

UOT 32; 327

**TÜRKİYƏDƏ İDARƏÇİLİK SİSTEMİNİN DƏYİŞİKLİYİ:
PARLAMENT İDARƏÇİLİYİNDƏN PREZİDENT İDARƏÇİLİYİNƏ
KEÇİDİN KONSEPTUAL TƏHLİLİ**

Züriyə QARAYEVA*

Məqalə redaksiyaya daxil olmuşdur: 23 may 2019; çapa qəbul edilmişdir: 3 iyun 2019; online-da çap edilmişdir: 25 sentyabr 2019

Received: 7 May 2019; accepted: 27 June 2019; published online: 25 September

Açar sözlər: prezident idarəçilik forması, parlament idarəçilik forması, Türkiyə, keçid

Giriş

Türkiyədə 1924-cü ildən bəri parlament idarəçiliyi tətbiq edilmişdir. 1924-cü il konstitusiyası 1961-ci il konstitusiyasının mənimsədiyi xalis parlament sisteminə keçidi təmin etmişdir. 1961-ci il konstitusiyası hakimiyyət birliyi sistemindən tamamilə uzaqlaşaraq, yumşaq hakimiyyət bölgüsünə əsaslanan 'Westminster' tipli parlament idarəçilik sistemini irəli sürmüşdür. Lakin konstitusiyanın icra olunduğu dövrdə fərqli nəticələr ortaya çıxmış, Türkiyənin siyasi tarixində xaotik koalisiya hökumətlərinin başlanğıcı qoyulmuşdur. 12 sentyabr 1980-ci ildə növbəti hərbi çevrilişin baş verməsi ilə nəticələnmişdir. Çevrilişin ardınca 1982-ci ildə konstitusiyası qəbul olunmuş, məclis və hökumətin səlahiyyətləri prezident səlahiyyətlərindən daha az olmuşdur. Qanunvericilik qarşısında icraedici hakimiyyət, icraedici hakimiyyət içərisində isə prezident güclü olmuşdur. 2017-ci il referendumuna qədər 17 dəfə dəyişikliyə məruz qalan bu konstitusiya idarəçilik formasını parlament sistemindən uzaqlaşdırdığı üçün özündən sonra yeni sistemə transformasiya ilə bağlı müzakirələri gündəmə gətirdi. 2002-ci ildə hakimiyyətə gələn Ədalət və İnkişaf Partiyasının qurucusu Rəcəb Tayyib Ərdoğanın hakimiyyəti dövründə siyasi sistemin dəyişilməsi daha ciddi gündəmə gəlmişdir. 2007-ci ildə yenidən xalqın dəstəyini qazanan Ərdoğanın konstitusiyası dəyişikliklərini referendumla götürərək dövlət başçısının xalq tərəfindən seçilməsini təmin etməsi prezident üsul-idarəsinə keçid yolunda önəmli addım oldu. 2010-cu ildə Türkiyədə siyasi hakimiyyətin rolunun artırılması məqsədilə keçirilən referendum "paralel dövlət"ə sahib olan və hərbi çevrilişlə siyasi hakimiyyətin zorla devrilməsini illərdir əlində saxlayan qüvvələrin planlarını alt-üst etdi, yeni Konstitusiya islahatlarının davam etdirilməsi üçün zəmin yaratdı. Sonrakı dövrdə isə kürd separatçıların davamlı müqaviməti, Suriyadan gələn 2 milyondan çox qaçqın məsələsi, ölkədə təkrarlanan terror hücumları, 2016-cı ilin iyul ayında dövlət çevrilişinə cəhd edilməsi güclü prezidentlik sistemə tələbatı artırdı. Son dövrlərin həm təcrübə, həm də nəzəri baxımdan diqqətçəkən mövzularından biri də prezident idarəçiliyinə keçid olduğu üçün Türkiyədə 2017-ci ildə baş verən sistem dəyişikliyi aktualıq kəsb edir.

1. Türkiyənin idarəçilik sistemə baxış

Osmanlı imperatorluğunun yarandığı 1299-cu ildən 1876-cı ilədək ilk Osmanlı idarəçilik forması mütləq monarxiya olmuşdur. İlk konstitusiya 23 dekabr 1876-cı ildə Midhəd Paşanın islahatçı düzənlə hazırladığı "Qanuni Əsasi" adı altında Sultan Əbdülməcid devrildikdən və II Sultan Əbdülhəmid iqtidara gətirildikdən sonra fərman olaraq qəbul

* doktorant, Azərbaycan Respublikası Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyası
e-mail: zuriye.babayeva@hotmail.com

olundu. 1876-cı il konstitusiyanın qəbulu ilə I Məşrutıyyət dövrü elan edilmiş və padşahın mütləq hakimiyyətinə müəyyən məhdudıyyətlər qoyulmuşdur. 1876-cı il konstitusiyası padşah və hökumətin var olduğu ikili icraedici hakimiyyət yaratmışdır. Nazirlər Kabineti parlament qarşısında deyil, padşah qarşısında məsuliyyət daşıyırdı. Ancaq bu vəziyyət uzunömürlü olmamış, bir müddət sonra padşah yenidən suverenliyin tək daşıyıcısına çevrilmişdir. [16, s.137] Məşrutıyyətin ikinci dəfə elanı ilə Ana Yasada 9 avqust 1909-cü ildə dəyişikliklərə yol açıldı. "Qanuni-Əsasi"nin 1909-cü il dəyişikliyi ilə demokratik icra və qanunverici hakimiyyətlər formalaşmış, yumşaq hakimiyyət bölgüsü prinsipinə əsaslanaraq parlamentin üstünlüyü təmin edilmişdir, idarəçilik məhdud monarxiyaya çevrilmişdir. [15, s. 27]

