

TÜRKİYE'NİN
05 SİSTEM
ARAYIŞI

EYLÜL'22
ANKARA

PARLAMENTER SİSTEM
VE TÜRKİYE'DE YENİDEN
UYGULANABİLİRLİĞİ

PROF. DR. SELİN ESEN

İÇİNDEKİLER

SUNUŞ 03

GİRİŞ 05

I. PARLAMENTER SİSTEMİN TEMEL ÖZELLİKLERİ 06

Tanımı ve Unsurları 06

Yasama-Yürütme İlişkileri 10

Parti Sistemi 15

Seçim Sistemi 16

Parlamentar Sistem'in Olumlu ve Olumsuz Yönleri 17

II. İSRAİL 19

Siyasal Partiler ve Seçim Sistemi 19

Yasama Organı 20

Yürütme Organı 22

Yasama ve Yürütme Arasındaki İlişkiler 24

III. İSPANYA 26

Siyasal Partiler ve Seçim Sistemi 26

Yasama Organı 27

Yürütme Organı 28

Yasama ve Yürütme Arasındaki İlişkiler 29

IV. TÜRKİYE İÇİN DEĞERLENDİRME 35

SONUÇ 38

KAYNAKÇA 40

SUNUŞ

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

Türkiye’de parlamenter sistem, sık sık kesintilere uğrasa da bir buçuk asra yakın (1876-2017) bir geçmişe sahip. 2017’den beri de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi yürürlükte. Her iki sistemin de siyasette ve toplumda genel bir memnuniyet üretebildiğini söylemek zor.

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 performans 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 siyasi 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 kavuştu. Bu çerçevede, sistem tartışması ve parlamenter sisteme dönüş hedefi, iktidar ve muhalefet arasındaki siyasi mücadeleyi içeriklendiren en önemli başlık haline geldi.

Son bir yıl içerisinde muhalefetteki siyasi 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.

Dolayısıyla, 2023 seçimlerinin sonucundan bağımsız olarak, Türkiye'de sistem arayışı ve tartışmasının önümüzdeki dönemde de siyasetin merkezinde olmasını beklemek daha gerçekçi görünüyor. Haziran 2023'te yapılması öngörülen seçimlerin sonucuna göre, yoğunluğu ve süresi değişse bile, her halükârda sistem tartışması Türkiye siyasetini meşgul etmeye devam edecek.

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 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. Selin Esen'in Parlamenter Sistemi -tanımlayıcı ilkeleri, dünyadaki uygulama örnekleri ve Türkiye'de uygulanabilirliği açısından- değerlendirdiği elinizdeki çalışma, 10 rapordan oluşacak akademik katkının beşinci raporunu oluşturmaktadır.

Önümüzdeki bir yıl boyunca, analiz, çalıştay ve kamuoyu araştırmalarıyla sürecek 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.

GİRİŞ

Hükümet sistemleri yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiye bağlı olarak tanımlanır. Anayasal bir demokraside, hükümet sistemi ne olursa olsun yargı organı diğer iki erkten bağımsızdır. Parlamenter sistem, halkı temsil eden parlamentoların ortaya çıkması ve siyasal iktidarın zamanla monarktan bu parlamentolara kayması sonucunda ortaya çıkmıştır. Parlamentarizm, ilk kez İngiltere’de ortaya çıktığı için *Westminster modeli* olarak da adlandırılır. Parlamenter sistem, başta Avrupa kıtası olmak üzere dünyanın pek çok yerinde tercih edilen bir hükümet sistemidir. Günümüzde parlamenter sistemler kaynağını Westminster örneğinden alır, ancak uygulamada her ülkenin hukukuna, tarihine, toplumsal özelliklerine ve siyasal kültürüne bağlı olarak farklılıklar gösterir. Parlamenter sistemin niteliğini belirleyen en önemli hukuki belgeler anayasa ve parlamento içtüzüğüdür. Bununla birlikte siyasal partiler ve seçim sistemi de diğer hükümet sistemlerinde olduğu gibi, parlamenter rejimin işleyişini önemli ölçüde etkiler. Aşağıda ilk olarak parlamenter sistem tanımlanacak ve bu sistemin temel özellikleri, olumlu ve olumsuz yönleri ele alınacaktır. İkinci olarak, demokratik parlamenter rejim örnekleri olarak İsrail ve İspanya’da sistemin temel özellikleri ve işleyişi kısaca açıklanacaktır. İsrail üniter bir cumhuriyet ve bölünmüş bir toplumdur. İsrail’de hükümet istikrarsızlığı sıklıkla görülür ve hükümetler kısa ömürlüdür. İspanya ise parlamenter bir monarşi ve özerk topluluk adı verilen bölgelere bazı siyasal ve yönetsel yetkilerin tanındığı bölgesel bir devlettir. İsrail’e göre daha az bölünmüş bir toplumdur. Hükümet istikrarsızlığı son birkaç yıl dışında, İspanya’daki parlamenter sistemin temel bir özelliği olmamıştır. Aşağıda bu iki ülkede parlamenter sistemin benzerlikleri ve farklılıkları ortaya konacaktır. Ardından, parlamenter sistemin Türkiye bakımından uygun bir hükümet sistemi olup olmadığı tartışılacaktır.

I. PARLAMENTER SİSTEMİN TEMEL ÖZELLİKLERİ

Tanımı ve Unsurları

Kaynağını parlamentonun üstünlüğünden alan, yasama ve yürütme organları arasında güçlerin sert biçimde ayrılmasına değil, işbirliğine dayanan rejime parlamenter sistem denir. Parlamentarizm hükümetin parlamento tarafından atandığı, desteklendiği ve görevden alındığı sistemdir.¹ Bir başka tanıma göre de parlamenter sistem, yürütme organının yasama organından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu rejimdir.² Kısaca, parlamentarizm başbakan ve bakanlardan oluşan hükümetin ulusal egemenliği temsil eden yasama organı tarafından atandığı ve ona karşı sorumlu olduğu hükümet sistemidir. Parlamenter rejim, parlamento ile hükümet arasında sıkı bir ilişki bulunması nedeniyle yumuşak güçler ayrılığına dayalı bir hükümet sistemi olarak da adlandırılır.³ Ancak günümüzde siyaset siyasal partilere dayandığı için parlamenter sistemin yasama-yürütme organları arasındaki ayrılıktan çok parlamentoda çoğunluğu elde eden ve hükümeti kuran iktidar partisi ile parlamentoda temsil edilen diğer siyasal partiler, yani muhalefet arasındaki ayrıma dayandığı söylenebilir.⁴

1 Giovanni Sartori (1994). *Comparative Constitutional Engineering*, Macmillan Press, s.101.

2 Arend Lijphart (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press, s.68.

3 Arend Lijphart (1992). 'Introduction', *Parliamentary versus Presidential Government* (Ed. A. Lijphart), Oxford: Oxford University Press, s.1

4 Ekrem Ali Akartürk (2010). *Parlamenter Rejim Uygulamaları ve Parti Sistemleri*, Yeditepe Üniversitesi Yayınları, İstanbul, s.34.

Parlamenter sistemde yasama organı halk tarafından seçilir. Tek (Danimarka, İsveç, Yunanistan, Yeni Zelanda, İsrail, Lüksemburg) ya da iki meclisten (Almanya, Hindistan, Hollanda, Kanada, Avustralya, Birleşik Krallık, Japonya, İspanya ve İtalya) oluşabilir. İki meclisten oluşan parlamentolarda İtalya gibi istisnai örnekler dışında yürütme organını denetleme yetkisi alt meclise aittir. Yürütme organı, devlet başkanı ve bakanlar kurulundan oluşur. Yürütme organının simgesel ve siyasal işlevleri yürütmenin iki kanadı arasında paylaşılır. Siyasal işlevler hükümetin başı olan başbakan ve bakanlar kurulu, simgesel ya da törensel işlevler ise devlet başkanı tarafından yerine getirilir. Parlamenter sistem devlet başkanının göreve geliş biçimine göre monarşi ya da cumhuriyet olabilir. Devlet başkanı parlamenter monarşilerde soy esasına göre belirlenir ve kendisi çekilmedikçe ömür boyu görevde kalır. Cumhuriyetle yönetilen parlamenter rejimlerde ise devlet başkanı doğrudan halk tarafından değil, parlamento ya da içinde parlamento üyelerinin de bulunduğu bir kurul tarafından dolaylı olarak seçilir. Örneğin, Macaristan'da cumhurbaşkanı Parlamento, Almanya'da ise Parlamento'nun bütün ulusu temsil eden meclisi olan Bundestag üyeleri ve eyalet parlamentolarının seçtiği temsilcilerden oluşan Federal Konvansiyon tarafından seçilir. Parlamenter cumhuriyetlerde devlet başkanının görev süresi sabittir. Devlet başkanı tarafsızdır. Parlamenter monarşilerde monarkın tarafsızlığı öylesine önemlidir ki pek çok örnekte monarka ve yakın ailesine seçme ve seçimle işbaşına gelinen bir kamu görevine aday olma hakkı tanınmaz. Parlamenter cumhuriyetlerde ise devlet başkanına böyle bir sınırlama getirilmez. Cumhurbaşkanının tarafsızlığı çoğunlukla anayasada açıkça belirtilir.

Devlet başkanının rolü, devleti tarihsel sürekliliğini, ulusun ve ülkenin bütünlüğünü temsil eden simgesel ve törensel yetkilerden ibarettir. Yetkilerini kural olarak başbakan ve ilgili bakanın imzasıyla kullanır. *Karşı-imza* adı verilen bu kurala bağlı tutulan bu işlemlerden devlet başkanı değil, başbakan ve ilgili bakan siyaseten ve hukuken sorumludur. Devlet başkanının karşı-imza kuralına bağlı olmadan tek başına kullanabileceği yetkileri sınırlıdır. Devlet başkanı devletin ve ulusun birliğini temsil etmek, parlamentoda en çok milletvekiline sahip siyasal partinin başkanını hükümeti kurmakla görevlendirmek, başbakanın önerdiği bakanları atamak ya da başbakan tarafından yapılan atamaları onaylamak, hükümet tarafından alınmış kararları usulen onaylamak, mahkemelere ve bazı devlet kuruluşlarına üye seçmek, parlamentoda kabul edilen yasaları onaylamak ve yayımlamak, anayasaya aykırı gördüğü yasaların iptali için anayasa mahkemesine başvurmak gibi yetkileri tek başına kullanabilir. Ayrık örneklerle de rastlanmaktadır. Örneğin, İsveç'te Parlamen-

Parlamenter sistem devlet başkanının göreve geliş biçimine göre monarşi ya da cumhuriyet olabilir.

Parlamente r sistemde devlet başkanının sorumsuz tutulmasının nedeni, yürütme organının sürekliliğini ve istikrarını sağlamaktır. Böylece, parlamentoyla hükümet arasında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıklarda devlet başkanının tarafsız kalması sağlanır.

to'nun kabul ettiği bir yasayı kral değil yürütme adına bir bakan imzalar.⁵ Yetkide ve sorumlulukta paralellik kamu hukukunun temel ilkelerinden biridir. Bu ilkenin bir gereği olarak, parlamenter sistemde çok sınırlı yetkilere sahip olan devlet başkanı kural olarak sorumsuzdur. Parlamenter monarşilerde devlet başkanının sorumsuzluğu mutlaktır. Birleşik Krallık'ta "Kral bir bakanı öldürürse bundan başbakan sorumludur. Başbakanı öldürürse kimse sorumlu değildir" sözü tam da bunu ifade eder.⁶ Monarkın sorumsuzluğu Birleşik Krallık'ta teamüli bir kural niteliğindedir. Ancak İspanya, İsveç, Norveç ve Danimarka gibi bazı parlamenter monarşilerin anayasaları kralın sorumsuzluğunu açıkça hükme bağlamıştır. Cumhuriyet rejimlerinde ise devlet başkanı parlamentoya karşı siyaseten sorumsuzdur, ancak cezai sorumsuzluğu vatana ihanet ya da anayasayı ihlal gibi istisnai ve çok ciddi durumlarla sınırlıdır. 1924, 1961 ve 2017'ye kadar 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları da cumhurbaşkanının sorumluluğunu bu çerçevede düzenlemiştir. Parlamenter sistemde devlet başkanının sorumsuz tutulmasının nedeni, yürütme organının sürekliliğini ve istikrarını sağlamaktır. Böylece, parlamentoyla hükümet arasında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıklarda devlet başkanının tarafsız kalması sağlanır. Bu da iki erk arasındaki gerilimleri hafifletici ve siyasal ortamı ılımlılaştırıcı bir işlev görebilir.

Yürütmenin ikinci kanadı olan bakanlar kurulu, başbakan ve bakanlardan oluşur. Parlamenter sistemde yürütme organı başkanlık sisteminin aksine tek kişiden oluşmaz; kolektif ya da kolejyal bir nitelik taşır. Parlamenter sistemin bu özelliği, özellikle etnik, kültürel ve dinsel açılardan bölünmüş toplumlar için yürütmenin paylaşılmasına olanak vermesi bakımından diğer hükümet sistemlerine göre daha elverişlidir. Başbakan ve bakanlar kural olarak parlamento üyesidir. Devlet başkanını parlamentonun çoğunluğunun desteğini alabilecek bir kişiyi hükümeti kurmak üzere aday gösterir ya da başbakan olarak atar. Ancak bu yetkinin devlet başkanına verilmediği ayrık örnekler de vardır. İsveç ve Çek Cumhuriyeti'nde meclis başkanı, Almanya'da ise milletvekillerinin en az yüzde 25'i başbakan adayı gösterir.⁷

Yürütme organının icrai yetkileri bakanlar kurulu (hükümet) tarafından kullanılır. Bakanlar kurulunun başı olarak başbakanın hükümet içinde önemli ağırlığı vardır. Başbakanın bakanları atama, hükümetin başı olarak parlamentoya, basına ya da seçmene hükümetin aldığı kararları açıklama, dış ilişkilerde devletin sözcüsü olma

5 Gerd Strohmeier (2012). "More legitimation = more competence? Heads of state in parliamentary systems in comparative perspective", *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 6(2), s.177-196.

6 Ergun Özbudun, (2021). *Türk Anayasa Hukuku*, Gözden Geçirilmiş 21. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, s.323.

7 Jose Antonio Cheibub, Shane Martin, Björn Erik Rasch (2019). "Investiture rules and formation of minority governments in European parliamentary democracies", *Party Politics*, 27(2), s.353.

ve devlet başkanı ile bakanlar kurulu ve muhalefet ile bakanlar kurulu arasındaki ilişkileri yürütme gibi önemli yetki ve görevleri bulunur. Başbakanın siyasal düzen içinde artan rolü, disiplinli parti sistemi ve başbakanın aynı zamanda kendi partisinin başkanı olmasının da etkisiyle, parlamenter sistemin ‘başkanlaşma’sını⁸ ya da ‘kişiselleşme’sini⁹ beraberinde getirmektedir.

Parlamenter sistemde hükümet tek bir siyasal parti tarafından kurulabileceği gibi (tek parti hükümeti) birden çok siyasal partiden (koalisyon hükümeti) de oluşabilir. Hükümeti kuran siyasal parti ya da partiler parlamentoda üye tamsayısının en az salt çoğunluğuna sahip değilse azınlık hükümetinden söz edilir. Batı Avrupa’da kurulan koalisyon hükümetlerinin büyük çoğunluğunun aralarında yazılı ve kamuoyuyla paylaşılan bir koalisyon anlaşmasına dayandığı görülür.¹⁰ Bu anlaşmalar yürütülecek siyaseti, parlamentoda yapılacak oylamalardan koalisyon partilerinin milletvekillerinin nasıl ve ne yönde oy kullanacağı gibi usuli kuralları ve bakanlıkların ve bakanlar arasında yetkilerin paylaşımı gibi konuları içerir. Koalisyon anlaşmaları hükümet istikrarını olumlu etkiler.¹¹ Ayrıca, parlamentodaki çok sayıda partiyi içine alan geniş koalisyonların, başka bir koalisyon seçeneğini ortadan kaldırması nedeniyle istikrarı sağlamak konusunda daha avantajlı olduğu ileri sürülmektedir.¹² Azınlık hükümetlerinin sık görüldüğü Yeni Zelanda’da bu hükümetler muhalefet partileriyle belli konularda destek almak üzere kamuoyuna açık yazılı anlaşma yaparlar. Diğer konularda ise muhalefet partileri hükümete güvenoyu verip vermemek konusunda serbesttir. “Sözleşme Parlamentarizmi” (contract parliamentarism) olarak adlandırılan bu yöntem, İsveç ve Danimarka’da da sıklıkla kullanılır.¹³

Bir hükümetin sona ermesinden yeni hükümetin işbaşına gelmesine kadar geçen sürede işbaşında olan hükümete işgüder hükümet denir. Seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi, hükümetin istifa etmesi ya da parlamento tarafından düşürülmesi durumunda mevcut hükümet yenisi kurulana kadar görevi bırakamaz. Burada güdülen amaç, ülkenin bir gün bile hükümete kalmamasını sağlamaktır. Yeni hükümet

Parlamenter sistemde hükümet tek bir siyasal parti tarafından kurulabileceği gibi (tek parti hükümeti) birden çok siyasal partiden (koalisyon hükümeti) de oluşabilir.

