



TÜRKİYE'NİN
01 SİSTEM
ARAYIŞI

MAYIS'22, ANKARA

TÜRKİYE'NİN

PARLAMENTER SİSTEM

TECRÜBESİ

PROF. DR. ERGUN ÖZBUDUN

İÇİNDEKİLER

SUNUŞ	03
1876 ANAYASASI (KANUN-U ESASİ)	05
1909 DEĞİŞİKLİKLERİ	06
1921 ANAYASASI	07
CUMHURİYETİN İLANI	09
1924 ANAYASASI	10
1961 ANAYASASI	12
1982 ANAYASASI	14
GENEL DEĞERLENDİRME	16
SEÇME BİBLİYOGRAFYA	18

SUNUŞ

Türkiye uzunca bir süredir sistem tartışması yürütüyor ve öyle anlaşılıyor ki bu konudaki tartışma ve arayış, siyaseti önümüzdeki birkaç yıl da yoğun bir şekilde etkilemeye ve biçimlendirmeye devam edecek.

Türkiye’de parlamenter sistem, sık sık kesintilere uğrasa da, 150 yıllık (1876-2017) bir geçmişe sahip. Öte yandan ne 150 yıl süren bu parlamenter sistem deneyimi ne de son 5 yıldır tecrübe edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (veya yaygın kullanımıyla başkanlık sistemi) siyasette ve toplumda genel bir memnuniyet üretebilmiş durumda.

Askeri darbeler, sivil siyasetin asker ve sivil bürokrasi/vesayet karşısındaki güçsüzlüğü, uyumsuz ve kısa süreli koalisyonlar gibi dinamikler nedeniyle parlamenter sistem kamusal hafızada olumsuz bir yer edindi. Bu nedenle, Demirel ve Özal gibi güçlü siyasi liderler, yüksek bir toplumsal desteğe sahip oldukları dönemlerde, parlamenter sistemi eleştirip başkanlık sistemine geçilmesi gerektiğini dillendirdiler. Ancak parlamenter sisteme yönelik rahatsızlıkların varlığına ve sistem değişikliğine yönelik benzer siyasi ve akademik münferit açıklamalara rağmen, 2014 yılına kadar sistem değişikliği kamuoyunun gündeminde ciddi bir yer edinmedi.

Sistem değişikliğine yönelik en önemli kırılma, 2007’deki Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde yaşandı. Abdullah Gül’ün Cumhurbaşkanlığı adaylığına yönelik tepkiler, 27 Nisan 2007 muhtırası ve Anayasa Mahkemesi’nin 367 kararı üzerinden ciddi bir siyasi krize dönüşünce, AK Parti erken seçim kararı almanın yanısıra -daha önce de ciddi siyasi krizlere dönüşen- Cumhurbaşkanlığı seçim sistemini değiştirmeye yöneldi.

Cumhurbaşkanı’nın TBMM yerine halk tarafından seçilmesine yönelik anayasa değişikliğinin referandumda kabul edilmesi, 1982 Anayasasıyla klasik parlamenter sistemin sınırlarını zorlayacak ölçüde yetkilendirilen Cumhurbaşkanına güçlü bir toplumsal destek de aktararak parlamenter sistemin sembolik Cumhurbaşkanı kurgusunu tahrif etti.

İlk defa halk tarafından Cumhurbaşkanı seçilen Erdoğan, sahip olduğu güçlü Anayasal yetkileri yüzde 52’lik toplumsal destek ve iktidar partisi olan AK Parti’nin doğal lideri olmaktan devşirdiği siyasal güçle birleştirerek, parlamenter sistemi işlemez kılarken, başkanlık sistemine geçilmesi gerektiğine yönelik ısrarlı bir söylem de benimsedi.

2014-2017 arasında, birçok siyasal krize yol açan bu anomali, 15 Temmuz darbe teşebbüsü sonrasında, MHP lideri Devlet Bahçeli’nin “fiili durumu resmileştirme” mottosuyla aldığı inisiyatif ve verdiği destekle başkanlık sistemi doğrultusunda çözülmeye çalışıldı.

Kamuoyunda yeterince tartışılmadan, AK Parti ve MHP’nin tercihleri doğrultusunda hazırlanan anayasal değişiklik, 15 Temmuz travmasının ve bu travmanın harekete geçirdiği güvenlikçi yasal ve idari düzenin hâkim olduğu bir dönemde, 17 Nisan 2017 referandumunda yüzde 51 oyla kabul edildi.

24 Haziran 2018 seçimlerinde yürürlüğe giren başkanlık sistemi, yetkilerin tek elde toplanması, denge ve denetleme mekanizmalarının zayıflığı, de facto bir güçler birliği tesis etmesi ve kutuplaşmayı derinleştirilmesi gibi gerekçelerle çokça eleştirildi ve 2018’den bu yana siyasi ve idari performansı bakımından da bir memnuniyet üretmedi. İktidar blokunun yeni sistemi düzeltmeye yönelik adımlardan uzak durması da yaşanan memnuniyetsizliği derinleştirdi.

Son yapılan kamuoyu araştırmaları, başkanlık sistemine verilen desteğin yüzde 35'lere düştüğünü, parlamenter sisteme dönüş ile ilgili muhtemel bir referandumun ise kolaylıkla destek görebileceğini gösteriyor.

Başkanlık sistemin ürettiği bu memnuniyetsizlik, muhalefet partilerine parlamenter sisteme geri dönüş üzerinden bir siyasal strateji ve söylem geliştirme imkânı sağladı. Parlamenter sisteme dönüş, bir yandan farklı siyasal önceliklere sahip birçok siyasal partiye aynı hedef doğrultusunda hareket etme imkanı sunarken, bir yandan da Erdoğan karşıtlığının veya seçimlerde Erdoğan'ı yenme motivasyonunun ötesine geçerek, muhalefeti otoriterlik-demokrasi ekseninde bir siyasal söylem kurgulama kabiliyetine kavuşturdu. Bu çerçevede, sistem tartışması ve parlamenter sisteme dönüş hedefi, iktidar ve muhalefet arasındaki siyasal mücadeleyi içeriklendiren en önemli başlık haline geldi.

Son bir yıl içerisinde muhalefetteki siyasal partiler önce müstakil olarak parlamenter sistem önerilerini hazırlayıp kamuoyuyla paylaştılar, ardından ortak bir çalışma grubu oluşturarak temel ilkeler üzerinde anlaştılar, son olarak da 12 ve 28 Şubat buluşmalarında liderlerin katılımıyla "Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem" önerilerini kamuoyuna sundular.

Sistem değişikliği hedefiyle bir araya gelen altı muhalefet partisi, hazırladıkları öneriyi kamuoyuna sunduktan sonra da seçimlerde birlikte hareket etme ve seçimlerden sonra sistem geçişini birlikte gerçekleştirme hedefiyle, ayda bir liderler düzeyinde buluşmaya devam ediyor. Böylece, parlamenter sisteme dönüş hedefi, muhalefetin iktidar karşısında bir araya gelmesini sağlayan en önemli dinamik oldu.

Sistem arayışı ve tartışmasının önümüzdeki birkaç yıl daha siyasetin merkezinde olma ihtimali yüksek. Haziran 2023'te yapılması öngörülen seçimlerin sonucuna göre, yoğunluğu ve süresi değişse bile, her halükârda sistem tartışmasının kısa vadede Türkiye siyasetini meşgul edecektir. Başka bir deyişle, seçimlere kadar, önümüzdeki bir yıl boyunca gündemde olacak sistem tartışmasının, seçimlerden sonra da, en azından 2-3 yıl boyunca, siyasetin en önemli başlığı olmaya devam edeceği söylenebilir.

Bu durumu göz önünde bulundurarak, karar alıcılara ve kamuoyuna akademik bilgi temelli katkı sağlamak ve tartışmaların siyasal keskinliğini esneterek diyalog ve müzakere zeminini genişletmek üzere kapsamlı bir program hazırlamış bulunuyoruz.

Bu program çerçevesinde, Ankara Enstitüsü ve CATS olarak, önümüzdeki bir yıl boyunca, sistem arayışına katkı sunacak 10 akademik analiz yayınlamayı, etkili bir sistem tartışması sağlayacağını öngördüğümüz paydaşların katılımıyla 2 çalıştay düzenlemeyi ve toplumun sistem ile ilgili kanaatlerini öğrenmek üzere detaylı bir kamuoyu araştırması yapmayı planlıyoruz.