1921-ci il konstitusiyası özündən əvvəlki konstitusiyadan tamamilə uzaqlaşmış, Fransada 1792-ci ildə toplanan "Milli Konvansiyon Məclisi" dövründə (1792-1795) mövcud olan "Məclis Hökuməti" sistemini tətbiq etmişdir. Konstitusiya ilə hakimiyyət birliyi mənimsənmiş, hakimiyyət qolları qanunverici hakimiyyətdə birləşmişdir. 8-ci maddədə məclis başçısının həm də hökumət başçısı olduğu və hökumət üzvlərinin məclis tərəfindən təyinatı vurğulanmışdır. [13, s. 85] Dövlət başçısının olmaması və hökumətin məclis içərisindən qurulması və hüquqi baxımdan müstəqil olmaması kimi xüsusiyyətlər idarəçilik formasının "məclis hökuməti" olduğunu ortaya çıxarır. Məclis hökumət sistemi həm də gələcək parlament sisteminin qurulmasında vasitə olmuşdur.

1 oktyabr 1922-ci il tarixində Türkiyə Böyük Millət Məclisi (TBMM) hakimiyyətdə vərasət üsulunu ortadan qaldırmaqla padşahlığı ləğv etdi. Bununla da, 1921-ci il konstitusiyasına 29 oktyabr 1923-cü il tarixində bəzi dəyişikliklər edilmiş, Türkiyə dövlətinin idarəçilik formasının respublika olduğu qəbul olunmuşdur. [19, s. 115] 1921-ci il konstitusiyasının qüvvədə olduğu Birinci Məclis dövründə hakimiyyət birliyi prinsipinə uyğun olaraq qanunverici hakimiyyətə üstünlük verilmişdir. Ancaq bir müddət sonra üstünlük hökumətə verilmiş və ikinci məclisin seçimindən sonra hökumət məclisi də təyin edəcək gücə sahib olmuşdur. [6, s. 161] Prezident Atatürk və respublikanın ilk baş naziri İsmət İnönü şəxsi reputasiyalarından dolayı idarəçilikdə üstünlük qazanmışlar. Lakin buna baxmayaraq, respublikanın elan edilməsi nəticəsində millətin hakimiyyətin qaynağı olması prinsipi daha da gücləndirilmiş və xalqın idarəçilikdə iştirakı artmışdır. [22, s. 50]

1924-cü il konstitusiyasında parlamentin millətin tək təmsilçisi olduğu, onun əsas səlahiyyətli orqan olduğu bildirilmişdir və məclisə geniş səlahiyyətlər verilmişdir. Belə ki, konstitusiya qanunverici və icraedici hakimiyyətin məclisin əlində olduğunu bildirir, ardınca məclisin birbaşa qanunverici hakimiyyət daşıyıcısı olduğu vurğulanır. [10, s. 98] Konstitusiya, onu dəyişdirmək haqqını da parlamentə vermişdir. Hökumətin məclisi istefaya göndərə bilməməsi, məclisin yalnız öz istəyi ilə vaxtından əvvəl yenilənməsi də parlamentə verilən üstünlüklər sırasındadır. Məclis hökumət sistemini xatırladan bu qaydaların ardınca ali qanunvericilik mətnində icra səlahiyyətinin məclis tərəfindən təyin edilən prezident və nazirlər kabinetindən ibarət ikili icraedici orqana verilməsi göstərilir. Burada həmçinin məclisin hökumətə nəzarət edəcəyi və onu istefaya göndərə biləcəyi vurğulanmışdır. Əvvəlki konstitusiyadan fərqli olaraq, burada qanunvericilik təşəbbüsü hüququ həm məclisə, həm də Nazirlər Kabinetinə verilmiş, sessiyadan kənar parlamenti iclasa çağırma hüququ isə həm prezidentə, həm də məclis sədrinə verilmişdir. [23, m.7/1, 7/2, 15, 19] Bu qaydalar məclis hökumətinin qaydalarına ziddir və 1924 konstitusiyasının parlament idarəçiliyinin xüsusiyyətlərini daşdığını göstərir. 1924-cü il konstitusiyasının hakimiyyət qollarına aid səlahiyyət bölgüsü araşdırılarkən məlum olur ki, qanunverici hakimiyyətin üstünlüyünü təmin edən maddələr hakimiyyət birliyinin, icraedici hakimiyyətlə bağlı maddələr isə hakimiyyət bölgüsünün xüsusiyyətlərini daşıyır. Ona görə də, bu konstitusiya həm məclis hökumət sisteminin, həm də parlament idarəçiliyinin xüsusiyyətlərini mənimsəyərək qarışıq idarəçilik ortaya qoymuşdur.

1961-ci il konstitusiyası hakimiyyət birliyi sistemindən tamamilə uzaqlaşaraq, yumşaq hakimiyyət bölgüsünə əsaslanan ‘Westminister’ tipli parlament idarəçilik sistemini irəli sürmüş, məhkəmənin müstəqilliyini mənimsəmiş, Milli Təhlükəsizlik Komitəsini və Konstitusiya məhkəməsini [21, s. 258] yaratmışdır. 1961-ci il konstitusiyasının 4-cü maddəsində suverenliyin Türk millətinə aid olduğu və konstitusiya çərçivəsində icraedici, qanunverici və məhkəmə hakimiyyətləri vasitəsilə həyata keçiriləcəyi vurğulanmışdır. [10, s. 101] İcraedici hakimiyyət parlamentin təyin etdiyi dövlət başçısı ilə nazirlər kabineti arasında bölüşdürülmüş, qanunverici və icraedici hakimiyyətlərə bir-birlərinə nəzarət səlahiyyətləri verilmişdir. Prezident və parlamentə bir-birlərinin varlığına son vermə səlahiyyətini vermiş, prezidentin neytrallığını və siyasi baxımdan cavabdeh olmağını təmin edərək ona simvolik səlahiyyətlər qazandırmış, ikili imza qaydasını tətbiq etmiş və hökuməti parlamentin etimadına tabe edərək Türkiyədə ilk dəfə əsl parlament sistemi yaratmışdır.

