri askıya alma ve yerel düzeyde de olmak üzere ülkeyi yönetme yetkisi verilmiştir. Örneğin, 1989 Şili Anayasası’nın 40. maddesi gereğince başkan OHAL ilan edebilmekte ve ayrıca 41. maddede başkana OHAL dönemlerinde geniş yetkiler verilmiştir. Bu madde gereğince başkan “toplama ve çalışma hakları ile bilgi edinme ve düşünce özgürlüklerini askıya almaya ya da sınırlamaya yetkilidir”. Başkanın ayrıca dernek ve sendika haklarını sınırlayabildiği, haberleşme hakkına sansür koyabildiği, mülkiyet hakkı çerçevesinde müsadere yetkisini kullanabildiği ya da bu hakkın kullanımını sınırlayabildiği görülmektedir (Yazıcı, 2017: 31-32).



Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organları ayrı ayrı seçilirler, birbirlerini feshedemezler ve bu nedenle süreç içinde birbirleriyle uzlaşma içinde çalışmanın gereklerini yerine getirmek zorundadırlar. Örneğin, üst düzey kamu görevlilerin atamaları yasamanın onayına bağlı olduğundan başkan yasamanın fikrini almak zorunda kalır. Uluslararası anlaşmaların onaylanmasında da benzer bir durum söz konusudur. Başkanın anlaşmanın içeriği hakkında senatonun fikirlerini dikkate alması gerekir (Gözler, 2017: 72-74).

#### **1.5.4. Başkanlık Sisteminin Avantajları ve Dezavantajları**

Başkanlık sistemi çoğu ülkede uygulanmaktadır. Bir hükümet sistemi olarak bu sisteme olumlu ve olumsuz bakanlar bulunmaktadır. Kimileri için bu sistem ülkenin gelişmesi için gerekli iken kimileri bu sistemde önemli kusurlar bulmaktadır. Bu bölümde başkanlık sisteminin avantajları ve dezavantajları incelenecektir.

##### **1.5.4.1. Başkanlık Sisteminin Avantajları**

Başkanlık sistemini savunanlar bu sistemin avantajları üzerinde durmaktadırlar. Başkanlık sisteminde kuvvetler katı bir şekilde ayrıldığından, bu durumun uzlaşmayı kolaylaştırdığı vurgulanır. Bu sistemde iktidarın kuvvetler arasında bölünmesi ile iktidar tek bir kişide toplanmaz ve uzlaşma gerekli hale gelir. Kuvvetler arası işbirliği, fren ve denge mekanizmalarının varlığı yardımıyla özgürlükler ve muhalefetin hakları korunur. Yürütmenin doğrudan seçilmesiyle hükümetin kurulamama belirsizliği ortadan kalkar ve ülkede otorite boşluğu yaşanmaz. Yürütme doğrudan seçildiğinden halk uygulanacak politikaları seçimlerde onaylama/reddetme imkanı bulur. Seçimlerde siyasi katılım genişler ve daha demokratik bir yapı ortaya çıkar. Başkanlık sisteminde ulusal çıkarlar daha rahat gözetilir. Başkan önderliğinde milli çıkarları içeren partiler üstü politikalar ödünsüz işleyebilir. Parti disiplini ya da sınıf çıkarları yerine vicdanların sesi gözetilerek özgürce karar alınabilir (Kılınç, 2016: 480; Evcimen, 1992: 319). Başkanlık sisteminin istikrarlı ve güçlü bir yönetim sağladığı; temsil ilişkisini daha doğrudan hale getirdiği ve yasama faaliyetlerinde kaliteyi arttırdığı gibi avantajlarına vurgu yapılmaktadır (Tunç ve Yavuz, 2009: 14).

Başkanlık sisteminin yasama ve yürütme kuvvetlerini uzlaşmaya zorladığı ve böylece devlet yönetiminde aşırılıkların önlendiği vurgulanır. Dolayısıyla yönetim mekanizması etkin bir hal alır. Bu sistemde yasama ve yürütme organları kesin/sert bir şekilde ayrıldığından uzlaşmaları zorunludur (Kılınç, 2016: 486; Evcimen, 1992: 319). Yasama ve yürütme organları, yetkileri paylaştıklarından uzlaşmaya zorlanırlar. Başkan

güçlü olsa da kanun çıkarma ve bütçenin onaylanması konularında meclise bağımlıdır (Güler, 2018: 305).

Başkanlık sistemini savunanların ısrarla üzerinde durdukları en olumlu özelliği siyasette sağladığı istikrardır. Halk tarafından belli bir süre için seçilen başkanın düşürülememesinin siyasal olarak istikrar sağladığı kabul edilmektedir. İstikrarlı yönetim sayesinde hükümet krizlerinin yaşanmayacağı ve parlamenter sistemdeki belirsizliklerin olmayacağı vurgulanır. Ayrıca yürütmenin sadece başkandan oluşması kriz dönemlerinde etkili ve hızlı karar almaya olanak sağlar. Başkanlık sisteminde parlamenter sistemde ortaya çıkan koalisyon hükümetlerinin ortaya çıkardığı belirsizliğin olmadığı ileri sürülür (Yaman, 2014: 88; Tunçkaşık, 2017: 6; Kılınç, 2016: 475). Başkanlık sisteminde ulusal çıkarlar söz konusu olduğunda yansız ve çıkar gruplarından bağımsız politikalar izlenebilir. Yasama üyelerinin parti disiplini ya da sınıf çıkarları yerine vicdanlarının sesini dinledikleri ileri sürülür. Kriz dönemlerinde ve acil durumlarda hızlı ve tereddütsüz müdahaleler yapılabilir (Evcimen, 1992: 319). Siyasi istikrar demokrasi için önemlidir. İstikrar açısından başkanlık sistemi parlamenter sistemden daha avantajlıdır. Çünkü bu sistemde başkan hükümeti kendi belirler, görevden alır ya da göreve getirir ve hükümetin güvenoyu korkusu yoktur (Aygen, 2017: 169).

Başkanlık sisteminin, halk egemenliğini sağlamlaştırıp devlet otoritesinin meşruiyetini ve siyasi katılımı arttırdığı, kısaca daha demokratik bir yönetim ortaya çıkardığı ifade edilmektedir. Bu açıklamaların nedenini de başkanlık sisteminde başkanın doğrudan halk tarafından seçiliyor olmasına ve önceden bilinebilirlik yönünden daha demokratik olmasına yani seçmenin oy verdiği adayın kazanması halinde kimin hükümetin başına geçeceğini bilmesi gibi unsurlara dayandırmışlardır. Çünkü başkanlık sisteminde, yürütmenin başı sadece başkandır ve kabineyi oluşturma yetkisi sadece başkana verilmiştir (Yaman, 2014: 89).

Devletin tek kişi tarafından yönetilmesi yürütmenin gücünü artırır. Başkanı halkın seçmesi ona saygınlık ve meşruluk kazandırır. Başkana sağlanan güven politikaların kesintisiz uygulanmasını sağlar (Caner, 2013: 197). Başkanlık sisteminde seçmenler, muhtemel hükümet seçeneklerini önceden görebilmekte ve bu duruma göre oy vermektedirler. Seçmenler yasama ve yürütme organlarında farklı partileri destekleyebilmektedir. Meclis üyelerinin hükümet içinden seçilmemesi yasalar üzerinde bağımsız hareket etmelerini sağlamakta ve yürütme organının yasama organı üzerinde fesih

yetkisi olmadığı için milletvekilleri daha özgür hareket edebilmektedirler (Tunçkaşık, 2017: 7; Kılınç, 2016: 476).

Başkanlık sisteminde başkana verilen yetkilerin fazla olması kişi özgürlüklerini tehdit edeceği yönünde yorumlanır. Fakat güçlü yürütme her zaman kötü değildir. Bu argümana göre özgürlükler açısından güçlü yürütme tehlikeli değil gereklidir. Çünkü halkın siyasal, ekonomik ve kültürel koşullarının geliştirilmesi güçlü bir yürütmeyi gerekli kılar. Özgürlüklerin geliştirilmesi için güçlü bir yürütme güçsüz bir yürütmeden daha faydalıdır. Ama yargı organının yürütmenin gücünü dengeleyecek bir konumda olması gerekir. Böylece özgürlüklere yönelik tehditler ortaya çıktığında yargı yolu açık hale gelir. Yürütmenin güçlü olması hükümet sistemine bağlı olmayabilir. Örneğin başkanlık sistemine benzer şekilde parlamenter sistemde meclis çoğunluğunu elde eden tek partili iktidar dönemlerinde önemli bir yürütme gücü elde edilir. Güçlü yürütme hükümet sisteminden çok seçim sistemiyle ilişkilidir (Tunç ve Yavuz: 2009: 30).

Başkanın önceden bilinerek seçilmesi hangi politikaların ve hükümetin kurulacağını öngörülmesini sağlar. Böylece başkanlık sistemi, seçmenlere daha fazla seçme olanağı sunar (Yılmaz, 2021: 2). Başkanlık sisteminde halkın hesap sorabilmesi kolaylaşır. Çünkü halk tek bir kişiden daha rahat hesap sorar ve önceden bilinirlik siyasete demokratik bir zenginlik kazandırır (Efe ve Kotan, 2015: 75). Seçmen kazanması durumunda kimin kendisini yöneteceğini bilir ve buna göre oyunu kullanır. Bunun aksine parlamenter sistemde çok fazla parti bulunduğu durumlarda kimin hükümette olacağı, ortakların kimlerden oluşacağı ve oy verdiği partinin hükümette yer alıp alamayacağını önceden bilemez (Aygen, 2017: 170).

Başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi halkın egemenliğine katkı sunar. Halk seçtiği adayın uyguladığı politikaları izler ve değerlendirir. Sonraki seçim döneminde buna göre bir karar alır ve böylece siyasi katılım artar. Seçmen sonraki seçimlerde bu değerlendirmelerle öngörülerini birleştirir (Efe ve Kotan, 2015: 75; Tunç ve Yavuz, 2009: 17).

Başkanlık sisteminin güç ve otoritenin tek elde toplanmasını engellediği vurgulanır. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin doğal sonucu olarak güçler bölünmüş olur. Dolayısıyla uzmanlaşma ve yönetimde etkinlik sağlanır. Kuvvetler arası denge ve denetim mekanizması ile keyfi uygulamalar engellenir. Kuvvetler birbirine ihtiyaç duyarlar. Başkanın yasama ile arasını iyi tutması gerekir (Efe ve Kotan, 2015: 75). Sert kuvvetler ayrılığı sonucu yasama sadece kendi görev alanıyla ilgili faaliyetlerde bulunur. Milletvekillerinin herhangi bir beklentileri olmadığından sadece yasalarla ilgili çalışırlar. Yürütme organının yasamaya

müdahalesi olmadığından teoride yasama organı yasaların yürütmeye faydası yerine kendi fikirlerini yansıtan yasalar çıkarır. Böylece partiden öte adayların ve milletvekillerinin nitelikleri önem kazanır. Başkanlık sisteminde vekiller yeniden seçilebilmek için partilerinden ziyade halkın isteklerini ön plana almak zorundadırlar (Tunç ve Yavuz, 2009: 21-22; Beceren ve Kalağan, 2007: 168).

Başkanlık sisteminde partilerin disiplinsiz bir yapıda olması bu sistemde kuvvetler ayrılığı ilkesinin başarısında önem kazanır. Çünkü ülkede disiplinli parti sistemi varsa başkan istediği yasaları rahatlıkla çıkarabilir. Disiplinsiz parti sistemleri ise bu durumu zorlaştırır ve istediği yasalar için başkanın çaba sarf etmesi gerekir. Başkanlık sisteminde, parlamenter sistemin aksine milletvekilleri grup kararı yerine bireysel karar alabilir, özgür hareket edebilir ve başkanla aynı partiden olsalar bile olumsuz oy kullanabilirler. Bu durum parlamenter sisteme göre yasama faaliyetlerinin daha bağımsız olmasını sağlar (Kılınç, 2016: 476).

#### **1.5.4.2. Başkanlık Sisteminin Dezavantajları**

Başkanlık sisteminin olumlu yönlerinin bulunmasının yanı sıra bu sistem birçok yönden de eleştirilir. Başkanlık sisteminde özellikle yasama ve yürütme organları halk tarafından seçildiğinden bu sistemde çifte meşruluk sorunu ortaya çıkar. Ayrıca başkan ve yasama belirli bir süre için ayrı ayrı seçilirler ve birbirlerinin varlıklarına son veremezler. Bu nedenle sistemin esnek olmaması temel eleştiri noktasıdır (Turhan, 2012: 62). Başkanlık sisteminde katılık, çifte meşruiyet, kazananın her şeyi kazanması ve siyasi üslup eleştirilen yönlerdir (Kahraman, 2012: 440).

Başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerde özellikle kıl payı kazanılan seçimler eleştirilir. Uygulamada başkan halk tarafından seçilir, fakat ülkelerin seçim sistemleri incelendiğinde bu durum demokratik sonuçlar vermeyebilir. Örneğin ABD, Şili, Finlandiya ve Ukrayna buna ilişkin sorunlar yaşamıştır. Benzer sorun parlamenter sistemlerde de tek bir partinin hükümet kurma oyuna sahip olduğu durumda ortaya çıkabilir. Fakat hükümeti tek başına kuran başbakan ile başkanlık sistemindeki başkan arasında önemli farklar vardır. Başbakan parti içi dengeleri gözetmek zorundadır (Kılınç, 2016: 484-485).

Başkanlık sistemini eleştirenler bu sistemin demokratik olmadığını savunurlar. Bu argüman başkanın halkın tamamı yerine bir kısmının oyunu alması ve kazananın her şeyi kazanması yönündeki gerekçeyle savunulur. Örneğin başkanlık sisteminde %1 farkla seçim kazanılarak tüm iktidar ele geçirilmiş olabilir (Tunç ve Yavuz, 2009: 29). Siyasal kutuplaşmanın fazla olduğu, sosyal ve ekonomik krizlerin yoğun yaşandığı ülkelerde temel

siyasi aktörlerin kişiliği tüm sistemin geleceğini etkiler. Başkanlık sisteminin uygulandığı bu tür ülkelerde halkın düşük bir oyunu alabilen başkanlar, yasama organının desteğini alamadığı durumlarda diktatörlüğe giden bir süreç yaşanabilir (Gül, 2011: 597). Başkan halk tarafından seçildiğinden demokratik olarak meşru olduğunu ileri sürer. Mecliste benzer şekilde halk tarafından seçilir ve meşruluk iddiasında bulunur. Bu durumda başkan ve meclis arasında işbirliği oluşmazsa ortaya çıkan siyasi krizler sonrasında anti demokratik bir şekilde ordu demokrasiye müdahale edebilir. Bu nedenle başkanlık sisteminin darbelere neden olabileceği ileri sürülür (Turhan, 2012: 63-64).

Başkanlık sistemlerinde ortaya çıkan en önemli sorunlardan biri “çiftte meşruiyet” sorunudur. Çünkü başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme organları birbirlerine meşruiyet iddiasında bulunabilirler. Yasama ve yürütme organlarının birbirlerine karşı bu iddia da bulunmalarındaki temel sebep her iki organında halk tarafından seçilmesidir. Parti sistemlerinin dağıntık olduğu “çok partili başkanlık” sistemlerinde başkanı destekleyenler ile kongreye hakim olan çoğunluk farklı siyasi eğilimlere sahipse başkan ve kongre arasında çatışma ortaya çıkabilir. Bu çatışmada sistemin tıkanmasına sebep olabilmektedir. Ayrıca yasama ve yürütme organlarının birbirlerinden bağımsız olmaları birbirlerinin devamlılıkları konusunda herhangi bir yetkiye sahip olmamaları iki organ arasında uzlaşmayı güçleştirmekte ve hatta bazı durumlarda da imkansız hale getirmektedir (Yazıcı, 2017: 53; Tunçkaşık, 2017: 8; Efe ve Kotan, 2015: 77). Başkanlık sisteminde meclis ve başkan arasında sorun yaşandığında sorunun giderilmesini sağlayacak bir kurumun olmaması, sorunları krize sürükler. Fakat bazı anlaşmazlıklara Anayasa Mahkemesi çözüm bulabilmektedir. Eğer bir çözüm bulunamaz ise bazı Latin Amerika ülkelerinde de yaşandığı haliyle bu krizler askeri darbelere neden olabilmektedir (Yaman, 2014: 87).

Başkan ve meclisin farklı eğilimlere sahip olduğu durumlarda meclis çoğunluğuna sahip parti halka başkandan farklı şeyler vaat etmişse yasama başkanın istediği yasaları çıkarmayabilir. Bu durumda başkan vaatlerini yerine getiremez siyasi güç kaybedebilir ve ihtiyaç duyduğu her kanun için yasamayı ikna etmek zorunda kalır. Başkanın partisi mecliste azınlıkta ise ikna süreci güçleşir. Bu gerekçeyle örneğin Brezilya, Arjantin, Meksika, Peru, Bolivya vb. Latin Amerika ülkelerinde başkanlar kararname çıkarma yetkisini kullanarak bu sorunu çözmek isterler. Bu yolu seçerek başkanın yürütmeyi yönetim sürecinden dışlaması yönetimin kişiselleşmesine neden olur. Kararlar başkanın kişisel ve siyasal tercihleriyle belirlenmeye başlar (Kılınç, 2016: 489-491). Başkanlık sisteminde kriz ve tıkanıklıklar ortaya çıktığında çözüm bulabilmek oldukça zorlaşır. Hatta demokratik olarak çözüm

imkansızdır. Seçimlerde halk tarafından seçilen iki organın hangisinin daha meşru olduğunun kararını verebilmek oldukça güçtür (Tunç ve Yavuz, 2009: 23, 32; Güler, 2018: 306).

Başkanlık sisteminde bir diğer sorunda, parlamenter sistemdeki gibi arabulucu niteliğinde bir kral ya da cumhurbaşkanı makamının bulunmamasıdır. Parlamenter sistemde yasama ve yürütme arasında rejimi kopma noktasına götürecek bir sorun olduğunda kral ya da cumhurbaşkanı bu iki organın çatışma halini yumuşatabilmektedir (Yazıcı, 2017: 51). Başkan ve cumhurbaşkanı farklı özellik ve yetkililerdedir. Başkan tarafsız olamaz çünkü açık bir siyasetin temsilcisidir. Bu nedenle yasama yürütme arası çatışmada uzlaştırıcı bir işlev üstlenemez. Başkanı bu uzlaşmaya yönlendirecek herhangi bir neden yoktur (Gül, 2011: 598). Başkanlık sisteminde kriz ortaya çıktığında fesih ve güvenoyu mekanizmaları olmadığından hukuk dışı yollara gidilebilir ve gerginlikler artabilir. Başkanlık sisteminde siyasi çıkmazlar karşısında uyuşmazlıkları giderecek mekanizmalar yeterli değildir (Caner, 2013: 198; Kahraman, 2012: 450; Tunç ve Yavuz, 2009: 31).

Hükümet istikrarı ve siyasal istikrar farklı şeylerdir. Başkanlık sistemi hükümet istikrarını sağlasa da siyasal istikrarı sağlayamayabilir. Başkanlık sisteminde başkan ve parlamento çoğunluğu farklı partilerden olması nedeniyle ortaya çıkan krizler demokrasiyi kesintiye uğratabilir (Kılınç, 2016: 477). Başkanlık sisteminin önemli sorunlarından bir tanesi başkan ve meclis çoğunluğunun aynı ya da farklı partilerden olması durumudur. Eğer başkan ve meclis çoğunluğu aynı partiden olursa “çoğunluk despotizmi”, farklı partilerden olursa “çatışma” ihtimali olduğu ifade edilmektedir. Örneğin, başkanlık sisteminin uygulandığı Latin Amerika ülkelerinde başkan ve meclis çoğunluğu farklı partilerde kriz çıkma ihtimalinin yüksek olduğu gözlenmiştir. Çünkü Latin Amerika ülkelerinde başkanlık sistemi esnek değildir (Ataay, 2017: 93; Kahraman, 2012: 440; Kuzu, 1996: 24). Başkanın siyasal istikrar için mecliste yeterince desteğe sahip olması gerekir. Meclis üyeleri başkandan farklı şekilde seçildiğinden kazanan parti başkanın partisi olmayabilir. Yürütme yasama desteğinden mahrum kalır. Dolayısıyla güçlü tek parti hükümeti sorunu ortaya çıkabilir (Kılınç, Zeynel, 2016: 20).

Başkanlık sisteminde başkan çoğunluğun oyuyla seçilir fakat toplumda siyasi parçalanma fazlaysa herkesi mutlu edecek faaliyetler yapamaz. Böyle toplumlarda başkan kaybedenleri yeteri kadar önemsemediğinden kutuplaşma artar. Çünkü başkanlık sistemi çoğulcu bir sistem değildir. Bunun yerine bu sistemde çoğunlukculuk önemlidir. Başkanlık sisteminde yürütme organı tek kişide toplanmıştır, bölünmez ve iktidarda farklı görüşler

temsil edilmesi oldukça zordur. İktidarda farklı kişi ve gruplar yerine tek bir kişinin/grubun görüşleri egemen olur. Müzakere ve uzlaşma kültürünün zayıf olduğu ülkelerde başkanın meclisteki azınlıkların isteklerini dikkate almasını gerektiren herhangi bir mekanizma yoktur. Böylece azınlıklar siyasi kararlardan uzaklaşır ve sisteme yabancılaşır (Efe ve Kotan, 2015: 78). Başkanlık sisteminde seçimler genellikle iki aday arasında geçer. Bu iki kutuplu bir yapı ortaya çıkarır ve başkanlık sisteminin kutuplaşmalara neden olması eleştirilir. Bu durumda küçük oy farkları önemli hale gelecektir. Bu nedenle az bir oy potansiyeli olan aşırı ya da sistem karşıtı partilerin desteği hedeflenir. Böylece kutuplaşma daha da artar. Bu durum demokrasinin toplumun çoğunluğunca benimsenmediği sistem karşıtı partilerin az bir oyu olduğu ülkelerde ortaya çıkar. Kutuplaşma tehlikesi daha çok hükümet sisteminden öte siyasal sistemin temel niteliklerine ve siyasal kültüre bağlıdır (Aygen, 2017: 172).

Kutuplaşmaya sebep olan bir diğer faktör de başkan adaylarının rakiplerinin önüne geçebilmek için seçim öncesinde birbirlerine karşı yürüttükleri suçlayıcı kampanyalardır. Bu kutuplaşma durumunun seçim sonrasında taşınması ve seçimi kazanan başkanın da politikalarına yansımaları mümkündür. Tabii ki başkanın seçim sürecinde ortaya çıkardığı kutuplaşmayı sonlandıracak ılımlı politikalar izleyerek uzlaşmayı sağlaması da imkânsız değildir. Ayrıca başkanın kaybeden muhaliflerine yönetimde yer vererek kendisini halkın tamamının başkanı durumuna getirmesi de olası bir durumdur (Yazıcı, 2017: 79).

Başkanlık sisteminin ortaya çıkardığı önemli sorunlardan bir tanesi de bu sistemin demokratik siyaseti kazanan tarafın her şeyi elinde bulundurduğu, kaybeden tarafın ise bütün her şeyi kaybettiği “toplam sıfır” oyununa indirgemesidir. Başkan olarak seçilen kişinin yürütme gücünün tamamını elinde bulundurması, kaybeden tarafında yönetim sürecinde herhangi bir yaptırıma sahip olmaması, başkanlık sisteminde ya hep ya hiç durumunu ortaya çıkarır. Başkanlık yarışını kazanan aday diğer seçime kadar yürütme gücünü elinde bulundururken, kaybeden aday için durum farklılaşmaktadır. Çünkü başkanlık sisteminde parlamenter sistem gibi bir durum söz konusu değildir. Parlamenter sistemde kaybeden aday muhalefet sıralarında kendine yer bulabilmektedir. Fakat başkanlık sisteminde kaybeden aday geri kalan dönemini siyaset sürecinin dışında devam ettirmek zorundadır (Yazıcı, 2017: 59; Özbudun, 1993: 142).

Başkanlık sisteminin doğasında yürütmenin ve iktidarın bölünmesi, ya hep ya hiç şeklinde bir oyun ortaya çıkarır. Şöyle ki, seçimi kaybeden her şeyi kaybeder ve bu süreç tüm taraflar için yıpratıcıdır (Erdoğan, 1996: 6-7; Güler, 2018: 307). Toplam sıfır oyunu ya da kazananın her şeyi kazanması kaybedeninde her şeyi kaybetmesi başkanlık sistemine

özgü bir eleştiridir. Başkanlık sistemi partiler arası bir rekabetten öte kişiler arası bir yarışa bürünür. Başkanın belirli bir süre için seçilmesi nedeniyle iki seçim dönemi arasında yeni hükümet alternatifi yoktur. Kaybeden adayın tek seçeneği sonraki seçimi beklemektir (Kılınç, 2016: 485; Özbudun, 1993: 143; Efe ve Kotan, 2015: 77).

Başkanlık sisteminde avantaj olarak ifade edilen hükümet istikrarı (başkanın belli bir dönem için seçilmesi ve bu süre içinde, görevinden uzaklaştırılmaması) durumunun bir avantaj olmadığı ve sistemin sakıncalı bir yanını oluşturduğu savunulur. Başkana verilen sabit görev süresi başkanlık sistemini katılaştırır. Parlamenter sistemlerde hükümet kamuoyunun güvenini kaybederse yeni bir hükümetin kurulması ya da meclisin seçimleri yenilenecek ortaya çıkan durum çözümlenebilir. Fakat başkanlık sisteminde başkanın anayasal yollar ile görevinden uzaklaştırılmayan muhalefet, farklı yollar ile başkanın görevinden uzaklaştırma yoluna gidebilir (Özbudun, 1993: 141-142). Her dört yılda bir, sadece bir kişi kazanabilir ve bütün diğerleri hayal kırıklığına uğrar. Bu durum kaybedenler için ümitsizlik oluşturur (Yazıcı, 2017: 60). Başkan bir sonraki seçime kadar iktidar da kalacağı için muhalefetin ve halkın taleplerine karşı duyarsız olabilmektedir. Başkan halk oylaması ile göreve geldiği için kendi politikalarını uygularken halkın iradesinin yansıması olduğunu savunabilir (Tunçkaşık, 2017: 8). Bu durumlar önemli istikrarsızlıklara neden olmaktadır. Başkanlık sisteminde başkanın sabit bir süre için seçilmesi önemli eleştirilere neden olur.

Başkanlık sisteminde başkan başarısız da olsa görev süresi sonuna kadar görevde kalır. Başkanın önerdiği yasalar meclisten geçmezse, ülke yönetimine yönelik işler aksar. Başkan oy çokluğu ile belirli bir süre için önemli siyasi kararları tek başına alabilir. Bu durum muhalefetin özgüvenini ve sistem tartışmasına neden olduğundan iktidar muhalefet arası ilişkilerde gergin bir ortam yaratır. Ayrıca yürütme ve yasama farklı partilerden olursa önemli gerilim ve sistem tartışmaları yaşanır (Yılmaz, 2021: 3).

Başkanlık sisteminde görev süresinin sabitliği ve arka arkaya seçilmenin genellikle mümkün olmaması “topal ördek” benzetmesi yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca başkanın kongre desteğini de yitirmiş olması durumu “oturan ördek” olarak nitelendirilmektedir (Yaman, 2014: 87).

Başkanlık sisteminde iki seçim arası erken seçim olanağı yoktur. Bu nedenle başkanlık sisteminde esneklik yoktur. Örneğin başkanın dört yıl için seçilmesi ve bu süreye müdahale imkanı olmadığından bu uzun sürede önemli sorunlar ortaya çıkabilir. Bu süre içinde halk desteğinin azaldığı başkan görevden alınamaz bu nedenle de başkanlık sisteminin demokratik özelliği eleştirilir. Bireysel hak ve özgürlüklerin zarar görme ihtimali, makul bir



süre için başkanlara müdahale edilememesi demokrasiye zarar verse de bunların özgürlükler için gerekli olduğu savunulmuştur (Bezci, 2005: 88-89; Turhan, 2012: 65).

Başkanlık sisteminde başkanın süresi bitmeden görevden alınamaması sert kuvvetler ayrılığı ilkesinin gereğidir. Katılık sorunu olarak ifade edilen bu durum başkanlık sisteminde seçilen organların desteklerini kaybettiklerinde ortaya çıkar. Katılık sorununun iki ayrı boyutu vardır. Başkan halk desteğini kaybederse meşruiyet krizi ortaya çıkabilir. Başkan ölürse ya da görevden çekilirse yerine başkan yardımcısı geçer ancak halk başkan yardımcısına oy vermemiştir. Bu durumda meşruiyet krizine sebep olabilir ve bu problemin çözümü yoktur. Başkan hem siyasi amaçlarını gerçekleştirmek hem de tüm halkı kucaklamaya çalışmak zorundadır bu durum sistemde katılık oluşturur (Efe ve Kotan, 2015: 76; Caner, 2013: 199; Aygen, 2017: 169). Başkanlık sisteminde ortaya çıkan sorunlardan bir diğeri de başkan yardımcılığı sorunudur. Görevden bir şekilde alınan başkanın yerine başkan yardımcısı geçmektedir. Başkan yardımcısı başkan kadar “popülarite ve meşruiyete” sahip olmayabilir. Ayrıca başkan yardımcısı diğer başkanlık seçimine kadar başkanlık görevini sürdürmeye mecburdur. Bu durum sistemde “meşruiyet krizine” sebep olabilmektedir (Yazıcı, 2017: 49-50).

Başkanlık sisteminde yürütmenin güçlenmesi, iktidarın kişiselleşmesine neden olduğu ifade edilir. Yürütmenin kişiselleşmesi başkanın yetkilerinin de fiili olarak tek kişi de toplanmasını sağlamıştır. İktidarın kişiselleşmesi, siyasi iktidarın kullanılmasında tek bir kişinin etkili olması durumudur. Bu durum neticesinde parti liderlerinin alınan kararlarda önemli bir etkisi olmakta ve böylece iktidar sadece bir kişi tarafından temsil edilmektedir (Kuzu, 1996: 36). Başkanlık sisteminde, başkanın yetkisi çok olduğundan bu sistemde kişiselleşmenin artacağı ve diktatörlüğe geçiş yaşanacağı savunulur. Amerika dışında başkanlık sistemi uygulayan çoğu ülkede bu eğilim gözlenmiştir. Fakat diktatörlüğe dönüşme sürecini sadece hükümet sistemine bağlamakta yanıltıcı olacaktır. Başkanlık sisteminde iktidar parlamenter sisteme göre daha fazla kişiselleşmeye açıktır. Çünkü en başta başkan bizatihi halk tarafından seçilir ve meşruluk iddiasındadır (Kılınç, 2016: 490). Halkın seçtiği, görev süresi öncesi görevden alınamayan başkan devleti, halkı ve yürütmeyi sadece ve sadece kendisinin yönetebileceğini düşünür. Bu nedenle iktidarda kişiselleşme eğilimi artar (Turhan, 2012: 68; Efe ve Kotan, 2015: 78).

Başkanlık sisteminin hürriyetler için sorun oluşturduğu savunulur. Yürütmeyi tek başına elinde bulunduran başkanın diktatör olması da olasılıklar arasındadır. Bu görüş örneğin Arjantin, Brezilya, Meksika, Kolombiya, Bolivya ve Venezuela gibi Güney

Amerika ülkelerinde gerçekleşmiştir. Bu ülkeler ilk önce Kuzey Amerika ülkeleri gibi başkanlık hükümet sistemini kurmuşlar fakat yürütememişler ve askeri hükümet darbeleriyle diktatörlüğe gitmişlerdir. Bunlara “başkancı” hükümet sistemi denilmiştir (Kuzu, 1996: 22).

Fren ve denge mekanizması başkanlık sistemi için önemlidir. Fakat başkanlık sisteminin uygulandığı çoğu ülkede ekonomik sistemin yapısı, denetim mekanizmalarının noksan çalışmasına neden olur. Azgelişmiş ülkelerde siyasi görüş farklılıkları önemlidir ve konsensüs dengelerinin hassas olmasından dolayı hükümetlerin hem ekonomik hem de sosyal denetim mekanizmaları zayıftır. Bu ülkelerde fren denge mekanizmaları çalışmamaktadır (Evcimen, 1992: 331-332).

Başkanlık sistemlerinin siyaset üslubunu açıklayan bir kavramda “çoğunlukçuluktur”. Başkanlık sistemi doğası gereği ortaklığı değil “çoğunlukçuluğu” teşvik etmektedir. Çoğunlukçuluğa elverişli, olmasının nedenlerinden biri, bu sistemlerde partiler arasında ortaya çıkan koalisyon hükümetlerin olmamasıdır. Başkanlık sistemlerinde yürütme gücünün tekçi ve kişisel doğası, farklı partilerin bir arada iktidarı elinde bulundurmalarını engellemektedir. Bundan dolayıdır ki başkanlık sistemlerinde hükümet politikaları farklı grupların ortak çıkarlarından çok çoğunluk oyu ile başkan seçilen kişinin “ideolojik, partizan, kimi durumlarda da kişisel tercihlerini” yansıtır. Partili başkanlık sistemlerinde koalisyon hükümetleri ortaya çıkabilir. Fakat parlamenter sistemde kurulan koalisyonlar ile başkanlık sistemlerinde kurulan koalisyonlar arasında kuruluş, işleyiş ve ortaklığı teşvik etme yönünden önemli farklar bulunmaktadır. Başkanlık sisteminde oluşturulan koalisyonlarda adaylardan biri başkan seçilmektedir. Koalisyonların, seçilmiş başkanının yönetimine destek verme zorunluluğu yoktur. Bu yüzden seçimler bittikten hemen sonra koalisyonlar dağılabilir. Neticede parlamenter sistemde kurulan koalisyonlar başkanlık sistemdekine göre daha uzun ömürlüdürler (Yazıcı, 2017: 79-80).

## **1. 6. HÜKÜMET SİSTEMLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve yarı başkanlık sistemleri yasama ve yürütme organları arası ilişkiler yani kuvvetler arası ilişkilere göre sınıflandırılır. Hükümet sistemleri ele alınırken yargı bağımsızlığı tüm demokratik rejimlerde kurulmaya çalışılır ve ölçüt olarak ele alınmaz. Parlamenter sistemde yasama ve yürütme organları birbirlerinin hukuki varlıklarına son verebilirlerken başkanlık sisteminde bu mümkün değildir. Yarı başkanlık sistemi karma bir sistem olduğundan iki sistemden de bazı özellikler barındır. Yarı başkanlık sisteminde cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve büyük anayasal

yetkilerinin olması başkanlık sisteminden alınmıştır. Parlamenter sisteme benzeyen yönü ise yürütmenin yasama organının güvenine ihtiyaç duymasındır. Yarı başkanlık sisteminde yasama ve yürütme arasında çıkan anlaşmazlığın çözümü anayasal olarak oldukça zordur. Başkanlık sistemine benzer şekilde parlamenter sistemde tek parti iktidarı döneminde otoriter liderler ve diktatörlük benzeri uygulamalar ortaya çıkabilir. Latin Amerika ülkelerinde az gelişmişlik, bölüşümde adaletsizlik, zayıf siyasi kültür ve kutuplaşmış siyasi yapı gibi etmenler demokrasinin sürdürülebilirliğini hükümet sistemi tercihinden daha fazla etkilemektedir (Aygen, 2017: 171).

Başkanlık sistemini parlamenter sistemden ayıran önemli bir özellik devlet başkanı ve hükümet arasındaki güç paylaşımının dengeli olmayışdır. Parlamenter sistemde devlet başkanı hükümetin çalışmalarını denetler ve yüksek kamu görevlilerini atar. Başkanlık sisteminde ise güç tamamıyla başkandadır ve tüm bu yetkiler başkanda toplanır. Yarı başkanlık sisteminde denge sağlamak için başkan yetkilerini meclis ve başbakan ile paylaşır (Yaman, 2014: 86).

Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organları birbirlerine bağımlı değildir. Parlamenter sistemde ise yasama ve yürütme organları esnek bir şekilde ayrılır. Teorik olarak yasama organı uygulamada ise yürütme organı üstündür. Başkanlık sisteminde ise yasama ve yürütme organları fren ve denge mekanizmalarıyla birbirlerini sınırlandırır (Kılınç, 2016: 486). Genel olarak başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerde başkanın suçlanması ve suçlamadan dolayı görevden alınması sınırlı nedenlerle, mümkün olmamaktadır. Bu ülkelerde yürütme organının sabit bir görev süresinin olması iktidar açısından iyi olsa da esneklik bakımından sorunlar ortaya çıkarır. Parlamenter sistemde ise yasama ve yürütme kuvvetleri “fesih ve gensoru” mekanizmaları ile birbirlerinin varlıklarına son verebilecek yetkilere sahiptirler (Yazıcı, 2017: 42). Başkanlık sisteminde hükümetin güvensizlik oylaması ile düşürülememesi üzerindeki baskıyı azaltmakta dolayısıyla siyasi istikrara katkı sağlamaktadır (Kılınç, 2016: 475).

Parti disiplini, herhangi bir siyasi konuda parti birliğini bozmamak için partinin parlamentodaki üyelerinin farklı düşünceleri nedeni ile çıkacak anlaşmazlığı engellemek olarak ifade edilmektedir. Farklı bir ifade ile parti disiplini parti liderlerinin emirlerinin diğer üyeler tarafından kabul edilmesi demektir. Kısaca liderlerinin üyeler üzerindeki otoritesini göstermektedir. Parti disiplinine uymadıkları takdirde yaptırımlar ile karşı karşıya kalmaktadırlar (Kuzu, 1996: 31-32).

Başkanlık sisteminde parti disiplini yoksa başkanın meclisi ikna etmesi gerekir. Bu nedenle parlamenter sistemde daha güçlü hükümetler vardır. Parlamenter sistemde çok parti varsa hükümetin gücü, parti sayısı ve parti disiplinince belirlenir. Parti sayısı az ve parti disiplini sıkıysa yürütme güçlüdür. Parti disiplini başkanlık sistemi ve parlamenter sistemde yürütmenin gücünü etkiler (Kahraman, 2012: 450). Sartori başkanlık sistemindeki başkan ile parlamenter sistemdeki meclis çoğunluğunu elinde bulunduran bir başbakanın kıyaslandığında başbakanın daha güçlü olduğunu savunur. Bu durumu parlamenter sistemde başbakanın yürütmenin yanında yasamayı da kontrol edebilmesine karşı başkanlık sisteminde başkanın sadece yürütmeye yönelik yetkileri elinde bulundurması ile açıklar. Bu tespitle ona göre Latin Amerika'nın başkanlık hükümet sistemlerinde başkanların çok güçlü ve etkin görünmeleri başkanlık sisteminin bir gereği değil aksine bu sistemden uzaklaşılmasının göstergesidir (Sartori, 1997: 125).

Siyasal veriler incelendiğinde parlamenter sistemlerin başkanlık sistemlerine göre demokratik haklar açısından daha sürdürülebilir olduğu görülmektedir. Başkanlık sistemlerinde demokrasinin kesintiye uğrama ihtimali parlamenter sistemden daha fazladır. Çünkü parlamenter sistemlerde hükümetin meclis çoğunluğunun güvenini alması gerekir. Bu çoğunluğu kaybederse yeni bir hükümet kurulur ya da seçime gidilir (Kılınç, 2016: 491-492, Aygen, 2017: 171).

Başkanlık sistemi, parlamenter sistem ve yarı başkanlık sistemi karşılaştırılırken belki de en çok hükümet istikrarı konusuna bakılır. Bu açıdan başkanın düşürülemediği başkanlık sistemi daha avantajlıdır (Tunç ve Yavuz, 2009: 16). Başkanlık sistemi yürütmede istikrar sağlarken parlamenter sistemde yürütmede istikrarsızlık ortaya çıkabilir. Fakat uygulamada İngiltere'de parlamenter sistemde istikrarlı bir yapı mevcuttur (Zarplı, 2015: 173).

Başkanlık sisteminde, bürokrasi üzerindeki denetim parlamenter sisteme göre daha fazladır. Çünkü meşruluk iddia eden ve halk tarafından seçilen, hem yasama hem de yürütme bağımsız hareket ederek bürokrasiyi daha etkin bir şekilde denetim altında tutarlar (Özer ve Özmen, 2017: 30).

Yürütme organının diktatörlüğe dönüşme riski ele alındığında başkanlık sisteminde, bu durum parlamenter sisteme göre daha fazladır. Başkanlık sistemlerinde başkanlar 4 ya da 5 yıl için seçilir ve çoğu ülkede en fazla iki kere seçilirler. Hatta bazı ülkelerde artarda iki defa seçilme şansı yoktur. Bu düzenlemeler başkanlık sistemi uygulayan ülkelerin anayasalarında belirtilir. Fakat geniş yetkiler kullanan başkanlar, anayasalardaki bu

maddeleri değiştirmeye çalışırlar ve bu durum ülke siyasetinde gergin bir ortama ve kutuplaşmalara neden olur. Hatta askeri darbelere zemin hazırlar. Buna karşın parlamenter sistemlerde genellikle başbakanlar anayasayı farklılaştırma çabası içinde olmazlar (Turhan, 2012: 67-68).

Başkanlık sisteminden farklı olarak, parlamenter sistemde hükümet meşruyetini kaybederse, meşruyet krizinin, rejim krizine dönüşmesini engelleyecek bir takım mekanizmalar vardır. şöyle ki, meşruyetini kaybettiği iddiasıyla karşı karşıya kalan hükümet ya da başbakan, meclisten güvenoyu isteyebilmektedir. Böylelikle kendisine yöneltilen ithamlardan kurtulabilmektedir. Eğer koalisyon ya da azınlık hükümeti gibi bir durum söz konusu ise koalisyon ortakları bu ortaklığı bitirebilir ya da azınlık olan hükümete destek veren diğer partiler desteklerini çekebilirler. Böylece parlamenter sistemde meşruyet krizinin rejim krizine dönüşmesi engellenerek sonraki seçime kadar yeni bir geçici hükümet oluşturulabilmektedir. Eğer meclis alternatif olarak yeni bir hükümet oluştırmaya elverişli değilse erken seçim kararı ile yeni bir hükümetin kurulması sağlanabilir. Parlamenter sistem seçim dönemleri arasında geçici hükümetler kurmaya imkan verdiği için daha esnek bir yapıya sahiptir (Yazıcı, 2017: 44-45).

Önceden bilinebilirlik ve hesap verilebilirlik açısından başkanlık sistemi daha etkindir. Çünkü bu sistemde halk doğrudan kendisini yönetecek kişiye seçer. Oysa parlamenter sistemde oy verilen parti meclis çoğunluğunu elde edemez ise bu partinin hükümette olup olmayacağı ya da kimler ile koalisyon hükümeti kuracağı belirsizdir. Başkanlık sisteminde yürütmenin tek sorumlusu başkan olduğundan hesap verilebilirlik daha kolaydır. Çünkü halk desteklemediği başkanı diğer seçimde seçmez. Başkanlık sisteminin hesap verilebilirlik açısından avantajlı olduğunu savunanlara karşı bunun zorluğundan bahsedenler de vardır. Örneğin bir kişi ancak bir kez başkan oluyorsa hesap verilebilirlik işlemez. Ayrıca başkanın partisi mecliste çoğunlukta değilse başkan istediği yasaları çıkaramaz ve seçimlerde başarısızlığını bu duruma bağlayabilir. Buna karşın parlamenter sistemde böyle bir bahane üretilemez. Çünkü başbakanın hükümeti kurabilmek için meclisin çoğunluğunu elinde bulundurması gerekir. Parlamenter sistemde hesap verilebilirliğin sorun olarak ortaya çıkması çok partili bir meclis yapısından ve sürekli değişen koalisyon hükümetlerinden kaynaklanır (Turhan, 2012: 66-67).

Parlamenter sistemlerde başkanlık sisteminde ortaya çıkan toplam sıfır oyunu yani kazananın her şeyi kazanması sorunu ortaya çıkmaz. Hükümet koalisyon ile kurulmuş olsa bile bu durum hükümet dışında kalan siyasi görüşlerin her şeyi kaybettiği anlamına gelmez.

Fakat parlamenter sistemde tek parti iktidarı varsa başkanlık sisteminden daha ezici bir toplam sıfır oyunu ortaya çıkabilir. Böyle bir durumda seçimlerde çoğunluğu elde eden parti hem yasamaya hem de yürütmeye hakim olur ve istediği yasaları kolaylıkla çıkarabilir. Özetle tek parti iktidarının olduğu durumlarda parlamenter sistemdeki başbakan başkanlık sistemindeki başkana göre daha baskın bir konumda olur (Kılınç, 2016: 500-501). Parlamenter sistemde tarafsız cumhurbaşkanı hükümetin yetkilerini sınırlayabilir. Ayrıca cumhurbaşkanının yetkileri arttıkça tarafsız ve uzlaştırıcı özelliklerinden uzaklaşabilir. Seçmenler arasında kutuplaşma yoğun değilse başkanlık sistemi sorun oluşturmaz. Fakat seçmenler arasında kutuplaşma arttıkça bu sistem kutuplaşmayı arttırıcı bir etki gösterir (Aygen, 2017: 170).