Prof. Dr. Ergun Özbudun'un Türkiye'nin 150 yıllık parlamenter sistem tecrübesini değerlendirdiği elinizdeki çalışma, 10 rapordan oluşacak akademik katkının ilk örneğini oluşturmaktadır.

Önümüzdeki bir yıl boyunca, analiz, çalıştay ve kamuoyu araştırmalarıyla sürececek bu programın, sadece iktidar-muhalefet dinamikleri üzerinden ve oldukça sert bir karşıtlık ile yürüyen sistem arayışına, nitelikli akademik bilgi, sağduyulu öneriler ve detaylı veriler sağlayarak anlamlı bir katkı sunacağına inanıyoruz.

Türkiye'nin parlamentarizmle, 1876'da Kanun-u Esasînin kabulüyle başlayan ve 2017 Anayasa değişikliği ile sona eren 150 yıllık bir deneyimi vardır. Şüphesiz bu süreç, çeşitli otoriter dönemlerle kesintiye uğramıştır: Abdülhamid istibdadı (1878-1908); İttihat ve Terakki otoriterizmi (1912-1918); CHP tek-parti yönetimi (1925-1946); Milli Birlik Komitesi askerî rejimi (1960-1961); Milli Güvenlik Konseyi askerî rejimi (1980-1983). Ancak ilginç olan nokta, bu otoriter dönemlerin bitiminde daima parlamenter rejimin şu veya bu versiyonuna dönülmüş olmasıdır.

Parlamenter rejimin bu uzun tarihinden en keskin sapma, 2017 yılında kabul edilen ve 2018 yılında bütün hükümleriyle yürürlüğe giren 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu ile gerçekleşmiştir. Daha önceki kesintilerin aksine, bu değişiklikle parlamenter rejim tümünden reddedilmiş, bütün kötülüklerin ana sebebi olarak suçlanmış ve onun yerine dünyada emsali bulunmayan “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” adıyla ucube bir sistem getirilmiştir. Bu sistemin dört yıllık uygulaması ise tam bir tek-adam yönetimi niteliği taşımış ve hemen her alanda çok ciddi sorunlara yol açmıştır. Bunun sonucu olarak son yıllarda hükümet sistemi tartışmaları, Osmanlı-Türk tarihinin hiçbir döneminde görülmemiş bir yoğunluğa ulaşmış; iktidar blokunu oluşturan AKP ve MHP hariç, bütün muhalefet partileri parlamenter sisteme dönüş yönünde yoğun bir kampanyaya girişmişlerdir. Bu kampanyanın olduğu son nokta, altı muhalefet partisinin 28 Şubat 2022 tarihinde “Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem” başlıklı ayrıntılı bir metni kamuoyuna açıklamış olmalarıdır.

Kanun-u Esasî, Müslüman çoğunluklu bir ülkede kabul edilen ilk anayasa olması ve Sultanın yetkilerinin kısmen halkça seçilmiş bir parlamento ile paylaşıldığı bir düzen getirmiştir.

I. 1876 ANAYASASI (KANUN-U ESASİ)

Kanun-u Esasî, 1876 yılında reformcu bir grup bürokratin baskısı altında Sultan İkinci Abdülhamid'in fermanıyla ilan edilmiştir. Bu Anayasa, Müslüman çoğunluklu bir ülkede kabul edilen ilk anayasa olması ve Sultanın yetkilerinin kısmen halkça seçilmiş bir parlamento ile paylaşıldığı bir düzen getirmesi bakımlarından büyük tarihî öneme sahiptir. Ancak bu Anayasanın bir parlamenter monarşi yarattığı söylenemez. Bu Anayasaya rağmen Sultan, çok geniş yetkilere sahip olarak (m. 7) devletin temel organı olma vasfını muhafaza etmektedir. Parlamenter rejimin en temel özelliği olan bakanların parlamentoya karşı siyasal sorumluluğu konusunda açık bir hüküm yoktur. Anayasanın 35'inci maddesine göre bir konuda Heyet-i Mebusan (Milletvekilleri Meclisi) ile Bakanlar Kurulu arasında bir uzlaşmazlık çıktığı ve

her iki taraf görüşünde ısrar ettiği takdirde, bakanların değiştirilmesi veya yeniden seçim yapılmak şartıyla Heyet-i Mebusan'ın feshi, Padişahın yetkisindedir. Bunun gerçek anlamda bir güvenoyu mekanizması olmadığı açıktır. Heyet-i Mebusan ile bakanlar arasında bir ihtilâf olması halinde son söz Padişahındır.

Aslında Padişaha yasama alanında da geniş yetkiler verilmiştir. İki meclisli parlamentonun (Meclis-i Umumi) bir kanadı olan Heyet-i Âyân'ın (Senato) bütün üyeleri Padişah tarafından kayd-ı hayat şartı ile seçilmektedir (m. 60, 62). Âyân ve Mebusan Meclisleri üyelerinin kanun teklifinde bulunabilmeleri, Padişahın müsaadesine bağlıdır ve teklifin metni Şura-yı Devletçe (Danıştay) düzenlenir (m. 53). İki meclisçe kabul edilen bir kanunun yürürlüğe girebilmesi Padişahın iradesine bağlıdır. Diğer bir deyimle Padişah, bu konuda bir mutlak veto yetkisine sahiptir (m. 55).

Ancak Abdülhamid, Anayasanın getirdiği çok sınırlı yetki paylaşımından dahi rahatsızlık duymuş ve 1878 yılında Heyet-i Mebusanı süresiz olarak tatile göndermiştir. Burada ilginç bir nokta, fesih kelimesinin değil, tatil kelimesinin kullanılmış olmasıdır. Çünkü fesih halinde yeni seçimlerin yapılması gerekecekti (m. 7). Bu tatil, tam 30 yıl sürmüş ve 1908 yılında bastırılmayan meşrutiyetçi ayaklanma nedeniyle Abdülhamid'in Kanun-u Esasîyi yeniden yürürlüğe koymak zorunda kalması ile sona ermiştir. Bu dönemde Kanun-u Esasî şeklen yürürlüğünü korumakla birlikte, pratikte rejim, tam bir istibdat yönetimi olmuştur.

II. 1909 DEĞİŞİKLİKLERİ

Anayasanın yeniden yürürlüğe konulmasını takiben yapılan Heyet-i Mebusan seçimlerinde, İttihat ve Terakki Cemiyeti adı altında örgütlenmiş bulunan meşrutiyetçi hareket büyük çoğunluğu sağladı. Bunun ertesinde baş gösteren İslamcı/gerici ayaklanma bastırıldı ve Sultan Abdülhamid tahttan indirildi. Yeni yönetim, 1909 yılında kapsamlı bir anayasa değişikliği gerçekleştirdi. Bu değişikliğin özü, Sultanın yetkilerini sınırlandırmak ve Heyet-i Mebusan'ın yetkilerini güçlendirmek olarak özetlenebilir. Böylece bazı Avrupa parlamenter monarşilerine benzer bir rejim yaratılmıştır.

Bu değişikliklerin en önemlisi, bakanların hükümetin genel siyasetinden dolayı kolektif, kendi bakanlıklarının işlerinden dolayı da bireysel olarak Heyet-i Mebusana karşı sorumlu olduklarının kabul edilmesidir. Böylece parlamenter rejimin temel kriteri gerçekleştirilmiş olmaktadır. Padişahın imzasını gerektiren kararlar bakımından karşı-imza prensibi kabul edilmiştir (m. 30). Bakanlarla Heyet-i Mebusan arasında bir uyuşmazlık çıktığı ve Mebusan kararında ısrar ettiği takdirde, bakanlar

1909 değişikliği ile bakanların hükümetin genel siyasetinden dolayı kolektif, kendi bakanlıklarının işlerinden dolayı da bireysel olarak Heyet-i Mebusana karşı sorumlu oldukları kabul edilmiştir.

ya Mebusan'ın görüşünü kabule veya istifaya mecburdur (m. 35). Hükümetin kuruluşunda da parlamenter rejim ilkelerine uygun bir yöntem benimsenmiştir. Anayasanın ilk metninde bütün bakanların tayin ve azli Padişahın yetkisinde olduğu halde, değişen yeni maddeye göre Padişah sadece sadrazâmı seçmekte, onun seçeceği bakanları ise onaylamaktadır (m. 7).