Lakin konstitusiyanın icra olunduğu dövrdə fərqli nəticələr ortaya çıxmışdır. Türkiyənin siyasi tarixində koalisiya hökumətlərinin başlanğıcı qoyulmuşdur. Siyasi böhran Türkiyə Silahlı Qüvvələrinin baş qərargah rəisi Kənan Evrənin başçılığı ilə 12 sentyabr 1980-ci ildə növbəti hərbi çevrilişin baş verməsi ilə nəticələnmişdir. [6, s. 171] Çevrilişin ardınca 1982-ci ildə konstitusiya üçün xalq səsverməsi həm də prezidenti müəyyənləşdirmiş və Kənan Evrən dövlət başçısı seçilmişdir. Ancaq bu konstitusiya ilə məclis və hökumətin səlahiyyətləri prezident səlahiyyətlərindən daha az olmuşdur. Qanunvericilik qarşısında icraedici hakimiyyət, icraedici hakimiyyət içərisində isə prezident güclü olmuşdur. [7, s. 149-50] Nəticədə idarəçilik forması 1961-ci ildəki saf parlament idarəçiliyindən uzaqlaşmışdır. Əsas qərarlar hökumət tərəfindən deyil, prezident ilə hərbi bürokratiyanın hakim olduğu Milli Təhlükəsizlik Şurası tərəfindən verilmişdir. [6, s. 171] Onun tək başına istifadə etdiyi səlahiyyətləri və onların məhkəmə nəzarətindən kənar olması da klassik parlament sisteminə ziddir. Prezidentə məhkəmə ilə bağlı verilən səlahiyyətlər yarı-prezident idarəçiliyinin hökm sürdüyü Fransada belə mövcud deyildir. Bütün bu göstəricilər isə ikibaşlı icraedici hakimiyyət ortaya çıxarır. Halbuki, əsl parlament idarəçiliyi ikibaşlı deyil, ikiqanadlı icraedici hakimiyyəti ehtiva edir. [18, s. 325] Bu baxımdan elmi qaynaqlarda bu sistem prezidentin səlahiyyətləri çox olduğu üçün prezidentli parlament sistemi, “Rasionallaşmış” parlament idarəçilik forması, “axsaq” parlament idarəçiliyi adlandırılmışdır. [11, s. 266] 2017-ci il referendumuna qədər 17 dəfə dəyişikliyə məruz qalan bu konstitusiya idarəçilik formasını parlament sistemindən uzaqlaşdırdığı üçün özündən sonra yeni sistemə transformasiya ilə bağlı müzakirələri gündəmə gətirdi.

2. Türkiyədə prezident idarəçiliyinə keçid

Prezident idarəçiliyinə keçidlə bağlı ilk müzakirə 1980-ci ilin mart ayında “Tərcüman” qəzetinin təşkil etdiyi Konstitusiya seminarında və Yeni Forum jurnalının irəli sürdüyü Konstitusiya layihəsində yer almışdır. Bu fikri irəli sürən ilk siyasi lider isə Turqut Özal olmuşdur. [9, s. 276] Özal sabit hökumətlərin iqtisadi inkişafın hərəkətverici qüvvəsi olduğunu, Atatürkdən etibarən tək partiyanın tətbiq edildiyi dövrdə dolayı yolla prezident idarəçiliyinin mövcud olduğunu səsləndirmişdir. Onun hakimiyyət dövrü idarəçiliyin dəyişməsiylə bağlı müzakirələrlə keçmiş, diktatorluq qurmaq istəməkdə və 101-ci maddənin (prezidentin seçilmə üsulu) prinsiplərini pozmaqda ittiham edilmişdir. [14, s. 29] Sonradan idarəçilikdə dəyişikliklə bağlı Dəmirəl tərəfindən prezidentin xalq tərəfindən seçilməsi gündəmə gətirilmişdir. O xüsusən Kürd problemini əsas gətirərək, parlament idarəçiliyini ən uyğun sistem kimi görmüşdür. Hökumət böhranlarının aradan qalxması üçün isə yeganə çıxış yolunu prezidentin xalq tərəfindən seçilməsində görmüşdür. [1, s. 383-85]

2002-ci ildən hakimiyyətə gələn Ədalət və İnkişaf Partiyasının (AKP) prezident idarəçiliyinə keçid müzakirələri daha da artmışdır. 2007-ci ildə keçirilən referendum ilə

prezidentin xalq tərəfindən seçilməsi dəyişikliyi qəbul edilmiş [24, md.79], ikibaşlı icraedici hakimiyyət ortaya çıxmış və nəticədə prezidentin məclis içərisindən təyin olunduğu parlament idarəçiliyi yönünü dəyişmişdir. Dəyişikliklər çərçivəsində parlament seçkilərinin müddəti 5 ildən 4 ilə endirilmişdir. [24, md.77] 2012-ci ildə prezident idarəçiliyi baş nazir Rəcəb Tayyib Ərdoğan tərəfindən təkrar gündəmə gətirilmişdir. AKP elə həmin il Konstitusiyaya Uzlaşma Komissiyasına idarəçilik sistemində dəyişiklik təklifini vermişdir. 15 İyul 2016-cı il tarixində Türkiyədə çevriliş cəhd hadisəsinin baş verməsi AKP ilə MHP-ni yaxınlaşdırmış və sistem dəyişikliyi prosesinin sürətlənməsinə səbəb olmuşdur.