Yazıcı (2017), dışarıdan gelen bir adayın iktidar olma şansını değerlendirirken sosyolojik gözlemlerden ziyade hükümet sistemlerinin kurumsal mekanizmalarının incelenmesi gerektiğini ifade eder. Başkanlık sistemlerinde yürütme kuvvetinin tekçi yapısı sistemdeki iktidar rekabetini kişiselleştirmiştir. Bu sistemlerde başkan adayının siyasi bir deneyiminin olması gerekmeyebilir. Bu durum başkanlık yarışının partilerden ziyade başkan adaylarının kişisel özelliklerinin ve uygulamayı taahhüt ettikleri programların temel unsurlarının değerlendirilmesini sağlar. Böylelikle iktidar mücadelesi partiler üzerinden değil de kişiler üzerinden yapılmaktadır. Böylelikle siyaset dışından gelenlerin başkanlık yarışına katılımına elverişli bir durum ortaya çıkar. Örneğin Brezilya'da 1945-1960 yılları arasında yapılan başkanlık seçimlerinde iktidara gelenler başkanlık seçimlerine dışardan katılanlardır. Parlamenter sistemlerde ise hükümet kişilere değil parlamentoda çoğunluğu sağlamış parti ve partilere ait olduğundan bu sistemlerdeki iktidar yarışı partiler üzerinden ilerler. Bu yüzden hükümetlerin kurulmasında kişiler değil partiler ön plana çıkmaktadır. Ayrıca parti liderlerinin yetenekleri ve kişisel özellikleri de seçim sonuçlarına etki edebilmektedir. Parlamenter sistemde dışardan gelen adayların iktidar olma şanslarının az olmasının asıl nedeni bu sistemin dayandığı kuvvetli ve disiplinli parti yapısıdır. Bundan dolayıdır ki parlamenter sistemde bir adayın hükümetin başı yani başbakan olabilmesi için seçime girdiği parti içinde yükselmesi, liderlik yarışında başarılı olması ve üyesi olduğu partinin parlamento içinde çoğunluğu sağlamış olması gerekmektedir (Yazıcı, 2017: 73-74).

Aslında hükümet sistemleri incelendiğinde hepsinin dezavantajları olduğu görülmektedir. Bu yüzden de hükümet sistemi ne olursa olsun herhangi bir olumsuzluk olmadan demokrasinin güçlendirilmesini garanti etmesi mümkün değildir. Bu nedenle bir ülke de uygulanan hükümet sistemlerinin dezavantajlarını ortadan kaldıracak “tali kurumsal

mekanizmaların” yürürlüğe konması demokrasi kültürüne olumlu yansiyacaktır (Yazıcı, 2017: 38). Demokratik uygulamaların hayata geçirilebilmesi ülkelerde uygulanan hükümet sistemleri türünden ziyade ülkelerin anayasada uyguladıkları kurallar, siyasi parti sistemleri, seçim sistemleri, her ülkenin kendi içinde bulunduğu “iktisadi, siyasi, tarihi, sosyolojik ve kültürel” faktörlere bağlı olarak değişkenlik göstermektedir (Yazıcı, 2017: 3).

Başkanlık sistemini isteyenler gerekçe olarak başkanın halk tarafından seçilmesini gösterebilirler bile başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerde demokrasi üzerindeki etkisi rejimin diğer öğelerinin ne derece etkin işlediğine bağlı olacaktır. Demokratik sistemlerde adil ve rekabete dayanan seçimler yoluyla halkın tercihlerinin yönetime yansması hedeflenir. Seçimler sonucunda muhalefetin kendisini ifade edebilmesi önem kazanırken, katılımcı, tartışma ve uzlaşma süreçleri oluşturulmaya çalışılır. Böylece, seçimi kazanan çoğunluğun otoriter bir yapı kazanarak diktatörce uygulamalar yapabilmesi engellenebilir. Dolayısıyla sadece kuvvetler ayrılığı ilkesi demokrasi için yeterli olmayabilir ve bu nedenle sistemin tüm unsurlarının çalışması, hukuk devleti ilkesinin benimsenmesi, temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması gerekir. Herhangi bir ülkede seçimlerin ya da seçilmiş meclislerin olması rejimin demokratik olduğu anlamına gelmez. Seçimlerin nasıl yapıldığı, demokrasi kültürü, temel hak ve özgürlüklerin korunması vb. niteliklerde olmalıdır ve düşünce, ifade ve basın özgürlüğü toplantı ve gösteri özgürlüğü yolsuzlukla mücadele gibi haklar da tanınmalıdır (Gül ve diğerleri, 2017: 103-104).

Batılı ülkelerde demokrasi nadiren kesintiye uğrar ve bu durum hükümet sistemi demokrasi arası ilişkinin olmadığı kanıtıdır. Demokratik uygulamaların geliştirilmesinde hükümet sistemi dışında özellikler de etkilidir. Darbelerin nedenleri arasında hükümet sisteminin etkisi oldukça azdır ve darbeler daha çok kültürel ve sosyo-ekonomik özelliklere bağlıdır. Örneğin istikrarlı hükümetler varsa darbe olasılığı azalır. Ampirik veriler başkanlık sisteminin parlamenter sisteme nazaran darbelere daha açık bir sistem olduğunu göstermektedir. Fakat bu verilerin az gelişmiş ülkelerden elde edildiği unutulmamalıdır. Batılı ülkelerde demokrasiler genellikle kesintiye uğramaz. Dolayısıyla demokrasideki istikrar hükümet sisteminden ziyade kültürel değerlerce belirlenir. Bir ülkede demokrasi kültürü yerleşmiş ise hükümet sisteminin adı önemli değildir (Tunç ve Yavuz, 2009: 26-27).

Hükümet sistemlerinin hiç biri herhangi bir ülke için mükemmel ve değişmez olarak ifade edilemez. Ülkelerde uygulanan hükümet sistemleri o ülkenin özgün şartlarından etkilenir ve bu nedenle aynı sistem farklı ülkelerde farklı sonuçlar doğuracaktır. Her ülkenin siyasi kültürü, demokratik alışkanlıkları, sivil toplumun durumu, seçim sistemi, fikri, dini ve

etnik farklılıkları hükümet sistemlerinin başarısını yakından etkiler. Çoğu ülkede farklı durumlar için diğer bir hükümet sisteminin daha avantajlı olduğu ileri sürülebilir (Küçük, 2016: 45-46).





## BÖLÜM II

### 2. SEÇİLMİŞ ÜLKE UYGULAMALARI

Hükümet sistemi tartışmalarında her ülkenin siyasi kültürü, tarihi mirası, asker-siyaset ilişkisi, toplumsal parçalanma ve kutuplaşmalar ve ekonomik gelişme düzeyi gibi etkenler belirleyicidir. Almanya, Danimarka, İngiltere, İsrail, İtalya ve Japonya, parlamenter sistem ile yönetilir. Parlamenter hükümet sistemi, batı Avrupa ülkelerinde ve eski İngiliz devletler topluluğu ülkelerinde başarılı bir şekilde uygulanabilmektedir. Fakat bu ülkeler dışında başarılı olduğunu söyleyemeyiz. Örneğin Afrika ülkelerinde parlamenter sistem başarılı olamamış darbeler ile kesintiye uğramış ve sistem başkanlık sistemine kaymıştır. Başkanlık sistemi Amerika, Meksika, Brezilya, Filipinler ve Latin Amerika ülkelerinde uygulanmaktadır. ABD dışındaki başkanlık sistemi uygulamalarında ülkeler sistemi kendilerine göre farklılaştırmışlardır. Başkanlık sisteminin ABD dışında başarılı olduğu nadir görülür. Özellikle Latin Amerika ülkelerinde başkanlık sistemi önemli istikrarsızlıklara, darbelere ve diktatörlüklere neden olmuştur. Yarı başkanlık sistemi, Fransa, Rusya, Portekiz, Ukrayna ve Polonya gibi ülkelerde uygulanan karma bir sistemdir. Bu ülkelerde hükümetin yasamada çoğunluğu elde etmesi gerekir ayrıca halk tarafından seçilen bir devlet başkanı vardır (Turhan, 2012: 59-60; Aygen, 2017: 168). Bu bölümde parlamenter sistem için İngiltere başkanlık sistemi için ABD ve yarı başkanlık sistemi için Fransa uygulamasına yer verilecektir. Bu ülkeler adı geçen sistemlerin en istikrarlı uygulandığı ülkelerdir.

#### 2.1. PARLAMENTER SİSTEM ÖRNEĞİ: İNGİLTERE

##### 2.1.1. İngiltere’de Parlamenter Sistemin Tarihsel Gelişimi

Günümüzde birçok ülkede uygulanan parlamenter sistem gelenekler ışığında ilk defa İngiltere’de kurumsallaşmıştır. Kralın yetkilerinin sınırlandırıldığı ilk belge 1215 Magna Carta Libertatum’dur. Bu belgenin ortaya çıkış sürecinde soyluların, ruhbanların ve mülk sahiplerinin temsilcileri danışma amacıyla toplanmış ve bu durum 13. yüzyıldan günümüze kurumsal bir yapı kazanmıştır. Magna Carta ile kurulan meclis dilekçe hakkı ve vergi hakkı ile ilgili yasama gücü elde etmiştir. 14. yüzyılda meclis ikili bir yapıya bürünmüştür. Bu yapıda Lordlar Kamarası krala yakın soylulardan oluşurken, Avam Kamarası küçük şövalyeler ile kent ve kasaba temsilcilerinden oluşmuştur. Bakanların meclis tarafından cezalandırmasını içeren *impeachment* mekanizması geliştirilmiştir. Avam Kamarası zamanla hesap veremeyince çekilme usulüne geçilerek siyasi sorumluluk ilkesi

geliştirilmiştir. 18. yüzyılda kabine yöntemi ortaya çıkmış ve hükümet ve bakanlar “*cabinet*” denen bir yerde toplanmışlardır (Özer ve Özmen, 2017: 22; Kama, 2016: 162).

Parlamenter sistem, bir anda ortaya çıkan bir sistem değildir. Uzun bir tarihsel sürecin ürünüdür. Sistem zamanla pek çok ülkede de uygulama imkanı bulmuştur. İngiltere aslında ülkenin resmi adında geçen “Büyük Britanya’yı” kapsayan üç bölgeden bir tanesidir. İngiltere dışındaki ülkeler ise ülkeye sonradan bağlanan Galler ve İskoçya’dır. Ayrıca ülkenin resmi adında geçen “Kuzey İrlanda” ise İrlanda Cumhuriyeti’nin bağımsızlık kazanmasından sonra Birleşik Krallığa bağlı olarak kalan, İrlanda adasının kuzey doğusunda kalan bölgedir (Bilgin, 2017: 183-184). Westminster Parlamentosu’nda yasama yetkisi tüm birleşik krallığı kapsamaktadır. Fakat ülkelerde kendi mahkemelerinde bulunduğu üç ayrı hukuk sistemi bulunmaktadır. Bunlar ilk olarak İngiltere ve Galler, ikinci olarak İskoçya ve son olarak da Kuzey İrlanda’dır (Kama, 2016: 172).

İngiltere’de Kral John döneminde Fransa’yla yapılan savaşın başarısızlıkla sonuçlanması neticesinde, büyük bir baron isyanı başlamıştır. 1215 yılında başlayan isyanın başarı ile sonuçlanması ile dünya anayasa ve demokrasi tarihinde çok önemli bir yere sahip olan “Magna Carta Libertatum” (Büyük Özgürlük Fermanı) imzalanmıştır. Magna Carta baronların feodal haklarını genişletme yönünden büyük bir öneme sahiptir. Günümüz şartları ile kıyaslandığında demokratik unsurları pek de barındırmadığı ifade edilebilir. Magna Carta’nın asıl önemi kralın yetkilerini kısıtlamasıdır. Magna Carta ile bazı yetkileri kendinde toplayan “Baronlar Konseyi” parlamentonun yeni vergiler için Baronlar Konseyi’nin onayının alınması kuralı getirilmiş ve böylece bu kural sayesinde modern parlamentoda yer alan bütçe hakkının temeli atılmıştır (Bilgin, 2017: 190).

İngiltere’de Edward yönetimi gücü ele geçirdikten sonra parlamentoyu kapatmak yerine parlamentoyu faal bir şekilde kullanmayı tercih etmiştir. Bu dönemde konulan vergiler halkın, asillerin ve burjuvanın rızası ile parlamento tarafından yürürlüğe girmiştir. Bu durum ülkede meydana gelebilecek bir iç savaşı engellemiştir. Baronların ellerinde bulunan “de facto” güçleri parlamentodaki ağırlıklarını korumalarını sağlamış ve yönetimde meydana gelecek dışlanma hissini önüne geçmiştir. Parlamento üyeleri ise asilzadeler, kilise görevlileri, az sayıda burjuva ve kralın davet ettiği kişilerden oluşmaktadır. Şövalyeler ve kasaba temsilcileri ise zaman için de “Avam Kamarası” içinde yer almışlardır. Baronlar ve toprak yönetimi olan kilise görevlileri de “Lordlar Kamarası” haline dönüşmüştür (Bilgin, 2017: 192; Kama, 2016: 167; Coşkun ve Yorgancıoğlu, 2021: 81-82).

Kral II. James'in kızı ve damadı Prens William 1688 yılında İngiltere'ye gelmeleri üzerine "kralızsız bir devrim" ile kral ve kraliçe ilan edilmişlerdir. Bu devrim İngiliz tarihin de "Şanlı Devrim" olarak geçmektedir. Devrim sonrasında "Haklar Bildirgesi" kabul edilmiştir. Bu bildiriyle meclisin kral karşısındaki üstünlüğü sağlanmıştır. Ayrıca meclisin onayı olmadan vergi çıkarmak ya da verginin oranını arttırmak imkansız duruma gelmiştir. Kralın sürekli asker tutması yasaklanmış, meclisin çıkardığı yasaları kralın veto etmesine sınırlamalar getirilmiş, dini hoşgörü ve ifade özgürlüğü benimsenmiştir. Bu olaydan sonra İngiltere, tarihte ilk anayasal monarşi uygulayan ülke konumuna gelmiştir. 1688'de ilan edilen Şanlı Devrim sonrasında İngiliz Parlamentosu ve İngiltere güç kazanmıştır. Kralın yetkileri ilk başlarda devam etmişse de zamanla sembolik yetkilere bürünmüştür. Kabine kralın kontrolünden zamanla çıkmıştır. Böylece kabine kontrolü başbakanın eline geçmiştir. Başbakan zaman içerisinde hem yürütmeyi hem de büyük oranda yasamayı kontrol eder duruma gelmiştir (Bilgin, 2017: 195; Kama, 2016: 168-169).

### **2.1.2. İngiltere'de Parlamenter Sistemin Özellikleri**

İngiliz parlamenter sistemi, 1200'lü yıllardan günümüze yüzyıllar içerisinde ortaya çıkan, meclis egemenliğine dayalı, zaman içerisinde demokratik unsurları artan, gelenekten gelen, tecrübelerle son derece önem verildiği ve dünyada çok fazla ülke tarafından örnek gösterilen bir yapı sergiler (Bilgin, 2017: 225). İngiltere'de parlamenter sistemin kendine has özellikleri vardır. Örneğin devlet başkanı sorumsuz ve bağımsızdır, bakanlar parlamentoya karşı sorumludurlar ve bu sorumlulukları kolektif ve kişisel olarak ayrılmaktadır. Son olarak da yürütme organının yasama organını feshedebilmesi bu sistemin özelliklerindedir (Kama, 2016: 171-172).

İngiliz anayasal sisteminde yazılı bir anayasa bulunmamaktadır. Yazılı anayasa yerine sanki yazılı bir anayasa varmış gibi önemsenen kanun ve gelenekler vardır. İngiltere'de güçler birliği ilkesi yoktur, onun yerine "güçler kaynaşması" düşüncesi hakimdir. Bir hukuk devleti olan İngiltere'de yargı organı bağımsızdır. Buna karşın yasama ve yürütme organları birbirlerinden kesin çizgilerle ayrılmamışlardır. Yargı organının da yasama ve yürütme organlarından kesin çizgilerle ayrılması 2005 yılında yapılan reform ile sağlanmıştır. Ayrıca İngiliz sisteminde yasama, yürütme ve yargı organları eşit değildir. Egemenlik halkın değil parlamentonun elindedir. Meclis ya da yasama organı diğer iki organdan yani yürütme ve yargıdan daha üstün bir konuma sahiptir (Bilgin, 2017: 202). İngiltere'nin anayasası olmayan bir devlet olması Avam Kamarasının özelliklerinden kaynaklanır. Bu kamaranın üyeleri seçimle iş başına gelir, gücünü monarşiden almaz, bu

gerekçeyle her türlü kararı halk adına alabilirler. Bu nedenle İngiltere sıklıkla referanduma giden bir ülkedir (Coşkun ve Yorgancıoğlu, 2021: 82).

İngiliz parlamenter sisteminde yasama organı çift meclislidir ve Avam Kamarası ve Lordlar Kamarası'ndan oluşmaktadır. Avam Kamarası'nın tamamı seçim ile göreve gelmekte ve 650 üyeden oluşmaktadır. Lordlar Kamarası'nın ise bir kısmı seçimle diğer kısmı da atamalar ile göreve gelmektedir. Lordlar Kamarası'nın üye sayısı değişmekle birlikte bugün itibari ile 850 üyesi bulunmaktadır. Üyelerin kürsü dokunulmazlıkları vardır. Üyeler başka bir dokunulmazlığa sahip değildir. Avam Kamarası yasama gücü bakımından Lordlar Kamarası'na göre gücü elinde bulunduran meclistir. Avam Kamarası hükümetin kurulması ve güvenoyu almasında tek yetkili meclistir. Parlamento kral ya da kraliçenin taht adına Lordlar Kamarası'nda yaptığı bir konuşma ile açılır. Bunun nedeni kral ve Lordlar Kamarası'ndaki üyelerin Avam Kamarası'na girememeleridir. Kraliçe yaptığı konuşma da hükümetin yapacağı politikalara değinmekte fakat kraliçe bu politikaları açıklarken kendi düşüncesini değil başbakanın yazdığı konuşmayı okumaktadır. Kraliçe kendi görüşünü ifade edemez. İngiliz parlamentosunu oluşturan meclislerden biri olan Lordlar Kamarası sembolik yetkilere sahiptir. Meclislerden asıl gücün sahibi Avam Kamarası'dır. Fakat Lordlar Kamarası zaman zaman uyarı mahiyetinde faaliyetlerde bulunabilmektedir (Bilgin, 2017: 202-203).

İngiltere'de Avam Kamarası 14. yüzyılda oluşmaya başlamıştır. 1707 yılında İskoçya ile birleşmiş ve Birleşik Krallık Avam Kamarası halini almıştır. 19. yüzyıla gelindiğinde ise İrlanda'nın durumu netlik kazanınca bugünkü haline dönüşmüştür (Kama, 2016: 189). En uzun tarihli parlamentolardan biri olan Avam Kamarası yüksek derece kurumsallaşmış bir parlamentodur. Avam Kamarası barındığı bu özellikten dolayı diğer ülkelere örnek olmuş ve evrensel bir yapı kazanmıştır. Avam Kamarası'nın görev süresi beş yıldır. Parlamento üyeleri tek isimli ve tek turlu çoğunluk sistemiyle seçilmektedirler. Eğer bir sebepten dolayı üye sayısı azalırsa her zaman ara seçime gidilebilmektedir. Ayrıca iktidarda olan parti kendinin tekrar seçileceğini düşünüyorsa Avam Kamarası da üye sayısını arttırmak ve 5 yıllık süreyi tekrar başlatmak için başbakan aracılığı ile Avam Kamarası'nı feshederek seçimlere gidebilmektedir. Avam Kamarasında toplantı yeter sayısı bulunmamakta fakat karar yeter sayısı kırktır. Karar yeter sayısına yöneten başkan ve oyları sayan milletvekili de dahil edilir. Karar yeter sayısı sağlanamaz ise gündem de olan madde ertelenmekte ve sonraki gündem maddesine geçilmektedir. Avam Kamarası'ndaki parlamento üyeleri, ön planda çalışan partinin ileri gelenleri ve arka planda çalışan kıdemsiz

parlamento üyeleri ya da yönetim de görev almayan parlamenter üyeler olarak sınıflandırılmaktadır (Coşkun ve Yorgancıoğlu, 2021: 84-85; Bilgin, 2017: 204; Ay, 2006: 135).

Avam Kamarası'nın başkanına "Sözcü" denilmektedir. Bunun nedeni başkanın parlamento kararlarını krala aktarmasıdır. İngiltere'de meclis başkanının siyasi görüşü bilinmemektedir. Ayrıca meclis başkanı siyasi konularda oy kullanmamaktadır. Sadece oylar eşit çıktığı durumlarda başkan eşitliği bozmak için oy kullanabilir. Tarafsız olan meclis başkanı göreve ömür boyu atanmakta ya da görevden istifa edinceye kadar görevinde kalmaktadır. İngiltere'de meclis başkanına büyük saygı duyulmaktadır. Şöyle ki, meclis başkanının aday olduğu bölgeden diğer partiler aday çıkarmamaktadır. Böylece meclis başkanının seçilmesi garantiye alınmaktadır (Bilgin, 2017: 205).

Avam Kamarası'nın başlıca görevleri ise, yürütmeyi/hükümeti oluşturmak, halkın şikâyetlerine çözüm bulmak, kanun yapmak ve yürütmeyi denetlemektir. Hükümeti kurma görevi diğer ülkelerde olduğu gibi İngiltere'de de Avam Kamarası'nda çoğunluğu sağlayan iktidar partisinin başkanına kraliçe tarafından verilir. Parlamentonun ileri gelen üyelerinden oluşan kabine Avam Kamarası'ndan "basit çoğunluk ile güvenoyu alması" ile göreve başlar. Kraliçe'nin hükümet üyelerine itiraz etme hakkı yoktur. Avam Kamarası'nın hükümeti yazılı ve sözlü soru, yasama döneminin yirmi gününde muhalefetin gündemi belirlediği genel görüşmelerde ve daimi denetim komisyonları yollarıyla denetlemesi mümkündür (Bilgin, 2017: 205-206; Ay, 2006: 136).

İngiliz parlamentosunda "sözlü soru" mekanizması pazartesten perşembeye saat 14:30 ile 15:30 arasında yapılmaktadır. Sorular iki gün önce yazılı şekilde verilmektedir. Soru soran milletvekiline kısa da olsa söz hakkı tanınmaktadır. Soruları kimin soracağına da tarafsız olan meclis başkanı karar vermektedir. Genel görüşme konusunu muhalefet partisi belirlemektedir. Genel görüşmede ana muhalefet partisine 17 gün diğer muhalefet partilerine de 3 gün süre verilmektedir. Bu yöntem iktidar dışında kalan muhalefet partisine gündem belirleme fırsat sunmaktadır. Avam Kamarası'nın hükümeti denetlemesinin bir diğer yöntemi, bir araştırma komisyonu gibi çalışan "Daimi Denetim Komisyonları"dır. Bu komisyon çerçevesinde ilgili bakan/görevliler dinlenmektedir. Ayrıca komisyonlar süreç sonunda görüş ve önerilerini içeren raporlar hazırlamaktadırlar. Raporlara hükümet ya da ilgili bakanlığın iki ay içerisinde cevap yayınlaması gereklidir. Verilen cevaplar Genel Kurul'da tartışılmakta ve hükümetin cevabına da komisyon gerekli görürse cevap hazırlamaktadır (Bilgin, 2017: 206).

İngiltere’de Lordlar Kamarası dünya genelinde yüksek aristokratik bir meclis olarak bilinmekte ve dünyada bu özelliğe sahip başka bir meclis bulunmamaktadır. Avam Kamarası ile kıyaslandığında Lordlar Kamarası’nın siyasi olarak gücü oldukça sınırlıdır. Fakat bu meclisin halk tarafından saygınlığı büyüktür. Lordlar Kamarası, İngiliz siyasi sisteminde yasama organının yanında aynı zamanda en yüksek yargı organı olarak bilinmektedir. Bu meclisin üyeleri halk tarafından seçilmemektedir. Meclisin üyelerinin bir kısmı Ruhani ve Cismani Lordlar olarak ayrılmaktadır. Ruhani Lordlar 26 tanedir. Bu üyeler Anglikan kilisesinin üyeleridir ve kıdem esasına göre belirlenmektedir. Cismani Lordlar ise genel olarak veraset yolu ile göreve gelmektedirler. Eğer ki Lordlardan biri öldüyse üyelik irsi olarak erkek kardeşe geçmektedir. İlk zamanlarda Lordlar Kamarası üyelerini kral belirliyordu. Daha sonra bu görev kabineye bırakılmıştır. Lordlar Kamarası’nda yargıya mensup üyeler de yer almaktadır. Bu üyeler Lordlar Kamarası’nın yargı ile ilgili görevlerini yerine getirmektedirler (Ay, 2006: 138). 2009 yılında parlamentonun yargı işlevi yüksek mahkemeye devredilmiş ve hukuk lordları mahkemenin ilk yargıçları olmuştur (Coşkun ve Yorgancıoğlu, 2021: 82). İngiltere’de Anayasa Mahkemesi ve Yargıtay bulunmamaktadır. 2009 yılında yargı reformu yapılmış ve İngiliz Yüksek Mahkemesi (ya da Yargıtay “Supreme Court”) açılmıştır. Yargıtay Lordlar Kamarası bünyesinde bir komite olarak faaliyet gösteren Temyiz Mahkemesi yerine kurulmuştur.

Lordlar Kamarası’nın üye sayısı değişiklik gösterilebilmektedir. 2021 Şubat tarihi itibari ile meclisin 804 üyesi oy kullanma hakkına sahip ve toplam da 830 üyesi vardır. İkinci meclisler içerisinde dünya genelinde en yüksek üyeye sahip meclis konumundadır. Lordlar Kamarası’nın toplantı yeter sayısı üç, karar yeter sayısı da 30’dur. Lordlar Kamarası’nda üye tam sayısı ile ilgili net bir rakam yoktur. Ayrıca kraliçe tarafından atanacak üyelerin sayısına da bir kısıtlama getirilmemiştir. Kraliçe’nin atamaları başbakanın önerisi ile olmaktadır. Üyelere sadece toplantı başı huzur hakkı ücreti verilmektedir. Bu ücretten başka herhangi bir ücret almaları söz konusu değildir (Coşkun ve Yorgancıoğlu, 2021: 86).

Lordlar Kamarası’nda üye seçiminin dört farklı yöntemi bulunmaktadır. İlk olarak bağımsız bir komisyon olan “Lordlar Kamarası Atamalar Komisyonu” tarafından belirlenen üyelerin atamaları yapılır. Bu yöntem de adayların bir kısmı siyasi partiler tarafından aday olarak gösterilmektedir. İkinci yöntem ise, başbakanın önerisi ile kraliçenin atama yapmasıdır. Üçüncü yöntem de ise 5 başpiskopos ve 21 en kıdemli piskoposun otomatik olarak üye olmasıdır. Son yöntem de ise asiller arasından miras yolu ile üye olanların üyeliklerinin sona ermesi durumunda yapılan ara seçim yöntemidir (Kama, 2016: 191).

Lordlar Kamarası'nda üyelikler ömür boyu sürmektedir. Fakat bu durumun istisnaları da bulunmaktadır. Bunlar üyelerin istifası, bazı durumlar hariç yasama yılı dönemin de görüşmelere katılmamak ve son olarak da bir yıldan uzun süre hapis cezası alma durumları üyeliği sonlandırır. 2006 yılından sonra Lordlar Kamarası başkanını kendi seçmeye başlamıştır. Kamara başkanının yetkisi, Avam Kamarası'nın başkanından daha kısıtlıdır. Lordlar Kamarası'nın, yasaları en çok 1 yıl boyunca geciktirebilme yetkisi vardır. Uygulamada ise bir ya da iki yıl gibi seyrek bir miktarda kullanılmaktadır. Mali konularda ise geciktirme süresi 30 gün ile sınırlı tutulmuştur. İngiltere'de parlamentonun her iki kanadı da yasama sürecini başlatma yetkisine sahiptir. Fakat vergilendirmeye yönelik yasa önerileri sadece Avam Kamarası tarafından yapılmak zorundadır. Lordlar Kamarası genellikle Avrupa Birliği ile ilgili konuların ilk konuşulduğu meclistir. Böylece Avam Kamarası'nın iş gücü hafifletilmeye çalışılır. Yasa önerisi İngiltere'de üç şekilde yapılabilir. Bunlar vatandaşların sunduğu teklifler, parlamento üyelerinin sunduğu teklifler ve son olarak hükümetin sunduğu yasa teklifleridir. İlk iki yöntemin kanunlaşma oranı oldukça düşüktür. Hükümetin sunduğu yasalar ise büyük oranda kabul edilmektedir (Bilgin, 2017: 208-209).

İngiltere'de genel seçimle göreve gelen Avam Kamarası üyelerinde azalma olursa özel ara seçim yapılmaktadır. Avam Kamarası seçimlerin de dar bölge basit çoğunluk sistemi uygulanır. Bu sistem doğrultusunda da ülke milletvekili sayısınınca seçim bölgesine ayrılmaktadır. Her seçim bölgesinde en çok oyu alan aday milletvekili seçilmektedir. Seçimler beş yılda bir yapılmaktadır. Son yıllar da yapılan değişiklikler ile birlikte erken seçime gitme koşulları zorlaştırılmıştır. Erken seçime gidebilmek iki koşulda ortaya çıkar. İlk olarak görevde ki hükümetin güvensizlik oyu alması ve 14 gün için de yeni bir hükümet kurulamaması gerekir. İkinci seçenek ise Avam Kamarası, milletvekili sayısının üçte ikisinin oyu ile erken seçime karar verilebilir. Seçimlerde oy kullanabilmek için 18 yaşını doldurmuş olmak gereklidir. Ayrıca birleşik krallıkta ikamet eden Avrupa birliği ya da çeşitli "*commonwealth*" üyesi ülkelerin birinin vatandaşı olmak, hükümlü olmamak, beş yıl içerisinde de seçimler ile alakalı bir suç işlememek ve Lordlar Kamarası'nın üyesi olmamak gerekmektedir. Dar bölge, basit çoğunluk sistemi uygulandığı İngiliz seçim sisteminde seçimlerden en çok oyu alan parti ile ikinci en çok oyu alan muhalefet partisi en çok sandalyeye sahip olurlar (Bilgin, 2017: 210-211).

İngiltere'de milletvekili istifasını düzenleyen herhangi bir iç tüzük ya da mevzuat hükmü yoktur. Fakat milletvekilleri görevlerinden istifa edebilirler. Uygulama da görevinden istifa etmek isteyen milletvekili Maliye Bakanı'ndan gelir elde edebileceği farklı

bir göreve atanmasını isteyebilir. Bu göreve geldiğinde ise milletvekilliğini bu görevle birlikte yapamayacağı için kendiliğinden vekilliği düşer (Kara,2012: 23)

İngiltere’de meclis oturumlarında toplantı yeter sayısı aranmamaktadır. Çünkü meclisin İç Tüzüklerin ’de meclisin hiçbir zaman sayılamayacağına dair bir hüküm bulunmaktadır. Meclislerin karar yeter sayısı 40’tır. Bu sayıya oturumu yöneten başkan dahildir. Bir oylamada 40’ın altında oy çıkarsa görüşülen gündem konusu sonraki oturuma ertelenir. İngiltere’de Kamaralarda oy vermek için Lobilere çıkılır, oylamaya geçildiğinde oylama zili çalınır ve oylama kararının alınmasından sonra iki dakika içinde meclis başkanı lobilerin boşaltılmasını ister. Lobiler boşaldıktan sonra en fazla sekiz dakika içinde oylama yapılır. Evet, oyu kullanmak isteyen vekiller oturum başkanının sağındaki ve hayır oyu kullanmak isteyenler solundaki kapıdan çıkar ve lobiye geçer. Çekimser olanlar ise içeride otururlar. Lobilerdeki milletvekilleri sayılır ve karar yeter sayısı hesaplanır. Eşitlik halinde başkanın oyu belirleyici olur (Kara, 2012: 27-28).

### **2.1.3. İngiltere’de Parlamenter Sistem: Yürütme**

İngiltere’de yürütme bir tarafta kral veya kraliçe diğer tarafta da hükümet olmak üzere ikili bir yapıya sahiptir. Kralın çok geniş yetkilerinin olduğu düşünülse de kral siyasal yetkilerini kabinenin isteği doğrultusunda kullanır (Ay, 2006: 138). Parlamenter sistemin uygulandığı çoğu gelişmiş liberal ülkede cumhurbaşkanı mecliste yapılan seçimle iş başına gelirken, İngiltere bu duruma istisna oluşturmaktadır. İngiltere’de yürütmenin bir kanadında kral-kraliçe varken bir tarafında hükümet bulunmakta ve kral ya da kraliçenin yetkileri semboliktir. Kral öldükten sonra göreve miras yolu ile en büyük oğlu geçmektedir. Erkek mirasçılardan kadın mirasçılara göre önceliği vardır. Eğer ki kral ölür ya da görevden azlini isterse meclisler anlaşarak yeni kralı belirler. Tekrar göreve gelecek kişi kralın oğlu ya da oğlu küçük ise onun yerine belirli süreliğine atanan devlet danışmanıdır (Kama, 2016: 180-181).

İngiltere’de kral/kraliçe ülkeyi bir arada tutan psikolojik bir faktördür ve sembolik yetkilere sahiptir. Kraliçe devlet yönetimine ilişkin konulardan haberdar edilmekte ve sorumlulara kendi deneyimlerini aktarmaktadır (Bilgin, 2017: 213). Kral anayasal demokrasi bağlamında “uyarma ve teşvik etme ve danışılma” hakkına sahiptir. Kralın yetkileri sembolik olsa da kesin olarak devlet işlerinin tümünden haberdar edilir. Ayrıca kral başbakan ve ilgili bakanların tavsiyeleri ile hareket etmeye mecburdur. Kralın saygıdeğer bir konumu vardır ve görevini bağımsız olarak icra eder (Kama, 2016: 181).



Kraliçenin sembolik yetkilerinden biri Avam Kamarası'nda çoğunluğu elinde bulunduran partinin başkanını başbakan olarak atamaktır. Eğer ki koalisyon hükümeti durumu söz konusu olursa parti başkanları ile görüşerek başbakanı belirler. Kraliçe devleti ve milleti temsil etmekte ve silahlı kuvvetlerin başkomutanı unvanını taşımaktadır. Kraliçe Anglikan Kilisesinin başıdır, her yıl Lordlar Kamarası'nda yapılan yasama yılının açılış konuşmasını yapar (bu konuşmayı başbakan belirler), yasa önerilerini imzalar, başbakanın belirlemesi neticesinde lord adaylarını onaylar, yine başbakanın önerisi ile üst düzey yargıçlar ve üst düzey memurları ve bakanları atar, içişleri bakanının talebi üzerine af yetkisini kullanır. Mutlak dokunulmazlığa sahip olan kraliçeye karşı hiçbir şekilde dava açılmamaktadır (Bilgin, 2017: 213-214).

İngiliz hükümet sisteminde başbakanın önemli yetkileri bulunmaktadır. Başbakan hükümetin oluşması için bakanları atar, hükümetin bütün politikasını yönlendirir ve etkiler, bakanlar kurulunu yönetir, hükümeti organize eder, parlamentonun kontrolünü sağlar ve hükümete liderlik eder (Coşkun ve Yorgancıoğlu, 2021: 91). Başbakan, İngiliz hükümet sisteminde ülkedeki gerçek yetki ve otoritenin sahibidir. Fakat başbakana verilen yetkilerin kanunen bir önemi bulunmamaktadır. Çünkü başbakanın gücünün ve kuvvetinin temeli geleneklerden ve kralın yetkilerini kullanmasından kaynaklanır. Başbakanın gücü bakanları atamak, görevden almak ve kabineye başkanlık etmesinden kaynaklı değildir. Bunun yerine başbakanın gücü, "tüm kamu görevlileri üzerindeki yetkilerinden, hükümet komisyonları üzerindeki etkisinden ve lordluk gibi unvanların dağıtımındaki yetkilerinden kaynaklanmaktadır" (Bilgin, 2017: 214; Ay, 2006: 140).

İngiliz hükümet sisteminde başbakan değişikliğine, ölüm, istifa, ya da çok nadir de olsa ihraç gibi durumlarda gidilmektedir. Başbakanın istifası farklı şekillerde ortaya çıkabilir. Örneğin, genel seçimlerde bir yenilgi alınması, hükümet içinde bir anlaşmazlık, partide liderlerin değişmesi, parlamentodan güvenoyu alınamaması, partinin desteğini kaybetmesi gönüllü emeklilik gibi durumlarda başbakanın görevi sona ermektedir. Sebep ne olursa olsun başbakanı kral atamaktadır. Kral istediği kişiyi başbakan olarak atayabilmekte ancak genellikle Avam Kamarası'nda çoğunluğa sahip olan partinin lideri atanmaktadır (Kama, 2016: 184).

Avam Kamarası kabine üyelerinin büyük bir kısmını oluşturur. Lordlar Kamarası'na da birkaç tane önemsiz bakanlık verilmektedir. Eğer ki herhangi bir parti çoğunluğu elde edemez ise koalisyon hükümetleri devreye girmektedir. İngiliz hükümet sisteminde başbakan tarafından bir başbakan yardımcısı belirlenir. Koalisyon dönemlerinde iktidarın en

yakın ortağı olan partinin başkanı başbakan yardımcısı seçilmektedir. Tek partinin iktidar olduğu dönemler de kabine de yer alan bir bakanı, başbakan yardımcısı olarak seçebilmektedir. Ayrıca başbakan yardımcısının olmadığı dönemlerde yaşanmıştır. Eğer başbakan görevinden ayrılırsa yardımcısı onun yerine görevine vekalet etmektedir. Fakat başbakan görevinden ayrıldığında direk olarak başbakan yardımcısı, başbakan olacak diye bir kaide yoktur. Başbakan görevinden ayrıldığı durumlarda tekrardan bir hükümet kurulur (Bilgin, 2017: 215-216).

İngiliz siyasal sisteminde başbakan ve kabine yürütme gücünü elinde bulundurur. Fakat hükümet ve kabine arasında ayırım yapmak gerekmektedir. Kabine hükümet ile kıyaslandığında daha dar çerçevelidir. Kabinede bakanlar kurulunun bazı üyeleri yer almaktadır. Ayrıca kabine bakanlar kurulunun çekirdeğini oluşturmaktadır. Bu ifadeler doğrultusunda İngiltere’de kabine hükümetinden söz edilmektedir (Ay, 2006: 138).

Kabineye şeklini veren başbakandır. Fakat görünür de atamaları kraliçe yapmaktadır. Pratikte ise atamaların merkezin de başbakan bulunur. Maliye, Yabancı ve *Commonwealth* İlişkilerine Dair Bakanlık, İçişleri Bakanlığı, Savunma Bakanlığı gibi bakanlıklar her daim kabinde yer alır. Kabine genel itibari ile başbakan tarafından kararlaştırılan “Komiteler Sistemi” ile yürütülmektedir (Kama, 2016: 185).

İngiliz hükümet sisteminde bakanlıkların tam olarak bir sayısı ve hiyerarşi bulunmamaktadır. Fakat bazı bakanlıklar diğer bakanlıklara göre daha fazla öneme sahiptir. Bunlar içişleri bakanlığı, dışişleri bakanlığı ve maliye bakanlığıdır. Bakanların herhangi bir sayısı da yoktur. Kabine üyelerinin parlamentonun içinden seçilmesine yönelik kesin bir karar da yoktur. Fakat parlamento dışından seçilen bir bakanda çok nadir görülür. Başbakandan sonra en önemli bakan ise maliye bakanıdır. Eğer ki herhangi bir durumdan dolayı başbakan görevini bırakırsa genellikle yerine maliye bakanı geçmektedir (Bilgin, 2017: 215; Kama, 2016: 185).

İngiliz hükümet sisteminde hükümet ve muhalefet ilişkileri çok iyi değildir. Çünkü iktidar partisi parlamento çoğunluğunu elinde bulundurur ve muhalefete ihtiyaç duymaz. Muhalefetin, iktidarı etkileyebilmesinin en önemli aracı “zaman”dır. Muhalefet elinde bulunan tüm imkanları kullanarak karşı olduğu yasa önerisini elinden geldiğince geciktirebilmektedir. Fakat bu gücünü sürekli kullanırsa iktidar ile arasında herhangi bir konuda pazarlık edebilme imkanını da yok etmektedir (Bilgin, 2017: 218).

İngiliz hükümet sisteminde kabine üyeleri dışında kabine içinde yer almayan ve sayısı otuzu aşan “departmant bakanları” ve “alt bakanlar” bulunmaktadır. Alt bakanlık olarak adlandırılan bakanlıklar ilk başlarda ikinci derecede önemli milletvekillerini hükümet işlerine dahil etmek ve çeşitli bakanlara yardımcı olmaları için kurulmuşlardır. Fakat zamanla önemleri artmıştır. Ayrıca bu bakanlıkların dışında farklı konuları görüşmek ve zaman zamanda yasa tasarılarının taslağını oluşturmak için kabine komisyonları oluşturulmuştur. Bu komisyonlara milletvekilleri de katılmaktadır. Bunların zamanla önemi artmıştır (Bilgin, 2017: 216).

Kabine üyelerinin görevde kalma ya da kalmama durumlarına başbakan karar vermektedir. Eğer ki başbakan istediği halde bakan görevden çekilmez ise başbakan kraldan bakanı görevden azletmesini ister. Buradan anlaşıldığı üzere başbakan kabine üzerinde tek yetkilidir. Başbakan bu kadar geniş yetkilere sahip olmasına karşın kabine ve partisinin desteği olmaz ise başbakanın bir gücü bulunmaz (Kama, 2016: 186).

İngiltere’de üst düzey yargı görevleri uzun bir süre Lordlar Kamarası’na üye olan Lordlar tarafından yürütülmüştür. Fakat 2005 yılında, değişiklik yapılmış ve yapılan değişiklik sonucunda bu yetkiler kurulan Yüce Mahkemeye devredilmiştir. Yüce Mahkeme, bir başkan, bir tane başkan vekili ve 10 üyeden oluşmaktadır. Lordlar Kamarası ile Yüce Mahkeme, arasında bir devamlılık söz konusudur. Çünkü yeni kurulmuş olan Yüce Mahkemenin tüm üyeleri önceki hakim Lordlardan oluşmaktadır. Yüce Mahkeme, yasama ve yürütmenin anayasal denetimini yapmaktadır. Ayrıca bu mahkeme sıradan mahkemelerin verdikleri kararların en üst itiraz merciidir. Yüce Mahkemenin hukuki fikir beyan etme yetkisi de vardır. Hakimleri İngiltere’de bağımsız bir komisyon atamaktadır. Temyiz Mahkemesi, Yüce Mahkeme’den sonra en üst mahkemedir. Temyiz Mahkemesinin başı İngiliz yargı sisteminin de başıdır. Yani Yüce Mahkemenin başı yargı sisteminin başı değildir. Diğer yüksek mahkemeler ise Yüksek Adalet Mahkemesi ve Taç Mahkemesidir. Yargılamalarda jüri sistemi İngiltere’de etkilidir. Ceza ve bazı diğer davalarda hakimler duruşmayı yönetir fakat kararı jüri verir (Bilgin, 2017: 216-217).

## **2.2. YARI BAŞKANLIK SİSTEM ÖRNEĞİ: FRANSA**

### **2.2.1. Fransa’da Yarı Başkanlık Sisteminin Tarihsel Gelişimi**

Yarı başkanlık sistemi Fransa’nın 1962 Anayasası’nda cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesiyle literatüre yeni bir model olarak girmiştir (Ateş ve Akpınar, 2017: 13). 1789 Fransız Devrimi’nden 1958 yılına kadar Fransa’da siyasi istikrarsızlıklar önemli

boyutlara ulaşmış ve bu dönemde on beş farklı anayasa yapılmıştır. Yarı başkanlık sistemi öncesinde Fransa'da meclis hükümeti, mutlakiyet, anayasal monarşi ve parlamenter sistem uygulanmıştır (Kılınç, Zeynel, 2016: 17). Yarı başkanlık sistemi uygulamasının en bilinen örneği Fransa'dır.

Fransa'da 1791 gibi eski bir tarihte kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulandığı görülür. 1848 Anayasası'nda sadece erkeklerin kullandığı genel oyla seçilen cumhurbaşkanı yürütme gücünün sahibidir. İlerleyen yıllarda meclise verilen önem artmıştır. Parti sistemlerindeki farklılıklar ile birlikte 1871-1940 yılları arasında 104 hükümet kurulmuştur. II. Dünya Savaşı sonrası Fransa'nın Cezayir başta olmak üzere toprak kayıpları artmış ve istikrarsız bir parlamenter sistem yerine cumhurbaşkanına geniş yetkiler verilerek istikrar sağlanmaya çalışılmıştır. Bu arayışlar neticesinde Fransa ordusunun önemli komutanlarından General De Gaulle altı ay süre için olağanüstü yetkiler ile ülkeyi yönetmiştir. 1958'de yeni bir anayasa hazırlanmıştır. 1962 yılında cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi düzenlenmiş ve 2020 yılında cumhurbaşkanının görev süresi sınırlandırılmıştır (Gül ve diğerleri, 2017: 111).