8 Foley, M. (2008). ‘The Presidential Dynamics of Leadership Decline in Contemporary British Politics: The Illustrative Case of Tony Blair,’ *Contemporary Politics*, 14(1), s. 53–69; Ruxandra Serban (2020). “How are prime ministers held to account? Exploring procedures and practices in 31 parliamentary democracies”, *The Journal of Legislative Studies*, 28(2), s.156.

9 Willy Jou, Masahisa Endo (2015). “Presidentialization of Japanese Politics” Examining Political Leader Evaluations and Vote Choice,’ *Japanese Journal of Political Science*, 16(3), s. 358.

10 Strøm, Muller, Smith, (2010), s. 529.

11 *Ibid.*, s.530.

12 Tim Groseclose, and James M. Snyder (1996). ‘Buying Supermajorities’, *American Political Science Review*, 90(2), s. 303–315.

13 Tim Bale, Torbjörn Bergman (2006). “Captives no longer, but servants still? Contract Parliamentarism and the new minority governance in Sweden and New Zealand”, *Government and Opposition*, 41: 422-449.

ancak parlamentoda güvenoyu aldıktan ya da genel seçimlerden sonra temel siyasal aktörler arasında bir anlaşma sağlandıktan sonra kurulabilir. Bu süreç haftalar, hatta aylar sürebilir. Dolayısıyla işgüder hükümet birkaç haftayla sınırlı olarak görevini sürdürebileceği gibi, aylarca da işbaşında kalabilir. Örneğin, son yıllarda bunun sıklıkla görüldüğü ülkelerden biri olan Belçika'da işgüder hükümet, 2007'de 235 gün, 2010-2011 arasında 597 gün ve 2018-2020 arasında 457 gün¹⁴; İsrail'de ise 26 Aralık 2018'den itibaren toplam 454 gün görevde kaldı.¹⁵

Geniş bir siyasal meşruiyete ve parlamentonun güvenine sahip olmayan işgüder hükümetin, devletin sürekliliği için gerekli olan günlük, önceden belirlenmiş siyaseti sürdürecektir işlerle ya da acil konularla sınırlı olarak iş görmesi gerekir. İşgüder hükümet, yeni hükümeti etkileyecek önemli siyasal kararları almamalıdır. İşgüder hükümetle geçiş hükümetini birbirinden ayırmak gerekir. *Geçiş hükümeti*, tam yetkiyle donatılmıştır ve önceki hükümetle kendisinden sonra işbaşına gelecek olan hükümet arasında geçiş sürecini gerçekleştirmek ve otoriter rejimden demokrasiye geçiş gibi mevcut durumu değiştirmek amacıyla atanır. Böyle bir hükümetin amacı ilk seçimlere kadar ülkeyi yönetmektir. İtalya, Portekiz, Finlandiya ve İsveç, geçiş hükümetlerine örnek verilebilir.¹⁶

Yasama-Yürütme İlişkileri

Parlamente sistemde yasama ve yürütme organlarının ellerinde birbirlerinin görevlerine son vermelerini sağlayan birer araç vardır. Bakanlar kurulu görevde kaldığı sürece parlamentonun güvenine dayanır. Bir başka ifadeyle, başbakan ve bakanlar kurulu parlamentoya karşı siyaseten sorumludur. Parlamento bu yetkisini güvenoyu ve gensoru yoluyla kullanır. Güvenoyu, göreve yeni başlamış ya da görevini sürdüren bir hükümetin görevine devam edip etmeyeceği konusunda parlamentoda yapılan oylamadır. Bazı parlamente sistemlerinde parlamento, hükümetin kuruluşu sürecine güven oylaması yoluyla katılır. Bu durumda bakanlar kurulu göreve başlamadan önce ya da kurulur kurulmaz parlamentodan güvenoyu almak zorundadır. Buna *pozitif parlamentarizm* denir. Belçika, Almanya, İtalya, İsveç, Lüksemburg, Yunanistan, 1924, 1961 ve 2017'ye kadar 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları buna örnek verilebilir. Norveç, Danimarka ve Hollanda gibi bazı ülkeler ise hükümetin kuruluşunu kolaylaştırmak amacıyla kuruluşta güvenoyunu şart koşmaz.¹⁷ Bu du-

Geçiş hükümeti, tam yetkiyle donatılmıştır ve önceki hükümetle kendisinden sonra işbaşına gelecek olan hükümet arasında geçiş sürecini gerçekleştirmek ve otoriter rejimden demokrasiye geçiş gibi mevcut durumu değiştirmek amacıyla atanır.

14 Régis Dandoy and Lorenzo Terrière, "(2021). "Caretaker Governments in Belgium: The new normal?", *Belgian Exceptionalism* (Eds. Didier Caluwaerts, Min Reuchamps), Routledge, s.126.

15 Rivka Weill, Judicial Intervention in Parliamentary Affairs to Prevent a Coup D'état, 81 Md. L. Rev. 297, (2022), s.300.

16 Dandoy ve Terrière (2021), s.135.

17 Strøm, Muller, Smith (2010), s.525.

rum *negatif parlamentarizm* olarak adlandırılır. Negatif parlamentarizmin olduğu rejimlerin azınlık hükümetlerinin kurulmasına daha eğilimli olduğu ileri sürülür.¹⁸ Belçika ve İsveç gibi pozitif parlamentarizmin benimsendiği bazı örneklerde, Parlamento'nun üye tamsayısının salt çoğunluğu olumsuz oy vermedikçe başbakan adayı parlamentodan güvenoyu almış sayılır. Macaristan ve Slovakya gibi bazı ülkelerde ise kuruluştaki üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu aranır. Genellikle kuruluştaki güvenoyu için basit çoğunluğun yeterli olduğu kabul edilir. Almanya ve İspanya gibi örneklerde ilk oylamalarda üye tamsayısının salt çoğunluğu elde edilemezse ikinci oylamada basit çoğunlukla yetinilir. Hükümet görevde iken her zaman parlamentodan güven isteyebilir. Böyle bir istem, başbakanın, hükümetin özgül bir siyaseti ya da programı yürütmesiyle ilgili olarak parlamentonun desteğini almak istemesi amacını taşır. Parlamenter sistemde, parlamentonun bütçe kanun tasarısını kabul etmemesi durumunda da hükümetin istifa etmesi gerektiği kabul edilir. Böyle bir durum *örtülü güvenoyu* olarak adlandırılır.¹⁹

Gensoru ise milletvekillerinin, genel bir görüşme ve bunun sonucunda hükümetten ya da bir bakandan uyguladığı siyaset ya da yaptığı işlemlerle ilgili olarak açıklama talep etmesi; açıklamayı yetersiz bulursa güvensizlik önergesi vererek genel kurulda yapılacak oylamayla hükümeti ya da bakanı görevden alabilmesidir.²⁰ Güvensizlik başbakanı yöneltilmişse, parlamentonun güvensizlik önergesini kabul etmesi hükümetin düşmesi sonucunu doğurur. Güvensizlik önergesi, parlamentonun hükümete olan güveninin yenilenmesi amacını taşımaz; aksine parlamentonun (en azından bir bölümünün) hükümet politikalarıyla ilgili hoşnutsuzluğunu ve yeni bir hükümet arayışını yansıtır. İtalya ve Danimarka gibi örneklerde güvensizlik önergesi parlamentoda basit çoğunlukla kabul edilir. Yunanistan ve İzlanda'da ise hükümetin güvensizlik oyuyla düşürülebilmesi için üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu gerekir.²¹ Kuşkusuz ki, salt çoğunluğun aranmaması hükümetin düşürülmesini kolaylaştırır. Hükümetin sağlam bir parlamento çoğunluğunun desteğini almadığı durumlar hükümet istikrarsızlığına yol açma tehlikesi taşır. Ancak yerleşik parlamenter sistemlerde gensoru önergesi sürecinin sonucunda hükümetin görevden alınması nadir görülür. Gensoru önergelerinin yalnızca yüzde 5'i hükümetin düşmesiyle sonuçlanmıştır.²²

Parlamenter sistemde, parlamentonun bütçe kanun tasarısını kabul etmemesi durumunda da hükümetin istifa etmesi gerektiği kabul edilir. Böyle bir durum *örtülü güvenoyu* olarak adlandırılır.

18 Cheibub, Martin ve Rasch (2019), s.352.

19 Philip Norton (2016). "Fixed-term Parliaments Act and Votes of Confidence", *Parliamentary Affairs*, 69(1), s.7.

20 Özbudun (2021), s.305-306.

21 Tal Lento, Reuven Y. Hazan (2022). "The vote of no confidence: towards a framework for analysis", *West European Politics*, 45(3), s.505.

22 *Ibid.*s.460.

Kutuplaşmanın yüksek olduğu, çok sayıda partinin parlamentoda temsil edildiği örneklerde, güvensizlik oyuna getirilen sınırlamaların hükümet istikrarına olumlu katkı sağladığı söylenebilir. Kurucu güvensizlik oyunu benimseyen ülkelerde hükümetin ömrü, bu kurumu benimsemeyenlere göre yüzde 83 daha yüksektir

Güvensizlik oyuyla ortaya çıkabilecek hükümet istikrarsızlıklarını önlemek amacıyla bazı anayasalar *kurucu güvensizlik* kurumunu kabul etmiştir. Kurucu güvensizlik, hükümetin ancak aynı zamanda yeni başbakanın seçilmesi koşuluyla parlamento tarafından düşürülebilmesidir. Böylece, hükümeti düşürmek konusunda anlaşan uyumsuz parlamento çoğunluğunun aynı zamanda yeni hükümeti kimin kuracağı konusunda da anlaşmaya zorlanarak hükümet istikrarsızlığı yaratması önlenir. O nedenle önergede yeni başbakan adayının adı yer almalıdır. Almanya, Belçika, İspanya, İsrail ve Macaristan, kurucu güvensizlik oyunu kabul eden anayasalara örnek verilebilir. Bu ülkelerde kurucu güvensizlik önergesinin kabulü için parlamento üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu aranır. Salt çoğunluktan daha büyük çoğunlukları öngören istisnai örnekler vardır. Örneğin, Madagaskar ve Ruanda'da parlamentonun üye tamsayısının en az üçte ikisinin oyuyla kurucu güvensizlik oyu kabul edilebilir.²³ Kuşkusuz böyle bir çoğunluğun şart koşulması, parlamentonun güvensizlik oyuyla hükümeti denetleyebilmesini fiilen olanaksız hale getirecektir. Bu konuda yapılan ampirik çalışmalar, kurucu güvensizlik oyunun ideolojik kutuplaşmanın istikrarsızlaştırıcı etkisini yumuşatıcı bir rolü olduğunu ortaya koymaktadır. Kutuplaşmanın yüksek olduğu, çok sayıda partinin parlamentoda temsil edildiği örneklerde, güvensizlik oyuna getirilen sınırlamaların hükümet istikrarına olumlu katkı sağladığı söylenebilir. Kurucu güvensizlik oyunu benimseyen ülkelerde hükümetin ömrü, bu kurumu benimsemeyenlere göre yüzde 83 daha yüksektir²⁴. Ancak, bu kurumun yaratabileceği bir olumsuzluğun da altını çizmek gerekir. Yeni başbakanın adı konusunda anlayamadığı için parlamento tarafından düşürülemeyen bir hükümet, yasama programını uygulayacak bir parlamento çoğunluğuna sahip olmayacaktır. Böyle bir durum, kuşkusuz etkisiz bir hükümetin ortaya çıkmasına neden olabilir.²⁵ Bunu önlemenin bir yolu olarak 1958 Fransız Anayasası'nda bulunan, bakanlar kurulunda görüştüğten sonra başbakanın yasa tasarısını Millet Meclisi'nde aynı zamanda bir güvenoyu konusu yapması düşünülebilir. Bu halde, Parlamento'nun güvenoyu istemini reddetmemesi durumunda yasa tasarısı kabul edilmiş olur.²⁶ Cumhurbaşkanı seçimlerin yenilenmesi yetkisi tanınması da hükümetin parlamento çoğunluğunun desteğine sahip olmadığı, ancak yeni bir hükümet alternatifinin de ortaya çıkmadığı durumlarda yaşanabilecek siyasal tikanlıkları giderebilir.²⁷ Hükümetin görevi sırasındaki güvenoyu talebinin reddedilmesi ya da gensorunun kabul edilmesi sonucunda yapılan oylamayla hükümete güvensizlik verilmesi, hükümetin görevinin sona ermesine yol açar.

23 *Ibid.* s.512 ve 522.

24 Ayelet Rubabshi-Shitrit & Sharon Hasson (2022) The effect of the constructive vote of no-confidence on government termination and government durability, *West European Politics*, 45 (3), s.576-590

25 Serap Yazıcı (2002). Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, s.174.

26 Arend Lijphart, (2006). "The Case of Power Sharing", *Electoral Systems and Democracy* (Eds. Larry Diamond ve Marc F. Plattner), The Johns Hopkins University Press, Baltimore, s.49-50.

27 Yazıcı (2002), s.174.

Parlamenter sistemde milletvekilleri güven oylaması ve güvensizlik önergesinin dışında soru, bilgi isteme, komisyonlar ve genel görüşme gibi başka araçlarla da hükümeti denetleyebilir. Soru, milletvekillerinin belli bir konuda hükümetten bilgi almasını ve açıklama istemesini sağlamayı amaçlar. Milletvekillerinin sorularına bakanlar kurulu üyeleri yazılı ya da sözlü olarak yanıt verebilir. Kuşkusuz, başbakan ya da bakanların komisyon ya da genel kurulda sözlü olarak soruları yanıtlamaları daha etkili bir denetim biçimidir. Soru yoluyla hükümetin denetlenmesi aynı zamanda hükümete karşı eleştirilerin ifade edilmesinde gerilimi düşürücü ve milletvekillerinin seçim çevreleriyle ilgili konuları doğrudan başbakan ya da ilgili bakanın dikkatine sunabilmesi bakımından bölgesel temsili kolaylaştırıcı bir işlev görebilir.²⁸ Hükümetin bir soruya verdiği yanıt başka soruların sorulmasına, araştırma komisyonu kurulmasına ya da güvensizlik önergesi verilmesine yol açabilir. Ancak çoğunluk hükümetlerinin kurulduğu dönemlerde parlamentonun hükümeti etkili biçimde denetlemesi çok sınırlıdır. Soru, komisyon ve/veya genel kurul aşamalarında öngörülebilir. Sorunun etkili bir denetim yolu olabilmesi için başbakan ya da ilgili bakanın milletvekillerinin sorularını makul bir sıklıkla yanıtlaması ve soruyu yanıtladıktan sonra milletvekillerinin bu yanıtla ilişkin ek açıklama isteyebilmesi ya da soru sorabilmesini sağlayacak bir diyalogun olanaklı olması gerekir. Birleşik Krallık, sorunun etkili bir denetim aracı olarak uygulandığı örneklerden biri olarak verilebilir.

Parlamento, hükümeti sürekli ya da belli bir konuya özgülenmiş geçici nitelikteki araştırma komisyonları yoluyla da denetleyebilir. Bütün parlamenter sistemlerde yasa teklif ve tasarıları komisyonlarda görüşülür. Özellikle koalisyon hükümetlerinin iktidarda olduğu dönemlerde komisyonlar yalnızca muhalefetin değil, aynı zamanda koalisyon ortaklarının da birbirlerini denetlemesinin bir aracıdır. Genel görüşme, belli bir konuya ilişkin olarak genel kurulda yapılan görüşmedir. İspanya gibi bazı örneklerde görüşmenin ardından Parlamento'nun konuya ilişkin eğilimini ortaya koymak amacıyla Genel Kurul'da oylama yapılabilir. Ancak oylamanın sonucu hükümetin görevden alınması gibi bir sonuç doğurmaz.

