

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/358981931>

DEĞİŞİM VE DÖNÜŞÜM DİNAMİKLERİ BAĞLAMINDA TÜRKİYE'DE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

Chapter · December 2021

CITATIONS

2

READS

38

1 author:



Tahsin Güler

Balıkesir University

29 PUBLICATIONS 133 CITATIONS

SEE PROFILE

DEĞİŞİM VE DÖNÜŞÜM DİNAMİKLERİ BAĞLAMINDA

**TÜRKİYE'DE
CUMHURBAŞKANLIĞI
HÜKÛMET SİSTEMİ**

Editörler

Prof. Dr. Abdullah YILMAZ

Doç. Dr. Tahsin GÜLER

 **E K İ N**
Basım Yayın Dağıtım

2021

© 2021 Ekin Yayınevi

Tüm hakları mahfuzdur. Bu kitabın tamamı ya da bir kısmı 5846 Sayılı Yasa'nın hükümlerine göre, kitabı yayınlayan yayınevinin izni olmaksızın elektronik, mekanik, fotokopi ya da herhangi bir kayıt sistemi ile çoğaltılamaz, özetlenemez, yayınlanamaz, depolanamaz.

Sertifika No: 48743

ISBN: 978-625-8024-35-7

Sayfa Düzeni / Kapak Tasarımı: Aslı AYRANCI

Baskı ve Cilt:

Sonçağ Yayıncılık

Matbaacılık Reklam

San Tic. Ltd. Şti.

İstanbul Cad. İstanbul Çarşısı

48/48 İskitler - Ankara

Tel.: (0312) 341 36 67

Sertifika No: 47865

Baskı Tarihi: Aralık 2021

EKİN Basım Yayın Dağıtım

Şehreküstü Mah. Cumhuriyet Cad.

Durak Sk. No: 2 Osmangazi / BURSA

Tel .: (0.224) 220 16 72 - 223 04 37

Fax.: (0.224) 223 41 12

e-mail: info@ekinyayinevi.com

www.ekinkitap.com

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN TARİHSEL ARKA PLANI

Tahsin GÜLER¹

GİRİŞ

Daha öncesinde de çeşitli görüşlerin olduğu ve bu uğurda pek çok mücadelelerin yaşandığı, modern devletin ortaya çıkışından bu yana ise siyaset biliminin temel konuları arasına girmiş olan devlet gücünü kimin nasıl kullanacağı, hükümet etme hakkını nasıl elde edeceği sorunu zaman içerisinde çeşitli hükümet sistemlerinin doğuşuna zemin hazırlamıştır.

Günümüzde dünya üzerinde uygulanmakta olan demokratik hükümet sistemlerine bakıldığında en yaygın uygulamaların parlamenter sistem, yarı başkanlık sistemi ve başkanlık sistemi olarak şekillendiği görülmektedir. Niçin tüm ülkelerin en iyi tek bir yönetim sistemini benimsemedikleri sorusu ise her coğrafyanın ve özelde her ülkenin tarihsel, siyasal, sosyal ve kültürel yapısındaki farklılıkların hangi yönetim sistemini benimseyeceklerini belirlemede son derece etkili olduğu dolayısıyla söz konusu farklılıkların dünya ülkelerinin tek bir yönetim sisteminde uzlaşmasını mümkün ve gerçekçi kılmadığı şeklinde cevaplanabilir. Ancak bu tespitin ardından belirtilmelidir ki ülkelerin zaman zaman yukarıda belirtilen ana akım hükümet sistemleri arasında geçişler yaptığı da görülmektedir. Her ne kadar uygulanacak yönetim sistemi tercihi ülkeler açısından doğal akışında uzun yılların bir birikimi olarak ortaya çıksa da yönetim sistemini değiştiren ülkelerde değişimin ağırlıklı olarak siyasal yapının etkisinde gerçekleştirildiği bir başka ifadeyle yönetim sistemini değiştirmeyi zorunlu/gerekli kılan faktörler arasında siyasal yapıdan kaynaklanan değişimlerin tarihsel, sosyal, kültürel ve ekonomik nedenlere göre daha baskın olduğu görülmektedir.

Bir ülkenin bir yönetim sistemini benimsemesi ya da mevcut yönetim sistemini değiştirmesi içinde bulunduğu siyasal şartların ve konjonktürün bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Örneğin Fransa'da 3. ve 4. Cumhuriyet

¹ Doç. Dr., Balıkesir Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, e-posta: tahsin.guler@balikesir.edu.tr, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7729-5172>

döneminde uygulanan parlamenter sistemde (bu sistem Fransa'da aynı zamanda meclis hükümeti sisteminin de hâkim özelliklerini barındırmıştır) sürekli hükümet ve kabine krizlerinin yaşandığı istikrarsız yıllar 1958'de yaşanan Ceza-yir olaylarının da etkisiyle ülkede yeni bir anayasa ile birlikte (1958 Fransa Anayasası) yarı başkanlık sistemine geçişle sonuçlanmıştır. Yine sistem değişikliklerinde siyasal faktörlerin etkisiyle ilgili olarak Türkiye'de 2000'li yıllarda tek başına iktidara gelen güçlü bir siyasal iktidarın mevcut hükümet sisteminin (parlamenter sistem) sık sık siyasal istikrarsızlıklara neden olan yapısının ülkenin gücünü ve potansiyelini kullanmasına izin vermediği dolayısıyla -ülkeye dar geldiği- iddiasıyla başkanlık sistemine geçiş ile sonuçlanan bir süreci başlatarak süreci başarıyla yönettiği ve 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile sonuçlandığı görülmektedir. Bu iki örnek siyaset kurumunun ülke meselelerine çözüm üretmek konusundaki tek meşru ve sorumlu adres olmasının bir sonucudur. Nitekim yönetim sistemi arayışlarının zaman zaman neredeyse bütün dünya ülkelerinde karşılaşılabilen doğal bir durum olduğu görülmektedir. Ancak burada göz ardı edilmemesi gereken husus değiştirilmesi düşünülen mevcut sistemin çeşitli aksayan yönleriyle önemli problemlere yol açan bir yapısının olması, geçilmesi düşünülen hükümet sisteminin ise bu aksaklıkları çözenin yanı sıra yeni bir takım problemlere de yol açmayacak, ülkenin siyasal, sosyal ve kültürel yapısına uyacak veya yapılacak değişikliklerle uydurulacak bir sistem olarak seçilmesidir.

Türkiye, 2000'li yıllardan itibaren yukarıda sözü edilen süreçleri yaşayarak yönetim sisteminde değişiklik yapan ülkelerden birisi olmuştur. Hatta çalışmada da görüleceği üzere başkanlık sistemine giden süreç somut olarak yapılan anayasa değişikliklerinden başlatıldığında (2007 Anayasa değişikliği) Türkiye, 10-15 yıl gibi kısa sayılabilecek bir sürede parlamenter sistemden (2014'e kadar) yarı başkanlık sistemine (2014'den itibaren) sonrasında da başkanlık sistemine (2018) geçerek her üç hükümet sistemini de tecrübe etmiştir. Ancak fiili işleyiş baz alındığında 2014 yılı öncesi parlamenter sistem, 2014-2018 yılları arası yarı başkanlık sistemi ve 2018 yılından itibaren ise başkanlık sisteminin yürürlükte olduğu dikkate alındığında Türkiye, beş yıllık bir zaman kesitinde üç hükümet sistemini uygulamış olan dünyadaki ender ülkelerden birisi olmuştur.

Bugün geline nokta da 16 Nisan 2017'de yapılan referandumda kabul edilen anayasa değişikliğiyle anayasal altyapısı hazırlanan, Türkiye'ye özgü bir takım farklılıklar olmakla birlikte tipik bir başkanlık sistemi olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (bundan sonra kısaca CHS olarak yazılacaktır) yürürlükte dir.

Sürecin bu aşamaya evrilmesinde ülke gündeminde uzun süre yer alan başkanlık sistemi tartışmalarının önemli katkısı olmuştur. 2000’li yıllara kadar daha çok bazı siyasi liderlerin zaman zaman dile getirip tartışılmasını sağlayarak kamuoyunun nabzını yoklar tarzda gündeme getirdikleri başkanlık sistemi tartışmaları 2002 yılında iktidara gelen Ak Parti hükümetleri döneminde daha sonuç alıcı şekilde gündeme getirilmeye başlanmıştır.

2007 yılına gelindiğinde Nisan ayında başlayan ancak bir erken seçimin ardından parlamento aritmetiğinin değişmesiyle 28 Ağustos’ta ancak tamamlanabilen ve siyasi tarihimize 367 krizi olarak geçen (aynı zamanda parlamenter sistemin bir krizi olan) Cumhurbaşkanlığı seçimi başkanlık sistemine giden yolda gerekli olan anayasa değişikliğinin yapılmasına zemin hazırlamış, 21 Ekim 2007’de yapılan halk oylamasıyla kabul edilen Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini öngören anayasa değişikliği başkanlık sistemine giden süreçte atılan somut adımlardan birisini teşkil etmiştir.

2007 anayasa değişikliğinin bir tezahürü olarak Cumhuriyet tarihinde cumhurbaşkanının doğrudan halkoyuyla seçildiği ilk seçim olan ve 14 Ağustos 2014’de yapılan cumhurbaşkanlığı seçimleri hükümet sistemini yarı başkanlık sistemine dönüştürürken 7 Haziran 2015 genel seçimlerinde hiçbir partinin tek başına iktidara gelememesi ve 1 Kasım 2015 genel seçimlerine kadar hükümetin kurulamaması parlamenter sistemin başarısızlık hanesine yazılmıştır. Bu durum parlamenter sistemin istikrarsız hükümetlere ve koalisyonlara yol açarak kriz üretmeye yatkın bir sistem olduğu iddiasının doğruluğunu güçlendirmiş dolayısıyla mevcut konjonktürde yaşananlar başkanlık sistemine geçilmesinin Türkiye’nin önünü açacağını savunanların elini güçlendirerek geçiş için gerekli çalışmaların giderek olgunlaşmasına olanak sağlamıştır.

Nihayet 10 Aralık 2016’da Ak Parti, Milliyetçi Hareket Partisi’nin desteğini alarak başkanlık sistemi temelli CHS’ne geçişi öngören anayasa değişikliği teklifini TBMM’ne sunmuş, 339 oyla kabul edilen ve referanduma sunulan değişiklik (Anayasa değişikliğinin referanduma götürülebilmesi için 330 kabul oyu yeterli) 16 Nisan 2017’de yapılan halk oylaması ile kabul edilmiştir. Birlikte yapılacak ilk Cumhurbaşkanlığı ve milletvekili seçimiyle yürürlüğe girmesi kararlaştırılan CHS, 24 Haziran 2018’de yapılan seçimlerin ardından cumhurbaşkanının 9 Temmuz 2018’de yemin etmesiyle resmen işlemeye başlamıştır.

Bu çalışmanın amacı köklü bir geçmişe sahip olan Türk yönetim tarihinde yeni bir aşamayı ifade eden CHS’ne geçiş sürecini ve bu süreçte yaşanan tartışmaları incelemektir.

Çalışmada, öncelikle CHS'ne geçişten önce Türkiye'nin son yüzyılına damga vuran hükümet sistemlerinden Meclis Hükümeti Sistemi, Parlamenter Sistem, Yarı Başkanlık Sistemi ile CHS'ne örnek teşkil eden Başkanlık Sistemi incelenecek, sonrasında CHS'ne geçiş sürecinde yaşanan hükümet sistemi tartışmalarıyla, başkanlık sistemini savunan ve karşı olanların iddiaları ışığında siyasal ve tarihsel süreç değerlendirilecektir.

1. HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Gerek çağdaş demokrasilerde gerekse demokratik olmayan rejimlerde hükümet etme yani yönetme hakkı ve yetkisi devlet aygıtının içerisindeki güçlerin dağılımı ve birbirleriyle ilişkisine/konumlarına göre şekillenmekte, bunun neticesinde siyasal sistemin kurumsal aktörleri olarak ortaya hükümet sistemleri çıkmaktadır. Hükümet sistemlerinin dinamiğini oluşturan *kuvvetler ayrılığı ilkesi* her ne kadar Antik Çağ'da Aristo, ondan yüzlerce yıl sonra Locke ve Machiavelli tarafından dile getirilse de ilkenin anayasal bir ilke olarak ortaya çıkışı Montesquieu'nün. Kanunların Ruhu Üzerine (*De L'Esprit des Lois*) isimli eseriyile başlar. Kısa zamanda tüm Avrupa ve Atlantik ötesinde ünlenen eser 18. yüzyılın sonlarından itibaren hızlanan anayasacılık hareketlerinde kurucu meclis kürsülerinde bu ününü sürdürmüştür (Oktay, 2009: 485- 486). Dolayısıyla günümüze kadar hükümet sistemlerini ve yönetsel devletin inşa sürecini güçler ayrılığı ilkesinin (*separation of powers*) şekillendirdiğini (O'Toole 1987: 17) söylemek yanlış olmayacaktır.