16 aprel 2017-ci ildə keçirilən referendumda seçicilərin %51-i dəyişikliklərin leyhinə səs vermişdir. Dəyişikliklər paketində nəzərdə tutulan 18 maddənin bir qismi referendumdən dərhal sonra, bir qismi isə 2019-cu ilin noyabr ayında keçiriləcək seçkilərdən sonra icra olunması nəzərdə tutulmuşdur. Lakin tarix dəyişdirilmiş, 24 iyun 2018-ci ildə keçirilən seçki nəticələrinə görə AKP və MHP-nin namizədi Rəcəb Tayyib Ərdoğan %52.9 səslə Türkiyə tarixində 12-ci prezident olmuşdur. AKP 24 İyun 2018-ci seçkilərdə “Güclü Məclis Güclü Hökumət” şüarıyla iştirak etmişdir. AKP və MHP “Cümhuriyyət ittifaqı”, Cümhuriyyətçi Xalq Partiyası (CHP), İyi Partiya və Səadət Partiyası (SP) isə “Millət ittifaqı” adı altında seçkilərdə iştirak etmişdir. Seçkilərə qatılmayan Böyük Birlik Partiyası (BBP) “Respublika ittifaqı”nı, Demokrat Partiya (DP) isə “Millət İttifaqı”nı dəstəkləmişlər. Vətən Partiyası, Hür Dava Partiyası və Xalqların Demokratik Partiyası (HDP) isə bu seçkilərdə partiya olaraq iştirak etmişlər. [17, s. 48]

Konstitusiyaya dəyişikliyi ilə yeni hökumət sistemində keçid edilərək, parlament idarəçiliyi prezident idarəçiliyi ilə əvəz olunmuşdur. Seçilmə yaşı 18-ə enmiş, millət vəkili sayı 550-dən 600-ə qaldırılmışdır. Prezidentə qərarnamə qəbul etmək səlahiyyəti verilmişdir. Parlament və prezident seçkiləri 5 ildə 1 dəfə və eyni gündə keçiriləcək. Prezident seçkilərin yenidən keçirilməsini istəyərsə, öz vəzifəsi sona çatmış sayılacaq. Məhkəmənin müstəqil və tərəfsiz qalması da konstitusiyaya maddələrində əks olunur. 13 üzvdən ibarət olacaq Hakimlər və Prokurorlar Ali İdarəsinin (HSK) 6 üzvünü prezident, 7 üzvünü TBMM seçəcək. [25, md.159] Dəyişiklikləri üç hakimiyyət qolu əsasında ayrı-ayrılıqda təhlil edək.

İcraedici hakimiyyətlə bağlı əsas dəyişiklik baş nazirlik institutunun aradan qaldırılması, prezidentin əsas icraedici şəxsə çevrilməsi və vitse-prezident vəzifəsinin yaradılması olmuşdur. Nazirlərin və vitse-prezidentlərin təyini və vəzifədən azad edilməsi prezidentin səlahiyyətindədir. 2017-ci il dəyişikliyi ilə prezidentin seçildikdən sonra partiyasıyla əlaqəsinin kəsilməsi qaydası aradan qaldırılmışdır. Prezident icraedici səlahiyyətləri ilə əlaqədar mövzularda qərarnamə qəbul edə bilər. Ancaq bu qərarnamələr əsas hüquq və azadlıqları, vətəndaşlıq vəzifələri, siyasi hüquqlarla bağlı verilə bilməz. O cümlədən, qərarnamənin mövzusunda uyğun qanunlar artıq mövcuddursa, qanun hökmlərinə üstünlük veriləcək və ya parlament həmin mövzuda qanun qəbul edərsə, qərarnamə qüvvədən düşmüş sayılacaq. Fövqəladə vəziyyətdə isə bu məhdudiyyətlər aradan qaldırılaraq, prezident qərarnamələri istisnasız qüvvəyə minəcək. Prezidentə verilən səlahiyyətlərdən biri də büdcənin hazırlanmasıdır. Belə ki, büdcə layihəsi 75 gün öncədən hazırlanaraq parlamentə təqdim olunur, Büdcə Komissiyası tərəfindən 55 gün ərzində qəbul edilərək Ümumi Şurada (Genel Kurul) müzakirə edilir və ilin başlanğıcına qədər qüvvəyə minir. Layihə qəbul olunmazsa, cari büdcə artırılaraq tətbiq edilir. Prezident yalnız şəxsi cinayətlərdən dolayı hüquqi məsuliyyətə cəlb oluna bilər. Cinayət törədildiyi halda parlament üzvlərinin 3/5 çoxluğunun müraciəti ilə istintaq başlana bilər. Siyasi toxunulmazlığa malik olan prezident vətənə xəyanət istisna olmaqla vəzifə səlahiyyətləriylə bağlı qanun pozuntularına görə cinayət məsuliyyətinə cəlb oluna bilməz. [25, md.104-105]

Prezident qanunları təsdiqləyir və ya təkrar müzakirə üçün TBMM-ə geri göndərir; Konstitusiyaya dəyişiklikləri ilə bağlı qanunları uyğun bilərsə, referendumla təqdim edir;

qanunların, TBMM nizamnaməsinin hökmlərinin konstitusiyaya uyğun olmaması iddiası ilə Konstitusiya Məhkəməsinə müraciət edir; xarici dövlətlərə Türkiyə Respublikasının təmsilçilərini göndərir, xarici dövlətlərdən göndərilən təmsilçiləri qəbul edir; dövlətlərə-rası müqavilələri ratifikasiya edir; dövlət məmurlarını təyin edir və vəzifəsindən azad edir; fəvqəladə vəziyyət elan edir; həbs edilən müəyyən şəxslərin cəzasını azaldır, əfv edir; Ali Təhsil Şurasının üzvlərinin yarısını seçir; Universitet rektorlarını təyin edir. Prezident həmçinin silahlı qüvvələrin ali baş komandanıdır və silahlı qüvvələrin harada, necə, nə vaxt istifadə ediləcəyinə qərar verir. [25, md.104]