Çok sayıda ülke yürütme organına parlamentoyu dağıtma ve seçimleri yenileme yetkisi verir. Bu yetki, parlamento içinde ya da parlamentoyla hükümet arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkları genel seçim yoluyla ortadan kaldırma işlevi görür. Bu yetki devlet başkanına ya da hükümete tanınabilir. Bazı ülkelerde parlamentoyu dağıtma yetkisi devlet başkanı tarafından bazı koşulların oluşması durumunda ya da başbakanın önerisi üzerine (Birleşik Krallık, Çek Cumhuriyeti, Almanya, Japonya,

Parlamento, hükümeti sürekli ya da belli bir konuya özgülenmiş geçici nitelikteki araştırma komisyonları yoluyla da denetleyebilir. Bütün parlamenter sistemlerde yasa teklif ve tasarıları komisyonlarda görüşülür.

28 Serban (2020), s.157-158.

Parlamentoyu dağıtma yetkisi yürütme organına sınırlı olarak verilirse ya da parlamento erken seçim kararı alabiliyorsa yasama organı yürütme organına göre görece güçlü bir konumda olur.

Yeni Zelanda, Hindistan) kullanılabilir. Örneğin Almanya’da cumhurbaşkanı Parlamento’yu dağıtma yetkisini iki durumda kullanabilir: Birincisi, hükümet Temel Kanun’un 68/1’inci maddesine göre Parlamento’dan güvenoyu alamamışsa başbakan cumhurbaşkanına Parlamento’yu dağıtmasını önerebilir. İkincisi, Parlamento’da üç defa yapılan oylamada da bir başbakan seçilememişse (md.63/4) cumhurbaşkanı Parlamento’yu dağıtır. 1961-2017 arasında Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları da cumhurbaşkanına bazı koşulların gerçekleşmesi durumunda hükümet istikrarsızlığını ortadan kaldırmak için Meclis’i dağıtma yetkisi tanımaktaydı. Buna karşılık, İtalya’da cumhurbaşkanı meclislerden birini ya da ikisini herhangi bir neden göstermeden dağıtabilir. Başbakanın bu yöndeki talepleriyle bağlı değildir. Örneğin, 1994’te Cumhurbaşkanı Oscar Luigi Scalfaro, Başbakan Silvio Berlusconi’nin fesih talebini Meclis’te hükümeti kurabilecek potansiyel olarak başka bir alternatif çoğunluğun bulunduğu gerekçesiyle kabul etmemiştir.²⁹ Danimarka, İsveç gibi bazı ülkelerde ise bu yetki devlet başkanına değil hükümete verilmiştir. Buna karşılık 1924 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda ve Norveç’te yürütme organına fesih yetkisi tanınmamıştır. Erken seçim kararı yalnızca parlamento tarafından alınabilir. Parlamentoyu dağıtarak erken seçim kararı alma yetkisi iktidar dengesini etkileyecek ölçüde önemlidir. Bu yetki devlet başkanına, başbakana ya da bakanlar kuruluna herhangi bir şarta bağlı olmadan tanınırsa siyasal iktidar bunu kullanabilecek kişi ya da makamda yoğunlaşır. Güvenoyu ve parlamentonun dağıtılması yetkilerine ilişkin iyi bir örnek Birleşik Krallık’tan verilebilir. 1993’te Maastricht Anlaşması’nın kabulüne ilişkin olarak Muhafazakâr Parti’nin başkanı ve Başbakan John Major, Avam Kamarası’ndan güvenoyu istemiştir ve güvenoyu alamaması durumunda Avam Kamarası’nı dağıtacağını duyurmuştu. Böylece Avrupa Birliği kurumlarına daha geniş yetki devrine karşı çıkan bazı Muhafazakâr Partili milletvekillerinin oylamada hükümete karşı oy kullanmasının önünü almış oldu. Başbakan Major’ın Maastricht politikasını Avam Kamarası’na benimsetmek için güvenoyu aracını ve fesih silahını kullanması, bunların parlamentoda pazarlık sürecinin bir parçası olmasına örnek oluşturur.³⁰ Parlamentoyu dağıtma yetkisi yürütme organına sınırlı olarak verilirse ya da parlamento erken seçim kararı alabiliyorsa yasama organı yürütme organına göre görece güçlü bir konumda olur.³¹

29 Selena Grimaldi (2015). “The President during the so-called Second Republic”, *Contemporary Italian Politics*, 7(1), s.85-86.

30 John D. Huber (1996). “The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies”, *American Political Science Review*, 90(2), s. 269.

31 IDEA (2016). Dissolution of the Parliament, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/dissolution-of-parliament-primer.pdf> (constitutionnet.org)

Parti Sistemi

Siyasal parti sisteminin parlamenter sistemin işleyişinde önemli bir yeri vardır. Parlamentoda salt çoğunluğu elinde bulunduran bir siyasal parti hem yasama faaliyetini hem de hükümeti kurduğu için yürütme faaliyetini yerine getirir. Parlamentonun yasama ve hükümeti denetleme işlevleri parti yapısına ve siyasal partilerin parlamentoda sahip oldukları çoğunluğa, bir başka ifadeyle parlamentonun kompozisyonuna göre belirlenir. Siyasal yaşama iki partinin egemen olduğu ve siyasal iktidarın bu iki parti arasında el değiştirdiği, hükümeti bu iki partiden birinin tek başına ya da küçük üçüncü bir partinin desteğiyle kurduğu sisteme *iki parti* ya da *Westminster sistemi* denir. Siyasal yaşama iki anaakım (sağ ve sol) siyasal partinin egemen olduğu ülkelerde parlamentoda siyasal istikrarın sağlanması olasılığı daha yüksektir. İki parti sisteminde parlamentoda siyasal iktidarı elde edemeyen diğer parti, iktidara gelme olasılığı yüksek olduğu için, sorumlu ve ılımlı bir muhalefet rolü üstlenir. *Çok parti sisteminde* ise siyasal yaşama ikiden çok parti egemen olur. *İlimli çok parti sisteminde* siyasal partiler arasında derin ideolojik farklar bulunmaz. Aşırı uçta siyasal partiler bulunabilir. Ancak bunların siyasal yaşamda önemli bir ağırlığı yoktur. *Aşırı (kutuplaşmış) çok parti sisteminde* ise siyasal partiler arasında uzlaşmayı güçleştirecek ya da olanaksız hale getirecek ölçüde görüş ayrılıkları vardır. Aşırı çok parti sistemine dayanan bir parlamenter sistemde siyasal partiler rejim ve onun temel sorunları üzerinde uzlaşamaz. Dolayısıyla parlamentoda istikrarlı bir hükümet kurma olasılığı düşer. Kutuplaşmış partiler sisteminde hükümet kurmak için olası seçenekler daha sınırlıdır.³² Günümüzde siyasal partiler sistemi, özellikle anaakım partilerin etkilerinin zayıflaması ve yeni partilerin ortaya çıkmasıyla birlikte daha da parçalı hale gelmiştir.

Parlamenter sistemin işleyişiyle parti disiplini arasında da sıkı bir ilişki vardır. Üyelerinin, milletvekillerinin ve bakanlar kurulu içinde bulunan bakanlarının belirli yönde tutum almaları ya da oy kullanmaları yönünde bağlayıcı ve zorlayıcı karar alan, üyelerinin partinin tüzük, program ve kararlarına sıkı biçimde uymak yükümlülüğünde olduğu partilere *disiplinli parti* denir. Parti disiplini, partinin bütünlük, dayanışma ve tutarlık içinde hareket etmesini sağlar. Hükümetin etkinlik ve istikrarı, partili milletvekillerinin oy disiplinine bağlıdır. Parlamenter rejimlerde hükümetin istikrarı sağlam bir parlamento çoğunluğunun desteğini gerektirdiğinden, disiplinli siyasal partiler sistemi parlamenter rejimin iyi işlemesi bakımından önemli bir koşuldur.³³

Siyasal yaşama iki partinin egemen olduğu ve siyasal iktidarın bu iki parti arasında el değiştirdiği, hükümeti bu iki partiden birinin tek başına ya da küçük üçüncü bir partinin desteğiyle kurduğu sisteme iki parti ya da Westminster sistemi denir.

³² Rubabshi-Shitrit, Hasson (2022), s.579

³³ Ekrem Ali Akartürk (2010). *Parlamenter Rejim Uygulamaları ve Parti Sistemleri*, Yeditepe Üniversitesi Yayınları, İstanbul, s.75-80.

Seçim Sistemi

Seçim sistemleri genel olarak parlamento üyeliklerinin siyasal partiler arasında aldıkları oy oranına göre paylaştırıldığı nispi temsil ve seçim çevresindeki bütün milletvekilliklerini en çok oyu alan partinin kazandığı çoğunluk sistemi olmak üzere ikiye ayrılır. Nispi temsil sistemi parlamentoya çok sayıda parti girmesini kolaylaştırır. Bu da bir siyasal partinin parlamentoda salt çoğunluğu elde etme olasılığını düşürür. Çoğunluk sistemi ya da Yunanistan ve İspanya'da uygulanan biçimiyle nispi temsil sistemi (*strongly corrected proportionality*) ise bir siyasal partinin parlamentoda salt çoğunluğu elde etmesini kolaylaştırır, ancak küçük siyasal partilerin yasama organına girmesini zorlaştırır. Birleşik Krallık'ta ve Hindistan, Avustralya, Barbados, Kanada, Jamaika gibi eski İngiliz sömürgelerinde çoğunluk sistemi uygulanır. Bu sistem, iki büyük partinin mecliste üstünlük kazanmasını ve tek parti hükümetlerinin kurulmasını kolaylaştırır. Gerçekten de, Birleşik Krallık'ta İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Muhafazakâr Parti ya da İşçi Partisi'nden biri Avam Kamarası'nda salt çoğunluğu elde etti. Yerel yönetimlerin görece güçsüz olması ve Parlamento'nun üstünlüğü doktrini, Birleşik Krallık'ta güçlü bir çoğunlukçu parlamenter sistemin egemen olmasına neden oldu. 1998'den itibaren bölge parlamentolarının kurulması ve küçük siyasal partilere ve bağımsız adaylara olan ilginin artması Avam Kamarası'nın iki partili geleneksel parti sistemini değiştirmede. Ne var ki, Avam Kamarası'nda temsil edilen siyasal partilerin sayısının artmasına yol açtı. Buna karşılık, çoğunluk sisteminin her zaman tek parti hükümetlerinin kurulmasının güvencesi olmayabileceğini de not etmek gerekir. Örneğin, çok-uluslu bir yapıya sahip olan Kanada'da ve Avustralya'da çoğunluk sistemi uygulanır, ancak bu ülkelerde koalisyon ya da azınlık hükümetlerinin kurulması ayrıksı bir durum değildir.³⁴

Nispi temsil sistemi, seçmenin iradesinin parlamentoya daha doğru biçimde yansımalarını sağlar. Özellikle etnik, kültürel, dinsel ya da ideolojik bakımdan bölünmüş toplumlarda bu bölünmeleri temsil eden çok sayıda siyasal parti bulunur.

Nispi temsil sistemi, seçmenin iradesinin parlamentoya daha doğru biçimde yansımalarını sağlar. Özellikle etnik, kültürel, dinsel ya da ideolojik bakımdan bölünmüş toplumlarda bu bölünmeleri temsil eden çok sayıda siyasal parti bulunur. Nispi temsil sistemi bu bölünmelerin parlamentoya yansımalarını kolaylaştırır. O nedenle, nispi temsil sisteminin uygulandığı yerlerde parlamentoda çok sayıda siyasal partinin temsil edilmesi sıklıkla görülür. Nispi temsil sistemini benimseyen parlamenter sistemlerde parlamentonun aşırı bölünmesini önlemek ve yönetime istikrar getirmek amacıyla ülke ve/veya bölge barajı da konabilir. Baraj ne kadar büyürse sistemin sonuçları o kadar çoğunluk sistemine yaklaşır.

Parlamerter Sistemin Olumlu ve Olumsuz Yönleri

Parlamentonun ya da yürütme organının seçimleri yasama dönemi dolmadan yenileyebilmesi ve yasama organının hükümeti her an görevden alabilmesi, bir başka ifadeyle yasama ve yürütme organlarının görev sürelerinin sabit olmaması parlamenter sistemin en önemli avantajlarından biridir. Yasama ve yürütme organlarının birbirlerini görevden uzaklaştırabilmesi iki erk arasında ortaya çıkan çatışma ve uzlaşmazlığın bir rejim krizine dönüşmeden çözülmesine olanak verir ve iki erk arasında esnek bir ilişkinin kurulabilmesini sağlar. Bu esneklik, parlamenter sistemin demokratik rejimin yaşayabilirliğini artıran bir özelliği olarak gösterilir.³⁵ Koalisyon hükümetleri yoluyla siyasal iktidarın siyasal partiler arasında paylaşılabilmesi kutuplaşmayı azaltır.³⁶ Parlamentodaki küçük partilerin de siyasal iktidarı koalisyon hükümetinin bir parçası olarak paylaşma olasılığının bulunması, onları sorumlu ve ılımlı bir muhalefet yapmaya yöneltir. Devlet başkanının tarafsız ve sorumsuz olması, onun hükümet ve parlamento arasında çıkacak uyuşmazlıklarda arabulucu rolü üstlenmesini sağlar ve uyuşmazlıkların çözülmesini kolaylaştırır.³⁷

Parlamerter sistemin başka bir avantajı da etkili bir yönetim yeteneğine sahip olmasıdır. Parlamento çoğunluğunun desteğine sahip bir hükümet, parti disiplininin de yardımıyla siyasal programını ve gündemini uygulamak konusunda zorlukla karşılaşmaz. Parlamerter sistemde en önemli siyasal bunalımlar parlamentonun salt çoğunluğunun desteğine sahip bir hükümet seçeneğinin ortaya çıkmaması halinde görülür. Böyle bir durumdan kaynaklanabilecek tikanıklıkları ortadan kaldırmak ya da hafifletmek ve hükümete etkinlik ve istikrar kazandırmak amacıyla parlamerter demokrasiler bazı hukuki araçlar öngörebilir. Buna *rasyonelleştirilmiş parlamentarizm* denir. Kurucu güvensizlik önergesi, fesih tehdidiyle güvenoyu, hükümete yasa gücünde kararname çıkarma yetkisi verilmesi, hükümetin kuruluşunu kolaylaştırıcı ve düşmesini zorlaştırıcı parlamento çoğunluklarının öngörülmesi ile parlamento-nun işleyişini hızlandıran düzenlemeler buna örnek verilebilir.

Öte yandan parlamentoya çok sayıda siyasal partinin girmesi, parlamento çoğunluğunun desteğine sahip istikrarlı hükümetlerin kurulmasını zorlaştırabilir. Koalisyon hükümetinin olduğu dönemlerde hükümet üyesi siyasal partiler arasındaki uyumsuzluk ve uzlaşmazlık hükümet bunalımlarına yol açabilir ve yürütme organının

Devlet başkanının tarafsız ve sorumsuz olması, onun hükümet ve parlamento arasında çıkacak uyuşmazlıklarda arabulucu rolü üstlenmesini sağlar ve uyuşmazlıkların çözülmesini kolaylaştırır.

35 Fred W. Riggs, (1997). "Presidentialism versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy", *International Political Science Review*, 18(3), s. 257.

36 *Ibid.* s.264.

37 *Ibid.* s.275.

etkinliğini azaltabilir. Parlamenter sisteme getirilen eleştirilerden biri, koalisyon ya da azınlık hükümetlerinin siyasal istikrarsızlık kaynağı olduğu ve yürütmenin etkinliğini olumsuz olarak etkilediğidir. Uzun süre iktidarda kalan hükümetler etkili yönetimin ön koşulu kabul edilirken³⁸, kısa süreli hükümetler tutarlı bir program oluşturmak ve uygulamak için yeterli zamana sahip olmadıklarından tercih edilmez.³⁹ Koalisyon hükümetlerinin ortaklar arasında ortaya çıkabilecek görüş ayrılıkları ve çekişmeler nedeniyle istikrarlı ve tutarlı toplumsal ve ekonomi programlar uygulayamayacağı ileri sürülür. Oysaki Federal Almanya, Belçika, Kuzey Avrupa ülkeleri gibi ekonomik ve toplumsal bakımdan gelişmiş demokrasilerde koalisyon hükümetleri köklü bir geleneğe sahiptir ve sıklıkla görülür. Nitekim İkinci Dünya Savaşı sonlarından 1980 ortalarına kadar Almanya, Avusturya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, Hollanda, İrlanda, İsveç, İtalya, İzlanda, Lüksemburg ve Norveç'te kurulan toplam 218 hükümetin yüzde 62'si koalisyon ve yüzde 33'ü azınlık hükümeti olmuştur.⁴⁰ 1999-2008 yılları arasında Yeni Zelanda azınlık hükümetiyle yönetilmiştir.⁴¹ Bazı durumlarda koalisyon hükümeti, parlamentodaki bütün siyasal partileri bile kapsayabilir. Avusturya (1971'e kadar ve 1988-1996), Hollanda (1959'a kadar), Lüksemburg (1952-1959 ve 1985-1999), Belçika (1962-1968 ve 1988-1999), Finlandiya (1978-1987) ve İzlanda (1988-1995) buna örnek verilebilir.⁴² Dolayısıyla her koalisyon ya da azınlık hükümeti siyasal bir istikrarsızlık yaratmayabilir. Ayrıca, bir hükümetin uzun ömürlü olması tek başına etkin bir yürütmeyi beraberinde getirmez. Tek parti hükümeti de her zaman etkin bir yürütme anlamına gelmez. Bir siyasal parti istikrarlı bir süre için tek başına hükümet ettiği halde ülkeyi, geneli memnun edecek biçimde yönetemeyebilir. Hükümeti kuran partinin kendi içinde bölünmeler olabilir ve bu, yürütmenin etkinliğini olumsuz yönde etkileyebilir. Yukarıda verilen örnekler, koalisyon ve azınlık hükümetlerinin ekonomik kalkınmayı ve demokrasinin kalitesini olumsuz etkilemediğini göstermektedir.