Yasama alanında da parlamentonun yetkileri güçlendirilmiş, Padişahın yetkileri sınırlandırılmıştır. Kanun teklif edebilmek için Padişah'tan izin alınması şartı kaldırılmıştır. Kabul edilen kanunlar üzerinde Padişahın mutlak veto yetkisi, güçleştirici vetoya dönüştürülmüştür. Padişah Meclisçe kabul edilen kanunları iki ay içinde ya onaylar veya bir daha görüşülmek üzere Meclise iade eder. İade edilen kanunun tekrar kabulü için üçte iki çoğunluk şarttır (m. 54).

Nihayet 1909 değişiklikleri ile kamu hürriyetlerini güçlendirecek bazı hükümler de kabul edilmiştir. Bunlar arasında, basında sansürün yasaklanması (m. 12) ve Padişaha sürgün yetkisi veren uğursuz 113'üncü maddedeki bu hükmün kaldırılması sayılabilir.

Gerçekten, 1908 devrimi ile birlikte, Osmanlı-Türk siyasal hayatındaki en geniş hürriyet dönemlerinden biri açılmış, basın hürriyeti çok genişlemiş, çeşitli siyasi partiler ve dernekler serbestçe faaliyette bulunmuşlardır. Ne var ki bu dönem çok kısa sürmüştür, İttihat ve Terakki, durumunu güçlendirdikçe otoriterliğe kaymıştır. Tarih yazılarında "sopalı seçim" olarak adlandırılan ve hükümetin ağır baskısı altında geçen 1912 seçimlerinde muhalif partiler ancak birkaç milletvekilliği kazanabilmişlerdir. 1913 Bâbıâli baskını, bu otoriter gidişi daha da güçlendirmiş ve fiilî bir tek-parti rejimi ortaya çıkmıştır.

III. 1921 ANAYASASI

Milli Mücadele döneminin temel aktörü olan ve 23 Nisan 1920'de açılan Türkiye Büyük Millet Meclisi, Şubat 1921'de Teşkilât-ı Esasîye Kanunu adıyla yeni bir anayasa yapmıştır. 23 madde ve bir ek maddeden (madde-i münferide) oluşan bu kısa metin tam bir anayasa değildi; bu metinde yargı organı ve kamu hürriyetlerine ilişkin hiçbir hüküm yoktu. Yeni anayasa ile Kanun-u Esasî resmen ilga edilmiş olmadığı için, Anayasanın düzenlemediği konularda Kanun-u Esasî hükümlerinin yürürlükte olduğu varsayıyordu. 1921 Anayasası günün acil ihtiyaçlarına cevap vermek üzere, esas itibarıyla Büyük Millet Meclisinin kuruluşu ve yetkileri konularını düzenliyordu.

Bu Anayasa, kısıtlılığına ve üç yıla sınırlı ömrüne rağmen, çok ilginç, hatta benzersiz niteliklere sahiptir. Burada sadece, onun yarattığı hükümet sistemi üzerinde durulacaktır.

Yürütme, monarşik meşruiyete dayanan kralın, yasama ise demokratik meşruiyete dayanan parlamentonun elindeydi. Parlamenter monarşi, bu iki rakip kuvvetin elindeki karşılıklı silahlarla sağlanan bir yumuşak kuvvetler ayrılığına dayanıyordu.

Klasik anayasa hukuku doktrini, hükümet sistemlerini yasama-yürütme ilişkilerine göre sınıflandırmaktadır. Bu iki kuvvet tek bir organda birleştiği takdirde kuvvetler birliği sistemleri, birbirlerinden ayrı oldukları takdirde kuvvetler ayrılığı sistemleri söz konusu olmaktadır. Bu durumda, yasama ve yürütme kuvvetlerinin seçilmiş bir mecliste birleştiği meclis hükümeti sistemi ile bunların yumuşak ve dengeli biçimde ayrıldığı parlamenter rejim, birbirlerinden çok farklı hükümet sistemleri olarak tasvir edilmektedir. Bu görüş, demokratikleşmenin erken aşamaları bakımından gerçeğe uygundur. Çünkü bu dönemde yasama ve yürütme farklı meşruiyet kaynaklarına dayanıyordu. Yürütme, monarşik meşruiyete dayanan kralın, yasama ise demokratik meşruiyete dayanan parlamentonun elindeydi. Parlamenter monarşi, bu iki rakip kuvvetin elindeki karşılıklı silahlarla (güvensizlik oyu ve fesih yetkisi) sağlanan bir yumuşak kuvvetler ayrılığına dayanıyordu.

1921 Anayasası günün acil ihtiyaçlarına cevap vermek üzere, Büyük Millet Meclisinin kuruluşunu ve yetkilerini düzenliyordu. Bu anayasanın kurduğu hükümet sisteminin tipik bir meclis hükümeti sistemi olduğu konusunda görüş birliği mevcuttur.

Günümüzde ise bu tablo büyük ölçüde değişmiştir. Monarşilerin sayısı azalmış, bâki kalanlarda da hükümdarın rolü tamamen sembolik yetkilerle sınırlandırılmıştır. Dolayısıyla artık iki rakip güç arasında bir kuvvetler dengesinden bahsetmenin anlamı kalmamıştır. Mirkine-Guetzevich gibi bazı çağdaş yazarlar, parlamenter rejimle meclis hükümeti arasında önemli bir fark olmadığını, her iki sistemin “çoğunluğun hükümeti” olarak tanımlanabileceğini, yani meclis çoğunluğu ile hükümet arasında bir siyasal özdeşliğin bulunması gerektiğini, bu nedenle meclis hükümetinin parlamenter rejimin bir türü olduğunu ileri sürmüşlerdir. Pratikte de birkaç yüz kişilik bir meclisin yürütme işlerini bizzat görmesi fiilen imkânsız olduğundan, meclis hükümeti sistemini uygulayan ülkelerde (Türkiye’de 1920-1924; Fransa’da 1792-1795 Convention dönemi) gerçek siyasal iktidarın yürütme komitesinde olduğu gözlemlenmektedir (Özbudun, 2021a: 57-82).

1921 Anayasasını inceleyen anayasa hukukçularımız, bu anayasanın kurduğu hükümet sisteminin tipik bir meclis hükümeti sistemi olduğu konusunda görüş birliği halindedirler. Sistemin meclis hükümeti modeline uygun düşen yönleri şöyle sıralanabilir:

- a. Büyük Millet Meclisi “milletin yegâne ve hakiki mümessili” olarak ilan edilmiş, yasama ve yürütme kuvvetlerinin onda toplandığı (“tecelli ve temerküz” ettiği) belirtilmiştir (m. 2).
- b. Bir devlet başkanlığı makamı yaratılmamıştır. Bunda, milletvekillerinin önemli bir bölümünün bir meşrutî monarşinin devamından yana olması rol oynamıştır. Ancak Meclis tarafından seçilen Meclis Reisi, Meclis adına imza koymak ve Vekiller Heyeti kararlarını onaylamak gibi, normal olarak devlet başkanına tanınan yetkilere sahiptir ve Vekiller Heyetinin tabî reisi (m. 9).

- c. Meclis tarafından seçilen İcra Vekilleri her zaman Meclisçe görevlerinden alınabilir ve Meclis yürütme işleri konusunda Vekillere direktif (“veçhe tayini”) verilebilir (m. 8). Buna karşılık İcra Vekillerinin Meclise karşı kullanabilecekleri hiçbir yetkileri yoktur.
- d. “Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair 3 Sayılı Kanuna göre, İcra Vekilleri, Büyük Millet Meclisi tarafından ve kendi üyeleri arasından mutlak çoğunlukla ve teker teker seçilirler. Bu kural, 9 Kasım 1920 tarihli ve 47 sayılı Kanunla değiştirilerek vekillerin Meclis Reisi tarafından gösterilecek adaylar arasından seçilmesi kabul edilmiş ancak 8 Temmuz 1922 tarihli ve 244 sayılı Kanunla ilk sisteme dönmüştür.
- e. İcra Vekillerinin Meclisçe teker teker seçilmelerinin tabii sonucu, parlamenter rejimin temel özelliklerinden olan kabine dayanışması ve kabinenin kolektif sorumluluğu ilkelerinden uzaklaşmış olmasıdır. Dönemin çok ilginç bir hükmü “İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun”un 4’üncü maddesinde yer almaktadır. Buna göre, “İcra Vekilleri arasında çıkacak ihtilafı Büyük Millet Meclisi halleder.” Bu da parlamenter rejimin mantığı ile bağdaşması kesinlikle mümkün olmayan bir hükümdür.
- f. Meclisin, gayesinin gerçekleşmesine kadar “müstemirren” (sürekli olarak) çalışacağı kuralı da (madde-i münferide) meclis hükümetine özgü bir hükümdür. Yürütme işlemlerini de yapma yetkisine sahip bir meclis, elbette çalışmalarına ara veremez.