TBMM-in səlahiyyətləri “qanun qəbul etmək, dəyişdirmək, və ləğv etmək; büdcə və başqa maliyyə təkliflərini müzakirə etmək; müharibə elan etmək; beynəlxalq müqavilələrin imzalanmasını ratifikasiya etmək; üzvlərinin 3/5-in təsdiqi ilə əfv etmək və konstitusiyaya ilə müəyyən olunan digər vəzifə və səlahiyyətləri həyata keçirmək” olaraq tənzimlənmişdir. [25, md.87] Qanunverici hakimiyyətlə bağlı dəyişikliklər çərçivəsində millət vəkillərinin sayı 550-dən 600-ə qaldırılmış, seçki yaşı 25-dən 18-ə düşürülmüş, “hərbi xidmətini bitirmiş” şərti “hərbi xidmətlə əlaqəsi kəsilmiş” şəkildə dəyişdirilmişdir.

Məhkəmə hakimiyyəti ilə əlaqədar dəyişikliklərə gəlicə, Konstitusiyanın 9-cu maddəsində “müstəqil” sözündən sonra “və tərəfsiz” kəlməsi əlavə edilmişdir. Prezidentə Konstitusiyaya Məhkəməsinin 15 üzvündən 12-sini təyin etmək; Danıştay üzvlərinin dörd-də birini seçmək; Yargıtay baş prokurorunu və onun vəkilini seçmək; Hərbi apelyasiya məhkəmələrinin üzvlərini seçmək; Hərbi Ali idarə məhkəməsinin üzvlərini seçmək; HSK-nın 6 üzvünü seçmək səlahiyyətləri verilmişdir. Hakimlər və Prokurorlar Ali İdarəsinin adı Hakimlər və Prokurorlar İdarəsi (Hakimlər və Savcılar Kurulu) olaraq dəyişdirilmiş, üzvlərinin sayı 22-dən 13-ə, idarə sayları 3-dən 2-yə düşürülmüşdür. [25, md.159]

3. İdarəçilik sisteminin dəyişməsi lazımdır mı?

AK Partiyasının hakimiyyəti dövründə fərqli sferalarda mövcud problemlərin həlli idarəetmə forması ilə bağlı islahatların aparılmasını labüd etmişdir. Xüsusən prezident idarəetmə formasına keçid bu qəbildən olan islahatlar sırasında yer alsada, çoxşaxəli müzakirələr də yaratmışdır. Türkiyədə idarəetmə sistemi ilə bağlı müzakirələrin əsas xüsusiyyəti həm parlament, həm də prezident sisteminin nə olduğunun düzgün başa düşülməməsidir. Parlamentarizmin qəbul olunmama səbəbi 1961-ci ildə bu sistemin tam olaraq tətbiqi zamanı problemlərin ortaya çıxması, ard-arda çevrilişlərin baş verməsi, xaotik koalisiya rejimlərinin yaranması və nəticədə yalnız siyasi deyil, həm də sosial-etnik problemlərə də rəvac verməsi olmuşdur. 1961-ci ildən 2011-ci il seçkilərinədək 38 hökumət qurulmuşdur. Hökumətlərin arasında 9-u tək partiya, 29-u isə koalisiya hökumətləridir. 29 il ərzində qurulan 29 koalisiya hökumətinin ortalama müddəti bir il olmuşdur. Bu vəziyyət Türkiyədə siyasi qeyri-sabitlik yaratmışdır. Parlament idarəetmə formasının İngiltərə kimi ölkələrdə uğurlu tətbiq edilməsinin, Türkiyədə isə xaosa təkan verməsinin səbəbi nədir?

Bunlardan ən əsası Türkiyədə partiyadaxili demokratiyanın zəifliyi olmuşdur. Partiyaların sərt təşkilatlanması, liderə bağlılıq, bunun müqabilində mükafatlandırma, bütün qərarların partiya lideri tərəfindən alınması, millət vəkillərinin kor-koranə bu qərarları dəstəkləməsi partiyadaxili demokratiyanın zəifliyindən xəbər verir. Millət vəkili olacaq şəxs partiyanın ideologiyasından kənarlaşa bilmir. Məclisdəki fəaliyyəti zamanı belə partiya liderinin təsiri altında olur. [12, s. 90] Demokratiyanın təməlinə azadlığın dayandığını hesaba alsaq, bu vəziyyətdə demokratiyadan söhbət gedə bilməz. Ona görə də, ilk addım partiyaları müstəqil etmək və partiyadaxili demokratiya yaratmaqdır. Millət vəkili xalqın təmsilçisidir, ona görə də partiya mənafeyindən öncə xalqın mənafeyini nəzərə almalıdır. Partiyanın ideologiyasında xalqın mənafeyinə zidd fikir varsa, millət vəkili onu tənqid etməyi bacarmalıdır. Deməli, siyasi təşkilatlardan savayı, sosial-mədəni faktorlar

da göz önünə gətirilməlidir.