Tek parti hükümeti de her zaman etkin bir yürütme anlamına gelmez. Bir siyasal parti istikrarlı bir süre için tek başına hükümet ettiği halde ülkeyi, geneli memnun edecek biçimde yönetemeyebilir.

38 Sartori (1994), s. 113.

39 Arend Lijphart (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press., s. 165.

40 Mustafa Erdoğan (2016), "Koalisyon Hükümetlerinin demokratik Rejimlerde Yeri Nedir?", *Türkiye'nin Anayasa Gündemi* (Der. İbrahim Ö. Kaboğlu), İletişim, s.141-142.

41 Kaiser (2009), s.82.

42 Jose Maria Maravall (2010). "Accountability in Coalition Governments", *Annual Review of Political Science*, 3, s. 83

II. İSRAİL

Siyasal Partiler ve Seçim Sistemi

İsrail'in hükümet sistemi parlamenter cumhuriyettir. İsrail'de yazılı ve katı bir anayasa yoktur. Siyasal yaşamın kuralları temel kanunlarla düzenlenmiştir.⁴³ İsrail üniter bir devlettir. Toplum Yahudi-Arap, seküler-muhafazakâr, yeni göçmenler ve yerleşikler, zengin-yoksul, sağ-sol gibi farklı açılardan aşırı derecede bölünmüştür. Bu durum hem siyasal partilerin sayısını artıran hem de siyasal partiler arasında uzlaşmayı zorlaştıran bir durum olarak nitelenebilir. Siyasal partiler sistemi rekabetçidir ve çok parçalıdır. Sürekli olarak yeni partilerin ve ittifakların kurulması İsrail siyasetinin özelliklerinden biridir. Örneğin, *Kadima* 2005'te, *Yesh Atid* 2012'de, liberal *Hatnua* ve *Otzma Leyisrael* 2013'te, *Yamina* ile *Mavi ve Beyaz* 2019'da, *Labor-Gesher-Meretz* 2020'de kuruldu. Tarihsel olarak siyasal partiler iki büyük ideolojik blok (*Likud*'un önderliğinde merkez-sağ ve İşçi Partisi önderliğinde merkez-sol) çevresinde kümelenmişti. İşçi Partisi'nin Parlamento'daki temsilci sayısı son yıllarda dramatik bir düşüş içinde. Özellikle 1990'lardan beri İsrail'de siyasal parti sisteminin aşırı çok parti olduğu görülür. Bu nedenle ülkede siyasal partiler enflasyonu olduğundan söz edilebilir. Gerçekten de, günümüzde Parlamento'da ortalama 10 siyasal parti yer alır.⁴⁴ O nedenle de ülke her zaman koalisyon hükümetleriyle yönetilmiştir. 1980'lerde ülkenin iki büyük partisi Parlamento'daki koltukların yüzde 80'ini alırken bugün söz konusu oranın yüzde 38'e kadar düştüğü görülür.⁴⁵ Örneğin, 23 Mart 2021'de yapılan genel seçimler,

İsrail'in hükümet sistemi parlamenter cumhuriyettir. İsrail'de yazılı ve katı bir anayasa yoktur. Siyasal yaşamın kuralları temel kanunlarla düzenlenmiştir.

43 Temel yasalar arasında Knesset (1958), Cumhurbaşkanı (1964), Hükümet (2001), Ordu (1976), Yargı (1984), İnsan Onuru ve Özgürlük (1992), Halkoylaması (2014), Yahudi Halkının Ulus-Devleti olarak İsrail (2018) sayılabilir. <https://m.knesset.gov.il/en/activity/pages/basiclaws.aspx> (Erişim tarihi 14.06.2022).

44 Benjamin Neuberger (2020). "Israel's unstable democracy in comparative perspective", *Israel Affairs*, 26(6), s.842.

45 Or Tuttnauer (2018). "Government-opposition relations in a fragmented, personalized, and multidimensional setting: The case of Israel", *Party Politics*, 26(2), s.206.

son yılların en parçalı parlamentosu olma özelliğini taşıyor. Bu seçimlerin sonucunda 13 siyasi parti Knesset'e girmeyi başardı. Bu seçimlerde *Likud* 30, *Yesh Atid* 17, *Shas* 9, *Mavi ve Beyaz* 8, diğer dokuz siyasi parti de arda kalan milletvekilliklerini aldı. Siyasi partiler arasında özellikle Filistin-İsrail sorunu, dış politika, güvenlik ve laiklik gibi konularda çok derin görüş ayrılıkları bulunuyor.

Seçimler, ülkenin tek seçim çevresinden oluştuğu kapalı listeli nispi temsil sistemine göre yapılır. Milletvekillikleri siyasi partiler arasında aldıkları oy oranına göre paylaşılır. İsrail'de hükümet istikrarını sağlamak amacıyla 1992'den itibaren ülke seçim barajını artıran yasa değişiklikleri yapıldı. Baraj, 1992'de yüzde 1'den yüzde 1,5'e, 2006'da yüzde 2'ye ve 2014'te yüzde 3,25'e çıkarıldı.⁴⁶ Siyasi partiler seçimlerde ülke barajını aşmak için ittifak kurabilir. Seçim sistemi genel olarak küçük partilerin lehine işler. Tek seçim çevresinden oluşan nispi temsil sistemi, siyasi parti sayısının artmasını teşvik eder ve koalisyon sürecini zorlaştırır.⁴⁷ Öte yandan, İsrail gibi bölünmüş bir toplumda çoğunluk sisteminin uygulanması farklı grupların, azınlıkların ve çıkarların parlamentoda temsilini sınırlandıracağından başka tür toplumsal ve siyasi gerilimlere kapı aralayacaktır. İsrail'de iki büyük partiden biri hükümeti kurabilmek için ikiden fazla hükümet ortağına gereksinim duymaktadır. Partiler arasında derin görüş ayrılıkları ve katı parti disiplini uzlaşmayı zorlaştırmaktadır. Milletvekilleri hemen hiçbir zaman partilerinin aldığı kararlara karşı oy kullanmaz. Bu da kırılğan koalisyonlara neden olmaktadır. Kuruluşundan Aralık 2021'e kadar İsrail'de 76 hükümetin kurulmuş olmasının⁴⁸ ve 2019-2022 arasında beş kez genel seçim kararı alınmasının bunun göstergesi olduğu söylenebilir.⁴⁹ Son olarak, İsrail'de koalisyon hükümetleri olağan bir durum olmakla birlikte, azınlık hükümetlerinin ender görüldüğünü de belirtmek gerekir.

Seçimler, ülkenin tek seçim çevresinden oluştuğu kapalı listeli nispi temsil sistemine göre yapılır. Milletvekillikleri siyasi partiler arasında aldıkları oy oranına göre paylaşılır.

Yasama Organı

İsrail Parlamentosu, *Knesset*, tek meclislidir ve dört yıl için seçilen 120 üyeden oluşur. *Knesset* üye tamsayısının salt çoğunluğuyla çıkaracağı bir yasayla erken seçim kararı alabilir. *Knesset*'in bütçeyi kabul etmemesi, genel seçimlerden sonra belirli bir süre içinde başbakanı güvenoyu vermemesi ya da *Knesset*'in güvenini yitirme-

⁴⁶ Neuberger (2020), s.837.

⁴⁷ Gregory Mahler (2016). *Politics and Government in Israel: Maturation of a Modern State*, 3rd Edition, Rowman & Littlefield Publishers, s. 218.

⁴⁸ Osnat Akirav (2022). "Investiture rules and the formation and type of government in Israel and Italy", *The Journal of Legislative Studies*:1-24, s.2.

⁴⁹ Ilan Ben Zion (2022), "Israel's parliament dissolves, sets 5th election in 4 years", *The Seattle Times* (E.t. 1.9.2022).

sinden sonra başbakanın cumhurbaşkanına önermesi durumunda da Parlamento seçimleri yenilenebilir.⁵⁰ Meclis başkanı genel seçimlerden sonra *Knesset* tarafından ve milletvekilleri arasından seçilir, ancak 120 milletvekilinin 90'ının oyuyla görevden alınabilir. 2016'da kabul edilen yasaya göre, görev süresi dolan Meclis başkanı yenisi seçilene kadar görevde kalır. Başkanın *Knesset*'in çalışmasında, gündeminin belirlenmesinde, dolayısıyla hükümet programının gerçekleştirilmesinde önemli rolü vardır. Örneğin, 1982'de Meclis başkanı güvensizlik oylamasının saatini ileriye alarak, koalisyon partilerinin milletvekillerinin yurtdışından gelerek oylamaya katılmasını sağlamıştı. Bu gecikme, koalisyon hükümetinin görevine devam edebilmesini olanaklı kılmıştı.⁵¹ Genel seçimlerden sonra, ancak yeni hükümet kurulmadan önce 18 Mart 2020'de işgüder hükümetin başbakanı Benjamin Netanyahu'nun partisi *Likud*'un milletvekili olan Meclis Başkanı Yuli Edelstein, Düzenleme Komisyonu'nu (*Arrangements Committee*) kurmadığını açıkladı. Bu komisyon, bir yıldan uzun süredir iktidarda bulunan işgüder hükümetin COVID-19 salgını nedeniyle olağanüstü hal yetkilerini nasıl kullandığını denetleyen geçici komisyon da dahil olmak üzere *Knesset*'teki bütün komisyonları oluşturmakla yetkili bir komisyon olması nedeniyle çok önemlidir. Yeni hükümetin kuruluşunu beklemeden Meclis başkanlığı seçimlerinin hemen yapılmasına ilişkin talepleri de reddetti. Meclis Başkanı'nın bu kararı, anayasaya aykırılık gerekçesiyle muhalefet tarafından Yüksek Mahkeme'ye taşındı. İsrail Yüksek Mahkemesi, Meclis Başkanı'nın bu kararıyla demokratik süreci, *Knesset*'in bağımsız statüsünü ve iktidarın el değiştirme sürecini baltaladığı sonucuna vardı. Edelstein, Yüksek Mahkeme'nin kararına uymayarak Meclis başkanlığı seçimini parlamentonun gündemine almadı ancak görevinden istifa etti.⁵²

Bütün parlamentoların olduğu gibi *Knesset*'in de yasama ve hükümeti denetleme olmak üzere iki temel yetkisi bulunur. İsrail'de yasama sürecinde yürütme organına başka bazı ülkelerden daha geniş yetki verildiği görülür. Yasa teklifi, milletvekilleri ve temel yasa ve seçim gibi bazı konularda komisyonlar tarafından verilirken, yasa tasarısı bakanlar kurulu ya da her bir bakan tarafından sunulabilir. Bir bakan tarafından verilen yasa tasarısı öncelikle hukukilik bakımından Adalet Bakanlığı, ekonomik ve bütçe bakımından da Maliye Bakanlığı tarafından incelenir. Tasarı aynı zamanda görüşleri alınmak üzere diğer bütün bakanlıklara da yollanır. Bu aşamalarda onaylanan tasarı *Knesset*'te ilgili komisyonda, sonra da Genel Kurul'da iki kez görüşülerek kabul edilir. *Knesset*'te kabul edilen yasa Meclis başkanı, cumhurbaşkanı, başbakan

Bütün parlamentoların olduğu gibi *Knesset*'in de yasama ve hükümeti denetleme olmak üzere iki temel yetkisi bulunur. İsrail'de yasama sürecinde yürütme organına başka bazı ülkelerden daha geniş yetki verildiği görülür.

50 IDEA (2016).

51 Weill (2022), s.309.

52 *Ibid.*, s.309.

ve yasayı yürütecek bakanın imzalarıyla Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girer.⁵³ Yasalar basit çoğunlukla, temel yasalar üye tamsayısının salt çoğunluğuyla (en az 61 milletvekili) kabul edilir. *Knesset*, çeşitli yollarla hükümeti denetleyebilir. Aşağıda ayrıntılı olarak görülecek güven oylaması ve kurucu güvensizlik oyu dışında, milletvekilleri bakanlara yürüttükleri siyasetle ya da somut bir işle ilgili soru sorabilir. Bakan soruları sözlü ya da yazılı olarak yanıtlanır. Parlamento ayrıca sürekli ve geçici komisyonlar kurar. İsrail Parlamentosu dünyanın en az üyeli parlamentolarından biridir. Buna karşılık, genellikle, yaklaşık 30 bakan ve bakan yardımcısından oluşan geniş koalisyon hükümetleri kurulur. Bakan ve bakan yardımcılarını komisyonlarda görev alamaz. O nedenle komisyonlar sınırlı sayıda milletvekili ile çalışır. Özellikle hükümette yer alan siyasal partilerin bakan olmayan milletvekilleri beş ya da altı komisyonda birden görev almak zorunda kalır. Ayrıca, komisyon toplantılarının eş zamanlı yapılması milletvekillerinin komisyonlara etkin katılımını sınırladığı için eleştirilir.⁵⁴ Geniş koalisyon hükümetleri *Knesset*'te zayıf bir muhalefetin oluşmasının nedenlerinden biri olarak gösterilir. Gerçekten de, Parlamento'nun ortalama yüzde 37'si muhalefet partilerinin milletvekillerinden oluşmaktadır.⁵⁵

Yürütme erki cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulundan oluşur. Cumhurbaşkanı *Knesset* tarafından gizli oyla yedi yıl için salt çoğunlukla seçilir.

Yürütme Organı

Yürütme erki cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulundan oluşur. Cumhurbaşkanı *Knesset* tarafından gizli oyla yedi yıl için salt çoğunlukla seçilir. Bir kişi ancak tek dönem cumhurbaşkanlığı yapabilir. Cumhurbaşkanı adayları genellikle *Knesset*'teki büyük partiler tarafından kamuoyunda tanınan kişiler ve politikacılar arasından gösterilir.⁵⁶ Bir kişi en az 10 milletvekili tarafından cumhurbaşkanlığına aday gösterilir. Adayların Parlamento üyesi olma zorunluğu yoktur. Cumhurbaşkanının görevi süresince cezai sorumluluğu yoktur. Cumhurbaşkanı yalnızca *Knesset* tarafından görevine yakışmayan bir davranışta bulunması ya da görevini yerine getirememesi nedeniyle üye tamsayısının beşte üçü tarafından görevden alınabilir. Cumhurbaşkanlığı makamının geçici ya da sürekli olarak boşalması durumunda Meclis başkanı yenisi seçilinceye kadar cumhurbaşkanlığına vekalet eder. Cumhurbaşkanı simgesel ve törensel yetkilerle donatılmıştır. Cumhurbaşkanının yetkileri arasında yasaları ve uluslara-

53 "Israel Government & Politics: How Does the Israeli Government Work?", Jewish Virtual Library, <https://www.jewishvirtuallibrary.org/how-does-the-israeli-government-work> (E.t. 23.8.2022).

54 Chen Friedberg, Reuven Y. Hazan (2021). "Legislative Branch in Israel", *The Oxford Handbook of Israeli Politics and Society* (eds. Reuven Y. Hazan, Alan Dowty, Menachem Hofnung, Gideon Rahat), Oxford University Press, s.309-310.

55 *Ibid.*, s.313.

56 "Israel Government & Politics: How Does the Israeli Government Work?", Jewish Virtual Library, <https://www.jewishvirtuallibrary.org/how-does-the-israeli-government-work>

rası anlaşmaları, yargıçların ve Merkez Bankası başkanının atamalarını onaylamak, Parlamento'daki bütün siyasal partilerin liderleriyle görüştüğten sonra milletvekillerinden birini hükümeti kurmak için görevlendirmek, mahkûmları affetmek ya da cezalarını hafifletmek yer alır. Cumhurbaşkanı'nın yasaları bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderme ya da yasayı imzalamaktan kaçınma yetkisi yoktur.⁵⁷ İsrail'in koalisyon hükümetleriyle yönetilmesi nedeniyle cumhurbaşkanı özellikle hükümetin kuruluşu aşamasında önemli bir rol üstlenir. Cumhurbaşkanı'nın hükümetin kuruluşu ve *Knesset*'in dağıtılması dışındaki bütün işlemleri karşı-ımyaya bağlıdır.