Günümüzde meclis hükümeti ile parlamenter rejim arasında derin farklar yoktur. Son tahlilde her ikisi de “çoğunluğun hükümeti”dir.

1921 Anayasasının bütün bu özelliklerinin meclis hükümeti modeline uygun olduğunda kuşku yoktur. Ancak yukarıda değinildiği gibi, günümüzde meclis hükümeti ile parlamenter rejim arasında derin farklar yoktur. Son tahlilde her ikisi de “çoğunluğun hükümeti”dir. 1921 Anayasasının uygulanmasında da bu ilkelerden bazı sapmalar görülmüş, İcra Vekilleri Heyeti ve onun tabii reisi olan Mustafa Kemal Paşa, Meclis üzerinde önemli ölçüde etki sahibi olmuşlardır (Özbudun, 2021a: 70-79).

IV. CUMHURİYETİN İLANI

Milli Mücadelenin zaferle sonuçlanmasından ve BMM’nin 30 Ekim ve 1-2 Kasım 1922 tarihli, 307 ve 308 sayılı kararlarıyla Osmanlı İmparatorluğu’nun sona erdiği ve padişahlığın ilga edilmiş olduğu ilan edildikten sonra sıra Cumhuriyetin ilanına gelmişti. Bu, 29 Ekim 1923 tarihli “Teşkilât-ı Esasîye Kanununun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair” anayasa değişikliği ile gerçekleşmiştir.

Değişikliğin en önemli yönü, şüphesiz, devletin hükümet şeklinin Cumhuriyet olduğunun ifade edilmesidir (m. 1). Buna bağlı olarak 1920-1923 döneminde mevcut olmayan bir devlet başkanlığı (Cumhurbaşkanlığı) makamı yaratılmıştır. Buna göre, “Türkiye Reisicumhuru, Türkiye Büyük Millet Meclisi Heyeti Umumiyesi tarafından ve kendi âzası meyanından bir intihap devresi için intihap olunur. Vazife-i riyaset yeni Reisicumhurun intihabına kadar devam eder. Tekrar intihap olunmak caizdir.” (m. 10). “Türkiye Reisicumhuru Devletin Reisidir. Bu sıfatla lüzum gördükçe Meclise ve Heyet-i Vekileye riyaset eder.” (m. 11).

Bakanlar Kurulunun kuruluşu bakımından da parlamenter rejime uygun bir model kabul edilmiştir. Buna göre, “Başvekil Reisicumhur tarafından ve Meclis âzası meyanından intihap olunur. Diğer vekiller Başvekil tarafından gene Meclis âzası arasından intihap olunduktan sonra heyeti umumiyesi Reisicumhur tarafından Meclisin tasvibine arz olunur. Meclis hali içtimada değil ise keyfiyeti tasvip Meclisin içtimasına talik olunur.” (m. 12).

Bu değişikliklerle hükümet sisteminin, esas itibarıyla bir parlamenter rejim modeline uygun hale gelmiş olduğu kuşkusuzdur.

V. 1924 ANAYASASI

Cumhuriyetin ilanına rağmen, devletin yeni bir anayasaya hala ihtiyaç duyduğu açıktı. Yukarıda değinildiği gibi, 1921 Anayasası tam bir anayasa olmayıp günün acil şartlarına cevap veren kısa bir metindir. Ayrıca bu anayasada mevcut olmayan hususlarda Kanun-u Esasî'nin yürürlüğünün devam etmesi gibi belki dünyada başka örneği olmayan garip bir durum söz konusuydu.

1924 Anayasası (“Teşkilât-ı Esasîye Kanunu”), 1923 Haziranında yapılan milletvekili genel seçimleriyle oluşan İkinci Dönem TBMM tarafından yapılmıştır. Bu seçimde, Mustafa Kemal Paşa'nın kısa bir süre önce kurduğu Halk Fırkası, üyeliklerin hemen tamamını elde etmiştir. Dolayısıyla 1924 Anayasasının, tek-partili bir meclis tarafından yapıldığı söylenebilir. Ancak buna rağmen anayasa görüşmeleri hayret verici derecede hür bir ortamda cereyan etmiş ve Cumhurbaşkanına verilmesi önerilen bazı yetkiler büyük çoğunluklarla reddedilmiştir (Özbudun, 2012: 37-45).

1924 Anayasasını inceleyen anayasa hukukçularının hemen hepsi, bu Anayasanın kurduğu hükümet sistemini, parlamenter rejimle meclis hükümeti arasında karma bir sistem, diğer bir deyimle bir “kuvvetler birliği ve görevler ayrılığı” sistemi olarak tanımlamışlardır. Bu görüşün temel gerekçesi, Anayasanın 5'inci maddesine

1924 Anayasasının kurduğu hükümet sistemi, parlamenter rejimle meclis hükümeti arasında karma bir sistem, diğer bir deyimle bir “kuvvetler birliği ve görevler ayrılığı” sistemi olarak tanımlanmaktadır.

göre “Teşri salâhiyeti ve icra kudreti Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder.” (belirir ve toplanır) hükmüdür. Keza Büyük Millet Meclisi “milletin yegâne ve hakiki mümessili” olarak tanımlanmış ve millet adına egemenlik hakkını kullanacağı belirtilmiştir (m. 4). Buna karşılık, daha sonraki maddelerde Meclisin yasama yetkisini bizzat kullanacağı (m. 6), yürütme yetkisini ise “kendi seçtiği Cumhurbaşkanı ve onun tayin edeceği Bakanlar Kurulu eliyle” kullanacağı ifade edilmiştir (m. 7). Meclis yürütme yetkisini bizzat kullanamayacağına göre, onun bu yetkinin aslı sahibi olarak nitelendirilmesinin pratikte anlamı yoktur. Anayasa, parlamenter rejimin temel kuralı olan bakanların Meclise karşı siyasal sorumluluğunu da açıkça ifade etmiştir: “Meclis, Hükümeti her vakit murakabe ve iskat edebilir.” (m. 7). Buna karşılık yürütmenin Meclise karşı kullanabileceği fesih yetkisi gibi bir silahı yoktur. Ancak yukarıda açıklandığı gibi, çağımızda pek çok yazar fesih yetkisini parlamenter rejimin zorunlu bir unsuru olarak görmemektedir. Dolayısıyla bu durum, 1924 Anayasasının kurduğu hükümet sisteminin “karma” bir sistem olarak nitelendirilmesini haklı göstermez.

Parlamenter rejimin diğer bir özelliği, devlet başkanının, ister meşrutî monark ister Cumhurbaşkanı olsun, sadece sembolik ve temsilî yetkilere sahip olmasıdır. 1924 Anayasası, bu açıdan da parlamenter modele uymaktadır. Cumhurbaşkanı konumu, bir parlamenter devlet başkanının konumundan farklı değildir. 41’inci maddeye göre, “Cumhurbaşkanı vatan hainliği halinde Büyük Millet Meclisine karşı sorumludur. Cumhurbaşkanının çıkaracağı bütün kararlardan doğacak sorumluluk 39’uncu madde gereğince bu kararları imzalayan Başbakanın ve ilgili bakanındır.” Görülüyor ki, parlamenter rejimin diğer bir özelliği olan devlet başkanının siyasal sorumsuzluğu ve karşı-imza ilkesi açıkça benimsenmiştir. Aynı yönde bakanların kolektif ve bireysel siyasal sorumluluğu ilkesi Anayasada açıkça yer almıştır: “Bakanlar Kurulu, Hükümetin genel politikasından birlikte sorumludur. Bakanların her biri kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden ve politikasının genel gidişinden tek başına sorumludur.” (m. 46) (Özbudun, 2012: 16-22).