Bu problemlərə rəvac verən amillərdən biri də 1961-ci ildən tətbiq edilən proporsional seçki sistemi və seçki nəticələrində ədalət prinsipini qorumayan minimum %10 səs faizinin tələb edilməsidir. Belə ki, bir bölgədə çox səs toplayan partiya %10-luq minimumu keçə bilmədiyi üçün parlamentdə yer ala bilmirdi. [3, s.21] O bölgədə daha az səs alan partiya kvotanı təmin etdiyi üçün parlamentdə yer almış olurdu. Hərçənd ki, 1961-ci ilədək tətbiq edilən majoritar seçki sistemi də köməyə çatmamışdır. Ona görə də, sabitlik və ədalət prinsiplərini özündə cəmləyən yeni seçki sistemi axtarışına başlanmışdır. Bu problemlərin öhdəsindən prezident idarəetmə formasının tətbiqi ilə gətirilən dar bölgə seçki sistemi gələ bilər. Bundan başqa, xalqın birbaşa hökuməti seçə bilməməsi, kimin hökumət edəcəyinin əvvəldən məlum olmaması, koalisiya hökumətlərində xalqın hansı partiyayı günahlandıracağını bilməməsi zəif demokratiyaya yol açır. [4, s. 114] Nəticədə hakimiyyət xalqın siyasi iradəsini əks etdirməyə bilir.

Türkiyədə parlament idarəetmə formasının özünü doğrultmamasının bir səbəbi də prezident səlahiyyətlərinin çoxluğuudur. [21, s. 260-61] Prezident həm geniş səlahiyyətlərə sahib olmuş, həm də cavabdehlik daşımamışdır. Türkiyə prezidentləri hər zaman əsas söz sahibi olmuşlar və idarəetməni əllərində tutmuşlar. Konstitusiyada prezidentə lazım olan hallarda Nazirlər Kabinetinə başçılıq etmək səlahiyyətinin verilməsi onun hökumət işlərinə qarışmasına səbəb olmuşdur. Buna rəvac verən digər amil onun həm də Milli Təhlükəsizlik Şurasının (MGK) sədri olmasıdır. MGK qərarlarının Türkiyədə tövsiyə xarakterindən ziyadə siyasi proseslərə təsir gücünün olması və hətta bəzən siyasi böhranlara səbəb olması göstərir ki, prezidentin burada söz sahibi olması parlament idarəetmə forması ilə uyğun deyil. Prezidentin bu idarəetmə formasının prinsiplərinə zidd olan digər səlahiyyəti fəvqəladə hal zamanında Nazirlər Kabineti ilə birgə qanun hökmündə qərarnamə (KHK) qəbul edə bilməsidir. Prezidentin konstitusiya dəyişikliklərini parlamentə geri göndərməsi də parlament idarəetmə formasına uyğun deyil. Prezident bunun yerinə Konstitusiya Məhkəməsinə müraciət edə bilər. Prezidentin məhkəmə hakimiyyətiylə bağlı da yarı-prezident idarəetmə formasında belə olmayan çox səlahiyyəti vardı. Prezident bir çox məhkəmə üzvlərini təyinetmə haqqına sahib olmuşdur. [20, s. 334] Həmçinin prezidentin xalq tərəfindən seçilməsi parlament idarəetmə formasının əsas prinsiplərindən uzaqlaşılmasıdır.

Yeni sistemlə 1982-ci il konstitusiyasında prezidentə verilən səlahiyyətlər çərçivəyə salınmışdır. Prezidentin siyasi məsələlər və məhkəmələrlə bağlı cavabdehlik daşımaması aradan qaldırılmışdır. Yuxarı vəzifəli şəxslərin prezident tərəfindən təyin edilməsi və azad edilməsi siyasi hakimiyyəti bürokratiya qarşısında gücləndirə bilər. [8, s. 163] Parlamentdən kənar nazirlərin təyin edilməsi və partiya mənsubiyyətinin mütləq olması dövlətə faydalı şəxslərin seçilməsini gücləndirə bilər. İnterpelyasiya mexanizmi məclisin əlindən alındığı üçün icraedici hakimiyyətin qanunverici və məhkəmə hakimiyyətlərindən üstün olma ehtimalı yaranır. Lakin parlament sistemində nazirlər iqtidar partiyasını təmsil etdikləri üçün və eyni zamanda parlament üzvləri olduğu üçün interpelyasiya mexanizmi ilə nəzarət edilməsi, demək olar ki, mümkün deyildi. Sərt hakimiyyət bölgüsü nəticəsində hakimiyyət qolları bir-birindən ayrıldığı üçün, parlamentdə iqtidarın mövqeyindən asılı olmadan müstəqil qanunlar qəbul olunacaq. Eyni zamanda, nazirlər də millət vəkili ola bilməyəcəyi üçün seçkiləri unudub fəaliyyətlərinin effektivliyinə diqqət yetirəcəklər. Yeni sistemdə prezident seçilmək üçün seçicilərin mütləq səs çoxluğunu qazanmaq tələb olunduğundan dolayı, 2000-ci illərdə %20-25 səs toplayaraq dövləti idarə edən partiyalar eyni uğuru qazana bilməyəcəklər. [2, s. 133-134]

Qüsurlara gəlinə, yeni sistemin əsas əksikliyi “%50+1” məhdudiyyətinin qoyulmasıdır. Belə yüksək məhdudiyyətin tələb olunması partiyaları bir-birləri ilə süni şəkildə

əməkdaşlığa sövq edir. Dəyişikliklərə qanunverici-icraedici hakimiyyət çərçivəsində baxıldığı zaman prezidentin parlament qarşısında gücünü artırdığı açıq görünür. Bunu isbat edən faktlardan biri, prezidentin geri göndərdiyi qanun layihəsinin məclis üzvlərinin 3/5-ün təsdiqi ilə olduğu kimi qəbul olunmasıdır. Bu kvota prezidentin istəmədiyi qanunların məclis tərəfindən qəbulunu çətinləşdirir. Bu çərçivədə digər dəyişiklik parlamentin icraedici hakimiyyət üzərində nəzarət mexanizmləri ilə bağlıdır. Artıq məclis sadəcə “parlament araşdırması” metodundan istifadə edəcək. Prezidentin həm dövlət, həm partiya başçısı olması partiyaya daha az vaxt ayırmasına səbəb olacaq.