Bakanlar kurulu başbakan ve bakanlardan oluşur. Başbakan milletvekilleri arasından, bakanlar ise Parlamento içinden ya da dışından atanır. Bakanlar başbakan tarafından atanır ve ona karşı sorumludur, başbakan tarafından görevden alınır. Uygulamada başbakan bakanlar kurulu içinde her zaman güçlü bir konumda olmayabilir. Gerçekten de, İsrail'de koalisyon hükümetlerinin kurulması, kabinede koalisyonu oluşturan partilerin liderlerinin de yer almasına yol açar. Bunun sonuçlarından biri, başbakanın bakanlar kurulunda izlenecek siyaset konusunda ancak önerilerde bulunabilmesidir. Çoğunluk, başbakanın önerisini benimsemezse başbakanın ya çoğunluk görüşünü desteklemesi ya da istifa etmesi gerekir.⁵⁸ 1984-1990 arasında İşçi Partisi'nin ve *Likud*'ün öncülük ettiği ulusal birlik hükümetleri, başbakanların kabinede hareket alanlarının daraldığı örnekler olarak verilebilir.⁵⁹ Buna karşılık, Parlamento'da muhalefetin zayıf ve bölünmüş olduğu durumlarda başbakan güçlü bir siyasal figür olur. Başbakanın, savunma, uluslararası ilişkiler ya da istihbarat gibi konulara özgülenmiş olan ve bakanlar kurulu içindeki az sayıdaki bakandan oluşan komisyonlara başkanlık ettiği durumlarda hükümet içindeki pozisyonunu güçlendirdiği söylenebilir.⁶⁰ Bundan başka, hükümet içinde koalisyonda yer alan siyasal partilerin temsilcilerinden oluşan Yasamaya İlişkin Komite kurulur. Bu komite hükümetin hangi yasa teklif ve tasarılarını destekleyeceğine karar verir. Başbakan, komitenin gündemini belirleme olanağına sahiptir.⁶¹ Bu da başbakana hükümet içinde önemli bir güç verir. Yukarıda da belirtildiği üzere, başbakanın önemli yetkilerinden biri de bazı durumlarda *Knesset*'in dağıtılmasına ilişkindir.

1948-1992 arasında İsrail klasik bir parlamenter sistemdi. 1992-2001 arasında başbakanı güçlendirmek amacıyla onun doğrudan halk tarafından seçildiği bir hükümet

Çoğunluk, başbakanın önerisini benimsemezse başbakanın ya çoğunluk görüşünü desteklemesi ya da istifa etmesi gerekir.

57 Mahler (2016), s.143.

58 *Ibid.*, s.161-162.

59 Dan Korn (2010). "The Presidentialization of Politics: The Power and the Constraints of the Israeli Prime Minister", Research Paper, *Institute of Israel Studies*, Korn Research Paper 2 (psu.edu), (E.t. 4.9.2022), s.4

60 *Ibid* (2010), s.5

61 Mahler (2016), s.167.

sistemi denendi. Bu dönemde parlamentonun ve başbakanın seçimleri aynı zamanda yapıldı ve başbakan seçilebilmek için geçerli oyların en az yarısını alma koşulu getirildi. Bu sistemin ilk kez uygulandığı 1996 seçimlerinde *Likud*'un başkanı Benjamin Netanyahu oyların yüzde 50,49'unu alarak başbakan seçildi. Yeni sistem İsrail'in o dönemde iki büyük partisi olan *Likud* ve İşçi Partisi'nin Parlamento'daki gücünün zayıflamasıyla sonuçlandı.⁶² İsrail, başbakanın genel oyla seçildiği sistemin umulan istikrarı getirmemesi üzerine 2001'de klasik parlamenter sisteme geri döndü.

Yasama ve Yürütme Arasındaki İlişkiler

Parlamento, hükümeti güven oylaması ve gensoru yoluyla denetleyebilir. Güven oylaması hükümetin kuruluşunda ve görevi sırasında yapılır. Parlamentodaki parti gruplarına danıştıktan sonra cumhurbaşkanı bunu kabul etmiş bir milletvekiline hükümeti kurma görevi verir. Başbakan en çok 42 gün içinde hükümeti kurar. Bunu başaramazsa cumhurbaşkanı bir başkasını 28 gün içinde hükümeti kurmakla görevlendirir. Hükümet, güven oylamasından önce programını, bakanları ve bunlar arasında görev dağılımını açıklar. (Temel Kanun md.13.d). Bakanlar kurulu *Knesset* tarafından açık oylama ve basit çoğunlukla güvenoyu alır. Cumhurbaşkanının görevlendirdiği kişinin hükümeti kuramaması ya da kurulan hükümetin *Knesset*'ten güvenoyu alamaması durumunda cumhurbaşkanı bir başka milletvekilini hükümeti kurmakla görevlendirebilir. Hükümetin arka arkaya iki girişimden sonra da kurulamaması durumunda, 2019'da olduğu gibi, parlamento seçimleri yenilenir.⁶³

Hükümet, kuruluşta yapılan güven oylamasının yanı sıra gensoru yoluyla da denetlenebilir. Kuruluşundan 2001'e kadar İsrail'de gensoru sonucunda yapılan güvensizlik oyunun kabulü için basit çoğunluk yeterliydi. 1992'de başbakanın doğrudan halk tarafından seçilmesini öngören değişiklikle birlikte güvensizlik oyunun kabulü için gereken asgari sayı Parlamento'nun üye tamsayısının salt çoğunluğuna çıkarıldı. 2001'de başbakanın doğrudan halk tarafından seçilmesi yönteminden vazgeçildikten sonra hükümet istikrarını sağlamak amacıyla kurucu güvensizlik kurumuna benzer bir usul benimsendi. Buna göre, *Knesset*'in salt çoğunluğu alternatif bir başbakan ismi değil, ama yeni hükümeti kurmakla görevli olacak bir kişiyi de kabul ederek hükümeti düşürebiliyordu. 2014'te kurucu güvensizlik kurumunda başka ülke örneklerinde bulunmayan bir değişiklik yapıldı. Buna göre, kurucu güvensizlik önergesi, kurulması önerilen hükümetin yalnızca başbakan

Parlamento, hükümeti güven oylaması ve gensoru yoluyla denetleyebilir. Güven oylaması hükümetin kuruluşunda ve görevi sırasında yapılır.

⁶² Ibid., s.161.

⁶³ Akirav (2022), s.9.

adayını değil, aynı zamanda hükümetin temel programını, üyelerini ve bunlar arasında görev bölüşümünü de içermek zorundadır. Kurucu güvensizlik önergesi ancak hükümette bulunmayan partiler tarafından verilebilir. Önerge, bakan adaylarının onayıyla başbakan aday tarafından imzalanır. Kurucu güvensizlik önergesi *Knesset*'in toplantı halinde olmadığı zaman da verilebilir. Önergenin görüşülmesine *Knesset*'in ilk toplantısında başlanır. Önerge en az 61 milletvekili tarafından verilmişse görüşmeler her durumda bir hafta içinde başlar. İsrail'de muhalefet partilerinin hükümete güvensizlik önergesi vermesi, kurucu güvensizlik kurumu benimsenene kadar her hafta görülen bir pratikti. Buna karşılık bu zamana kadar hükümet yalnızca 1990 yılında bir kez güvensizlik önergesiyle düşürüldü.⁶⁴ Bu olayda koalisyonun iki büyük partisinden biri muhalefet partileriyle alternatif bir hükümet için gizli görüşmeler yaptı. Güvensizlik önergesini destekledi, ancak yeni bir hükümet kurmayı başaramadı.

Bundan başka, Parlamento, hükümeti komisyonlar aracılığıyla denetleyebilir. Sürekli komisyonlar, araştırma komisyonları, milletvekillerinin parlamentonun etik kurallarını ihlal edip etmediğini ve yasadışı faaliyetlerde bulunup bulunmadığını araştıran etik komisyonu bulunur. Milletvekilleri hükümete soru sorabilir. Bu araç, yeni bir meseleye hükümetin dikkatini çekmek ve hükümete kamuoyunun kendisini izlediğini anımsatmak gibi işlevler görür. Genel görüşme yoluyla da hükümet denetlenebilir. Örneğin, Batı Şeria'daki Yahudi yerleşimciler ve buna karşı Arapların yaptığı protesto gösterilerine ilişkin hükümet politikasıyla ilgili olarak *Knesset*'teki Arap milletvekilleri genel görüşme talebinde bulunmuştu.⁶⁵

İstifa eden, kuruluşta güvenoyu alamayan ya da kurucu güvensizlik oyuyla düşürülen hükümet, yenisi kuruluncaya kadar görevde kalır. İşgüder hükümetler İsrail'de sıklıkla görülür. 2003'ten beri İsrail'de işgüder hükümetin ortalama ömrü 160 gündür.⁶⁶ İşgüder hükümetin uzun süre görevde kalması bazı istenmeyen sonuçlara neden olmaktadır. İşgüder hükümet bütçe ve atama konusunda sınırlı yetkilere sahiptir. Örneğin, 2019-2021 arasında görevde olan işgüder hükümet, sınırlı yetkileri nedeniyle bütçede öngörülenden daha büyük bir açık verdi. Emniyet ve savcılık gibi önemli makamlara atamalar yapamadı.⁶⁷

Parlamento, hükümeti komisyonlar aracılığıyla denetleyebilir. Sürekli komisyonlar, araştırma komisyonları, milletvekillerinin parlamentonun etik kurallarını ihlal edip etmediğini ve yasadışı faaliyetlerde bulunup bulunmadığını araştıran etik komisyonu bulunur. Milletvekilleri hükümete soru sorabilir.

64 "Israel Government & Politics: How Does the Israeli Government Work?", Jewish Virtual Library, <https://www.jewishvirtuallibrary.org/how-does-the-israeli-government-work>

65 Mahler (2016), s.177.

66 Weill (2022), s.300.

67 Melanie Carina Schmol (2021), "New Government, New President, New Israel?", *Journal of Military and Strategic Studies*, 20(3), s.16.

Seçim çevreleri küçük olduğu için seçim sistemi büyük partileri avantajlı kılar. Bu da uygulamada çoğunluk sistemine benzer sonuçlar ortaya çıkarır.

III. İSPANYA

Siyasal Partiler ve Seçim Sistemi

1978 İspanyol Anayasası (An.) devletin hükümet biçimini “parlamber monarşi” olarak ifade etmektedir (md.1/3). Bir başka deyişle İspanya, devlet başkanlığı görevinin Kral tarafından yerine getirildiği ve sınırları Anayasa’nın II. Kısımında çizilmiş anayasal bir monarşidir. Hükümet şekli de hükümetin Parlamento’nun içinden çıktığı ve ona karşı sorumlu olduğu parlamber sistemdir (An. md.99 vd). İspanya, özerk topluluk adı verilen 17 bölgeden oluşan bir *bölgeci devlet*dir. Özerk toplulukların geniş siyasal ve yönetsel yetkileri vardır. İspanyol Parlamentosu (*las Cortes Generales* ya da kısaca *Cortes*) Milletvekilleri Kongresi (*Congreso de los Diputados* ya da kısaca Kongre) ve Senato’dan oluşur. Kongre seçimleri yüzde 3 ülke barajının uygulandığı kapalı liste usulüne dayalı nispi temsil (D’Hondt) sistemine göre yapılır. Seçim çevresi illerdir. Her ilde iki milletvekili (Kuzey Afrika’daki Ceuta ve Melilla birer) milletvekilliği verilir. Kalan milletvekillikler nüfus esasına göre (Ceuta ve Melilla dışında) iller arasında paylaşılır. Seçim çevreleri küçük olduğu için seçim sistemi büyük partileri avantajlı kılar. Bu da uygulamada çoğunluk sistemine benzer sonuçlar ortaya çıkarır. Senato’da 208 senatör il esasına dayalı seçim çevrelerinde çoğunluk sistemine göre seçilir. Nüfusa bakılmaksızın her il dört senatör, adalar nüfuslarına göre bir ila üç, Ceuta ve Melilla ikişer senatör seçer. 56 senatör ise özerk topluluk parlamentoları tarafından seçilir.

İspanya 1978 Anayasası yürürlüğe girdikten 2015’e kadar merkez sağda Halk Partisi (*Partido Popular*, PP) ve merkez solda İspanyol Sosyalist İşçi Partisi’nin (*Partido Socialista Obrero Español*, PSOE) yer aldığı iki partili bir siyasal partiler sistemine dayandı. İktidar bu iki parti arasında el değiştirdi. Bölgesel-milliyetçi küçük partiler

iki büyük partiden birinin tek başına *Cortes'te* üye tamsayısının salt çoğunluğunu elde edemediği durumlarda hükümetin kurulmasını ve bütçenin kabulünü kolaylaştırıcı işlev gördü. O nedenle koalisyonlar kurulsa bile hükümet istikrarsızlıkları görülmedi. 2008'de başlayan ekonomik bunalım ve Katalonya'da bağımsızlık taleplerinin yoğunlaşması, 2014'ten itibaren siyasal partiler sisteminin radikal bir biçimde çok parçalı hale gelmesine yol açtı. Anti-elit sol parti *Podemos'un* 2014'te, merkez-liberal *Ciudadanos'un* 2006'da ve göçmen ve özerklik karşıtı aşırı sağ parti *Vox'un* 2013'te kurulması, seçimlerde oyların geleneksel iki partiden yeni kurulan bu partilere doğru kaymasına neden oldu.⁶⁸ Yeni partilerin Parlamento'ya önemli sayıda milletvekili sokmasıyla İspanya'da siyasal partiler sisteminin artık beş partili olduğu söylenebilir. Günümüzde İsrail'de olduğu gibi İspanyol Parlamentosu'nda da partiler enflasyonundan söz edilebilir. Nitekim, Kasım 2019 genel seçimlerinden sonra Kongre'ye 16 siyasal parti girdi. Aşırı sağ parti *Vox*, Kongre'deki üçüncü; *Podemos Unidos*, dördüncü büyük parti oldu. Bu durum, son yıllarda görülen hükümet istikrarsızlıklarının en önemli nedenleri arasında gösterilir. Gerçekten de, 2015-2019 arasında İspanya'da dört kez genel seçimlere gidildi.

Yasama Organı

Parlamento'nun her iki kanadı da İspanyol ulusunu temsil eder (An. md.66/1). Kongre, Anayasa'ya göre en az 300, en çok 400 üyeden oluşur. Şu anda Kongre'de 350 milletvekili bulunmaktadır. Senato ise kısmen bölgesel (teritoryal) temsil esasına dayanır. Toplam 266 senatörün 208'i seçmenler; 51'i ise özerk topluluklar tarafından belirlenir. Senato'nun yapısı, özellikle özerk topluluklar tarafından eleştirilmektedir. Özerk toplulukların (özellikle Bask Ülkesi ve Katalonya), Senato'nun tamamen bölgesel temsile dayalı bir meclise dönüştürülmesi ve meclisin yasama sürecinde daha etkili bir konuma getirilmesi yolundaki talepleri sürekli gündemdedir.

Milletvekilleri ve senatörler dört yıl için seçilir. Bütün parlamenter sistemlerde olduğu gibi, *Cortes'in* de yasa yapma ve hükümeti denetleme olmak üzere başlıca iki önemli yetkisi vardır. Yasama yetkisi açısından Kongre, Senato'ya karşı üstündür. Senato'nun yalnızca yasalaşma sürecini yavaşlatıcı bir işlevi bulunur. Anayasa'nın buna ilişkin olarak düzenlediği ayrık durum, anayasa değişikliklerine ilişkindir. Anayasa değişikliği ancak her iki meclisin ayrı ayrı beşte üç çoğunluğunun kabulü ile gerçekleştirilebilir. Bu çoğunluk sağlanamazsa iki meclisin üyelerinden oluşan

Yeni partilerin Parlamento'ya önemli sayıda milletvekili sokmasıyla İspanya'da siyasal partiler sisteminin artık beş partili olduğu söylenebilir. Günümüzde İsrail'de olduğu gibi İspanyol Parlamentosu'nda da partiler enflasyonundan söz edilebilir.