1924 Anayasası üzerindeki Meclis görüşmelerine esas olan Kanun-u Esasî Encümeni’nin (Anayasa Komisyonu) tasarısında Cumhurbaşkanının konumunu güçlendirecek bazı öneriler yer almaktaydı. Bunlar, Cumhurbaşkanı Meclisi fesih (seçimlerin yenilenmesi) yetkisinin verilmesi, yasama döneminin 4 yıl oluşuna karşılık Cumhurbaşkanı görev süresinin 7 yıl oluşu, kanunların kabulünde Cumhurbaşkanı güçleştirici veto yetkisi verilmesi, Cumhurbaşkanı Başkumandan sıfatının izafe edilmesi olarak sıralanabilir. Ancak Meclis Genel Kurulunda bu önerilerin hepsi, büyük çoğunluklarca reddedilmiştir. Hemen bütün üyeleri Mustafa Kemal Paşa’nın

Parlamenter rejimin diğer bir özelliği, devlet başkanının, ister meşrutî monark ister Cumhurbaşkanı olsun, sadece sembolik ve temsilî yetkilere sahip olmasıdır. 1924 Anayasası, bu açıdan da parlamenter modele uymaktadır.

kısa bir süre önce kurduğu Halk Fırkası mensuplarından oluşan Meclisin, prestijinin zirvesinde olduğu bir dönemde ondan bu yetkileri esirgemiş olması, siyasî tarihimizin en ilginç ve anlamlı örneklerinden biridir (Özbudun, 2012: 38-48).

Sonuç olarak 1924 Anayasası, özü itibarıyla demokratik bir siyasal rejim ve parlamenter bir hükümet sistemi kurmuştur. Anayasada yaklaşmakta olan otoriter tek-parti yönetiminin habercisi olabilecek hiçbir hüküm yoktu. Ne var ki rejim bir yıl içinde böyle bir rejime evrildi. CHP tek-parti rejimi 1925 yılında muhalif Terakkiperver Cumhuriyet Fırkasının kapatılmasıyla başlayıp 1946 yılında Cumhurbaşkanını İsmet İnönü'nün inisiyatifiyle çok-partili hayata geçilmesine kadar 21 yıl sürdü (Tunçay, 1981). Bu durum, 1924 Anayasasının herhangi bir hükmünün sonucu değil, tamamen kendine özgü siyasal dinamiklerin sonucudur (Özbudun, 2000).

1924 Anayasası demokratik bir ruha sahip olmakla birlikte bu, çoğulcu değil; çoğunlukçu bir demokrasi anlayışıydı. Bütün iktidar, milletin tek ve gerçek temsilcisi sayılan Büyük Millet Meclisi'nde toplanmış, onun iktidarını sınırlandırabilecek hiçbir denge ve denetleme mekanizmasına yer verilmemiştir. Tek-parti döneminde, rejimin doğası gereği olarak, gerçek siyasal iktidar aynı zamanda partinin liderleri olan Cumhurbaşkanları Atatürk ve İnönü tarafından kullanılmış, Meclisin üstünlüğü boş bir teoriden ibaret kalmıştır.

1924 Anayasası demokratik bir ruha sahip olmakla birlikte bu, çoğulcu değil; çoğunlukçu bir demokrasi anlayışıydı.

VI. 1961 ANAYASASI

Çok-partili hayata geçildikten sonra da 1924 Anayasasının çoğunlukçu demokrasi anlayışı ve bütün yetkilerin Mecliste toplanmış olması, istikrarlı bir demokratik rejime imkân vermemiştir. Gerek CHP, gerek 1950 serbest seçimleriyle iktidara gelen DP (Demokrat Parti) disiplinli ve lider ağırlıklı partilerdi. Dolayısıyla bu dönemde de Meclisin üstünlüğü teoride kalmıştır. Denge ve denetim mekanizmalarının yokluğu, DP iktidarının da özellikle son yasama döneminde (1957-1960) giderek otoriter politikalara başvurmasını kolaylaştırmıştır. Bu durum, iktidar-muhalefet ilişkilerinin aşırı derecede kutuplaşmasına ve gerginleşmesine yol açmıştır. Dönem, DP iktidarının 27 Mayıs 1960 tarihinde askerî bir darbe ile yıkılmasıyla sona ermiştir.

İktidara el koyan ve kendisini Milli Birlik Komitesi (MBK) olarak adlandıran askerî komite, daha çok orta rütbeli subaylardan oluşmuştu. MBK, ilk günlerinden itibaren yeni ve demokratik bir anayasa yapıldıktan sonra iktidarı seçilmiş sivillere devredeceğini açıklamıştı. Bu yönde MBK, çıkardığı 157 ve 158 sayılı kanunlarla bir Kurucu Meclis kurulmasına karar verdi. Bu Meclis, biri MBK diğeri sivil Temsilciler Meclisi

sinden oluşan iki kanatlı bir meclisti. Temsilciler Meclisinin genel oya dayanmaması nedeniyle, bu Kurucu Meclisin milli iradeyi gerçek anlamda temsil eden bir meclis olduğu söylenemez. Buna rağmen bu Meclisin yaptığı ve halkoylamasıyla kabul edilen 1961 Anayasası, Türk siyasal hayatının en liberal anayasasıdır. Bu Anayasa ile 1924 Anayasasının çoğunlukçu demokrasi anlayışından çoğulcu (plüralist) demokrasi anlayışına geçilmiş, parlamentonun mutlak gücü Anayasa Mahkemesi ve bağımsız yargı gibi denetim kurumlarıyla sınırlandırılmış, temel haklar daha güçlü güvencelere kavuşturulmuş, sosyal devlet devletin temel nitelikleri arasında sayılmıştır. Buna karşılık Anayasanın bir askerî darbe sonucu olması nedeniyle, silahlı kuvvetlere seçilmiş otoriteler karşısında bazı vesayet yetkileri ve bağışıklıklar tanınmıştır (Özbudun, 2021b: 37-46).

1961 Anayasasının kurduğu hükümet sistemi, tam anlamıyla parlamenter rejim modeline uygundur. 1924 Anayasasının teorik düzeyde de olsa yasama ve yürütme yetkilerini Mecliste birleştiren ifadelerine karşılık, 1961 Anayasası açıkça kuvvetler ayrılığı ilkesini benimsemiştir. Buna göre, “yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi’nindir. Bu yetki devredilemez.” (m. 5). “Yürütme görevi, kanunlar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilir.” (m. 6). Başbakan ve Bakanlar, gerek göreve başlarken gerek görevleri sırasında Millet Meclisi’ne karşı kolektif ve bireysel olarak sorumludur (m. 103-105). Hükümetin kuruluş şekli de parlamenter modele uygundur: Başbakan Cumhurbaşkanı’nca TBMM üyeleri arasından atanır. Bakanlar Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanı’nca atanır (m. 102). Anayasa, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu olmak üzere, iki kanattan oluşan bir TBMM kurmuştur. Ancak Cumhuriyet Senatosu seçimle gelmeyen üyeleri de ihtiva ettiğinden, bakanların siyasal sorumluluğu sadece Millet Meclisi’ne karşıdır: “Gensoru yetkisi yalnız Millet Meclisi’nindir.” Gensorunun gündeme alınıp alınmayacağı bir ön-görüşme ile kararlaştırılır (m. 89). Böylece, hiç değilse bu ön-görüşme yoluyla muhalefete görüşlerini açıklama imkânı verilmiş olmaktadır.

1961 Anayasası Cumhurbaşkanı’nın konumunu da parlamenter rejim ilkelerine uygun şekilde benimsemiştir. Cumhurbaşkanı, TBMM tarafından kendi üyeleri arasından üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla yedi yıllık bir süre için seçilir. İlk iki oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa salt çoğunlukla yetinilir. Bir kimse arka arkaya iki defa Cumhurbaşkanı seçilemez. Cumhurbaşkanı seçilenin partisi ile ilişkisi kesilir ve TBMM üyeliği sıfatı sona erer (m. 95). Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla, Türkiye Cumhuriyeti’ni ve Millet’in birliğini temsil eder (m. 97). Keza parlamenter rejimin temel bir kuralı olan karşı-imza zorunluluğu ve buna bağlı olarak Cumhurbaşkanı’nın sorumsuzluğu açıkça ifade edilmiştir: “Cumhurbaşkanı görevleriyle il-

1961 Anayasasının kurduğu hükümet sistemi, tam anlamıyla parlamenter rejim modeline uygundur. Anayasa açıkça kuvvetler ayrılığı ilkesini benimsemiştir.

gili işlemlerden sorumlu değildir. Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur.” (m. 98). Cumhurbaşkanı, ancak vatan hainliğinden dolayı TBMM üye tamsayısının en az üçte ikisinin vereceği kararla suçlandırılır (m. 99). Nihayet bazı yazarların parlamenter rejimin unsurları arasında saydığı fakat 1924 Anayasasında mevcut olmayan Meclisi fesih yetkisi, sınırlı durumlarda Cumhurbaşkanına tanınmıştır (m. 108).