Nəticə

Beləliklə, Türkiyə siyasi tarixində son 50 ildə baş verən proseslər: ard-arda qurulan koalisiya hökumətləri, hökumət böhranları, terror məsələsi, hərbi çevrilişlər, separatizm Türkiyədə güclü prezident idarəetməsinin yaradılması ehtiyacını doğurmuşdur. Xüsusən 2007-ci il referendumu ilə prezidentin xalq tərəfindən seçilməsi qaydasının gətirilməsi adı qoyula bilməyən sistem ortaya çıxardığı üçün yeni idarəetmə sisteminə keçid labüd olmuşdur. Ölkənin həm siyasi, həm iqtisadi sferalarında, həm regional siyasətdə uğurlu addımlar atmış Erdoğan hakimiyyəti hər nə qədər demokratik sistem qurmağa çalışsa da, Türkiyənin bütövlüyünü təmin etmək məqsədilə güclü prezident idarəetməsi tətbiq etməyə çalışsa da, bu sistemin olmazsa olmaz xüsusiyyətlərin də nəzərə alınması mütləqdir. ABŞ-da ölkənin tarixi şərtləri, partiya sistemi, təzyiqlə qruplarının varlığı, ideoloji və etnik parçalanmadan uzaq siyasi mədəniyyət kimi amillər səbəbiylə çəkirdirmə və tarazlaşdırma mexanizminin düzgün fəaliyyət göstərməsi idarəetməsi uğurlu edən səbəblərdir. Bu amillərin hamısının birlikdə mövcud olması bütün dövlətlərdə rast gəlinən hal deyil. AK Parti Türkiyənin demokratiya yolunda inkişafına təkan verəcək siyasi konsepsiya hazırlamağa çalışsa da, yuxarıda sadalanan amillərin mövcudluğuna diqqət yetirilməlidir. Bunlardan ən əsası Türkiyədə partiyadaxili demokratiyanın zəifliyi olmuşdur. Partiyaların sərt təşkilatlanması, liderə bağlılıq, bunun müqabilində mükafatlandırma, bütün qərarların partiya lideri tərəfindən alınması, millət vəkiliyənin kor-koranə bu qərarları dəstəkləməsi partiyadaxili demokratiyanın zəifliyindən xəbər verir. Bunun üçün məhkəmələr tam müstəqil olmalı, vətəndaş cəmiyyəti quruluşları xalqı maarifləndirməli, seçicilər siyasi həyatda fəal rol oynamalı, siyasi partiyalar lider təzyiqlərindən qurtulmalıdır. Bu əksikliklərin aradan qaldırıldığı təqdirdə prezident idarəetməsinə keçid Türkiyə siyasi tarixində dönüş nöqtəsi ola bilər.

ƏDƏBİYYAT

Türk dilində

1. Aydın S., Taşkın Y. 1960`tan Günümüze Türkiye Tarihi. İstanbul: İletişim, 2014, 555 s.
2. Bal İ. Başkanlık Sistemi Türkiye'nin Sorunlarını Çözer mi? (127-140) // Yeni Türkiye, 2013 №51, 850 s.
3. Bülbül K. Cumhurbaşkanlığı Sistemi: Nedenler, Tespitler, Beklentiler. Konya: Tezkire, 2017, 80 s.
4. Çağlar N. Avantaj ve Dezavantajlarıyla Parlamenter Hükümet Sistemi // Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Journalı- Cilt 19, Sayı 4, s 111-117, 2017. 220 s.
5. Efe H., Kemahlı F., Kotan M.L. Türkiye'nin Parlamenter Sistem Deneyiminin Önemi // KAÜ İİBF journalı (149-176). Cild 6, N 11, 2015, 354 s.
6. Erdoğan M. Anayasa Hukuku. Ankara: Orion, 2011, 258 s.
7. Erdoğan M. Türkiyede Anayasalar ve Siyaset. Ankara: Liberte, 2012, 259 s.
8. Gergerlioğlu M.T. Türk Tipi Cumhurbaşkanlığı: Kurumların Vesayetinden Halkın İktidarına. İstanbul: Hayykitap, 2017, 192 s.

9. Gönenç L. Türkiye'deki Hükümet Sistemi Tartışmalarına İlişkin Değerlendirmeler (269-280) // Yeni Türkiye Journalı, 2013, №51, 850 s.
10. Gözler K. Devletin Genel Teorisi. Bursa: Ekin, 2017, 384 s.
11. Gülsoy M.T. Hükümet Sistemlerini Karşılaştırmak (257-268) // Yeni Türkiye Journalı, 2013, №51, 850 s.
12. Kanadoğlu K., Akartürk E.A., Boyunsuz Ş.Ö. Türkiye'de Başkanlık Sistemi Tartışmaları: Otoriter Sistem Arayışları. Ankara: CHP, 2016, 158 s.
13. Kili S., Gözübüyük Ş. Türk Anayasa Metinleri "Sened-i İttifaktan Günümüze". İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2000, 334 s.
14. Örgün F. Dar Gelen Gömlek: Başkanlık Sistemi. İstanbul: Bilge, 1999, 158 s.
15. Özbudun E. Türk Anayasa Hukuku. 12-ci nəşr. Ankara: Yetkin, 2010, 441 s.
16. Tanör B. Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri. İstanbul: YKY, 2010, 456 s.
17. Turan M. Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi // Social Sciences Research Journal, Volume 7, Issue 3, 42-91 (September, 2018), 120 s.
18. Uluşahin N. Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Siyasal Sistemimize Etkileri: Türkiye'de Hükümet Sisteminin Geçirdiği Dönüşüm Ve Geleceğe Yönelik Beklentiler (319-332) // Yeni Türkiye Journalı, 2013, №51, 850 s.
19. Yazıcı S. Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye için Bir Değerlendirme. İstanbul: Bilgi Üniversitesi, 2017, 241 s.
20. Yüksekefendioğlu Y. 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının Yürütme İçerisinde Yeri, Seçimi, Sorumsuzluğu, Yasama Dokunulmazlığı (329-358) // TBB journalı, N 94, 2011, 420 s.