68 Guillem Vidal, Carlos J. Gil (2019). "¿La Pela Es la Pela? Renta, Clase Social y Secesionismo," Agenda Pública, <http://agendapublica.elpais.com/la-pela-es-la-pela-renta-clase-social-y-secesionismo/> (E.t. 10.8.2022).

karma bir komisyon kurulur. Komisyon ortak bir metin üzerinde anlaşır. Bu metin, Kongre'nin üçte ikisinin, Senato'nun da salt çoğunluğunun oyuyla yasalaşır. Kongre'nin Senato karşısındaki üstünlüğü olağanüstü yönetim usulleri (alarm hali, olağanüstü hal ve sıkıyönetim) bakımından da geçerlidir. Hükümet alarm hali ilan ederse bu konuda Kongre'ye bilgi vermek zorundadır. Alarm hali ancak Kongre'nin onayıyla uzatılabilir. Hükümet olağanüstü hali Kongre'nin onayını aldıktan sonra ilan edebilir. Sıkıyönetim ise hükümetin teklifi üzerine Kongre tarafından üye tamsayısının salt çoğunluğuyla ilan edilebilir. Kongre'nin Senato karşısındaki üstünlüğü hükümeti denetleme yetkisinde de kendini gösterir. Hükümet yalnızca Kongre'ye karşı siyaseten sorumludur. Anayasa, Parlamento'ya yasa yapma ve hükümeti denetleme dışında da birtakım yetkiler vermiştir. Kral'a veli ya da vasi atanması; Anayasa Mahkemesi, Sayıştay gibi bazı organ ve kurumlara üye seçme bunlar arasında sayılabilir.

Yürütme Organı

Yürütme, Kral ve hükümetten, yani bakanlar kurulundan oluşur. Kral devletin başıdır, birliğini ve sürekliliğini temsil eder. Silahlı kuvvetlerin başkomutanıdır.

Yürütme, Kral ve hükümetten, yani bakanlar kurulundan oluşur. Kral devletin başıdır, birliğini ve sürekliliğini temsil eder. Silahlı kuvvetlerin başkomutanıdır. Kral'ın görevleri arasında *Cortes*'in kabul ettiği yasaları ısdar etmek ve yayınlamak; başbakan adayı önermek, başbakanı atamak ya da görevden almak; başbakanın önerisi üzerine bakanları atamak ve görevden almak, Parlamento'yu toplantıya çağırarak ve feshetmek; Anayasa'ya göre seçimleri ve referandum ilan etmek sayılabilir. Kral, Anayasa'ya göre dokunulmazdır ve tamamen sorumsuzdur. O nedenle de işlemleri karşı-imza kuralına bağlıdır. Öyle ki, Kral'ın bir kişiyi başbakan adayı gösterme ve Kongre'den güvenoyu aldıktan sonra başbakan olarak atama ve Anayasa'nın 99'uncu maddesi uyarınca Parlamento'nun dağıtılmasına ilişkin işlemleri bile Meclis (Kongre) başkanının imzasını gerektirir (An. md.64).

Hükümet, başbakan, başbakan yardımcıları, bakanlar, devlet sekreterleri ile yasanın öngördüğü diğer üyelerden oluşur. Bakanlar, başbakanın önerisiyle Kral tarafından atanır ve görevden alınır. Hükümet devletin iç ve dış politikası, askeri ve sivil yönetimi ve savunmasıyla **ilgili siyaseti belirler ve yürütür**. Bakanlar kurulu, Anayasa'da sayılan olağanüstü yönetim usullerinden birini ilan edebilir (md.116); "olağandışı ve acil gereksinim" halinde kanun hükmünde kararname çıkarabilir (md.86). Başbakanın yürütme organı içinde güçlü bir yeri vardır. Anayasa'da başbakan yerine kullanılan "hükümet başkanı" (*presidente del gobierno*) terimi de başbakanın İspanyol parlamenter sistemindeki güçlü konumunu gösterir. Başbakanın bakanlar kurulunu toplantıya çağırarak ve yönetmek, **hükümetin genel siyasetini belirlemek**, bakanlar kurulu üyeleri arasında eşgüdümü sağlamak gibi yetkileri vardır. Başbakan

yalnızca bakanlar kurulunda değil, aynı zamanda hükümet-parlamento ilişkilerinde de önemli bir rol üstlenir. Bakanlar kurulunda görüşükten sonra Kongre'nin, Senato'nun ya da ikisinin birden dağıtılmasını isteyebilir. Fesih kararı Kral tarafından yeni seçim tarihi ile birlikte ilan edilir. Gensoru önergesi görüşülürken ve genel seçimlerin yapılmasından sonra bir yıl geçmedikçe Parlamento ya da meclislerden biri (An. md.115/2 ve 3) feshedilemez. Olağanüstü yönetim usullerinin yürürlükte olduğu süre içinde de Kongre dağıtılamaz (An. m. 116/5). Başbakanın üstünlüğü, aynı zamanda **güven** oylaması usulünde de kendini gösterir.

Yasama ve Yürütme Arasındaki İlişkiler

İspanya'da hükümet, güvenoyu ve kurucu güvensizlik oyu yoluyla yalnızca Kongre'ye karşı siyaseten sorumludur. Bakanlar kurulu Kongre'ye karşı toplu olarak sorumludur. Güven oylaması iki farklı aşamada yapılır. Birincisi, genel seçimlerden sonra Kral'ın önerdiği başbakan adayının Kongre'den güvenoyu almasıdır (An. md.99). Kral tarafından önerilen başbakan adayı Kongre'ye kuracağı hükümetin programını sunar. Aday Kongre'den üye tamsayısının salt çoğunluğu ile güvenoyu alır. Buna ulaşamazsa ikinci bir oylama yapılır. Bu oylamada basit çoğunluk yeterlidir. Örneğin, 2008'de başbakan adayı Jose Luis Rodriguez Zapatero, ilk oylamada salt çoğunluğu elde edememişti. Ancak ikinci oylamada Kongre'nin basit çoğunluğunun oyuyla hükümeti kurabildi.⁶⁹ Kongre adaya güvenoyu verirse Kral bu kişiyi başbakan olarak atar. Kongre adaya güvenoyu vermezse, Kral hükümeti kurması için yeni bir başbakan adayı önerir. Güven oylamasının yapıldığı tarihten itibaren iki ay içinde herhangi bir aday güvenoyu alamazsa Kral, Meclis (Kongre) başkanının onayıyla Kongre'yi dağıtır ve yeni genel seçimleri ilan eder. Bu kuralın Kongre'de iki partinin egemen olduğu Aralık 2015 seçimlerine kadar kayda değer bir sorun olmadan işlediği söylenebilir. Bu tarihe kadar Kral'ın Kongre'ye bir başbakan adayı önermesi süreci 3 ila 16 gün arasında değişen çok kısa bir sürede gerçekleşmişti.⁷⁰ Bir siyasal partinin Kongre'de salt çoğunluğu elde edemediği durumlarda bile koalisyon hükümetleri kolaylıkla kuruldu. Aralık 2015 seçimlerinden sonra Kral, seçimlerde en çok oyu alan, ancak Kongre'deki sandalyelerin salt çoğunluğunu elde edemeyen PSOE'nin lideri Pedro Sánchez Pérez-Castejón'u başbakan adayı olarak Kongre'ye önerdi. Aday 48 saat arayla yapılan iki güven oylamasında da gerekli oyu alamayınca Parlamento dağıtıldı ve seçimlere

İspanya'da hükümet, güvenoyu ve kurucu güvensizlik oyu yoluyla yalnızca Kongre'ye karşı siyaseten sorumludur. Bakanlar kurulu Kongre'ye karşı toplu olarak sorumludur. Güven oylaması iki farklı aşamada yapılır.

69 M.^a Isabel Álvarez Véllez (2018). "Relaciones entre Cortes Generales y Gobierno: Sobre la Investidura del Presidente del Gobierno y los Mecanismos de Exigencia de la Responsabilidad Política (1978-2016)", *Revista de Derecho Político*, 101(1), s. 223.

70 *Ibid.*, s.220.

gidildi. 26 Haziran 2016 seçimlerinden sonra Kral'ın Kongre'ye önerdiği Halk Partisi'nin lideri Başbakan Mariano Rajoy da yapılan iki oylamada güvenoyu almayı başaramadı. Ekim ayında Kral, Kongre'deki siyasi partilerin temsilcileriyle yaptığı yeni görüşmelerin sonucunda Rajoy'u yeniden başbakan adayı olarak gösterdi. İkinci güven oylamasında *Ciudadanos'un desteği ve PSOE'nin oylamaya katılmaması sonucunda Rajoy, basit çoğunlukla güvenoyu alabildi.*⁷¹

Başbakan, bakanlar kurulu görevde iken, konuyu bakanlar kurulunda görüştüktan sonra Kongre'den güvenoyu isteyebilir (An. md.112). Güven oylamasının, hükümetin somut bir programı uygulamasına ya da genel bir sorunun çözümüne ilişkin olarak Kongre'nin onayını almak gibi sınırlı bir amacı vardır. Bunun dışında bir başka gerekçeyle, örneğin bir yasa tasarısıyla ilişkili olarak güvenoyu istenemez.⁷² Güven oylaması yoluyla hükümet, somut konuyla ilgili olarak Parlamento'nun desteğinin sürüp sürmediğini teyit eder ya da Parlamento'nun desteğini yeniler. Başbakan güvenoyu istemine ilişkin önergeyi Meclis başkanlığına verir. İstem Genel Kurul'da görüşülür. Hükümet adına başbakan ya da bir bakan güvenoyu isteminin nedenlerini açıklar. Siyasal parti grupları da bu talebe ilişkin olarak Genel Kurul'da görüşlerini açıklar. Önerge, verildikten itibaren 24 saat geçmedikçe oylanamaz. Güven oylaması Genel Kurul'da açık oylama ve basit çoğunlukla kabul edilir. Kongre'de güvenoyu alamayan başbakan Kral'a istifasını sunar. Kral, Anayasa'nın 99'uncu maddesine göre yeni hükümetin kurulma sürecini başlatır.

1978 Anayasası yürürlüğe girdiğinden beri iki kez başbakanlar Kongre'den güvenoyu istedi. İkisinde de Meclis çoğunluğu hükümete güvenoyu verdi. Birincisinde, 1980'de Başbakan Adolfo Suarez hükümetin ekonomik kriz, özerk topluluklar sisteminin geliştirilmesi, terörle mücadele ve dış politika ile ilgili genel siyasetine ilişkin olarak Kongre'den güven isteminde bulundu. Ancak gerçekte Başbakan'ın amacı, hükümetin birkaç ay önce İspanyol Sosyalist İşçi Partisi'nin başbakan adayı olarak Felipe Gonzalez'i önerdiği kurucu güvensizlik önergesi ile karşı karşıya kaldığı yıpranmaya karşı koyabilmektir.⁷³ Başbakan, 164 olumsuz oya karşılık 180 olumlu oyla güvenoyu aldı. Ancak partisindeki kriz nedeniyle kısa süre sonra istifa etmek zorunda kaldı. İkincisinde ise, 1990'da Başbakan Felipe González Kongre'den güvenoyu istedi. Seçimlerde parlamentonun salt çoğunluğunu küçük bir farkla elde etmişti. Amacı, ekonominin Avrupa Birliği'ne uyumunu sağlayacak programı uygulamak

⁷¹ *Ibid.*, s.223-225.

⁷² Alejandro Rastrollo Ripolles (2018). "El Control Parlamentario (I): La mocion de Censura y la Cuestion de Confianza en el Sistema Constitucional Espanol", *Revista de las Cortes Generales*, 104, s.311.

⁷³ *Ibid.*, s.312.

Kongre'de güvenoyu alamayan başbakan Kral'a istifasını sunar. Kral, Anayasa'nın 99'uncu maddesine göre yeni hükümetin kurulma sürecini başlatır.

ve özerk topluluklar modelini Anayasa'ya uygun olarak geliştirmek için Parlamento'dan destek almaktı. 130'a karşı 170 oyla güvenoyu aldı.⁷⁴

Hükümet, kurucu güvensizlik oylaması yoluyla da Kongre tarafından denetlenebilir. Kurucu güvensizlik önergesi süreci Kongre üye tamsayısının en az 1/10'unun (35 milletvekili) vereceği önerge ile başlatılabilir. Önerge, hükümetin neden görevden alınması gerektiğini açıklamalı ve hükümete güvensizlik oyu çıkması durumunda görevi üstlenecek ve bu görevi kabul etmiş bir başbakan adayının adına da mutlaka yer vermelidir (An. md.113). Anayasa, başbakan adayında Kongre üyesi olma koşulu aramamaktadır. Dolayısıyla, siyasal haklarını kullanma ehliyetine sahip herhangi bir kişi önergede başbakan adayı olarak önerilebilir. Nitekim, 1987 ve 2018'de verilen iki kurucu güvensizlik önergesinde başbakan adayları milletvekili değildi.⁷⁵ Kurucu güvensizlik önergesinde önerge, konu bakımından sınırlı değildir. Herhangi bir nedene dayanabilir. Başkanlık Divanı önergenin gerekli şartları karşılayıp karşılamadığını inceler. Karşılıyorsa Parlamento gruplarına başka önergeler sunmaları için iki gün süre tanır. Önergenin Genel Kurul'da tartışılması ancak basit çoğunluğun bu yönde vereceği oyla olur. Önerge sahipleri, başbakan adayı, hükümet adına başbakan ya da bir bakan, parti gruplarının sözcüleri önerge hakkında görüşlerini bildirmek üzere Genel Kurul'da söz alır. İsrail örneğinden farklı olarak, kurucu güvensizlik önergesinde yalnızca başbakan adayının isminin bulunması yeterlidir. Ancak önergede ismi bulunan başbakan adayı kuracağı hükümetin programını açıklamak isterse kurucu güvensizlik görüşmeleri sırasında söz alabilir. Başbakan adayının hükümet programını açıklaması ya da buna ilişkin bilgi vermesi tamamen adayın takdirindedir. Ancak, uygulamada bu durumdaki bir başbakan adayının programı hakkında Genel Kurul'da bilgi vermektan kaçınması beklenmez. Önerge, verilmesinden en az beş gün sonra Genel Kurul'da oylanır. Birden çok kurucu güvensizlik önergesi verilmişse Meclis başkanı bu önergelerin tümü için tek bir görüşme yapılmasına karar verebilir. Ancak önergelerin oylanması, her durumda ayrı ayrı ve önergelerin verilmiş sırasına göre yapılır. Önergelerden biri kabul edilirse diğerleri için oylama yapılmaz. Önergenin işleme konulmasından sonuçlanmasına kadar geçen sürede başbakan meclisleri dağıtamaz. Rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin bir sonucu olarak, kurucu güvensizlik önergesi kabul edilmezse önerge sahipleri aynı yasama yılı içinde başka bir önerge veremez. Amaç, kurucu güvensizlik önergesinin milletvekilleri tarafından parlamentonun çalışmasını baltalamak amacıyla bir çeşit

Hükümet, kurucu güvensizlik oylaması yoluyla da Kongre tarafından denetlenebilir. Kurucu güvensizlik önergesi süreci Kongre üye tamsayısının en az 1/10'unun (35 milletvekili) vereceği önerge ile başlatılabilir.

⁷⁴ *Ibid.*, s.313.

⁷⁵ *Ibid.*, s.297.

filibuster gibi kullanılmasını önlemektir.⁷⁶ Önerge, Genel Kurul'da üye tamsayısının salt çoğunluğu (176 milletvekili) ile kabul edilir. Bu durumda hükümet Kral'a istifasını sunar (md.114/2). Hükümete güvensizlik oyunun çıkması, aynı zamanda Kongre'nin, önergede yer alan başbakan adayına güvenoyu vermiş olduğu anlamına gelir. Kral, söz konusu adayı başbakan olarak atar.⁷⁷ Yeni başbakanın kurduğu hükümet için ayrıca güvenoyuna başvurulmaz.