Böylece 1961 Anayasası, demokratik hür parlamenter rejimin gereklerini yerine getirmiş olmasına rağmen, bu Anayasanın uygulanması sorunlarla dolu olmuştur. Bunun başlıca sebebi, 1961 sonbaharında seçimlerle iktidarı sivillere devretmiş olan silahlı kuvvetlerin bu tarihten sonra da siyasal ağırlığını muhafaza etmesidir. Nitekim 1962 ve 1963'te iki başarısız darbe teşebbüsü yaşanmış; yüksek komuta kurulunun 12 Mart 1971 tarihli muhtırası ile Süleyman Demirel'in başbakanlığındaki AP (Adalet Partisi) hükümeti istifaya zorlanmış; yerine eski CHP milletvekili Nihat Erim'in başbakanlığında teknokrat ağırlıklı bir hükümet kurulmuştur. Yaklaşık iki yıl süren bu ara rejim, örtülü bir askerî rejim olarak nitelendirilebilir. TBMM ve siyasi partiler kapatılmamakla beraber, gerçek siyasal iktidar silahlı kuvvetlerin elinde olmuştur. Nitekim onların etkisiyle yapılan kapsamlı 1971 ve 1973 anayasa değişiklikleriyle bazı temel haklar sınırlandırılmış, yürütme organı güçlendirilmiş ve silahlı kuvvetlerin sivil otoriteler karşısındaki özerkliği güçlendirilmiştir. 1961 Anayasasının 19 yıllık kısa ömrü içinde göreve gelen üç Cumhurbaşkanının (Cemal Gürsel, Cevdet Sunay, Fahri Korutürk) üçünün de askerî kökenli olması elbette bir tesadüf eseri sayılamaz.

1973 sonbaharında yapılan seçimlerle sivil yönetime dönmüş olmasına rağmen, bunu takip eden dönemde de istikrarlı bir rejim yaratılmamıştır. Bunun siyasal nedenleri üzerinde son bölümde durulacaktır. Ancak bu dönemde aşırı sağ ve sol grupların şiddet eylemleri zirveye çıkmış, hükümetler bunu önlemekten âciz kalmış, sonuçta 12 Eylül 1980 tarihinde yeni bir askerî darbe ile 1961 Anayasasının ömrü sona ermiştir.

VII. 1982 ANAYASASI

12 Eylül 1980 tarihinde, en yüksek rütbeli beş komutandan oluşan ve kendisini Milli Güvenlik Konseyi (MGK) olarak adlandıran askerî komite iktidara el koymuştur. Konsey, 27 Ekim 1980'de kabul ettiği “Anayasa Düzeni Hakkında Kanun”la 1961 Anayasasına göre TBMM'ye ait yetkilerin MBK tarafından, Cumhurbaşkanının yetkilerinin de MBK Başkanı (Devlet Başkanı) tarafından kullanılacağını belirtmiştir (m. 2). 1961 Anayasası tümüyle ilga edilmiş olmamakla beraber, Konseyin buna aykırı olarak aldığı kararlar, Anayasa değişikliği olarak kabul edilecekti (m. 6).

1961 Anayasası, demokratik hür parlamenter rejimin gereklerini yerine getirmiş olmasına rağmen, uygulamada sorunlarla doludur. Bunun başlıca sebebi, 1961 sonbaharında seçimlerle iktidarı sivillere devretmiş olan silahlı kuvvetlerin siyasal ağırlığını muhafaza etmesidir.

MGK, yeni anayasa çalışmalarına, 28 Haziran 1981 tarihinde “Kurucu Meclis Hakkında Kanun”u kabul ederek başlamıştır. Bu Kanuna göre Kurucu Meclis, MGK ve sivil kanat olan Danışma Meclisinden oluşmuştur. Anayasa yapımı süreci, 1961 süreci ile kıyaslandığında dahi demokratik standartlardan çok uzaktır. Danışma Meclisinin bütün üyeleri, doğrudan veya dolaylı olarak MGK tarafından seçilmiş; hiçbir siyasi parti üyesi bu Mecliste yer alamamıştır. 1961 sürecinde iki meclis eşit yetkili olduğu halde, 1982 sürecinde son söz tamamen MGK’dadır; Danışma Meclisi, adının da ifade ettiği gibi, sadece bir danışma fonksiyonu ifa etmiştir. Anayasanın kabul edildiği halkoylaması, bir otoriter rejim plebisiti biçiminde cereyan etmiş, hayır propagandası ve MGK Başkanı General Kenan Evren’in anayasayı tanıtmaya konferanslarındaki beyanlarına karşı herhangi bir eleştiri yasaklanmış, halkoylaması Evren’in tek aday olarak katıldığı Cumhurbaşkanı seçimleriyle birleştirilmiştir (Özbudun, 2021b: 52-55).

Anayasanın içeriği yönünden ise, bu Anayasa 1961 Anayasasının aksine, hürriyet-otorite dengesinde devlet otoritesinin güçlendirilmesine ağırlık vermiş, silahlı kuvvetlerin seçilmiş organlar karşısındaki etkisini güçlendirmiştir. Bu otoriter felsefenin izlerine Anayasanın birçok maddesinde rastlanmaktadır (Özbudun, 2021b: 57-67; Yazıcı, 1997).

1982 Anayasası, hükümet sistemi olarak esas itibarıyla parlamenter rejim modelini benimsemiş, bakanların Meclise karşı kolektif ve bireysel siyasi sorumluluğunu kabul etmiştir. Ancak Cumhurbaşkanına, klasik bir parlamenter rejimdeki yetkilerin çok ötesinde yetkiler tanınmıştır. Cumhurbaşkanının karşı-imza kuralına tâbi olmaksızın tek başına yapabileceği işlemler kategorisi yaratılmış ve bu işlemlere karşı Anayasa Mahkemesi dâhil yargı mercilerine başvurulamayacağı belirtilmiştir (m. 105). Bu tür parlamenter rejimlere milletlerarası literatürde “zayıflatılmış parlamentarizm (*parlementarisme atténué*)” adı verilmektedir (Özbudun, 2021b: 331-335; Uluşahin, 2007).

Anayasada 2007 yılında yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanının, parlamento değil, halk tarafından seçilmesinin kabul edilmesi, hükümet sistemini bir ölçüde yarı-başkanlık sistemine yaklaştırmıştır. Şüphesiz, halk tarafından seçilme, Cumhurbaşkanlığı makamının demokratik meşruluğunu, dolayısıyla siyasi ağırlığını arttırmaktadır. Ancak bu değişiklikle sistemin tam bir yarı-başkanlık sistemine dönüştüğü söylenemez. Çünkü bu değişiklikle Cumhurbaşkanının yetkileri herhangi bir şekilde genişletilmiş değildir. Sadece, yürütmenin iki-başlılığı daha belirgin hal almıştır.

1982 Anayasası, hükümet sistemi olarak parlamenter rejim modelini benimsemiş, ancak Cumhurbaşkanına, klasik bir parlamenter rejimdeki yetkilerin çok ötesinde yetkiler tanınmıştır. Bu tür parlamenter rejimlere milletlerarası literatürde “zayıflatılmış parlamentarizm (*parlementarisme atténué*)” adı verilmektedir.

VIII.GENEL DEĞERLENDİRME

Parlamentar rejime karşı eleştiriler ilk defa 1990'lı yıllarda ortaya atılmış, Cumhurbaşkanlığı dönemlerinde Turgut Özal Amerikan tipi bir başkanlık sistemine, Süleyman Demirel de Fransız tipi bir yarı-başkanlık sistemine geçilmesini savunmuşlardır (Yazıcı, 2002). Ancak her iki girişim de fazla destek bulamamış ve tartışma bir süre için gündemden düşmüştür.