İnternet resursları

21. Asilbay H. Parlamenter Sistem Ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme // TBB journalı, N 104, 2013 (<http://tbbjournalı.barobirlik.org.tr/m2013-104-1250>)
22. Şahin K. Türkiyedeki hükümet sistemi tartışmalarına siyasi kültür ve demokrasi eksenli bir yaklaşım // Sakarya İktisat journalı (29-71) (<http://dergipark.gov.tr/download/article-file/319606>)
23. 1924 Anayasası, Teşkilatı Esasiye Kanunu (<https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm> (22.01.2019))
24. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, N: 5678 (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5678.html>)
25. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, N:6771 (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>)

Abstract

Zuriya Garayeva

Changing Management System in Turkey: Conceptual Analysis of the Transition from Parliamentary to Presidential Government

Although Turkey's parliament was first established on March 19, 1877, and despite the use of a system of "Assembly Government" in which the government had existed during the National Struggle, at the root of Turkey's governing traditions is the parliamentary system. Although the debate on the forms of governance based on the nature of the relations between the branches of power has been a long way in world practice, it has begun in Turkey mainly since 1982. In many countries, including Turkey, the form of parliamentary rule has been changed due to the inability of government to cope with the problems. Despite the fact that Turkey, which has a long-standing parliamentary experience, introduced a purely parliamentary system with a constitutional amendment in 1961, the parliamentary system failed to help solve the problems in that country, and it proved itself in military coups. With the constitutional amendment in 1982, this system lost its purity and was replaced by the presidential government in April 16, 2017 in Turkey, where the parliamentary system has been implemented since 1924. President Erdogan claims that the new system will stabilize decision-making and eliminate the inhospitable parliamentary coalitions that have kept Turkey from developing in the past. Critics of the system change claim that the

new form of governance will be a "selective dictatorship", that the separation of powers will be eliminated, the parliament will have no legal authority and will not be able to demand accountability for the president's shortcomings. From this point of view, the implementation of the new management system in Turkey is relevant for the country. The aim of the study is to analyze the transformation model from one form of management to another in the Turkish sample. The process of transition to Turkey's presidency has been studied in terms of history, law and governance. The article first describes the characteristics of the presidential and parliamentary governments, analyzing these systems in the context of the separation of powers, the possibility of role of the presidential administration to solve problems, and the causes of the old systemic government crises and its relationship with the governance system. The article firstly describes the characteristics of the president and the parliamentary government; these systems have been analyzed in the context of the separation of power in Turkey; the prospects of the new system for the solution of problems related to governance issues have been examined. This analysis was based on the study of the sources related to the subject, the analysis of the results obtained, the analysis and synthesis of the arguments, and also the comparative analysis method.

Keywords: *Presidential government form, parliamentary government form, Turkey, transition*

Резюме

Зурия Гараева

Изменение системы управления в Турции: концептуальный анализ перехода от парламентской администрации к президентской

Хотя турецкий парламент был впервые создан 19 марта 1877 года, и, несмотря на использование системы «правительства Ассамблеи», в которой правительство существовало во время национальной борьбы, в основе правящих традиций Турции лежит парламентская система. Хотя дебаты о формах управления, основанных на характере отношений между ветвями власти, давно прошли в мировой практике, они начались в Турции в основном с 1982 года. Во многих странах, в том числе в Турции, форма парламентского правления был изменен из-за неспособности правительства справиться с проблемами. Несмотря на то, что Турция, имеющая многолетний парламентский опыт, в 1961 году ввела чисто парламентскую систему с поправкой к конституции, парламентская система не смогла помочь решить проблемы в этой стране и зарекомендовала себя в военных переворотах. С поправкой к Конституции в 1982 году эта система утратила свою чистоту и была заменена президентским правительством 16 апреля 2017 года в Турции, где парламентская система была внедрена с 1924 года. Президент Эрдоган утверждает, что новая система стабилизирует процесс принятия решений и устранить негостеприимные парламентские коалиции, которые мешали Турции развиваться в прошлом. Критики системных изменений утверждают, что новая форма управления будет «выборочной диктатурой», что разделение властей будет ликвидировано, парламент не будет иметь юридических полномочий и не сможет требовать ответственности за недостатки президента. С этой точки зрения внедрение новой системы управления в Турции актуально для страны. Целью исследования является анализ модели трансформации из одной формы управления в другую в турецкой выборке. Процесс перехода к президентству Турции был изучен с точки зрения истории, права и управления. Цель исследования - выяснить, что новая система принесет в Турцию. В статье в первую очередь описываются характеристики президента и парламентского правительства; эти системы были проанализированы в контексте разделения власти в Турции; Рассмотрены перспективы новой системы решения проблем, связанных с вопросами управления. Этот анализ основывался на изучении источников, связанных с предметом, анализе полученных результатов, анализе и обобщении аргументов, а также методе сравнительного анализа. Этот анализ проводился с изучением источников, связанных с предметом, анализом полученных результатов, анализом и обобщением аргументов, а также методом сравнительного анализа.

Ключевые слова: *президентская управления, парламентская управления, Турция, переход*

Baş redaktorun müavini s.e.d., prof. İbrahimova Gülzar İsaxan qızının rəyi əsasında çapa məsləhət görülmüşdür.