Güçler ayrılığı ilkesinin özü kuvvetin mutlaka sınırlandırılması, kuvvetin kuvveti durdurmasıdır. Çünkü Montesquieu'ya göre kuvvetlerin birleşmesi despotluğa neden olur. Bu bağlamda siyasal iktidarın kötüye kullanılmaması için başka bir iktidar tarafından durdurulması dolayısıyla dengenin sağlanması, kanun koyucu kuvvet ile uygulayıcı kuvvetin farklı olması gerekmektedir (Fendoğlu, 2015: 695). Montesquieu'nün ayrılması gerektiğini belirttiği kuvvetler yasama, yürütme ve yargıdır. Ona göre bu üç yetki, yani kanun yapma yetkisi (yasama), genel kararları uygulama yetkisi (yürütme), suçları ya da vatandaşlar arasındaki anlaşmazlıkları yargılama yetkisi (yargı), aynı zamanda aynı kişinin ya da yüksek memurlardan, soylulardan, halktan oluşan aynı toplulukların elinde bulunursa devlette her şey yıkılır (Montesquieu, 2004: 2018-2020). Kuvvetler ayrılığı ile yetkilerin bu şekilde organlara dağıtılarak paylaşılması tek bir organın yetkili güç olmasını engeller. Bununla birlikte güçler ayrılığı çekirdek hakların korunması açısından da oldukça önemlidir. Keyfi yönetimin engellenmesini sağlar. Tüm bunlar demokratik devletin vazgeçilmezleridir.

Kuvvetler ayrılığı her yönetim biçiminde nitelik açısından farklılıklar gösterse de ayrımın kendisinin temel bir ilke olduğu söylenebilir (Avaner ve Çelik, 2021: 244). Bu bağlamda kuvvetler ayrılığı ilkesi hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında temel olmakla birlikte bu sınıflandırma yargı hariç tutularak yasama ve yürütme kuvvetlerinin arasındaki ilişki göz önüne alınarak yapılmaktadır. Çünkü yargı kuvvetinin her şartta kural olarak bu ilişkinin dışında tutulması gerektiği kabul edilmektedir. Buradan hareketle yasama ve yürütme organlarının birbirlerini etkileme kapasitesinin fazlalığı sistemi parlamenter sisteme yaklaştırırken yürütmenin yasama içinden çıkmadığı, ilişkiler bağlamında her ikisi arasında katı bir ayrılığın var olduğu durum ise sistemin başkanlık sistemi olarak şekillenmesini sağlamaktadır (Gülener ve Miş, 2017: 10). Kuvvetlerin birliği ve kuvvetlerin ayrılığı ile ortaya çıkan hükümet sistemleri aşağıdaki şekilde belirtilebilir (Okutan, 2011: 180-181).

a-) Kuvvetler Birliğine Dayanan Sistemler

- ✓ Kuvvetlerin Yürütmede Birleşmesi Halinde: *Monarşi ve Diktatörlük*
- ✓ Kuvvetlerin Yasamada Birleşmesi Halinde: *Meclis Hükümeti Sistemi*

b-) Kuvvetler Ayrılığına Dayanan Sistemler

- ✓ Kuvvetlerin ayrılığının sert olduğu durumda: *Başkanlık Sistemi*
- ✓ Kuvvetlerin ayrılığının yumuşak olduğu durumda: *Parlamenter Sistem*
- ✓ Kuvvetler ayrılığı yumuşak olup devlet başkanının güçlendirildiği durumda: *Yarı Başkanlık Sistemi*

Çalışmada, yukarıda sözü edilen hükümet sistemlerinden kuvvetlerin yürütmede birleştiği sistemlerden olan Monarşi ve Diktatörlük dışarıda bırakılarak Türkiye’de 1920-1923 yılları arasında uygulanmış olan Meclis Hükümeti Sistemi ile kuvvetlerin ayrılığına dayanan ve Türkiye’nin özellikle son yüzyılında uygulamaları görülen Parlamenter Sistem, Yarı Başkanlık Sistemi ve Başkanlık Sistemlerine yer verilecektir.

1.1. Meclis Hükümeti Sistemi

Kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemleriyle kıyaslandığında dünya üzerinde geçmişten bugüne en az uygulama imkânı bulmuş hükümet sistemi Meclis Hükümeti Sistemidir. Dolayısıyla uygulama örneklerinin azlığının da etkisiyle siyaset bilimcilerin ve anayasa hukukçularının bu sistem hakkında çok kapsamlı ve çeşitli araştırmalarının bulunmadığı görülmektedir. Kıta Avrupa’sında ilk örneği Fransız Devrimini izleyen yıllarda ortaya çıkan bu hükümet sistemi dört yıl (1792-1795) gibi kısa sayılabilecek bir süre uygulanmıştır. Ya-

sama ve yürütmenin yasamada birleştiği, yasamanın hem kanunları yapan hem de uygulayan olduğu sistemin felsefesi Rousseau'nun egemenliğin bölünmez bütünlüğü görüşüne dayanmaktadır (Gözler, 2017b: 78). Dolayısıyla bu sistemde halkın içinden gelen temsilciler tarafından oluşturulan meclisin yasama, yürütme ve hatta yargı organlarının kararlarında belirleyici güç olması sonucu ortaya çıkmaktadır.

Meclis hükümeti sisteminin Türkiye'de görülen uygulaması 1920-1923 yıllarını kapsayan Birinci Meclis dönemidir. Sistemin anayasal dayanağı 1921 Teşkilat-ı Esasiye'nin 2. maddesi olup ilgili maddede *"İcra kudreti ve teşri salâhiyeti milletin yegâne ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder"* ifadeleriyle yürütme gücü ve yasama (teşri) yetkisinin Mecliste olduğu belirtilmekte; hemen devamında 3. maddede ise *"Türkiye Devleti, Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükümeti Büyük Millet Meclisi Hükümeti unvanını taşır"* ifadesiyle sistemin Meclis Hükümeti niteliği vurgulanmaktadır (1921 Anayasası).

Gerek Fransız (1792-1795) gerekse Türkiye (1921-1923) uygulamalarına bakıldığında meclis hükümeti sisteminin bir ülkenin geçirdiği olağanüstü dönemlerin bir ürünü olarak ve çok uzun sayılmayan bir zaman diliminde uygulandığı görülmektedir. Dolayısıyla içinde bulunulan olağanüstü şartlar yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin tek bir mecliste toplanmasını gerektirmekte ancak bu meclis içerisinden oluşturulan yürütme önemli ölçüde icra kuvvetine sahip bulunmaktadır. Bu sistemde devlet başkanı veya başbakan bulunmazken, devlet başkanlığı görevi meclis başkanı tarafından yerine getirilmektedir. Diğer taraftan meclisin sürekli olarak çalışması ve kendini feshetme yetkisine sahip olması genel çerçevede asıl yetkili organ olduğunu göstermektedir (Aygen ve Atmaca, 2019: 388).

Özbudun'a göre meclis hükümeti sisteminin özelliklerini meclis ile içerisinden çıkan yürütme kurulu arasındaki ilişkilerde aramak gerekmektedir. Buradan hareketle meclis hükümeti sisteminin özellikleri şu şekilde belirtilebilir (Özbudun, 1985: 475-479).

- ✓ Yürütme organının yasama organından ayrı bir varlığı, kendisine has bir kimliği ve teşebbüs gücü bulunmamakta tamamen meclisin emri, izni ve kontrolü altındadır. Bu bakımdan pek çok yazar yürütmenin bu haliyle kendisine özgü siyasal programı olmayan, tamamen meclise bağımlı ve onun icra komitesi olarak görev yapan bir organ olduğunda hem fikirdir.
- ✓ Meclis hükümeti sisteminde kural olarak devlet başkanı ve başbakan bulunmamaktadır.

- ✓ Yürütme kurulu, meclis içerisinde ve meclis tarafından seçilerek oluşturulmaktadır. Meclis dilediği zaman yürütme kurulunu azledebilir
- ✓ Meclis hükümeti sisteminde meclis, parlamenter sistemdeki gibi sadece yasama ve denetleme faaliyetleri yapmayı bizzat yürütme faaliyetlerini de yürüttüğü için sürekli (açıktır) faaliyet halindedir.
- ✓ Meclis hükümeti sisteminde yürütme organının meclis üzerinde meclisi feshetme, çalışma süresini değiştirme, toplanmasını isteme veya engel olma gibi kullanabileceği hiçbir hukuki yetki ve araç bulunmamaktadır. Türkiye’de, İcra Vekilleri Heyetine (hükümet) meclisi feshetme gibi bir yetkinin verilmemesinde meşruiyet dönemlerinde yaşanan olumsuzlukların etkisinin olması muhtemeldir.

Meclisin kendi kendini toplantıya çağırabilmesi, sürekli bir toplantı halinde olması ve kendi kendisini feshedebilmesi sistemin önemli bir özelliği olup bütün ağırlığın yasama organına verildiği bir sistemde son derece doğaldır. (Turhan, 1991: 458). Meclis hükümeti sisteminin parlamenter sistemden çok farklı olmayıp onun bir türü olduğunu savunanlar (Mirkin-Guetzevich) bulursa da (Özbudun, 1985: 479) parlamenter sistemde yürütmenin (hükümet) meclisten ayrı bir tüzel kişiliğinin bulunması dolayısıyla meclisin, güvensizliğini belli etme dışında hükümete emir ve talimat verememesi parlamenter sistemi kuvvetler ayrılığı prensibine oturtmakta meclis hükümeti sisteminde ise tek yetki mecliste olup kuvvetlerin ayırımı söz konusu olmamaktadır (Turhan, 1991: 458).

Meclis hükümeti sisteminde yürütme tek kişiden değil meclis içinden oluşturulan bir komiteden/heyetten oluşmaktadır. Bu heyet üyelerinin her biri belirli bir kamu hizmetinden sorumlu olarak görev yaptıklarından bir nevi günümüzdeki bakanlara benzetilebilir ancak dönemin anayasası ve yönetim terminolojisi dikkate alındığında bu heyet üyelerinin “icra vekili” olarak isimlendirilmesi uygundur (Gözler, 2017a: 67).

Meclis hükümeti sisteminde meclisin yargı yetkisine de sahip olması uygulamada meclisin bu yetkisini kendi bünyesinde kurduğu “İstiklâl Mahkemeleri” aracılığıyla kullanması şeklinde ortaya çıkmıştır. 29 Ekim 1923 tarihli Cumhuriyeti “resmileştiren” anayasa değişikliğiyle cumhurbaşkanlığı ve başbakanlık seçiminin düzenlenmesi, buna göre cumhurbaşkanının meclis tarafından üyeleri arasından dört yıllığına seçilmesi, yine cumhurbaşkanının meclis üyeleri arasında başbakanı ataması, başbakanın oluşturduğu bakanlar kurulunun

cumhurbaşkanı tarafından meclisin onayına sunulması ve güvenoyu alamayan bakanlar kurulunun düşmesi gibi uygulamalar ile 1923 sonundan itibaren meclis hükümeti sisteminden parlamenter sisteme doğru bir gidiş başlamış (Demir, 2000: 61) ve getirilen parlamenter sistem 1961 anayasası ile kökleşmiştir (Fendoğlu, 2015: 234).

Günümüzde meclis hükümeti sistemine örnek olabilecek ülke İsviçre'dir. Nitekim ülkede 200 üyeli Ulusal Konsey ve 46 üyeli Eyaletler Konseyi'nden oluşan İsviçre Federal Meclisi, yürütme görevini yerine getirmek üzere Federal Konsey'i seçmektedir. Hükümet, 7 üyeli Federal Konseyden oluşmaktadır ve parlamentoda yer alan siyasi partilerin uzlaşısı ile göreve getirilmektedir.

1.2. Parlamenter Hükümet Sistemi

Parlamenter hükümet sistemi, kuvvetler ayrılığı prensibinin kuvvetlerin "yumuşak ayrılığı" esasına dayanan kanadında yer almaktadır.

Parlamenter sistem yasama ve yürütme kuvvetlerinin ayrılığına dayanmakla birlikte bu ayrılık aynı zamanda bir nevi birlikteliği ve zaman zaman iç içe geçmişliği barındırması sebebiyle yumuşak bir tarzda uygulanmaktadır. Dolayısıyla parlamenter sistem kuvvetlerin birbirini dengelemesi, uzlaşması, birlikte çalışması, gerektiğinde ise birbirlerini feshedebilmesi üzerine kurulmuştur.

Günümüzde siyaset bilimcilerin üzerinde ittifak ettiği, parlamenter sistemi diğer sistemlerden ayıran kendine has özellikleri aşağıdaki gibi sıralanabilir (Fendoğlu, 2015: 703-706; Gözler, 2017a: 77-79).

Yürütme Organının Çift Başlılığı: Parlamenter hükümet sistemlerinde yürütme organı ikili (düalist) bir yapıdadır. Yürütmenin bir kanadını başbakan ve bakanlardan oluşan bakanlar kurulu, diğer kanadını ise devlet başkanı (monarşik parlamenter sistemlerde kral, cumhuriyet tipi parlamenter sistemlerde cumhurbaşkanı) oluşturmaktadır. Dolayısıyla devlet başkanının parlamento tarafından seçilerek gelmesi şart değildir. Bakanlar kurulu yürütmenin sorumlu kanadını devlet başkanı ise sorumsuz kanadını temsil eder. Bu nedenle yetkilerini başbakanın ya da bir bakanın karşı imzasıyla kullanabilir. Başbakan liderliğindeki bakanlar kurulunun ülkenin yönetiminde yetki ve sorumluluğu bulunmakta olup söz konusu sorumluluk meclise karşı sorumluluktur. Yürütmede başbakan da hukuken diğer bakanlar gibidir ancak uygulamada başbakanın siyasal liderlik ve temsil konumu açık bir şekilde öne çıkmaktadır. Ba-

kanlar kurulunda kolektif sorumluluk, kolejyallik², homojenlik, dayanışma ve gizlilik ilkeleri hâkimdir.