Tartışmalar, AKP'nin 2011 seçim zaferi ile birlikte yeniden başlamış ve bu parti-nin başkanlık sistemine geçişi savunmaya başlaması, 2011 seçimlerinden sonra TBMM'de kurulan Anayasa Uzlaşma Komisyonunun çalışmalarının sonuçsuz kalmasına sebep olmuştur.

Parlamentar sisteme karşı olanların gerekçeleri şöyle özetlenebilir: Parlamentar sistem, zayıf, istikrarsız, karar alma kabiliyetinden yoksun koalisyon hükümetlerine yol açmakta, bu durumun yarattığı siyasal krizler de çoğu zaman askerî müdahalelerle sonuçlanmaktadır.

Bu iddialar, gerek genel olarak gerek Türkiye örneğinde gerçeklerle bağdaşmamaktadır. Türkiye'nin yakın tarihinde iki tam (1960 ve 1980) ve iki kısmî (1971 ve 1997) askerî müdahale geçirmiş olduğu doğru olmakla birlikte, bunların hiçbiri parlamenter rejimin zaafına atfedilemez. Bunlar, son tahlilde Türkiye siyasetine hâkim olan derin bölünme çizgisinin sonucudur. 1960, 1971 ve 1997 müdahaleleri, büyük çoğunluğu laik ve modernleşmeci olan silahlı kuvvetlerin muhafazakâr sağ iktidarlara karşı güvensizliğinin sonucudur.

Karşılaştırmalı araştırmalar da, başkanlık sistemlerinin askerî müdahalelere uğrama riskinin parlamenter sistemlere oranla çok daha yüksek olduğunu göstermektedir. Stepan ve Skach'ın OECD üyesi olmayan ve 1973-1989 yılları arasında en az bir yıl demokratik rejim altında yaşamış 53 ülke üzerindeki araştırmasına göre, bunlar arasında parlamenter rejimle yönetilenlerin yüzde 61'i, 1973-1989 yılları arasında en az 10 yıl sürekli olarak demokratik rejimi sürdürmüşlerdir; başkanlık sistemiyle yönetilenler arasında bu oran sadece yüzde 20'dir. Benzer şekilde aynı dönemde parlamenter rejimle yönetilen ülkelerin ancak yüzde 18'i bir askerî darbeye mâruz kaldığı halde, başkanlık sistemiyle yönetilenler arasında bu oran yüzde 40'tır (Stepan and Skach, 1994: 124-135).

Parlamentar rejim karşıtlarının ileri sürdüğü, bu rejimin ülkeleri zayıf, istikrarsız, kısa ömürlü hükümetlere ve uzun süreli hükümet krizlerine mahkûm ettiği iddiası da gerçeklerle bağdaşmamaktadır. Böyle olumsuz örnekler elbette görülmüştür,

Parlamentar sisteme karşı olanların gerekçeleri şöyle özetlenebilir: Parlamentar sistem, zayıf, istikrarsız, karar alma kabiliyetinden yoksun koalisyon hükümetlerine yol açmakta, bu durumun yarattığı siyasal krizler de çoğu zaman askerî müdahalelerle sonuçlanmaktadır. Bu iddialar, gerek genel olarak gerek Türkiye örneğinde gerçeklerle bağdaşmamaktadır.

ama öte yanda uzun süreli tek-partili hükümetlerin veya uyumlu koalisyonların görev yaptığı pek çok örnek de vardır. Türkiye bunlardan biridir. 76 yıllık (1946-2022) çok-partili hayat deneyiminin 48 yılı tek-partili hükümetler yönetiminde geçmiştir: CHP 1946-1950, DP 1950-1960, AP 1965-1971, ANAP 1983-91, AKP 2002-2022. Buna 7 yıllık askerî yönetim dönemleri (1960-1961, 1971-1973, 1980-1983) eklendiği takdirde, ancak 21 yıl koalisyon hükümetlerince yönetilmiştir. Kaldı ki koalisyon hükümetlerinin daima başarısız oldukları da asılsız bir iddiadır. DYP-CHP (1991-1995) ve DSP-MHP-ANAP (1999-2002) koalisyon dönemlerinde iki kapsamlı demokratik anayasa değişikliği gerçekleştirilmiştir.

1970'li ve 1980'li yıllarda bazı koalisyon hükümetlerinin başarısız olmalarının nedeni, parlamenter rejim değil, parti sisteminin aşırı derecede parçalanmış ve kutuplaşmış olmasıdır. İki büyük partinin (CHP ve AP/DYP) hiçbir şekilde işbirliğinde bulunmamaları, bazı radikal küçük partilerin “kral yapıcı” rolü oynamalarına, hükümetlerin şiddet eylemlerini önlemekte âciz kalmalarına sebep olmuştur.

Talihsiz 2017 anayasa değişikliği ile Türkiye'nin yaklaşık 150 yıllık parlamenter deneyimi sona ermiş ve onun yerini ucube Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi almıştır. Ancak günümüzde altı muhalefet partisi “güçlendirilmiş ya da iyileştirilmiş” parlamenter sisteme dönme hususunda tam bir mutabakat içindedir. Yaklaşan seçimler böyle bir sonuca ulaştırdığı takdirde, tarih bir kere daha tekerrür etmiş olacaktır.

SEÇME BİBLİYOGRAFYA

Abadan, Yavuz ve Bahri Savcı, **Türkiye’de Anayasa Gelişmelerine Bir Bakış** (Ankara, 1959).

Akaş, Cem (der.). **Kritik Kavşak: Parlamenter Sistem - Başkanlık Sistemi** (İstanbul: Koç Üniversitesi Yayınları, 2015).

Armağan: **Kanun-i Esasî’nin 100. Yılı** (Ankara: A.Ü.S.B.F. Yayını,1978).

Arsel, İlhan. **Türk Anayasa Hukuku** (Ankara: Mars Matbaası, 1959).

Arsel, İlhan. **Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları** (Ankara: Mars Matbaası, 1965).

Balta, Tahsin Bekir. “Türkiye’de Yasama – Yürütme Münasebeti,” **İncelemeler** (Ankara: A.Ü.S.B.F. Yayını, 1960), s. 1-55.

Balta, Tahsin Bekir, **Türkiye’de Yürütme Kudreti** (Ankara: AÜSBF Yayınları, 1960).

Bastid, Paul, **Le Gouvernement d’Assemblée** (Paris, 1956).

Başgil, Ali Fuat, **Esas Teşkilât Hukuku**, C. I (İstanbul: Baha Matbaası, 1960).

Devereux, Robert. **The First Ottoman Constitutional Period: A Study of the Midhat Constitution And Parliament** (Baltimore: The Johns Hopkins Press. 1963).

Doğru, Osman, **27 Mayıs Rejimi: Bir Darbenin Hukukî Anatomisi** (Ankara: İmge Kitabevi, 1998).

Erdogan, Mustafa. “Başbakanlık Hükümeti mi?” **A.Ü.S.B.F.D.**, Cilt 44, Sayı 3-4 (Temmuz-Aralık 1989), s. 229-247.

Gözübüyük, A. Şeref ve Suna Kili. **Türk Anayasa Metinleri, 1839-1980** (Ankara: A.Ü.S.B.F. Yayını, 1982).

Guetzvitch-Mirkine, Boris. **Hukuku Esasîyede Yeni Temayüller** (Ankara: Hapishane Matbaası, 1938).

Güneş, Turan. **Parlemanter Rejimin Bugünkü Mânası ve İşleyişi** (İstanbul: İ.Ü.H.F. Yayını, 1956).

Kubalı, Hüseyin Nail, **Esas Teşkilât Hukuku Dersleri** (İstanbul, 1959).

Lewis, Bernard. **The Emergence of Modern Turkey** (London: Oxford University Press, 1968).

Okandan, Recai G. “Pozitif Amme Hukukumuzun Gelişmesi Bakımından Millî Mücadele Devri ve Onu Takip Eyleyen Merhale”, **Muammer Raşit Seviğ’e Armağan** (İstanbul, 1956).