1978'den günümüze kadar Kongre'de beş kez kurucu güvensizlik önergesi verildi. İlk kurucu güvensizlik önergesini 1980'de PSOE, Genel Başkan Felipe Gonzalez'i başbakan adayı göstererek Adolfo Suarez Hükümeti'ne karşı verdi. Sosyalistler, kurucu güvensizlik önergesi aracılığıyla Parlamento'daki diğer siyasal partilerin hükümete karşı durdukları pozisyonu açıklığa kavuşturmayı, hükümetin başarısızlıklarını ve gelecek seçimlerde PSOE'nin gerçek bir iktidar alternatifi olduğunu kamuoyuna göstermeyi amaçlıyordu. Önerge 152'ye karşı 166 oyla reddedildi. Ancak Sosyalistler bu süreçten güçlenerek çıktı ve bir sonraki genel seçimlerde birinci parti oldu. 1987'de *Alianza Popular*, Başbakan Felipe Gonzalez Hükümeti'ne karşı Senatör Antonio Hernández Mancha'yı başbakan adayı olarak göstererek kurucu güvensizlik önergesi verdi. Önerge, Sosyalistler Kongre'de salt çoğunluğa sahip olduğu için açık ara reddedildi. *Alianza Popular*'ın istediğinin aksine, güvensizlik önergesinin görüşmelerinde siyasal parti grupları başbakan adayı ve onun önerdiği hükümet programını tamamen göz ardı ederek kendilerini hükümeti eleştirmekle sınırladı. İlkinden farklı olarak, önergeyi veren partiyi bu süreç siyaseten zayıflatı ve Antonio Hernández kurucu güvensizlik önergesinin verilmesinden kısa süre sonra partisinin başkanlığını kaybetti. 2017'de *Unidos Podemos* öncülüğündeki milletvekilleri Halk Partisi'nin başkanı ve Başbakan Mariano Rajoy'a karşı *Unidos Podemos*'un lideri Pablo Iglesias'ı başbakan adayı gösteren kurucu güvensizlik önergesini verdi. Önerge, 82 olumlu oya karşılık 170 olumsuz oyla reddedildi.⁷⁸ 2018'de bir kurucu güvensizlik önergesi daha verildi. Bu kez PSOE'nin başkanı Pedro Sanchez başbakan adayı olarak önergede yer aldı. 169'a karşı 180 olumlu oyla önerge kabul edildi ve Halk Partili Başbakan Mariano Rajoy görevden alındı. Ertesi yıl yapılan genel seçimlerden Sosyalistler birinci parti olarak çıktı. 2020'de bu kez Vox, Sosyalist Başbakan Pedro Sanchez'e karşı kurucu güvensizlik önergesi verdi. Ancak kabul edilmedi.

⁷⁶ Rastrollo Ripolles (2018), s.298.

⁷⁷ Manuel Aragón Reyes (2011). *Temas Básicos de Derecho Constitucional Tomo II Organización del Estado*, Civitas, Madrid, s. 113-114.

⁷⁸ Álvarez Vélez (2018), s. 232.

1978'den günümüze kadar Kongre'de beş kez kurucu güvensizlik önergesi verildi. İlk kurucu güvensizlik önergesini 1980'de PSOE, Genel Başkan Felipe Gonzalez'i başbakan adayı göstererek Adolfo Suarez Hükümeti'ne karşı verdi.

İsrail'de olduğu gibi İspanya'da da görevi sona eren hükümet yenisi başlayana kadar görevde kalır (An. md.101.2). 1997 tarihli 50/97 sayılı yasa, işgüder hükümetin yetkilerini düzenler. Buna göre işgüder hükümet olağanüstü durumlar dışında görülmesi gereken günlük kamu işleriyle sınırlı olarak çalışır. İşgüder hükümet Parlamento'ya yasa tasarısı sunamaz. İşgüder hükümetin başbakanı Kral'a Parlamento'nun dağıtılmasını ya da halkoylamasına gidilmesini öneremez ve Kongre'den güvenoyu isteyemez. Milletvekilleri de işgüder hükümete karşı güvensizlik önergesi veremez. Genel seçim yapılacaksa Parlamento'nun kabul ettiği yetki devri kanunları askıdadır.⁷⁹ İşgüder hükümetin parlamento tarafından denetimine ilişkin tartışmalar özellikle 2015 genel seçimlerinden sonra gündeme geldi. Bu seçimlerden sonra oluşan yeni Kongre'de Savunma Komisyonu, halen görevde olan işgüder hükümetin Savunma Bakanı'nın Komisyon'a gelecek Şubat 2016'da yapılan NATO toplantısında kabul edilen anlaşmalar konusunda bilgi vermesini talep etti. Hükümet ise, yeni seçimlerle hükümetin sorumlu olduğu önceki meclisin ortadan kalkması ve yeni meclisle işgüder hükümet arasında güven ilişkisi bulunmaması gerekçesiyle yeni meclisin hükümeti denetleyemeyeceğini ileri sürdü. Komisyon'un işgüder hükümete yönelik böyle bir denetim yetkisinin olmadığını, bunun meclisin yeni üyelerinin yetkisini önceki meclisten almış hükümeti geriye dönük olarak denetleme niteliği taşıyacağını ileri sürdü. Hükümete göre, yeni seçilen milletvekillerinin ve Parlamento gruplarının yetkisini önceki seçimlerden alan işgüder hükümeti denetlenmesi "anayasaya karşı hile" olur. Bunun üzerine Kongre, Genel Kurul'da yaptığı oylamayla sorunun yasama ve yürütme arasında bir yetki çatışması olduğu sonucuna vararak çözümü için Anayasa Mahkemesi'ne başvurulması kararını aldı. Anayasa Mahkemesi 2018'de verdiği kararında (STC 124/2018), işgüder hükümetin gerekçesini kabul etmedi. Mahkeme, böyle bir hükümetin işlemlerinin geniş ve yoğun nitelik taşıması mümkün olduğundan, hükümetin görevde kaldığı sürece, Parlamento'nun denetimine bağlı olabileceği sonucuna vardı. Mahkeme'ye göre, parlamenter sistemdeki denetim yollarının tümü Parlamento'nun hükümete güvenini gösterme sonucu doğurmaz. Belirli bir konuda bilgi isteme, soru sorma, bakanların Parlamento'da hazır bulunmasını isteme buna örnek verilebilir. Ayrıca, Devlet'in Avrupa Birliği gibi uluslararası kuruluşlara üyeliği işgüder hükümetin yaptığı işlerin sayısını artırır ve içeriğini genişletir. Burada soru, işgüder hükümetin Parlamento'nun denetimine bağlı olup olmadığı değil, ne ölçüde Parlamento'nun denetimine bağlı olduğudur. Anayasa Mahkemesi'nin bu kararı, işgüder hükümete karşı yasama organının denetiminin istisnai olduğu yönündeki kabulün de terk edilmesi gerektiği sonucunu doğurmuştur.⁸⁰

İşgüder hükümet Parlamento'ya yasa tasarısı sunamaz. İşgüder hükümetin başbakanı Kral'a Parlamento'nun dağıtılmasını ya da halkoylamasına gidilmesini öneremez ve Kongre'den güvenoyu isteyemez.

79 David Delgado Ramos (2016). "El Control Parlamentario del Gobierno en Funciones en Espana: La Experiencia de la XI Legislatura", *Estudios Constitucionales*, 16(2), s.186-187.

80 Manuel Aragon Reyes (2020). "Gobierno en Funciones: Su Ambito Competencial y su Control Parlamentario. Comentario a la STC 124/2018, de 14 de Noviembre", *Revista Espanola de Derecho Constitucional*, 119, s. 269-298.

Yukarıda belirtildiği gibi, *Cortes* güven oylaması ve kurucu güvensizlik dışında çeşitli araçlarla hükümeti denetleyebilir. Örneğin, her iki meclis ve bu meclislerin komisyonları da hükümetten, bakanlıklardan ve idari makamlardan bilgi isteyebilir. Buna karşılık, parlamenterlik işlevlerini daha iyi yerine getirmek amacıyla kendi Parlamento gruplarına bilgi vererek, kamu kurumlarından veri, bilgi ve belge talep etme yetkisi yalnızca Kongre üyelerine tanınmıştır. Parlamento üyeleri ve komisyonlar bakanları toplantılarına davet edebilir; ayrı ayrı ya da birlikte, kamu çıkarını ilgilendiren konularda araştırma komisyonları kurabilir. Hükümetin ya da bir bakanlığın yürüttüğü bir politikanın saiki ya da amacıyla ilgili olarak milletvekilleri ya da parti grupları açıklama isteyebilir ve hükümete ya da bakanlara soru sorabilir. Meclis konuya ilişkin pozisyonunu yapacağı bir oylamayla açıklığa kavuşturabilir. Bu oylamanın sonucu hükümetin düşmesine neden olmaz.⁸¹ Her iki meclisin üyeleri ve Parlamento'daki siyasal parti grupları hükümete ya da bakanlara soru sorabilir. Sorular yazılı olarak sorulur. Yanıt yazılı ya da sözlü olarak istenebilir. Soru sorulduktan sonra yapılan görüşmede hükümet soruyu yanıtlar. Soruyu soran milletvekili cevaba karşılık verebilir ya da başka bir soru sorabilir⁸².

İspanyol parlamenter sisteminin rasyonelleştirilmiş parlamenterizm ve iki parti sistemi yoluyla siyasal iktidarın merkez sağ ve merkez soldaki bu iki büyük siyasal parti arasında el değiştirmesi olmak üzere iki unsura dayandığı söylenebilir. Bu durum, siyasal yaşamda başbakanın gerçek ve etkili üstünlüğüne dayalı bir hükümet istikrarını beraberinde getirir. İspanya'da parlamenter sistemde göze çarpan değişikliklerden biri, son yıllarda özellikle yeni ve genç partilerin kurulması ve Kongre'ye girmesiyle Parlamento'nun çok partili ve kutuplaşmış bir yapıya dönüşmesidir. Senato'nun, çoğunluk sistemi sayesinde geleneksel iki partili yapıyı genel olarak korumaya devam ettiği söylenebilir.⁸³ Son yıllarda, Kongre çoğunluğunun hükümetin kuruluşu konusunda anlaşamaması ve bunun hükümet krizine yol açması, buna ilişkin Kongre'deki en büyük partinin başbakan adayının otomatik olarak atanması ve bir başbakan adayının önerilmesinin olanaksız gözükmeye başlaması durumunda Parlamento'nun kendiliğinden dağılması gibi reform önerilerini beraberinde getirmektedir.⁸⁴

81 Gema Sanchez Medero, Gema Pastor Albaladejo, Leticia Ruiz Rodriguez. (2022) "La Relacion entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados en España (1989-2019)", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 124, s. 113.

82 Juan Caso Bueso, (2011). "Las Cortes Generales", *Manual de Derecho Constitucional* (Eds. Miguel Agudo Zamora, Fernando Álvarez-Ossorio Micheo), 2. Ed., Tecnos, s. 277-278.

83 Gerardo Ruiz-Rico Ruiz, Germán Silva Garcia (2018). "Tendencias y problemas actuales del sistema parlamentario en España", *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 23(2), s.199.

84 *Ibid.*, s.200.

İspanyol parlamenter sisteminin rasyonelleştirilmiş parlamenterizm ve iki parti sistemi yoluyla siyasal iktidarın merkez sağ ve merkez soldaki bu iki büyük siyasal parti arasında el değiştirmesi olmak üzere iki unsura dayandığı söylenebilir.

IV. TÜRKİYE İÇİN DEĞERLENDİRME

Parlamenter sistemin en önemli özelliklerinden biri, siyasal iktidarın paylaşılmasına olanak vermesidir. Bu nedenle, bölünmüş toplumlar için başkanlık ve yarı başkanlık sistemine göre daha uygun bir hükümet sistemidir. Türkiye günümüzde laik-muhafazakâr, Türk Kürt ve ekonomik bakımdan kalkınmış batı illeri ve nispeten geri kalmış doğu illeri gibi çeşitli açılardan bölünmüş bir toplumdur. Bu nedenle, Türkiye’de toplumsal barışın sürdürülmesi ve siyasal istikrarın sağlanması bakımından en uygun hükümet sistemi parlamenter sistemdir. Bir devletin hükümet sistemini değiştirmesi ancak sürekli bir siyasal istikrarsızlığın bulunması durumunda düşünülebilir. 2007’de yapılan Anayasa değişiklikleri cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi kuralını getirerek TBMM tarafından seçilmesi yöntemine son verdi. Böylece, hükümet sistemi parlamenter sistemden yarı başkanlık sistemine dönüştü. yeni sisteme göre ilk cumhurbaşkanlığı seçimleri 2014’te yapıldı. 2017 anayasa değişiklikleriyle ise hükümet sistemi “Türk tipi” başkanlık sistemine dönüştürüldü. Türkiye’de parlamenter sistemin terk edilmesinin nedeni bu sistemden kaynaklanan sürekli ve çözümsüz hükümet bunalımları olmamıştır. 1982 Anayasası hükümet bunalımlarını parlamenter sistem içinde çözecek çeşitli araçlarla donatılmıştı. 2017 Anayasa değişiklikleriyle başkanlık sistemine geçilmesinin amacı siyasal sistemi daha istikrarlı hale getirmek değil, tek kişiye dayalı siyasal ve hukuki sorumluluğu son derece sınırlı bir hükümet sistemi yaratmaktır. Bu anayasa değişiklikleri kabul edildiğinde aynı siyasal parti aralıksız olarak 15 yıldır iktidarda idi. Bu da parlamenter sistemin terk edilmesinin rasyonel bir gereksinimden kaynaklanmadığını ortaya koymaktadır. Türkiye, 1909’dan 2014’te cumhurbaşkanının ilk kez doğrudan halk tarafından seçilmesine kadar parlamenter sistemle yönetilmiştir. Parlamenter sistemin işleyişi ile ilgili olumlu ve olumsuz geniş bir deneyime sahiptir. Ayrıca, Türkiye’de siyasal partiler güçlü ve disiplinli bir yapıya

Türkiye’de toplumsal barışın sürdürülmesi ve siyasal istikrarın sağlanması bakımından en uygun hükümet sistemi parlamenter sistemdir.

sahiptir. Siyasal partilerin bu özelliği başkanlık sistemine değil parlamenter sisteme uygundur. Hükümet istikrarını kolaylaştıracak ve farklı toplumsal ve ekonomik çıkarların parlamentoda adil temsilini sağlayacak bir anayasal tasarım içinde parlamenter sistem, Türkiye'nin tarihsel deneyimine, toplumsal ve ekonomik özelliklerine en uygun düşün hükümet sistemidir.

Parlamenter sistem hem hükümetin ülkeyi etkili bir biçimde yönetmesini sağlayacak hem de TBMM'nin, yargı organının ve sivil toplumun hükümeti denetlemesine olanak verecek bir biçimde inşa edilmelidir. 1982 Anayasasının ilk biçiminin en önemli sorunlarından biri TBMM tarafından seçilen sorumsuz cumhurbaşkanına geniş anayasal yetkiler vererek klasik parlamenter sistemden önemli ölçüde sapmış olmasıydı. 1982 Anayasasının cumhurbaşkanına klasik parlamenter sistemle bağdaşmayacak ölçüde geniş yetkiler vermesi, bu dönemde siyasal parti başkanlarının bu makama seçilmek istemesi yönünde bir eğilimin oluşmasına neden olmuştur. Türkiye'de parlamenter hükümet sistemi oluşturulurken sistemin doğasına uygun olarak cumhurbaşkanının tarafsızlığını güvenceye almak amacıyla TBMM tarafından tek dönem için seçilmesi ve yalnızca simgesel ve törensel yetkilerle donatılması gerekir. Klasik parlamenter sistemde cumhurbaşkanına icrai yetkiler tanımamanın amacı, onun ülke ve ulus bütünlüğünü temsil etmesi ile ortaya çıkabilecek siyasal bunalımlarda uzlaştırıcı ve yatıştırıcı bir rol üstlenmesini sağlamaktır. Anayasa, cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemleri tüketici biçimde saymalı, bunun dışındakiler karşı imza kuralına bağlı olmalıdır. Böylece, hem siyasal parti başkanlarının cumhurbaşkanı olma hevesleri kırılmış olacak, hem de cumhurbaşkanının hangi işlemleri tek başına yapabileceğine ilişkin ilerde ortaya çıkabilecek tartışmaların önü alınacaktır.

1982 Anayasasının cumhurbaşkanına klasik parlamenter sistemle bağdaşmayacak ölçüde geniş yetkiler vermesi, bu dönemde siyasal parti başkanlarının bu makama seçilmek istemesi yönünde bir eğilimin oluşmasına neden olmuştur.

Yukarıda incelenen örneklerde de görüldüğü gibi, demokratik parlamenter sistemlerde genel olarak bakanlar kurulunun, özel olarak da başbakanın güçlenmesi yönünde bir eğilim vardır. Ancak bu eğilim yürütme organının yasama organı aleyhine aşırı biçimde güçlenmesi anlamına gelmemelidir. Demokratik parlamenter sistemde, Türkiye'de bugün uygulanmakta olan hükümet sisteminin aksine yürütme organını hem siyaseten hem de hukuken sorumlu tutacak etkili mekanizmaların bulunması gerekir. Bu çerçevede özellikle TBMM'nin etkili biçimde hükümeti denetlemesini sağlamak için sözlü ve yazılı soru, meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması gibi denetim araçlarının yeniden düzenlenmesi gerekir. Türkiye'de parlamenter sistemin uygulandığı dönemde de genel görüşme ve soru etkili bir denetim aracı olmamıştır. Sorunun etkili bir denetim aracı olabilmesi için milletvekillerine başbakan ve bakanlara hem yazılı hem de sözlü soru sorma

olanağı tanınmalı ve bu yetki milletvekillerine hem komisyon hem de genel kurul aşamalarında verilmelidir. Ayrıca, başbakan ya da ilgili bakanın milletvekillerinin sorularını makul bir sıklıkla yanıtlamasını ve soruyu yanıtladıktan sonra milletvekillerinin bu yanıtla ilişkin ek açıklama isteyebilmesini ya da soru sorabilmesini sağlayacak bir diyalog da mümkün olmalıdır. Milletvekillerinin ve siyasal parti gruplarının bakanlıklardan ve diğer kamu kuruluşlarından resmi olarak bilgi isteyebilmesi, bu bilginin geciktirilmesi ya da verilmemesinin İttüzükte yaptırıma bağlanması gerekir. Yukarıdaki örneklerde de görüldüğü gibi, işgüder hükümetler parlamenter sistemde sıklıkla görülür. İşgüder hükümetlerin uzun süre iktidarda kalması olasılığına karşı bunların yetkileri ve sorumlulukları hukuki açıklığa kavuşturulmalıdır.