Yürütmenin Göreve Geliş Yöntemi: Parlamenter hükümet sistemlerinde yürütme organı doğrudan halkoyuyla göreve gelmemektedir. Yürütmenin iki kanadından birisi olan devlet başkanı parlamenter monarşilerde irsi olarak belirlenmekte, cumhuriyet tipi parlamenter sistemlerde ise genellikle yasama tarafından seçilmektedir. Yürütmenin diğer kanadı olan kabine (bakanlar kurulu) ise yasama organı tarafından belirlenir. Kabine parlamentonun içinden çıkar. Parlamenter hükümet sisteminde hükümetin kuruluş usullerinde bir takım farklılıklar görülebilmektedir. Örneğin Almanya ve Japonya'da başbakan yasama organı tarafından seçilirken, bazı ülkelerde kral ya da cumhurbaşkanı zorunlu olmamakla birlikte parlamentodan güvenoyu alabilecek seçimlerde en yüksek sayıda milletvekilini alan partinin liderini başbakan olarak atar. Başbakan bakanlarını belirler ve belirlenen isimleri kral ya da cumhurbaşkanının onayına sunar: Onay alarak kurulan kabine ise parlamentodan güvenoyu ister.

Yürütmenin Sorumluluğu ve Parlamentonun Güvenine Dayanması: Parlamenter hükümet sistemlerinde yürütmenin bir kanadı olan devlet başkanı yasama karşısında sorumsuzluğa sahiptir. Ancak yürütmenin sorumlu kanadı olan kabine (hükümet, bakanlar kurulu) yasamanın güvenine dayanmaktadır. Yasama karşısındaki bu sorumluluk kolektif ve bireysel olmak üzere iki boyutludur. Bakanlar, bakanlıklarının tüm karar ve işlemlerinden sorumlu olarak meclise karşı bireysel sorumluluğa sahip olup meclisin gensoru mekanizmasını kullanması yoluyla düşürülebilirler. Bunun yanı sıra bir bakan ayrıca üyesi olduğu bakanlar kurulunun işlemlerinden dolayı da kolektif olarak sorumludur. Nitekim yasamanın kabine hakkında vereceği güvensizlik oyu kabinenin tümünü bağlar dolayısıyla kolektif sorumluluk gereği başarılı olsun ya da olmasın tüm bakanların düşürülmesi anlamına gelir.

Parlamenter hükümet sistemi yukarıda belirtilen asli özelliklerinin yanında, karşılıklı fesih, aynı anda yürütme ve yasamada görev alabilme ve yürütmenin (bakanlar kurulu) yasama faaliyetlerine katılması gibi bir takım tali özelliklere de sahiptir.

Karşılıklı Fesih: Buna göre; yasamanın güvensizlik oyuyla yürütmeyi düşürebilmesinin karşısında yürütmenin de gerekli şartlar oluştuğunda yasamayı düşürebilmesi söz konusudur. Ancak siyasi partilerin parlamentodaki sandalye sayıları yasama ve yürütmenin birbirini feshetme yetkisini pratikte çoğu zaman uygulanamaz kılmaktadır. Şöyle ki; yürütmede (hükümette) yer alan siyasi partinin aynı zamanda parlamentoda çoğunluğu olması durumunda

² Oylama yapılmasa da bir kurul kararının oybirliğiyle alınmış olduğu varsayımı, kurul ya da heyet olarak çalışma

yasama ve yürütmede aynı siyasi partinin çoğunluğu söz konusu olacağından bu organların birbirini feshetmesi ancak teoride mümkün olacaktır.

Aynı anda yürütme ve yasamada görev alabilme: Parlamenter hükümet sistemlerinde bir kişi aynı anda yasama ve yürütme organlarında görev alabilmektedir. Örneğin kişi hem milletvekili olarak yasamada hem de başbakan/bakan olarak yürütmede görev alabilmektedir. Hatta ülkemizde saf parlamenter hükümet sisteminin uygulandığı dönemde bakanlar için zorunlu olmasa da başbakanın milletvekili olarak seçilmiş olma zorunluluğunun bulunduğu görülmektedir. Dolayısıyla her iki organda da görev alma/alabilme durumu parlamenter hükümet sistemindeki yumuşak kuvvetler ayrılığı prensibinin bir göstergesidir.

Bakanlar Kurulunun Yasama Organının Çalışmasına Katılması: Parlamenter hükümet sistemlerinde bakanlar kurulunun yasama organına kanun tasarısı sunma hakkı bulunmaktadır. Nitekim parlamenter sistemin uygulandığı dönemde ülkemizde meclisteki çıkarılan kanunların çok büyük oranda hükümetin sunduğu kanun tasarılarına dayandığı görülmektedir.

Parlamenter hükümet sisteminin diğer hükümet sistemleri gibi bir takım güçlü ve zayıf yönleri bulunmaktadır. Söz konusu güçlü ve zayıf yönler daha çok kuvvetler ayrılığına dayanan ancak sert ayrımı benimseyen diğer hükümet sistemi olan başkanlık sistemiyle ilişkilendirilmekte, birinin güçlü yanı diğerinin zayıf yönü olarak görülmektedir. Bu bağlamda parlamenter sistemin güçlü ve zayıf yönleri aşağıdaki şekilde belirtilebilir (Gözler, 2017b: 96-98).

1.2.1. Parlamenter Hükümet Sisteminin Güçlü Yönleri

Parlamenter sistemlerde tıkanıklıkların çözüm yolunun olması: Parlamenter hükümet sisteminin sahip olduğu güvenoyu ve fesih mekanizmaları, sistemin tıkanması halinde devreye girerek halka gidilmesini, yapılacak seçimlerle kuvvetlerin yeniden oluşmasını dolayısıyla tıkanıklığın aşılmasını sağlayarak derin ve bunalımlı siyasi krizlerin oluşmasını önleyen mekanizmalardır.

Parlamenter sistemin esnek olması: Parlamenter hükümet sisteminin sahip olduğu yumuşak kuvvetler ayrımı aynı zamanda kuvvetler arasında sürekli bir etkileşimi de beraberinde getirdiği için halkın desteğini yitirmiş, etkisiz ve sorunlara çözüm üretemeyen hükümetleri değiştirmek için başkanlık sisteminde olduğu gibi seçimin beklenmesini gerektirmez.

Parlamenter sistemin kutuplaşmaya yol açmaması: Parlamenter hükümet sisteminde seçimi kazanan ve hükümeti kuran parti/partilerin her şeyi kazandıklarını iddia etmek zordur. Dolayısıyla buradan seçimi kazanamayanın her şeyi kaybettiği, kazananın ise her şeyi kazandığı ve bir daha ki seçimlere kadar rahat olduğu anlamı çıkmaz. Nitekim kurulan hükümetin görev yapabil-

mesi için parlamentonun güvenine sürekli ihtiyacı bulunmakta, parlamento ile ilişkilerini bu bağlamda güçlü tutması gerekmektedir.

Parlamente sistemde devlet başkanının ılımlaştırıcı ve uzlaştırıcı etkisinin olması: Parlamente hükümet sisteminde devlet başkanlarının sorumsuzluğu ve devleti en üst düzeyde temsil etme misyonu ona partiler üstü bir konum kazandırmakta dolayısıyla ülkede özellikle yasama ve yürütme kuvvetleri arasında yaşanan krizlerin çözümünde uzlaştırıcı bir nitelik kazandırmaktadır.

1.2.2. Parlamente Hükümet Sisteminin Zayıf Yönleri

Parlamente sistem istikrarsız hükümete yol açabilmesi: Parlamente hükümet sistemine yöneltilen en önemli eleştirilerden birisi budur. Bu sistemde hükümet, parlamento güvenoyuna dayandığı için hükümet her zaman görevden alınma tehlikesiyle karşı karşıya kalmaktadır. Bu durum genellikle tek bir partinin hükümeti kurmakta yeterli çoğunluğa sahip olamamasında ortaya çıkmaktadır. Böylesi bir durumda koalisyon hükümetleriyle yola devam edilmeye çalışılması pek çok örnekte (Türkiye, İtalya, Belçika gibi) olduğu gibi koalisyon ortaklığının uzun sürdürülememesine dolayısıyla kısa ömürlü ve istikrarsız hükümetlerin doğmasına yol açmaktadır. 1983'den Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçildiği 2018 yılına kadar geçen 35 yılda 21 hükümet kurulduğu (büyük çoğunluğu 2002 yılı öncesi olmak üzere) Türkiye ve özellikle 1946'dan günümüze kadar 60 tan fazla koalisyon hükümetinin kurulduğu (bunların 7 tanesi son 10 yılda kurulmuştur) İtalya parlamente sistemin kronik istikrarsızlığına örnek teşkil etmektedir. Bu durumun önlenmesi için özellikle uzlaşma kültürünün çok gelişmediği ülkelerde seçim sistemlerine konulan ülke barajıyla baraj altında kalan partilerin milletvekili sayısının barajı geçenlere paylaştırılarak meclise giren parti sayısının sınırlandırılıp parlamento-daki çok parçalılığın azaltılması uygulaması bir çözüm olarak düşünülmekte ise de bu uygulama demokrasinin ve halk iradesinin tam anlamıyla tecelli etmediği iddiasıyla sürekli olarak eleştirilmektedir.

Parlamente sistem zayıf hükümete yol açar: Bu eleştiriye ortaya koyanlara göre parlamente hükümet sisteminin koalisyon hükümetlerine kapı açan yapısı birden fazla partiden oluşan bu birlikliklerin hassas dengeler üzerinde işlemesi, karar alımının tek başına kurulan hükümete göre daha zor ve uzun süre alması, koalisyon ortaklarının bir takım hususları birbirlerine karşı koz olarak kullanabilmesi gibi nedenlerle güçlü hükümetlerin ortaya çıkmasını güçleştirmektedir.

Parlamente sistem düşük nitelikli bir demokrasiye yol açar: Parlamente hükümet sisteminde halk, seçimde parlamento üyelerini belirlemektedir. Her ne kadar devlet başkanlığı ve hükümetin parlamentoda çoğunluğa sahip olacak parti/partilerle ilişkili olacağı tahmin edilse de yine de seç-

**Değişim ve Dönüşüm Dinamikleri Bağlamında
TÜRKİYE'DE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ**

men, hükümeti kimin kuracağı, devlet başkanının kim olacağını bilmeden oy kullanmak zorunda kalmaktadır. Kısacası halk, seçimini yaparken söz konusu makamların kimler tarafından doldurulacağını kesin olarak bilmemekte, doğrudan değil dolaylı bir etki yaratabilmektedir. Buna birde koalisyon hükümetleri vb. parlamentodaki yeni oluşumların eklenmesi halinde halkın bu gelişmeler karşısında tamamen etkisiz kalması söz konusu olacaktır (Okutan, 2011: 185).

Parlamentar hükümet sistemi başta Avrupa olmak üzere Asya ve Afrika kıtalarında aşağıda belirtilen pek çok ülke tarafından uygulanmaktadır.

Tablo 1. Parlamentar Hükümet Sistemi ile Yönetilen Ülkeler

ÜLKE	DEVLETİN ŞEKLİ	ÜLKE	DEVLETİN ŞEKLİ
Almanya	Cumhuriyet	Kuveyt	Monarşi
Andorra	Monarşi	Laos	Cumhuriyet
Antigua & Barbuda	Monarşi	Lesotho	Monarşi
Arnavutluk	Cumhuriyet	Liechtenstein	Monarşi
Avustralya	Monarşi	Litvanya	Cumhuriyet
Bahamalar	Monarşi	Lübnan	Cumhuriyet
Bahreyn	Monarşi	Lüksemburg	Monarşi
Bangladeş	Cumhuriyet	Macaristan	Cumhuriyet
Barbados	Monarşi	Malezya	Monarşi
Belçika	Monarşi	Malta	Cumhuriyet
Belize	Monarşi	Mauritius	Cumhuriyet
Bhutan	Monarşi	Monako	Monarşi
Danimarka	Monarşi	Nepal	Cumhuriyet
Dominik Cumhuriyeti	Cumhuriyet	Norveç	Monarşi
Estonya	Cumhuriyet	Pakistan	Cumhuriyet
Etiyopya	Cumhuriyet	Papua Yeni Gine	Monarşi
Fas	Monarşi	Samoa	Monarşi
Fiji	Cumhuriyet	Solomon Adaları	Monarşi
Grenada	Cumhuriyet	Somali	Cumhuriyet
Hindistan	Cumhuriyet	St Kitts & Nevis	Monarşi
Hollanda	Monarşi	St Vincent & the Grenadines	Monarşi
Irak	Cumhuriyet	St. Lucia	Monarşi
İngiltere	Monarşi	Swaziland (Esvatini)	Monarşi
İspanya	Monarşi	Thailand	Monarşi
İsrail	Cumhuriyet	Trinidad & Tobago	Cumhuriyet
İsveç	Monarşi	Tuvalu	Monarşi
İtalya	Cumhuriyet	Ürdün	Monarşi
Jamaika	Monarşi	Vanuatu	Cumhuriyet
Japonya	Monarşi	Yeni Zelanda	Monarşi
Kamboçya	Monarşi	Yunanistan	Cumhuriyet
Kanada	Monarşi		

Kaynak: Robert Elgie, <http://www.semipresidentialism.com/list-of-presidential-parliamentary-and-other-countries/> (Erişim 24.05.2021)

Parlamentar hükümet sisteminin Türkiye'deki uygulamasına bakıldığında Cumhuriyetin ilanından sonra meclis hükümeti sisteminden parlamenter sisteme yönelik bir değişimin başladığı ancak saf bir parlamenter sistemin 1961 Anayasası ile kurulduğu görülmektedir. Hükümet sistemindeki bu değişimler Kalaycıoğlu'na göre yasama kurumunun, siyasal egemenliğin tek meşru ve hukuki temsilcisi olan yapı konumundan başlayarak yürütmeyle siyasal egemenliği paylaşan, sonrasında ise ona boyun eğmiş kurumsal bir onay merkezi haline gelmesiyle sonuçlanan bir süreci içermektedir (Kalaycıoğlu, 2009: 410). Dolayısıyla meclis hükümeti sisteminden parlamenter ve başkanlık sistemlerine doğru giden süreçte yasamanın başlangıçtaki belirleyici üstünlüğünün yürütmeyle paylaşımına ve sonrasında sert ayrılığa doğru evrildiği görülmektedir.