Özbudun, Ergun. “Başkanlık Sisteminin Olası Tehlikeleri” Cem Akaş (der.) **Kritik Kavşak: Parlamenter Sistem – Başkanlık Sistemi**, (Koç Üniversitesi Yayınları, 2015: 61-76).

Özbudun, Ergun. **1921 Anayasası** (Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Üçüncü Baskı, 2021a).

Özbudun, Ergun. **1924 Anayasası** (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2012).

Özbudun, Ergun. **Türk Anayasa Hukuku**, 21. Baskı (Ankara: Yetkin Yayınları, 2021b).

Özbudun, Ergun. **The Constitutional System of Turkey: 1876 to the Present** (New York: Palgrave Macmillan, 2011).

Özbudun, Ergun. **Contemporary Turkish Politics: Challenges to Democratic Consolidation** (Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 2000).

Özbudun, Ergun. **Otoriter Rejimler, Seçimsel Demokrasiler ve Türkiye** (Ankara: Yetkin Yayınları: 2021c).

Özsoy Boyunsuz, Şule. **Başkanlı Parlamenter Sistem** (İstanbul: XII Levha Yayıncılık, 2014).

Parla, Taha, **Türkiye’de Siyasal Kültürün Resmî Kaynakları**, Cilt 3: Kemalist Tek-Parti İdeolojisi ve CHP’nin Altı Ok’u (İstanbul: İletişim, 1992).

Soysal Mümtaz. **Dinamik Anayasa Anlayışı: Anayasa Dialektiği Üzerine Bir Deneme** (Ankara: A.Ü.S.B.F. Yayını, 1969).

Soysal, Mümtaz. **100 Soruda Anayasanın Anlamı** (İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1986), s.126-64.

Stepan, Alfred ve Cindy Skach, “Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective”, Linz ve Valenzuela, (der.) **The Failure of Presidential Democracy** (Baltimore ve London: Johns Hopkins University Press, 1994.)

Tanör, Bülent. **İki Anayasa, 1961 – 1982** (İstanbul: Beta, 1986).

Tanör, Bülent. **Osmanlı – Türk Anayasal Gelişmeleri** (İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 1999).

Tunaya, Tarık Zafer. **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku** (İstanbul: İ.Ü.H.F. Yayını, 1980).

Tunçay, Mete, **Türkiye Cumhuriyeti’nde Tek-Parti Yönetiminin Kurulması (1923-1931)** (Ankara: Yurt Yayınları, 1981).

Turhan, Mehmet. **Hükûmet Sistemleri** (Ankara: Gündoğan Yayınları, 1995).

Türk Parlâmentoculuğunun İlk Yüzyılı, 1876-1976 (Ankara: Siyasî İlimler Türk Derneği Yayını, tarihsiz).

Uluşahin, Nur. **Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması** (Ankara: Yetkin Yayınları, 2007).

Yazıcı, Serap. **Türkiye’de Askerî Müdahalelerin Anayasal Etkileri** (Ankara: Yetkin Yayınları, 1997).

Yazıcı, Serap. **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme** (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2002).

Ankara Enstitüsü

Ankara Enstitüsü Türkiye ve dünyadaki siyasal, ekonomik, toplumsal ve jopolitik gelişmeleri inceleyen akademik bir düşünce kuruluşudur. Başta Türkiye'nin siyasal ve toplumsal hayatını ilgilendiren başlıklar olmak üzere düzenli olarak demokratikleşme, siyasal çoğulculuk, katılım, hesap verilebilirlik ve şeffaflık temelli araştırmalar gerçekleştiren Enstitü, Türkiye dış politikası ve jeopolitik gelişmelere dair çalışmalar da yürütmektedir.

Türkiye'deki tartışmalara katkıda bulunmak üzere çoğulcu bir tartışma platformu olarak yayın hayatında olan perspektif.online sitesi de Ankara Enstitüsü tarafından yönetilmektedir.

Farklı akademik kurum, sivil toplum ve medya kuruluşlarıyla ortak akademik çalışmalara imza atan Ankara Enstitüsü düzenli bir şekilde Türkiye'nin siyasal, ekonomik ve toplumsal nabzını tutacak saha araştırmaları da gerçekleştirmektedir. Bu araştırmalar sayesinde elde edilen zengin veriler akademik ortaklıklar veya müstakil araştırmalarla bilimsel ürünler olarak yayınlanmaktadır.

www.ankaraenstitusu.org

www.perspektif.online

www.panoramatr.com

Centre for Applied Turkey Studies (CATS)

German Institute for International and Security Affairs (SWP)'in içinde bir program olan The Centre for Applied Turkey Studies (CATS), Stiftung Mercator ve Federal Foreign Office tarafından desteklenmektedir. CATS Türkiye üzerine çalışmalar yürüten düşünce ve araştırma kuruluşlarının uluslararası bir ağı olan CATS Network'ün yürütücüsüdür. Bu yayın CATS Network'ün "Türkiye'nin Sistem Arayışı" projesinin bir parçasıdır.

<https://www.cats-network.eu/>

PROF. DR. ERGUN ÖZBUDUN

Prof. Dr. Ergun Özbudun, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde 1962'de doktor, 1967'de doçent ve 1975'te profesör unvanını kazanmış ve 1994 yılına kadar bu kurumda görevini sürdürmüştür. O tarihten 2012'ye kadar Bilkent Üniversitesi öğretim üyesi olarak, anayasa hukuku ve Türk siyasal hayatı üzerine dersler vermiştir. 2012'den Haziran 2020'de İstanbul Şehir Üniversitesi'nin Cumhurbaşkanı kararıyla kapatıldığı tarihe kadar ise bu üniversitede öğretim üyesi olarak görev yapmıştır. Özbudun, Harvard Üniversitesi'nde araştırmacı (1963-66, 1971-73), Chicago (1973), Paris Sorbonne (1980), Columbia (1981-82) ve Princeton (1982-83) üniversitelerinde misafir profesör olarak ders vermiştir. Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesi (CPT) üyeliği (1989-93) ve Milletlerarası Siyasal Bilim Derneği Yönetim Kurulu üyeliği (1979-1985) görevlerini ifa etmiştir. Avrupa Konseyi Hukuk Yoluyla Demokrasi (Venedik) Komisyonu'nun 1990 yılından 2014'e kadar üyesi olan Prof. Özbudun'un anayasa hukuku ve Türk siyasal hayatı ile ilgili Türkçe ve İngilizce birçok yayını vardır.



Federal Foreign Office



Türkiye uzunca bir süredir sistem tartışması yürütüyor ve öyle anlaşılıyor ki bu konudaki tartışma ve arayış, siyaseti önümüzdeki birkaç yıl yoğun bir şekilde etkilemeye ve biçimlendirmeye devam edecek.

Türkiye’de parlamenter sistem, sık sık kesintilere uğrasa da 150 yıllık (1876-2017) bir geçmişe sahip. Öte yandan ne 150 yıl süren bu parlamenter sistem deneyimi ne de son 5 yıldır tecrübe edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (veya yaygın kullanımıyla başkanlık sistemi) siyasette ve toplumda genel bir memnuniyet üretebilmiş durumda.

Haziran 2023’te yapılması öngörülen seçimlerin sonucuna göre, yoğunluğu ve süresi değişse bile, her halükârda sistem tartışmasının kısa vadede Türkiye siyasetinin en önemli başlığı olacağını öngörmek mümkün.

Bu durumu göz önünde bulundurarak, karar alıcılara ve kamuoyuna akademik bilgi temelli katkı sağlamak ve tartışmaların siyasi keskinliğini esneterek diyalog ve müzakere zeminini genişletmek üzere kapsamlı bir program hazırlamış bulunuyoruz.

Bu program çerçevesinde, Ankara Enstitüsü ve CATS olarak, 2022 boyunca, sistem arayışına katkı sunacak 10 akademik analiz yayınlamayı, etkili bir sistem tartışması sağlayacağını öngördüğümüz paydaşların katılımıyla 2 çalıştay düzenlemeyi ve toplumun sistem ile ilgili kanaatlerini öğrenmek üzere detaylı bir kamuoyu araştırması yapmayı planlıyoruz.

Prof. Dr. Ergun Özbudun’un Türkiye’nin 150 yıllık parlamenter sistem tecrübesini değerlendirdiği elinizdeki çalışma, 10 rapordan oluşacak akademik katkının ilk örneğini oluşturmaktadır.