Hükümet istikrarsızlıklarını önlemenin yolu olarak Anayasa ve TBMM İttüzüğüne rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçlarını eklemek gerekir. 1982 Anayasası, 1961 Anayasası döneminde yaşanan olumsuzlukları ortadan kaldırmak ya da hafifletmek amacıyla zaten çok sayıda rasyonelleştirilmiş parlamentarizm aracına yer vermişti. Bunları koruyarak kurucu güvensizlik önergesi gibi yeni kurumları da ekleyerek bu amaca ulaşılabilir.

Son olarak, parlamenter sistemin iyi işlemesi için çoğulcu demokrasiyi ve hukuk devletini gerçekleştirecek bağımsız yargı organı, medya, üniversiteler, dernekler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları gibi kurumların ve düzeneklerin yeniden kurulması ve güçlendirilmesi de gerekir. Demokratik bir parlamenter sistemde yasa yapma süreci saydam olmalı ve sivil toplumun bu sürece katılımını sağlamalıdır. Özellikle son yıllarda yürütme organının kontrolündeki yasama çoğunluğunun istediği tekliflerin hızla yasalaşmasını sağlamak için TBMM'yi ara vermeden günlerce çalıştırması, kamuoyu denetimini önlemek için kanun tekliflerine gece yarısı madde eklenmesi ve torba kanun gibi uygulamalar da TBMM'nin ve kamuoyunun hükümet üzerindeki denetimini zayıflatmaktadır. Bu uygulamaları engelleyecek ve sivil toplumun yasama sürecine etkili bir biçimde katılımını sağlayacak içtüzük düzenlemeleri yasama ve yürütme organları arasında makul denge kurulmasına ve parlamenter sistemin demokratik bir nitelik kazanmasına hizmet edecektir.

Parlamenter sistemin iyi işlemesi için çoğulcu demokrasiyi ve hukuk devletini gerçekleştirecek bağımsız yargı organı, medya, üniversiteler, dernekler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları gibi kurumların ve düzeneklerin yeniden kurulması ve güçlendirilmesi de gerekir.

Parlamenter sistemde yasama ve yürütme organlarının görev sürelerinin sabit olmaması, hükümet istikrarsızlıklarının seçimlerin yenilenmesi yoluyla aşılmasına olanak vermektedir.

SONUÇ

Parlamenter sistem, yürütme organının parlamentodan kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu, yasama ve yürütme arasında işbirliğine dayalı bir hükümet sistemidir. İsrail ve İspanya örneklerinde görüldüğü üzere, siyasal yaşamın istikrarsız olmasının en önemli nedenlerinden birinin toplumun ideolojik, kültürel, dinsel ya da etnik olarak aşırı bölünmüşlüğü olduğu söylenebilir. Bu tür toplumlarda siyasal parti sistemi de bunu yansıtacak biçimde çok kutuplu olur. Bu da parlamentoya çok sayıda siyasal partinin girmesi ve bunların birbiriyle işbirliği yapmak konusunda isteksiz olması sonucunu doğurur. Seçim sisteminin, parlamentoda temsil edilecek siyasal parti sayısını sınırlayıcı bir etkisi olabilir. İsrail ve İspanya nispi temsil sistemini benimsemiştir. 2015'e kadar seçim çevrelerinin daha küçük olmasının İspanya'da İsrail'e göre daha az sayıda siyasal partinin parlamentoya girmesine yardımcı olduğu söylenebilir. Ancak, aşırı çok parti sisteminin ve çok parçalı parlamento yapısının parlamenter sisteme özgü olmadığını, diğer hükümet sistemlerinde de aynı olumsuz sonuçları yarattığını belirtmek gerekir. Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm, hükümet istikrarını sağlamak bakımından önemli bir araçtır. İsrail ve İspanya'nın rasyonelleştirilmiş parlamentarizmi benimsediği göz önünde bulundurulduğunda, bu araçların ancak aşırı kutuplaşmamış siyasal partiler sisteminde daha etkili olabileceği söylenebilir. Öte yandan, İsrail ve İspanya örnekleri göstermektedir ki, parlamenter sistem yürütmenin paylaşılmasını olanaklı kıldığından, bölünmüş toplumlar için en elverişli hükümet sistemidir. Parlamenter sistemde yasama ve yürütme organlarının görev sürelerinin sabit olmaması, hükümet istikrarsızlıklarının seçimlerin yenilenmesi yoluyla aşılmasına olanak vermektedir. Yukarıda incelenen örnekler göstermektedir ki, parlamentarizmde yasama ve yürütmedeki esneklik, yürütme organının meşruiyeti sorununu ortaya çıkarmamakta, ne kadar uzun sürerse sürsün hükümet istikrarsızlığının rejim bunalımına dönüşmesini de

engellemektedir. Parlamenter sistem, İsrail ve İspanya'da görüldüğü gibi, hükümet istikrarsızlığının uzun süreli olduğu örneklerde bile demokratik düzenin işleyişini olumsuz etkilememektedir.

Türkiye'nin bölünmüş bir toplum olma özelliği, siyasal partilerin yapısı ve uzun bir parlamenter hükümet sistemi deneyimi göz önünde bulundurulduğunda, parlamenter sistemin Türkiye için en uygun hükümet sistemi olduğu söylenebilir. Parlamenter sistem, hem hükümetin ülkeyi etkili bir biçimde yönetmesini sağlayacak hem de TBMM'nin, sivil toplumun ve yargı organının hükümeti etkili biçimde denetlemesine olanak verecek araçlarla donatılarak tasarlanmalıdır. Bunun için, başta Anayasa Mahkemesi olmak üzere bağımsız mahkemeler, sivil toplum kuruluşları ve medya gibi çoğulcu demokrasiyi ve hukuk devletini gerçekleştirecek kurumların ve düzeneklerin yeniden kurulması ya da güçlendirilmesi de demokratik bir parlamenter sistemin varlığı için zorunludur.

KAYNAKÇA

- Akartürk, Ekrem Ali (2010). *Parlamentar Rejim Uygulamaları ve Parti Sistemleri*, Yeditepe Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Akirav, Osnat (2022). “Investiture rules and the formation and type of government in Israel and Italy”, *The Journal of Legislative Studies*:1-24.
- Álvarez Vélez, M.^a Isabel (2018). “Relaciones entre Cortes Generales y Gobierno: Sobre la Investidura del Presidente del Gobierno y los Mecanismos de Exigencia de la Responsabilidad Política (1978-2016)”, *Revista de Derecho Político*, 101(1): 215-238.
- Aragon Reyes, Manuel (2020). “Gobierno en Funciones: Su Ambito Competencial y su Control Parlamentario.Comentario a la STC 124/2018, de 14 de Noviembre”, *Revista Espanola de Derecho Constitucional*, 119: 269-298.
- Aragón Reyes, Manuel (2011). *Temas Básicos de Derecho Constitucional Tomo II Organización del Estado*, Civitas, Madrid.
- Bale, Tim, Torbjörn Bergman (2006). “Captives no longer, but servants still? Contract Parliamentarism and the new minority governance in Sweden and New Zealand”, *Government and Opposition*, 41: 422-449.
- Brenton, Scott, Heath Pickering (2020). “Trustworthiness, Stability and Productivity of Minority Governments in Australia”, *Parliamentary Affairs*, 75(2): 308-339
- Caso Bueso, Juan (2011). “Las Cortes Generales”, *Manual de Derecho Constitucional* (Eds. Miguel Agudo Zamora, Fernando Álvarez-Ossorio Micheo), 2. Ed., Tecnos.
- Cheibub, José Antonio, Shane Martin, Bjørn Erik Rasch (2019). “Investiture rules and formation of minority governments in European parliamentary democracies”, *Party Politics*, 27(2): 351-362.
- Dandoy, Régis, Lorenzo Terrière (2021). “Caretaker Governments in Belgium: The new normal?”, *Belgian Exceptionalism* (Eds. Didier Caluwaerts, Min Reuchamps), Routledge: 123-137.
- Delgado Ramos, David (2016). “El Control Parlamentario del Gobierno en Funciones en Espana: La Experiencia de la XI Legislatura”, *Estudios Constitucionales*, 16(2): s.183-220.
- Erdoğan, Mustafa (2016). “Koalisyon Hükümetlerinin Demokratik Rejimlerde Yeri Nedir?”, *Türkiye'nin Anayasa Gündemi* (Der. İbrahim Ö. Kaboğlu), İletişim:140-143.
- Foley, Micheal (2008). ‘The Presidential Dynamics of Leadership Decline in Contemporary British Politics: The Illustrative Case of Tony Blair,’ *Contemporary Politics*, 14(1): 53-69.
- Friedberg, Chen, Reuven Y. Hazan (2021). “Legislative Branch in Israel”, *The Oxford Handbook of Israeli Politics and Society* (eds. Reuven Y. Hazan, Alan Dowty, Menachem Hofnung, Gideon Rahat), Oxford University Press.
- Grimaldi, Selena (2015). “The President during the so-called Second Republic”, *Contemporary Italian Politics*, 7(1):76-92.
- Groseclose, Tim, James M. Snyder (1996). ‘Buying Supermajorities’, *American Political Science Review*, 90(2): 303-315.
- Hazan, Reuven Y., Bjørn Erik Rasch (2021). “Parliaments and government termination: understanding the confidence relationship”, *West European Politics*, 45(3): 455-469.
- Huber, John D. (1996). “The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies”, *American Political Science Review*, 90(2): 269-282.
- IDEA (2016). Dissolution of Parliament, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/dissolution-of-parliament-primer.pdf> (constitutionnet.org)
- Israel Government & Politics: How Does the Israeli Government Work?, Jewish Virtual Library, <https://www.jewishvirtuallibrary.org/how-does-the-israeli-government-work>.
- Jou, Willy, Masahisa Endo (2015). “Presidentialization of Japanese Politics” Examining Political Leader Evaluations and Vote Choice,’ *Japanese Journal of Political Science*, 16(3): 357-387.
- Korn, Dan (2010). The Presidentialization of Politics: The Power and the Constraints of the

- Israeli Prime Minister, Research Paper, Institute of Israel Studies, www.israelistudies.umd.edu/articles-research-paper-2.pdf
- Kaiser, André (2009). "MMP, Minority Governments and Parliamentary Opposition", *New Zealand Journal of Public and International Law*, 7(1): 77-92.
- Lento, Tal, Reuven Y. Hazan (2022). "The vote of no confidence: towards a framework for analysis", *West European Politics*, 45(3): 502-527.
- Lijphart, Arend (2006). "The Case of Power Sharing", *Electoral Systems and Democracy* (Eds. Larry Diamond ve Marc F. Plattner), The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Lijphart, Arend (1992). 'Introduction', *Parliamentary versus Presidential Government* (Ed. A. Lijphart), Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Mahler, Gregory (2016). *Politics and Government in Israel*, 3rd Edition, Rowman & Littlefield Publishers.
- Maravall, Jose Maria (2010). "Accountability in Coalition Governments", *Annual Review of Political Science*, 3: 81-100.
- Neuberger, Benjamin (2020). Israel's unstable democracy in comparative perspective, *Israel Affairs*, 26(6):833-853.
- Norton, Philip (2016). "Fixed-term Parliaments Act and Votes of Confidence", *Parliamentary Affairs*, 69(1): 3-18.
- Özbudun, Ergun (2021), *Türk Anayasa Hukuku, Gözden Geçirilmiş 21. Baskı*, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Rastrollo Ripolles, Alejandro (2018). "El Control Parlamentario (I): La mocion de Censura y la Cuestion de Confianza en el Sistema Constitucional Espanol", *Revista de las Cortes Generales*, 104: 287-314.
- Riggs, Fred W. (1997). "Presidentialism versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy", *International Political Science Review*, 18(3): 253-278.
- Rubabshi-Shitrit, Ayelet, Sharon Hasson (2022). "The effect of the constructive vote of no-confidence on government termination and government durability", *West European Politics*, 45 (3), s.576-590.
- Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo, Germán Silva Garcia (2018). "Tendencias y problemas actuales del sistema parlamentario en España", *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 23(2):195-209.
- Sanchez Medero, Gema, Gema Pastor Albaladejo, Leticia Ruiz Rodriguez (2022). "La Relacion entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados en España (1989-2019)", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 124: 107-139.
- Sartori, Giovanni (1994). *Comparative Constitutional Engineering*, Macmillan Press.
- Schmoll, Melanie Carina (2021), "New Government, New President, New Israel?", *Journal of Military and Strategic Studies*, 20(3):13-24.
- Serban, Ruxandra (2020). "How are prime ministers held to account? Exploring procedures and practices in 31 parliamentary democracies", *The Journal of Legislative Studies*, 28(2):155-178.
- Strohmeier, Gerd (2012). "More legitimation = more competence? Heads of state in parliamentary systems in comparative perspective", *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 6(2) :177-196.
- Strøm, Kaare, Wolfgang C. Muller, Daniel Markham Smith (2010). "Parliamentary Control of Coalition Governments", *Annual Review of Political Science*, 17, 517-535.
- Tuttner, Or (2018). "Government-opposition relations in a fragmented, personalized, and multidimensional setting: The case of Israel", *Party Politics*, 26(2): 203-214.
- Vidal, Guillem, Carlos J. Gil (2019). "¿La Pela Es la Pela? Renta, Clase Social y Secesionismo," Agenda Pública, <http://agendapublica.elpais.com/la-pela-es-la-pela-renta-clase-social-y-secesionismo/> (Erişim tarihi 17.06.2022).
- Weill, Rivka (2022). Judicial Intervention in Parliamentary Affairs to Prevent a Coup D'état, *Maryland Law Review*, 81 (1): 297-319.
- Yazıcı, Serap (2002). *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 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/>

SELİN ESEN, PhD

Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesinde Anayasa Hukuku profesörü ve anabilim dalı başkanı. Uluslararası Anayasa Hukuku Derneğinin Birinci Başkan Yardımcısı. 2011-2013 yılları arasında TBMM tarafından yeni bir anayasa yapmak üzere oluşturulan Anayasa Uzlaşma Komisyonunda akademik uzman olarak çalıştı. 2018'de Max Planck-Lüksemburg Enstitüsünde konuk araştırmacı olarak çalıştı. Bolonya Üniversitesi, Lüksemburg Üniversitesi ve Sao Paulo Katolik Üniversitesi gibi çeşitli üniversitelerde konuk öğretim üyesi olarak ders verdi. Araştırma alanları arasında Anayasa yargısı, temel haklar ve özgürlükler, hukuk devleti ve karşılaştırmalı anayasa hukuku yer almakta. Laiklik, siyasal partiler, anayasa yargısı, olağanüstü hal rejimleri, internet özgürlüğü, dolaşım özgürlüğü ve cinsiyet eşitliği gibi konularda Türkçe, İngilizce ve İspanyolca dillerinde çok sayıda yerli ve yabancı bilimsel yayını bulunuyor.



Federal Foreign Office



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

Türkiye’de parlamenter sistem, sık sık kesintilere uğrasa da bir buçuk asra yakın (1876-2017) bir geçmişe sahip. 2017’den beri de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi yürürlükte. Her iki sistemin de siyasette ve toplumda genel bir memnuniyet üretebildiğini söylemek zor.

Haziran 2023’te yapılması öngörülen seçimlerin sonucuna göre, yoğunluğu ve süresi değişse bile, her halükârda sistem tartışması Türkiye siyasetini meşgul etmeye devam edecek.

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 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. Selin Esen’in Parlamenter Sistemi -tanımlayıcı ilkeleri, dünyadaki uygulama örnekleri ve Türkiye’de uygulanabilirliği açısından- değerlendirdiği elinizdeki çalışma, 10 rapordan oluşacak akademik katkının beşinci raporunu oluşturmaktadır.