Parlamentar hükümet sisteminin Türkiye'de, 1961 Anayasasıyla birlikte saf olarak uygulanmaya başlanmasında 1961 Anayasası'nın devlet iktidarını ve egemenliğin kullanılmasını çeşitli organlar ve kurumlar arasında bölüştürmesi ve bunlar arasında bir fren ve denge mekanizması kurgulaması belirleyici olmuştur. 1961 Anayasası daha önceleri Türkiye Büyük Millet Meclisi etrafında birleşen kuvvetleri paylaşmıştır, üstelik yasama yetkisini de Anayasa Mahkemesiyle temsil edilen önemli bir yargısal denetime tabi tutmuştur (Keskinsoy ve Kaya, 2018: 85).

1980'li yıllar ise 12 Eylül askeri darbesiyle parlamentonun kapatılarak Türk demokrasinin kesintiye uğradığı bir süreçle başlamıştır. Bu dönemde yasama, yürütme ve bürokrasinin temel yapılarının yerine veya yanı sıra oluşturulan Milli Güvenlik Konseyi (MGK) gibi kuruluşların temel politik kararları liderin onayıyla almaya başlaması aşırı merkezileşmeyi beraberinde getirmiştir. 1982 Anayasası ile millî egemenliğin yanı sıra devlet egemenliği de tescil edilmiş, yasamanın yetki ve hareket alanı daraltılırken başta cumhurbaşkanı olmak üzere yürütmenin yetki alanı artırılmıştır (Kalaycıoğlu, 2009: 579). Her ne kadar 1924 Anayasasında sembolik düzeyde tutulan cumhurbaşkanının yetkileri ilk olarak 1961 anayasasıyla artırılarak parlamenter sisteme daha uygun bir hale getirilmiş olsa da 1982 Anayasası bunun da ötesine geçerek cumhurbaşkanına önceki anayasalarda yer alanlardan daha fazla yetki vermiştir. Aslında parlamenter sistemlerde yürütmenin genel özellikleri arasında yer alan cumhurbaşkanının sembolik yetkilere sahip olması ve sorumsuzluğu hususu 1982 Anayasasında farklı düzenlenmiş, cumhurbaşkanı yürütmenin en güçlü ve yetkili kanadı haline getirilmiştir. Bu durum saf parlamenter sistemin temel ilkelere sapılarak cumhurbaşkanının yanı sıra başkanlık sistemlerindeki devlet başkanlarını andıran bir görüntü verilmesine neden olmuştur (Uluşahin, 2007: 58).

1.3. Yarı Başkanlık Sistemi

Maurice Duverger'in, tanımlanmasında ve akademik yazında kullanılması önemli katkılarına olduğu yarı başkanlık (*semi-presidential government*) sistemi, öncesinde bazı Avrupa ülkelerinde de uygulamaları olmakla birlikte 1958 tarihli Beşinci Cumhuriyet Anayasasıyla bu sisteme geçen Fransa ile temsil edilmektedir.³ Günümüzde de yarı başkanlık sistemini uygulayan onlarca ülke olmasına rağmen bu sistemin tanımlanması ve akademik çevrelerde çalışılması -aynen başkanlık sistemini de uygulayan onlarca ülke varken sistemin ABD ile anılmasında olduğu gibi- büyük oranda Fransa üzerinden gerçekleştirilmektedir.⁴

Duverger'in tanımlamasıyla yarı başkanlık sistemi temelde devlet başkanının halk tarafından seçildiği, seçilen devlet başkanının parlamenter hükümet sistemlerindeki devlet başkanından daha güçlü yetkilerle donatıldığı bir hükümet sistemidir. Duverger, bu bakımdan sistemin, devlet başkanının halk tarafından seçilmesi, devlet başkanına önemli yetkilerin verilmesi ve yasama organı içerisinden çıkan başbakan ve bakanlardan oluşan hükümetin devlet başkanıyla birlikte yaşamaya karşı sorumlu olması şeklinde üç temel kriterinin bulunduğunu belirtir (Duverger, 1986: 7-10). Gözler, en basit anlatımla cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği parlamenter sistem olarak tanımladığı yarı başkanlık sisteminin aslında mantıken yarı parlamenter sistem olarak adlandırılmasının gerektiğini belirterek sistemin özelliklerini aşağıdaki gibi belirtir (Gözler, 2017b: 90).

İki Başlı Yürütme: Yarı başkanlık sisteminde yürütme organı aynen parlamenter sistemdeki gibi bir tarafta cumhurbaşkanının diğer tarafta hükümetin (bakanlar kurulu) bulunduğu iki başlı bir yapıdadır.

Seçim Usulü: Yarı başkanlık sisteminde yürütme organının başlarından birisi olan cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmektedir. Aynı şekilde baş-

³ Fransa'da ülkede yaşanan siyasi istikrarsızlık, Cezayir olayları ve 13 Mayıs 1958'de gerçekleştirilen bir askeri darbe etkisiyle Dördüncü Cumhuriyet Parlamentosu, De Gaulle'ün başkanlığında bir hükümete rejimi değiştirme görevini vermek zorunda kalmış ve De Gaulle devlet başkanı olarak üstün yetkilere sahip olmuştur (Öztekin, 2010: 389-390).

⁴ Yarı başkanlık sisteminin dünyada birçok ülke tarafından uygulanmasına rağmen Fransa ile anılmasının nedeni konusunda şu tespit yapılabilir. Fransa'nın yoğun bir istikrarsızlık döneminden 1958 Anayasa'sıyla yarı başkanlık sistemine geçmesi ve bu sistemin ülkede katı ve uzlaşmaz siyasi aktörleri daha ılımlı, uzlaşmacı ve pragmatik aktörler haline dönüştürerek daha istikrarlı bir siyasi ortam sağlaması, bu başarısıyla sistemin önce Sahraaltı, sonrasında ise Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla ortaya çıkan ülkelere yayılması (Şencan, 2017: 36) dünyada pek çok ülkenin Fransa'yı yarı başkanlık sisteminde başarılı bir örnek olarak izlemesi sonucunu doğurmuştur.

kanlık sisteminde de başkan halk tarafından belirli bir süre için seçilmektedir. Bu bakımdan yarı başkanlık sistemi, başkanlık sistemine benzemektedir.

Yasamanın Güveni: Yarı başkanlık sisteminde yürütmenin hükümet kanadı yasama organına karşı sorumludur. Yasama organı kabineyi güvensizlik oyuyla görevden alabilmektedir. Yarı başkanlık sistemi bu yönüyle parlamenter sisteme benzemektedir.

Yukarıda belirtilen özelliklerin ışığında görülen odur ki yarı başkanlık sistemi, bir bakıma başkanlık sistemi ve parlamenter hükümet sisteminin bazı unsurlarını alarak kendisinde birleştiren karma bir hükümet sistemidir. Bu bağlamda yarı başkanlık sisteminin başkanlık sistemine benzeyen yönü devlet başkanının halk tarafından seçilmesi ve güçlü, icracı, anayasal yetkilerle donatılması iken parlamenter hükümet sistemine benzeyen yönü ise, yasama organına karşı sorumlu ve onun güvenine dayanan bir hükümetin varlığıdır (Özbudun, 2005: 106). Diğer taraftan yürütme organında her ne kadar devlet başkanı başbakana göre daha güçlü olarak konumlansa da aralarındaki yetki ve görev dağılımı örneğin; iç ve dış politikada, kararname çıkarmada, üst düzey bürokratların atanmasında, kabineye başkanlık yapma ve veto hakkının kullanılmasında yetkinin kimde olacağı gibi hususların belirlenmesi ve uygulanması sistemin işleyişini ve başarısını etkilemektedir (Stacey ve Choudhry, 2014: 1-2).

Tablo 2. Yarı Başkanlık Sistemi ile Yönetilen Ülkeler

ÜLKE	ÜLKE	ÜLKE
Avusturya	Karadağ	Portekiz
Azerbaycan	Kırgızistan	Romanya
Beyaz Rusya	Kongo	Ruanda
Bulgaristan	Litvanya	Rusya
Burkina Faso	Madagaskar	Sao Tome
Cape Verde	Makedonya	Senegal
Cezayir	Mali	Sırbistan
Çekya	Mısır	Slovakya
Finlandiya	Moğolistan	Slovenya
Fransa	Moldova	Sri Lanka
Gabon	Moritanya	Suriye
Gürcistan	Mozambik	Tanzanya
Haiti	Namibya	Tayvan
Hırvatistan	Nijer	Timor
İrlanda	Orta Afrika Cum.	Togo
İzlanda	Peru	Tunus
Kamerun	Polonya	Ukrayna

Kaynak: Robert Elgie, <http://www.semipresidentialism.com/list-of-presidential-parliamentary-and-other-countries/> (Erişim 24.05.2021)

Türkiye’de, 21 Ekim 2007’de yapılan halk oylamasıyla kabul edilen Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini öngören anayasa değişikliği yarı başkanlık sistemine geçişin ayak sesleri olarak tarihe geçmiş, Cumhuriyet tarihinde cumhurbaşkanının doğrudan halkoyuyla seçildiği ilk seçim olan 14 Ağustos 2014’de yapılan cumhurbaşkanlığı seçimleri hükümet sistemini saf parlamenter sistemden yarı başkanlık sistemine dönüştürmüştür. Türkiye’de yarı başkanlık sistemi başkanlık sistemine geçiş sürecinde bir ara aşama olarak görülmüştür. Nitekim çok geçmeden 10 Aralık 2016’da Milliyetçi Hareket Partisi’nin desteğini alan Ak Parti, başkanlık sistemi temelli CHS’ne geçişi öngören anayasa değişikliği teklifini TBMM’ne sunmuş, 339 oyla kabul edilen ve referanduma sunulan anayasa değişikliği 16 Nisan 2017’de yapılan halk oylaması ile kabul edilmiştir. Buna göre yapılacak ilk seçimle (normalde Kasım 2019) başkanlık sistemine geçilmesi öngörülürken seçimlerin erkene alınarak 24 Haziran 2018’de yapılması ve seçilen cumhurbaşkanının 9 Temmuz 2018’de yemin ederek göreve başlamasıyla yarı başkanlık sistemi fiilen sona ermiştir.

1.4. Başkanlık Sistemi

Günümüzde dünyada en çok uygulanan hükümet sistemlerinden birisi başkanlık sistemidir. Ancak başkanlık sisteminin de bu başlık altında farklı uygulamalarının olduğu bilinmektedir. Bu bağlamda başkanlık sistemi ABD’deki uygulamasıyla anılsa da örneğin başkanlık sistemi uygulanan Çin ve Küba’da başkan meclise danışmadan yetki kullanamazken bazı Afrika ülkelerinde ise sistemin daha çok diktatörlüğe kaydığını gösteren uygulamaları görülmektedir (Fendoğlu, 2015: 741). Nitekim başkanlık sistemi olmasına rağmen CHS’nin de ABD’de uygulanan sistemden farklı yönleri olduğu görülmektedir. Bu farklılıkların sistemin tali özellikleriyle ilgili olması sistemi başkanlık sistemi olmaktan çıkarmamakta dolayısıyla sadece ülkelerin kendilerine has bir takım nüans farklılıkları olarak görülmektedir.

Başkanlık sistemi kuvvetler ayrılığı prensibinin sert kuvvetler ayrılığı kademada yer almaktadır. En temel karakteristiği yasama ve yürütme kuvvetlerinin ayrı ayrı seçilmesi ve birbirlerinden bağımsız şekilde görev yapmasıdır. Bu bakımdan her iki kuvvetin ayrı olarak seçilmesi ve birbirlerinin ömrünü kısaltmaması bu kuvvetlerin doğuş ve varoluş süreçlerindeki keskin ayrılığı göstermektedir (Shugart ve Haggard, 2001: 64). Başkanlık sistemi, yasama ve yürütme organları arasındaki sert ayrılığın birbirlerini dengeleme/frenleme amacıyla kullanılan bir yapıya dönüştürüldüğü, gücün dağıtıldığı, kontrol edildiği ve dengelenerek güç aşımının engellendiği etkili bir hükümet sistemidir (Levinson ve Pildes, 2006: 2).

Başkanlık sisteminin onu diğer hükümet sistemlerinden ayıran temel özellikleri aşağıdaki gibidir (Lijpart, 2012: 106-112; Gözler, 2017a: 70-72; Okutan, 2011: 186; Yazıcı, 2005: 126).

1.4.1. Başkanlık Sisteminin Asli Özellikleri

Yürütmenin tek başlı olması.- Başkanlık sisteminde yürütme organı tek başlı olup başkan tarafından temsil edilmektedir. Dolayısıyla parlamenter sistemde olduğu gibi yürütme kanadında başkanın görev ve yetkilerini paylaştığı herhangi bir sembolik ya da icracı başka bir makam bulunmamaktadır. Başkanlık sisteminde yürütmenin tek temsilcisi olan başkanın istisnai bir uygulama olan ve başkanın ağır cezayı gerektiren bir durum söz konusu olduğunda devreye giren "suçlama" (*impeachment*) mekanizması haricinde görevden alınmaması hususu yürütmenin dolayısıyla başkanın bu gücün tek sahibi olarak kendi tercihleri doğrultusunda uyumlu bir kabine oluşturabilmesinin yolu olarak görülmektedir (Özbudun, 2015: 2).

Başkanın halk tarafından seçilmesi.- Başkanlık sisteminde yürütmenin başı, yani başkan doğrudan doğruya ya da benzer bir şekilde⁵ belirli bir süre için halk tarafından seçilir. Hem yürütmeyi temsil eden başkanın hem de yasamanın halk tarafından seçilmesi bu sistemde ikili demokratik meşruluğun doğmasına (Turhan, 2012: 63) yol açarak her iki kanadın da gücünü pekiştiren bir etki yaratmaktadır.