Fransa'daki yarı başkanlık sistemi uygulaması 1946-1958 yılları arası 12 yıllık bir arayışın ürünüdür. Fransa'nın yönetilemez hale gelmesi sistemin tıkanmasına neden olmuş ve böylece yeni bir sistem arayışına girilmiştir. Yürütmenin daha etkin hale getirilmesi amaçlanmıştır. Bu arayışta dengeli bir sistem oluşturulması ve parlamentonun mutlak hakimiyetini kırmak için geniş yetkilere sahip cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yöntemi benimsenmiştir (Beceren ve Kalağan, 2007: 179). 1958 yılında De Gaulle idaresinde yarı başkanlık sistemine geçiş yapılmasıyla birlikte Fransa siyasi istikrarsızlığına yeni bir sistem bularak çözüm bulmuştur (Kılınç, Zeynel, 2016: 17).

Fransa'da, 1958 Anayasası'nı hazırlayanlar tarafından, IV. Cumhuriyetin karşılaştığı en önemli sorunun siyasi istikrarsızlık problemi ve yürütmedeki zayıflıktan ileri geldiğini ve bu nedenle güçlü bir yürütme ile hükümet istikrarsızlığının da giderileceği ileri sürülmüştür. Bu düşünce ile hazırlanan 1958 Anayasasının temel özelliği, cumhurbaşkanına önemli yetkiler verilmesi ve 1962 yılında yapılan değişiklik ile cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesidir. Böylece Fransa'da 1962 yılında yarı başkanlık sistemine geçilmiştir (Yazıcı, 2017: 104; Demir, 2013: 835-836).

1958 Fransız Anayasası parlamenter sistemden farklılaşan özellikler barındırır. Örneğin bu anayasada cumhurbaşkanının karşı imza kuralına takılmadan tek başına bazı kararlar alabilmesi öngörülmüştür. Ayrıca cumhurbaşkanı olağanüstü durumlarda geniş yetkiler kullanabilmektedir. 1958 Fransız Anayasası'nda devlet başkanı hükümet başkanı

ayrımı yapılmamıştır. Cumhurbaşkanı hem devlet başkanı hem de hükümet başkanı konumundadır (Kılınç, 2016: 463). 1958 Anayasası'nda cumhurbaşkanının yetkileri genişlerken meclisin yetkilerinde azalma ortaya çıkmıştır. Önceki sistemde parlamento üstünlüğü ve partiler önemliken, 1958 değişikliği ile birlikte cumhurbaşkanlığı güçlü bir konuma gelmiştir (Gül ve diğerleri, 2017: 111-112).

### **2.2.2. Fransa'da Yarı Başkanlık Sisteminin Özellikleri**

Fransa, yarı başkanlık sistemiyle siyasal istikrar kazanmıştır. Bu sistemde iki başlı yürütmenin sorun yaratacağı düşünülse de değişen siyasal kültürün uzlaşmacı yönlerinin etkisi ile yarı başkanlık sistemi siyasi istikrara katkı sağlamıştır (Kılınç, Zeynel, 2016: 18).

1958'den sonra Fransa'da herhangi bir hükümet istikrarsızlığı yaşanmaması genel olarak yarı başkanlık sistemi ile hükümet istikrarı arasında olumlu bir ilişki olduğu düşüncesini uyandırmıştır. Fransa'da istikrarın sağlanmasının sadece yarı başkanlık sistemine bağlanması yanlış olacaktır. Fransa'da siyasal istikrarın kazanılmasının asıl sebebi yarı başkanlık sistemi öncesinde aşırı ölçüde parçalanmış olan parti sisteminin yarı başkanlık sistemi ile birlikte merkeze yaklaşması ve ılımlı çok parti sistemine dönüşmesidir. Bu dönüşüm IV. Cumhuriyet'te uygulanan "parti sisteminin parçalanmasını teşvik eden" nispi seçim sistemi yerine partilerin merkeze yaklaşmasını ve ılımlı çok partili sistemi öngören iki turlu çoğunluk sisteminin kabul edilmesi ile sağlanmıştır. V. Cumhuriyete istikrar kazandıran asıl etkenin yarı başkanlık sistemi yanında bu sistemin altında barındığı diğer kurumlar, özellikle de parti sisteminde yaşanan dönüşümler etkili olmuştur. Özetle V. Cumhuriyet döneminde siyasi parti yapısında disiplinin sağlanması siyasal istikrara katkı sağlamıştır. Ayrıca De Gaulle'nin karizması ve Fransız Komünist Partisinin o dönemde yaşamış olduğu kriz, V. Cumhuriyet dönemine istikrar kazandıran diğer etkenlerdendir (Yazıcı, 2017: 104-105).

Weimar Cumhuriyeti'nde de yarı başkanlık sistemi uygulamaya konulmuş fakat hükümette yaşanan istikrarsızlıklar demokratik uygulamalara zarar vermiştir. Bu yüzden de yarı başkanlık sisteminin istikrarı teşvik ettiği yorumlarına katılmak güçleşir. Sartori Weimar Cumhuriyeti'nde demokrasinin sonlandırılmasının gerçek nedenini anayasa hükümleri yerine nispi seçim sisteminden kaynaklandığını ileri sürmüştür. Weimar Cumhuriyeti'nde siyasal yapının öncelikli olarak parçalanmış ve kutuplaşmış bir parti sisteminden kaynaklı olmasından dolayı siyasi istikrarın kötüleştiğini ileri sürmüştür. Ayrıca başkanın basit çoğunluk ile seçilmiş olması önemli bir sorundur. Anayasa'nın 48.

Maddesinde değinilen olağanüstü hal yetkileri, fesih ve referandum durumlarının kötüye kullanılması da kötü gidişat üzerinde etkili olmuştur. Fransa, yarı başkanlık sistemine geçişin olumlu etkilerini yaşarken, yarı başkanlık sistemi Weimar Cumhuriyeti'nde demokrasinin çöküşünü hızlandırmıştır. Bundan dolayı hükümet sistemlerinde rejimin istikrarı demokrasinin güçlendirmesinde etkili olmaktadır. Fakat bu istikrar hükümet sistemlerin yanı sıra diğer kurumsal mekanizmalara ve ülkelerin tarihi, siyasi, sosyolojik şartlarına da bağlıdır. Sadece hükümet sisteminde yapılmış olan bir değişikliğin istikrarı ve demokrasiyi güçlendirdiği düşüncesi tartışmalıdır (Yazıcı, 2017: 105-107).

Fransa'da uygulanan dar bölge iki kutuplu çoğunluk sistemi Fransa'nın toplumsal sorunlarından kaynaklı siyasi yapısına ve koalisyon hükümetini içermesine rağmen tek parti iktidarına olanak sağlamıştır. Bu seçim sisteminde ilk turda kayıtlı seçmenlerin en az %25'ni içeren mutlak çoğunluk aranır. Eğer birinci turda bu sağlanamaz ise o bölgede oyların en az % 12,5'ni almış adaylar ikinci tura geçer. Çok fazla aday varsa ve bu oran geçilmezse en çok oy alan iki aday ikinci tura katılır (Şencan, 2015: 60). Örneğin 100 bin seçmenin bulunduğu bir bölgede, adaylar ve oy oranları şu şekilde olsun A 10 000, B 15000, C 20000, D 5000, E 8000, F 12000. Bu durumda kimse üçüncü tura geçemez. Fakat E 28000 ve G 33000 oy alırsa bu iki aday ikinci tura geçebilir. Yarı başkanlık sistemi için %25 önemlidir. Fransa'da uygulanan salt çoğunluk sistemi sadece Millet Meclisi seçiminde uygulanırken Senato seçimlerinde uygulanmaz. Eğer adaylardan biri salt çoğunluğu sağlayamazsa en çok oyu alan iki aday bir hafta sonraki seçimde yarışır. Ama burada da ikinci tura kalabilmek için geçerli oyların yüzde 25'ini almak gerekir (Yozgat ve Zabun, 2009: 83).

Fransa'da yarı başkanlık sistemi ve çoğunluk seçim sistemi birleşince toplumsal farklılıklar sonucu oluşan çok partili sistemin meclise yansması önlenmiştir. Fakat yine de cumhurbaşkanlığını kazanan aday ile hükümet aynı partiden olmayabilir. Genelde ise cumhurbaşkanlığını kazanan aday ile hükümet benzer eğilimlerde dir. Fransa'da 1958-1986 yılları arası hükümetler aynı partilerden oluşmuştur. 1986-1988 yılları arası cumhurbaşkanı ve hükümet farklı partilerden oluşmuş ve sonrasında ilk kez 1993-1995 ve 1997-2002 yılları arasında benzer durum yaşanmıştır. Kutuplaşmanın artacağı düşünülen bu dönemlerde kutuplaşma yerine uzlaşi hakim olmuştur. Cumhurbaşkanı ve hükümet farklı partilerden oluşmasına rağmen bu dönemlerde siyasal istikrarsızlık yaşanmamıştır. Bu dönemlere "kohabitasyon" dönemi denilmiştir. kohabitasyon dönemlerinde uzlaşinin hakim olması sonucunda cumhurbaşkanı fazla müdahaleci olmamıştır (Şencan, 2015: 79-80).

Fransa'da yarı başkanlık sistemi ve dar bölge iki türlü çoğunluk sisteminin uygulandığı 57 yıllık sürede sadece 10 yıllık kohabitasyon dönemi yaşanmıştır. Yaklaşık elli yıl cumhurbaşkanı ve hükümet aynı partiden olmuştur. Siyasal yapıda tek başlılık sıkıntı çıkarmazken iki başlılık önemli problemleri ortaya çıkarabilir. Fransa'da ise kohabitasyon dönemlerinde siyasetçilerin tavırları sonucu sorun yaşanmamıştır. Siyasal kültürde uzlaşma geleneği hakim olmuştur. Yarı başkanlık sistemi ve çoğunluk seçim sistemi uzun dönemde siyasal kültürün nasıl dönüştüğünün bir örneğidir. Yarı başkanlık sisteminde barajsız nispi temsil uygulanması da koalisyon ihtiyacını ortadan kaldırmaktadır. Bu uygulamalarda meclise çok parti girer ve kriz oluşabilirdi. Çoğunluk sistemi en azından benzer görüşleri koalisyona yöneltmiş ve uzlaşma kültürüne katkı sağlamıştır (Kılınç, Zeynel, 2016: 19).

Anayasalar normlar hiyerarşisine göre yasalardan üstün konumdadır. Ayrıca bütün yasalar eşit önem ve değerde değildir. Örneğin kamu tüzel kişiliğini etkileyen yasalar temel hak ve özgürlükler üzerinde düzenleme getirdiklerinden daha önemlidirler. Böylece Fransa ve İspanya örneğinde anayasalar ile yasalar arasında bir ara unsur olan organik yasalar ortaya çıkmıştır. İki ülkenin de anayasalarında organik yasa kavramına yer verilir. Organik yasaların en önemli özelliği diğer yasalardan farklı olarak bu yasaların çıkarılacağına anayasalarda belirtilmiş olmasıdır. Örneğin milletvekillerinin özlük haklarına ilişkin düzenlemelerin anayasada organik yasa ile düzenleneceğine değilmiş ise meclis bu hükmü dikkate almak zorundadır. Ayrıca anayasada belirtilmemiş bir konu da organik yasa çıkartılamaz. Organik yasaların önemli olmaları bu yasaların görüşme yöntemlerini de sıradan yasalardan farklılaştırır. Fransa'da organik yasalar genel de kamu kurumunun örgütlenişi ve işleyişini kapsayan konuları içerir. Buna örnek verecek olursak cumhurbaşkanı atamaları, referandum, meclislerin görev süresi, seçilme şartları gibi konular Fransız Anayasasında belirtilmiştir. Fransa'da organik yasalar diğer yasalar gibi hızlı şekilde görüşülüp yasalaşamaz ve birçok konu organik yasa ile düzenlenmek zorundadır. Dolayısıyla yasama organı organik yasaları çıkarırken daha dikkatli davranır, yasalar zamana yayılır ve karar yeter sayıları ulaşmak önem kazanır. Ayrıca organik yasayı ilgilendiren konularda KHK çıkartılamaz (Bakırcı, 2018: 61-64).

### **2.2.3. Fransa'da Yarı Başkanlık Sistemi: Yürütme**

Fransa'da yarı başkanlık sisteminde cumhurbaşkanı anayasal olarak önemli yetkilerle donatılmış ve güçlü bir konumdadır. Anayasal konumuna ek olarak parlamentonun siyasi dağılımı ve partilerin yapısı cumhurbaşkanının gücü üzerinde etkilidir. Anayasaya göre devlet başkanı millet meclisini fesih edebilir. Aynı zamanda bu fesih sonrası

bir yıl içinde seçim yapılır ve bu meclis fesih edilemez. Cumhurbaşkanının yetkileri ayrıca başbakanı atamak, istifasını kabul etmek, ulusa mesaj yollamak, kanun ve uluslararası anlaşmaların anayasaya aykırı olduklarını düşünüyorsa Anayasa Konseyi'ne iletmektedir. Cumhurbaşkanı, başbakan, parlamento ve anayasa konseyinin fikirlerini aldıktan sonra “ulusun bağımsızlığı ve ülkenin toprak bütünlüğü” içeren her türlü tehdide karşı önlem almakla görevlidir. Cumhurbaşkanı, başbakanı atarken meclisten güvenoyu alabilecek adayı atar, çünkü güvenoyu alınmazsa meclis dağılabilir. Başbakanı kendiliğinden görevden alamaz. Hükümet istifa ederse görevinden alabilir. Af ilan etme yetkisini tek başına kullanabilir. Ayrıca öneri gelmesi halinde bir kanun için referanduma başvurabilir (Demir, 2013: 836-837).

Cumhurbaşkanı beş yıl için seçilir ve önemli bir gücü elinde bulundurur. Vatana ihanet dışında kesin bir sorumsuzluğu vardır. Bu yönüyle parlamenter sistemdeki sorumsuz cumhurbaşkanlığına benzemektedir. Meclis, hükümeti denetleyip düşürebilirken cumhurbaşkanı üzerinde böyle bir yetkisi yoktur. Dolayısıyla cumhurbaşkanının sorumluluğu seçimlerle sınırlıdır. Buna karşın cumhurbaşkanı gerekli görürse millet meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar verebilir. Fesihden sonra yapılan seçimler sonucunda oluşan millet meclisi ikinci kez feshedilemez. Cumhurbaşkanı istese de istemese de bu meclis ile çalışmak zorunda kalır. Cumhurbaşkanı'nın üst düzey kamu görevlilerini atama yetkisi vardır. Anayasa Konseyi'nin 9 üyesinden 3'ünü, üst düzey bürokratları ve devletin varlığı ve aleyhine suç işleyenleri yargılayan Yüksek Mahkeme'nin tüm üyelerini atar. Cumhurbaşkanı aynı zamanda başkomutandır ve olağanüstü hal ilan edebilir. Bu durumda yasama yürütme ve yargı yetkilerini kullanabilir. Dış politika ve savunma konularında güce sahiptir. Fransa'da yaşanan olumsuzluklar sonrası anayasada 2002 ve 2008 değişiklikleri ile cumhurbaşkanı görev süresi 7 yıldan 5 yıla indirilmiştir (Gül ve diğerleri, 2017: 111-113).

Fransız Meclisi 577 milletvekilini içeren Millet Meclisi ve 322 senatörün bulunduğu Senato'dan oluşur. Ayrıca 22 tane senatör yurt dışında Fransa'yı temsil eder. Toplamda 348 senatör bulunmaktadır. Millet meclisi beş yıllık bir süre için halk tarafından seçilir. Senato üyeleri ise yarısı üç yılda yenilenmek üzere 6 yıl için yerel ve bölgesel meclislere seçilmiş olanlarca seçilir. Millet Meclisi daha etkilidir ve Senato'nun yasama gücü sınırlıdır. Aralarında anlaşmazlık çıkarsa millet meclisinin kararı geçerli olur. İki meclis birlikte sadece uluslararası anlaşmaları onaylamak ya da cumhurbaşkanını görevden almak gibi konular için nadiren toplanır. Meclislerin gündemini uygulamada hükümet belirler. 1998 yılı değişikliği ile meclisler ayda bir kendi gündemlerini belirleyebilirler. Hükümet meclisten yasa gücünde kararname çıkarma yetkisi alabilir. Fakat bu yetkiyi meclis verdiğinde bu alana



ilişkin kanun yapamaz. Eğer yaparsa kabine Anayasa Konseyi'ne başvuruda bulunabilir (Gül ve diğerleri, 2017: 112).

Fransa'da başbakan hükümeti değil hükümetin faaliyetlerini yönetir. Anayasaya göre cumhurbaşkanı bakanlar kurulunun başkanıdır. Cumhurbaşkanının başkanlık ettiği hükümet toplantılarında (bakanlar konseyi) çok önemli kararlar tartışılır ve karara bağlanır. Kabine konseyine ise başbakan başkanlık eder. Kabine konseyine bakanlar, devlet bakanları ve müsteşarlar katılır. Bu konseyde daha az önemli konular karara bağlanır. Alınan kararlar için meclise karşı hükümet sorumludur. Yürütme organında iki hükümet başkanı bulunmaktadır (Demir, 2013: 837). Fransa'da yasama organına karşı sorumlu bir kabine vardır. Fakat yürütme gücünü esas olarak cumhurbaşkanı kullanmaktadır. Hükümet ve kabine (*Conseil de Cabinet*) kavramları farklı anlamlar taşır. Hükümet ya da Bakanlar Konseyi (*Conseil de Ministres*). Cumhurbaşkanı başkanlığında haftada bir toplanır. Cumhurbaşkanının katılmadığı ve başbakanın başkanlık ettiği toplantılar ise kabine toplantılarıdır. Bu toplantılarda gündem önceden belirlenir ve cumhurbaşkanının yazılı vekaleti bulunur. Bu toplantılarda daha çok ekonomi ya da iç güvenlik gibi rutin konular görüşülür. Kabine ayrıca meclise karşı sorumludur. Mecliste güvensizlik oyu kararı alınırsa cumhurbaşkanının değişmesi ve meclisin yenilenmesi durumlarında başbakan teamül gereği istifasını sunar (Gül ve diğerleri, 2017: 112).

Hükümet, Millet Meclisi'ne karşı sorumlu olmasına rağmen Senato'ya karşı sorumlu değildir. Mecliste güvenoyu teklifi reddedilirse buna imza atanlar o yıl içinde tekrar güvenoyu teklifinde bulunamazlar. Başbakan, hükümette tartışılan bir kanun tasarısı hakkında millet meclisinden güven oylaması isteyebilir. Bunun anlamı o konunun Senato'da hiç gündeme gelmeden yasalaşmasıdır. Bir vekil bakan olarak atanırsa vekilliği düşer. Yani meclis üyeliği son bulur (Gül ve diğerleri, 2017: 112).

Cumhurbaşkanı ve başbakan ilişkisi parlamenter sistemden farklıdır. Cumhurbaşkanı, cumhuriyet kurumlarında arabulucu ve dış ilişkilerde seçkin ve güçlü bir rol oynar. Başbakan ise hükümeti düzenler ve yasa yapma sürecinin karar vericisidir. Yarı başkanlık sistemi ilk ortaya çıktığında General de Gaulle ise farklı davranmış ve yetkisiz olmasına rağmen bazı başbakanları görevden almıştır. Cumhurbaşkanı yasaları veto edemez, fakat hükümet toplantılarında yasaların geçmesine engel olabilir. Cumhurbaşkanı başbakanın KHK çıkarma isteğini reddedebilir. Hatta onu görevden alabilir (Gül ve diğerleri, 2017: 113).

## 2.3. BAŞKANLIK SİSTEMİ ÖRNEĞİ: ABD

### 2.3.1. Amerika Birleşik Devletleri'nde Başkanlık Sisteminin Tarihsel Gelişimi

Başkanlık sistemi ilk defa en eski yazılı anayasa olarak kabul edilen 1787 tarihli ABD Anayasası ile uygulama alanı bulmuştur. Başkanlık hükümet sistemi kavramını ilk olarak İngiliz yazarlar Amerikan iç savaşından (1861-1865) önce ABD'de oluşan sistemi tanımlamak için kullanmışlardır. Günümüzde de ABD'de uygulanan hükümet sistemine “başkanlık sistemi” denilmektedir. Başkanlık sistemini, ABD'den sonra fazla bir zaman geçmeden “Latin Amerika” ülkelerinde de uygulamaya başlanmıştır (Tunçkaşık, 2017: 9). Kuvvetler ayrılığına dayanan başkanlık sisteminin ABD'deki mucitleri “kurucu babaları” olarak ifade edilir. Sistemin ilk başkanı göreve 30 Nisan 1789'da başlayan George Washington'dur. 18. yüzyılda ortaya çıkan başkanlık sistemi insan aklından doğan bir sistem olarak ifade edilir (Fendoğlu, 2012: 41-42).

17. yüzyılın başlarında İngiltere'de Stuart Hanedanı'nın başa geçmesi ile birlikte Amerika kıtasında koloniler kurulmaya başlamış ve toplamda 13 koloni kurulmuştur. Bu kolonilerin çoğu İngiltere'deki siyasi yapılanmaya göre yönetilmekteydiler. Örneğin, kralın yerini yine kralın atadığı vali ve Lordlar Kamarası'nın yerini ise yine kral tarafından atanan bir meclis almıştır. Avam Kamarası'nın yerine ise halkın seçmiş olduğu bir meclis bulunmaktadır (Yaman, 2014: 84). 13 Koloni İngiltere'ye bağlandıkları için valiler İngiltere tarafından atanmıştır. Böylelikle İngiltere Kolonilerin siyasi hayatlarına müdahale imkanı bulmuştur. Vali ve kolonilerin kendi seçtikleri meclis arasında özellikle vergi alanlarında yaşanan sorunlardan dolayı kolonilerin bağımsızlık mücadeleleri başlamıştır. İngiltere Kralının Amerika'daki koloniler üzerindeki vergi baskısını arttırması koloniler arasındaki birliği arttırmıştır. 1765 yılı Ekim ayında dokuz koloniden 27 delege New York'ta toplanmış ve her koloninin kendi vergi uygulamasını kendisinin yürütmesi gerektiğini savunan öneriler hazırlamışlardır. Koloniler, “1689 tarihli İngiliz Temel Haklar Beyannamesi'nde” vergi koymanın sadece meclis kararıyla olabileceğini belirtmişlerdir. Ayrıca İngiliz Parlamentosu'nda temsil edilmediklerini de belirterek “temsil yoksa vergi de yok” sloganı ile isyan noktasına geldiklerini göstermişlerdir. Fakat bunlara rağmen İngiltere yeni vergiler koymaya devam etmiştir (Koçak, 2017: 26).

İngiltere'nin yaptığı savaşlar neticesinde hazinesi büyük oranda boşalmıştır. İngiltere hazinesinin boşalması sonrasında bu durum kolonilerin vergilerine yansıtılarak bu kolonilerin vergi yükleri ağırlaştırılmıştır. Bu sebepten dolayı koloniler ile İngiltere'nin arası

bozulmuştur. Bu 13 koloni kendilerine yüklenen vergilerin meşru olmadığını ileri sürerek Filadelfiya’da birkaç defa toplanmışlardır. Toplanma amaçları, ilk başlarda devlet kurmak değildir. Daha sonra 1774 yılında “Haklar Beyannamesini” ilan etmişlerdir. Bu beynamede kendilerinin yani sömürgelerin bazı hakları olduğunu ileri sürmüşlerdir. Böylece olaylar büyümüş ve iç çatışma kaçınılmaz olmuştur. Bu hadiseler sonucunda 13 sömürge İngiltere ile bağlarını kopararak bağımsız olma fikrini benimsemişlerdir. Böylece 1776 yılında “İstiklal Beyannamesini” yayımlamışlardır (Kuzu, 1996: 13). İngiltere, kolonilerle 30 Eylül 1783’te imzalanan Paris Antlaşması ile kolonilerin bağımsızlığını tanımıştır (Koçak, 2017: 24).

Amerika kıtasında Federal Kurucu Meclis 25 Mayıs 1787’de toplanmıştır. Böylece ABD anayasa hazırlık çalışmaları başlamıştır. Temsilcilerin tümü, Konfederasyon Maddeleri ile kurulmuş ve iktidarı sınırlı olan bir kongre yerine yaptırım güçleri ile donatılmış merkezi hükümetin bulunmasını savunmuşlardır. Görüşmeler neticesinde temsilciler yasama, yürütme ve yargı organlarının her biri diğer ikisini dengeleyecek görevleri olması gerektiği sonucuna varmışlardır. Yasama organının İngiliz Parlamentosu’nda olduğu gibi iki meclisli bir yapıda olması gerektiğini öngörmüşlerdir (Koçak, 2017: 29). 1787 yılında yapılan anayasa ile devlet bir federasyon haline getirilmiştir. Tıkanıklıkları aşmak için de yürütmenin güçlü olması gerektiğine inanılmış ve başkanlık sistemi benimsenmiştir (Yaman, 2014: 84). Amerika’da yeni sisteminin kurucuları federal yapıyı koruyarak merkezi iktidarı kuvvetler ayrılığı çerçevesinde düzenlemişlerdir. Kurucular, kuvvetler ayrılığı fikrini kullanırken bu ilkenin teorisini geliştiren John Locke ve Montesquieu’nun görüşlerinden yararlanmışlardır (Kılınç, 2016: 459).

Başkanlık sistemi ABD’de, 250 yıllık bir süreçte evrilen ve 13 koloniden temellenen bir modeldir. ABD 50 federe devletten oluşan federal bir cumhuriyettir. Anayasada federalizm ve yerel yönetim kavramları yer almazlar. Bu ülkenin siyasal rejiminde fren ve denge mekanizması çok önemlidir. Başkanlık sisteminin ABD’ye özgü olması federe devlet yapısı, siyasi parti sistemi, uzlaşma öngören siyasal kültür ve Sivil Toplum Kuruluşlarıyla (STK) açıklanmaktadır (Gül ve diğerleri, 2017: 106-107). ABD’de federal devletler iç işlerinde serbesttir ve yerel meclisleri vardır (Fendoğlu, 2012: 44). Çoğu yasa federe devletlerce çıkarıldığından iktidarının kişiselleşmesine bir sınır konulmuştur (Kahraman, 2012: 449). Amerika’da Federe devletlerin özellikleri fren denge mekanizmasına katkı sunar. Özetle yürütme organının aşırı güçlenmesi engellenir (Küçük, 2016: 38).

Fren-denge mekanizması federe devletler içerisinde de geçerlidir. Federe devletlerin başkanlığını ‘vali’ (*governor*) üstlenir. Çoğu federe devlette çift meclisli bir yapı vardır. Federe devletlerin çoğunluğu kendi yerel yönetimlerine ve kendi anayasalarını yapma yetkisine sahiptirler. Yerel yönetimlerin önemli mali ve idari özerklikleri bulunsada da siyasi özerklikleri yoktur. Federe devletler ile federal hükümet arası kesin görev ayrımı vardır. Anayasada dış ilişkiler, savunma, federal adalet, ulusal posta, taşımacılık, para politikası vb. alanlar dışında federe devletler sorumludur. Her federe devlet anayasalarında yerel halkın etkin katılımını ve denetimini öngören yerel yönetim yapıları oluşturmuştur. Federe devletler ile egemenliğin paylaşılması üniter yapıli devletler ile kıyaslandığında Amerika’da yasama ve yürütmenin daha az güç alanına sahip olmasıyla sonuçlanır. Örneğin ABD kongresinin yetkisi parlamenter bir meclisin yetkisinden daha azdır (Gül ve diğerleri, 2017: 107-108).

### **2.3.2. Amerika Birleşik Devletleri’nde Başkanlık Sisteminin Özellikleri**

Amerika’da başkanlık sisteminde yasama Temsilciler Meclisi ve Senato’dan oluşan Kongre’ye verilmiştir. Yürütme yetkisi ise halk tarafından seçilen başkana aittir. Yargı yetkisi ise Yüksek Mahkeme’ye ve kongrenin ihtiyaçlarına göre kuracağı alt derece mahkemelere verilmiştir (Bezci, 2005: 83). Başkanlık sisteminde yasama, yürütme ve yargı uzlaşma içindedir. ABD’de başkan kongreyi feshedemezken Kongre’de başkanı istifaya zorlayamaz. Kongre başkana göre mali kaynakların kullanılmasında daha etkilidir (Fendoğlu, 2012: 42).

Başkanlık sistemini, parlamenter sistemden ayıran önemli bir özellik yasama, yürütme ve yargı organlarının birbirlerinden katı bir şekilde ayrılmış olmalarıdır. Bu doğrultuda ABD’de başkan ve kongre birbirlerinden bağımsız bir yapıda kurulmuşlardır. Kuvvetler ayrılığı ilkesi sebebiyle birbirlerinden ayrı olarak görevlerini yürüten organlar eşit ve birbirlerine bağımlı olarak şekillenmişlerdir. Başkanlık sisteminde yürütme organı yasa tasarısı hazırlayamaz, yasama faaliyetlerine katılamaz ve yasama organının çalışmalarına engel olamaz. Fakat yürütme organı yasaları “veto” edebilmektedir. Eğer yasama ve yürütme organı arasında bir sorun çıkarsa bu sorunu çözmek yargıya özellikle de Yüksek Mahkeme’ye düşmektedir (Koçak, 2017: 34). Yasama organı yasaları yapar. Başkan yasaları uygular. Yüksek mahkeme yasalarını uygunluğunu denetler. Antlaşmalar ve üst düzey bürokrat atamalarında Senato’nun onayı gerekir. Kongre ve başkanın faaliyetleri anayasa mahkemesinin iznine tabidir (Yılmaz, 2021: 2).

ABD’de siyasal sistem istikrar unsuru üzerine kuruludur. Yasama ve yürütmenin ayrı ayrı seçilmesi, katı bir şekilde ayrılması ve birbirlerine müdahale edememeleri istikrarı sağlar (Zarplı, 2015: 172). Kurumların görev ve yetkileri anayasa ve kanunlarca belirlenir. Yürütme organı koalisyon ile kurulmaz. Yürütme ve yasama arası ilişkilerde parti bağı sıkı değildir ve bu durum çatışmayı engeller (Keser, 2011: 41). ABD’de yasama ve yürütme organları sert bir şekilde ayrılrsa da gerek siyasi partilerin yapısal özellikleri yani serbest partiler olmaları gerek meclisteki komisyonlar vasıtasıyla yasama ve yürütme organları arasında işbirliği olması, kuvvetlerin birbirleriyle uyumlu çalışmasını sağlamaktadır (Kuzu, 1996: 23).

ABD’de başkanlık seçimi dört yılda bir milletvekilliği seçimi ise iki yılda bir yapılır. Başkan ve çoğunluk partisi farklılaşabilir. Senatörlük seçimi iki yılda bir yapılır. Yani başkanlık seçiminde milletvekillerinin tamamı senatörlerin 1/3’ü yeniden seçilir. Başkanın ikinci yılında milletvekili ve senatör seçimi meclis aritmetiğini farklılaştırabilir. Amerika’da iki partinin yakın oylara sahip olması iki yılda bir yapılan bu seçimi önemli kılar. Hükümetten memnun olmayan halk meclis kompozisyonunu değiştirebilir (Kılınç, Zeynel, 2016: 21).

### **2.3.3. Amerika Birleşik Devletleri’nde: Yasama**

ABD Anayasası’nın 1. Maddesinin ilk kısmında “Bu Anayasa’nın sağladığı bütün yasama yetkileri, Senato ve Temsilciler Meclisi’nden oluşan Birleşik Devletler Kongresine ait olacaktır” ifadesi yer almaktadır. Yani anayasa iki meclisli bir parlamentonun varlığından bahsetmiştir (Koçak, 2017: 34). Temsilciler Meclisi nüfusla orantılı olarak seçilen üyelerden oluşurken, Senato her eyaletten seçilen iki kişiden oluşur. Temsilciler Meclisi iki yılda bir seçim yaparken Senato için altı yılda bir seçim yapılır. Fakat Senato’nun 1/3’ü iki yılda bir yapılan seçimlerle yenilenir. Dolayısıyla yasama organı başkandan bağımsızdır denilebilir (Tunç ve Yavuz, 2009: 9).

Senatörlerin sayısı sabittir ve her federe devletten iki tanedir yani Amerika’da 100 tane senatör bulunur. Temsilciler Meclisi’nin ise her federe devletin nüfusu ile orantılı olarak 435 tane üyesi bulunmaktadır. Yasa önerilerinin kabulü için öncelikle bu iki meclisin onayı aranır ve önerinin sonrasında başkanın onayından geçmesi gerekmektedir (Yaman, 2014: 91). Senatör olabilmek için 30 yaşını doldurmuş olmak ve en az 9 yıldan beri Amerikan vatandaşı olmak şartı vardır. Temsilci olmak için de 25 yaşını doldurmuş olmak ve 7 yıldan beri Amerikan vatandaşı olma zorunluluğu bulunmaktadır (Kuzu, 1996: 20).

Temsilciler Meclisi ve Senato'da devamlı komisyonlar bulunmaktadır. Bu komisyonlar ülkenin genel gelişimini izleyen uzmanlardan oluşmaktadır (Kuzu, 1996: 20). Kongrenin içinde bulunan komisyonlar, genel olarak geçici ve danışma (ya da araştırma) faaliyeti için kurulan ve bazen her iki meclisten üye bulunduran kurumlardır. Senato'daki yasama faaliyetleri 16 daimi komite ve 68 alt komite ile yürütülür. Herhangi bir yasa teklifi Senato başkanlığına iletilirse başkanlık teklifi bir ya da birden fazla komiteye bildirir. Bu komiteler aralarında birer esas komite seçer. Senato ve Temsilciler Meclisi'ndeki daimi komitelerin haricinde her iki meclisin üyelerinden oluşan dört daimi komite bulunur (Koçak, 2017: 41). Komite başkanları, Temsilciler Meclisi'nde çoğunlukta olan partilerin üyelerinden seçilir. Komisyon üyelerinin partilere göre dağılımı da meclisteki güç dağılımına göre belirlenir. İki yılda bir seçim yapıldığından çoğunluk partisinin değişmesi sonucunda komite başkanları da değişir (Koçak, 2017: 38-39).

Amerika'da, sürekli komitelerin geniş yetkileri bulunmaktadır. Bu komiteler başkan hariç bütün yürütme görevlilerini toplanarak yürütme faaliyetleri ile ilgili belli zamanlarda bilgi alabilmektedir. Böylece yürütme faaliyetlerini yakından takip edebilirler. Ayrıca yürütmenin ihtiyacı olan mali destek ve yasal düzenlemeler parlamentonun yetkisi dahilinde olduğu için yürütme üyelerinin komitelere verdiği bilgiler yasama ve yürütme arasında işbirliği ve uzlaşmayı sağlamaktadır. Dolayısıyla komiteler aracılığı ile meclisi, başkanın genel politikasını denetleyebilmekte ve ayrıca yürütme organı komiteler aracılığı ile meclise kanun ile düzenlenmesi gereken konular hakkında bilgiler verebilmektedir (Kuzu, 1996: 24).

ABD'de seçmenlerin oy kullanabilmek için talepte bulunmaları gerekir. Aksi takdirde seçim listelerinde yer almazlar. Birçok federe devlet seçmen olabilmek için altı aydan iki yıla kadar o bölgede oturmuş olmak gibi belirli şartlar getirmiştir. Bu durum ABD'de yer değiştirme fazla olduğundan seçmen sayısını azaltmaktadır. Bazı federe devletler seçmen olabilmek için okuma-yazma bilme ve anayasayı anlayabilme şartını getirmiştir. Bu durum kültür düzeyinin yüksek olduğu yerlerde sorun oluşturmazken güney eyaletlerinde kültür seviyesi düşük ve okuma-yazma bilmeyen siyahilerin seçime katılımını zorlaştırmaktadır. Ayrıca güneyde bazı federe devletler seçmen olabilmek için insanların ihtiyaçlarını karşılayabilecek durumda olma ya da seçim vergisi şartı koymuşlardır. Yine bu şartlar mali durumu kötü olan kesimlerin oy kullanmasını engellemektedir (Kuzu, 1996: 20).

Temsilciler Meclisi'nin yasa hazırlama ve bütçeyi onaylamak dışında en önemli görevi başkanlık seçimlerinde mutlak üstünlük sağlayabilen aday olmazsa en çok oy alan üç aday arasından birini seçmektir (Bezci, 2005: 80). Federe devlet Temsilciler Meclisi'ne

göndereceği temsilci kadar bölgeye ayrılır. Bu bölgelerde çoğunluğun oyunu alanlar seçilmiş olur. Temsilciler Meclisi'nde genelde iktidar partisinin çoğunluğu vardır. Temsilciler Meclisi üyeleri kanun teklif edebilir. Mali konularda sadece Temsilciler Meclisi kanun çıkarabilir. Temsilciler Meclisi'nin üst düzey memurlara *impeachment* yetkisi vardır (Gidersoy, 2017: 506; Keser, 2011: 38).

ABD Anayasası'na göre Temsilciler Meclisi'ne adaylarının ikamet ettiği bölgeden aday olma şartları yoktur. Aynı eyaletteki başka bir bölgeden de aday olabilirler. Anayasada Temsilciler Meclisi üyeliğinin nüfus oranına göre belirlendiği ve her 30 bin vatandaş için en fazla bir temsilci seçileceği belirtilmiştir. Ayrıca 10 yılda bir nüfus sayımı yapılarak temsilci sayısı yeniden saptanmaktadır. Ayrıca nüfusa bakılmaksızın her eyaletin Temsilciler Meclisi'ne bir üye göndermesi Anayasa ile güvence altına alınmıştır. Günümüzde ise yedi eyalet “Alaska, Delaware, Montana, Kuzey Dakota, Güney Dakota, Wermant ve Wyoming” birer kişi ile temsil edilmektedir. ABD'de Temsilciler Meclisi çoğunluğu sağlayan partiden bir başkan yani “*speaker*” seçmektedir. Bu durum başkanın tarafsızlığına sebep olmaktadır. Tarafsız olamayan sözcünün otoritesi sağlam olmamaktadır (Kuzu, 1996: 20). Temsilciler Meclisi içinde yer alıp Anayasa'da geçen tek resmi makam Meclis Başkanıdır (*speaker*). Anayasa, siyasi partilerin olmadığı bir dönemin ürünü olduğu için, Meclis başkanı çoğunluk partisinden olacak diye bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak uygulamada Meclis başkanı çoğunluğu oluşturan partiden seçilmektedir. Başkan yardımcısı seçilen kişinin Senato başkanı olacağı Anayasa'da belirtilmiştir. Senato başkanı oyların eşit olduğu durumlarda oy kullanabilmektedir. Senato, başkan yardımcısının olmadığı durumlar için kendine geçici bir başkan seçer. Genelde çoğunluk partisinin en kıdemli üyesi geçici başkan olur (Koçak, 2017: 36-41).

Temsilciler Meclisi'nde mali konuları içeren öneriler gündeme taşınır. Çünkü vergiyi veren federe devletler değil halktır. Fakat Senato'da kendisine gelen mali yasayı onaylayıp onaylamamakta serbesttir. Burada Temsilciler Meclisi sadece öneride bulunmaktadır. Temsilciler Meclisi, başkanlık seçimlerinde eğer ikinci seçmenler çoğunluğu sağlayıp başkanı seçemezler ise üç aday arasından başkanı seçer. Senato, basit çoğunluk ile başkanın atadığı bakanları, elçilerin ve yüksek rütbeli memurların atamalarını onaylar. Uygulamada Senato bu yetkisini daima olumlu yönde kullanmıştır. Başkanın yaptığı anlaşmaları 2/3 çoğunlukla onaylama yetkisi vardır. Eğer ikinci seçmenler başkan yardımcısını seçemezler ise en çok oy alan aday arasından başkan yardımcısını Senato belirler (Kuzu, 1996: 21).

Yasama ve yürütme organlarının yetki alanları bellidir. Birbirlerine müdahale edemezler. Başkan ve sekreterleri kongrede, konuşma yapamazlar, kanun teklifinde bulunamazlar, meclisin toplanmasını engelleyemezler ve tatile gönderemezler. Kongre kendi isteğine göre toplanır, tatile gider ya da istediği kadar çalışır. Fakat başkan tatildeyken kongreyi toplayabilir (Küçük, 2016: 31-32; Efe ve Kotan, 2015: 73).

Yasama gücünü elinde bulunduran kongrenin verdiği kanun önergelerinin yasama meclisinde onaylanması birçok aşamadan geçmektedir. Kanunun onaylanma süreci bir kongre üyesinin bağlı bulunduğu meclise kanun önermesiyle başlar. Önerilen kanun başkan tarafından ilgili sürekli komisyona gönderilir. Gündeme alınan kanun önerisi komisyonda görüşülür. Daha sonra öneri ya tartışılır ya da rafa kaldırılma kararı alınır. Eğer tartışma kararı alınırsa öneri tartışıldıktan sonra kaleme alınarak meclise gönderilir. Meclis komisyonun gönderdiği tasarımı tartışır ve daha sonra oylama yapılır. Oylama yapıldıktan sonra kabul edilen tasarı diğer meclise gönderilir. Birinci meclisin uyguladığı süreci ikinci mecliste uygular. Meclislerden birinin değiştirerek onayladığı metin tekrar diğer meclise gönderilir. Yapılan değişiklik birinci meclis tarafından onaylanmaz ise kanun önergesi “ortak komisyonda” uzlaşma sağlanarak iki meclisin başkanları tarafından imzalanır ve son olarak başkana gider. Başkanın, kanun önerisini veto etme hakkı bulunmaktadır. Eğer başkan bu hakkını kullanırsa kanun önerisinin kanunlaşarak yürürlüğe girmesi için her iki meclisinde 2/3 çoğunluğu ile tekrar kabul edilmesi gerekmektedir (Kuzu, 1996: 21).

#### **2.3.4. Amerika Birleşik Devletleri’nde: Yürütme**

ABD başkanlık sisteminde yürütme diğer kuvvetlerden üstün bir konumdadır. Yürütme organının başında tek egemen güç olan başkan bulunur. Başkan ve yardımcısı genel oyla ve iki dereceli bir seçimle seçilir. Başkanı senatörler seçer. Bir kişi artarda ancak iki dönem başkanlık yapabilir. Ölüm, istifa ve *impeachment* haricinde başkan değişmez. Şayet bu durumlar ortaya çıkarsa başkan yardımcısı başkanlık görevini üstlenir. Başkan olmak için 35 yaşını doldurmuş olmak, ABD vatandaşı olmak, doğumla ve en az 14 yıldır ABD’de ikamet etmek gerekir. Başkanlık seçiminin ilk aşamasında eyaletlerde delegeler seçilir. Her eyalet Temsilciler Meclisi’yle Senato’daki temsilci sayısına göre ikinci bir seçmen belirler. İkinci seçmenler aday oldukları partinin liderine oy vermek zorundadır. İkinci seçmenlerin oyları kongrede sayılır (Bezci, 2005: 79). Başkan olabilmek için gerekli şartlar başkan yardımcılığı içinde geçerlidir. ABD Anayasasında, 1951 yılında yapılan 22. Maddede ki değişiklik ile bir kişinin en fazla iki dönem başkan olabilir şartı getirilmiştir (Koçak, 2017: 47; Kuzu, 1996: 18).



1787 Anayasası'nı hazırlayanlar kuvvetli yürütme öngörmüştür. Bu nedenle başkanlık makamı Amerika siyasi hayatının en güçlü kurumudur (Gidersoy, 2017: 503). Yürüme yetkisini başkan tek başına kullanır ve yasama organına hesap vermez. Senato, görevini kötüye kullanma ya da vatana ihanet suçundan başkanı yargılama (suçlama *impeachment*) için yüksek mahkemeye sevk edebilir (Gül ve diğerleri, 2017: 108). Başkan yürütme organını tamamen elinde bulundurmakta fakat yetkileri sınırlıdır. Çünkü başkanın yürütme faaliyetini tarafsız olarak yapmaya devam etmesi kongre ile uyumuna bağlıdır. Başkanın, kongre üzerindeki en büyük avantajı “veto” yetkisidir. Fakat kongrenin elinde de başkanın yaptığı önemli memur atamalarında “veto” yetkisi bulunmaktadır (Yaman, 2014: 91).