Başkanın yasamanın güvenine dayanmaması: Ne başkanın ne de yardımcılarının yasama organına karşı sorumlulukları vardır. Dolayısıyla yürütmenin parlamenter hükümet sistemindeki gibi yasamanın güvenine dayalı olarak görev yapabilmesi ve başkanın yasama tarafından görevden düşürülebilmesi söz konusu değildir. Bu bakımdan başkanın görevi süresinden önce ancak ölüm, istifa ya da yukarıda belirtilen ve istisnai bir uygulama olan suçlama (*impeachment*) ile sona erebilir (Bezci, 2005: 79).

⁵ Örneğin ABD'de başkanlık seçimlerinde her eyalete farklı oranlarda dağıtılmış olan ve resmi olarak başkanı seçecek olan delegelerden oluşan seçiciler kurulu (electoral college) sistemi uygulanmaktadır. Bu sisteme göre başkanlık seçimlerinde her eyalette seçmenler ilk etapta doğrudan başkanı seçmemekte, başkanı seçecek olan seçiciler kurulunu oluşturacak delegeleri seçmektedir. Dolayısıyla her eyalette en çok oyu alan aday o eyalette önceden belirlenen kendisini seçecek olan delegeleri kazanmaktadır. İkinci turda ise söz konusu delegelerden oluşan seçici kurul toplanarak başkanı ve başkan yardımcısını seçmektedir. 538 delegeden oluşan seçiciler kurulunun eyalet sonuçlarına göre salt çoğunluğu olan 270 delegesini kazanan aday seçimi kazanmaktadır.

1.4.2. Başkanlık Sisteminin Tali Özellikleri

Başkan ve yasamanın birbirini feshedememesi: Başkanlık sisteminde genellikle yasama ve yürütme organlarının birbirlerinin varlığına son verecek mekanizmalardan yoksun oldukları görülür (Yazıcı, 2005: 127). Gerek başkanın gerekse yasama organının görev süresi belirlidir ve her iki tarafta belirlenen bu süreyi tamamlamaktadır. Her iki tarafın da birbirini feshedememesi hususunun, sistemin kilitlenmesi halinde çözümünü imkânsız kılacağı şeklinde bir izlenim yaratsa da aslında başkanlık sistemi eninde sonunda yasama ve yürütme kuvvetlerinin uzlaşmasını esas almakta ve sistem içerisinde bunu zorunlu kılan bir takım mekanizmalar bulunmaktadır.⁶ Türkiye'de başkanlık sistemi uygulamasında yukarıda belirtilen sistemin kilitlenmesi ihtimaline karşı yasama ve yürütme kuvvetlerinin her ikisinin de seçimlerin yenilenmesi kararı alabileceği hükmü anayasanın 116. maddesine eklenmiştir.

Bir Kişinin Aynı Anda Hem Yasama Hem de Yürütmede Görev Alamaması: Başkanlık sisteminde bir kişi aynı anda hem yasama hem de yürütme görevinde bulunamamaktadır. Bu durum başkanlık sisteminin sert kuvvetler ayrılığına dayanmasının da bir gereğidir. Bir yasama üyesinin yürütme görevine geçişi mümkün olmakla birlikte yürütmedeki bu görevin başlayabilmesi bu kişinin yasama görevi ve üyeliğinden istifasını gerektirmektedir.

Başkanın Yasama Organının Çalışmalarına Katılmaması.- Başkanlık sisteminde başkan ve sekreterlerinin (bakanlar) yasama organının toplantılarına katılmayacakları ve görüş bildiremeyecekleri, başkanın yasama-yasama kanun teklifinde bulunamayacağı ve yasama faaliyetlerine engel olma, erteleme vb. tasarruflarda bulunamayacağı düzenlenmektedir.

1.4.3. Başkanlık Sisteminin Avantaj ve Dezavantajları

Başkanlık sisteminin avantaj ve dezavantajlarının belirlenmesinde hareket noktası çoğunlukla parlamenter hükümet sistemiyle karşılaştırılması olmuştur. Yukarıda da ifade edildiği gibi başkanlık sistemini uygulayan ülkelerin sistemin özünü bozmadan kendilerine has bir takım ekleme ve çıkarmalarını göz ardı ederek ABD'de uygulanan haliyle başkanlık sisteminin sahip olduğu

⁶ Örneğin, atama yetkisi yürütmenin elinde olmasına karşın bazı önemli atamalarda Senatonun onayının alınması gerekliliği, yine dış ilişkiler ve milletlerarası antlaşmalar yapmak başkanın yetkisindeyken bu antlaşmaların geçerli olabilmesi için Senatonun 2/3 çoğunlukla onayının aranması, kongrenin başkanı görevden alamasa bile yürütme alanına giren faaliyetlere ilişkin araştırma komisyonları kurabilmesi, başkanın bütçesinin onaylanma yetkisinin kongrede olması, başkanın kongrede kabul edilen yasaları veto etme yetkisi (Gözler, 2017b: 85) gibi mekanizmalardır.

birtakım avantaj ve dezavantajlar aşağıdaki gibi belirtilebilir (Tunçkaşık, 2017: 6-8; Gözler, 2017b: 87-89; Turhan, 2012: 63-68; Yazıcı, 2005: 128-136.

1.4.3.1. Sistemin Avantajları:

İstikrarlı bir yönetim imkânı sağlaması: Başkanlık sisteminde yürütmeyi temsil eden başkanın belirli bir süre için seçilmesi ve bu süre dolunca ya dek istisnai durumlar (*impeachment*) dışında görevinde kalması yürütmenin ileriye daha rahat görebilmesine imkân sağlamaktadır. Parlamenter hükümet sisteminin aksine koalisyonuz, tek başına yönetime gelen ve yasamanın güvenini gerektirmeyen başkanın kabinesini (sekreter ve bakanlar) çok daha rahat bir şekilde oluşturabilmesi yürütmede istikrar ve uyumun anahtarı olarak görülebilmektedir.

Güçlü bir yönetim yaratma imkânı sağlaması: Başkanlık sisteminde başkanın, parlamenter hükümet sisteminde yetkilerini devlet başkanıyla paylaşan ve yasamanın baskısını üzerinde hisseden yürütmenin sorumlu kandi olan başbakan ve hükümetine göre daha hızlı, etkili karar alma ve inisiyatif kullanabilme imkânı vardır. Öte yandan başkanın belirli bir süre (genellikle dört ya da beş yıl) görevde kalacak olduğunu bilmesi uygulayacağı politikalarda daha cesaretli olabilmesine imkân sağlamaktadır.

Daha demokratik olması: Başkanlık sisteminde başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi doğrudan demokrasi uygulaması olarak temsili sistemlere göre bir adım önde olacaktır. Diğer taraftan seçmenin yasama organı için farklı yürütme organı için farklı aday ya da partilere oy verebilme imkânı doğmaktadır. Parlamenter sistemde devlet başkanının hükümeti kurma görevini kime vereceği, yalnızca yasama organı için yapılan seçim sonucunda yasamadan kimin başbakan olarak hükümeti kuracağı ve güvenoyu alıp alamayacağı kesin olarak bilinmemektedir. Bu hususta yaşanabilecek diğer bir sorun ise koalisyon hükümeti söz konusu olduğunda seçmenin hükümetin oluşumu konusunda partiler arası müzakerelere ve olan bitenlere hiçbir şekilde müdahil olamayışı, süreçten soyutlanması halidir.

1.4.3.2. Sistemin Dezavantajları:

Çifte meşruiyet getirmesi: Başkanlık sistemlerinin karşılaşabilecekleri güçlüklerden birisi her ikisi de seçimle gelen yasama ve yürütme organlarının birbirlerine karşı ileri sürecekleri güçlü meşruiyet iddialarından kaynaklanacak olan çifte meşruiyet problemidir. Bu durum daha çok başkan ve yasamanın çoğunluğunun farklı görüş ve siyasi eğilimlerin temsilcisi olmaları durumunda ortaya çıkmakla birlikte başkanla yasamanın aynı görüş ve siyasi eği-

limde olmaları durumunda bile zaman zaman başkanın uygulamak isteyeceği kamu politikalarında yasama organıyla farklı düşünmesi ve ters düşmesi ihtimal dâhilindedir.

Görevden alınamama: Başkanlık sisteminde yasama ve yürütmenin birbirlerinin görevine son vermelerine olanak tanıyan fesih ve güvensizlik oyu gibi mekanizmaların bulunmaması sistemde bir kriz çıktığında bunun sonlandırılmasına yarayacak kesin ve etkili araçların yokluğu krizin çözümünü zorlaştıracaktır. Örneğin Başkan Trump döneminde (Ocak-2018'de) geçici bütçenin Senato'da onaylanmaması nedeniyle ABD hükümeti bütçesi/harcama yetkisi olmadığı için çalışmalarını üç gün askıya almak zorunda kalmış, bu dönemde zorunlu olmayan tüm federal hizmetler (müzeler, parklar, devlete bağlı hastaneler vb.) durdurulmuştur (ntv.com.tr, 22.01.2018). Öte yandan seçilen başkanın zaman içerisinde başarısız politikalara imza atması, halk desteğini kaybetmesi gibi durumlarda başkanın istisnalar dışında görevden alınamaması nedeniyle süresinin sonuna kadar görevde kalması gibi bir durumla karşılaşılabilir.

Siyasal kutuplaşmaya yol açabilmesi: Başkanlık sistemlerinin en sık karşılaştığı güçlüklerden birisi olan yürütmenin tek kişiden oluşan ve bölünmeye elverişli olmayan yapısı başkanlık mücadelesini "ya hep ya hiç" şeklinde sıfır toplamlı bir oyuna dönüştürmektedir. Seçimi kazananın her şeyi kazandığı, seçimi kaydedenin ise her şeyi kaybettiği bu siyasi mücadele bu özelliğinden dolayı parlamenter sistemlerdeki siyasi mücadelelere göre çok daha sert ve tüm imkânların kullanıldığı bir süreci içermektedir. Nitekim seçimi kaybedenin parlamenter hükümet sistemlerinde olduğu gibi muhalefet sıralarında yer alma gibi bir imkânı da bulunmamaktadır. Dolayısıyla başkanlık sisteminde seçim yarışında siyasal yaşamın kutuplaşması kaçınılmazdır.

İktidarın kişiselleşmesine yol açabilmesi: Başkanlık sisteminde yürütme tek kişiden oluşmaktadır. Halkın oyuyla seçilen, görev süresi dolmadan görevden alınamayan, hem devleti, hem de hükümeti temsil eden başkanın zaman içerisinde halkın tümünü temsil ettiği, tümünün oyunu aldığı yanılmasına düşmesi söz konusu olabilecektir. Gücün, başkanın kişiliğinde bağımsızlık ve sorumsuzlukla birleşmesi iktidarı kişiselleştirip, aslında güçlerin ayrılması ile engellenmek istenen 'keyfi yönetimi' düşünülenin aksine gündeme getirebilecektir. (Beceren ve Kalağan, 2007: 169).

Başkanlık sisteminin katılığı problemi: Başkanlık sisteminde başkanın halk tarafından belirli bir süre için seçilmesi ve ölüm, istifa ve istisnai bir durum olan impeachment dışında düşürülememesi bir yandan başkanlık sistemine istikrar kazandırırken bir yandan da sistemi esneklikten yoksun bırakarak katılaşmasına yol açmaktadır. Bu katılık, başarısız ve meşruiyetini kay-

betmiş bir başkana görev süresi sonuna kadar katlanılmak zorunda kalınması veya yeniden/art arda seçilmeyi yasaklayan hükümler dolayısıyla başarılı ve meşruiyeti yüksek bir başkanın yeniden seçilemeyeceği şeklinde görülebilir. Yeniden seçilememe yasağının yol açabileceği bir diğer olumsuzluk ise yeniden seçilemeyecek olan başkanın, son döneminde daha düşük performans göstereceği verimsiz bir dönem geçirebilecek olmasıdır.

Başkanlık sisteminin avantaj ve dezavantajları sistemin özellikleri üzerinden genel bir perspektifle çalışılmakta/sunulmakta sistemin uygulayıcısı ülkelerin kendi siyasal ve kültürel özelliklerine göre sistemde yapacakları farklılaşmalar söz konusu avantaj ve dezavantajlarda artma veya azalma yönünde bir takım değişikliklere neden olabilmektedir.

Tablo 3. Başkanlık Sistemi ile Yönetilen Ülkeler

ÜLKE	ÜLKE	ÜLKE
Afganistan	Guatemala	Palau
Amerika Birleşik Devletleri	Guyana	Panama
Angola	Güney Kıbrıs	Paraguay
Arjantin	Güney Kore	Sejšeller
Benin	Honduras	Sierra Leone
Bolivya	Kazakistan	Singapur
Brezilya	Kenya	Sudan
Burundi	Kolombiya	Şili
Cibuti	Komor Adaları	Tacikistan
Ekvador	Kostarika	Türkiye
Ekvator Ginesi	Liberya	Türkmenistan
El Salvador	Malawi	Uganda
Endonezya	Maldivler	Uruguay
Fildişi Sahili	Meksika	Venezuela
Filipinler	Nijerya	Zimbabve
Gana	Nikaragua	
Gine	Özbekistan	

Kaynak: Robert Elgie, <http://www.semipresidentialism.com/list-of-presidential-parliamentary-and-other-countries/> (Erişim 24.05.2021)

Türkiye’de, başkanlık sistemine geçişi öngören ve TBMM’nde kabul edilerek halkoyuna sunulan anayasa değişikliği teklifi 16 Nisan 2017’de yapılan halk oylaması ile kabul edilmiştir. Anayasa değişikliğini takiben 24 Haziran 2018’de birlikte yapılan cumhurbaşkanlığı ve milletvekili seçimleriyle beraber başkanlık sisteminin cumhurbaşkanı (başkan) ve yasama organı seçilmiş, seçilen cumhurbaşkanınının 9 Temmuz 2018’de yemin ederek göreve başlamasıyla başkanlık sistemi (ülkemizdeki adıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi-CHS) fiilen başlamıştır. CHS’nde başkanlık sisteminin asli özellikleri olan; yü-

rütmenin tek başlı olması, başkanın halk tarafından seçilmesi ve yasamanın güvenine dayanmaması gibi özellikleri aynen bulunmakla birlikte ABD örneğinin aksine başkan ve yasamanın birbirini feshedebilmesi, başkan ve yasama organı seçimlerinin birlikte yapılması ve başkanın (cumhurbaşkanının) yetkileri konusunda bize özgü farklılaştırmaların yapıldığı görülmektedir.

2. TÜRKİYE'DE BAŞKANLIK SİSTEMİ TARTIŞMALARI

Türkiye'de parlamenter hükümet sisteminden başkanlık ya da yarı başkanlık sistemine geçilmesine yönelik tartışmalar ilk kez Mart 1980'de Tercüman Gazetesinin düzenlediği Anayasa Semineri'nde ve aynı yıl Yeni Forum Dergisi'nin önerdiği, Anayasa Projesi'nde tartışılmakla birlikte (Yazıcı, 2005: 125) 1980'li yıllar öncesinde Milli Nizam Partisi'nin programında (1970-71) ve Milli Selamet Partisi'nin 1973 yılı seçim beyannamesinde başkanlık sisteminin yer aldığı (Yenisafak.com, 2017) ve dönemin etkili siyasi liderlerinden Alparslan Türkeş'in başkanlık sistemini savunduğu ve bu görüşünü 1975 tarihli Temel Görüş isimli kitabında dile getirdiği görülmektedir. Türkeş eserinde, "Milliyetçi Hareketin tek başkan, tek meclis sistemini savunduğunu vurgulayarak tarihte Türk devletlerinde uygulandığı gibi kuvvetli, adil ve hızlı icranın gücün tek elde toplanmasıyla mümkün olduğunu, bunun için yürütmenin cumhurbaşkanı ve başbakan olarak bölünmeyerek ülkenin tek başkan tarafından yönetilmesi gerektiğini" dile getirmektedir (Türkeş, 1975: 164).

Türkiye'de 1980'li yıllardan itibaren çeşitli platformlarda gündeme gelmeye başlayan başkanlık sistemi tartışmalarına siyasi liderlerin de müdahil olduğu görülmektedir. Özellikle cumhurbaşkanlıkları döneminde Turgut Özal'ın "TBMM ve cumhurbaşkanlığı seçimlerinin birlikte yapılması" ve Süleyman Demirel'in "istikrar için başkanlık sistemine geçilmesi gerektiği" önerileri sistem değişikliği tartışmalarına o dönem için üst düzeyde katkı yapmıştır. Her iki lider de parlamenter sistemin ülkenin içinde bulunduğu toplumsal/ siyasal istikrarsızlığın ve yönetsel sorunların oluşumunda etkisi olduğundan hareketle başkanlık sistemini önermişlerdir (Gülener ve Miş, 2017: 21). Ancak tartışmaların düşük yoğunluklu oluşu toplumsal ve siyasal çevrelerde henüz bir sistem değişikliğine yönelik bir arzu, istek ve desteğin olmadığını göstermektedir. Dolayısıyla Özal ve Demirel'in başkanlık sistemini destekleyen çıkışları kamuoyunda ve ilgili çevrelerde yeterince karşılık bulmamış, liderlerin söz konusu söylemleri kamuoyunun nabzını yoklamaktan öteye gitmemiştir.

Türkiye'de başkanlık sistemi tartışmalarının 2000'li yıllardan itibaren giderek ivme kazandığı görülmektedir. Nitekim 2002 yılında Ak Parti'nin iktidara gelmesinden sonra sistem değişikliğine gidilmesi gerekliliğinin dönemin baş-

bakanı Recep Tayyip Erdoğan, Burhan Kuzu ve Cemil Çiçek tarafından çeşitli platformlarda dile getirildiği görülmektedir (Fendoğlu, 2012: 46). Başbakan Erdoğan 2003 yılında katıldığı bir televizyon programında bir soruyu yanıtlarken, “başkanlık ve yarı başkanlık sisteminin siyasette arzusu olduğunu, ancak bu değişimin en sağlıklı yolunun ülkedeki tüm kurumların halkla bütünleşerek bir konsensüsün sağlanmasıyla olabileceğini, bunun başarılması halinde Türkiye'nin ciddi bir sıçrama yapacağına inandığını ve tercihinin yarı başkanlıktan ziyade Amerikan başkanlık modeli olduğunu” (hurriyet.com.tr, 2003) ifade etmektedir.

Başkanlık sistemi tartışmaları 2004 yılı Aralık ayında TBMM’de yapılan bütçe görüşmelerine de yansımış başkanlık sistemine geçişin partideki teorisyenlerinden olan Burhan Kuzu Ak Parti grubu adına yaptığı konuşmasında 1982 Anayasa’sının cumhurbaşkanına parlamenter sistemlerde görülenlerden çok daha fazla yetkiler verdiğini dolayısıyla cumhurbaşkanını sorumlu kılmadığı halde fazlaca yetkili kıldığını belirtmektedir. Kuzu, cumhurbaşkanına verilen “anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetmek” yetkisinin ise yarı başkanlık sisteminin örnek ülkesi Fransız Anayasasından alındığını ancak Fransa’da benzer yetkilerle donatılan başkanın halk tarafından seçildiğini ifade etmekte, bizde görülen cumhurbaşkanına verilen aşırı yetkilerin başkanlık ya da yarı başkanlık sistemine geçilerek halk tarafından seçilmeyle daha meşru hale getirilebileceğini belirtmektedir (Kuzu, 2004: 10-11). Bu aşamada iktidar partisine mensup Cemil Çiçek, Bülent Arınç, Mehmet Ali Yalçın gibi siyasetçilerden de sistem değişikliğinin gerektiğine ilişkin açıklamalar gelirken özellikle muhalefet çevreleri bu açıklamalara tepki göstererek Türkiye’nin sorunlarının parlamenter sistemden kaynaklanmadığını dolayısıyla iktidarın gündem değiştirmeye çalıştığını vurgulamaktadırlar.

Sistem değişikliğine ilişkin tartışmalar devam ederken 2007 yılında cumhurbaşkanının seçimiyle ilgili olarak yaşanan 367 krizi ve sonrasında 21 Ekim 2007’de yapılan cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin kabul edildiği referandum önemli bir dönüm noktasını teşkil etmektedir. Bu değişiklik cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin kabulü parlamenter hükümet sisteminden başkanlık sistemine doğru evrilen süreçte sistemi öncelikle yarı başkanlık sistemine yaklaştıran bir adım olmuştur.

2.1. Başkanlık Sistemini Destekleyenlerin İleri Sürdüğü Argümanlar

Başkanlık sistemine geçişin siyasette ve kamuoyunda etraflıca tartışılmaya başlandığı süreçte başkanlık sistemini savunanlar genel olarak, parla-

menter sistemin; istikrarsız hükümetlere yol açtığı, yürütmede yarattığı çift başlılığının devlet krizlerine neden olduğu, bürokratik vesayet odaklarının siyaset kurumuna müdahalesini kolaylaştırdığı ve başkanlık sistemine geçişin daha dinamik ve hızlı işleyen bir yönetim sistemini getireceği argümanlarını ileri sürmektedirler.

Mevcut parlamenter sistemin istikrarsız yönetimlere yol açması: Bu görüşü savunanlar parlamenter sistemde siyasi partilerin tek başına iktidara gelmesinin partinin niteliğinin yanında çevresel şartların ve konjonktürün bunu desteklemesine bağlı olduğunu dolayısıyla tek başına iktidar olmanın bu sistemde son derece zor olması nedeniyle sistemin çoğunlukla koalisyon hükümetleri üreterek yönetimde istikrarı bozduğunu iddia etmektedirler. Cumhuriyetin kuruluşundan 2004 yılına kadar geçen 81 yılda 59 hükümetin işbaşına gelmesi (Kuzu, 2004: 12), 1983'den bu yana geçen 33 yılda ise 21 hükümetin kurulması ve hükümetlerin ortalama ömrünün bir buçuk yılı geçmemesi (447 sayılı Anayasa Komisyonu Raporu, 2016: 11) hükümetlerin kısa ömürlü olduğunu göstermektedir.

Parlamenter hükümet sistemindeki çift başlılığın kriz yarata bildiği; Parlamenter sistemde yürütmede sorumlu başbakan ve sorumsuz ve de güçlü yetkileri olan cumhurbaşkanının özellikle farklı görüşlerden olması halinde (2000-2007 yılları arasında Ahmet Necdet Sezer'in cumhurbaşkanlığı dönemi örneği) yürütmede başbakan (hükümet) ile cumhurbaşkanı arasında ciddi krizler çıkabilmekte, özellikle atamalarda, yasaların onaylanmasında ve çeşitli konularda her iki makamın aynı yönde düşünmediği durumlarda yürütmede kilitlenmeler olabilmektedir.

Parlamenter hükümet sisteminin Türkiye'de bürokratik vesayet odaklarının müdahalesini kolaylaştırdığı: Bu görüş iktidara geldiğinden bu yana temel politikalarından birisini vesayet odaklarıyla (sivil bürokratik vesayet, askeri vesayet ve yargı vesayeti) mücadele olarak belirlemiş olan Ak Parti'nin ileri gelenleri tarafından bizzat dile getirilmektedir. Erdoğan'a göre hızlı karar alarak, doğrudan halka hesap vererek bürokratik oligarşinin gücünü kırmanın yolu başkanlık sisteminden geçmektedir (aa.com.tr, 2017). Nitekim koalisyon hükümetleri dönemlerinde bürokratik mekanizmaların yürütmenin uygulayacağı politikalara uyum sağlaması konusunda problemler yaşanmaktadır (Tataroğlu, 2006: 113). Bu hususta Cumhurbaşkanı Başdanışmanı Gedikli, bürokratik oligarşinin parlamenter hükümet sisteminde daha güçlü olduğunu, başkanlık sistemiyle bunun bürokratik verimliliğe ve etkili yönetime dönüşeceğini ifade etmektedir (milliyet.com.tr, 2016).

Başkanlık sisteminin etkin, dinamik ve hızlı işleyen bir yönetimi getireceği: Başkanlık sistemi yürütmenin daha hızlı karar almasına izin veren bir sistemdir. Bu sayede daha etkin bir yönetim ortaya çıkacaktır, gelişen olaylara zamanında tepki vermek daha kolay olacaktır. Parlamenter sistemde karar alma mekanizmalarında görülen yavaşlıklar ve bunlardan kaynaklanan sorunlar ortadan kalkacaktır (Bayram, 2016: 37). Altun, yeni sistemde bütün kademelerde görev alımlarının sadeleştirildiğini, böylece yetki – sorumluluk dengesinin tesis edilmiş olduğunu, daha az bürokrasi sağlamanın ve daha hızlı karar almanın esas olduğunu belirtmektedir. (setav.org, 2018).

2.2. Başkanlık Sistemine Karşı Olanların İleri Sürdüğü Argümanlar

Sistem tartışmaların yoğunlaştığı süreçte başkanlık sistemine yönelik itirazların ise genelde üç başlık altında toplandığı görülmektedir (Arslan, 2015: 9).

Başkanlık sisteminin tek adam yönetimini ve otoriterleşmeyi getireceği: Bu görüşün savunucularına göre Türkiye’de, başkanlık sistemini savunan siyasi liderler siyasi gücü elinde toplayıp ülkenin tümüne uygulamak istedikleri politikaları dayatmak istemektedirler. Bunun için de en uygun modelin başkanlık sistemi olduğu görülmektedir. Yazıcı, Türkiye’de, icra yetkilerini tek başlarına kullanmak isteyen siyasi liderlerin dile getirdiği başkanlık sistemi önerisinin siyasi ve akademik çevrelerden yeterli destek bulamadığını vurgulamakta (Yazıcı 2005: 142), Gözler de sistemin otoriterleşmeyi getireceğine ilişkin “başkanlık sistemini savunanların kuvvetler ayrılığı prensibinin özünden farklı olarak sanki bu sistemde başkan sadece yürütme yetkisine değil aynı zamanda yasama yetkisine de sahip olacakmış gibi bir hal ve hareket içinde oldukları” izlenimi edindiğini belirtmektedir (Gözler, 2016: 19-20). Özbudun, başkanlık sisteminde başkanın, tüm halkın tek seçilmiş temsilcisi olduğu hakkında besleyebileceği duygu ve bunun beraberinde gelen kendi taraftarlarını ‘halkın’ tümüyle karıştırma tehlikesinin bulunduğunu, kendi politikalarını halk iradesinin yansımaları, muhaliflerinininkini ise dar çıkarların bencil planları olarak tanımlama eğiliminin (Özbudun, 2015: 9) otoriter bir bakış açısı ve politikaları beraberinde getirebileceğini ifade etmektedir. Onar da, başkanlık seçimini çok az bir farkla kazanmış olsa da bir başkanın “kazanan her şeyi alır” prensibi uyarınca yürütmenin tek sahibi olmasıyla başkanlık sisteminin parlamenter sistemden daha demokratik olduğunu iddia etmenin zor olacağını belirtir (Onar, 2005: 92).