ABD’de 1800’lerde kurulmaya başlayan siyasi partiler, seçimlerde faal olmaya başlamışlardır. Zamanla Cumhuriyetçi ve Demokrat olmak üzere iki siyasi parti sisteme egemen olmuş ve başkan adaylarını belirlemek bu iki parti için önemli bir faaliyet haline gelmiştir. Başkan adayını belirlerken siyasi partiler, öncelikle federe devletler bazında ön seçim yapmakta ve delegelerini belirlemektedirler. Bu seçilen delegeler partinin Federal Genel Kurulu’nda kendi başkanlarını seçmektedir. Fakat mevcut durumda başkan olan kişi seçimde aday olacak ise başkanın partisi ön seçim yapmaz ve mevcut başkan tekrar aday olarak gösterir. Eyaletlerde yapılan bu ön seçimler ve parti kongreleri Ocak ve Haziran ayları arasında yapılmaktadır. Federal Genel Kurullar ise Ağustos ve Eylül aylarında düzenlenmektedir. Adaylar belirlendikten sonra, her 4 yılda bir Kasım ayının ilk Salı günü seçmenler başkanı seçecek delegeleri seçerler. Tüm seçmenler tarafından seçilen bu delegeler hangi aday için delege olarak seçilmişler ise başkanlık seçiminde de ona oy vermektedirler. Başkan olabilmek için, federe devletlerin Kongrede sahip oldukları Senato ve Temsilciler Meclisi üye sayısının yarısının bir fazlasının oyunu alması gerekmektedir. Eğer bu oranı hiçbir aday alamaz ise Temsilciler Meclisi en çok oyu almış olan 3 adaydan birini başkan seçer. Bu durum neticesinde her federe devletin bir oyu bulunmaktadır. Oyların çoğunluğunu alan aday başkan seçilmektedir. Dört yıl süren başkanlık süreci Kongrede yapılan tören ile başlar (Koçak, 2017: 48; Kuzu, 1996: 17).

Başkanın, yürütme gücünü tek başına elinde bulundurma yetkisi krala benzetilebileceği gibi görevinin sadece yürütmeden kaynaklı olmasından dolayı “uygulayıcı pasif” bir yapıya da benzemektedir. Yürütme gücü sadece başkanda olduğu için yasaların doğru bir şekilde uygulanmasını ve Senato’nun son onayını alarak memurların atamasını yapmaktadır. Bundan dolayı başkanın “hükümetin şefi, parti lideri ve devleti temsil” gibi üç

özelliği bulunur (Kuzu, 1996: 18). ABD Anayasası'nda başkanın yetkileri açıkça belirtilmiştir. Fakat Anayasa başkan yardımcısı, kabineye ya da diğer federal görevlilere yönetim görevi vermemektedir. Başkan ise anayasaya göre devlet başkanı, yürütmenin başı ve ordunun başkomutanıdır. Başkan veto yetkisini elinde bulundurduğu için yasama sürecinde de etkili bir konumdadır. Başkanın ölmesi, istifası, görevini yerine getirememesi durumunda da başkanın yetkilerini başkan yardımcısı yerine getirir. Eğer başkan ve yardımcısı aynı anda görevden alınmış, örneğin ölüm, istifa ya da görev de yetersizlik durumları ortaya çıktığında Kongre yasa ile kimin başkan olacağını belirler. Yeni başkan seçilinceye kadar ve yetersizlikler giderilinceye kadar kongrenin seçtiği başkan görevde kalır (Koçak, 2017: 49).

Başkan mesaj göndererek çıkmasını istediği yasaları kongreye önerebilir ve kanunların yürütülmesi yanında uygulamaya yönelik düzenleme yapabilir. Üst düzey kamu görevlilerini Senato'nun da onayıyla atar (Bezci, 2005: 80; Fendoğlu, 2012: 44). Başkanın kongreye karşı kullandığı en etkili yetkisi yasama faaliyetlerine engel olma yani veto yetkisidir. Başkan kongrenin yasa teklifini on gün içerisinde ya imzalar ya da imzalamaz ve tekrar görüşülmesi için geri gönderebilir. Geri dönen yasanın kabulü için Temsilciler Meclisi'nde ve Senato'dan 2/3 oyla kabul edilmesi gerekir. Fakat bu meclislerde 2/3 oy almak oldukça zordur. Dolayısıyla yasa hazırlanırken başkanın görüşü dikkate alınmalıdır (Küçük, 2016: 37; Keser, 2011: 39-40).

Başkan yaptığı atamalarda Senato'nun onayını almak zorundadır. Başkanın atadığı bakan ve elçi gibi yüksek dereceli memurlar için Senato onayı gerekir. Fakat atadığı bakanı görevden almada bu onay gerekmez (*spoils system*). Başkan seçimde kendine yardım edenleri federal idarede atamalarda görevlendirilebilir. Amerika'da 1883 yılında Pendleton Yasası (*Pendleton Act*) ile tarafsız işe alma sistemi getirilmeye çalışılmıştır (Gidersoy, 2017: 505-506).

Uluslararası ilişkilerin yönetimi, uluslararası antlaşmaların imzalanması, büyükelçi atamaları başkanın yetkisinde ve Senato'nun onayına bağlıdır. Başkan yabancı devletlerle anlaşma imzalar ve bu anlaşmalar Senato'nun 2/3'nün kabulü ile yürürlüğe girer. Ayrıca başkan Yüksek Mahkeme yargıçlarını atar ve bu atamaları Senato onaylar. Başkanın federal yasalara karşı hüküm giyenleri şartlı ya da tamamen af yetkisi vardır. Kongreyi özel toplantıya çağırabilir. Başkan yürütmenin başı olsa da aldığı birçok karar için Senato onayına ihtiyaç duyar. Ayrıca başkanın ve yönetimin tüm kararları yargı denetimine tabidir (Gül ve diğerleri, 2017: 109).

Başkanın dış ilişkilerde önemli görevleri bulunmaktadır. Başkan ülkenin dış siyasetini belirler ve bu yönde kararlar alabilir. Başkan ayrıca “yabancı devletleri tanıyabilir, Senato’nun üçte ikisinin onay vermesi ile uluslararası antlaşmaları imzalayabilir”. Başkan gerekli gördüğü durumlarda “*Executive Agreements*” adı verilen uygulama antlaşmalarını Senato onayı olmadan imzalayabilir. Başkanlar önem verdikleri ve Senato’dan olumsuz karar çıkacağını düşündüklerinde bu yola başvurmaktadırlar. Başkanın ülke savunmasında stratejik kararlar alabilme yetkisi vardır. Askerler başkanın kararlarına katılmasalar bile kendilerini bu kararlara uymak zorunda hissederler. Amerika’da önemli bir gelenek olarak “seçilmişler atanmışlardan daima üstündür” anlayışı hakimdir (Özer, 1998: 33-34; Gidersoy, 2017: 506).

Yürütmenin başı olan başkan KHK çıkarabilir ve bu KHK’lar ile tüzük ve yönetmelikler düzenleyebilmektedir (Bezci, 2005: 83). Başkanlık sistemi uygulayan Latin Amerika ülkelerinde istisnai durumlarda KHK çıkarma yetkisi anayasada yer alırken ABD anayasasında bu konuda açıkça bir hüküm yoktur (Çolak, 2017: 59). Amerika’da başkana KHK çıkarmak için Anayasada özerk bir düzenleme yetkisi veren madde olmamasına rağmen başkanlar çok sayıda kararname çıkartırlar. Bu kararnameler bir kanunun uygulanmasını düzenleyen kararlar, mevcut bir kanun da değişiklikleri ve ayrıca daha önce bir kanuna konu olmayan bir alan da düzenlemeler içerebilir. Düzenleme yetkisi olağanüstü durumlar da artmaktadır (Küçük, 2016: 33-34).

1793 yılında ilk ABD başkanı George Washington, Fransa, İngiltere savaşında tarafsızlıklarını ilan eden bir kararname yayınlanmıştır. Lincoln döneminde ise kararnameler numaralandırılmaya başlanmıştır. ABD’de 2017 yılına kadar 13 binden fazla kararname yayınlanmıştır. Kararnameler anayasal otoriteye dayandığı sürece kanun hükmünde bir emir özelliği taşırlar. Başkanın kararname çıkarmak için kongreden yetki alması gerekmez ve kararnamelerin kongreye onaya gitmesi gerekmez. Kongre kanun çıkararak uygun görmediği kararnameleri geçersiz kılabilir. Konuyla ilgili kanun çıkaran kongre kararnameyi iptal edebilir. Fakat bu durum ABD’de nadir görülür. Başkanlar kararnameleri siyasi hedeflerinde etkili olabilmek, kongreyi bypass edebilmek, acil durumlarda güçlerini kullanmak ve yönetimdeki kontrollerini arttırmak için kullanırlar (Çolak, 2017: 59-61). ABD’de son yıllar da başkanlar çevre, iş düzenlemeleri, güvenlik, sağlık ve tüketici ürün güvenliği gibi toplumsal konularda kararnameler çıkarmışlardır (Küçük, 2016: 34-35).

Amerika’da başkan, kararnamelerini bir yetkiden ziyade görev olarak kongreye bildirir. Yüksek Mahkeme kararnameleri denetleyebilir ve anayasaya aykırı kararnameleri iptal edebilir. Bu mahkemenin kararları herkes için bağlayıcıdır (Küçük, 2016: 35). Kararnameleri değiştiren/kaldıran başka bir yol o konuyla ilgili yeni kararname çıkartmaktır. Özetle, kararnameler yasama, yürütme ve yargı denetimine tabidir (Çolak, 2017: 61-62).

ABD, Anayasası’na göre başkan, bakan yardımcısı ve tüm kamu görevlileri “hıyanet, rüşvet, diğer ağır suçlar ve kabahatlerden” dolayı suçlanıp mahkum oldukları zaman görevlerinden uzaklaştırılırlar. Başkanın bu eylemlerinden dolayı başkanı sadece Temsilciler Meclisi suçlayabilmektedir. Başkan Temsilciler Meclisi tarafından suçlu bulunursa Senato tarafından yargılanır. Senato başkanı yargılamak için toplandığında öncelikle yemin eder ve görevine başlar. Eğer başkan suçlanırsa, Yüksek Mahkeme, Senato’ya başkanlık eder. Senato’da hazır bulunan üyelerden üçte iki çoğunluğunun oyu olmadıkça hiç kimse suçlu olarak ilan edilemez (Bezci 2005: 80, 87; Özer ve Özmen, 2017: 24).

Başkan yetkilerini yerine getirmek için; başkan yardımcısından, sekreterlerinden, diğer yardımcılarından ve “Beyaz Saray Ofisi”, “Bütçe Ofisi”, “İktisat Danışmanları Konseyi”, “Ulusal Güvenlik Konseyi” gibi yardımcı komitelerden yardım alır (Gidersoy, 2017: 504).

Başkan yardımcısı başkan ile aynı koşullarda göreve gelmektedir. Fakat önemli yetkilere sahip değildir. Başkan yardımcısı başkanla aynı zamanda seçilir. Başkan, başkan yardımcısı adayını belirler ve partisinin kongresinde teklif eder. Ancak başkan yardımcısı seçimlerinde güçler dengesi gözetilir. Örneğin başkan sağda ise yardımcısı soldan ya da başkan kuzey bölgesinden ise yardımcısı Güney bölgesinden aday gösterilir. Başkan yardımcısının en önemli görevlerinden biri başkanın ölmesi, istifası ve görevini yerine getirememesi durumunda başkanlık görevini üstlenmesidir. Örneğin, “Roosevelt’in yardımcısı Truman, Kennedy’nin yardımcısı Johnson, ölüm dolayısıyla; Nixon’un yardımcısı Ford ise” istifa sonucunda başkan olmuşlardır. Başkan yardımcısı Senato’nun da başkanlığını yapmaktadır. Fakat görevini sürekli yerine getirmediğinden Senato kendine ayrıca bir başkan seçmektedir (Kuzu, 1996: 18; Gidersoy, 2017: 504).

Başkana yardımcı olmak için kurulan on iki bakanlık bulunmaktadır. Bu bakanlıklar yani kabine başkana uyumlu olarak hareket etmek zorundadır. Bazı başkanlar kabine ile toplu olarak görüşme yaparken bazı başkanlarda her biri ile ayrı ayrı görüş alışverişinde bulunmaktadır. Başkan, bakanları atadığı gibi her bakanlığa ait kademelerine atanacak

kişileri de kendi belirlemektedir (Kuzu, 1996: 18). Başkan tarafından seçilen bakanlar Kongre tarafından onaylanırlar. Kabine “Adalet Bakanlığı, Çalışma Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Eğitim Bakanlığı, Enerji Bakanlığı, Gazi İşleri Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, İskân ve Kentsel Gelişme Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sağlık ve İnsani Hizmetler Bakanlığı, Savunma Bakanlığı, Tarım Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı ve Ulaştırma Bakanlığında” oluşur (Koçak, 2017: 53). Bakanlar parlamentoya karşı sorumlu değildir, başkana karşı sorumludurlar (Teziç, 2012: 505). Başkan bakanlar kurulunun üyelerini kongre dışından atar. Başkanın sekreterleri başkanın politikalarını belirlemekten öte uygulamakla görevlidirler. Ayrıca başkanın yakınında bir danışma kadrosu da bulunur (Bezci, 2005: 80).

### **2.3.5. Amerika Birleşik Devletleri’nde: Yargı**

ABD’de başkanlık sisteminde yargı konusunda son söz Federal Anayasa Mahkemesine (*supreme court*, Yüce Mahkeme, Yüksek Mahkeme) verilmiştir. Yüksek Mahkeme, Anayasa tarafından özel olarak oluşturulan tek mahkemedir. 1789 tarihli Anayasa ile kurulmuştur. Mahkemenin yargıç sayısını kongre belirlemektedir. 1869’da yargıç sayısı baş yargıç ve 8 yargıç olmak üzere 9 olarak belirlenmiş ve son halini almıştır. Mahkeme üyeleri hayat boyu görevde kalabilirler. Yani görevden alınamazlar. Yargıçlar 70 yaşından sonra maaşları azalma olmamak kaydı ile emekli olabilirler. Dolayısıyla yargıçlar uzun bir zaman görevde kalırlar. Yüksek Mahkeme’de kuruluşundan günümüze 17 başkan ve 100 yargıç görev yapmıştır. Mahkeme üyeleri toplum önünde önemli bir konuma sahiptirler. Yüksek Mahkeme’ye gücünü veren temel etken mahkemenin yasaların anayasaya uygunluğunun yargısal denetimini yapıyor olmasıdır (Koçak, 2017: 55; Kuzu, 1996: 22). Yargıçların ömür boyu atanması, onları yasama ve yürütmenin etkisinden kurtarır, yargıçların siyasi bağımsızlıklarını artırır ve daha adil karar vermelerini sağlar (Küçük, 2016: 38).

Yüksek Mahkeme’nin yasaları denetleme yetkisi bulunmaktadır. Yasaları denetleme yetkisi bu mahkemeye anayasa uygulamalarının yapıcısı ve yorumlayıcısı özelliği kazandırır. Yüksek Mahkeme’nin bu gücünün diğer ülkelerdeki anayasa mahkemelerinde olmadığı ifade edilmektedir (Yaman, 2014: 92). ABD’de Yüksek Mahkeme’nin yanı sıra 12 tane Temyiz Mahkemesi bulunmaktadır. Ayrıca 94 bölge ve özel görevli mahkemelerde vardır. Kongre federal mahkemeleri kurabilir, kapatabilir ve ayrıca yargıç sayısını saptama yetkisine sahiptir. Fakat Kongre Yüksek Mahkeme’yi kapatamaz (Koçak, 2017: 22). Federal mahkemelerin görev alanı dışındaki uyuşmazlıkları çözen yerel mahkemelerin yargıçları

halk tarafından seçilir. Federal mahkemeler merkeze bağlı çalışırlar. Anayasada sadece yüksek mahkemelerin görevleri düzenlenmiştir. Ayrıca kongreye bölgeler ya da eyaletler de federal mahkeme kurma yetkisi vermiştir (Gidersoy, 2017: 509; Efe ve Kotan, 2015: 74).

### **2.3.6. Amerika Birleşik Devletleri'nde Başkanlık Sisteminin İşleyişini Kolaylaştıran Faktörler**

ABD'de uygulanan hükümet sisteminde kurumların işleyişlerindeki disiplin başkanlık sistemi için örnek gösterilmektedir. Başkanlık sistemi karışık uygulamalar içermesine rağmen Amerika'da halkın anayasal geleneğe bağlı kalması, toplumun sisteme güvenmesi, toplumun bilgili ve kültürlü olması gibi nedenlerle başkanlık sistemi sorunsuz işlemektedir (Keser, 2011: 34). Başkanlık sistemi en iyi ve kusursuz işlediği tek ülkenin ABD olduğu ifade edilir. Sistemin ABD'de sorunsuz işlemesinde çeşitli faktörler etkilidir. Örneğin, disiplinsiz siyasal parti sistemi ve partiler arasında bir ideolojik farklılık olmaması oluşan sorunların çözüme kavuşmasını kolaylaştırmaktadır. ABD'de demokrasi geleneği çok kuvvetlidir ve demokrasiye duyulan saygı sistemin sorunsuz işlemesinde önemli bir etkidir. Amerikan vatandaşları anayasalarına karşı saygılıdır ve hatta anayasalarında yapılacak herhangi değişime büyük tepki göstermektedirler (Kahraman, 2012: 448-449).

ABD'de lobilerin varlığı başkanlık sisteminin işleyişine katkı sunar. İster cumhuriyetçi ister demokrat parti olsun belli bir lobi çevresinde bir araya gelen parlamenterler kanunların çıkmasında beraber hareket ederler. Ayrıca parlamentoda bulunan komisyonların yasama ve yürütme arasında işbirliğini sağlamaları sistemin işleyişinde önemlidir. Yürütmenin yani başkanın aşırı güçlü olmasından kaynaklanabilecek tehlikelere karşı ülkenin federal yapıda olması ve Yüksek Mahkeme'nin denetimi sistemin sorunsuz işlemesine katkı sağlar (Tunç ve Yavuz, 2009: 34-35). Amerika'da özel ve sivil sektör temsilcileri, lobiler, baskı ve çıkar grupları, denetim ve denge mekanizması için önemli görevler üstlenirler ve çoğulcu demokrasiye katkı sunarlar (Gül ve diğerleri, 2017: 108-109).

ABD'de başkanlık sisteminin sorunsuz işlemesinde vatandaşların bilinçli ve kültürlü olmaları etkilidir. İnsanlar farklı partileri desteklemelerine rağmen ideolojik olarak çok farklı kutupta değillerdir (Kahraman, 2012: 439). ABD'de siyasi partiler grup kararı alamazlar. İdeolojik olmadıklarından sosyalist ve komünist partiler bulunmaz (Fendoğlu, 2012: 44). ABD'de Demokratlar ve Cumhuriyetçiler olmak üzere iki parti sistemi vardır. Bu iki parti arasında ideolojik olarak önemli bir fark bulunmamaktadır. Ayrıca partiler arasında önemli bir görüş ve program farkı da yoktur. Bu iki parti sanki iki kola ayrılmış tek parti

konumundadır. Bundan dolayı da hükümetler istikrarlıdır ve partiler kısır bir çekişmenin için de bulunmamaktadırlar (Kuzu, 1996: 25). Cumhuriyetçiler eyaletlerin güçlenmesi üzerinde dururken demokrat parti merkezîyetçiliğine muhalif tavır takınır (Keser, 2011: 42).

Başkanlık sistemi başarısında Amerika'nın coğrafi konumu da etkilidir. ABD, diğer ülkelerden büyük okyanuslar ile ayrıldığından ülkeye tehlike doğuracak komşulara sahip değildir. Hatta ABD'nin bu coğrafi konumu küresel bir güç olmasına katkı sağlamıştır. ABD için savaşlar hiçbir zaman ölüm kalım savaşı olmamıştır. Savaşlar onlar için hegemonyayı muhafaza sorunu oluşturmuştur (Yaman, 2014: 92; Kahraman, 2012: 439).

Yasama, yürütme ve yargı organının kesin hatlar ile ayrıldığı ABD'de organların "fren ve denge" mekanizmaları ile birbirleri üzerinde etki de bulunmaları söz konusudur (Koçak, 2017: 21). Başkanlık sisteminde kuvvetlerin birbirlerini dengelemeleri ve denetlemeleri gerekmektedir. ABD'de başkanlık sisteminin başarılı olmasının bir nedeni de denge ve denetim mekanizmalarının iyi işlemesinden kaynaklanır (Efe ve Kotan, 2015: 72). Bu ülkede her bir organa verilmiş olan yetki diğer iki organın yetkileri ile dengelenmektedir. Birbirlerinden bağımsız olarak işleyen organlar diğer organların aşırıya kaçma durumlarını engellemekle görevlendirilmiş ve herhangi bir organın diğeri üzerinde baskı kurması engellenmiştir. Bu durumlardan dolayı ABD uygulanan sistem "güçleri paylaşan ayrı organlar" ilkesine dayandığı şeklinde yorumlanır (Koçak, 2017: 22).

ABD'de başkan farklı kurumlar tarafından denetlenir ve gücü sistem tarafından sınırlandırılır. Federal sistemde verilen yetkilerin bir kısmı federe devlete diğer bir kısmı da hem başkan hem de federe devlete aittir. Bu durumun sonucu olarak bazı siyaset alanları başkanın yetki alanı dışında kalmaktadır. Böylece başkanın baskın gücü sınırlandırılmış olur. Bu durum federalizmin bir sonucu olmaktadır (Efe ve Kotan, 2015: 73).

### **2.3.7. Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sisteminin Başarısızlık Nedenleri**

Amerika dışında başkanlık sistemini kesintisiz uygulayan ülke sayısı çok azdır. Örneğin Kosta Rika'da 1949'dan, Venezuela'da 1958'den, Kolombiya'da 1974'ten, Peru'da 1979'dan, Filipinler'de 1986'dan beri başkanlık sistemi uygulaması kesintisiz olarak sürmektedir. Başkanlık sisteminin en çok uygulama alanı bulunduğu bölge Latin Amerika'dır. Venezuela, Meksika, Arjantin ve Ekvator, Anayasalarında Amerikan başkanlık sistemini örnek almışlardır. Fakat başarılı bir şekilde uygulayamamışlar ve bu ülkelerde demokrasi kesintiye uğramıştır. Çünkü bu ülkelerin tarihsel, siyasal ve kültürel yapıları ABD'den farklıdır. Latin Amerika'da son 200 yılda 231 defa Anayasa değişikliği yapılması bu

ülkelerde demokrasinin süreklilik göstermediğinin göstergesidir (Kılınç, 2016: 492; Küçük, 2016: 28).

Başkanlık sisteminin en demokratik örneğinin ABD’de uygulandığı diğer ülkelerin başkanlık sistemini kendilerine özgü konuma getirmeleri sonucu sistemin başarılı olmadığı ve hatta otoriterleştiği savunulur (Çolak, 2017: 52). Latin Amerika’da başkanlık sistemi başarılı olamamıştır. Bu ülkelerde çok partili sistemin varlığı ve ideolojik farklılıklar kutuplaşmayı artırır. Diyalog ve uzlaşma gibi demokratik siyasal kültür öğelerine rastlanmaz ve yasama ve yürütme organları arasında anlaşmazlık çıktığında sistem kilitlenir. Bu durumda başkanlar KHK’lara başvururlar. Böylece yönetimler kişiselleşmiş ve sorunların aşamadığı durumlarda askeri darbelere zemin hazırlanmıştır (Kahraman, 2012: 449).

Başkanlık sisteminin ABD dışında taklit çabalarının orta ve uzun vadede başarısız olmasını açıklayan iki görüş vardır. İlk olarak taklitçi ülkeler sistemi olduğu gibi almamış ve kendilerine göre değiştirmişlerdir. İkincisi taklitçi ülkelerin sosyal, kültürel, siyasal çevresi bu sisteme uygun değildir. Bazen ikisi de bir arada ortaya çıkmıştır. Bu nedenle siyaset bilimciler başkanlık sistemlerinin başarılı olmadığını Amerika uygulamasının sadece bu ülkeye özgü istisnai bir durum olduğunu belirtirler (Erdoğan, 2016: 9).

ABD ve Latin Amerika ülkelerinde başkanlık sisteminin uygulanmasında önemli farklılıklar vardır. ABD’de yerleşik bir parti geleneği gerek parti içi gerek partiler arası bir denge sağlarken Latin Amerika ülkelerinde partiler tek adam etrafında toplanır. Bu ülkelerde başkanlara mutlak bir bağlılık vardır. Ayrıca ordunun siyaset üzerinde etkin rolü bulunmaktadır. Bu ülkelerde demokrasi kültürünün oturmamış olması, siyasal katılımın zayıf olması, eğitim eksikliği ve ülkelerin sömürge geçmişleri başkanlık sisteminin işleyişini ve başarısını olumsuz etkiler. Bu nedenle bu ülkeler için seçilen hükümet sistemlerinden öte demokratik rejimin kalıcılığı üzerine vurgu yapılır (Tunç ve Yavuz, 2009: 25).

Latin Amerika’da otoriter rejimlerin kaynağının başkanlık sistemi olmadığı bunun yerine bu ülkelerde otoriterliğin nedeninin başkanlık sisteminin farklı uygulamasından kaynaklandığı savunulur. Örneğin bu ülkelerin bazılarında başkanın meclisi fesih yetkisi ve yürütmenin yasa hazırlama yetkisi vardır (Kılınç, 2016: 492).

Başkanlık sistemi, Latin Amerika ülke deneyimlerinde denge ve denetim unsurlarının olmaması nedeniyle demokratik olmaktan uzaklaşmıştır. Başkanlık sistemi uygulamalarında denge ve denetim mekanizmaları olmayınca otoriter rejimler ortaya çıkması olasıdır. Bu nedenle denge ve denetim mekanizması başkanlık sistemi için son



derece önemlidir. Bu mekanizmalar yardımıyla kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulandığı başkanlık sisteminde siyasi iktidar tek bir kişi ya da organda toplanmamış olur. Yasama ve yürütme organları kesin olarak ayrıldıklarından birbirlerinin alanlarına müdahale edemezler. Her şeye rağmen bu organlar arası etkileşim kaçınılmaz olduğundan denge ve denetim sistemi bu etkileşimin sınırlarını belirler (Küçük, 2016: 35-39).

Latin Amerika ülkelerinde diktatörlük ya da darbeler sadece başkanlık sistemi uygulayan ülkelerde gerçekleşmemiştir. Bu ülkelerin az gelişmiş olması, adaletsiz gelir dağılımı, demokratik kültürün zayıf oluşu ve siyasi kutuplaşmalar siyasal hayatı etkiler (Kılınç, 2016: 489-490). Bir ülkede diktatörlüğün oluşması sadece hükümet sistemine bağlı değildir. İlgili ülkenin eğitim seviyesi, kültür ve sosyal yapısı, bu durumu etkiler. Bu nedenle örneğin Avrupa ülkelerinde başkanlık sistemlerinde sorun yaşanmazken Latin Amerika, Asya ve Afrika ülkelerinde de istikrarsızlığın nedeni başkanlık sistemi olmuştur (Kılınç, 2016: 493).

Başkanlık sisteminin daha az istikrarlı olması uygulandıkları siyasi bağlamla ilişkilidir. Çünkü çatışma her sistemde olur. Çatışmanın çözümünün demokrasi dışında aranması ve ülkede bu çatışmaya engel olabilecek kurumsal düzenlemelerin olmaması ilgili ülkede önemli sorunlar ortaya çıkarır. Latin Amerika'da da durum budur. Latin Amerika ülkelerinde yoksulluk, düşük gelir düzeyi, siyasal demokratik kültürün zayıflığı, kutuplaşmış siyaset gibi etmenler demokrasi üzerinde hükümet sistemlerinden daha etkilidir. Bu özelliklere Latin Amerika ülkelerinde başkanların kararname gücüne sahip olması eklenince yasama organı devre dışı bırakılarak KHK çıkarma eğilimleri olumsuz durumu artırır. Latin Amerika ülkelerinde 1979 yılı sonrasında çoğu başkana anayasayı değiştirebilme hakkı tanıdığıdır. Bu kural koyma anlayışı ile Latin Amerika ülkeleri başkanlık sisteminin farklı bir türünü uygulamaktadırlar. Kural koyma için kullandıkları araçlar olağanüstü hal ilanı, KHK, kanun önerme ve anayasada değişikliğe gitmektir (Erdoğan, 2016: 10-12).

## BÖLÜM III

### 3. TÜRKİYE’DE HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Türk devletleri incelendiğinde, Türk yönetim tarihinde neredeyse her dönemde kararların bir kurul içerisinde alındığı görülmektedir. Fakat “Şura” ya da “Kurultay” olarak toplanan bu kurullar bağımsızlık kazanarak üyelerin halk tarafından seçildiği bir meclis sistemine dönüşmemiştir. Dolayısıyla bu kurullar bir danışma kurulu özelliği taşımış ve parlamenter sisteme benzer şekilde bağlayıcı kararlar almamışlardır (Demir, 2013: 849-850).

Türkiye’nin parlamenter sistem deneyimleri Osmanlı Devleti’nin son dönemlerine kadar geriye götürülebilir. Parlamenter sistem tarihte 19. yüzyılda Belçika, Fransa, Danimarka ve Norveç gibi ülkelerde uygulanmaya başlanmıştır. Buna paralel bir şekilde 19. yüzyıldan itibaren Osmanlı Devleti’nde de diğer ülkeler gibi parlamenter sisteme geçiş çabaları ortaya çıkmıştır. Osmanlı Devleti’nde bu yönde ilk parlamenter sistem uygulaması 1876 yılındaki Kanuni Esasi’dir. Bu anayasada devlet başkanı olarak padişaha sembolik yetkilerden fazlası verilmiştir ve ayrıca bakanların siyasi sorumlulukları net bir şekilde ifade edilmemiştir. Kanunu Esasi’de 1909 yılında yapılan değişiklik ile parlamenter sistemin özelliklerine yaklaşılmıştır. Bu değişikliklerde bakanların Meclis-i Mebusan’a karşı siyasi açıdan sorumlu olduklarına yönelik düzenlemeler yapılmıştır. 1921 yılında Teşkilatı Esasiye Kanunu çıkartılmıştır. Yürürlüğe giren bu kanunda yasama ve yürütme kuvvetleri mecliste toplanmış ve böylece meclis hükümetine doğru bir geçiş yaşanmıştır. Cumhuriyet ilanından sonra 1924 Anayasası hazırlanmıştır. Bu anayasaya göre, iki başlı ve siyasi sorumluluk içeren bir yürütme organı öngörülmüş böylece yasal olarak meclis hükümet sistemi özelliği taşıyan bir sistem oluşturulmuştur. Türkiye’de 1961 ve 1982 anayasalarında ise parlamenter hükümet sisteminin benimsendiğini görmekteyiz. 1982 Anayasası’ndan sonra yürütme güçlendirilmeye çalışılmış olsa da siyasi istikrarsızlık sorunu yani kısa süreli koalisyon hükümetleri sorunu aşılammıştır. Türkiye’de siyasi istikrarsızlıklar önemli ekonomik ve sosyal sorunlar ortaya çıkarmıştır (Gidersoy, 2017: 501; Özer ve Özmen, 2017: 25).

Türkiye’de, parlamenter sistemin tarihi kökeni İkinci Meşrutiyete kadar götürülse de istikrarlı bir hükümet sisteminin tarih sahnesinde kurulamadığı görülmektedir (Yıldız, 2013: 184). Türkiye’de ilk defa halkın temsilcilerinden oluşan bir meclise I. Meşrutiyet döneminde rastlanır. Sonrasında II. Meşrutiyet ile padişahın yetkileri önemli derecede sınırlandırılmış ve siyasal iktidar hükümete yani meclise geçmiştir. Cumhuriyet döneminde de parlamenter sistemi geliştirme çabaları devam etmiş 1924, 1961 ve 1982 anayasalarında parlamenter

sistem uygulanmıştır (Fendoğlu, 2012: 48). Tarihsel olarak Türkiye'nin, Anayasal gelişim süreci kuvvetler birliğinden kuvvetlerin sert bir şekilde ayrılmasına dayanan bir sürece evrilmiştir. Bu süreçte 1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları hazırlanmış ve uygulanmışlardır. 1971, 1973 ve 2007 Anayasa değişikliklerinde önemli adımlar atılmış ve 2017 değişikliği ile sert kuvvetler ayrılığına dayanan başkanlık sistemi benimsenmiştir (Çolak, 2017: 52). Bu bölümde ilk olarak Türkiye'nin parlamenter sistem deneyimine yer verilecek sonrasında ise Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne giden süreç ve bu sistemin özellikleri ele alınacaktır.

### **3.1. CUMHURBAŞKANLIğI HÜKÜMET SİSTEMİ ÖNCESİ UYGULANAN HÜKÜMET SİSTEMLERİ**

#### **3.1.1. 1876 Birinci Meşrutiyet Dönemi: 1876 Anayasası**

1876 Anayasası'nın kabul edilmesiyle I. Meşrutiyet ilan edilmiştir. I. Meşrutiyet'in ilan edilme sürecinde batılı ülkelerde ortaya çıkan anayasal gelişmeler etkilidir. Nitekim 1876 Anayasası padişahın atadığı bir komisyon tarafından Belçika ve Fransa Anayasaları örnek alınarak hazırlanmıştır. Bu anayasada meclis sistemi geliştirilmiş olmasına rağmen padişaha önemli yetkiler verilmiştir. Şöyle ki, parlamenter hükümet sisteminin önemli bir özelliği olan hükümetin meclise karşı siyasi sorumluluğu bu anayasada bulunmamaktadır. Bunun yerine meclisin padişaha karşı sorumluluğu esas alınmıştır (Gidersoy, 2017: 510). 1876 Anayasası'nda iki meclisli bir yapı öngörülmekte ve her iki meclise ve bakanlar kuruluna kanun önerisinde bulunma hakkı verilmiştir. Fakat padişahın hem meclise hem de hükümete karşı mutlak bir üstünlüğu bulunmaktadır. Sadrazam (Başbakan) ve vezirler (Bakanlar) padişahın izni ile göreve gelirler ve görevden uzaklaştırılırlar. Hükümetin göreve gelirken güvenoyu alması gerekmez. Hükümet faaliyetlerinde denetlenmez ve güvensizlik oyu gibi bir mekanizma ile görevinden alnamaz (Demir, 2013: 849-850).

I. Meşrutiyette, Meclis-i Umumi ismindeki meclis, Meclis-i Mebusan ve Heyeti Ayan olmak üzere iki meclisten oluşmaktadır. Meclis-i Mebusan vekilleri, 4 yılda bir, iki dereceli bir seçimle göreve gelmektedirler. Heyeti Ayan üyeleri ise padişah tarafından ömür boyu atanırlar. Yürütme organı ikili bir yapıda olup padişah ve Heyeti Vükala'dan oluşur. Padişah devleti temsil ederken, Heyeti Vükala yani hükümet bakanlar kurulu anlamına gelir. Bu kurulun başkanı sadrazamdır (Yıldız, 2013: 194).

I. Meşrutiyet bir parlamenter sistem değildir. Bunun gerekçeleri ise şu şekilde sıralanabilir (Yıldız, 2013: 194-195):

- Bakanlar Kurulu, meclise değil padişaha karşı sorumludur.
- Padişah vekilleri atar ya da görevden alabilir.
- Meclis, hükümeti güvensizlik oyu ile düşüremez.
- Vekillerin bireysel ve müşterek sorumlulukları vardır. Bu sorumluluk cezai niteliktedir ve verilen karar padişaha aittir.
- Bakanlar Kurulu, hukuken siyasi bir denetime tutulmaz.
- Padişah bakanlar kurulunun faaliyetlerine katılmaktadır.
- Parlamenter sistemden çok buradaki bakanlar kurulu, başkanlık sistemindeki sekreterlik ve danışmanlık özelliğini hatırlatır ve başkanlık sistemine benzer şekilde bakanlar kurulunun otoritesinin kaynağı meclis değil padişaktır.
- Yürütme yetkisi padişahın elindedir. Bunun yanında padişahın yasama üzerinde de geniş yetkileri bulunur. Örneğin yasa teklifleri padişahın onayına sunulur ve mutlak bir veto yetkisi bulunur.
- Parlamenter sistemde olmayan önemli bir özellikte Meclis-i Umum-i üyelerinin padişaha bağlılık yemini etmeleridir.

### **3.1.2. 1909 İkinci Meşrutiyet Dönemi: 1909 Kanun-i Esasi Değişiklikleri**

1876 Anayasası'nda, 1909 yılında değişikliklere gidilmiştir. Bu değişikliklerle yasama ve yürütme organı üzerinde etkili olan meclis asli görevine dönerek yasama faaliyetlerine odaklanmıştır. Yürütme yetkisi padişah yerine meclisin denetlediği hükümete devredilmiştir. Kanun teklifi için padişahın izin alma zorunluluğu kaldırılmıştır. Padişahın veto ettiği ve meclise geri gönderilen yasaların 2/3 çoğunluk ile kabulü durumunda padişahın yasayı kabul etme zorunluluğu getirilmiştir. Değişikliklerle birlikte sistem parlamenter sisteme yaklaştırılmıştır. Devletin başı ve yürütmenin başı padişaktır. Fakat meclisin güvenini alarak göreve başlayan ve ona karşı sorumlu olan hükümet önemli iktidar yetkileri elde edebilmiştir (Demir, 2013: 850; Gidersoy, 2017: 510; Karatepe, 2013: 161).

1909 değişiklikleri ile padişahın yetkileri kısıtlanmıştır. Padişahın “mutlak veto” yetkisi “zorlaştırıcı veto” ya dönüştürülmüştür. Heyet-i Vükala (bakanlar kurulu) padişah yerine, Meclis-i Mebusana karşı sorumlu hale getirilmiştir. Bakanlar kurulunun oluşumuna parlamenter sisteme benzer nitelikler kazandırılmıştır. Padişah sadrazamı atamakta, sadrazamda bakanlar kurulunun üyelerini seçmektedir. Bakanlar kurulunun siyasi anlamda müşterek ve bireysel sorumlulukları bulunmaktadır. Meclisin bakanlar kurulunu güvensizlik oyu ile düşürme yetkisi vardır. Bu değişiklikler ile yönetim biçimi parlamenter monarşiye

doğru gelişim göstermiştir. Siyasi, sosyal ve kültürel alt yapı Osmanlı Devleti'nde zayıf olduğundan parlamenter monarşi başarılı olamamıştır (Yıldız, 2013: 195-196).

### 3.1.3. 1921 Anayasası

İstanbul, 16 Mart 1920'de işgal edilmiş ve Osmanlı Meclis-i Mebusan-ı ise 18 Mart 1920'de son toplantısını yapmıştır. Mustafa Kemal Atatürk bir genelge yayımlamış ve 19 Mart 1920'de Ankara'da yeni bir millet meclisinin açılmasına karar verilmiştir. 23 Nisan 1920 tarihinde, meclis Büyük Millet Meclisi ismi ile toplanmıştır. 20 Ocak 1921 tarihinde 1921 Anayasası yani Teşkilat-ı Esasiye Kanunu kabul edilmiştir. 23 maddeden oluşan bu anayasadaki hükümet sistemi, yasama ve yürütme yetkilerinin mecliste toplandığı meclis hükümet sistemidir. Nitekim anayasanın 2. Maddesine göre meclisin yasama ve yürütme yetkisini elinde bulundurduğu kuvvetler birliği ilkesinin varlığı belirtilmektedir. 8. Maddeye göre bakanlar meclis içinden çıkacak ve ülke meclisin seçtiği vekiller tarafından idare edilecektir. Bu vekiller meclisin görüşleri doğrultusunda hareket edeceklerdir. Ayrıca gerekirse bakanlar meclis tarafından görevden alınabilecektir. Bu anayasada devlet başkanının yetki ve görevlerini meclis başkanı yerine getirmektedir (Gidersoy, 2017: 510-511).

Kurulan yeni Meclis 24 Nisan 1920'de Mustafa Kemal'i başkan seçmiştir. Böylelikle Türk Meclis tarihinde ilk defa bir hanedan ya da onun atadığı üyeler dışında halk tarafından seçilen bir kişi yürütmenin başı konumuna gelmiştir (Yamaç, 2020: 206). 1921 Anayasası'nda devlet başkanlığı kurumu yoktur. Meclis başkanı hükümetin başkanı konumundadır. Görevleri özel kanunla belirlenen bakanlar meclis tarafından seçilmektedir (Yamaç, 2020: 211). 1921 Anayasası'nın kabulünde özel kurallar uygulanmıştır. Örneğin bir yeter sayısı aranmamış ve anayasanın tümü ayağa kalkarak ve el kaldırılarak yapılan oylama ile onaylanmıştır. 1921 Anayasası, Osmanlı Devleti'ne ait olan Kanun-i Esasi'yi yürürlükten kaldıran bir anayasa değildir. Bunun yerine onun bazı maddelerinde değişikliğe gidilmiş ya da iptal edilmiştir. Birinci meclis döneminde, dönemin savaş koşulları nedeniyle kuvvetler birliği ilkesi egemen olmuştur. Osmanlı Devleti son bulmamış fakat 1921 Anayasası ile idarenin TBMM'de olması ve egemenliği millete ait oluşu vurgusu yapılmıştır. Kuvvetler birliği ilkesi ve meclis hükümeti sistemi bu dönemin önemli unsurlarıdır. Egemenlik hakkı padişah yerine kayıtsız ve şartsız olarak millete tanınmaktadır (Yamaç, 2020: 209; Narin, 2018: 86).

1921 Anayasası kısa bir dönem yürürlükte kalmıştır. Bu Anayasada yasama ve yürütme yetkileri yasama organında toplanmıştır. Bu yüzden “meclis hükümet sistemi” olarak tanımlanır (Asilbay, 2013: 258). Meclis hükümet sistemi olarak nitelendirilme nedeni meclisin bakanları doğrudan doğruya seçmesi ve onlara emir ve talimat verebilmesidir. Bu sistemde devlet başkanına ait olması gereken yetkiler meclise verilmiştir (Narin, 2018: 86).

1921 Anayasasına göre egemenlik kayıtsız şartsız milletindir ve bu yetki onun adına Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından kullanılır. TBMM, yasama, yürütme ve yargı güçlerini kendi elinde toplamıştır. Meclis yasa yapmakta, üyeleri arasından seçtiği bakanlar kurulu ile yürütmeyi gerçekleştirmekte ve hatta gerekli gördüğünde olağanüstü mahkemeler yoluyla yargı görevini üstlenmektedir. Bu anayasanın önemli bir özelliği savaş koşullarında yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin meclis başkanında yani Atatürk'te toplanmış olmasıdır (Demir, 2013: 850; Narin, 2018: 86; Yamaç, 2020: 209).

#### **3.1.4. 1923 Anayasa Değişikliği**

Kurtuluş Savaşı'nın başarıyla sonuçlanmasından sonra görevini tamamlayan Birinci Meclis yerine seçilen İkinci Meclis, 11 Ağustos 1923'te çalışmalarına başlamıştır. 29 Ekim 1923 değişikliği ile saf meclis hükümeti sisteminden uzaklaşmış ve parlamenter hükümet sistemi yönünde değişiklikler yapılmıştır (Narin, 2018: 87). 1921 Anayasası'nda, 1923 yılında değişiklik yapılarak Meclis hükümeti sisteminden, parlamenter hükümet sistemine geçiş yapılmaya çalışılmıştır. 1923 yılındaki değişiklik ile cumhurbaşkanlığı makamı oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanı meclis içinden bir bakan vekil seçer ve seçilen başvekil, milletvekilleri arasından bakanlar kurulunu belirler. Kabine, cumhurbaşkanı tarafından meclisin onayına sunulur. Bu değişikliklerle kısmi bir parlamenter sistem oluşturulmaya çalışılmıştır. Meclis hükümeti sisteminden vazgeçilmemiştir. Çünkü meclis hala önemli bir konumdadır. Bu değişiklikler 1924 Anayasası'nın bir ön aşaması gibi düşünülebilir (Yıldız, 2013: 197).

#### **3.1.5. 1924 Anayasası**

1921 Anayasası'nda, yapılan değişiklikler gereken ihtiyaçları karşılayamamıştır. II. TBMM tarafından yeni bir anayasa hazırlanmış ve bu anayasa 20 Nisan 1924'te meclis tarafından kabul edilmiştir. Kuvvetler birliği ve görevler ayrılığını içeren 1924 Anayasası karma hükümet sistemine örnek oluşturur. Bu anayasanın parlamenter hükümet sistemine ve meclis hükümeti sistemine benzer yönleri bulunmaktadır. Parlamenter sisteme benzer yönleri; meclisin yasama yetkisinin olması, Cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulunun yürütme

yetkisine sahip olması, hükümetin kuruluş biçimi ve bakanlar kurulunun kolektif sorumluluğu gibi yönlerdir. Meclis hükümet sistemine benzeyen özellikleri ise Türk milletinin sadece TBMM tarafından temsil edilmesi, yasama ve yürütmenin mecliste toplanması ve meclisin hükümeti denetleyebilme yetkisine karşın hükümetin meclisi feshetme yetkisinin olmasıdır (Gidersoy, 2017: 511; Asilbay, 2013: 258; Beceren ve Kalağan, 2007: 172).

1924 Anayasası'nda yürütme organı yasama organından farklılaşsa da bağımsız bir organ halini alamamıştır. Bu nedenle hükümet sistemi meclis hükümet sistemi ile parlamenter sistem arasında bir karışım niteliğindedir. Meclis hükümet sistemine benzer hükümleri yasama ve yürütme yetkilerinin mecliste olması, egemenliğin millet adına TBMM'nin elinde bulunmasıdır. Parlamenter sisteme yaklaşan özellikleri yürütme yetkisinin cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulunda olması ve meclisin gerektiğinde hükümeti düşürebilmesidir (Demir, 2013: 850-851). Cumhurbaşkanının sınırlı yetkileri bulunmaktadır bunlar (Beceren ve Kalağan, 2007: 172):

- ❖ Özel törenlerde meclise başkanlık etmek
- ❖ Kanunları onaylamak ya da veto etmek
- ❖ Başbakanı atamak
- ❖ Özel af yetkisini kullanmaktır.

1924 Anayasası'nda cumhurbaşkanına simgesel yetkiler verilerek yetkisiz kılınmıştır. Bu anayasada TBMM'ye ulusal egemenliği kullanan tek yetkili organdır. Yürütme yani cumhurbaşkanı ve hükümet TBMM'ye bağlıdır (Beceren ve Kalağan, 2007: 172).

Uygulamada, 1946 yılına kadar bir kaç deneme dışında tek partili ve bazen totaliter bir biçimde ülke yönetilmiş ve kuvvetler birliği hüküm sürmüştür. Fakat 1924 Anayasası kuvvetler ayrılığını öngörmektedir. Bu nedenle Cumhuriyet Halk Fırkası ve devletin resmi politikalarına eleştiri yönelten partiler, STK'lar ve basına karşı Taktirî Sükûn Kanunu, Hıyaneti Vataniye Kanunu, Tevhidi Tedrisat Kanunu gibi düzenlemeler ile müdahale edilmiş ve bu gruplara karşı baskı oluşturulmuştur. Yıldız'a (2013) göre, bu düzenlemelerdeki amaç batıdan ithal edilen dini değerlerin halka zorla benimsetilmesi ve yeni bir toplum modeli oluşturmaktır. Bu amaç doğrultusunda yeni rejim kültürel açıdan birleştirici olmaktan uzaktır. 1924 Anayasası'nın uygulandığı dönemde otoriter anti

demokratik ve kuvvetler birliğine dayanan bir hükümet sistemi oluşturulmuştur (Yıldız, 2013: 199).

### 3.1.6. 1961 Anayasası

Demokrat Parti vesayetçi, bürokratik elit yerine 1950 ve 1960 yılları arasında iktidara gelmiştir. Bu değişim bürokratik bir tepkiyle karşılaşmış ve neticede 27 Mayıs 1960 darbesi ile görevden alınmıştır (Yıldız, 2013: 199). 27 Mayıs 1960 İhtilali ve onun arkasından yapılan 1961 Anayasası bir tepki niteliği taşımaktadır. Bu tepkinin izleri 1961 Anayasası'nın kurduğu kuvvetler dengesinde görülebilir (Kuzu, 1996: 39).

27 Mayıs 1960 Darbesi küçük rütbeli subaylar tarafından Yüksek Komuta Kademelerine karşı yapılmıştır. Darbeyi yapanların amacı, sadece hükümeti değiştirmek değil, toplumun temel yapısında da değişikliklere gitmektir. Yapılan darbe ile birlikte ilk defa sendikalara grev hakkı tanınmıştır (Ahmad, 2006: 20). 1961 Anayasası 27 Mayıs Darbesi'nden sonra hazırlanmıştır. Çok partili dönemde yani 1950-60 yılları arasında ortaya çıkan siyasi istikrarsızlık bir anayasa sorunu olarak ele alınmış ve böylece her sorunun nedeninin anayasada olduğu düşünülmüştür. 1961 Anayasası 1924 Anayasası'na göre daha detaylı ve uzun bir anayasadır. 1961 Anayasası'nda akla gelebilecek ya da ortaya çıkabilecek bütün olası durumlara yönelik kurallar önceden belirlenmeye çalışılmıştır (Becerem ve Kalağan, 2007: 173). 27 Mayıs 1960 darbesinden sonra "Milli Birlik Komitesi" kurulmuştur. Bu komite yeni anayasa için kurucu meclisin oluşturulmasını kanunla istemiştir. Milli Birlik Komitesi ve Temsilciler Meclisi'nden oluşan kurucu meclis 6 Ocak 1961 tarihinde yeni anayasa çalışmaları için bir araya gelmiştir. Bu çalışmaları 27 Mayıs tarihinde sonlanmış ve 9 Temmuz 1961'de halkoyuna sunulan anayasa %61,5 oyla kabul edilmiştir (Gidersoy, 2017: 511).

1961 Anayasası'nda ülkemizde uygulanan önceki anayasalardan farklı bir yol izlenmiştir. 1961 Anayasası kuvvetlerin yumuşak bir şekilde ayrılığına dayanmakta ve İngiliz (Westminster) tipi bir parlamenter sistemi benimsemektedir. Ayrıca, cumhurbaşkanının yetkileri ve sorumsuzluğu da parlamenter sisteme uygun şekilde düzenlenmiştir. 1961 Anayasası'nda yürütme iki başlıdır ve cumhurbaşkanına parlamenter sisteme uygun nitelikte yetkiler verilmiştir. Fakat cumhurbaşkanına verilen 'fesih' yetkisi parlamenter sisteme uygun bir yetki olmamasına rağmen bu yetkinin gerçekleşmesinin zorlaştırıldığı ve işlevsizleştirildiği görülür. Nitekim 1973 yılında yapılan seçim sonrasında yaşanan krizde bile fesih yetkisi işletilmemiştir (Asilbay, 2013: 258).



1961 Anayasası'nda kuvvetler ayrılığını yansıtan saf parlamenter sistem tercih edilmiştir. Bu sistemde çift meclisli bir model benimsenmiş ve meclisin yanı sıra Senato oluşturulmuştur (Coşkun ve Yorgancıoğlu, 2021: 77). 1961 Anayasası klasik parlamenter rejim özellikleri taşır. Dolayısıyla cumhurbaşkanının görevleri semboliktir, hükümet meclisten çıkar, güvenoyuyla görevine başlar ve meclisin denetimine tabidir ve ona karşı sorumlu çalışmaktadır. Bu anayasada önemli bir farklılık TBMM millet adına egemenliği kullanan tek organ değildir. Milli Güvenlik Kurulu (MGK), Anayasa Mahkemesi, Türkiye Radyo Televizyon Kurumu ve Devlet Planlama Teşkilatı gibi kısmi olarak özerk kurumlarda ortaya çıkmıştır. Yani 1961 Anayasası'nda yürütme bir yandan yasamaya bağlı iken getirilen “çoğulcu, özgürlükçü” devlet anlayışıyla yasama ve yürütmenin yetkileri sınırlandırılmıştır (Demir, 2013: 851).

1961 Anayasası'nın dayandığı, yumuşak kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği yasama, yürütme ve yargı organlarının görev alanları farklılaşmaktadır. Öte yandan yasama ve yürütme organları arası ilişkilerde mutlak bir ayırım olmayıp yumuşak bir yapı sergilenmekte ve böylelikle kuvvetlerin birbirlerine dengeli bir müdahale olanağı bulunmaktadır. Yasama organının, yürütme organına müdahalesi onu soru, gensoru ve meclis soruşturmasıyla denetlemesi ve onu sorumlu kılmasını içerir. Yürütme organı ise yasama faaliyetlerine katılarak yasama organına müdahale edebilir. Örneğin bakanlar kurulu kanun teklif edebilir ve tüzük çıkartabilir. Cumhurbaşkanı mecliste onanan kanunları yayınlar ve ayrıca uluslararası antlaşmaları onar ve yayınlar. Cumhurbaşkanı gerekli görürse seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Özellikle yumuşak kuvvetler ayrılığında yasama ve yürütme organları arasında makul derecede bir işbirliği ve birbirlerini denetleme söz konusudur (Gidersoy, 2017: 511-512). 1961 Anayasası'nın parlamenter rejim olduğunu şu hususlar ile kanıtlayabiliriz (Yıldız, 2013: 199-200):

- ✓ Bakanlar kurulu meclisin güvenine ihtiyaç duyar.
- ✓ Meclis, bakanlar kurulunu güvensizlik oyuyla düşürebilir.
- ✓ Bakanlar kurulunun üyeleri meclise karşı müşterek ve bireysel sorumludur.
- ✓ Yürütme iki başlıdır.
- ✓ Başbakan hükümetin genel siyasetini yürütür.
- ✓ Cumhurbaşkanı siyaseten sorumsuzdur yani faaliyetleri sonucunda karşı imza neticesinde cumhurbaşkanı yerine başbakan ve ilgili bakan sorumludur.
- ✓ Cumhurbaşkanı siyaseten tarafsız ve devletin başıdır. Sembolik bir takım görevleri vardır. Gerekli görürse başbakanın talebi ile de seçimleri yenileyebilir.

- ✓ Cumhurbaşkanı meclis üyelerinden birini başbakan olarak atar, bakanlar başbakan tarafından meclis içinden ya da dışından seçilir. Cumhurbaşkanı tarafından atanır.

1961 Anayasa'sında cumhurbaşkanının özel bir yeri vardır. Cumhurbaşkanı devletin başı olarak Türkiye Cumhuriyeti'ni ve milletin birliğini temsil etmektedir. 1961 Anayasası'nın 4. maddesi gereği "millet egemenliği" anayasaya bağlı kalınarak yetkili organlarca kullanılır. Cumhurbaşkanı bu maddenin saydığı yetkili organlardan bir tanesidir. Dolayısıyla cumhurbaşkanı artık anayasadan, doğrudan bir güç almakta ve yetkilerini kullanması için TBMM'nin aracılık etmesi gerekmemektedir. Örneğin meclis yenilendiğinde cumhurbaşkanının değişmesi gerekmemektedir. Artık cumhurbaşkanı 7 yıl için seçilmekte ve böylece meclise bağımlılığı ortadan kalkmaktadır. Cumhurbaşkanı olan kişinin meclis üyeliği düşmekte ve parti üyeliği varsa partisi ile ilişkisi kesilmektedir. Cumhurbaşkanı siyasi olarak sorumsuzdur. Meclis üye sayısının 1/3'nün önerisi, 2/3'nün kararı ile sadece vatana ihanet ile suçlanabilmekte ve Anayasa Mahkemesi'nce yargılanabilmektedir (Becerem ve Kalağan, 2007: 173-174).

1961 Anayasası'nın ilk bakışta demokrasi, hukuk devleti, temel hak ve özgürlükler konularında geniş yenilikler getirdiği düşünülse de diğer taraftan yürütmenin örneğin Senato, Anayasa Mahkemesi, MGK gibi kurumlar ile paylaşılması ile birlikte aslında bürokratik vesayetın güçlenmesinin önünü açmıştır. Cumhuriyetin ilanı sonrası gelenekçilik ve modernist, laik düşünce arasında gerilimler ortaya çıkmış ve bu durum merkez-çevre kavramı ile anlatılmıştır. Bu anlatımda çevre, kırsal alanda bulunan halkın yaygın kitlelerini ifade ederken, merkez ise cumhuriyetin kurulmasından sonra uygulamaya konulan reformların temsilciliğini üstlenen sivil, siyasi, bürokratik, elitleri temsil eder. Yani merkez otoriteyi, inkılapları ve batıcılığı savunurken çevre gelenekleri ve dini değerleri temsil eder. Merkez çevrenin görüşlerini küçümser ve kabul etmez. Nitekim Demokrat Parti (DP) dönemi çevrenin iktidara sahip olduğu bir dönemdir. Bu nedendir ki, bürokratik merkez tarafından darbe ile sonlandırılmıştır. 1961 Anayasası'nda demokratik bir sistem oluşturulmaya çalışılmış siyasi partilere anayasal güvence verilmiştir. Buna rağmen genel oya kuşkuyla bakılmıştır. Bunun nedeni, genel seçimler yoluyla çevrenin iktidara gelebilme şansının olmasıdır. Bu nedenle anayasada temsile dayanan merkezin görüşlerini yansıtan bürokratik kurumlar oluşturulmuştur. Merkez hükümette olmasa bile çevreyi kontrol etmek için bürokratik askeri bir vesayet sistemi oluşturmuştur. Anayasa Mahkemesi hukuk devleti açısından önemli olsa da temel gayesi merkezin değerlerine aykırı hareket edecek çevre değerlerini benimseyen hükümetlerin kontrol altına alınmasıdır. Yani bürokratik vesayeti

içeren bir makam olarak meclisi kontrol edecektir. MGK, 1961 Anayasası ile getirilen bir kurumdur. Genelkurmay Başkanı görev ve yetkilerinden dolayı “milli savunma bakanı” yerine başbakana karşı sorumludur. Böylece genelkurmay başkanının bakanlardan daha üstün bir konumu vardır. MGK, milli güvenliği ilgilendiren konularda görüşlerini bakanlar kuruluna bildiren bir kuruldur. Bakanlar kurulu ile eşdeğer bir güvenceye sahiptir. Bu kurul yine bürokratik, askeri merkezin hükümeti vesayet altına aldığı bir özellik taşır (Yıldız, 2013: 201-203).

1961 Anayasası sonrası ortaya çıkan bürokratik vesayet parlamenter sistemin işleyişine engel olmuştur. 1961 Anayasası döneminde koalisyon hükümetlerinin istikrarsızlıklarda payı olsa da bürokratik vesayet olumsuz etkileri de bulunmaktadır. 1971 yılında yürütmenin güçlenmesi için bakanlar kuruluna KHK çıkarma yetkisi verilmiş fakat bu önlemlerde istikrar sağlamamıştır. 1971 Anayasa değişikliği ile yürütmenin güçlendirilmesine yönelik yenilikler yanında askeri otoriteyi güçlendiren düzenlemelerde yapılmıştır. Danıştay yerine Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nin kurulması bu düzenlemelere örnektir. Merkez ve çevre arası çatışmaların önemli istikrarsızlıklar yaratması sonucunda 12 Eylül 1980 darbesi gerçekleşmiştir (Yıldız, 2013: 203-204).

1961 Anayasası'nda yürütme organının yetkilerinin kısıtlandığı ve yetki verme konusunda pasif davranıldığı görülür. Çünkü yürütme organına yetki verildiğinde kötüye kullanacağı düşüncesi hakimdir. Yürütme organına verilen bu zayıf statü idari mekanizmaların işleyişini zorlaştırmıştır. Nispi temsil sistemi sonucunda koalisyonların ülkeyi sıkıntıya uğrattığı ifade edilmektedir. 1970-1980 yılları arasındaki 10 yıllık süreçte 12 hükümet değişmiştir. 12 Eylül 1980 darbesini ortaya çıkaran etkenlerden biri koalisyon hükümetlerinin neden olduğu istikrarsızlıklardır (Kuzu, 1996: 40).

### **3.1.7. 1982 Anayasası 2007 Anayasa Değişikliği Öncesi Dönem**

12 Eylül 1980'de Türk Silahlı Kuvvetleri yönetime el koyarak askeri darbe yapmıştır. Milli Güvenlik Konseyi, 29 Haziran 1981 tarihinde anayasa yapmak ile sorumlu kurucu meclise dair bir kanun çıkartmıştır. Kurucu meclis Milli Güvenlik Konseyi ve danışma meclisinden oluşmaktadır. Anayasa komisyonu danışma meclisinin üyeleri arasından seçilmiştir. Anayasa komisyonunun hazırladığı anayasa taslağı önce danışma meclisine sunulmuş ve sonrasında Milli Güvenlik Konseyi'nde kabul edilerek 7 Kasım 1982'de halk oylamasına sunulmuştur. Oylama sonucunda 1982 Anayasası geçerli oyların % 91,3'nü alarak kabul edilmiştir (Gözler, 2014: 215).

12 Eylül 1980 darbesiyle kurulan hükümet otoriter bir yapı ortaya koymuş, üniversiteleri merkezileştirilmiş, basına müdahale edilmiş, partiler kapatılarak eski siyasetçilere siyasi yasaklar getirilmiş ve baskıcı bir yönetim hakim olmuştur (Ahmad, 2006: 23). 21 Eylül’de, yürütme yetkisini elinde bulunduran MGK ile yeni hükümet kurulmuştur. Başbakan emekli amiral Bülent Ulusu olmuş ve hükümet çoğunlukla bürokratlardan, profesörlerden ve emekli subaylardan oluşmuştur (Ahmad, 2006: 216-217).

1982 Anayasası yürütme organına önem vermektedir. Bu Anayasada parlamenter rejimin gereği olan kuvvetler arası eşitlik ve denge prensibine uyulmuş ve yürütme organının statüsü dikkate alınmıştır. Bu anayasanın en dikkat çeken özelliği ise “güçlü yürütme” durumunun kabul edilmiş olmasıdır (Kuzu, 1996: 40). Yürütmenin yasamaya karşı güçlendirilme kaygısı anayasanın hazırlanmasında etkilidir. Devlet otoritesinin sarsılmasına bir tepki olarak yürütme güçlenirken meclisin ve hükümetin yetkileri zayıflatılmıştır (Demir, 2013: 852). 1961 Anayasası’na göre yürütme görevliyken, 1982 Anayasası’nda hem görevli hem yetkidir. 1982 Anayasası’nda yürütme organı kural olarak yasama organına bağlıdır. Yürütme organı istisnai olarak iki durumda yasal düzenleme olmadan yetki kullanabilir. Bunlardan biri cumhurbaşkanı genel sekreterliği ile ilgili kararnameler diğeri ise OHAL ve sıkıyönetim KHK’larıdır (Gözler: 2011: 304). 1982 Anayasası ile 1961 Anayasası’nın getirmiş olduğu çift meclisli yapıya son verilmiş Senato kaldırılmıştır. Bu olumlu bir gelişmedir.

1982 Anayasası’nda, “yasama organı karşısında yürütme organını, yürütme organı içinde de özellikle Cumhurbaşkanını güçlendirme eğilimi egemen olmuştur”. Yasama organı karşısında “düzenleyici işlem yapma yetkisi” yönünden güçlendirilen yürütme kendi içinde de güçlendirilmiştir. 1961 Anayasası’ndan farklı olarak 1982 Anayasası Cumhurbaşkanına tanınan yetkileri tek bir maddede toplamış ve Cumhurbaşkanına yeni yetkiler vermiştir. Fakat yürütmenin karar sürecine direkt katılması mümkün değildir (Kuzu, 1996: 40). Anayasa’nın 104. maddesi “Cumhurbaşkanı Devletin başıdır; bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir.” dedikten sonra; Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini bugüne kadar alışık olmadığımız biçimde yasama, yürütme ve yargı alanlarına ilişkin olarak ayrı ayrı ve uzun bir madde içinde sıralamaktadır (Demir, 2013: 852; Zarplı, 2015: 174-175). 1982 Anayasası’nda siyasi sorumluluğu olmayan cumhurbaşkanına yasama, yürütme ve yargı alanında geniş yetkiler verilerek yürütmede en güçlü konumuna

getirilmiş ve adeta yarı başkanlık sistemindeki devlet başkanı yetkileri elde etmiştir (Kahraman, 2012: 443).

12 Eylül 1980 Askeri müdahalesi sonrasında hazırlanana 1982 Anayasası'nın hangi hükümet sistemini benimsediği konusunda görüş birliği yoktur. Fakat genellikle 1982 Anayasası “zayıflatılmış parlamentarizm” olarak ifade edilir. Burhan Kuzu, yarı başkanlık ile parlamenter sistem arasında olduğunu belirtir ve “kendine özgü bir sistem” yorumu yapar. Bakır Çağlar, “rasyonelleştirilmiş başkanlı parlamenter sistem” olarak ifade eder. Lütfü Duran ise, “aksak başkanlık hükümeti” olarak isimlendirir (Asilbay, 2013: 259).

1982 Anayasası'nın hangi hükümet şeklini benimsediği tartışma konusu olmuştur. Fakat 1982 Anayasası'nın parlamenter sistem üzerine kurulu olduğu ifade edilir. Kuzu'ya göre “1982 Anayasası, klasik parlamenter sistem ile yarı başkanlık sistemi arasında kendine özgü” bir nitelik de arz etmektedir (Kuzu, 1996: 41). 1982 Anayasası yumuşak kuvvetler ayrılığına dayalı parlamenter hükümet sisteminin özelliklerini barındırır. Örneğin cumhurbaşkanının meclise karşı sorumsuzluğu, yürütme organının cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulundan oluşan düalist yapısı ve aynı kişinin yasama ve yürütme organında görev alabilmesi, bakanlar kurulunun meclis çalışmalarına katılabilmesi, kanun teklifi sunabilmesi, bakanlar kurulunun bireysel ve müşterek sorumluluğunun olması gibi özellikleri vardır (Gidersoy, 2017: 512; Yıldız, 2013: 204).

1982 Anayasası saf parlamenter sistemden uzaklaşmış, meclisin seçtiği cumhurbaşkanına parlamenter sistem ile bağdaşmayacak geniş yetkiler verilmiştir. Ayrıca askeri bürokrasi, sivil iktidar karşısında güçlendirilmiştir (Zarplı, 2015: 174; Uluşahin, 2011: 31-32). Cumhurbaşkanının yetkileri arasında yer alan “TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar verebilmesi, meclisin hükümeti soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması, gensoru” gibi yetkiler 1982 Anayasası'nda kuvvetler ayrılığının yumuşak olduğunun göstergesidir. 1982 Anayasası'nda yürütmenin bir kanadı olan cumhurbaşkanına yasama, yürütme ve yargı faaliyetlerinde geniş yetkiler verirken diğer kanadı olan başbakana bakanların görevden alınmasını cumhurbaşkanına önerme yetkisi vererek yürütmeyi güçlendirmektedir. Bu düzenlemeler ile klasik parlamenter sistemden uzaklaşmaktadır (Gidersoy, 2017: 512). Saf parlamenter yapıdan uzaklaşmış olması meclisin seçtiği cumhurbaşkanının yürütmeye yönelik güçlü yetkilerle donatılmasından kaynaklanır. Cumhurbaşkanının bu denli güçlenmesi darbeyi yapan Kenan Evren ve diğer subayların etkisini yansıtır. Fakat cumhurbaşkanının aşırı güçlenmesi ve parlamenter hükümet

sisteminden kopuş bu sistemi yeni bir hükümet sistemi yapmaz. Nitekim anayasanın 8. maddesi sistemi parlamenter sistem olarak tanımlar (Caner, 2013: 192-193).

Uluşahin'e (2011) göre 1982 Anayasası her ne kadar parlamenter hükümet sistemi olarak anılsa da bu anayasa ile "saf parlamenter" yapıdan uzaklaşmış ve bu nedenle aksak ya da bozulmuş bir parlamenter sistem kurulmuştur. Bu görüşünü saf parlamenter yapıdaki yürütmenin iki başlı değil iki kanatlı olması ile açıklar. İki kanatlı parlamenter sistemde kanatlar dengeyi sağlayan araçlardır. İki başlılıkta ise çatışma davet edilmekte dengeden öte bir dengesizlik ortaya çıkmaktadır (Uluşahin, 2011: 32). Yasama ve yürütme arası dengede yürütme lehine bir güç artışı vardır. Bundan dolayı 1982 Anayasası'na aksak parlamenter sistem denilmektedir. Yürütme lehine yasama-yürütme arası dengenin bozulması anti demokratik bir özellik taşımaktadır (Keser, 2011: 43).

1982 Anayasası'nın cumhurbaşkanına verdiği yetkiler yarı başkanlık sistemini andırmaktadır. Nitekim 1982 Anayasası, 1958 Fransız Anayasası'na benzer yönler barındırır. Bu gerekçeyle bazılarının göre 1982 Anayasası'nın kurduğu sistem parlamenter sistem değil yarı başkanlık sistemidir. Çünkü Anayasada cumhurbaşkanına verilen yetkiler Fransa Anayasası'ndan daha fazladır. Sanki anayasa başkanlık sistemi için hazırlanmış sonra yarı başkanlığa dönülmüş izlenimi vermektedir (Fendoğlu, 2012: 45).

1982 Anayasası'nın yürütmeye ilişkin hükümleri ele alındığında parlamenter sistemi kurduğu söylenebilir. Yürütme yetkisi cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu tarafından anayasa ve yasalara uygun olarak yerine getirilir. Bakanlar kurulu başbakan ve bakanlardan oluşur. Yürütme yetkisi cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu arasında paylaşılmıştır (Kahraman, 2012: 443).

1982 Anayasası'nda cumhurbaşkanına verilen yetkiler parlamenter sistemdeki cumhurbaşkanından farklıdır. Örneğin çeşitli devlet kuruluşlarına ve yargı organlarına yapılan atamalarda cumhurbaşkanının yetkisi arttırılmıştır. Bu yetkiyi cumhurbaşkanı tek başına kullanır ve yargı denetimi dışındadır. Ayrıca olağanüstü durumlarda cumhurbaşkanının yetkileri artmıştır (Becerren ve Kalağan, 2007: 174). Cumhurbaşkanı yetkileri genişletilmiş olmasına rağmen siyasi sorumsuzluğu devam etmektedir. Kendi başına aldığı kararlar dışındaki bütün kararlar "karşı imza" ilkesi gereğince başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanır ve bu kararlardan imzayı atanlar sorumludur (Yıldız, 2013: 206).

1982 Anayasası'nda cumhurbaşkanının nasıl görevden alınacağı kesin bir şekilde belirtilmemiş ve bu durum cumhurbaşkanına görev süresi boyunca önemli bir garanti sağlamıştır (Kahraman, 2012: 443). Cumhurbaşkanının “vatana ihanet” suçu dışında cezai sorumluluğu yoktur. Cumhurbaşkanının tek başına ve karşı imza olmaksızın kullandığı geniş yetkilerinin olması ve bu işlemlerin yargı denetimi dışında tutulması demokratik hukuk devleti ilkelerine zarar vermektedir (Uluşahin, 2011: 32-33; Yıldız, 2013: 207).

1982 Anayasası bakanlar kurulu içerisinde başbakanın konumunu güçlendirmiştir. Bu nedenle bazıları bu sistem için “başkancı parlamenter rejim” ifadesini kullanır (Yıldız, 2013: 206-207). Yasama organından çıkan başbakan, cumhurbaşkanı tarafından meclis içerisinde atanır. Bakanlar kurulu üyeleri başbakan tarafından meclisten ya da dışardan milletvekili seçilme özelliklerine sahip kişilerden seçilir. Bakanlar, başbakan ve meclise karşı sorumludurlar. Başbakan, cumhurbaşkanından bakanların görevden alınmasını isteyebilir. Dolayısıyla, 1982 Anayasası'nda başbakanın bakanlar kurulu içindeki konumu güçlendirilmiştir (Keser, 2011: 43). Başbakanın bakanlar kurulu içindeki konumu eşitler arasında birinci olmak yerine eşit olmayanlar arasında üstün konuma getirilmiştir. Şöyle ki, başbakan, bakanlar kurulunun başıdır, bakanlar arasındaki işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetini yürütür. 1982 Anayasası'nda 1960 Anayasası'ndan farklı olarak her bakan, meclisin yanı sıra başbakana karşıda sorumludur. Başbakan, bakanları gözetlemekte ve denetlemektedir (Yıldız, 2013: 206).

Başbakan ve bakanların çoğu meclis üyesi olduğundan bir kişi aynı anda hem yasama organında hem de yürütme organında görev alabilmektedir. Başbakan olarak atanacak kişinin milletvekili olması gerekir. Anayasa'da başbakanlık için bundan başka bir özellik aranmamaktadır. Sayılan bu nitelikler parlamenter sistemin özellikleri arasındadır (Yıldız, 2013: 205; Caner, 2013: 192-193; Kahraman, 2012: 443).

Cumhurbaşkanı, bakanlar kurulunu onayladıktan sonra bakanlar kurulu kurulmuş olur ve göreve başlar. Bakanlar kurulunun göreve başladıktan sonra güvenoyu alması gerekir. Güvenoyu alamayan hükümet görevden çekilir. Hükümet yasama dönemi içinde meclis güvenini kaybederse yine görevi son bulur. Bakanlar kurulu aleyhine gensoru önergesi verildiğinde ya da başbakan meclisten güvenoyu istediğinde salt çoğunluk ile güvenoyu alınamaz ise hükümet düşer. Ayrıca yürütme yasamayı fesih edebilir. 1982 Anayasası'nda cumhurbaşkanının fesih yetkisi kolaylaştırılmıştır. 1961 Anayasası meclisin feshinde başbakanın önerisini ararken 1982 Anayasası'nda bu aranmaz. Cumhurbaşkanı meclis başkanına danıştıktan sonra şu hallerde seçimleri yenileyebilir:

- i. Bakanlar kurulu göreve başladığında güvenoyu alamaz ise
- ii. Gensoru oylamasında güvenoyu alamaz ise
- iii. Başbakan istifa ederse 45 gün içinde ya da “yeni seçilen TBMM de başkanlık divanı oylamasından sonra yine 45 gün içinde bakanlar kurulunun kurulamaması halinde” (Yıldız, 2013: 205-206; Kahraman, 2012: 443).

Bakanlar kuruluna, KHK çıkarma yetkisinin verilmesi yürütmenin güçlendirildiği diğer bir alandır. Ayrıca hükümet kurulurken yapılan güven oylaması sırasında toplantıya katılanların çoğunluğunun aranması bakanlar kurulunun kuruluşunu kolaylaştırır. Ayrıca hükümetin güvensizlik oylamasında üye tam sayısının salt çoğunluğunun aranması hükümetin düşürülmesini zorlaştırır (Yıldız, 2013: 21). Özetle hükümetin kuruluşunu kolaylaştıran ve yıkılışını zorlaştıran bir uygulama mevcuttur.

1982 Anayasası hazırlanırken cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi gündeme gelmiş fakat kabul görmemiştir. 1982 Anayasası’nda saf parlamenter sistemden uzaklaşmış ve cumhurbaşkanına geniş yetkiler verilmiştir. Bu durum on birinci cumhurbaşkanının seçildiği sürece kadar devam etmiştir (Uluşahin, 2011, 30-31). Saf parlamenter sistemde, cumhurbaşkanı fren ve denge mekanizmasının bir unsuru değildir. Cumhurbaşkanı monarşilerde önemini kaybeden monark yerine geliştirilen bir makamdır. Bu nedenle cumhurbaşkanı, parlamenter sistemde sembolik yetkilere sahiptir. Oysa 1982 Anayasası’nda bu niteliklerden tamamen uzaklaşmıştır (Uluşahin, 2011: 33). Türkiye’de hükümet sistemi tartışmaları 1982 Anayasası’nda cumhurbaşkanına hiçbir sorumluluk yüklemeyen çok geniş yetkiler verilmesi üzerine yoğunlaşır. Bu durum önemli siyasi istikrarsızlıklara neden olmuştur.

Özbudun, (2010) 1982 Anayasası’nın cumhurbaşkanına verdiği geniş yetkileri eleştirmektedir. Cumhurbaşkanının tek başına verdiği kararlar tarafsız devlet başkanı sıfatını ilgilendirmelidir. Buna karşın yürütmenin başı olarak yaptığı faaliyetlerin bir kısmını tek başına yaparken, bir kısmını da karşı imza kuralıyla yapmalıdır. Bu yoruma göre, cumhurbaşkanının yasamayı ilgilendiren örneğin meclisi toplantıya çağırma ya da kanunları veto etmek gibi ve yargıyı ilgilendiren, Anayasa Mahkemesi’nin üyelerini seçmek gibi işlemleri tarafsız devlet başkanı olarak yaptığından tek başına yapabilmelidir. Yani bakanlar kurulu bu yetkilere dahil edilmemelidir. Cumhurbaşkanının yürütme ile ilgili yetkileri ele alınırken, yetkinin icrai niteliği düşünülmeli ve icrai nitelikte olmayan yetkileri tek başına yapabilmelidir. Çünkü bunlar temsili yetkililerdir. Ancak icrai nitelikteki örneğin Yükseköğretim Kurulu (YÖK) üyelerini atamak gibi işlemleri karşı imza kuralına göre



yapması gerekir. İcrai işlemlere göre yargı yolunun kapalı olması hukuk devleti ilkesine zarar verir (Özbudun, 2010'dan aktaran, Yıldız, 2013: 208).

Türkiye'de 1982 Anayasası'nın ortaya çıkardığı otorite ve ideoloji merkezli düzen önemli siyasi ve hukuki sorunları ortaya çıkarmıştır. 1982 Anayasası'nın ortaya çıkardığı siyasal sistemde bürokratik devlet ve resmi ideoloji önem kazanırken, hukukun üstünlüğü ve hukukun evrenselliği ilkelerinin işlerliği zorlaştırılmıştır. Çünkü 1982 Anayasası'nda demokratik ve hukuki değerler yerine resmi ideoloji hakim kılınmıştır (Yıldız, 2013: 185).

Yıldız'a (2013) göre 1982 Anayasası'nda cumhurbaşkanı sorumsuz olmasına rağmen geniş yetkileri vardır. Bakanlar kurulu, KHK çıkarırken bunun başkanı cumhurbaşkanıdır. 12 Eylül Darbesi'ni yapanlar toplumun kontrol altında tutulması için bürokratik vesayet kurmayı hedeflemişlerdir. Toplum yani çevre askeri ve sivil bürokrasinin vesayeti altına alınmaya çalışılmıştır. Cumhurbaşkanlığı bürokratik ve askeri vesayetın temel kurumudur. Buradaki temel amaç çevrenin oyları ile göreve gelecek hükümetlerin dengelenmeye çalışılmasıdır. Merkezin kalesi olan bu makama özellikle asker kökenli kişiler getirilmiştir. Böylece merkezin menfaatlerinin çevreye karşı korunmasına çalışılmıştır. Nitekim 11. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün seçiminde bürokratik vesayet kurumları örneğın Anayasa Mahkemesi tavrılarını açıkça ortaya koymuşlardır. Bu çevreler, çevreden yani halktan birisinin geniş yetkiler ile donatılmış bu yürütme makamına gelmesini istememişlerdir (Yıldız, 2013: 208-209).

## **3.2. TÜRKİYE'DE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ**

### **3.2.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin Ortaya Çıkışı**

Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren Türk siyasi hayatında hükümet sistemleri konusunda sürekli bir arayış ortaya çıkmıştır. Nitekim 1921 Anayasası'nda meclis hükümet sistemi seçilmiş daha sonra anayasada 1923 yılında değişikliğe gidilmiştir. 1924 Anayasası'nda parlamenter sistem ile meclis hükümet sistemi arasında bir sentez kabul edilmiştir. 1961 Anayasası saf parlamenter sistemi öngörmüş 1971 ve 1973 değişiklikleri ile parlamenter sistemden uzaklaşmış ve 1982 Anayasası ile parlamenter sistemden uzaklaşmaya devam edilmiştir. 2007 yılında cumhurbaşkanının halk tarafından seçiminin kabulü ile ilgili tartışmalar tavan yapmıştır (Kılınç, 2016: 501). 1982 Anayasası ile aşırı güçlenen cumhurbaşkanının 2014 yılında halk tarafından seçilmesiyle birlikte siyasi sistemin kilit aktörü olmuştur. Erdoğan'ın gönlünde yatan başkanlık sistemi olgusu 2010 anayasa referandumu sonrasındaki anayasa çalışmalarında Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) tarafından sunulan başkanlıkçı önerilerce kanıtlanmıştır (Erdoğan, 2016: 4).

Başkanlık sistemi tartışmalarının özellikle bunalım ve kriz dönemlerinde alevlendiği görülür. Türkiye’de iktisadi ve siyasal bunalımların nedeni ve bunlardan kurtuluş için başkanlık sistemine geçiş tartışmaları yaşanmıştır (Caner, 2013: 184).

Türkiye’de uzun yıllar parlamenter sistem tartışılmış ve sistem değişikliğine vurgu yapılmıştır. Türkiye’de başkanlık sistemi tartışmalarının nedeni temelde parlamenter sistemin ortaya çıkardığı siyasi istikrarsızlıklardır. Parlamenter sistemde ortaya çıkan istikrarsızlıkların nedeni koalisyon hükümetleri ve aşırı parçalanmış siyasi yapı olarak nitelendirilir. Başkanlık sistemi tartışmalarında bu sisteme geçişle birlikte siyasi krizlere ve istikrarsızlıklara sebep olan koalisyon hükümetlerinin sona ereceği ve yürütmenin güçlü yapısının da etkisiyle muhtemel krizlerin önleneyeceği üzerine vurgu yapılır (Yaman, 2014: 93). Türkiye’de parlamenter sistemin neden olduğu siyasi istikrarsızlıklar ve tikanıklarının nedeni olarak şu gerekçeleri sayabiliriz (Yaman, 2014: 94):

- ❖ Türkiye’de demokratik katılım eksiktir. Şöyle ki, toplumun dinamik kesimini oluşturan gençler ile kamu görevlileri gibi belirli meslek gruplarında siyasal faaliyetlere katılma isteksizliği vardır.
- ❖ Türkiye’de seçimler sonucunda vatandaşlar seçtikleri kişileri denetleyememektedirler. Bunun çeşitli nedenleri bulunmaktadır.
- ❖ Türkiye’de siyasi parti liderleri uzun süre liderlik yapmakta ve partiler kendilerini geliştirmemekte ve dolayısıyla kısır bir döngü ortaya çıkmaktadır.
- ❖ Türkiye’de yerel yönetimlerin gücü siyasi ve yönetim özerkliği açısından kısıtlıdır. Yerel yönetimlerin hizmetlerinin yerine getirilmesinde merkezi yönetim sorumludur. Fakat bu durum bürokrasiyi arttırır.
- ❖ Türkiye’de ekonomik ve siyasi sorunlar birbirlerini karşılıklı etkilemektedirler.

Bahsedilen nedenler dışında Türkiye’de birçok farklı nedenden dolayı siyasi tikanıklıklar yaşanmıştır. Bu tikanıkların giderilmesinde siyasi istikrar önemlidir. Böylece yürütmenin güçlendirilmesi ile sorunun giderilmeyeceğini savunanlar sistemin değiştirilmesi ve başkanlık sistemine geçilmesinin gerekliliğini vurgularlar (Yaman, 2014: 95).

Son kırk yıldır Türkiye’de hükümet sistemi tartışmaları şöyle bir seyir izlemiştir; 2007 yılında 1982 Anayasası’nda değişiklik yapılmış cumhurbaşkanının halk tarafında seçilmesine karar verilmiştir. Sayın Recep Tayyip Erdoğan’ın 2014 yılında halk tarafından cumhurbaşkanı olarak seçilmesi sonrasında parlamenter sistemden uzaklaşmış yarı başkanlığa benzer bir durum ortaya çıkmıştır. 2011 seçimlerinden sonra anayasa uzlaşma

komisyonu kurulmuş TBMM başkanı Cemil Çiçek 2012 yılını “anayasa yapma yılı” ilan etmiş, fakat başarı sağlanamamıştır. 2014 seçiminden sonra hükümet sistemi tartışmaları daha da artmış, 1 Kasım 2015 seçimlerinden sonra ise anayasa çalışmaları yeniden başlamış ve bu komisyon da başarı sağlayamamıştır. 16 Nisan 2017 yılında referanduma gidilerek başkanlık sistemine yani Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçiş yaşanmıştır (Gül ve diğerleri, 2017: 102, 114; Erdoğan, 2016: 4).

Başkanlık sistemini ilk kez 1983-1989 yılları arasında başbakanlık yapan Turgut Özal gündeme getirmiştir. Özal’ın temel düşüncesi “Türkiye’ye eğer dünyada ilk on-on beş ülke arasında girmeyi istiyorsa başkanlık sistemine geçmeli ve koalisyonlardan kurtulmalıdır”. Özal, başbakanlık cumhurbaşkanının yetkilerininin fazlalığından bahsetmiş fakat cumhurbaşkanı olunca bu yetkilerin fazlalığına değinmemiştir. Özal sonrası Süleyman Demirel’de başkanlık sistemi tartışmasına katılmıştır. Bu dönemde Ecevit başkanlık sistemine karşı çıkmıştır. Sonrasında Recep Tayyip Erdoğan, Burhan Kuzu ve Cemil Çiçek gibi isimler başkanlık sistemi tartışmalarını gündeme taşımışlardır (Fendoğlu, 2012: 46; Kuzu, 1997: 109; Gidersoy, 2017: 515; Caner, 2013: 18).

Türkiye’de 1982 Darbesinin yaşandığı dönemde cumhurbaşkanı aylarca seçilememiştir (Gül ve diğerleri, 2017: 113). 1982 Anayasası hazırlanırken devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçildiği bir sistem önerilse de kabul edilmemiştir. Danışma meclisinde başkanlık sisteminin ülkemiz için sakıncaları gündeme gelmiştir (Tunç ve Yavuz, 2009: 1). Nitekim parlamenter sistem ile başkanlık sistemi arası seçim yapılmış ve başkanlık sistemi ve cumhurbaşkanının halk tarafından seçilme önerileri kabul görmemiştir (Keser, 2011: 45).

1961 Anayasası’nın getirdiği parlamenter sistemde sorunlar çıkması üzerine iki görüş ortaya çıkmıştır. İlk görüş parlamenter hükümet sisteminin aksak yönlerinin düzeltilmesini içerir. İkinci görüş başkanlık sistemi üzerinde yoğunlaşır. 1980 yılının başında başbakan Demirel siyasi istikrarsızlığın nedenini 1961 Anayasası ve seçim kanunu olduğunu belirtmiştir. Bülent Ecevit başkanlık sisteminin demokratik ülkelerde bile uygulanmadığını vurgulamış ve karşı çıkmıştır (Gidersoy, 2017: 515). Özal’dan sonra cumhurbaşkanı olan Demirel 1994-1995 yıllarında istikrar için cumhurbaşkanının anayasal yetkilerininin genişletilmesini savunmuştur. Demirel, 1997 yılından itibaren başkanlık sistemini Türkiye’ye önermiş, rejim değişikliği gereğini vurgulamıştır (Efe ve Kotan, 2015: 79; Caner, 2013: 18). İlginç olan nokta siyasetten gelen cumhurbaşkanlarının başkanlık

sistemi tartışması yapması fakat Demirel sonrası cumhurbaşkanı olan Ahmet Necdet Sezer ile birlikte bu tartışmaların kesilmesidir (Becerren ve Kalağan, 2007: 175).

2002 seçimlerinden sonra Türkiye siyasal hayatında önemli rol oynayan AKP başkanlık sistemi tartışmalarını ve önerilerini farklı zamanlarda gündeme getirmiş ve yeni bir anayasa yapılması için çalışmalarda bulunmuştur (Caner, 2013: 18). 2002, 2007 ve 2011 yıllarında genel seçimlerini kazanan ve tek parti hükümeti kuran AKP ve Erdoğan başkanlık sisteminin en önemli savunucularıdır. AKP döneminde ekonomideki istikrar vurgulanarak bu istikrarın siyasette de olabilmesi için başkanlık sisteminin gerekliliğine vurgu yapılmıştır (Efe ve Kotan, 2015: 81).

2003 Ocak ayında anayasa komisyon başkanı Burhan Kuzu başkanlık sistemini savunmuştur. Bundan dört ay sonra Erdoğan bürokratik vesayet ile mücadele için başkanlık sisteminin gerekliliğini vurgulamıştır. 7 Aralık 2004 tarihinde adalet bakanı ve hükümet sözcüsü Cemil Çiçek konuyu tekrar gündeme taşımış ve siyasi istikrarın başkanlık sistemi ile mümkün olacağını savunmuştur. Siyasi istikrar, ekonomik istikrarı getirecektir. Sonrasında 2012 yılında Anayasa Uzlaşma Komisyonunda AKP'nin başkanlık sistemi önerileri resmi olarak sunulmuştur (Efe ve Kotan, 2015).

10 Ağustos 2014 tarihinde Erdoğan cumhurbaşkanı seçilmiş ve 7 Haziran 2015, Erdoğan miting alanlarında başkanlık sistemine vurgu yapmıştır. Temel argümanı başkanlık sisteminin yönetime hız veren bir sistem olmasıdır. 28 Ocak 2016 tarihinde parlamenter sistemin miladını doldurduğunu belirterek “başkanlık sistemini dışlayan anayasa çalışmaları sakat kalacağını” ifade etmiştir. 1 Kasım 2015 yeni anayasa çalışmaları başlamış fakat anayasa uzlaşma komisyonu üçüncü toplantıda başkanlık sistemi tartışmaları nedeniyle dağılmıştır (Kılınç, 2016: 468-469).

### **3.2.2. 2007 Anayasa Değişikliği**

2006 yılı sonlarında 28 Ağustos 2007 tarihinde Abdullah Gül'ün 11. cumhurbaşkanı seçilme sürecinde önemli tartışmalar yaşanmıştır. 27 Nisan tarihli genelkurmay başkanlığının bildirisi ve “367 kararı” olarak bilinen Anayasa Mahkemesi Kararı sonrası AKP ve karşıt çevreler karşı karşıya gelmiştir. Hükümet elindeki son kozu oynayarak anayasa değişikliğine gitmiş ve 21 Ekim 2007 halk oylaması ile cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin önü açılmıştır. Böylece 1982 Anayasası'nın parlamenter sistemden oldukça uzaklaştığı bir durum ortaya çıkmıştır (Uluşahin, 2011: 30-31-34; Kahraman, 2012: 444). 31. 07. 2007 tarihli 5678 sayılı kanun 1982 Anayasası'nın 101. ve 102. maddelerinde öngörülen “Cumhurbaşkanının Seçilme Usullerini” değiştirilmiştir. Bu değişikliklerle

birlikte cumhurbaşkanı halk tarafından seçilecek ve görev süresi yedi yıldan beş yıla inecektir (Efe ve Kotan, 2015: 78; Tunç ve Yavuz, 2009: 2; Gidersoy, 2017: 512-513).

Türkiye’de 2007 referandumu başkanlık sistemi tartışmalarını arttırmış. Çünkü bu değişiklik parlamenter sisteme veda niteliğindedir. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi sistemde olası krizlere neden olacaktır. Parlamenter sistemde ortaya çıkan yürütme krizinin cumhurbaşkanının halk tarafından seçimiyle çözmek önemli sorunlara kapı aralayabilir. Bu değişiklik sonrasında özellikle cumhurbaşkanı ile başbakan arası çatışmaların artması olasıdır (Kılınç, 2016: 503). Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilecekse yasama ve yürütmenin görev süresinin eşit olması bu iki organ arası sürtüşmeyi en aza indirebilirdi (Turhan, 2012: 74).

2007 yılında yapılan değişiklik 1876’dan bugüne uygulanan parlamenter sistemden kopuşun en somut adımıdır. Yarı başkanlığa bir adım yaklaşmış fakat çoğu yönüyle de sistem parlamenter sisteme yakındır (Güler, 2018: 30). 2007 değişikliği ile birlikte “aksak yarı başkanlık” ya da “başkanlı parlamenter” sisteme yaklaşmıştır (Demir, 2013, 853). Parlamenter sistemin temel özelliklerinden hükümetin parlamentoya karşı sorumluluğu ve karşı imza kuralı devam etmektedir. Cumhurbaşkanının sahip olduğu yetkiler siyasi müdahale içermekten öte “temsili, sembolik, engelleyici ve veto edici” özellikler barındırır (Aygen, 2017: 174; Turhan, 2012: 13-14). Sistem düalist yapısını korur, sert kuvvetler ayrılığı yoktur ve yasama ve yürütme birbirini etkileyebilir. Bu nedenle bu değişiklik sonrası durum başkanlık sistemi olmasa da belki yarı başkanlık sistemi olarak ifade edilebilir (Tunç ve Yavuz, 2009: 3).

2007 değişikliği ile cumhurbaşkanını “askeri ve sivil bürokratik vesayetten kurtarmak” hedeflenmiş olsa da değişiklikle birlikte cumhurbaşkanının demokratik meşruluğu artmıştır. Böylece yansız cumhurbaşkanı görüşünden uzaklaşmış ve dolayısıyla parlamenter sistemden uzaklaşmıştır (Turhan, 2012: 72). 2007 değişikliği ile cumhurbaşkanının halen yetkili olan bir görev alanı vardır. İki başlı olan sistem tek meşruluktan çift meşruluğa dönüşmüştür (Uluşahin, 2011: 33-34).

2007 Anayasa değişikliği sonrası 2014 yılından itibaren cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmesi başkanlık sistemine bir geçiş olarak değerlendirilmelidir. Başkanlı parlamenter sistem Finlandiya, Slovakya, Portekiz, Slovenya, İzlanda ve İrlanda gibi ülkelerde uygulanmaktadır. Bu ülkelerde parlamenter sistem hakimdir ve sembolik yetkileri olan cumhurbaşkanı halk tarafından seçilir. Bu nedenle bu değişiklik başkanlık sistemine bir

geçiş olarak ele alınmaz. Fakat halk tarafından seçilmesi sistemi yarı başkanlık sistemine yakınlaştıran bir durumdur (Zarplı, 2015: 179-180). 2014 yılında cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi sonrasında başkanlık sistemi ve yarı başkanlık sistemi akademik ve siyasi çevrelerde gündem konusu olmuştur (Coşkun ve Yorgancıoğlu, 2021: 77).

2007 değişikliği cumhurbaşkanının geniş yetkileri ele alındığında hükümet sistemini yarı başkanlığa yaklaştırmakta fakat Fransa örneğinden farklı bir yarı başkanlık sistemi oluşmaktadır. Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi başkanlık sistemi için yeterli değildir. Çünkü yürütme hala iki başlıdır. Bakanlar kurulunun parlamentoya karşı bireysel ve kolektif sorumluluğu devam etmektedir. Bu sistem üç hükümet sistemi arasında kalmış ve kendine özgü bir sistem olmuştur (Kılınç, 2016: 472-473; Tunç ve Yavuz, 2009: 2; Caner, 2013: 194-195; Gidersoy, 2017: 512-513).

2007 değişikliği sonucunda sadece cumhurbaşkanının seçim şekli değişmiştir. Bu nedenle hükümet sistemi değişikliği olmadığı vurgulanır. Fakat cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi cumhurbaşkanının otoritesini arttıracaktır. Zaten parlamenter sistemin ötesinde yetkilere sahip cumhurbaşkanı, birde halk tarafından seçilirse hükümet sisteminin başkanlık sistemine doğru dönüşmesi doğal bir sonuç olmuştur. Fakat sorun halkın seçtiği cumhurbaşkanının elde ettiği otorite/gücün sisteme nasıl yansıtılacağıdır. Yetkileri geniş cumhurbaşkanına birde halkın gücü eklenince başkanlık sistemine geçiş yaşaması doğaldır. Cumhurbaşkanının yetkileri sembolik değildir ve seçimle iş başına gelen güçlü liderlik nosyonuna sahip cumhurbaşkanının hükümet sistemini dönüştürecek etkisi olması doğaldır (Zarplı, 2015: 180).

### **3.2.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne Geçiş Süreci**

Türkiye, Osmanlı Devleti'nin son döneminden günümüze köklü bir parlamenter sistem deneyimine sahiptir. Fakat siyasi iktidar ve bürokrasi arası önemli gerilimler yaşanması başkanlık sistemini sıklıkla tartışılan bir konu haline getirmiştir (Özer ve Özmen, 2017, 30-31). Başkanlık sistemi için 2012 yılı dönüm noktasıdır. 2012 yılı Kasım ayında AKP Anayasa Uzlaşma Komisyonu'na başkanlık sistemini içeren bir taslak önerisi sunmuştur. Böylece Türk siyasal hayatında ilk defa bir siyasi parti başkanlık sistemi önerisini ayrıntılarıyla ortaya koymuş bulunmaktadır. Hatta bu öneri Türk Anayasa yazınına "Türk Tipi Başkanlık" kavramını getirmiştir. Önceki başkanlık sistemi tartışmaları genelde ABD'de uygulanan başkanlık sistemine benzer öneriler sunmaktaydı. Fakat 2012 taslağı

Türkiye siyasi kültüründen hareketle bir model öngörür (Çolak, 2017: 57). 2012 Anayasa Taslağı bir kaç farklılık dışında 2016 değişiklik teklifine benzerdir.

10 Aralık 2016 tarihinde AKP’li 316 milletvekilinin imzasıyla meclis başkanlığına sunulan 21 maddelik “Türkiye Cumhuriyetinin Anayasasında Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi” önemlidir (Çolak, 2017: 54). Teklifin gerekçesinde parlamenter hükümet sisteminin istikrarsızlıklara neden olduğu ve siyasi iktidar üzerinde bürokratik vesayet sağladığı vurgulanmıştır. Bu nedenle yasama ve yürütme halk tarafından seçilmelidir. Bu teklifte başkan yerine “cumhurbaşkanı” terimi kullanılmıştır (Gül ve diğerleri, 2017: 114).

Adalet ve Kalkınma Partisi’nin ve Milliyetçi Hareket Partisi’nin (MHP) desteğiyle 16 Nisan 2017 tarihinde referanduma gidilmiştir. Bu referandum güçlü ve istikrarlı yönetim arayışında önemli bir noktadır. MHP’nin Türkiye’de yönetim tarzının anayasal bir zemine oturtulması yönünde AKP’ye konjonktürel bir desteği vardır (Gül ve diğerleri, 2017: 116-117). 16 Nisan 2017 tarihli referandumda halkın önüne getirilen teklif, %51,41 oranında “Evet” oyuyla kabul edilmiştir. AKP ve MHP tarafından hazırlanan Cumhurbaşkanı Hükümet Sistemi 16 Nisan 2017 referandumu ile kabul edilmiştir. Bu hükümet sistemi 2019 yılı ilk genel seçimlerinde uygulanacaktı ve geçiş için gerekli uyum yasaları bu süreçte hazırlanmıştır (Akıncı, 2017: 6; Özer ve Özmen, 2017: 25-26). Yeni model 2019 başkanlık seçiminde yürürlüğe girmiştir. 2019 sonrasında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçiş tamamlanmıştır (Gül ve diğerleri, 2017: 118). 16 Nisan 2017 tarihinde referandum ile kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi 24 Haziran 2018 tarihinde cumhurbaşkanı seçimi ile hayata geçirilmiştir (Coşkun ve Yorgancıoğlu, 2021: 77).

### **3.3. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ VE ÖZELLİKLERİ**

Cumhurbaşkanı Hükümet Sistemi’nde sert kuvvetler ayrılığı benimsenmiştir. Bu sistem parlamenter sistem gibi tarihsel bir geçmişe sahip değildir ve Türkiye’ye özgü bir sistemdir. Sistem sert kuvvetler ayrılığına dayansa da erkler arasında bir fren denge sistemi öngörülmüştür. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin temel özellikleri şunlardır:

- ❖ Seçimlerin yenilenmesine yasama ve yürütme organları karar verebilmektedir. İki organında seçimi aynı gün yapılmaktadır. Eğer bir kriz ortaya çıkarsa her iki organda seçimlerin yenilenmesini isteyebilir ve kriz giderilmeye çalışılır.
- ❖ Yasama ve yürütme organlarının aynı gün seçiminin yapılması iki organı birbirlerine bağımlı hale getirmiştir.

- ❖ Cumhurbaşkanı partisi ile olan bağı devam etmektedir.
- ❖ Yürütme organına hem siyasi hem de cezai sorumluluk verilmiştir.
- ❖ Yasama faaliyetleri yürütmeden bağımsız olarak meclis tarafından yapılmaktadır.
- ❖ Yürütme organı güçlendirilmiştir. Böylelikle askeri, bürokrasi gibi vesayet odakları baskı altına alınmaya çalışılmıştır. Ayrıca sivil ve siyasi alan genişletilerek demokrasinin sürekliliği sağlanmak istenmiştir (Akıncı, 2017: 7; Güler, 2018: 312).

Meclisin görev süresi dört yıldan beş yıla çıkarılmış ve cumhurbaşkanı seçimleri ile genel seçimlerin aynı zamanda yapılması planlanmıştır. Başkanlık sistemlerinde genellikle başkanın ve yasama organının görev süresi benzerdir. İki seçimin aynı anda yapılması yasama ve yürütmenin uyumlu çalışmasına katkı sağlar (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 927). Cumhurbaşkanı Hükümet Sistemi'nde milletvekili sayısı 550'den 600'e çıkartılmıştır. Cumhurbaşkanı ve milletvekilliği seçimleri beş yılda bir yapılmaktadır (Gül ve diğerleri, 2017: 114; Küçük, 2017: 161). Milletvekili sayısının 550'den 600'e çıkarılması ve seçilme yaşının 25 yerine 18'e indirilmesi demokratik katılımı pozitif bir ilerleme olarak görülmektedir (Coşkun ve Yorgancıoğlu, 2021: 101).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde yasama ve yürütme organlarının hukuken eşit olması ve birbirinden bağımsız olması öngörülmüştür. Çift başlılığın son bulması ve yürütme organının cumhurbaşkanı üzerine kurulması söz konusudur (Bilir, 2015: 2-3; Özer ve Özmen, 2017: 25-26). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde meclise ve cumhurbaşkanına birbirlerini karşılıklı olarak fesih yetkisi tanınmaktadır. Cumhurbaşkanı, TBMM seçimlerinin yenilenmesine tek başına karar verebilmektedir. Fakat TBMM seçimleri ile cumhurbaşkanı seçimleri aynı gün yapıldığı için cumhurbaşkanı seçimlerinde tekrarlanması mecburi olmaktadır. Bu durum yasama ve yürütme organları arasında denge sağlamayı amaçlar (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 931).

Yeni sistem cumhurbaşkanı ve meclis çoğunluğu arasında ortaya çıkabilecek çatışmanın engellenebilmesi için erken seçim olanağı sunmaktadır. Cumhurbaşkanı ya da meclisin 3/5 çoğunluğu erken seçim kararı alabilir. Böylece cumhurbaşkanı seçimi ve meclis seçimi birlikte yeniden yapılır. Bu uygulama ABD'de yoktur. Fakat Türkiye'de cumhurbaşkanı meclis arası çatışmanın önüne geçilmek istenmiştir. Türk siyasal hayatında cumhurbaşkanı ile meclis çoğunluğu farklı partilerden oluştuğu dönemlerde uzlaşma kültürünün yokluğu nedeniyle siyasi gerginlikler yaşanmış ve krizler ortaya çıkmıştır.



Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde bu durumlarda seçime gidilerek krizlerin önlenmesi hedeflenir (Ataay, 2017: 84).

Devlet Denetleme Kurulu Cumhurbaşkanlığına bağlıdır ve yeni sistem de bu kurula idari soruşturma yetkisi verilmiş ve silahlı kuvvetler bu kurulun görev alanına dahil edilmiştir. Yargı organı Devlet Denetleme Kurulu'nun görev alanı dışında bırakılmış böylelikle yargının bağımsızlığı anayasa ile güvence altına alınmıştır (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 932).

### **3.3.1. Yasama**

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde yasama yetkisi TBMM'ne aittir. Meclisin üye sayısı 550'den 600'e çıkarılmış ve ayrıca seçilme yaşı 25'den 18'e indirilmiştir (Küçük, 2017: 162). Bütçe kanunları hariç diğer kanunları TBMM teklif eder. Sistem tıkanırsa karşılıklı fesih yetkisi bulunur (Gül ve diğerleri, 2017: 114). Parlamenter sistemde milletvekillerine, bakanlar kurulunda bakan olarak geçici görev verebiliyordu. Yeni sistemde bu yoktur. Milletvekilleri cumhurbaşkanı yardımcısı ya da bakan olursa milletvekillikleri düşer (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 927).

Yeni sistemde meclisin yürütme üzerindeki denetim yetkileri oldukça sınırlı yer almıştır. Cumhurbaşkanının, bakanların ya da bürokratların görevden alınması zorlaştırılmıştır (Ataay, 2017: 84). Meclisin yürütmeye karşı "meclis araştırması, genel görüşme, yazılı soru" yolları ile bilgi edinme ve denetleme yetkisi vardır. Meclis araştırması belli konularda bilgi edinmek için yapılan incelemeleri kapsar. Genel görüşme toplumu ilgilendiren bir konunun mecliste görüşülmesidir. Yazılı soru 15 gün içinde cevaplanması üzere cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlara milletvekillerinin soru sormasıdır. Meclis araştırması, genel görüşme ve yazılı soru gibi denetim faaliyetleri sonrasında gensoru benzeri bir siyasal sorumluluk ortaya çıkmamaktadır (Küçük, 2017: 160). Yeni anayasa ile gensoru kaldırılmıştır. Koalisyon hükümetleri döneminde gensoru mekanizması yasamanın yürütme üzerindeki önemli bir kozu konumundaydı ve bakanın ya da hükümetin düşmesine neden olabiliyordu. Bu durum siyasal istikrarsızlık ortaya çıkardığından yeni sistem bu yönüyle parlamenter sistemden avantajlıdır (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 934).

Meclis soruşturması cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar hakkında yapılan bir soruşturma türüdür. Bu kişiler hakkında görevleri ile ilgili suç işledikleri iddiasıyla meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun önergesi ile soruşturma önergesi verilebilir. Meclis üye tam sayısının 3/5'nin gizli oyu ile soruşturma açılır ve meclis üye tam sayısının 2/3'nün gizli

oyu ile Yüce Divana sevk edilebilirler. Bu kişiler yargılama sonucu seçilmeye engel bir suçtan mahkum edilirlse ilgili kişinin cumhurbaşkanlığı yardımcılığı ya da bakanlığı sona erer. Bu değişiklik 1982 Anayasası'na göre zorlaştırılmıştır. Örneğin 1982 Anayasası'nda önerge sunabilmek için meclis üye tam sayısının 1/10'u gereklidir ve Yüce Divana sevk için salt çoğunluk aranmaktadır. Meclis soruşturması yöntemi, genel görüşme, meclis araştırması ve yazılı soruya göre bir nebze daha etkin bir denetim sağlar (Küçük, 2017: 160-161).

### 3.3.2. Yürütme

Cumhurbaşkanı Hükümet Sisteminde devlet başkanı için “cumhurbaşkanı” terimi kullanılmış olması bu sistemin başkanlık sistemi olma özelliğini değiştirmez. Başkanlık sistemi üzerinde tıkanmaları engellemek ve sistemin daha iyi işlemesi için Türkiye'ye özgü değişiklikler yapılmıştır (Özer ve Özmen, 2017: 25-26; Küçük, 2017: 158-159).

Cumhurbaşkanı Hükümet Sistemi'nin hayata geçirilmesiyle yürütme organının çift başlılığı ortadan kaldırılmıştır. Şöyle ki, başbakan ve bakanlar kurulu kaldırılmakta ve yürütme sadece cumhurbaşkanından oluşmaktadır. Başbakan ve bakanlar kurulu yetkileri cumhurbaşkanına devredilmiştir. Örneğin KHK yetkisi de bu kapsamdadır. Cumhurbaşkanı yardımcılarının ve bakanların atamasında cumhurbaşkanı tek yetkili haline gelmiştir. Yürütme yetkisini elinde bulunduran cumhurbaşkanı yürütme ile ilgili kararname çıkartabilmektedir. Üst düzey kamu görevlilerinin atanmasını cumhurbaşkanı kararnameleri ile gerçekleştirilmektedir. Parlamenter sistemde yürütme meclise karşı sorumlu olduğundan gensoru mekanizması vardı. Fakat Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde halka karşı bir sorumluluk aldığı için gensoru mekanizması bulunmamaktadır (Güler, 2018: 312; Çolak, 2017: 55; Küçük, 2017: 159).

Cumhurbaşkanı hem devletin hem de yürütmenin başıdır. Cumhurbaşkanı yürütmenin başı olarak iç ve dış siyaseti yürütmekte devlet başkanı sıfatıyla da devletin ve milletin birliğini temsil etmektedir. Parlamenter sistemde yer alan çift başlı yürütme Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde sadece cumhurbaşkanına verilmiştir. Ayrıca cumhurbaşkanı yasama, yürütme ve yargı organlarına ait önemli yetkileri elinde bulundurmaktadır. Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin yetkilerinde “bakanları atamak ve görevden alarak, kamu yöneticilerini atamak ve görevden almak, üniversite rektörlerini atamak, YÖK üyelerini seçmek, yabancı devletlere temsilci göndermek” gibi yetkileri bir organının onayına gerek duymadan yerine getirmektedir (Ataay, 2017: 79; Gül ve diğerleri, 2017: 114).

Cumhurbaşkanı yürütme yetkisini kullanırken siyasal sistemde önemli ağırlığı vardır. Cumhurbaşkanı beş yıllığına halk oylaması ile seçilir, bir kişi en fazla iki defa cumhurbaşkanı seçilebilir. Fakat ikinci döneminde meclis tarafından erken seçime gidilirse üçüncü dönemde cumhurbaşkanı olabilir. Yani cumhurbaşkanı üç dönem görev alabilir. Seçimlerde cumhurbaşkanı olabilmek için geçerli oyların salt çoğunluğu aranır. İlk oylamada hiçbir aday bu oyu alamaz ise iki hafta sonra yapılacak seçime ilk turda en çok oyu alan iki aday katılır. Bu seçimde geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday cumhurbaşkanı olur (Ataay, 2017: 79). Cumhurbaşkanı adaylığı için üniversite mezunu olmak, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmak ve 40 yaşını doldurmuş olmak gerekir. Bireysel olarak aday olunamaz (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 929).

Cumhurbaşkanı aday gösterimi için siyasi parti gruplarında %5 oy almış partiler/parti blokları ya da 100 000 vatandaş imzası yeterlidir. Cumhurbaşkanı seçimi TBMM seçimiyle birlikte yapılır. Meclisin seçimleri yenileme kararı alması ya da cumhurbaşkanının meclisi feshetmesi durumunda her iki seçim birlikte yapılacaktır. Cumhurbaşkanının ikinci döneminde meclis, seçimi yenileme kararı alırsa o kişi bir dönem daha aday olabilir. Teorik olarak bir kişi üç dönem yani on beş yıl cumhurbaşkanlığı yapabilir. Cumhurbaşkanı koltuğu boşalırsa ve meclis seçimlerine bir yıldan fazla süre varsa boşalma üzerine seçilen cumhurbaşkanı TBMM seçimlerine kadar görevine devam eder. Ancak bu süre cumhurbaşkanı için bir dönem sayılmaz. Yani sonrasında on yıl daha cumhurbaşkanı olabilir ve yine bu durumda bir kişinin 15 yıla yakın cumhurbaşkanı olabilme olasılığı vardır (Erdoğan, 2016: 22).

Cumhurbaşkanı hükümet sisteminde tartışılan en önemli konulardan biri meclis ve cumhurbaşkanı seçimlerinin aynı gün yapılmasıdır. Çünkü yeni sistemde cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisi kesilmemektedir. Bu durum cumhurbaşkanının “partisinin meclis grubu üzerindeki denetimini sürdürmeye yönelik bir düzenleme olarak görülmektedir”. Böylece seçimi kazanarak cumhurbaşkanı olan lider, partisinin meclis grubu aracılığı ile yasama organında etkili olabilmektedir. Yasamaya müdahil olabilme şansı bulunan Cumhurbaşkanının durumu kuvvetler ayrılığı ilkesi açısından değerlendirildiğinde eleştirilmektedir (Ataay, 2017: 82).

2017 yılı öncesi anayasalarda cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisinin kesileceği bildirilmişken 2017 yılındaki yeni anayasada bu hüküm yer almaz. Böylece cumhurbaşkanı parti üyesi ya da genel başkanı olabilir. Bu nedenle hükümet sisteminin “partili cumhurbaşkanı sistemi” denilmektedir. Dolayısıyla cumhurbaşkanının partiler üstü tarafsız

olma özelliğine son verilmiştir (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 929; Küçük, 2017: 163; Gül ve diğerleri, 2017: 114).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde meclis ve cumhurbaşkanı karşı karşıya gelme durumu göz önüne alınarak cumhurbaşkanının yetkileri meclis karşısında güçlendirilmiştir. Bu güçlendirme ABD'de uygulanan başkanlık sistemi ile bağdaşmadığı gerekçesiyle fazlaca eleştiri almıştır. Örneğin bu güçlendirmeye yürütme ile ilgili atamalar cumhurbaşkanı tarafından tek başına yapılması örnek verilir (Ataay, 2017: 83).

Cumhurbaşkanı yardımcılığı 2017 referandumu ile oluşturulan ve 24 Haziran 2018 seçimi sonucunda hayata geçirilen bir kurumdur (Coşkun ve Yorgancıoğlu, 2021: 103). Anayasa değişikliği cumhurbaşkanı yanında cumhurbaşkanı yardımcılığını da düzenler. Yardımcı sayısını belirleme yetkisi ve yardımcı olarak kimi seçeceği cumhurbaşkanına bırakılmıştır. Cumhurbaşkanı yardımcısı, cumhurbaşkanı geçici olarak görevi bırakırsa ona vekalet eder. Cumhurbaşkanı ölürse ya da makamı boşalırsa seçime kadar cumhurbaşkanlığı görevini yürütür. Makam boşaldıktan sonra 45 gün içerisinde yeni cumhurbaşkanı seçilinceye kadar, cumhurbaşkanı görevine vekalet eder. Birden fazla yardımcı varsa vekaletin kimde olacağı anayasada yer almamaktadır. Vekalet düzenlemesi önceki uygulamada TBMM başkanındaydı bu durum farklılaştırılarak yasama ve yürütme arasında sınır olduğunun vurgusu yapılmaktadır (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 930; Ataay, 2017: 79; Güler, 2018: 316).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile kurmay birim olarak nitelendirilen kamu politikalarının oluşturulması ve düzenlenmesi gibi konularda cumhurbaşkanına yardımcı olmak için cumhurbaşkanına bağlı çeşitli politika kurulları, başkanlıklar ve ofisler kurulmuştur (Coşkun ve Yorgancıoğlu, 2021: 103). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde cumhurbaşkanı kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanmasından sorumludur. Kamu hizmetlerinin sunulması ve toplum ihtiyaçlarının karşılanmasında önemli bir aktör konumuna gelmektedir. Cumhurbaşkanı yeni konumuna çok sayıda yeni yetki, görev ve sorumluluk eklenmiştir. Bu nedenle cumhurbaşkanına bağlı çok sayıda birim ve kişiden oluşan bir teşkilatlanma modeli oluşturulmuştur. Bu teşkilatlanma kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanmasında cumhurbaşkanına yardımcı olmakta cumhurbaşkanı günlük programının düzenlenmesi, basın ve halka ilişkilerin yürütülmesine kadar çok farklı görevler üstlenmiştir. Bu teşkilatlanma içerisinde "kurmay birimler" ile kurumsal ve idari işleri üstlenen "yardımcı birimler" yer almıştır (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 2).

Başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerde ofisler önemli kurumlardır. Bu ofisler kamu politikalarını formüle etmek, bilgi üretmek, politika alternatifleri geliştirmek ve bunları cumhurbaşkanına bildirmek için veri ve bilgi toplarlar (Coşkun ve Yorgancıoğlu, 2021: 103-104). Ofisler saha bilgisinin üretimini ve uygun politika alternatiflerini geliştirirler, politika ve karar taslakları oluştururlar ve tüm bunları rapor olarak başkana sunarlar. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde cumhurbaşkanına bağlı ofislere yer verilmiştir. Bunlar "Finans Ofisi", "İnsan Kaynakları Ofisi", "Dijital Dönüşüm Ofisi" ve "Yatırım Ofisi"dir. Bu ofisler politika ve proje oluşturmada cumhurbaşkanına en yakın kadro olarak değerlendirilir ve bir "arka bahçe" özelliği taşırlar (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 3).

Cumhurbaşkanına bağlı kurullar, kamu politikalarını oluşturma kapasitesini geliştirmek için kurulan organlardır. Cumhurbaşkanına danışman işlevini görürler. Bu kurullar uzman oldukları politika alanlarında bağımsız bilgi üretip cumhurbaşkanına tavsiyede bulunurlar (Coşkun ve Yorgancıoğlu, 2021: 104). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde oluşturulan kurullar danışma ve tavsiye işlevini üstlenirler ve kurmay birim olarak hareket ederler. Ülkelere göre farklı isimler alırlar. Bu kurullar ilgili oldukları politika alanıyla alakalı bağımsız bilgi sunarak tavsiyelerde bulunurlar. Bu kurullar; "Yerel Yönetim Politikaları Kurulu", "Sosyal Politikalar Kurulu", "Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu", "Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu", "Hukuk Politikaları Kurulu", "Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu", "Ekonomi Politikaları Kurulu", "Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu" ve "Bilim Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu"dur (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 3-4).

Cumhurbaşkanına bağlı ayrıca başkanlıklar bulunmaktadır. Başkanlıklar yeni sistem içinde bağlı ve birlikte çalışacak kurumlardır. Eski sistemdeki cumhurbaşkanlığına ve başbakanlığa bağlı kurumlardan oluşurlar. Çoğu hali hazırda mevcuttur (Coşkun ve Yorgancıoğlu, 2021: 104). Cumhurbaşkanına bağlı başkanlıklar: "Genelkurmay Başkanlığı", "Milli İstihbarat Başkanlığı", "Savunma Sanayii Başkanlığı", "Milli Güvenlik Kurulu", "Diyanet İşleri Başkanlığı", "Devlet Denetleme Kurulu", "İletişim Başkanlığı", "Devlet Arşivleri Başkanlığı" ve "Strateji ve Bütçe Başkanlığı"dır. İletişim Başkanlığı ve Strateji ve Bütçe Başkanlığı yeni modelde ilk defa kurulan başkanlıklardır. İletişim Başkanlığı devletin ve cumhurbaşkanı basın, yayın ve iletişimine dair tüm çalışmalarını koordine eder. Strateji ve Bütçe Başkanlığı ise cumhurbaşkanı uhdesinde bulunan bütçe

yapımını ve yönetimini üstlenen başkanlıktır (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 4). Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının başkanı Türkiye’de yeni sistemde en yüksek memur konumundadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde hükümeti kurma görevinde meclisin bir etkisi yoktur. Cumhurbaşkanı kendi seçtiği bakanlar ile hükümeti kurmaktadır (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 928). Parlamenter sistemde başbakanın kurduğu hükümet, mecliste güven oylamasına sunulmaktadır. Fakat Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde böyle bir durum söz konusu değildir. Hükümeti kuran cumhurbaşkanının güvenoyu almasına gerek yoktur. Cumhurbaşkanı bakanları belirler ve hükümet kurulur (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 928). Cumhurbaşkanı bakanları atar ve görevden alır. Bakanlar cumhurbaşkanına karşı sorumludur ve genelde meclis dışından seçilirler. Eğer bir milletvekili bakan olursa vekilliği düşer. Cumhurbaşkanı kararname ile yeni bakanlıkları kurabilir ya da mevcut bakanlığı kaldırabilir (Ataay, 2017: 80).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde 24 olan bakanlık sayısı 16’ya indirilmiştir. Bakan yardımcılığı kurumu yerini korumaktadır. Bu konuda ayrıca müsteşarlık makamının kaldırılması ile yetki devri sorununa çözüm bulunmuştur. Sayısı 16’ya indirilen bakanlıklar yeniden yapılandırılarak 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile şekillendirilmiştir. Müsteşarlığın kaldırılmasıyla bakanlıkların yapıları merkez, taşra ve yurt dışı olmanın yanı sıra bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar olarak değiştirilmiştir (Coşkun ve Yorgancıoğlu, 2021: 98). Türkiye’de bakanlık sayısı 16’ya düşmüştür. Bunlar “Adalet Bakanlığı”, “İçişleri Bakanlığı”, “Milli Savunma Bakanlığı”, “Milli Eğitim Bakanlığı”, “Sağlık Bakanlığı”, “Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı”, “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı”, “Kültür ve Turizm Bakanlığı”, “Gençlik ve Spor Bakanlığı”, “Hazine ve Maliye Bakanlığı”, “Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı”, “Dışişleri Bakanlığı”, “Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı”, “Tarım ve Orman Bakanlığı” ile “Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı”dır (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 5).

Başkanlık sistemlerinde başkanlara üst düzey kamu görevlilerini atama ve görevden alma yetkisi verilir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde de bu hak tanınmıştır. Cumhurbaşkanı üst kademe görevlilerini atar ve görevlerine son verebilir. Cumhurbaşkanı kararnamesi ile bu görevlilerin atanmalarına yönelik usul ve esasları düzenleyebilir. Yeni anayasada üst kademe yöneticilerle ilgili yetiştirilme usul ve esaslarına ilişkin bir kanun bulunmamaktadır. Fakat mevcut teamüllerin devam edeceği söylenebilir. Üst kademe

yöneticiler “müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür, başkan, kurul başkanı, genel müdür yardımcısı, daire başkanı, büyükelçi, vali, kaymakam ve bölge müdürünü” kapsar. Fakat cumhurbaşkanı kararnameleri bunlar dışındaki bazı kamu görevlilerini de kapsayacağını söyleyebiliriz (Güler, 2018: 318; Küçük, 2017: 159). Cumhurbaşkanı iç ve dış siyasetle ilgili olarak meclise mesaj verebilir. Gerekğinde meclisi toplantıya çağırır ve ayrıca milletvekili seçimlerinin yenilenmesine karar verebilir (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 929).

Yeni sistemin önemli bir yeniliği cumhurbaşkanına yürütmeye ilgili konularda meclis adına KHK çıkarma yetkisi verilmesidir. Fakat “temel haklar, siyasal haklar, kanunla düzenlenmesi gereken konular ile kanunla düzenlenmiş konularda” cumhurbaşkanı kararname çıkartamaz. Bunun yanında yasalar ve cumhurbaşkanı kararnamesi aynı konuları farklı hükümleri kapsıyorsa yasalar geçerlidir. Yani normlar hiyerarşisinde kanunlar kararnamelerin üstündedir. Cumhurbaşkanı kararnamelerinin iptali için Anayasa Mahkemesi’ne yasalarda izlenen haliyle başvuru yapılabilir (Ataay, 2017: 80; Akçakaya ve Özdemir, 2018: 930; Küçük, 2017: 159-160). Kararnameler ve yönetmeliklerde tarih yoksa resmi gazetede yayınlandığı gün yürürlüğe girer (Çolak, 2017: 56- 57). Kararnamelerin çıkarılamayacağı konular belirtilmişken aksi belirtilmemiştir. Anayasa tarandığında kararnamelerin düzenleyebileceği alanlar şunlardır:

- ❖ Üst kademe yöneticilerin atanması, görevlerine son verilmesi, atamalarına ilişkin usul ve esaslar.
- ❖ Bakanlıkların kurulması kaldırılması görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez teşkilatlarının kurulması
- ❖ Devlet denetleme kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri”.
- ❖ MGK genel sekreterliğinin teşkilatları ve görevleri.
- ❖ Kamu tüzel kişiliğinin kurulması

Yukarıdaki maddeler anayasada açıkça belirtilir. Önceki uygulamada bu konularla ilgili KHK uygulaması yoktur. Fakat yeni anayasayla bu hakların tanınması eleştirilmektedir (Çolak, 2017: 57).

Cumhurbaşkanı meclisin çıkardığı bir kanunu onaylayabilir ya da yeniden görüşülmek üzere geri gönderebilir, ya da kanun için şekil ve esastan anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi’ne iptal davası açabilir ve bir diğer seçeneği de

anayasa değişikliklerini halk oylamasına sunabilir. Meclis yasada ısrar ediyorsa yasanın salt çoğunluk ile kabulü gerekir. Yani cumhurbaşkanının istemediği yasa salt çoğunluk sağlamak zor olduğundan biraz zor çıkar (Ataay, 2017: 81-83; Akçakaya ve Özdemir, 2018: 930; Küçük, 2017: 160).

Yeni anayasa ile cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu da düzenlenmiştir. Mecliste üye tam sayısının salt çoğunluğu ile önerge verilerek cumhurbaşkanının suç işlediğine ilişkin soruşturma talebinde bulunulabilir. Suçu ne zaman işlediğinin ya da görevi ile ilgili olup olmadığının konusunda bir düzenleme yoktur. Bahsedilen suç görev esnasında, görevi öncesinde görevi ile ilgili ya da ilgisiz olabilir. Cumhurbaşkanına meclis üye tam sayısının 3/5'nin gizli oyu ile soruşturma açılabilir ve cumhurbaşkanı meclis üye tam sayısının 2/3'nün gizli oyuyla Yüce Divana sevk edilebilir. Soruşturma kararı varsa cumhurbaşkanı seçim kararı alamaz. Cumhurbaşkanı Yüce Divan'da seçilmeye engel bir suçtan hüküm giyerse görevi son bulur. Görevi biten cumhurbaşkanı daha sonra görevde bulunduğu sürede işlediği iddia edilen suçtan ceza alabilir. Cumhurbaşkanı önceden sadece vatana ihanet kapsamında yargılanıyorken şimdi görevi ile alakalı olsun ya da olmasın işlediği tüm suçlardan dolayı Yüce Divan'da yargılanma yolu açılmıştır (Küçük, 2017: 163-164; Akçakaya ve Özdemir, 2018: 931).

Parlamente sistemin uygulandığı dönemde hükümetin bütçesi reddedilirse hükümetler düşüyordu ve erken seçime gidiliyordu. Yeni anayasada "geçici bütçe" kavramı geliştirilmiştir. Cumhurbaşkanı mali yılbaşından 75 gün önce "bütçe kanun teklifini" meclise sunar. Teklif bütçe komisyonunda görüşülür. 55 gün içinde kabul edilen metin genel kurulda görüşülür ve mali yılbaşına kadar sonuca bağlanır. Eğer bütçe kanunu süresinde çıkartılamaz ise geçici bütçe kanunu çıkarılır. Bu çıkartılamazsa önceki yılın bütçesi belirli bir orana göre arttırılarak uygulanır. Parlamente sistemde bütçe reddi istikrarsızlığa neden olurken yeni sistemde siyasi krize neden olması engellenmiştir. Bütçenin kabulü ya da reddi konusunda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi istikrar yönünden daha avantajlıdır (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 937; Küçük, 2017: 162; Ataay, 2017: 81).

### **3.3.3. Yargı**

Yeni sistemde yargıya ilişkin önemli değişiklere gidilmiştir. Bu değişikliklerin en olumlu tarafı "yargının tarafsızlığını" belirten cümlelerin anayasada yer almasıdır (Küçük, 2017: 177). Herhangi bir kanun hakkında Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açılabilmesi için cumhurbaşkanı, en büyük iki siyasi parti ya da 120 milletvekilinin imzası gerekir.



Dolayısıyla dava açılması zorlaştırılmış. Askeri yargı tamamen kaldırılmıştır. Bunun amacı yargının sivilleşmesidir. Yargıda sivilleşmek için ayrıca “sıkıyönetim” uygulamaları tamamen kaldırılmış, silahlı kuvvetler devlet denetleme kurulunun yetki alanına alınmış ve MGK’da jandarma genel komutanlığı çıkarılarak kurulun sivil üye sayısı arttırılmıştır (Ataay, 2017: 82).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde yargı organına yönelik bir diğer olumlu gelişme askeri mahkemelerin kapatılmasıdır. Askeri vesayet kurumu olarak çalışan ve diğer demokrasilerde görülmeyen bu mahkemelerin kapatılması demokrasi açısından önemlidir. Ayrıca Anayasa Mahkemesi’nde askeri yargı üyelerine yer verilmesine son verilmiştir. Sıkıyönetim uygulamaları ve sıkıyönetim mahkemelerine son verilmiştir. Yeni sistemde ayrıca Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK) üyelerinin seçimi farklılaştırılmıştır. Bu üyeler önceden yargının kendi içinden belirleniyordu. 2010 değişikliği ile adalet bakanı ve müsteşarına ek olarak HSYK üyelerinin bir kısmının cumhurbaşkanı bir kısmının kürsü hakimlerince belirleniyordu. Yeni anayasa değişikliği ile Hakimler ve Savcılar Kurulu (HSK) 13 üyelidir. Adalet bakanı ve müsteşarı tabi üyedir. 4 üye cumhurbaşkanı tarafından 7 üye meclis tarafından seçilir. Sistemi eleştirenler bu uygulama ile yargının cumhurbaşkanının eline geçeceğini ve dolayısıyla tarafsızlığını ve bağımsızlığı kaybedeceğini vurgularlar (Küçük, 2017: 177-178). HSK düzenlemesinde tartışmalı konu adalet bakanı ve müsteşarının kurulun tabi üyesi olmaya devam etmesidir. Adalet bakanının kurul başkanı olması teftiş kurulu başkanı ve müfettişleri atama yetkilerinin adalet bakanında bulunması yeni sistemin tartışılan konularındandır (Ataay, 2017: 85).

Yeni anayasada yargının bağımsızlığı vurgulanmaktadır. HSYK’dan “yüksek” ibaresi çıkarılmış ve HSK olarak değiştirilmiştir. Bu düzenlemeler ile HSK 13 üyeli iki daireden oluşur. Kurulun başkanı adalet bakanı ve müsteşarı kurulun tabii üyesidir. Kurulun 3 üyesi birinci sınıf adli yargı hakim ve savcılarında, 1 üyesi birinci sınıf idari yargı hakim ve savcılarında cumhurbaşkanı tarafından seçilir. 3 üyesi Yargıtay üyeleri 1 üyesi Danıştay üyeleri, 3 üyesi YÖK’ün önerdiği üniversitelerin hukuk dallarında görev yapan öğretim üyeleri ile avukatlar arasından TBMM tarafından seçilir. TBMM seçilecek başvurular meclis başkanlığına yapılır. Başkanlık bunu anayasa ve adalet komisyonu üyelerinden oluşan karma komisyona gönderir. Komisyon her üyelik için 3 adayı üye tam sayısının 2/3 çoğunluğu ile belirler. İlk oylamada bu orana ulaşamazsa ikinci oylamada 3/5 çoğunluk aranır. Bu oylamada da gerekli oy alınamaz ise kura çekilir. Komisyonun belirlediği adaylar için mecliste gizli oylama yapılır. İlk oylamada meclis üye tam sayısının 2/3 çoğunluğu gerekir.

Sağlanamaz ise ikinci oylamada üye tamsayısının 3/5 çoğunluğu aranır. Bu oran sağlanamazsa en çok oyu alan iki aday arasında ad çekme usulü ile üye seçilir (Küçük, 2017: 163; Ataay, 2017: 81; Gül ve diğerleri, 2017: 114).

Anayasa Mahkemesi içinde HSK benzeri bir durum söz konusudur. Anayasa Mahkemesi'nin üye sayısı 17'den 15'e inmiştir. Üye seçimi öncesine benzerdir. Cumhurbaşkanı ve meclis çoğunluğu aynı partiden ise bu durum Anayasa Mahkemesi üyelerinin kontrolüne olanak sağlar. 12 üyeyi cumhurbaşkanı atar. 4'ünü doğrudan 3'ünü YÖK'ün önerdiği 5'ini Yargıtay ve Danıştay'ın önerdiği adaylar arasından cumhurbaşkanı belirler. Kalan 3 üyeyi TBMM seçer (Erdoğan, 2016: 26).

Cumhurbaşkanının KHK adı altında kullandığı yasama yetkisinin onaya ihtiyacı yoktur. Anayasada “yürütmeye ilişkin konular” denilmesi bir muğlaklık oluşturur. Çünkü bu cumhurbaşkanının keyfilğine bırakılmış demektir. Çıkarılan KHK'ya Anayasa Mahkemesi yolu açık olsa da bu zor bir durumdur. Yürütmenin tanımı “kanunların uygulanması”dır. Kanunla düzenlenebilecek olan alanlar cumhurbaşkanına bırakılarak bir belirsizlik oluşturulmuştur. Kanunla KHK çatışırsa kanun uygulanacak fakat bu çatışmanın varlığı nasıl tespit edilecek, bunu ancak Anayasa Mahkemesi yapabilir. Anayasa Mahkemesi'nin bu kadar güçlü tek adam cumhurbaşkanının kararnamesini iptal edebilmesi oldukça zordur. Cumhurbaşkanının veto yetkisi sonrası dönen kanunların salt çoğunluk gerektirmesi kanunun çıkarılabilme süresini uzatacak daha da önemlisi cumhurbaşkanının fesih edebileceği bir meclis kanunda ısrarcı olamayacaktır (Erdoğan, 2016: 24-25).

Milli güvenliğin sağlanmasında ve askerın savunmaya hazırlanmasında meclise karşı cumhurbaşkanı sorumludur. Öncesi uygulamalarda bakanlar kurulu sorumluydu. Genelkurmay Başkanı cumhurbaşkanına karşı sorumludur (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 930). Sıkıyönetim usulleri ve komutanlıkları kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanına KHK çıkarma ve OHAL ilan etme yetkisi verilmiştir. OHAL ilanı meclisin onayını gerektirir (Gül ve diğerleri, 2017: 114).

### **3.3.4. Amerika Birleşik Devletleri'nde ve Türkiye'de Uygulanan Başkanlık Sistemlerinin Kıyaslanması**

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin ABD'de uygulanan başkanlık sistemi ile benzeyen ve farklılaşan yönleri bulunmaktadır. Bu farklılaşma Türkiye'ye has değildir. Örneğin başkanlık sistemini uygulayan diğer ülkelerde de Amerika'dan farklı özellikler bulunur. Her ülke kendine ait siyasi, kültürel ve sosyal özellikleri nedeniyle başkanlık

sistemini kendi özgün koşullarına göre tasarlamıştır (Küçük, 2017: 167). Başkanlık sisteminin uygulanışında Türkiye’de ABD’den farklı yönler yer verilmiştir. Bunlardan bir kısmı sistemin tıkanmasını önlemeye yönelik iken bir kısmı da Türkiye’ye özgü siyasal yapıdan kaynaklanır. Fakat farklılaşma Türkiye’deki başkanlık sistemini Türkiye’ye özgün hale getirir. Hatta farklılıkların kimisi sadece Türkiye’ye hastır (Küçük, 2017: 168).

ABD ve Türkiye’de başkanların kanun çıkarma yetkisi yoktur. Başkanlar iki ülkede de çıkarılması istediği düzenlemeleri ya da kanunları partisi aracılığıyla meclise yansıtır. Amerika’da başkan Ocak ayında kongre toplantısında konuşma yapar ve meclise mesaj gönderebilir. Türkiye’de cumhurbaşkanı gerekli görürse mecliste açılış konuşması yapabilir ve arzu ettiği kanunları belirtebilir (Küçük, 2017: 182).

Başkan ABD’de ve Türkiye’de kanunları veto edebilir. Türkiye’de veto edilen bir kanunun tekrardan kabulü daha kolaydır. Çünkü ABD’de meclisin 2/3’nün onayı gerekirken Türkiye’de salt çoğunluk yeterlidir. ABD’de 2/3 oy oranını bulmak zordur. Dolayısıyla ABD’de çıkarılan kanunlarda başkanın görüşü daha önemlidir (Küçük, 2017: 181). ABD’de ve Türkiye’de uluslararası anlaşmaları başkan onaylar. Amerika’da uluslararası anlaşmaları yapan başkandır ve anlaşmanın kabulü için Senato’nun 2/3’nün onayı gerekir. Türkiye’de uluslararası anlaşmaları cumhurbaşkanı onaylar, yayımlar ve ayrıca meclisinde onaylaması gerekir (Küçük, 2017: 182).

Türkiye’de cumhurbaşkanına bakanları ve kamu görevlilerini, büyükelçileri, yüksek yargı üyelerinin bir kısmını, tek başına atama yetkisi verilmiştir. ABD’de ise bu atamalarda Senato onayı aranır. Türkiye’de meclis onayına gerek yoktur. ABD’de Senato atamalara önem verir, adayları inceler ve bu durumun gerekli ve yararlı olduğu savunulur (Ataay, 2017: 89).

Türkiye’de ve ABD’de suçlama mekanizması vardır. ABD’de *impeachment* mekanizmasında suçlayan Temsilciler Meclisi iken yargılayan Senato’dur. Yargılamayı Federal Yüksek Mahkeme başkanı yapar. Senato’da mahkumiyet kararı için katılanların 2/3 oyu gereklidir. Böyle bir karar alınırsa başkanın görev süresi sona erer. Bakanlar içinde benzer bir durum söz konusudur. Türkiye’de de meclis soruşturması yolu açıktır (Küçük, 2017: 181).

KHK yetkisi ABD ve Türkiye’de başkanlara tanınmıştır. Türkiye’de KHK’ların sınırları anayasada belirlenmiştir. Amerika’da KHK’lar yürütme kararnamesi olarak geçer ve kanunda ya da anayasada böyle bir düzenleme yoktur (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 930;

Çolak, 2017: 63; Güler, 2018: 317). İki modelde de kararnameler yasama ve yargı organları tarafından denetlenebilmekte ve yasama organının onayı aranmaktadır. Fakat yasama organı konuyla ilgili kanun çıkararak kararnameyi hükümsüz bırakabilir. İki ülkede de KHK'lar için yüksek mahkemeler yargısal denetim yapabilirler (Çolak, 2017: 63).

Türkiye'de cumhurbaşkanı ve meclis seçimleri beş yılda bir aynı günde yapılır. Amerika'da ise başkanlık ve kongre seçimleri farklı tarihlerde yapılmaktadır. Türkiye'deki uygulama bu yönüyle eleştirilir. Çünkü yasamanın yürütmeyi denetlemesini zorlaştıran bir düzenlemedir. Ayrıca kuvvetler ayrılığı ilkesiyle bağdaşmaz ve başkanlık sisteminden bir sapma meydana gelir (Küçük, 2016: 48). Fakat bu konuya olumlu yaklaşımlarda vardır. Çünkü başkanlık sisteminde meclis ve cumhurbaşkanı seçiminin farklı tarihlerde olması başkanlık sisteminin olmazsa olmazı değildir. Önemli olan her iki organ için ayrı ayrı seçim yapılmasıdır. Ayrıca başkan ve meclis çoğunluğu farklı partilerden de olabilir. Parlamenter sistemde de yürütme ve yasama aynı eğilimde olma olasılığı oldukça fazladır (Küçük, 2016: 49).

ABD'de başkanlık ve kongre seçimini öne alan bir düzenleme yoktur. Yani erken seçim olanağı yoktur. Türkiye'de ise meclisin 3/5 oyu ile erken seçim kararı alınabilir. Bazı Latin Amerika ülkelerinde benzer durum vardır. Bu durum siyasi krizlere çözüm olsa da ABD'de uygulanan başkanlık sisteminin mantığına terstir (Ataay, 2017: 88; Akçakaya ve Özdemir, 2018: 932).

Amerika'da bütçe hazırlanması tümüyle kongrenin yetkisindedir. Buna karşın Türkiye'de bütçe taslağını cumhurbaşkanı hazırlar. Geçici bütçe ve önceki yılın bütçesini yeniden değerlendirme kuralı getirilmiştir. Amerika'da yasama organına ait önemli bir yetki Türkiye'de yürütme organındadır. ABD'de kongre bütçeyi onaylayabilir ya da kısıntıya gidebilir (Ataay, 2017: 89; Küçük, 2017: 182-183). Türkiye bu konuda eleştirilse de ABD örneğinde bütçe onaylanmadığında başkan harcama yapamaz ve önemli sorunlar ortaya çıkabilir.

Siyasi partiler ABD'de ve Türkiye'de farklı özellikler gösterir. Amerika'da partiler gevşektir yani disiplinsizdir. Bu nedenle lider bağımlılığı daha azdır. Bazı oylamalarda iktidar partisinden olumsuz ve diğer partiden partisinin aksine olumlu oy alınabilir. Bu nedenle ABD'de parti disiplini daha zayıftır. Türkiye'de ise partiler sıkı bir disiplin içindedir ve lidere önemli bağlılıkları vardır. Kişisel sadakat fazla olduğundan tüm iktidar tek kişide toplanabilir (Erdoğan, 2016: 17-18). ABD ve Türkiye'nin siyasal kültürü farklılık içerir.

Türkiye’de “bölünmüş ve kutuplaşmış uzlaşma kültürünün zayıf olduğu, ideolojik ve katı disiplinli partilerden” oluşan bir sistem vardır. Cumhurbaşkanı ve meclis çoğunluğu farklı partilerden olursa kriz olasılığı yüksektir. Türkiye’nin siyasal yapısı iki partili sisteme uygun değildir (Ataay, 2017: 88).

ABD ve Türkiye arasında halkın devleti konumlandırması, federe ve üniter devlet yapısı, STK’ların etkisi, iktisadi hayatın devlete bağımlılığı ve medya özgürlüğü arasında tarihsel, kültürel ve siyasal açıdan önemli farklılıklar vardır. Amerikalılar devletin faaliyet alanının sınırlı olmasını isterler. Çünkü devlet doğal hakları korur ve hukuku sağlar. Türkiye’de ise halk devlete ve otoriteye kuşkuyla yaklaşmaz. Devlet iyidir, fakat yönetenler kötü olabilir. Devlet toplumun iyiliğini ve kötülüğünü, refahını ve sefaletini sağlar. Amerika’da sivil toplum güçlü ve özerktir. Amerika’da federal yapı nedeniyle merkezi devlet sınırlanır ve denetlenir. Amerika’da ayrıca siyasi partiler, sendikalar, çıkar grupları, medya vb. devlet üzerinde denetim sağlar. Türkiye’de ise devletten bağımsız denetleyebilecek bir sivil toplum geleneği yoktur ya da oldukça zayıftır. Türkiye’de medya iktidarlara daha çok bağımlıdır (Erdoğan, 2016: 16-19).

ABD’de hukukun üstünlüğünün ve yargı bağımsızlığının tarihsel olarak kültürel ve kurumsal temelleri vardır. Yüksek Mahkeme kongreyi ve başkanı denetler. Türkiye’nin bu alanlardaki tarihsel deneyimi tartışmalı ve zayıftır. Türkiye’de yargı bağımsızlığı üzerine önemli eleştiriler vardır (Erdoğan, 2016: 18).

### **3.4. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ HAKKINDAKİ GÖRÜŞLER**

Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne olumlu ve olumsuz bakanlar vardır. Başkanlık sistemini savunanlar bu sistemi “sihirli bir değnek” gibi ele almakta ve Türkiye’nin bütün sorunlarını çözeceğini savunmaktadırlar. Karşı çıkanlar ise “vebalı” bir durum olarak görmekte diktatörlüğe neden olacağına vurgu yapmaktadırlar (Kılınç, 2016: 501). Türkiye’de başkanlık sistemi lehte ve aleyhte görüşler rasyonel ve bilimsel olmaktan çok duygusal ve ideolojik olarak ele alınmaktadır (Çolak, 2017: 53). Küçük’e (2017) göre Türkiye’de başkanlık sistemine korku ile yaklaşanlar vardır. Rejim değişikliği ile hükümet sistemi değişikliğini aynı görenler başkanlık sistemini desteklemenin ihanet olduğunu vurgulayanlar vardır. Fakat bu kişilerin önerileri yoktur. Bu korku üzerine karşı çıkışları vardır ve asıl amaçları statükonun sürekliliğini sağlamaktır (Küçük, 2017: 168).

Başkanlık sistemini isteyenlerin genel gerekçeleri; temsilin daha çoğulcu olması, yasamanın bağımsız oluşu, siyasal istikrarın sağlanması ve güçler ayrılığının varlığıdır. Başkanlık sistemine karşı çıkanlar ise; sistemin katılığını, iktidar yoğunlaşmasını ve başkan ve meclis çoğunluğu farklı partiden olursa kilitlenme durumu üzerinde durmaktadırlar (Beceren ve Kalağan, 2007: 178).

### **3.4.1. Lehine Görüşler**

Başkanlık sistemini savunanlar sistemin olumlu yönleri üzerinde dururlar. Örneğin başkanlık sistemi “istikrarlı ve güçlü yürütme” sağlar, demokratiktir, hesap sorulabilir ve önceden öngörülebilirlik sağlar. Ayrıca başkanlık sistemi ile iktidarın sınırlandırılması mümkün olur (Efe ve Kotan, 2015: 81).

Türkiye’de siyasal hayatta önemli bir sorun yürütmenin güçsüz oluşudur. Başkanlık sistemi ile yürütme organının güçlü hale geleceği savunulur. Parlamenter sistem, koalisyon hükümetlerine neden olmakta bu durumun ortaya çıkardığı istikrarsızlıklar Türkiye’nin sorunlarını çözememektedir. Başkanlık sisteminin olanaklı kıldığı güçlü yürütme güçlü bir cumhurbaşkanı ile Türkiye’nin sorunları daha hızlı çözüm üretilecektir (Ataay, 2017: 90). Başkanlık sistemini savunanlar, dünyada yaşanan gelişmelere ayak uydurulması ve toplumun gereksinimlerinin zamanında karşılanması için hükümetin güçlendirilmesi gerektiğini ileri sürerler. Başkanlık sisteminde zaten bu nedenle başkan güçlüdür. Ayrıca acil durumlarda ve kriz dönemlerinde hızlı ve etkin karar alabilmek için güçlü bir hükümetin olması gereklidir (Yaman, 2014: 95).

Başkanlık sistemini savunanlar bu sistemde kararların hızlı alınışına vurgu yaparlar. Türkiye’de seçim barajı %10 olmasına rağmen mecliste bölünmüş bir siyasal dağılım söz konusudur. Bu durum uzun vadeli, kararlı ve tutarlı projeleri engellemektedir. Bu argümana göre daha hızlı karar alıp uygulamaya geçebilmek için sistemi değiştirmek gerekmektedir (Keser, 2011: 51). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi yürütme organında istikrar sağlayarak hızlı ve etkili bir yürütme organı ortaya çıkarmayı hedefler. Cumhurbaşkanı bu süreçte güvenlikten dış politikaya eğitimden sağlığa tüm kamu politikalarının tek belirleyicisidir (Coşkun ve Yorgancıoğlu, 2021: 96). Türkiye hızla gelişen önemli bir ülkedir. Türkiye’nin ekonomik sosyal ve siyasal sorunlarını hızla çözebilmesi için hızlı kararlar alıp uygulamaya geçmesi gerekir. Parlamenter sistem istikrarsızlıklar üretmektedir ve değişime yavaş ayak uydurmaktadır. Bu nedenle başkanlık sisteminin Türkiye’nin gelişmesine önemli katkıları olacaktır (Kılınç, 2016: 470). Cumhurbaşkanı hükümet sistemi

ile tek elden yürütme ile yürütmeye yönelik kararlar hızlı alınabilir. Hızlı alınan kararların uygulanması da zamanında olacaktır. Böylelikle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile alınan kararlar tutarlı ve etkin olarak demokratik ve iktisadi göstergelere olumlu yansımaya sahiptir. Bu yönleriyle “sürekli kriz üreten siyasi alanı muğlaklaştıran, siyasi parçalanmışlıkları ve ayrılıkları ile” ülke kazanımlarına olumsuz yansıyan parlamenter sistem yerine başkanlık sistemi daha olumludur (Akıncı, 2017: 14).

Türkiye’de askerin siyasete karışması örneğin darbe, muhtıra gibi uygulamalar Türkiye’nin siyasi, sosyal ve kültürel hayatına olumsuz yansımıştır. Bu nedenle askeri darbeler karşısında güçlü yürütme ve hükümetler gerekmektedir. Parlamenter sistem askeri vesayeti geliştiren uygulamalar ortaya çıkarmıştır. Siyasal istikrarı engelleyen askeri müdahalelerden ve vesayetten kurtulmak başkanlık sistemi ile mümkün olacaktır (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 936). Türkiye’de askeri darbelerin tamamı hükümetleri değiştirmiştir. Darbe ile hükümet sistemleri arasında doğrudan ilişki olmayabilir. Çünkü darbeler başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerde de görülmektedir. Fakat Türkiye’de güçlü yürütmenin varlığı askeri müdahaleleri parlamenter sisteme göre zorlaştıracaktır (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 936).

Türkiye’de parlamenter sistemin uygulandığı dönemlerde cumhurbaşkanı ve hükümetler arasında polemikler yaşanmıştır. Bu nedenle ortaya çıkan meclis tikanlıkları darbelerle kapı aralamıştır. Başkanlık sisteminde düalist partiler olacağından küçük partilerin kaos yaratması daha zor olacaktır. Örneğin Sezer’in başbakan Ecevit’e fırlattığı anayasa kitapçığı siyasi ve ekonomik açıdan önemli istikrarsızlıklara neden olmuştur (Fendoğlu, 2012: 52). Türkiye’nin siyasi hayatında uzlaşma geleneği zayıf ve koalisyon hükümetleri hakimdir. Koalisyon hükümetleri zayıf uzlaşma geleneği nedeniyle Türkiye’de önemli kararların alınmasında zaman kaybı yaşanır. Bu nedenle Türkiye’nin heterojen yapısına başkanlık sistemi daha uygun olacak ve başkan ülke bütünlüğünü temsil edecektir. 1982 Anayasası’ndaki yasama, yürütme ve yargı organları arası yetki dağılımı cumhurbaşkanı ve başbakan arası tartışmalara zemin hazırlamıştır (Yılmaz, 2021: 4). Parlamenter sistemde iki başlı yürütme siyasi krizlere neden olabilmektedir. Cumhurbaşkanı başbakan arası tartışmalar sonucunda hükümetin aldığı kararları imzalamayan ya da geciktiren cumhurbaşkanları olmuştur. Bu durum siyasi bunalıma sebep olmuştur (Keser, 2011: 51). Başkanlık sistemine geçişle birlikte cumhurbaşkanı ve başbakan arasında gerginlikler engellenecek ve bu durum istikrara katkı sunacaktır.

Başkanlık sistemini savunanlar parlamenter sistemin işlerliğini yitirdiğini artık işe yaramadığını ileri sürerler. Çünkü kuvvetler ayrılığı ilkesi parlamenter sistemde uygulanamamaktadır. Bu nedenle iktidarların sınırlandırılması zorlaşmaktadır. Parlamenter sistemde hükümet meclisten çıksa da meclis denetiminden uzaklaşmaktadır. Hükümetler meclisi kontrol edebildiklerinden siyasal istikrar olumsuz etkilenmektedir (Fendoğlu, 2012: 48). Bu nedenle başkanlık sistemi gereklidir.

Başkanlık sistemini savunanlar Türkiye'nin tarihsel deneyiminin başkanlık sistemine daha uygun olduğu vurgularlar. Türkiye'de halk güçlü bir yönetime taraf olmasına karşın baskıya karşıdır. Örneğin halk askeri darbeler sonrasında otoriteyi ve statükoyu savunma eğiliminde bulunan yönetimleri, halkoyları ve yaptıkları tercihler ile değiştirmiştir (Yaman, 2014: 95). Türkiye'nin sahip olduğu tarihsel birikime uygun hükümet sistemi başkanlık sistemidir. Bu argümana göre başkanlık sistemi Türk toplumunun sosyolojik yapısına uygundur. Türk toplumu lider eksenli bir siyaset anlayışına sahiptir. Bu nedenle toplumu tanıyan liderler sorunları daha kolay çözerler. Tarihsel birikiminden dolayı Türkiye'nin siyasal kültürü yürütme organının tek başlı olmasına daha yatkındır. Halk başında bir kişi görmek ister ve gerekli hesabı da ondan sormak ister. Kuzu'ya göre başkanlık sisteminin Türkiye'ye uymayacağı görüşü halkın iradesine güvenmemek demektir. Türkiye'nin sosyal ve kültürel yapısına uyan hükümet sistemi başkanlık sistemidir. Eski Türk devletlerinden ve Osmanlı'dan gelen padişah geleneği ve hatta cumhuriyet döneminde başarılı icra dönemleri başkanlık sistemini çağırır (Kuzu 1996'dan aktaran Efe ve Kotan, 2015: 82-84).

Başkanlık sisteminde bir partinin tek başına yasama ve yürütme organlarını elinde bulundurması ülke istikrarına, ekonomisine ve kalkınmasına olumlu yansıtacaktır. Türkiye'de bu nedenle başkanlık sistemi tartışmalarında siyasal istikrar önemli bir gündem maddesidir. Başkanlık sistemini savunanların temel tezi koalisyon hükümetlerinde siyasal istikrarın olmayışı ve ülkenin güçlenmemesidir (Zarplı, 2015: 178). Siyasal istikrarsızlık ülkenin istenilen noktaya gelmesini engeller. Hatta Türkiye'de belirli dönemlerde başbakan ve cumhurbaşkanı seçemez hale gelmiştir. Bu nedenle parlamenter sistemden istikrar beklemek oldukça anlamsızdır (Akıncı, 2017: 13).

Türkiye'de küçük sarsıntılarda koalisyon hükümetleri devrilmektedir. Bu yapısal bir sorun olarak başkanlık sistemiyle giderilebilir. Örneğin Türkiye'de belediye başkanları hükümetlerden istikrarlıdır. Beş sene görevlerini yaparlar. Hükümet istikrarsızlığı olumlu bir faktör değildir. 1970-1980 yılları arasında 12 hükümet kurulmuş ve her bir hükümet bir yıldan az görevde kalmıştır. 2012 yılında 61. Hükümet görevdedir ve her bir hükümet beş



yıl görev yapmış olsaydı, Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren 305 yıl geçmiş olması gerekirdi. Oysa 2012 yılında Cumhuriyetin 88. yılını yaşamıştır. Başkanlık sistemi süreklilik ve istikrar sağlar. Örneğin Özal vefat ettiğinde kaos yaşanmıştır. 1991 yılında beş parti meclistedir. Üç yıl geçmeden parti sayısı ona ulaşmıştır. Başkanlık sisteminde bu olumsuz durumlar engellenir (Fendoğlu, 2012: 50-51). Koalisyon hükümetlerinin zayıf ve kısa ömürlü oluşu, Türkiye’de istikrarsızlığa neden olmakta ve bu durumda ekonomiyi olumsuz etkilemektedir. Parlamenter sistem yerine sistem arayışları doğaldır (Gidersoy, 2017: 515; Kılınç, 2016: 479).

Türkiye’de kurulmuş olan 66 hükümetin 15’i tek 51’i çok partilidir. Çok partili dönemde ortalama hükümet ömrü 1,4 yıldır. Dolayısıyla Türkiye’de parlamenter sistemde, siyasal açıdan istikrar sağlanamamıştır (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 942; Güler, 2018: 310). Parlamenter sistemde mecliste çok fazla siyasal parti olduğundan hükümet kurma zorlaşır. Ayrıca koalisyonlar kısa ömürlüdür. Koalisyon hükümetlerinde karar alma mekanizmaları kolaylıkla tıkanabilir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde çok parti olmadığından hükümet kurulamama olasılığı daha azdır. Bu sistemde hükümetlerin ömrü parlamenter sisteme göre daha uzun olacaktır. Yani siyasal istikrar sağlanacaktır (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 932).

Türkiye’de parlamenter sistemin uygulandığı dönemde cumhurbaşkanının seçilemediği dönemler olmuştur. 1980 Fahri Korutürk ve 2007 Ahmet Necdet Sezer görev süreleri bitmiş ama onlar yerine yeni cumhurbaşkanı seçilememiş ve kaos oluşmuştur. 1980’de bu sorun askeri darbeye neden olmuştur. 2007’de 367 krizi erken seçimi zorunlu kılmıştır. Bir ülkede cumhurbaşkanının seçilememesi siyasal istikrarsızlığa neden olur. Ayrıca Türkiye’de başbakanların cumhurbaşkanı olarak seçilmesi de sorunlar ortaya çıkarmıştır. Başbakanın cumhurbaşkanı olduğu durumlarda yeni hükümetlerin kurulması gerekir. Türkiye’de 4 koalisyon 1 tek parti döneminde başbakanlar cumhurbaşkanı olmuş ve yeni hükümetler kurulmuştur. Bu durum siyasal istikrarsızlığa neden olmaktadır. Neticede parlamenter sistemde yürütme tek başlı olmadığından istikrarsızlık ortaya çıkarken Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde tek başlı yürütme halk tarafından seçilmekte ve istikrarsızlık mümkün olmamaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi bu yönüyle parlamenter sistemden daha avantajlıdır (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 935).

Kuzu’ya göre başkanlık sisteminin diktatörlüğe dönüşeceği fikri anlamsızdır. Çünkü başkanlık sistemindeki temel güç başkan değil meclistir. Bunun yanında başkanlık sisteminin olumlu yanı yürütmede istikrarın sağlanmasıdır. Kuzu, sol partilerin başkanlık

sistemi hakkında bilerek diktatörlük fikrini yaydığını ve başkanlık sistemini istemediklerini vurgular. Çünkü Türkiye’de solun %35 sağ kesimin ise %65 desteği olduğu savunulmaktadır (Kuzu 1996’dan aktaran Efe ve Kotan, 2015: 84).

Başkanlık sisteminin diktatörlüğe neden olacağı vurgulanır fakat diktatörlük sadece hükümet sistemine bağlı bir sonuç değildir. Diktatörlüğün temelinde buna izin veren toplumsal, siyasi, iktisadi ve kültürel etkenler ve demokrasi kültürü bulunmaktadır. Demokrasi bir ülkede geliştikçe diktatörlük olanağı azalır. Örneğin Latin Amerika ülkelerinde demokrasi geliştikçe askeri darbeler ve otoriter rejimler azalmıştır. Sonuç olarak bir ülkenin iktisadi, siyasi ve kültürel faktörleri diktatörlük olasılığını etkiler. Bu nedenle hükümet sisteminin adının parlamenter sistem ya da başkanlık sistemi olması önemsizdir. Başkanlık sistemi anti demokratik bir sistem değildir. “Parlamenter sistem ne kadar demokratikse başkanlık sistemi de o kadar demokratiktir” (Küçük, 2017: 169-170).

Başkanlık sisteminde, başkan hükümetin tek yetkili ve sorumlu kişisidir. Böylece uygulanan politikaların olumlu ve olumsuz değerlendirilmelerinde halk doğrudan başkandan hesap sorabilmektedir. Yürütmenin ve devletin başı tek kişi olduğundan tüm sorumlulukta ona aittir ve siyasal sorumluluk sadece başkanıdır. Türkiye’de koalisyon hükümetlerinde başarısızlığın sorumlusunu genelde bulabilmek kolay değildir. Bu nedenle başkanlık sistemi daha avantajlıdır (Zarplı, 2015: 179; Gül ve diğerleri, 2017: 117).

Başkanlık sistemini savunanlar başkanın halk tarafından seçilmesinin daha demokratik olduğunu vurgularlar. Başkanlık sisteminin tekil yapısından dolayı yürütme bölünmemiştir (Kılınç, 2016: 482-483; Zarplı, 2015: 179). Başkanlık sisteminde başkan ve bakanların vatandaşın bilgisi dahilinde çalışmalarını sürdürdüğünü ve bakanların meclis dışından atanmaları nedeni ile seçmen karşısında taviz vermeden işlerini yaptıkları ifade edilir. Parlamenter sistemde ise bakanların meclis içerisinde seçilerek göreve gelmeleri, bakanların seçildikleri bölgenin işlerini takip etmelerini ve seçmenlerini işe yerleştirmekten kendi görevlerini yapamadıkları ifade edilmektedir (Yaman, 2014: 95).

Parlamenter sistemde ortaya çıkabilecek önemli bir sorun bürokratik vesayet olgusudur. Türkiye’de parlamenter sistem bürokratik vesayet gelişmesine yardımcı olmuş ve bürokratik vesayet önemli sorunlar ortaya çıkarmıştır. Bu argüman iktidara geldiğinden günümüze AKP’nin vesayet odakları ile mücadelesinde önemlidir. Türkiye’de sivil bürokratik vesayet, askeri vesayet ve yargı vesayeti vardır. Hızlı karar alınarak ve doğrudan halka hesap vererek vesayet önüne geçilmesi başkanlık sistemi ile mümkündür.

Parlamentar sistemde koalisyon hükümetlerinde bürokratik vesayet daha kolay gelişebilmiştir (Güler, 2018: 310).

Küçük'e (2017) göre Türkiye'de siyasal hayatın önemli bir sorunu belirli bir kesimin kendilerini düzenin koruyucusu olarak görmesidir. Bu noktada düzen koruma adına istemedikleri kesimlerin demokratik meşruluklarına zarar vermektedirler. Örneğin Türkiye'de sağ siyasi iktidarlar genellikle cumhuriyet ve laikliğin tehlikede olduğu gerekçesiyle engellenmeye çalışılmıştır. Cumhuriyete ve laikliğe aykırılık iddiaları muhafazakâr düşünceye sahip insanlarda mağduriyet oluşturmuştur. Bu durum günümüzde bir korku söylemine neden olmuştur. Bu nedenle başkanlık sistemi tartışmaları bu haksız söylemin üzerine yapılmaktadır. Türkiye'ye özgü başkanlık sisteminin oluşturulmasına katkı sağlayabilecek insanlar bile bu korku söyleminden etkilenmektedir (Küçük, 2017: 168-169).

Türkiye'ye özgü siyasi, sosyal ve kültürel etkenler, Türkiye'de uygulanan başkanlık sistemi modelini etkilemiştir. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ABD'den farklı bir başkanlık sistemi öngörür. Başkanlık sistemine karşı çıkanların savunduğu gibi başkanlık sistemi bir rejim değişikliği ya da otoriterleşme anlamına gelmemektedir. Gerçekte başkanlık sistemi uygulayan çoğu ülkede de ABD'den farklı uygulamalar vardır. Bu nedenle Türkiye'deki başkanlık sisteminin ABD'den farklı olması doğaldır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde kuvvetler ayrılığı ilkesi parlamenter sisteme göre daha katıdır. Türkiye'de denge fren mekanizması ABD'den az da olsa vardır (Küçük, 2017: 186).

### **3.4.2. Aleyhine Görüşler**

Türkiye'de başkanlık sistemi önemli bir değişim içerdiğinden, bu sistemi, savunular kadar eleştirenlerde bulunmaktadır. Başkanlık sistemine çeşitli gerekçelerle eleştiriler yapılmıştır. Örneğin başkanlık sisteminde halkın seçtiği cumhurbaşkanının “tek adam rejimine” sebebiyet vereceği ileri sürülür. Türkiye'de başkanlık sistemine geçişle birlikte üniter yapının bozularak federe yapıya dönüşeceği eleştirisi yapılır. Ayrıca başkanlık sisteminin ABD dışındaki ülkelerde başarılı olamadığı savunulur. Yürütme yetkisinin tek kişide olması ya hep ya hiç politikasının varlığı, muhalefetin etkisinin azalmasına, dışlanmasına ve siyasal kutuplaşmalara neden olacağı ifade edilir (Beceran ve Kalağan, 2007: 179).

Türkiye’de başkanlık sistemini savunanlar “güçlü ve istikrarlı yürütme” ve “bağımsız ve etkin yasama” fikrini öne sürerler. Fakat Ergun Özbudun’a göre bu iki amacın aynı anda gerçekleşmesi imkansızdır. Başkanlık sisteminde yürütmede istikrar sağlansa bile siyasi istikrar farklı bir konudur. Başkanlık sisteminde başkanın meclisi etkileme olanağının sınırlı olması siyasi tikanıklara neden olur (Özbudun, 2005’den aktaran Efe ve Kotan, 2015: 85). Üskül’e göre siyasi istikrarsızlığın nedeni Türkiye’de bürokratik vesayettir. Bu vesayetin ortadan kalktığı Türkiye’de istikrarsızlık olması için ve başkanlık sistemine geçiş için bir neden yoktur (Üskül, 2013: 535’den aktaran Efe ve Kotan, 2015: 86).

Benzer şekilde Kalaycıoğlu’da (2005) başkanlık sistemi ile yürütmede istikrarın sağlansa bile siyasal bir istikrarsızlığın ortaya çıkabileceğini vurgular. Şöyle ki, başkanlık sisteminde görev süresi esnek olmadığından yasama ve yürütme organları arası bir çatışma sistemi çıkmaza sokabilir. Yürütme organı tek bir kişiye teslim edildiğinden kazanan her şeyi kazanır ve muhalefetin söz hakkı olmaz. Böylece ülkede demokratik uygulamalar zarar görebilir (Kalaycıoğlu, 2005: 23-25). Onar, yasama ve yürütme organları arasında görüş farklılığı olursa başkanlık sisteminin tikanabileceğini vurgular. Türkiye’de bu tikanıklığı açmak için gerekli uzlaşma kültürü olmadığından başkanlık sistemi sağlıklı işlemez (Onar, 2005: 100-104). Türkiye’de başkanlık sistemi uygulamasında her ne kadar fesih ve azil yetkisi olsa da uygulamada bunun nasıl taşınacağı bilinmemektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde yürütme ve yasama organlarını halk seçtiğinden “çifte demokratik meşruiyet” sorunu ortaya çıkabilir. Başkanlık sistemi çoğunlukçu bir yapıda işlerlik kazandığından Türkiye gibi derin biçimde bölünmüş toplumlara uymaz. Bu toplumlarda “ortaklıkçı ve güç paylaşımına dayanan” düzenlemelere ihtiyacı vardır. Bu nedenle Türkiye için mantıklı seçenek 1961 Anayasası’ndaki gibi “saf parlamentarizm” olmalıdır (Uluşahin, 2011: 29; Gül ve diğerleri, 2017: 117).

Başkanlık sistemini savunanların istediği haliyle güçlü yürütme isteniyorsa bu ancak parlamenter sistem ile mümkün olur. Parlamenter sistemde yürütme organını elinde bulunduran başbakan meclisten çıkar ve hükümetin güvenoyuna ihtiyaç duyar. Parlamenter sistemde yürütme organı yasama organı arası uyumsuzluk en aza indirgenir. Buna karşın başkanlık sisteminde başkan ve meclis çoğunluğu farklı partilerde ise yürütme organı yasama organının desteğini sağlayamaz. Bu nedenle Ataay’a (2017) göre Türkiye’de parlamenter sistemde yürütme daha güçlüdür. Başkanlık sistemine geçiş yürütmenin güçlü olacağına garanti vermez. Bu nedenle güçlü yürütmeye tek parti ile ulaşmak yerine

uzlaşmacı bir siyaset izlenmesi için uzlaşmacı siyasal kültür güçlendirilmelidir (Ataay, 2017: 90-92).

Servet Armağan Türkiye’de 140 yıllık geçmişi olan parlamenter sistemden vazgeçmenin geçerli bir sebebi olmadığını vurgular. O’na göre Türkiye siyasal hayatındaki sorunlar parlamenter sistemden değil anayasalardaki yanlışlıklardan kaynaklanır. Başkanlık sisteminin kusursuz uygulandığı ABD ve Türkiye arası önemli siyasal farklılıklar vardır (Armağan, 2013: 600-607’den aktaran Efe ve Kotan, 2015: 88). Koalisyon hükümetlerinde başkanlık sistemi arayışı mantıklı olabilir. Fakat AKP, 2002, 2007 ve 2011 seçimlerinde tek başına iktidar olduğundan başkanlık sistemi arayışı anlamsızdır (Efe ve Kotan, 2015: 88). Başkanlık sisteminin zayıflıkları ve sakıncaları sistemin Türkiye’de uygulanmasını zorlaştırır. Başkanlık sisteminin istenme nedeni parlamenter sistemdeki hükümet istikrarsızlıklarıdır. Başkanlık sisteminde başkanın süresi olduğundan böyle bir sorun çıkmaz. Fakat son yıllarda Türkiye’de hükümet istikrarsızlıkları söz konusu değildir. Parlamenter sistemdeki başbakanın gücü başkanlık sistemindeki başkandan daha fazladır. Bu nedenle Türkiye’de başkanlık sistemi mantıklı değildir (Turhan, 2012: 74). Türkiye’de yapılması gereken hükümet sistemini değiştirmek yerine parlamenter sistemin aksaklıklarının giderilmesidir (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 926).

Başkanlık sistemine yapılan önemli bir eleştiri, cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisine yöneliktir. Cumhurbaşkanının ülkeyi kararnamelerle yönetebileceği eleştirisi yapılır. Buna göre Türkiye’de, Latin Amerika ülkelerindeki gibi meclis bypass edilecek ve diktatörlüğün önü açılacaktır (Küçük, 2017: 170-171). Kararnameler ile yürütmeye ilgili konular düzenlemenin yanında “kamu tüzel kişiliği kurma ve bakanlıkların kuruluş ve teşkilat yapılarının” düzenleyebilmektedir. Öncesinde kanun gereken bu konular kararname ile yapılması meclisin yasama yetkisini daraltacaktır (Ataay, 2017: 84).

Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde yargı organının yürütme karşısındaki konumu eleştirilir. Yeni sistemde olumlu bir şekilde mahkemeler artık bağımsız olmanın yanı sıra tarafsızda olacaktır. Erdoğan’a (2016) göre fakat bu olumlu gelişmeye rağmen diğer düzenlemeler hayal kırıklığı yaratır. Bu olumsuzluklar HSK ve Anayasa Mahkemesi’nin özelliklerinden izlenebilir (Erdoğan, 2016: 25). Bir ülkede yargı bağımsızlığı, iktidarın sınırlandırılmasını ve bireysel hak ve özgürlüklerin korunmasını sağladığından önemlidir. Cumhurbaşkanı ve partisinin mecliste çoğunlukta olması HSK ve Anayasa Mahkemesi’ne üye seçiminde cumhurbaşkanının güçlü olmasını sağlayacaktır. Bu durum yargı organının tarafsızlığına ve bağımsızlığına gölge düşürebilir (Ataay, 2017: 86).

Özbudun, hükümet sistemi ne olursa olsun yargının siyasi kurumlara karşı bağımsız olması gerektiğini vurgular. Bu durum hukuk devleti ilkelerindedir. Sistemde cumhurbaşkanı, yargı organı üyelerinin önemli bir kısmını kendi belirler. Diğer kısmını da büyük ihtimalle kendi partisinin hakim olduğu meclis tarafından belirlenir. Sonuçta Anayasa Mahkemesi'nin tümü HSK'nın çoğunluğu siyasi organlarca belirlenir. Yani yargıçların denetim ve atamaları siyasi denetime tabidir. Cumhurbaşkanının yargıya bu kadar müdahale edebilmesi aşırı yetki elde etmesini sağlar. Fakat başkanlık sisteminde devlet iktidarı denge ve frenler mekanizması yaratmalıdır. Bu yönüyle sistem yargı bakımından endişe verir (Özbudun 2013'den aktaran Küçük, 2016: 54). Başkanlık sistemini savunanlar, bu eleştirilere cevap verirler. Örneğin, Batı ülkelerinde HSK benzeri yapılar ve kurumlar vardır. Kurul üyelerinin seçimi her ülkede farklı yapılmaktadır. Bazı ülkelerde yasama organı ve devlet başkanı üye seçerken, bazı ülkelerde meclis üyeleri önermekte devlet başkanı atamaktadır. Ayrıca bazı ülkelerde üyelerin tamamını hükümet belirleyebilmektedir. Sonuçta Türkiye'de yargı organı üyelerini demokrasi ile seçilmiş kurumlar belirlemektedir (Küçük, 2017: 178).

Başkanlık sistemini savunanların temel tezi yürütme organının güçlendirilmesi gerektiğidir. Buna göre siyasal istikrarsızlığın nedeni zayıf yürütmedir. Fakat Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile sadece yürütme değil yasama ve yargı organları üzerinde de önemli bir güç oluşturulmuştur. Yılmaz'a (2021) göre Türkiye'deki sorun yürütme organının güçsüz oluşu değildir. Türkiye'nin asıl sorunu kuvvetler dengesinin sağlanamamasıdır. Türkiye'de siyasal düzende önemli olan atanmışlarla ve seçilmişlerin egemenlik alanlarının net olarak belirlenmesi gereklidir (Yılmaz, 2021: 4).

Başkanlık sisteminin ABD'de başarılı olduğu fakat diğer ülkelerde tam olarak başarı sağlayamadığı ifade edilmektedir. ABD'de başarılı olmasını da bu ülkenin federal bir yapısının olması ve güçlü bir ekonomiye sahip olması ile açıklanmaktadır (Yaman, 2014: 95). Dolayısıyla başkanlık sistemi sadece ABD'nin kendine özgün yapısından dolayı başarılıdır. Bu ülkede federal bir sistem vardır. Türkiye'de başkanlık sistemi başarılı olamaz. Hatta uygulanamaz. Başkanlık sistemi üniter yapıya uygun değildir. Sistem diktatörlüğe dönüşecektir (Zarplı, 2015: 179). Bu görüşe göre Türkiye'de başkanlık sistemi ülkenin bölünmesine neden olacak ve üniter devlet yapısı bozularak zamanla federalizme geçişin önü açılacaktır (Güler, 2018: 309).

Turan (2005), ABD’de başkanlık sisteminin kendine has sosyolojik, tarihsel ve siyasi kökenleri olduğunu vurgular. Bu nedenle başkanlık sistemi Türkiye’de istenen sonuçları vermemesi muhtemeldir. ABD’de de, krallık kurallarından etkilenecek başkanlık sistemi dizayn edilmiş, denge ve denetleme mekanizmaları kurulmuş ve kurumlar sınırlandırılmıştır. Hepsinden önemlisi Amerikalılar zamanla sistemi benimsemişlerdir. Buna karşın başarısızlıkla sonuçlanan Latin Amerika ülkelerinin deneyimleri başkanlık sisteminin diğer ülkelerdeki başarısızlığının göstergesidir (Turan, 2005: 114-117).

Türkiye’nin önemli bir parlamenter sistem deneyimi vardır. Başkanlık sistemini eleştirenler, başkanlık sisteminin sadece yürütme organını güçlendirdiğini savunurlar. Türkiye’de yaşanan tikanıkların parlamenter sistemden kaynaklanmadığı ifade edilir. Bu görüşe göre başkanlık sisteminin Türkiye’de uygulanmasının parlamenter sistem ile edindiğimiz deneyim ve ödenen bedellerin yok sayılması anlamına geldiği vurgulanmaktadır (Yaman, 2014: 95).

Erdoğan’a göre başkanlık sisteminin Türkiye’de uygulanması kolay olmayacaktır. Bu görüşe göre hükümet sisteminin kâğıt üzerinde tasarlanması uygulamada işleyeceği anlamına gelmemektedir. Ülkelerin siyasal, kültürel ve tarihsel koşulları o ülkede hükümet sisteminin başarısını etkileyecektir. Başkanlık sisteminde “siyasal gereklilik” çok önemlidir. Bu “siyasal kültürü, siyasi partilerin yapılarını, partilerin birbirleriyle ilişkisini toplum ve siyasetin ideolojik ayrışmasını, uzlaşma kültürünün gücünü” vb. kapsar. O’na göre bahsedilenler Türkiye için başkanlık sisteminin uygun olmadığını göstergeleridir (Erdoğan, 2013: 545’den aktaran Efe ve Kotan, 2015: 86).

Başkanlık sistemini savunanlar bu sistemin Türkiye’nin “sosyal yapısına ve siyasal geleneklerine” uygun olduğunu dile getirirler. Aygen’e (2017) göre bununla ifade edilen Türkiye’nin 600 yıllık monarşi mirası ise tamda bu nedenle başkanlık sistemi reddedilmelidir. Türkiye’de siyasi partiler kişisel liderliğe dayanır. Başkanlık sistemi bu olumsuz özelliği pekiştirecektir. Fakat Türkiye’nin ihtiyacı olan kişisel liderliğin sınırlandırılmasıdır. Türkiye’de 1946 yılından bu yana çok partili bir parlamenter sistem geleneği hali hazırda oluşmuştur. Bunun terk edilmesinin zorlayıcı bir gerekçesi yoktur (Aygen, 2017: 171). Kalaycıoğlu’na göre Türkiye çok partili sisteme sahiptir. Bu sisteme sahip az gelişmiş ülkelerde başkanlık sistemi başarılı olamamıştır. Başkanlık sistemi Türkiye’yi siyasal ve kurumsal istikrarsızlığa itecektir. Neticede başkanlık sistemi katı olduğundan çatışma ve halkın protestoları artacaktır (Efe ve Kotan, 2015: 85).

Turhan (2012) başkanlık sisteminde başkan halk tarafından belirli bir süre için seçildiğinden tek başına devleti temsil ettiği yanılığısına düşebileceğini belirtir. Türk toplumu uzun yıllar padişah yönetiminde yaşamış ve bu gelenekte siyasi iktidarlar kendileri sınırlamasına yönelik bir kültür ya da uzlaşma gelişmemiştir. Dolayısıyla başkan ve meclis çoğunluğu aynı partiden olursa, kalan azınlık önemli sorunlar yaşayacaktır. Türkiye'nin milli mücadele dönemi sonrası siyasi geleneği parlamenter sistem üzerine kuruludur. Yani başkanlık sistemi "Türk anayasa geleneğine aykırı" düşer. Türkiye'de başkanlık sisteminin ne tür sorunlara neden olacağı belirsizdir. Bu nedenle bilindik parlamenter sistemden niye ayrılalım. Başka ülkeleri taklit her zaman iyi sonuç doğurmaz (Turhan, 2012: 68-69).

Ataay (2017) parlamenter sistemin, başkanlık sistemine göre daha uzun ömürlü ve krizlere daha dayanıklı olduğunu savunur. Parlamenter sistemde hükümet meclis desteğini yitirirse hükümet değişir ve siyasal krizler önlenir. Başkanlık sisteminde ise desteğini yitiren başkan ve meclis arası kriz tırmanır. Bu nedenle parlamenter sistemdeki güven oylaması bu sisteme esneklik kazandırır. Bu esnekliğin olmadığı başkanlık sisteminde, sistem krizi rejim krizine dönüşebilir (Ataay, 2017: 92).

Başkanlık sisteminde başkan halkoyuyla seçildiğinden meşruluk iddiası artacaktır. Buna karşın Türkiye'de liderlerin kişiliğinin partiden daha fazla önemli olduğu ortadadır. Sivil toplum yeteri kadar güçlü değildir ve demokrasi kökleşmemiştir. Bu nedenle seçilen başkan "siyasal megalomanlık" yapabilir. Sonuçta siyaset bir rekabet alanı olmaktan çıkıp çatışma/savaş alanına dönüşebilir (Tosun ve Tosun, 2013: 608-609'dan aktaran Efe ve Kotan, 2015: 88).

Başkanlık sisteminin Türkiye'de kişisel yönetime ve otoriter rejime dönüşeceği savunulur. Çünkü üst düzey devlet görevlilerinin meclis onayı olmadan atanması, kanun gücünde kararnamelerin meclis denetimi olmadan çıkarılması ve başkana meclisi fesih yetkisinin verilmesi gibi etmenler otoriter eğilimleri artırır (Küçük, 2016: 42). Bu argümana göre başkanlık sisteminde, başkanın halk tarafından seçilmesi sistemin doğasını oluşturur. Bu durum iktidarın kişiselleştirilmesine yönelik potansiyeli artırır. Başkan halk tarafından seçildiğinden meşruluk iddiasıyla yetkilerini arttırmaya çalışacak ve böylece çatışma kaçınılmaz olacaktır (Uluşahin, 2011: 36). Cumhurbaşkanı'nın meclisi fesih yetkisi parlamenter sisteme özgüdür ve başkanlık sistemi ile uyumlu değildir. Bu yetki yasamanın yürütmeye karşı bağımsızlığını zedeler ve kuvvetler ayrılığı prensibine uymaz. Bu nedenle Erdoğan'a (2016) göre Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile cumhurbaşkanı



normal başkanlık sistemine göre çok güçlenmiştir ve tek adam yönetiminin kapısı aralanmıştır (Erdoğan, 2016: 23).

Türkiye’de başkanlık sistemine geçişin demokrasi açısından sakıncalı olduğu savunulur. Çünkü başkanlık sisteminde cumhurbaşkanı yasama ve yargı organları karşısında aşırı güçlenecektir. Dolayısıyla başkanlık sistemiyle Türkiye’de kuvvetler ayrılığı ilkesi zayıflamıştır. Denge denetim prensipleri yeterli değildir. Bunlar otoriter bir yapıya neden olacaktır (Ataay, 2017: 93). Türkiye’de başkanlık sistemi siyasal uzlaşma kültürünü zayıflayacağı ileri sürülür. Türkiye’de seçimi kaybedenler ile kazananlar arasında uzlaşmayı teşvik edebilecek bir neden yoktur. Böylece başkanlık sistemi Türkiye’de çoğunlukçu otoriter yapıya dönüşecektir. Yasama organı zayıf olduğundan bu otoriter eğilimi engelleyemez. Sistemden dışlananlar siyasal istikrarsızlığa neden olacaktır (Gül ve diğerleri, 2017: 117-118). Başkanlık sisteminin otoriterleştirmeyi getireceğini savunanlara göre başkanlık sistemini isteyen liderler Özal, Demirel ve Erdoğan, Türkiye’de gücü tek elde toplayıp tüm ülkeyi kendi istedikleri politikalar ile yönetmek isterler ve bu nedenle başkanlık sistemini savunurlar (Güler, 2018: 309).

Özbudun, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde, başkanlık sisteminin özünden ve mantığından uzaklaşan özellikler olduğunu vurgular. Örneğin cumhurbaşkanının meclisi fesih yetkisi, kararneme çıkarma yetkisi ve bunun yanında yüksek yargı organlarının üyelerinin büyük çoğunluğunun cumhurbaşkanı tarafından atanması gibi nedenlerle “Türk Usulü” bir başkanlık onun değimiyle “Süper Başkanlık” sistemi oluşturulmuştur (Özbudun, 2013’den aktaran, Küçük, 2016: 42). ABD’de “frenler ve dengeler” mekanizmaları vardır. Fakat Türkiye’de ”bir şahsın elinde çok aşırı bir yetki yoğunlaşması” vardır (Küçük, 2016: 42). Yeni sistemde fren ve denge özelliğinin olmaması eleştiri almıştır. Örneğin cumhurbaşkanına verilen üst kademe kamu görevlileri ya da büyükelçileri atama yetkisi ve bunun meclis tarafından onaya gerek duyulmaması eleştirilir (Küçük, 2017: 180).

Erdoğan, (2016) başkanlık sisteminin ABD’ye özgü bir hükümet sistemi olduğunu ve ihraç edilebilir bir sistem olmadığını savunur. ABD, tarihsel ve kültürel, özel şartları ile bu sistemi başarılı bir şekilde uygulayabilmektedir. Türkiye’de bu sistemi uygulamak istersek kuvvetler ayrılığı ve denge kontrol mekanizmalarının işler hale getirilmesi gerekir (Erdoğan, 2016: 15). Fakat Türkiye’deki sistemde cumhurbaşkanı hiç kimseye hesap vermez ve onun üstünde onu denetleyen bir mekanizma yoktur. Cumhurbaşkanı sadece Yüce Divana sevk edilebilir ve orada mahkum edilebilir. Ama onun üyelerini cumhurbaşkanı atamıştır ve

ceza alması zordur. Ceza olsa bile sadece seçilmeye engel bir suç olursa görevi son bulacaktır (Erdoğan, 2016: 27).

Erdoğan (2016) Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde denge-denetim mekanizmalarının eksikliğini eleştirir. Cumhurbaşkanı yardımcılara ve bakanlara meclis denetimi olsa da bu zayıf bir olasılıktır. TBMM, meclis araştırması ve genel görüşme aracılığı ile yardımcılara ve bakanlara yazılı soru yöneltilebilir. Bunların denetim etkisi fazla değildir. Genel görüşme etkisizdir. Meclis araştırması için güçlü yetkileri olan araştırma komisyonları gereklidir. Diğer taraftan meclis ve cumhurbaşkanı seçimleri aynı anda yapılacak, cumhurbaşkanı yasamayı büyük ihtimalle kontrol edebilecek güçte olacak ve bu nedenle yürütmenin frenlenmesi ve denetlenmesi oldukça zorlaşacaktır (Erdoğan, 2016: 27-28).

Cumhurbaşkanı yardımcılarının ve bakanların “görev suçları soruşturma konusu olabilir”. Fakat diğer suçları için dokunulmazlıkları vardır. Bu dokunulmazlığın anlamlı bir açıklaması yoktur. Bunlar seçimle göreve gelmeyen kişilerdir. Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları için cumhurbaşkanına benzer şekilde ancak “seçilmeye engel bir suçtan mahkum olmaları” koşulu aranır. Yani Yüce Divan tarafından cezalı bulunup görevlerine devam edebilecek yardımcılar ve bakanlar ortaya çıkabilir. Ayrıca seçilmeyip atanan bu kişiler için “seçilmeye engel” suç eylemi garip düşmektedir (Erdoğan, 2016: 27-28).

Berkan, Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yürütme organının yasama ve yargıya baskı kurmasını ve kuvvetler ayrılığının sekteye uğramasını eleştirir. Başkanlık sisteminde kuvvetler ayrılığı ve denge fren mekanizmasının gerekliliğini vurgular. Türkiye'deki sistem ise ABD'den farklıdır. Türkiye'de cumhurbaşkanı aşırı yetkiye sahiptir. Kuvvetler ayrılığı yeterince sağlanmamıştır. Sonuçta O'na göre denge mekanizmasının işletilmesi engellenmiştir (Berkan 2012'den aktaran Ataay, 2017: 87).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde meclis ve cumhurbaşkanı aynı gün seçilmekte ve cumhurbaşkanı olan liderin partisinin mecliste çoğunluğu sağlayamadığı durumlarda bazı sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Şöyle ki, mecliste çoğunluğu sağlayamayan cumhurbaşkanı partisinin karşısına diğer parti grupları birlikte hareket ederek “muhalefet bloku” oluşturabilirler. Bu durumda cumhurbaşkanı ve meclis arasında çatışma çıkması kaçınılmazdır (Ataay, 2017: 82). Başkanlık sisteminde yürütme organı yasama organından kesin çizgilerle ayrılır, başkan ve meclis farklı ve rakip partilerden oluşur ise

ülke yönetimi tıkanabilir ve krizler ortaya çıkar. Bu doğal olarak Türkiye’de kutuplaşmalara neden olacaktır. Böylece ülke yönetimi krize girecektir (Güler, 2018: 309).

Başkanlık Sistemi’nde Cumhurbaşkanı ve meclis çoğunluğu aynı eğilimde olması durumunda bile sorunlar ortaya çıkabilir. Fakat cumhurbaşkanı Türkiye’de aynı zamanda siyasi parti lideri olduğundan milletvekili belirlenmesinde etkilidir. Bu durumda cumhurbaşkanı hem mecliste hem yürütmede mutlak bir güç ele geçirmekte ve bu durum eleştirilmektedir (Küçük, 2017: 175).

Seçim sonuçlarına göre cumhurbaşkanı ve meclis çoğunluğu aynı partiden olmayabilir. Bir parti %42 oy alabilir ve meclis çoğunluğunu elde edebilir. Diğer partiler ise 50+1 için bir adayda anlaşabilir. Cumhurbaşkanı ve meclisin siyasi çoğunluğu farklı siyasi yönelimlerden oluşur. Bu durum ABD ve Fransa’da ortaya çıkabilmekte ve bu dönemlere kohabitasyon dönemi denilmektedir. Bu durum demokrasi ile çelişkili değildir. Diğer ülkelerde de parti başkanları milletvekili adaylarını belirleyebilir. Bu demokrasi dışı bir uygulama değildir. Önemli olan seçmenin seçimle istediği adayı seçebilmesidir. Milletvekili adayının belirlenmesinden öte halkın iradesinin seçime yansması önemlidir. Bu nedenle Küçük’e (2017) göre başkanlık sistemine anti demokratik ve diktatörlüğe neden olacak demek anlamsızdır (Küçük, 2017: 175-177).

Başkanlık sistemini eleştirenler Türkiye’de başkanlık sisteminin başarılı olamayacağı savunurlar. Bu görüşe göre Türkiye’ye özgü şartlar başkanlık sisteminin başarısını engeller. Türkiye’nin siyasi kültürü ABD’nin aksine çatışmacıdır. Siyasi partiler ideoloji partisidir ve disiplinlidir. Aynı siyasi partiden olmayan meclis ve başkan birlikte çalışamaz. Bu argümana göre başkanlık sisteminde, parlamenter sistemde olduğu gibi arabulucu görevini üstlenen bir mercii de bulunmadığından Türkiye’de sistem mutlaka tıkanacaktır. Ayrıca Türkiye’de sivil toplum kuruluşları da güçsüz ve etkisizdir. Bu gerekçelerle Türkiye başkanlık sistemi yerine parlamenter sistemin aksaklıkları düzeltilmesi daha uygun olacağı vurgulanır (Efe ve Kotan, 2015: 88).

### **3.4.3. Öneri ve Değerlendirme**

Türkiye’de başkanlık sistemi üzerine önemli eleştiriler yapılsa da başkanlık sistemi de diğer sistemler gibi demokratik bir hükümet sistemidir. Demokratik özellikleri nedeniyle başkanlık sistemi için yapılan eleştiriler dikkate alınmalıdır. Fakat bunlar başkanlık sisteminden vazgeçmek için yeterli değildir. Önemli olan bu sistem tercih ediliyorsa demokratik hukuk devletini güçlendirecek kurumsal düzenlemelerin geliştirilmeye

çalışılmasıdır (Küçük, 2016: 44-45). Türkiye’de hükümet sistemi konusuna tarafsız bakamamak önemli bir sorundur. Karşı çıkanlar için diktatör ve padişahlık yorumları yapılmaktadır. Fakat çoğu ülkede başkanlık sistemi ve yarı başkanlık sistemi bunlar olmadan uygulanmaktadır. Başkanlık sistemi, yarı başkanlık sistemi ve parlamenter sistem demokratik hükümet bir sistemidir. Bunun yanında başkanlık sistemini savunanlar, bu sistemin Türkiye’nin hangi sorunlarına çare olacağı konusunda tatmin edici cevaplar sunması gerekmektedir (Kılınç, 2016: 469).

Demokratik bir sistem olarak başkanlık sistemi Türkiye’nin siyasal sistemindeki çıkmazlara çözüm sunabilir. Başkanlık sistemi Türkiye’de siyasal sistemin doğru çalışmasına katkı sağlayabilir. Sorunların doğru tespiti bize uygun sistemi bulmamızı sağlar. Hükümet sistemi, değişimi zor olsa da demokratik bir hükümet sistemi olan başkanlık sistemine geçiş yapılabilir. Türkiye için konunun tartışılması, değerlendirilmesi ve uygulama sonuçlarına bakılması gerekir (Keser, 2011: 23). Bu açıdan bakıldığında başkanlık sisteminin henüz uygulama sonuçları hakkında değerlendirme yapacak bir deneyime sahip değiliz. Zamanla sistemin Türkiye’de işleyişini görüp değerlendirme yapmak daha faydalı olacaktır.

Türkiye’de siyasal hayatın önemli sorunları vardır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin siyasal istikrarın sağlanmasına önemli katkısı olabilir. Fakat başkanlık sistemini uygulamanın yanı sıra çoğulculuk, katılımcı demokrasi ve özgürlükleri arttırması konularında düzenlemeler yapılmalıdır. Türkiye’de hükümet sisteminin yanı sıra, seçim sistemi, % 10’luk seçim barajı ve siyasi partilerin yapısı gündeme gelmeli ve bu alanlarda gerekli düzenlemeler yapılmalıdır. Çünkü Türkiye’de çoğulcu demokrasi ve katılımcılık yurttaş temsilini ve parti içi demokrasiyi güçlendirmek hem siyasetin hem hükümet sisteminin daha demokratik olmasını sağlayacaktır. Yani siyasal sistem ve hükümet sistemi arayışları “katılımcı, özgürlükçü, çoğulcu ve içerici” etkenler taşıyan demokratik unsurları ele almalıdır. Yeni sistem tüm bu sorunları çözmeyebilir. Yeni sisteme geçiş ile birlikte demokrasinin bütün kurumlara yerleştirilebilmesi “demokrasi kültürünün içselleştirilebilmesi”, “temel hak ve özgürlükler anlayışının yerleştirilmesi, korunması geliştirilmesi” işler hale getirilmesi gerekmektedir (Gül ve diğerleri, 2017: 118-119).

Başkanlık sistemi ülkemizde başarılı olması için parti içi demokrasi konusu önemlidir. Türkiye’nin önemli bir sorunu olan bu konu başkanlık sistemi ile birlikte çözümlenmelidir. Çoğu durumda parti genel başkanları uzun süre görevde kaldıklarından parti sistemleri otoriter özellikler taşımaktadır. Başkanlık sistemi uygulaması ile bir kişi en fazla

iki dönem başkan olabileceğinden bu durum Türkiye'nin siyasal hayatına bir dinamizm katabilir (Zarplı, 2015: 178-179). Türkiye'de kişisel liderliğe dayanan bir siyasal sistem vardır. Başkanlık sistemi bunu sınırlandıracak bir yönde geliştirilmelidir (Efe ve Kotan, 2015: 85).

Başkanlık sisteminde güçlü tek parti hükümetinin oluşması gerekir. Bu nedenle Türkiye'de seçim sisteminin de buna imkan verecek şekilde düzenlenmesi uygun olacaktır. Çünkü başkanın partisinin meclis çoğunluğunu elde edememesi başkanlık sisteminin en zayıf noktasıdır. Çok partili parçalanmanın çok olduğu toplumlarda bu önemli bir sakıncadır. Güçlü tek parti hükümetini ortaya çıkaracak seçim sistemi ya da seçim barajı gibi önlemlere başvurulmalıdır. Aksi takdirde Türkiye'de başkanlık sistemi başarıya ulaşamaz (Kılınç, Zeynel, 2016: 22).

Türkiye'de milletvekili adaylarını parti genel merkezinin kontrol etmesi ya da karar vermesi engellenmelidir. Bu adayların seçimlerle belirlenmesi önemlidir. Bu öneri “dar bölge, ya da tek isimli tek turlu basit çoğunluk seçim sistemi” benimsenerek desteklenebilir. Böylece meclis güç kazanmış olur ve halk iradesinin meclise yansımaları artar. Aynı zamanda yürütme organı karşısında kuvvetler ayrılığının gerektirdiği bir meclis ortaya çıkar. Sonuçta partiler içindeki lider merkezilik zayıflatılabilir (Küçük, 2016: 59-60). Dar bölge seçim sistemi ile seçilen milletvekillerinin kalitesi artacaktır. Türkiye'de başkanlık sisteminden başarı sağlamak isteniyorsa dar bölge seçim sistemi gündeme taşınmalıdır. Bunu yaparken üniter devlet yapısı unutulmamalıdır (Gidersoy, 2017: 516-517).

Türkiye'de siyasetin ve demokrasinin temel sorunu yürütme organının yasama ve yargı organına karşı güçlendirilerek “çoğunlukçu” bir yapıya dönüşmesi yerine “çoğulcu demokrasi” uygulamasının var olmamasıdır. Salt siyasal istikrar için çoğunlukçu yürütme gücünü artırma gayreti demokrasinin derinleşmesine katkı sağlamaz. Türkiye'nin asıl ihtiyacı “özgürlükçü, çoğulcu ve katılımcı demokrasi” uygulamalarıdır (Ataay, 2017: 93-94). Türkiye'de başkanlık sistemi ile katılımcı ve farklılıkları kucaklayan bir siyasi ortam oluşturulmalıdır. Yürütme organı etkin ve güçlü kılınırken kuvvetler arası ilişkiler düzenlenmelidir. Toplumun parçalayan, yürütmeyi zayıflatan, meclisin denetimini azaltan, denge ve denetim mekanizmalarının çalışmadığı bir başkanlık sistemi Türkiye siyasi hayatını olumsuz etkileyecektir (Aygen, 2017: 176). Meclisin başkanı denetleyebilmesi için yürütme organından bağımsız olması gerekir. Aksi takdirde yasama ve yürütme organları

özdeşleşir ve parlamenter sistemde olduğu haliyle yasama organı “otomatik onay merciine” dönüşür (Küçük, 2016: 59).

Türkiye'nin siyasi öncelikleri düşünüldüğünde hukuk devleti prensipleri etrafında yürütme organının güçlendirilmesi olumlu bir gelişmedir. Parlamenter sistemde güçlenen yürütme organı meclise karşı egemenlik kurmuştur. Parlamenter sistemde yasama-yürütme dengesi yürütme lehine bozulmuştur. Yürütme organını güçlendirirken hukuk devleti kuralları unutulmamalı ve kişisel hak ve özgürlükler kısıtlanmamalıdır. Bu konuda dikkatli olunmalı ve otoriterleşme eğilimlerinin önüne geçilmelidir (Keser, 2011: 52).

Yargı herhangi bir ideolojinin, devletin, siyasi ve dini bir düşüncenin, tarafı ya da koruyucusu değildir. Yargı, bazı değerlerin koruyucusu haline dönüşürse doğal olarak kendi alanı dışında etkili ve güçlü olmaya çalışır. Türkiye’de yargıda yapılması gereken hukukun üstünlüğünün amaçlanmasıdır. Bu köklü bir düşünce değişimi gerektirdiğinden zor ve zaman alan bir süreçtir. Fakat bunun yapılması gerekmektedir. Bu sağlanmadığı süreçte Türkiye’de yargıya ilişkin tartışmalar bitmeyecektir. Türkiye’de yargının “devletin, cumhuriyetin, belli bir zümrenin, siyasi, felsefi, dini vb. bir takım değerlerin” koruyucusu olmaktan çıkarılması gerekir. Böylece hak ve hürriyet temelli hukukun koruyucusu olma özelliğine sahip bir kuruma dönüşebilir. Dolayısıyla temel amaç hukukun üstünlüğünü sağlamak olunca müdahale ve tartışmalar son bulacaktır. Yüksek yargı üyelerini kimin seçtiğinin de önemi kalmayacaktır (Küçük, 2016: 54-55). Başkanlık sisteminin daha etkin işleyebilmesi için yargının bağımsızlığını ve tarafsızlığını güçlendirebilecek önlemler alınması önemli bir frenleyici mekanizma oluşturabilir. Yargının bağımsız ve tarafsız olması uzun süreli bir gelişme olacaktır. Bu süreçte siyasi çevrelerde yargının tarafsızlığı vurgulanmalıdır. Yargıda bağımsızlık ve tarafsızlık anlayışı yerleşince demokratik seçimle gelen siyasi yapıların yargıya atama yapmasında sakıncalar kalmayacaktır (Küçük, 2016: 60).

## SONUÇ VE ÖNERİLER

Tarihsel süreçte ülkelerin nasıl yönetileceği önemli tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Çünkü bir ülkede yönetenler ve yönetilenler arasında önemli sorunlar ortaya çıkmıştır. Bu sorunlar ise ülkeleri yönetim mekanizmalarını belirlemeye yani kısaca hükümet sistemi tartışmalarına götürmüştür. Hükümet sistemleri kuvvetlerin ayırımına göre yumuşak kuvvetler ayrılığı ve sert kuvvetler ayrılığı olarak ikiye ayrılmakta ve her ülkede farklı uygulanmaktadır. Bu farklılıklar ülkelerin tarihi, siyasi yaşantısı ve kültüründen etkilenmektedir. Kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemleri temelde parlamenter sistem, yarı başkanlık sistemi ve başkanlık sistemi olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Parlamenter sistemde yumuşak kuvvetler ayrılığı ilkesi geçerlidir, yürütme çift başlıdır ve yürütme organı cumhurbaşkanı, başbakan ve bakanlar kurulundan oluşmaktadır. Cumhurbaşkanı siyasi açıdan sorumsuzdur ve bundan dolayı da sembolik yetkilere sahiptir. Yarı başkanlık sisteminde ise devlet başkanı halk tarafından seçilmektedir. Halk tarafından seçilen başkanın yetkileri parlamenter sistemde olduğu gibi sembolik değildir. Hatta başkan, başbakandan daha fazla yetkiye sahiptir. Başkanlık sistemi ise bu iki sistemden farklı olarak sert kuvvetler ayrılığına dayanmaktadır. Bu nedenle yürütme tek başlıdır. Başkanlık sisteminde yürütme sadece devlet başkanı veya cumhurbaşkanından oluşmaktadır. Yürütmeyi elinde bulunduran devlet başkanının yetkileri sembolik değildir. Aksine başkanlık sisteminde yürütme organı en etkili organ olarak ifade edilir. Bu üç sistemin ortaya çıktığı ve en iyi uygulandığı ülkeler, parlamenter sistem için İngiltere, yarı başkanlık sistemi için Fransa ve başkanlık sistemi için ABD'dir. Bu ülkelerde de hükümet sistemlerinde sorunlar vardır. Her ülke az da olsa uyguladığı hükümet sisteminde sorunlar yaşayabilmektedir.

Türkiye'nin siyasal hayatında kuruluşundan bu yana hükümet sistemi tartışmaları neredeyse hiç eksik olmamış ve bu konu üzerinde tam bir istikrar sağlanamamıştır. Türkiye'de anayasal çalışmalar cumhuriyet kurulmadan önce başlamıştır. İlk anayasa denemesi Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde 1876 yılında oluşturulan Kanuni Esasi'dir. Bu anayasada 1909 yılında değişikliğe gidilmiş ve anayasaya demokratik unsurlar eklenmiştir. 1921 yılına gelindiğinde ise Meclis Hükümet Sistemi uygulanmıştır. Meclis Hükümet Sisteminin uygulandığı 1921 Anayasası'nda yasama ve yürütme organlarının yetkileri yasama organında toplanmıştır. Cumhuriyetin kurulmasından sonra 1924 yılında bazı yönleri ile parlamenter sisteme benzeyen fakat tam olarak parlamenter sistem özelliklerini barındırmayan yeni bir anayasa hazırlanmıştır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında hakim olan tek parti iktidarı dönemi siyasi sahneye Demokrat Partinin çıkması ile son bulmuştur. 1960 yılına gelindiğinde ise Türkiye’de bir darbe gerçekleşmiş ve darbe sonucunda 1961 yılında yeni bir anayasa hazırlanmıştır. Bu anayasa saf parlamenter sistem özelliklerini barındırır. Fakat uygulamada parlamenter sistemin temel sorunları olan istikrarsızlık ve koalisyon hükümetlerine çözüm bulunamamıştır. 1980 yılında Türkiye tekrar darbe ile karşı karşıya gelmiştir. Bu darbe neticesinde 1982 yılında yeni bir anayasa hazırlanmıştır. Bu anayasada da 1961 Anayasası’nda olduğu gibi parlamenter sistem benimsenmiş fakat bürokratik vesayetın gelişmesini sağlayan önemli kurumlar yürütme gücüne ortak kılınmıştır.

Türkiye’de hükümet sistemi tartışmaları, özellikle başkanlık sistemi üzerine yapılan tartışmalar, Turgut Özal, Süleyman Demirel ve Recep Tayyip Erdoğan gibi siyasi liderlerin dönemlerinde yaşanmıştır. Turgut Özal başbakan olduğu dönemde başkanlık sisteminin Türkiye için uygulanabilir olduğunu ileri sürmüş, fakat cumhurbaşkanı olunca bu düşüncesini rafa kaldırmıştır. Türkiye’de başkanlık sistemi sürekli gündeme gelmiş fakat bir şekilde arka plana atılmıştır. Türkiye’de başkanlık sistemi tartışmaları 1990’lı yıllardaki koalisyon hükümetleri dönemlerinden ve 2000’lerin başında ortaya çıkan siyasi kriz dönemlerinden sonra daha fazla konuşulmaya başlanmıştır. Siyasi ve ekonomik alanda yaşanan sorunlar Türkiye’nin hükümet sistemini tartışmalı hale getirmiş ve belirli kesimlerde başkanlık sistemine karşı yumuşak bir tavır alınmasına neden olmuştur. 2007 yılına gelindiğinde ise cumhurbaşkanının seçilememesi sonucu referandum yapılmış ve cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin önü açılmıştır. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi başkanlık sistemi tartışmalarına farklı bir boyut kazandırmıştır. Çünkü parlamenter sistemle çok fazla bağdaşmayan cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin benimsenmesi bu yeni sistemin yarı başkanlık ve başkanlık hükümet sistemine benzer yönler barındırmasına neden olmuştur. Cumhurbaşkanının hem halkın oyuyla seçilmesi hem de tarafsız bir hakem konumuna büründürülmesi önemli bir sorun teşkil etmiştir.

2017 yılında AKP ve MHP tarafından desteklenen Türk Tipi Başkanlık sistemi referandum yapılarak kabul edilmiştir. Halk tarafından kabul edilen bu sisteme “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” adı verilmiştir. Türkiye’de uygulanan sistem bazı yönleri ile ABD’de uygulanan başkanlık sistemine benzemekte fakat bazı noktalarda da farklılık içermektedir. ABD ile olan benzerlikler devlet başkanının halk tarafından seçilmesi, cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları devlet başkanının belirlemesi, bir kişinin üst üste iki defa başkan olabilmesi, başkanın belirlediği bakanların yine başkana karşı sorumlu



olması, başkanın kanunları onaylama veya veto yetkisinin olması, başkanın yasamaya karşı siyasi sorumluluğunun olması, bir kişinin aynı anda hem yasama da hem de yürütme de aynı anda görev alamaması gibi özelliklerdir. Farklılıklar ise ABD’de çift meclisin Türkiye’de ise tek meclisin olması, ABD’de federal devlet sisteminin Türkiye’de üniter devlet sisteminin olması ve ayrıca Türkiye’de yasama ve yürütme organlarının seçimleri aynı tarihte yapılmakta ABD’de ise farklı tarihlerde seçim yapılmaktadır. ABD’de bakan atamaları ve bazı üst düzey atamaların gerçekleşmesi için meclis onayına gerek vardır. Fakat Türkiye’de cumhurbaşkanı atamaları kendi yapmakta ve herhangi bir onaya gerek duyulmamaktadır. Türkiye’de uygulanan başkanlık sisteminin, ABD’de uygulanan başkanlık sisteminden ayrıldığı belki de en önemli nokta Türkiye’de başkanın ve meclisin aynı anda seçilmesi ve fesih ve azil mekanizmasına sahip olmalarıdır.

Aslında ülkeler hükümet sistemlerinde değişiklik yapacak ise bu değişiklikler bir anda yapılmamalıdır. Çünkü bir anda yapılan değişiklikler ülkenin yeni hükümet sistemine ayak uydurmasını zorlaştırabilmekte ve aksaklıklara neden olabilmektedir. Türkiye’de yaşanan hükümet sistemi değişikliği de aslında bir anda olmamıştır. Başkanlık sistemine geçişin ön şartları 2007 yılındaki anayasa değişikliği ile sağlanmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin ortaya çıkardığı değişiklikler önemli tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Sistemin Türkiye için daha iyi olduğunu savunanların yanı sıra Türkiye’ye başkanlık sisteminin uygun olmadığını ve yeni sistemin tam bir başkanlık sistemi olmadığını savunanlar bulunmaktadır. Sistemi eleştirenlerin en büyük tepkisi cumhurbaşkanına verilen yetkilerin çok fazla olmasındır. Cumhurbaşkanının “tek adam” olacağı yorumu yapılmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ne kadar eleştiri alırsa alsın halk oylaması sonrası kabul edilmiştir. Ayrıca yeni uygulandığı için uygulama sonuçları hakkında yeterli bilgi mevcut değildir.

Türkiye’de hükümet sistemi tartışmaları siyasi hayatta önemli bir yer edinmektedir. Bu yönüyle tarihsel deneyim ele alındığında Türk toplumu için hükümet sistemi uygulamaları önemli etkilere sahip olmuştur. Ülkeler hükümet sistemlerinde değişikliğe gittiklerinde öncelikle bir uyum süreci yaşarlar. Türkiye’de de uygulamaya konulan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde de bir uyum süreci yaşanacaktır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde bazı aksaklıkların olması normaldir ve zamanla gerekli düzenlemeler yapılacaktır. Ayrıca her ülkede benzer durum hemen hemen yaşanmaktadır. Yeni sistem belirli bir zaman geçtikten sonra daha oturmuş bir hal alacak ve uygulama sonuçları hakkında daha tutarlı değerlendirmeler yapılabilecektir.

Türkiye’de uygulanan sistemde bazı eksik yönlerin olduğu kabul edilebilir bir gerçektir. Herhangi bir hükümet sisteminin en iyi uygulandığı ülkede bile belirli sorunlar ile karşılaşıldığı ve eleştiri aldığı görülmektedir. Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine yeni geçilmiştir ve belirli sorunların yaşanması doğaldır. Önemli olan yaşanan sorunlara kalıcı çözümler üretmeye çalışmaktır.

Başkanlık sistemi üzerine olumlu ve olumsuz yaklaşan görüşler bulunmaktadır. Başkanlık sistemi, parlamenter sistem ve yarı başkanlık sistemi gibi bir hükümet sistemidir. Bir ülkedeki siyasi istikrar için siyasi kültürün ve birikimin, o ülkede uygulanan hükümet sisteminden daha önemli olduğu vurgulanmalıdır. Bu nedenle Türkiye’de hükümet sistemi tercihi olarak parlamenter sistem ya da başkanlık sistemi uygulanabilir. Her sistemin olumlu ve olumsuz yanları olacaktır. Seçilen bir hükümet sistemi farklı ülkelerde farklı siyasi sonuçlar ortaya çıkaracaktır. Bu nedenle Türkiye için öncelikli olan başkanlık sisteminin başarısı ya da başarısızlığı değildir. Türkiye için önemli olan hükümet sisteminden öte siyasi partilerin yapısı, seçim sistemi ve yargı bağımsızlığı gibi hükümet sisteminin işlerliğine katkı sağlayacak farklı düzenlemelerin geliştirilmesidir.

Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne 2017 yılında geçilmiş olsa da bu süreç kendiliğinden ortaya çıkmamıştır. Türkiye’nin toplumsal, siyasal ve kültürel birikiminin gereksinimleri başkanlık sisteminin hayata geçirilmesinde etkili olmuştur. Bu çalışmada Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin başarılı olabilmesi için bu sistemin yanında yargı bağımsızlığı, siyasi partilerin yapısı ve seçim sistemi benzeri alanlarında geliştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Başkanlık sisteminin başarılı olabilmesi siyasi istikrara katkı sağlayacaktır. Bir ülkenin siyasal kültürü ve birikimi o ülkede uygulanan hükümet sisteminin başarısını ve istikrarını etkilemektedir. Her hükümet sistemin olumlu ya da olumsuz yanları olacaktır. Bir sistem bazı ülkelerde başarılı olurken diğer bir ülkede farklı sonuçlar verecektir. Türkiye için önemli olan başkanlık sistemini destekleyecek demokratik uygulamaların geliştirilmesidir.

Demokrasi ve hükümet sistemi farklı kavramlardır. Demokrasi halkın yönetime katılımını açıklarken hükümet sistemi yönetimin şekil ve tarzını açıklar. İktidarın devlet organları arası paylaşımı hükümet sistemini belirler. Demokrasi ise iktidarın halk tarafından belirlenmesidir. Bu açıdan Türkiye için başkanlık sistemi demokrasiyle uyumlu bir hükümet sistemidir. Parlamenter sistem içinde benzer bir çıkarım yapılabilir. Türkiye’de tartışılan ve önemli olan iktidarın organlar arası paylaşımı değil nasıl oluşturulduğudur. Bu nedenle

hükümet sistemi tartışmaları yerine demokratik uygulamaların güçlendirilmesi Türkiye için oldukça önemlidir. Tabi burada yargı organının bağımsızlığının ve tarafsızlığının sağlanması önemli bir noktadır. Bu nedenle argümanımız Türkiye’de başkanlık sisteminin uygulanabilir olduğudur. Fakat daha da önemlisi başkanlık sistemi yanında demokrasi kültürünün geliştirilmesidir.



## KAYNAKÇA

- Ağaoğulları, M. A., Zabcı, F. Ç. ve Ergün, R. (2005). *Kral Devletten Ulus Devlete*. İstanbul: İmge.
- Ahmad, F. (2006). *Modern Türkiye'nin Oluşumu*. İstanbul: Kaynak.
- Akçakaya, M. ve Özdemir, A. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İstikrar. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, 53 (3), 922-944.
- Akgül, M. E. (2010). Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerindeki Anlamı. *Ankara Barosu Dergisi*, 68 (4), 79-101.
- Akıncı, B. (2017). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Olası Demokratik ve Ekonomik Etkileri. *Journal of Turkish Studies*, (12), 1-16.
- Asilbay, İ. H. (2013). Parlamenter Sistem ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (104), 247-264.
- Ataay, F. (2017). Türkiye'de Hükümet Sistemi Değişikliği: Parlamenter Sistemden Başkanlık Sistemine Geçiş. *Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 10 (2), 77-98.
- Atalan, M. (2019). *Başkanlık Sistemi ve Türkiye*. (Yayımlanmamış doktora tezi). Kırıkkale Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kırıkkale.
- Ateş, H. ve Akpınar, A. (2017). Hükümet Sistemleri ve Özgürlük: Karşılaştırmalı Bir İnceleme. *Strategic Public Management Journal*, 3 (6), 1-22.
- Ay D., Ş. (2006). İngiltere ile Karşılaştırmalı Olarak Türkiye'de Parlamenter Sistemin İşleyişi ve Hükümet Sistemi Tartışmaları. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8 (2), 133-157.
- Aygen, M. (2017). Başkanlık Sistemi Üzerine Bir İnceleme: Türkiye Örneği. *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 27 (2), 167-176.
- Bakırcı, F. (2018). Temel Yasalar ve Temel Yasaların Görüşme Yöntemi. Fahri Bakırcı, Murat Çekiç ve Bülent Dağsalı (Eds.), *Ankara Barosu Yasa İzleme Enstitüsü Antik ve Modern Dönemde Yasalar ve Yasa Yapımı* içinde (59-101). Ankara: ARCS Dijital Ofset Matbaacılık.
- Bal, F. (2013). MHP Parlamenter Sistemin Demokratikleşmesinden Yanadır. *Yeni Türkiye Dergisi*, (51), 83-95.
- Balcı, A. (2018). *Parlamenter Sistem İle Başkanlık Sisteminin Karşılaştırılması ve Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin İmkânları*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Ardahan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ardahan.
- Beceren, E. ve Kalağan, G. (2007). Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemi Türkiye'de Uygulanabilirliği Tartışmaları. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6 (11), 163-181.
- Bezci, B. (2005). Demokrasi ve Başkanlık Sistemi, *Muğla Üniversitesi Yönetim Bilimleri Dergisi*, 3 (2), 77-91.
- Bilgin, M. (2017). Parlamenter Sistemin Doğduğu Ülke: İngiltere. Ahmet Yıldız (Ed.), *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Parlamenter Sistem Almanya, Güney Afrika, Hindistan, İngiltere, İtalya ve Japonya Örnekleri*, (Gözden Geçirilmiş 2. Baskı) içinde (183-229). Ankara: TBMM Basımevi.

- Bilir, F. (2015). *100 Soruda Başkanlık Sistemi*. Ankara: Stratejik Düşünce Enstitüsü Yayınları.
- Büke, A. (2016). Kuvvetler Ayrılığının Parlamenter Sistemde Siyasal Partilerin Faaliyetlerinin Etkisi. *Uluslararası Bilimler Araştırmalar Dergisi*, 1 (2), 225-239.
- Caner, Z. (2013). Parlamenter Sistem ile Başkanlık Sisteminin Analizi ve Başkanlık Sisteminin Türkiye’de Uygulanabilirliği. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 21 (1), 183-206.
- Coşkun, Y. ve Yorgancıoğlu, C. (2021). Westminster Modeline ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Dayalı Bakan Yardımcılığı İçin Karşılaştırmalı Analiz. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, (46), 75-122.
- Çolak, Ç. D. (2017). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Yetkisinin Amerikan Sistemi Üzerinden Karşılaştırmalı Analizi. *Strategic Public Management Journal*, 3, 51-65.
- Demir, F. (2013). Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye. *Journal of Yaşar University*, 8, 831-876.
- Efe, H. ve Kotan M. L., (2015). Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmaları Çerçevesinde Başkanlık Sistemi Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. *Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 6 (9), 65-94.
- Elgıe, R. (2004). Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations. *Political Studies Review*, 2, 314-330.
- Erat, V. (2015). Türkiye’de Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Hükümet Sistemi Üzerine Etkileri. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 13 (25), 325-355.
- Erdoğan, M. (2016). Başkanlık Sistemi, Latin Amerika Tecrübesi ve Türkiye, *Liberal Perspektif Analiz*, (3), 4-36.
- Evcimen, G. (1992). Başkanlık Hükümeti Sistemi: ‘Ratio Politica’sı ve Türkiye. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 47 (01), 317-334.
- Fendoğlu H. T. (2012). Başkanlık Sistemi. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2 (2), 39-60.
- Gidersoy, B. (2017). Başkanlık Hükümeti Sistemi Ve Türkiye İçin Geçerliliği. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9 (19), 500-519.
- Gözler, K. (2010). *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*. Bursa: Ekin.
- Gözler, K. (2011). *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin.
- Gözler, K. (2017). *Kısa Anayasa Hukuku*. Bursa: Ekin.
- Gül, C. (2011). Çağdaş Başkanlık Modelinde Kişiselleşen İktidar Olgusuna Analitik Bir Yaklaşım. *Journal of Istanbul University Law Faculty*, 69 (1-2), 593-603.
- Gül, H., Kamalak, İ. ve Sallan Gül, S. (2017). Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı-Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye’nin Yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi. *Strategic Public Management Journal*, 3, 101-120.
- Gülener, S. (2016). *Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme (ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Şili, Güney Kore)*. İstanbul: SETA Yayıncılık.
- Güler, T. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 21 (39), 299-322.
- Gürbüz, R. (2008). *Anayasa Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.

- İşçi, M. (2011). *Siyasi Düşünceler Tarihi*. İstanbul: Der Yayınları.
- Kaboğlu, İ. Ö. (2014) *Anayasa Hukuku Dersleri, Genel Esaslar*. İstanbul: Legal Yayınevi.
- Kahraman, M. (2012). Hükümet Sistemi Tartışmaları Bağlamında Başkanlık Ya Da Yarı-Başkanlık Sistemlerinin Türkiye’de Uygulanabilirliği. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9 (18), 431-457.
- Kalaycıoğlu, E. (2005). Başkanlık Rejimi: Türkiye’nin Diktatörlük Tehdidiyle Sınava. *Türkiye Barolar Birliği Yayınları*, (77), 13-29.
- Kama, S. (2016). Parlamenter Hükümet Sistemi Olarak “Westminster Modeli” Britanya Örneği Üzerine Bir Deneme. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 22 (2), 161-201.
- Kara, F. (2012). Birleşik Krallık Avam Kamarası Çalışma Usul ve Esasları Üzerine. *Yasama Dergisi*, 7 (21), 7-50.
- Keser H. (2011). Türkiye ve Başkanlık Sistemi. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2 (1), 23-58.
- Kılınç, D. (2016). Türkiye’de Bitmeyen Tartışma: Hükümet Sistemi Üzerine Değerlendirmeler. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20 (1), 447-510.
- Kılınç, Zeynel. A. (2016). Başkanlık Sistemi ve Güçlü Tek Parti Hükümeti. *Uluslararası Politik Araştırmalar Dergisi*, 1 (2), 12-24.
- Koçak K. A. (2017). ABD Başkanlık Sistemi: “Ayrı” Ama “Birlikte” Çalışan Organlar”. Semra Gökçimen (Ed.), *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri*, (2. Baskı), içinde (21-81). Ankara: TBMM Yayınları.
- Korkmaz, T. (2012). Fransa Cumhuriyeti. Burhan Aykaç ve Şenol Durgun (Eds.), *Çağdaş Siyasal Sistemler içinde* (136-137). Ankara: Alter Yayıncılık.
- Kuzu, B. (1996). Türkiye İçin Başkanlık Sistemi *Liberal Düşünce Dergisi*.
- Küçük, A. (2012). Yeni Anayasa İçin Önerilerim. *Liberal Düşünce Dergisi*, 17 (66), 31-47.
- Küçük, A. (2016). AK Parti’nin Başkanlık Sistemi Modelinin ABD’deki Başkanlık Sistemi Modelinden Farklılık Arz Eden Yönleri. *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6 (1), 25-64.
- Küçük, A. (2017). Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye’ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler. *Liberal Düşünce Dergisi*, (85), 157-189.
- Linz, J. J. (1985). Democracy: Presidential or Parliamentary Does it Make a Difference?, [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNABJ524.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABJ524.pdf) (Erişim Tarihi: 15. 09. 2020).
- Narin, S. (2018). 1921 Anayasası’nın Genel Özellikleri Bağlamında Yer Yönünden Yerinden Yönetimler ve Siyasal Özerkliğin Reddi. *İzmir Barosu Dergisi*, 79-110.
- Onar, E. (2005). Türkiye’nin Başkanlık Veya Yarı Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmesi Midir?. *Türkiye Barolar Birliği Yayınları*, (77), 71-104.
- Özbudun, E. (1993). *Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı*. Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Özer, M A., ve Özmen, B. (2017). Parlamenter ve Başkanlık Sistemleri Arasında Konumunu Arayan Bürokrasi. *Strategic Public Management Journal*, 3, 17-34.

- Özkul F. (2016). Anayasalarımızda Yargının Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı. *Ankara Barosu Dergisi* 2016/3, 201-263.
- Sartori, G., (1997). *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme*. (Çev. Ergun Özbudun). Ankara: Yetkin Yayınları.
- Sobacı, M. Z., Miş, N., ve Köseoğlu, Ö. (2018). Türkiye'nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı. *Seta Perspektif*, 206, 1-6.
- Şencan, H. (2015). Çatışmacı Parlamentarizmden Melez bir Çözüme: Fransa'da Yarı-Başkanlık Sistemi. Ahmet Yıldız (Ed.), *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Yarı Başkanlık Sistemi*, içinde (27-98). Ankara: TBMM Araştırma Merkezi Yayınları.
- Şenel, A. (2017). *Siyasal Düşünceler Tarihi*. Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları.
- Tekin, Y. (2015). *Başkanlık Sistemi ve Kuvvetler Ayrılığı Tartışmaları*. İstanbul: Kesit Yayınları
- Teziç, E. (2012). *Anayasa Hukuku*. (14. Baskı). İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Teziç, E. (1988). Parlamento Kararı ve Kanun. *Anayasa Yargısı Dergisi*, 5, 121-130.
- Thomson, D. (2006). *Siyasi Düşünce Tarihi*, (5.Baskı), İstanbul: Metropol Yayınları.
- Tunç, H. ve Yavuz B. (2009). Avantaj ve dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (81), 1-39.
- Tunçkaşık, H. (2017). Başkanlık Sistemi, Teori, Pratik ve Tartışmalar. Semra Gökçimen (Ed.), *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri*. (2. Baskı) içinde (1-18), Ankara: TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları.
- Turan, İ. (2005). Başkanlık Sistemi Sevdası: Zayıf Temelli Bir Özlem. *Türkiye Barolar Birliği Yayınları*, 77 (2005), 113-124.
- Turhan, M. (2012). Anayasa Hukukunda Hükümet Sistemi Tartışmaları, *Liberal Düşünce*, 17 (66), 57-75.
- Uluşahin, N. (2011). Türkiye'de Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği ve Rejimin Başkanlık Sistemine Kaymasının Getireceği Tehdit ve Tehlikeler. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 3 (2), 29-38.
- Yamaç, M. (2020). Türkiye Devleti'nin ilk anayasası 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 22, 204-220.
- Yaman, A. (2014). Başkanlık Sistemi, Uygulamaları ve Türkiye'de Uygulanabilirliği. *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 24 (1), 83-98.
- Yazıcı, S. (2017). *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme*. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Yıldız, H. (2013). Türkiye'de Parlamentarizm Uygulamaları. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 4 (1), 183-216.
- Yılmaz, S. (2021). Başkanlık Sistemi; ABD, Türkiye'ye Örnek Olabilir Mi?, Erişim Tarihi: 31.07.2021, <http://91.239.204.115/bitstream/11547/489/1/sait14.pdf>
- Yozgat, F. ve Zabun S. (2009). Seçim Sistemleri ve Uygulamaları. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 10 (2), 73-91.

Zarplı, Ç. (2015). Türkiye’de Başkanlık Sistemi Tartışmasının Kavramsal-Kurumsal Analizi: Kuvvetler Ayrılığı Prensiplerinin Kökenleri. *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 3 (2), 165-183.





## ÖZGEÇMİŞ

### Kişisel Bilgiler

**Adı, Soyadı:** Hatice KAÇANOĞLU

### Eğitim Durumu

**Lisans :** Kırşehir Ahi Evran Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

**Yüksek Lisans:** Kırşehir Ahi Evran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

### Yayınlar:

Kaçanoğlu, H. (2018, Aralık). Kadın ve Ekolojik Hareketlerin Buluşma Noktası: Ekofeminizm Üzerine Bir İnceleme, (Özet), I. Uluslararası Öğrenci Multidisipliner Akademik Çalışmaları Kongresi'nde sunulan bildiri, Ankara, Erişim adresi: <http://www.akademikogrencikongresi.org/bildiriayrinti/kadin-ve-ekolojik-hareketlerin-bulusma-noktasi-ekofeminizm-uzerine-bir-inceleme/61>

Kaçanoğlu, H. (2021, Kasım). Parlamenter Sistem, Yarı-Başkanlık Sistemi Ve Başkanlık Sistemi Üzerine Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme. Mehmet Barış ASLAN(Ed.), Bingöl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Uluslararası İktisadi ve İdari Bilimler Kongresi: Krizler, Belirsizlikler, Arayışlar, içinde (156-157. ss.). Online.