Başkanlık sisteminin ülkenin “bölünmesine” yol açacağı: Bu görüşü savunanlar ülkenin sahip olduğu üniter devlet yapısının bozulacağı ve

süreç içerisinde federalizmin, daha ileri aşamada ise parçalanmanın söz konusu olacağını iddia etmektedir.⁷ Bu görüşün özellikle, başkanlık sisteminde örnek alınacağı belirtilen ABD'de eyalet sisteminin uygulanması ve valilerin seçimle gelmesinden hareketle, zaman zaman bizde de gündeme gelen valilerin seçimle gelmesinin tartışılabileceği⁸ haberlerinden beslendiği anlaşılmaktadır.

Başkanlık sisteminin kutuplaşmaya yol açacağı: Bu görüşün temelinde sistemin sert kuvvetler ayrılığına dayanması yatmakta, görüşün destekleyicileri başkanlık makamıyla (yürütme) yasamaya farklı ve rakip siyasi eğilimlerin hâkim olması halinde ülke yönetiminde ciddi tıkanmalar ve yönetim krizlerinin doğacağını belirtmektedir. Dolayısıyla başkanlık makamına ve parlamentoya rakip siyasi eğilimlerin hâkim olduğu bir durumda bu hâkimiyetin dayandığı toplumsal oy çoğunluğunun da etkisiyle ülkede yoğun/keskin bir kutuplaşma ihtimali artacak ve ülke yönetilemez hale gelecektir. Bu görüşü savunanlar ayrıca başkanlık sisteminin özelliklerinden olan kazananın her şeyi almasının da iktidar mücadelesinde ciddi kutuplaşmalara ve gerginliklere yol açacağını iddia etmektedirler.⁹

Basın yayın organlarının kamuoyu oluşturma ve yönlendirme noktasında bilinen etkisi nedeniyle Türkiye'de başkanlık sistemi tartışmalarına özellikle bu mecralarda yoğun olarak yer verildiği görülmektedir. Bayram'ın, 2010-2015 yıllarını kapsayan periyotta belli başlı ulusal gazetelerde çıkan başkanlık sistemi tartışmalarına dair köşe yazılarını incelediği çalışmasında (Bayram,

⁷ Bu görüşü dile getirenlerden CHP Genel Başkanı Kemal Kılıçdaroğlu partisinin TBMM grup toplantısında "Türkiye'yi bölme projesidir başkanlık sistemi. Örnek mi istiyorsunuz; Erdoğan 29 Mart 2013'te bir televizyon programına katılıyor, 'Türkiye eyalet sisteminden korkmamalıdır' diyor. 2 yıl sonra '2023 yılında eyalet sistemi olabilir' diyor" ifadelerini kullanmaktadır (ntv.com.tr, 2016).

⁸ "Başkanlık sistemi" önerisini yineleyen Başbakan Erdoğan, valilerin de seçimle gelebileceğini söyledi. Erdoğan, başkanlık sisteminin çok başlılığı ortadan kaldırdığını vurgulayarak "Bizde bir vali ataması üç kez gidip geliyor. ABD'de seçimle geliyor" ifadesini kullandı (ntv.com.tr, 2011), Başkanlık sistemi tartışmalarına Hatay Valisi Ercan Topaca da katıldı. Topaca, "Başkanlık sistemine geçiş gündeme geldiği takdirde, valiler ile ilgili konuyu daha ciddi tartışacağımızı düşünüyorum. İllerde iki yapı var; Belediye, Vali. Bana göre biraz fazla gibi geliyor. İkisini birleştirilip bir valilik sistemi adı altında seçimle gelsin" dedi. Vali "eyalet sisteminin" risklerine de "küçük küçük devletçikler de olabilir" diye dikkat çekerek, "merkez, taşra dengesini çok iyi kumamız gerekiyor" ifadesini kullandı (cnnturk.com, 2016).

⁹ AKP'nin Başkanlık'ta ısrar etmesi, barış sürecini tehlikeye sokacak yeni bir kutuplaşmaya yol açabilir. Bundan, bir an önce vazgeçilmesinde fayda var (Öymen, 2013), Çatışmacı bir kültürün egemen olduğu ve zaten son derece kutuplaşmış bir toplumda kazananın her şeyi kazandığı, kaybedenin her şeyi kaybettiği sistem kutuplaşmayı ve toplumsal çatışmayı arttıracak (Türmen, 2016: 9). Özbudun, başkanlık sisteminin toplumda kutuplaşmayı arttıracığı iddialarıyla ilgili olarak aslında başkanlık sisteminin demok-rasi ve siyasal kültürü yerleşmiş toplumlarda bu tür etkilere yol açmasının söz konusu olmadığını dolayısıyla kutuplaşma sorununun hükümet sisteminin ne olduğundan ziyade siyasal sistemin genel niteliklerine ve siyasal kültüre bağlı olduğunu belirtir. Nitekim son yılların Türkiye'si dahil, birçok parlamenter rejim de endişe verici ölçüde siyasal kutuplaşmaya sahne olmuştur (Özbudun, 2015: 8-9).

2016: 76-77); Başkanlık sistemi önerisini destekleyen köşe yazılarında başkanlık sisteminin “Yeni Türkiye” için gerekli olduğu, “Eski Türkiye’nin bir parçası olan mevcut parlamenter sistemin” çok sayıda aksayan yönlerinin bulunduğu, “başkanlık sistemine karşı” çıkanların bunu daha çok parti menfaatleri nedeniyle yaptıkları, “Cumhurbaşkanlığı seçimi”nin yeni bir durum meydana getirdiği, başkanlık sisteminin “çözüm süreci”ni hızlandırıp “yerel yönetimler”i güçlendireceği, başkanlık sisteminin demokratik “siyasal sistem”lerden biri olduğu ve “hızlı karar” almaya izin veren bu sistemin Türkiye’yi “söz sahibi ülke” haline getireceği argümanları basında sıklıkla işlenen argümanlardır. Yine aynı çalışmada başkanlık sistemi önerisine karşı çıkan köşe yazılarında ise başkanlık sisteminin “kendine özgü” koşulları olan “ABD dışında” örneğin “Latin Amerika’da başarılı olmadığı, Ak Parti’nin “kuvvetler ayrılığı”na zarar veren ve dünyadaki diğer örneklerle benzemeyen “Türk tipi” bir başkanlık önerdiği, mesela Ak Parti önerisinde başkan “yüksek yargı” mensuplarını tek başına atayabilirken “ABD’deki Başkanlık” sisteminde parlamentonun onayına muhtaç olduğu, “Abdullah Gül’ün bile itiraz ettiği”, “Erdoğan’ın başkanlık sevdasının” “tek adam”lık isteğinden ileri geldiği ve “başkanlık sistemi adı altında” “Türk milleti”nin bölünmeye çalışıldığı argümanları basında sıkça yer alan argümanlar olmuştur.

3. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNE GEÇİŞ VE SİSTEMİN ÖZELLİKLERİ

Türkiye’nin, parlamenter hükümet sisteminden başkanlık sistemine olan yolculuğunda 2007 yılı önemli bir dönüm noktasını teşkil etmektedir. 2007 yılı Nisan ayında başlayan ve 28 Ağustos’ta ancak tamamlanabilen, siyasi tarihimize 367 krizi olarak geçen Cumhurbaşkanlığı seçimi iktidar partisini hükümet sisteminin değiştirilmesi noktasında somut adımlar atmaya itmiş, 21 Ekim 2007’de yapılan halk oylamasıyla kabul edilen Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini öngören anayasa değişikliği parlamenter hükümet sisteminin terk edilmesine yönelik süreçte atılan en önemli ve somut adımlardan birisi ve başlangıcı olmuştur.

Başkanlık sistemine geçişle ilgili tartışmalar süredursun anayasa hukukçularına göre 2014 yılına kadar Türkiye’de uygulanan hükümet sisteminin saf parlamenter sistem olduğuna yönelik şüphe bulunmamaktadır. Nitekim 1982 Anayasa’sıyla kurulan ancak, anayasanın yapıldığı dönemin özel şartlarının (darbe dönemi anayasası olması ve ilk cumhurbaşkanının Milli Güvenlik Konseyi Başkanı Kenan Evren olması) bir sonucu olarak cumhurbaşkanına parlamenter hükümet sistemlerinde devlet başkanlarına tanınan yetkilerden daha

fazlası tanınmasına rağmen anayasada hükümetin yasamaya karşı sorumluluğunun devam etmesi, karşı imza kuralı, cumhurbaşkanının sorumsuzluğuna ilişkin ilkelerin varlığı sistemin özünde parlamenter sistem olarak devam ettiğinin bir göstergesidir (Özbudun, 2015: 11). Fendoğlu da, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilerek resmen göreve başladığı 28 Ağustos 2014'e kadar, hükümetin parlamentoya karşı sorumluluğunun devam etmesi, cumhurbaşkanının siyasal açıdan sorumsuzluğu ve karşı imza kuralının varlığı, bazı şartlarla cumhurbaşkanının yasama seçimlerini yenilemesinin söz konusu olması gibi özellikleriyle hükümet sisteminin hukuken ve fiilen yarı başkanlığa yakın olsa da parlamenter sistem olarak devam ettiğini belirtir (Fendoğlu, 2015: 754). Gözler de, cumhurbaşkanının ilk kez halk tarafından seçilip yemin ederek göreve başladığı 28 Ağustos 2014'e kadar hükümet sisteminin saf parlamenter sistem olarak devam ettiğini belirtmekte, ancak bu tarihten sonra cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmiş olmasının sistemi hukuken ve fiilen Duverger'in sınıflandırmasındaki yarı başkanlık sistemine dönüştürdüğünü vurgulamaktadır (Gözler, 2017b: 312).

Başkanlık sistemi üzerine tartışmalar sürerken sistemin değişimine yönelik ilk somut adım Kasım 2012'de atılmış, Ak Parti'nin, yeni anayasa yapımı için 2011'de kurulan TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonu'na sunduğu başkanlık sistemi önerisi komisyonda diğer partilerin şiddetli muhalefetiyle karşılaşmış ve sonuca ulaşmamıştır. 2007 anayasa değişikliğinin uygulaması olarak Cumhuriyet tarihinde cumhurbaşkanının doğrudan halkoyuyla seçildiği ilk seçim olan 14 Ağustos 2014'de yapılan cumhurbaşkanlığı seçimleriyle seçilen cumhurbaşkanının 28 Ağustos 2014'de yemin ederek göreve başlaması hükümet sistemini yarı başkanlık sistemine dönüştürmüştür.

2015 yılına gelindiğinde başkanlık sistemine geçiş konusunda Ak Parti'nin elini güçlendiren bir hadise yaşanmıştır. 7 Haziran 2015 genel seçimlerinde hiçbir partinin tek başına iktidara gelememesi ve 6 Kasım 2015 genel seçimlerine kadar hükümetin kurulamaması parlamenter hükümet sisteminin karnesine bir olumsuzluk olarak yazılmış, 6 Kasım 2015 seçimleri sonucunda Ahmet Davutoğlu başbakanlığında kurulan 64. Hükümetin 182 gün görev yaparak istifa etmesi başkanlık sistemini savunanların ileri sürdüğü, parlamenter hükümet sisteminin istikrarsız hükümetlere ve koalisyonlara yol açtığı iddialarını güçlendirmiştir. 24 Mayıs 2016'da Binali Yıldırım başbakanlığında kurulan 65. Hükümetin görev süresi içerisinde 15 Temmuz 2016'da yaşanan darbe kalkışması ve sonrasında ülkenin yaşadığı zorlu ve olağanüstü koşullar başkanlık sistemine geçilmesi taleplerinin giderek artan oranda siyasette ve toplumda karşılık bulmasını sağlamıştır.

Ak Parti'nin, MHP'nin de desteğini alarak 10 Aralık 2016'da TBMM'ye sunduğu başkanlık sistemine geçişi öngören anayasa değişikliği teklifi komisyonlarda yapılan görüşmeler neticesinde son şekli verilerek 21 Ocak 2017'de TBMM'de 339 kabul oyuyla (6771 Sayılı Kanun, tbmm.gov.tr, 16.01.2018) 330 olan halkoylaması sınırını sağlayarak kanunlaşmış, 16 Nisan 2017'de yapılan halkoylamasıyla da kabul edilmiştir. Birlikte yapılacak ilk Cumhurbaşkanlığı ve milletvekili seçimiyle yürürlüğe girmesi kararlaştırılan CHS, 24 Haziran 2018'de yapılan seçimlerin ardından cumhurbaşkanının 9 Temmuz 2018' de yemin etmesiyle resmen işlemeğe başlamıştır.

3.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

CHS'ne ilişkin mevzuatta yapılması gereken değişiklik ve düzenlemeler 10 Temmuz 2018'de yayımlanan 1, 2. ve 3 sayılı kararnamelerle gerçekleştirilmeye başlanmıştır.

CHS'nde ağırlıklı olarak ABD'de uygulanan başkanlık sistemi örnek alınmıştır. Ancak sistem tartışmaları esnasında da sıkça ifade edildiği gibi ABD Başkanlık sisteminden farklı olarak Türkiye'ye özgü "yasama ve yürütmenin karşılıklı feshinin mümkün oluşu, yasama ve yürütme seçimlerinin eş zamanlı olarak yapılması ve Cumhurbaşkanının yetkileri bağlamında farklılıkların" (Çolak, 2017: 52) sisteme eklendiği görülmektedir.

Hükümet sistemlerinin genel karakteristiğinin yasama ve yürütmenin konumu, işlevleri ve birbirleriyle ilişkileri üzerinden belirlenmesinden hareketle CHS'nde bu organların seçimi, göreve gelişi, birbirlerine göre konumları, birbirleriyle ilişkileri ve denetim mekanizmalarında sistemi başkanlık sistemine dönüştüren anayasal değişiklikler yapılmış, sistemin işleyişine yönelik yürütmenin yapısındaki değişimler ise 10 Temmuz 2018'den itibaren çıkarılmaya başlanan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle gerçekleştirilmeye başlanmıştır.

24 Haziran 2018'de birlikte yapılan TBMM ve cumhurbaşkanlığı seçimleri ardından seçilen Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın 9 Temmuz 2018'de yemin etmesiyle resmen yürürlüğe giren CHS'nin temel özellikleri aşağıdaki gibi özetlenebilir:

- ✓ Cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan seçilmesi, cumhurbaşkanlığı seçimi ve TBMM genel seçiminin beş yılda bir ve aynı günde yapılması
- ✓ Başbakanlık ve bakanlar kurulu kaldırılarak çift başlılığa son verilmiş, yürütme organı sadece cumhurbaşkanından oluşmuştur. Cumhurbaşkanı, yardımcılarını ve bakanlarını atamaktadır.

**Değişim ve Dönüşüm Dinamikleri Bağlamında
TÜRKİYE'DE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ**

- ✓ Cumhurbaşkanı yürütme yetkisine ilişkin olarak kararname çıkarabilmekte¹⁰, üst düzey kamu görevlilerinin atanması da bu kararnamelerle gerçekleştirilmektedir.¹¹
- ✓ Cumhurbaşkanı ve Meclis birbirlerini feshedebilecektir. Ancak birlikte seçilme kuralı gereğince fesih durumunda her iki organ için de yeniden seçim yapılacaktır.¹²
- ✓ Cumhurbaşkanına cezai sorumluluk getirilmektedir. Parlamenter sistemde yetkili, ancak sorumsuz cumhurbaşkanının yerine yeni sistemde halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının hem siyaseten hem de diğer konularda sorumlu olması esası benimsenmiştir.
- ✓ Parlamenter sistemde yürütmenin meclise karşı sorumlu olmasının bir sonucu olarak işleyen gensoru mekanizması Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde sorumluluğun halka karşı olması nedeniyle kaldırılmıştır.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Türkiye'de, 19. yüzyılın son çeyreğinde başlayarak genel olarak yirminci yüzyılın bütününde uygulanmış olan parlamenter hükümet sistemi 2000'li yıllardan itibaren giderek yoğunlaşan sistem tartışmalarıyla birlikte yerini önce yarı başkanlık sonrasında ise başkanlık sistemine bırakmıştır. Bu bakımdan 2000'li yıllar pek çok konuda olduğu gibi Türk yönetim tarihinde de önemli değişimlerin yaşandığı yıllar olmuştur.

CHS'ne geçilmesi 2018 yılında gerçekleştirilmiş olmasına rağmen bu sonucun ortaya çıkmasında öncesinde yaşanan onlarca yıllık tartışma (sistem tartışması) ikliminin önemli etkisinin olduğu muhakkaktır. Bu tartışmaların

¹⁰ Cumhurbaşkanlığı karnamesi bazı sınırlamalara tabi olup söz konusu sınırlamalar kanunda; Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri, dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler olarak belirtilirken, yine Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda ve kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı karnamesi çıkarılamayacağı, Cumhurbaşkanlığı karnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanacağı ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı karnamesinin hükümsüz hale geleceği belirtilmiştir (6771 sayılı Kanun, md. 104).

¹¹ 10 Temmuz 2018 tarihli 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle söz konusu atamalara ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiş üst düzey kamu görevlileri 3 ayrı cetvel halinde gösterilmiştir.

¹² Başkanlık sistemlerinin genel karakteristik özelliği olan organların tek taraflı birbirini feshedememesi, sistemin kilitlenmesi riskini de beraberinde getirmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde organların kendi seçimlerini de yenilemek şartıyla birbirlerini feshedebilmesine imkân sağlanması kilitlenmelerde bir çözüm yöntemi olarak düşünülmüş, bu hak her iki organın seçiminin de yenilenmesi sonucuna bağlanarak hakkın güzel kullanımı sınırlandırılmak istenmiştir.

odağında her zaman parlamenter hükümet sistemi ve başkanlık sistemi yer almıştır. Bu çalışmada her ikisi de kısa bir süre de olsa ülkemizde uygulanmış olan hükümet sistemlerinden Meclis Hükümeti Sistemi ve Yarı Başkanlık Sistemine de yer verilmiştir ancak sistem değişikliği tartışmaları mevcut parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçilip geçilmemesi noktasında olmuş diğer herhangi başka bir sisteme geçiş üzerinde durulmamıştır.

Meclis Hükümeti Sistemi, Fransa örneğinde de olduğu gibi Türkiye’de olağanüstü şartların gerektirdiği/getirdiği bir hükümet sistemi olarak 1920-1923 yılları arasında uygulanmıştır. Keza Yarı Başkanlık Sistemi de, parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçiş süreci aşamasında yapılan değişikliklerin (cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi gibi) bu sistemin parametrelerine uygun düştüğü 2014-2018 yılları arasındaki döneme tekabül etmektedir. Nitekim sürecin başladığı nokta olan sistem tartışmalarından itibaren gelişimine ve bütününe bakıldığında Yarı Başkanlık Sisteminin zaten nihai amaç olmaktan ziyade geçiş sürecinde ara bir aşama olarak yaşandığı görülmektedir.

Başkanlık sistemine (CHS) geçiş sürecinde parlamenter hükümet sistemi ve başkanlık sisteminin savunucuları arasında yaşanan tartışmalar CHS’ne geçildikten sonra da bitmemiştir. Günümüzde ülke yönetiminde yaşanan her iyi gelişme başkanlık sistemini savunanlar tarafından CHS’nin olumlu etkisi olarak nitelenirken değişikliğe karşı gelmiş olanlar ise yaşanan her olumsuzluğu CHS’ne yüklemektedirler. Dolayısıyla sistem değişikliği tartışmaları yeni dönemde CHS’nin (iyi) işleyip işlemediği üzerinde yoğunlaşmıştır. Genel anlamda sistemin aksayan yönlerinin ortaya çıkarılması ve bunların giderilmesi noktasında bu tür tartışmaların önemli faydalarının olacağı muhakkaktır. Nitekim sistemin uygulayıcılarının da CHS’nin özellikle başlangıç yıllarında bir takım eksiklik ve aksaklıklarının olabileceğinin farkında oldukları, bürokrasinin yeni sisteme henüz tam olarak adapte olamadığına ve bu konuda bir takım tespitlerin ve raporlama çalışmalarının yapılmakta olduğuna ilişkin sistemi savunanlar tarafından yapılan söylemlerden anlaşılmaktadır.

Gelinen noktada 2018 yılı öncesinde yaşanan başkanlık sistemine geçiş tartışmalarının bugün *sistemin devamından yana olanlar ile sistemin terkedilip güçlendirilmiş bir parlamenter sisteme dönüşü savunanlar* şeklinde yeni bir zeminde sürdürüldüğü görülmektedir.

KAYNAKÇA

- Anadolu Ajansı (2017). Parlamenter demokrasi aslında bir vesayet sistemidir <http://aa.com.tr/tr/gunun-basliklari/cumhurbaskani-erdogan-parlameter-demokrasi-aslinda-bir-vesayet-sistemidir/779489> (Erişim 18.05.2021).
- Avaner, T. ve Çelik, M. (2021). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin İki Yılı: Karşılaştırmalı Analiz, *Akademi Sosyal Bilimler Dergisi*, 8 (23), 242-259
- Aygen, M. ve Atmaca, Y. (2019). Kuruluşunun İlk Yıllarında Türkiye Cumhuriyeti'nde Uygulanan Hükümet Sistemleri, *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 2(2), 386-401
- Bayram, S. (2016). *Türkiye'de Başkanlık Sistemi Tartışmaları Algılar, Argümanlar ve Tezler*, Ankara: SETA Yayınları: 58
- Beceren, E. ve Kalağan G. (2007). Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemi; Türkiye'de Uygulanabilirliği Tartışmaları, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl:6, Sayı:11, 163-181
- CNNTÜRK (2016). Hatay Valisi de başkanlık tartışmasına katıldı: "Seçimle Valilik sistemi gelsin" <https://www.cnnturk.com/turkiye/hatay-valisi-de-baskanlik-tartismasina-katildi-secimle-valilik-sistemi-gelsin> (Erişim 20.05.2021).
- Çolak, Ç. D. (2017). Cumhurbaşkanlığı Karaminesi Yetkisinin Amerikan Sistemi Üzerinden Karşılaştırmalı Analizi, *Strategic Public Management Journal*, Volume 3, Special Issue, 51-50
- Demir, F. (2000). Cumhuriyet Dönemi Türk Anayasaları ve Hükümet Sistemleri, *Prof. Dr. Seyfullah Edis'e Armağan*, İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını, 59-78
- Duverger, M. (1986). *Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı-Başkanlık Hükümeti. Devlet ve Hukuk Üzerine Yazılar*. Derleyen. Mehmet Turhan, Ankara: Gündoğan.
- Elgie, R. (2018). Ülkelerin Hükümet Sistemleri **Hata! Köprü başvurusu geçerli değil.** (Erişim 24.05.2021).
- Fendoğlu, H. T. (2015). *Anayasa Hukuku*, Ankara: Yetkin.
- Fendoğlu, H. T. (2012). Başkanlık Sistemi, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:2 Sayı:2, 39-60
- Gözler, K. (2017a). *Kısa Anayasa Hukuku*, Bursa: Ekin.
- Gözler, K. (2017b). *Anayasa Hukukuna Giriş*, Bursa: Ekin.
- Gülener, S. ve Miş, N. (2017). *Cumhurbaşkanlığı Sistemi*, Sayı. 190, Ankara: SETA.
- Hürriyet (2003). Erdoğan: Başkanlık sistemi benim arzumdur <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/erdogan-baskanlik-sistemi-benim-arzumdur-141506> (Erişim 18.05.2021).

- Kalaycıoğlu, E. (2009). Türkiye’de Politik Rejimin Evrim ve Yasama Sistemi, 1960 Sonrası Türk Politik Hayatına Bir Bakış; Demokrasi, Neo-Patrimonyalizm ve İstikrar, *Türkiye’de Politik Değişim ve Modernleşme* içinde, (s. 557- 592), Bursa: Dora.
- Keskinsoy, Ö. ve Kaya, S. B. (2018). Türkiye’nin Hükümet Sistemleri Üzerine Bir Değerlendirme, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (137), 67-96
- Kuzu, B. (2005). *TBMM Tutanak Dergisi*, 21 Aralık 2004, Cilt 70, 9-12
- Levinson, D. J. ve Pildes, R. H. (2006). Separation Of Parties, Not Powers, *New York University Public Law and Legal Theory Working Papers*. Paper 25
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of Democracy*, London, Yale University Press, Second Edition, 106-107
- Milliyet, (2016). Cumhurbaşkanı Başdanışmanı Gedikli: “Türkiye’de Parlamenter Sistem 70’li Yıllardan Bu Yana Sorunlu” <https://www.milliyet.com.tr/yerel-haberler/ankara/cumhurbaskani-basdanismani-gedikli-....turkiye-de-parlamenter-sistem-70-li-yillardan-bu-yana-sorunlu-11378306> (Erişim 17.05.2021).
- Montesquieu, (2004). *Kanunların Ruhunu Üzerine*, Fehmi Baldaş (çev.), İstanbul: Seç.
- NTV (2018). ABD’de hükümet geçici olarak kapandı <https://www.ntv.com.tr/dunya/son-dakika-haberi-abd-de-hukumet-gecici-olarak-kapan-di,b3hleScqT0KWc9QzysRFrg>, (Erişim 17.05.2021).
- NTV (2016). Kılıçdaroğlu: Başkanlık sistemi Türkiye’yi bölme projesidir <https://www.ntv.com.tr/turkiye/kilicdaroglu-baskanlik-turkiyeyi-bolme-projesi,4EbzPjJEAUamwR-3YjiZFA> (Erişim 17.05.2021).
- NTV (2011), Erdoğan: Vali de seçimle gelebilir <https://www.ntv.com.tr/turkiye/erdogan-vali-de-secimle-gelebilir,go4WvkvB2Ei5G Adc8SQJlw> (Erişim 17.05.2021).
- Oktaç, C. (2009). Yargı Açısından Kuvvetler Ayrılığı ve Siyasal Kültür, Ersin Kalaycıoğlu ve Ali Yaşar Sarıbay (Ed.), *Türkiye’de Politik Değişim ve Modernleşme* içinde, Bursa: Dora.
- Okutan, Ç. (2011). Siyasal Sistemler, Halis Çetin, (Ed.), *Siyaset Bilimi* içinde, (s. 170-193), Ankara: Orion.
- Onar, E. (2005). Türkiye’de Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmesi midir?, Teoman Ergül, (Ed.), *Başkanlık Sistemi* içinde, (s. 71-103), Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları.
- O’Toole, L. J. (1987). Docktrines and Developments: Separation of Powers, the Politics-Administration Dichotomy, and the Rise of the Administrative State, *Public Administration Review*, Volume 47, No 1, 17- 25
- Öymen, A. (2013). Başkanlık Sisteminin Yol Açtığı Tehlike <http://www.radikal.com.tr/yazarlar/altan-oymen/baskanlik-sisteminin-yol-actigi-tehlike-1127841/> (Erişim 17.05.2021).
- Özbudun, E. (2015). Başkanlık Sistemi ve Türkiye, *Liberal Perspektif*, Sayı: 1, 1-14
- Özbudun, E. (2005). Başkanlık Sistemi Tartışmaları, Teoman Ergül, (Ed.), *Başkanlık Sistemi* içinde, (s. 104-112), Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları.