

**T.C.
ERZİNCAN BİNALİ YILDIRIM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANA BİLİM DALI**

**ABD BAŞKANLIK SİSTEMİNDE VE
CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE
YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ**

Doktora Tezi

**Hazırlayan
Özden KAYA BERKAY**

**Danışman
Prof. Dr. Ayhan DÖNER**

OCAK 2024 , ERZİNCAN

BİLİMSEL ETİĞE UYGUNLUK

“ABD Başkanlık Sisteminde ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama ve Yürütme İlişkileri” “Doktora” tezim tarafımca incelenmiştir. Buna göre tezimde bilimsel etik ihlali ve intihal olarak nitelendirilebilecek herhangi bir durum olmadığını taahhüt ederim. Bu çalışmadaki tüm bilgilerin, akademik ve etik kurallara uygun bir biçimde elde edildiğini; aynı zamanda bu kural ve davranışların gerektirdiği gibi, bu çalışmanın özünde olmayan tüm materyal ve sonuçları tam olarak aktardığımı ve referans gösterdiğimi beyan ederim.

Özden KAYA BERKAY



T.C.
ERZİNCAN BİNALİ YILDIRIM ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Ana Bilim Dalı : Kamu Hukuku ABD

Program Adı : Doktora

Tez Başlığı : ABD Başkanlık Sisteminde ve Cumhurbaşkanlığı
Hükümet Sisteminde Yasama ve Yürütme İlişkileri

Yukarıda bilgileri verilen tez çalışmasının a) Giriş b) Ana bölümler ve c) Sonuç kısımlarından oluşan (Kapak, Ön söz, Özet, İçindekiler ve Kaynakça hariç) toplam 294 sayfalık kısmına ilişkin 27.12.2023 tarihinde **Turnitin** intihal programından aşağıda belirtilen filtreleme uygulanarak alınmış olan özgünlük raporuna göre tezin benzerlik oranı %20'dir.

Filtrelemeye tırnak içerisindeki alıntılar dahil edilmiştir. Filtrelemede yedi (7) kelimedenden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç tutulmuştur.

Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez İntihal Raporu Uygulama Esaslarını inceledim ve bu uygulama esaslarında belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmasının herhangi bir intihal içermediğini, aksinin tespit edilmesi durumunda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini bilgilerinize arz ederim. 25/01/2024

Danışman: Prof. Dr. Ayhan DÖNER

Öğrenci: Özden KAYA BERKAY

KILAVUZA UYGUNLUK

“ABD Başkanlık Sisteminde ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama ve Yürütme İlişkileri” başlıklı Doktora Tezi Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Lisansüstü Tez Yazım Kılavuzuna uygun olarak hazırlanmıştır.

Hazırlayan

Özden KAYA BERKAY

Danışman

Prof. Dr. Ayhan DÖNER



KABUL VE ONAY TUTANAĞI

Prof. Dr. Ayhan DÖNER danışmanlığında Özden KAYA BERKAY tarafından hazırlanan “**ABD Başkanlık Siteminde ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama ve Yürütme İlişkileri**” adlı bu çalışma jürimiz tarafından Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı’nda **Doktora Tezi** olarak oy birliğiyle kabul edilmiştir.

25/01/2024

JÜRİ:

Danışman	:	Prof. Dr. Ayhan DÖNER	(İmza)
Üye	:	Dr. Öğrt. Üyesi Şengül AL KILIÇ	(İmza)
Üye	:	Prof. Dr. Nihat BULUT	(İmza)
Üye	:	Doç Dr. Vahap COŞKUN	(İmza)
Üye	:	Doç Dr. İsmail KÖKÜSARI	(İmza)

ONAY:

Bu tezin kabulü Enstitü Yönetim Kurulu'nun /.../2024 tarih ve sayılı kararı ile onaylanmıştır.

..... /.../2024

Prof. Dr. Necdet TOZLU

Enstitü Müdürü

ÖN SÖZ

İktidarın sınırlanması temel hak ve hürriyetlerin güvencesidir. Bu güvencenin sağlanabilmesi ise iktidarın bölünmesi ile mümkündür. Kuvvetler ayrılığı teorisi, iktidarın tek bir organda yoğunlaşmasını engellemeyi amaçlar. Kuvvetler ayrılığı teorisinin bu amacı hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında temel ilke olarak kabul görmüştür. Yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkinin işbirliğine dayalı ve uyum içinde olmasını sağlayan fren ve denge mekanizmaları ise kuvvetin tek bir organda toplanmasını engelleyebilmek için oluşturulmuştur.

“ABD Başkanlık Sisteminde ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama ve Yürütme İlişkileri” adlı çalışmada iki hükümet sistemindeki fren ve denge mekanizmaları mukayeseli olarak ele alınmaktadır.

Özden KAYA BERKAY

ERZİNCAN 2024

TEŞEKKÜR

Tez çalışmamın konusunun belirlenmesinde, planlanmasında, araştırılmasında ve yazımında kıymetli bilgilerini, tecrübelerini, zamanını ve en önemlisi sabrını benden esirgemeyen saygıdeğer danışman hocam Prof. Dr. Ayhan DÖNER'e ve çalışmam boyunca benden yardımlarını bir an olsun esirgemeyen Dr. Öğr. Üyesi Yeşim ÇELİK'e sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Özden KAYA BERKAY



ABD BAŞKANLIK SİSTEMİNDE VE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ

Özden KAYA BERKAY

Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı

Doktora Tezi, Ocak 2024

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Ayhan DÖNER

ÖZET

Bu doktora tezinde “ABD Başkanlık Sisteminde ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama ve Yürütme İlişkileri” anayasal zeminde incelenmiştir. Yasama, yürütme ve yargı organlarının birbirleriyle olan ilişkileri hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında temel ölçüt olarak kabul edilir. Sert kuvvetler ayrılığı teorisini benimseyen başkanlık sisteminde kuvvetler arasındaki ilişkinin şekillenmesinde denge ve denetleme mekanizmaları temel unsurdur. 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum ile Türkiye’de parlamenter sisteme son verilmiş ve Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle yürütmen organın yapısı ve devlet başkanın anayasal konumu değişmiştir. Bu değişiklik yasama ve yürütme ilişkilerini şekillendiren denge ve denetleme mekanizmalarının yeniden şekillenmesine neden olmuştur. Bu doktora tezi ABD başkanlık sistemi prototipiyle karşılatılarak Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde denge ve denetleme mekanizmalarını değerlendirebilmek, eleştirilere cevap verebilmek ve ayrıca sistemde eksikler mevcutsa bunlara yönelik çözüm öneriler getirebilmek amacıyla yazılmıştır.

Bu bağlamda bu doktora tezi üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde Amerika Birleşik Devletleri başkanlık sisteminde yasama organın yapısı, yürütme organın yapısı ve iki kuvvet arasındaki ilişki ele alınmıştır. İkinci bölümde tarihi süreç içerisinde Türk anayasalarında yasama ve yürütme ilişkileri sırasıyla 1876 Kanunun-u Esasi, 1921 Anayasası, 1924 Anayasası, 1961 Anayasası ve 2017 öncesi 1982 Anayasasında ayrı ayrı incelenmiştir. Son bölümde ise Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama ve yürütme ilişkileri incelenmiştir.

Anahtar kelime: Kuvvetler ayrılığı, Hükümet sistemi, Denge ve denetleme mekanizmaları, Başkanlık sistemi, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi.

LEGISLATIVE AND EXECUTIVE RELATIONS IN THE US PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM AND THE PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM

Özden KAYA BERKAY

Erzincan Binali Yıldırım University

Graduate School of Social Sciences

Department of Public Law Doctoral Dissertation, January 2024

Supervisor: Prof. Dr. Ayhan DÖNER

ABSTRACT

In this Phd thesis, "Legislative and Executive Relations in the US Presidential System and the Presidential Government System" were examined on constitutional grounds. The relations between the legislative, executive and judicial bodies are considered the basic criterion in the classification of government systems. In the presidential system, which adopts the rigid separation of powers theory, balance and control mechanisms are the basic elements in shaping the relationship between powers. With the referendum held on April 16, 2017, the parliamentary system in Turkey was ended and the Presidential government system was introduced. With the presidential government system, the structure of the executive body and the constitutional position of the head of state have changed. This change has led to the reshaping of the balance and control mechanisms that shape legislative and executive relations. This doctoral thesis was written in order to evaluate the balance and control mechanisms in the Presidential government system by comparing it with the prototype of the US presidential system, to respond to criticisms, and to suggest solutions if there are deficiencies in the system.

In this context, this doctoral thesis consists of three parts. In the first part, the structure of the legislative body, the structure of the executive body and the relationship between the two powers in the United States presidential system are discussed. In the second part, legislative and executive relations in Turkish constitutions within the historical process are examined separately in the 1876 Constitution, the 1921 Constitution, the 1924 Constitution, the 1961 Constitution and the 1982 Constitution before 2017, respectively. In the last section, legislative and executive relations in the Presidential government system are examined.

Keywords: Separation of powers, Government system, Balance and control mechanisms, Presidential system, Presidential government system.

İÇİNDEKİLER

BİLİMSEL ETİĞE UYGUNLUK	i
TEZ ÖZGÜNLÜK SAYFASI.....	ii
KILAVUZA UYGUNLUK	iii
KABUL VE ONAY TUTANAĞI.....	iv
ÖN SÖZ	v
TEŞEKKÜR	vii
ÖZET	viii
ABSTRACT	ix
İÇİNDEKİLER.....	x
KISALTMALAR.....	xvi
TABLolar LİSTESİ	xviii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ BAŞKANLIK SİSTEMİNDE YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ

1.1. Genel Olarak.....	33
1.2. Başkanlık Sisteminin Prototipi: Amerika Birleşik Devletleri Başkanlık Sistemi.....	34
1.2.1. Başkanlık Hükümet Sisteminin Amerika Birleşik Devletleri Örneğinde İncelenmesi Doğru Bir Tercih midir?	34
1.2.2. ABD Başkanlık Sisteminin Tarihsel Gelişimi ve Temel Özellikleri	36
1.2.3. ABD Başkanlık Sisteminde Yasama- Yürütme Kuvvetleri Arasındaki İlişki.....	43
1.3. ABD Başkanlık Sisteminde Yasama Kuvveti.....	45
1.3.1. Kongre Üyelerinin Seçimi	47
1.3.2. Kongrenin Yapısı ve Çalışması.....	48
1.3.2.1. Kongrenin Yapısı	48
1.3.2.2. Kongrenin Çalışması.....	50
1.3.2.3. Kongrenin Görev ve Yetkileri.....	51
1.3.2.4. Temsilciler Meclisinin Yetkileri.....	52

1.3.2.5. Senato'nun Yetkileri	54
1.4. ABD Başkanlık Sisteminde Yürütme Kuvveti	56
1.4.1. Başkanın Seçimi	58
1.4.2. Başkanın Görevleri ve Yetkileri.	60
1.4.2.1. Başkanın Devlet Başkanı Oluşu	64
1.4.2.2. Başkanın Hükümetin Başlı Oluşu.....	65
1.4.2.3. İç ve Dış Politikanın Yönetiminde Başkanın Rolü	65
1.4.2.4. Başkanın Başkomutanlık Yetkisi (Military Power; President as Commander in-Chief)	67
1.4.2.5. Başkanın Kongreye Mesaj Yollama Yetkisi	68
1.4.2.6. Başkanın Üyesi Olduğu Partinin Lideri Olması.....	68
1.4.2.7. Başkanın Bazı Cezaları Af Yetkisi (Pardoning Power)	70
1.5. ABD Başkanlık Sisteminde Yasama ve Yürütme Kuvvetleri Arasındaki İlişki	70
1.5.1. Başkanın Kongre'ye Karşı Yetkileri	74
1.5.1.1. Veto Yetkisi (Presidential Veto)	74
1.5.1.2. Başkanlık Kararnameleri (Executive Order).....	81
1.5.1.3. Mesaj Gönderme Yetkisi (Ulusa Sesleniş)	87
1.5.1.4. Başkanın Dolaylı Kanun Teklifi Etmesi	89
1.5.1.5. Üst Düzey Kamu Görevlilerini Atama ve Görevlerine Son Vermek (Appointment Power and Removal Power)	90
1.5.1.6. Başkanın Uluslararası Antlaşma Akdetme Yetkisi	92
1.5.2. Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Kongrenin Başkana Karşı Yetkileri	96
1.5.2.1. Bütçenin Kabulü (The Power Of The Purse)	96
1.5.2.2. Impeachment (Kongre'nin Başkan'ı Suçlandırma Yetkisi).....	98
1.5.2.3. Başkan'ın Kongreye Rapor Vermesi	100
1.5.2.4. Yasama Vetosu (Legislative Veto)	101
1.5.2.5. Atamaları Onaylama Yetkisi	102
1.5.2.6. Meclis Araştırması	104
1.5.2.7. Uluslararası Antlaşmaları Onaylama Yetkisi	105
1.5.2.8. Savaş İlan Etme Yetkisi	105
1.5.3. Yasama ve Yürütme Arasındaki İlişkiyi Belirleyen Diğer Mekanizmalar.....	106

1.5.3.1. Fesih Yetkisi	106
1.5.3.2. Başkanın Yasama Organındaki Çoğunluk Desteği	108
1.6. ABD Başkanlık Sisteminin Olumlu ve Olumsuz Yanları	122
1.6.1. Başkanlık Sisteminin Olumlu Yanları	129
1.6.1.1. Başkanlık Sistemi İstikrarlı Bir Yönetime Yol Açar	130
1.6.1.2. Başkanlık Sistemi Güçlü Bir Yönetime Yol Açar.....	131
1.6.1.3. Başkanlık Sistemi Demokratik Bir Yönetime Yol Açar.....	133
1.6.1.4. Başkanlık Sistemi Hızlı Bir Karar Alma Mekanizması Yaratır	135
1.6.2. Başkanlık Sisteminin Olumsuz Yanları.....	136
1.6.2.1. Başkanlık Sistemi Darbelere ve Antidemokratik Rejimlere Yol Açabilir...137	
1.6.2.2. Başkanlık Sistemi Katıdır	138
1.6.2.3. Başkanlık Sistemi Çift Meşruluk Sorununa Yol Açabilir.....	139
1.6.2.4. Başkanlık Sistemi Siyasal Kutuplaşmaya Yol Açabilir.....	140
1.6.2.5. Başkanlık Sistemi İktidarın Kişiselleşmesine Yol Açabilir.....	141

İKİNCİ BÖLÜM

TARİHİ SÜREÇ İÇERİSİNDE TÜRK ANAYASALARINDA YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ

2.1. Genel Olarak.....	146
2.2. 1876 Kanun-u Esasî Döneminde Yasama ve Yürütme İlişkileri.....	148
2.2.1. 1909 Öncesi Yasama-Yürütme İlişkileri	149
2.2.2. 1909 Sonrası Yasama-Yürütme İlişkileri	153
2.3. 1921 Anayasası Döneminde Yasama-Yürütme İlişkileri	154
2.4. 1924 Anayasası Döneminde Yasama ve Yürütme İlişkileri	159
2.5. 1961 Anayasası Döneminde Yasama-Yürütme İlişkileri	167
2.5.1. Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yasama Organının Yetkileri.....171	
2.5.1.1. Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yürütme Organının Yetkileri ...	174
2.6. 1982 Anayasası Döneminde Yasama-Yürütme İlişkileri	179
2.6.1. 2007 Öncesi 1982 Anayasası Döneminde Hükümet Sistemi ve Yasama-Yürütme İlişkileri.....	184
2.6.1.1. Yürütme Organı.....	186
2.6.1.2. Yasama Organı	190
2.6.1.3. Hükümet Sistemi.....	191

2.6.1.4. Yasama-Yürütme İlişkileri	195
2.6.2. Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yasama Organının Sahip Olduğu Denge ve Denetleme Araçları	196
2.6.2.1. Kanun Yapma Yetkisi.....	196
2.6.2.2. Milletlerarası Antlaşmaları Onaylanmasını Uygun Bulmak	197
2.6.2.3. Cumhurbaşkanı Seçmek	198
2.6.2.4. Bütçe ve Kesin Hesap Kanun Tasarılarını Görüşmek ve Kabul Etmek.....	199
2.6.2.5. Hükümeti Denetleme Araçları	201
2.6.2.6. Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi Vermek.....	205
2.6.2.7. Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim İlan Edilmesi Kararını Onaylamak	205
2.6.3. Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yürütme Organının Yetkileri	207
2.6.3.1. Cumhurbaşkanının Yetkileri	207
2.6.3.1.1. Yasama Yılıının İlk Günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde Açılış Konuşmasını Yapmak (Mesaj Gönderme Yetkisi)	207
2.6.3.1.2. Cumhurbaşkanının Veto Yetkisi	207
2.6.3.1.3. TBMM Seçimlerinin Yenilenmesine Karar Verme Yetkisi	210
2.6.3.2. Bakanlar Kurulunun Yetkileri	212
2.6.3.2.1. Kanun Teklif Etme Yetkisi	212
2.6.3.2.2. Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi	213
2.6.4. 31 Mayıs 2007 Tarihli 5678 Sayılı Kanun’la Yapılan Anayasa Değişikliği Sonrası Yasama ve Yürütme İlişkileri	219

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE

YASAMA-YÜRÜTME İLİŞKİLERİ

3.1. Genel Olarak.....	223
3.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama Kuvveti	226
3.2.1. TBMM’nin Üye Sayısı ve Üyelerin Yeterliliği.....	226
3.2.2. TBMM’nin Seçim Dönemi, Üye Seçimi ve Seçim Sistemi	227
3.2.2.1. Seçim İttifakları ve Seçim Barajı	228
3.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütme Kuvveti	229
3.3.1. Cumhurbaşkanının Seçimi.....	230
3.3.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Kurumsal Yapısı	232

3.3.2.1. Cumhurbaşkanı Yardımcısı.....	232
3.3.2.2. Bakanlar	235
3.3.3. Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri	236
3.3.4. Cumhurbaşkanının Sorumluluğu	237
3.3.4.1. Hukuki Sorumluluk	237
3.3.4.2. Cezai Sorumluluk.....	238
3.3.4.3. Siyasi Sorumluluk.....	240
3.3.5. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi	240
3.3.5.1. Genel Olarak.....	240
3.3.5.2. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Niteliği, Konuları ve Kapsamı.....	242
3.3.5.2.1. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Niteliği	242
3.3.5.2.2. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konuları ve Kapsamı	244
3.3.5.2.2.1. Mahfuz Alan.....	244
3.3.5.2.2.2. Takdiri Alan	245
3.3.5.2.2.3. Yasak Alan.....	246
3.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama ve Yürütme Kuvvetleri Arasındaki İlişki	251
3.4.1. Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yasama Organının Yetkileri.....	252
3.4.1.1. Kanun Koymak, Değiştirmek ve Kaldırmak.....	252
3.4.2. Milletlerarası Antlaşmaları Uygun Bulma.....	253
3.4.3. Savaş Hali İlanı ve Silahlı Kuvvet Kullanılmasına İzin Verme	255
3.4.4. Bütçe ve Kesin Hesap Kanun Tekliflerini Görüşmek ve Onaylamak	256
3.4.5. Hükümeti Denetleme: TBMM’nin Bilgi Edinme ve Denetim Mekanizmaları.	260
3.4.6. Yazılı Soru	262
3.4.7. Meclis Araştırması	263
3.4.8. Genel Görüşme	265
3.4.9. Meclis Soruşturması.....	265
3.5. Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yürütme Organının Sahip Olduğu Yetkiler	268
3.5.1. Cumhurbaşkanının “Tarafsızlığı” ve Anayasal Konumu	268
3.5.1.1. Genel olarak.....	268
3.5.1.2. Cumhurbaşkanı Yemini.....	269

3.5.2. Yürütmeye Dair Görev ve Yetkileri	271
3.5.3. Yüksek Hakimleri ve Üst Düzey Kamu Görevlerinin Atanması	272
3.5.4. Milletlerarası Antlaşmaları Onaylama Yetkisi	274
3.5.5. Veto yetkisi	275
3.5.6. Fesih Yetkisi	276
3.6. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Olumlu ve Olumsuz Yanları	278
3.6.1. Yürütmenin İstikrarı ve Güçlü Olması, İktidarın Şahsileşme Sorunu	278
3.6.2. Halkın Yürütmeyi Kendisinin Seçmesi ve Bürokratik Vesayet Engellenmesi	280
SONUÇ	282
KAYNAKÇA	288
ÖZ GEÇMİŞ	319

KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AYMD	: Anayasa Mahkemesi Dergisi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
bkz.	: Bakınız
bs.	: Bası, basım, baskı
C.	: Cilt
CBK	: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
çev.	: Çeviren
der.	: Derleyen
dn.	: Dipnot
E	: Esas
edt.	: Editör
EÜHFD	: Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
HSK	: Hakimler Savcılar Kurulu
İçt.	: İçtüzük
İÜHFD	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
İÜHFM	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
K.T.	: Karar Tarihi
m.	: Madde
No.	: Numara
U.S.	: United State
USA	: United State of America
Vol.	: Volume

p.	: Page
s.	: Sayfa
S.	: Sayı
TBBD	: Türkiye Barolar Birliği Dergisi
TBBY	: Türkiye Barolar Birliği Yayınları
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
vb.	: ve benzeri
vs.	: ve saire
Y.	: Yıl
YDK	: Yüce Divan Kararı
yy.	: Yüzyıl

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1.1: Yasama Yetkisi	63
Tablo 1.2: Yasama Dışı Yetkileri	64
Tablo 1.3: 1933-2010 Parti Kontrolü (Başkanlık ve Kongre)	118
Tablo 1.4: 2020 Yılında Başkanlık Sistemi ile Yönetilen Ülkeler	122



GİRİŞ

A. Genel Olarak

Bilimsel bir araştırmanın amacı, mutlaka tasarlanmalı ve araştırmada kullanılacak temel kavramlar dikkatli bir şekilde tanımlanmalıdır¹. Bir araştırmanın temeli olan kavramın anlamı, özellikleri ve sınırları ortaya konulmadan onun uygulamasıyla ilgili ortaya çıkabilecek somut sorunların ele alınması, bilimsel yöntembilim kurallarına aykırıdır. Hükümet sistemleri ülkenin tarihi, siyasi, sosyolojik, ekonomik şartlarına göre değişmektedir. Bu nedenle tek tip bir başkanlık sistemi veyahut tek bir tip bir parlamenter sistem uygulaması olduğunu söylemek nerdeyse imkansızdır. 16 Nisan 2017 tarihli referandumla kabul edilen 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu, Türkiye'nin hükümet sisteminde önemli değişiklikler getirdi. Belki de en önemli değişiklik parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçilmiştir. 2017 Anayasa değişikliği ile kabul edilen Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi başkanlık sisteminin temel özelliklerini taşıyan bir başkanlık sistemidir.

16 Nisan 2017 tarihli referandumla kabul edilen 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu birçok yeni düzenleme getirmiştir. Cumhurbaşkanı'na, bakanları atama, bütçeyi hazırlama, kararname çıkarma ve parlamentoyu feshetme yetkisi de dahil olmak üzere birçok yürütme yetkilisi verilmiştir. Başbakanlık makamı kaldırılmıştır. Böylece, Cumhurbaşkanı hem devletin hem de hükümetin başı oldu. Değişikliklerden en önemlisi ve beklide en çok eleştirilene ise yürütme kuvvetinin yetkilerinin fazlalaştırıldığı ve yasama organının parlamenter sistemdeki rolüne ve yetkilerine göre etkinliğinin azaltıldığıdır. Eleştirilerin en önemli dayanağı ise Cumhurbaşkanı bazı durumlarda parlamentoyu bypass ederek Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarma yetkisine sahip oluşu ve bütçe kanununa ilişkin düzenlemelerdir. Diğer bir önemli değişiklik ise yasama ve yürütme kuvvetlerinin seçimlerinin eş zamanlı olarak yapılmasıdır. Bu değişikliklerin amacı daha etkili ve verimli çalışan bir hükümet yapısı oluşturmak ve istikrarsız hükümetlerin önüne geçmektir. Ancak yeni sistem Cumhurbaşkanı'nın elinde çok fazla güç toplandığı ve kuvvetler ayrılığını zayıflattığı için de eleştirildi. 2017 Anayasa değişikliği ile parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçişin kaçınılmaz sonucu

¹ Gary King, Robert O. Keohane, Sidney Verba, *Designing Social Inquiry: Scientific In Qualitative Research*, New Jersey 1994, s. 3-9.

olarak yasama ve yürütme ilişkilerinde ciddi bir değişikliğe sebep olmuştur. Tezimizin konusunu tercih etme nedenimiz cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin sahip olduğu fren ve denge mekanizmalarını inceleyen çalışmalar mevcut olsa da ABD başkanlık sistemiyle mukayeseli olarak inceleyen bu derece detaylı yazılmış monografik bir eser bulunmamaktadır.

Bu kapsamda başkanlık sistemlerinde ve akabinde Türk hukukunda yasama ve yürütme ilişkisinin incelenebilmesi için, mukayeseli bir çalışma yapılması ihtiyacını doğurmuştur. Böylece bu çalışma ile yasaam ve yürütme ilişkilerini belirleyen fren ve denge mekanizmaları ortaya koyularak hukukumuzdaki düzenlemenin değerlendirilebilmesi ve nihayetinde doktrindeki tartışmalara bilimsel manada katkı sunulması amaçlanmıştır. Bu doğrultuda özellikle “Yasam organının yetkileri sınırlandırılmış mıdır?” “Cumhurbaşkanının yasama ve yürütme ilişkilerinde sınırları ne olmalıdır?” “Bir sınırlama olması halinde nasıl bir usul izlenmelidir?” “ABD Başkanlık sistemiyle Cumhurbaşkanlığı sistemini birebir karşılaştırmak doğru mudur?” sorularına mukayeseli hukuk incelemeleri ışığında cevap bulunmaya çalışılacaktır.

Tezimiz üç bölüm olarak kurgulanmıştır. Birinci bölümde Amerika Birleşik Devletleri başkanlık sisteminde yasama organının yapısı, yürütme organının yapısı ve iki kuvvet arasındaki ilişki ele alınmıştır. Yasama ve yürütme ilişkileri ise Başkanın Kongre’ye karşı yetkileri ve Kongre’nin başkana karşı yetkileri olmak üzere mukayeseli bir biçimde ele alınmıştır. Son olarak ise sistemin yasama ve yürütme ilişkileri bağlamında olumlu ve olumsuz yönleri tartışılmıştır. İkinci bölümde tarihi süreç içerisinde Türk anayasalarında yasama ve yürütme ilişkileri anlatılacaktır. Bu bölümde amaçlanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminin bir anda değil bir zorunluluk sonucu ortaya çıktığı ve bu durumun asıl belirleyicinin yasama ve yürütme ilişkileri olduğu anlatılacaktır. Böylece sırasıyla 1876 Kanunun-u Esasi, 1921 Anayasası, 1924 Anayasası, 1961 Anayasası ve 2017 öncesi 1982 Anayasasında ayrı ayrı incelenecektir. Üçüncü ve son bölümde ise Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasam ve yürütme organlarının yeni yapısı anlatıldıktan sonra yasama ve yürütme ilişkileri anlatılacaktır. Çalışmanın bu bölümü, birinci bölüme uyumlu şekilde Cumhurbaşkanlığı sisteminde yasam ve yürütme ilişkilerinin sisteme kattığı olumlu ve olumsuz yanları üzerinde durularak sona erdirilecektir. Sonuç kısmında da tez çalışmamız neticesinde vardığımız görüş, düşünce, tespit ve önerilerimiz ortaya koyulacaktır.

Başkanlık ve Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemlerinde yasama ve yürütme organlarının ilişkisinin temelini kuvvetler ayrığı teorisi oluşturmaktadır. 16. yüzyılda şekillenmeye başlayan ve 18. yüzyılın sonunda olgunlaşan ulus devlet anlayışı, yönetileni yönetene karşı korumayı amaçlayan bir anlayışa sahiptir. Bu anlayışta liberal hukuk devleti ve demokratik yönetimin vazgeçilmez unsurunu kuvvetler ayrılığı oluşturmaktadır. “*Kişilerin hak ve hürriyetlerini güvence altına almak amacıyla devlet iktidarı üzerinde aleni, bilinen, istikrarlı sınırlar koyulmalı ve iktidar bölünmelidir*”² düşüncesinden hareketle ortaya çıkan kuvvetler ayrılığı teorisi yasama, yürütme ve yargının birbirinden bağımsız organlara verilmesidir. Teori, kuvvetler arası ilişkilere göre hükümet sistemlerinin tasnifinde en temel prensiplerinden birini oluşturmaktadır. Bu doğrultuda anayasacılığın iki temel prensibinden biri olan kuvvetler ayrığı teorisi devletin örgütlenmesinde yol gösterici bir ilke özelliği taşımaktadır. Bu nedendir ki aralarındaki siyasi ve anayasal ilişki her bir hükümet sisteminde (*parlamentar sistem, başkanlık sistemi ve bu iki saf sistemin birleşiminden oluşan yarı-başkanlık sistemi*)³ değişkenlik arz eden yasama ve yürütme organlarının ilişkisinden bahsetmeden önce, kuvvetler ayrılığı (*the doctrine of the separation of powers*) teorisinin öğretilerdeki anlamı, teorisinin tarihsel gelişim süreci ve fikri temellerine değinmek bir tercih değil zorunluluktur.

B. Kuvvetler Ayrılığı Teorisi

Kavramsal Çerçeve

Temelleri Batı’da, 17. yüzyılda atılan ve bir tür demokratik efsane halini alan, düşünsel kökü Aristoteles’e dayanan kuvvetlerin birbirinden ayrılması; siyasal düşünce tarihinde Locke ve Montesquieu’nün adıyla özdeşirilen ve kökleri İlk Çağ Yunan felsefesine kadar inmektedir. Kuvvetler ayrılığı fikri, 1787 tarihli ABD Anayasası ve 1791, 1795 tarihli Fransız Anayasalarından başlayarak 18. yüzyıl sonlarında ortaya çıkan pek çok pozitif hukuk belgesinin temel teorilerden biri olmuştur. Kuvvetler ayrılığı teorisi, yasama ve yürütme organlarının birbiri ile olan ilişkisine göre şekillenen siyasal rejimleri sınıflandırma ölçütü olmakla kalmamış; günümüzde hak ve hürriyetlerin de teminatı olarak kabul edilen teori, hukuk devletinin koşullarından biri haline gelmiştir⁴.

² Thomas C. Grey, *Constitutionalism: An Analytic Framework*, Vol. 20, New York 1979, s. 189-209.

³ Jose Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, And Democracy*, Cambridge 2007, s. 33.

⁴ İbrahim Ö. Kaboğlu, *Anayasa Hukuku Dersleri Genel Esaslar*, 7.bs., İstanbul 2011, s. 107.

Siyasal iktidarın oluşumuna ve kullanımına sınırlamalar getirilmesine ilişkin temel prensiplerin belirlenmesi fikri oldukça eskidir. Siyasal iktidarın kullanım alanının keyfi ve hukuk dışı olamayacağı gerçeğinden hareketle etkili bir şekilde sınırlandırılması ve bu sınırlandırmanın yöntemlerinin belirlenmesi, hukuk devleti ve anayasacılık fikrinin özünü oluşturmaktadır⁵. Anayasacılık fikrinin geçmişi hayli eskilere dayanır. Fikrin temeli, Antik Mısır'a kadar uzanır. Ayrıca fikir, Roma ve Antik Yunan'dan Rönesans ve Reform çağı Avrupası'ndan günümüze kadar uzanmaktadır. Anayasacılık tüm fikrî gelişim sürecinde anlam ve bağlam değişikliğine uğrasa da modern çağda demokratik siyasal sistemler için hala vazgeçilmez bir unsur, bir siyasal gelenektir⁶. Anayasalar temelde iki konuyu düzenler: Birincisi siyasal iktidarı sınırlandırmak, bunu yaparken hangi kişi, kurum ve organın hangi yetkilerle donatılacağını ve bu yetkilerin ne gibi sınırlarının olacağını belirtmek; ikincisi ise sınırlı da olsa siyasal iktidara karşı kişilerin temel hak ve hürriyetlerini güvence altına almaktır⁷. Bunlardan ilki siyasal iktidarın içsel kuvvetler ayrılığı prensibi (*the concept of internal separation of powers*) ile sınırlanması hiçbir kişi veya organın devlet kuvvetlerine tek başına hâkim olmamasıdır⁸. İkincisi ise, devleti sivil toplum karşısında sınırlayan dışsal prensiptir (*external separation of powers*)⁹.

Anayasacılığın tam merkezinde oturan, modern demokrasinin vazgeçilmez unsuru olan ve hükümet sistemlerinin tasnifinde kullanılan kuvvetler ayrılığı doktrini hem düşünsel hem de tarihsel deneyimlerin bir ürünüdür. Kuvvetler ayrılığı (*separation of powers, séparation des pouvoirs*) kavramı, siyasal iktidar kavramının oluşumu ve iktidarın kullanımından bu yana tartışılan kavramlardan biri olmuştur. Bu nedenledir ki çağdaş literatürde sıklıkla tasvir edilenden çok daha geniş, sürekliliği (*continuum*) olan ve sabit olmayan bir kavram halini almıştır. Kuvvetler ayrılığı teorisi basit, derhal anlaşılabilir ve açık prensiplerden ibaret değildir. Bu durum, teorinin kavramsal tanımı

⁵ Hasan Tahsin Fendoğlu, Türkiye'de Başkanlık Sistemi, Ankara 2015, s. 62.; Erdoğan Teziç, Anayasa Hukuku, 15. bs., İstanbul 2012, s. 463.; Kemal Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, 1. bs., Bursa 2011, s. 538.

⁶ Jan-Erik Lane, Constitutions and Political Theory, Manchester 1996, 1. bs., s. 19.

⁷ Ayhan Döner, "Yeni Anayasa Sürecinde Hükümet Sistemi Sorunu", Yeni Anayasa Özel Sayısı, Yeni Türkiye Stratejik Araştırma Merkezi, Yıl 9, S. 50, Ocak-Şubat 2013, s. 872.

⁸ Lane, Constitutions and Political Theory., s. 25-26; Gillian E. Metzger, "The Interdependent Relationship Between Internal and External Separation of Powers", Emory Law Journal, S. 59, s. 423-457; Rıza Aslan, Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Uygulamaları Örnekleri, Bursa 2010, s. 18.

⁹ Lane, Constitutions and Political Theory, s. 25-26; Metzger, The Interdependent Relationship, s. 423-457.

üzerinde fikir beyan eden siyaset bilimi ve anayasa hukuku uzmanlarının farklı yaklaşımlara odaklanmalarına ve teorinin farklı bir unsuru üzerinde odaklanarak tanımlama yapmalarına yol açmıştır. Bu tanımlamalardan birkaçı şöyledir:

Erdoğan'a göre, anayasacılığın temel ve zorunlu biri unsurlarından olan kuvvetlerin ayrılığı, devletin yetkilerinin yatay veyahut işlevsel bir şekilde ayrılmasıdır¹⁰. Dolayısıyla yazarın tanımına göre kuvvetler ayrılığı devlet faaliyetlerinin organlar arasında iş bölümüyle, uyum ve uzlaşma içinde yürütülmesidir. Doktrinde bazı yazarlar kuvvetlerin sahip oldukları yetkilerinden ziyade kuvvetlerin ayrı organlar tarafından kullanılmasının önemi üzerine görüşlerini temellendirmişlerdir¹¹. Bu yönde bir tanımlamaya göre kuvvetler ayrılığı: Devletin fonksiyonları olan yasama, yürütme ve yargının her birinin ayrı, belli bir ölçüde bağımsız organlar eliyle kullanılmasıdır¹². Teori; yönetenlerin gücünü sınırlayarak iktidarın tek bir organda toplanmasını engellemekte, kuvvetleri karşı karşıya koyarak dengeyi sağlamakta ve sınırsız güç arzusuna engel olmaktadır¹³. Amaç ise devletin bireysel özgürlüklere saygılı olunmasını sağlamaktır.

Montesquieu yasamanın, yürütmenin ve yargının tek elde toplanmalarının bireysel özgürlükler için tehdit olacağı düşüncesinden hareketle devleti üç ayrı kuvvete bölmüştür: Yasama kuvveti, milletlerarası hukuka bağlı işlere bakan yürütme kuvveti ile medeni hukuka bağlı işlere bakan yargı kuvveti¹⁴. Madison, kuvvetler ayrılığı kavramını oluştururken Montesquieu'nün fikirlerinden esinlenmiştir. Madison, "Denge ve Denetlemeler Sistemi" (*Checks and Balances*) adlı makalesinde kuvvetler ayrılığının özgürlüklerin teminatı olduğunu ve teorinin gerçekleşebilmesi için asgari bazı şartların oluşması gerektiğini ifade etmiştir¹⁵. Bu şartlara göre, her kuvvetin diğerlerinden ayrı bir iradesi olmalı ve bunun sağlanabilmesi için de kuvvetler öyle bir oluşturulmalı ki bir kuvveti oluşturacak üyelerin seçilmesine diğer kuvvetler mümkün olduğu kadar müdahaleden kaçınmalıdırlar¹⁶. Her iki tanımda da devletin organlarının önceden

¹⁰ Erdoğan, Anayasa, s. 75.

¹¹ Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 12.bs., Ankara 2011, s. 185-187.; Teziç, Anayasa, s. 393, 463.

¹² Teziç, Anayasa, s. 463.; Gören, Anayasa, s. 155-156.; Atilla Özer, *Anayasa Hukuku*, 7. bs., Ankara 2016, s. 131.

¹³ Mehmet Turhan, *Anayasal Devlet*, Ankara 2005, s. 87.

¹⁴ Hande Koçak (edt), *Montesquieu Kanunların Ruhu Üzerine*, İstanbul 2014, s. 198.

¹⁵ Ralph H. Gabriel (edt.), *Hamilton, Madison and Jay On The Constitution Selection from the Federalist Papers*, New York 1954, s. 72.; Clinton Rossiter (edt.), *The Federalist Papers No: 51*, 5.bs, New York 1961, s. 308.

¹⁶ K. Malleson, 'The Rehabilitation of Separation of Powers in the UK', in L. de Groot-van Leeuwen and W Rombouts (eds), *Separation of Powers in Theory and Practice: An International Perspective* (99-122, at

belirlenen yetkilerinin birbirinden bağımsız bir şekilde kullanılabilmesi ve daha da önemlisi temel hak ve hürriyetlerin korunması için kuvvetler ayrılığı bir teminat olarak görülmüştür. Diğer bir *Federalist Paper* yazarı Hamilton ise organların sahip olduğu kuvvetin farklı bölümlere (*branches of government*) düzenli dağılımının önemi ve kuvvetler arasında denge ve denetleme sisteminin neyi ifade etmesi gerektiği üzerinde durmuştur. Hamilton düşüncelerini şöyle ifade etmektedir: “Görevlerini yürüttükleri sırada adil davranışlar gösteren hakimlerden oluşan yargı organı, halk tarafından seçilen ve görevi halkı temsil etmek olan milletvekillerinin oluşturduğu yasama organı ve alınan kararları uygulayan yürütme organı, mutlaka görevlerini birbirinden bağımsız olarak yerine getirmeli; mükemmel bir sisteme doğru ilerlemek için kuvvetlerin modern zamanın gelişen ve dönüşen ilkelerine ve fikirlerine göre birbirlerini kontrol etmelidirler¹⁷”. Hamilton, tanımı ile, başkanlık sisteminin kuvvetler ayrılığı teorisini “fren ve denge” sistemi olarak tanımlamış ve hükümet sisteminin iyi işlemesi için politik rekabetin kullanılması teorisini benimsemiştir¹⁸. Kuvvetlerin keskin bir şekilde ayrılması gerektiği ve aralarında politik rekabetin hangi ilkeler ve düşünce şekli ile dengelemesi ve denetlemesi gerektiği soruları Hamilton’ın; kuvvetlerin sınırlarının net olmaması ise Madison’ın kuvvetler ayrılığı tanımlarının bugün geçerliliğini koruyamamasına neden olmuştur. Günümüzde ise siyasi partilerin ortaya çıkması ile beraber kuvvetler arasındaki rekabetçi politika, kuvvetlere sahip partilerin siyasi rekabeti halini almış ve yasama ve yürütme arasındaki kuvvet dağılımı yürütme lehine değişmiştir.

Kuvvetler ayrılığı teorisinin gerekliliğini savunan teorisyenlere göre; kuvvetler ayrılığı teorisinin amacı devlet iktidarını sınırlandırılarak bireylerin temel hak ve hürriyetlerini korumak ve kamu hizmetlerinin düzenli işlemlerini sağlamaktır¹⁹. Bu amaca ulaşmak için ise devlet iktidarını yasama, yürütme ve yargı olmak üç kuvvete bölüp her birinin birbirinden bağımsız üç organa verilmesi gereklidir²⁰. Doehring’e göre temel amaç bir devlet organının denetimsiz kalmaması, sahip olunan gücün kötüye

115), Nijmegen: Wolf Publishing, 2010; Gabriel (edt.), *Hamilton, Madison and Jay*, s. 72; Soysal, *Hamilton, Madison ve Jay* s. 29.

¹⁷ Clinton Rossiter (edt.), *The Federalist Papers* No:71, 5.bs, New York 1961, s. 72.

¹⁸ Levinson, Darly J. ve Pildes, Richard H. (2006), “Separation of Parties, Not Powers”, *Harvard Law Review*, Vol. 119, <https://www.jstor.org/stable/4093509> (04.03.2022).

¹⁹ M. J. C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Power*, 2.bs., Indianapolis 1998, s. 2

²⁰ Gözler, Anayasa s. 538.; Zafer Gören, *Anayasa Hukuku*, Ankara 2011, s. 155.; Demir, Karatepe, *Anayasa*, s. 79.

kullanılmaması için merkez kuvvetin bir yerde toplanmasından sakınılmasıdır²¹. Eğer bu sağlanamaz ve herhangi bir sebeple kuvvetler ayrılığı ilkesi ortadan kalkarak kuvvetler arasında denge ve denetim bozulursa sadece hükümet sistemi değişmekle kalmaz aynı zamanda demokrasinin de zarar görmesi kaçınılmazdır²². Doehring’e göre kuvvetler ayrılığının hedefinde yatan düşünce bir hayli negatiftir. Çünkü insan tabiatı elindeki gücü kötü kullanmaya meyillidir ve kuvvet, mutlaka güce doğru evrilmek ister, bunu dizginleyecek olan ise kuvvetler ayrılığı ve hukuktur²³. Doehring gibi, Federalist Yazıların 51. nolu makalesinde Madison “*gücü kötüye kullanmak insanın doğasında vardır ve bu durum parşömen engellerle önlenemez*”²⁴ düşüncesiyle, otoriteye mutlaka bir sınırlama getirilmesi gerektiği fikrinden hareket etmiştir. Kuvvetler ayrılığında, otoritenin sınırlandırılması ise otoriteyi oluşturan kuvvetlerin sahip oldukları gücü teorisinin ilkelerine uygun ve etkili bir şekilde, önceden belirlenmiş sınırlar içinde kullanmaları, ayrıca birbirlerine karşı kullanamayacakları etkin hesap sorma mekanizmalarının sağlanmasıyla gerçekleşebilir. Kuvvetler arasındaki ilişkileri düzenleyen bir “denge ve denetleme mekanizması”²⁵ sayesinde güçleri eşit organlar birbirini dengelerken ve yine aynı mekanizmayla otoritenin bütün dinamizmiyle dengede durması sağlanır. Denge ve denetleme mekanizması araçlarına, kuvvetlerin federal devlet ile federe devlet arasında bölüştürülmesi, parlamentoda muhalefetin varlığı için bir takım anayasal güvenceler bulunması, yasama ve yürütme kuvvetlerinin vatandaşların temel haklarına müdahalede bulunma olasılığını ortadan kaldırmak için anayasal olarak aşılması olanaksız güvenceler tanınması, anayasa yargısı yoluyla diğer tüm devlet organlarının güç denetimlerinin sağlanması gibi örnekler verilebilir²⁶.

Kuvvetler ayrılığı, yatay kuvvetler ayrılığı (*horizontal separation of powers*) ve dikey kuvvetler ayrılığı (*vertical separation of powers*) olarak ikiye ayrılmaktadır. Fendoğlu’na göre devletin sahip olduğu kuvvetin yasama, yürütme ve yargı şeklinde üç

²¹ Karl Doehring, Genel Devlet Kuramı, Mumcu, Ahmet (Çev.) İstanbul 2002, s. 193-195.

²² A W Bradley, K D Ewing, C J S Knight, Constitutional And Administrative Law, 16. Edition, Edinburgh 2015, s. 88-89

²³ Bradley, Ewing, Knight, Constitutional And Administrative Law, s. 3.

²⁴ Ralph H. Gabriel (edt.), Hamilton, Madison and Jay On The Constitution Selection from the Federalist Papers, New York 1954, s. 72; Clinton Rossiter (edt.), The Federalist Papers, 5. bs, New York 1961, s. 308 Makalenin Çevirisi için bkz: Mümtaz Soysal, Hamilton, Madison ve Jay Anayasa Üzerine Düşünceler Federalist’lerin Makalelerinden Seçmeler, İstanbul 1962, s. 29.

²⁵ Mehmet Emin Akgül, “Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerindeki Anlamı”, Ankara Barosu Dergisi, Yıl 68, Nisan 2010, s. 83.

²⁶ Doehring, Genel Devlet Kuramı, s. 193-194.

kısmı ayrılmasına kuvvetlerin yatay ayrılığı denir²⁷. Bu üç organ, birbirinden bağımsız ancak birbiriyle ilişkilerinde tam bir ayrılık içinde olmayan belirli/ayrı kuvvetlere sahiptirler. James Madison, organların sahip olduğu yetkilerin yatay olarak ayrılmasının özgür bir toplum için gerekli olduğunu kabul eder²⁸. Yatay kuvvetler ayrılığının tersi ise yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin bir veya birden fazla kişiden oluşan bir yönetimde toplanması ve bu yetkileri elinde tutan kişi veya kişilerin yönetime geliş şeklinin miras yoluyla veya kendi kendini atayan veyahut seçimle gelinmesi hallerinde bile tiranlığın oluşmasını engellemez²⁹. Dikey kuvvetler ayrılığı ise daha yaygın olarak federalizm olarak bilinmektedir. Devlet gücünün ülke çapında örgütlenmesi (merkez ve taşra) sonucu ortaya çıkan kuvvetler ayrılığı, dikey kuvvetler ayrılığıdır³⁰.

Bugün birçok modern anayasanın karakterini oluşturan ve anayasal demokrasinin kilit bir özelliği olan bu teori, yasama ve yürütme kuvvetlerinin görevlerinin, sorumluluklarının birbirinden ayrı olması gerektiği ve kuvvetlerin birbirine müdahale etmemesi üstüne kurulmuştur. Ne var ki kuvvetler ayrılığı teorisinin benimsendiği ülkelerde, özellikle yasama ve yürütme organlarının sıklıkla birbirlerine müdahale etme çabası içinde ve hatta kuvvetlerden birinin baskın olma çabası içinde oldukları görülmektedir³¹. Kuvvetler arasındaki ilişkiler ele alındığında yasama ve yürütme ilişkilerinin esas alınması gerekir³². Yargı kuvveti, siyasi konularda önüne bir dava gelmediği sürece kendiliğinden harekete geçerek karar verme yetkisine sahip değildir³³. Bu durum akıllara yargının bir kuvvet olup olmadığı sorusunu getirirse de yargının bu güç savaşında dışarıda bırakılmasının esas olarak iki sebebi vardır. Bir sebebi, yargı organının teoride ve pratik esası açısından “siyasi” olmaktan çok, hukuki-teknik bir “kuvvet” olması ve diğer bir sebebi ise, tüm çağdaş demokratik sistemlerde yargının diğer iki “kuvvet” ten keskin çizgiler ile ayrılan ve hiçbir şekilde hukuki bağlamda müdahaleyi kaldırmayan, bağımsızlık güvencesi içinde olan mahkemelerce yerine getirilmesidir³⁴.

²⁷ Hasan Tahsin Fendoğlu, *Anayasa Hukuku*, Ankara 2019, s. 478.

²⁸ Nguyen Xuan Tien, Horizontal Separation Of Powers Law Constitutional Administrative Public Administration, Hanoi University, UK. (November 2013).

²⁹ Mary E. Webster, *The Federalist Papers: In Modern Language Indexed for Today's Political Issues*, Washington 1999, s. 197.

³⁰ Lawrence G. Sager, “*The Source and Limits of Legal Authority*”, American Government, New York 1996, s. 28.; Kaboğlu, *Anayasa Hukuku*, s. 107.; Fendoğlu, *Anayasa Hukuku*, s. 478.

³¹ İlhan Arsel, *Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, Ankara 1955, s. 325.

³² Gören, *Anayasa*, s. 157.; Teziç, *Anayasa*, s. 463.

³³ Döner, “Yeni Anayasa Sürecinde Hükümet Sistemi Sorunu”, s. 873.

³⁴ Erdoğan, *Anayasa*, s. 16.

Klasik egemenlik kavramının sahip olduğu tek, bölünmez, mutlak ve sınırsız olma³⁵ ilkeleriyle kuvvetler ayrılığı fikri birbiri ile bağdaşmaz. Çünkü egemenliğin yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri arasında bölüştürülmesi klasik egemenlik anlayışında yer alan tek bir organın güçlü olması ilkesine açıkça aykırıdır. Bu durumda devlet içinde nihai egemenliğin sahibi kimdir sorusuna çözüm olarak kuvvetler ayrılığı teorisiyle cevap vermek yerine, devlet organlarının ve fonksiyonlarının ayrılığı demek daha doğrudur³⁶. Zira egemenliği oluşturan kuvvetler denge gözetilerek çeşitli temsili organlara (yasama-yürütme-yargı) verilmiştir³⁷. Egemenlik ve kuvvetler ayrılığı teorisi arasındaki bu çatışmanın nihai çözümü ise ülkelerin anayasaları ve yasalarıyla çözüme bağlanmıştır.

Özetle, kuvvetler ayrılığı teorisine göre, siyasal iktidar üç farklı fonksiyona (*branches or deparments*) bölünmeli, üç organı oluşturan kişiler birbirinden farklı olmalı ve aynı kişi ya da kişilerin aynı anda birden fazla organa üye olmasına izin verilmemelidir. Ayrıca kuvvetlerin birbirinden ne kesin bir çizgiyle ayrılmış olmaları ne de tümüyle birleşmiş olmamaları gerekir. Esmein'in belirttiği gibi, mutlak bir kuvvetler ayrılığı olmadığından, kuvvetler arasında devamlı bir ilişki kurulacak ve iş birliği doğacaktır³⁸. Aksi durumda siyasal örgütlenme mekanizması hareket yeteneğini yitirir. Hükümet sistemlerinin ise “kuvvetler ayrılığı” ilkesi açısından belirlenmesi vazgeçilmez bir gelenek halini almıştır³⁹. Kurucu iktidarın tercihinə bağlı olan hükümet sistemini belirleyen ve hatta “siyasal rejimin” karakterine dayanak teşkil eden⁴⁰ klasik üçlü

³⁵ Bodin, Jean; On Sovereignty, Lulian H. Franklin (Çev.), Cambridge 1992.

³⁶ Fendoğlu, Başkanlık, s. 62.; Yavuz Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 8.bs. Konya 2013, s.159; Kuvvetler ayrılığı düşüncesine muhalefet eden Rousseau, “Toplum Sözleşmesi” adlı eserinde egemenliğin bölünmezliği düşüncesini esas almıştır. Jean Jacques Rousseau, On The Social Contrac, G.D.H. Cole (Çev.), New York 2003, s. 10-11.

³⁷ Bradley, Ewing, Knight, Constitutional And Administrative Law, s. 82.; Gören, Anayasa, s. 156.; M.J.C. Vile, Separation of Power, s. 20.

³⁸ Nakleden: Nur Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Ankara1990, s. 72; Atar, Türk Anayasa Hukuku, s.159.

³⁹ Mustafa Erdoğan, Anayasa Hukuku, 6.bs, Ankara 2011, s. 16; Mehmet Merdan Hekimoğlu, Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı “Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye”, Ankara 2009, s. 7.

⁴⁰ Teziç, Anayasa s. 463. “Hükümet sisteminin bir ülkedeki siyasal sistemden daha dar ve sınırlı bir anlamı vardır. Çünkü siyasal sistem, hükümet sistemi yanında, bir ülkedeki siyasi partiler, seçim sistemi, siyasi kültür, tarih ve sosyolojik ile ekonomik altyapı gibi siyasetle doğrudan veya dolaylı olarak ilgili, o ülkedeki bütün kurum, kural ve değerleri içerisine alan, çok daha geniş bir kavramsal çerçeveyi bünyesinde barındırır...siyasal sistemin bir ögesi olan siyasal rejimi ise, hükümet sisteminden daha geniş bir kavramsal anlamı ifade etmektedir. Bir devlet idaresinde egemenliğin hangi organlar tarafından ve ne surette kullanılacağına dair formel ve informal kurum ve kurallar anlamına gelen siyasal rejimlerin, genel olarak; parlamenter, başkanlık, yarı başkanlık ve meclis hükümeti sistemi gibi temsili demokrasiler anında, katılım ağırlıklı doğrudan demokrasileri de bünyesinde toplaması olanaklıdır. Dolayısıyla siyasi sisteme göre siyasi

(tripartite) kuvvet ayrımı, özellikle yasama ve yürütme kuvvetlerinin ilişkileri, bağları, aralarındaki iş birliği derecesi, kuvvetlerin yetkilerinin ve sınırlarının çerçevesi pozitif anayasa hukuku açısından hükümet sistemlerinin sınıflandırılması yönünden belirleyici olmaktadır.

Tarihsel Temeller

Devletin iktidarını kullanma şeklini belirlemede klasik anayasa hukukunun temel yapı taşlarından biri olan kuvvetler ayrılığının, tarihsel süreçte hem teorik hem de pratik anlamda evrime ve değişime uğraması teorinin olgunlaşma sürecinin uzamasına neden olmuştur. Teorinin bu değişim süreci, saf halinin modern siyasal sistemlerde uygulama alanı bulmasını ise hayli zorlaştırmıştır.

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin fikrî temelleri olan devletin temel fonksiyonları, karma ya da dengeli yönetim kavramlarının (*mixed government – balanced government*) kökenleri Antik Çağ'a kadar uzanmaktadır. Kuvvetlerin ayrılması (*the taxing powers*) düşüncesinin ilk izlerine antik Yunan ve Roma düşünce sisteminde rastlanmaktadır. Kleisthenes, (MÖ) 508-509 yıllarında, Peisistratos'un kurmuş olduğu tiranlığı yıkıp, yerine yazılı, demokratik ve anayasal yönetimi kabul ettiren ilk lider olarak tanınmaktadır. Kleisthenes, toplumun büyük bir kısmının desteğini alarak Isonomi (en güzeli) ismini verdiği anayasayı yürürlüğe koyar. Bu anayasa ile getirilen demokratik devrimin etkili bir silahı olan *ostrakismos* sistemi⁴¹ ile iktidarın kişiselleşmesini ve tiranlık rejimini engellemiştir. Bunların yanında anayasa, toplumun tüm kesimlerine hukuki haklarını, yasalar önünde eşitliklerini ve kamu kurumlarının önünde eşit muamele görmelerini vaat eden bir anayasadır⁴².

1787 Amerikan Anayasası'nın dayandığı temel ilkenin kuvvetler ayrılığı olmasının yanı sıra Fransız Devrimi ile birlikte ortaya çıkan Fransız anayasacılık hareketleri de kuvvetler ayrılığı ilkesinin önemini vurgulasa da ilkenin filizlenmesine ve

rejimle daha doğrudan bir konu yakınlığı ilişkisi bulunmasına karşın, hükümet sisteminin, nihayet, siyasal rejimin ilgi alanına giren konulardan yalnızca birini oluşturduğu ifade edilmelidir." Hekimoğlu, Demokratik, s. 5-7.

⁴¹ Deniz Kundakç, Atina Demokrasisi'nin Zayıf Karnı: Leitourgia, Sykophantēs ve Ostrakismos Uygulamaları, "Yasanın temel mantığı, sevilen bir politikacının bir süre sonra demokrasi rejimini devirip; Tiran olmasını engellemek maksadıyla, onun 10 yıl gibi belirli ve sınırlı bir zaman periyodu için kent dışına zorlanması, bir nevi sürgün edilmesi kararı üzerine kuruludur." <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/612334> (10.10.2121)

⁴² Aslan, Kuvvetler Ayrılığı Teorisi, s. 19.

modern anlamda kuvvetlerin ayrılmasının⁴³ çekirdeğini oluşturan fonksiyonel ayrılık fikrinin⁴⁴ gelişmesine-İngiliz anayasacılık hareketlerinde açıkça yer verilmese de- kral ve parlamento arasındaki anayasal çatışmalar teorinin İngiltere’de doğmasına yol açmıştır. 13. yüzyılda kralın mutlak iktidarının sınırlandırılması yönündeki çabanın sonucunda modern anlamda bir insan hakları bildirgesi olarak nitelendirilebilecek olan 1215 tarihili Magna Carta Libertatum⁴⁵ (Büyük Hürriyet Fermanı)⁴⁶ ile kuvvetler ayrılığı fikrinin çatısı olan devletin iktidarının sınırlandırılması anayasacılık tarihine etkisi büyüktür. 13. yüzyılın sonlarında ilçe ve kasabaların temsilcilerinden oluşan Commune Concilium kuruldu. Böylece, Magnum Concilium “üst meclis (*upper chamber*)” diğer adıyla “Lordlar Kamarası (House of Lords)” ve “alt meclis (*lower chamber*)” olan “*Âvam Kamarası (House of Commons)*” olmak üzere çift meclisli bir yasama organı oluştu. Böylelikle kanunların çıkarılabilmesi için yasama organı ve Kral’ın ortak onayı gerekiyordu. İngiltere’de, Kral’ın yetkilerini sınırlayan belgelerden en önemlisi 1689 tarihli Bill of Rights (*Haklar Bildirisi*)’dir. Bu bildiriyle Kral’ın yalnız kanunların uygulayıcısı olduğu kabul edilirken yasamanın da üstünlüğü ilan edilmiştir. 1701 tarihli Act of Settlement (İşkân Yasası) tacın yetkilerini daha fazla sınırlandırmış, bunun yanında temel hak ve hürriyetleri ise daha fazla kuvvetlendirdiği gibi siyasal hayatta da parlamentonun gücünü de artırmıştır⁴⁷. İngiltere 18. yüzyılın sonlarına doğru siyasi ve hukuki yapılanma sürecindeki gelenekçi tavrını korumayı başarmıştır. Hukuki teamülleri arasında “Hukukun Üstünlüğü” (*The Principle of the Rule of Law*)” ilkesine yer vermesi ve koruması sebebiyle özel bir ilgiyi hak etmiştir. İngiltere, siyasi yapısı ve hukukun üstünlüğü ilkesiyle John Locke, Montesquieu ve Alexander Hamilton, John Jay, Thomas Jefferson gibi önemli isimlerin kuvvetler ayrılığı teorilerine ve hükümet sistemleri alanındaki düşüncelerine ilham kaynağı olmuştur.

⁴³ András Sajó, *Limiting Government: An Introduction to Constitutionalism*, Central European University Press, Budapest, 1999, s. 71.

⁴⁴ M. Elizabeth Magill, “The Real Separation in Separation of Powers Law”, *Virginia Law Review*, Vol. 86, No. 6, (September 2000), <http://www.jstor.org.ezproxy.ub.unimaas.nl/stable/pdf/1073943.pdf>, (10.10.2021), s. 1162 – 1163.

⁴⁵ Büyük Şart’ı modern anlamda bir insan hakları bildirgesi olarak görmek mümkün olmamakla birlikte soyluların ve toprak sahibi baronların başlangıçta kendi çıkarlarını gözeterek krala imzalattıkları bu belge daha sonra kaleme alınmış biçimindeki esneklik dolayısıyla halkın lehine işleyen bir şekle dönüşmüş ve demokratik ilkelerin kaynağını oluşturmuş; 1628 yılında dilekçe hakkı, 1689 insan hakları bildirisi gibi önemli İngiliz siyasi belgelerinin de temelini oluşturmuştur.

⁴⁶ Doebling, *Genel Devlet Kuramı*, s. 193.

⁴⁷ Gözler, *Genel Teorisi*, C.1, s. 540.

Kuvvetler ayrılığı teorisinin anayasal olarak uygulamaya konması, ilk 1787 tarihli ABD Anayasası'nda gerçekleşir⁴⁸. Anayasa cumhuriyetçilik, kuvvetler ayrılığı ve federalizm ilkelerini dikkate alır ve bu ilkeler üzerine şekillenir⁴⁹. 1787 ABD Anayasası, kuvvetler ayrılığı bağlamında, kilit hükümet organları olan yürütme ve yasama arasında bir güç dengesi sağlayarak siyasi iktidarın tek organda merkezileşmesini engellendi⁵⁰. Ayrıca, 17. ve 18. yüzyıl siyaset felsefesinden esinlenmiş olan 1787 Anayasası'nın benimsediği kuvvetler ayrılığı teorisi, özünde bireysel temel hak ve özgürlükleri korumayı amaçlar⁵¹. Anayasada yer alan kuvvetler ayrılığı doktrini kuvvetleri ayırıp, devlet verimliliğini artırmak için değil, bireysel hak ve özgürlüklere karşı keyfi gücün kullanılmasını engellemek için uygulanmaktadır⁵². 1787 tarihli Amerikan Anayasası, Montesquieu tarafından ortaya konulan kuvvetlerin mutlak ayrılığından ziyade kuvvetlerin birbirini denge ve denetleme mekanizması içerisinde tuttuğu bir devlet sistemini benimsemektedir⁵³.

Fransız Devrimi'nde kuvvetler ayrılığı teorisi, devrimin önderleri tarafından kralın mutlak iktidarına karşı “siyasal bir dogma⁵⁴” olarak benimsenmiştir. 1789 Fransız Devrimi sonrasında, Fransa'da, monarşiye son verebilmek için kuvvetler ayrılığı bir araç olarak kullanılmıştır. Böylece, Fransa'da Devrim Anayasaları olan 1791 Anayasası, 1795 Anayasası ve 1848 Anayasası'nda kuvvetler ayrılığı teorisi yer almıştır. Nihayet, 1958 Anayasası'nı hazırlamak üzere General De Gaulle'ye yetki veren 3 Haziran 1958 tarihli kanunda, kuvvetler ayrılığına atıf yapılmıştır⁵⁵. Bu durumun kaçınılmaz sonucu olarak da

⁴⁸ Devletin üç temel organı birbirinden ayrı ve bağımsızdır. Bunlardan her birine verilmiş olan güç diğer ikisinin gücüyle duyarlı bir biçimde dengelenmiştir. Her bir organ diğerlerinin olası aşırılıklarını durdurma görevi taşır.

⁴⁹ Otna Melkadze, *Constitutional Law of Foreign Countries*, Tbilisi 2013, s. 13. Nakleden: Iviko Khavtasi, *The Political Role Of The Supreme Court Of The United States Under The Separation Of Powers And Its Model Of Checks And Balances*, s. 61-72.

⁵⁰ Jessica Korn, *The Power of Separation: American Constitutionalism and the Myth of the Legislative Veto*, New Jersey 1996, s. 14-26.

⁵¹ Teziç, Anayasa, s. 463.; Korn, *The Power of Separation*, s. 14-26.

⁵² Korn, *The Power of Separation*, s. 14-26.

⁵³ Korn, *The Power of Separation*, s. 14-26.

⁵⁴ Münci Kapani, *Kamu Hürriyetleri*, 7.bs., Ankara 1993, s.285. “Fransız İhtilâlinin en ateşli liderlerinden biri olan Saint-Just, Convention'da söylediği bir nutukta şöyle demektedir: “Zalimler saltanat sürmek için halkı bölüyorlar; siz eğer hürriyetin saltanat sürmesini istiyorsanız iktidarı bölünüz”. Kapani, *Kamu Hürriyetleri*, s. 285.

⁵⁵ Teziç, Anayasa, s. 468.

devrim sonrasında kuvvetler ayrılığı, mutlak monarşiye son verebilmenin bir yöntemi olarak kullanılmıştır⁵⁶.

Fikri Temeller

Anayasacılık düşüncesinin kurucularının kuvvetler ayrılığı doktrinini ortaya atmalarının amacı yönetimden gelen baskıyı önleyerek iktidarın gücünün tek elde toplanmasını engellemek ve bunun sonucunda siyasi özgürlüğü güvence altına almaktır⁵⁷. Anayasacılık düşüncesinin kurucu unsurlarından biri olan kuvvetler ayrılığı fikrini ortaya koyan düşünürlerin ortak hareket noktası, nasıl gelirse gelsin devlet iktidarından kaynaklanan baskıyı önleyecek yol aramaktır⁵⁸.

İlk Çağ'dan itibaren fikri temelleri atılmaya başlanan kuvvetler ayrılığının düşünsel sürecinde, dönemin düşünürlerinin ideal devlet arayışında sürece katkısı yadsınamaz olan Aristoteles'in çalışmaları ön plana çıkmaktadır. Ancak iktidarın bölünmesi teorisi bağlamında kuvvetler ayrılığı ilkesinin teorisini geliştiren iki düşünür vardır: İlk İngiliz John Locke ve diğeri Fransız Baron Montesquieu'dür. Montesquieu ve Locke kamu yararına hukukun üstünlüğünün bir gereği olarak kuvvetler ayrılığı teorisine büyük önem vermektedirler. Fikri temeller başlığı altında bu üç düşünürün, kuvvetler ayrılığının fiktisel gelişim sürecine yaklaşımları ile katkıları ele alınacaktır.

1. Aristoteles (M.Ö. 348-322)

Yunan filozof Aristoteles, Antik Çağ felsefesinin en önde gelen filozofudur. Aristoteles en önemli eseri olan "*Politics (Politika)*"⁵⁹ da erdemlilikten hareketle ideal devleti ve ideal yönetim biçimini aramaktadır. Aristoteles, eserinde devletin temel amacının vatandaşlarının manevi huzurunu tesis etmek, erdemli ve mutlu bir ortamda yaşamalarını sağlamak olduğunu belirtir.⁶⁰ Eserinde devletin bu amaçlarını şu sözlerle tasvir eder: "*Kendi gözlemlerimiz, bize, her devletin iyi bir amaçla kurulmuş bir topluluk*

⁵⁶ Mehmet Akad, Bihterin Vural Dinçkol ve Nihat Bulut, Genel Kamu Hukuku, Der Yayınları, 13. Basım, İstanbul 2017, s. 158-163.

⁵⁷ Erdoğan, Anayasa, s. 75.

⁵⁸ Teziç, Anayasa, s. 464.

⁵⁹ Bu eserin İngilizce metnine internet sitesinden ulaşılabilir: http://www.inp.uw.edu.pl/mdsie/Political_Thought/Aristotle-Politics.pdf (14.5.2022)

⁶⁰ "Aristoteles, "Politika" adlı eseri kent devletlerinin anayasalarının açıklandığı bir kaynaktır ve toplam sekiz kitaptan oluşmaktadır. Birinci kitapta Aristoteles devletin gelişmesi üzerine bilgiler verdikten sonra ikinci kitapta ideal devlet anlayışını eleştirilmekte ve üçüncü kitaptan itibaren de siyaset hakkında görüşlerini aktarmaktadır." Niyazi Öktem, Ahmet Ulvi Türkbağ, *Felsefe, Sosyoloji, Hukuk ve Devlet*, 3. Bs., İstanbul 2003, s. 116.

olduğunu söyler”⁶¹. Aristoteles’e göre, anayasalar, devletin kuvvetlerinin, bu kuvvetlerin sahip olduğu görevlerin (makamlarının) dağılımı, egemenliğin kime ait olduğu ve her topluluğun gerçekleştirmeyi amaçladığı hedeflerin belirlenmesi için benimsedikleri düzenlemelerdir⁶². Aristoteles’in çalışmalarına göre, en iyi anayasa ise, iki yanlı yönetim şekli olan oligarşi ile demokrasinin karışımı sonucunda ortaya çıkacak doğru bir yönetim şekli olan bir karma anayasa olacaktır. Bunun nedeni ise Aristo’nun; monarşi, aristokrasi ve demokrasinin bir arada bulunmasının (karma yönetim⁶³) olabilirliğini eserlerinde tartışıyor olmasıdır. Böyle bir anayasayı Aristoteles “her devlette bulunan kuvvetlerin dağılımının, egemenliğin yerinin ve siyasal toplumun gerçekleştirmeyi amaçladığı hedefin belirlenmesi için benimsenen düzenleniş biçimi” şeklinde tanımlamıştır. Aristoteles, eserlerinde bir devlet analizi yaparak devleti üç ana fonksiyona ayırmakta ve devletin her yetki alanının ayrı bir organa verilmesi ile en iyi hükümet sisteminin gerçekleşebileceğini öngörmektedir. Aristoteles “*Politika*” adlı eserinin Kitap IV’ün 14, 15 ve 16’ncı bölümlerinde anayasalarda üç kuvvetin bulunması gerektiğini, bu kuvvetlerin yasa koyucu tarafından ayrı ayrı ve ciddiyetle düzenlenmesi gerektiğini belirtir. Aristoteles’in bahsettiği bu organlar yasama, yürütme ve yargı organlarıdır. Bunların işlevselliğini sağlayan ise yasama kuvveti, yürütme kuvveti ve yargı kuvvetidir. Böylece siyasal sistemi, günümüz kuvvetler ayrılığı ilkesine benzer şekilde üç kuvvete ayrılmış bir anayasal yapı öngörmektedir. Ona göre kuvvetlerin ayrı olması denetim, eşitlik ve özgürlük açısından gereklidir⁶⁴.

“Bütün anayasalarda üç temel öge vardır. Ciddi bir yasa koyucunun, bunların her biri için en iyi düzenlemeyi araması gerekir. Bu ögelerin birincisi, topluca görüşüp düşünmedir yani “meşveret”, ulus çapında önem taşıyan her şeyin tartışılmasıdır. İkinci ögesi, yürütmedir. Buna göre, bütün görev ve yetkiler karmaşası, bunların sayıları ve nitelikleri, yetkilerinin sınırları ve seçilme yöntemlerini kapsamaktadır. Üçüncüsü ise yargı düzenidir”⁶⁵.

⁶¹ Aristoteles, *Politika*, (çev. Mete Tunçay), İstanbul 2010, s. 7; M. J. C. Vile, *Constitutionalism*, s. 24.

⁶² Akad/ Dinçkol, *Genel Kamu*, s. 38; M. J. C. Vile, *Constitutionalism*, s. 24.

⁶³ Jenny S. Martinez, “Horizontal Structuring”, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Ed. Michel Rosenfeld and Andras Sajó, Oxford University Press, Oxford, 2012, s. 549.

⁶⁴ Fendoğlu, *Başkanlık*, s. 64.

⁶⁵ Aristoteles, *Politika*, (çev. Mete Tunçay), İstanbul 2010, s. 132-133.

Üçlü iktidar anlayışını geliştiren Aristoteles'e göre, kuvvetlerden birincisi müzakereci unsur, "toplucu görüşüp düşünme"⁶⁶ diğer bir tanımlama ile "karar verici unsur"^{67,68} (*deliberative element*) fonksiyonel olarak modern kuvvetler ayrılığının teorindeki yasama organı ile benzerlik göstermektedir. Bununla birlikte karar verici unsur bugünkü yürütme ve yargı kuvvetleriyle de bağlantılıdır. Bu organ, ulus çapında önem taşıyan konuların "tartışılması"⁶⁹ ve karara bağlanması ve hatta bu kararların uygulanması ve bunları uygulayanların denetlenmesi yetkisine sahip olan organdır. Aristoteles; yasama organını, savaş ve barışa karar verme, ittifak yapma, kanun yapma, ölüm, sürgün ve müsadere cezaları verme, yüksek düzeydeki memurları seçme ve devletin hesaplarını denetleme⁷⁰ yetkileriyle donatılmış en üstün güç olarak tasarlamıştır. Aristoteles yasama organının yetkilerini belirleme hakkının sahibi olarak "yurttaşlar"ı işaret etmektedir.

Düşünüre göre, devlet teşkilatını oluşturan ikinci kuvvet, yetkileri ve seçimleri hükümet şekline göre değişkenlik arz eden⁷¹ "yüksek memurlardan (*magistracies*)" oluşan, kamuyla ilgili hususlar hakkında karar veren, yasama organının karar ve kanunlarını uygulayan fonksiyonel olarak günümüzdeki yürütme organıdır.

Aristoteles'in düşüncesinde, devlet teşkilatını oluşturan üçüncü ve son kuvvet ise "yargı kuvveti" (*judicial power*) dir⁷². Aristoteles'e göre yargı organı, devlet ile birey ve bireyler arasındaki ilişkilerden doğan anlaşmazlıkları çözer⁷³. Aristoteles'e göre sekiz çeşit mahkeme vardır ve bütün davalarda, herkes ya kurayla ya seçmeyle yargıçlık yapar. Düşünür, eserinde yargı organına diğer iki organa göre daha kısa bir şekilde değinmiştir.

Aristoteles'in geliştirdiği bu görüşlerle üç ayrı iktidar alanının ayrımını yapmış olmakla birlikte, modern anlamda, erklerin birbirlerini dengeleyip frenledikleri kuvvetler ayrılığı düşüncesine sahip olmadığı kabul edilmektedir⁷⁴. Bununla birlikte Aristo'nun fonksiyonel düzlemde ortaya koyduğu kurumsal yapının, siyasal ve toplumsal güçleri dengeleme amacı gütmesi de hesaba katıldığında kendi içerisinde kuvvetler ayrılığının

⁶⁶ Aristoteles, Politika, s.133.

⁶⁷ M. J. C. Vile, Constitutionalism, s. 24; Gözler, Genel Teorisi, s. 540.

⁶⁸ "One is the part that is to deliberate about common matters" (Aristoteles, Politics, IV, 14, s. 139.)

⁶⁹ Aristoteles, Politika, s. 132.

⁷⁰ http://www.inp.uw.edu.pl/mdsie/Political_Thought/Aristotle-Politics.pdf (07.11.2018)

⁷¹ M. J. C. Vile, Constitutionalism, s. 24; Aristoteles, Politics, IV, 14, s. 141.

⁷² Aristoteles, Politics, IV, 14, s. 145.

⁷³ Öktem, Türkbağ, Felsefe, s. 130.

⁷⁴ Akad/ Dinçkol, Genel Kamu Hukuku, s. 31; Mehmet Emin Akgül, 'Kuvvetler Ayrılığı İlkesini Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerindeki Anlamı', Ankara Barosu Dergisi, S: 4, Y: 2010, s. 82.

özünü taşıdığı belirtilmektedir⁷⁵. Modern kuvvetler ayrılığı teorisinin aksine Aristoteles özgürlükleri güvence altına almak amacıyla değil, mekanik olarak iyi çalışan bir devlet modeli geliştirmek üzere, kuvvetler ayrılığını savunmuştur. Ayrıca özellikle yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki ayrımı ve dengeyi açıklamak yerine, genel bir hukuk kuralı oluşturmaya odaklanmıştır. Adalet ve kanun egemenliği kavramlarının yerleşmesi için her üç kuvvetin bağımsız bir şekilde kurulması, görev yapmasının yanında yetkilerinin ve sınırlarının belirlenmesi de esas alınan siyasal sisteme göre değişiklik arz etmektedir. Aristo fonksiyonel kuvvetler ayrılığının altını çizmesine karşın şahsi kuvvetler ayrılığına önem atfetmemiştir. Bununla birlikte Aristoteles modern kuvvetler ayrılığı teorisinin temelini oluşturan devletin üç temel kuvvetinin birbirinden bağımsız üç ayrı organa verilmesi ilkesinin yerine farklı kuvvetlerin aynı kişi ya da kişilerden oluşabileceği fikrini benimseyerek, toplumdaki farklı sınıflar arasında makul bir siyasi denge oluşturmayı benimsemiştir. Dolayısıyla Aristoteles'in üçlü iktidar ayrımı düşüncesi, devlet düzeni açısından işlevsel ancak kuvvetler ayrılığı öğretisi olarak nitelenemeyecek bir ayırımdır.

2. John Locke (1632-1704)

Ünlü İngiliz düşünür John Locke, kuvvetler ayrılığı teorisini günümüzdeki haline en yakın şekliyle tasarlayan ve kişi hürriyetlerinin bir güvencesi olarak ileri süren ilk kişidir⁷⁶.

Klasik liberalizmin babası olarak bilinen ve Aydınlanma Çağı düşünürlerini en fazla etkileyenlerden biri kabul edilen John Locke, liberal devletin ve siyasal düzen içerisinde yoğun güç toplanmasını önlemek amacıyla tesis ettiği kuvvetler ayrılığı teorisinin kurucusu olarak kabul edilir⁷⁷. Esas olarak yasama ile yürütme kuvvetlerinin ayrımına odaklanmış olan Locke'a göre, kuvvetler ayrımının amacı yönetime karşı bireysel hak ve özgürlüklerin özellikle de mülkiyet hakkının daha iyi korunmasıdır⁷⁸. John Locke, kuvvetler ayrılığı ilkesinin günümüzdeki anlamı ile kavramsal tanımını 1689'da kaleme aldığı "*Sivil Yönetim Üzerine İkinci İnceleme (The Second Treatise of*

⁷⁵ Akad/ Dinçkol, Genel Kamu Hukuku, s. 30.

⁷⁶ Teziç, Anayasa, s. 465; Martinez, Horizontal Structuring, s. 549; Oktay Uygun, Devlet Teorisi, 3. Bası, İstanbul 2017, s. 226.

⁷⁷ Mehmet Akad, Bihterin Vural Dinçkol ve Nihat Bulut, Genel Kamu Hukuku, Der Yayınları, 13. Basım, İstanbul 2017, s. 135.

⁷⁸ John Dunn, *The Political Thought of John Locke*, Cambridge 2012, s. 5-10.; Uygun, *Devlet Teorisi*, s. 224.

Civil Government)⁷⁹” adlı eserinde yapmıştır. Eser devletin organlarının sahip olduğu kuvvetin sınırlanması, birbirinden ayrılması ve bu organların birbirine karşı dengelenmesi düşüncesi konusunda temel kaynaktır⁸⁰. Dolayısıyla Locke, kuvvetlerin tek bir elde toplanmasının sakıncalı olduğunu benimsemiştir. Yumuşak kuvvetler ayrılığı anlayışı, John Locke’un, diğer kuvvetlerin yasama kuvveti ile iş birliği konusundaki fikirlerine dayanırken; sert kuvvetler ayrılığı anlayışı ise Locke’un organlar arasında kuvvet dengesinin (*power balance*) kesinliği fikirlerine dayanmaktadır. Düşünür bahsi geçen eserinin XII. bölümünde devlet yönetiminde üç kuvvet olduğunu ileri sürmüştür. Devlet yönetiminde yasama (*legislative*), yürütme (*executive*) ve federative şeklinde üç ayrı kuvvet öngörmüştür⁸¹. Christopher Browne ve Pollock, Locke’nin kuvvetler ayrılığı teorisini yasama ve yürütme organları üzerine temellendirmesini ve Locke için bu iki organ arasında neden yasamanın bu denli önemli olduğunu şu sözleri ile açıklamaktadırlar:

“Locke’a göre, kanun yapma ve kanunları uygulayan güçlerin ayrı ellerde olmasının iki nedeni vardır: ilk neden yasama ihtiyacının ortaya çıkması aralıklarla söz konusu olurken, yürütme için bu durum süreklilik arz etmektedir. Başka bir ifadeyle yasamanın varlığına her zaman ihtiyaç duyulmamasına karşın, yürütme erkinin hem iç hem de dış işlerinde daima eyleme hazır olması gerekmektedir⁸². İkinci olarak, kanunları yapanların onları uygulama gücünü de ellerinde bulundurmamak istemeleri bireysel hak ve özgürlüklere zarar verebilmektedir⁸³.”

Locke’un düşünce sisteminde yasama, devletin gücüne karşı yurttaşları nasıl koruyacağını gösteren yasaları yapan kuvvet, ikincisi yasaların uygulanmasını sağlayacak yürütme kuvvetine, sonuncusu ise devletin dış işlerini yönetecek federatif kuvvete ihtiyaç vardır⁸⁴. Locke’a göre, federatif kuvvet, vatandaşlar ve yabancı uluslar ile devletin ilişkilerini düzenler⁸⁵. Düşünür, yürütme ve federatif kuvvetleri neredeyse birleştirmiş ve

⁷⁹ Bu eserin İngilizce metnine internet sitesinden ulaşılabilir: The Second Treatise of Civil Government John Locke; <https://ebooks.adelaide.edu.au/l/locke/john/l81s/> (15.05.2022)

⁸⁰ Hekimoğlu, Demokratik, s. 10.

⁸¹ John Locke, The Second Treatise of Government, İstanbul 2017, s. 1-5

⁸² S. F. Pollock, “Locke’s Theory of the State”, in John Locke, Richard Asscraft (edt.), John Locke: Critical Assessments, (1-12), Routledge 1991.

⁸³ Christopher Browne Garnett, Wisdom in Conduct. An Introduction to Ethics, Journal of Philosophy Yıl 37, S. 16, 1994, s. 268-269.

⁸⁴ İlhan Akın, Kamu Hukuku, Devlet Doktrinleri-Temel Hak ve Özgürlükler, İstanbul 1974, s. 136.

⁸⁵ Ratnapala, A Re-Evaluation, s. 205.

bu yolla bir uyum sağlamaya çalışmıştır. Hatta Locke’a göre yürütme kuvveti ile federatif kuvvetin farklı ellerde toplanması dahi sakıncalıdır. Çünkü bu iki kuvvetin birbirini tamamlar nitelikte olduklarını kabul etmektedir. Ancak bu iki kuvvet birleştiğinde ve bu iktidarı elinde bulunduranlar toplumun geri kalanından farklılaşan ayrıcalıklı bir kesime ve kamu yararını gerçekleştirmek yerine kişisel çıkarları için çalışan bir gruba dönüşebilir. Nihayetinde, bu durum ise devlet yönetiminde keyfiliğe yol açabilmektedir.

Locke, yargıdan ayrı bir kuvvet olarak bahsetmemektedir. Yargı, yürütmenin bir parçası olarak kabul edilmesi gereken bir fonksiyondur⁸⁶. Yargıyı yürütmeye bağlarken özgürlükler açısından bağımsız yargının önemini görememiş olması Locke’un eksikliklerinden biridir⁸⁷.

Locke’un teorisinde son bir kuvvet daha vardır: Kamu yararı için sağduyuya göre hareket etme (*prerogative*) yetkisi⁸⁸, “*the power of doing public good without a rule*”, monarka ait bir yetkidir ve monark olağanüstü durumlarda, toplumun ortak çıkarları için bu yetkisini kullanabilecektir⁸⁹. Bu yetki aslında bağımsız bir kuvvet değil de Locke’un tanımladığı yürütme yetkisinin parçası olarak düşünülmelidir.

Locke yasamayı kutsal ve üstün bir kuvvet olarak tanımlar. Locke’a göre yasama, yürütmenin keyfi kararlarını engelleyebilmektedir. Yürütmenin olağanüstü durumlarda bile yasamaya hesap vermek zorunda olduğunu kabul etmiştir. Bu durumda yasama diğer kuvvetlere kaynaklık etmekte ve yürütme karşısında üstün konumda bulunmaktadır. Ayrıca yasamanın üstünlüğünün diğer sebebi ise, halkın iradesini temsil eden, yegâne meşru egemen-otorite olmasıdır⁹⁰. Locke’a göre, bir tane Üstün Güç (*Supream Power*) olabilir, o da yasama kuvvetidir ve tüm diğer kuvvetler ona bağlı (tabi) (*must be subordinate*) olmak zorundadır⁹¹. Bazı düşünürler bunu bir çelişki olarak görmüştür.

⁸⁶ Alex Tuckness, John Locke and Public Administration, Administration & Society, Vol. 40, Number 3 May 2008, s. 257-258 “Locke, yargıyı ayrı bir işlev olarak yorumlamayı düşünmedi çünkü yargıyı, yasama ve yürütme işlevlerinin bir parçası olduğunu düşünüyordu.... Yargıyı ayrı bir işlev veya güç olmamasına rağmen Locke mahkemelerin önemli bir rol oynamasına izin verdi”; Fendoğlu, Başkanlık, s. 64; Öktem, Türkbağ, Felsefe, s. 157; M. J. C. Vile, Constitutionalism, s. 69.

⁸⁷ Dunn, The Political Thought of John Locke, s. 165-186; Öktem, Türkbağ, Felsefe, s. 158, Fendoğlu, Başkanlık, s. 64.

⁸⁸ Locke, The Second Treatise of Government, s. 125-126; “Kanunun öngörüsü olmaksızın ve hatta bazen kanun aleyhine olan, kamu yararına göre hareket etme yetkisi, imtiyaz denilen şeydir... Bu güç, toplumun ve uygun olarak hükümetin yararına kullanılırken kuşkusuz ayrıcalıktır ve asla sorgulanmaz.” Locke, The Second Treatise of Government, s. 55-56.

⁸⁹ Aslan, Kuvvetler Ayrılığı Teorisi, s. 27.

⁹⁰ Locke, Second Treatise, s. 149, s. 48.; Hekimoğlu, Demokratik, s. 10.

⁹¹ Locke, Second Treatise, s. 50-55.

Diğerleri ise, Locke'a göre bir güçler ayrılığının olduğu sonucuna varmışlardır. Yasamanın Üstün Güç (*Supream Power*) olarak kabul edilmesinin bir kolaylık meselesi olduğunu ve hayati önem taşıyan bir şey olmadığı kanaatindedirler⁹².”

Locke, devletler kurulduğunda ihtiyaç duyulan ilk ve temel pozitif yasanın, yasama organının oluşturulmasına ilişkin düzenlemeler olduğunu kabul eder⁹³. Locke'a göre insanların topluma girmelerinin en önemli amacı mülkiyetlerini barış ve güvenlik içerisinde kullanmaktır. Bu amaca ulaşmanın en önemli vasıtası ise toplumda oluşturulmuş yasalar olduğundan, bütün devletlerin ilk ve temel pozitif yasası, yasama iktidarının oluşturulmasıdır⁹⁴.”

Locke, yasama kuvvetinin diğer kuvvetlere kaynaklık ettiğine ve üstün olduğuna ilişkin görüşü nedeniyle aslında sınırlandırması gerekenin yargı veya yürütme kuvvetleri değil, üstün konumda gördüğü yasama kuvvetinin olduğuna inanmaktadır. Locke'un düşünce sisteminde, yasama organına konabilecek tek sınır ise insanoğlunun doğal hakları ve bu haklar arasından topluma aktarılmamış olanlarıdır⁹⁵. Locke'a göre, her ne kadar bireyler doğa halinde söz konusu haklardan yararlanıyor olsalar da bunlar bütünüyle güvence altında değildir⁹⁶. Yani yasama kuvvetini sınırlayabilecek yazılı bir kanun yoktur. Bu yüzdendir ki bir sözleşmeye ihtiyaç vardır.

Siyasal toplum kurulurken yasama kuvveti hangi organa verilmişse yasamanın üstünlüğünü kullanma yetkisi o organa aittir ve bu nedenle de diğer kuvvetler yasamaya tabidir. Kural tanımayan, sınırlandırılmamış siyasal iktidarın gücü, bireysel özgürlükler için en büyük tehdit haline gelir⁹⁷. Locke da özgürlükler için bu potansiyel tehdidin farkındadır⁹⁸ ve nitekim bu nedenle düşünür “kuvvetler ayrılığı” teorisini özgürlüklerin teminatı olarak benimsemiştir. Locke, özgürlük bakımından, uygun yönetim biçiminin demokratik ve liberal esaslara dayalı bir rejim olması gerektiğini savunmuştur. Bu da

⁹² Suri Ratnapala, “John Locke's Doctrine of the Separation of Powers: A Re-Evaluation” *The American Journal of Jurisprudence*, Vol. 38, Issue 1, 1 January 1993, s. 202.

⁹³ Locke, *Second Treatise*, s. 45-48.

⁹⁴ H. Gökçe Zabunoğlu, *Toplum Sözleşmesi Bağlamında John Locke'un Devlet Anlayışı*, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl 2. S. 2, 2016, s. 449.

⁹⁵ Akın, *Kamu Hukuku*, s. 136-137.; Ratnapala, *John Locke's Doctrine*, s. 189-202; M. J. C. Vile, *Constitutionalism*, s. 69.

⁹⁶ Hekimoğlu, *Demokratik*, s. 9.

⁹⁷ Atilla Yayla, *Liberalizm*, 7. bs., Ankara 2015, s. 301-302.

⁹⁸ Hüseyin Arslan, *John Locke' un Siyaset Felsefesinin Temelleri Üzerine Bir Deneme*, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, S. 17, Ocak 2013, s. 198-199.

kuşkusuz yaşadığı dönemin İngiltere'sine göre meşruti bir monarşi olacaktır. Bu durumun önüne geçmek için Locke kuvvetleri ayırarak bu yönetim şekline karşı çıkmıştır. Locke, kuvvetlerin tek elde toplanmasının sakıncalarına, devlet iktidarının sınırlandırılmasının gerekliliği ilkelerine yaptığı katkılarla modern kuvvetler ayrılığı ilkesi açısından çok önemli bir mihenk taşı oluşturmuştur. Ancak kuvvetler ayrılığı fikrinin vazgeçilmez ilkesi ve hatta bugün uygulanmasının esası olan fren ve denge sistemine dayalı olarak tasarlanamamıştır⁹⁹. Locke'un denge ve denetle sistemine dair herhangi bir mekanizma oluşturamaması hem kuvvetleri hem de siyasal iktidarı kontrolsüz birer güç haline getirmiştir.

3. Charles-Louis de Secondat Montesquieu (1689 – 1755)

Montesquieu klasik kamu hukukunun temel kavramları olan kanunların ruhu, ılımlı yönetim, güçler ayrılığı, siyasal özgürlük gibi kavramlarını teorileştirmiştir¹⁰⁰. Bu nedenle Montesquieu klasik kamu hukuku alanında önemli bir yer tutmaktadır.

Kuvvetler ayrılığı sorununu bütün açıklığı ile ortaya koyan John Locke olsa da teoriyi geliştiren ve daha ileriye götüren büyük isim Fransız sosyal bilimcisi Montesquieu olmuştur¹⁰¹. Kuvvetler ayrılığı teorisi ile özdeşleşmiş ve hatta Montesquieu kuvvetler ayrılığı teorisinin “fikir babası¹⁰²” olarak kabul edilmiştir. Ancak kuvvetler ayrılığı en çok Montesquieu ile birlikte anılsa da öğretiyi onun icat ettiğini söylemek çok da doğru olmayabilir¹⁰³. Montesquieu daha ziyade önceden konu üzerine ortaya konulan bir dizi fikri bir araya getirmiştir¹⁰⁴. İktidarın sınırlanabilmesi amacıyla ve kuvvetler arasında bir denge ve denetleme mekanizması sağlanması için kuvvetlerin ayrı organlar arasında bölüşümü olarak da tanımlanabilecek teorisi ile kuvvetler ayrılığı öğretisine yeni görüşler sağladığı ve “kendinden önceki düşünürler ile kıyaslandığında teoriye daha önemli bir konum atfettiği¹⁰⁵” yadsınamaz.

⁹⁹ Uygun, Devlet Teorisi, s. 224.

¹⁰⁰ Akad/ Dinçkol, Genel Kamu, s. 148.

¹⁰¹ Fendoğlu, Başkanlık, s. 64; Bradley, Ewing, Knight, Constitutional And Administrative Law, s. 81; Erdoğan, Anayasa, s. 76; M.J.C. Vile, Separation of Power, s. 83.

¹⁰² Hekimoğlu, Demokratik, s. 14.; Döner, Yeni Anayasa, s. 873.

¹⁰³ Richard Bellamy, “The Political Form of the Constitution: Separation of Powers, Rights and Representative Democracy”, The Rule of Law and Separation of Powers, (Ed. Richard Bellamy), Ashgate/Darmouth, Hants and Burlington, 2005, s. 257.; M.J.C. Vile, Separation of Power, s. 83.

¹⁰⁴ Bellamy, The Rule of Law and Separation of Powers, s. 257.

¹⁰⁵ M.J.C. Vile, Separation of Power, s. 83.

Montesquieu teorisini oluştururken İngiltere’de yaşadığı iki yıllık süredeki gözlemlerini, teori üzerine yaptığı yirmi yıl süren araştırma ve incelemelerini “Kanunların Ruhu”¹⁰⁶ eserinde ortaya koymuştur. Montesquieu’nün 1748 tarihli Kanunların Ruhu (*De L’esprit Des Lois*) adlı eseriyle modern anlamdaki kuvvetler ayrılığı teorisine, en yakın fikirleri ve ilkeleri ortaya koyması nedeniyle Eser birçok kaynakta, politik teori ve hukuk tarihinin en büyük eserlerinden biri olarak kabul edilir¹⁰⁷. Montesquieu, “Kanunları Ruhu” adlı eserinin, 11. kitabının 6. bölümünün “İngiltere’nin Anayasası” başlığı altında “kuvvetler ayrılığı teorisi” (*the theory of the eparation of powers*) ile ilgili görüşlerini ortaya koymaktadır. Bahsi geçen bölüm sayesinde Montesquieu, İngiliz Anayasası’nın analizinde önde gelen düşünürler arasında en önemli bir yeri işgal ettiği de görülmektedir. Montesquieu’nün İngiliz Anayasası bağlamında yapmış olduğu açıklamalar kuvvetler ayrılığı ilkesinin karma yönetim, iktidarın dengelenmesi düşüncesi ve denge ve denetleme teorisi ile sentezidir¹⁰⁸. 1748 tarihinde, yazar adı olmadan Cenevre’de yayınlanan “Kanunların Ruhu”, kurulu düzeni sarstığı için Fransa’da saldırılara uğradı, hatta yasaklandı¹⁰⁹. Montesquieu, bu saldırılara karşılık vermek ve kendini savunmak için yasağı kaldırılana kadar (1750) beklemek zorunda kaldı¹¹⁰.

XVII. ve XVIII. yüzyıl düşünürlerinden Montesquieu, aynı yüzyılın siyasi düşünürleriyle arasında belli oranda paralellik varken, farklı olarak devlet kavramını, devletin kökenini ve oluşumunu açıklayabilmek için toplum sözleşmesi (*social contract, contract social*) kavramına başvurmamıştır¹¹¹. En iyi devlet şekli veya en iyi hükümet

¹⁰⁶ Bazı kaynaklarda “Yasaların Ruhu” olarak tercümesi yapılmıştır. Bkz. Akın, Kamu Hukuku, s. 141.

¹⁰⁷ Jasna Omejec, Principle Of The Separation Of Powers And The Constitutional Justice System, Conference of Constitutional Control Bodies of Central Asia "The Role of the Constitutional Court in Safeguarding the Supremacy of the Constitution" Strasbourg, 28 29 October 2015, s. 2.

¹⁰⁸ Bellamy, s. 257.

¹⁰⁹ Akın, Kamu Hukuku, s. 141.

¹¹⁰ Paul Verniere (edt.), Lettres Persanes, Paris 1960, Introduction.

¹¹¹ 17. yüzyıla ve daha sonrasına egemen olan “Toplum Sözleşmesi Teorisi” ilk kez Thomas Hobbes tarafından dile getirilmişti. Hobbes’dan sonra John Locke ve Jean-Jacques Rousseau’nun gibi filozoflar tarafından geliştirilmiştir. Toplum sözleşmesi kavramı, daha sonraları Benjamin Franklin ve John Adams gibi Amerikan Kurucu Babaları tarafından da desteklenmiştir. Ancak, Rousseau, kitabına "*Du Contrat Social*" adını verdiği için kavramın fikir babası olarak görülür. “Bu yazarlara göre, insanlar devletin oluşmasından önce “tabiat” hali (*status naturae, state of natüre, état de nature*) (doğal yaşam) denilen bir dönemde yaşıyorlardı. Bu dönemde bir şey oldu, insanlar bu dönemden çıkmaya kendi akıl ve iradeleriyle karar verdiler. İnsanlar bu dönemden çıkarken kendi aralarında bir anlaşma yaptılar. Bu anlaşamaya “sosyal sözleşme” (*social contract, contract social*) denir. İşte devletin temelinde bu sosyal sözleşme yatar. Diğer bir ifadeyle devleti, tabiat halinden çıkarken insanlar kendileri düşünerek taşınarak yarattılar. O halde

şekli hangisidir, sorusuna Montesquieu doğrudan doğruya cevap vermiyor. Montesquieu göre, en iyi hükümet şekli zamana ve farklı bölgelere göre değişebilmektedir¹¹². Montesquieu değişik hükümet biçimlerinin incelemesine büyük bir önem verir. Hükümet biçimlerini Cumhuriyet, Krallık ve Zorbalık olmak üzere üçe bölmektedir. Cumhuriyet, egemenliğin toplumun bütününde, ya da bir bölümünde bulunmasıyla ortaya çıkar. Krallık ise bir tek kişinin belirli yasalarla sürdürdüğü yönetime denir. Bir tek kişinin, herhangi bir yasa, kural tanımadan devleti kendi keyfine, isteğine göre yönetmesi ise Zorbalıktır¹¹³.

Montesquieu'ye göre, fazilet (*erdem*) bile sınırlanmaya muhtaçtır¹¹⁴. Devletin şekli ise ister monarşi ister cumhuriyet, isterse aristokrasi olsun siyasi iktidarı elinde tutanların, yetkilerini halkın ve devletin aleyhine kullanmalarından her zaman endişe edilir¹¹⁵. Bu endişenin ortadan kalkması için devletin egemenlik alanına giren hak ve yetkileri farklı kişilerce temsil edilen organlar aracılığı ile kullanılmalı ve bu organlar birbirlerini frenlenmeli ve dengelemelidir.

Düşünür, Kanunların Ruhu adlı eserinin “*Anayasa ile İlgili Siyasal Özgürlüğü Meydana Getiren Kanunlar Üzerine*” başlıklı XI. kitabının “İngiliz Anayasası Üzerine” başlıklı 6. bölümünde her devlette üç tür kuvvetin olduğunu belirtir. Dönemin İngiliz kamu hukukunda yaşanan gelişmelerin etkisi altında kalan Montesquieu, Locke'un yasama, yürütme ve federatif kuvvetler ayrımının yerine yasama, yürütme ve yargı ayrımını getirmiştir¹¹⁶. İlkine dayanarak hükümdar ya da bu işle yetkilendirilmiş bir memur daimî veya süreli kanunları yapar; yürürlükte olanları düzeltir ya da yürürlükten kaldırır. İkincisi barışa veya savaşa karar verir; büyükelçiler gönderir ya da kabul eder, kamu güvenliğini sağlar; işgalleri önler. Üçüncüsü suçluları cezalandırır, kişiler arasında çıkan uyuşmazlıklar hakkında karar verir. Sonuncusunu yargı kuvveti, ilkinin yasama kuvveti ve ikincisinin ise yürütme kuvvetidir. Montesquieu bu üç kuvvetin aynı organ tarafından kullanılmasının bir kaosa neden olacağını ifade etmektedir. Montesquieu'ye göre yasama ve yürütme kuvvetleri aynı kişide (hükümdar) ya da memurlardan (senato)

devlet, insan aklının ve iradesinin bir ürünüdür”. Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, 11.bs., Bursa 2019, s. 151.

¹¹² Arsel, *Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, s.149.

¹¹³ Akın, *Kamu Hukuku*, s. 144.

¹¹⁴ Arsel, *Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, s.259; Demir/Karatepe, *Anayasa*, s. 85.

¹¹⁵ Demir/ Karatepe, *Anayasa*, s. 84; Montesquieu, s. 200.

¹¹⁶ Montesquieu, s.198,173.

oluşan organda birleşirse baskıcı bir yönetim uygulamasının doğabileceğini ve bunun sonucunda bireysel özgürlüklerin ortadan kalkabileceğine inanır¹¹⁷. Montesquieu “Üç kuvvet, aynı kişinin veya önde gelenlerden veya asillerden veya halktan oluşan aynı kurumun elinde olursa her şey mahvolur: Kanun yapma kuvveti, kamu kararlarını yürütme kuvveti ve şahıslar arasındaki anlaşmazlıkları çözmek için yargılama kuvveti¹¹⁸” şeklinde belirtmektedir.

Teorinin tarihsel gelişim sürecinde yargıdan bir kuvvet olarak ilk olarak Montesquieu bahsetmiştir. Locke’tan farklı olarak, yargılamayı ayrı bir kuvvet olarak kabul ediyor, siyasi bir faaliyet olmadığı için de görünmez (*invisible*) ve yok (*nulle*) olarak değerlendiriyor¹¹⁹. Yargıya ilişkin bu konumlandırma şeklinin, ne Anglo-Sakson hukuk modeliyle ne de Kıta Avrupası hukukunda gelişen içtihat hukuku anlayışıyla bağdaşmadığını belirtmek gerekir¹²⁰. Ünlü düşünüre göre yargılama kuvveti, diğer iki kuvvetten ayrılmaz ise ortada özgürlük diye bir şey kalmaz. Yargı kuvvetinin yasama kuvvetiyle birleşmesi halinde mahkemeler kanun koyucu halini alacaktır, yürütme kuvvetine sahip olursa da baskı ve kaos kaçınılmaz olacaktır. Ayrıca yargılama gücü yasama gücüyle birleşirse, vatandaşların canı ve özgürlüğü üzerinde sahip olunan güç keyfi hale gelecektir; zira hâkim bu durumda yasa koyucu olacaktır, yürütme gücüyle birleşirse, hâkim bir zorbanın gücüne sahip olacaktır¹²¹. Bu kuvvetler mutlaka sınırlandırılmalı ve birbirlerine müdahale etmemelidirler. Montesquieu’nün Locke ve Aristo’dan farkı, kuvvetler ayrılığını en açık seçik şekilde ortaya koyması ve kişi hürriyetlerini bu dengeye bağlamasıdır¹²². Ayrıca siyasi özgürlüğü garanti altına alabilmek için de bu kuvvetlerin tek organda toplanmaması ve ayrı ayrı organlar tarafından yerine getirilmesi gerektiği konusunda ısrarcıdır. Çünkü, kuvvetlerin tek organda birleşmesi özgürlükler için büyük bir tehlike oluşturmaktadır. Bu tehlikenin ortadan kalmasının çözümü ise, her şeyden önce, kuvvetlerin sınırlanmasıyla sağlanır. Bu

¹¹⁷ Montesquieu, s. 173.

¹¹⁸ Montesquieu, s.199.

¹¹⁹ M. J. C. Vile, Constitutionalism, s. 83; Teziç, Anayasa, s. 467.

¹²⁰ Karl Doebling, Genel Devlet Kuramı (Genel Kamu Hukuku), Mumcu, Ahmet (Çev.), İstanbul 2002, s. 196.

¹²¹ Montesquieu, s. 199; Omejec, Principle of The Separation of Powers, s. 2-3; Teziç, Anayasa, s. 467;

¹²² Fendoğlu, Başkanlık, s. 65.

sınırlandırma se, iktidarı iktidarla durdurmak, yani güçlerin karşılıklı olarak birbirlerini dengelemelerini, frenlemelerini sağlamaktır¹²³.

Montesquieu'ye göre yasama en büyük fonksiyondur. Birincil kuvvet olan yasama devletin genel iradesini temsil eder, geçici veya daimî kanunlar çıkarır, daha önce yapılmış kanunları değiştirir veya kaldırır¹²⁴. Montesquieu Locke'un aksine, yasama yetkisini vurgulamaktan ziyade üç kuvvetin birbirinden ayrılmasının gerekliliği ve önemine odaklanmıştır.

“Özgür bir devlette, özgür bir ruha sahip her insanın kendi kendini yönetmesi gerektiğine göre, halkın bir bütün olarak yasama gücüne sahip olması gerekir. Fakat büyük devletlerde bu imkânsız, küçük devletlerde ise birçok sakınca doğurabileceğinden, halkın kendi kendine yapamadığı her şeyi temsilcileri aracılığıyla yapması gerekir...yasama gücüne bağlı meseleler çoğunlukla tek bir kişiye kıyasla birçok kişi tarafından daha iyi idare edilir¹²⁵.”

Montesquieu'ye göre kuvvetler ayrılığının amacı insan onurunun ve bireysel özgürlüğün koruma altına alınmasıdır. Buna göre yasama gücü, tek bir kişi veya yüksek dereceli memurlardan oluşan tek bir kurum bünyesinde yürütme gücü ile birleşirse özgürlük yok demektir. Zira aynı hükümdarın veya senatonun zorbaca kanunlar yapmasından ve bu kanunları zorbaca uygulamasından korkulabilir¹²⁶.

“Bir vatandaş için siyasi özgürlük, herkesin kendi güvenliği hakkında sahip olduğu fikirden kaynaklanan iç huzurdur. Bu özgürlüğe sahip olmak için yönetimin, hiçbir vatandaştan korkmayacak şekilde düzenlenmesi gerekir¹²⁷.”

Yasama organının diğer bir ifade ile genel iradenin (*prens veya yüksek dereceli memurlar¹²⁸*) sahip olduğu kuvvet ile koyduğu kuralları uygulamak üzere ortaya çıkan yürütme organı ise savaş ve barışa karar verir, yabancı devletlere elçiler gönderir veya elçileri kabul eder, iç ve dış güvenliği sağlar. Montesquieu'ye göre kral, yürütme gücünü temsil etmelidir. Düşünüre göre hükümet, tek kişi tarafından daha iyi idare edilir¹²⁹ ve Locke'den farklı olarak yürütme kuvvetinde bir bütünlük söz konusudur. Görüldüğü

¹²³ Erdoğan, Anayasa, s. 76.

¹²⁴ Erdoğan, Anayasa, s. 76.

¹²⁵ Montesquieu, s.201- 205.

¹²⁶ Montesquieu, s. 199.

¹²⁷ Montesquieu, s.198- 199.

¹²⁸ Montesquieu, s. 198.

¹²⁹ Firdes Yüzbaşı, Bir Demokratik Hükümet Sistemi Olarak Yarı-Başkanlık Sistemi, Ankara 2015 s. 5.

üzere Montesquieu tek başlı bir yürütme vurgusu yapmıştır. Esasen, Montesquieu'nün kralı yürütme kuvvetinin sahibi olarak göstermesi kralın statüsünü koruma endişesinden kaynaklanmaktadır.

“Yürütme gücü tek bir hükümdarın elinde olmalıdır. Zira yönetimin hemen her zaman anlık eylemler gerektiren bu kısmını tek bir kişi birçok kişiden daha iyi idare eder...Eğer bir hükümdar olmazsa ve yürütme gücü yasama organından seçilmiş belli sayıda kişiye emanet edilirse özgürlük diye bir şey kalmaz. Zira kimi zaman her iki güce de sahip olanlar ile her iki güce istediği zaman dahil olabilenler hep aynı kişiler olacağından, iki güç birleşmiş olur¹³⁰. ”

Maurice Duverger'e göre, Montesquieu'nün yasama, yürütme ve yargı ayrımı yapmaktaki amacı, yasama gücünü temsili meclislere ve yargı gücünü de bağımsız yargıçlara vererek hükümdarın elinde sadece yürütme gücünü bırakmaktır. Böylece monarşi zayıflamış olacaktır¹³¹. Nitekim Montesquieu'nün gayesinin özünde özgürlüklerin güvence altında olduğu bir hukuk devleti oluşturma düşüncesi yatmaktadır¹³².

Montesquieu'nün klasik demokrasiye yaptığı hizmet, her şeyden evvel, hürriyetin modern manada izahını ve tarifini yapmak ve aynı zamanda hürriyetin teminatı meselesini kuvvetler ayrılığı kaidesine bağlamak olmuştur¹³³. Montesquieu, klasik demokrasinin neredeyse bütün unsurları hakkında kendi doktrinini yaratmış bir düşünürdür. Döneminde başka yazarlar¹³⁴ tarafından teorileri eleştirilse de modern çağda, temel hak ve özgürlüklerin teminatı olan kuvvetler ayrılığı teorisi hakkındaki doktrinleri hala geçerliliğini sürdürmektedir.

“Ancak, "Montesquieu kuvvetlerin ayrılığı doktrinini ve onun sahip olduğu şeylerin çoğunu icat etmedi. Kanunların Ruhu-Kitap XI'de, 6. bölümü, çağdaş İngiliz yazarlardan ve John Locke'dan alınmıştır. Montesquieu'nun, doktrine yeni fikirleri ile katkıda bulunduğu yadsınamaz bir gerçektir; kendi doktrininde kendinden önceki düşünürlerin daha önce hiç dikkate almadığı belirli unsurları

¹³⁰ Montesquieu, s. 204.

¹³¹ Maurice Duverger, Siyasal Rejimler, (çev.) Teoman Tunçoğlu, İstanbul 2000, s. 36.

¹³² Turhan, Anayasal Devlet s. 89.

¹³³ Arsel, Anayasa Hukukunun Umumi Esasları, s.153.

¹³⁴ Bir tek kişinin despotizmi olduğu gibi, bütün bir kitlenin despotizminden korkan, aynı zamanda demokrasiyi bir tür düzensizlik ve kargaşa rejimi olarak kabul eden Benjamin Constant ve Alexis de Tocqueville gibi düşünürler.

vurguladı, özellikle yargı ile ilgili olarak, bu durum ise kendisini doktrinel olarak çoğundan daha önemli bir konuma taşımaktadır. Ancak, Montesquieu'nün bu açıdan etkisi özgünlüğüne atfedilemez, aksine doktrinin şekli ve zamanlaması onun elinde gelişmiştir¹³⁵. ”

Montesquieu'nün kuvvetler ayrılığı teorisi, Fransız İhtilali üzerinde o kadar büyük bir etki yaratmıştır ki 1789 yılında İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi¹³⁶'nde de bu teoriye yer verilmiştir. Bildirgenin 16. maddesi «Hakların güven altına alınmadığı ve güçler ayrılığının belirlenmediği bir toplumda anayasa yoktur.» demektedir.

Görüldüğü üzere Montesquieu'nün asıl gayesi, devletin üç temel kuvvetinin farklı organlar arasında iş birliğine dayalı bir şekilde bölünmesi ve böylece siyasi iktidarın tüm kuvvetlerinin tek bir merkezde toplanmasını engelleyerek iktidarı sınırlandırmak ve bireysel özgürlükleri teminat altına alan bir anayasal düzen getirmektir. Kuvvetler ayrılığı ilkesi, amaçlanan bu ideal siyasal sistem için bir araçtır. Nitekim Montesquieu, John Locke gibi özgürlüklerin ve demokrasinin güvencesi olarak gördüğü kuvvetler ayrılığı ilkesi ile monarşilere olan tepkisini açıkça dile getiriyordu. Montesquieu'nün tasvir ettiği siyasal model hükümdardan bağımsız – ya da onun karşısında – kendi meşru iradelerine sahip bir parlamento ve mahkemeler öngörmektedir¹³⁷. Montesquieu'nün teoriye getirdiği yenilikler ise yargıyı ayrı bir kuvvet olarak düzenlemek, güvenlik ve savunma fonksiyonlarını içerisine aldığı federatif iktidarı yürütme iktidarı içerisine yerleştirmektir. Yine Montesquieu, siyaset felsefesinin merkezine siyasal özgürlük kavramını yerleştirerek kanunların varlığını ve bireylerin bu kanunlara riayet etmesi ile siyasal iktidarın aşırılıklarının frenlenebilmesini siyasal özgürlüğün iki temel şartı olarak belirtmiştir.

Kuvvetler Ayrılığına Yöneltilen Eleştiriler

Modern anayasacılığın temel unsuru olan kuvvetler ayrılığı, bugün liberal demokrasilerin kurucu ve vazgeçilmez bir ilkesi olarak görülmektedir¹³⁸. Ancak fikri temelleri Antik Yunan'a kadar uzanan kuvvetler ayrılığı teorisinin içeriği konusunda tam

¹³⁵ M.J.C Vile, Separation of Power, s. 83.

¹³⁶ Erdal Abdulkakimoğulları (edt), Türk Anayasa Mevzuatı, 1789 tarihli İnsan ve Yurttaş Bildirgesi, 2.bs., Ankara 2013, s. 602.

¹³⁷ Arthur T. Vanderbilt; The Doctrine of Separation of Powers and Its Present-Day Significance, University of Nebraska Press, United States, 1953, s. 44.

¹³⁸ Eoin Carolan, New Separation of Powers A Theory for the Modern State, Oxford University Press, Oxford and New York, 2009, s. 1.

bir belirlilik yoktur¹³⁹. Nitekim bu belirsizlik teorisinin ilkelerinin siyasal düzenin yapısına göre modifikasyonlara uğraması, varyasyonlarının doğmasına sebep olmuş ve nihayetinde öğretilerde kuvvetler ayrılığına yönelik birtakım eleştiriler oluşmuştur. Bu eleştiriler sırası ile şöyledir:

1. Kuvvetler ayrılığının “saf Montesquieu modeli¹⁴⁰” kabul edilirse yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin birbirinden keskin çizgiler ile ayrılması ve aralarında hiçbir işbirliğinin bulunmaması gerekir. Eleştirilerden ilki bu katı ayrılığın teorik ve pratik düzlemde uygulanmasının mümkün olmamasıdır. Teorinin temelini oluşturan *siyasal özgürlüklerin güvenceye alınması ve keyfi iktidarın önlenmesi*¹⁴¹ düşünceleri uygulandığı zaman devletin hareketsiz bir duruma düşmesi kaçınılmazdır. Çünkü bireysel özgürlükleri korumak için yetkileri zayıflatılmış bir devlet mekanizması hedeflenirken aynı zamanda bu özgürlüklerin korunması için güçlü bir yönetime ihtiyaç vardır. Güçlü bir yönetim için ise kuvvetlerin uyum ve iş birliği içinde çalışması gerekmektedir. Devlet yönetiminde her organının birbiriyle etkileşim içerisinde bulunacağı araçların varlığı gerekli olup her organın kendi faaliyet alanında tam anlamıyla bağımsız ve egemen olacağı bir devlet düzeni düşünülemez¹⁴².

Saf kuvvetler ayrılığı teorisinin uygulanması mümkün gözükmemektedir¹⁴³. Teorinin kuvvetlerin mutlak ayrılığı ilkesinin yanıltıcılığı ve uygulama açısından imkânsızlığı karşısında günümüzde kuvvetler veya iktidarların ayrılığı deyimini kullanırken kastedilen ve pozitif hukuk verilerine göre kastedilmesi gereken, gerçekte fonksiyonlar ayrılığıdır “devlet fonksiyonları” fikrinin oluşmasını sağlamıştır¹⁴⁴. Vile’a göre kuvvetler ayrılığı teorisinin saf hali şu şekilde formüle edilebilir¹⁴⁵:

¹³⁹ Carolan, New Separation of Powers, s. 18.

¹⁴⁰ Carolan, New Separation of Powers, s. 18-19; Montesquieu, s. 181.

¹⁴¹ M. J. C. Vile, Constitutionalism, s. 14-15.

¹⁴² Özbudun, Anayasa Hukuku, s. 192; Hilaire Barnett, Constitutional and Administrative Law, 8th Edition, Routledge, London and New York, 2011, s. 81-82; Madison, Federalist, No. 47. “Devlet iktidarlarının mutlak anlamda ayrı olduğu tek bir örnek bulunmamaktadır”.

¹⁴³ Carolan, New Separation of Powers, s. 18; Gözler, Genel Teorisi, s. 551.

¹⁴⁴ Sajó, Limiting Government, s. 75; Özbudun, Anayasa, s. 187.

¹⁴⁵ M. J. C. Vile, s. 14.

“Siyasal özgürlüğün sağlanması ve sürdürülmesi için devletin yasama, yürütme ve yargı olarak üç organa veya bölüme ayrılması zorunludur. Bu üç organın her biri açısından yasama, yürütme ve yargıya tekabül eden tanımlanabilir fonksiyonlar vardır. Devletin her bir organı kendi fonksiyonunun yerine getirilmesi ile sınırlı kalmalı ve diğer organların fonksiyonlarına tecavüz etmesine izin verilmemelidir. Dahası devletin bu üç organını oluşturan kişiler ayrı ve bağımsız olmalı, hiç kimsenin aynı anda birden fazla organın üyesi olmasına izin verilmemelidir. Bu şekilde organlar birbirini frenleyebilecek ve hiçbir grup devlet mekanizmasını kontrol edemeyecektir.”

2. Egemenlik tektir, bölünemez niteliktedir ve kuvvetler ayrılığı teorisi egemenlik teorisiyle çelişmektedir¹⁴⁶. Çünkü teori, egemenliği oluşturan kuvvetlerin temsilini, çeşitli organlara (yasama, yürütme ve yargı) vermiştir. Ancak her organın sahip olduğu iktidar alanında tam bağımsız ve egemen olacağı bir devlet düzeni düşünülemez.
3. Saf kuvvetler ayrılığı teorisinin sakıncalarından kaçınılmak isterken yönetim organları arasında yetkilerin orantılı/simetrik olarak dağılmadığı (*balance of powers*) ve anayasal dengenin sadece bir varsayım olarak kaldığıdır. Nitekim bu durum yetkilerin büyük çoğunluğuna yürütmenin sahip olduğu siyasal sistemleri kaçınılmaz hale getirmektedir¹⁴⁷. Yürütmenin diğer anayasal organlara oranla enformasyon/bilgi edinmede önde olması modern kuvvetler ayrılığı ilkesine yöneltilen bir diğer eleştiridir¹⁴⁸. Esasen bu, güçlü bir denetim mekanizmasının eksikliğine yönelik bir eleştiridir. Çünkü yargı veya yasama organının bilgi edinmedeki yetersizliği, hükümeti denetlemekte yetersizliğine neden olmaktadır. Bu durum ise kontrolsüz bir gücün ortaya çıkmasına neden olacağından, mutlaka etkin bir denetim mekanizmasına ihtiyaç kaçınılmaz hale gelmektedir. Ancak anayasalarca güvence altına alınan bu denge ve denetleme mekanizmalarının kâğıttan engeller halinde kalmaması için mutlaka uygun mekanizmaların tesis edilmesi bir zarurettir.

¹⁴⁶ Özbudun, Anayasa, s. 185-187; Sajó, Limiting Government, s. 69.

¹⁴⁷ Aslan, Kuvvetler Ayrılığı Teorisi, s. 34.

¹⁴⁸ Aslan, Kuvvetler Ayrılığı Teorisi, s. 35.

4. Kuvvetler ayrılığı sosyalist rejimlerde kabul edilmemektedir¹⁴⁹. Marksist doktrinin hâkim olduğu sosyalist rejimlerde kuvvetler ayrılığı değil kuvvetler birliği uygulanmaktadır. Marksistlere göre kuvvetler ayrılığı, halkın malı olan egemenliği ayrı organlar arasında parçalayarak zayıflatır¹⁵⁰. Marksistlere göre tek parti, tek meclis, muhalefetsiz bir siyasi hayat ve “kuvvetler birliği” devlet teşkilatını güçlü ve birlik halinde tutan siyasi kurumlardır. Kuvvetler ayrılığı doktrini tek başına etkili ve istikrarlı bir siyasal sistem teşkil edilebilmesi için elverişli ve yeterli değildir. Kuvvetler ayrılığı bu nedenle karma yönetim, denetim ve denge mekanizmaları gibi siyasal kavramlarla birleşerek modern Batılı siyasal sistemlerin temelini teşkil eden karmaşık anayasal teorilerin geliştirilmesine yol açmıştır.
5. Siyasi partilerin ortaya çıkışıyla ve kuvvetler üzerinde her geçen gün artan etkinlik ve hatta baskı oranıdır. Bu durumun nedeni ise kuvvetler ve siyasi partiler arasındaki karşılıklı etki araçlarının zaman içinde değişmesi¹⁵¹ ve yasama ve yürütme kuvvetlerinin siyasi partilerin eline geçmesidir. Çünkü parlamento hâkim siyasi parti, yürütmeye de hâkim hâle gelmiştir.

Kuvvetler ayrılığı teorisine yöneltilen eleştiriler güncelliğini ve geçerliğini yitirmemiştir. Ancak XVIII. yüzyılda aydınlanma sonrasında kaleme alınan ile günümüzde uygulanmakta olan saf kuvvetler ayrılığı teorisi ile modern kuvvetler ayrılığı teorileri birbirleriyle tam anlamıyla bağdaşmamaktadır. Günümüzde, gelişmiş toplumlarda, uygulanmakta olan kuvvetler ayrılığı, eski önemli konumunu korumakla beraber, denge ve denetleme mekanizmaları ile kuvvetlerin birbirlerine karşı korunma mekanizması oluşturması bir zorunluluk halini almıştır. Bunlar ise, sivil toplum kuruluşları, baskı grupları, yönetim ve liderlik olgusunun farklılaşması ve en önemlisi yapılan kurumsal ve yasal düzenlemelerdir.

C. Hükümet Sistemleri Kavramının Tanımı ve Önemi

Siyasal sistem, bir ülkedeki siyasal kurumların birbirleriyle olan etkileşim ve iletişimlerini sağlayan örgütler bütünü olarak tanımlanabilir. Siyasal sistem, sadece kurulu düzeni, hükümet ve diğer yönetim mekanizmalarını değil, aynı zamanda tüm

¹⁴⁹ Teziç, Anayasa, s. 469.

¹⁵⁰ Demir ve Karatepe, Anayasa, s. 79.

¹⁵¹ Duverger, Siyasal Rejimler, s. 37.

toplumsal yapıların birbiriyle olan ilişkilerini de açıklamaktadır. Hükümet sistemi ise, siyasal sistem içerisindeki yönetsel ağıta ve kurumsal düzeyde işleyen yapılara ilişkin bir kavramdır¹⁵². Anayasal bir kavram olan “hükümet sistemi”nin tanımını yapmak yerinde olacaktır. Lakin sosyal bilimlerin doğasına uygun olarak hükümet sistemi kavramının da neyi ifade ettiğı hususunda hemen herkesçe benimsenen bir tanım bulunmamaktadır.

Hekimoğlu’na göre “hükümet sistemi kavramının evrensel bir tanımı olmamakla beraber, kısaca, devlet içindeki kuvvetlerin dağılımı ve düzenlenişi bakımından anayasal demokrasilerde veya demokratik olmayan rejimlerde uygulanan kural ve kurumlar dizisinin bütünü olarak tanımlanabilir ¹⁵³”.

Erdoğan, “hükümet sistemi” kavramını anayasal demokrasilerde “devlet içinde kuvvetlerin dağılımı ve düzenlenişi¹⁵⁴” olarak tanımlar; Korkmaz “kurucu iktidar tarafından¹⁵⁵ devletin temel organlarının ne şekilde ayrılacağı ya da birleşeceği, birbirleri ile aralarında ne şekilde bağların olacağı, bu temel organların kimler tarafından oluşturulacağı ve nasıl kullanılacağına yönelik sorulara verilen cevaplar neticesinde ortaya çıkan tercihler¹⁵⁶” sonucunda meydana gelen sistem olarak tanımlamıştır. Erdoğan kavramı genel olarak uygulanma şeklinden hareket ederek tanımlarken Korkmaz ise tanımında kavramın nasıl işleyeceğini belirleyen “kurucu iktidar” unsuruna ağırlık vermiştir.

“Hükümet sistemi” kavramının tanımlanmasında esas alınan kıstas, devlet teşkilatını oluşturan yasama, yürütme, yargı organlarının sahip olduğu kuvvetlerin gerek dağılımı gerekse düzenlenişidir. Hükümet sistemlerinin sınıflandırılması ise devlet iktidarının nasıl belirlendiğı, kimler tarafından kullanıldığı ve nerede (hangi kuvvette) odaklandığı ile ilgili bir sorundur ve bu sınıflandırma, kökeni çok eski dönemlere uzanan kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanmaktadır¹⁵⁷.

¹⁵² T. Uzun, G.M. Gezgüç; Başkanlık Sistemi, Murat Aktaş, Bayram Coşkun (eds), (81-82), Ankara 2015.

¹⁵³ Hekimoğlu, Demokratik, s. 5.

¹⁵⁴ Erdoğan, Anayasa, s.16-17; Şükrü Karatepe, Türk Anayasa Hukuku, Ankara 2018, s. 85.

¹⁵⁵ Tuğrul Korkmaz, Hükümet Sistemleri ve Türkiye Üzerine Bir Analiz, s. 44-45.

<https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/270522> (08.10.2018)

¹⁵⁶ Korkmaz, Hükümet Sistemleri, s. 43-44. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/270522> (08.10.2018)

¹⁵⁷ Bülent Yücel, Yarı-Başkanlık Sisteminin Hükümet Modeli Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma: Fransız Modeli ve Komünizm Sonrası Polonya, Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl 52, S. 4, 2003, s. 336.

“Hükümetin üç yetkisi (veya organı) birleştirilebilir veya ayrılabilir. Parlamenter sistemin mevcut olduğu bir yerde parlamento merkez organdır, hakiki icra organı olan başbakan ve kabinesi parlamento tarafından kendi üyeleri arasından seçilir ve mahkemeler yasama organının iradesine tabidirler. Diktatörlüğün mevcut olduğu yerlerde ise yetkiler ya icra organında toplanmıştır veya her ne kadar teknik bakımdan ayrılmış ise de tamamen icra branşına tabidirler. Yetkilerin ayrılmış olduğu yerlerde ise her zaman kendi yetki ve imtiyazları mevcut olup bunların icrası diğer organları frenlemeye yarar ve böylelikle muvazeneli bir sistem doğar. Sonuncusu uzun zamandan beri baskıya karşı bir teminat kabul edilmiştir¹⁵⁸.”

Her toplum, kendine ait tarihi, coğrafi, siyasi ve kültürel faktörlere dayalı olarak farklı bir hükümet sistemini tercih etmiştir¹⁵⁹. Burada ortaya çıkan hükümet sistemlerinin hangisinin en iyi olduğu sorusuna ise verilecek cevap toplumun ve zamanın koşullarıyla yakından ilgilidir. Ancak tarihteki tecrübelerle dayanılarak söylenebilir ki toplumların hükümet sistemine ilişkin tercihlerini zaman içerisinde değiştirebildikleri de görülmektedir.

Klasik anayasa hukukuna göre, hükümet sistemleri ilk olarak kuvvetler birliği ve kuvvetler ayrılığı sistemleri olmak üzere ikiye ayrılır. Bu sınıflandırmada devletin temel organları olan yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki ilişki esas alınır. Yargı kuvveti bu sınıflandırmanın dışında kalır. Zira kuvvetler ayrılığından söz edebilmek için yargı organının yasama ve yürütmeden her durumda bağımsız olduğu veya olması gerektiği kabul edilir. Kuvvetler birliği sistemi, yasama ve yürütme kuvvetlerinin, yürütme organında veya yasama organında birleştiği sistemler olarak tanımlanır. Kuvvetlerin yürütme lehine birleştiği sistemler “diktatörlük” veya “mutlak monarşi” olarak adlandırılır. İki noktayı hemen belirtmek gerekir: Birincisi, kuvvetler ayrılığına göre ortaya çıkan rejimler, nasıl ki birbirinden kesin çizgilerle ayrılmaz iseler, kuvvetler birliğinde de ne gerçekten tam bir birleşme ne de tek tip uygulama vardır¹⁶⁰. Kuvvetlerin yasama lehine birleştiği sisteme ise (İsviçre¹⁶¹, de ve 1921 Anayasası’na göre Türkiye’de olduğu gibi) “meclis hükümeti sistemi” denir. Kuvvetler ayrılığı sistemlerinde ise yasama

¹⁵⁸ John H. Ferguson, Dean E. McHenry, *The American Federal Government*, 6.bs., 1961, s. 87-88.

¹⁵⁹ Bayram Coşkun, Başkanlık Sistemi, Murat Aktaş, Bayram Coşkun (eds), Ankara 2015, s. 15.

¹⁶⁰ Kaboğlu, Anayasa Hukuku, s. 126.

¹⁶¹ Ayrıntılı bilgi için bkz. Aslan, Rıza, Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Uygulamalı Örnekleri, Dora Yayınevi, Bursa, 2009.

ve yürütme kuvvetleri ayrı ayrı organlarda toplanmıştır ve bunlar kuvvetler ayrılığı derecesine göre de kendi içinde sert ve yumuşak olmak üzere ikiye ayrılır¹⁶². Sert kuvvetler ayrılığı sistemine (*rigid separation of powers system, clear-cut separation of powers system*) “başkanlık sistemi”, yumuşak kuvvetler ayrılığı sistemine (*soft separation of powers system*) ise “parlamenter sistem” denir. Bu iki sistem arasında yer alan, bazı özellikleriyle başkanlık sistemlerine bazı özellikleri de parlamenter sistemlere yaklaşan bir başka model ise, yarı-başkanlık sistemidir.

¹⁶² Döner, “Yeni Anayasa Sürecinde Hükümet Sistemi Sorunu”, s. 873; Karatepe, Türk Anayasa Hukuku, s. 86.

BİRİNCİ BÖLÜM

AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ BAŞKANLIK SİSTEMİNDE YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ

1.1. Genel Olarak

Siyasal kurumların demokratik siyasal sistem üzerindeki etkileri, “eski kurumsalcılık (*old institutionalism*)” ve “yeni kurumsalcılık (*new institutionalism*)” olarak iki ayrı akım ile açıklanmaktadır. 1940 ve 1950’ler “eski (ya da klasik) kurumsalcılık” olarak adlandırılan akım içerisinde değerlendirilmiştir. Eski kurumsalcılar, siyasal kurumları siyasal sistemin biçimlendiricileri olarak ele alıp tartışmışlardır. 1950’lerin sonlarında ortaya çıkan ve 1960’larda ABD siyaset bilimine egemen olan modernleşme teorisi ise, bu tür bir yaklaşımı şekilcilik olarak değerlendirerek işlevler üzerinde durmanın daha önemli olduğunu ileri sürmüştür¹⁶³. Bu dönemde demografya, kültür, sınıfsal oluşumlar, sosyo-ekonomik gelişmeler ve uluslararası ekonomik bağımlılık gibi diğer açıklayıcı değişkenlerin etkisi üzerinde durulmuş; siyasal kurumlar çözümlemeye dahil edildiğinde de daha çok parti sistemleri ve seçim sistemleri üzerinde inceleme yapılmıştır. Eski kurumsalcıların, bir siyasal kurum olarak başkanlık sistemi konusundaki değerlendirmeleri de bu çerçevede şekillenmiştir. Diğer taraftan yeni kurumsalcılar ise, siyasal ve kurumsal yapılar, siyasal çıktıları açıklayan bağımlı değişkenler; sosyal ve kültürel olguları ise siyasal çıktıları açıklayan bağımsız değişkenler olarak açıklamışlardır. Yeni kurumsalcılara göre, başkanlık sistemi

¹⁶³ Mainwaring, *Presidentialism in Latin America*, s.159 “...1950'lerin sonlarında ortaya çıkan ve 1960'larda ABD siyaset bilimine egemen olan modernleşme teorisinin aksine, 1940'ların ve 1950'lerin kurumsalcıları politik kurumların şekillendiricisi olarak siyasi kurumlara büyük ölçüde odaklandılar...” <https://www.jstor.org/stable/pdf/2503565.pdf> (19.02.2019)

siyasal bir kurum olarak değerlendirildiğinde, bu sistem istikrarlı ve etkili bir demokratik yapı için bağımlı bir değişken halini almaktadır¹⁶⁴.

ABD başkanlık sisteminde yasama ve yürütme ilişkileri, bu iki kuvvetin birbirlerini denetlemesi ve dengelemesi üzerine oturtulmuştur. Elbette ki bir ülkedeki hükümet sisteminin başarılı olması üzerinde demografya, kültür, sınıfsal oluşumlar, sosyo-ekonomik gelişmeler ve uluslararası ekonomik bağımlılık gibi diğer açıklayıcı değişkenlerin önemi büyüktür ancak başkanlık sistemini uygulayan diğer ülkelerde sistemin ABD örneği kadar başarılı olmamasının temel sebebi denge ve denetleme mekanizmalarının hükümet sistemine kontrollü bir şekilde entegre edilmemesidir. Bu uyumsuzluk ise sistemin anti-demokratik bir sistem halini almasını kaçınılmaz kılmaktadır.

Bu bölümde Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme kuvvetlerinin ilişkilerini incelerken neden ABD örneğinin seçildiği, ABD başkanlık sisteminin tarihsel gelişimi ve temel özellikleri ve ABD başkanlık sisteminde yasama ve yürütme ilişkileri denge ve denetleme araçları çerçevesinde incelenecektir.

1.2. Başkanlık Sisteminin Prototipi: Amerika Birleşik Devletleri Başkanlık Sistemi

1.2.1. Başkanlık Hükümet Sisteminin Amerika Birleşik Devletleri Örneğinde İncelenmesi Doğru Bir Tercih midir?

Steffani'nin de belirttiği üzere, başkanlık, tıpkı parlamentarizm ve İsviçre'de doğan direktoryal sistem¹⁶⁵ gibi, temsili demokrasi şekillerinden birini ifade etmektedir¹⁶⁶. Liberal demokratik sistemlerin, yasama ve yürütme arasındaki ilişkiler temel alınmak suretiyle, parlamenter ve başkanlık tipleri olmak üzere iki sınıfa ayrılması mümkün olup, Büyük Britanya parlamenter, ABD ise klasik bir örnek olarak başkanlık sistemi ile ilişkilendirilmektedir. Tıpkı Avrupa parlamenter hükümetlerin kaynağı olduğu

¹⁶⁴ Uluşahin, Başkanlık Sistemi, s.17-20.

¹⁶⁵ Jean-Daniel Nordmann, "Federalism: A Tool for Conflict Management in Multicultural Societies with Regard to the Conflicts in the Near East", Thomas Fleiner (edt) a la Memoire de Jean Nordmann., The Institute of Federalism Fribourg (Switzerland), Berlin, 14 Jul 2008, s. 268-269. https://books.google.com.tr/books?id=x6z1rYse1XoC&pg=PA267&lpg=PA267&dq=directorial+system+nedir&source=bl&ots=_GFzxfEyEw&sig=ACfU3U09rQMII2rjTDBLkBA0NZQl9vp3VQ&hl=tr&sa=X&ved=2ahUKEwi8j_eHzJbgAhUJCewKHUfCCcQ6AEwDXoECAEQAQ#v=onepage&q=directorial%20system%20nedir&f=false (31.01.2019)

¹⁶⁶ Hekimoğlu, Demokratik Hükümet Sistemleri, s. 26; Teziç, Anayasa, s. 501.

gibi, başkanlık sisteminin de doğduğu yer Amerika'dır¹⁶⁷. Bu yüzden, başkanlık hükümet sistemi anlayışını anlamak için, Amerikan sisteminin pratikte nasıl çalıştığı incelenmelidir¹⁶⁸.

Yazıcı, bu hükümet modelinin ABD'de başarıyla işleminin nedenlerini şu hususlara dayandırmaktadır: İki partili sistem, partiler arasında derin görüş ayrılıklarının olmaması, federalizm, güçlü bir sivil toplumun varlığı, yatay ve dikey hesap verme mekanizmalarının etkinliği gibi çeşitli kurumsal mekanizmalar yanında çoğulcu ve uzlaşma esasına dayanan siyaset kültürünün varlığıdır¹⁶⁹. Ergil ise, ABD başkanlık sisteminin başarılı bir sistem olmasının nedenlerini ABD'nin monarşik bir geçmişi olmaması, özgürlük arayışı içinde göç etmiş olan insanlardan oluşması, kendi içlerinde özerk yönetimlerden (eyaletlerden) oluşması ve ordusunun devlete bağlı bürokratik bir organ olarak değil de yurttaşlardan oluşan gönüllü bir birlik olarak bağımsızlık savaşını vermiş olması, o zamandan beri seçilmiş otoriteye sadık kalması gibi Amerika'nın kendine has şartlara sahip olmasına bağlamaktadır¹⁷⁰. Amerikan başkanlık sistemi, hükümet sistemleri içinde kurumları, siyasi ve toplumsal yönleri, ortaya çıkışı ve bilhassa Amerikan değerlerini ihtiva etmesi bakımından kendine özgü bir hükümet sistemi olarak değerlendirilebilir¹⁷¹.

Esasen dünya üzerinde başkanlık hükümet sisteminin istikrarlı bir demokratik rejim olarak uygulandığı yegâne devlet olması nedeniyle, söz konusu sistemin Amerika Birleşik Devletleri örneğinde incelenmesi, bu bakımından yeterli bir tercihtir¹⁷². Gerçi, bugün 66 ülkede¹⁷³ uygulanan başkanlık sistemi ABD başkanlık rejiminden esinlenerek, Anayasalarında (özellikle Latin Amerika) kurumsal düzenlemeler öngörölmüştür. Ancak, bunların hiçbirisi, ABD örneğindeki sürekliliği sağlayamamışlar; rejimler ya hükümet darbeleri ile son bulmuş ya da başkanlık rejiminden farklı olarak, otoriter nitelikteki

¹⁶⁷ Brezilya, Meksika, Arjantin, Şili, Kolombiya, Peru, Venezuela, Ekvator, Bolivya, Nikaragua vb.

¹⁶⁸ Hague, Harrop, *Comparative Government and Politics*, s. 203; Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 91; Cem Eroğlu, *Çağdaş Devlet Düzeni*, Ankara 2014, s. 62-143.

¹⁶⁹ Serap Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, 4.bs., İstanbul 2017, s. X.

¹⁷⁰ Doğu Ergil, *Başkanlık Sistemi ve Türkiye*, Murat Aktaş, Bayram Coşkun (eds), (21-22), Ankara 2015.

¹⁷¹ N. Kemal Öztürk, H. Kurt, *Başkanlık Sistemi*, Murat Aktaş, Bayram Coşkun (eds), (51-53), Ankara 2015.

¹⁷² G. Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği (Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme)*, E. Özbudun (Çev.), Ankara 1997, s. 117.

¹⁷³ Ayhan Döner, "Başkanlık Sisteminin Türkiye'de Uygulanabilirliği", *Başkanlık Sistemi Özel Sayısı*, Yeni Türkiye Stratejik Araştırma Merkezi, Yıl 9, S. 51, Mart-Nisan 2013, s. 669.

Başkanıcı (presidentialiste) rejimlere dönüşmüşlerdir¹⁷⁴. Sosyalist ideoloji ve tek parti sisteminin etkisi altındaki Latin Amerika Devletlerinde¹⁷⁵ ve Afrika¹⁷⁶, da kolayca kişisel yönetime dönebilen başkanlık sistemi, doğrudan doğruya yürütmenin güçlenmesi yoluyla yozlaştırılmaktadır. Birleşik Devletler'deki yegâne istisna dışında, diğer başkanlık sistemlerinin kırılğan bir yapı arz ettiğı ve düzenli olarak darbe veya çöküşlere yenik düştüğü Sartori tarafından da ifade edilmektedir¹⁷⁷. ABD'de başkanlık sisteminin istikrarlı biçimde sürmesinin ardında “ideolojik ilkesizlik”, “zayıf ve disiplinsiz partilerin varlığı” ve “yerel sorunların aşılmasına ilişkin siyasetlerin geliştirilmesi” olguları yatmaktadır¹⁷⁸. Sartori, ABD'nin bütün diğer başkanlık sistemlerinin kendisinden kaynaklandığı orijinal bir örnek oluşturduğunu ifade etmektedir¹⁷⁹.

Sonuç olarak, çoğulcu demokrasinin gelişiminde büyük etkisi olan başkanlık hükümet sisteminin, doğduğu ve geliştiğı ülke olan ABD örneğinde ele alınması isabetli bir yaklaşım olacaktır.

1.2.2. ABD Başkanlık Sisteminin Tarihsel Gelişimi ve Temel Özellikleri

Bir sistemi tanıyabilmek ve hakkında hüküm verebilmek için o sistemin doğuşunu ve tarihi gelişimini bilmek gerekir. Walter Bagehot, 1865'te yazdığı İngiliz Anayasası (*The British Constitution*) isimli kitabında, ABD hükümet sistemi için başkanlık hükümeti (*presidential government*) ifadesini kullanmıştır¹⁸⁰. Amerikan başkanlık sistemi, Anayasa Konvansiyonu tarafından 1787 tarihinde icat edilmiştir. Bu sistem sahip olduğu yürütme organı ile tarihteki hiçbir ülkenin yürütme organına benzememektedir¹⁸¹. Öncelikle bilinmelidir ki günümüzdeki başkanlığın 1787 Anayasasıyla kurulan sistemden farklı olduğu noktalar vardır. Amerikalılar, zamanın gereklerine göre sistemde

¹⁷⁴ Teziç, Anayasa, s. 502.

¹⁷⁵ “Latin Amerika ülkeleri, hükümet sistemi seçiminde Amerikan sisteminden esinlenmişlerdir. Ancak bu ülkeler, Amerikan başkanlık sistemini aynen almak yerine, sisteme, örneğin fesih yetkisi gibi başkan çok fazla güçlendiren ve “kontrol ve dengeler sistemini” bozan unsurlar eklemişlerdir.” Atar, Türk Anayasa Hukuku, s. 144.

¹⁷⁶ “Latin Amerika ülkelerinde uygulanan başkanlık sisteminin özelliğı ise, başkanlık yönetiminin, kolaylıkla kişisel yönetime dönebilmesi ve diktatörlüğe kayabilmesidir. Bazen özellikle Afrika'da uygulanan başkanlık sistemlerinde de rastlanmaktadır.” Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 37; Kaboğlu, Anayasa Hukuku, s. 131.

¹⁷⁷ G. Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliğı, s. 113-137.

¹⁷⁸ Bülent Yücel, Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleşmesi ve Türkiye Örneğı, Ankara 2009, s. 45.

¹⁷⁹ G. Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliğı, s. 117.

¹⁸⁰ Nal, Parlamenter, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemlerinin Ortaya Çıkışı, s. 77.

¹⁸¹ Sidney M. Milkis, Michael Nelson, The American Presidency Origins and Development 1776-1990, Congressional Quarterly Press, Washington D.C., 1990, s. 1.

değişiklikler yapmaktan kaçınmamışlar¹⁸² ve bunun sonucunda 1787'den günümüze kadar geçen iki yüzyıllık zaman sürecinde, ABD başkanlık sistemi değişikliklere ve gelişimlere uğramıştır.

Amerikan başkanlık sisteminin tarihi gelişimi dört bölümde incelenir. İlk olarak 1600'li yıllardan başlanıp, 1763'de Paris Antlaşması'nın yapılmasına kadar süren “fikri hazırlık devresi” diyebileceğimiz ilk dönemde, kolonilerin oluşumu görülecektir. Kolonilerin idari yapısına baktığımızda bugünkü Amerikan anayasal organlarının benzer bir şekilde var olduğunu görmekteyiz¹⁸³. Bağımsızlık savaşının¹⁸⁴ yapılmasıyla geçen “aksiyon devresi”, 1776'da Bağımsızlık Bildirisi'nin ilanıyla sona ermiştir. Amerikan Bağımsızlık Savaşı insanlık tarihinin dönüm noktalarından biridir. Çünkü hak, hukuk, adalet, sorumluluk ve kendi kendini yönetme gibi modern çağlara ait değerlere ve ilkelere hukuki ve siyasi kimlik kazandıran bir savaştır. Daha sonra yıkılan düzenin yerine, yeni bir sistem kurulması aşaması gelir. Üçüncü dönem olan “konfederasyon devresi” 1783'e kadar sürer. Konfederasyon devresinde bağımsız eyaletler esnek bir şekilde teşkilatlanmışlardır. Ancak merkezi hükümete devredilen yetkilerin yetersizliği, icra organının yokluğu ve eyaletlerin ticari savaşları milliyetçiliği ve de egemenliklerinden herhangi bir ödün vermeye yanaşmamaları konfederasyon sisteminin işlememesine neden olur. Bu güç devrede, yeni devletin sorunlarını, ancak kuvvetli bir merkezi hükümetin halledeceğine¹⁸⁵, dolayısı ile eyaletlerin sadece idari organlar halini alması gerektiğine, inanan kişiler ortaya çıkar¹⁸⁶. Bunlara “Federalistler” denir. Son dönemi, 1787 yılında Federal Anayasa'nın yapılması ve Federasyon'a geçiş oluşturur¹⁸⁷. 1787 Anayasası, sert kuvvetler ayrılığına dayanan bir sistem kurmuştur. 1787 Anayasası'yla ABD'de

¹⁸² Yanık, Başkanlık Sistemi, s. 35.

¹⁸³ Bunlar; Başkan (Yürütme), Kongre (Yasama) ve Yüksek Mahkeme (Yargı) dır.

¹⁸⁴ Koloniler ile anavatan arasındaki temel uyumsuzluk, iki tarafın temsil düşüncesine ilişkin farklı anlayışlara sahip olmasından kaynaklanmaktaydı. Kolonilerin temel savı, kendileri tarafından seçilmemiş olan İngiliz Parlamentosu'nun koloni halkı için vergi yükümlülükleri getirmesinin vergide temsil esasına aykırılık teşkil ettiği yönünde idi. Buna karşılık İngilizler, parlamentoda teker bireylerin değil temel toplumsal sınıfların temsil edilmesinin yeterli olduğunu ve herhangi bir şehirden seçilen üyenin yalnız bu mahallin seçmenlerini değil, sömürgeler dahil, tüm imparatorluk ahalisini temsil ettiğini ileri sürmekteydi. Arsel, Anayasa Hukuku, s. 202-207; Açıl, Latin Amerika, s. 5-6; Yanık, Başkanlık Sistemi, s. 10-16.

¹⁸⁵ Edward King, Joseph Harwley, *Amerikan Hükümet Sisteminin Umumi Hatları*, (Çev. İlhan Lütem), AHDF., c. 17, S. 1-4, 1960, s.73. <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/343/3530.pdf> (25.12.2018)

¹⁸⁶ Mümtaz Soysal, Hamilton, Madison ve Jay, Anayasa Üzerine Düşünceler Federalistler'in Makalelerinden Seçmeler, İstanbul 1962, s. 10.

¹⁸⁷ Yanık, Başkanlık Sistemi, s. 5.

kurulmuş olan başkanlık rejimi, XIX. yüzyılın ikinci yarısında kurumsal bir çerçeveye kavuşmuştur¹⁸⁸.

Birliğin yaşadığı sıkıntıların üstesinden gelebilmek amacıyla 14 Mayıs 1787 yılında; Philadelphia’da toplanan elli beş temsilci, siyaset felsefesi düşünürlerinin görüşlerini ve çeşitli ülke deneyimlerini dikkatle inceleyerek, anavatan İngiltere’de uygulanan sınırlı monarşiden esinlenerek, Anayasa Konvansiyonu’nu¹⁸⁹ ve bu bağlamda başkanlık sistemini tasarlamışlardır¹⁹⁰. Duverger, aslında 1787’de Philadelphia’da toplanan kurucuların yeni bir yapıt yaratmak gibi bir amaçlarının olmadığını, aksine sempati duydukları ve denenmiş bir sistem olan İngiliz sistemini değiştirerek, benimsemek istediklerini belirtmektedir¹⁹¹. Teorik, olarak Başkan ve yardımcılar kanunları icra eden yürütme organı, Kongre kanunları yapacak yasama organı ve Yüksek Mahkeme kanunların uygulanmasını kontrol edecek yargı organıdır¹⁹². Kurucular yasamanın karşısında yürütmeyi güçlendirmiş, yargıyı ise tamamen bağımsızlaştırmışlardır. 1787 kurucuları, yasama- yürütme arasında tam anlamı ile bir denge sağlamak için, sistem arayışı içindeydiler. Böylece ortaya **denetim ve dengeler**¹⁹³ (*checks and balances*) kuralını koydular. Bu kurala göre, yasama /yürütme erkleri arasında denge, bunların her birinin bağımsız ve seçildikleri süreler boyunca görevde kalmalarından emin olmaları sonucunu doğurmaktadır¹⁹⁴.

Amerikan Devrimi’nin en önemli sebeplerinden biri İngiliz Kralı’nın baskılarıdır. Kurucular bu nedenle monarşiye dönüşebilecek bir yürütme düzenlemek istemiyorlardı, sonuç olarak İngiliz Kralı III. George’dan yeni kurtulmuşlardı¹⁹⁵. Kurucular, bu amaçla

¹⁸⁸ Kaboğlu, Anayasa, s. 127.

¹⁸⁹ Mert Nomer, *ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri*, İstanbul 2013, s. 5. “Philadelphia Konvansiyonu veya Anayasa Konvansiyonu olarak bilinen 14 Mayıs 1787 ‘de Pennsylvania Eyaletinin Philadelphia şehrinde Konfederasyon Yasalarıyla yönetilen Amerika Birleşik Devletleri’nin yönetim problemlerini tartışmak ve yasalarda değişiklik yapmak üzere bir araya gelmiş, eyalet temsilcilerinden oluşan Konvansiyondur. Toplantılar neticesinde Amerika Birleşik Devletleri anayasası ortaya çıkmıştır.”

¹⁹⁰ Murat Açıll, *Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi*, İstanbul 2018, s. 5.

¹⁹¹ Maurice Duverger, *Siyasal Rejimler*, İstanbul, 1994, s. 78.

¹⁹² King, Harwley, *Amerikan Hükümet Sisteminin Umumi Hatları*, s.87. <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/343/3530.pdf> (25.12.2018)

¹⁹³ “İcra organı, yasama organı karşısında ne kadar bağımsız ve özerk durumda ise, yasama organı da onun karşısında aynı derecede bağımsız ve özerktir ve nasıl ki yasama organı icra organı’ndan hesap soramaz ise, aynı şekilde icra organı da yasama organından hesap soramaz.”; Arsel, *Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, s. 223.

¹⁹⁴ Teziç, *Anayasa*, s. 504-505.

¹⁹⁵ Rod Hague, Martin Harrop, *Comparative Government and Politics an Introduction*, Palgrave Macmillan Press, 2007, s. 203.

devlet kuvvetlerini hem dikey (mülki) olarak, hem de yatay (işlevsel) olarak ayırdılar; böylece kuvvetler ayrılığına dayanan federal bir sistem kurdular¹⁹⁶.

Yasama ve yürütme arasındaki gücün paylaşımı hususunda kurucuların görüş ayrılıkları mevcuttu, fakat ana çerçevede üç farklı başkanlık modeli üzerinde duruldu. Bu modeller, fikir babalarının adlarıyla anıldılar¹⁹⁷: James Madison, Thomas Jefferson, Alexander Hamilton.

James Madison; yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin aynı elde toplanmasının despot bir hükümet oluşturacağını savunmuştur. Her ne kadar Madison, Konfederasyon yürütmesine nazaran güçlü bir yürütmenin varlığının gerektiğini düşünse de esasen “zincirlenmiş” olarak nitelendirilebilecek, yetkilerin tek tek sayılmış ve yasamaya bağlı bir yürütme planlamıştır. Madison’a göre, Kongre; Başkan’ın çok kuvvetli olmasının önüne geçmeli ve bunu frenlemeliydi¹⁹⁸. Özellikle Madison’ın önerdiği başkanlık Jefferson ve Hamilton’ın görüşleri ile kıyaslandığında daha mütevazî olarak nitelendirilebilir¹⁹⁹.

Thomas Jefferson, keskin bir kuvvetler ayrılığının sağlanması gerektiği düşüncesindeydi²⁰⁰. Jefferson’a göre kuvvetler eşit güce sahip olmalı ve yürütme mutlaka bağımsız olmalı ve hatta John Locke’a ait olan; olağanüstü hallerde, başkanların ulusal çıkarlar doğrultusunda Anayasa’da belirtilen yetkilerini aşabileceği düşüncesini benimsiyordu²⁰¹.

Alexander Hamilton, Jefferson ve Madison ile karşılaştırıldığı zaman daha güçlü, bağımsız, etkili bir yürütmeyi en çok savunan kişidir²⁰². Hamilton’a göre ilkelerin sağlamlığı ve görüşlerinin doğruluğu ile tanınan politikacılar ve devlet adamları, yürütme uzvunun başında tek kişi, yasama organında ise birçok kişi bulunmasına taraftar olduklarını belirtmişlerdir. Bunlar, çok doğru olarak, enerjiyi yürütme organı için en gerekli nitelik saymışlar ve böyle bir şeyin, kudreti tek ele vermekle sağlanabileceğini

¹⁹⁶ Erdoğan, Anayasa, s. 21.

¹⁹⁷ Jonh H. Aldrich, Gary J. Miller, Charles W. Ostrom Jr., David W. Rodhe, *Amerikan Government: People, Institutions, and Policies*, Houghton Mifflin Press, 1994, s. 38-48.

¹⁹⁸ Nomer, Başkanın Yetkileri, s. 10-11.

¹⁹⁹ Milkis, Nelson, *The American Presidency Origins and Development 1776-1990*, s. 29.

²⁰⁰ John C. Yoo, *Jefferson and Executive Power*, Boston University Law Review, Vol. 88, No: 2, 2008, s. 423. <http://www.bu.edu/law/journals-archive/bulr/documents/yoo.pdf> (31.01.2019)

²⁰¹ Yoo, *Jefferson and Executive Power*, s. 423.

<http://www.bu.edu/law/journals-archive/bulr/documents/yoo.pdf> (31.01.2019)

²⁰² Şaban Tanıyıcı/ Birol Akgün, *Amerikan Başkanlığı Cumhuriyetten İmparatorluğa*, Ankara 2008, s. 62.

görmüşlerdir; aynı kimseler, yine çok doğru olarak, yasama organının en iyi tartışma ve bilgelik kaynağı olacağını, halkın güvenini kazanmak ve imtiyazlarını, menfaatlerini korumak maksadına en uygun düşeceğini ileri sürmüşlerdir²⁰³. Anti-Federalistlerin²⁰⁴ başkanlık sistemini örtülü bir monarşi olarak eleştirmelerine karşı Hamilton kralın ömür boyu hüküm sürdüğünü ancak başkanın seçimle belirli bir süre için geldiğini belirtir. Ayrıca başkanın yargılanabileceğine ve fakat kralın yargılanamayacağına değinir²⁰⁵.

James Madison, Thomas Jefferson ve Alexander Hamilton yürütmeye ilişkin fikirlerinde çoğunlukla halk egemenliği ve bireysel özgürlükler alanında teoriler üretmiş John Locke, Jean Jacques Rousseaus ve Baron De Montesquieu gibi 17. ve 18. yüzyılda yaşamış düşünürlerden esinlenmişlerdir²⁰⁶. Ancak Kurucular bu düşünürlerin fikirlerini tamamen benimsememişlerdir. Kurucuların bu düşünürlerden ayrıldığı noktaların ilki, yürütmenin başı olan başkanın yalnızca halka karşı sorumlu olmadığı ve ikincisi ise başkanlık makamının doğrudan seçilen bir mevki olmadığıdır²⁰⁷. Kurucuların bu iki noktada esinlendikleri düşünürlerden ayrılımlarının nedeni, frenlenmemiş aşırı demokrasiden de korkuyor olmaları²⁰⁸ ve yürütmenin başındaki kişinin sürekli olarak çoğunluğun istediğini gerçekleştirme eğiliminde olup azınlığın isteklerini görmezden gelebilme ihtimalidir. Bu nedenle başkanlık seçimlerine halkın dolaylı olarak katılmasını sağlamak için ABD başkanlık sistemine Madison'un desteklediği iki dereceli seçim sistemi yerleştirilmiştir²⁰⁹.

Her ne kadar kurucular bu üç görüşten birini tamamı ile benimsememiş olsalar da Madison'un yürütme organı modelinden daha çok esinlendikleri yönünde belirtiler vardır. Öncelikle Kurucular hem bir yürütme organının varlığına hem de onu dengeleyebilecek

²⁰³ Clinton Rossiter (edt.), The Federalist Papers, 5.bs, New York 1961, s. 424.

²⁰⁴ Milkis, Nelson, The American Presidency Origins and Development 1776-1990, s. 58.

²⁰⁵ Milkis, Nelson, The American Presidency Origins and Development 1776-1990, s. 59-60.

²⁰⁶ Bruce A. Ackerman, The Failure of The Founding Fathers: Jefferson, Marshall, and The Rise of Presidential Democracy Massachusetts: Harvard University Press, 2007, s. 18.
<https://academic.oup.com/ahr/article-abstract/112/3/841/28385> (29.03.2020)

²⁰⁷ W. Craig Bledsoe, Cristopher J. Bosso ve Mark J. Rozell, "Guide to the Presidency", Michael Nelson (edt) 23.bs, vol. 1, Congressional Quarterly Press, (465-551) Washington D.C., 2002. s.467.
https://books.google.com.tr/books?id=fK_ICAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=tr#v=onepage&q&f=false (31.01.2019)

²⁰⁸ Milkis, Nelson, The American Presidency Origins and Development 1776-1990, s. 58.

²⁰⁹ Bledsoe/ Bosso/ Rozell, "Guide to the Presidency" s.467.
https://books.google.com.tr/books?id=fK_ICAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=tr#v=onepage&q&f=false (31.01.2019)

güçte bir yasamanın gereği üzerinde birleşmiştir²¹⁰. Amerikan Anayasası²¹¹'nin 2. maddesine göre “Yürütme yetkisi başkana verilmiştir” ve başkanın hem tek başına kullanabileceği hem de Kongre ile birlikte kullanabileceği yetkileri tek tek sayılmıştır. Başkan ordunun başkomutanıdır, Kongre’ye danışarak ve onay alarak antlaşmaları imzalayabilir, idari memurları aday gösterip atayabilir, kanun tasarılarını imzalayarak yürürlüğe sokabilir ya da veto edebilir. Son olarak da başkanın kanunların düzgün bir şekilde yürütülmesini sağlama görevi vardır. Anayasada başkanın yetkileri bu şekilde sınırlandırılmış olmasına rağmen 20. yüzyılda başkanlar bu sayılanların çok ötesinde güçler kuşanabilmektedir. Bunun başlangıcı 19. yüzyılda Federal Yüksek Mahkeme Başyargıcı John Marshall’ın ortaya attığı “zımnî yetkiler” doktrini olmuştur²¹².

Amerika Birleşik Devletleri’nin hükümet sisteminin oluşturduğu başkanlık sisteminin dayandığı temel prensip “kuvvetler ayrılığı ilkesi” dir. Sistem incelendiğinde üç temel anayasal organ görülmektedir. Bunlar, yürütme organı, yasama organı ve yargı organıdır. Bununla beraber organlar birbirine yabancı değildir; bilakis aralarında bağımlılık ve iş birliği²¹³ vardır.

Amerika Birleşik Devletleri’nin anayasa hukukuna ve klasik demokrasiye kazandırdığı birçok anayasa esasları ve müesseseleri mevcuttur.

Bunların belli başlı olanları şöyle sıralanabilir²¹⁴:

- a. Yazılı anayasa hukuku,
- b. Başkanlık sistemi,

²¹⁰ Aldrich, Miller, Ostrom, Rodhe, Amerikan Government, s. 473.

²¹¹ “200 yıldır uygulanan Federal Anayasa hakkında, bugüne kadar çok şey söylenmiştir. Federal Anayasa’nın başarılı olduğu hususunda, hemen herkes hemfikir. Bu Anayasanın başarılı olmasının en önemli sebebi; kısa ve esnek olmasıdır. Yeni Anayasa çerçeve hükümler içermesi sayesinde, önüne çıkan tüm engelleri aşmış ve en bunalımlı dönemlerde bile yara almadan kurtulmuştur. Federal Anayasa kısa bir girişle, yedi maddeden oluşur. Ancak, yedi maddenin birçok kısmı vardır. Birinci maddesi, yasama organını düzenler. Anayasanın ikinci maddesi, yürütme kuvvetini düzenler ve dört kısma ayrılır. Üçüncü madde, yargı yetkisini düzenler. Dördüncü madde, Federal ve Federe Devletler arasındaki ilişkileri düzenler. Beşinci madde, Anayasa’nın değiştirilmesi usulünü düzenler. Altıncı madde, üç paragraftan oluşur ve çeşitli hükümleri düzenler ve son olarak yedinci madde, yeni Anayasa’nın onaylanması prosedürünü açıklar.” Yanık, Başkanlık Sistemi, s. 22-23; “Amerikan sistemini anlama bakımından özellikle kurucuların nasıl bir sistem tasarladıklarının anlaşılması önem taşır. Kurucuların tasarladığı Amerikan anayasal yapılanmasının beş temel özelliğinin olduğu söylenebilir. Bunlar: (1) hukuk devleti; (2) yasama, yürütme ve yargı fonksiyonları arasındaki ayrılık; (3) fonksiyonlar arasında fren ve denge sistemi; (4) federal sistem veya ulusal hükümet ile eyaletler arasındaki yetki paylaşımı; (5) ve birey hakları olarak belirtilebilir.” N. Kemal Öztürk, H. Kurt; Başkanlık Sistemi, Murat Aktaş, Bayram Coşkun (eds), (55-58), Ankara 2015.

²¹² Milkis, Nelson, The American Presidency Origins and Development 1776-1990, s. 75.

²¹³ Ali Fuad Başgil, *Esas Teşkilat Hukuku*, İstanbul 1960, s. 320.

²¹⁴ Arsel, Anayasa, s. 195; Fazıl Sağlam, *Anayasa Hukuku Ders Notları*, Lefkoşe 2013, s. 159.

- c. Federal devlet (federalizm),
- d. Kuvvetler ayrılığı sisteminin bütün şartları ile uygulanması,
- e. Kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi (*Defi yolu ile*),
- f. Seçim esasına dayanan çift meclis sistemi.

Gözübüyük, Amerika Birleşik Devletleri'nin devlet sisteminin özelliklerini şöyle özetlemektedir: Amerika Birleşik Devletleri bir federasyondur. Yetkilerin Federe Devletler ile Federal Devlet arasında paylaşıldığı ve yazılı ve katı bir anayasa olan Federal Anayasa'nın federal ve federe yasalardan üstünlüğüne dayalı, federatif bir siyasi yapısı vardır. Federe Devletler'in nüfus ve büyüklüklerine bakılmaksızın iki üye ile temsil edildikleri Senato ile nüfusları oranlarında temsilci gönderdikleri Temsilciler Meclisi'nden oluşan Kongre'nin, yasama yetkisini²¹⁵ Federal Anayasa çerçevesinde kullanması; yasama organına karşı siyasal sorumluluğu bulunmayan, hem devlet hem de hükümet başkanı konumundaki bir başkana yürütme yetkisinin bırakılması; Federal Devlet'in yetkilerinin genişlemesini engellemek ve kişi hak ve hürriyetlerinin korunmasını gerçekleştirmek suretiyle, Amerikan Anayasa Sistemi'nin koruyuculuğu işlevini gören Yüksek Mahkeme'nin federal düzeyde yargı yetkisini kullanması; organların birbirinden kopmasını engellemek için “denetim ve denge” sistemiyle desteklenmiş bir güçler ayrılığına dayanmasıdır²¹⁶. Yasama ve yürütme organlarının ilişkilerini düzenleyen ve sistemin temel direği olan denge ve denetleme sistemidir. Örneğin, Başkan'ın imzaladığı uluslararası antlaşmaların Senato tarafından üçte iki çoğunlukla onaylanması zorunluluğu yürütmeyi frenleyip denetlerken, başkanın yasaları veto yetkisi ise yasama organını frenler ve denetler. Bu örneklerden de görüldüğü üzere organların yetki kullanımlarında dengeyi gerçekleştirmek için birbirlerini karşılıklı olarak denetleme ve frenleme olanağının mümkün olması kontrolsüz bir sistemin önüne geçmek istenmiştir. Asıl mantık ise denge ve denetleme sisteminin mekanizmalarını yöneten ayrı bağımsız dördüncü bir organ yaratmak değil, yasama yürütme ve yargının birbirini dengelediği, denetlediği ve frenlediği bir mekanizma oluşturmaktır. Bunun sebebi ise, özellikle yasama ve yürütmenin birbirinden kopma olasılığını ortadan kaldırmaktır. Bu durumda sistemin kendine özgü bir kuvvetler ayrılığı yaratmasına sebep olmuştur. Kısacası, Amerikan başkanlık sistemi, hükümet sistemleri içinde kurumları, siyasi ve

²¹⁵ Wasserman, *The Basics of American Politics*, s. 87.; Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, s. 575.

²¹⁶ Şeref Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, 19.bs., Ankara 2013, s. 38-40.

toplumsal yönleri, ortaya çıkışı ve bilhassa Amerikan değerlerini ihtiva etmesi bakımından kendine özgü bir hükümet sistemi olarak değerlendirilebilir ve bu nedenle kopyası yapılamayan bir sistem olarak kabul edilmektedir²¹⁷.

1.2.3. ABD Başkanlık Sisteminde Yasama- Yürütme Kuvvetleri Arasındaki İlişki

Başkanlık sisteminin başarılı bir şekilde işlemesi ve yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki ilişki sistemin uygulandığı ülkelere göre değişiklik göstermektedir. 1787 Amerikan Anayasasının mimarlarından James Madison, ABD tipi başkanlık sistemi için yasamaya bağlı bir yürütme ve hatta yasamanın yürütmenin gücünün önüne geçmesi gereken bir sistemi savunuyordu. Sisteminin yapısını ise şöyle açıklamaktadır:

“Siyasal iktidarın tek elde toplanmasına karşı en etkili tedbir her bir devlet organının idarecilerine diğer organların tacizine karşı direnmek için gerekli Anayasal araçları ve kişisel motivasyonu sağlamaktır. Savunma araçları saldırı tehlikesiyle orantılı olmalıdır. Güç, güçle sınırlandırılmalıdır. Bu tür araçların siyasal idarenin gücünü kötüye kullanmasını kontrol etmek için gerekli olduğu insanın doğası akla getirilerek anlaşılabilir. Siyasal idare insan doğası üzerine yapılmış en önemli mülahazanın sonucudur. Eğer insanlar melek olsaydı, siyasal idare gerekli olmazdı. Eğer melekler insanları yönetseydi, idarenin üzerinde dışsal ve içsel kontroller kurmaya gerek olmazdı. İnsanların insanları yönettiği bir idare inşa ederken, en önemli sorun önce yönetimin kendi kendisini kontrol etmesini sağlamaktır. Yönetimin halka dayanması şüphesiz idare üzerindeki en önemli kontroldür, fakat deneyim insanlığa ek-yardımcı önlemlerin gerekli olduğunu öğretmiştir²¹⁸.

Yürütmenin sınırlandırılması ve temel hak ve hürriyetlerin korunması arayışlarındaki merkez kavramlardan biri olan “denge ve denetleme” (*checks and balances*) mekanizmalarının hükümet sistemlerinin karakterinin şekillenmesindeki

²¹⁷ N. Kemal Öztürk, H. Kurt; Başkanlık Sistemi, Murat Aktaş, Bayram Coşkun (eds), (51-52), Ankara 2015.

²¹⁸ The Federalist Papers, s. 320-321.

belirleyici rolünün²¹⁹ önemi yadsınamaz bir gerçektir. Montesquieu'nün kuvvetler ayrılığı kuramına göre; her kuvvet kendi iş alanında, kendi kurumlarının aracılığıyla kendi görevini yerine getirmelidir. Montesquieu'nün saf kuvvetler ayrılığı teorisiyle hukuki ve siyasi anlamda gücün bir organda toplanmasını engellemesi kuvvetler arasındaki denge ve denetleme mekanizmalarını ortadan kaldıracaktır. Başta Esmainmann olmak üzere birtakım yazarlar, Montesquieu'nün tasarladığı siyasal düzende gerçekten bir kuvvetler ayrışımının bulunmadığını ileri sürerler. Esmainmann, Montesquieu'nün saf kuvvetler ayrılığı kuramını, daha ziyade gücün tek elde toplanmasına karşı çıkma olarak değerlendirir²²⁰. Esmainmann, saf kuvvetler ayrılığına olanak olmadığını söyler ve kuramını şöyle destekler: “Çeşitli kuvvetler arasında devamlı ilişkiler kurulacak ve kaçınılmaz bir iş birliği doğacaktır²²¹”. Kuvvetler arasındaki kaçınılmaz iş birliği beraberinde denge ve denetleme mekanizmaları getirecektir.

Başkanlık sistemi, kuvvetler arasındaki ilişki açısından parlamenter rejimden daha basittir. Başkanlık sisteminde denge ve denetleme (*checks and balances*) mekanizmaları; siyasal kuvvetlerin tek elde toplanmasını, otoriterliğe ve diktatörlüğe kaymasını engellemek amacı etrafında yapılandırılmıştır. Bu amaç doğrultusunda güç ve otorite, siyasal sistemin değişik kurumları arasında yatay ve dikey olarak ayrıştırılmış ve paylaştırılmıştır. Ancak, bu paylaştırmada hem güç ve otoritenin kime ait olup-olmadığı net olarak ortaya konmuş; hem de her bir yönetim biriminin sahip olduğu gücün sınırları açıklıkla belirlenmiştir. Böylece güç aşırıları engellenmeye ve diğer güçlerle dengelenmeye ve kontrol edilmeye çalışılmıştır. Bu nedenle de sistem “kontrol ve denge sistemi” (fren ve dengeler- *check and balances*) olarak adlandırılmıştır²²².

Başkanlık sisteminde esas olan yasama ve yürütme organlarının arasındaki ilişkidir. Bu organlar arasındaki ilişki çok sınırlıdır²²³. Siyasi bakımdan çok güçlü ve geniş yetkilere sahip olan yürütme organının (hükümet) başı, aynı zamanda devletin

²¹⁹ Serdar Güleler, *Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme*, SETA Yayınları 66, I. Baskı: 2016, s. 10. <https://setav.org/assets/uploads/2016/06/baskanlik-sistemlerinde-denge-ve-denetleme.pdf> (14.03.2019).

²²⁰ Akın, Kamu Hukuku, s. 150-152; Feyzioğlu, Kuvvetler Ayrılığı Nazariyesi, s. 51-53.

²²¹ Uluşahin, Başkanlık Sistemi, s. 71-72.

²²² Hüseyin Gül, İhsan Kamalak, Songül Sallan Gül, Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı-Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye'nin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, *Strategic Public Management Journal*, Volume 3, Special Issue, December 2017, s. 7. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/395496> (26.03.2019); Erdoğan, Anayasa Hukuku, s. 22.; Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 37, 40; Yüksel Metin, Başkanlık Sistemi, s. 42; Hekimoğlu, Demokratik, s. 33.

²²³ Gören, Anayasa Hukuku, s. 159.

başlıdır. Bu özelliğinden dolayı başkanlık sisteminin demokrasi ile kişisel iktidarı birleştirdiği söylenebilir²²⁴. Yasama organı ise yürütmeden tamamen ayrı, bağımsız bir Kongre tarafından oluşturulmaktadır. Bu iki organın oluşumu ve seçim zamanları birinden farklıdır. İkisi de ayrı ayrı halk tarafından, bağımsız olarak doğrudan seçilir ve birbirinin hukuki varlıklarına son veremezler²²⁵. Yani bu sistemde açık, net ve kesin bir sert kuvvetler ayrılığı vardır. Bununla beraber başkanlık sisteminde kuvvetlerin ayrı ellerde olmasına ve kesin bir biçimde ayrılmasına karşın, uygulamada onların salt bir biçimde ayrı kalamayacakları gerçeği ortaya çıkmış ve bu sistemi uygulayan ülkelerde kuvvetler arasında birçok bakımlardan kendiliğinden iş birliği ve kesişme doğmuştur²²⁶.

Güçler ayrılığı ile fren ve dengeler sisteminden oluşan bu iki prensibi, daha iyi bir birleşimle ifade etmek gerekirse, başkanlık sistemi “ayrı kurumların yetkileri paylaştığı” bir modeli ima etmektedir²²⁷.

Bu bölümde önce yasama kuvvetinin daha sonra yürütme kuvvetinin yapısı, çalışma şekli ve görevleri incelendikten sonra bu iki kuvvetin arasındaki ilişki incelenecektir.

1.3. ABD Başkanlık Sisteminde Yasama Kuvveti

Yasamanın oluşumu ve yapısının başkanlık sisteminde yasama ve yürütme ilişkileri bağlamında belirleyici unsurlarından birisi olduğu ve bu konuya da en az yürütme kuvveti kadar değinilmesi gerekmektedir²²⁸. Amerikan Anayasasını yapanlara göre, Kongre siyasal sistemin birincil devlet aktörüdür. En önemli organ olarak tasarlanan Kongrenin sistemdeki gücünün azalmasına rağmen Amerikan siyasal sistemi Başkanlık sistemi olarak adlandırılrsa bile Amerikan ulusal yasama organı kanun yapma ve başkan denetleme görevini daha bağımsız ve etkin şekilde yerine getirdiği için parlamenter sistemlerdeki yasama organlarına kıyasla çok daha güçlüdür²²⁹. Amerika Birleşik Devletleri Anayasasının I. maddesi bütün yasama yetkisini iki meclisten oluşan bir Kongre’de toplanacağını hükme bağlamıştır. Kongre Anayasa tarafından kendisine

²²⁴ Demir Karatepe, Anayasa Hukuku, s. 90.

²²⁵ Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 349; Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 37.

²²⁶ Gören, Anayasa Hukuku, s. 159.; Teziç, Anayasa Hukuku, s. 503.

²²⁷ Hekimoğlu, Demokratik, s. 34; Yücel, Parlamenter Hükümet isteminin Rasyonelleştirilmesi, s. 43.

²²⁸ Mehmet Ali Şahin, “Yeni Anayasa Sürecinde Hükümet Sistemi Sorunu”, Yeni Anayasa Özel Sayısı, Yeni Türkiye Stratejik Araştırma Merkezi, Yıl 9, S. 50, Ocak-Şubat 2013, s. 71.

²²⁹ Tanıyıcı, Akgün, Amerikan Başkanlığı, s. 51.

verilen güçlü bir siyasi otoriteye sahiptir. Yasama kuvvetini temsil eden Kongre Temsilciler Meclisi ve Senato'dan oluşur; bu iki kanatlı meclisle amaçlanan denge ve denetim sisteminin pekişmesini sağlamaktır. Ancak bir ülkede tek ya da iki meclis sisteminin uygulanmasıyla hükümet sistemi arasında zorunlu bir ilişki bulunmamaktadır²³⁰. Anayasa yapıcılar Kongreyi iki meclisten oluşturarak İngiltere'deki eski geleneklerine uymaya devam etmişlerdir. Ancak, İngiltere'den daha realist, daha temelli bir sistem oluşturmaya çalışmışlar ve bunda da başarılı olmuşlardır.

ABD'nin federal yapısı yasama organının iki meclisten oluşmasına yol açmıştır²³¹. Anayasa yapıcılar küçük eyaletleri ikna edebilmek ve yetkileri dengeli ve eşit dağıtabilmek için yasamayı iki meclisten oluşturma yoluna başvurmuşlardır. Federal devlet düzeyindeki yasama yetkisine sahip Kongre, her federe devletin nüfus oranında temsiline dayalı Temsilciler Meclisi ile yine her federe devletin büyüklükleri ve nüfusları ne olursa olsun, eşit oy hakkı tanınan Senato'dan meydana getirildi. Bu formülle, çoğunluğa saygı ile azınlığın haklarını koruma kaygısı aynı anda karşılanmaya çalışılmıştır. Bu da Amerikan sisteminin demokratik niteliğinin yapı taşlarından biridir²³².

Kongre'nin iki meclisi arasında yasama yetkisi bakımından bir eşitlik söz konusudur²³³. Ancak Senato'nun halk nazarında daha itibarlı olduğu söylenebilir²³⁴. Senato bu itibarını temelde eyaletlerin özgürlüklerini temsil etmesine ve Amerikalıların özgürlüklerine büyük değer vermelerine borçludur. Bunda Senato'nun üye sayısının az olmasının da etkisi vardır²³⁵.

İki meclisli yapının en önemli faydası, birinin diğerinin alelacele alabileceği karar ve yapacağı yanlışları düzeltmesidir. İkinci meclislerin başlıca kuruluş amaçları, birinci meclise karşı denge oluşturmak, onun hatalarının daha nitelikli üyelerden oluşan bir “düşünce meclisi” tarafından düzeltilmesini sağlamaktır²³⁶. Amerikan siyasi sistemin

²³⁰ Şahin, “Yeni Anayasa Sürecinde Hükümet Sistemi Sorunu”, s. 71.

²³¹ Yücel, Parlamenter Hükümet isteminin Rasyonelleştirilmesi, s. 45; Tanıyıcı/ Akgün, Amerikan Başkanlığı, s.52-53; Şahin, “Yeni Anayasa Sürecinde Hükümet Sistemi Sorunu”, s. 71.

²³² Gül/ Kamalak/ Gül, Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı-Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye'nin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, s.7-8. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/395496> (26.03.2019)

²³³ Tanıyıcı/ Akgün, Amerikan Başkanlığı, s. 55.

²³⁴ Demir /Karatepe, Anayasa Hukuku, s. 92.

²³⁵ Tanıyıcı/ Akgün, Amerikan Başkanlığı, s. 54-55.

²³⁶ Teziç, Anayasa Hukuku, s. 364-365.

kurucuları doğrudan halkın oyu ve nüfus esasına göre seçilen Temsilciler Meclisi'nin acele ile iyi düşünülmemiş kararlar alabilme riskine karşı, daha ağırbaşlı karar verebilen üyelerden oluşan Senatoyu kurmuşlardır²³⁷.

“Kongrenin sahip olduğu yetkiler üç türe ayrılabilir: yasal olarak belirtilmiş yetkiler, yorum yöntemiyle ortaya çıkan yetkiler ve konumundan dolayı sahip olması gereken yetkiler. Yasal olarak belirtilmiş yetkileri, Anayasa'da açıkça belirtilen yetkileridir. Yorum yöntemiyle ortaya çıkan yetkiler, Anayasada özel olarak düzenlenmemiş fakat, Ulusal Hükümetin amaçlarını yerine getirmek için gerekli olan yetkileridir. Kongre'nin yasal olarak belirtilmiş yetkileri ve yorum yöntemiyle ortaya çıkan yetkileri dışında doğal bir gücünün ülkenin varlığının doğrudan bir sonucu olarak var olduğu kabul edilmektedir²³⁸.”

1.3.1. Kongre Üyelerinin Seçimi

Yasama yetkisinin sahibi Kongre; 438'i Temsilciler Meclisi²³⁹ üyesi 100'ü Senato üyesi olmak üzere 538 üyeden oluşmaktadır. Bunun yanında, Kongrenin her iki kanadının üyeleri farklı biçimde seçilir. Anayasanın I maddesine göre, Temsilciler Meclisi seçimlerinde aday olabilmek için 25 yaşını doldurmuş olmak, 7 yıllık Amerika Birleşik Devletleri vatandaşı olmak, seçileceği sırada temsil edeceği eyalette ikamet etmek ve hizmeti sırasında resmi bir işte çalışmamak şarttır. Senatör adayı olabilmek için 30 yaşını doldurmuş olmak ve en az 9 yıllık Amerikan vatandaşı olmak gerekir²⁴⁰. Görev süresi iki yıl olan Temsilciler Meclisi üyeleri her eyaletin nüfusu ile orantılı olarak halk tarafından seçilir. Temsilciler Meclisi'nin üyeleri Birleşik Devletler bütününde yaşayan halkı temsil eder²⁴¹. Altı yıllık süre için seçilen, her eyaletin coğrafi ve nüfus büyüklüklerini dikkate alınmaksızın iki senatör gönderdiği Senato'nun üçte biri ise, her iki yılda bir seçime

²³⁷ Tanıyıcı/ Akgün, Amerikan Başkanlığı, s.55; “... bir alıntıya göre Senato'nun Anayasada yer almasından memnun olmayan Thomas Jefferson'a George Washington çayını neden bardağa doldurduğunu sormuş, o da soğutma için yanıtını verince bizde Senato'yu Temsilciler Meclisinin hararetini almak için düşündük demıştır...” Tanıyıcı/ Akgün, Amerikan Başkanlığı, s. 55.

²³⁸ Krutz, American Government, s. 410.

²³⁹ Temsilciler Meclisi 435 üyeden oluşmaktadır. Ayrıca Kolombiya bölgesi ile Puerto Rico'dan gelen oy hakkı dışında bütün temsilci haklarına sahip üç üye ile bu sayı 438'e çıkmaktadır.

²⁴⁰ Demir/ Karatepe, Anayasa Hukuku, s. 92; Kuzu, Başkanlık Sistemi, s. 32; Arsel, Anayasa, s. 211.

²⁴¹ Kaboğlu, Anayasa Hukuku, s. 128.

girerek yenilenmektedir²⁴². Amerikan siyaset bilimcilerin Senatoyla ilgili önemli bir eleştirisi, nüfus ve büyüklüklerine bakılmaksızın her eyaletin iki senatörle temsil edilmesidir. Küçük eyaletlerden gelen senatörlerin, ülkelerinin çıkarlarından çok bölgenin veya kendilerinin kişisel çıkarlarını savunduklarını öne sürmektedirler²⁴³.

Başkanlık sisteminin temel özelliklerinden biri hem başkanın hem de yasama organın üyelerinin birbirinden farklı ama belirli dönemler için seçilmeleridir. Temsilciler Meclisi'nin 2 yıl, Başkanın 4 yıl, Senato'nun 6 yıl görev süresinin olması, Senato'nun 2 yıllık aralarla yapılan seçimlerle 1/3'ünün yenilenmesi gibi önlemler ile Başkan'ın Kongre üzerinde etkili olabilmesi engellenmeye çalışılmıştır²⁴⁴. Ayrıca Temsilciler Meclisi'nin seçimleri her iki seçimde bir başkanlık seçimiyle aynı yıla denk gelmektedir. Yani ilk iki yıl aynı siyasi eğilimleri olan üyelerden oluşmuş Kongre meydana getirdikten sonra, hizmet süresinin son iki yılında halka Temsilciler Meclisi yeniden seçtirilmektedir. Bu durum, sistem içinde gizli bir kontrol yaratmaktadır²⁴⁵.

Hem Temsilciler Meclisi hem de Senato'nun seçiminde uygulanan seçim modeli, genel ve doğrudan tek tur dar bölgesi basit çoğunluk sistemidir²⁴⁶. Milletvekilleri kendilerini, uygulanan çoğunluk seçim sisteminin de etkisiyle, başkana karşı değil, daha çok kendi bölgelerindeki siyasi parti teşkilatına ve seçmene karşı sorumlu hissetmektedir²⁴⁷. Temsilciler Meclisi için her federe devlet çıkaracağı temsilci sayısı kadar seçim bölgelerine ayrılır ve her seçim bölgesinden basit çoğunluğu sağlayan aday temsilci olur. Senatörlerin seçimi için her federe devletin sınırları bir seçim bölgesine ayrılır.

1.3.2. Kongrenin Yapısı ve Çalışması

1.3.2.1. Kongrenin Yapısı

Kongrenin yapısı ve kuruluşu Anayasanın I. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre öncelikle Temsilciler Meclisi ve Senato kendisine bir başkan seçmektedir.

²⁴² Mehmet Turhan, *Hükümet Sistemleri Üzerine*, Ankara 1993, s. 33-34; Tanıyıcı/ Akgün, Amerikan Başkanlığı, s.53-55; Arsel, Anayasa, s. 211, 213.

²⁴³ Demir/ Karatepe, Anayasa Hukuku, s. 93.

²⁴⁴ Faruk Bilir, 100 Soruda Hükümet Sistemleri ve Başkanlık Sistemi, Ankara 2017, s. 82.

²⁴⁵ Yüzbaşı, Bir Demokratik Hükümet Sistemi, s. 51.

²⁴⁶ Kaboğlu, Anayasa Hukuku, s. 128; Kuzu, Başkanlık Sistemi, s. 31-32.

²⁴⁷ Yüksel Metin, Başkanlık Sistemi Amerika Birleşik Devletleri ile Latin Amerika Ülkelerinin Mukayesesi, Ankara 2017, s. 41.

Temsilciler Meclisine çoğunluk partisinden biri *Speaker (meclis başkanı)* seçilmektedir. Temsilciler Meclisi Başkanı, oturum ve müzakerelere devam ederken partili kimliğini koruyarak katılır. Başkanlık sisteminin tipik özelliği aynı kişinin hem yasamada hem de yürütmede görev alamamasıdır. Bu kural gereğince başkan ve yardımcılar (sekreterleri) yasama organında görev alamazlar. Bu kuralın özel ve istisnai durumu ise Federal Anayasa gereğince Senato'nun başkanının ABD başkan yardımcısı olmasıdır²⁴⁸. Başkan yardımcısı, Senatoya Başkanlık ettiğinde kural olarak oy hakkı yoktur. Bunun tek istisnası oyların eşit çıkması durumunda Başkan yardımcısının oy hakkı vardır²⁴⁹.

Başkanlık rejiminde, kuvvetlerin birbirlerinden bağımsız ve anayasal planda birbirlerini etkileme araçlarından yoksun olmaları, uygulamada, yasama yürütme arasındaki iş birliğinin daha alt düzeyde kurulmasını zorunlu kılmaktadır²⁵⁰. Yasama ve yürütme arasındaki ilişkiler daimî komiteler (yasama meclisi komisyonları) aracılığı ile kurulmaktadır²⁵¹. Senato ve Temsilciler Meclisinde ülkenin genel gelişmesini yakinen izleyen, uzmanlaşmış daimî komiteler vardır. Temsilciler Meclisinde üye sayısı 20-30 kişi arasında değişen 20 civarında, Senato'da ise üye sayısı 13-16 arasında değişen 16 tane devamlı komite vardır²⁵². Bu komiteler, çok geniş yetkilere sahip olup, Başkan hariç, bütün yürütme görevlilerini çağırarak, yürütme faaliyeti ile ilgili olarak, zaman zaman bilgi edinmektedirler²⁵³. Bu durum komiteler aracılığıyla parlamentoya başkanın genel politikasını denetleyebilme yolunu açtığı gibi, yürütme organın da komiteler aracılığıyla parlamentoya kanunla düzenlenmesi gereken konularla ilgili etkiler yapabilmesini sağlamaktadır²⁵⁴. Daimî komitelerin yürütme üyeleri ve politikalarını denetleme ve etkilemelerine *Gouvernement Congressionnel* yani “Kongre Yönetimi” adı verilmektedir²⁵⁵.

²⁴⁸ Yüksel Metin, Başkanlık Sistemi, s. 41; Teziç, Anayasa Hukuku, s. 505.

²⁴⁹ ABD Anayasası Madde I, Bölüm 8; Yüzbaşı, Bir Demokratik Hükümet Sistemi, s. 51; Demir/ Karatepe, Anayasa Hukuku, s. 92.

²⁵⁰ Teziç, Anayasa Hukuku, s. 507; Hekimoğlu, Demokratik, s. 35.

²⁵¹ Judy Schneider., Congressional Research Service, CRS Report 98-544, Subcommittees in the House of Representatives, Aralık 15-2018, s.1-11, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42843.pdf> (01.04.2019); Arsel, Anayasa, s. 214.

²⁵² Kuzu, Başkanlık Sistemi, s. 33.

²⁵³ Teziç, Anayasa Hukuku, s. 507-508.

²⁵⁴ Yanık, Başkanlık Sistemi, s. 68.

²⁵⁵ Hekimoğlu, Demokratik, s. 35.

1.3.2.2. Kongrenin Çalışması

Kongrenin yıllık oturumu 3 Ocak'ta başlar ve en geç 31 Temmuz'a kadar devam eder. Ancak bu oturum süresi kesin değildir; savaş sırasında, Başkan tarafından kriz durumu ilan edildiğinde veya Kongre'ce sürenin uzatılmasına dair karar alındığında, bu süre uzayabilir.

Kongre'de bir kanun teklifinin kanunlaşması uzun ve karışık bir süreçtir. Sadece Senato ve Temsilciler Meclisi üyeleri tarafından kanun teklif edilebilir. Bir üyenin bağlı olduğu meclise kanun teklifi vermesiyle süreç başlar. Kongre'ye gelen kanun teklifleri meclis başkanı tarafından uzmanlaşmış devamlı komisyonlara gönderilir. Komisyonların çok geniş yetkileri ve teklifin yasalaşabilmesinde çok önemli rolleri vardır²⁵⁶. Komisyon isterse bunları rafa kaldırır, isterse tartışmaya açar. Komisyonunda incelenen ve uzunca bir süre tartışılan teklif hakkında uzmanların ve bakanın görüşleri alındıktan sonra bir raporla meclise sunulur. Meclis tartışır ve sonra oylar. Meclislerden birinde oylanan kanun tasarısı kabul edilirse tasarı diğer meclise gönderilir. Aynı süreç diğer mecliste de uygulanır. Eğer diğer mecliste onaylarsa, kabul edilen tasarı imzalanmak ve yürürlüğe girmek üzere Başkanlığa gönderilir. Yasama organının kabul ettiği bir kanunun yürürlüğe girebilmesi için, Başkan, tasarımı on gün içinde imzalar ya da veto eder²⁵⁷. Başkanın tasarımı kabul etmesi halinde, tasarı kanunlaşarak yürürlüğe girer. Başkan kanun metnini veto ederse, tasarı ret sebebiyle birlikte ilk görüşüldüğü meclise gönderilir²⁵⁸. Başkanın vetosunun etkisiz bırakılabilmesi ve kanunun yürürlüğe girebilmesi için Kongre'nin her iki meclisinde de 2/3 çoğunlukla kanunun aynen kabul edilmesi gerekir²⁵⁹.

Görüldüğü gibi kanun yapma, çoğu zaman karmaşık türde bir uzlaşmayı gerektirir; Siyasi partilerin ayrılıklarını ortadan kaldıran bir koalisyon (*dayanışma*-

²⁵⁶ Kuzu, Başkanlık Sistemi, s. 33.

²⁵⁷ "Bu yetki 19. Yüzyıl sonlarından bu yana çok sık kullanılmıştır. Örneğin, Başkan G. Cleveland, iki kez başkanlık ettiği dönemlerde (1884-1888 ve 1892-1896) tam 414 veto kullanmış ve bu nedenle "vetocu başkan" diye anılmaktadır. Keza F. Roosevelt 631, Truman 250 kez veto yetkisini kullanmıştır." Teziç, Anayasa Hukuku, s. 508.; Valerie Heitsch, Congressional Research Service, R42843, Introduction to the Legislative Process in the U.S. Congress, Updated November 15- 2018, s.10, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42843.pdf> (30.03.2019); Krutz, American Government, s. 434.

²⁵⁸ Milkis, Nelson, The American Presidency, s. 41.

²⁵⁹ Krutz, American Government, s. 434; Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 40; Kaboğlu, Anayasa Hukuku, s. 128; Metin, Başkanlık Sistemi, s. 41; Teziç, Anayasa Hukuku, s. 508; Elizabeth Rybicki, Congressional Research Service, CRS Report RS22654, Veto Override Procedure in the House and Senate, Updated March 26, 2019, s. 1-7. <https://fas.org/sgp/crs/misc/RS22654.pdf> (30.03.2019)

uzlaşma)²⁶⁰ kurulması gerekir. Bu uzlaş, sadece kanunun getirdiğı hukuki tedbirler üzerinde değıl, aynı zamanda doğurabileceğı toplumsal ve siyasi sorumluluğunda nasıl paylaşılacağı üzerinde de bir dizi müzakerenin ürünü olmalıdır²⁶¹.

1.3.2.3. Kongrenin Görev ve Yetkileri

Kongrenin yasama yetkisi, Federal Anayasa ile belirtilmiştir. Kongre, kişilerin ve federe devletlerin Anayasa ile tanınmış hak ve yetkilerine dokunmamak kaydıyla kanun yapma yetkisini (yasama yetkisini) Anayasa sınırları içinde serbestçe kullanabilir. Kongre'nin yasama yetkisi kişi hak ve özgürlükleri ile sınırlıdır. Kongre'ye karşı bu hak ve özgürlüklerin koruyucusu ise, Federal Yüksek Mahkemedir²⁶². Anayasaya göre yasama yetkisi bakımından meclisler eşit olduğu halde, Senatonun halk nazarında daha itibarlı olduğu, Temsilciler Meclisinin ise kanun yapmada daha uzman olduğu kabul edilir²⁶³. Kongre yasa yapmanın yanında çeşitli konularda ortak kararlar (*resolutions*²⁶⁴) da çıkarabilir. Kongre'nin her iki kanadı tarafından görüşülerek karar verilen ve başkan onayına tabii olan bu 'ortak kararlar' kanun hükmündedir²⁶⁵. Kongre'nin ayrıca kamu hizmetlerinin iyi işleyip işlemediğini denetleme yetkisi de vardır. Bu denetleme yetkisinin gereksiz harcamaları, yolsuzlukları engellemekte ve hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesini sağlamakda önemli bir rolü bulunmaktadır.

Anayasanın I. maddesinde Kongre'nin yapacağı öteki işler; para basmak, vergi koymak, borç almak ve vermek, ticareti düzenlemek, vatani korumak, genel refahı sağlamak, asker almak, federal mahkemeleri kurmak, savaşa ve barışa karar vermek gibi tek tek sayılmıştır²⁶⁶.

²⁶⁰ G. Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, s. 122-123.

²⁶¹ G. Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği s. 122.

²⁶² Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 39.

²⁶³ Demir/ Karatepe, Anayasa, s. 92.

²⁶⁴ Congress.Gov Resources, "Enactment of a Law-Forms of Legislative Business" <https://www.congress.gov/resources/display/content/Enactment+of+a+Law+-+Learn+About+the> (30.11.2022)

²⁶⁵ Sullivan, J.V., "How Our Laws Are Made", Pennsylvania 24, 2007 s.7; Tanıyıcı/ Akgün, Amerikan Başkanlığı, s. 52.

²⁶⁶ Wasserman, The Basics of American Politics, s. 86; Tanıyıcı/ Akgün, Amerikan Başkanlığı, s. 58; Burhan Kuzu, Her Yönü ile Başkanlık Sistemi, İstanbul 2017, s. 31-32; Tanıyıcı / Akgün, Amerikan Başkanlığı, s. 53-54; "Bütün bu yetkilerine ve önemine rağmen bugün Kongre halkın güvenini kaybetmiş ve yetkilerinin çoğunu uygulamada Başkana devretmiştir." Tanıyıcı/ Akgün, Amerikan Başkanlığı, s. 51; Demir/ Karatepe, Anayasa, s. 93; Arsel, Anayasa, s. 210-215; Tanıyıcı/Akgün, Amerikan Başkanlığı, s. 52.

Yetkileri birbirine eşit iki meclis sistemleri, kural olarak federal sistemlerde görülmektedir²⁶⁷. Amerika Birleşik Devletleri'nde yasama organın yetkileri değerlendirildiğinde, Temsilciler Meclisi ve Senato'nun birbirine denk yetkilere sahip olduğunu görülmektedir. Yetkilerdeki bu dengeli durum simetrik çift meclisli bir yapının oluşmasına yol açmıştır. Bu ortak yetkilerin yanında her meclisin kendine has yetkileri de mevcuttur.

Kâğıt üzerinde bakıldığında Kongre'yi oluşturan iki meclisin yetkileri genel olarak eşittir. Senato'nun önemli atamalarda ve uluslararası antlaşmalarda kendine özgü yetkileri vardır. Gelir getirici/parasal kanun teklifi vermek ise münhasıran Temsilciler Meclisine ait bir yetkidir. Meşruluğunun kaynağı halk olduğu için anayasayı yapanlar Temsilciler Meclisini birinci meclis, Senato'nun ise ikinci meclis olacağını düşünmüştür. Ancak 17. Değişikliğin kabulünden bu yana, bu düşüncenin pek önemi bulunmamaktadır. Çünkü artık hem Senato hem de Temsilciler Meclisi üyeleri halk tarafından seçilmektedir. Yirmi birinci yüzyılda tam tersine dönüşmüş ve Kongre'nin güçlü kanadı Senato olmuştur. Bunun durumun en önemli kanıtlarından biri ise birçok temsilci senatörlüğe aday olurken, 1913'ten beri hiçbir Senatörün Temsilciler Meclisi üyeliğine aday olmamasıdır²⁶⁸.

1.3.2.4. Temsilciler Meclisinin Yetkileri

Temsilciler Meclisi'nin Senato'ya karşı mali yetkiler açısından bir inisiyatif üstünlüğü bulunmaktadır²⁶⁹. Temsilciler Meclisi'nin görevleri sadece kanun yapma (yasama) ile ilgilidir; Senato'nun olduğu gibi yasama dışı görevleri yoktur²⁷⁰.

Dışarıdan bakıldığında, yürütme organının başı olan başkana karşı yetkileri daha azmış gibi gözükse de Kongre başkanın kararlarına boyun eğen her dediğini yapan bir kurum değildi. İki kuvvet arasındaki denge ve denetleme mekanizmalarından en önemlisi ve efektif olanı bütçe kanunlarında Kongre'nin sahip olduğu denetleme mekanizmasıdır²⁷¹. Bütçe, Başkan tarafından hazırlanmakla birlikte, Kongrenin bir

²⁶⁷ Yavuz Atar, *Demokrasilerde Anayasal Değişimin Dinamikleri ve Anayasa Yapımı*, Konya 2000, s. 221.

²⁶⁸ Faruk Örgün, *Dar Gelen Gömlek Başkanlık Sistemi*, İstanbul 1999, s. 86.

²⁶⁹ Yücel, *Parlamentar Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi*, s. 45.

²⁷⁰ Demir/ Karatepe, *Anayasa Hukuku*, s. 93; Arsel, *Anayasa*, s. 213.

²⁷¹ “2020 yılında ABD Temsilciler Meclisi'nin kararıyla, Türkiye'nin 1 milyar 250 milyar dolarını peşin ödediği F35 uçaklarını teslim etmeme kararı aldı. Bu durum iki ülke arasında siyasi kriz dışında Yürütme organın yasama organına müdahalesi olarak değerlendirildi. ABD Başkanı ve ABD Savunma Bakanlığı,

kanadı olan Temsilciler Meclisi mali konularda tam yetkilidir. Mali konuları içeren kanun tasarıları sadece Temsilciler Meclisi tarafından verilir. Bunun sebebi vergiyi federe devletlerin değil, vatandaşların ödemesidir. Kongre'deki en eski komisyon 1789 tarihli “*Ways and Means*” komisyonudur. Bu komisyon görevini ABD Anayasası'nın 1. maddesinin 7. bölümünün 1. fıkrasındaki “*Gelirleri arttırmaya yönelik bütün yasa tasarıları Temsilciler Meclisi'nde hazırlanacaktır*” hükmü çerçevesinde yerine getirmektedir. Senatonun bu konuda önerme yetkisi yoksa da Senato kendisine gönderilen tasarıyı kabul edip etmemekte serbesttir. Kongre'nin mali konularda geniş yetkiye sahip olması, Başkanı Kongre'nin eğilimlerini dikkate almaya zorlar²⁷². 1995 yılında Başkan Clinton'un Kongre'ye sunduğu bütçe tasarısının Kongre'de ciddi ölçüde değiştirilmesi ve bu şekilde kabul edilen bütçe kanununun Başkan tarafından veto edilmesi üzerine binlerce federal görevlinin maaşları ödenememiştir.

Temsilciler Meclisinin diğer bir yetkisi de Başkanın ikinci seçmenlerce seçilmemesi durumunda, başkanlık adaylarından en çok oy alan üç aday arasından birisini başkan olarak seçme yetkisi Temsilciler Meclisi'ne verilmiştir²⁷³. Anayasası'nın I. maddesinin 2. bölümünün 3. fıkrasına göre Delegeler/Seçiciler Kurulunun (*Electoral College*) ABD Başkanını seçememesi durumunda Başkanı seçmek Temsilciler Meclisi'nin görevidir. Anayasası'nın II. maddesinin 1. bölümünün 5. fıkrasına göre Temsilciler Meclisi ABD Başkanı, Başkan Yardımcısı ve üst düzey kamu görevlilerini “meclis soruşturması”²⁷⁴, “Impeachment” usulüyle itham edebilir.

Türkiye'ye F-35 uçaklarını teslim etmemeleri kararını, Amerika Birleşik Devletleri'nin milli güvenliği ve ulusal çıkarlarıyla uyumlu olarak aldıklarını belirtmişlerdir. Bu kararın yasal dayanağı, ABD'nin ulusal güvenliğini koruma yetkisi ve dış ilişkiler politikası kapsamında alınmıştır.”Paul Iddon, “Balance Of Power: Why The Biden Administration Wants To Sell Turkey F-16s And Greece F-35s” <https://www.forbes.com/sites/pauliddon/2023/01/16/balance-of-power-why-the-biden-administration-wants-to-sell-turkey-f-16s-and-greece-f-35s/?sh=17d9ab1a6c89> (15.02.2024); “ABD Senato Komitesi'nden Türkiye'ye verilmeyen F35 savaş uçaklarının modifiye edilmesi onayı” <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-53017578> (15.2.2024); Uğur Dünder, “ABD parasını ödediğimiz F35 uçaklarını neden vermiyor?...” 12.06.2022 <https://www.sozcu.com.tr/abd-parasini-odedigimiz-f-35-ucaklarini-neden-vermiyor-wp5871478> (15.02.2024)

²⁷² Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 40.

²⁷³ Yücel, Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi, s. 46; Kuzu, Başkanlık Sistemi, s. 35; Arsel, Anayasa, s. 213-217. <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/the-executive-branch/> (15.03.2023).

²⁷⁴ Yeşim Çelik, Başkanlık Sistemlerinde Ve Türk Hukukunda Devlet Başkanın Cezai Sorumluluğu, Erzincan Binali Yıldırım Üniveristesi sosyal bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Erzincan, 2021, s. 217.

1.3.2.5. Senato'nun Yetkileri

Senato'nun yasama, yürütme ve hatta yargılama alanlarında birtakım görevleri vardır. Her şeyden önce yasama meclisi olması hasebiyle yasama faaliyetlerine iştirak eder; yani Temsilciler Meclisi ile birlikte kanunları kabul eder²⁷⁵. Senato kanun yapılması faaliyetinin dışında, yürütmeye dair yetkileri de vardır. Anayasası'nın II. maddesinin 2. bölümünün 2. fıkrasına göre yürütme ve yargı görevlerine ABD Başkanı tarafından yapılan atamaları onaylama yetkisi vardır. Anayasanın 2. bölümün 2. maddesinin 2. fıkrası şöyle demektedir:

“Başkan Senatonun tavsiye ve rızası ile ve mevcut senatörlerin üçte ikisinin onayı ile... büyükelçileri, diğer diplomatik kişi ve konsolosları, Yüksek Mahkeme yargıçları ile bu Anayasanın öngörmediği ve kanunlarla kurulacak Birleşik Devletler makamları için bütün görevlileri önerecek ve Senatonun tavsiye ve rızası ile bunların atamalarını yapacaktır: ancak Kongre uygun gördüğü alt düzeydeki görevlilerin atanmasını kanunla yalnızca Başkana, mahkemelere ya da Yönetim Bölümlerinin başkanlarına verebilecektir”

Senato ABD Başkanın atadığı bakanların, elçilerin ve yüksek dereceli memurların atamalarını onaylar²⁷⁶. Başkan, Senatonun atamalar sırasındaki görüşmelerde belirttiği görüşlerine önem verir²⁷⁷. Atamalarda, atamanın yapıldığı eyaletin senatörünün veto yetkisine benzer bir yetkisi vardır. Tarihsel süreç içinde görülmektedir ki Senatonun atamaları onaylama yetkisini sert bir üslupla kullanmakta ve Senatonun Başkanın tüm atamalarını onayladığını söylemek yanlış olur²⁷⁸. ABD Başkanı tarafından yapılan

²⁷⁵ Arsel, Anayasa, s. 211.

²⁷⁶ Inter-Parliamentary Union, “Parliaments of the World: A Comparative Compendium”, C:2, Hants 1986, s.1394; Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 40; Kaboğlu, Anayasa Hukuku, s. 128; Kuzu, Başkanlık Sistemi, s. 35.; Valerie Heitshusen, Congressional Research Service, Introduction to the Legislative Process in the U.S. Congress, Kasım 15- 2018, s. 2, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42843.pdf>

²⁷⁷ Carey, M.P., Greene, M., Hogue, H.B., Nominations to Cabinet Positions During Inter-Term Transitions Since 1984, CRS Report R42963, 2014, FAS İnternet Sitesi, s.1-2 (20.3.2023). <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42963.pdf>

²⁷⁸ Başkanlık tarihçisi Profesör Allan Lichtman'a göre, son yıllarda onay sürecindeki tartışmalar giderek sertleşti: “Geleneksel olarak başkanların atamaları Senato'dan onay alır. Ancak bu her zaman böyle olmuyor. Özellikle 1980'lerden başlayarak komisyon tartışmalarının çok daha sert geçtiğini ve siyasileştiğini görüyoruz.”

<https://www.voaturkce.com/a/abd-de-baskan-atamaları-nasil-oylanır/1598548.html> (10.12.2022)

uluslararası antlaşmalar (*treaties*) Senatoda 2/3 çoğunlukla onaylanmalıdır²⁷⁹ (b.2/m.2/f.2). Aynı zamanda dış ilişkilerin yürütülmesinde²⁸⁰ hükümete yardım eder.

Anayasası'nın III. maddesinin 1. bölümünün 6. fıkrasına göre Senato'nun yargıya dair görevi ise Temsilciler Meclisi tarafından itham edilen memurları yargılama "impeachment"²⁸¹ yetkisidir. Bu yetki İngiltere'den alınmıştır²⁸².

Senato ikinci seçmenlerin seçmemesi halinde en çok oyu alan iki aday arasından başkan yardımcısını seçer²⁸³.

Başkanlık sisteminde, yasamanın konumu hakkında bugün birbirine zıt iki algı vardır: Bunlardan ilki, Kongrenin yukarıda sayılan bütün bu yetkilerine ve önemine rağmen günümüzde halkın güvenini kaybetmiş ve yetkilerinin çoğunu uygulamada Başkana devretmiş²⁸⁴ olduğu algısıdır. Diğeri ise, XIX. yüzyılın sonundan başlayarak Başkanın uluslararası rolünün artması, 1930'lardaki Büyük Buhran (*great depression*)²⁸⁵'dan sonra başkan Franklin D. Roosevelt "New Deal"²⁸⁶ yönetim anlayışıyla yürütmeye karşı güvenin tekrar sağlanması, federe devletler aleyhine artan görevleri, başkana üstün bir konum sağlamış olsa da bu üstünlüğün sınırsız olmadığı yönündedir. Bilir'e göre ise, başkanlık sisteminde yasama organı yürütmeye nazaran çok daha etkili ve yetkili olmaktadır²⁸⁷. Kongre, parlamenter sistemdeki meclis gibi sadece hükümetin önerdiğini kabul eden ya da değiştiren olarak değil aynı zamanda siyaseti belirleyen, kanun teklifini elinde bulunduran, alternatif politikalar geliştirme kabiliyetine sahip bir parlamentodur²⁸⁸. Zira, kanun ve bütçe gibi çok önemli iki yetkiyi elinde tutan yasama organı, bu iki yetki sayesinde başkanı kendine muhtaç kılmakta ve onu parlamento ile iyi geçinmek zorunda bırakmaktadır. Özetle, yürütmenin, yasama yetkisini

²⁷⁹ Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 40; Kaboğlu, Anayasa Hukuku, s. 128.

²⁸⁰ Milkis, Nelson, The American Presidency, s. 46.

²⁸¹ Milkis, Nelson, The American Presidency, s. 36.

²⁸² Arsel, Anayasa, s. 212.

²⁸³ Kuzu, Başkanlık Sistemi, s. 35.

²⁸⁴ Tanyıcı, Akgün, Amerikan Başkanlığı, s. 51.

²⁸⁵ Prabhat Kumar, The World Economic Crisis, 1929-34, School of Open Learning University of Delh, s.1-4.https://sol.du.ac.in/pluginfile.php/4448/mod_resource/content/1/SM-2%20in%20English.pdf (30.03.2019)

²⁸⁶ Benjamin Y. Fong, The Material and the Participatory in the Green New Deal: Two Questions about the Vision of Democratic Renewal in Degenerations of Democracy, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2022, s. 368.

²⁸⁷ Bilir, 100 Soruda Hükümet Sistemleri, s. 77.

²⁸⁸ Şahin, "Yeni Anayasa Sürecinde Hükümet Sistemi Sorunu", s. 74.

(mali konular dahil) elinde tutan yasama ile sıkı iş birliği yapma gereği devam etmektedir²⁸⁹.

1.4. ABD Başkanlık Sisteminde Yürütme Kuvveti

Parlamente hükümet sistemlerinde yürütme organı bölünmüş yapıdadır. Bir yanda sorumsuz olan devlet başkanı (kral veya cumhurbaşkanı), diğer yanda ise sorumlu olan kabine (hükümet) vardır. Kabinde de bakanlardan oluşmuş kolektif bir organdır. Oysa başkanlık sisteminde yürütme organı tek kişiden oluşur²⁹⁰. Bu kişi de “başkan (*president*)” dır. Her ne kadar, yürütme organı başkan ve başkan yardımcısından oluşsa da uygulamada yürütmeyi Başkan’ın temsil ettiği kabul edilmektedir. Başkan, yürütme yetkisini, kendisine yardımcı olarak atayacağı bakanlarla birlikte kullanır.

Sert kuvvetler ayrılığı teorisinin doğal bir sonucu olarak başkanlık sisteminde, yasama ve yürütme organlarının birbirlerine karşı siyasi sorumlulukları yoktur. Dolayısıyla, yasama organı yürütme organının varlığına son veremediği gibi başkan da yasama organını feshedemez²⁹¹. Başkan ve başkan yardımcısı, yasama organın toplantılarına katılıp görüş bildiremezler. Başkanın kanun teklif etme yetkisi yoktur. Başkanın yasama organının toplantısını engelleme hakkı, toplanmış meclisin toplantılarını kapatma, meclisi tatile sokma yetkisi yoktur.²⁹² Kuvvetler arasındaki organik ayrılığın bir sonucu olan “bağdaşmazlık kuralı”nın²⁹³ somutlaşmış halinin doğal sonucu olarak: Başkan ve sekreterleri yasama organın bir üyesi olamazlar; buna paralel olarak, yasama organı üyeleri de yürütme organında yer alamazlar; idari nitelikte görev kabul edemezler, memur olamazlar²⁹⁴.

Başkanlık kurumu, Amerikan siyasi sisteminin en temel kurumlarından biridir ve sisteme orijinallik vermektedir. Bu orijinal kurumun ortaya çıkış nedeni, anayasa yapıcılarının, oluşma halinde olan ulusal birliği hızlandırmak ve gerçekleştirmek için, güçlü bir yürütme organın gerekliliğine inanmalarıdır²⁹⁵. Bu yürütme organı ne İngiliz

²⁸⁹ Kaboğlu, Anayasa Hukuku, s. 129; Metin, Başkanlık Sistemi, s. 42.

²⁹⁰ Uluşahin, Başkanlık Sistemi, s. 41; Turhan, Hükümet Sistemleri, s. 42; Arsel, Anayasa, s. 215-221.

²⁹¹ Turhan, Hükümet Sistemleri, s. 41.

²⁹² Arsel, Anayasa, s. 219; Gören, Anayasa, s. 159.

²⁹³ Erdoğan, Anayasa Hukuku, s. 21.

²⁹⁴ Turhan, Hükümet Sistemleri, s. 41; Arsel, Anayasa, s. 219; Erdoğan, Anayasa Hukuku, s. 21.

²⁹⁵ Çam, s. 103.

Monarkı kadar güçlü ne de Konfederasyon deneyimindeki yürütme kadar esnek ve güçsüz olmalıydı²⁹⁶.

Amerika Birleşik Devletleri Anayasa'nın yürütme başlığı altındaki II. maddesinin I. kısmına göre “yürütme yetkisi, Amerika Birleşik Devletleri Başkanına aittir”. Amerika Birleşik Devletleri Anayasa'sına göre yürütme kuvveti doğrudan doğruya başkana tevdi kılınmıştır, yani bütün yürütme görevleri bir tek şahsa bırakılmıştır²⁹⁷. Başkan, Anayasanın kendisine verdiği yetkileri tam bir serbestlik içinde kullanır²⁹⁸. T. Roosevelt'in Amerikan başkanlarının yetki ve sınırları ile ilgili yorumu, otobiyografisinde “Yürütme gücü yalnızca Anayasa'da açıkça belirtilen hallerde sınırlandırılabilir” şeklindedir²⁹⁹. Bu ifadenin mefhum-u muhaliflerinden anlaşılan, başkanların Anayasa'da açıkça yasaklanmamış her şeyi yapmaya muktedir olduklarıdır³⁰⁰. T. Roosevelt'in “*hizmet teorisi*”³⁰¹ (*Rhetorical presidency*)” olarak adlandırılan bu teorisi modern başkanlığın zeminini hazırlamıştır³⁰². Modern başkanlık dönemi Franklin Delano Roosevelt'in 1933 yılında başkan olmasıyla başlar. Modern başkanlığın önemli farkları, başkanların iç politika alanlarında etkili olmaları, Kongre'ye politika ve yasa yapımında liderlik etmeleri, federal devletin ekonomik ve sosyal alanlarında aktif rol üstlenmeleridir.³⁰³ Aslında modern başkanlık, Hamilton'un tasarladığı başkanlık modeline kayma olarak da nitelendirilebilir. Modern başkanlıkla beraber başkanın yetkileri artmış ve hesap verme yükümlülükleri azalmıştır³⁰⁴. Bu noktada Locke'tan bahsetmemiz isabetli olacaktır. Locke'a göre “*istisna güç kullanımı*”n

²⁹⁶ Nomer, Başkanın Yetkileri, s. 9.

²⁹⁷ Arsel, Anayasa, s. 215; Yürütme organın tek bir şahısta toplanmasının nedenini Arsel şöyle açıklamıştır: “İcra salâhiyetlerinin bir tek şahsa verilmesinin başlıca sebebi, her şeyden evvel 1781-1789 tarihleri arasında tatbik gören ve konfederasyon şeklinde ortaya çıkan Anayasa sisteminin fena hatırası olmuştur. Bundan başka, eski koloni devri zamanında, İcra kuvveti bir Umumi Valiye tanınmıştı ve bu sistem pek memnuniyet verici neticeler tevhit etmişti. Binaenaleyh icra salâhiyetlerini, bir tek kişiye tevdi etmek en iyi çare idi. Ve nihayet istiklal mücadelesinin kahramanı olan ve bütün memlekette sonsuz bir sevgi ve şöhrete mazhar olan Washington'a bu hizmetlerinin bir nişanesi olarak, icra salâhiyetlerinin kâffesi bırakılmak istenmiştir. Anayasa hazırlanırken, İngiltere ile cereyan etmekte olan harpler nihayet bulmuştu, fakat bu harbin her an başlamak ihtimali mevcuttu. Binaenaleyh icra salâhiyetlerinin, memleketi müdafaa edebilecek kabiliyette bir şahsa tevdi edilmesi gerekiyordu. İşte bütün bu sebeplerden dolayı icra salâhiyetlerinin tek şahsa verilmesi zaruri telakki edilmiştir.” Arsel, Anayasa, s. 215.

²⁹⁸ Gören, Anayasa, s. 159.

²⁹⁹ Milkis/Nelson, The American Presidency Origins and Development 1776-1990, s. 207.

³⁰⁰ Nomer, Başkanın Yetkileri, s. 21.

³⁰¹ Milkis/Nelson, The American Presidency Origins and Development 1776-1990, s. 209.

³⁰² Nomer, Başkanın Yetkileri, s. 27.

³⁰³ Tanıyıcı, Akgün, Amerikan Başkanlığı, s. 89.

³⁰⁴ Aldrich/Miller/ Ostrom/ Rodhe, Amerikan Government, s. 477.

da yürütmenin başının, yetkisini kanunlarda yazılı olmayan şekilde ya da yazılı olanın aksine uygulaması savaş ve kriz dönemlerinde toplum yararı için mazur görülür. Halbuki modern başkanlıkta istisnai güç kullanımı âdeta istisna olmaktan çıkmıştır³⁰⁵.

Kısaca ifade etmek gerekirse Amerika’da yürütme güçlüdür, ancak Amerikan halkı bundan fazla kaygı duymamaktadır. Çünkü yürütme bu yetkisini kullanırken temelde yetkisini kanundan almıştır ve onun yetkisinin alt ve üst sınırını kanunlar çizmiştir³⁰⁶.

1.4.1. Başkanın Seçimi

Amerika’da doğan, en az otuz beş yaşını bitiren ve on dört yıldan beri Amerika Birleşik Devletleri’nde ikamet eden kişiler başkan ve başkan yardımcısı adayı olabilirler³⁰⁷. Başkan halk tarafından doğrudan doğruya değil; fakat iki dereceli genel oy seçim usulüne göre seçilmektedir. Başkanlık sisteminde yürütme yetkisinin tek sahibi başkan, doğrudan veya kısmen dolaylı olarak “seçiciler kurulu” yoluyla³⁰⁸ seçilmektedir. Çünkü halk evvela başkanı seçecek olan seçiciler kurulunu ve sonra seçiciler kurulu aralarında başkanı ve yardımcısını seçmektedirler³⁰⁹. Halk tarafından seçilen seçiciler kurulu sabit bir süre için başkanı seçerler. Aslında başkanın adaylığı seçim başlamadan

³⁰⁵ Nomer, Başkanın Yetkileri, s. 30.

³⁰⁶ Glen Krutz, American Government, Rice University Houston, Texas 2017, s. 445-470; Yanık, Başkanlık Sistemi, s. 42.

³⁰⁷ Krutz, American Government, s. 256-257, 456-454; “ABD gibi Brezilya’da da başkan ve başkan yardımcısı birlikte seçilirler. Anayasaya göre başkan seçilebilmek için en az 35 yaşında olmak, doğuştan Brezilya vatandaşı olmak ve bir siyasi partiye üye olmak şartları bulunmaktadır. Aynı şartlar başkan yardımcısı için de geçerlidir” Miş, /Aslan/ Ayvaz/ Duran, Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları, s. 39.; “Arjantin’de başkan ve başkan yardımcısı birlikte seçilirler. Başkan seçilebilmek için adaylarda 30 yaşını doldurmuş, Arjantin topraklarında doğmuş ya da yurtdışında doğmuşsa eğer Arjantin doğumlu ve de Arjantin vatandaşı ebeveynlere sahip olmak şartı aranır.” Miş, /Aslan/ Ayvaz/ Duran, Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları, s. 41; “Güney Kore’de başkan seçilmek için asgari 40 yaşında ve Güney Kore vatandaşı olmak gerekmektedir.” Miş, /Aslan/ Ayvaz/ Duran, Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları, s. 41.

³⁰⁸ M. Erkut Ayvaz, Devlet Başkanı ve Siyasî Parti İlişkisi Üzerine, Liberal Düşünce Dergisi, Yıl: 23, Sayı: 91-92, Yaz-Güz 2018, s. 111-140.

³⁰⁹ Jessica Korn, The Power of Separation, Princeton University Press 1996, s.1-12; Pelin Ayan Musil, “Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi ve Parlamenter Sistem”, Sabri Sayarı, Hasret Dikici Bilgin (der.), Karşılaştırmalı Siyaset: Temel Konular ve Yaklaşımlar, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 5. B, İstanbul 2018, s. 190; Bruce Buchanan, Presidential Power and Accountability : Toward a Presidential Accountability System, Taylor & Francis Group, 2012. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/bilgi-ebooks/detail.action?docID=1016121>. Created from bilgi-ebooks on 2020-11-21 11:09:52 (21.11.2020); Başkanın ve başkan yardımcısının seçilme usulü ABD Anayasası’nın 2. maddesinin üçüncü bölümünde yer almaktadır ve buradaki düzenleme 12. değişiklik ve 20. değişikliğin 3. bölümündeki düzenleme ile nihai halini almıştır; Linz, “The Perils of Presidentialism”, s. 52; Lijphart, Çağdaş Demokrasiler, s. 63. <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/the-executive-branch/> (15.03.2023).

önce bellidir. Çünkü başkan adayı kendini destekleyen seçiciler kurulunun lideri olarak seçimlere girer. Başkanın seçimi üç aşamada gerçekleşir. Birinci aşamada, her parti anayasada öngörülmeven sonradan tatbikat yoluyla yerleşen usule göre kendi başkan ve başkan yardımcısı adaylarını belirlerler. İkinci aşamada, her federe devlet halkı, Başkanı seçecek delegeleri seçerler. Bu seçim çoğunluk esasına göre yapılır. Her devlet Kongre'deki üye sayısı kadar delege seçer. Üçüncü aşamada ise, seçilen delegeler Başkanı seçerler. Bu seçim normal bir seçim değildir; çünkü delegeler oylarını kendini seçtiren partinin başkan adayına vermek zorundadır. Delegelere verilen vekaletin statüsü “emredici vekalet” dir. Amerika’da uygulanan bu seçim modelini eleştirenler olsa da esasında başkan bizzat halkın kendisi seçmektedir. Yani, bu seçimin tek dereceli bir seçimden farkı yoktur. Çünkü başkan seçmek üzere tayin edilen delegelere (ikinci derecedeki seçmenlere) halk, seçim esnasında, sarıh olarak talimat verir. Yani halk, başkan seçecek olan delegeleri seçerken, bu delegelerin hangi adaya oy vermeleri gerektiğini belirtir³¹⁰. Kurucuların ikincil seçmen sistemini oluşturmaktaki amaçları, halkın başkan ile doğrudan iletişimini kesip, başkanların kendisini seçen çoğunluğa yönelmesini engellemekken; modern başkanlık ile başkanlık kurumunun değişimi tam da bu engellenmeye çalışılan şekilde gerçekleşmiş, başkanlar artık “halkın adamı” haline gelmiştir³¹¹. Başkan seçilen kişi Kongre üyesiyse, bu görevden çekilmek zorundadır. Keza Başkan, sekreterlerini Kongre üyelerinin dışından seçmelidir. Seçilen başkan görev süresinin bitiminden önce yasama organı tarafından görevden uzaklaştırılmaz. Başkan parlamento tarafından ne atanabilir ne de görevden alınabilir³¹². Dolayısıyla, başkan yasama organına karşı sorumlu değildir³¹³. Hükümetler başkanın tekeli yetkisindedir³¹⁴. Yürütme organı aynen yasama organı gibi meşruluğunu halktan alır. Başkan sadece kendisini seçen halka karşı sorumludur. Başkanın halk tarafından seçilmesi kendisine hem psikolojik hem de hukuki bir otorite kazandırır. Ancak, gerçekte bunlar tek dereceli seçimle seçilmektedir.

³¹⁰ Bruce Buchanan, Presidential Power and Accountability.

³¹¹ Tanıyıcı/ Akgün, Amerikan Başkanlığı, s. 96.

³¹² Erdoğan, Anayasa Hukuku, s. 21.

³¹³ Turhan, Hükümet Sistemleri, s. 41.

³¹⁴ Erdoğan, Anayasa Hukuku, s. 21.

Başkan yardımcısı, başkanın makamının geçici veya sürekli olarak boşaldığı durumlarda başkana vekâlet etmek üzere öngörülmüştür³¹⁵. Başkanın ölmesi, istifası veya azli halinde, istikrarın bozulmasını önlemek için, Başkanın yerine geri kalan süreyi doldurmak üzere başkan yardımcısı geçer.³¹⁶ Bu durum, başkan yardımcısının da seçimle geldiği gözetildiğinde demokratiklik bağlamında bir sorun olarak görülmeyebilir³¹⁷. Normal şartlarda, bir kişi en fazla sekiz yıl başkanlık yapabilir³¹⁸. Zira, aynı şahsın mütemadiyen iktidarda kalmasının ülke için tehlike olabileceği düşünülmüştür³¹⁹.

1.4.2. Başkanın Görevleri ve Yetkileri. ³²⁰

Amerika Birleşik Devletleri başkanlık sisteminde başkanı devlet ve hükümet başkanı olarak Amerikan siyasi sisteminde çok önemli bir rol üstlenmektedir. Birleşik Devletler Anayasasının II. maddesi başkana etkili ve sorumlu yönetimi mümkün kılan yetkiler verilirken bir yandan da kuvvetlerin merkezi olmasını önlemek için güçlü bir fren ve denge sistemiyle bu yetkiler sınırlandırılmıştır.

³¹⁵ Jody C. Baumgartner, ve Rhonda Evans Case, “Constitutional Design Of The Executive: Vice Presidencies In Comparative Perspective”, Congress & the Presidency, 36:2, 148-163, 2009, s.148. https://www.researchgate.net/publication/233303697_Constitutional_Design_of_the_Executive_Vice_Presidencies_in_Comparative_Perspective (03.04.2019)

³¹⁶ Arsel, Anayasa, s. 217.

³¹⁷ Abdurrahman Eren, Başkanlık Sistemi 1- Genel Değerlendirme <http://kanuniesasi.com/2017/02/14ba%C5%9Fkanlik-sistemi-1-genel-de%C4%9Ferlendirme> (0506.2022); Abdulkadir Yıldız, Amerika Birleşik Devletleri’nde Başkan Yardımcısı ile Türkiye’de Cumhurbaşkanı Yardımcısının Karşılaştırılması, s.509-534. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/475581> (03.04.2019)

³¹⁸ “1951 yılında yürürlüğe giren 22. değişikliğe kadar bir kişi birkaç kez Başkan seçilebiliyordu ve Anayasa’da bu konuda bir sınırlama mevcut değildi. Başkan Washington ve Jefferson iki defa üst üste seçilmeyi kabul etmiş, ancak ondan sonra üçüncü defa seçilmeyi kabul etmemişlerdir. Washington’un ve Jefferson’un bu davranışı nedeniyle, bu doğrultuda bir anayasa geleneği olmuştu. Bu geleneği, Başkan Roosevelt bozarak 1940’da üçüncü defa, 1944’de de dördüncü defa Başkan seçilmiştir. Bu durumu önlemek için, Truman zamanında (1947) Anayasa’da yapılan değişiklikle iki defadan fazla Başkan seçilme yasaklanmıştır. Bu değişiklikten sonra iki defadan fazla Başkan seçilen olmamıştır.” Yanık, Başkanlık Sistemi, s. 43.; “Brezilya’da başkan dört yıllığına göreve gelmektedir ve toplamda en fazla iki dönem için seçilebilmektedir (Brezilya Anayasası m. 76.); Arjantin’de başkan ve başkan yardımcısı dört yıllığına seçilirler. Başkan ve başkan yardımcısı üst üste iki kez seçilebilirler (Arjantin Anayasası, m. 89.); Güney Kore’de Başkan doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Başkanın görev süresi beş yıldır ve yalnızca bir defalığına seçilir (Güney Kore Anayasası, m. 67.4.)” Miş, /Aslan/ Ayvaz/ Duran, Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları, s. 40-41.

³¹⁹ Bruce Buchanan, Presidential Power and Accountability.

³²⁰ “Başkan Roosevelt: “Anayasa ve yasalar tarafından yasaklanmadığı sürece Başkanın ulusun ihtiyaçları için her şeyi yapması sadece hakkı değil görevi de olduğuna inanıyorum. Yürütme gücünü bu şekilde yorumlayarak Başkanın ve bakanların daha önce yapmadığı birçok şeyi yaptım ve yapılmasına ön ayak oldum. Kimsenin gücünü gasp etmedim fakat yürütmenin güç kullanımını oldukça genişlettim. Diğer bir ifadeyle, nereden olursa olsun hangi yoldan olursa olsun Anayasa ve kanunlar yasaklamadıkça kamunun refahı için çalıştım, bütün halkımızın genel iyiliği için çalıştım” Milkis/ Nelson, The American Presidency, s. 211; Franklin D. Roosevelt

<http://www.fdrlibrary.marist.edu/archives/collections/franklin/> (29.02.2023)

Başkan, federal hükümette en üst düzey yetkili olarak görev yapan önemli yürütme yetkilerine sahiptir (ABD AY. 2 m. 1b). Başkan, ulusal yasaları uygulamaktan sorumludur. Başkan yardımcılarını, Yüksek Mahkeme yargıçlarını, büyükelçileri ve diğer üst düzey memurları da dahil olmak üzere üst düzey federal yetkilileri atama yetkisi, Senato onayına rağmen başkana verilen önemli bir yürütme yetkisidir (ABD AY.2 m. 2b.). Başkan aynı zamanda Amerika Birleşik Devletleri Silahlı Kuvvetlerinin başkomutanı olarak da görev yapar (ABD AY.2m.2b). Bu sıfatla başkan, orduyu yönlendirme yetkisine sahiptir. Savaş ilan etme yetkisi Kongre'ye verilirken, başkanın askeri güç kullanımında bir dereceye kadar takdir yetkisi vardır.

Kongre yasa yapma sorumluluğuna sahip olsa da başkan yasama alanında, kilit bir rol oynamaktadır. Başkan, Kongre'ye mesaj yoluyla yasa önerebilir (ABD AY.2m.3b), yasa tasarılarını imzalayabilir veya veto edebilir (ABD AY.2m.3b). Başkanın veto yetkisi Kongre üzerinde önemli bir kontroldür, ancak veto, Kongre'nin her iki meclisinde de üçte iki çoğunluk oyuyla geçersiz kılınabilir. Başkanın yargı yetkileri, yine Senato onayı ile Yüksek Mahkeme yargıçlarını ve diğer federal yargıçları atama yetkisini içerir. Ayrıca federal suçlar için af ve erteleme yetkisine sahiptir (ABD AY.2m.2b). Başkan af yetkisiyle yargı organı üzerinde önemli bir etki sağlar. Amerika Birleşik Devletleri'nin baş diplomatı olarak Başkan, dış politika belirleyebilir, anlaşmalar müzakere edebilir ve imzalayabilir ve yabancı hükümetleri tanıyabilir. Ulusal kriz veya acil durumlarda, başkan geniş yetkiler alabilir (ABD AY.2m.3b). Anayasada açıkça ayrıntılandırılmamış olsa da bu yetkiler yürütmenin başı olması ve başkomutanlık yetkilerine dayandırılmaktadır. Başkana verilen anayasal yetkilere ek olarak, ABD sistemindeki fren ve dengelerin rolünü vurgulamak çok önemlidir. Başkanın yetkileri, yasama ve yargı kuvvetleri tarafından frenlenebilir ve kontrol edilebilir. Örneğin, Kongre başkanlık vetosunu geçersiz kılabilir, Senato üst düzey memur atamalarını ve uluslararası anlaşmaları onaylayamayabilir ve yargı kuvveti ise başkanın yürütme icraatlarını anayasaya aykırı bulabilir.

Başkanın ABD Başkanlık sistemindeki yetkileri geniş ve çeşitlidir. Bununla birlikte, fren ve denge sistemi başkanın sahip olduğu bu gücün kötüye kullanmasını önlemek amacıyla tasarlanmıştır.

Başkanın yetkileri üzerine yazılmış en önemli eserden biri olan “*Presidential Power*” isimli kitapta Richard E. Neustadt, kurucuların yarattığı sistemi “1787 yılında kurucular güçler ayrılığına dayanan bir sistem kurmalıydılar, fakat kurdukları sistemde organik olarak birbirinden ayrı olan güçleri, yetkileri paylaşmışlardır.” şeklinde ifade etmiştir³²¹. Kurucular, güçlü bir yürütme organının gerekliliğine inandıkları için başkanın yetkilerini geniş tutmuşlardır. Her ne kadar kuvvetli bir başkan modeli yaratmış olsalar da başkanın hiçbir zaman sınırsız yetkileri olmasını istememişlerdir³²². Bundan ötürü, başkanın Kongre ve federe devletlere ait yetkileri kullanmasını önlemek için, kendisine tanınan yetkilerin sınırları anayasa ile çizilmiştir. Hamilton Federalist yazılarında Başkan’ın yetkilerini şöyle sıralamıştır:

“Birleşik kara ve deniz kuvvetlerine ve fiilen Birleşik Devletler Hizmetine çağrıldıkları takdirde, eyaletlerinin milis kuvvetlerine başkomutanlık etmek, Başkan, yasama uzuvlarınca suçlandırma halleri dışında, Birleşik Devletler aleyhine işlenmiş suçlarda cezaları değiştirmek ve affetmek; gerekli ve uygun gördüğü tedbirleri Kongreye sunmak; olağanüstü hallerde, yasama uzvunun her iki meclisi veya meclislerden birini toplantıya çağırarak ve tatile giriş tarihi üzerinde her ikisi anlaşmazlığa düştüğü hallerde, kendi uygun göreceği tarihte meclisleri tatile sevk etmek; kanunların sadıkane yürütülmesini gözetmek ve Birleşik Devletlerin bütün yüksek memurlarını atamak yetkilerine sahiptir³²³.”

Amerikan başkanlık sisteminin başkanın sahip olduğu yetkilerine yönelik değerlendirme yapmak için Shugart ve Carey’in hazırladığı tablodan yararlanmak faydalı olacaktır. Shugart ve Carey’in literatüre kazandırdığı bu tabloda başkanın gücünü belirleyen yetkileri yasama yetkileri ve yasama dışı yetkiler olarak ele alınmıştır. Başkanın sahip olduğu yetkilerin gücü 1 ve 4 arasında derecelendirilerek tablo haline getirilmiştir. Bu tablo değerlendirildiğinde, ABD’nin başkanlık sistemi uygulayan birçok Latin ülkesine nazaran ABD başkanın daha az yetki ile donatıldığını görürüz. Tablo 1.1’e göre ABD toplamda 11 puan almaktadır.

³²¹ Richard E. Neustadt, *Presidential Power*, New York. 1960, s. 33, Nomer, Başkanın Yetkileri, s. 49.

³²² W. E Volkomer, *American Government*. 8th Ed. New Jersey, s. 206. <http://w.retailpro.com.br/volkomer-american-government-pearson.pdf> (04.04.2019)

³²³ The Federalist Papers, No: 69. Çeviri için: Mümtaz Soysal, Hamilton, Madison ve Jay Anayasa Üzerine Düşünceler Federalist’lerin Makalelerinden Seçmeler, İstanbul 1962, s. 64-65.

Tablo 1.1: Yasama Yetkisi³²⁴

Puan	Yasama Yetkileri
<u>Paket Veto</u>	
4	Mutlak Veto
3	2/3'ten büyük bir çoğunlukla aşılabilir veto
2	2/3 çoğunlukla aşılabilir veto
1	Üye tam sayısının salt çoğunluğu ya da 2/3'ten daha az bir çoğunlukla aşılabilir veto
0	Veto yetkisi yok ya da basit çoğunlukla aşılabilecek veto
<u>Kısmi Veto</u>	
4	Mutlak Veto
3	Yüksek oy çoğunluğu ile aşılabilir veto
2	Üye tam sayısının salt çoğunluğu ile aşılabilir veto
1	Basit çoğunlukla aşılabilir veto
0	Kısmi veto yok
<u>Kararname Cıkarma Yetkisi</u>	
4	Devlet başkanına ayrılmış ve sınırsız
3	Birkaç sınırlama ile birlikte geçici kararname yetkisi
2	Sınırlama yetkisi
0	Kararname yetkisi yok ya da meclis tarafından verilecek yetki kanununa bağımlılık
<u>Kanun Teklif Yetkisi</u>	
4	Meclisin değişiklik yapamaması
2	Meclisin sınırlı değişiklik yapabilmesi
1	Meclisin sınırsız değişiklik yapabilmesi
0	Devlet başkanına bu yetkinin tanınmaması
<u>Referanduma Sunma Yetkisi</u>	
4	Sınırsız
1	Sınırlı
0	Başkanın referanduma sunma yetkisi yok
<u>Bütçe Yetkileri</u>	
4	Başkan bütçeyi hazırlar; hiçbir değişikliğe izin verilmez
3	Meclis, bütçe kalemlerinin miktarını azaltabilir; ancak arttıramaz
2	Başkanın toplam harcamalar için belirleyeceği üst sınır dahilinde Meclis değişiklik yapabilir
0	Meclis harcamaları yeni gelirler belirtirse artırabilir
0	Meclisin bütçenin hazırlanmasında ve değiştirilmesinde sınırsız yetkisi vardır.

³²⁴ Shugart/ Carey, Presidents and Assemblies, s. 150.

Tablo 1.2: Yasama Dışı Yetkileri³²⁵

Puan	Yasama Başkanın Dışı Yetkileri
	<u>Kabinenin Oluşumu</u>
4	Devlet başkanın kabineyi onay ya da güvenoyuna ihtiyaç duymadan belirlemesi
1	Devlet başkanı tarafından kurulacak kabinenin, Meclisin onayına ya da güvenine tabi olması
2	Başkanın kabineyi belirlemesi
2	Başkanın bakanları Meclis'in önerisi doğrultusunda belirlemesi
	<u>Gen Soru</u>
4	Meclis kabineyi veya bakanları düşüremez ve görevden alamaz
2	Meclis kabineyi düşürebilir; ancak devlet başkanı da Meclisi feshedebilir
1	Yapıcı güvensizlik oyu
0	Sınırsız gensoru yetkisi
	<u>Kabinenin Görevden Alınması</u>
4	Başkanın istediği zaman bakanları görevden alabilmesi
2	Başkanın görevden alma yetkisi sınırlı olması
1	Başkanın değişen bakan veya kabinenin Meclisçe kabul edilmesi ile görevdeki bakan ya da kabineyi görevden alabilmesi
0	Kabine ya da bakanların Meclis tarafından düşürülebilmesi ya da görevden alabilmesi
	<u>Meclisi Feshetme Yetkisi</u>
4	Sınırsız
3	Zaman veya sıklık ile sınırlandırılmış
2	Yeni Başkanlık seçimlerini de gerektirir
1	Sınırlı: yalnızca gensoru durumunda
0	Düzenlenmemiş

Amerikan Anayasası'nda başkana tanınan yetkiler “modern başkanlığın” ortaya çıkmasında ve zaman içerisinde başkanların yetkilerinin genişlemesinde basamak rol oynamıştır³²⁶. Teorideki ve uygulamadaki gelişmeler Başkanın yetkilerini çoğaltmasına neden olmuştur. Esasen Başkanın günümüzdeki yetkileri 1787 Anayasası ile başkana verilen yetkilerden çok fazladır. Aslında; Başkanlığın tarihi başkanın itibarının yükselmesinin tarihidir³²⁷. Zamanla Başkan o kadar güçlenmiştir ki sistem onun adıyla anılır olmuştur.

1.4.2.1. Başkanın Devlet Başkanı Oluşu

Başkan, Amerika Birleşik Devletleri'nin sembolü ve temsilcisidir. Başkanlık sisteminde devlet başkanı ve hükümet başkanı ayırımı yoktur. Başkan gerek devlet

³²⁵ Shugart/ Carey, Presidents and Assemblies, s. 150.

³²⁶ Nomer, Başkanın Yetkileri, s. 30.

³²⁷ Özer, Anayasa Hukuku, s. 22.

başkanı gerekse de hükümet başkanı fonksiyonlarını bir arada icra eder³²⁸. Devlet başkanı makamı hükümet başkanı görevinin yanında daha sembolik kalmaktadır. Devlet başkanı olarak daha ziyade çeşitli ülkelerden gelen ziyaretçileri kabul eder, resmi yemeklere ve toplantılara katılır. Bu rolü nedeniyle, başkan sürekli kamuoyunun gözü önündedir. Bu da ona politik bir avantaj sağlar³²⁹.

1.4.2.2. Başkanın Hükümetin Baş Oluşu

Amerikan Anayasası'nın II. maddesinin 2. kısmı “*Başkan, Senato'nun tavsiye ve rızası ile ve mevcut senatörlerin üçte ikisinin onayı ile...Yüksek Mahkeme yargıçları ile bu Anayasa'nın öngörmediği ve yasalarla kurulacak Birleşik Devletleri makamları için bütün görevlileri önerecek ve ancak Kongre uygun gördüğü alt düzeydeki görevlilerin atanmasını yasa ile, yalnızca Başkan'a, mahkemelere ya da Yönetim Bölümlerinin başkanlarına verebilecektir*”³³⁰. Bu madde ile yürütme yetkisi ve kuvveti, Amerika Birleşik Devletleri Başkanı'na verilmiştir. Yani idareyi başkan yönetir. Yürütmede açıkça bir hiyerarşi vardır³³¹ ve otorite Başkandan aşağıya doğru iner. İdarenin başı olmak başkana yasaları uygulamak görevini yüklemektedir³³².

Başkan'a bağlı üst düzey devlet memurlarının atama yetkisi Amerikan Anayasası'nın II. maddesinin 2. kısmı ile Başkan'a verilmektedir. Ayrıca Başkan hükümetin başı olarak yürütme kararname (executive order) çıkarma, yani bir nevi kararname ve tüzük mahiyetinde tanzimi tasarruflarda bulunmak yetkisine sahiptir³³³.

Başkanın bu yetkisi yasama yetkisi olarak değerlendirildiğinden “*Başkanlık Sisteminde Yasama ve Yürütme Kuvvetleri Arasındaki İlişki*” başlığı altında ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

1.4.2.3. İç ve Dış Politikanın Yönetiminde Başkanın Rolü

Amerikan Anayasası'nın II. maddesinin 2. kısmı “*Başkan, Senato'nun tavsiye ve rızası ile ve mevcut senatörlerin üçte ikisinin onayı ile, antlaşmalar yapma yetkisine sahip*

³²⁸ Döner, “Başkanlık Sisteminin Türkiye’de Uygulanabilirliği”, s. 670.

³²⁹ Wasserman, The Basics of American Politics, s. 62.

³³⁰ About America: The Constitution of The United States of America With Explanatory Notes Adapted From The World Book Encyclopedia (C) 2004 World Book s. 30.

<https://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf> (18.04.2019)

³³¹ Nelson, Guide to the Presidency, s. 472.

³³² Wasserman, The Basics of American Politics, s. 63.

³³³ Yanık, Başkanlık Sistemi, s. 45-46.

olacak ve büyükelçileri, diğer diplomatik kişi ve konsolosları, ...Senato'nun tavsiye ve rızası ile bunların atamalarını yapacaktır... ”³³⁴.

Anayasanın II. maddesi nazarında başkan, devletin başı olması nedeniyle yabancı devletlere karşı ülkesinin tek temsilcisidir. Bu durum başkanın sahip olduğu kudreti güçlendirmekte ve uluslararası konularda yetkileri sınırlı olan Kongre'yi iyiden iyiye pasifleştirmektedir. Başkan'ın yabancı devlet elçilerini kabul etmek yetkisi vardır.

Uluslararası antlaşmaları (*treaties*) yapma yetkisi (**Treaty Power**) Anayasa tarafından Kongre ve başkan arasında paylaştırılmıştır. Başkan, Senato'nun üçte ikisinin onayını almadan imzaladığı antlaşma yürürlük kazanamaz.

Uluslararası antlaşmayı sürdürme veya sonlandırma yetkisi tamamen başkanın yetki alanındadır. John Jay ve Hamilton, *Federalist* yazılarında Senato'nun küçük ve bilge yapısı, eyaletlerin temsilcilerinin bulundurması ve Senatörlerin daha uzun süre görev yapmaları nedeniyle Amerikan halkının uzun dönemde çıkarlarını daha iyi koruyabileceğini bu nedenle uluslararası antlaşmaları onaylanmasında Senato'nun nitelikli çoğunluğunun aranması gerektiği yönünde fikirlerini sunmuşlardır³³⁵.

Uluslararası antlaşmalar dışında başkanın tek taraflı olarak yürüttüğü ve yürürlüğe sokabildiği, Amerikan Anayasası'nda açıkça yer bulmayan antlaşmalara yürütme antlaşmaları (*executive agreements*) denir³³⁶. Yürütme antlaşmaları, uluslararası antlaşmalardan farklı olarak başkan veya başkanın seçtiği temsilcilerin diğer devletlerin liderleri veya hükümetleri ile yürüttüğü ve yürürlük aşamasında Senato onayını gerektirmeyen, uluslararası antlaşmalarla eşdeğerde antlaşmalardır³³⁷. Başkanların özellikle Kongre'nin müdahalesinin önüne geçmek amaçlı olarak yürütme antlaşmaları vasıtasıyla uluslararası politikayı yönlendirmeleri Kongre üyeleri ve doktrinde kuvvetler ayrılığı teorisinde çürüme yarattığı gerekçesiyle eleştirilmektedir³³⁸. Aksi görüşte olan

³³⁴ About America: The Constitution of The United States of America With Explanatory Notes Adapted From The World Book Encyclopedia (C) 2004 World Book s. 30. <https://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf> (05.04.2019)

³³⁵ Nomer, Başkanın Yetkileri, s. 82.

³³⁶ Nomer, Başkanın Yetkileri, s. 80.

³³⁷ Nomer, Başkanın Yetkileri, s. 85.

³³⁸ Nelson, Guide to the Presidency, s. 617; Wasserman, The Basics of American Politics, s. 64.

yazarlar ise, bu antlaşmaların günlük ilişkiler için yapılmış basit, devlete külfet yüklemeyen nitelikte antlaşmalar olduğu iddiasındadırlar³³⁹.

Başkanın bu yetkisi yasama yetkisi olarak değerlendirildiğinden “*Başkanlık Sisteminde Yasama ve Yürütme Kuvvetleri Arasındaki İlişki*” başlığı altında ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

1.4.2.4. Başkanın Başkomutanlık Yetkisi (Military Power; President as Commander in-Chief)

Kurucular, çok önemsedikleri “yürütme” ve “askeri gücün tam kontrolü” yetkilerinin bir araya gelmesinin, tiranlığa yol açacağından endişe duymuştur³⁴⁰. Kurucular savaş açma yetkisi dahil tüm yetkileri rahatlıkla yasama organının eline verilebilecekken; orduların yönlendirilmesi ve yönetimi yetkisini başkomutanlık yetkileri adı altında Kongre’ye nazaran çok daha hızlı karar verebilecek ve kararlarını uygulayabilecek serbestiye sahip olan başkana vermeyi tercih etmiştir³⁴¹. Kurucular, ordunun yönetimini halk tarafından seçimle iş başına getirilen başkana vererek sivil otoritenin sürekli olarak askeri gücün üzerinde olmasını da sağlamak istemiş ve böylece ordunun yüksek rütbelilerinin şu ya da bu şekilde diğer yüksek rütbelilerle beraber siyaseti manipüle etmesine de engel olmayı hedeflemişlerdir³⁴². Amerikan Anayasası’nın II. maddesinin 2. kısmına göre federal devletin kara, deniz ve hava kuvvetlerine ve federal devlet emrindeki eyalet milis kuvvetlerine kumanda etmek başkana ait yetkililerdir³⁴³. Başkan, bu yetkilerine dayanarak yabancı devletlerle askeri antlaşmalar yapabilir; bu hususta Senato’nun onayını dahi almak mecburiyetinde değildir³⁴⁴. Bilhassa Kongrenin pasif kaldığı savaş ve kriz dönemlerinde başkanın yetkilerinin geniş yorumlanması Federal Yüksek Mahkeme tarafından kabul gören bir durumdur³⁴⁵. Başkanların

³³⁹ Wasserman, The Basics of American Politics, s. 64.

³⁴⁰ Nomer, Başkanın Yetkileri, s. 87.

³⁴¹ Nelson, Guide to the Presidency, s. 639. https://books.google.com.tr/books?id=fK_ICAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=tr#v=onepage&q&f=false (04.04.2019)

³⁴² Nelson, Guide to the Presidency, s. 639. https://books.google.com.tr/books?id=fK_ICAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=tr#v=onepage&q&f=false (04.04.2019)

³⁴³ Arsel, Anayasa, s. 219.

³⁴⁴ “Mesela Roosevelt, 1944 yılında İngiltere ve Kanada ile yaptığı askeri antlaşmalar için Senato’ya danışmamıştır.” Arsel, Anayasa, s. 219.

³⁴⁵ Nomer, Başkanın Yetkileri, s. 90.

yetkilerinin artmasında savaş tehlikelerinin artması ve modern silahların imha kapasitelerinin genişlemesinin de önemli etkisi olmuştur³⁴⁶.

1.4.2.5. Başkanın Kongreye Mesaj Yollama Yetkisi

Başkanın yasama faaliyetinde bulunması mümkün değildir. Kanun teklifinde bulunma hakkı, sadece yasama meclisi üyelerine tanınmıştır. Buna mukabil Başkan Kongre'ye mesajlar yollayabilir ve bu mesajlar yoluyla Kongre'nin herhangi bir mesele üzerine dikkatini çekmek suretiyle başkan, bizzat yapamayacağı işleri, dolaylı yollardan yaptırmak çaresine başvurabilir³⁴⁷. Kongre bu mesajları dikkate alabilir veya almayabilir. Ama başkanın güçlü konumu dolayısıyla genelde bu mesajlar Kongre tarafından kanunlaştırılır. Başkanın bu yetkisi yasama yetkisi olarak değerlendirildiğinden *“Başkanlık Sisteminde Yasama ve Yürütme Kuvvetleri Arasındaki İlişki”* başlığı altında ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

1.4.2.6. Başkanın Üyesi Olduğu Partinin Lideri Olması

Başkanlık sisteminde başkanların son yıllarda güçlenen konumu nedeniyle başkan ve siyasî parti ilişkisinin önemi artmıştır.

ABD gibi yüksek nüfuslu ve büyük yüzölçümüne sahip bir ülkede başkanlık seçimlerine girebilmek ve seçmen kitlelerini mobilize etmek, ulusal parti örgütlenmeleri olmaksızın mümkün değildir³⁴⁸. Başkanların bir siyasî partiye üye olmaları önünde yasal engel bulunmamaktadır. Geçtiğimiz çeyrek yüzyıl boyunca Başkan'ın üyesi olduğu siyasî parti ile daha yakın bir ilişki içinde olduğu görülüyor³⁴⁹. Başkanın partisinin lideri olarak bazı önemli görevleri vardır. Bunlar; kendi seçiminden sonra başkan vekilini seçmek ve atamak, parti kampanyalarına katılmak, partiye finansal yardımda bulunmak, parti programına sadık kalmaktır³⁵⁰. Amerikan Anayasası'nda yer almayan bu yetki tarihsel süreç içerisinde ortaya çıkmış bir teamüldür. Denebilir ki, Amerikan tarihinde parti mensubu olmayan belki bir tek Başkan vardır; o da Başkan George Washington'dur. Ondan sonra bütün Başkanlar parti önderliği etmiş kimselerdir³⁵¹. ABD'deki devlet

³⁴⁶ Tanıyıcı/ Akgün, Amerikan Başkanlığı, s. 110.

³⁴⁷ Arsel, Anayasa, s. 219.; Gören, Anayasa, s. 160

³⁴⁸ Ayvaz, Devlet Başkanı ve Siyasî Parti İlişkisi Üzerine, s. 121.

³⁴⁹ Richard M. Skinner, Barack Obama and the Partisan Presidency, APSA 2010 Annual Meeting Paper, s. 1-3., https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1643855

³⁵⁰ Wasserman, The Basics of American Politics, s. 67-68.

³⁵¹ Yanık, Başkanlık Sistemi, s. 47-48.

başkanlarının partiler üstü uyguladıkları siyasî eğilim, bilhassa 1980'lerden itibaren değişmiş, devlet başkanı Reagan, Bill Clinton ve bilhassa George W. Bush dönemlerinde *partisan presidency* olarak adlandırılan bir trende yaklaşmıştır.

ABD başkanları gerek günümüzde gerekse de geçmişte üyesi oldukları siyasî partide genel başkanlık görevini üstlenmemişler, başkan olmadan önce de böyle bir görevde bulunmamışlardır. Ancak, Amerikan başkanları resmî olarak üyesi oldukları siyasî partinin doğal lideri, söz sahibi, ülke ve partinin siyaset gündemini belirleyen kişi ve toplum nezdinde parti ile özdeşleştirilen sembol/marka isim konumundadır. Özellikle Ronald Reagan döneminden itibaren belirginleşen bir eğilimle partinin doğal lideri olmaya başladıkları söylenebilir. Doğal liderliğin hukuki kaynağı ise başkanın ülkenin en önemli makamının başında olması, doğrudan halkoyu meşruiyetine dayanması ve siyasete bu makamın yön vermesi gerçektir. ABD haricinde örneğin Brezilya ve Meksika gibi başkanlık sisteminin geçerli olduğu tüm ülkelerde de devlet başkanları da siyasî parti üyesidirler³⁵². 1945 ilâ 2007 yılları baz alındığında, tüm demokratik başkanlık sistemlerinde göreve gelen 151 devlet başkanının yüzde 19'u başkan olmadan önce bir siyasî partide liderlik, yüzde 12'si bakanlık ve yüzde 27'si milletvekili veya senatör pozisyonunda bulunmuştur³⁵³.

Samuels ve Shugart, 2010 tarihli "*Presidents, Parties and Prime Ministers*" eserinde sistemin bir siyasî partinin hangi ölçüde başkanlaştıracığını (*presidentialized*) ortaya koymaktadırlar. Bunlardan ilki, Samuels ve Shugart'e göre, halkoyuyla seçimi kazanan bir başkan, siyasî ve kurumsal konumunu pekiştirerek ilaveten partisi üzerinde de bir etki alanı oluşturabilmektedir³⁵⁴. İkincisi ise devlet başkanı adayı olarak belirlenen bir kişinin kendi partisine karşı sorumlu olmasını sağlayacak mekanizmaların olmayışı, siyasî partiyi başkanlaştırmaktadır (*presidentialized*) ve başkanın tercihlerine bağlı kılmaya zorlamaktadır³⁵⁵.

³⁵² Miş, /Aslan/ Ayvaz/ Duran, Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları.

³⁵³ David J. Samuels ve Matthew S. Shugart, *Presidents, Parties and Prime Ministers*, Cambridge University Press, New York 2010, s. 74.

³⁵⁴ Samuels ve Matthew S. Shugart, *Presidents, Parties and Prime Ministers*, s. 16.

³⁵⁵ Samuels ve Matthew S. Shugart, *Presidents, Parties and Prime Ministers*, s. 17-18.

1.4.2.7. Başkanın Bazı Cezaları Af Yetkisi (Pardoning Power)

Amerikan Anayasasının 2. maddesinin 2. kısmı şöyledir: “... *impeachment* (görevi kötüye kullanma) olayları dışında, Birleşik Devletlere karşı işlenmiş suçlarda infazı erteleme ve affetme yetkisine sahip olacaktır.” Maddeye göre Başkan’ın, devlet aleyhine işlenmiş suçları af veya erteleme yetkisi vardır. İmpeachment hali bu yetkinin dışında bırakılmıştır. Başkanın af yetkisini kullandığı halde suç da ceza ile birlikte ortadan kalkar. Cezanın ertelenmesi sonucunda ise suç ortadan kalkmaz yalnızca suçun karşılığı olarak mahkemelerce belirlenmiş cezanın miktarından azalma olur³⁵⁶. Aslında başkanın bu yetkisi yargısal kararları hiçe indirmediği ve yargı kuvvetini zayıflattığı için durum çokça eleştirilmiştir³⁵⁷. Başkanın bu yetkisi yasama yetkisi olarak değerlendirildiğinden “Başkanlık Sisteminde Yasama ve Yürütme Kuvvetleri Arasındaki İlişki” başlığı altında ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

1.5. ABD Başkanlık Sisteminde Yasama ve Yürütme Kuvvetleri Arasındaki İlişki

Demokratik bir yönetimin kaynağı iktidarın sınırlanmasıdır. İktidarın sınırlanabilmesi ise; gücün tek bir organda toplanmasının engellenmesi, diğer bir ifade ile gücün bölünebilmesi ve her organın sahip olduğu gücün doğal sınırının belirlenebilmesi ile mümkündür. Yönetim gücünün parçalanarak onun paylaşılmasını sağlayan denge ve kontrol mekanizmalarının kurulması ile, belirli bir siyasi çoğunluğun aynı anda yönetimi tümü ile ele geçirmesi ve toplumu tek başına yönetmesi engellenebilir³⁵⁸. Özgürlüklerin ihlalinin gücün bölünerek engellenebileceğine; Keyfi yönetimin engellenerek, sistemin korunacağına inanılır³⁵⁹. Kısaca, çoğunluk iradesi ve çoğunluk esası etkisizleştirilebilir. Denge-denetim mekanizmalarının bir diğer işlevi ise, karar alma sürecine (*decision making*) yasama ve yürütme organlarının eşit ve rizai katılımıdır. Böylece mümkün

³⁵⁶ Tunçkaşık, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Başkanlık Sistemi, s.48; Nomer, Başkanın Yetkileri, s. 68-71.; Nomer, Başkanın Yetkileri, s. 90.

³⁵⁷ Arsel, Anayasa, s. 219.

³⁵⁸ Evcimen, Başkanlık Hükümeti Sistemi, s. 323. <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/454/5166.pdf> (19.05.2019)

³⁵⁹ Evcimen, Başkanlık Hükümeti Sistemi, s. 319. <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/454/5166.pdf> (19.05.2019)

olduğunca her iki organın uzlaşmasıyla alınan kararlar halkın iradesinin kararlara tam olarak yansımaları sağlamaktır³⁶⁰.

İktidarın sınırlanması arayışındaki merkez kavramlardan biri olan “denge ve denetleme”, iktidarın kullanımının çerçevesini belirleyen hükümet sisteminin de karakterinde belirleyici bir role sahiptir³⁶¹. Bu denge ve denetleme mekanizmaları bütün hükümet sistemlerinde vardır. Ancak, hükümet sistemlerinin adı ne olursa olsun o sistemin demokratik ve sorunsuz bir şekilde işleyebilmesini belirleyen en önemli faktör, yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkinin denge ve denetleme mekanizmaları üzerine oturtulmasıdır.

Bütün hükümet sistemlerinde gücün bir tek merkezde toplanma riski mevcuttur. Bu riski ortadan kaldırmak için, Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organları, birbirlerinin aşırılığa kaçma eğilimlerini önleyecek yetkilerle donatılmıştır³⁶². Başkanlık sisteminde; gücün tek bir devlet kuvvetinin elinde toplanmasının ortaya çıkaracağı olumsuzlukların önüne geçilebilmesi için denge ve denetleme mekanizması tasarlanmıştır.

Başkanlık sistemini, parlamenter sistemden ayıran temel özellik; yasama, yürütme ve yargı organları arasındaki sert kuvvetler ayrılığıdır. Linz’e göre, iki sistemin de esaslı unsurları yasama ve yürütme organlarının nasıl şekillendiğiyle ilgilidir³⁶³. Bu hükümet sisteminde; yasama, yürütme ve yargı organları birbirinden farklı kişilerden oluştuğu için kuvvetler ayrılığı ilkesine realitede uygun olsa da uygulamada organlar arasında doğal bir uyum ve iş birliği söz konusudur. Sistemin unsurları tam olarak birebirine karşı bağımlı olmasalar da birebirlerinden tamamen bağımsız da hareket edemezler³⁶⁴. Bu unsur organlarının birbirini karşılıklı olarak dengelemesi ve denetlemesi parlamenter sistem ya da yarı-başkanlık sistemlerine nazaran daha zaruri bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Çünkü, başkanlık sisteminin en şiddetli şekilde eleştirilen özelliği kuvvetler arasında etkileşimin azlığıdır. Bu eleştirinin kaynağı olarak da başkanlık sisteminin sert kuvvetler ayrılığına dayalı olması gösterilmektedir. Ancak, başkanlık

³⁶⁰ Saadet Yüksel, *Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Güvence Altına Alınması Bağlamında Denge-Denetim Mekanizmaları*, Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı, Marmara Üniversitesi Yayınları: No. 861, İstanbul 2019, s. 10-14.

³⁶¹ Gülener, Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme, s. 12.

³⁶² Cengiz Gül, *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme*, Ankara 2017, s. 143.

³⁶³ Linz, “The Virtues of Parliamentarism,” s. 84.

³⁶⁴ Faruk Örgün, *Dar Gelen Gömlek Başkanlık Sistemi*, İstanbul 1999, s. 59.

sistemi savunucuları, denge ve denetleme mekanizmaları ile etkileşim azlığının aslında ortadan kalktığını ifade etmektedirler. Hatta, başkanlık sistemlerinin demokratik başarısının belirleyicisinin denge ve denetleme sistemi olduğu³⁶⁵ iddia edilmektedir.

Amerikan Anayasal düzeni hırsın hırsla dengelenmesi üzerine kurulmuştur ve dolaylısı ile Anayasal yetkilerini aşan ve kötüye kullanan devlet organını diğer bir devlet organları dengeleyecek ve denetleyebilecektir³⁶⁶. ABD sisteminde Başkan'ın kurumlar üzerindeki kontrol ve etkileme gücü, parlamenter hükümet sistemindeki başbakanın bu anlamdaki gücünden kimi zaman- özellikle yasama faaliyeti dikkate alındığında- daha fazla olabilmektedir. ABD başkanlık sisteminde başkan ve Kongrenin sıkı bir etkileşim içinde olduğu görülmektedir. ABD Anayasası tarafından sınırları belirlenmiş bu etkileşimin denge ve denetleme mekanizmalarını ortaya çıkarmaktadır. ABD başkanlık sistemi denge ve denetleme (*checks and balances*) mekanizmasının en etkin uygulandığı sistem olarak da anılır³⁶⁷.

Kurucular bireysel hak ve özgürlükleri korumak ve yetki tecavüzlerinin önüne geçmek için “denge ve denetleme” sistemini ortaya koymuşlardır. Denge ve denetlemesinin önemini Federalist Yazılar'da James Madison şöyle açıklamaktadır:

“Anayasada belirtildiği şekilde çeşitli devlet idareleri arasındaki gerekli yetki dağılımını yürütmek için hangi çareye başvurmamız? Verilebilecek tek cevap şu: Bütün bu dış tedbirlerin yetersiz olduğu anlaşıldığına göre, eksikliği karşılamak için, devletin iç yapısını öyle düzenlemeli ki, bu yapıyı meydana getiren çeşitli kısımlar, karşılıklı münasebetleri sayesinde, birbirlerini frenlemek imkânı bulabilsinler³⁶⁸.”

Denge ve denetleme sistemleri ile yasama ve yürütme organlarının sahip olduğu kuvvetler dengelenmiş ve birbirini denetler hale gelmiştir. Denge ve denetleme sistemleri ile sağlanmak istenen, yasama ve yürütme arasındaki ilişkinin birbirinden tamamen ayrılması değil, bu organların birbirine bağımlı ve iş birliği içinde çalışmasını

³⁶⁵ Güleler, Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme, s. 8.

³⁶⁶ Tanıyıcı/Akgün, Amerikan Başkanlığı, s. 173.

³⁶⁷ Levent Gönenç, “Türkiye’deki Hükümet Sistemi Tartışmalarına İlişkin Değerlendirmeler,” Yeni Türkiye, C.9, No:51, Mart-Nisan 2013, s. 271.

³⁶⁸ Soysal, Hamilton, Madison ve Jay s. 76-78.; Ralph H. Gabriel (edt.), Hamilton, Madison and Jay, s. 27.

sağlamaktır. Güçlerin “*ayrı ama eşit*” olması böyle bir yapıyı gerekli kılmıştır³⁶⁹. Sistem sayesinde, ne Kongre yasama alanında sınırsız bir yetkiye sahiptir, ne de başkan yürütmenin nasıl belirleneceğinde Kongre’den tamamen bağımsız hareket edebilir. Denge ve denetleme sistemi kısaca şöyle işlemektedir: Kongrenin temel işlevi olan yasa yapma yetkisi, başkanın veto yetkisi ile frenlenebilmektedir. Yasama politikalarının amacına ulaşabilmesi, uygulamaya geçebilmesi, başkanın bu kuralları yürütmesine bağlıdır. Başkanın bu kuralları uygulayabilmesi ise Kongre tarafından kendisine bu amaçla harcamak üzere tahsis ettiği kaynakları kullanmasına bağlıdır. Yürütme politikalarının etkinliği ise, yürütme tarafından atanan, bu politikaları uygulayacak üst düzey kadroları Kongre’nin onaylamasına; bu politikaların yürütülmesini sağlayacak mali kaynakları sağlamasına; yürütme politikaları uluslararası ilişkiler ile ilgili olduğu takdirde ise uluslararası antlaşmanın uygulanabilmesi Kongrenin bu antlaşmaları onaylamasına bağlıdır. Ayrıca Anayasa ile Başkan’a yürütme kararnameleri çıkarma yetkisi verilerek başkan yasama işlevine ortak olmaktadır. Başkan kongreye mesaj gönderme yolu ile yürütme politikalarının sağlıklı bir şekilde uygulanabilmesi için çıkarılması gereken kanunlar hakkında önerilerde bulunur. Denetlemeye dair Kongrenin elindeki silah ise impeachment usulüdür. Fesih mekanizması başkanlık sisteminde denge ve denetleme sistemleri arasında yer bulamamıştır. Bu durum olası sistem tıkanıklıklarında başkanlık sisteminin bir eksikliği olarak değerlendirilebilir. Sert kuvvetler ayrılığı ilkesinin sağladığı bu denge ve denetleme sistemleri tarihsel süreç içerisinde dengenin Başkan lehine bozulmasına neden olmuştur. Başkanlık gücünün büyümesi aynı zamanda Amerika Birleşik Devletleri’nin büyümesine ve ulusal hükümetin gücüne bağlanabilir³⁷⁰.

Özetle, yasamanın işlevi kanunları yapmak, yürütmenin ise yasamanın yaptığı bu kanunların doğru şekilde uygulanmasından sorumlu olmaktadır. Ancak, bu organlar arasındaki ilişki, fren ve denge mekanizmasının oluşturduğu sistem ile hem Anayasal hemde uygulamada yürütmenin yasama fonksiyonlarına müdahil olmasını sağlarken, yasamaya da idari birçok fonksiyon sağlamıştır³⁷¹.

³⁶⁹ Tunçkaşık, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri, s. 54.
https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/baskanlik_sistemi.pdf (14.05.2019)

³⁷⁰ Krutz, American Government, s. 453.

³⁷¹ Rosenthal, The Decline of Representative Democracy, s. 294-295.

Yasama ve yürütme arasındaki ilişkileri sağlayan hukuki mekanizmalar iki başlık altında ele alınmaktadır. Bunlar sırası ile şu şekildedir: Başkan'ın Kongre'ye karşı yetkileri, Kongre'nin Başkan'a karşı yetkileridir; Başkan'ın Kongre'ye karşı yetkileri, veto yetkisi, başkanlık kararnameleri yetkisi, ulusa sesleniş (mesaj gönderme yetkisi), başkanın uluslararası antlaşma akdetme yetkisi, üst düzey kamu yöneticilerini atama ve görevlerine son verme yetkisi, başkanın dolaylı kanun teklif etme yetkisidir. Kongre'nin Başkan'a karşı yetkileri ise; bütçe konusundaki yetkisi, impeachment yetkisi (Kongre'nin Başkan'ı suçlandırma yetkisi), Başkan'ın Kongre'ye rapor vermesi ve yasama vetosu yetkisi, milletlerarası antlaşmaları onaylama yetkisidir.

Yasama ve yürütme arasında ilişkileri belirleyen diğer mekanizmalar ise fesih yetkisi ve başkanın yasama organındaki çoğunluk desteği oranıdır.

1.5.1. Başkanın Kongre'ye Karşı Yetkileri

1.5.1.1. Veto Yetkisi (Presidential Veto)

Başkanlık sistemini benimseyen devletlerde devlet başkanının yasa teklif etme yetkisi yoktur. Başkan yasama organı tarafından çıkarılan kanunların uygulanmasını engelleyebilir. Bu duruma başkanın “veto yetkisi” denir. Başkanı'nın Kongre'den çıkan yasayı veto etme yetkisi bir denge-denetim mekanizması olarak değerlendirilir³⁷². Başkanın, Kongre'ye karşı sahip olduğu en önemli Anayasal güç vetodur³⁷³. Kongre'nin temel işlevi olan kural koyma yetkisi, Başkanın veto yetkisi ile frenlenebilmektedir³⁷⁴. Bu güç, denge ve denetleme sisteminin en önemli mekanizmasıdır. Çünkü bu güç başkana ülkenin çıkarlarına aykırı olduğuna inandığı bir mevzuatın yürürlüğe girmesini engellemesine imkan verir.

Başkanlık sistemlerinde, yasama ve yürütme organları arasında en popüler etkileşim aracının başkana tanınan kanunları “veto yetkisi” olduğu ifade edilmelidir³⁷⁵. Esasen veto yetkisi, yasama kuvvetinin kanun yapma yetkisine getirilen bir sınırlamadır. Bu sınırlama ile yasama organının yürütme organının alanına müdahalesi engellenmekte

³⁷² Yüksel, Denge-Denetim Mekanizmaları, s. 10-14; Karatepe, Türk Anayasa Hukuku, s. 91.

³⁷³ Wasserman, The Basics of American Politics, s. 65.

³⁷⁴ Evcimen, Başkanlık Hükümeti Sistemi, s. 317. <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/454/5166.pdf> (18.05.2019).

³⁷⁵ Engin Avcı, Başkanlık Sistemi, Ankara 2015, s. 124; Gülener, Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme, s. 10; Jonh H. Aldrich, Gary J. Miller, Charles W. Ostrom Jr., David W. Rodhe, Amerikan Government: People, Institutions, and Policies, Houghton Mifflin Yayınları, 1994, s. 489-490.

ve böylece iki kuvvet arasında denge sağlanmaktadır. Bunun yanında, Başkan lehine olan veto yetkisi ile oluşan denetleme mekanizmasıyla bireysel hak ve özgürlükler güvence altına alınmıştır. Sartori'ye göre, Başkanın veto yetkisi, parlamentonun onun alanına tecavüzlerine karşı savunma aracıdır ve bu yetki başkanlık sisteminin tipik bir özelliğini oluşturur³⁷⁶. Hamilton'a göre ise;

“Yasama uzvunun, öbür uzuvlara ait hakları çiğnemek ve yetkileri benimsemek gibi bir eğilimi vardır, bundan dolayı her uzvun kendisini korumak için, anayasal silahlara sahip olması gereklidir... Yürütme uzvuna yasama uzuvlarının tasarrufları üzerinde mutlak veya şartlı bir geri çevirme (veto) yetkisi tanınmanın doğruluğu ve açıklığı su götürmez bir gerçektir... (Veto) yetkisi olmadıkça, yürütme uzvunun yasama uzvundan gelecek saldırılara karşı kendini koruması asla mümkün olmayacaktır³⁷⁷”.

Başkan'ın veto yetkisi Anayasal bir yetkidir. Başkanın yasamaya dahil olmasını sağlayan usul vetodur. Amerikan Anayasası'nın 1. maddesinin 7. kısmının 2. fıkrası Başkana Kongre'de kabul edilen yasaları veto etme yetkisi açıkça vermektedir. Anayasa'da şöyle düzenlenmiştir³⁷⁸:

“Temsilciler Meclisi ve Senato'dan geçen tüm yasa tasarıları, yasalaşmadan evvel başkana sunulmalıdır. Başkan eğer yasa tasarısını onaylarsa imzalar ya da tasarının oluşturulduğu meclise karşı çıktığı noktaları ekleyerek geri gönderir.

³⁷⁶ Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, s. 210.

³⁷⁷ Soysal, Hamilton, Madison ve Jay s. 76-78; Ralph H. Gabriel (edt.), Hamilton, Madison and Jay, s. 156-160.

³⁷⁸ Section 7.

“Gelirleri arttırmaya yönelik bütün yasa tasarıları Temsilciler Meclisi'nde hazırlanacaktır; fakat Senato diğer yasa tasarılarında olduğu gibi, değişiklik önerebilir veya tasarıları aynen kabul edebilir. Temsilciler Meclisi veya Senato tarafından kabul edilen her yasa tasarısı yasalaşmadan önce, Birleşik Devletler Başkanı'na sunulacaktır; eğer Başkan uygun görürse bunu imzalayacaktır, fakat uygun görmezse itirazları ile birlikte bunu kaynaklandığı meclise geri gönderecektir; bu meclis, genel olarak, itirazları tutanaklara geçirecek ve yasa tasarısını yeniden görüşecektir. Yeniden görüşme sonunda yasa tasarısı o meclisin üçte ikisi tarafından kabul edilirse, tasarı itirazlarla birlikte yeniden görüşülmesi için öteki meclise gönderilecektir. Yasa tasarısı, bu meclisin de üçte ikisi tarafından kabul edildiğinde, yasalaşacaktır. Fakat bütün bu gibi hallerde her iki meclisteki oylar evet ve hayır olarak saptanacak ve tasarının lehinde ve aleyhinde olan kişilerin adları her iki meclisin de tutanaklarına geçecektir. Başkan bir yasa tasarısını, kendisine sunulduğundan itibaren on gün içinde (pazar günleri hariç) meclise geri göndermezse, tasarı Başkan tarafından imzalanmış gibi yasalaşacak, ancak Kongre tatile girerek yasanın geri dönüşünü engellediği takdirde yasalaşmayacaktır.

(Döneme son verme hususu dışında) Senato ile Temsilciler Meclisi'nin karar birliğini gerektiren her emir, karar veya oylama, Birleşik Devletler Başkanı'na sunulacak ve bunlar yürürlüğe girmeden önce, Başkan tarafından onaylanacak veya Başkan'ın uygun bulmaması halinde, yasa tasarılarına uygulanan kural ve sınırlamalar uyarınca, Senato ve Temsilciler Meclisi'nin üçte ikisi tarafından yeniden kabul edilecektir.”<https://www.law.cornell.edu/constitution/articlei#section1> (22.04.2019)

Eğer Kongre'nin her iki kanadı da yasa tasarısını başkanın karşı çıkmasına rağmen 2/3'lük bir oran la kabul ederse, Başkanın vetosu aşılmış olur ve tasarı yasalaşır. Eğer başkan, tasarı önüne geldikten sonra 10 gün içerisinde hareketsiz kalır ise tasarı başkan imzalamış gibi yasalaşır.”

Daha önceki bölümde belirtildiği gibi kanun yapma uzun ve zor bir süreçtir. Bir temsilci veya bir senatör tarafından hazırlanan kanun tasarısı, önce Temsilciler Meclisinde, senatörün verdiği tasarı ise Senato'da görüşülür ve kabul edilir³⁷⁹. Ancak, kanunun bu iki meclisten geçmesi onu hemen uygulamaya konması için yeterli değildir. Kongre tarafından kabul edilen tasarılar Başkanın onayına sunulur. Veto yetkisinin kullanım süreci yasama organı tarafından kabul edilen bir tasarının onay için başkana gönderilmesiyle başlar. Başkan imzalanması için önüne gelen kanun tasarısı için üç yol izleyebilir. Birincisi, yasama organının kabul ettiği bir kanun tasarısının yürürlüğe girmesi için, Başkan, kendisine sunulan kanun tasarısını beğenirse on gün içinde imzalar ve tasarı kanunlaşarak yürürlüğe girer. İkincisi, başkan önüne gelen kanun tasarısını imzalaması gereken on günlük süre içinde imzalamaz ve hareketsiz kalırsa, yasama dönemi de halen devam ediyorsa, tasarı yasalaşır. Üçüncüsü, Başkan Kongre tarafından kabul edilmiş kanun teklifini veto eder³⁸⁰. Başkan bir tasarıyı veto ederse, başkanın itirazlarını özetleyen bir veto mesajı ile birlikte yasama meclisine iade edilir.

Başkan bir kanunu dört şekilde veto edebilir: Olağan veto, cep vetosu, kısmi veto ve paket veto³⁸¹.

Başkan kanun metnini veto ederse, tasarı ret sebebiyle birlikte ilk görüşüldüğü meclise gönderilir³⁸². Buna Başkanın “veto hakkını kullanması” denir. Bu veto yetkisine “olağan veto” denmektedir. Böylelikle, vetoyla başkan eksik ve hatalı noktalarını tespit ettiği tasarıyı Kongreye iade eder. Olağan vetoda, başkanın vetosu kanunu engelleyebilirken, bu mutlak değildir. Amerika Birleşik Devletleri'ninki de dahil olmak üzere çoğu başkanlık sisteminde, yasama organı, bir üst çoğunluk, tipik olarak üçte ikisi

³⁷⁹ Yanık, Başkanlık Sistemi, s. 66.

³⁸⁰ “Bu yetki 19. yüzyıl sonlarından bu yana hayli yaygın olarak kullanılmıştır. Örneğin, Başkan G. Cleveland, iki kez başkanlık ettiği dönemlerde (1884-1888 ve 1892-1896) tam 414 veto kullanmış ve bu nedenle “vetocu başkan” diye anılmıştır. Keza F. Roosevelt 631, Truman 250 kez veto yetkisini kullanmıştır.” Teziç, Anayasa Hukuku, s. 508; Valerie Heitschusen, Congressional Research Service, R42843, Introduction to the Legislative Process in the U.S. Congress, Updated November 15- 2018, s.10, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42843.pdf> (22.04.2019); Krutz, American Government, s. 434.

³⁸¹ Miş /Aslan/ Ayvaz/ Duran, Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları, s. 33.

³⁸² Milkis, Nelson, The American Presidency, s. 41.

tasarı lehine oy verirse, başkanlık vetosunu geçersiz kılabilir³⁸³. Kongre tarafından onaylanmış bir kanun başkan tarafından sadece bir kez veto edilebilir³⁸⁴.

Cep vetosu, Başkan tasarının kanunlaşmasından yana değilse ve Kongrenin tatiline on günden az bir süre kalmışsa, başkan herhangi bir harekette bulunmadan Kongrenin tatile girmesini bekleyerek sürenin geçmesini sağlar ve böylece tasarının kanunlaşmasını engelleyebilir³⁸⁵. Diğer bir ifade ile tasarı metnini saklar. Böylece tasarı kanunlaşmamış olur. Buna “cep vetosu (*pocket veto*) veya başkanın dolaylı vetosu” denir³⁸⁶. Bu kesin bir vetodur, zira geçersiz kılınmaz ve tamamıyla negatif bir yetkidir³⁸⁷. Yazıcı, cep vetosunu şöyle tanımlamıştır: Cep vetosu, başkana sadece bir tasarıyı imzalamama yetkisi verir. Bu kesin bir vetodur, çünkü geçersiz kılınmaz. Eğer başkan eylemde bulunmamayı yani tasarıyı imzalamamayı seçerse, o tasarı ölmüş sayılır ve kimsenin bu konuda yapabileceği bir şey yoktur³⁸⁸. Federal Yüksek Mahkeme *Okanogon v. United States*³⁸⁹ (No. 03-1071) davasında Kongrenin toplantı döneminin bitmesine on günden az bir süre kaldığında Başkana gönderilen tasarılar hakkında Başkanın bir şey yapmaması durumunda, kanun tasarılarının yürürlüğe giremeyeceğine karar vererek, Başkanın “cep vetosu” yetkisini teyit etmiştir³⁹⁰. Cep vetosunu ilk kez 1812 yılında James Madison kullanmıştır³⁹¹. Cep vetosu, bir tasarıyı tümüyle reddetme yetkisi olarak tanımlanabilir. Bu, en az etkili vetodur. Başkanı ya paketten tümüyle vazgeçmeye veya tüm hükümleriyle birlikte tasarıyı kabul etmeye zorlar³⁹². Cep vetosunun kilit yönü, yasama organı tarafından geçersiz kılınamamasıdır, bu da onu olağan vetodan daha mutlak kılar.

³⁸³ Ali Akdemir, Gözde Mert, Liderlik Yönüyle Dünyadaki Başkanlık Sistemleri, İstanbul 2018, s. 70.

³⁸⁴ Abdulsemet Yaman, Başkanlık Sistemi, Uygulamaları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 24, Sayı: 1, s. 83-98, Elâzığ-2014
<https://dergipark.org.tr/download/article-file/157360> (18.05.2019); Aldrich/ Miller/ Ostrom/ Rodhe, Amerikan Government, s. 489.

³⁸⁵ Krieger, AP. US. Government And Politics, s. 99-100.

³⁸⁶ Yanık, Başkanlık Sistemi, s. 66; Fendoğlu, Başkanlık, s. 228; Yazıcı, Başkanlık, s. 28; Yücel, Parlamenter Hükümet isteminin Rasyonelleştirilmesi, s. 51; Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, s. 210.; Wasserman, The Basics of American Politics, s. 65-66.

³⁸⁷ Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, s. 210-211.

³⁸⁸ Yazıcı, Başkanlık, s. 28; Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, s. 210-201.

³⁸⁹ Karar metni içi bkz: <https://www.justice.gov/osg/brief/county-okanogan-v-national-marine-fisheries-service-opposition> (13.05.2019) Okanogon v. United States (No. 03-1071), 2003, Supreme Court.

³⁹⁰ Kemal Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt 2., Bursa 2011, s. 37.

³⁹¹ Güleler, Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme, s. 49.

³⁹² Yazıcı, Başkanlık, s. 28; Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, s. 210-201.

Federal harcamalar ve artan federal açık üzerinde daha fazla kontrol sahibi olmak amacıyla, Amerikan yasama tarihinde tartışmalı bir kanun olan başkanlara ödenek, vergi, bütçe ile ilgili kanun tasarılarının bir veya birkaç maddesini veto etme yetkisi veren Kısmi Veto Yasası (*“Line Item Veto Act”*³⁹³) Kongre tarafından kabul edildi ve 9 Nisan 1996’da Başkan Bill Clinton tarafından yasalaştı. Yasama süreci üzerindeki başkanlık gücünü artırmaya çalışan federal bir yasaydı. Kısmi vetoya *madde vetosu* da denilmektedir. Başkanlık sistemini benimseyen birçok devlette görülen ve Anglo Sakson hukukunda *line-item veto* olarak adlandırılan kısmi veto³⁹⁴ yetkisinden önce, başkan kanunları yalnızca bütünüyle onaylayabilir veya veto edebilirdi³⁹⁵. Başkana, tasarının tamamını veto etmek zorunda kalmadan Kongre tarafından kabul edilen kanunun istediği maddelerini veto etme yetkisi verdi. Kısmi veto, başkanın harcama ve vergi kanunları içindeki belirli hükümleri seçici olarak reddetmesine izin vererek, başkanın gereksiz veya israf harcamaları olarak görebileceği şeylerin kanunlaşmasını engellenmesini sağladığı için savurgan harcamaları engellemenin bir aracı olarak görülürken, Kongre’nin altı üyesi 1997 yılında, söz konusu kanunun Anayasa’ya aykırı olduğu gerekçesiyle Federal Yüksek Mahkemeye başvurmuştur. İddialarında Kongre’ye ait olan harcamalar ve vergilendirmelerle ilgili yetkinin başkana kaydığını ve böyle bir yetkilendirmenin ancak Anayasa değişikliğiyle mümkün olabileceğini ifade etmişlerdir. Federal Yüksek Mahkeme, *Clinton v. City of New York*³⁹⁶ (524 U.S. 417) davasında 1998 yılında verdiği kararda, kanun tasarılarının belirli kısımlarını veto etmeye yönelik başkana tanınan yetkiyi anayasaya aykırı bulmuştur³⁹⁷. Çünkü, Federal Mahkemeye göre, bir tasarının, belirli bir kısmına karşı çıkan başkanın isteği üzerine revizyon edilmesi yeni bir yasa tasarısı oluşması demektir³⁹⁸. Kısmi veto yetkisiyle her ne kadar yasam organın aşırı harcamaları engellenmesi amaçlansa da anayasanın kuvvetler ayrılığı ilkesi zedelenerek kuvvet dengesi yasama organından yürütme organına kaydırılmaktaydı. Yazıcı’ya göre,

³⁹³ Krieger, AP. US. Government And Politics, s. 100; Yücel, Parlamenter Hükümet isteminin Rasyonelleştirilmesi, s. 51; Gülener, Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme, s. 51.

³⁹⁴ Mainwaring, “Presidentialism in Latin America, s.160. https://www.jstor.org/stable/pdf/2503565.pdf?seq=1#page_scan_tab_contents (19.05.2019)

³⁹⁵ Gülener, Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme, s. 50.

³⁹⁶ Karar metni için bkz: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/524/417/> (13.05.2019) Clinton, et al. v. City of New York, et al., 118 S.Ct. 2091 (1998)

³⁹⁷ Nomer, Başkanın Yetkileri, s. 67; Gülener, Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme, s. 50.

³⁹⁸ Gülener, Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme, s. 50; Stephen Skowronek, Presidential Leadership in Political Time, Michael Nelson (Edt), The Presidency&The Political System, 5th edition, Washington, D.C.1997, s. 131.

kısmi veto, başkana tek tek hükümleri iptal etme suretiyle tasarıdan kısmi çıkarmalar yapma imkânı verir, bu da o tasarının aktif bir biçimde yeniden yazılması demektir³⁹⁹. Kısmi Veto Yasası, kısa ömürlü olsa da ABD yasama ve yürütme ilişkileri bağlamında önemli bir süreci temsiletmiştir. Organlar arasında var olan dinamik gerilimin, bir dengeye ulaşma çabalarının ve kuvvetin herhangi bir organ lehine bozulma riskinin sürekli olarak engellenmesi çabasının en büyük temsilcisidir. Kısmi Veto yasası aynı zamanda yargının Anayasadaki kuvvetler ayrılığı ilkelerini ve denge denetleme mekanizmalarını korumada oynadığı önemli rolün bir hatırlatıcısıdır.

Kongre'nin, başkanın veto tehdidine karşı aldığı birtakım önlemler vardır. Buna mukabil, başkanın vetosunu geçersiz kılmak kolay değildir. Kongrenin elindeki ilk önlem, Başkanın vetosunu etkisiz bırakabilmek ve tasarının tekrar yürürlüğe girebilmesi için tasarının Kongre'nin her iki meclisinde de üçte iki çoğunlukla onaylanması gerekir⁴⁰⁰. Bu önlem, kısmi veto ve paket veto da mevcuttur⁴⁰¹. Başkanın veto yetkisini kullanarak yeniden görüşülmek üzere kongreye geri gönderdiği kanun, toplantıya katılanların üçte ikisi tarafından kabul edilirse, başkan, kendisine sunulma tarihinden itibaren beş gün içinde kanunu yayınlamak zorundadır⁴⁰². Fakat; her iki meclisin üçte iki onayını almak genellikle kolay değildir. Bu sebeple vetoların geçersiz kılınması ancak büyük bir uzlaşma ile sağlanabilir⁴⁰³. Bu uzlaşma sağlanmazsa kanun tasarısı kanunlaşmadan düşer. Krieger'e göre, Kongre genellikle başkanlık vetosunu geçersiz kılammış ve şimdiye kadar Başkanın vetolarının yüzde onundan azı Kongre tarafından üçte ikilik çoğunluk ile kabul edilebilmiştir⁴⁰⁴. Başkan genellikle veto tehdidini Kongre'yi kanun tasarısını tekrar düzenlemelerini ikna etmek için kullanır. Bu sebeple başkanın belirli maddelere karşı çıktığını bilen Kongre üyeleri vetodan kaçınmak için kanun tasarısını baştan revize etme eğilimindedirler. Bir veto, genellikle Kongre tarafından gözden geçirilir ve daha sonra tekrar düzenlenerek Başkana tekrar sunulur. Kongrenin elindeki ikinci önlem ise, Kongre'nin bir kanun tasarısı hazırlarken, başkanın

³⁹⁹ Yazıcı, Başkanlık, s. 28; Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, s. 210-201.

⁴⁰⁰ Krutz, American Government, s. 434; Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s.40; Kaboğlu, Anayasa Hukuku, s. 128; Metin, Başkanlık Sistemi, s. 41; Teziç, Anayasa Hukuku, s.508.; Elizabeth Rybicki, Congressional Research Service, CRS Report RS22654, Veto Override Procedure in the House and Senate, Updated March 26, 2019, s. 1-7. <https://fas.org/sgp/crs/misc/RS22654.pdf> (30.03.2019)

⁴⁰¹ Yazıcı, Başkanlık, s. 29.

⁴⁰² Yazıcı, Başkanlık, s. 29.

⁴⁰³ Nomer, Başkanın Yetkileri, s. 67.

⁴⁰⁴ Krieger, AP. US. Government And Politics, s. 99-100.

reddedemeyeceği veya kamuoyu baskısından dolayı ret etmeye çekineceği birden fazla konuyu tasarıya ekleyerek torba kanun çıkarmasıdır. Yukarda bahsi geçtiği gibi Başkanın kısmi veto yetkisi olmamasından dolayı başkan torba kanun tasarısını imzaladığı anda tasarıların tamamı kanunlaşır. Dolayısı ile başkanın normal zamanda ret edeceği bir kanun tasarısı da kanunlaşmış olur.

Olumsuz bir gücü ifade eden veto yürütmenin yasamaya karşı en etkili aracı haline gelmektedir⁴⁰⁵. Veto yetkisi ABD başkanları tarafından şimdiye kadar 2.564 defa kullanılmıştır. Bunların 1.066 tanesi cep vetosu, 1.498 tanesi ise olağan vetodur Şimdiye kadar 110 veto Kongreden geçerek geçersiz kılınmıştır⁴⁰⁶. Kennedy'nin veto ettiği hiçbir yasa, Kongre tarafından tekrar kabul edilememiştir⁴⁰⁷.

Özetle, Başkanın Kongre üzerindeki en etkili baskı aracı veto yetkisidir. Veto, bir tehdit olarak başkan ve temsilcilerinin sadece en başından en sonuna değil tüm yasama sürecine dahil olmalarını sağlar⁴⁰⁸. Gülener'e göre, Başkanın veto yetkisi kuvvetler ayrılığı ilkesini ihlal etmektedir⁴⁰⁹. Fakat bu eleştiri yersizdir. Çünkü veto yetkisi ile başkana Kongre'yi denetleme imkânı verilmektedir. Aksi halde, Kongrenin frenlenemez bir kuvvet haline gelmesi kaçınılmaz olacaktır. Shugart ve Carey ise, başkanın Kongre üzerinde bir kontrol gücüne sahip olmasını sağlayan veto mekanizmasının, başkan ve Kongre'nin farklı siyasi eğilimlere sahip olmaları halinde yasama sürecinin kilitlenmesi sonucunu doğurabileceğini ifade etmektedirler⁴¹⁰. ABD başkanlık sisteminde başkanın veto yetkisi, yürütme ve yasama organları arasında bir güç dengesini korumak için tasarlanmış karmaşık ve çok güçlü bir araçtır. Yürütmenin elindeki bu kuvvet potansiyel yasama aşırılığının önlenmesinde çok önemli bir işleve hizmet ederken, bireylerin menfaatini göz önünde bulundurarak sorumlu bir şekilde anayasal bir zeminde kullanılmalıdır. Herhangi bir siyasi sistemin dinamiklerini anlarken, yasama ve yürütme ilişkilerinde önemli bir yer tutan veto yetkisi ve bu yetkinin ülke yönetimine nasıl katkıda

⁴⁰⁵ Yücel, *Parlamentar Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi*, s. 51.

⁴⁰⁶ Gill, Kathy, *Bills Vetoed by President Bush*, www.uspolitics.about.com/od/electionissues/tp/Bush-Vetos. (16.06.2022); *Vetoes by President George W. Bush*, www.senate.gov/reference/Legislation/Vetoes/BushGW.htm (12.10.2013); Gülener, *Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme*, s. 51.

⁴⁰⁷ Ali Akdemir, Gözde Mert, *Liderlik Yönüyle Dünyadaki Başkanlık Sistemleri*, İstanbul 2018, s. 70.

⁴⁰⁸ Gülener, *Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme*, s. 49.

⁴⁰⁹ Gülener, *Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme*, s. 50.

⁴¹⁰ Shugart/ Carey, *Presidents and Assemblies*, s. 18-22.

bulunduğunu dikkate almak gerekir. Bunu yaparken, organların işleyişi ve sistemin demokratik süreçler hakkında fikir ediniz.

1.5.1.2. Başkanlık Kararnameleri (Executive Order)

Siyasal rejimlerde devlet başkanının kararname çıkarma yetkisi zorunlu değilse de parlamenter sistemle yönetilen rejimlerin yüzde ellisinde, yarı başkanlık ve başkanlık rejimlerinin ise yüzde yetmişinde devlet başkanına bu yetki verilmiştir⁴¹¹.

Başkanlık Kararnameleri terimi Amerika Birleşik Devletleri hukukunda iki ayrı düzeydeki işlemi anlatmak üzere kullanılmaktadır: Bir yandan federal devletin (ABD) başkanlık makamının işlemidir, diğer yandan federe devletin çoğunlukla “vali” olarak Türkçeleştirilen makamının (*governor*) hatta bazen belediye başkanlarının da işlemidir⁴¹². Yürütme işlemi olarak kabul edilen “executive order”ın, başkanlık makamı tarafından çıkarılan işlemlerini anlatmak için kullanılmaktadır⁴¹³.

*“Dar anlamda EO, başkanın bu ad altında yaptığı işlemlerdir (...) geniş anlamda ise ABD başkanının sonunda özel kişileri etkileyip etkilemediğine bakılmaksızın yürütme makamlarına yönelik olarak kaleme aldığı ve onların bazı önlemleri almasını, bazı faaliyetlerden kaçınmasını, mevcut uygulamalarını değiştirmelerini, başkanın belirlediği kamu politikalarını hayata geçirmelerini yahut da yasaları uygulamalarını emreden (...) düzenlemeleridir”*⁴¹⁴.

Başkanlık kararnamelerinin ortaya çıkışı 1793 yılına kadar gitmektedir⁴¹⁵. Başkanlık kararnamelerinin en yaygın kullanımı, Franklin D. Roosevelt tarafından 1930’ların başında gerçekleşmiş, bu dönemin ardından ise başkanlık kararnamelerinin kullanımında düşüş meydana gelmiştir. Roosevelt döneminde çıkan kararname sayısı 3721 iken, onun hemen ardından göreve gelen Harry S. Truman döneminde 907

⁴¹¹ R. H. Fallon Jr., *The Dynamic Constitution: An Introduction To American Constitutional Law And Practice*, Cambridge University Press New York 2013, s. 178.

⁴¹² Oya Boyar, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve “Executive Orders”: Karşılaştırmalı Gözlemler, Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı*, Marmara Üniversitesi Yayınları: No. 861, İstanbul 2019, s. 15-28.

⁴¹³ Boyar, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve “Executive Orders”*, s. 15-28.

⁴¹⁴ Samy Benzina, *Les executive orders du président des États-Unis comme outil alternatif de législation*. *Jus Politicum: Revue de droit politique*, 2018, 21. (hal-02900076), s. 485-516. <https://hal.science/hal-02900076> (08.08.2022)

⁴¹⁵ Tunçkaşık, *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Başkanlık Sistemi*, s. 48-49.

kararname çıkarılmıştır⁴¹⁶. Son dönemlerde görev yapan başkanların kararname sayısına bakıldığında ise, Barack Obama 276, Donald J. Trump 220 ve Nisan 2022 itibariyle hala görevde olan Biden ise 80 kararname imzalamıştır. Başkana tanınan ve Birleşik Devletler Anayasası'nın 2. maddesinin ikinci bölümünde sayılan yetkiler arasında, başkanın kararname çıkarma yetkisi sayılmamıştır. Amerika Birleşik Devletleri'nde başkanlık kararnameleri ampirizm sonucunda ortaya çıkmıştır. Siyasal gelişmeleri çerçeveleyen anayasal teamüller, mahkeme içtihatları ile şekillenmiş ve başkanlık kararnameleri, anayasal yetkiler arasında yer almasa dahi bugünkü mevcut kullanım alanına sahip olmuştur. Executive order'lar, Amerika Birleşik Devletleri Başkanı'nın federal hükümetin faaliyetlerini yöneten imzalı, yazılı ve yayınlanmış direktifi şeklinde de tanımlanmaktadır⁴¹⁷. Veto yetkisi başkanın neyi yapabileceğinden çok neyi engelleme bileceğini ifade etmekte⁴¹⁸ iken başkanlık kararnameleri ise başkanın yasama yetkisini kullanması ile ortaya çıkan yasama işlevi niteliğindeki genel ve kişilik dışı işlemlerdir. Bu kararnameler, başkanın yasa teklifleri olmadan, başkan tarafından yürürlüğe konulan düzenlemeler⁴¹⁹ olarak kabul edilmiştir. Executive order'lar yasa değildir; başkanın executive order düzenleme yetkisi için Kongreden onay alması gerekmez ve Kongre bunların çıkmasını engelleyemez⁴²⁰. Kongre, çıkan bir executive order'da değişiklik yapmaz. Yalnızca ABD Başkanı başka bir icra emri vererek mevcut bir icra emrini bozabilir⁴²¹. Başkanlık kararnameleri kanun gücüne sahiptir ve yasaları uygulamak, politika oluşturmak, (*executive order*) yürürlükteki bir kanunda değişiklik yapabilmekte, hatta daha önceden kanunla düzenlenmemiş bir alanda düzenlemeler yapabilmektedir⁴²². Başkan Trump göreve geldikten sonra Obama döneminde çıkarılan uygun bakım yasası ve iklim değişikliğiyle ilgili iki kanunu Başkanlık kararnamesi ile iptal etmiştir⁴²³.

⁴¹⁶ The American Presidency Project, Executive order. <https://www.presidency.ucsb.edu/statistics/data/executive-orders> (08.08.2023)

⁴¹⁷ https://www.americanbar.org/groups/public_education/publications/teaching-legal-docs/what-is-an-executive-order/ (15.03.2022)

⁴¹⁸ Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, s. 212.

⁴¹⁹ Yazıcı, Başkanlık Sistemi, s. 30.

⁴²⁰ https://www.americanbar.org/groups/public_education/publications/teaching-legal-docs/what-is-an-executive-order/ (15.03.2022)

⁴²¹ https://www.americanbar.org/groups/public_education/publications/teaching-legal-docs/what-is-an-executive-order/ (15.03.2022)

⁴²² Kemal Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt 2., s. 40-41.

⁴²³ Çağrı D. Çolak, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Yetkisinin Amerikan Sistemi Üzerinden Karşılaştırmalı Analizi", Strategic Management Journal, Cilt 3 Özel Sayı, 2017, s. 61

Bir hukuki işlemin uygulamayla ortaya çıkmasıyla Anayasada öngörülmesi arasında farklılıklar vardır. Birincisinin özelliği işlemi geliştiren hukuki yapının olaylar temelinde sorun çözümüne yönelmesidir. İkincisinde ise belli amaçlar doğrultusunda gerçekleştirilmiş soyut bir düzenleme faaliyeti söz konusudur⁴²⁴. Başkanlık kararnamelerinin hukuki yapısı ise olaylar temelinde sorun çözümüne yönelik gelişen içtihatlar ile oluşmuştur. Yüksek Mahkemenin bu işlem tipi açısından en ünlü kararı kuşkusuz *Youngstown Sheet & Tube Company v. Sawyer* (343 US 579, (1952)) kararıdır. Yüksek Mahkeme bu kararında başkanın bu tür bir yetki kullanabilmesi için ya Anayasa ya da yasama organı tarafından yetkilendirilmiş olmasını aramıştır. Kararnamelerin iki tane anayasal dayanağı vardır. Birincisi, Anayasanın II. maddesi ile başkana “kanunların sadakatle uygulanmasının sağlanması (*take care clause*)” yetkisi verilmektedir. ABD’de başkanlık kararnameleri konusundaki en yoğun tartışma “federal yasaların sadakatle uygulanması” konusunda çıkmıştır. Zira bu kavram ile, yürütme için açıkça anayasada yazmayan zımni yetkiler çıkarabileceği üzerinde durulmuştur. Nitekim, başkanlık kararnameleri için, başkanın sahip olduğu “kanunların sadakatle uygulanması” yetkisi anayasal dayanak olarak kabul edilmiştir. İkinci anayasal dayanağı ise, Amerikan Anayasasının II. maddesinin 1. kısmı ile Başkan’ı yürütme işlemleri konusunda tek başına yetkilendirmesidir. Maddeye göre, “Yürütme yetkisi, Amerika Birleşik Devletleri Başkanı’na verilecektir...”, Yürütme kararnamelerini çıkarma yetkisi II. maddenin 1. kısmı ile yasal bir zemine oturtulmuş ve bu yetki başkanın tek başına sahip olduğu yürütüme kuvvetinden kaynaklanmaktadır. Düzenleme yetkisinin ikinci halini ise Kongre’nin belli alanlarda, kendi düzenleme yetkisini Başkana devretmesiyle tanınan “devredilmiş düzenleme yetkisi” (*Statutory of Power*) oluşturmaktadır⁴²⁵. ABD doktrinde başkanlık kararnamelerine karşı çıkanlar bu işlemin kuvvetler ayrılığı teorisine aykırı olduğunu iddia ederler. Bu iddiayı savunanlara göre, kuvvetler ayrılığı teorisi yürütmenin doğrudan yasama işlevi yapmasını engeller. ABD Yüksek Mahkemesi, eski içtihadında (*Wayman v. Southard* 23 US 1 (1825) s.42-48) kuvvetler ayrılığı ilkesi ve hukuki yetkilendirme ilkesi doğrultusunda yasama yetkisinin devredilmezliği esasını kabul etmiştir. Ancak, Yüksek Mahkeme 1928’de devredilmezlik ilkesinin makul ilkeler temelinde başkanı yetkilendirmeye engel olmadığına karar vermiştir. (*J.W. Hampton, Jr*

⁴²⁴ Boyar, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve “Executive Orders”, s. 8.

⁴²⁵ Yücel, Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi, s. 52; Yazıcı, Başkanlık Sistemi, s. 30.

&Co v. United States, 276 US 394). Kongrenin başkana devrettiği kararname yetkisi, parlamenter sistemlerin bakanlar kuruluna tanıdığı kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisine benzemektedir⁴²⁶. Ancak kural olarak başkanlara, parlamenter sisteme oranla daha geniş yetkiler verilmiştir⁴²⁷. Özellikle Birinci Dünya Savaşından bu yana; Kongre'nin kendi çıkardığı kanunlarla, belirli alanlardaki düzenleme yetkisini Başkan'a devrettiği görülmektedir⁴²⁸. Bu yetki devri başlangıçta, Birinci Dünya Savaşı zamanında olağanüstü ve acil durumlar için yapılmıştır. Ancak Birinci Dünya Savaşı bitince bu kanunlar ilga edilmemişti, daha yenisi çıkarılmıştır⁴²⁹. Günümüzde, barış zamanlarında da Kongre bir kanunla, etkililik düşüncesiyle, teknik, idari, ekonomik ve dış ticaret konularında düzenleme yetkisini Başkan'a devredebilmektedir⁴³⁰. Ancak bu yetki karinesinin mutlak olduğunu söylemek mümkün değildir. Yasama devredilmezliği ilkesi için belirleyici davalardan olan *Yakus vs. United States* (1944) davasında Yüksek Mahkeme, Kongrenin yasama yetkisini belli bir alanda kullanabilmiş sayılması için, yasayla ilgili temel politikanın Kongre tarafından belirlenmiş olması gerektiği kararına varmıştır. Yürütmenin herhangi bir işlemiyle bireysel özgürlüklerden mahrumiyet oranı arttıkça açık yetkilendirme kuramı ön plana çıkmaktadır. Yine *Hampton v. Mow Sun Wong* (426 US 88, (1976)) kararlarında vatandaş olmayan kişilerin kamu hizmetine girmesini yasaklayan idari düzenlemeyi açıkça yasaya dayanmaması nedeniyle anayasaya uygun bulmamış ve kişi özgürlükleriyle ilgili konularda Kongrenin açık yetkilendirilmesi kuramı belirleyici olmuştur. Yüksek Mahkeme, temel haklara müdahale olmadığı sürece anayasallık denetimi yetkisini özellikle de yukarıda ifade ettiğimiz rıza doktrini çerçevesinde yasama organına vermiş görünmekte ve yasama organını faaliyete davet etmektedir.

Kararnameler; kurumlar oluşturmak, bürokratik kurulları ve prosedürleri değiştirmek ve Kongreden geçen tasarıları yürütmek için kullanılmaktayken kararnamelerin içeriği ve etkisi de zaman içerisinde değişmiştir. İlk kararnameler idari veya yasama fonksiyonlarına yönelik iken zaman içerisinde başkanların elinde bir koza

⁴²⁶ Yazıcı, Başkanlık Sistemi, s. 30.

⁴²⁷ Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, s. 213.

⁴²⁸ Kemal Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt 2, s. 40-41.

⁴²⁹ Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt 2, s. 41.

⁴³⁰ Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt 2, s. 41.

dönüşerek istedikleri yasaları dayatmaları için bir araç haline gelmiştir⁴³¹. Başkanlık kararnameleri ile başkanlar, mevcut kanunlarda değişiklik yapabildikleri gibi daha önceden kanunla düzenlenmemiş bir alanda düzenlemeler yapabilmektedirler. Esasen, kararnameler, başkanların politikalarını hayata geçire bilmeleri için genellikle belirli durumlar ve belirli zaman dilimi ile sınırlı olarak⁴³² başkanın “düzenleme yetkisi⁴³³” ni oluştur. Özellikle acil durumlarda ve belirli alanlarda hızlı karar alınabilmesi için tasarlanan bu mekanizma ile başkanların, yasama organının bürokratik karar alma süreçlerine takılma riskinin azaltılmasının amaçlandığı görülmektedir⁴³⁴. Buna mukabil Başkanın Anayasadan kaynaklanan kararname çıkarma yetkisinin çeşitli sınırları mevcuttur. Örneğin, Başkanlık kararnamelerinin, Anayasa ve yasalarla çatışmaması gerekir⁴³⁵, acil durum kararnamelerinde dahi başkan olağanüstü hâl dönemi boyunca Anayasa’ca tanınan temel hak ve hürriyetleri askıya alamaz ve başkan kararname yolu ile yerel düzeyde yönetme yetkisine sahip olamaz⁴³⁶. Ayrıca düzenleyici idari işlem niteliğinde olan başkanlık kararnameleri mevcut yasalar ile çelişirse, yetki sınırlarını aşan düzenlemeler halini alır veya anayasaya aykırı görülürse itiraz halinde Yüksek Mahkeme tarafından iptal edilebilir. Yürütme kararnameleri, parlamenter sistemdeki kanun hükmünde kararnamelere benzemektedir. Ancak başkanlık sisteminde, başkan yürütme kararnamesi çıkarmak için Kongre’den yetki kanunu ile yetki almasına gerek yoktur. O halde Amerika Birleşik Devletleri’nde Başkanın düzenleme yetkisi *secundum legem* nitelikte değil, Başkan *ab initio* düzenleme yetkisine, yani “özerk düzenleme “yetkisine sahiptir⁴³⁷.

Nomer’e göre, Başkanın yasa niteliğinde düzenleme yapabilmesine dayanak aramak beyhude bir çabadır. Çünkü ne anayasada bu anlama gelebilecek bir hüküm, ne de Kongre’nin başkana yasama yetkisini devrettiği bir kanun söz konusudur⁴³⁸. Nomer’in bu eleştirisine rağmen Anayasanın II. maddesinin 1. kısmıyla yürütme yetkisini tamamıyla başkana verilmesi zımni olarak kararname yetkisinin hukuki dayanağıdır ve

⁴³¹ Güleler, Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme, s. 54-55.; Tanıyıcı/Akgün, Amerikan Başkanlığı, s. 150.

⁴³² Güleler, Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme, s. 54.

⁴³³ Yücel, Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi, s. 52.

⁴³⁴ Güleler, Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme, s. 54.

⁴³⁵ Tanıyıcı/Akgün, Amerikan Başkanlığı, s. 150.

⁴³⁶ Yazıcı, Başkanlık Sistemi, s. 31.

⁴³⁷ Kemal Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt 2., s. 40-41.

⁴³⁸ Nomer, Başkanın Yetkileri, s. 76; Aldrich/Miller/ Ostrom/ Rodhe, Amerikan Government, s. 496.

bunun yanında Federal Mahkeme⁴³⁹,nin *United States v Midwest Oil Co.*, (236 US 459, 1915) kararı ve anayasal teamüller ile başkanın başkanlık kararnameleri çıkarma yetkisini *başkanın asli yetkilerinden biri*⁴⁴⁰ olduğu kabul edilmiştir. Jonh Hart’a göre, başkanlık kararnameleri, zımni bir güçtür ve diğer birçok zımni başkanlık yetkileri gibi, sınırlarına ve ötesine uzatılmıştır⁴⁴¹. Sartori’ye göre ise, bir başkanlık sistemi, bölünmemiş çoğunluklara ve disiplinli bir parlamento grubunun desteğine sahipse, bu durumda yasama yoluyla yönetme bir sorun oluşturmaz. Ancak yine Sartori’ye göre, bu çok nadir bir durumdur. Bu da başkanlık sistemlerinde *kararname yetkilerinin* genellikle kazandığı önemi açıklar⁴⁴².

Yürütme organı tarafından gücün potansiyel olarak kötüye kullanılmasını önlemek için denge ve denetleme mekanizmalarına tabi olarak yürütme emirleri başkanlık sisteminde önemli bir rol oynar. Başkan, yasaların uygulanmasına veya yorumlanmasına yardımcı olmak için yürütme emirleri verebilirken, başkanının yetkisinin kapsamının ötesine geçeren veya mevcut yasalarla çelişirse, Kongre buna karşı koymak için harekete geçebilir. Kongre, bir yürütme emrinin etkilerini geçersiz kılmak veya sınırlamak için yeni yasalar çıkarabilir veya Başkanın eylemlerini araştırabilir. Yargı kuvveti ise bir yürütme kararına itiraz edilirse, anayasaya uygunluğunu gözden geçirebilir. Mahkeme, başkanlık kararnamesinin başkanın yetkisini aştığını veya Anayasayı ihlal ettiğini tespit ederse, kararnameyi iptal edebilir veya uygulanmasının

⁴³⁹ Başkan Tarf, California Eyaletinin bir kısmında yüklü petrol rezervleri keşfedilince bölgenin boşaltılması yönünde resmi bir açıklamada bulunmuş ve Kongre’den bu açıklamasını destekleyen bir işlemde bulunmasını istemiştir. Kongre 1910 yılının haziran ayında bir kanun çıkarmış ve başknlara bu tarihten itibaren boşaltma emri verme yetkisi tanımıştır. Fakat geçmişe yönelik bir referans söz konusu değildir. Midwest Oil Company bölgeye girmiş ve petrolün bir kısmını çıkarmıştır. Hükümet derhal dava açmış ve bölgenin iadesini ve çekilen petrolün tutarının ödenmesini talep etmiştir. Federal mahkeme davayı boşaltma emrinin geçerliliğini kabul ederek yürütme lehinde sonuçlandırmıştır. Bu da demek oluyor ki **“başkanın hareketinin, Kongrenin sessizliği ile karşılaşması, yetkinin zımni kabulüdür”**. (United States v Midwest Oil Co., 236 US 459, 1915, Karar metni için bkz: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/236/459/> (8.5.2019); Nomer, Başkanın Yetkileri, s. 76-77.

⁴⁴⁰ N. Kemal Öztürk, H. Kurt; Başkanlık Sistemi, Murat Aktaş, Bayram Coşkun (eds), (69.), Ankara 2015. “George Washington’un ilk başkanlık yaptığı dönemde Başkanın bazı bilgileri Kongre’ye ve mahkemelere vermeme yetkisinin olduğu kabul edilmişti. **Üstelik bu yetkinin yürütmenin doğasından kaynaklanan bir husus olduğu ileri sürülmüştü**. Aslında Başkanın böyle bir yetkisinin olduğuna dair anayasada herhangi bir kanıt yoktur. Bu yetkiyi savunanlar, kurucuların kendilerinde böyle bir yetki görmelerinin son derece doğal olduğunu Anayasa Mahkemesinin de bu yetkiye yaklaşık iki yüzyıldır ses çıkarmadığını ileri sürmektedirler.” N. Kemal Öztürk, H. Kurt; Başkanlık Sistemi, Murat Aktaş, Bayram Coşkun (eds), (70.), Ankara 2015.

⁴⁴¹ Aldrich/Miller/ Ostrom/ Rodhe, Amerikan Government, s. 496. “zımni bir güçtür ve diğer zımni başkanlık yetkilerinin çoğu gibi sınırlarına ve ötesine uzatılmıştır”

⁴⁴² Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, s. 212.

durdurulmasını emredebilir. Bu, başkanının yasal veya anayasal sınırları aşabilecek yürütme emirleri verme yetkisi üzerinde çok önemli bir kontrol görevi görür. Kamuoyu, başkanlık kararnamelerine ilişkin bir kontrol görevi de görebilir. Bir kararname kamuoyunda popüler değilse veya bir iktidara aşırı erişim olarak görülüyorsa, halkın tepkisine baskıya yol açabilir. Bu hem yürütme hem de yasama organlarının karar vermesini etkileyebilir.

Özetle, yürütme emirleri ile kontrol ve denge sistemi arasındaki ilişki, ABD hükümetindeki güç dengesini korumak için esastır. Başbakanlık kararnameleri, başkanının yasama onayını beklemeden harekete geçmesine izin verirken, Anayasanın ve mevcut yasaların sınırları içinde kalmalarını sağlamak için Kongre'nin gözetimine, mahkemeler tarafından incelemeye ve halka karşı hesap verebilirliğe tabidirler.

1.5.1.3. Mesaj Gönderme Yetkisi (Ulusa Sesleniş)

Amerikan Anayasasının II. maddesinin 3. kısmı Başkan'ı Kongreye mesaj gönderme konusunda yetkilendirmektedir. Maddeye göre, *“Başkan, zaman zaman, Birliğin Durumu hakkında Kongre'ye bilgi verecek ve gerekli ve uygun gördüğü önlemleri onların görüşlerine sunacaktır...”*

Başkan meşruiyetini halktan aldığı için halka karşı siyasi bir sorumluluğu vardır. Bu sorumluluk nedeniyle yasama organın eksikliklerini ona bildirmek ve de kanunların herkese eşit bir şekilde uygulandığını gözetlemek ve denetlemek zorundadır. İşte bu gözetim ve denetim sorumluluğu ile doğrudan kanun yapma yetkisi olmayan yürütme organı, mesaj yolu ile yasama organının kendi fikrini benimsemesini sağlayabilir. Başkan, Kongre'ye Birliğin Durumu hakkında mesajını sunar⁴⁴³. Başkan mesajı her dönemin başında Ocak ayında Senato ve Temsilciler Meclisinin birleşik toplantısında okur. Bu mesaj yürütme ve yasama arasındaki iş birliğini ve ilişkileri kuvvetlendirir ve hatta Başkan aslında mesaj gönderme yolu ile doğrudan katılamadığı yasama faaliyetine dolaylı olarak katılmaya çalışır. Başkanların gönderdiği bu mesajlar Kongrede okunur ve kongre bülteninde yayımlanır. Mesajın amacı Başkan ve Kongre arasında görüş ve hareket birliği sağlamaktır⁴⁴⁴. Başkan mesaj verme yoluyla; yıllık bütçe kanunu hakkında

⁴⁴³About America: The Constitution of The United States of America With Explanatory Notes Adapted From The World Book Encyclopedia (C) 2004 World Book s. 30. <https://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf>

⁴⁴⁴ Yanık, Başkanlık Sistemi, s. 65-66.

Kongre’ye taleplerini sunar, ekonomik mesajlar ve raporlar verir ve en çok da Kongre’ye kanunla düzenlenmesini istediği konular için mesaj gönderir⁴⁴⁵. Kongre’de Başkan’ın mesajlarını dikkate alarak kanunların yapılmasında başkanın isteklerini de göz önünde bulundurur⁴⁴⁶. Tarihsel olarak, birçok kanun bu şekilde gerçekleşmiştir. Ancak yine de Kongre bu mesajları dikkate almayarak başkanların bu çabalarını boşa çıkarabilir.

Başkanın ulusa sesleniş konuşmalarında genellikle yasama organın düzenlemelerine ilişkin üç ana başlık yer almaktadır: “*Ulusa sesleniş mesajı*”; Anayasanın 2. maddesini 3. kısmı ile açıkça belirtilen Birliğin genel durumu, hedeflenen ve konuşma anına kadar uygulanan genel politikanın aktarıldığı kısım, “*ulusal bütçe mesajı*”; başkanın ulusal ekonominin durumu, iç işleriyle ilgili politikası ve gelecek dönemin ekonomik ilerlemesine ilişkin mesajı, “*yıllık ekonomik rapor*”, başkanın ekonomik eğilim ve problemleri aktardığı mesajdır⁴⁴⁷.

Başkanın politikalarını yürütmek için her zaman Kongre’nin desteğine ihtiyacı vardır. Ancak Kongre desteğine sahip olmayan bir başkan ulusa sesleniş yolunu Kongre üzerinde bir baskı unsuru olarak kullanır. Başkan halk tarafından seçildiği için ulusa sesleniş ile kamuoyu üzerinde geniş bir etki yaratabilmekte, sonuçta halkı ikna edebildiği takdirde iç ve dış politikasını kamuoyunun ve medyanın desteği ile rahatlıkla uygulayabilmektedir.

Başkan George Washington ve Başkan John Adams, mesajlarını kendileri sunmuşlardı. Ondan sonra, yüz yıldan fazla bir süre boyunca, Başkanların çoğu Kongre’de okunmak üzere yazılı birer mesaj göndermiştir. Başkan Woodrow Wilson ve Başkan Franklin D. Roosevelt, mesajlarını kendileri sunmuş ve Roosevelt’ten sonraki bütün Başkanlar da aynı şekilde hareket etmişlerdir. Kongre’ye sunulan ünlü mesajlar arasında Monroe Doktrini ile Başkan Wilson’un “On Dört Noktası” bulunmaktadır⁴⁴⁸.

⁴⁴⁵ Wasserman, The Basics of American Politics, s. 65.

⁴⁴⁶ N. Kemal Öztürk, H. Kurt; Başkanlık Sistemi, Murat Aktaş, Bayram Coşkun (eds), (69.), Ankara 2015, s. 51-79; Miş, /Aslan/ Ayvaz/ Duran, Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları, s. 34.

⁴⁴⁷ Nomer, Başkanın Yetkileri, s. 62.

⁴⁴⁸ About America: The Constitution of The United States of America With Explanatory Notes Adapted From The World Book Encyclopedia (C) 2004 World Book s. 65-66. <https://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf> (02.05.2019)

1.5.1.4. Başkanın Dolaylı Kanun Teklifi Etmesi

Ünlü siyaset bilimciler Matthew S. Shugart ve John M. Carey'nin de altını çizdikleri gibi başkanlara belli ölçüde tanınan yasama yetkileri mevcut olabilmektedir⁴⁴⁹. Sert kuvvetler ayrığını benimsese bile sistem, kuvvetler arasında bir görev uyumu ve kuvvet dengesi sağlanması için bir işbirliği gereklidir.

Başkanlık sistemini uygulayan bazı ülkelerin anayasalarında başkana doğrudan anayasadan kaynaklı yasama yetkileri verilirken, ABD başkanlık sisteminde bu durum teamül yolu ile gerçekleşmektedir. ABD'de başkanın doğrudan kanun teklif etme yetkisi yoktur. Ancak başkan parlamentoya dolaylı yollarla kanun teklifi sunabilmektedir. Başkan parlamentoda etkili olabileceğine inandığı üyeler (*Congressman&Congresswoman*) aracılığı ile, kanun teklifleri yaptırabilmektedir⁴⁵⁰. Başkan'ın parlamentoya dolaylı yollarla kanun teklifi sunması aslında başkanın yasama kuvvetinin alanına müdahalesidir.

Latin Amerika ülkelerinde anayasal bir hak olarak başkana parlamentoya kanun tasarısı sunma yetkisi verilmektedir. Latin Amerika ülkelerinde genellikle söz konusu “dolaylı yoldan” gerçekleştirilen kanun teklifleri, bizzat başkana spesifik yetkiler tanımak suretiyle hayata geçirilmektedir. Örneğin, Brezilya⁴⁵¹'da devlet başkanının hızlı bir şekilde reaksiyon gösterilmesi gereken meselelerde yasa tasarısı sunabilme ve Kongreye başkanlık makamının gündemini rahat bir şekilde taşıma gücü dikkate değerdir. Şili'de bütçe kanunundaki değişiklikler ve ülkenin idari ve siyasi bölünmesini değiştirecek kanunlar gibi belli başlı konularda sadece başkan kanun teklif etme yetkisine sahiptir⁴⁵².

⁴⁴⁹ Shugart/ Carey, Presidents and Assemblies, s. 1-29.

⁴⁵⁰ Teziç, Anayasa Hukuku, s. 507.

⁴⁵¹ “Başkanın yasa yapma bağlamında en etkili enstrümanı olan “geçici önlemler” (MP) isimli kısa sürede kanun çıkartma yetkisi, statükoyu bir anda değiştirebilme açısından son derece önemlidir. Ancak, başkanlar MP yetkisini acil olmayan dönemlerde de kullanma eğilimi göstermektedir. Başkanın MP yetkisine dayanarak “gerekli ve acil durumlarda” –bu durumun tanımı anayasada muğlak bırakılmıştır– Kongreye sunduğu yasa tasarılarının anayasanın 62. maddesinde belirlenmiş olan 60 günlük bir süreç içerisinde yasalaştırılması gerekmektedir. Ancak başkan yasa teklifini, yasalaşmasını beklemeden yürürlüğe koyabilmektedir. Eğer 60 gün içerisinde yasa teklifi reddedilmez ve de kabul edilmezse, başkan ikinci kez aynı yasa teklifini yine 60 gün içinde duyurabilmektedir. Yasa teklifinin üçüncü kez getirilmesi ise 2000 yılında gerçekleşen anayasa değişikliğiyle ihtimal dışı bırakılmıştır.” Miş/Aslan/ Ayvaz/ Duran, Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları, s. 55.

⁴⁵² Miş/Aslan/ Ayvaz/ Duran, Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları, s. 60-61.

1.5.1.5. Üst Düzey Kamu Görevlilerini Atama ve Görevlerine Son Vermek (Appointment Power and Removal Power)

Başkan Amerikan Anayasası'nın II. maddesinin 1. kısma göre “yürütmenin başı” olduğu için bütün yürütme kurumları üzerinde kontrol bakımından anayasal yetkiye sahiptir. “*Spoil System*”⁴⁵³ olarak adlandırılan yaklaşımla, başkanlık sisteminde, yürütme kuvvetini elinde bulunduran başkanın yasama karşısında sahip olduğu önemli araçlardan biri, kamu yöneticilerini atamak ve gerektiğinde görevlerine son vermektir. Anayasanın II. maddesinin 2. kısmının 2. fıkrasına göre; “*Başkan, ... büyükelçileri, diğer diplomatik kişi ve konsolosları, Yüksek Mahkeme yargıçları ile bu Anayasa'nın öngörmediği ve yasalarla kurulacak Birleşik Devletleri makamları için bütün görevlileri önerecek ve Senato'nun tavsiye ve rızası ile bunların atamalarını yapacaktır: ancak Kongre uygun gördüğü alt düzeydeki görevlilerin atanmasını yasa ile, yalnızca Başkan'a, mahkemelere ya da Yönetim Bölümlerinin başkanlarına verebilecektir. Başkan, Senato'nun tatilde bulunduğu süre içinde, boşalacak bütün görevlere, Senato'nun izleyen dönemi bitiminde sona ermek üzere, atama yapma yetkisine sahip olacaktır.*” Buna göre;

- Büyükelçileri, diğer diplomatik kişi ve konsolosları
- Yüksek Mahkeme yargıçlarını
- Anayasa'nın öngörmediği ve yasalarla kurulacak Birleşik Devletleri makamlarını

Başkan, bu makamlar için görevlileri önerecek ve Senatonun tavsiye ve rızası ile bunların atamalarını yapacaktır. Keza Kongre uygun gördüğü alt düzeydeki görevlilerin atamalarını bir yasa ile doğrudan doğruya Başkan'a, mahkemelere ve yönetim bölümlerinin başkanlarına, yani sekreterlere bırakabilecektir. Ayrıca, yüksek dereceli memurların göreve getirilmesi için toplantı esnasında mevcut olan Senatörlerin yarısından fazlasının onayı gerekir⁴⁵⁴. Buna mukabil, Başkan, Senato'nun tatilde bulunduğu süre içinde, boşalacak bütün görevlere, Senato'nun izleyen dönemi bitiminde

⁴⁵³ Avcı, Başkanlık Sistemi, s. 124.; Ali Akdemir, Güzde Mert, Liderlik Yönüyle Dünyadaki Başkanlık Sistemleri, s. 70.

⁴⁵⁴ About America: The Constitution of The United States of America With Explanatory Notes Adapted From The World Book Encyclopedia (C) 2004 World Book s. 65. <https://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf> (13.05.2019)

sona ermek üzere, atama yapma yetkisine sahip de olacaktır. Diğer bir deyişle, Senato tatilde iken; Başkan Senato'nun onayını gerektiren görevlere geçici atamalar yapabilir.

Başkanın atama yetkisi Federal Yüksek Mahkeme'nin *Buckley v. Valeo*⁴⁵⁵ (75-437, 401 F.Supp. 1235) kararı ile pekişmektedir. Yüksek Mahkeme verdiği kararda üst düzey memur tanımlamasına bir açıklık getirmekte ve mahkeme kararı şöyle ifade bulmaktadır: “atama usulü ile iş başına gelen ve görevi nedeniyle ciddi bir otorite ve güççe sahip bir mevkideki kişi Amerikan yasalarına göre “üst düzey devlet memur” statüsündedir ve Anayasa madde 2 kısım 2 hükümlerine göre atanmalarıdır.”

Maddede görüldüğü üzere başta üst düzey yöneticileri olmak üzere önemli sayıda kamusal makam ancak Senatonun onayı alındıktan sonra atanabilmektedir. Buna karşılık başkanın kendi atadığı kişileri görevden alma yetkisine ilişkin Anayasa'da bir hüküm yoktur⁴⁵⁶. Bu nedenle başkan, atamalarda Senatonun onayı ile bağlı olmasına rağmen, görevden almalarda Senatonun iznine ihtiyaç duymamaktadır⁴⁵⁷. Ayrıca aziller için Senato iznine ihtiyaç duyulması gerektiği düşüncesi başkanlık sistemi ile de bağdaşmamaktadır. Çünkü atananlar Senato'ya karşı sorumlu değil başkana karşı sorumludurlar. Uygulamada Başkanın yürütmenin başı olması sıfatı nedeniyle kendisine bağlı çalışanları disiplin altında tutabilmesi amacıyla başkanın atadıklarını görevden alma yetkisine sahip olduğu görülmektedir. Bu zımni yetki Madison tarafından şöyle belirtilmiştir:

“Eğer bu gücü Senato'ya, başkanla beraber müştereken kullanmak için vererseniz, özgürlüklerin ve kamu yararının temeli olan yürütmenin en önemli özelliklerinden “tekliğini” bir anda yok etmiş olursunuz. Eğer başkan, memurları görevden alma yetkisini tek başına kullanırsa, kanunların uygulanması ile görevli memurlar, olmaları gereken pozisyonda bulunurlar ve ast- üst bağılılığı daha sağlıklı kurulabilir; alt dereceli, orta dereceli ve yüksek dereceli memurlar, olması gerektiği gibi başkana ve başkan da topluma bağımlı olur”⁴⁵⁸

⁴⁵⁵ Kararın metni için bkz. *Buckley v. Vale*, 424. US <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/424/1> (18.04.2019), Larry Krieger, *AP. US. Government And Politics*, New Jersey 2011, s. 94-95.

⁴⁵⁶ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Cilt 2., s. 33.

⁴⁵⁷ Güleler, *Başkanlık Sistemlerinde*, s. 62.

⁴⁵⁸ Nakleden: Nomer, *Başkanın Yetkileri*, s. 56-57.

Başkanın kamu görevlilerini görevden alıp alamayacağı sorunu 1926 yılında Yüksek Mahkeme tarafından *Myers v. United State*⁴⁵⁹ (272 U.S. 52, 1926) davasında değerlendirilmiştir. Yüksek Mahkemeye göre; atama yetkisi, görevden alma yetkisini de beraberinde getirir. Daha önce belirtildiği gibi, Anayasa atama için Senatonun onayı şartını ararken, görevden alma yetkisi için herhangi bir şart koymamıştır. Yüksek Mahkeme, Senatonun onayı olmaksızın görevden alma yetkisini, Başkanın kanunların sadakatle uygulanmasını gözetme görevinin (*he shall take care that the laws be faithfully executed*) bir uzantısı olarak değerlendirmiştir⁴⁶⁰. Zira Başkan kanunların tam bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla gerekli gördüğü bütün tedbirleri alabilir⁴⁶¹. Eğer ki bir görevliyi görevden alamazsa, kanunların uygulamasını gözetme görevini yerine getiremez. Keza Yüksek Mahkeme, Başkanın görevden alma yetkisini, Başkanın idare üzerindeki kontrolü sağlaması bakımından da gerekli bir tedbir olarak görmüştür⁴⁶².

1.5.1.6. Başkanın Uluslararası Antlaşma Akdetme Yetkisi

ABD başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organlarının karşılıklı ilişkiye girdikleri ve aralarında bir fren ve denge mekanizması oluşturan bir diğer yetki başkanın uluslararası sözleşme akdetme yetkisidir. Amerikan Anayasası'nın II. maddesinin 2. kısmı "*Başkan, Senato'nun tavsiye ve rızası ile ve mevcut senatörlerin üçte ikisinin onayı ile, antlaşmalar yapma yetkisine sahip olacak ...*"⁴⁶³ şeklinde düzenlenmiştir. Uluslararası antlaşma (*treaties*) yapma yetkisi (**Treaty Power**) Anayasa tarafından Kongre ve başkan arasında paylaştırılmıştır.

Anayasanın II. maddesi ile Başkan, uluslararası mahiyetteki bir anlaşmayı müzakere etme (*Negotiation and Proposal*) yetkisine sahiptir. Başkan, Amerika Birleşik Devletleri'nin dış ilişkilerde yürütmenin başı ve tek temsilcisi olarak, diğer ülkelerle uluslararası anlaşmaları müzakere etme ve önerme yetkisine sahiptir. Anlaşmalar, uluslararası ticaret, dış ilişkiler, ülke savunması, insan hakları, ekoloji gibi çeşitli konuları kapsayabilir.

⁴⁵⁹ Kararın metni için bkz. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/272/52/> (13.05.2019)

⁴⁶⁰ Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt 2, s. 34.

⁴⁶¹ Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt 2., s. 32.

⁴⁶² Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt 2., s. 34.

⁴⁶³ About America: The Constitution of The United States of America With Explanatory Notes Adapted From The World Book Encyclopedia (C) 2004 World Book s. 30. <https://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf> (05.04.2019)

Başkan, Anayasanın II. maddesi ile anlaşmaları müzakere etme yetkisine sahipken, bir anlaşma onaylanmadan ve Amerika Birleşik Devletleri için yasal olarak bağlayıcı hale gelmeden önce Senato'nun "Tavsiye ve Onayını (*Advice and Consent*) " alması gerekir. Başkan, Senato'nun 2/3'ünün onayını (*Senate Confirmation*) almadan milletlerarası antlaşmayı imzalayamamaktadır. Bu nedenle, Başkan, milletlerarası ilişkiler alanında Senatonun düşüncelerini dikkate almak zorundadır⁴⁶⁴. Senato onayı anlaşmanın yürürlüğe girebilme şartlarından biridir. Senato bir anlaşmaya oy vermeden önce, genellikle ilgili Senato komiteleri tarafından antlaşma bir inceleme ve onay (*Senate Review and Ratification*) aşamasından geçer. Bu komiteler, etkilerini değerlendirmek için toplantılar düzenleyebilir ve Senatörler anlaşmanın şartlarını ve ülke çıkarlarına etkileri hakkında antlaşmayı sorgulama fırsatına sahip olabilirler. Nihayetinde, Senato antlaşmayı onaylayıp onaylamayacağına dair bir oylamaya yapar. Senato üç farklı hareket seçeneğine sahiptir⁴⁶⁵.

1. Senatonun onayına sunulan antlaşma 2/3 oranında kabul görürse antlaşma yürürlüğe girer.
2. Senato Dış İlişkiler Komitesi'nin (*Senate Foreign Relations Committee*) önerisiyle, antlaşmaya bazı ek maddeler koyulmasını önerebilir ya da bazı maddelerin değiştirilmesini önerebilir. Bu da antlaşmanın taraflarınca yeniden görüşülmesi demektir.
3. Senato uluslararası bir sözleşmeyi resmi olarak reddetmez veya onaylamaz, ancak belirli bir süre içinde de oylamak için harekete geçmez. Bu durumda antlaşma yürürlüğe girmez.

ABD Anayasası, Senato'ya yapılan anlaşmaları onaylama yetkisini verir ve süreç, uluslararası taahhütlere girmeden önce dikkatli bir değerlendirme ve geniş bir fikir birliği sağlamak için tasarlanmıştır. Senato onayı şartı, uluslararası anlaşmalarda bir kontrol ve denge sistemi sağlar. Bu, yasama organının ABD dış politikasını şekillendirmede önemli bir rol oynamasına izin verir ve uluslararası anlaşmaların geniş destek ve fikir birliğine sahip olmasını sağlar. ABD Başkanı uluslararası anlaşmaları müzakere etme ve önerme yetkisine sahiptir, ancak bu anlaşmalar, Amerika Birleşik Devletleri için yasal olarak

⁴⁶⁴ Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt 1., s. 578.

⁴⁶⁵ Frederic L. Kirgis, International Agreements and U.S. Law, The American Society of International Law, Volume: 2 Issue: 5, <https://www.asil.org/insights/volume/2/issue/5/international-agreements-and-us-law> (14.10.2019); Nomer, Başkanın Yetkileri, s. 83; Avcı, Başkanlık Sistemi, s. 125.

bağlayıcı hale gelmeden önce Senato'da üçte iki çoğunluk oyuyla onaylanmalıdır. Bu sistem, uluslararası anlaşmalar alanında yürütme ve yasama organları arasında bir güç dengesi sağlar.

Anayasanın II. maddesi antlaşma yapma sürecini ana hatlarıyla belirtirken, tüm uluslararası anlaşmalar resmi antlaşma olarak değerlendirilmez Senato, yasama organı olduğundan, dış ilişkilerin yürütülmesinde geleneksel olarak en yetkili organdır. Fakat birçok uluslararası antlaşma Senatoya ulaşmamaktadır⁴⁶⁶. Çünkü Başkan ayrıca, Senato onayı gerektirmeyen yabancı ülkelerle yapılan anlaşmalar olan yürütme anlaşmaları yapma yetkisine de sahiptir. Uluslararası antlaşmalar dışında başkanın tek taraflı olarak yürüttüğü ve yürürlüğe sokabildiği, Amerikan Anayasası'nda açıkça yer bulmayan ve Senatonun onayına gerek olmayan bu antlaşmalara yürütme antlaşmaları (*executive agreements*) denir⁴⁶⁷. Yürütme anlaşmaları, başkanının mevcut anayasal yetkileri dahilinde olan veya ABD yasalarını önemli ölçüde etkilemeyen konuları kapsayabilir. Başkan tarafından yürütme antlaşmaları yoluna başvurulması ise her geçen gün hızla artmakta ve neredeyse bir yasama yılı içerisinde yüzlerce yürütme antlaşması çıkarılmaktadır⁴⁶⁸. Bununla birlikte, yürütme anlaşmaları, daha kalıcı yasal statüye sahip olan anlaşmaların aksine, sonraki Başkanlar veya Kongreler tarafından değiştirilebilir. Yürütme antlaşmaları, uluslararası antlaşmalardan farklı olarak başkan veya başkanın seçtiği temsilcilerin diğer devletlerin liderleri veya hükümetleri ile yürüttüğü ve yürürlük aşamasında Senato onayını gerektirmeyen, uluslararası antlaşmalarla eş değerde antlaşmalardır⁴⁶⁹. Başkanların özellikle Kongre'nin müdahalesinin önüne geçmek amaçlı olarak yürütme antlaşmaları vasıtasıyla uluslararası politikayı yönlendirmeleri Kongre üyeleri ve doktrinde kuvvetler ayrılığı teorisinde çürüme yarattığı gerekçesiyle eleştirilmektedir⁴⁷⁰. Aksi görüşte olan yazarlar ve başkanlar ise, bu antlaşmaların günlük ilişkiler için yapılmış basit, devlete külfet yüklemeyen nitelikte antlaşmalar olduğu iddiasındadırlar⁴⁷¹.

⁴⁶⁶ Wasserman, The Basics of American Politics, s. 63; Bülent Yücel, Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleşmesi ve Türkiye Örneği, Ankara 2009, s. 45.

⁴⁶⁷ Nomer, Başkanın Yetkileri, s. 80.; Jonh H. Aldrich, Gary J. Miller, Charles W. Ostrom Jr., David W. Rodhe, Amerikan Government: People, Institutions, and Policies, Houghton Mifflin Yayınları, 1994, s. 496.

⁴⁶⁸ Gary Wasserman, The Basics of American Politics, s. 64.

⁴⁶⁹ Nomer, Başkanın Yetkileri, s. 85.

⁴⁷⁰ Nelson, Guide to the Presidency, s. 617.; Wasserman, The Basics of American Politics, s. 64.

⁴⁷¹ Wasserman, The Basics of American Politics, s. 64.

Anayasanın II. maddesi nazarında başkan, devletin başı olması nedeniyle yabancı devletlere karşı ülkesinin temsilcisidir. Uluslararası antlaşmayı sürdürme veya sonlandırma yetkisi tamamen başkanın yetki alanındadır. Başkan, Amerikan diplomasisini yürütür ve uluslararası alanda önemli kararları tek başına verir⁴⁷². Başkan'ın yabancı devlet elçilerini kabul etmek yetkisi vardır. Bu durum başkanın sahip olduğu kudreti güçlendirmekte ve uluslararası konularda yetkileri sınırlı olan Kongre'yi iyiden iyiye pasifleştirmektedir. John Jay ile Hamilton, *Federalist* yazılarında Senato'nun küçük ve bilge yapısı, eyaletlerin temsilcilerini bulundurması ve Senatörlerin daha uzun süre görev yapmaları nedeniyle Amerikan halkının uzun dönemde çıkarlarını daha iyi koruyabileceğini bu nedenle uluslararası antlaşmaların onaylanmasında Senato'nun nitelikli çoğunluğunun aranması gerektiği yönünde fikirlerini sunmuşlardır⁴⁷³. Jefferson ve Madison ise dış politikanın da iç politika gibi egemenliğin sahibi olan halkın doğrudan denetimde olan Kongre'nin yetkileri içerisinde olduğunu ve Başkanın ancak kanunları uygulama görevi olduğunu savunmuşlardır⁴⁷⁴. Yakın geçmiş Amerikan başkanları ve yürütme organının bir parçası olan ulusal güvenlik birimleri Amerikan dış politikasında baskın bir role sahiptirler. Bu şu demektir, Anayasal olarak Senato uluslararası antlaşmaları onaylama yetkisine; Kongre ise silah, dış yardım için para sağlama ve savaş ilan etmek yetkisine sahipken; başkanlar dış ilişkileri yönlendirmede en etkili güce sahiptirler⁴⁷⁵. Anayasal bağlamda, yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiler düzenlenirken, iki organ arasındaki hukuki ilişkinin nasıl yürüyeceği konusunda belirleyicisi olan fren ve denge mekanizması ne yazık ki başkanın dış ilişkiler konusundaki gücüyle ilgili hukuki sınırlamalar iç meseleler üzerindelerden çok daha azdır.

⁴⁷² Ali Akdemir, Gözde Mert, *Liderlik Yönüyle Dünyadaki Başkanlık Sistemleri*, İstanbul 2018, s. 69-70; Tanıyıcı/ Akgün, *Amerikan Başkanlığı*, s. 81.; Avcı, *Başkanlık Sistemi*, s.124-125.

⁴⁷³ Nomer, *Başkanın Yetkileri*, s. 82.

⁴⁷⁴ Milkis/ Nelson, *The American Presidency*, s. 79-80.

⁴⁷⁵ Wasserman, *The Basics of American Politics*, s. 64.

1.5.2. Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Kongrenin Başkana Karşı Yetkileri

1.5.2.1. Bütçenin Kabulü⁴⁷⁶ (The Power Of The Purse)

Başkanlık sistemlerinde bütçenin kabulü yasama ile yürütme ilişkilerinde belirleyici bir öneme sahip olduğu ifade edilebilir⁴⁷⁷. Bütçenin kabulü prosedürü, yürütmeye karşı Kongreye verilen anayasal bir güçtür⁴⁷⁸.

Amerikan Anayasasının I. maddesinin 2. kısmı bütçe yetkisini çerçeve bir yetki olarak Kongre'ye vermektedir. Maddeye göre, *“Temsilciler ve doğrudan alınan vergiler, bu Birliğe dâhil olan eyaletler arasında...kendi nüfuslarına göre dağıtılacaktır. Bilfiil sayım Birleşik Devletler Kongresi'nin ilk toplantısından sonra üç yıl içinde ve ondan sonra her on yılda bir yasanın öngördüğü şekilde yapılacaktır”*. Buna göre Amerika Birleşik Devletleri özelinde ve hemen hemen bu sistemi kabul etmiş bütün başkanlık sistemlerinde⁴⁷⁹ gelir ve giderler bütçesini yapmak, vergileri tayin etmek ve en önemlisi başkanın ihtiyaç duyduğu bütçe tahsisatını temin etmek Kongre'ye verilmiş bir yetkidir. Her ne kadar bütçe yürütme tarafından hazırlanıp sunulsa da bütçe konusunda nihai kararı yasama organı vermektedir. Kongre (ağırlıklı olarak Senato) bütçeye hakimdir⁴⁸⁰.

Anayasa bakımından federal hükümetin yıllık bütçesinin hazırlanmasında temelde yasama faaliyetine girse de Başkan bu aşamada çok önemli bir rol oynar. Zira, bütçe yapmak teknik nitelikte bir alandır ve böyle teknik nitelikte bir konuda yasa yapması gereken parlamentonun ne yazık ki yapısı buna uygun değildir. Yürütme bünyesindeki teknik nitelikteki elemanlar ile bütçe kanununu hazırlama yürütmenin kontrolüne geçmiştir⁴⁸¹.

Bütçe ve Muhasebe Yasası'na göre (Budget and Accounting Act (1921)⁴⁸²) başkan her yıl 1 Şubat'ta Kongre'ye bütçe önerisinde bulunur. Başkanın bütçe teklifi, esasında

⁴⁷⁶ “Brezilya’da bütçe yürütme organı tarafından yapılır... Lakin 2001’de yapılan anayasal değişiklikle, başkanın kalkınma planları, bütçe direktifleri, bütçe, ilave ve destek kredileri gibi alanlarda KHK çıkarması yasaklanmıştır” Miş, /Aslan/ Ayvaz/ Duran, Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları, s. 85.

⁴⁷⁷ Güleler, Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme, s. 59.

⁴⁷⁸ Gary Wasserman, The Basics of American Politics, 14. Edt, United States 2006, s. 116-117.

⁴⁷⁹ Arjantin, Şili, Brezilya, Meksika ve Güney Kore gibi.

⁴⁸⁰ Demir/ Karatepe, Anayasa Hukuku, s. 97.

⁴⁸¹ N. Kemal Öztürk, H. Kurt; Başkanlık Sistemi, Murat Aktaş, Bayram Coşkun (eds), (66-67.), s. 51-79.

⁴⁸² “Bütçe 1921 yılına kadar Kongre komiteleri tarafından hazırlanırdı. Fakat Birinci Dünya Savaşında bu usulün sakıncalı olduğu anlaşılmıştır. 1921 yılında yapılan bir reformla bütçeyi hazırlama yetkisi Başkana

yönetimin temel önceliklerini belirleyerek bürokrasinin kontrolünü sağlayan önemli bir araçtır⁴⁸³.

Bütçenin hazırlanması sürecinde, kullanımında ve denetiminde etkili olabilecek, denge-denetim işlevine hizmet edecek bağımsız kamu idarelerinin varlığı öne çıkmaktadır⁴⁸⁴. Bunlar, genel itibariyle üyeleri farklı siyasi eğilimleri de barındırabilecek şekilde, meclisin nitelikli çoğunluğunun onayıyla, devlet başkanı tarafından atanan kurumlar olarak karşımıza çıkar. Anayasalarda güvence altına alınan söz konusu denetim kurumları, yürütme yetkisinin tek başına devlet başkanı tarafından kullanılacağı, kamusal harcamalardan sorumlu olunacağı başkanlık sistemini benimseyen devletlerde tamamlayıcı denge-denetim mekanizması olmaları açısından sıklıkla dile getirilir⁴⁸⁵.

Kongre'nin, başkana karşı en önemli silahlarının başında devletin gelir ve giderlerinin düzenlendiği bütçenin kabulü, vergilerin tayin edilmesi, başkanın ihtiyacı olan ödeneklerin çıkarılması gelmektedir⁴⁸⁶. Başkanlık sisteminde bütçe, denge ve denetim işlevinin yanı sıra devlet başkanının politikalarını uygulayabilmesi açısından da önemli bir unsur olarak karşımıza çıkar⁴⁸⁷. Başkan, seçim programı çerçevesinde halka vaat ettiği politikalarını hayata geçirebilmek için Kongre'nin desteğine ihtiyaç duyar. Kongre başkanın politikalarını gerçekleştirebilmesi için gereken mali desteği vermeyerek hedeflerini gerçekleştirmesini engelleyebilir veya Kongre başkanın bütçesini onaylayabileceği gibi kısıntı yapma yoluna da gidebilir. Bu yönü ile bütçe kanunu, yasama organın yürütme organı karşısında önemli bir denge ve denetleme mekanizmasına dönüşebilmektedir⁴⁸⁸.

verilmiştir. Başkana bağlı Bütçe Bürosu'nun yardımıyla hazırlanan bütçe Kongre'nin onayına sunulur." Yanık, Başkanlık Sistemi, s. 76.

⁴⁸³ N. Kemal Öztürk, H. Kurt; Başkanlık Sistemi, Murat Aktaş, Bayram Coşkun (edts), s. 66-67.

⁴⁸⁴ Yüksel, Denge-Denetim Mekanizmaları, s. 10-14; örneğin, Şili'de (Comptroller General), Uruguay'da (Directors General), Arjantin'de (The Office of the Auditor-General) bu şekildeki kurumlara büyük vurgu yapıldığı görülebilir.

⁴⁸⁵ Yüksel, Denge-Denetim Mekanizmaları, s. 10-14

⁴⁸⁶ Gülgün Erdoğan Tosun ve Tanju Tosun, Türkiye'nin Siyasal İstikrar Arayışı Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri, İstanbul 1999, s. 74.

⁴⁸⁷ Yüksel, Denge-Denetim Mekanizmaları, s. 10-14

⁴⁸⁸ Gülener, Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme, s. 59.

1.5.2.2. Impeachment⁴⁸⁹ (Kongre'nin Başkan'ı Suçlandırma Yetkisi)

Amerikan Anayasası'nın II. maddesinin 1. kısma göre “*Başkan, Başkan Yardımcısı ve Birleşik Devletleri'n bütün sivil yetkilileri, vatana ihanet, rüşvet, diğer ağır suçlar ve görevi kötüye kullanmakla suçlanır ve mahkûm olurlarsa, görevlerinden alınacaklardır.*” Impeachment, Kongrenin başkana yönelik kontrol mekanizmalarından biridir⁴⁹⁰.

Amerika Birleşik Devletleri'nde Başkanın, “vatana ihanet”, “rüşvet” ve “diğer ağır suçlar ve görevi kötüye kullanma” dan dolayı “cezai sorumluluğu” vardır. Başkan bu suçlardan dolayı suçlanıp mahkûm edilirse görevinden alınmış olur. Anayasasının I. maddesinin 2. bölümünün 5. fıkrasına göre suçlama yetkisi sadece Temsilciler Meclisi'ne ait olacaktır. Anayasanın I. maddesinin 3. kısmına göre, Temsilciler Meclisi tarafından suçlandırılan Başkanı yargılama yetkisi ise Senatoya aittir. Amerika Birleşik Devletler Başkanı yargılandığında, Yüksek Mahkeme Başkanı oturuma başkanlık edecektir. Senato hazır bulunan üyelerin üçte ikisinin kararı olmadan hiçbir kişinin suçluluğuna karar veremeyecektir. Suçlanan başkan aleyhine verilecek karar, görevden alma ve Birleşik Devletler hizmetinde, güven isteyen, fahri veya ücretli bir görev için mahrumiyet cezasından öteye gidemez. Fakat suçlu bulunan taraf yasa uyarınca, yine de iddianame konusu olabilir, hakkında dava açılabilir, yargılanabilir ve cezalandırılabilir. Impeachment, esas itibariyle bir başkanın siyasi değil cezai sorumluluğu için öngörülmüş bir usuldür.

Görüldüğü gibi impeachment mekanizması Başkanın, “vatana ihanet”, “rüşvet” ve “diğer ağır cürüm ve kabahatler” den dolayı Temsilciler Meclisi ve Senatonun karşılıklı iş birliği ile çalıştırılan bir mekanizmadır. Bununla birlikte, vatana ihanet veya

⁴⁸⁹ “Brezilya’da başkana yönelik devletin varlığı, ülkenin iç güvenliği, idarede dürüstlük, bütçe kanunu, yasama ve yargı organlarının, başsavcılık makamının, federasyon birimlerinin yetkileri, kanunlara ve yargı kurallarına riayet gibi hususlarda görevini kötüye kullanması sebebiyle araştırma komisyonları kurulabilmektedir. Temsilciler Meclisinin üçte ikilik çoğunluğunun onayıyla ya Federal Yüksek Mahkeme üzerinden ya da doğrudan Senato vasıtasıyla dava süreci başlatılarak devlet başkanı (ayrıca başkan yardımcısı ve bakanlar) suçlu bulunup görevden düşürülebilmektedir.” Miş, /Aslan/ Ayvaz/ Duran, Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları, s. 83.; Arjantin’de Başkan Kongreyi feshedemez ancak Temsilciler Meclisinin Senatonun önünde başkanı, başkan yardımcısını, Bakanlar Kurulu başkanını, bakanları ve Yüksek Mahkeme yargıçlarını azletme yetkisi vardır. Görevi kötüye kullanma ve adi suçlardan azil işlemi gerçekleştirilir. Azil işleminin görüşülmesi için Meclisin mevcut üye sayısının üçte ikisinin oyu gerekmektedir. (Arjantin Anayasası, m. 53.)” Miş, /Aslan/ Ayvaz/ Duran, Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları, s. 84; Teziç, Anayasa, s. 432; Yazıcı, Başkanlık Sistemi, s. 40.

⁴⁹⁰ Avcı, Başkanlık Sistemi, s. 127-128; Miş, /Aslan/ Ayvaz/ Duran, Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları, s. 52-53.

zimmet suçunun ne olduğu açıktır. Ancak Anayasada yer alan “diğer ağır cürüm ve kabahatler” ifadesinin kapsamının ne olduğu belirsizdir. “Diğer ağır cürüm ve kabahatler” ifadesi doktrinde “dar” ve “geniş” olmak üzere iki değişik anlamda yorumlanmaktadır⁴⁹¹. Dar yorum sahiplerine göre, impeachment “büyük” ve “ciddi” suçlar için söz konusu olabilir. Başkanın görevi dışında işlediği, basit suçlar için bu usul uygulanmaz⁴⁹². Bu yorum sahiplerine göre, Başkan kamuoyu nezdinde bir meşruiyete ve saygınlığa sahiptir ve bunun korunması gerekir, basit kabahatlerinden dolayı bu saygınlığın sarsılması doğru bulunmamaktadır. Geniş yorum taraftarlarına göre ise, yetkilerini aşan, doğruluk ve dürüstlük ile bağdaşmayan davranışlarda bulunan bir başkan, ceza hukuku anlamında adam öldürme, tecavüz gibi ağır suçlar işlememiş olsa bile impeachment usulüyle suçlandırılabilir ve sırf bu sebepten dolayı görevden alınabilir. 1998 yılında Başkan Clinton aleyhine başlatılan impeachment usulünde, Başkana isnat edilen suçlardan bir tanesi de “adalete engel olmak” suçuydu. Bu davada Temsilciler Meclisi, Clinto’nun avukatlarının isnat edilen bu suçun “ağır cürüm ve kabahatler” kapsamına girmediğini savunmalarını dikkate almayarak Başkanı bu suçtan suçlandırmışlardır.

Amerika Birleşik Devletleri’nde, Başkana karşı impeachment usulü şimdiye kadar beş defa işletilmiştir. 1868 yılında Başkan Andrew Johnson Temsilciler Meclisi tarafından 47’ye karşı 126 oyla suçlandırıldı. Ancak Johnson hakkındaki suçlama Senatoda sadece bir oy farkla reddedildi. 1975 yılında, Temsilciler Meclisi Başkan Richard Nixon Watergate⁴⁹³ skandalındaki sorumluluğunun araştırılması için *Judiciary Committee*’sini görevlendirmiş ancak Başkan Nixon impeachment usulü ile görevden alınacağını düşünüp başkanlık görevinden istifa etmiştir. Bu şekilde impeachment usulü sonuçsuz kalmıştır. Nixon eğer istifa etmeseydi, Senato tarafından görevden alınması ihtimali çok yüksekti. 1998 yılında impeachment usulü Başkan Bill Clinton’a karşı işletilmiştir. Temsilciler meclisi tarafında suçlandırılmasına karar verilen Başkan Clinton, Senatoda kendisine karşı üçte iki kabul oyu sağlanamadığı için hakkındaki impeachment usulü sonuçsuz kalmıştır. İlki 2019 yılında ve ikincisi 2021 yılında 45. Başkan Donald

⁴⁹¹ Jonh H. Aldrich, Gary J. Miller, Charles W. Ostrom Jr., David W. Rodhe, Amerikan Government: People, Institutions, and Policies, Houghton Mifflin Yayınları, 1994, s. 487-488; Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt 2, s. 27.

⁴⁹² Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt 2, s. 28.

⁴⁹³ Geoff Shepard, The Real Watergate Scandal: Collusion, Conspiracy, and the Plot That Brought Nixon Down, Oregon 2015.

Trump hakkında iki kez başvurulmuştur. Temsilciler Meclisi, 18 Aralık 2019'da 45. Başkan Donald Trump'ı görevi kötüye kullanmak ve Kongre'yi engellemekten görevden almak için oy kullandı. Başkan Trump 2020 başkanlık seçimlerine yabancı güçlerden müdahale etmelerini istemekten sorumlu tutulmuş ve bu durum Amerikan demokrasinin sonu olarak düşünülmüştür. 13 Ocak 2021'de Başkan Trump, 6 Ocak 2021'de ABD Kongre Binası'ndaki isyanın ardından yeniden hakkında meclis soruşturması usulü uygulandı. Trump hakkında iki defa impeachment (meclis soruşturması usulü) süreci uygulanan tek ABD başkanı oldu⁴⁹⁴. Trump, hem 2019'daki hem de 2021'deki impeachment süreçlerinden de aklanarak görevine devam etti.

1.5.2.3. Başkan'ın Kongreye Rapor Vermesi

Başkanlık sisteminde yer alan yasama ve yürütme kuvvetlerinin arasındaki kesin ayrılık çizgisi ile yürütme organı yasama organının çalışma faaliyetlerine müdahale edememektedir. Bu şu anlama gelir: Başkan ve yardımcılar, yasama organının toplantılarına katılıp görüş bildiremezler⁴⁹⁵ ve başkanın kanun teklif etme yetkisi yoktur. Fakat, başkanlık sisteminin tali özellikleri⁴⁹⁶ arasında sayılan başkanın yasama organın çalışmalarına katılamaması durumunun iki istisnası vardır. İlki, yukarda ayrı bir başlık altında yer alan başkanın kongreye mesaj göndermesidir. İkincisi ise, başkanın yılda bir kere kongreye rapor vermesidir. Amerikan Anayasasının II. maddesinin 3. kısmı göre, Başkan Kongreye ülkenin genel durumu hakkında açıklamalı rapor verir⁴⁹⁷. Maddeye göre, “*Başkan, zaman zaman, Birliğin Durumu hakkında Kongre'ye bilgi verecek ve gerekli ve uygun gördüğü önlemleri onların görüşlerine sunacaktır...*”. Rapor, Kongrenin açılış günü okunur. Başkan tarafından Birleşik Devletler Kongresi'nin ortak oturumu olan Birlik Devleti oturumunda Birliğin ekonomik, sosyal ve uluslararası durumu, yönetiminin önceliklerini, başarılarını ve politik önerilerini özetlemenin yanında ülkenin mevcut durumunu ve zorluklarını ele alma fırsatı bulur. Başkan ayrıca, sunduğu bu rapor ile Kongre'nin yasama işlemi yapma konusunda eksik kaldığı ekonomik, sosyal

⁴⁹⁴ Neal Katyal, Sam Koppelman, Impeach: The Case Against Donald Trump Paperback – November 26, 2019; H.Res.24 - Impeaching Donald John Trump, President of the United States, For High Crimes And Misdemeanors;

<https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-resolution/24/text> (18.11.2022);

<https://www.washingtonpost.com/politics/interactive/2021/trump-impeachment-guide/> (18.11.2022)

⁴⁹⁵ Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt 1, s. 575.

⁴⁹⁶ Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt 1, s. 574-575.

⁴⁹⁷ Yanık, Başkanlık Sistemi, s. 72-73.

ve uluslararası alanlarda Kongreyi uyarma ve böylece Kongreyi yasama faaliyetlerinde yönlendirme fırsatında bulur. Aslında bu yıllık raporlar Başkanın Kongreden çıkarmasını istediği kanunlar hakkında Kongreye yön verici niteliktedir. Bu görev, başkanın Kongreye karşı kullandığı yetkilerden biri haline gelebilmektedir. Bu maddeyle Amerikan Anayasası başkana, -ulusun çıkarları için- önlemler alınması konusunda Kongreyi uyarıda bulunma hakkı veriyor, ancak yirminci yüzyıla kadar başkanların yasama sürecine düzenli olarak katılmaları mümkün değildi⁴⁹⁸. Başkan bu yolla doğrudan katılamadıkları yasama faaliyetine dolaylı olarak katılmaya çalışmaktadırlar⁴⁹⁹. Ancak yine de Kongre bu raporları dikkate almayarak başkanın çabalarını boşa çıkarabilir⁵⁰⁰. Başkanın Kongre ve Amerikan halkıyla doğrudan iletişim kurması için önemli bir fırsattır. Rapor verme usulü her ne kadar yasama ve yürütme ilişkilerinde yasamanın lehine bir mekanizma gibi gözükse de aslında, Kongre'nin yıllık yasama gündemini belirleyebilmesi, başkanın politik girişimlerine halk desteği toplayabilmesi açısından asıl başkanın lehine olan bir fren ve denge mekanizmasıdır.

1.5.2.4. Yasama Vetosu (Legislative Veto)

Yasama ile yürütme organlarının karşılıklı etkileşimde bulunduğu diğer bir husus ise “yasama vetosu”dur⁵⁰¹. Yasama vetosu yetkisine Kongre'nin her iki kanadı da sahiptir. Bu veto, Kongre tarafından kabul edilmiş olan bir yasanın uygulanma aşamasında yürütmeye çok geniş yetkiler veriyor veya yasanın yürütmeye bağlı bakanlıkların düzenlemelerinin Kongrede bir memnuniyetsizlik doğduruyorsa, yasama organın, yasanın uygulanmasına müdahale edebileceğini⁵⁰² ve işlemleri veto etmesidir. Böylece yürütme üzerinde fren ve dengenin ötesinde bir denetleme mekanizması sağlamaktadır. Yasama vetosunda ki amaç, başkanın yasayı uygularken sınırsız bir şekilde yetkilendirilmesinin önüne geçmek ve başkanı frenlemek ve Kongre'nin yürütme organı üzerindeki denetimini sürdürmesinin ve yetkisini aşmasını önlemenin bir yolu olarak görülüyordu⁵⁰³ Yasama vetosu, Amerika Birleşik Devletleri'nde yasama

⁴⁹⁸ Wasserman, The Basics of American Politics, s. 65.

⁴⁹⁹ Yanık, Başkanlık Sistemi, s. 72-73.

⁵⁰⁰ Yanık, Başkanlık Sistemi, s. 73.

⁵⁰¹ Korn, The Power of Separation, s. 25-27; Louis Fisher The Legislative Veto: Invalidated, It Survives, Law and Contemporary Problems, 1993, s. 274-276.

Miş /Aslan/ Ayvaz/ Duran, Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları, s. 78-79.

⁵⁰² Korn, The Power of Separation, s. 100-105.; Fisher The Legislative Veto, S. 274-276.

⁵⁰³ John R Bolton, The Legislative Veto: Unseparating The Powers, American Enterprise Institute For Public Policy Research 1977.

vetolarının kullanılması anayasal tartışmalara konu olmuştur. ABD Yüksek Mahkemesi *Immigration and Naturalization Service (INS) v. Chadha*, 462 U.S. 919 (1983)⁵⁰⁴ kararında yasama vetosunun anayasaya aykırı olduğuna karar verdi. Dava, yasama vetosunun anayasaya uygunluğunun denetlenmesi ve kuvvetler ayrılığı ve anayasal yapısı üzerinde önemli etkileri olan bir emsal karar niteliğindedir. "Chadha" kararı, yasaların çıkarılması ve veto edilmesi için uygun anayasal prosedürleri izlemeden, Kongre'nin yürütmenin kararlarını tek taraflı olarak iptal etmesi durumlarında yasama vetolarının anayasaya aykırı olduğuna dair bir emsal oluşturdu⁵⁰⁵. Bu karar, kuvvetler ayrılığı ilkesini güçlendirdi ve Kongre'nin yerleşik anayasal çerçeveye bağlı kalmadan yürütme kararları üzerinde kontrol sağlama gücünü ise sınırlandırmıştır. Her ne kadar ABD Yüksek Mahkemesi 1983 yılında yasama vetosu yöntemini anayasaya aykırı bulmuş olsa da Kongre bu yöntemi yer yer kullanmaya devam etmekte, yürütme kuvveti de buna karşı çıkmamaktadır⁵⁰⁶. Ayrıca bu karar, yasaların çıkarılması ve reddedilmesi için anayasal prosedürlere bağlı kalmanın önemini vurgulayarak kontrol ve denge ilkesini güçlendirdi. Bu kararın bir sonucu olarak, yasama vetoları fiilen geçersiz kılındı. Kongre, yürütme organı üzerinde fren mekanizması uygulamak için başka yollar bulmak zorunda kaldı⁵⁰⁷.

1.5.2.5. Atamaları Onaylama Yetkisi

Senato'nun Amerika Birleşik Devletleri'ndeki atamaları onaylama gücü, ABD Anayasasında düzenlenen denge ve denetleme sisteminin önemli bir yönüdür. Senatonun bu yetkisi, Anayasanın II. maddesinin 2. kısmının 2. fıkrasına düzenlenmiştir. Maddeye göre Başkan, büyükelçileri, diğer diplomatik elçi ve konsolosları, Yüksek Mahkeme hakimlerini ve Anayasa'nın öngörmediği kanunlarla kurulacak üst düzey yetkilere sahip makamlar için görevliler atamaya bilmesi için senatörlerin üçte ikisinin rıza gösterip atamayı onaylaması gerekmektedir. Madde şöyledir;

“Başkan, Senato’nun tavsiye ve rızası ile, ve mevcut senatörlerin üçte ikisinin onayı ile, ..; ve büyükelçileri, diğer diplomatik kişi ve konsolosları, Yüksek Mahkeme yargıçları ile bu Anayasa’nın öngörmediği ve yasalarla

⁵⁰⁴ Kararın tam metni için: <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/462/919> (24.01.2020) INS v. Chadha, 462 U.S. 919 (1983)

⁵⁰⁵ Korn, The Power of Separation, s. 35-38; Fisher The Legislative Veto, S. 287-288; 292.

⁵⁰⁶ Miş, /Aslan/ Ayvaz/ Duran, Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları, s. 78-79.

⁵⁰⁷ Michael J. Berry, The Modern Legislative vote, Macropolitical Conflict and the Legacy of Chadha, University of Michigan Press 2016; Korn, The Power of Separation, s. 29-30; Fisher The Legislative Veto, s. 287-288.

kurulacak Birleşik Devletleri makamları için bütün görevlileri önerecek ve Senato'nun tavsiye ve rızası ile bunların atamalarını yapacaktır...⁵⁰⁸”

Madde, Amerika Birleşik Devletleri Başkanı'nın büyükelçiliklere, diğer diplomatik elçiliklere ve konsoloslara, Yüksek Mahkeme hakimlerini ve Anayasa'nın öngörmediği kanunlarla kurulacak üst düzey yetkilere sahip makamlar için aday gösterdiği anlamına gelir. Senatonun bu makamlara atanacak kişiler için tavsiyede bulunma yetkileri vardır. Ancak bu adaylıklar, Senato'nun makamlar için tavsiyeleri dinlenmeden ve onay alınmadan resmi atamalar haline gelmez⁵⁰⁹. Senato'nun tavsiye ve onay⁵¹⁰ (*advice and consent role*) sürecindeki rolü, adayların niteliklerini, geçmişlerini ve yeterliliklerini gözden geçirmeyi içerir. Senato komiteleri adayların nitelikleri ve deneyimlerinin tartışıldığı oturumlar düzenlerler. Senato bir bütün olarak adayın onaylanıp onaylanmayacağına oy verir. Onay için genellikle basit çoğunluk oyu gerekir. Aday lehine çoğunluk oyu sağlanırsa, atama onanır. Aday gerekli çoğunluğu alamazsa, onaylanmazlar ve Başkan başka bir aday göstermelidir. Onay sürecinin, özellikle başkan ile Senato arasında ideolojik farklılıklar olduğunda, atamalarda gecikmeler olabilir⁵¹¹.

Sürecin, özellikle başkanının üyesi olduğu parti ile Senato'daki çoğunluk partisi arasında anlaşmazlıklar olduğunda, bazen siyasi olarak tartışmalı hale gelebilir. Bu, atamalarda gecikmelere ve ideolojik veya partizan farklılıklar nedeniyle adayların reddedildiği durumlara yol açabilir⁵¹²

Üst düzey yöneticilerin atanması usulünde Senato ile başkan arasında iş bölümü, denge ve denetleme sistemi bakımından iki önemli amaca hizmet etmektedir. Bunlardan ilki Senato atamalar sırasında dengeleyici bir güç⁵¹³ halini alır ve atamaların yalnızca başkanının takdirine bağlı olmamasını sağlar. Bu, yürütme yetkisinin potansiyel olarak kötüye kullanılmasını önlemeye yardımcı olurken aynı anda başkan ile Senato arasındaki işbirliği, ortaklık ve müzakere duygusunu geliştirebilir⁵¹⁴. İkincisi ise, Senato'nun onay

⁵⁰⁸ Halil Çeçen, Ülke Anayasaları Çevirileri Seri I-Birleşik Devletler Anayasası, İstanbul 2019, s. 67.

⁵⁰⁹ Nelson, Guide to the Presidency, s. 614-615; Avcı, Başkanlık Sistemi, s. 126; Yanık, Başkanlık Sistemi, s. 77.-78; Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt 2., s. 578.

⁵¹⁰ Denis Steven Rutkus, Supreme Court Appointment Process: Roles of the President, Judiciary Committee, and Senate. ABD Nova Science, New York 2005, s.12

⁵¹¹ Rutkus, Appointment Process, s. 35

⁵¹² Nelson, Guide to the Presidency, s. 489.

⁵¹³ Nelson, Guide to the Presidency, s. 487-494

⁵¹⁴ Rutkus, Appointment Process, s. 35

yetkisi, başkanının atama yetkisi üzerinde denetleme görevi görür. Adayların kapsamlı bir şekilde incelenmesi, başkanının yalnızca kişisel veya siyasi bağlılığa dayalı atamalar yapmasını önlemek için ek bir gözetim katmanı sağlamasının yanında adayların nitelikli olmasını sağlar⁵¹⁵. Senatörler seçmenlerine karşı sorumludurlar, bu nedenle katılımları atamalara demokratik bir hesap verebilirlik unsuru ekler⁵¹⁶. Atama sürecinde Senato'nun onay gerekliliği, kuvvetler arasındaki kuvvet dengesini korumak, demokratik hesap verebilirliği sağlamak ve ABD hükümeti içinde nitelikli ve yetenekli liderliği teşvik etmek için çok önemli bir mekanizma görevi görür⁵¹⁷.

1.5.2.6. Meclis Araştırması⁵¹⁸

Meclis araştırması gerek Senato gerekse de Temsilciler Meclisi yürütmenin alanına giren eylem ve işlemleri denetlemek için “tahkikat komisyonları” kurabilir bu komisyonlar vasıtası ile tahkikata konu eylem ve işlem hakkında araştırma yapılır. Kongre'nin her iki meclisin her birinin talebi ile kurulan bu komisyonların geniş bir inceleme ve araştırma yapma yetkisine sahiptir. Şöyle ki, Komisyon araştırma konusu eylem veya işlem için ilgili herkesi ifade vermeye çağırabilmekte ve onlardan bilgi talep edebilmektedir. Yürütmeden araştırmaya konu eylem ve işlem hakkında, belge talep etme yetkisi vardır. Meclis araştırmasında komisyonun bu geniş yetkilerine rağmen, parlamenter sistemdeki gensoru mekanizmasına aksine soruşturma Başkan'ın ve bakanların aleyhinde sonuçlansa da Komisyon kararının herhangi bir yaptırımını yoktur ve komisyon raporunun bunların görevlerini kaybetmelerine doğrudan bir etkisi bulunmamaktadır⁵¹⁹. Ancak bu komisyon raporları kamuoyu nezdinde Başkan'ın ve bakanların itibarını sarsmaktadır. Bu yüzden Başka Meclis araştırmasına konu olabilecek politikalardan daima kaçınmaktadır.

⁵¹⁵ Rutkus, Appointment Process, s. 35

⁵¹⁶ Burdett Loomis, “The senate and executive branch appointments: An obstacle course on capitol hill?” March 1, 2001. <https://www.brookings.edu/articles/the-senate-and-executive-branch-appointments-an-obstacle-course-on-capitol-hill/> (07.05.2023)

⁵¹⁷ Burdett Loomis, “The senate and executive branch appointments: An obstacle course on capitol hill?” March 1, 2001. <https://www.brookings.edu/articles/the-senate-and-executive-branch-appointments-an-obstacle-course-on-capitol-hill/> (07.05.2023)

⁵¹⁸ Yanık, Başkanlık Sistemi, s. 77.; Küçük, Başkanlık Sistemi, s. 138; Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt 1., s. 578; Karatepe, Hükümet Sistemleri ve Türkiye, s. 228.

⁵¹⁹ Karatepe, Hükümet Sistemleri ve Türkiye, s. 228.

1.5.2.7. Uluslararası Antlaşmaları Onaylama Yetkisi ⁵²⁰

ABD Anayasasının II. maddesinin 2. kısmının 2. fıkrasına göre Başkan uluslararası antlaşma akdetme yetkisine sahiptir. Ancak uluslararası antlaşmanın yürürlüğe girebilmesi için Senato'nun üçte ikisinin onayı gerekmektedir. Bu maddeye göre, *“Başkan, Senato'nun tavsiye ve rızası ile ve mevcut senatörlerin üçte ikisinin onayı ile, antlaşmalar akdetme yetkisine sahiptir”*. Görülüyor ki, Başkan uluslararası bir sözleşmeyi imzalarken Senato'nun üçte ikisinin eğilimini dikkate almak zorundadır. Çünkü Senato'nun onayı olmadan sözleşmenin yürürlüğe girmesi mümkün değildir. Söz gelimi Birinci Dünya Savaşından sonra Başkan Wilson'un yaptığı Versail Barış Antlaşmaları Kongre tarafından reddedilmiştir⁵²¹. Senato, bugüne dek sadece 21 uluslararası antlaşmanın onaylanmasına onay vermemiştir. Bazı antlaşmalar ise komisyon sürecinin ötesine geçememiş, bazıları da onay alamayacağı anlaşıldığı için Başkanlar tarafından geri çekilmiştir⁵²². Senatonun onay yetkisi, Başkanın tek başına uluslararası sözleşme imzalama yetkisini ortadan kaldırarak; iki organı bu konuda iş birliği yapmak zorunda bırakır ve böylece kuvvetin tek organda yoğunlaşmasını engeller. Senato onayı bir denge ve fren unsuru sağlar.

1.5.2.8. Savaş İlan Etme Yetkisi

Amerikan Anayasası'nın II. maddesinin 2. kısmına göre federal devletin kara, deniz ve hava kuvvetlerine ve federal devlet emrindeki eyalet milis kuvvetlerine kumanda etmek başkana ait yetkililerdir⁵²³. Anayasanın 1. maddesinin 8. bölümünün 12. fıkrası ise savaş ilan etme yetkisini Kongre'ye vermiştir. Kurucuların Anayasayı hazırlarken savaş açma yetkisini Kongre'ye vermesinin nedeni, savaş girmek veya savaş açmak gibi üstüne düşünülmesi gereken anlık olarak karar verilmemesi gereken bir konuda Kongre'nin daha sağlıklı ve sakin düşünerek karar verebilecek bir mekanizma olduğunu, “başkomutanlık” görevini başkana verme nedenleri ise savaş sırasında kararların hızlı alınması ve ani

⁵²⁰ Yanık, Başkanlık Sistemi, s. 77.; Küçük, Başkanlık Sistemi, s. 139-140; Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Cilt 1., s. 578; Karatepe, Hükümet Sistemleri ve Türkiye, s. 228; Avcı, Başkanlık Sistemi, s. 126.

⁵²¹ Yanık, Başkanlık Sistemi, s. 77.

⁵²² Tunçkaşık, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Başkanlık Sistemi, s. 56; Detaylı bilgi için bkz. “Treaties,” United States Senate, <http://senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Treaties.htm#1> (1.04.2020)

⁵²³ Arsel, Anayasa, s. 219.

saldırlara hemen cevap verilmesi için daha etkin bir mekanizma olduğunu düşünmeleridir⁵²⁴.

Organlar arasında güçlü bir yürütmenin ateşli savunucularından Hamilton bile savaş açma yetkisiyle ilgili olarak: *“Başkan, ABD ordusunun ve donanmasının başkomutanıdır. Bu açıdan bakarsak yetkisi Büyük Britanya Kralı ile aynıdır fakat işin aslı başkanın yetkileri Büyük Britanya Kralı’ndan çok aşağıdadır. Başkanlar ordunun ve donanmanın tüm yönetimine hakimken, Britanya Kralı’nın yetkileri savaş ilanına, ordunun oluşmasına ve tanzimine kadar genişler⁵²⁵”* demiştir.

Savaş açma yetkisinin teorik olarak Kongrede olduğuna dair hiçbir şüphe yoktur. Ancak Kongrenin bunu pratik olarak kullanabildiği söylenemez. Bugün ABD savaş açma yetkisinin tamamen başkanın kontrolüne geçtiği şüphe götürmez bir gerçektir. Amerikan Kongresi en son bundan 80 yıl önce, İkinci Dünya Savaşı sırasında resmi savaş ilanı kararı almıştı.

11 Eylül 2011 saldırısından sonra Başkan George W. Bush ve Kongre’nin iş birliği yaparak çıkardığı “2001 tarihli Askeri Güç Kullanma Yetkisi” kanunu ile içte ve dışta uluslararası terör tehditleriyle mücadele etmeye yönelik başkana geniş yetkiler verilmiştir. 2001 tarihli Askeri Güç Kullanma Yetkisi, Kongre’nin etkisizleştirilmesi ve dış politikaya olumsuz etkileri konusunda tartışma yaratmıştır. Bunun nedeni, Başkan Bush, Başkan Obama ve Başkan Trump’ın⁵²⁶ 2001 tarihli Askeri Güç Kullanma Yetkisi yasasının sınırları belli olmayan, geniş kapsamlı terör tehdidi tanımlamasını yabancı ülkelerdeki askeri eylemlere gerekçe göstermek için kullanmalarıdır.

1.5.3. Yasama ve Yürütme Arasındaki İlişkiyi Belirleyen Diğer Mekanizmalar

1.5.3.1. Fesih Yetkisi

Başkanlık sisteminde siyasal kuvvetler, parlamenter rejimdeki tersine, ılımlı ve yumuşak biçimde değil sert olarak birbirinden ayrılmıştır. Başkanlık sisteminin sert kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanmasının en önemli sonucu ise yasama ve yürütme

⁵²⁴ Nelson, Guide to the Presidency, s. 640.

⁵²⁵ The Federalist Papers, No: 69, s. 417-418.

⁵²⁶ [https://www.amerikaninsesi.com/a/temsilciler-meclisi-savas-yetkisi-yasasini-oynamaya-hazirlaniyor/5238184.html\(2.04.2020\);](https://www.amerikaninsesi.com/a/temsilciler-meclisi-savas-yetkisi-yasasini-oynamaya-hazirlaniyor/5238184.html(2.04.2020);) [https://www.bbc.com/news/world-middle-east-24818043\(2.04.2020\)](https://www.bbc.com/news/world-middle-east-24818043(2.04.2020))

organlarının birbirinin varlıklarına son verememesidir. Başkan yasama organı tarafından güvensizlik oyuyla görevden alınamaz⁵²⁷. Yasama organının varlığına fesih mekanizması ile başkan son veremez. Fesih mekanizmasının ve güvenoyu mekanizmasının yokluğu aynı zamanda başkanlık sisteminin belirleyici özelliğidir⁵²⁸. Ancak karşılıklı fesih mekanizmalarının olmayışı başkanlık sisteminin en önemli zaafıdır. Çünkü herhangi bir siyasi kriz ve sistem kilitlenmesi yaşanması halinde bu iki organ birbirlerinin görevlerine son verememesi kuşkusuz çözülemeyen kriz ve kilitlenmeler sistemsel tıkanıklara yol açabilmektedir.

Sartori, fesih yetkisinin etkin bir şekilde uygulanabilmesinden çok, yasama organına karşı içerdiği tehdit üzerinde durmuştur. Yazara göre, yasama organı feshedilmekten hoşlanmaz, çünkü yasama organının üyeleri fesih durumunda yeniden parlamento üyesi seçilmek için gerektiğinden daha çok çalışmak zorunda kalırlar. Dolayısıyla fesih yetkisi yasama organının etkin bir şekilde çalışması için iyi bir caydırıcıdır. Ancak fesih mekanizmasının varlığı her zaman bu olumlu sonucu vermez. Fesih fiilen gerçekleştiğinde, faydasız hatta zararlı olabilir. Şu muhakkak ki, erken seçimlere sık sık başvuran bir ülke, sıkıntılı bir ülkedir ve gidip gelen “flaş parlamentolar” la da bu sıkıntıdan çıkmış olamaz⁵²⁹.

Başkanlık sisteminde parlamenter sistemde olduğu gibi yasama organına ve başkana karşılıklı veya tek taraflı olarak birbirilerini feshetme yetkisi verilmemesi başkanlık sisteminin eleştirtilebilecek bir özelliğidir. Ancak bu organların birbirinin varlığına son verme yetkilerine sahip olan bir başkanlık sisteminde dahi bir fesih sonucunda gerek başkanın gerekse yeni yasamanın aynı siyasi görüşe sahip olacağına dair kesin bir sonucuna varmak mümkün değildir. Hatta yasamanın çoğunluğu ve başkanın aynı partiden olduğu durumlarda dahi kilitlenmelerin yaşandığına dair örnekler mevcuttur⁵³⁰.

Başkanın, yasama organını feshetmesine dair uygulamalara sınırlı örneklerde rastlanmasına rağmen; yasamanın başkanın görevini sona erdirmeye yetkili olduğu

⁵²⁷ Uluşahin, Başkanlık Sistemi, s. 38.

⁵²⁸ Yücel, Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi, s. 50.

⁵²⁹ Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, s. 214-215.

⁵³⁰ Yazıcı, Başkanlık Sistemi, s. 55.

örneklerin sayısı daha fazladır⁵³¹. Başkanlık sistemlerinde karşılıklı fesih mekanizmasının bulunduğu ülkelere baktığımızda, bunun, Latin Amerika ülkelerinden Peru (Anayasa md. 134), Ekvator (Anayasa md. 148) ve Venezuela (Anayasa md. 236) başkanlık sistemleri ile sınırlı olduğunu görmekteyiz⁵³².

1.5.3.2. Başkanın Yasama Organındaki Çoğunluk Desteği

Başkanlık sistemlerinde yürütme organı yani başkan ile yasama organı yani parlamento arasındaki ilişkileri bir konsensüs halinde mi yoksa çatışmalı bir halde mi ilerleyeceğini başkanın yasama organında sahip olduğu çoğunluk desteğinin oranı belirleyecektir. Başkanın yasama organında sahip olduğu çoğunluk desteğinin oranı arttıkça, başkan politikalarını daha rahat bir biçimde hayata geçirebilir ve istikrarlı bir hükümete sahip olabilir. İlâveten, bu çoğunluk desteğinin oranı ile bu iki organın ilişkisine hâkim olan denge ve denetleme mekanizmalarının karşılıklı olarak işletilmesi daha kolaylaşır. Başkan'ın yasama organındaki çoğunluğa sahip olup olamayacağı tamamıyla başkanlık sistemini uygulayan ülkenin anayasal tercihleri ile belirlenmektedir. Bu anayasal tercihlerden öne çıkanlar şöyle sıralanabilir: Yasama ve yürütme organlarının seçimlerinin döngüsü (*election cycle*), başkanın seçiminde uygulanacak olan seçim formülü ve parti sistemindeki bölünmüşlük (ya da siyasi parti sayısı)⁵³³. Bu üç anayasal tercih aynı zamanda başkanlık sisteminin sahip olduğu denge ve denetleme mekanizmasının da karakterini belirlemektedir⁵³⁴.

Başkanlık sistemi (parlamente sistemden ayıran) açısından belirleyici olan iki unsur, devlet başkanının sahip olduğu halkın desteğiyle sahip olduğu güçlü demokratik meşruluğu ve belli bir süre için seçilen başkanın, görev süresi dolmadan önce güvensizlik oyuyla yasama organı tarafından görevine son verilmesidir⁵³⁵. Başkanlık sistemini benimseyen ülkelerde başkanlık seçimleri dört ya da altı yılda bir tekrarlanır⁵³⁶. Başkanın

⁵³¹ Gülener, Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme, s. 58; “Benzer mekanizmalara Brezilya, Meksika ve Arjantin gibi başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelere rastlanabilir” Miş, Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları, s. 75-78.

⁵³² Miş, /Aslan/ Ayvaz/ Duran, Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları, s. 107.

⁵³³ Gülener, Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme, s. 14. <https://setav.org/assets/uploads/2016/06/baskanlik-sistemlerinde-denge-ve-denetleme.pdf> (17.10.2019)

⁵³⁴ Gülener, Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme, s. 14. <https://setav.org/assets/uploads/2016/06/baskanlik-sistemlerinde-denge-ve-denetleme.pdf> (17.10.2019)

⁵³⁵ Linz, “The Perils of Presidentialism,” s. 52- 53; Ergun Özbudun, “Hükümet Sistemi Tartışmaları,” Yeni Türkiye, C.9, No:51, Mart-Nisan 2013, s. 206.

⁵³⁶ “Yürütmenin görev süresi Filipinler, Nikaragua ve Meksika’da beş yıl, Brezilya’da da var olan bu altı yıllık süre, 1988’de beş yıla indirilmiştir. Yürütmenin görev süresini altı yıl olarak düzenlemiş olan Şili’de,

üyeyi olduğu partinin yasama organındaki çoğunluk desteğinin sağlayabilmesi noktasında hem yasama hem de yürütme organlarının seçimlerinin döngüsü önemli bir role sahiptir. Çünkü seçimlerin zaman döngüsü, bu iki organın aynı veya farklı siyasi çizgilere sahip olmalarını belirleyecektir. Bu durum ise bu iki organın birbirleri ile olan ilişkilerinde nasıl bir tutum takınacaklarını etkileyecektir. Özellikle, yasama organında muhalefet partilerinin çoğunlukta bulunduğu dönemlerde, yürütmenin yetkilerine sürekli biçimde önemli sınırlamalar getirilmekte⁵³⁷ ve bu durum ise iki organ arasında gerginliği kaçılmaz kılmaktadır. Oysa, başkanlık sistemi, parlamenter rejimden farklı olarak, yürütme ve yasama organları arasındaki kaçınılmaz uyuşmazlıkları giderecek mekanizmalara sahip değildir.⁵³⁸ Çünkü bu iki organ görev süreleri boyunca birbirlerinin varlıklarına son verememektedirler. Özetle, farklı çizgilerde olmaları halinde muhtemel uyuşmazlıkların çözölememesi karşısında, sistemin işleyişi felce uğrayabilir.

Başkanlık seçimleri ile yasama organı seçimlerinde üç farklı zamanlama modelinden bahsedilebilir. Bunlar sırasıyla “eşzamanlı”, “kısmen eşzamanlı” ve “eşzamanlı olmayan” modellerdir.

Eşzamanlı modelde hem başkanlık hem de yasama organı seçimi aynı anda yapılmaktadır. Bu modelde, yasama ve yürütme organı seçimlerinin aynı tarihte yapılmasının önemli bir sonucu seçmenlerin hem yasama organında hem de yürütme organında tercih ettiğı siyasal partinin farklılaşma olasılığının azaltılmış olmasıdır. Gerçekten de Başkanın ve parlamento çoğunluğunun aynı siyasi partiden olmamaları durumunda, iki organ arasındaki gerginliğin artma tehlikesi⁵³⁹ bu seçim zamanlaması modeli ile en aza indirgenmektedir. Örneğın, Brezilya 1994 yılı sonrası itibarıyla başarılı başkanlık sistemi uygulamalarından biri olarak gösterilmektedir⁵⁴⁰. Brezilya’da başkanlık seçimlerinin ilk turu, 1994 yılından beri parlamento seçimleri ve yerel seçimler ile aynı anda yapılmaktadır⁵⁴¹. Brezilya’da yasama organı çift meclisli bir yapıya sahiptir. Temsilciler Meclisi kanadı dört yılda bir yapılan seçimlerle belirlenirken (45. madde.),

2005 tarihinde görev süresi dört yıla indirilmiştir.” Gül, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme, s.171; Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa, s. 225-226

⁵³⁷ Gül, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme, s. 159.

⁵³⁸ Teziç, Anayasa Hukuku, s. 508.

⁵³⁹ Teziç, Anayasa Hukuku, s. 508.

⁵⁴⁰ Ahmet Ekinci, Serkan Nebi Yıldırım, *Latin Amerika’da Başkanlık Sistemi Örnekleri- Brezilya-*, (Edt) İlyas Doğan/Serdar Ünver, Dört Kıtada Başkanlık Sistemi, Ankara 2017, s. 138.

⁵⁴¹ Ekinci/Yıldırım, Latin Amerika’da Başkanlık Sistemi Örnekleri- Brezilya-, s. 151.

yasama organının diğer kanadı olan Senatonun seçimleri daha farklı bir görünüm arz etmektedir. Zira Senatonun seçimleri sekiz yılda bir yapılmakta ve senatörlerin dört yılda bir sırasıyla önce üçte biri sonra ise üçte ikisi değiştirmektedir (46. madde). Başkanlık seçimlerinin de dört yıllık periyotlarla gerçekleştiği düşünüldüğünde Temsilciler Meclisi, Senato (üçte biri) ve başkanlık seçimleri eşzamanlı bir karakter gösterir. Ekinci ve Yıldırım'a göre, başkanın ve parlamentonun aynı tarihte seçilmeleri bu iki organın birbirine benzer bir irade ile yetkilendirilmeleri neticesini doğurmaktadır⁵⁴². Bu da siyasi istikrarın sağlanması açısından önemli görülmektedir⁵⁴³.

Kısmen eşzamanlı modelde başkanın görevi devam ederken yapılan ara seçimlerle yasama organının bir kısmının yenilenmesi söz konusudur. Böylece yasama organının bir kısmı ile başkanın seçimi aynı tarihe denk gelmektedir. ABD sistemi kısmen eşzamanlık seçim modeline örnek gösterilebilmektedir. Eşzamanlı olmayan modelde ise, başkanlık seçimleri ile yasama organı seçimleri birbirinden tamamen farklı tarihlerde gerçekleşmektedir. Örneğin, Güney Kore'de yasama organı seçimleri dört yıl için yapılmaktayken, başkan ise tek turlu seçim ile halk tarafından beş yıllığına seçilmektedir. Bu organların seçimlerinin eşzamanlı olarak gerçekleştirilmemesi durumunda başkan ile yasama organı çoğunluğunun farklılaşma ihtimalinin arttığı ifade edilebilir.

Başkanlık sisteminde, başkanlık ve yasama organı seçimlerinin anayasal tercih olarak eşzamanlı, kısmen eşzamanlı veya eşzamanlı olmayan modellerden birinin uygulandığı takdirde bu durumun başkanın yasama organındaki çoğunluk desteğine olan etkisi yorumlanırken farklı bir değerlendirme yapılabilir. Bu değerlendirme, başkanlık seçimleri ile yasama organı seçimlerinin eşzamanlı yapılmasının sert kuvvetler ayrığı teorisini benimseyen başkanlık sistemi ile çelişen bir sonucun ortaya çıkması durumudur. Yukarıda da bahsedildiği gibi her iki organın seçimin aynı anda yapılması halinde hem başkanın hem de yasama organındaki çoğunluğun aynı siyasi görüşten gelmeleri sonucunu doğurma ihtimali yüksektir. Bu durumda ise, iki kuvvetin birbirlerine karşı tam bağımsız olduğu söylenemez. Diğer taraftan ise, her iki organın seçimlerin aynı anda yapılmasının başkan karşısında parlamentoda muhalefet partinin sayısını en aza indirerek

⁵⁴² Ekinci/Yıldırım, Latin Amerika'da Başkanlık Sistemi Örnekleri- Brezilya-, s. 151.

⁵⁴³ Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa, s. 230-231; Ekinci/Yıldırım, Latin Amerika'da Başkanlık Sistemi Örnekleri- Brezilya-, s. 151.

bu organlar arasında çıkabilecek bir çatışma ihtimalini en aza indireceği de inkâr edilemez bir gerçektir.

Yukarıda açıklandığı üzere, ABD’de başkanlık sisteminde başkanın görev süresi dört yıldır. Amerikan Anayasası’na göre, bir başkan görev süresi dolduktan sonra ikinci kez aday olabilmektedir. Yasama organı ise Temsilciler Meclisi ve Senatodan oluşmaktadır. Temsilciler Meclisini oluşturan milletvekilleri iki yıl için göreve gelmektedir. Senatörlük görev süresi altı yıldır ve her iki yılda üyelerin üçte biri yenilenmektedir. Temsilciler Meclisinin tamamının, Senatonun ise üçte birinin iki yılda bir yenilenmesi nedeniyle ABD modeli, kısmen eşzamanlı adını almaktadır.

Dört yıllığına seçilen başkanın göreve gelmesinden iki yıl sonra Temsilciler Meclisinin tamamı ve Senatörlerin üçte biri yenileneceği için, yeni seçimlerde başkan yasama çoğunluğunu koruyabilmek adına başarıya mecburdur. Bu şekilde de demokratik bir hesap verebilirlik mekanizması sağlayabileceği gibi bölünmüş bir hükümet yapısına neden olup istikrarsız yönetimlere de kapı aralayacağı kaçınılmazdır. Başkan, halk tarafından seçildiği için kongreye karşı bağımsızdır. Ama başkanın yetkilerini etkili şekilde kullanabilmesi, kongreyle uyumlu ve dengeli bir ilişki sürdürmesine bağlıdır⁵⁴⁴. Aksi taktirde parlamentoda muhalefet partilerinin çoğunlukta olduğu başkanın yasama çoğunluğunun desteğini kaybettiği dönemlerde, yasama organı başkanın yetkilerine önemli sınırlamalar getirebilmektedir. Bu duruma örnek olarak, ABD yasama organının, Vietnam Savaşı sonrası kabul ettiği “Savaş Yetkisi Kanunu” (*War Powers Act*) ile yürütmeyi temsil eden başkanın, Kongre’nin onayını almadan yabancı ülkelere asker göndermesini ve savaş ilan etmesini yasaklamış olması gösterilebilir⁵⁴⁵.

Başkanın kongrede sahip olduğu çoğunluk desteğinin düzeyi (özellikle çoğunluğunu kaybettiği durumlar dikkate alınarak) doktrinde “topal ördek” (*lame duck*) kavramsallaştırması ile sıkça gündeme gelmektedir. Yasamada çoğunluğu kaybetmiş ve disiplinsiz partilerin hâkim olduğu bir meclis içerisinde daha seçildiği ilk andan itibaren başkan dezavantajlı ve “topal ördek” (*lame duck*) konumundadır⁵⁴⁶. Bu durumun en önemli sonucu sistemin bölünmüş hükümet görüntüsüne kavuşması ve bunun başkanın

⁵⁴⁴ Demir /Karatepe, Anayasa Hukuku, s. 97.

⁵⁴⁵ Özer, Başkanlık Hükümet Sistemi, s. 93; Gül, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme, s. 159-160.

⁵⁴⁶ Ekinci/Yıldırım, Latin Amerika’da Başkanlık Sistemi Örnekleri- Brezilya-, s. 150.

icraatlarını engelleyici bir mahiyet göstermesidir. ABD’de 1924-2014 yılları arasında gerçekleşen toplam yirmi dört seçim dönemi dikkate alındığında başkanın Temsilciler Meclisinde yüzde 75, Senatoda yüzde 70,8, her iki mecliste aynı anda yüzde 62,5’lik bir yasama desteğine sahip olduğu görülmektedir⁵⁴⁷.

Başkanlık sisteminde yürütmenin otorite ve etkinliğinin temelinde, her şeyden önce, başkanın seçilme yöntemlerinin bulunduğunu söylemek abartılı olmayacaktır⁵⁴⁸. Seçim döngüsü dışında başkanın yasamadaki çoğunluğunu belirleyen bir diğer faktör “başkanlık seçim formülü”dür. Sistemin temel belirleyici özelliklerinden biri olan, yürütmenin başkanın yasama organınca değil de genel oyla halk tarafından ayrı seçilmesi (*independently electede*) olgusu, o makamı, yasama önünde minnet altında ezilen bir devlet başkanı konumuna düşürmekten kurtarmıştır.⁵⁴⁹ Başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerde genel politikanın sorumlusu ve geniş yetkilere sahip olan başkanın seçimi tek tur veya iki tur halinde gerçekleşmektedir. Başkanlık seçiminin tek veya iki turlu yapılması başkanın yasamada sahip olacağı “çoğunluk desteği” oranı üzerinde farklı etkileri olduğu sistemin yadsınamaz gerçeklerinden biridir.

Tek turlu seçim sisteminde başkan adaylarından en fazla oyu alan kişi başkan seçilmektedir. Ancak, tek turlu seçim sistemi başkan adaylarının görece düşük oy oranlarıyla seçilmesine ortam hazırladığından eleştirilmektedir. Çünkü bir adayın seçimleri kazabilmesi için basit çoğunluğun olması pek çok durumda yeterli olmaktadır. Başkan adayının seçilebilmesi için genel oy, tek turlu basit çoğunluk seçim formülünde oyların bölünmesi riski sonucunda düşük oy alarak kazanan başkan adayı, yasama organı karşısında zayıf bir demokratik meşruiyet iddiasına sahip olması kaçınılmazdır. Bu eleştiriye rağmen, tek turlu basit çoğunluklu seçim formülünün, seçimlerin “gerçek” siyasal eğilimlerini net bir biçimde ortaya çıkarma noktasında iki turlu seçimlere göre daha sahici sonuçların sağlama potansiyeli mevcuttur. Diğer bir ifade ile, tek turlu seçim formülü “tesadüfi” sonuçları ortaya çıkmasını engeller. Tek turlu seçim sisteminin önemli bir diğer getirisi ise siyasal parti sisteminin parçalanmasını ve siyasi parti sayısında artışların yaşanmasını engellemektedir. Ayrıca, başkanlık seçimlerinde tek turlu bir

⁵⁴⁷ Gülener, Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme, s. 16.

⁵⁴⁸ Gül, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme, s. 147.

⁵⁴⁹ Gül, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme, s. 147.

formül uygulanıyorsa hem başkan hem de kongrenin aynı partiden seçilme olasılığı artmaktadır. Bu da yasama ve yürütmenin uyumuna katkı sağlar.

Başkanın seçiminde uygulanan ikinci formül ise iki turlu seçim sistemidir. Bu sistemlerde genellikle ilk turda salt çoğunluk aranmakta ancak ilk turda adaylardan biri oyların salt çoğunluğunu elde edemezse, birinci turda en yüksek oyu alan genellikle iki aday ikinci tura geçmektedir. İkinci tur oylamada en fazla oyu alan aday başkan seçilmektedir. İki turlu seçimler iki farklı sonuca sahiptirler. Bunlardan ilki, seçmenler farklı siyasal tercihlere sahip olsalar da özellikle ikinci turun yapıldığı bir seçimde ortak bir başkan adayı üzerinde uzlaşabilmektedirler. Başkanlık seçiminin öncesinde veya akabinde yapılan yasama organı seçimlerinde ise seçmen tekrar geleneksel tercihlerine geri dönmekte ve bunun sonucunda ise başkan ile yasama organı arasında siyasi farklılaşma oluşmaktadır. Bu farklılaşma başkanın yasamada çoğunluğa sahip olmasını zorlaştıracak ve iki organ arasında konsensüse dayanan ortak bir çalışma oluşması ihtimali de azalacaktır. Sert kuvvetler ayrılığı teorisinde yürütme yasamayı feshedemediği gibi, yasama da yürütmeye karşı güvensizliğini göstererek onu düşüremez. Bu durumda uyum halinde çalışmayan bu iki organın “yürütme-yasama kilitlenmesi” (*deadlock*) sorunu ile karşılaşması kaçınılmazdır. Bu durumda ise kaçınılmaz olarak, hükümet darbesi gibi yıkıcı anti-demokratik yol ve yöntemlere sıklıkla başvurulması ihtimali kendini gösterebilecek⁵⁵⁰ veya parlamento ve yürütme arasında daimî bir kriz ortamı olacaktır. İki turlu seçimlerin ikinci sonucu, başkanlık seçimleri sonunda tesadüfi sonuçların ortaya çıkmasına-beklenmeyen adayın seçilmesi- ve özellikle siyasetin içinden gelmeyen adayların sayısının artışına neden olmasıdır. Örneğin Brezilya’da 1946-1964 döneminde siyasi parti temelli adayları değil, kariyerini siyasi partiler üzerinden inşa etmeyen adaylar tercih edilmiştir⁵⁵¹. Bunun bir neticesi olarak ise sürekli meclisle kriz halinde olunan bir yasama-yürütme ilişkisi ortaya çıkmaktadır⁵⁵².

ABD’de başkan, iki turlu seçim sistemi ile seçilmektedir. Kısaca hatırlamak gerekirse, önce her eyalet Kongrede sahip olduğu temsilci sayısı kadar ikinci seçmen seçer ve ikinci seçmenler Seçiciler Kurulunu oluşturur (*electoral college*). İkinci seçmenlerin salt çoğunluğunu elde eden aday başkan seçilir. Üç adaylı bir yarışta hiçbir

⁵⁵⁰ Gül, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme, s. 144.

⁵⁵¹ Ekinci/Yıldırım, Latin Amerika’da Başkanlık Sistemi Örnekleri- Brezilya-, s. 151.

⁵⁵² Ekinci/Yıldırım, Latin Amerika’da Başkanlık Sistemi Örnekleri- Brezilya-, s. 151.

aday salt çoğunluğu elde edemezse seçim sonucuna ABD Temsilciler Meclisi tarafından karar verilir. Bu ihtimalin düşük olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Çünkü ABD seçim sistemi başkan adaylarının mutlak çoğunluğu alma konusunda teşvik etmektedir. Dolayısıyla ABD seçimlerinde iki turlu çoğunluk sisteminin uygulanmadığı görülmektedir.

ABD’de bazı istisnai dönemler hariç hem Kongre hem de başkan seçimlerinin iki parti etrafında şekillendiği görülmektedir. Seçmenlerin ikinci turda, birinci turda tercih ettikleri ama seçilemeyen adaydan farklı bir adaya yönelme durumunun olmaması, siyasal temsil ihtiyacının fazla sayıda parti oluşmasını engellediği ifade edilebilir. Bu sistemin üçüncü bir partinin varlığına fazla olanak tanınamamasının temel nedenleri olarak her iki siyasal tercihin esnek bir yapıda ve güçlü finansal desteklere sahip olması gösterilmektedir. İki turlu seçim sistemi, ABD’de sıklıkla beklenmeyen adayın seçilmesi ve özellikle siyasetin içinden gelmeyen adayların sayısının artışına neden olmaktadır.

ABD başkanlık sisteminde, yasama-yürütme kilitlenmesi (*deadlock*) sorunu ile karşılaşılmamaktadır⁵⁵³. Bunun başlıca nedenleri olarak; ABD’nde, siyasi partilerin yapısal özelliği, serbest partiler olmalarıdır⁵⁵⁴. Diğer bir ifade ile parlamenterler üyesi olduğu partinin görüş ve düşüncelerine katılmak veya parti grup kararlarına uygun hareket etmek zorunda olmamaları (disiplinsiz parti yapısı), yürütme ve yasama organları ayrı partilerden olsa bile, aralarında çıkabilecek olası bir kriz ihtimalini hayli düşürmektedir. Amerikan Başkanlık Sistemi iki parti tarafından domine edilen bir siyasal sisteme sahiptir. Bu partiler “Demokratlar” ve “Cumhuriyetçiler” biçiminde adlandırılmaktadır. Bu iki partinin arasında ideolojik olarak birbirinden çok uzakta olmaması, başkanın politikalarını yürütürken bazen kendi partisinde bulamadığı desteği kolaylıkla karşı partide bulabilmesine neden olmaktadır. Bu nedenle, yürütme ve yasamanın farklı partilere ait olması, ABD başkanlık rejiminde yaşanabilecek krizlerin yıkıcı etkilerini azaltmaktadır.

⁵⁵³ SK Snyder, BR Weingast, The American System Of Shared Powers: the President, Congress, And The NLRB, The Journal Of Law, Economics, And Organization, Volume 16, Issue 2, October 2000, s. 269-305.

<https://doi.org/10.1093/jleo/16.2.269>

⁵⁵⁴ Teziç, Anayasa, s. 509.

Başkanlık sisteminin güçlü yanları sayıldığında ilk akla gelen başkanlık sisteminin istikrarlı bir yönetime sahip olmasıdır. Başkanın yasama organında elde edeceği çoğunluk desteğinin sistemin istikrarlı bir şekilde işleminde önemli bir etkisi vardır. Zira başkanlık sisteminde başkan belli bir süre için seçilir ve süre boyunca yasama organı tarafından güvensizlik oyu ile görevden alınamadığı için bir hükümet krizi çıkma ihtimali yoktur. Ancak güvensizlik oyu ile görevden alınamayan başkanın politikalarını yürütebilmesi ve yönetimde istikrarı sağlayabilmesi hükümetin tekli ya da bölünmüş bir karaktere bürünmesi ile yakından ilgilidir. Bölünmüş hükümet kavramı, yasama ve yürütmenin kontrolünün farklı siyasal partilerin (çoğunlukların) elinde olduğu bir durumu işaret etmektedir.

Cox ve Morgenstern⁵⁵⁵, "Latin Amerika'nın Reaktif Meclisleri ve Proaktif Başkanları" başlıklı makalesinde başkan ile parlamento arasındaki ilişkide tarafların uygulayacağı muhtemel tepkileri ve sonuçları göstermektedir. Ancak unutulmamalı ki bu tepkiler ve sonuçların Latin Amerika ülkelerindeki tecrübeler dikkate alınarak şekillendirilmiştir. Ve yine unutulmamalı ki, Latin Amerika ülkelerinin uyguladığı başkanlık sistemlerinin çokta olumlu sonuçlar vermediği gözlemlenmiştir⁵⁵⁶.

Birinci durumda tam anlamıyla bir bölünmüş hükümet durumu söz konusudur. Yasama organı ve başkan ayrı siyasi görüşlere sahiptir. Yasama organı başkandan gelen bütün talepleri reddetmekte ve başkana karşı itaatsiz davranmakta, Başkan ise tek taraflı hareket etmektedir. Bu durumda, birbirini ret eden aralarında katı bir ayrılık olan iki organ söz konusudur. Başkanın yasama organında çoğunluk desteğinin bulunmadığı bu durumda başkan yayılmacı bir tutum takınırken; başkana uyum sağlamayan, politikalarını uygulaması konusunda karşı pozisyon alan bir yasama vardır. Bu durum da ise yıkıcı krizler kaçınılmazdır.

İkinci durum, ılımlı bir yasama-yürütme ilişkisine dayanmaktadır. Hem Başkan hem de yasama organı pazarlığa açık bir pozisyonadadır. Başkan politikalarını uygulama konusunda yasamanın desteğini alarak daha aktif bir konumdadır. Böyle bir durumun sonucu olarak birden çok partinin desteğine ihtiyaç duyarak politika geliştirmekte yani

⁵⁵⁵ Gary W. Cox ve Scott Morgenstern, "Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents", *Comparative Politics*, Cilt: 33, Sayı: 2, (Ocak 2001), s. 178. (21.10.2019)
https://www.jstor.org/stable/422377?seq=1#metadata_info_tab_contents

⁵⁵⁶ Teziç, Anayasa, s. 510-511.

koalisyoncu bir başkan ve başkan ile çalışan bir yasama organı vardır. Ancak, koalisyonlar başkanlık sisteminin işleyişini zorlaştıran sonuçlara neden olabilmektedirler.

Üçüncü durum, ilk durumdaki kadar katı olmayan ancak ikinci durumdaki kadar da ılımlı olmayan bir yasama-yürütme ilişkisi söz konusudur. Hesap sorabilen başkan yasama karşısında kendini daha güçlü bir konumda görmekte ve buna karşılık az da olsa yasama organı da başkan karşısında ikinci durumdan çok daha güçlü bir pozisyon almaktadır. Yasama ile yürütme arasındaki ilişki sert bir zeminde ilerlemektedir. Başkan yasama çoğunluğuna sahip değildir ancak ilk iki duruma göre yasama karşısında daha güçlü bir pozisyonundadır.

Dördüncü durum, başkanlık sisteminin işlerliğini sağlayan kuvvetlerin keskin olarak ayrılması ancak birbirleri içinde uyum ve iş birliği ile çalışması özelliği bu durumda ortadan kalkmaktadır. Kuvvetler ayrılığının potansiyel olarak risk altında olduğu ifade edilmelidir. Zira yasama organı başkan karşısında etkisiz kalmaktadır. Başkanın yasama çoğunluğunu elde ettiği bu sistemde yürütmenin politikalarını rahatça uygulayabildiği söylenebilir. Dominant bir başkan ile başkanla uyumlu çalışmak zorunda kalan bir yasama organı vardır.

Bölünmüş hükümet kuvvetlerin sert ayrılığına dayanan başkanlık sistemi açısından sistemin işlemelisini zorlaştıran, sistemin tıkanmasına, krizlere neden olan bir durumdur. Yasama ve yürütme ilişkisinin ılımlı ve uyum içinde olması etkin bir yürütme ve yürütmenin üstünlüğünü kabul eden bir yasamaya ihtiyaç vardır. Bu da başkanın hem aritmetik olarak yasama çoğunluğuna sahip olması hem de yasama ve yürütmenin farklı siyasi görüşlere sahip olmaması ile mümkündür. Dolayısıyla, her ne kadar anayasal olarak keskin bir ayrım söz konusu olsa da halk tarafından seçilerek göreve gelmiş olan başkanın, özellikle de mensubu olduğu partinin Kongrede çoğunluğu elinde bulundurduğu durumlarda, yasama faaliyetlerine yön vermesi mümkündür⁵⁵⁷.

ABD anayasal tarihine bakıldığı zaman yasama ve yürütme kuvvetlerinin farklı siyasi partilerin elinde olduğu örnekler fazlasıyla görülmektedir. Bölünmüş hükümetler Amerikan başkanlık sisteminin uzak olmadığı bir politik olgudur. Bölünmüş hükümet örnekleri özellikle, başkanlık seçimleri sonrasında yapılan seçimlerde başkana muhalif olan partinin yasama çoğunluğunu elde ettiği zamanlarda görülmektedir. Aksi durumda,

⁵⁵⁷ Miş/Aslan/ Ayvaz/ Duran, Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları, s. 52-53.

başkanlık seçimleri ile eş zamanlı yapılan Temsilciler Meclisi seçimlerinin her iki kurumda da aynı parti lehine sonuçlanmasına ve başkanın yasama çoğunluğunu elde ettiği zamanlarda karşılaşılmamaktadır. Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana, Başkanların yarısından daha fazlası Kongre'nin en az bir kanadının kendisine muhalif siyasi partinin kontrolünde olması durumu ile karşı karşıya kalmıştır.

1875 ve 1897 yılları arasındaki dönemde kurulan 11 Kongreden 8 tanesinin bir ya da iki kanadı birden, muhalefet partisi kontrollündedir. Bu dönemdeki bölünmüş hükümet yapılarının ortaya çıkışında yapılan ara seçimlerin belirleyici olduğu belirtilmektedir. Buna karşılık 1896-1948 yılları arasında sadece 4 bölünmüş hükümet olduğu; ayrıca Senato ve Temsilciler Meclisinde çoğunluğun dört kez el değiştirdiği de belirtilmelidir.

ABD'de 1933-2014 yılları arasında gerçekleşen başkanlık, Temsilciler Meclisi ve Senato seçimleri incelendiğinde Cumhuriyetçi ve Demokrat Parti'nin aralarında çoğunlukları zaman zaman paylaştıkları, zaman zaman ise tek bir partinin hem başkanlık hem de Kongre seçimlerini domine ettiği görülmektedir. Özellikle 1933-1945 tarihleri arasında Başkanın üyesi olduğu Demokrat Partinin gerek yasamaya gerekse de yürütmeye hâkim olduğunu görülmektedir. Bu durum 1961-1968 tarihleri arasında da kendini göstermektedir. 1953, 2003 ve 2007 yıllarındaki seçimlerde ise Cumhuriyetçi başkan ve Kongrenin Cumhuriyetçi partinin hâkim olduğu görülmektedir. 1947 tarihinden itibaren ortaya çıkan bölünmüş hükümetlerin oluşumunda 19. yüzyıldakilerden farklı olarak seçim zamanlamalarının etkisinin azaldığı söylenmelidir. Zira 1953, 1961, 1965, 1967, 1977, 1979, 2003 ve 2005 seçimleri dışındaki seçimlerde 1947-2010 arasında başkanlık seçimlerini kazanan ile Kongredeki çoğunlukların aynı siyasal eğilimden gelmedikleri görülmektedir. Başkanlık seçimlerinin kazananları ile Kongredeki çoğunlukların aynı siyasal eğilimden gelmedikleri durumda başkan kongredeki çoğunluk desteğini yitirip “topal ördek” konumuna düşmektedir. Örneğin, Demokrat Partiden olan Başkan Obama'nın görev süresinin sona ermesine 2 yıl kala gerçekleşen seçimlerde Senato'da Cumhuriyetçiler çoğunluğu ele geçirince Obama hükümeti topal ördek konumunda kalmıştır.

Tablo 1.3: 1933-2010 Parti Kontrolü (Başkanlık ve Kongre)⁵⁵⁸

Yıllar	Başkan	Başkanın üyeleri olduğu parti	Kongre Yasama Dışı Yetkileri	TM			Senato			Hükümet Tipi
				D	C	Diğer	D	C	Diğer	
1933-34	Roosevelt	D	73.	313	117	5	59	36	1	Bileşik
1935-36	Roosevelt	D	74.	322	103	10	69	25	2	Bileşik
1937-38	Roosevelt	D	75.	333	89	13	75	17	4	Bileşik
1939-40	Roosevelt	D	76.	262	169	4	69	23	4	Bileşik
1941-42	Roosevelt	D	77.	267	162	6	66	28	2	Bileşik
1943-44	Roosevelt	D	78.	222	209	4	57	38	1	Bileşik
1945-46	Roosevelt/Truman	D	79.	243	190	2	57	38	1	Bölünmüş
1947-48	Truman	D	80.	118	246	1	45	51	0	Bileşik
1949-50	Truman		81.	263	171	1	54	42	0	Bileşik
1951-52	Truman	D	82.	234	199	2	48	47	1	Bileşik
1953-54	Eisenhower	R	83.	213	221	1	47	48	1	Bileşik
1955-56	Eisenhower	R	84.	232	203	0	48	47	1	Bölünmüş
1957-58	Eisenhower	R	85.	234	201	0	49	47	0	Bölünmüş
1959-60	Eisenhower	R	86.	283	154	0	64	34	0	Bölünmüş
1961-62	Kennedy	D	87.	263	174	0	64	36	0	Bileşik
1963-64	Kennedy/ Johnson	D	88.	258	176	1	67	33	0	Bileşik
1965-66	Johnson	D	89.	295	140	0	68	32	0	Bileşik
1967-68	Johnson	D	90.	248	187	0	64	36	0	Bileşik
1969-70	Nixon	R	91.	243	192	0	58	42	0	Bölünmüş
1971-72	Nixon	R	92.	255	180	0	55	45	0	Bölünmüş
1973-74	Nixon/Ford	R	93.	243	192	0	57	43	0	Bölünmüş
1975-76	Ford	R	94.	291	144	0	61	38	1	Bölünmüş
1977-78	Carter	D	95.	292	143	0	62	38	0	Bileşik
1979-80	Carter	D	96.	277	158	0	59	41	0	Bileşik
1981-82	Reagan	R	97.	243	192	0	47	53	0	Bölünmüş
1983-84	Reagan	R	98.	269	166	0	46	54	0	Bölünmüş
1985-86	Reagan	R	99.	253	182	0	47	53	0	Bölünmüş
1987-88	Reagan	R	100.	258	177	0	55	45	0	Bölünmüş
1989-90	Bush, GHW	R	101.	260	175	1	55	45	0	Bölünmüş
1991-92	Bush	R	102.	267	167	1	56	44	0	Bölünmüş
1993-94	Clinton	D	103.	258	176	1	57	43	0	Bileşik
1995-96	Clinton	D	104.	202	232	1	46	54	0	Bölünmüş
1997-98	Clinton	D	105.	206	228	1	45	55	0	Bölünmüş
1999-2000	Clinton	D	106.	211	223	1	45	55	0	Bölünmüş
2001-02	Bush, GW	R	107.	212	221	2	50	49*	1	Bölünmüş
2003-04	Bush, GW	R	108.	204	228	3	48	51	1	Bileşik
2005-06	Bush, GW	R	109.	200	234	1	45	55	0	Bileşik
2007-08	Bush, GW	R	110.	231	204	0	51	49	0	Bölünmüş
2009-10	Obama	D	111.	257	178	0	60	40	0	Bileşik
2011-12	Obama	D	112.	191	240	0	51	47	2	Bileşik
2013-14	Obama	D	113.	200	233	0	53	45	2	Bölünmüş
2015-16	Obama	D	114.	187	246	0	44	54	2	Bölünmüş

⁵⁵⁸ D: Demokratlar, C: Cumhuriyetçiler. https://cstl-cla.semo.edu/rdrenka/ui320_75/presandcongress.asp (09.12.2019)

2017-18	Trump	R	115.	194	241	0	46	52	2	Bileşik
2019-2020	Trump	R	116.	235	199	0	45	52	2	Bileşik

Amerikan Başkanlık sisteminin tarihsel gelişimi dikkatle incelendiğinde aslında Federalistler (Madison, Jay ve Hamilton) tarafından sistem oluşturulurken amaçlanan sert kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanan ancak Madison'ın önerdiği güçlü Kongre esası hedeflenmiştir. Zira başkanlık sistemi tarihi bir süreç içinde değil bir akıl ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Amerikan Başkanlık sisteminde bugün gelinen nokta ise güçlü yürütme yani güçlü Başkandır.

Başkanlık sisteminin zorunlu anayasal unsurlarından kaynaklanan katılık, çift meşruiyet, toplam sıfır oyunu (*winner takes all*), siyasetin dışından katılanlara açık olması ve siyasetin üslubu gibi sorunlarının karşısında denge ve denetleme mekanizmalarıyla yarattığı uzun süreli yerleşik demokrasiyle sistemi ayırıcı kılmaktadır. Yazıcı, hükümet sisteminin demokrasinin sürdürülebilirliği ile ilişkilendirilemeyeceğini bu durumun her ülkenin gelir düzeyi, nüfusu büyüklüğü, sosyolojik ve siyasal kültürü ile değerlendirilmesi gerektiğini savunmuştur⁵⁵⁹. Juan Linz, "The Perils of Presidentialism"⁵⁶⁰ adlı makalesinde, parlamenter sistemlerin başkanlık sistemlerinden "sürdürebilir demokrasiye daha elverişli" olduğu iddiasında bulunuyor. "Bu sonuç" diye devam ediyor, "özellikle derin siyasi bölünmelerin olduğu ve çok sayıda siyasi parti bulunan uluslar için geçerlidir"⁵⁶¹. Bu iddia, Linz'in son çalışmalarında bir ana motif oluşturur. Linz, başkanlık sisteminin, toplumsal ve siyasal uzlaşma mekanizmalarına ihtiyaç duyan toplumlarda, başkanlık yarışını kazananın toplam sıfır politikasının ihtiyaç duyulan uzlaşmayı sağlamayan bir unsuru olduğunu savunuyor. Bir başkan adayı seçilip seçilmese de parlamenter sistemlerde birçok siyasal sonuç mümkündür. Dahası, başkanlık sisteminde doğrudan seçilen bir başkan, çok az sayıda oyla, belki de yüzde 40'tan daha az bir oyla seçilse bile, popüler bir "yetkisi" olduğunu kaçınılmazdır. Buna bağlı olarak çatışma potansiyeli artar.

Çatışma Linz'e göre yasama meclisini başkandan ayıran sert kuvvetler ayrılığı ile desteklenir. Yasamadan bağımsız olarak seçilen bir cumhurbaşkanının sabit süresi seçimler arasında katılık sağlar. Aksine, parlamenter sistemler krizleri herhangi bir

⁵⁵⁹ Yazıcı, Başkanlık Sistemi, s. Önsöz.

⁵⁶⁰ Linz, The Perils of Presidentialism, s. 53-69.

⁵⁶¹ Linz, The Perils of Presidentialism, s. 57.

zamanda sadece liderleri veya hükümetleri değiştirerek çözebilirler. Aynı başkanlık seçimleri tüm toplumun kutuplaştığı seçim yarışlarını teşvik eder ve zayıf koalisyonlara sebep olur.

Linz'in bu iddiaları, güvencesiz ve sürdürülemez demokratikleşme, rejimlerin istikrarı konusundaki kaygıyla desteklenen güçlü bir iddiadır. Ancak Linz'in iddiaları sürdürülebilir değil. Birincisi, esas olarak Latin Amerika ülkeleri baz alınarak yapılan oldukça seçici bir karşılaştırmalı deneyim örneğine dayanmaktadır. Brezilya, Kolombiya, Venezuela ve Şili'ye sıkça atıfta bulunan Linz, başkanlığın Latin Amerika⁵⁶²'daki istikrarsızlığa katkıda bulunduğuna inanıyor. Bununla birlikte, eğer odak noktası post kolonyal Asya ve Afrika'da istikrarsızlık olsaydı, kurumsal olarak kötü hükümet sistemi ise kesinlikle parlamenter sistemler olurdu. İkincisi, başkanlık sisteminin mekanik bir yapıda olduğu ve esneme payı olmadığı görüşüne dayanıyor. Bu konuda Linz yasama-yürütme ilişkisini belirleyen denge ve denetleme mekanizmalarını göz ardı ediyor. Üçüncüsü, başkanlık sisteminde başkanın seçilme yöntemine getirdiği katılık⁵⁶³ eleştirisinde ise parlamenter sistemde sık karşılaşılan rejim krizlerinin ve istikrarsızlığın önüne geçtiğini ve böylece belirsizliğin ortadan kalktığını göz ardı ettiği aşıkardır. Son olarak ise, ayrı olarak seçilen bir başkanın bölünmüş bir toplum için gerçekleştirebileceği işlevleri göz ardı ediyor.

2020 yılında 67 ülke başkanlık sistemi ile yönetilmektedir⁵⁶⁴ (Tablo 1.4). Bu ülkelerin arasında demokratik olmayan ülkeler bulunmaktadır. Ancak başkanlık sisteminde demokrasiye süreklilik kazandırmak; Yasama ve yürütme ilişkileri, denge ve denetleme mekanizmalarının olması veya mevcutların iyi-sürekli çalışmasını sağlamakla mümkündür.

⁵⁶² Mustafa Erdoğan özellikle Latin Amerika ülkelerinden hareketle yapmış olduğu değerlendirme neticesinde Başkanlık sisteminin bu ülkelerde başarıya ulaşmamasının nedenini demokrasinin yerleşmemiş olmasına (zira darbecilik ve “şef yönetimi” alışkanlığının güçlü olması ile bu durumu desteklemektedir) ve ciddi ekonomik sorunlara dayandırmaktadır. Mustafa Erdoğan, “Başkanlık Sistemini Doğru Tartışmak”, Liberal Düşünce, S.2, 1996, s. 7; Teziç Latin Amerika ülkelerinden hareketle yapmış olduğu değerlendirme neticesinde Başkanlık sisteminin bu ülkelerde teorik kurallardan farklı uygulamaların doğmasına yol açan nedenleri; devlet başkanlarının ABD başkanına kıyasla daha geniş yetkilere sahip olması, ekonomik ve sosyal yapıdaki dengesizlikler ve askeri darbeler olarak sıralamıştır., Teziç, Anayasa Hukuku, s. 449-450.

⁵⁶³ Anna Lührmann, Marcus Tannenberg and Staffan I. Lindberg, Regimes of the World (RoW): Opening New Avenues for the Comparative Study of Political Regimes, Politics and Governance (ISSN: 2183-2463), 2018, S. 6, No. 1, s. 4-5.

⁵⁶⁴ https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_system_of_government (28.01.2020)

Amerikan başkanlık sisteminde yasama ve yürütme ilişkileri denge ve denetleme mekanizmaları sayesinde ılımlı yönetim ve kuvvetler arasında iş bölümü esasına dayandırılarak bir kuvvetin mutlak gücü eline alması engellenmiştir. Denetim ve denge mekanizmaları demokrasiyi konsolide (*consolidate*) edecek bir anlayışla ele alınmalı; başkan doğrudan halk tarafından seçilmesi, “hukukun üstünlüğü, hükümete azami istikrar, yatay ve dikey hesap verme mekanizmalar, çoğulcu ve uzlaşma esasına dayanan siyaset kültürü⁵⁶⁵”, meclisin önemi ve kuvvetler ayrılığı prensipleri üzerinden değerlendirilmelidir⁵⁶⁶. Bu sistemde denetim ve denge mekanizmaları çerçevesinde başkanın Kongre’yi dengelemek ve denetlemek amacıyla sahip olduğu veto yetkisi, başkanlık kararnameleri yetkisi, başkanın dolaylı kanun teklif etme yetkisi, üst düzey yöneticileri atama ve görevden alma yetkisi, uluslararası antlaşma akdetme yetkisi ve ulusa sesleniş yolu ile Kongre’ye mesaj gönderme yetkisi; başkanın bu yetkilerine paralel olarak Kongre’nin başkana karşı sahip olduğu yasama vetosu yetkisi, impeachment yetkisi, bütçenin onayı yetkisi, başkanın Kongre’ye rapor verme zorunluluğu yasama ve yürütme ilişkilerini belirler. Başkanlık sisteminde iki organın da birbirine karşı fesih mekanizmalarını çalıştıramaması ve başkanın politikalarını yürütebilmesi için yasama çoğunluğuna sahip olması ise bu iki organ arasında mecburi bir sistemsal yakınlığı gerektirmektedir.

⁵⁶⁵ Yazıcı, Başkanlık Sistemi, s. Önsöz.

⁵⁶⁶ Miş/Aslan/ Ayvaz/ Duran, Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları, s. 8.

Tablo 1.4: 2020 Yılında Başkanlık Sistemi ile Yönetilen Ülkeler⁵⁶⁷

Başbakanlık Makamı Olmayan Başkanlık Sistemi	Başbakanlık Makamı Olan Başkanlık Sistemi
Başkan Yürütmenin tek sahibi	Abhazya, Arjantin, Belarus, Benin
Afganistan, Angola, Artsak, Bolivya, Brezil, Burundi, Çad, Şili	Kamerun, Central Afrika Cumhuriyeti
Kolombiya, Comoros, Kosta Rika, Kıbrıs	Djibouti, Gabon, Gine, Ekvator Gine
Dominik Cumhuriyeti, Ekvator, El Salvador	Guyana, Ivory Coast
Gambia, Gana, Guatemala, Honduras	Kazakistan, Kore, Güney
Endonezya, İran, Kenya, Liberya	Peru, Ruanda, Sudan
Malawi, Maldivler, Meksika, Nikaragua	Tacikistan, Tanzanya
Nijerya, Palau, Panama, Paraguay	Togo, Uganda, Özbekistan, Yemen
Filipinler, Senegal, Seyşeller, Sierra Leone	
Somali, Güney Sudan, Türkiye, Türkmenistan	
ABD, Uruguay, Venezuela, Zambiya, Zimbabve	

1.6. ABD Başkanlık Sisteminin Olumlu ve Olumsuz Yanları

Başkanlık hükümet sistemi, parlamenter hükümet sistemi gibi tarihi süreç içerisinde kendiliğinden oluşmuş bir sistem değildir. Bu sistem insan aklının bir eseri olarak fikri ve teorik tartışmalar sonucu ortaya çıkmıştır. Diğer bir ifade ile parlamenter sistem önce uygulamada ortaya çıkmış sonra literatürü üretilmiş bir hükümet biçimi iken başkanlık sistemi, bir kurulun kendi toplumsal yapılarına uygun olabilecek bir model üzerinde yürüttükleri uzun müzakereler sonucu tamamen insan aklının ürünü olarak ortaya çıkmış olan bir sistemdir. Başkanlık hükümet sistemi demokrasi ile kişisel iktidarın bağdaştırıldığı bir sistemdir⁵⁶⁸. Başkanlık sisteminin temel esprisi güçlü, etkin ve isabetli yürütme ışığında, milli birliği hızlandırmaktır⁵⁶⁹.

İngiliz yazar Walter Bagehot, 1865'te yazdığı İngiliz Anayasası (*The British Constitution*) adlı kitabında ilk kez Başkanlık hükümet sistemi modelini, başkanlık

⁵⁶⁷ https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_system_of_government (28.01.2020)

⁵⁶⁸ Hasan Tunç, Bülent Yavuz, Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi, TBB Dergisi, S.1, 2009, s. 7. <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2009-81-492> (15.03.2019); Eroğlu, Çağdaş, s. 3-4.

⁵⁶⁹ Hasan Tahsin Fendoğlu, "Başkanlık Sisteminin Türkiye'de Uygulanabilirliği", Yeni Türkiye Dergisi Yeni Türkiye Stratejik Araştırma Merkezi, Yıl 9, S. 51, Ocak-Şubat 2013, s. 567-586; "Alexander Hamilton, enerjik bir yürütme organında başta gelen ilk unsurun teklik, ikincisinin ise, süreklilik (ayrıca desteklenme ve iş görme için gerekli yetkilere sahip olma) olduğunu, aksi durumun (yürütmenin iki veya daha çok kişinin elinde olması) anlaşmazlıklara ve uzlaşmaz bir bölünmelere yol açacağını belirtmektedir." HAMILTON-MADISON-JAY (1962), Anayasa Üzerine Düşünceler-Federalistler'in Makalelerinden Seçmeler, (Çev.: SOYSAL, Mümtaz), Türk Siyasi İlimler Derneği y., İstanbul, 1962, s. 69-70.

hükümeti (*presidential government*) olarak isimlendiren kişidir⁵⁷⁰. Daha sonra başkanlık hükümet sistemine daha kısa olarak “başkanlık sistemi” (*presidential system*) denilmeye başlanmıştır. Başkanlık sistemi yerine, “başkanlık rejimi” (*presidential regime*), “başkanlık demokrasisi” (*presidential democracy*), “başkanlık hükümeti” (*presidential government*), “başkancılık⁵⁷¹” dendiği de olur⁵⁷².

Başkanlık sisteminin ilkesi sert kuvvetler ayrılığıdır. Sert kuvvetler ayrılığı sisteminde, yasama ve yürütme kuvvetleri birbirinden mutlak bir şekilde ayrılmıştır. Milkis ve Nelson, kuvvetler ayrılığı ilkesi ile devletin her bir koluna belirli işlevleri yerine getirmek için özel bir yetki verilmiş olduğunu ancak bu durumun katı bir iş bölümünü gerektirmediğini belirtirler.⁵⁷³ Bir organ sadece bir kuvvete sahip olabilir kısacası kuvvetlerin paylaşımı söz konusu değildir.

Başkanlık sisteminde gerek yasama organı gerekse yürütme organı fonksiyonel ve organik açıdan birbirinden ayrılmıştır. *Fonksiyonel ayrılık*, yasama ile yürütmenin sahip olduğu görevlere göre yatay ayrılmasıdır. Yasama organı “yasa yapma”, yürütme organı ise “hükümet etme- yasaları uygulama” fonksiyonlarını yerine getirmektedirler. Bu sistemde her bir kuvvet sadece kendi işlevini yerine getirir; bu işlevlerin birbirine veya bir kuvvetin diğerine müdahalede bulunması veya baskı altına alması söz konusu değildir. *Organik ayrılık*, yasama fonksiyonu ile yürütme fonksiyonunun tamamıyla farklı farklı organlar tarafından yerine getirilmesi ve bu organların birbirinden bağımsız olmalarıdır.

⁵⁷⁰ Sabahattin Nal, *Parlamentar, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemlerinin Ortaya Çıkışı ve Bu Sistemlerin Bazı Ülkeler Tarafından Tercih Edilme Nedenleri*, (Edt: İlyas Doğan/ Serdar Ünver) Dört Kıtada Başkanlık Sistemi, Ankara 2017, s. 77.

⁵⁷¹ Başkanlık sistemini temel özelliklerinden sapıldığı ülkelerin sistemleri için kullanılmaktadır. Başkanın sahip olduğu fesih yetkisinin doğurduğu sonuçlar açısından Weimar Cumhuriyeti veya Rus Anayasasının 80. maddesi, Güney Afrika ve Latin Amerika ülkeleri (Arjantin ve Brezilya’daki decretismo uygulamaları) bu sistem için gösterilen örneklerdir. Doktrinde sistemi başkanlık sistemi antidemokratik bir nitelik taşıdığına hem de tehlikeli olduğunu ileri sürülmektedir. M. S. SHUGART, “Of Presidents And Parliaments” *East European Constitutional Review* 1993, s. 30-32, 211-214; Ömer ANAYURT, *Anayasa Hukuku Genel Kısım*, Ankara 2019, 2. Baskı, s. 376.

⁵⁷² Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, s. 553; Serap Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, 4.bs., İstanbul 2017, s. 19; Halit Tunçkaşık, *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Başkanlık Sistemi ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri*, Ankara 2017, s. 10; Aslan, *Kuvvetler Ayrılığı Teorisi*, s. 186; Teziç, *Anayasa*, 501-502; G. Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği (Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme)*, E. Özbudun (Çev.), Ankara 1997, s. 113-117; Ertan Beceren, Gökhan Kalağa, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemi; Türkiye’de Uygulanabilirliği Tartışmaları*, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi Yıl:6 Sayı:11 Bahar 2007/2 s. 170-171.

⁵⁷³ Milkis/ Nelson, *The American Presidency*, s. 38.

Buna göre, yasama yetkisi temsili bir meclise (Amerikan örneğinde Kongre'ye), yürütme yetkisi ise genel oyla seçilmiş Başkan'a aittir⁵⁷⁴.

Başkanlık sistemini tanımlarken karşılaşılabilecek iki sorun mevcuttur: İlk sorun, ABD örneğinin ne ölçüde belirleyici olacağıyla ilgilidir; ikincisi ise başkanın ve yasama organının karşılıklı olarak sahip olduğu yetkiler üzerinden bir değerlendirme yapılabileceği noktasında ortaya çıkmaktadır⁵⁷⁵.

Başkanlık sistemi çeşitli şekillerde tanımlanmıştır. Ünlü siyaset bilimcisi Giovanni Sartori, başkanlık rejimlerini üç temel şarta bağlı olarak tanımlamaktadır. Bu üç şart yerine geldiği takdirde, oluşan sistem başkanlık hükümet sistemidir. Yazarın öne sürdüğü kriterler şunlardır⁵⁷⁶:

1. Devlet başkanı belli bir zaman dilimi için doğrudan veya dolaylı ona benzer şekilde halk tarafından seçilmelidir⁵⁷⁷. Sartori, bu kriterin başkanlık rejimlerini tanımlamak bakımından zorunlu olduğunu, ancak başkanın halk tarafından seçilmesi hükümet sistemini başkanlık olarak tanımlamak için yeterli olmadığını ifade etmektedir⁵⁷⁸.
2. Hükümet veya yürütme organı parlamentonun oyuyla ne atanabilir ne de görevden alınabilir. Bu sistemlerde hükümetler başkanın ayrıcalığıdır. Bu yüzden başkanlar kabine üyelerini kendi takdirlerine göre atayabilir ve görevden uzaklaştırabilirler. Sartori, parlamentonun kabine üyelerine güvensizlik oyu verebildiği ve onları düşürebildiği ender durumlarda dahi, hükümetin başkanın ayrıcalığı olduğu unsurun ihlal edilmediğini ifade etmektedir. Yazara göre, her iki durumda da atama yetkisini tek taraflı olarak elinde bulunduran ve kabine mevkilerini dilediği gibi dolduran başkandır⁵⁷⁹.

⁵⁷⁴ Erdoğan, Anayasa, s. 21.; Hasan Tahsin Fendoğlu, "Başkanlık Sisteminin Türkiye'de Uygulanabilirliği", Yeni Türkiye Dergisi Yeni Türkiye Stratejik Araştırma Merkezi, Yıl 9, S. 51, Ocak-Şubat 2013, s. 567-586; Hamilton-Madison-Jay (1962), Anayasa Üzerine Düşünceler-Federalistler'in Makalelerinden Seçmeler, (Çev.: SOYSAL, Mümtaz), Türk Siyasi İlimler Derneği, İstanbul, 1962, s.69-70.

⁵⁷⁵ Açıl, Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi, s. 12-13.

⁵⁷⁶ Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, s. 83-84.

⁵⁷⁷ Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, s. 120-121, 113-114.

⁵⁷⁸ Yazıcı, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık, s. 20; "...devlet başkanının halk tarafından seçildiği birçok Avrupa ülkesi parlamenter rejim olarak işlemektedir: İzlanda, Avusturya ve İrlanda'da olduğu gibi" Kaboğlu, Anayasa, s. 127; "...Ancak yazarın ifadesiyle bunlar, "en iyi ihtimalle göstermelik başkanlık sistemleridir..." Yazıcı, Başkanlık, s. 20; Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, s. 113-117.

⁵⁷⁹ Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, s. 120-121, 113-117.

3. Saf başkanlık sisteminde başkanla kabine arasında hiçbir “ikili otorite”ye izin verilmemesi gerekir. “Otorite çizgisi, başkandan aşağı doğru dümdüz inmelidir. Kısacası, üçüncü kriter, başkanın yürütme organını yönlendirmesidir.”

Şu hâlde, Sartori, başkanın halk oyundan çıktığı, önceden belirlenmiş görev süresi içinde parlamentonun oyuyla görevden uzaklaştırılmadığı ve atadığı hükümete başkanlık ettiği veya hükümeti başka şekilde yönlendirdiği takdirde oluşan siyasal sistemi, başkanlık sistemi olarak kabul etmektedir⁵⁸⁰.

Sartori’ye göre, başkanlık rejiminde güçlü ve bağımsız bir yürütme organı vardır. Yürütme monolitik yani tekçi yapıdadır. Yürütmenin bu monolitik yapısı, kriz dönemlerinde ya da acil durumlarda, yürütmenin süratli karar almasını sağlar ve dolayısıyla olağanüstü durumlara etkin müdahale imkânı sağlamaktadır⁵⁸¹. Yürütmenin bu homojen yapısı gerek olağan gerekse olağanüstü dönemlerde izlenecek yürütme politikalarında tutarlılığı mümkün kılar. Yasama organı ise güçlü ve özerk bir organdır. Başkanlık sisteminde her organ kendi yetki alanına giren işlevin bütününe sahip olur. Ancak fren ve denge (*checks and balance*) denen mekanizmayla, iki organın birbirinin işlevine kısmen katılma veya birbirlerini bir ölçüde durdurma-frenleme yetkisi sağlanmaktadır⁵⁸². Başkanlık sisteminde anayasal organlar arasında denge ve iş birliğine dayanan nispeten başarılı bir kuvvetler ayrılığı modeli oluşmuştur⁵⁸³. Sartori’nin başkanlık sistemine yönelik eleştirisi ise yazarın öne sürdüğü kriterlere uyan sadece yirmi başkanlık sisteminin mevcut olduğunu; bu ülkelerin önemli bir kısmının da Latin Amerika⁵⁸⁴, da yer aldığını⁵⁸⁵ ve uyarılama başkanlık sistemlerinin bu ülkelerde iyi işlemedikleridir. ABD hariç olmak üzere bütün başkanlık sistemleri, dayanıksız olmuşlar,

⁵⁸⁰ Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, s. 115.

⁵⁸¹ Günsev Evcimen, Başkanlık Hükümeti Sistemi: "Ratio Politica"sı ve Türkiye, Yıl 1992, Cilt: 47 Sayı: 01-01.01.1992, s. 319. <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/454/5166.pdf> (19.05.2019)

⁵⁸² Erdoğan, Anayasa, s. 22.

⁵⁸³ Erdoğan, Anayasa, s. 22-23.

⁵⁸⁴ “Latin Amerika, dünya üzerinde başkanlık sisteminin en yoğun olarak uygulandığı coğrafi bölgedir. Ayrıca Latin Amerika ülkeleri, bağımsızlıklarını kazandıkları tarihten bugüne, tercihlerini daima başkanlık sisteminden yana kullanmışlardır...Başkanın parlamento tarafından seçildiği ve yine parlamento tarafından görevden alınabildiği Küba’yı çıkardığımızda başkanlık sisteminin uygulandığı Latin Amerika ülkeleri şunlardır: Arjantin, Bolivya, Brezilya, Dominik Cumhuriyeti, Ekvator, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Kolombiya, Kosta Rika, Meksika, Nikaragua, Panama, Peru, Şili, Uruguay ve Venezuela.” Açıl, Latin Amerika, s. 2-3.

⁵⁸⁵ Yazıcı, Başkanlık, s. 21-22.

darbelere ve çöküntülere yenik düşmüşlerdir⁵⁸⁶. Bunun nedeni ise ABD başkanlık sisteminin, ülkedeki hâkim siyasi kültürel yapıdan beslenmesidir.

Arend Lijphart, başkanlık sistemini doğrudan doğruya tanımlamak yerine bu sistemi, parlamenter hükûmet modelleriyle karşılaştırmayı ve her iki hükûmet sistemi arasındaki karşıtlıkları vurgulamayı tercih etmiştir⁵⁸⁷. Lijphart'ın vurguladığı farklar şu şekilde özetlenebilir⁵⁸⁸: Parlamenter sistemde yürütmenin başı ve onun kabinesi, yasama organına karşı sorumludur. Parlamentonun güvensizlik oyuyla görevden uzaklaştırılabilir. Bir başkanlık sisteminde ise yürütmenin başı (başkan) anayasanın belirlediği bir dönem için seçilir ve normal olarak yasamanın güvensizlik oyuyla istifaya zorlanamaz. Başkanlık sisteminde, aynı kişi hem yasama hem de yürütmede görev yapamaz, başkan yasama organını feshedemez⁵⁸⁹. Lijphard, “tek kişilik yürütme organı” kriterini önermektedir⁵⁹⁰. Diğer fark ise başkanlık sisteminde başkanların ya doğrudan doğruya veya bir seçim heyeti yoluyla halk tarafından seçilmesine karşılık, parlamenter sistemde başbakanların yasama organı tarafından seçilmesidir.

Matthew S. Shugart ve John M. Carey, başkanlık sisteminin dayanması gereken dört kriter olduğunu ve bu kriterleri taşıyan hükûmet sisteminin saf başkanlık sistemi

⁵⁸⁶ Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, s. 113-117.

⁵⁸⁷ Yazıcı, Başkanlık, s. 22-26.

⁵⁸⁸ Arend Lijphart, “Presidentialism and Majoritarian Democracy: The Theoretical Observations”. The Failure of Presidential Democracy Comparative Perspective. Cilt 1. (der.) Juan J. Linz ve Arturo Valenzuela. Baltimore ve Londra: The Johns Hopkins University Press, 1994, s. 82.
https://books.google.com.tr/books?hl=tr&lr=&id=e5dkxDhDjCoC&oi=fnd&pg=PR9&dq=Presidentialism+and+Majoritarian+Democracy:+The+Theoretical+Observations%E2%80%9D.+The+Failure+of+Presidential+Democracy+Comparative+Perspective&ots=q8--VN04Jw&sig=QdlHO-Y2fLT_9q0W4XHSYNP2BAo&redir_esc=y#v=onepage&q=Presidentialism%20and%20Majoritarian%20Democracy%3A%20The%20Theoretical%20Observations%E2%80%9D.%20The%20Failure%20of%20Presidential%20Democracy%20Comparative%20Perspective&f=false (17.01.2019)

⁵⁸⁹ Lijphart yarı-başkanlık sistemi uygulanan Fransa ve Finlandiya’da yürütmenin yasama organını feshedebildiğini, ancak parlamenter sisteme sahip Norveç de yürütmenin elinde böyle bir yetkinin bulunmadığını belirtmiştir. Dolayısıyla hükûmet sistemlerinin ilkelerinde uygulandığı ülkede değişikliğe gidilmesi modelinin dışına çıkmış olmaz. Lijphart fesih mekanizması başkanlık sisteminin asli bir unsuru olarak görmemektedir. Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, s. 118; Arend Lijphard, Çağdaş Demokrasiler, (Çev.: Ergun Özbudun & Ersin Onulduran), Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak Yayını, Ankara, (Tarih yok), s. 66; Ayhan Döner, “Başkanlık Sisteminin Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Yeni Türkiye D., Yıl 9, S. 51, Mart-Nisan 2013, s. 671.

⁵⁹⁰ Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, s. 114; Lijphart yürütmenin yapısını parlamenter sistem ve başkanlık sistemi açısından belirleyici bir unsur olarak görmemiş ve başkanlık sistemlerinde ikili yürütme yapısının mümkün olabilmesi gerektiğini belirtmiştir. Bu noktada Lijphart Hollanda’da 1960’ların sonları ile 1970’lerin başlarında, başkanın belirli bir süre için halk tarafından seçilmesine yönelik tartışmalardan hareket etmiştir. Zira böyle bir başkan başkanlık sistemlerindeki hükûmet başkanı durumunda olacaktır, ancak bir yandan monarşi ile birlikte hükümdarlık makamının varlığı dolayısıyla devlet başkanı olamayacaktır.

olarak tanımlanabileceğini ifade etmişleridir⁵⁹¹. Bu kriterler şunlardır⁵⁹²: Başkan halk tarafından seçilir, birbirlerinin güvenine tabi olmayan yasama ve yürütme organlarının görev süresi sabittir, seçilmiş başkan ve kendisine tamamen bağlı kabine yürütme kuvvetini oluşturur, başkan anayasanın kendisine tanıdığı kanun koyma yetkisine sahiptir. Bu son kriter başkanın yasama sürecinde önemli bir role sahip olmasını sağlar.

Jose Antonio Cheibub, başkanlık sistemini diğer hükümet sistemlerinden ayıran kriterleri sadeleştirir ve tek bir kriter olduğunu: Bunun “*yasama organının, yürütme organının görevine son verememesi*” olduğunu ifade eder. Diğer bir ifade ile yürütme organı varlığını sürdürebilmek için yasamanın desteğine muhtaç değilse Cheibub’a göre bu hükümet sistemi, başkanlık sistemidir⁵⁹³. Cheibub diğer yazarlar⁵⁹⁴ gibi, başkanın doğrudan veya dolaylı olarak halk tarafından seçilmesinin hükümet sistemini tanımlamada bir değeri bulunmadığını belirtir. Ancak Cheibub, başkanın halk tarafından “dolaylı seçilmesi”nin içine parlamento tarafından seçilmesini de dahil etmektedir ki bu, pek yaygın bir yaklaşım değildir⁵⁹⁵.

J. Juan Linz başkanlık sistemini iki özelliğine dayanarak açıklamaktadır: Birincisi, yürütme kuvvetini kontrol eden başkanın güçlü demokratik meşruiyete sahip olması gerektiğini belirtir. Hem başkanın yani yürütme organın halk tarafından seçilmesi hem de yasama organın halk tarafından seçilmesi nedeniyle yazar, başkanlık sistemlerini çift demokratik meşruiyet sistemleri olarak tanımlamaktadır⁵⁹⁶. İkincisi, başkanın sabit bir görev süresine sahip olmasıdır⁵⁹⁷. Ancak Linz, başkanın görev süresinin sabit olmasının

⁵⁹¹ Matthew Soberg Shugart, John M. Carey, Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge University Press, Cambridge 1992, s.19-21. https://books.google.com.tr/books?id=ZMuFhQ75b64C&printsec=frontcover&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false (4.01.2020)

⁵⁹² Shugart/ Carey, Presidents and Assemblies, s. 19.

⁵⁹³ Cheibub, Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy, s. 34.

⁵⁹⁴ Matthew S. Shugart ve Jhon M. Carey, Arend Lijphart, J. Juan Linz, Giovanni Sartori; John Michael Carey,

⁵⁹⁵ Tunçkaşık, Başkanlık Sistemi s. 3. https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/baskanlik_sistemi.pdf (15.05.2022)

⁵⁹⁶ J. Juan Linz, “The Perils of Presidentialism”, Journal of Democracy, Cilt 1., S.1, s. 53 <https://scholar.harvard.edu/levitsky/files/1.1linz.pdf> (17.01.2019) “Two things about presidential government stand out. The first is the president's strong claim to democratic, even plebiscitarian, legitimacy; the second is his fixed term in office”; Pınar Akçalı, “Başkanlık Sisteminin Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, Yeni Türkiye Stratejik Araştırma Merkezi, Yıl 9, S. 51, Mart-Nisan 2013, s. 407.

⁵⁹⁷ Linz, The Perils of Presidentialism, s. 53.

siyasi sürecin esnekliğini yok edeceğini ve şartların gerektireceği değişikliğe imkân vermeyeceğini belirtir⁵⁹⁸.

Nur Uluşahin başkanlık sistemini şu üç özellikte tanımlanmaktadır⁵⁹⁹: Birinci özellik, başkan doğrudan veya doğrudan-benzeri bir biçimde, halk tarafından seçilir. İkinci özellik, sabit bir süre için seçilen yürütme, yasamanın güvenine dayanmaz. Son özellik ise, yürütme organı tek kişiden oluşur.

Teziç, başkanlık rejiminin temelindeki kuvvetlerin bağımsızlığını, organların yapısında, fonksiyonlarında ve ilişkilerinde olmak üzere üç noktada toplamaktadır⁶⁰⁰.

Sonuç olarak, farklı yazarların başkanlık sistemi üzerine yaptıkları incelemelerden yararlanarak bu sistemin dayandığı üç temel unsurun varlığından bahsedebiliriz. Bunlardan ilki ve birçok yazar için vazgeçilmez olan unsur halk tarafından dolaylı ya da doğrudan seçilen başkanın yürütme kuvvetini tek başına kullanmasıdır. Başkanlık sisteminde, başkanın dışında sembolik bir devlet başkanlığı makamı yoktur. Oysaki parlamenter sistemde yürütme gücü parlamentodan çıkan sorumlu bir hükümet ve sorumsuz, yetkileri sembolik olan devlet başkanının oluşturduğu kolektif bir yapı vardır. Diğer bir unsur, yürütme organı sabit bir süre için halk tarafından seçilir. Son olarak ne yürütme yasamanın ne de yasama yürütmenin varlığına son verebilir. Nihayetinde, başkanlık sistemi hem yürütme organının başı hem de devlet başkanı olan başkanın, sabit bir süre için halk tarafından seçildiği ve yasama organının başkanı düşüremediği, başkanın da yasama organını feshedemediği bir sistem olarak tanımlanmaktadır⁶⁰¹.

Hükümet sistemi anayasal bir tercihtir. Ancak bu anayasal tercih yapılırken ülkedeki siyasal, tarihi miras, kültürel değerler, toplumsal ve iktisadi yapı ve ayrıca devlet biçimi rejimlerin işleyebilirliği üzerinde belirleyicidir. Sartori'nin şu gözlemini vurgulamak yerinde olur: *“Siyaseti onun ekonomik, sosyal ve kültürel tabanından ayırmak, her zaman için spekülatif niteliktedir”*⁶⁰². Hükümet sistemleri ister başkanlık sistemi ister parlamenter sistem ya da yarı-başkanlık sistemi olsun her sistemin güçlü ve

⁵⁹⁸ Linz, The Perils of Presidentialism, s. 54. <https://scholar.harvard.edu/levitsky/files/1.1linz.pdf> (17.01.2019). “Siyasi süreci süresiz, katı bir şekilde sınırlanmış dönemlere bölerek, olayların talep edebileceği sürekli yeniden düzenlemelere yer bırakmaz. Başkanın görev süresi, tüm siyasi aktörlerin hesaplanmasında çok önemli bir faktör haline geldi (bu, göreceğimiz gibi) önemli sonuçlarla doludur.”

⁵⁹⁹ Uluşahin, Başkanlık Sistemi, s. 30.

⁶⁰⁰ Teziç, Anayasa, s. 502-503.

⁶⁰¹ Tunçkaşık, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Başkanlık Sistemi, s. 1.

⁶⁰² Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, s. 124.

zayıf yönleri bulunmaktadır. Başkanlık sistemi ve genel olarak hükümet sistemleri ile ilgili akademik literatürde başkanlık sisteminin olumlu ve olumsuz yanları önemli bir yer tutmaktadır. Bu alanda yapılmış önemli çalışmalardan biri Juan Linz'in "The Perils of Presidentialism" 1990 tarihli meşhur makalesidir. Bu makale başkanlık sistemi tartışmasında, başkanlık sistemini savunan ve eleştiren birçok teorik argüman ortaya koyar. Keza, siyaset bilimci Arend Lijphart⁶⁰³, başkanlık sisteminin olumlu ve olumsuz yanlarını açıklayan kapsamlı bir kitap hazırlamıştır. Teorik literatürdeki argümanları topluca görmek için iyi bir özet niteliğinde olan Lijphart'ın listesine göre⁶⁰⁴:

"...Başkanlık Sisteminin avantajları: (1) Yürütmede istikrar, (2) Yürütmenin başının doğrudan halk tarafından seçilmesi, (3) Kuvvetler ayrılığının daha güçlü olması. Başkanlık sisteminin dezavantajları: (1) Esneklik olmaması, (2) Çoğulcu değil çoğunlukçu olması, (3) Yasama ve yürütme organları arasında çatışma ihtimali, (4) Demokrasinin sona ermesi/kesintiye uğraması..."

Ancak unutulmaması gereken husus, başkanlık sisteminin, olumlu ve olumsuz yanları bu sistemi uygulayan ülkeden ülkeye değişkenlik arz etmektedir. Konu çok geniş olduğu için daha uzun listeler hazırlamak mümkünse de akademik literatürdeki argümanlar harmanlanıp başkanlık sisteminin olumlu ve olumsuz yanları aşağıdaki şekilde ifade edilmiştir.

1.6.1. Başkanlık Sisteminin Olumlu Yanları

Başkanlık sisteminin parlamenter hükümet sistemine nazaran belli başlı beş olumlu veya güçlü yanının olduğu ileri sürülmüştür: Daha istikrarlı ve güçlü bir yönetime yol açar, daha demokratik bir yönetime yol açar⁶⁰⁵, "checks and balances" (fren ve

⁶⁰³ Arend Lijphart, "Presidentialism and Majoritarian Democracy: The Theoretical Observations". The Failure of Presidential Democracy Comparative Perspective; Salih Bayram, *Türkiye'de Başkanlık Sistemi Tartışmaları Algılar, Argümanlar ve Tezler*, SETA Yayınları 58, I. Baskı: Ankara 2016, s. 34. http://file.setav.org/Files/Pdf/20160105130350_bt_web.pdf (17.03.2019)

⁶⁰⁴ Bayram, *Türkiye'de Başkanlık Sistemi Tartışmaları*, s. 34-36. http://file.setav.org/Files/Pdf/20160105130350_bt_web.pdf (17.03.2019)

⁶⁰⁵ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, s. 580-583; Uluşahin, *Başkanlık Sistemi*, s. 55-129; Tunçkaşık, *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Başkanlık Sistemi*, s. 5-6; Hekimoğlu, *Demokratik*, s. 37-39; Ergil, *Başkanlık Sistemi*, s. 25-26; Alan Rosenthal, *The Decline of Representative Democracy Process, Participation, and Power in State Legislatures*, Washington, D.C.1998, s. 28-35.

dengeler) mekanizmasına sahiptir, temsil ilişkisini daha doğrudan hale getirir, hızlı bir karar alma mekanizması yaratır⁶⁰⁶.

1.6.1.1. Başkanlık Sistemi İstikrarlı Bir Yönetime Yol Açar

Shugart ve Carey, yirminci yüzyılda kesintiye uğrayan on iki başkanlık rejimi ve yirmi bir parlamenter rejim bulunduğunu ortaya koymuşlardır⁶⁰⁷. Başkanlık sistemi, istikrarlı (sürekli) bir yönetime yol açar. Bu istikrarlı yönetimin üç kaynağı vardır. Bunlardan ilki, sert kuvvetler ayrılığının tam olarak uygulanmasıdır. Kuvvetin gerek hukuki anlamda gerekse siyasi anlamda tek bir organda veya sınıfta toplanması engellenecek böylece bir kuvvetin iktidarı tamamıyla sahip olması mümkün olmayacaktır. Bir kuvvetin iktidarı tümüyle ele geçirmesinin engellenmesi ise yönetimde ılımlılık, özgürlük ve güven sağlayacak böylece istikrarlı bir yönetim garanti altına alınacaktır⁶⁰⁸. Bunun sonucunda rejimin bozulmasının önüne geçilmiş olunacak ve yönetimde süreklilik sağlanacaktır. Hükümet sistemlerinde istikrarını sağlama unsurlardan biri de kuvvetler ayrığı prensibinin güvence altına alınmasıdır. Kuvvetler ayrılığının güvencesi ise başkanlık sisteminin temel unsuru olan denge ve denetleme sistemidir. Yürütme organı ve yasama meclisi birbirini tamamlayacak ve denetleyecek tarzda çalışır. Bu kurumların sahip olduğu kuvvetin birbirini kontrol edebilmesi yönetime gerek hukuki ve gerekse siyasi bir süreklilik sağlar. Ne var ki parlamenter sistemde yürütme ve yasama birlikte hareket ettiğinden karşılıklı olarak birbirlerinin eleştirisini yapmaları ve denetlemeleri çok nadirdir⁶⁰⁹.

İstikrarlı yönetimin ikinci kaynağı ise parlamenter hükümet sisteminin aksine yürütme organını temsil eden başkanın yasamanın güvenine dayanmaması ve bunun sonucu olarak başkanın yasamanın güvensizlik oyu ile görevden alınamamasıdır. Başkanlık sisteminde başkan belli bir süre için seçilir ve bu süre içinde de “Impeachment” mekanizması dışında görevden alınması mümkün değildir. Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organları birbirinin varlığına son verecek hukuki mekanizmalara sahip olmadıkları için bu sistemlerde kuvvetler, daha katı ve keskin olarak birbirinden ayrılmaktadır⁶¹⁰. Bu unsur parlamenter hükümet sistemlerinin yatkın olduğu hükümet

⁶⁰⁶ Yarbay, Cumhurbaşkanlığı Sistemi, s. 14; Rosenthal, The Decline of Representative Democracy, s. 36.

⁶⁰⁷ Shugart/ Carey, Presidents and Assemblies, s. 39.

⁶⁰⁸ Uluşahin, Başkanlık Sistemi, s. 74-75; Karatepe, Türk Anayasa Hukuku, s. 88-92.

⁶⁰⁹ Ergil, Başkanlık Sistemi, s. 25-26.

⁶¹⁰ Karatepe, Türk Anayasa Hukuku, s. 89-92; Yazıcı, Başkanlık Sistemi, s. 2.

krizleri olasılığını ortadan kaldırır niteliktedir⁶¹¹. Yürütmenin tek kişiden yani başkandan oluşması ise koalisyon hükümetleri olasılığını yok eder. Bu da istikrarlı bir yönetimin sağlanmasını kolaylaştırır. Görev süresi sabit olan devlet başkanının her an değişebilecek bir başkana kıyasla, düşürülme korkusu olmayan bir başkan olarak icraatlarını korkusuzca yapacaktır. Bunun neticesi olarak da istikrarlı bir yönetim ortaya çıkacaktır⁶¹². Aynı şekilde yürütmenin bir kez göreve geldikten sonra azledilemeyişi, bir diğer ifade ile, konsensüs değişmelerinin kurumsal platforma yansımalarının engellenişi; hükümete istikrar ve politikalarına süreklilik sağlar. Ulusal yararın gerektirdiği durumlarda hükümetin yansız, sınıflar üstü (ulusal yararı gözeten) politikaları ödünsüz izlemesini kolaylaştırır. Yürütmenin yasamayı feshetme yetkisi olmadığından meclis üyeleri parti disiplini ve sınıf çıkarları yerine "vicdanlarının sesine" uyararak yasama yetkilerini özgürce kullanmalarını sağlar⁶¹³. Diğer taraftan parlamentodaki partilerin hükümeti düşürme konusunda mutabık olup, hükümeti kurma konusunda anlaşamamaları gibi bir durum sert kuvvetler ayrılığı sayesinde başkanlık sisteminde görülmez⁶¹⁴.

Özetle, iktidar bölüşümünün olduğu yerde parlamento, yürütmenin iç çalışmalarına (*intere corporis*) müdahale edemez ve özellikle bir başkanı (*impeachment* dışında) düşüremez.

1.6.1.2. Başkanlık Sistemi Güçlü Bir Yönetime Yol Açar

Amerikan kuvvetler ayrılığı sistemi güçlü başkanlık sistemi ile birlikte anılmaktadır⁶¹⁵. Sert kuvvetler ayrılığı olarak tanımlanan başkanlık sisteminde her bir kuvvet kendi alanına hakimdir ve kendi alanları içinde hareket ederler. Yürütme organı kendi yetki alanına yoğunlaşmaktayken, yasamanın kontrolünden kurtulmaktadır⁶¹⁶. Bu durum başkanlık sistemini, güçlü bir yönetim haline getirir. Bu düşünce şu iki argüman ile desteklenmektedir.

Birinci argüman, parlamenter sistem yürütme iktidarının yasama iktidarından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu anayasal demokrasi şeklidir. Parlamenter

⁶¹¹ Yazıcı, Başkanlık Sistemi, s. 42.

⁶¹² Linz, "The Perils of Presidentialism", s. 8-9; Hekimoğlu, Demokratik, s. 38.

⁶¹³ Evcimen, Başkanlık Hükümeti, s. 319.

<http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/454/5166.pdf> (19.05.2019)

⁶¹⁴ Linz, "The Perils of Presidentialism", s. 61.

⁶¹⁵ Sajó, s. 74.

⁶¹⁶ Ersöz Yarbay, Cumhurbaşkanlığı Sistemi "Yağmurdan Kaçarken Doluya Tutulmak", Bursa 2017, s. 9.

sistemlerde başbakan yasama meclisi veya devlet başkanı⁶¹⁷ tarafından, başkanlık sisteminde ise devlet başkanı doğrudan ya da dolaylı olarak halk tarafından seçilir. Bundan dolayı meşruiyetini halktan alan güçlü bir yürütme organı ortaya çıkar⁶¹⁸. Yürütme siyasal sistemin önceliklerini belirleyen, krizleri çözen, kararlar alan ve bu kararların uygulamasını takip eden motor gücüdür⁶¹⁹.

Devlet ve hükümet başkanlığı görevi, seçimle belirlenen tek kişide toplandığı için yürütme organı zorunlu olarak monist (tekçi) yapıdadır⁶²⁰. Doktrinde, devletin tek bir kişi tarafından daha güçlü ve bağımsız bir şekilde yönetileceği kabul edilir⁶²¹. Buradaki amaç, güçlü ve etkili bir yürütme yaratmaktır. Halk tarafından seçilmiş olma, başkana büyük bir prestij ve meşruluk kazandırır. Halk tarafından seçildiği için meşruiyeti de sorgulanmaz. Ayrıca, başkanının halkoyuyla görev başına gelmiş olması, Anayasa ile sahip olduğu yetkilerin çokluğunun yanında başkana sorgulanamaz bir manevi otorite de sağlayacaktır. Bunun sonucunda, başkan rahatlıkla sistemin egemen unsuru haline gelecek⁶²² ve güçlü, etkili ve verimli bir yönetim ortaya çıkacaktır. Parlamenter sistemde milletvekilleri sadece kendi seçim bölgelerinden oy desteğine bağlı iken, başkan genellikle bütün ülke olmak üzere daha geniş bir seçmen kitlesi tarafından seçilir. Bu fark başkanın yasama meclisindeki özel ve yerel çıkarları temsil eden gruplara karşı ulusal bir gündemi gözettiği bir siyasal dinamik yaratmaktadır⁶²³. Bu durumun güçlü bir yönetim

⁶¹⁷ İngiltere, İtalya ve Hindistan'da devlet başkanı tarafından, Japonya'da Genel Meclis (*The Diet*) üyeleri tarafından, Almanya'da Cumhurbaşkanının önerisi üzerine Federal Meclis tarafından atanır.

⁶¹⁸ Yanık, Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, s. 129; Arent Lijphart, Çağdaş Demokrasiler, Çev. Ergun Özbudun- Esin Onulduran, Ankara 1986, s. 50; Kuzu, Başkanlık Sistemi, s. 26; Gözler, Anayasa Hukukuna Giriş, Bursa 2002, s. 96-97. 1. Aksi görüşe bir örnek vermek gerekirse Amerikan Yüksek Mahkemesi yargıcı Antonin Scalia'nın 13 Şubat 2016 tarihinde vefat etmesi üzerine boşalan Yüksek Mahkeme üyeliği için Demokrat Başkan Barack Obama 16 Mart 2016 tarihinde Merrick Garland'ı aday göstermesine rağmen çoğunluğu Cumhuriyetçilerden oluşan Senato buna onay vermediği için atamasını yapamamıştır. 8 Kasım 2016 başkanlık seçimleri sonucunda Cumhuriyetçi aday Donald J. Trump Amerikan başkanı seçilmiştir. Trump, Yüksek Mahkeme üyeliği için 31 Ocak 2017 tarihinde Neil M. Gorsuch'ı aday göstermiştir. Amerikan Senatosu 45'e karşı 55 oy ile Neil M. Gorsuch'ın adaylığını 7 Nisan 2017 tarihinde onaylamış ve yargıç Gorsuch Amerikan Yüksek Mahkemesi'nin tarihindeki 113 üyesi olarak görevine başlamıştır. Adam Liptak ve Matt Felegenheimer; "Neil Gorsuch Confirmed by Senate as Supreme Court Justice", <https://www.nytimes.com/2017/04/07/us/politics/neil-gorsuch-supreme-court.html>, (10.08.2017); Robert Barnes ve Ashley Parker, "Neil M. Gorsuch sworn in as 113th Supreme Court justice", https://www.washingtonpost.com/politics/courts_law/gorsuch-to-be-sworn-in-tosupreme-court-today-in-two-ceremonies/2017/04/10/9ac361fe-1ddb-11e7-ad74-3a742a6e93a7_story.html?utm_term=.f4ad76925b91; Sajó, s. 74.

⁶¹⁹ Hague/ Harrop, Comparative Government and Politics, s. 202-203.

⁶²⁰ Kaboğlu, Anayasa, s.127.

⁶²¹ Gary Wasserman, The Basics of American Politics, 14. Edt, United States 2006, s. 62-66; Michael Nelson, The Presidency&The Politicai System, 5. Edt., Washington, s. 437-440.

⁶²² Mehmet Turhan, Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası, Diyarbakır 1989, s. 108.

⁶²³ Hague/ Harrop, Comparative Government and Politics, s. 202-203.

yaratılmasına katkısı ise inkâr edilemez. Bugün gerek ulusal gerekse uluslararası anlamda devletin kendinden beklenen fonksiyonları tam anlamı ile yerine getirebilmesi için yürütme organının güçlü olması gerektiği ve hatta bunun bireysel hürriyetlerin korunması için de gerekli olduğu⁶²⁴ ifade edilmektedir.

İkinci argümana göre, başkanlık sisteminde yürütme organını temsil eden devlet başkanının yasama organını feshetme yetkisi olmadığı gibi yasama organının da devlet başkanını güvensizlik oyu ile düşürme yetkisi bulunmamaktadır⁶²⁵. Başkanın görev süresi boyunca yasama organı tarafından görevden alınmaması ve görev süresinin belli olması başkana büyük bir güç kazandırır. “Impeachment” mekanizması dışında görevden alınması mümkün olmayan başkan, dört ya da beş yıl boyunca kesintisiz olarak görevde kalacağını bildiğinden, korkmadan tüm politikasını uygulayabilir.

1.6.1.3. Başkanlık Sistemi Demokratik Bir Yönetime Yol Açar

Yukarıda açıklandığı gibi, modern demokrasiyi biçimlendiren etkenlerden bir tanesi kuvvetler ayrılığı teorisidir⁶²⁶. J.Locke ve Montesquieu’nün çıkış noktası, iktidarın tek elde toplanmasını önleyerek özgürlükçü bir düzenin güvence altına alınması çabasıdır⁶²⁷. Bu durum kuvvetler ayrılığı teorisinin demokrasinin gelişimi ve tiranlığı önlemesi açısından temel bir ilkeye dönüşmesini sağlamıştır⁶²⁸. Demokratik rejimler ve otoriter rejimler, yürütmeler kuvvetinin işleyişi üzerinden tanımlanır⁶²⁹. Sert kuvvetler ayrığının başkanlık sistemine kazandırdığı önemli olumlu yanlardan bir tanesi demokratik bir yönetim sağlamasıdır. Başkanlık sisteminin demokratik bir yönetim yarattığı iddiası üç argüman ile desteklenebilir.

Argümanlardan ilki, başkanın doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi, başkanlık sistemine tartışılmaz bir demokratik nitelik kazandırır⁶³⁰. Başkanlık sisteminde

⁶²⁴ Atilla Özer, Başkanlık Hükümet Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği, Ankara 1998, s. 93.

⁶²⁵ Yarbay, Cumhurbaşkanlığı Sistemi, s. 14.

⁶²⁶ Oktay Uygun, Demokrasinin Tarihsel, Felsefi ve Ahlaki Boyutları, İstanbul 2003, s. 121-124.; “Modern demokrasiyi biçimlendiren etkenler: (1) Cumhuriyetçi gelenek, (2) Kuvvetler ayrılığı, (3) Siyasal Temsil, (4) Liberalizm, (5) Doğal haklar kuramı, (6) Laiklik”; Uygun, Demokrasinin Tarihsel, Felsefi ve Ahlaki Boyutları, s. 119-131.

⁶²⁷ Uygun, Demokrasinin Tarihsel, Felsefi ve Ahlaki Boyutları, s. 122.

⁶²⁸ Akçalı, “Başkanlık Sisteminin Türkiye’de Uygulanabilirliği”, s.406-407.

⁶²⁹ Hague/ Harrop, Comparative Government and Politics, s. 202-203.

⁶³⁰ Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, s. 582.; Bayram, Türkiye’de Başkanlık Sistemi Tartışmaları, s. 34. http://file.setav.org/Files/Pdf/20160105130350_bt_web.pdf (18.03.2019); Akçalı, “Başkanlık Sisteminin Türkiye’de Uygulanabilirliği”, s.406-407.

yürütme yetkisini elinde bulunduran başkan halkın seçimiyle görev başına geldiğinden, yürütme organı açısından temsil ilişkisinin parlamenter ve yarı-başkanlık sistemlerine göre daha doğrudan olduğu yadsınamaz bir gerçekliktir. Çünkü, başkanlık seçimleri esnasında, halk oy verirken, hangi adayın yürütme organın yetkisine sahip olmasını istediğini açık ve kesin bir biçimde ifade etmiş olacaktır. Halk tarafından seçilmiş bir siyasetçinin yasama organı tarafından dolaylı yollardan seçilmiş bir siyasetçiye (başbakan veya başkana) kıyasla daha demokratik olduğu⁶³¹ inkâr edilmez. Başkanlık sisteminde, başkanlık seçimlerinde siyasi partiden ziyade başkan adaylarının sahip olduğu nitelikler ön plana çıkacaktır. Halk, başkanın kim olacağını belirleyebilme imkânının yanında bir önceki başkanın politikalarını değerlendirebilecektir. İcraatı beğenmişse iktidara tekrar oy verecek, beğenmemişse onu iktidardan düşürecek⁶³². Bu sebeple başkan adayları, yeniden seçilebilmek için politikalarını partinin isteklerinden ziyade seçmenlerin isteklerine göre belirleyeceklerdir. Bu sayede halkın geleceğine yönelik tercih yapabilmesini sağlayıp halkın menfaatlerinin ön planda tutulmasını sağlayacaktır.

İkinci olarak, başkanlık sisteminin ilkesel olarak sert kuvvetler ayrılığını içermesi, iktidarın sınırlanması ile sonuçlanacaktır. İktidarın kuvvetinin sınırlanmasıyla bireysel temel hak ve özgürlükler teminat altına alınmış olunacaktır. Bu sonuç ise demokratik bir yönetim oluşması sonucunu kaçınılmaz kılacaktır. Ancak bu sonuca ulaşılabilmesi için yasama ve yürütme ilişkilerini düzenleyen fren ve dengeler mekanizmasının oluşturulması elzemdir.

Üçüncü olarak, “hesap sorulabilirlik (*accountability*)” bakımından başkanlık sistemi parlamenter sisteme göre daha demokratik bir sistemdir⁶³³. Parlamenter sistemde yumuşak kuvvetler ayrılığı olduğundan yasama ve yürütme arasında tam bir bağımsızlık yoktur hatta bazı yerlerde iç içe geçmişlerdir. Parlamenter sistemde, temsil ilişkisi başkanlık sisteminde olduğu gibi doğrudan olmadığından bir partinin temsilcileri için oy kullanan seçmen, partinin başkan olarak kimi destekleyeceğini bilmemektedir. Dahası, bir partinin tek başına çoğunluğu elde edememesi durumunda (ki çok partili sistemlerde genellikle bu böyle olur), seçmen desteklediği partinin hangi partiler ile koalisyon hükümeti kuracaklarını önceden bilemez. Bu belirsizliklerin seçmeni ve sistemi

⁶³¹ Ergil, Başkanlık Sistemi, s. 25.

⁶³² Linz, “The Perils of Presidentialism”, s. 127.

⁶³³ Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, s. 582.; Hekimoğlu, Demokratik, s. 39.

yormasının yanında, muhtemel aksaklıklarda hem seçmen hem de sistem kimi sorumlu tutup hesap soracağını bilemez. Oysaki başkanlık sisteminde seçmen oy verirken desteklediği partinin kazanması halinde, kimin hükümet edeceğini önceden bilmektedir ve işler iyi gitmediğinde halkın hesap soracağı kişi çoğu zaman bellidir. Yürütme (başkan), hükümetin tüm faaliyetlerinden sorumludur. Yürütme tek kişinin (başkanın) elinde⁶³⁴ toplandığına göre, başkanın doğrudan ya da dolaylı olarak halk tarafından seçilmesi onu daha sorumlu kılmaktadır⁶³⁵ ve neticede işler iyi gitmediğinde halkın hesap soracağı kişi başkandır. Özetle, başkanlık sisteminde, parlamenter sisteminde olduğu gibi, başkanın sorumluluktan kurtulması, suçu başkasının üstüne yıkması mümkün değildir. Başkanlık sisteminde iki seçim dönemi arasında hükümet değişmeyeceğine göre, o dönemdeki sorumluluğun sahibi açıkça teşhis edilebilecek ve hesabı izleyen seçimde sorulabilecektir. O halde başkanlık sisteminde, hesap sorulabilirlik oranı yüksektir.

1.6.1.4. Başkanlık Sistemi Hızlı Bir Karar Alma Mekanizması Yaratır

Başbakanlık sisteminde sistem, çıkabilecek sorunlara parlamenter sistemden daha hızlı yanıt verip çözüm üretir⁶³⁶. Sistemin çıkabilecek sorunlar karşısında hızlı karar alabilmesini sağlayan unsurların başında, başkanlık sisteminde en temel hususlardan birisi olan yürütmede birliğin olmasıdır⁶³⁷. Başkanlık sisteminde, devlet ve hükümet başkanı parlamenter sistemin aksine, aynı kişidir. Dolayısıyla da başkan, parlamenter sistemdeki başbakanın ve cumhurbaşkanının tüm yetkilerini kendisinde toplar ve bu durum başkana hem hükümetin hem de devletin başı olması sebebiyle güçlü ve geniş yetkiler verir. Yönetimdeki bu monolitik yapı yetkiler kullanırken seri ve hızlı hareket etmeyi mümkün kılar. Seri ve hızlı hareket imkânı, özellikle kriz dönemleri ve acil durumlarda etkin bir müdahale imkânı sağlar⁶³⁸. Hızlı ve pratik kararlar alabilme imkânı yürütmenin güçlendirilmesine, sorunların hızla çözülmesine, sorunun kaynağının

⁶³⁴ Uluşahin, Başkanlık Sistemi, s. 30.

⁶³⁵ Yarbay, Cumhurbaşkanlığı Sistemi, s. 11. “Bu argümanın arkasındaki neden olarak başkanın devletin aygıtları sayesinde kamuoyundan korunduğu fikri gösterilir” Yarbay, Cumhurbaşkanlığı Sistemi, s. 12.

⁶³⁶ John Contrubis, “Executive Orders and Proclamations”, CRS Report For Congress s.6; Hekimoğlu, Demokratik, s. 37.

⁶³⁷ Nebi Miş, Ali Aslan, M. Erkut Ayyaz, Hazal Duran, Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları, ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Güney Kore, Şili, Seta | Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı, SETA Yayınları 62, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 2. Baskı: 2016, s. 19.

http://file.setav.org/Files/Pdf/20150526181848_51_baskanlik_raporu_web.pdf (14.03.2019)

⁶³⁸ Kuzu, Başkanlık Sistemi, s. 49-52.; Hekimoğlu, Demokratik, s. 37.

tespitinde kolaylığa, devlet teşkilatında sadeleşmeye ve bürokrasiyi azaltmaya yaramaktadır. Güçlü ve monolitik yürütmenin sağladığı hızlı karar alma mekanizmasının kaynağı ise sistemin başkana, yasamanın onayına ve yürürlüğe koymasına ihtiyacı olmadan, kanun gücünde olan (executive orders) başkanlık kararnameleri çıkarma yetkisidir⁶³⁹.

Sonuç olarak, yürütme erkinin sadece başkana bırakılması, sorunlara daha hızlı çözümler bulunmasını ve değişikliklerin ivedilikle yürürlüğe girmesini sağlar.

1.6.2. Başkanlık Sisteminin Olumsuz Yanları

Başkanlık sistemi, kuvvetler ayrılığı doktrininin kurumsallaşmış bir biçimi olmasına ve bu haliyle kuvvetleri tek elde toplamayıp dağıtmasına rağmen, başkanlık sisteminin, bugün başlıca seçeneğini oluşturan parlamenter rejimden Avrupa ülkelerinde daha az itibar görmesi oldukça ilginçtir⁶⁴⁰. Güncel veriler dikkate alındığında, çoğunluğunu Avrupa ülkelerinin oluşturduğu 86 ülkenin parlamenter sistemle, ağırlıklı kısmı Latin Amerika, Afrika, Orta Asya ile Filipinler ve Endonezya gibi Asya Pasifik ülkelerinden oluşan 59 ülkenin başkanlıkla, 41 ülkenin ise yarı başkanlıkla yönetildiği görülmektedir⁶⁴¹. Hükümet sistemleri doktrininde parlamenter sistemin tek demokratik yönetim biçimi olarak kabul edilmesi ve karşılaştırmalı siyasetteki en sağlam genellemelerden biri, başkanlık sistemlerinin parlamenter sistemlerden daha fazla çökmeye meyilli olduğu yaygın görüşlerdir⁶⁴². Bu görüşün kaynağı ise ülkelerin başkanlık sistemine geçmek için genel motivasyonu olan "iktidarı başkan olacak kişinin elinde yoğunlaştırmak" anlayışının bazı ülkelerde anti-demokratik uygulamalara ve darbelere sebep olmasıdır⁶⁴³. Başkanlık sisteminin sürekli olumsuz yönleri ile gündeme

⁶³⁹ Neil, Benjamin A., "Presidential Executive Orders: Laws Without Legislation", Journal of Criminal Justice Research, s. 2. "Başkanın executive order dışında proclamation (tebliğ, bildiri) ve presidential memoranda (genelge) çıkarma yetkisi vardır ama bunlar kanun gücünde değildir." Chu Vivian S. and Garvey Todd, (2014). "Executive Orders: Issuance, Modification and Revocation", Congressional Research Service (CRS), ss. 1-10. https://digitalcommons.ilr.cornell.edu/key_workplace/1262/ (Erişim tarihi: 22.12.2018).

⁶⁴⁰ Erdoğan, Anayasa Hukuku, s. 22.

⁶⁴¹ H. Emre Bağce, Parlamenter Sistem mi, Başkanlık mı?: Yoksulluktan Hukukun Üstünlüğüne Ülkelerin Dünyadaki Yeri, İstanbul 2016, s. 25-27.

⁶⁴² John Gerring, Strom C. Thacker, Carola Moreno, "Are Parliamentary Systems Better?", Sage Journal, S.42-3, 2009, s. 10-12. <https://www.bu.edu/sthacker/files/2012/01/Are-Parliamentary-Systems-Better.pdf> (17.04.2022); Alfred Stepan ve Cindy Skach, "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism", World Politics, Cilt 46, No 1, 1993, s. 4.

⁶⁴³ Gerring, Thacker, Moreno, Are Parliamentary Systems Better?, s. 10-12; Alfred ve Skach, Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation, s. 4-5.

gelmesi sistemin demokrasi için bir risk olarak algılanmasına sebep olmaktadır. Ancak unutulmamalıdır ki hükümet sistemleri sadece sistemsel değil uygulayan ülkenin sahip olduğu değerlere göre de değişkenlik arz eden bir özelliğe sahiptir. Bu nedenle başkanlık sistemi, diğer hükümet sistemlerinde olduğu gibi olumlu yanlarının yanı sıra olumsuzlara da sahiptir. Başkanlık sisteminin belli başlı olumsuz yanları şunlardır: 1) Başkanlık sistemi darbelere ve antidemokratik rejimlere yol açabilir. 2) Başkanlık sistemi katıdır. 3) Başkanlık sistemi çift meşruluk sorununa yol açabilir. 4) Başkanlık sistemi siyasal kutuplaşmaya yol açabilir. 5) Başkanlık sistemi iktidarın kişileşmesine yol açabilir.

1.6.2.1. Başkanlık Sistemi Darbelere ve Antidemokratik Rejimlere Yol Açabilir

Başkanlık sisteminin karşıtlarına göre; bu sistemde, anayasal organlar arasındaki çatışmalar ancak darbelerle ve demokratik olmayan yollardan çözülebilir. Başkanlık sistemlerinin parlamenter sistemlere oranla kesintiye uğrama ihtimalinin daha fazla olduğu iddiasında bulunup bu iddialarını şu şekilde desteklemektedirler: Gerçekten de başkanlık sisteminde, fesih ve güvensizlik oyu gibi araçlarla, yasama ve yürütme organları karşılıklı olarak birbirlerinin hukuki varlıklarına son veremediklerine göre, başkanlık sisteminde karşılaşılan krizin seçime gidilerek çözülmesi ihtimali yoktur. Örneğin, halk, meclise, başkana muhalif bir parlamenter çoğunluğu gönderirse sistem kilitlenir. Böyle bir ortamda, bu krizin demokratik olmayan yollarla, askeri darbeyle, çözülmesi ihtimal dahilindedir⁶⁴⁴. Linz, demokratik rejimin sürdürülebilirliği açısından hükümet sisteminin fazla bir öneminin olmadığını ileri sürmektedir⁶⁴⁵. Linz yapılan araştırmaları değerlendirdiği zaman şu sonuca ulaşmaktadır: Sağlıklı bir sonuca ulaşabilmek için öncelikle araştırmaların II. Dünya Savaşı sonrası için yapılması gerekmektedir. Çünkü, II. Dünya Savaşı öncesinde hükümet sistemi ne olursa olsun, demokratik bir rejimi uygulayan ülke sayısı son derece azdır. İkinci olarak, yapılan araştırmalarda antidemokratik netice veren ülkelerin büyük bir kısmı az gelişmiş Asya, Afrika ve Güney Amerika ülkeleri arasından çıkmaktadır. Batı demokrasilerinde demokrasinin kesintiye uğraması ise nadiren görülmektedir. Bu da göstermektedir ki demokraside istikrarın sağlanması hükümet sisteminden ziyade başka etkenlere bağlıdır. Linz'e göre, buna rağmen bir mukayese yapmak gerekirse parlamenter hükümet sistemini

⁶⁴⁴ Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, s. 582.

⁶⁴⁵ Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, s. 126-130.

uygulayan ülkelerde demokratik rejimin kesintiye uğramadan uygulanabilmesi ihtimali başkanlık hükümeti sistemine nazaran daha yüksektir⁶⁴⁶. YAZICI'ya göre, yürütme kuvvetinin görev süresinin sabit olması başkanlık sistemlerine istikrar kazandıran önemli bir etkidir. İstikrar ise demokrasinin pekişmesini olumlu yönde etkilemektedir. Parlamenter sistemdeki fesih ve gensoru mekanizmaları hükümet istikrarsızlığı ile karşılaşma olasılığını arttırmakta bunun da rejim istikrarsızlığına yol açtığı görülmektedir⁶⁴⁷.

Bir ülkenin siyasal sisteminin değiştirilmesine yönelik tartışmalar, genellikle uzun dönemli siyasal istikrarsızlık tecrübesinin deneyimlenmesiyle doğrudan ilgilidir. Parlamenter sistemlerde rejim krizleri, uzun dönemli koalisyonlar ve kısa ömürlü hükümetlerin sonucudur. Hükümetlerin sık değiştiği rejimlerde sağlam, tutarlı ve uzun dönemli politikalar geliştirmek için yeterli süre olmadığından demokrasinin kırılganlığı da artar⁶⁴⁸. Shugart ve Carey ise, demokrasi açısından başkanlık sisteminin parlamenter hükümet sisteminden daha tehlikeli olduğunu düşünmediklerini ifade etmişlerdir. Shugart ve Carey, parlamenter sistemlerde başkanlık sistemlerinden daha çok sayıda çöküntü yaşandığını böylece istikrarın sürekli kesintiye uğradığını yaptıkları çalışma ile tespit etmişlerdir⁶⁴⁹.

1.6.2.2. Başkanlık Sistemi Katıdır

Başkanlık sisteminin zorunlu gereklerinden biri, bu sistemde yürütme gücünü tek başına kullanacak olan başkanın halk tarafından doğrudan veya dolaylı olarak sabit bir süre için seçilmesidir⁶⁵⁰. Başkanın sabit bir süre için bu makama seçilmesi, bir sonraki başkanlık seçimine kadar yürütme yetkisini kesintisiz olarak kullanabileceği anlamına gelmektedir⁶⁵¹. Başkanlık sisteminde, parlamenter sistemde olan fesih ve güvensizlik oyu gibi araçlarla, yasama ve yürütme organlarının karşılıklı olarak birbirlerinin hukuki varlıklarına son vermelerini sağlayacak bir mekanizma olmadığından, başkanlık ve

⁶⁴⁶ Linz, "The Perils of Presidentialism", s. 71-74.

⁶⁴⁷ YAZICI, Başkanlık Sistemi, s. 42.

⁶⁴⁸ Miş, /Aslan/ Ayvaz/ Duran, Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları, s. 10.

<https://setav.org/assets/uploads/2016/05/dunyada-baskanlik-sistemi-uygulamaları-pdf.pdf> (08.03.2019)

⁶⁴⁹ YAZICI, Başkanlık Sistemi, s. 15; bu araştırma için bkz.: Scott Mainwaring and Matthew Shugart, "Juan Linz, Presidentialism and Democracy", Politics, Society and Democracy: Latin America. Essays in Honor of Juan J. Linz, (Boulder: Westview Press, 1994)

⁶⁵⁰ Uluşahin, Başkanlık Sistemi, s. 30; Lijphard, Çağdaş Demokrasiler s., 44-45; Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, s. 113-114.

⁶⁵¹ YAZICI, Başkanlık Sistemi, s. 39.

yasama meclislerinin seçiminden sonra, siyasal süre adeta donmuştur⁶⁵². Bu sistemde başkanın görev süresi sona ermeden, yasama meclisi tarafından görevden düşürülmesini sağlayan impeachment mekanizması mevcuttur. Ancak, çok kısıtlı nedenlerle harekete geçirilebilmesi nedeniyle bu mekanizmanın varlığı, başkanın görev süresinin sabit olarak tanımlanmasını engellemez⁶⁵³. Başkanlık sisteminde başkan, onu seçen halkın desteğini zamanla yitirmiş ve verimsiz hatta görevde olduğu sürede politikaları ile ülkeyi zarara uğratmış olsa da görevde kalmaya devam edecektir. Yasama organı ve yürütme organının (başkan) sabit görev sürelerine sahip olmasından ve bu süre zarfında birbirinin varlığına son verememesinden kaynaklanan bu probleme “katılık problemi” ismi verilmektedir⁶⁵⁴. Bagehot katılık problemine ilişkin olarak “her şey katı, belirlenmiş, tarihi sabitlenmiş durumda” diye yazacaktır⁶⁵⁵. Sistemde bir kilitlenme söz konusu olduğunda yeni seçimler yapılan dek başkan değiştirip tıkanıklığı aşmak mümkün değildir⁶⁵⁶. Oysa bilindiği gibi, parlamenter sistemlerde beğenilmeyen liderler güvenoyu yoklaması ile görevden alınabilir. Keza iyi işlemeyen bir meclisin fesih yoluyla hukuki varlığına son verilebilir ve rejim krizleri bu şekilde çözülebilir. Ne var ki; başkanlık sisteminde sistem tıkanıklıkları halinde yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirinin varlığına son verecek bu tür mekanizmalar yoktur. Yürütmenin sabit bir süre içinde görevde kalmasının yarattığı katılığın iki boyutu vardır: Popülaritesini ve meşruiyetini kaybeden bir başkanın değiştirilememesi, buna karşılık izlediği politikalarla halkın beğenisini ve desteğini elde etmiş yetenekli bir başkanın tekrar veya iki defadan fazla seçilmemesi⁶⁵⁷.

1.6.2.3. Başkanlık Sistemi Çift Meşruluk Sorununa Yol Açabilir

Başkanlık sisteminde karşılaşılan önemli güçlüklerden biri de yasama organı gibi, yürütme organının da halk tarafından seçilmiş olmasıdır. Linz’in “çifte meşruiyet” olarak tanımladığı bu özellik, başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organlarının her ikisinin

⁶⁵² Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, s. 554.

⁶⁵³ Yazıcı, Başkanlık Sistemi, s. 39.

⁶⁵⁴ Uluşahin, Başkanlık Sistemi, s. 93; Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, s. 554; Yazıcı, Başkanlık Sistemi, s. 39-53; Hague/ Harrop, Comparative Government and Politics, s. 205.

⁶⁵⁵ Walter Bagehot, The English Constitution, 1873, 2. Bsk, s. 215-216, 48-49, <https://historyofeconomicthought.mcmaster.ca/bagehot/constitution.pdf>; Hague/ Harrop, Comparative Government and Politics, s. 205

⁶⁵⁶ Serap Yazıcı, “Başkanlık Sistemleri”, Başkanlık Sistemi, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2005, 128-129. <http://tbbyayinlari.barobirlik.org.tr/TBBBooks/baskanlik-sistemi.pdf> (16.03.2019); Linz, “The Perils of Presidentialism”, s. 19.

⁶⁵⁷ Yazıcı, Başkanlık Sistemi, s. 43; Uluşahin, Başkanlık Sistemi, s. 94.

de halk tarafından seçilmesinin doğal sonucudur⁶⁵⁸. Her iki organın ayrı seçimlerle gelmesi farklı meşruiyet kaynağına dayanmalarına neden olacaktır. Bu durum da aralarında anlaşmazlıkları ve tikanıklıkları ortaya çıkacaktır. Bunun sonucunda ikili bir demokratik meşruiyet⁶⁵⁹ söz konusu olur ve organlar bunu ileri sürerek iş birliği yapmaktan kaçınabilirler. Ayrıca, başkanın ve yasama organının çoğunluğunun farklı partilerden olması, bölünmüş hükümete neden olacağından, sistemin kitlenmesi kaçınılmazdır. Bu durumda seçilmek ya da tekrar seçilmek için halka vaatlerde bulunan başkanın, vaat ettiklerini yerine getirebilmesi için ihtiyaç duyduğu yasal düzenlemeleri yasama organından çıkaramaması durumunda, yasama organını bertaraf edecek antidemokratik çözüm yollarını araması muhtemeldir. Bu antidemokratik yolların sonucunda ise rejimin çökmesi kaçınılmazdır.

1.6.2.4. Başkanlık Sistemi Siyasal Kutuplaşmaya Yol Açabilir

Başkanlık sisteminin belki de en önemli sakıncası yasama organı ile yürütme organı arasındaki görüş ayrılıklarından dolayı tikanıklıkların ortaya çıkmasıdır⁶⁶⁰. Başkanlık sisteminde “kazanan her şeyi kazanmakta (*winner takes all*)” ve “kaybeden de her şeyi kaybetmektedir (*loser loses all*)”. Bu nedenle, başkanlık sisteminde demokratik siyaset bir nevi “ya hep ya hiç oyunu (*zero sum game*)” haline gelmektedir. Toptancı bir zihniyet ortaya çıkmakta, seçimler sonucunda kazanan her şeyi kazanmakta, kaybeden de her şeyi kaybetmektedir⁶⁶¹. Başkanlığı sadece tek bir parti kazanabilmesi ve diğer hepsinin kaybetmesi siyasal istikrarsızlığa yol açabilir⁶⁶². Başkanlık sisteminin bu özelliği siyasal kutuplaşmayı ve gerilimi arttıracak niteliktedir. Başkanlık sisteminde başkanlık seçimi yarışını kaybedenler, siyasal mücadeleden tamamıyla dışlanmaktadır. Bu sistemde, kazanan kaybedenlerle ilişki kurmak ihtiyacında değildir. Buna karşılık kaybedenlerin de kazananla uzlaşmak için nedenleri yoktur. Bu durumda kaybeden taraf kaybettiklerinin acısıyla uzlaşmazlığa, demagojiye ve hatta yasa dışı yollara başvurabilmektedir. Ayrıca “fren ve denge” (*check and balances*) mekanizması tam

⁶⁵⁸ Arend Lijphart, “Presidentialism and Majoritarian Democracy, s. 6-8.

⁶⁵⁹ Bagehot, 1873, s. 48-60, Linz, “The Perils of Presidentialism”, s. 6-7; Uluşahin, Başkanlık Sistemi, s. 119-123.

⁶⁶⁰ Erdal Onar, “Türkiye’nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?”, Başkanlık Sistemi, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2005., s. 100. <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2009-81-492> (16.03.2019)

⁶⁶¹ Turhan, Hükümet Sistemleri, s. 37.

⁶⁶² Hague/ Harrop, Comparative Government and Politics, s. 205; Linz, “The Perils of Presidentialism”, s. 127.

olarak işletilemediği takdirde de başkanlık sisteminin yapısının diyalog, pazarlık, uzlaşma gibi mekanizmaları dışlayıcı bir niteliğe sahip olduğu ileri sürülmektedir. Neticede siyasal yaşam sertleşip kutuplaşabilir. Bu konuda Linz şöyle demiştir: “Başkanlık sisteminde tehlike, görev süresinin esnek olmamasıdır. Bu süre boyunca kazananlar ve kaybedenler çok net bir şekilde bellidir. Kaybedenler 4 veya 5 yıl yürütmeye veya yönetime en ufak bir müdahaleleri olmadan beklemek zorundadırlar⁶⁶³.”

Adam Przeworski, Linz’in “başkanlık sistemlerinin toplam-sıfır olan bir oyun olduğuna, parlamenter sistemlerin ise kazançları yükselttiğine ilişkin gözlemlerini” inandırıcı bulduğunu ifade etmektedir. Przeworski’ye göre, “Bir başkanlık sisteminde kazanan, her şeyi elde etmiş olmaktadır. Başkan, kaybedenlerden hiçbirini ortak etmediği bir hükümet kurabilir. Aslında, seçimi kaybeden kişinin herhangi bir sıfatı da yoktur. Halbuki aynı kişi, parlamenter istemde muhalefet lideri olmaktadır⁶⁶⁴.”

1.6.2.5. Başkanlık Sistemi İktidarın Kişiselleşmesine Yol Açabilir

İktidarın kişiselleşmesi, kurumların geri plana düşmesiyle, kararların bir kişiye, daha doğrusu bir lidere atfedilmesi ve adeta tüm siyasal yapının bu tek kişi tarafından temsil edilmesi anlamına gelmektedir⁶⁶⁵. İktidarı şahsında kişiselleştiren kişi demokrasiler için alışılmayan bir otoriteye sahip olabilmektedir⁶⁶⁶. İktidarın kişiselleşmesi kavramındaki güç ve yetkinin sınırsızlığını anlatmak için Duverger “seçimle gelen krallar” deyimini kullanmıştır⁶⁶⁷.

Başkanlık sisteminin karşıtlarına göre, başkanlık sisteminde, iktidarın kişiselleşmesine bir yatkınlık vardır. Zira bu sistemde, yürütme organının tek kişiden oluşması, yürütmenin meşruiyetinin kaynağı olan halkın oyları ile seçilmesinin güveni, yasamanın yürütmenin varlığına son verebilecek bir denge ve denetleme mekanizmasına sahip olmaması, başkanın yasamaya karşı bir siyasal sorumluluğunun olmaması, başkanın hem hükümetin hem de devletin başı⁶⁶⁸ olması yürütmenin yasama ve yargı

⁶⁶³ J. Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make A Difference?", The Failure of Presidential Democracy Comparative Perspectives Volume 1, eds. Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1994, s.

⁶⁶⁴ Adam Przeworski, Demokrasi ve Piyasa: Doğu Avrupa ve Latin Amerika’da Siyasal ve Ekonomik Reformlar (Çev. İlter Turan, Ankara 1995, S. 33, Nakleden: Yazıcı, Başkanlık Sistemi, s. 39).

⁶⁶⁵ Bülent TANÖR, Türkiye’nin İnsan Hakları Sorunu, Cilt: II, BDS Yayınları, İstanbul, 1991, s. 63.

⁶⁶⁶ Paul Allen BECK and Frank J. SORAUF, Party Politics in America, Seventh Edition, New York: Harper Collins Publishers, 1992, s. 403

⁶⁶⁷ Maurice DUVERGER, Seçimle Gelen Krallar, (Çev. Necati Erkut), İstanbul 1986, s. 40.

⁶⁶⁸ “Linz başkanlık makamını, “çift boyutlu ve çift anlamlı” olarak ifade etmektedir.”

karşısında güçlenmesine sebep olabilir. Neticede başkanın şahsında topladığı iktidarın, “otoriterizm”e hatta “totalitarizm”e dönüşme ihtimali de her zaman dile getirilen bir sakıncadır⁶⁶⁹. Karıştırılan kavramlar “kişisel iktidar” ve “kişiselleştirilmiş iktidar” kavramlarıdır. İktidarın kişileşmesini başkanın diktatör olmadığı ve de hükümet sisteminin anayasal demokratik yapıdan uzaklaşmadığı bir pratik olarak görmek daha sağlıklı bir yaklaşım tarzı olacaktır⁶⁷⁰. Çünkü iktidarın kişiselleşmesi, sadece başkanlık sistemi değil, yarı-başkanlık ve parlamenter sistemleri içinde bir tehlikedir. Yoksa çoğulcu yapıdaki modern demokrasi örneklerinin⁶⁷¹, sade kişiselleşme eğilimlerinin oluşması ya da oluşabilmesi sebebiyle diktatörlüğe dönüştüğünü iddia etmek, temelsiz olacağı gibi, siyasal gerçekleri objektif bir şekilde değerlendirmeden verilmiş bir hüküm olacaktır.

Başkanlık sisteminde özellikle yasama ve yürütme organları birbirinden tamamen ayrılmış, önemli bazı yetkileri karşılıklı olarak paylaşmışlardır. Başkanlık sisteminde, sert kuvvetler ayrılığına dayanan bir sistem olduğundan; yasama, yürütme ve yargı organlarının birbirini frenlemesi ve dengelemesi zaruri bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmaktadır. Sert kuvvetler ayrılığında genel kural (“Montesquieu saf kuvvetler ayrılığı teorisi”) organlar arasında bağımsızlık olması gerekir. Modern anayasal düzenlerdeki sert kuvvetler ayrılığının görünümü devletin kuvvetlerini yerine getiren yasama, yürütme ve yargı organlarının sahip oldukları uzmanlık esasına dayalı olarak aralarında iş bölümü ve iş birliği içinde olması esasıdır⁶⁷². Aksi durumda devlet faaliyetlerinin felce uğraması kaçınılmazdır. Organların sahip olduğu kuvvetin kullanımının meşru sınırlarda kalması, birbirlerine kuvvet uygulaması veya birbirlerinin faaliyetlerine, yetkilerine karışmaması gerekirken aynı zamanda birbirlerini denetlemedi ve eylem ve işlemlerinde birbirleri ile

Juan J. LİNZ, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?", Edt. Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, The Failure of Presidential Democracy, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994, s. 24.

⁶⁶⁹ Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, s. 125; Scott MAINWARING, "Presidentialism in Latin America: A Review Essay", Latin American Research Review, Vol. 25, No. 1, London, 1990, s. 162; Uluşahin, Başkanlık Sistemi, s. 141; Juan J. LİNZ, "Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri", Derleyenler: Larry Diamond / Marc F. Plattner, (Çev. Ergun Özbudun), Demokrasinin Küresel Yükselişi, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995, s. 146.

⁶⁷⁰ K. Haluk Yavuz, Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi, Seçkin Yayınları, Ankara, 2000

⁶⁷¹ Fransa, İngiltere ve Almanya gibi

⁶⁷² Susan Rose-Ackerman, Diane A. Disierto ve Natalia Volosin, "Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines", Berkeley Journal of International Law, Cilt: 29, Sayı: 1, (2011), s. 247; Nakleden: Serdar Gülener, Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Şili, Güney Kore, SETA Yayınları 66, I. Baskı: 2016, s. 12.

iş birliği yapmalıdırlar. Tüm bunların uyum içinde uygulanabilmesi ve sürdürülebilmesi için yasama ve yürütme ilişkisini düzenleyen etkili kuvvetler dengesi sistemi gerekmektedir. Kuvvetler dengesi sisteminin oluşabilmesi için etkili bir şekilde işleyecek denge ve denetleme (*checks and balances*) mekanizmalarına ihtiyaç vardır. Denge ve denetleme mekanizmalarıyla organların tam bağımsızlığı değil, birlikte uyum içinde hareket ederken aynı anda birbirlerini kontrol edebilmeleri amaçlanır. Denge ve denetleme mekanizmasıyla sağlanan uyum ile hem istikrar hem de güçlü bir yönetim elde edilir. En önemlisi sert kuvvetler ayrığının getirdiği kuvvetlerin bağımsızlığı, denge denetleme araçları ile frenlenmekte ve her devlet kuvvetinin kendini diğer(ler)ine karşı koruma mekanizması⁶⁷³ geliştirmesi beklenir. Böylece bir organın anayasal sınırlar içinde kalması diğer organın denetimi sayesinde gerçekleşecektir. Böylece sistemin bireysel özgürlükler açısından tehlikeli bir şekilde evrilmesinin önüne geçilecektir⁶⁷⁴.

Başkanlık sisteminin olumsuz yönlerinden olan kuvvetlerin sert ayrılığına dayalı olarak ortaya çıkan kuvvetler arasındaki etkileşimin en aza indirilmesi durumunun, iyi tasarlanmış bir fren ve dengeler sistemi ile dengeli yönetime dönüştürülmesi özellikle sistemin bireysel özgürlüklerin teminatı ve sistemin demokratikliğini güçlendiren olumlu yöne evrilmektedir⁶⁷⁵. Çünkü tüm hükümet sistemlerinde olduğu gibi, başkanlık sisteminde de yasama veya yürütme organlarından birinin tüm sisteme egemen olması bireysel özgürlükler açısından tehlikelidir. Denge ve denetlemeler mekanizması sistemin yasama ve yürütme organlarını karşılıklı olarak birbirine muhtaç kılmış olması, uzlaşma zorunluluğunu da beraberinde getirmektedir. Başkanlık sisteminde yer alan ve teorik literatürde esas kriterler olarak belirtilen fren ve denge mekanizmaları kısaca şu şekilde ifade edilebilir:

“Başkanlık kararnameleri”, başkanların acil durumlarda hızlı karar alarak politikalarını hayata geçirebilmelerini sağlayan bir denge ve denetleme aracı olarak sayılabilir⁶⁷⁶.

⁶⁷³ Gülenler, Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme, s. 12; Teziç, Anayasa, s. 504.

⁶⁷⁴ Hekimoğlu, Demokratik, s. 38; Teziç, Anayasa, s. 504.

⁶⁷⁵ Gülenler, Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme, s. 9; Hekimoğlu, Demokratik, s. 38; Nomer, Başkanın Yetkileri, s.17-20.

⁶⁷⁶ Gülenler, Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme, s. 10.

Başkanlık sistemlerinde denge ve denetlemeyi sağlayan bir diğer etkileşim aracının başkana tanınan kanunları veto yetkisidir⁶⁷⁷. Veto aracı ile yürütme yasama organını frenler.

Yasama ve yürütme organlarının seçim döngüsünün eşzamanlı olup olmaması denge ve denetleme mekanizmasının niteliği üzerinde belirleyicidir⁶⁷⁸. Seçim döngüsü, iki organın aynı veya farklı siyasi çizgilere sahip olmaları durumunda birbirleri ile olan ilişkilerinde nasıl bir tutum takınacaklarını etkilemektedir.

“Fesih meselesi” ile yasama ve yürütmenin birbirinin hukuki varlığına son verememeleri başkanlık sistemine dair öne çıkan bir diğer denge ve denetleme mekanizması olarak dikkat çekmektedir⁶⁷⁹.

Bir devletin gelir ve giderlerini düzenleyen “bütçenin kabulü/reddi”, birçok hükümet sisteminde yasama ile yürütme arasındaki etkileşimi sağlaması noktasında öne çıkan bir etkileşim mekanizmasıdır⁶⁸⁰. Yasama organının elindeki bu güç, yasama ve yürütme arasında önemli bir fren ve denge mekanizması olarak ifade edilmektedir.

Başkanlık sistemlerinde aralarında anayasa mahkemesi üyeleri, büyükelçiler, valiler, merkez bankası başkanı gibi kişi ve organların bulunduğu “üst düzey kamu görevlilerinin atanması ve görevden alınmasında” başkana çeşitli yetkiler tanındığı görülmektedir⁶⁸¹. Birçok sistem başkanın sahip olduğu bu yetkinin kullanımında özellikle yasama organının onayını alma şartını getirerek başkanın denetlenmesini sağlamayı hedeflemektedir.

Karşılaştırmalı başkanlık sisteminin uygulamalarında denge ve denetleme mekanizmalarının uygulamaları ile ilgili ortak ve tek bir işleyiş biçiminin olmadığı, ülkelerin kendi tarihsel süreçleri ile paralel biçimde özgün işleyiş biçimleri ortaya

⁶⁷⁷ Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, s. 579; Gülener, Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme, s. 10.; Hekimoğlu, Demokratik, s. 40; Teziç, Anayasa, s. 508.; Nomer, Başkanın Yetkileri, s. 34-37; Yanık, Başkanlık Sistemi, s. 66-67; Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, s. 210-211.

⁶⁷⁸ Gülener, Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme, s. 9; Yanık, Başkanlık Sistemi, s.38-39.

⁶⁷⁹ Gülener, Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme, s. 10-11; Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, s. 579; Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, s. 213-214.

⁶⁸⁰ Gülener, Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme, s. 11; Hekimoğlu, Demokratik, s. 10; Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, s. 579; Nomer, Başkanın Yetkileri, s. 39-40; Yanık, Başkanlık Sistemi, s. 68-69.

⁶⁸¹ Gülener, Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme, s. 11; Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, s. 579; Nomer, Başkanın Yetkileri, s. 52-55; Yanık, Başkanlık Sistemi, s. 69-70.

koydukları görölmektedir⁶⁸². Örneğin başkanlık sisteminin uygulanmaya çalışıldığı Latin Amerika ölkelerinden Arjantin'in de güçlü bir yürütme organı var. Bununla birlikte, Arjantin sistemi bir dizi denge ve denetleme mekanizmalarına sahiptir. Örneğin, Arjantin'deki Kongre, Cumhurbaşkanının gücünü kontrol eden bir özellik olan Cumhurbaşkanını görevden alma yetkisine sahiptir. Meksika'da da Cumhurbaşkanı hem devletin hem de hükümetin başıdır. Bununla birlikte, Meksika sistemi başkanın kuvvetinde bir düşüş ve Kongre ve yargının kuvvetini arttırarak daha dengeli bir sisteme yol açtı. Venezuela sisteminde devlet başkanı yargı üzerinde önemli bir etkiye sahip ve bu ülkede yargı bağımsızlığının zedelenmesiyle ilgili endişeleri artırmaktadır.

⁶⁸² Gülener, Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme, s. 11.

İKİNCİ BÖLÜM

TARİHİ SÜREÇ İÇERİSİNDE TÜRK ANAYASALARINDA YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ

2.1. Genel Olarak

Demokratik sistemleri benimseyen ülkelerin tarihine baktığımızda farklı zamanlarda değişik hükümet sistemlerini uyguladıkları görülmektedir. Tercih edilen hükümet sistemi ve bu bağlamda yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki ilişkinin ülkenin demokrasi geleneği üzerinde yadsınamayacak oranda bir etkisi olduğu inkâr edilemez. Ancak bir ülkenin benimsediği hükümet sisteminin tek başına o ülkeyi demokratik bir sisteme kavuşturması elbette ki olanaksızdır. Ülkenin siyasi, ekonomik, sosyal, kültürel tarihinin de demokratikleşme yolunda etkileri yadsınamaz. Daha önceki bölümlerde de belirtildiği gibi temel olarak benimsenen hükümet sisteminin modeli, yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki ilişki (örneğin yürütmenin yasama organını feshedebilmesi ya da yasamanın yürütmenin varlığına son verebilmesi gibi) ve daha önemlisi yürütmenin monist ya da düalist olarak kurgulanması üzerinden belirlenmektedir. Ülkenin siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel tarihinin demokratikleşmeye olduğu gibi, seçilen hükümet sistemine de etkileri vardır. Bu durumda iki temel sistem olan başkanlık sistemi veya parlamenter sistem değil, bir önceki cümlede bahsi geçen değişkenlere göre farklılaşan ve bunun sonucunda farklı isimler verilen başkanlık sistemi veya parlamenter sistem türevleri olan “*başkanlık sistemleri*”, “*parlamenter sistemler*” söz konusudur⁶⁸³.

Türkiye Cumhuriyeti, hükümet sistemi açısından görmezden gelinemeyecek bir şekilde sorunlu bir deneyim yaşamıştır. Yasama-yürütme ilişkileri tartışması ve bu bağlamda ortaya çıkan hükümet sistemi sorunu neredeyse iki yüz elli yıldır devam

⁶⁸³ Yusuf Tekin, Başkanlık Sistemi ve Kuvvetler Ayrılığı Tartışmaları, İstanbul 2015, s. 37-38.

etmektedir. Osmanlı dönemindeki monarşik yapıda, cumhuriyetin ilk yıllarından günümüze kadar kuvvetler birliği teorisine dayanan meclis hükümeti sistemi, kuvvetler ayrılığı teorisine dayanan parlamenter sistem ve zaman zaman bunların rasyonelleştirilmiş halleri denenmiştir.

Belirtildiği üzere yasama organı ile yürütme organı arasındaki ilişki anayasanın benimsediği hükümet sistemine göre şekillenmektedir. Türkiye Cumhuriyeti anayasalarında yasama ve yürütme ilişkilerine göre meclis hükümeti sistemi, parlamenter hükümet sistemi ve 2018 yılından bu yana cumhurbaşkanlığı sistemi benimsenmiştir. 1921 Anayasası ile 1921-1924 yılları arasında “meclis hükümet sistemi” kurulduğu kabul edilmektedir. 1921 Anayasasının benimsediği meclis hükümeti sistemi ile aslında parlamenter hükümet sisteminin gelişmesine uygun bir hükümet modelinin alt yapısının yapıldığı görülmektedir⁶⁸⁴. 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları ile ise yüz yılı aşan bir parlamenter sistem geçmişi yaratılmıştır.

Türk siyasi hayatında başkanlık sistemi, özellikle son çeyrek asırda birçok devlet adamı ve akademisyen tarafından parlamenter sisteme alternatif olarak sunulmuştur. Temel gerekçe, parlamenter sistemin yürütmeye istikrarsızlığa neden olduğu ve bu nedenle başkanlık sistemine geçilerek güçlü bir yürütme ve ondan bağımsız ve güçlü bir yasama oluşturmaktır. Bu amaçla, 21 Ekim 2007 tarih ve 5678 sayılı Anayasa değişikliği⁶⁸⁵ ile Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve 10 Ağustos 2014 yılındaki seçimde bu önemli değişikliğin uygulama bulması, yeni hükümet sisteminin anayasal çerçevesinin yeniden tanımlanmasını zorunlu hale getirmiştir. Nihayet Türkiye’de hükümet sistemi, 16 Nisan 2017 referandumuyla onaylanan 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Anayasa Değişikliği⁶⁸⁶ Kanunuyla değiştirilmiştir. Başkanlık sistemi örnek alınarak oluşturulan yeni hükümet sistemimize “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” ismi verilmiştir. 16 Nisan 2017 Anayasa değişikliği ile birlikte Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne anayasal ve yasal altyapı hazırlanmış, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” bütün hükümleriyle birlikte, 9 Temmuz 2018 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

⁶⁸⁴ Atar, Türk Anayasa Hukuku, s. 23; Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 275.

⁶⁸⁵ 5678 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun, R.G: 16 Haziran 2007, 26554.

⁶⁸⁶ 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 11 Şubat 2017, 29976.

Bu bölümde sırası ile önce tarihsel süreç içerisinde önceki dönem anayasalarımızdaki yasama ve yürütme ilişkileri ve daha sonra Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde yasama ve yürütme ilişkileri ele alınacaktır.

2.2. 1876 Kanun-u Esasî Döneminde Yasama ve Yürütme İlişkileri

Avrupa anayasacılığı anlamında “ilk yazılı Türk anayasası⁶⁸⁷” Osmanlı döneminde çıkarılan ve 23 Aralık 1876 tarihinde yürürlüğe giren Kanun-u Esasî⁶⁸⁸dir. Sultan II. Abdülhamid tarafından atanmış bir komisyon⁶⁸⁹ “1831 tarihli Belçika, 1875 tarihli Fransız ve 1851 tarihli Prusya ve Polonya Anayasalarından”⁶⁹⁰ esinlenilerek bir anayasa taslağı hazırladı. Meclis-i Vükelâ (Bakanlar Kurulu) tarafından incelenip padişahın tek yanlı olarak kabul edip ve ilan ettiği Kanun-u Esasî'nin yapımında, halkı temsil eden bir yasama organı ya da kurucu meclis yoktu⁶⁹¹. Bu nedenle hukuki açıdan bir “ferman anayasa” mahiyetindedir⁶⁹². Kanun-u Esasî 119 maddeden oluşmaktadır. Anayasa kapsamı itibarıyla devletin temel ilkelerini, tebaanın temel hak ve hürriyetlerini ve devletin temel organlarını (modern sistematığe uygun olarak yasama, yürütme ve yargı) düzenlemiştir. Bu düzenlemelerin teminatı ise iktidarın yazılı hukukla bağlanmış olmasıydı. Yasama ve yürütme organlarını ayrı ayrı düzenlemiş olması bu anayasanın önemini arttırmaktadır. Zira yasama ve yürütme organları arasındaki ilişki hükümet sisteminin niteliği konusuna açıklık getirmektedir. Ne var ki, Erdoğan, tüm bu yeniliklere rağmen Kanun-u Esasî ayrıntılı olarak incelendiğinde, uygulamada sıkıntılar olduğu ve bu anayasanın “paternalistik ve vesayetçi” devlet anlayışında önemli bir değişiklik yapmış sayılamayacağının kolaylıkla anlaşılabilir olduğu görüşündedir⁶⁹³. Kanun-u Esasî dönemi 1909 öncesi ve sonrası olarak iki başlık altında değerlendirmelidir.

⁶⁸⁷ Teziç, Anayasa, s. 168; Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 125.

⁶⁸⁸ 1876 Kanun-u Esasî hakkında geniş bilgi için bkz. Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 121-225; Ayhan Döner, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınevi, s.47-56; Ankara 2023 Gören, Anayasa, s. 39-45; Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 114-124; Erdoğan, Anayasa Hukuku, s. 144-149; Demir/Karatepe, Anayasa Hukuku, s. 129-139.

⁶⁸⁹ “Saray’da Servet Paşa’nın başkanlık ettiği ve İmparatorluk’un yeni kimliğinin temellerini belirleyecek 3’ü Hristiyan müsteşar, 10’u din alimi ve 2’si ferik toplam 16 devlet görevlisinden oluşan ad hoc bir komisyon kurulmuştur” İbrahim Kaboğlu, Eric Sales, *Darbe ve Demokrasi Sarkacında Türk Anayasa Hukuku*, İstanbul 2018, s. 11; Mustafa Atalan, *Başkanlık Sistemi ve Türkiye*, Ankara 2019, s. 256; Selçuk Özçelik, *1961 Anayasası Ders Notları*, İstanbul, 1964, s. 22; Gören, Anayasa, s. 39.

⁶⁹⁰ Gören, Anayasa, s. 39; Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 48; Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 114; Erdoğan, Anayasa Hukuku, s. 144.

⁶⁹¹ Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 133; Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 116.

⁶⁹² Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 133; Fendoğlu, Anayasa Hukuku, s. 217; Atar (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 40; Teziç, Anayasa, s. 180.

⁶⁹³ Erdoğan, Anayasa Hukuku, s. 145.

2.2.1. 1909 Öncesi Yasama-Yürütme İlişkileri

1876 Kanun-u Esasî'ye göre devletin organları: Padişah, Meclis-i Umumi ve Mekahim (mahkemeler)'dir. Bu kuvvetler düzenlenirken aralarında anayasal bir denge ve denetleme mekanizması oluşturulduğu söylenemez. Zira hâkimiyet esas olarak padişahındı ve bunun sonucunda padişah dokunulmaz ve sorumsuz kabul edilmekteydi (m. 5). Yürütme organı, sorumsuz padişah ve Bakanlar Kurulundan oluşuyordu. Yürütme organının diğer tarafında yer alan Heyet-i Vükela (Bakanlar Kurulu), padişah tarafından seçilip atanan (m. 27) ve sadrazamın başkanı olduğu bir (m.28) kuruldu. Kurul üyelerinin tayini gibi azli de padişahın yetkileri arasındaydı (m.7). Bu durumda padişah, yürütme kuvvetinin başı hatta kendisiydi. Öte yandan, yasama organı Meclis-i Umumî'dir. Meclis-i Umumî ise Heyet-i Mebusan ve Heyet-i Âyan olmak üzere iki heyetten oluşur (m. 42). Heyet-i Mebusan halk tarafından iki dereceli seçimle seçilirken (m. 65, 66, 69), Âyanlar ise doğrudan doğruya padişah tarafından seçilir ve atanırlardı (m. 60, 61). Bir kişi iki heyete aynı anda üye olamazdı (m. 50).

Yasama ve yürütme ilişkileri çerçevesinde yasama organı olan Meclis-i Umumî padişaha yardım eden bir organ halinde çalışmaktaydı. Yasama kuvvetinin yetkileri padişah lehine sınırlandırılmıştı. Meclis-i Umumî'nin her iki meclisinin de padişahın ön iznini alarak kanun teklif etme yetkileri vardı (m. 53). Ancak bu meclisler “kendi görev alanlarını” (“vazife-i muayyene”) ilgilendiren konularda kanun önerisinde bulunmaya yetkililerdi (m.53). “Vazife-i muayyene” kavramının ne olduğu ise belli değildi. Bu durumda yasama yetkisi anayasaya göre meclise ait bir yetki değildi, Meclis-i Umumî yasama faaliyetlerine sınırlı ölçüde katılmaktaydı. Padişahın onayı ile teklif edilen kanun metninin kanunlaşabilmesi için yine padişahın onay şartı vardı (m. 54). Görüldüğü gibi, yasama organının kanun teklif edebilmesi ve tekliflerin görüşülebilmesi için padişahın iznini almak zorunda olması, teklif ve görüşmelerden sonra metnin kanunlaşabilmesi için padişahın onayının şart olması, yürütmenin başı olan padişahın yasama organına kendi görüşü doğrultusunda kanun yapması için baskı altına alabilme şansı yaratabilmekteydi⁶⁹⁴.

Hükümetin göreve başlarken güven oyu alması veya görev sırasında güven oyuna başvurulması müesseseleri yoktu. Öncelikle belirtmek gerekir ki Kanun-u Esasî'de

⁶⁹⁴ Demir/Karatepe, Anayasa Hukuku, s. 134.

Meclis'in her iki kanadının da hükümeti denetleyebilmelerini sağlayan bir hüküm yoktu. Ancak Heyet-i Mebusan üyesi bir veya birkaç kişinin teklifi ile Heyet-i Mebusan'ın “*yetkisi dahilinde olan hususlardan biri ile ilgili konuda*” Heyet-i Vükela üyelerinden biri hakkında Divan-ı Âli'ye sevk kararı verebilirdi. Bunun için üçte iki çoğunluk gerekirdi ve bu denetim mekanizmasının çalışabilmesi için padişahın sevk kararını onaylaması zorunluydu.⁶⁹⁵ Dolayısıyla yasama organın sahip olduğu tek denetim yolu da padişahın onayı ile gerçekleşebilmekteydi.

Yasama ve yürütme ilişkileri çerçevesinde padişahın önemli yetkilere sahip olduğu görülmektedir (m.7). Kanun-u Esasî döneminde padişah yürütme yetkisinin yanında yasama yetkisine dair önemli yetkileri de elinde bulunduruyor⁶⁹⁶ ve yasama kuvvetini denetleyebiliyordu. Aslında, 1876 Kanun-u Esasî, bazı önemli yürütme ve yasama yetkilerini padişaha vererek ayrıca padişahı sorumsuz ve dokunulmaz kılarak aslında yıllardır süren fiili durumu anayasallaştırmıştır⁶⁹⁷. Belirtildiği üzere Anayasa, yasama faaliyetlerinin yerine gerilmesini padişahın iznine bağlı tutmuştu⁶⁹⁸ ve yasama kuvvetinin çalışması padişahın iradesi dışında gerçekleşemezdi. Bu durum yürütmeye yasama organı karşısında üstün bir statü sağlıyordu. Kanun tasarısı önermeye Heyet-i Vükela yetkiliydi. Bir Meclis-i Umumi üyesinin kanun teklifinde bulunabilmesi için önce padişahın onay alması gerekirdi ve yine Meclis-i Umumî'nin her iki meclisi tarafından kabul edilen kanun teklifleri padişahın onayı olmadan yürürlüğe girememekteydi⁶⁹⁹. Padişahın Meclis'in toplantıda olmadığı zamanlarda devleti tehlikelerden korumak ve genel asayiş sağlamaya amacıyla kanun-ı muvakkat çıkarma yetkisi vardı (m. 36) ve bu kararnameler kanun hükmündeydi⁷⁰⁰. Ayrıca kanunları mutlak olarak veto etme (m. 7); meclisi istediği zaman, herhangi bir gerekçe göstermeden feshetme ve tatil yetkisi (m. 73) bulunmaktaydı ve bunlar padişahın meclisi kendi denetimi altında tutmasını

⁶⁹⁵ Erdoğan, Anayasa Hukuku, s. 146; Demir/Karatepe, Anayasa Hukuku, s. 135.

⁶⁹⁶ Erdoğan, Anayasa Hukuku, s. 145; Demir/Karatepe, Anayasa Hukuku, s. 130; Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 51.

⁶⁹⁷ Demir/Karatepe, Anayasa Hukuku, s. 133.

⁶⁹⁸ Gören, Anayasa, s. 40; Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 115; Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 50-51;

⁶⁹⁹ Gören, Anayasa, s. 40; Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 50; Özbudun (2005), Türk Anayasa Hukuku, s. 26.

⁷⁰⁰ Demir/Karatepe, Anayasa Hukuku, s. 133; Celal Nuri İleri, “Havaic-i Kanunuyemiz-Kavanin-i Muvakkate”, 16 Mayıs 1329, C:4, S:66, s.1427.

kolaylaştırmaktaydı⁷⁰¹. Ayrıca vekilleri, sadrazamı ve şeyhülislam gibi yüksek dereceli görevlileri tayin etmek ve görevden almak, orduya komutanlık etmek, şariat hükümlerini ve kanunları yürütmek, düzenleyici işlem yapma, cezaları affetmek ya da hafifletmek gibi yetkiler padişahın yani yürütme organının geniş yetkileri arasındaydı⁷⁰². İki meclisten biri olan Heyet-i Âyan'ın tüm üyelerinin padişah tarafından ömürleri boyunca görevde kalmak üzere atanmasından dolayı, Heyet-i Âyan teorik olarak padişaha bağlı üyelerden oluşmaktaydı⁷⁰³. Dolayısıyla yasama organı açısından görülen durum, padişah vesayetinin, bu alanda devam ettiği. Hükümetin Heyet-i Mebusan'a karşı sorumluluğu, anayasada açıkça belirlenmemiştir⁷⁰⁴. Sadece hükümetin, görevleri çerçevesindeki icraatlarından sorumlu olduğu belirtilmiş (m. 30) ancak herhangi bir siyasi veya cezai müeyyide düzenlenmemiştir.

Görüldüğü gibi, 1876 Anayasası'nda yasama-yürütme organlarının ilişkilerinin düzenlenmesini ve hükümet sisteminin biçimlenmesini padişahın yetkilerinin sınırsızlığı belirlemektedir. Yürütme ve yasama organları, padişahın tercihleri doğrultusunda biçimlenen birer organ halini almıştır. Böylece 1876 Kanun-u Esasî, hem yürütme ve yasama yetkilerini padişahı toplayarak hem de padişahı sorumsuz ve dokunulmaz kılarak aslında yıllardır süren fiili durumu hukukileştirmiştir⁷⁰⁵. Bu durumda 1876 Anayasası'na göre, Osmanlı Devleti, mutlak monarşi idi⁷⁰⁶ ve kuvvetler ayrılığı ilkesi yalnızca teorik⁷⁰⁷ olarak tanınıyordu. Zira kuvvetler arasında fren ve denge mekanizmasını geçerli kılan bir siyasi sistem öngörülmemiştir. Dolayısı ile, Kanun-u Esasî'nin benimsediği sistemin parlamenter sistem olduğunun kabul edilmesi mümkün değildir⁷⁰⁸. Yasama ve yürütme organlarının ilişkileri çerçevesinde parlamenter sistem olarak kabul edilmemesinin birinci nedeni, yasama organı yasama kuvvetini tam

⁷⁰¹ Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, s. 145; Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 50; Fendoğlu, *Anayasa Hukuku*, s. 223; Demir/Karatepe, *Anayasa Hukuku*, s. 134; Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 50; Fendoğlu, *Anayasa Hukuku*, s. 223; Demir/Karatepe, *Anayasa Hukuku*, s. 134.

⁷⁰² Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, s. 138; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 20-22; Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 22.

⁷⁰³ Orhan Aldıkaçtı, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, İstanbul 1978, s. 24; Özbudun (2019), *Anayasa*, s. 24; Gören, *Anayasa*, s. 41; Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, s. 115.

⁷⁰⁴ Gören, *Anayasa*, s. 40.

⁷⁰⁵ Demir/Karatepe, *Anayasa Hukuku*, s. 133.

⁷⁰⁶ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 51; Gören, *Anayasa*, s. 40; Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, s. 115; Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, s. 145.

⁷⁰⁷ Kaboğlu/Sales, *Darbe ve Demokrasi*, s. 11-12; Karatepe, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 20.

⁷⁰⁸ Döner, *Yeni Anayasa*, s. 877; Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, s. 524; Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, s. 115; Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, s. 146; Hasan Fehmi Üçışık, *Anayasa Hukuku*, İstanbul 2019, s. 33.

anlamıyla kullanamıyordu (yasama organı tek başına kanun yapamıyor, kanun yapmak için sınırlar vardı ve padişahın onayına ihtiyacı vardı). İkinci nedeni yine yasama organının yürütme organını denetleyecek hukuki mekanizmaları düzenlenmemişken, yürütme organının meclisi toplantıya çağırma ve feshetme yetkisi düzenlenmişti⁷⁰⁹. Üçüncü nedeni, bakanlar kurulunun meclise karşı siyasi sorumluluğunun bulunmaması ama padişaha karşı bulunması⁷¹⁰ ve dördüncü nedeni, her iki meclis üyelerinin padişaha bağlılık yemini etmeleridir⁷¹¹. Son nedeni ise padişahın dokunulmaz ve sorumsuz olmasının (m. 5) parlamenter sistemin bir ilkesi olan devlet başkanın siyasi sorumsuzluğu ilkesinin bir yansıması olduğu gibi görünse de aslında bu kural gerçekte padişahın anayasanın ve siyasi sistemin tek hâkimi olduğunu göstermektedir⁷¹². Tüm bunlar değerlendirildiğinde, Kanun-u Esasî'nin ilk şekliyle tam bir parlamenter demokrasi kurmadığı ancak artık sınırsız, mutlak bir monarşinin de olmadığı aşikardır⁷¹³. Aldıkaçtı, 1876 tarihli Kanun-u Esasî'nin İkinci Meşruiyet Dönemi'nden önceki döneminin benimsediği hükümet sistemini, yürütme organın işleyişi açısından “başkanlık sistemi” ne benzetmektedir⁷¹⁴. Ancak yukardaki bilgiler ışığında bu anayasanın benimsediği sistemin tam olarak başkanlık sistemi olduğunu söylemek doğru olmaz. Zira başkanlık sisteminde başkan halk tarafından seçilirken 1876 Anayasası'nda padişah veraset yoluyla başa gelmektedir, yine başkanlık sisteminde yasama organı yasama yetkisine bütünüyle hakimken Kanun-u Esasî'de böyle değildir. Ayrıca, başkanlık sisteminde başkanın hukuki ve cezai sorumluluğu söz konusuysa, Kanun-u Esasî'de padişah sorumsuzdur, padişahın Heyet-i Mebusan'ı feshetme yetkisi vardır, başkanlık sisteminde başkanın meclisi feshetme yetkisi yoktur. Böylece kuvvetler arasındaki güç dengesi yasama lehine bozulmuştur.

⁷⁰⁹ Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 115.

⁷¹⁰ “...Daha önce, Başkanlık sisteminde görüldüğü gibi, ABD modelinde de durum budur. Ancak ABD’de Başkan tarafından atanan Bakan’ın (Sekreter) göreve başlaması için, Senato’nun onayı aranır. Osmanlı’da ise, Padişahın iradesi yeterlidir” Fendoğlu, Anayasa Hukuku, s. 223.

⁷¹¹ Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 115; Erdoğan, Anayasa Hukuku, s. 146.

⁷¹² Erdoğan, Anayasa Hukuku, s. 146.

⁷¹³ Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 51.

⁷¹⁴ Aldıkaçtı, 1961 Anayasası, s. 58.

2.2.2. 1909 Sonrası Yasama-Yürütme İlişkileri

1876 Anayasasında 8 Ağustos 1909 tarihinde İkinci Meşrutiyet Dönemi'nde önemli değişiklikler⁷¹⁵ yapılarak temel hak ve hürriyetler genişletilmiş, kuvvetler arasında denge sağlanmaya çalışılmış bu amaç ile yürütme organının yasama organı karşısında siyasal sorumluluğu olduğu esası benimsenmiş, yasama organının yürütme tarafından feshedilebilmesine önemli sınırlamalar getirilmiş, meclisin yetkileri artırılmış ve böylece yasama organı güçlendirilmiştir. Padişahın yetkileri kısıtlanmış ve yürütme görevi hükümetin eline geçmiştir⁷¹⁶.

1909 yılında yapılan değişiklikler ile yasama-yürütme organları arasındaki ilişkide ilk defa kuvvetlerin birbirlerini dengelediği ve denetlediği bir sistem kurulmuştur⁷¹⁷. Meclis hükümeti denetleme yetkisine sahiptir. Sadrazam ve diğer bakanlar Heyet-i Mebusan karşı siyasal açıdan bireysel ve kolektif olarak sorumlu duruma getirilmiştir⁷¹⁸ (m. 30). Hükümet ve meclis arasındaki anlaşmazlıklarda, meclise üstünlük verilmiştir⁷¹⁹. Heyet-i Mebusan'ın güvenoyunu alamamış bir bakan hemen istifa edecek, yine güvensizlik oyu başbakan için verilmişse, hükümet düşmüş olacaktır. Padişah ise yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturmaktadır. Padişah sadrazamı seçebilirken bakanları sadrazam seçmektedir. Ancak Bakanlar Kurulunun atamalarının onayı padişah tarafından yapılır. Hükümet artık Padişah'a bağlı değildir. 1909 yılında yapılan bu değişiklikler ile Bakanlar Kurulu Padişah'tan çok meclisin iradesine bağımlı duruma getirilmiştir. Yürütmede son söz, padişaha değil, meclise ait olmuştur⁷²⁰. Padişahın meclisi feshetme yetkisi sınırlandırılmıştır hatta o kadar zorlaştırılmıştır ki fesih mekanizması imkânsız hale getirilmiştir (m. 35). Değişik 53. maddeye göre, meclise ve hükümete padişah'tan ön izin almadan kanun teklif etme yetkisi verilmiştir⁷²¹. Böylece

⁷¹⁵ Değiştirilen maddeler 3, 6, 7, 10, 12, 27, 28, 29, 30, 35, 36, 38, 43, 44, 53, 54, 76, 77, 80, 113, 118, 119, 120, 121 numaralı maddelerdir.; 1909 yılı değişiklikleri için geniş bilgi için bkz: Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 53-56; Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 192- 220; Atar, Türk Anayasa Hukuku, s. 20-22; Yücel, Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi, s. 205-207; Gülten Çamurcuoğlu, *1921 Anayasası ve Egemenliğin Gelişimi*, Ankara 2016, s. 76-102.

⁷¹⁶ Döner, Yeni Anayasa, s. 877; Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 55-56; Karatepe, Türk Anayasa Hukuku, s. 26-28; Atar, Türk Anayasa Hukuku, s. 20-22; Özbudun (2019), Anayasa, s. 25; Gören, Anayasa, s. 42; Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 118.

⁷¹⁷ Yücel, Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi, s. 207; Gören, Anayasa, s. 42.

⁷¹⁸ Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 118; Fendoğlu, Anayasa Hukuku, s. 218; Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 56.

⁷¹⁹ Fendoğlu, Anayasa Hukuku, s. 225.

⁷²⁰ Fendoğlu, Anayasa Hukuku, s. 225.

⁷²¹ Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 119; Erdoğan, Anayasa Hukuku, s. 148.

yasama organı, tam anlamıyla bir temsilciler meclisi organı hali gelmiştir. Değişik 54. madde ile kanun yapma sürecindeki her iki meclis tarafından kabul edilen kanun üzerinde 1876 Anayasası'ndaki padişahın mutlak veto yetkisi, güçleştirici ve geciktirici vetoya dönüşmüştür⁷²². Buna göre, padişah tarafından tekrar görüşülmek üzere geri gönderilen kanun, her iki meclis tarafından üçte iki çoğunlukla kabul edilir ise Padişah kanunu onaylayıp yayımlamak zorundadır⁷²³. Nihayet, parlamenter sistemin bir geleneği olan “karşı-imza” kuralı getirilmiştir⁷²⁴ (m. 30). Görülmektedir ki 1909 yılında yapılan değişiklikler ile yasama-yürütme organları arasındaki ilişkide, yasama organı devlet mekanizmasında yürütme organına nazaran daha egemen organıdır. Hükümeti denetleme ve gerekli görmesi halinde düşürme yetkisine sahip olması yasamanın lehine bir denge ve denetleme mekanizmasıdır. Bunun yanında yine yasama lehine bir denge ve denetleme mekanizması, meclisin her iki kanadının da padişahın onayı olmadan kanun teklif edebilmesiyle yasama yetkisinin aslîliği ilkesinin uygulanmasını sağlamıştır. Milletlerarası antlaşmalar yapma yetkisinde padişaha getirilen sınırlandırmalar ve meclisin onay şartı ve yürütmenin elinde olan fesih yetkisinin nerdeyse kullanılamaz hale getirilmesi yasam-yürütme ilişkileri bağlamında yasamanın üstünlüğünü göstermektedir. Hükümet sistemi açısından, 1876 Anayasası'nın İkinci Meşrutiyet Dönemi ile birlikte, Osmanlı İmparatorluğu'nda parlamenter hükümet sistemine geçilir⁷²⁵.

2.3. 1921 Anayasası Döneminde Yasama-Yürütme İlişkileri

1876 Kanun-u Esasî ile rejim meşrutiyete dönüşmüştür fakat sistem içerisinde padişahın hâlâ belli bir üstünlüğü vardır. Millî Mücadele Dönemi'yle birlikte meclisin üstünlüğü, milli egemenlik gibi kavramlar nedeniyle Kanun-u Esasî'nin artık uygulanamayacağı görülmüş ve yeni bir anayasa ihtiyacı doğmuştur. Bu ihtiyaç karşısında 21.1.1921 tarih ve 85 sayılı Teşkilât-ı Esasîye Kanunu⁷²⁶ kabul edilmiştir ve

⁷²² Aldıkaçtı, 1961 Anayasası, s. 72; Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 55; Gören, Anayasa, s. 44; Erdoğan, Anayasa Hukuku, s. 148; Demir/Karatepe, Anayasa Hukuku, s. 139; Fendoğlu, Anayasa Hukuku, s. 225.

⁷²³ Aldıkaçtı, 1961 Anayasası, s. 72; Gören, Anayasa, s. 44; Özbudun (2005), Türk Anayasa Hukuku, s. 27.; Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 119; Demir/Karatepe, Anayasa Hukuku, s. 139.

⁷²⁴ Atar (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 42; Gören, Anayasa, s. 43; Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 55.

⁷²⁵ Arsel, Anayasa, s. 32; Aldıkaçtı, 1961 Anayasası, s. 73-74; Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 56; Karatepe, Türk Anayasa Hukuku, s. 28, 99; Yazıcı, Başkanlık Sistemi, s. 113; Yücel, Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi, s. 202-203; Feyza Merve Seyhan, *Türkiye'de Uygulanan Hükümet Sistemleri*, Ankara 2019, s. 122; Gören, Anayasa, s. 42; Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 117; Demir/Karatepe, Anayasa Hukuku, s. 137; Teziç, Anayasa, s. 169; Fendoğlu, Anayasa Hukuku, s. 217.

⁷²⁶ 1921 Anayasası hakkında geniş bilgi için bkz. Ergun Özbudun, *1921 Anayasası*, Ankara 2008; Aldıkaçtı, 1961 Anayasası, s. 76-86; Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 56-63; Yazıcı, Başkanlık Sistemi, s. 113- 116; Atar, Türk Anayasa Hukuku, s. 22-23; Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 225-290; Gül,

eçici olarak ortaya çıkan kısmi iktidar boşluğunu doldurmak üzere hazırlanmıştır⁷²⁷. Bir geçiş dönemi anayasası olan 1921 Anayasası 23 madde ve bir ek maddeden oluşan, esnek⁷²⁸ ve çerçeve anayasadır⁷²⁹ (14 maddesi yerel yönetimlere ilişkindir). 1921 Anayasası çok kısa bir süre yürürlükte kalmasına rağmen en demokratik anayasa⁷³⁰ olarak kabul edilmektedir. Ayrıca siyasal önemi yüksek olan bir anayasadır.

Osmanlı-Türk anayasa tarihinde “saf meclis hükümeti sistemini” benimseyen tek anayasa 1921 Anayasası’dır⁷³¹. Meclis hükümeti sistemi yasama ve yürütme kuvvetlerinin yasama organında birleştiği bir kuvvetler birliği sistemidir⁷³². Yasama ve yürütme kuvvetlerinin yasama organında birleştiği kuvvetler birliği teorisini benimseyen meclis hükümeti sisteminin teorik temeli ise, J.J.Rousseau’nun “Toplum Sözleşmesi”dir. Toplum Sözleşmesi’ne göre milli irade ve egemenlik bölünemez. Bunun için yürütme yetkisi millî egemenliğin sahibi olan yasamada toplanmalı ve bölünmemelidir⁷³³. Egemenliğin bölünemez, devredilemez olduğu ve egemenliğin yasama organında toplanması gerektiği prensipleri doğrultusunda Rousseau’cu anlayışa uygun olarak⁷³⁴ 1921 Anayasası’nın 1. maddesi “*Hakimiyet bila kaydû şart milletindir*” ve 2. maddesi “*İcra kudreti ve teşri salahiyyeti milletin yegâne ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisi’nde tecelli ve temerküz eder.*” hükümleriyle düzenlenmiştir⁷³⁵. 1876

Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme, s. 327-328; Yanık, Başkanlık Sistemi, s. 105-106; Yücel, Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi, s. 207-213; Özbudun, Anayasa, s. 27-31; Arsel, Anayasa, s. 345; Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Bursa 2019, s. 65-78; Gülten Çamurcuoğlu, *1921 Anayasası ve Egemenliğin Gelişimi*, Ankara 2016, s. 228-241; İbrahim Kaboğlu, Eric Sales, *Darbe ve Demokrasi Sarkacında Türk Anayasa Hukuku*, İstanbul 2018, s. 16-23; Karatepe, Türk Anayasa Hukuku, s. 30- 35; Mustafa Atalan, *Başkanlık Sistemi ve Türkiye*, Ankara 2019, s. 260-263; Gören, Anayasa, s. 48-52.

⁷²⁷ Erdoğan, Anayasa Hukuku, s. 152.

⁷²⁸ Fendoğlu, Anayasa Hukuku, s. 234.

⁷²⁹ Özçelik, 1961 Anayasası Ders Notları, s. 27; Atalan, Başkanlık Sistemi ve Türkiye, s. 260; Karatepe, Türk Anayasa Hukuku, s. 32-33; Özçelik, 1961 Anayasası Ders Notları, s.26.

⁷³⁰ Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 287-289; Atar, Türk Anayasa Hukuku, s. 23; Aldıkaçtı, 1961 Anayasası, s. 76; Özbudun, 1921 Anayasası, s. 2; Aksi görüş için bkz. Erdoğan, Anayasa Hukuku, s. 151-152.

⁷³¹ Özbudun, 1921 Anayasası, s. 51-58; Teziç, Anayasa, s. 475; Atar (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 43; Atalan, Başkanlık Sistemi ve Türkiye, s. 260; Döner, Yeni Anayasa, s. 877; Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 59; Seyhan, Hükümet Sistemleri, s. 129; Karatepe, Türk Anayasa Hukuku, s. 32; Gözler (2019), Türk Anayasa Hukuku Opt. Cilt, s. 71; Özçelik, 1961 Anayasası Ders Notları, s. 27; Gören, Anayasa, s. 49; Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 125; Erdoğan, Anayasa Hukuku, s. 151; Demir/Karatepe, Anayasa Hukuku, s. 141; Fendoğlu, Anayasa Hukuku, s. 234.

⁷³² Gören, Anayasa, s. 48-49; Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 125; Fendoğlu, Anayasa Hukuku, s. 235; Gözler (2019), Türk Anayasa Hukuku Opt. Cilt, s. 71.

⁷³³ Çamurcuoğlu, 1921 Anayasası, s. 228.

⁷³⁴ Kaboğlu, Anayasa Hukuku, s. 120.

⁷³⁵ Özbudun, 1921 Anayasası, s. 23-24; Gören, Anayasa, s. 49.

Anayasası’nda yasama kuvveti, yürütme kuvvetinden ayrılmaya çalışılmış iken, 1921 Anayasası’nda bu durum tersine dönüşmüştür. 1921 Anayasası meclisin üstünlüğü ilkesi çerçevesinde hem yürütme hem de yasama kuvvetinin yetkileri yasama organında toplanmıştır⁷³⁶. Arsel, “*Birinci Büyük Millet Meclisi bidayette tam ve mutlak bir Meclis Hükümet sistemi ihdas etmiş idi... Kanunların icrası işini dahi Büyük Millet Meclisi kendi üzerine almıştı*” görüşündedir⁷³⁷. Atalan ise dönemi değerlendirirken şu ifadeleri kullanmıştır: “*Bugün için, meclis hükümeti sistemi gerçekçi bir uygulama olarak görülmesi bile, o günkü koşullar içerisinde, tercih edilebilecek en iyi sistemlerden biri olduğunu kabul etmek gerekecektir*”⁷³⁸.

1921 Anayasası’nın 2. maddesi: “*İcra kudreti ve teşri salâhiyeti milletin yegâne ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisi’nde tecelli ve temerküz eder.*” şeklinde düzenlenmiştir. Bu madde ile kuvvetler birliği ilkesi kabul edilmiştir⁷³⁹. Anayasanın 3. maddesi “*Türkiye Devleti, Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükümet ‘Büyük Millet Meclisi Hükümeti’ unvanını taşır*” hükmüne yer vermiş ve bu madde ile hükümetin adının “BMM hükümeti” olduğu hüküm altına alınmıştır. Nihayet 1921 Anayasasının 8. maddesine göre BMM, yürütmeye ilişkin iş ve işlemleri özel kanuna göre seçtiği ve bu iş ve işlemlerde yön verebildiği, görevden alabildiği, yerine yenilerine atayabildiği vekiller aracılığıyla yerine getirir. Böylece bu madde ile BMM’nin, yürütme işlerini İcra Vekilleri aracılığı ile yürütüleceği ve vekillerin yürütmeye dair her konuda yönlendirebileceği düzenlenmiştir. Yine, 7. ve 9. maddeler de uluslararası politikaya dair antlaşmaların meclisin yetkileri arasında sayılmış, Vekiller Heyetinin doğal başkanı olarak meclis başkanı gösterilmiştir. Anayasanın 2, 3, 7, 8 ve 9. maddeleri meclis hükümetinin tipik özelliğini yansıtmaktadır. Görüldüğü gibi, 1921 Anayasası, meclis hükümeti tanımına uygun şekilde, yasama ve yürütme kuvvetlerini BMM’de toplamıştır. Yürütme organı kollejyal (ortaklaşa) bir yürütme yapısına sahiptir⁷⁴⁰. Bu doğrultuda, meclis doğrudan doğruya vekilleri kendi üyeleri arasından seçer, gerekli gördüğü taktirde değiştirebilir, denetleyebilir, onlara konu sınırlaması olmadan görüşlerini bildirebilir,

⁷³⁶ Gören, Anayasa, s. 48-49; Özbudun, 1921 Anayasası, s. 59; Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 59; Demir/Karatepe, Anayasa Hukuku, s. 141.

⁷³⁷ Arsel, Anayasa, s. 66; Aldıkaçtı, 1961 Anayasası, s. 86, 82.

⁷³⁸ Atalan, Başkanlık Sistemi ve Türkiye, s. 263.

⁷³⁹ Çamurcuoğlu, 1921 Anayasası, s. 228; Gözler (2019), Türk Anayasa Hukuku Opt. Cilt, s. 71.

⁷⁴⁰ Tanör/Yüzbaşıoğlu, Türk Anayasa Hukuku, s. 339-340.

hatta emir ve talimat verebilmektedir.⁷⁴¹ Buna karşılık yürütme, meclisi etkileme araçlarından yoksundur. İcra Vekilleri Heyeti, meclisi tatil edemez, çalışma süresini uzatamaz, meclisi feshedemez⁷⁴². Özbudun, Birinci Büyük Millet Meclisinin olağanüstü karakterinin⁷⁴³ anayasanın kuvvetler birliği ilkesine uygunluğunu, bir devlet başkanlığı makamının öngörülmemesini, yürütme organının meclis tarafından seçilmesini, meclisin sürekli çalışan bir meclis olmasını ve yürütmenin meclisi etkileme araçlarından yoksun olmasını meclis hükümeti sistemine uyan özellikler arasında saymıştır⁷⁴⁴.

1921 Anayasası yasama ve yürütme ilişkileri çerçevesinde, benimsediği kuvvetler birliği teorisi ve meclis hükümeti sistemi sebebiyle yasama organı kuruculuk ve yasama yetkilerine ek olarak bir de yürütme yetkisini kuşanmıştır⁷⁴⁵. Yasama ve yürütme kuvvetlerinin her ikisini de yasama organında toplanmak suretiyle (m. 2), aralarındaki ilişki adeta bir “vekalet ilişkisi” niteliği göstermektedir. Böylelikle yasamanın yürütme karşısında ezici bir üstünlük kurduğuna tanık olunmaktadır⁷⁴⁶. Yürütme kuvvetinin ismi dahi “Büyük Millet Meclisi Hükümeti”⁷⁴⁷ dir. Yürütme organının üyeleri yasama organı tarafından belirlenmektedir (m. 8, 9). İcra Vekilleri Heyetinin (Bakanlar Kurulu) doğrudan Büyük Millet Meclisi adına hareket eden ve onun denetimi altında çalışan görevli bir memurlar kurulu niteliğinde olduğu⁷⁴⁸ ve hatta 4. maddeye göre, İcra Vekilleri arasında çıkabilecek bir uyuşmazlığı dahi Büyük Millet Meclisinin çözeceği belirtilmektedir. Yürütme, yasama organı üzerinde kuvvet uygulayabilecek bir hukuki mekanizmaya sahip değildir. Özellikle yürütmenin meclisi feshetme yetkisi yoktur. Uluslararası antlaşma yapma yetkisi yine yasama kuvvetine aittir (m. 7). Okandan’a göre, yürütmenin, yasama organından “ayrı bir varlığı”, “kendine ait bir kimliği” ve “eylem ve işlemlerde bulunma kudreti” yoktur; “tamamıyla meclisin emri, işareti ve kontrolü

⁷⁴¹ Karatepe, Türk Anayasa Hukuku, s. 32; Özbudun, 1921 Anayasası, s. 59-61; Yazıcı, Başkanlık Sistemi, s. 114; Gözler (2019), Türk Anayasa Hukuku Opt. Cilt, s. 72; Gören, Anayasa, s. 49.

⁷⁴² Özbudun, 1921 Anayasası, s. 63.

⁷⁴³ “Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi, normal zamanların normal bir meclisi olarak değil, gerektiğinde rejimi değiştirme yetkisiyle donatılmış olağanüstü bir meclis, kısacası bir kurucu meclis hüviyetiyle ortaya çıkmıştır.” Özbudun, 1921 Anayasası, s. 58.

⁷⁴⁴ Özbudun, 1921 Anayasası, s. 58-63.

⁷⁴⁵ Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 258; Özbudun, 1921, s. 24; Gören, Anayasa, s. 49-50.

⁷⁴⁶ Gül, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme, s. 327; Yanık, Başkanlık Sistemi, s. 105; Çamurcuoğlu, 1921 Anayasası, s. 232-233.

⁷⁴⁷ Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 258-259; Çamurcuoğlu, 1921 Anayasası, s. 228.

⁷⁴⁸ Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 258-259; Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 125; Erdoğan, Anayasa Hukuku, s. 152.

altındadır”⁷⁴⁹. 1921 Anayasası’nda açık bir hüküm bulunmamasına rağmen bilgi edinmeye yönelik hükümeti denetleme araçlarından olan meclis araştırmaları yapılmıştır⁷⁵⁰. Meclis araştırmaları, 1921 Anayasası’na göre yasama organının sahip olduğu yetkilerin ayrılmaz bir parçasıdır.

Erdoğan’a göre, 1921 Anayasası döneminde zamanla hem egemenlik yapısındaki belirsizlikleri ortadan kaldıran hem de hükümet sistemini saf meclis hükümet sisteminden uzaklaştıran yasal ve fiili gelişmeler olmuştur⁷⁵¹. 29 Ekim 1923 yılında 364 sayılı “Teşkilat-ı Esasîye Kanunu’nun Bazı Maddelerinin Tavzihen Değiştirilmesine Dair Kanun”⁷⁵² ile hükümet sistemi ile ilgili değişiklikler yapılmıştır. Anılan Kanun’un 1. maddesine göre, “*Türkiye Devleti’nin şekl-i hükümeti, Cumhuriyettir*”, 10. maddesinde Türkiye Cumhurbaşkanı, TBMM Genel Kurulu tarafından ve kendi üyeleri arasından bir seçim dönemi için seçilir. Cumhurbaşkanlığı görevi yeni cumhurbaşkanın seçilmesine kadar devam eder. Tekrar seçilmek mümkündür. 12. maddesinde “*Başbakan, Cumhurbaşkanı tarafından ve Meclis üyeleri arasından seçilir. Diğer Bakanlar, Başbakan tarafından gene Meclis üyeleri arasından seçildikten sonra, tümü Cumhurbaşkanı tarafından Meclis’in onayına sunulur. Meclis toplanık değil ise onay işi, Meclisin toplanmasına ertelenir.*” ve nihayet 11. maddesinde cumhurbaşkanlığı makamı oluşturulmuştur. Görüldüğü gibi 10 ila 12. maddelerinde yürütme organının yasama organından kaynaklandığı ve 11. madde ile devlet başkanlığı makamı oluşturulduğu, cumhurbaşkanının meclis üyeleri arasından seçildiği; Cumhurbaşkanın milletvekilleri arasından başbakanı seçtiği, diğer bakanların başbakan tarafından milletvekilleri arasından seçildiği ve oluşan hükümetin cumhurbaşkanı tarafından Meclis’in onayına sunulacağı belirtilmiştir. İşte bu değişiklikler ile 1921 Anayasası’nın benimsediği meclis hükümeti sisteminden parlamenter sisteme doğru önemli adımlar atılmıştır⁷⁵³. Doktrinde 1923 değişiklikleriyle, 1921 Anayasası hükümet sisteminin, teoride meclis hükümet sistemini esas almakla birlikte pratikte tek partili parlamenter sistemin işlediği yer

⁷⁴⁹ Recai Galip Okandan, “Parlamentarizm ve Bugünkü Şekli”, İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası, C. I (1935), S. 3, s. 316.

⁷⁵⁰ Veli Köroğlu, “Meclis Araştırması”, Sosyal Bilimler Dergisi, 3(2), Aralık 2006, s. 30-46. <http://static.dergipark.org.tr/article-download/4210/d513/3c8c/imp-JA25CR65PG-0.pdf?> (19.05.2020)

⁷⁵¹ Erdoğan, Anayasa Hukuku, s. 149-154.

⁷⁵² “29.10.1923 tarihli Teşkilat-ı Esasî ye Kanunu’nun Bazı Maddelerinin Tavzihen Değiştirilmesine Dair Kanun” No: 364, Düstur, 3. Tertip, S. 5, S. 158 (398); Oldukça önemli olan bu değişiklik ile Anayasanın 1, 2, 4, 10, 11 ve 12. maddeleri değiştirilmiştir.

⁷⁵³ Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 127; Erdoğan, Anayasa Hukuku, s. 153.

almaktadır⁷⁵⁴ çünkü meclis hükümetinin en belirgin özelliği olan vekillerin yasama tarafından değil, cumhurbaşkanı tarafından seçilmesi usulü benimsenmiştir. İki hükümet sisteminin bazı ilkelerini birleştiren karma bir sistem olduğu da⁷⁵⁵ kabul edilmektedir. Tüm bunların yanında uygulamada başkanlık sistemine⁷⁵⁶ benzer şekilde işlediği yolundaki görüşlerin olgusal dayanağı da yine 1923 değişiklikleridir. Buna göre, 1921 Anayasası'nın 9. maddesi adı konulmamış ama oldukça yetkili bir başkanı işaret etmektedir çünkü aynı kişi hem cumhurbaşkanı ve başbakan (yürütme) hem de meclis başkanıdır (yasama). Yargı zaten meclisin emrindedir. Oysaki bu hüküm “taktiknorm”dur. Bu taktik olmasaydı, saltanatın ilgası erken ifşa edilmiş olacaktı.

1922'de başlayan ve 29 Ekim 1923 yılında yapılan değişikliklerle birlikte, Türkiye'de yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiler parlamenter sistem çerçevesinde şekillenmiştir. 4, 10, 11 ve 12. maddelerdeki değişikliklerin yasama ve yürütme ilişkisine yansması şu şekilde olmuştur: Yasama ve yürütme organlarının birbirinden ayrılmasıyla artık fiili olarak bir yapısal olarak bağımsız bir kuvvet oluşmuştur. Cumhurbaşkanlığı ve başbakanlık makamlarının oluşturulması ve diğer bakanların onun tarafından aday gösterilmesi yürütme organının bir bütün olarak öne çıkmasını sağlamıştır. Bahsi geçen değişikliklerle yürütme kuvvetinin yasamadan emir ve talimat almasını engellemeyi amaçlanmasının dışında hükümetin yürütme işlemlerinde kendi politikasını ve kolektif bir sorumluluk yaratmasının da temelleri atılmıştır. Bu yapı ise Türkiye'nin siyasi sisteminin temelini oluşturmuştur.

2.4. 1924 Anayasası Döneminde Yasama ve Yürütme İlişkileri

Cumhuriyetin ilanıyla birlikte hem siyasi hem de hukuki olarak olgunlaşma sürecine giren yeni Cumhuriyet'in, bu sürecini tamamlamak ve desteklemek için daha kapsamlı olan 1924 Anayasası hazırlanmıştır. 1921 Anayasası ve değişiklikleri yeterince uzun ve ayrıntılı bir anayasa değildir ve benimsediği hükümet sistemi ile yeni kurulan devletin gereksinimlerine cevap vermekten uzaktır. Devlet gereksinimlerine cevap verecek yeni bir anayasanın yapılması bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır. Bu yüzden

⁷⁵⁴ Özbudun, Anayasa, s. 30; Döner, Yeni Anayasa, s. 877; Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 62; Gül, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme, s. 327-328; Özbudun, Anayasa, s. 30.; Özbudun, 1921 Anayasası, s. 85; Karatepe, Türk Anayasa Hukuku, s. 35; Atalan, Başkanlık Sistemi ve Türkiye, s. 261; Gözler (2019), Türk Anayasa Hukuku Opt.Cilt, s. 76.

⁷⁵⁵ Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 269-277.

⁷⁵⁶ Özbudun, 1921 Anayasası, s.66-68; Fendoğlu, Anayasa Hukuku, s. 238.

belli bir ülke temel alınmadan Cumhuriyetle yönetilen dönemin 1875 tarihli Üçüncü Fransa Cumhuriyeti ve Polonya Anayasalarından⁷⁵⁷ önemli ölçüde yararlanılarak 1924 Anayasası⁷⁵⁸ hazırlanmıştır. 23 Nisan 1924'te yayımlanarak yürürlüğe giren 1924 Anayasası 105 maddeden ve 6 bölümden ibaret olan, sert bir anayasadır⁷⁵⁹. Cumhuriyetin ilanından sonra kısa bir zamanda hazırlanan 1924 Anayasası'nın birinci bölümünde “Esas Hükümler” başlığı altında devlet ve hükümet şekli, egemenliğin kaynağı ve kullanım şekli (m. 1-8); ikinci bölümünde “Vazife-i Teşriiye” başlığı ile yasama görevi (m. 9-30); üçüncü bölümünde ise “Vazife-i İcraiye” başlığı ile yürütme görevi (m. 31-52) düzenlenmiştir.

1924 Anayasası'na göre yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne (TBMM) aittir (m. 5) ve bu yetki mutlak bir yetkidir. Osmanlı İmparatorluğundaki, Padişahın egemenliği anlayışı sona erdiğinde, iktidarın sınırlanabilmesi ve temel hak ve hürriyetlerin teminatı için TBMM'nin bütün bir milleti temsil etmesi en büyük güvence olarak kabul edilmektedir⁷⁶⁰. Anayasanın 9. maddesi uyarınca “*Türkiye Büyük Millet Meclisi, özel kanuna uygun olarak millet tarafından seçilmiş milletvekillerinden oluşur*”. 1924 Anayasası, 1921 Anayasası gibi tek meclisli bir yasama organı öngörmemektedir⁷⁶¹. 1924 Anayasası'na göre TBMM'nin sahip olduğu yetkiler Anayasa'nın 26. maddesinde düzenlemiş ve sayılan yetkilerin bizzat TBMM tarafından yerine getirileceği belirtilmiştir. Bu maddede bir ülkenin yasama organının sahip olması gereken yetkiler dışında, yürütme ve yargı kuvvetlerinin mahfuz alanına giren yetkiler de yasama yetkisi olarak sayılmıştır. Buna göre: TBMM; kanun koyma, değişiklik yapma; kanunları yorumlama, kaldırma; devletlerle sözleşme, antlaşma ve barış yapma, savaş ilan etme, devletin bütçe ve kesin hesap kanunlarını inceleme ve onama, para basma, tekelli ve

⁷⁵⁷ Erdoğan, Anayasa Hukuku, s. 154; Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 292; Fendoğlu, Anayasa Hukuku, s. 236.

⁷⁵⁸ 1924 Anayasası hakkında geniş bilgi için bkz. Ergun Özbudun, 1924 Anayasası, İstanbul 2012; Yazıcı, Başkanlık Sistemi, s. 116- 118; Atar, Türk Anayasa Hukuku, s. 24-26; Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 290-330; Gül, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme, s. 327-334; Yanık, Başkanlık Sistemi, s. 105-106; Yücel, Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi, s. 213-219; Özbudun, Anayasa, s. 31-35.; Arsel, Anayasa, s. 345; Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Bursa 2019, s. 78-99; İbrahim Kaboğlu, Eric Sales, Darbe ve Demokrasi Sarkacında Türk Anayasa Hukuku, İstanbul 2018, s. 23-33; Karatepe, Türk Anayasa Hukuku, s. 35-42; Gören, Anayasa, s. 52-60; Erdoğan, Anayasa Hukuku, s. 154.

⁷⁵⁹ Karatepe, Türk Anayasa Hukuku, s. 37; Özçelik, 1961 Anayasası Ders Notları, s. 29.; Atalan, Başkanlık Sistemi ve Türkiye, s. 264; Gören, Anayasa, s. 52-53; Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 129.

⁷⁶⁰ Teziç, Anayasa, s. 169.

⁷⁶¹ Özbudun, 1924 Anayasası, s. 23-24; Karatepe, Türk Anayasa Hukuku, s. 38; Atar (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 44; Gören, Anayasa, s. 53.

akçalı yüklenme sözleşmelerini ve imtiyazları onama ve bozma, genel ve özel af ilan etme, cezaları hafifletme ve değiştirme, kanun soruşturmalarını ve kanun cezalarını erteleme, mahkemelerden çıkıp kesinleşen ölüm cezasızlarının yerine getirilme ve af etme, cumhurbaşkanını seçme gibi görevleri yerine getirme⁷⁶² yetkilerine sahiptir. Tüm bu yetkiler gösteriyor ki devletin üstün ve merkezi organı olarak tasarlanan güç, yürütme değil, demokratik ve temsili bir kimlik taşıyan TBMM'dir⁷⁶³. 1924 Anayasası'nda, 1921 Anayasası'nın aksine yasama organı hükümeti denetleme araçlarına sahiptir. Yasama organının bu araçları Anayasa'nın 22. maddesinde sayılmıştı. Maddeye göre TBMM'nin hükümeti denetleme araçları soru, gensoru ve meclis tahkikatıdır. Böylece, Meclis, hükümeti her zaman denetleyebilir ve düşürebilirdi (m. 7/2). Dolayısı ile Meclise verilen yürütme yetkileri ve tek meclis, Cumhurbaşkanın seçiminin Meclise bırakılması ve Meclisin varlığına ancak kendi kendinin son verebileceği yani başka bir organ tarafından Meclisin feshedilememesi hukuki açıdan "meclisin üstünlüğü ilkesinin" kabul edildiğinin göstergesidir.⁷⁶⁴

1924 Anayasası'na göre yürütme organı düalist yapıda olup Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulundan oluşmaktadır⁷⁶⁵. 1924 Anayasası'na göre Cumhurbaşkanı, TBMM Genel Kurulunca kendi üyeleri arasından bir seçim dönemi için seçilmektedir. Seçilen Cumhurbaşkanı'nın yeniden seçilebilmesi mümkündür (m. 31). Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan oluşmaktadır. (m. 45). Başbakan, Cumhurbaşkanı tarafından TBMM üyeleri arasından seçilmektedir. Bakanlar, Başbakan tarafından ve TBMM üyeleri arasından seçilerek Cumhurbaşkanının onayına sunulmaktadır.

Cumhurbaşkanının onayının ardından artık hükümet kurulmuştur. 1921 Anayasası ile 1924 Anayasası arasındaki en belirgin farklardan biri budur⁷⁶⁶. Zira bu küçük gibi görünen fark, 1924 Anayasası'ndaki Cumhurbaşkanı onayıyla hükümetin kurulması, parlamenter sistemin en belirgin ilkesidir. Kurulan hükümet, Anayasaya uygun olarak Meclise tutacağı yolu ve siyasi görüşünü bildirir ve güvenoyu alarak göreve başlamaktadır. Meclis toplanık değil ise güven istemi Meclisin toplanmasına

⁷⁶² Atalan, Başkanlık Sistemi ve Türkiye, s. 266; Özbudun, 1924 Anayasası, s. 29-30; Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 130; Demir/Karatepe, Anayasa Hukuku, s. 145.

⁷⁶³ Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 292; Demir/Karatepe, Anayasa Hukuku, s. 145.

⁷⁶⁴ Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 130; Gören, Anayasa, s. 53; Demir/Karatepe, Anayasa Hukuku, s. 145; Teziç, Anayasa, s. 170.

⁷⁶⁵ Döner, Yeni Anayasa, s. 877; Gören, Anayasa, s. 56-57.

⁷⁶⁶ Atalan, Başkanlık Sistemi ve Türkiye, s. 264; Özbudun, 1924 Anayasası, s. 34.

bırakılmaktadır (m. 44). 1924 Anayasası ile parlamenter sisteme uygun olarak Cumhurbaşkanlığı makamına sembolik yetkiler verilmişken yürütme yetkisi Meclis'in denetiminde olmak koşulu ile Bakanlar Kuruluna verilmiştir⁷⁶⁷. 1924 Anayasasına göre devletin başı kabul edilen Cumhurbaşkanının yetkileri sembolik de olsa hayli fazladır. Cumhurbaşkanı, törenli oturumlarda Meclise ve gerekli gördükçe Bakanlar Kuruluna başkanlık etmektedir. (m. 32). Ancak Cumhurbaşkanının Meclis tartışma ve görüşmelerine katılıp oy verebilmesi mümkün değildir (m. 32.). Cumhurbaşkanı Başkomutanlığı temsil etmektedir (m. 42). Cumhurbaşkanı anayasa ve bütçe kanunları dışında, uygun bulmadığı kanunları Meclis'e geri gönderme yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanına tanınan bu yetki "geciktirici veto" yetkisiydi⁷⁶⁸. Cumhurbaşkanın mutlak veya zorlaştırmacı bir veto yetkisi ise yoktur⁷⁶⁹. Cumhurbaşkanı yabancı devletlere gönderilecek siyasi temsilcileri tayin etmekte ve yabancı devletlerin siyasi temsilcilerini kabul etmektedir (m. 37). Cumhurbaşkanının, Meclis tarafından suçlu bulunan bakanlar haricinde, hükümetin teklifi üzerine kullanabileceği özel af yetkisi bulunmaktadır (m. 42). Cumhurbaşkanının karşı-imza kuralı nedeniyle siyasal sorumsuzluğu söz konusudur (m. 41). Bakanlar Kurulunun yetkilerine gelindiğinde, öncelikle başbakan ve bakanlar Meclis görüşmelerine katılabilir ve bu sayede bu görüşmeleri yönlendirebilirler. Özellikle hazırlayıp Mecliste savunabilecekleri kanun tasarıları ile yasamaya yön verebilmeleri Meclis üzerindeki etki araçlarıdır. Bununla birlikte Anayasa, Bakanlar Kuruluna kanunların uygulanışlarını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere Danıştay incelemesinden geçmek koşulu ile tüzük çıkarma yetkisi tanımıştır.

Yukarıda da belirtildiği üzere 1924 Anayasası Fransa ve Polonya Anayasalarından yararlanılarak yapılmıştır, Polonya Anayasası "meclis hükümeti sistemi", Üçüncü Fransa Anayasası ise "parlamenter hükümet sistemini" benimsemektedir. 1924 Anayasasını hazırlayan "Kanun-u Esasî Encümeni" adındaki komisyon ise Meclis'e "başkanlık sistemini" önermektedir.⁷⁷⁰ Bazı yazarlara göre 1924 Anayasası'nın benimsediği hükümet sistemi "meclis hükümeti sistemi"⁷⁷¹, bazılarına göre ise "parlamenter hükümet

⁷⁶⁷ Karatepe, Türk Anayasa Hukuku, s. 37; Gören, Anayasa, s. 56-57.

⁷⁶⁸ Gören, Anayasa, s. 56; Gözler (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 86; Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 130.

⁷⁶⁹ Gözler (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 86.

⁷⁷⁰ Aldıkaçtı, 1961 Anayasası, s. 87-88; Karatepe, Türk Anayasa Hukuku, s. 36; Gören, Anayasa, s. 52.

⁷⁷¹ Hekimoğlu, Demokratik, s. 181; Demir/Karatepe, Anayasa Hukuku, s. 143.

sistemi⁷⁷²”dir. Bu anayasada hem parlamenter sistemin özellikleri hem de meclis hükümeti sisteminin özelliklerini bulmak mümkündür⁷⁷³. Bu nedenle doktrinde 1924 Anayasası’nın benimsediği hükümet sisteminin “karma bir hükümet sistemi” olduğu görüşü hakimdir⁷⁷⁴. Dünyada da meclis hükümeti uygulamalarının kısa ömürlü ve olağanüstü dönemlere has olduğu düşünülürse, rejimin parlamenter sistem yönünde evrilmiş olmasını doğal karşılamak gerekir⁷⁷⁵.

1924 Anayasasının meclis hükümeti sistemine benzeyen hükümleri şunlardır:

- a. 1924 Anayasasının 4. maddesine göre, “*Türk Milletini ancak Türkiye Büyük Millet Meclisi temsil eder ve millet adına egemenlik hakkını yalnız o kullanır*”. Görüldüğü gibi, meclis hükümeti sistemine göre egemenliğin devredilmez ve bölünemez bir şekilde yasama organına ait olması ilkesi korunmuş,
- b. 5. maddeye göre ise, “*Yasama yetkisi ve yürütme erki Büyük Millet Meclisinde belirir ve onda toplanır*”. Bu madde tipik bir meclis hükümeti ilkesini düzenlemektedir. Meclis hükümeti sistemine göre yasama ve yürütme kuvvetleri yasama organında birleştirilmiştir.
- c. Hükümetin Meclisi feshetme yetkisi bulunmamaktadır⁷⁷⁶.
- d. Yasaları yorumlama yetkisi TBMM’ye aittir⁷⁷⁷.
- e. Tüzüklerin kanuna aykırılığını denetleme yetkisi Meclise verilmiştir.

1924 Anayasası’nın benimsediği hükümet sistemi bazı yönleri ile parlamenter sistem özellikleri şunlardır;

⁷⁷² Mehmet Teyfik Gülsoy, “Hükümet Sistemlerini Karşılaştırmak ve Türkiye İçin Bir Değerlendirme”, Yeni Türkiye, S. 51., 2013, s. 64; Özbudun, 1924 Anayasası, s. 16; Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 130;

⁷⁷³ Tasarıyı hazırlayan komisyonun, Meclis’e sunduğu tutanakta, benimsenen sistemin esası şöyle ifade edilmiştir. “Kayıtsız şartsız millete ait olan hakimiyet, millet adına Büyük Millet Meclisi tarafından kullanılacaktır. Yasama yetkisi ve yürütme kuvveti, Meclis’in elinde toplanmıştır. Kuvvetler ayrılığı yoktur, ama Meclis Devlet işlerinin tümünü doğrudan yürütemeyeceği için yürütme yetkisini, kendi seçmiş olduğu bir Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu aracılığı ile kullanacaktır.” Karatepe, Türk Anayasa Hukuku, s. 38; Gören, Anayasa, s. 55.

⁷⁷⁴ Döner, Yeni Anayasa, s. 877; Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 317; Atar, Türk Anayasa Hukuku, s. 24; Özbudun, Anayasa, s. 31; Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s. 8; Gül, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme, s. 328; Özbudun, 1924 Anayasası, s. 16; Karatepe, Türk Anayasa Hukuku, s. 38; Seyhan, Hükümet Sistemleri, s. 141; Özçelik, 1961 Anayasası Ders Notları, s. 29; Atalan, Başkanlık Sistemi ve Türkiye, s. 263; Atar (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 44; Gören, Anayasa, s. 54-55; Fendoğlu, Anayasa Hukuku, s. 236, 240.

⁷⁷⁵ Özbudun, 1924 Anayasası, s. 22.

⁷⁷⁶ Aldıkaçtı, 1961 Anayasası, s. 91; Erdoğan, Anayasa Hukuku, s. 155.

⁷⁷⁷ Fendoğlu, Anayasa Hukuku, s. 241.

- a. Yürütme organı düalisttir. 6. maddeye göre, egemenliğin millet adına Meclis tarafından kullanılacağı ve bu ilkeye bağlı olarak yasama ve yürütme kuvvetlerinin sahibinin Meclis olduğu esas benimsenmiştir. Ancak, TBMM yasama yetkisini doğrudan doğruya kullanabilecekken, 7. maddenin birinci fıkrasına göre yürütme yetkisini kendi seçtiği Cumhurbaşkanı ve onun atayacağı bakanlar kurulu aracılığıyla⁷⁷⁸ kullanacaktır. 1924 Anayasası'nın bu yetki ve görev ayrılığından hükümet sisteminin yapısını bazı yazarlar “kuvvetler birliği⁷⁷⁹ ve görevler ayrılığı⁷⁸⁰” içeren kendine özgü bir sistem olarak adlandırmışlardır⁷⁸¹. Kuvvetler birliği ilkesi yumuşatılmış bir biçimde kabul edilmiştir. Sistem içinde bir yürütme organı yoktur, fakat yürütme kuvveti vardır⁷⁸² ve bu kuvvetin sahibi olan TBMM'dir. Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu bu kuvveti kullanan kurumlardır.
- b. 7. maddesinin ikinci fıkrasına ve 46. maddeye göre, Meclis, hükümeti her zaman denetleyebilmektedir (soru, gensoru ve meclis tahkikatı araçları ile) ve görevine son verebilmektedir. Anayasanın düzenlediği denetleme araçları ve Meclis tarafından hükümetin düşürülebilmesi parlamenter sistemin özellikleridir.
- c. Anayasa'nın 44. maddesi hükümetin kuruluşunu düzenlemektedir. Maddeye göre, “Başbakan, Cumhurbaşkanınca Meclis üyeleri arasından tayin olunur. Öteki bakanlar Başbakanca, Meclis üyeleri arasından seçilir. Tamamı Cumhurbaşkanı tarafından onandıktan sonra Meclise sunulur. Meclis toplanık değilse sunma işi Meclisin toplanmasına bırakılır. Hükümet, tutacağı yolu ve siyasi görüşünü en geç bir hafta içinde Meclise bildirir ve ondan güven ister.” Bu maddeyle, 1924 Anayasası'nın benimsediği hükümetin kuruluş usulünün parlamenter sisteme uygun bir model benimsenmiştir⁷⁸³. 1921 Anayasası'nda başbakanlık ve bakanlık gibi sıfatlar parlamento onayı ile kazanılırken; 1924

⁷⁷⁸ Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s. 88; Yazıcı, Başkanlık Sistemi, s. 116; Özbudun, 1924 Anayasası, s. 17, 35; Özçelik, 1961 Anayasası Ders Notları, s. 30-31; Seyhan, Hükümet Sistemleri, s. 144; Atalan, Başkanlık Sistemi ve Türkiye, s. 264; Erdoğan, Anayasa Hukuku, s. 155.

⁷⁷⁹ Erdoğan, Anayasa Hukuku, s. 155.

⁷⁸⁰ Özbudun, 1924 Anayasası, s. 16, 36.

⁷⁸¹ Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 218; Yazıcı, Başkanlık Sistemi, s. 116; Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s. 88; Özbudun, Anayasa, s. 31.

⁷⁸² Demir/Karatepe, Anayasa Hukuku, s. 143.

⁷⁸³ Aldıkaçtı, 1961 Anayasası, s. 92; Fendoğlu, Anayasa Hukuku, s. 241.

Anayasası'nda parlamenter sisteme uygun olarak bu sıfatlar Cumhurbaşkanı'nın onayı ile kazanılmaktadır.

- d. 1924 Anayasası'nın benimsediği hükümet sisteminin parlamenter sistem olduğu izlemine uyandıran bir diğer hüküm Anayasasının 39. maddesidir. Bu maddeye göre, “*Cumhurbaşkanı çıkaracağı bütün kararlar başbakan ile birlikte ilgili bakan tarafından imzalanır.*” Anayasa hukukunda karşı imza kuralı denilen bu usul ile Cumhurbaşkanı sorumsuz ve yürütme yetkisinin gerçek siyasi sorumlusu ise başbakan ve Bakanlar Kuruluydu. Parlamenter sistemin temel özelliklerinden olan “hükümetin kolektif ve bireysel sorumluluğu⁷⁸⁴” ilkesi, 1924 Anayasası'nın 46. maddesinde de açıkça kabul edilmiştir. Bu madde ile Bakanlar Kurulu, hükümetin genel politikasından birlikte ve tek tek sorumludurlar. 41. madde ile devlet başkanının sorumsuzluğu düzenlemiştir.
- e. Nihayet, yürütme görevini düzenleyen 32. madde ile bir devlet başkanlığı makamı oluşturmuştur⁷⁸⁵. Oysaki meclis hükümeti sisteminin özellikleri arasında devlet başkanlığı makamı yoktur. Zira meclis hükümeti sisteminde devleti yasama organı temsil etmektedir. 32. maddeye göre “*Cumhurbaşkanı devletin başıdır. Bu sıfatla törenli oturumlarda Meclise ve gerekli gördükçe Bakanlar Kuruluna başkanlık eder ve Cumhurbaşkanı kaldıkça Meclis tartışma ve görüşmelerine katılamaz, oy veremez.*”

1924 Anayasası teoride, yasama kuvvetine bağımlı bir yürütme kuvveti oluştursa da uygulamada yasama-yürütme ilişkilerine getirilen esnek yaklaşımla her iki kuvvetinde ayrı görevlere sahip oldukları kabul görmektedir⁷⁸⁶. 1924 Anayasası, 1921 Anayasası'nın meclis hükümeti modelinden sıyrılıp, parlamenter sistemin bir getirisi olan kuvvetler ayrılığı ve denge ve denetim araçlarına sahip bir yasama-yürütme ilişkisi kurmuştur. Anayasada her ne kadar yasamanın devam eden üstünlüğü olsa da yürütme organın güçlendiği de görülmektedir. Meclisin sahip olduğu etkili denge ve denetim araçları (soru, gensoru ve meclis tahkikatı) ve teoride de olsa yürütmenin meclisi feshetme yetkisi

⁷⁸⁴ Döner, Yeni Anayasa, s. 877; Özbudun, 1924 Anayasası, s. 18, 35; Fendoğlu, Anayasa Hukuku, s. 241; Erdoğan, Anayasa Hukuku, s. 155.

⁷⁸⁵ Özbudun, 1924 Anayasası, s. 20-21.

⁷⁸⁶ Yücel, Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi, s. 217; Karatepe, Türk Anayasa Hukuku, s. 38-39.

bulunmaması ⁷⁸⁷(m. 7/2) Meclisin üstünlüğünün devam ettiğini göstermektedir⁷⁸⁸. Hükümeti denetim araçlarından 1924 Anayasası, Meclis araştırması ve Meclis soruşturmasını bir madde içinde toplamıştır. 1924 Anayasasının 20. maddesinde “Meclis tahkikatı” ifadesi yer almakta olup bu ifade hem meclis araştırmasını hem de meclis soruşturmasını kapsamaktadır. Yürütme organının meclisi feshetme yetkisinin bulunmamasının nedeni ise “meclisin üstünlüğü ve milli egemenlik” ilkelerine ters düştüğü düşüncesinin hala hâkim bir düşünce olmasıdır⁷⁸⁹. Hükümetin cumhurbaşkanının onayına sunulması, cumhurbaşkanının konumunu güçlendirmiştir. Bakanlar Kurulunun görevden alınması yetkisi Meclisi verilmiştir (m.7). Bakanlar, hükümetin genel politikasından kolektif şekilde ve her bakan da kendi bakanlığındaki eylem ve işlemlerden bireysel olarak sorumluydular. Bu siyasal sorumluluktan dolayı da göreve gelirken ve görev sırasında Meclisin güvenoyunu almak zorundaydılar aksi halde hükümet düşmekteydi. Hükümetin kuruluşu ve görevi sırasında güvenoyu için meclise başvurma zorunluluğu ile anayasal anlamda yasama organının üstünlüğü devam etmektedir. Ancak 1924 Anayasasında kuvvetler Mecliste toplanmış ama pratikte *“hükümet Meclise hâkim olmuş ve Meclisi daima avucunda tutmuştur”*⁷⁹⁰. Şöyle ki 1924 Anayasası dönemindeki güçlü siyasi önderler, tek partili sistem, parti disiplini ve yürütmenin sürekli elinde olan yasama çoğunluğu nedenleriyle teoride yasamanın elindeki anayasal güç uygulamada yürütme organına geçmiştir⁷⁹¹. Karatepe, sistemin aslında pratikte bir başkanlık sistemi gibi yürüdüğü iddiasını şöyle ifade etmiştir: *“...tek partili dönemin cumhurbaşkanları, anayasal yetkilerini aşarak, başkanlık sistemindeki başkanlar gibi fiili yürütme yetkisi kullandılar”*⁷⁹². Bunun somut örneği ise, yürütme organının yasama organında sahip olduğu çoğunluk ile meclisi seçime götürme olanağına sahip olmasıdır⁷⁹³.

1924 Anayasasının sahip olduğu “karma” hükümet sistemi 1961 Anayasasının benimsediği klasik parlamenter sisteme geçişi kolaylaştırmakta ve temellendirmektedir.

⁷⁸⁷ Özbudun, 1924 Anayasası, s. 17; Aldıkaçtı, 1961 Anayasası, s. 91; Erdoğan, Anayasa Hukuku, s. 155.

⁷⁸⁸ Erdoğan, Anayasa Hukuku, s. 156.

⁷⁸⁹ Özbudun, 1924 Anayasası, s. 38-42.

⁷⁹⁰ Fendoğlu, Anayasa Hukuku, s. 243.

⁷⁹¹ Kaboğlu/Sales, Darbe ve Demokrasi, s. 25; Seyhan, Hükümet Sistemleri, s. 151; Teziç, Anayasa, s. 170.

⁷⁹² Karatepe, Türk Anayasa Hukuku, s. 37; Selçuk Duman, “Türkiye için Başkanlık Sistemi Değerlendirilmeleri”, Yeni Türkiye, S.51, 2013, s. 644.

⁷⁹³ Yücel, Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi, s. 218; Seyhan, Hükümet Sistemleri, s. 150.

1961 Anayasasında yasama-yürütme ilişkileri ise dönemin anayasa anlayışına uygun olarak yürütmenin güçlenmesi yönünde olacaktır.

2.5. 1961 Anayasası Döneminde Yasama-Yürütme İlişkileri

1961 Anayasası'nın⁷⁹⁴ yapılış sürecinde Almanya, İtalya Anayasaları ile Fransa anayasal sisteminin etkileri sezilmektedir⁷⁹⁵. 1961 Anayasası 157 maddeden ve 6 kısımdan oluşan, kuvvetlerin yumuşak ayrılığını benimsemiş, katı nitelikte bir anayasadır⁷⁹⁶. Gözübüyük 1961 Anayasasının anayasal mantığını şöyle ifade etmiştir:

“özellikle gelişmekte olan ülkelerde anayasalar, bir özlemin, çoğu kez kendi yapımcılarının amaçlarını da aşan bir atılımın belgesi niteliğindedir; içinde bulunan düzeyden daha ileri bir düzeye geçişe açık metinlerdir ve 1961 Anayasasında da bu eğilim görülür.”⁷⁹⁷

1961 Anayasası, 1924 Anayasasının benimsediği karma hükümet sistemini terk ederek “Westminster tipi”⁷⁹⁸ bir parlamenter sistemi benimsemiştir⁷⁹⁹. 1961 Anayasası ile “meclis üstünlüğü” ilkesi terk edilmiş yerine “anayasanın üstünlüğü ilkesi” benimsenmiştir⁸⁰⁰. 1961 Anayasası ile, 1924 Anayasası'nda kabul edilen kuvvetler birliği ilkesinden biraz daha ayrılmış, parti disiplini ile çalışan parlamenter sisteme uygun kuvvetler ayrılığı ilkesi benimsenmiştir⁸⁰¹. Parlamenter sistem geleneğine uygun olarak 1961 Anayasası ile yasama yetkisi TBMM'ye (m. 5) ve 1924 Anayasasında Melis'e ait

⁷⁹⁴1961 Anayasası hakkında geniş bilgi için bkz. Yazıcı, Başkanlık Sistemi, s. 118-124; Atar, Anayasa Hukuku, s. 47-50; Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 269-277; Gül, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme, s. 329-334; Yanık, Başkanlık Sistemi, s. 105-106; Yücel, Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi, s. 213-219; Özbudun, Anayasa, s. 39-48; Arsel, Anayasa, s. 345; Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Bursa 2019, s. 99-115; Karatepe, Türk Anayasa Hukuku, s. 42-62; Atalan, Başkanlık Sistemi ve Türkiye, s. 269-276; Gören, Anayasa, s. 61-81

⁷⁹⁵ Gören, Anayasa, s. 61; Demir/Karatepe, Anayasa Hukuku, s. 148.

⁷⁹⁶ “Bu tasarıda benimsenmiş olan parlamenter rejim, milli hâkimiyete dayanan Devletimizin tarihinde tamamen bir yenilik ifade eder. Zira Meclis Hükümetinin dayandığı kuvvetler karışımını değil, yumuşak kuvvetler ayrılığını esas almıştır.” Türkiye Cumhuriyeti Anayasa tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu, (5/7) Temsilciler Meclisi S. Sayı 35, s. 4. Nakleden: Özbudun (2019), Anayasa, s. 38; Özçelik, 1961 Anayasası Ders Notları, s. 85; Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 401; Gören, Anayasa, s. 61; Erdoğan, Anayasa Hukuku, s. 164; Fendoğlu, Anayasa Hukuku, s. 246.

⁷⁹⁷ Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 141.

⁷⁹⁸ Erdoğan, Anayasa Hukuku, s. 166.

⁷⁹⁹ Aldıkaçtı, 1961 Anayasası, s. 324; Özbudun (2019), Anayasa, s. 44-47; Döner, Yeni Anayasa, s. 877; Karatepe, Türk Anayasa Hukuku, s. 52; Gözler (2019), Türk Anayasa Hukuku Opt. Cilt, s. 113; Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 143; Demir/Karatepe, Anayasa Hukuku, s. 148; Atar (2013), Türk Anayasa Hukuku, s. 152.

⁸⁰⁰ Demir/Karatepe, Anayasa Hukuku, s. 148.

⁸⁰¹ Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 143.

olan yürütme yetkisi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna (m.6) verilmiştir. Devlet Başkanının sorumsuzluğu (m. 98), Bakanlar Kurulunun ise TBMM'ye karşı bireysel ve kolektif sorumluluğu öngörülmüştür (m. 105). Belli koşulların gerçekleşmesi durumunda Başbakanın isteği üzerine, Devlet Başkanı tarafından TBMM'nin feshi (m.108) öngörülerek parlamenter sistemin ilkeleri anayasaya hâkim hale getirilmiştir⁸⁰². 1961 Anayasasının görüşmeleri sırasında “başkanlık hükümet sistemi”nin kabul görülmemesinin ve bu sistemin ülkemiz bakımından ancak sakınca doğurabileceği inancının nedeni olarak ulusal zayıflıklarımızdan birinin kişilere fazla değer vererek onları yanılmaz insanlar haline getirerek onlara kolayca biat etme eğilimine kendimizi kaptırmamız olduğudur ve bu gibi olanakları hazırlayan sistemlerden kaçınmak amacıyla başkanlık sisteminin değil, parlamenter sistemin kabul edildiği, başkanlık sisteminin bizi özgürlükçü yönlerden uzaklaştırılacak bir sistem olduğu ileri sürülmüştür⁸⁰³.

1961 Anayasası'nın 5. maddesine göre, “*Yasama yetkisi, Türkiye Büyük Millet Meclisindir. Bu yetki devredilmez*”. Bu Anayasada Türkiye Büyük Millet Meclisi, Millet Meclisi ve bir kısım üyesi demokratik temsile dayanmayan Cumhuriyet Senatosu⁸⁰⁴ olarak çift-meclis sistemine sahiptir (m. 63). Çift-meclis sistemi ile amaçlanan ise yasama çoğunluğunu elinde bulunduran siyasi partinin aşırı güçlü konuma gelmesinin engellenmek istenmesi⁸⁰⁵, tek meclisin tek başına yasama kuvvetine hâkim olmasını önlemek⁸⁰⁶ ve iktidarın dengeli hareketini sağlamaktır⁸⁰⁷. Ayrıca çift meclis sisteminin taraftarlarına göre, bu meclis sistemi ile kanunların aceleye gelmemesine, daha etraflıca görüşülmesine ve böylece anayasanın üstünlüğü ve hukuk devleti ilkelerinin korunmasına olanak sağlanacaktı⁸⁰⁸. Ancak çift meclis kendisinden beklenen bu ılımlılık, denge ve denetim özelliklerini vermekten çok yasama organına bir hantallık getirmiştir⁸⁰⁹. Millet Meclisinin yetkileri Cumhuriyet Senatosunun sahip olduğu yetkilerden daha fazladır ve temsil ettikleri güç bakımından ise Millet Meclisinin

⁸⁰² Gören, Anayasa, s. 67; Fendoğlu, Anayasa Hukuku, s. 246.

⁸⁰³ TM Tutanak Dergisi, C.2, 37. Birleşim, S.517-518. https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TM_/d00/c002/tm__00002037.pdf (3.05.2020)

⁸⁰⁴ “1961 Anayasasının 70. maddesine göre, kontenjan senatörlerinin sayısı 15 olup bunlar doğrudan doğruya Cumhurbaşkanı tarafından atanacak, ayrıca darbeci Milli Birlik Komitesi başkan ve üyeleri ile eski cumhurbaşkanları da “tabii üye” olarak Senatoda yer alacaklardı.” Erdoğan, Anayasa Hukuku, s. 161.

⁸⁰⁵ Karatepe, Türk Anayasa Hukuku, s. 46.

⁸⁰⁶ Aldıkaçtı, 1961 Anayasası, s. 292; Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 395.

⁸⁰⁷ Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 143.

⁸⁰⁸ Özbudun (2005), Türk Anayasa Hukuku, s. 356.

⁸⁰⁹ Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 408.

üstünlüğü bulunmaktadır.⁸¹⁰ Bunun en belirgin kanıtları, kanunlar iki meclis tarafından hazırlanmasına rağmen, son söz Millet Meclisinindir⁸¹¹ ve güvenoyu ve gensoru mekanizmaları yalnız Millet Meclisi için geçerlidir⁸¹² (m.89, 103, 104). Anayasa yasama organının yetkilerini 64. maddede genel olarak düzenlemiştir. Maddeye göre yasama organının görev ve yetkileri şunlardır: “*Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak, Devletin bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek, para basılmasına, genel ve özel af ilânına, mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek*” (m. 64/1). Anayasaya göre meclisler ayrı ayrı toplanmakta ve çalışmaktaydı, ancak Anayasada belirtilen durumlarda (m. 66, 85, 90, 92 son f., 99, 124 f. III) birlikte toplanmakta ve görüşmekteydi.

1961 Anayasası’ndaki yürütme organın temel kuruluşu, klasik bir parlamenter sistem kuruluşundan farklı değildir⁸¹³. Anayasasının 6. maddesine göre, “*Yürütme görevi, kanunlar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu tarafından yerine getirilir*”. Yasamayı bir “yetki”, yürütmeyi ise “kanunlar çerçevesinde yerine getirilen bir görev” olarak saymış olmasına rağmen, yine de anayasanın parlamenter rejime özgü yumuşak bir kuvvetler ve fonksiyonlar ayrılığı getirdiği söylenebilir⁸¹⁴. 1961 Anayasasının yasamadan bir “yetki” olarak bahsederken, yürütmeden “görev” olarak bahsetmesinin nedeni yürütmeyi zayıf tutma isteğidir⁸¹⁵. 6. maddedeki “kanunlar çerçevesinde” ibaresi ile hala yürütmeden duyulan çekingenlik hissedilmektedir. Zira yasamanın hâlâ “asli, genel ve ilk el”, yürütmenin ise “tabi ve türev” bir yetki olduğu görülmektedir⁸¹⁶. Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kendi üyeleri arasından (m. 95) seçilmekteydi. 1924 Anayasasının aksine Cumhurbaşkanın tarafsızlığını sağlayan 1961 Anayasasının 95. maddesi şöyledir: “*Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kırk yaşını doldurmuş ve yükseköğrenim yapmış kendi üyeleri arasından, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla yedi yıllık bir süre için seçilir, ilk oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa salt çoğunlukla yetinilir. Bir kimse arka arkaya iki defa cumhurbaşkanı seçilemez. Cumhurbaşkanı seçilenin partisi ile ilişkisi kesilir ve*

⁸¹⁰ Karatepe, Türk Anayasa Hukuku, s. 54; Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s. 109; Özbudun (2005), Türk Anayasa Hukuku, s. 258-259; Gören, Anayasa, s. 68, 70; Erdoğan, Anayasa Hukuku, s. 167.

⁸¹¹ Gören, Anayasa, s. 70.

⁸¹² Erdoğan, Anayasa Hukuku, s. 167.

⁸¹³ Atalan, Başkanlık Sistemi ve Türkiye, s. 273; Döner, Yeni Anayasa, s. 877.

⁸¹⁴ Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 401

⁸¹⁵ Fendoğlu, Anayasa Hukuku, s. 246.

⁸¹⁶ Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 396-397; Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 143.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sıfatı sona erer.” Madde ilk turda çoğunluğun sağlanamaması halinde meclisi mecburi bir aday üzerinde uzlaşmayı sağlamak zorunda bırakmaktadır. Görev süresinin yedi yıl olarak belirlenmesi yine, Cumhurbaşkanının iki TBMM dönemi görmesinden dolayı partiler üstü bir tutum izlemesi hedeflenmektedir⁸¹⁷. 98. maddede parlamenter sistemin bir gereği olan karşı-imza kuralına Anayasa’da yer verilmiştir. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanının alacağı bütün kararlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzasının olması şartı ile bu kararlardan doğacak sorumluluk hükümete ait olacaktır. Kurala göre, yürütme organının görev ve yetkilileriyle ilgili fiil ve işlemler sorumsuz ve siyaset dışı Cumhurbaşkanı ve sorumlu Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilmektedir.⁸¹⁸ Ancak kural Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler için geçerli değildir. Çünkü Cumhurbaşkanının bazı yetkileri tarafsız devlet başkanı sıfatından kaynaklanmaktadır⁸¹⁹. Hükümet kurulduktan sonra Millet Meclisinden güven oyu almak zorundadır (m. 103) ve Meclis’in denetimine bağlı olarak çalışmaktadır. Anayasa ile parlamenter sistemin bir gereği olarak Cumhurbaşkanına sadece sembolik yetki ve görevler verilmiştir. Anayasanın 97. maddesi bu yetki ve görevleri şöyle sıralamıştır: “Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyeti’ni ve Millet’in birliğini temsil eder. Cumhurbaşkanı, gerekli gördükçe, Bakanlar Kuruluna başkanlık eder; yabancı Devletlere Türkiye Devletinin temsilcilerini gönderir ve Türkiye’ye gönderilen yabancı devlet temsilcilerini kabul eder; milletlerarası anlaşmaları onaylar ve yayınlar, sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle belirli kişilerin cezalarını hafifletebilir veya

⁸¹⁷ Özbudun (2005), Türk Anayasa Hukuku, s. 306.

⁸¹⁸ Döner, Yeni Anayasa, s. 877; Aldıkaçtı, 1961 Anayasası, s. 324-325; Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 397-398.

⁸¹⁹ “Öte yandan Anayasa; Cumhurbaşkanına, yürütme organının başı olması yönünde değil, Devleti ve milletin bölünmez bütünlüğünü temsil eden, insan haklarına dayalı demokratik hukuk devleti ilkelerini korumak ve laik Türkiye Cumhuriyeti’ni yüceltmek ve kollamak görevlerini üstlenen tarafsız bir baş olması yönünden de kimi görevler verilmiştir. Bunlardan biri de Anayasanın 149. maddesinde belirtilen iptal davası açması açma yetkisidir. Bu yetkinin kullanılmasını 98. Madde çerçevesi içinde görmek olanaksızdır. Çünkü bir durumda, bu yetki ancak Başbakan ve ilgili Bakanca uygun görülmesi halinde kullanılacaktır. Başka bir deyimle, siyasal iktidarcı yasalaştırılan bir metin hakkında Cumhurbaşkanının iptal davası açma yetkisinin, Başbakana ve ilgili Bakanca devreden veya onları bu yetkiye ortak eden ters bir sonuç çıkar ki, Anayasanın böyle bir sonucu kabul ettiği düşünülemez. Hemen eklemek gerekir ki, Anayasanın 149. maddesi iptal davası açacakları göstermiş ve bunlar arasında yürütme organına yet vermemiştir. Yukarıda açıklanan nedenlerle Cumhurbaşkanının, Anayasanın 149. maddesine göre, başbakanla herhangi bir bakanın imzasına gerek olmaksızın, yalnız kendi imzasıyla iptal davası açma yetkisi bulunduğu kabul edilmelidir.” (E. 1975/183, K. 1976/15, k.t. 16.3.1976, **AYMKD**, Sayı 14, s. 68; aynı yönde, E.1979/22, K.1979/45, k.t. 18.12.1979, **AYMKD**, Sayı 17, s. 373.) Özbudun (2005), Türk Anayasa Hukuku, s. 312-313. Aksi görüş için, bk. Orhan Altıkaçtı, “1961 Anayasasında Devlet Başkanı Kararnamelerinin İmzalanması” Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi, Yıl 1, Sayı 2(1968), s. 30-46. <http://static.dergipark.org.tr/8080/article-download/imported/1023003147/1023002736.pdf> (27.04.2020).

kaldırabilir.” Anayasaya göre, Cumhurbaşkanı, Anayasa Mahkemesi üyelerini seçmek, Cumhuriyet Senatosunun 15 üyesini seçmek (m. 70) ve Anayasa Mahkemesine iptal davası açmak (m. 149) gibi tek başına kullanacağı yetkilere de sahiptir. Anayasa’nın 98. maddesi ile cumhurbaşkanının sorumsuzluğu açıkça düzenlemiştir⁸²⁰. Bu maddeye göre, *“Cumhurbaşkanı görevleriyle ilgili işlemlerden sorumlu değildir. Cumhurbaşkanı bütüne kararları, Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalar. Bu kararlardan Başbakan ve ilgili Bakan sorumludur”*. Nihayet, Anayasa’nın 108. maddesi ile Cumhurbaşkanı TBMM seçimlerini yenileme yetkisi tanımıştır ve bu durum parlamenter sistemin benimsendiğinin diğer bir kanıtıdır.

Yürütmenin yasamaya karşı fesih yetkisine karşılık Anayasanın 89. maddesi ile TBMM’ye de gensoru ile hükümeti düşürme yetkisi verilmiştir. Yürütme kuvveti hem yatay hem de dikey şekilde bölüşülmüştür. Yatay bölünme, merkezi devlet yönetimi çeşitli organlara, dikey bölünme ise merkezi devlet yönetimi yerel yönetim birimlerine bölmüştür⁸²¹. Böylece yürütmenin merkezileşip kuvvetlenmesi azaltılmaya çalışılmıştır.

Bakanlar Kurulu, Başbakan ve Bakanlardan oluşmaktadır. Hükümetin kuruluş şekli tamamıyla parlamenter sistemin ilkelerine uygundur⁸²². Başbakan Cumhurbaşkanıca, Bakanlar Kurulu ise Başbakan tarafından seçilmekte ve Cumhurbaşkanıca atanmaktadır. (m. 102). TBMM üyeliğinin sona ermesi, istifa etmesi ve hakkında Meclis soruşturması açılması üzerine TBMM kararı ile Yüce Divan’a sevk edilmesi durumunda Başbakanın bakanlar kurulu başkanlığı ve bakanların bakanlık görevi sona ermektedir.⁸²³ (m. 106/2). 20 Eylül 1971 tarihinde 1488 sayılı kanun ile bu hükme eklenen fıkralar ile TBMM’nin verdiği yetki kanunıyla, Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebileceği de eklenmiştir.

2.5.1. Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yasama Organının Yetkileri

1961 Anayasasını hazırlayanlar, ilk olarak TBMM’yi egemenliğin kullanılmasında tek yetkili organ olmaktan çıkarmışlardır. Böylece, demokratik hayatın

⁸²⁰ Karatepe, Türk Anayasa Hukuku, s. 54.

⁸²¹ Özbudun (2019), Anayasa, s. 39-40.

⁸²² Gözler (2019), Türk Anayasa Hukuku Opt.Cilt, s. 109-110.

⁸²³ Gören, Anayasa, s. 73-74.

gerçekleşmesi için, Meclisin yetkilerinin kısıtlanması ve denetlenmesi yönünde bir düzenleme getirmişlerdir⁸²⁴.

a) Bütçe kanununu kabul etme sürecinde son kararı Millet Meclisi vermektedir⁸²⁵(m. 94/5). Ancak, bütçe kanununun yürürlüğe girmesi için belirli süreç izlenmesi gerekmektedir. Maliye Bakanlığı başkanlığındaki Bakanlar Kurulu bütçe taslağını hazırlamaktadır. Bakanlar Kurulu bütçe tasarısını mali yılın başlamasından üç ay önce TBMM'ye sunmakta, akabinde üyeleri ağırlıklı olarak Millet Meclisi vekillerinden oluşan karma bir bütçe komisyonu kurulmaktadır⁸²⁶. Karma Bütçe Komisyonun rapor ve tavsiyelerine dayanarak bütçe taslağı metni Cumhuriyet Senatosunda görüşülmektedir. Akabinde tekrar Karma Komisyona gelen metin Millet Meclisinde de görüştükten sonra TBMM'de bütçe kanunu olarak oylanmakta ve TBMM'de oy çokluğu alarak kanunlaşmaktadır. Görüldüğü gibi, bütçe asıl Karma Bütçe Komisyonu'nun görüş ve önerileri ile şekillenmektedir⁸²⁷. Bütçe kanunu gibi önemli bir kanunun onaylanmasının yasama organının yetki alanına bırakılması hükümet için hesap verebilirlik açısından önemli bir denge ve denetleme mekanizmasıdır.

b) Kanun çıkarma yetkisi Millet Meclisi'ne aittir⁸²⁸ (m. 92). Kanun önerilerini görüşmek ve karara bağlamak için ilk olarak her iki mecliste de iki ayrı komisyon kurulur. Kanun tasarı ve teklifleri önce Millet Meclisinde görüşüldükten sonra Cumhuriyet Senatosu'na gönderilir. Cumhuriyet Senatosu da aynı metni kabul ederse, bu metin kanunlaşır. Cumhuriyet Senatosu, kendisine gelen metni değiştirerek kabul ederse, Millet Meclisinin bu değişikliği benimsemesi halinde, metin kanunlaşır ve yayınlamak üzere Cumhurbaşkanı'na gönderilir⁸²⁹ (m. 92/2, 3, 8). Yürütmenin faaliyetlerinin sınırı kanunla belirlenmekte ve faaliyetlerinin kanunlara dayanması zorunluluğu sayesinde yürütmenin gücü yasama tarafından frenlenmektedir. 1961

⁸²⁴ Teziç, Anayasa, s. 170.

⁸²⁵ Gören, Anayasa, s. 70.

⁸²⁶ Aldıkaçtı, 1961 Anayasası, s. 295-296.

⁸²⁷ Aldıkaçtı, 1961 Anayasası, s. 295-296.

⁸²⁸ Aldıkaçtı, 1961 Anayasası, s. 293; Özçelik, 1961 Anayasası Ders Notları, s. 253-263; Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 396; Gören, Anayasa, s. 70.

⁸²⁹ Aldıkaçtı, 1961 Anayasası, s. 299-295.

Anayasası, yasamanın etkin bir rol oynamasını ve yasama faaliyetlerinin yürütme üzerindeki -denge ve denetim mekanizmalarıyla- demokratik dengeyi korumasını amaçlamaktadır.

- c) Milletlerarası antlaşmaları onaylama ve yayınlama yetkisi Cumhurbaşkanına (m. 97/2) verilmiştir. Ancak antlaşmaların onaylanması, TBMM'nin onayı bir kanunla uygun bulması şartına bağlanmıştır (m. 65/1)⁸³⁰.
- d) Yasama organı hükümeti denetleme araçlarına sahiptir. Anayasanın 88 ve 89. maddelerine göre, gensoru, soru, genel görüşme, meclis araştırması ve meclis soruşturması hükümeti denetleme araçlarıdır⁸³¹ (m. 88). 1961 Anayasa'sındaki meclis araştırması, hem hükümetin denetimi için gerekecek bilgileri toplamayı (*siyasal araştırma*), hem de ileride çıkarılması düşünülen bir kanun için gerekli bilgileri elde etmeyi ve o konuyu aydınlatmayı (*yasama araştırması*) içermektedir⁸³². Gensoru yetkisi dışında her iki meclis de bu araçları kullanmada eşit yetkilere sahiptir. Gensoru görüşmeleri sırasında yapılacak güven oylamasında hükümete güven ya da güvensizlik oyu verme yetkisi sadece Millet Meclisine tanınmıştır⁸³³ (m. 89). Meclis soruşturması usulünde ise Anayasasının 90'ıncı maddesine göre bakanların veya bir bütün olarak bakanlar kurulunun hakkında cezai sorumlulukla sonuçlanabilecek meclis soruşturması açılabilir. Soruşturma sonunda TBMM'nin birleşik toplantıda alacağı karar ile bu kişi ya da kişiler Yüce Divan'a sevk edilir. Yüce Divan'a Başbakan sevk edilmiş ise hükümet düşer, bakanın ise bakanlık görevi sona erer.
- e) Bakanlar Kurulunun kuruluşundan itibaren en geç bir hafta içerisinde hükümet programını Mecliste okuyup Meclisten güvenoyu isteyeceği kurala bağlanmıştır. Hükümet Millet Meclisine karşı sorumludur bu yüzden hükümet için güven oylaması yalnız Millet Meclisinde yapılır. (m. 103). Görev başlangıcında yapılan güven oylaması için karar yeter sayısı hakkında Anayasada bir açıklık yoktur. Bu durumda 86'ıncı madde uyarınca toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar alınır. Göreve başlarken yapılan güven

⁸³⁰ Özçelik, 1961 Anayasası Ders Notları, s. 97-98.

⁸³¹ Aldıkaçtı, 1961 Anayasası, s. 283; Özçelik, 1961 Anayasası Ders Notları, s. 293-253; Gözler (2019), Türk Anayasa Hukuku Opt.Cilt, s. 109; Gören, Anayasa, s. 69.

⁸³² Köroğlu, Meclis Araştırması, s. 30-46.

⁸³³ Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 396.

oylamasında toplantıya katılanların salt çoğunluğunun oyunun aranmasının sebebi, hükümetin kuruluşunu kolaylaştırıp, hükümet istikrarsızlıklarının önüne geçmektir⁸³⁴. Anayasanın 104. maddesinde Bakanlar Kurulu görev sırasında Meclisten güven isteminde bulunabilir. Görev sırasında istenen bu güven oylamasında karar yeter sayısı üye tam sayısının salt çoğunluğudur. Güven oylamalarında güvensizlik oylarının güven oylarından fazla çıkması halinde hükümet düşer.

2.5.1.1. Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yürütme Organının Yetkileri

- a) Cumhurbaşkanın Meclis tarafından çıkarılan kanun üzerinde “geciktirici veto yetkisi” (m. 93) bulunmaktadır⁸³⁵. Cumhurbaşkanı Millet Meclisinde oylanan ve kabul edilen bir kanun metnini 10 günlük süre içerisinde yayımlamak veya kanun metnini bir daha görüşülmek üzere, meclise geri göndermek durumundadır. Meclis tarafından kanun metni aynen kabul edilirse Cumhurbaşkanı artık metni onaylayıp yayınlamak zorundadır.
- b) Cumhurbaşkanının çeşitli alanlarda seçkin hizmetleriyle tanınmış ve 40 yaşını bitirmiş Türkler arasından uzmanlık alanlarından faydalanmak amacıyla Cumhuriyet Senatosu’na 15 üye seçmek yetkisi vardır⁸³⁶ (m. 72). Aldıkaçtı’ya göre, bir gün gelecek, bu çoğunluk üzerinde etki edebilecek on beş üye, Cumhuriyet Senatosunun onda birine tekabül edecek çünkü Anayasa değişikliği için üçte iki çoğunluk gerektiği dikkate alınacak olunursa Cumhurbaşkanıya tanınan bu seçim keyfiyetini büsbütün ortaya çıkaracak ve aslında bu keyfiliğin Anayasada bulunmaması gerektiği anlaşacaktır⁸³⁷.
- c) 1961 Anayasasının 108. maddesi Cumhurbaşkanına, Millet Meclisi seçimlerini yenileme yetkisini sınırlı biçimde de olsa tanımıştır⁸³⁸. Maddeye göre, *“Anayasanın 89’uncu ve 104. maddeleri uyarınca verilen güvensizlik oyu sebebiyle, on sekiz aylık bir süre içinde, Bakanlar Kurulu iki defa düşmüş ve*

⁸³⁴ Gören, Anayasa, s. 74.

⁸³⁵ Aldıkaçtı, 1961 Anayasası, s. 316; Gören, Anayasa, s. 71.

⁸³⁶ Aldıkaçtı, 1961 Anayasası, s. 329-332; Özçelik, 1961 Anayasası Ders Notları, s. 104; Gören, Anayasa, s. 68.

⁸³⁷ Aldıkaçtı, 1961 Anayasası, s. 329-332.

⁸³⁸ Karatepe, Türk Anayasa Hukuku, s. 62; Gören, Anayasa, s. 72.

üçüncü defa güvensizlik oyu verilmiş olursa, Başbakan, Cumhurbaşkanından, Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesini isteyebilir. Bu istek üzerine, Cumhurbaşkanı, Meclislerin Başkanlarına danışarak, seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Yenilenme kararı Resmî Gazetede yayınlanır ve hemen seçime gidilir.” Tanör’ e göre, Millet Meclisinin seçimlerinin yenilenmesi oldukça etkisiz bir silahtır⁸³⁹. Ne yazık ki 1961 Anayasası, parlamentarizmin bir geleneği olan ve yasama ve yürütme arasındaki kuvvet dengesinin en önemli unsuru olan fesih veya seçimlerin yenilenmesi yetkisinin yürütme aleyhine işletilmesini son derece zor-hemen hemen imkânsız- şartlara bağlamıştı. 1961 Anayasasındaki fesih mekanizması için öngörülen koşulların, pratikte gerçekleşmemesi nedeniyle, bu dönemde fesih yoluna hiç başvurulmamıştır. Anayasa koyucunun fesih yetkisi konusundaki bu çekingenliğinin, büyük ölçüde, meşrutiyet döneminde yaşanan olumsuz tecrübeden kalan kötü hatıralarıyla ilgili olduğu görülmektedir⁸⁴⁰.

- d) Anayasanın 91. maddesinde belirtilmiş olduğu üzere Bakanlar Kurulu da milletvekilleri ile birlikte kanun teklif etmeye yetkili kılınmıştır. Bakanlar Kurulu kendi tekliflerini TBMM’nin her iki meclisinin ilgili komisyonlarında savunabilir. Kanun görüşmelerine katılabilir⁸⁴¹.
- e) Nihayet, parlamenter sistemin yasama ve yürütme ilişkileri çerçevesinde bir diğer denge ve denetleme mekanizması ise yürütmenin elindeki güvenoyu isteme kozudur (m.104). Yürütme organı güvenoyu isteme silahı ile, kendi kanun tasarılarını kabul ettirebilmek için Millet Meclisine baskı yapabilir⁸⁴².

1961 Anayasası, yasama ve yürütme ilişkilerinin “yumuşak kuvvetler ayrılığı⁸⁴³” nı ve fren ve dengeler sistemi çerçevesindeki parlamenter sistemi öngörmüştür⁸⁴⁴. 1961 Anayasası kişi hak ve özgürlüklerinin korunması ve iktidarın sınırlandırılması amaçlarıyla 1924 Anayasası dönemine tepki olarak güçlü yürütme anlayışından

⁸³⁹ Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 401; Teziç, Anayasa, s. 494.

⁸⁴⁰ Erdoğan, Anayasa Hukuku, s. 167.

⁸⁴¹ Özçelik, 1961 Anayasası Ders Notları, s. 97.

⁸⁴² Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 401.

⁸⁴³ Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu, (5/7) Temsilciler Meclisi S. 35, s. 4.

<https://docplayer.biz.tr/18557080-Temsilciler-meclisi-s-sayisi-35-turkiye-cumhuriyeti-anayasa-tasarisi-ve-anayasa-komisyonu-raporu-5-7.html> (19.02.2020); Karatepe, Türk Anayasa Hukuku, s. 48.

⁸⁴⁴ Atar (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 48; Atalan, Başkanlık Sistemi ve Türkiye, s. 271.

uzaklaşmıştır. Yürütmenin gücünün çeşitli organlar arasında bölüştürülerek “zayıf bir statünün tanındığı” güçsüz bir yönetim sistemi ortaya çıkmıştır⁸⁴⁵. Tanör’e göre, yürütme bir “yetki” değil bir “görev” olarak sayılarak yasama karşısında denk olmayan bir konuma itilmiştir⁸⁴⁶. Bu durum ise parlamenter sistemdeki yasama-yürütme dengesinin esas alınmadığının, dengenin yasama lehine bozulduğunun göstergesidir. Çünkü güçlü yürütme kişi hak ve özgürlükleri için bir tehdit olarak görülmüş ve kısıtlanması gereken kuvvetin yürütme olduğu düşünülmüştür. Yürütme devletin asli kuvvetlerinden biri değil de bir tehdit ve kısıtlanması gereken bir tali unsur olarak görülmüştür. Anayasanın 5, 6 ve 7. maddelerinin ortak gerekçesinde; *“kanun olmayan yerde Türk hukukunda yürütme yoktur. Yürütme organı, kaynağını kanundan almayan bir tasarrufta bulunamaz”* demek suretiyle yürütme organı, yasamanın gösterdiği alanda hareket eden bağlı bir organ konumunda düzenlenmiştir⁸⁴⁷.

1961 Anayasası ile klasik parlamenter sistem benimsenmiş olsa bile bu sistemin sağlıklı bir şekilde yürüdüğünü söylemek oldukça güçtür⁸⁴⁸. Çünkü siyasal sistemin işleyişindeki en büyük sorun olan hükümet istikrarsızlığı bu dönemde görülmüştür. 1961 Anayasasına karşı oluşan tepkinin sebebi, bu dönemde yaşanan hükümet istikrarsızlığının nedeni olarak güçsüz bırakılan yürütme tezidir⁸⁴⁹. Anayasa Mahkemesi de yargısal içtihadında, bu düşünceye şöyle temas etmektedir: *“Bunun hilafını kabul etmek, yürütme faaliyetinin çok dar ve işlemesi güç bir çerçeve içerisine sokmak ve özellikle kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığı yakından ilgilendiren çok acil olayların ortaya çıkmasında bir iş yapmaz, tedbir alamaz hale getirmek demek olur ki, bununla ne ülke yararına, ne de Anayasa’nın ruhuna uygun düşmeyeceği ve idare fonksiyonunun gerekleriyle bağdaşmayacağı ortadadır”*⁸⁵⁰. ” Döner bu dönemi şu sözlerle özetlemiştir: *“özellikle yetmişli yıllar, seçimlerden tek parti iktidarının çıkmaması sebebiyle hükümetlerin kurulamaması, kurulup güven oyu alamaması, güven oyu alan koalisyonların uyum içerisinde çalışamaması bu yüzden kısa ömürlü olması, cumhurbaşkanlığı seçiminin krize dönüşmesi ve altı ay boyunca bir cumhurbaşkanın*

⁸⁴⁵ Burhan Kuzu, “Yeni Bir Anayasa Doğdu”, AÜSBFD, Cilt:47, Sayı:3-4, Ankara 1992, s. 216.

⁸⁴⁶ Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 401.

⁸⁴⁷ Gül, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme, s. 332.

⁸⁴⁸ Atar (2013), Türk Anayasa Hukuku, s. 155; Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 413.

⁸⁴⁹ Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 415

⁸⁵⁰ Anayasa Mahkemesi’nin ilgili görüşünün daha geniş metni için bkz. Resmî Gazete 9.11.1973-14707 ; Gül, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme, s. 334.

seçilememesi gibi hükümet krizleri ile geçmiştir”⁸⁵¹. Öte yandan, 1961 Anayasası 1960’lı yılların sonlarına doğru siyasal şiddet olaylarının artmasıyla uygulamada başarılı sonuçlar verememiştir⁸⁵². Bu siyasal kriz döneminin sorumlusu olarak 1961 Anayasasının yürütmeyi ve devlet otoritesini zayıflatan düzenlemeleri olduğu doktrinde hâkim görüşdür⁸⁵³.

1961 Anayasası ülke gereksinimlerine cevap vermediği, yürütmeyi güçsüzleştirdiği, çift meclis sisteminin yasaların çıkarılmasını geciktirdiği ve güçleştirdiği için eleştirilmiştir⁸⁵⁴. Bu eleştiriler üzerine, 1961 Anayasasında 1971 ve 1973⁸⁵⁵ yıllarında anayasa değişikliği yapılmıştır. 1961 Anayasası, 1971-1973 ara rejim döneminde iki önemli değişikliğe uğramıştır. 1961 Anayasasına 22 Eylül 1971 tarihinde 1488 sayılı Kanunla dokuz geçici hüküm eklenmiş ve Anayasanın 35 maddesi değişikliğe uğramıştır. İkinci değişiklik ise 20 Mart 1973 tarihli 1699 sayılı Kanunla yapılmıştır. Bu anayasa değişiklikleri ile yasama-yürütme arasındaki ilişki yeniden düzenlenmiş ve yürütme güçlendirilmiştir⁸⁵⁶.

Yürütmenin güçlendirilmesini sağlayan ilk düzenleme ile gensoru önergesi vererek hükümetin düşürülmesi zorlaştırılmış (m. 89) ve böylece hükümet istikrarsızlıkları önlenmeye çalışılmıştır. İkinci düzenleme, 103. madde ile yine hükümet

⁸⁵¹ Döner, Yeni Anayasa, s. 878; Atalan, Başkanlık Sistemi ve Türkiye, s. 270.

⁸⁵² Döner, Yeni Anayasa, s. 877; Gözler (2019), Türk Anayasa Hukuku Opt.Cilt, s. 111.

⁸⁵³ Döner, Yeni Anayasa, s. 878; Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 429-30; Gözler (2019), Türk Anayasa Hukuku Opt.Cilt, s. 112-114; Özbudun (2019), Anayasa, s. 45-46.

⁸⁵⁴ Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 144.

⁸⁵⁵ 20 Eylül 1971 tarih ve 1488 sayılı Kanunla Anayasanın 11, 15, 19, 22, 26, 29, 30, 32, 38, 46, 61, 64, 89, 110, 111, 114, 119, 120, 121, 124, 127, 137, 137, 138, 140, 143, 144, 145, 147, 149, 151 ve 152. maddeleri değiştirilmiştir. Keza Anayasaya geçici 12, 13, 14, 15, 15, 17, 18, 19 ve 20. maddeleri eklenmiştir. (Resmî Gazete, 22.9.1971-13964); Keza 15 Mart 1973 tarih ve 1699 sayılı Kanunla Anayasanın 30. maddesinin 4. fıkrası ve 57. maddenin 2 ile 3. fıkrası değiştirilmiştir. 136’ncı maddeye ise 2, 3, 4, 5, 6, ve 7. fıkralar eklenmiştir. 138. maddenin 4. fıkrası ve 148. maddesinin 2. fıkrası değiştirilmiştir. Keza Anayasaya geçici 21 ve 22. geçici maddeler eklemiştir. (Resmî Gazete 20.03.1973-14482) Gözler (2019), Türk Anayasa Hukuku Opt. Cilt, s. 111-112.

1971-1973 Değişikleri Bakanlar Kurulu’na Kanun Hükmünde Kararname çıkartma yetkisi verildi.

Vergi ve harçlarla ilgili Bakanlar Kurulu’nun yetkileri arttırıldı. Üniversitelerin özerkliği azaltıldı; TRT’nin özerkliği kaldırıldı. Memurların sendika hakları kaldırıldı.

Anayasa Mahkemesindeki davalara tüm partilerin iptal davası açabilme hakkı daraltılıp yalnızca TBMM’de grubu bulunan partilerle sınırlandırıldı.

Hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması için gereken koşullar azaltıldı.

TSK görevlileriyle ilgili hukuki işlemler Danıştay’ın yetki alanından çıkartıldı, bu işlemlerde Askerî Yüksek İdare Mahkemesi yetkilendirildi.

⁸⁵⁶ Gören, Anayasa, s. 71; Erdoğan, Anayasa Hukuku, s. 169; Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 416.

istikrarsızlıklarını önlemek amacıyla hükümetin düşürülmesini güçleştirmek, kuruluşunu kolaylaştırmak için güvenoyu şartı aramıştır. Bu anayasa değişikliğinin yürütmeyi güçlendirmeyi hedefleyen bir diğer düzenlemesi ise, 20 Eylül 1971 tarihinde 1488 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu ile hükümete belli konularda kanun hükmünde kararname (KHK) çıkarma yetkisi tanınmasıdır. KHK çıkarma yetkisi, 1921, 1924 Anayasalarında ve 1961 Anayasası'nın ilk metninde de düzenlenmemiştir. KHK düzenlemesi Türk hukuk sistemine ilk kez 1971 yılında gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri ile girmiştir. 1961 Anayasası'nın önemli bir zayıflığı olan yürütme güçsüzlüğünün, devlet geleneği çerçevesinde “güçlü yürütme⁸⁵⁷” olarak değiştirilmesi amaçlanmaktadır. Bu değişiklikler neticesinde, Anayasanın 64. maddesinin ikinci fıkrasından itibaren yeni fıkralar eklenmiş ve Bakanlar Kurulu'nun KHK çıkarma yetkisi düzenlenmiştir. KHK yetkisinin kabulünde gösterilen “**resmi neden**” kanun yapmaktaki formalitelerin zaman kaybına sebep olmasıdır. Halbuki asıl neden güçlü yürütmeye yasa yapma yetkisi vermek, yani yasamaya müdahale edebilmektir. KHK'lar, “genel, soyut, objektif kurallar” içermeleri nedeniyle maddi ya da içerik yönünden yürütme kuvvetine yasama işlemi yapma yetkisi vermektedir⁸⁵⁸. Ancak fonksiyon bakımından işlemin hangi nitelikte olduğu öğretilde tartışılmalıdır. Özbudun'a göre, Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermesi “yasama yetkisinin devri” niteliğindedir⁸⁵⁹. Teziç ve Yüzbaşıoğlu gibi bazı yazarlara göre ise, Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermesi, “yetki devri” niteliğinde değil, “yetki verme” veya “yetki tanıma” niteliğindedir⁸⁶⁰. İki görüş de değerlendirildiğinde 1971 yılında hükümete tanınan KHK çıkarma yetkisi yasamanın yetki devri değil, yetki tanıma halidir. Zira hükümet, TBMM tarafından kendisine verilen yetki kanunu olmadan KHK çıkaramayacağı için KHK çıkarma yetkisi yasama organı tarafından verilmektedir, devredilmemektedir.

⁸⁵⁷ 1961 tarihinde Ankara Üniversitesi SBF tarafından kaleme alınan “Anayasa Değişikliği Tasarısı”nda şu görüşlere yer verilmiştir; “Bilindiği gibi, kuvvetli bir icra organı bizde gelenektir. Bu gelenek demokratik gelişmeden beri de devam etmiştir. Böyle bir geleneğin Türkiye’de yerleşmesi tesadüfün değil, bünyevi zaruretlere mahsuldür ve bunun devamında büyük milli bir menfaat vardır”; Kazım Öztürk, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Ankara 1966, C.I, s. 404 vd. Nakleden: Fendoğlu, Anayasa Hukuku, s. 247.

⁸⁵⁸ Bülent Tanör, Necmi Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, İstanbul 2019, s. 398.

⁸⁵⁹ Özbudun (2011), *Türk Anayasa Hukuku*, s. 248-249; Tanör/Yüzbaşıoğlu, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 398-340.

⁸⁶⁰ Tanör/Yüzbaşıoğlu, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 398-340.

2.6. 1982 Anayasası Döneminde Yasama-Yürütme İlişkileri

Daha önce sıkça belirtildiği gibi yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkinin nasıl şekilleneceği tamamiyle benimsenen hükümet sistemi ile alakalıdır. Hükümet sisteminin ne olduğu ve daha önemlisi sistemin uygulanış şekli, bu iki kuvvet arasındaki denge ve denetleme araçlarının neler olacağı ve nasıl işleyeceğini belirler.

1982 Anayasası⁸⁶¹, kendinden önceki anayasalar ile karşılaştırıldığında yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiler hususunda önemli derecede değişiklikler yapmıştır. Türk anayasa tarihinde, 1909 tarihli Kanun-u Esasî değişikliklerinden 1971-1973 tarihindeki anayasa değişikliklerine kadar olan süreçte yasamanın üstünlüğü görülmektedir. Ancak 1982 Anayasası ile beraber dünyadaki anayasacılık hareketlerine uygun olarak yürütmenin güçlendirildiği görülmektedir. 1961 Anayasa'sının benimsediği kuvvetler dengesindeki yasamayı kayırıp, yürütmeyi sıkıca frenleme anlayışı ile ortaya çıkan “güçsüz yürütme”⁸⁶² mantığına karşı, 1982 Anayasası, güçlü bir yürütme organı sağlamaya çalışmıştır⁸⁶³. 1982 Anayasasını hazırlayan Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu'nun gerekçesinde, yürütme organının güçlendirilmesinin nedenleri şöyle açıklanmaktadır:

“1961 Anayasası yürütmeyi bütün faaliyetlerinde yasamaya bağlı bir kuvvet olarak düzenlemiştir. Halbuki modern devletin yürütme kuvveti, onun beyni, hareket gücünün kaynaklandığı motorudur. Bu nedenle, 1961 Anayasası'nda olduğunun aksine yürütme, yasamaya tabi bir organ olmaktan çıkarılarak, her iki kuvvetin devlet faaliyetinde eşitlik içinde, iş birliği yapmalarını öngören parlamenter sistemin bütün gerekleriyle uygulamaya konulmuştur”⁸⁶⁴.

⁸⁶¹ 1982 Anayasası hakkında geniş bilgi için bkz. Atar (2013), Türk Anayasa Hukuku s. 83 vd.; Tanör/Yüzbaşıoğlu, Türk Anayasa Hukuku; Döner, Anayasa Hukuku, s. 81 vd.

⁸⁶² Milli Güvenlik Konsey Başkanı Kenan Evren yürütmenin güçlenmesinin bir ihtiyaç değil zorunluluk olduğunu şu sözlerle belirtmiştir: “Devlet'in ve günlük hayatın bütün yükünü sırtında taşıyan yürütmenin bütün hayati ehemmiyetine rağmen arka plana itilmesi ve işlemez hale getirilmesi, 1961 Anayasası'nın belki de en büyük ve en tashih edilemez zaafını teşkil etmiştir. Yürütme, o anlayış ve hukuki durum içinde kaldıkça ve bırakıldıkça, Devlet bir ayağı olmayan ve koltuk değneğiyle yürüyen bir insan olmaktan öteye geçemezdi.” Özbudun (2005), Türk Anayasa Hukuku, s. 61; Karatepe, Türk Anayasa Hukuku, s. 81, 102.

⁸⁶³ Atalan, Başkanlık Sistemi ve Türkiye, s. 276; Gül, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme, s. 331; Atar (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 55-60; Atar (2013), Türk Anayasa Hukuku, s. 36-37.

⁸⁶⁴ Karatepe, Türk Anayasa Hukuku, s. 102; Özbudun (2005), Türk Anayasa Hukuku, s. 180.

1982 Anayasasının yürütmeyi düzenleyen 6. maddesinin başlığı “yürütme yetkisi ve görevi” şeklindedir. Demek ki 1982 Anayasası ile yürütme sadece bir görev değil, aynı zamanda yetki durumdadır. Bu da kuvvetler arasındaki dengeyi değiştirerek yürütmeyi de yasama ve yargı gibi yetkili durumuna getirmiş -1961 aksine- ve konumunu güçlendirmiştir. Ayrıca bu yetkinin sadece kanunlarla değil, anayasaya uygun olarak yerine getirileceği belirtilmiş olmakla (m. 8.), doğrudan doğruya anayasadan doğan yürütme yetkilerinin de var olduğu anlatılmak istenmiştir⁸⁶⁵. Aksi görüşte olan Özbudun ise yürütmenin yetki alanının birkaç istisna⁸⁶⁶ ile sınırlı olduğunu ve “genel ve asli” bir düzenleme alanının olmadığını, yürütmenin yasamaya “türevsel ve bağlı” olmaya devam ettiğini ifade etmektedir⁸⁶⁷. Anayasanın benimsediği hükümet sistemi, yürütme ve yasama organının arasındaki ilişki ve yetki dağılımı ile doğrudan doğruya ilişkilidir. Nitekim bu durum 1982 Anayasasında bu iki organ arasındaki ilişkinin çerçevelenmesinde belirleyici olmuştur.

1982 Anayasasının, yasamayı güçsüzleştiren ve yürütmeyi ön plana çıkartan özelliği, Türk anayasa tarihi içerisinde geçirilen evreler ve neticesinde 1982 Anayasasının hazırlanış nedenlerinde de kendisini göstermektedir.

Türk Anayasa tarihinde yürütme organının güç kazanma evrimi uzun bir zaman almıştır. Teoride, parlamenter sistem içerisinde güçlü olmayan Cumhurbaşkanlığı konumu 1921 Teşkilat-ı Esasîye Kanunu içerisinde, dönemin şartlarının da bunu gerektirmesi sebebiyle, önemli bir konuma sahip olmuştur. Buna karşılık sistem olarak bakıldığında parlamenter sisteme yakın bir yapı mevcut olmakla birlikte meclis hükümeti

⁸⁶⁵ Bülent Tanör, *İki Anayasa 1961-1982*, İstanbul 2019, s. 104.

⁸⁶⁶ 1982 Anayasasının 73, 12, 122 ve 167’nci maddeleri; “Anayasa Mahkemesine göre, “yürütmeye bir yetki gücünü veren esaslar, Anayasa’nın muhtelif maddelerine serpiştirilmiş durumdadır. Bunlardan düzenleme ile ilgili olarak yeni Anayasanın getirdikleri, olağanüstü haller ve sıkıyönetim süresince Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun sözü edilen hallerin gerekli kıldığı konulara hasren kanun hükmünde kararname çıkartma; Bakanlar Kurulunun vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içerisinde değişiklik yapmak, dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla, ithalat, ihracat ve dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koymak ve bunları kaldırmak gibi hususlardır... yürütmenin, tüzük ve yönetmelik çıkarmak gibi klasik düzenleme yetisi, idarenin kanuniliği ilkesi çerçevesinde sınırlı ve tamamlayıcı bir yetki durumundadır. Bu bakımdan Anayasa’da ifadesini bulan yukarıdaki ayrılık haller dışında, yasalarla düzenlenmemiş bir alanda yürütmenin sübjektif hakları etkileyen bir kural koyma yetkisi bulunmamaktadır. Yasa ile yetkili kılınmış olması da sonuca etkili değildir.” (E. 1984/14, K.1985/7, k.t. 13.6.1985 **AYMKD**, Sayı 21, s. 177; E.1986/18, K.1986/24, k.t. 9.10.1986, **AYMKD**, Sayı. 22, s. 264; E. 1988/64, K.1990/2, 1.2.1990, **AYMKD**, Sayı 26, s. 76, Özbudun (2005) Türk Anayasa Hukuku, s. 182.

⁸⁶⁷ Özbudun (2005) Türk Anayasa Hukuku, s. 180.

sistemi kurulmuştur. Anayasanın ‘yürütme erki ve yasama yetkisi milletin tek ve gerçek temsilcisi olan Büyük Millet Meclisinde bulunur ve toplanır’ diyen 2. maddesi ile parlamenter meşruiyet ilkesi getirilmiş ve bunu ‘Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükümeti Büyük Millet Meclisi hükümeti unvanını taşır’ diyen 3. maddeyle açarak, yasamanın üstünlüğü ilkesinin katı uygulaması olan meclis hükümeti sistemi kurulmuştur.⁸⁶⁸

Kuvvetler birliği ve görev ayrımını kabul eden 1924 Anayasasına göre ise vatana hıyanet dışında yargılanması yasak olan Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu esastır. Bununla birlikte Cumhurbaşkanının ısdar edeceği tüm yasaların, Başbakan ve ilgili bakan tarafından da imzalanması gerekmektedir. Dolayısıyla karşı imza kuralı geçerlidir.

1961 Anayasası ile Cumhurbaşkanlığı makamı, aslında önceki anayasalarda da istenilen ama dönemin şartları uyarınca tam olarak gerçekleştirilemeyen bir şekilde daha sembolik bir hale getirilmiş ve parlamenter sistem içerisinde konumlanmıştır. Kuvvetler ayrılığını benimseyen ilk anayasa olan 1961 Anayasası, her ne kadar parlamenter yapıyı oturtmaya çalışmışsa da oluşan krizler nedeniyle tam olarak başarılı olamamıştır. 1979 yılında, 1980 askeri darbesinin yapılmasının en büyük nedenlerinden biri ortaya çıkmış ve Meclis tarafından cumhurbaşkanı seçilememiştir.

Kuvvetler ayrılığı ilkesi, devlet iktidarını ifade eden yasama, yürütme ve yargı işlevlerinin farklı organlarca kullanılması ve bunların birbirleri karşısında yetkilerle donatılmış olması gerektiğini ifade etmektedir⁸⁶⁹. Oysaki yukarıda da belirtildiği üzere yürütmenin karşında yasama üstünlüğü, yürütmenin denge ve denetleme mekanizmaları yerine kısıtlama mekanizmalarıyla kuşatılmıştır.

1982 Anayasasının temelini, yürütmenin güçlendirilmesi ve yasama karşısında daha önemli hale getirilmesi oluşturmuştur. Bu, 1961 Anayasasına karşı bir tepki niteliği taşıırken aynı zamanda 1961 Anayasası döneminde oluşan krizlerin, yürütmenin durumunu güçlendirerek aşılması amacı taşımaktadır.

1982 Anayasası yürürlüğe girişinden bugüne kadar çeşitli tarihlerde (**1987, 1993, 1995, 1999, 2001, 2002, 2004, 2005, 2006, 2007, 2010, 2017** yıllarında⁸⁷⁰) Anayasada

⁸⁶⁸ Parla, Türkiye’de Anayasalar, s.18

⁸⁶⁹ Kaboğlu, Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar), s.105.

⁸⁷⁰ Bkz. 17.5.1987 tarih ve 3361 sayılı Kanun (R.G 18.5.1987, Sayı 19464 mükerrer); 8.7.1939 tarih ve 3913 sayılı Kanun (R.G 10.7.1993, Sayı 21633); 23.7.1995 tarih ve 4121 sayılı Kanun (R.G 26.7.1995,

yapılan değişiklikler, hukuk sistemini iyileştirme ve “demokratikleşme” amacına yöneliktir. Türkiye’de, Cumhuriyetin ilk yıllarından başlayan istikrarlı demokratik rejim arayışlarında formüller daha çok yasama ve yürütme ilişkilerinde yoğunlaşmıştır. Bu doğrultuda, hükümet sistemine yönelik kapsamlı değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler ise 2007 ve 2017 yıllarındaki anayasa değişiklikleridir⁸⁷¹. Bu değişiklikler, 2007 yılındaki hükümet sistemi ve yasama-yürütme ilişkilerini yeniden şekillendirmeyi amaçlamaktadır. Anayasanın 101 ve 102. Maddeleri değiştirilerek, Cumhurbaşkanının görev süresi yedi yıldan beş yıla indirilmiş ve halk tarafından seçilmesine dair düzenleme getirilmiştir⁸⁷². 2007 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile yürütmenin gücünün cumhurbaşkanlığı makamında merkezileştiği görülmektedir. Bu durum anayasal sistem içerisinde yasama/yürütme ilişkileri çerçevesinde yürütmenin ağırlığının giderek arttığı yönünde bir güçlenmeyi sağlamaktadır. 2007 yılındaki anayasa değişiklikleri 2014 yılında uygulamaya girmiştir. 2014 yılında ilk defa cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ile beraber parlamenter hükümet sisteminden kopuş başlamış ve böylece hükümet sistemi büyük bir değişime uğramıştır. 2017 yılındaki değişiklik ise 24 Haziran 2018 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 2017 Anayasa değişikliği paketi ile parlamenter sistem geleneği terk edilerek, kendine özgü özellikleri olan “cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi” ne geçilmiştir⁸⁷³. Bu yeni hükümet sistemiyle, yasama/yürütme ilişkilerinin şekillenmesi ise kökten bir değişime uğramıştır.

1982 Anayasasında yürütmenin ve özellikle Cumhurbaşkanının güçlendirilmesi ile hükümet sistemine yönelik tartışmalar öne çıkmıştır. Devletin yetkili isimlerinden de hükümet sistemine yönelik değerlendirmeler ve öneriler gelmiş ve özellikle hükümet sisteminin başkanlık ya da yarı başkanlık sistemine yönelmesinin gerekliliği ifade

Sayı 22355); 18.6.1999 tarih ve 4388 sayılı Kanun (R.G 18.6.1999, Sayı 23729 mükerrer); 13.8.1999 tarih ve 4446 sayılı Kanun (R.G. 14.8.1999, Sayı 23786); 3.10.2001 tarih ve 4709 sayılı Kanun (R.G 17.10.2001, Sayı24556 mükerrer); .21.11.2001 tarih ve 4720 sayılı Kanun (R.G 1.12.2001, Sayı 24600); 27.12.2002 tarih ve 4744 sayılı Kanun (R.G 31.12.2002, Sayı 24980 mükerrer); 7.5.2004 tarih ve 5170 sayılı Kanun (R.G 22.5.2004, Sayı 25469); 21.6.2005 tarih ve 5370 sayılı Kanun (R.G 23.6.2005, Sayı 25854); 13.10.2006 tarih ve 5551 sayılı Kanun (R.G 17.10.2006, Sayı 26322); 31.5.2007 tarih ve 5678 sayılı Kanun (R.G 16.6.2007, Sayı 26554); 7.5.2010 tarih ve 5982 sayılı Kanun (Halkoyuna sunulmak üzere 13.5.2010 tarih ve 27580 sayılı- mükerrer- Resmi Gazetede yayınlamış ve 12.9.2010 tarihinde yapılan halkoylaması ile kabul edilmiştir); 21. 01.2017 tarih ve 6771 ayılı Kanun (Halkoyuna sunulmak üzere 11.2.2017 tarih ve 29976 sayılı Resmi Gazetede yayınlamış ve 16.4.2017 tarihinde yapılan halkoylaması ile kabul edilmiştir); Tanör/ Yüzbaşıoğlu, Türk Anayasa Hukuku, s. 44-64; Atar (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 59.

⁸⁷¹ Tanör/Yüzbaşıoğlu, Türk Anayasa Hukuku, s. 44-69.

⁸⁷² 31.5.2007 tarih ve 5678 sayılı Kanun (R.G 16.6.2007, Sayı 26554)

⁸⁷³ Tanör/Yüzbaşıoğlu, Türk Anayasa Hukuku, s. 65-69.

edilmiştir. Parlamenter sistemden kopuş önerileri, 1991-2005 yılları arasında aralıklarla da olsa sık sık gündeme gelmiştir. Bu noktada başkanlık sistemine yönelik tartışmaları ilk başlatan kişi 1980’li yıllarda Turgut Özal olmuştur. Özal, başkanlık sistemini demokratik yönetim için bir zorunluluk olarak değerlendirmiş ve önerdiği Amerikan tipi başkanlık sistemine yönelik görüşlerini kamuoyu ile paylaşmıştır⁸⁷⁴. Özal’ın ardından, 1990’lı yılların sonuna doğru ise Süleyman Demirel, Türkiye için başkanlık ya da yarı-başkanlık sistemini gündeme taşıyan diğer bir isim olmuştur. Zira Demirel, siyasal istikrarsızlığa yaptığı vurgu ile “hükümeti, halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı’nın kurmasını” istemekte ve bu görüşünün temelini şu sözlere dayandırmaktadır;

“Halka karşı sorumlu olması gereken hükümetler, Meclis aritmetiğine dayalı olarak çok sık değişiyor. Bu da istikrarsızlık yaratıyor. Ben geçen dört yıl üç ayda altı hükümet onaylamışım. Bu kadar değişiklik fazla. Türkiye Başkanlık tartışmasından kaçamaz...”⁸⁷⁵”

“Başkanlık ya da yarı başkanlık olsa, parlamento zorlanmayacak, hükümeti halkın seçtiği başkan kuracak.”⁸⁷⁶”

2000’li yıllara gelindiğinde ise, özellikle 2000’lerin ilk yarısında, dönemin Başbakanı Recep Tayyip Erdoğan tarafından başkanlık sistemi gündeme taşınmıştır. Sistem tartışmaları, 2007 tarihli Anayasa değişikliği sonrasında oldukça yoğunlaşmıştır.

1982 Anayasasının yapılışından 2014 tarihine kadar geçen süreç, 21 Ekim 2007 tarihli halkoylamasıyla onaylanan 31 Mayıs 2007 tarih ve 5678 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu uyarınca, Cumhurbaşkanı Meclis tarafından değil doğrudan doğruya halk tarafından seçilmektedir. Halk tarafından seçilen ilk Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan’ın göreve başladığı 28 Ağustos 2014 tarihi ve 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanununun hükümet sistemine ilişkin hükümlerinin bütünüyle yürürlüğe girdiği 9 Temmuz 2018 tarihinden sonra olarak üç döneme ayırarak incelemek doğru bir yaklaşım olacaktır. Bu ayrıma göre, ilk dönem, 1982 Anayasası yapılışından, 28 Ağustos 2014 tarihine kadar hükümet sistemi olarak “klasik parlamenter sistem”

⁸⁷⁴ Milliyet, 9.11.1990.

<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/Ba%C5%9Fkanl%C4%B1k%20Sistemi/> (10.06.2020).

⁸⁷⁵ Derya Sazak, "Demirel ve 2000", 18.9.1997, Milliyet. <http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/Arsiv/1997/09/18> (10.06.2020).

⁸⁷⁶ Sazak, "Demirel ve 2000", 18.9.1997, Milliyet <http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/Arsiv/1997/09/18> (10.06.2020).

benimsenmiştir. 28 Ağustos 2014-9 Temmuz 2018 tarihleri arasında ise Türkiye'nin hükümet sistemi, klasik parlamenter sistem olmaktan çıkarak, “yarı-başkanlık sistemi”ne doğru değişmiştir. 9 Temmuz 2018'ten sonra ise başkanlık sistemi ile benzer özellikler taşıyan ancak kendine özgü özellikleri de olan “cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi” benimsenmiştir.

2.6.1. 2007 Öncesi 1982 Anayasası Döneminde Hükümet Sistemi ve Yasama-Yürütme İlişkileri

1961 Anayasası'nın, iktidarı farklı kuvvetler arasında paylaşımındaki asıl amaçlardan ilki yürütme organının yasama ve yargı organlarına kuvvet uygulamasının engellenmek istenmesi ve ikincisi ise tüm kuvvetlerin ama özellikle de yürütme kuvvetinin anayasal mekanizmalar tarafından denetlenebilir ve dengelenebilir olmasının sağlanmasıdır. Ancak 1961 Anayasası döneminde kuvvetler ayrılığının kuvvetler çatışmasına dönmesi ve hükümet sisteminin etkili şekilde işlememesi⁸⁷⁷ ve 1982 Anayasası öncesinde yasama ve yürütmede ortaya çıkan tikanıklıklar, 1982 Anayasasının hazırlanmasına sebebiyet vermiştir.

1982 Anayasası 177 maddeden oluşan kazuistik bir yöntemle hazırlanan katı bir anayasadır⁸⁷⁸. 1982 Anayasasının 7. maddesi, yasama yetkisini artık tek meclisten oluşan Türkiye Büyük Millet Meclisine verirken, 8. madde yürütme yetkisini Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'na vermiştir. Ayrıca 1982 Anayasasının başlangıç bölümünde, kuvvetler ayrımının organlar arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmediği, yetkilerin kullanımında iş bölümü ve iş birliği olduğu, üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu belirtilmiştir⁸⁷⁹.

1961 Anayasasının aksine, yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki dengede 1982 Anayasası, yürütme organı lehinde hareket etmiş,⁸⁸⁰ özellikle Cumhurbaşkanlığı makamına parlamenter sistem özellikleri ile bağdaşmayacak şekilde güçlü bir statü

⁸⁷⁷ Atar (2013), Türk Anayasa Hukuku, s. 33-34.

⁸⁷⁸ Özbudun (2005), Türk Anayasa Hukuku, s. 57-59; Atar (2013), Türk Anayasa Hukuku, s. 35.

⁸⁷⁹ Aynı yönde Anayasa Mahkemesi kararı bkz. AYMK: E.1988/64, K. 1990/2, k.t. 1.2.1990, **AYMKD**, Sayı: 66, s. 62-63.

⁸⁸⁰ Metin Heper, 1982Anayasasında Yasama, Yürütme ve Yargı İlişkileri, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, No: 20, İstanbul 1986, s. 22; Şenol Coşkun/Şevki Davut, Cumhurbaşkanının Seçimi, Yetkileri ve Görevleri Açısından Türkiye ve Fransa'nın Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi, s. 184-186. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/155555> (19.03.2020); Özbudun (2005), Türk Anayasa Hukuku, s. 61-62; Atar (2013), Türk Anayasa Hukuku, s. 37.

kazandırılmıştır. Bu durumun temelinde 1961 Anayasası döneminde yasama ve yürütmeye ortaya çıkan bazı sorunlardır yatmaktadır. Seçim sistemi nedeniyle, bir partinin tek başına hükümet kurabilmesi çok zordur. Bu da sürekli koalisyon hükümetlerinin olmasına ve hükümet krizlerinin yaşanmasına sebep olmaktadır. Anayasa’da, Cumhurbaşkanının fesih yetkisi bulunsa da bu pratikte kullanılması çok zor bir yetkidir. Siyasi tıkanıklıkların çözümleri sağlanamamaktadır. 1979 yılında altı ay boyunca Cumhurbaşkanının seçilememiş olması bunun en güzel örneklerindendir⁸⁸¹.

Bu bağlamda 1982 Anayasası, yürütmenin güçlendirildiği bir şekilde ele alınmıştır. Şöyle ki, ilk kez 1982 Anayasası, olağanüstü hâl durumunda yürütme organının, yasama organının hiçbir müdahalesine ihtiyaç duymadan, KHK çıkarma yetkisine sahip olduğunu belirtmiştir. “Olağanüstü hallerle ilgili düzenleme” başlığını taşıyan 121. madde (Mülga: 21/1/2017-6771/16.m.) şunu belirtmektedir: “*Olağanüstü hâl sırasında Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda kanun hükmünde kararnameler çıkartabilir*” (m. 121/3.). Benzer şekilde 122. madde (Mülga: 21/1/2017-6771/16. m.), “Sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali” başlığı ile şöyle düzenlenmiştir: “*Sıkıyönetim süresinde, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, sıkıyönetim halinin gerekli kıldığı konularda, kanun hükmünde kararnameler çıkarabilir*” (m. 122/2.). 1982 Anayasasının yürütmeyi düzenleyen 6. maddesinin başlığı “yürütme yetkisi ve görevi” şeklinde düzenlenmiştir. Demek ki yürütme sadece bir görev değil aynı zamanda yetkili durumdadır. Bu ibare kuvvetler arasındaki dengeyi değiştirerek yürütmenin-1961 aksine-konumunu güçlendirmiştir. Son olarak yürütmenin güçlenmesini sağlayan 91. madde ile belirli konularda, belirli sınırlamalar ile Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi verilmiştir. 1961 Anayasası başlığı altında belirtildiği gibi bu durum doktrinde yasama için bir yetki devri değil bir yetki tanımadır.

Gözler’e göre Parlamenter sistemin asli ve tali unsurları mevcuttur. Sistemin asli unsurları; hükümet yasama organından kaynaklanır; yani yasama organı tarafından seçilir, hükümet yasama organına karşı sorumludur ve yürütme ikili yapıdadır⁸⁸². Tali

⁸⁸¹ Gözler, Türk Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s. 90.

⁸⁸² Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, s. 589.

özellikleri ise; Yürütme, yasamayı feshedebilir, aynı kişi hem yürütmede hem yasamada görev alabilir ve Bakanlar kurulu yasama organının çalışmalarına katılabilir⁸⁸³.

Parlamente sistemin, yukarıda sayılan özellikleri değerlendirildiğinde, 1982 Anayasasının uygulandığı ilk günden 28 Ağustos 2014 tarihine kadar benimsediği hükümet sistemi tartışmasız olarak parlamente sistemdir. Zira 1982 Anayasası parlamente sistemin bütün özelliklerini taşımaktadır.

2.6.1.1. Yürütme Organı

Anayasanın 8. maddesinin ilk şekline göre “Yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasa’ya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.” Maddenin düzenleniş şekline anlaşılabileceği üzere yürütme organı düalist (ikili) yapıdadır⁸⁸⁴. Yürütme organının bir kanadında “Cumhurbaşkanı”, diğer kanadında ise “Bakanlar Kurulu” vardır. Anayasa, 101-108. maddelerinde Cumhurbaşkanının; 109-115. maddelerinde de bakanlar kurulunun statüsünü, görevini ve yetkileri ile sorumluluklarını düzenlemiştir.

1982-2007 yılları arasındaki dönemde, cumhurbaşkanının kırk yaşını doldurmuş ve yükseköğrenim yapmış milletvekilleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından dört turlu bir oylama yapılma ihtimali ile Meclis tarafından seçileceği kabul edilmiştir (m. 101 ve 102). Dördüncü turun sonunda da Cumhurbaşkanının seçilememesi halinde, temsili demokrasinin kaynağına dönülmesi esas ile TBMM seçimlerinin derhal yenileneceği belirtilmektedir. Geçmişte, cumhurbaşkanlığı seçiminde yaşanan zorluklar nedeniyle bu çözüm sorunu millete taşıyan son derece yerinde demokratik ve özgün bir çözüm olarak kabul edilmiştir⁸⁸⁵.

Parlamente sistemde devlet başkanı, devletin başı sıfatıyla tarafsız hakem konumundadır. 1924 Anayasasının aksine, hem 1961 hem de 1982 Anayasası’nda Cumhurbaşkanının “tarafsız ve partiler üstü” bir konuma sahip olması için özel bir çaba harcanmıştır⁸⁸⁶. 1961 Anayasasında da yer aldığı gibi 1982 Anayasasının ilk metnine göre, Cumhurbaşkanının görev süresinin yedi yıl olması ve bir kişinin iki defa Cumhurbaşkanı seçilememesi Cumhurbaşkanının tarafsızlığını teşvik edici

⁸⁸³ Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, s. 594.

⁸⁸⁴ Özbudun (2005), Türk Anayasa Hukuku, s. 306.

⁸⁸⁵ Tanör/Yüzbaşıoğlu, Türk Anayasa Hukuku, s. 346.

⁸⁸⁶ Özbudun (2005), Türk Anayasa Hukuku, s. 306.

niteliktedir⁸⁸⁷. Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilgisi kesilir⁸⁸⁸ ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer. Partisi ile ilgisinin kesilmesi ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliğinin sona ermesindeki amaç Cumhurbaşkanı partiler üstü bir konuma taşımak ve bu bağlamda tarafsızlığını garanti altına almaktır.

Siyasal sorumsuzluk, dönemi içinde parlamentonun ya da başka hiçbir organın, devlet başkanını bu görevden alamaması anlamına gelir⁸⁸⁹. Parlamenter sistemde devlet başkanının parlamentoya karşı siyasi sorumluluğu yoktur. Siyasal sorumluluk, egemene karşı yönetenlerin sorumluluğudur. 1982 Anayasasına göre egemenlik⁸⁹⁰ ise halka aittir. Anayasaya göre, halk adına ise egemenliği Anayasasının koyduğu esaslara göre yetkili organlar kullanır. 1982 Anayasasında 2007 Anayasa değişikliği öncesi, Cumhurbaşkanı siyasal sorumsuzluğu söz konusudur. Nitekim, Anayasanın “sorumluluk ve sorumsuzluk hali” başlığını taşıyan 105. maddesi “Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur. Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulamaz.” diyerek, cumhurbaşkanının siyasi sorumsuzluğunu kabul etmiş ve bu sorumsuzluğun teminatı olarak parlamenter sistemin vazgeçilmez ilkesi olan karşı-imza (birlikte ya da destek imza) kuralını esas almıştır. Bu kurala göre yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına değil, yürütmenin sorumlu kanadı olan Bakanlar Kuruluna aittir⁸⁹¹. Bu durum ise kamu hukukunun temel ilkelerinden biri olan yetki ve sorumluluğun paralel olması ilkesi ile sağlanmaktadır⁸⁹². Cumhurbaşkanına siyasal sorumsuzluk tanınmaması, siyasi partilere, diğer devlet organlarına karşı tarafsız bir hakem rolü vermekte ve yürütmenin devamlılığını sağlamaktadır. Anayasa, sınırlı bir sayım ile Cumhurbaşkanının ise sadece vatana ihanetten sorumlu olduğunu belirtmiştir.

⁸⁸⁷ Özbudun (2005), Türk Anayasa Hukuku, s. 307.

⁸⁸⁸ 27.04.2017 tarihi itibarıyla bu hüküm yürürlükten kaldırılmıştır.

⁸⁸⁹ Tanör/Yüzbaşıoğlu, Türk Anayasa Hukuku, s. 349.

⁸⁹⁰ 1924 Anayasasına göre egemenliği Türkiye Büyük Millet Meclisi kullanacak, 1961 ve 1982 Anayasalarına göre ise milli egemenlik yetkili organlar eliyle kullanılacak.

⁸⁹¹ Özbudun (2005), Türk Anayasa Hukuku, s. 311.

⁸⁹² Altıkaçtı, “1961 Anayasasında Devlet Başkanı Kararnamelerinin İmzalanması”, s. 36; Tanör/Yüzbaşıoğlu, Türk Anayasa Hukuku, s. 349.

1982 Anayasası genel olarak yürütmenin güçlenmesi özelde ise yürütmenin her iki kanadı değil tercihen Cumhurbaşkanı kanadının güçlenmesini sağlamıştır.⁸⁹³ Bu güçlenme Anayasanın 104. maddesinde fazlasıyla hissedilmektedir. Anayasanın 104. Maddesi, Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini devlet organına göre sınıflandırarak düzenlemiştir. Maddeye göre, Cumhurbaşkanının temel yetkileri dışında, yasama yürütme ve yargı organlarıyla ilgili yetkileri de tek tek belirtilmiştir.

Siyasal sorumluluğu bulunmayan Cumhurbaşkanının parlamenter sistem geleneğine aykırı olarak yetkileri oldukça arttırılmıştır. Cumhurbaşkanı bu çok önemli yetkilerinden dolayı *anayasal-siyasal sistemin* merkezine yerleştirilmiştir. Doktrine göre halbuki güçlendirilmesi gereken Cumhurbaşkanı değil, siyasi sorumluluğu olan ve meclis önünde hesap veren bakanlar kurulu olmalıdır⁸⁹⁴. Cumhurbaşkanının hangi işlemleri tek başına yapacağı ise Anayasada sayılmamış bu durum ise normalde parlamenter sistem geleneğinde karşı- imza kuralına tabi bazı yürütme yetkilerini devletin başı olma sıfatıyla Cumhurbaşkanının tek başına kullanmasını kaçınılmaz kılmıştır⁸⁹⁵. Bu durum, sorumsuz kişinin kendini yetkili kılması gibi hukukun temel ilkesine ters düşen bir durumu ortaya çıkarmaktadır. Nitekim, bu hal cumhuriyet tarihinden beri tartışılan 2007 yılı ve sonrasında hukuki düzenlemeleri yapılan hükümet sisteminin değişmesinin nedenleri arasında olmuştur⁸⁹⁶.

1982 Anayasası hangi hallerde Cumhurbaşkanının görevini sona ereceğini düzenlemiştir. Anayasaya göre görev süresinin dolması, istifa, ölüm, başka bir sebeple Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması durumunda (akıl hastalığı, komaya girmesi gibi) ve vatana ihanetle suçlandırılması hallerinde Cumhurbaşkanlığının görevi sona ermektedir⁸⁹⁷. Cumhurbaşkanı, vatana ihanetten dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılır.

⁸⁹³ Özbudun (2005), Türk Anayasa Hukuku, s. 62; Atar (2013), Türk Anayasa Hukuku, s. 37.

⁸⁹⁴ Atar (2013), Türk Anayasa Hukuku, s. 152; Turhan, Hükümet Sistemleri, s. 164; Mustafa Erdoğan Anayasa ve Özgürlük, Ankara 2002, s. 268.

⁸⁹⁵ Örneğin, “Yükseköğretim Kurulunun üyelerini ve üniversite rektörlerini seçmek, 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanunu, 2876 sayılı Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu gibi yasalarla, cumhurbaşkanına, siyasi sorumluluk gerektiren, icrai ve idari nitelikte atama yetkileri tanınmıştır.” Tanör/Yüzbaşıoğlu, Türk Anayasa Hukuku, s. 354.

⁸⁹⁶ Atar (2013), Türk Anayasa Hukuku, s. 152.

⁸⁹⁷ Gözler (2012), Türk Anayasa Hukuku, s. 317.

Anayasamızın 21.01.2017 tarih 6771/16 sayılı kanun ile ilga hale gelen 109’uncu maddesine göre, yürütme organının ikinci kanadı olan Bakanlar Kurulu da kendi içinde “ikili” yapıdadır. Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan oluşur. Başbakan, bakanlar kurulunun ve hükümetin başıdır. Başbakan Cumhurbaşkanı tarafından TBMM üyeleri arasından; bakanlar ise TBMM üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliliğine sahip kişiler arasından Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanıya teklif edilerek Cumhurbaşkanıca atanır. Yine Cumhurbaşkanı, Başbakanın istifasını kabul etmek ve Başbakanın önerisi üzerine bakanların görevlerine son vermek yetkisine sahiptir (m. 109). Bakanlar kurulunun temel görevi, “genel siyasetin” yürütülmesini gözetmektir. 1982 Anayasası’na göre Bakanlar Kurulunun yetkileri: Tüzük çıkarmak, kanun tasarısı hazırlamak, bütçeyi ve kesin hesap kanunu tasarılarını hazırlamak, olağanüstü hâl ve sıkıyönetim ilan etmek, milli güvenliği sağlamak, silahlı kuvvetleri yurt savunmasına hazırlamak, Genelkurmay Başkanını seçmek, YÖK’e üye seçmektir⁸⁹⁸. Yürütmenin ikinci kanadı olan Bakanlar Kurulu’nun (Başbakan ve bakanlar) TBMM’ne karşı siyasi sorumlulukları vardır. Bu siyasi sorumluluk hem kolektif hem de bireysel olarak sorumluluktur (m. 112)⁸⁹⁹. 112. madde, “*Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur. Her bakan, Başbakana karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur*” şeklinde düzenlenmiştir. Kolektif sorumluluk, hükümetin genel siyasetinden Bakanlar Kurulunun tamamının sorumlu olmasıdır. Hükümetin genel siyasetinden dolayı güvensizlik oyu alan Bakanlar Kurulunun düşmesi söz konusudur. Bireysel sorumluluk ise her bakanın kendi görev alanına giren görev ve yetkilerinden dolayı sahip olduğu sorumluluktur. Bireysel sorumlulukta sadece ilgili bakan için güven oylaması yapılmaktadır.

Parlamente sistemin mantığına uygun olarak bakanlar kurulu, aynı anda hem yasamada hem de yürütme organında görev alabilir. Yani, bir kişi hem milletvekili hem de Başbakan veya bakan olabilir. Ayrıca, Başbakan ve Bakanlar parlamentoya girme hakkına, oturumlara katılma, tartışmaları izleme, söz alma haklarına sahiptir.

Bakanlar Kurulunun göreve başlayabilmesi için TBMM’nin güven oyunu beklemesine gerek yoktur⁹⁰⁰. Zira, Başbakan ve bakanlar, Cumhurbaşkanıca atama

⁸⁹⁸ Gözler (2012), Türk Anayasa Hukuku, s. 342; Özbudun (2005), Türk Anayasa Hukuku, s. 322.

⁸⁹⁹ Özbudun (2005), Türk Anayasa Hukuku, s. 324.

⁹⁰⁰ Gözler (2012), Türk Anayasa Hukuku, s. 337; Özbudun (2005), Türk Anayasa Hukuku, s. 322.

işlemleriyle Bakanlar Kurulu'nda göreve başlamış sayılırlar. Öte yandan, Bakanlar Kurulu'nun listesi ve programı kuruluşundan itibaren en geç bir hafta içinde TBMM'de okunur ve TBMM'den güvenoyu istenir. TBMM'deki güvenoyu görüşmeleri sonunda güven oylaması yapılır (m. 110). Güven oylamasında aranan nisap, toplantıya katılanların salt çoğunluğudur ve bu sayı sağlanmış ise bakanlar kurulu göreve devam edebilmektedir. Anayasanın düzenlemiş olduğu bu güven oylaması “göreve başlama sırasında güvenoyu” olarak adlandırılmaktadır.

Anayasanın 111. maddesinde Başbakan tarafından Bakanlar Kurulunun görevi devam ederken de TBMM'den güven isteyebilmektedir. Madde, “*Başbakan, gerekli görürse, Bakanlar Kurulunda görüşüldükten sonra, Türkiye Büyük Millet Meclisinden güven isteyebilir. Güven istemi, Türkiye Büyük Millet Meclisine bildirilmesinden bir tam gün geçmedikçe oya konulamaz. Güven istemi, ancak üye tam sayısının salt çoğunluğuyla reddedilebilir*” şeklindedir. Bu güven oylamasına “görev sırasında güven oylaması” denilmektedir. Bu “göreve başlama sırasında güvenoyu” ve “görev sırasında güven oylaması” birbirinden farklıdır. Çünkü Bakanlar Kurulu göreve başlarken toplantıya katılanların salt çoğunluğunun oyunu almalı iken, görev sırasında başvuru olan güven oylamasında TBMM'nin üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu ile güven istemi reddedilmektedir. Son olarak, milletvekilleri, siyasi parti grupları veya Bakanlar Kurulunun kendisi gensoru görüşmeleri sırasında güven oyu isteyebilir (m. 99/5). Bu güven oylamasında karar yeter sayısı olarak TBMM üye tam sayısının mutlak çoğunluğu aranır. Görüldüğü gibi, Bakanlar Kurulunu kurmak kolay ancak düşürmek zordur⁹⁰¹. Amaçlanan ise hükümetlere istikrar sağlamak, hükümet bunalımlarını engellemektir⁹⁰².

2.6.1.2. Yasama Organı

Yasama yetkisi Türk milleti adına TBMM'ye aittir. Yasama yetkisi *genellik, aslilik ve devredilmezlik* özelliklerine sahiptir. 1961 Anayasalarında iki meclisli TBMM kurulmuştur. Demokratik sistemlerin çoğunda iki meclisli bir sistem tercih edilmesine⁹⁰³ rağmen 1921, 1924 ve 1982 Anayasaları döneminde tek meclisli bir TBMM yapısı tercih edilmiştir. 1982 Anayasasında tek meclisli bir meclis sisteminin tercih edilmesindeki sebep, 1961 Anayasasındaki Cumhuriyet Senatosundan beklenen yararın gerçekleşmemiş

⁹⁰¹ Özbudun (2005), Türk Anayasa Hukuku, s. 325; Gözler (2012), Türk Anayasa Hukuku, s. 339.

⁹⁰² Özbudun (2005), Türk Anayasa Hukuku, s. 325.

⁹⁰³ Özbudun (2005), Türk Anayasa Hukuku, s. 255

olmasıdır⁹⁰⁴. Eroğul, Cumhuriyet Senatosu’nun amacı kanunların aceleye gelmemesi ve bünyesindeki uzman vekiller tarafından etraflıca değerlendirildikten sonra çıkarılmasıyken, Senato kurulma amacına uygun kendisinden beklenen görevleri yerine getirmemiştir. Bu durum Senatoya yeterince yetki verilmediğinden değil, senatonun irade eksikliğinden kaynaklanmıştır⁹⁰⁵.

Anayasanın 87. maddesine göre TBMM’nin görevleri şunlardır: Kanun koyma, değiştirme ve kaldırma; Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetleme, Bakanlar Kuruluna belli konularda KHK çıkarma yetkisi verme; bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşme ve kabul etme; milletlerarası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulma, para basılmasına ve savaş ilanına karar verme; TBMM üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilanına karar vermektir.

1982 Anayasasının 75. maddesi TBMM’nin kuruluşunu düzenlemektedir. Maddeye göre yasama organı genel oyla seçilen beş yüz elli⁹⁰⁶ milletvekilinden oluşmaktadır. Anayasasının 80. maddesine göre milletvekilleri sadece kendi seçim bölgelerini değil, tüm milleti temsil ederler. Milletvekili seçilme yeterliliğinin şartları Anayasanın 76. maddesinde düzenlenmiştir.

Anayasanın 77. maddesine göre TBMM seçimleri dört yılda⁹⁰⁷ bir yapılır. TBMM dört yıllık sürenin bitiminden önce seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Öte yandan Anayasada belirtilen şartlar altında Cumhurbaşkanıca verilecek karara göre de seçimlerin yenilenmesi kararı alınabilir. Süresi biten milletvekili yeniden seçilebilir.

2.6.1.3. Hükümet Sistemi

Bir hükümet sistemini parlamenter sistem olarak nitelendirebilmemiz için beş unsur taşıması gerekmektedir⁹⁰⁸. Bunlar sırası ile: “yürütmenin iki başlı olması,

⁹⁰⁴ Gözler (2012), Türk Anayasa Hukuku, s. 170.

⁹⁰⁵ Cem Eroğul, “Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosu’nun Yeri”, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 398, Ankara 1977.s. 85-86.

⁹⁰⁶ 1982 Anayasasının 75. maddesinin ilk şekline göre, milletvekili sayısı 400 idi. 17 Mayıs 1987 tarih ve 3361 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunuyla yapılan değişiklik ile 450’ye çıkarılmıştır. Nihayet bu sayı 23 Temmuz 1995 tarih ve 4121 sayılı Kanunla beş yüz elliye yükseltilmiştir. Gözler (2012), Türk Anayasa Hukuku, s. 170.; Özbudun (2005), Türk Anayasa Hukuku, s. 259.

⁹⁰⁷ 77. maddenin ilk hali ne göre Türkiye Büyük Millet Meclis seçimleri “beş yılda” bir yapılır. 31/5/2007 ve 5678 sayılı Kanunun 1. maddesiyle “dört yıl” olarak değiştirilmiş ve metne işlenmiştir. 21/1/2017 tarihi 6771 sayılı Kanunun 4. maddesiyle de “beş yıl” olarak değiştirilmiş ve metne işlenmiştir.

⁹⁰⁸ Anayurt, Anayasa Hukuku Genel Kısım, s. 360-381; Döner, Anayasa Hukuku, s. 436; Atalan, Başkanlık Sistemi ve Türkiye, s. 84-106.

yürütmenin yasamadan kaynaklanması, siyasal bakımdan sorumsuz devlet başkanının olması, hükümetin yasama organın güvenine dayanması diğer bir deyimle yasama organına güvensizlik oyu vermek suretiyle yürütme organının görevini sona erdirebilmesi ve son olarak yürütme organının belli hallerde yasama seçimlerinin yenilenmesine karar vermesi” düzenlemelerine sahip bir hükümet sistemi, parlamenter sistem olarak kabul edilmektedir. 1982 Anayasasının benimsediği hükümet sistemi, 21 Ekim 2007 tarihli halkoylamasıyla onaylanan Anayasa Değişikliğinin uygulandığı 28 Ağustos 2014 tarihine kadar (1982-2014 arası) parlamenter hükümet sistemidir⁹⁰⁹.

Yürütmenin İki Başlı Olması: 1982 Anayasasının ilk metninin 8. maddesi “Yürütme yetkisi ve görevi” başlığı ile düzenlemiştir. Maddeye göre, yürütme organı iki başlıdır. Bu düalist yapının bir tarafında Cumhurbaşkanı diğer tarafında da Bakanlar Kurulu bulunmaktadır. Yürütmenin her iki kanadı da yürütme kuvvetinden kaynaklanan yetki ve görevlerini kullanırken, Anayasaya ve kanunlara uygun hareket etmek zorundadır.

Cumhurbaşkanın seçimi doğrudan hükümet sistemi ile alakalıdır⁹¹⁰. Devlet başkanın halk tarafından değil parlamento tarafından seçilmesi bir parlamenter sistem geleneğidir. 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanın ve Bakanlar Kurulunun seçimi ve kuruluş şekli parlamenter sisteme uygundur. Zira, 1982 Anayasası’nın ilk metninin 101. maddesine⁹¹¹ göre, Cumhurbaşkanın, Türkiye Büyük Millet Meclisince kendi üyeleri arasından yedi yıllık bir süre için seçilir. Cumhurbaşkanlığına Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri dışından aday gösterilebilmesi de mümkündür. Ancak TBMM dışından bir adayın gösterilmesi Meclis üye tamsayısının en az beşte birinin yazılı önerisiyle mümkündür. Öte yandan, 109’uncu maddesine göre bakanlar kurulunun meclis üyeleri arasından seçileceğini düzenlemiştir. Düzenlemeye göre, Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan oluşmaktadır. Başbakan, Cumhurbaşkanınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından atanmakta; bakanlar ise Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliğine sahip olanlar arasından Başbakanca seçilmekte ve Cumhurbaşkanınca atanmaktadır.

⁹⁰⁹ Özbudun (2005), Türk Anayasa Hukuku, s. 335-340; Gözler (2012), Türk Anayasa Hukuku, s. 297; Atar (2013), Türk Anayasa Hukuku, s. 152; Tanör/Yüzbaşıoğlu, Türk Anayasa Hukuku, s. 443.

⁹¹⁰ Gözler (2000), Türk Anayasa Hukuku, s. 485.

⁹¹¹ Değişik: 21/10/2007-5678/4 md

Parlamenteer sistemin önemli bir unsuru, devlet başkanının yasama organı karşısında siyasal olarak sorumsuz olmasıdır. 1982 Anayasası 105. madde ile parlamenteer sistemin bir gereği olan Cumhurbaşkanı sorumsuzluğunu düzenlemiştir. Anayasaya göre, Cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğunun teminatı ise bir şart-işlem olan karşı imza kuralıdır. Cumhurbaşkanının bu kontrolsüz gibi görülen yetkileri karşı-imza kuralı ile frenlenmektedir. Böylece, cumhurbaşkanı, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, başbakan ve ilgili bakanlarla imzalar ve bu kararlardan başbakan ve ilgili bakan sorumlu olur. 1982 Anayasasında cumhurbaşkanının yetkilerinin klasik bir parlamenteer sistemde devlet başkanın sahip olması gereken yetkilere göre hayli geniş düzenlendiği daha önce belirtilmiştir. Anayasanın 104. maddesinde cumhurbaşkanının sahip olduğu bu yetkilerden hangilerinin tek başına, hangilerinin ise karşı imza kuralına tabi olduğu belirtilmemiştir. Ancak Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler 1982 Anayasasında kural değil, istisnadır ve istisnalar dar yorumlanmalıdır. Yani genel kural Cumhurbaşkanının karşı imza kuralına uygun hareket etmesidir. Öğretide ise 104 ve 105. maddelerden dolayı cumhurbaşkanının en ön plana çıktığı, adeta sistemin merkezi haline geldiği iddia edilmekte, parlamenteer sistemde uzaklaşıldığı savunulmaktadır. Özbudun, Cumhurbaşkanı klasik bir parlamenteer sistemde olması gerekenden daha fazla yetkiye sahip olmasından dolayı 1982 Anayasasının hükümet sistemini “zayıflatılmış parlamentarizm” olarak adlandırılabilceğini savunmuştur⁹¹². Tanör/Yüzbaşıoğlu ise 104. maddeden dolayı hükümet sisteminin yarı-başkanlık sistemini çağrıştırdığını ifade etmişlerdir⁹¹³.

Siyasal Bakımdan Sorumsuz Devlet Başkanı: Parlamenteer sistemin bir diğer önemli unsuru, bakanlar kurulunun, Meclise karşı siyasal sorumluluğunun olması ve buna karşın Cumhurbaşkanına karşı siyasal sorumluluğunun olmamasıdır⁹¹⁴. 1982 Anayasası Bakanlar Kurulunun siyasal sorumluluğu kuralını düzenleyerek parlamenteer sistemin klasik özelliklerinden birini korumuştur⁹¹⁵. Anayasanın 112. maddesi ile bakanların kurulunun hükümetin işlemlerinden dolayı TBMM’ye karşı kolektif ve bireysel sorumlulukları vardır. Kolektif sorumlulukları nedeniyle, bakanlar kurulu, ülkenin genel

⁹¹² Özbudun (2005), Türk Anayasa Hukuku, s. 337-338.

⁹¹³ Tanör/Yüzbaşıoğlu, Türk Anayasa Hukuku, s. 441.

⁹¹⁴ Atar (2013), Türk Anayasa Hukuku, s. 152.

⁹¹⁵ Özbudun (2005), Türk Anayasa Hukuku, s. 335-336.

siyasetinin yürütülmesinden birlikte sorumludur. Bunu yanında, her bakan, başbakana karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de bireysel olarak sorumludur. Özbudun, 1982 Anayasası'nda başbakanın otoritesinin güçlendirilmiş olması parlamenter sistemden bir sapma değil, "rasyonelleştirilmiş parlamentarizm" yönünde bir evrilme olduğunun kabul edilmesi gerektiğini savunmuştur⁹¹⁶.

Güvenoyu: Yukarıda belirtildiği üzere 1982 Anayasası'nın 110. maddesine göre hükümet için göreve başlarken ve görev sırasında güvenoyu esası benimsenmiştir. Dolayısı ile, Anayasada hükümetin varlığının devamlılığının sağlanabilmesi için yasamanın oyunun alması kurala bağlanmıştır. Göreve başlarken güvenoyunu almaması halinde bir hükümet kurulmamış ve görev sırasında güvenoyu almamış ise kurulu hükümet düşmüş sayılır.

Fesih: 1982 Anayasası parlamenter sistemin tipik özelliği olan fesih yetkisini bazı şartlarla kabul etmiştir. Buna göre, 1982 Anayasası'nın 116. maddesinde yürütmenin, yasamanın seçimlerini yenileme yetkisi düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı yasamayı feshedebilmesi iki durumda mümkündür. Bunlardan ilki, Bakanlar Kurulunun, 110'uncu maddede belirtilen güvenoyunu alamaması, ikincisi 99. veya 111. maddeler uyarınca güvensizlik oyuyla düşürülmesidir. İlk iki halin gerçekleşmesinden itibaren kırk beş gün içinde yeni Bakanlar Kurulu kurulmadığı veya kurulduğu halde güvenoyu alamadığı takdirde Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına danışarak, seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. İkinci durum, Başbakanın güvensizlik oyu ile düşürülmeden istifa etmesi üzerine ve son olarak, yeni seçilen Türkiye Büyük Millet Meclisinde Başkanlık Divanı seçiminden sonra yine üçüncü ve son durumun gerçekleştiği tarihten itibaren kırk beş gün içinde Bakanlar Kurulunun kurulamaması hallerinde Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına danışarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Cumhurbaşkanı'nın kırk beş gün içerisinde hükümetin kurulamaması halinde seçimlerin yenilenmesine ilişkin kararı Anayasal bir zorunluluk değil cumhurbaşkanına verilen bir takdir yetkisidir. Cumhurbaşkanı, seçimlerin yenilenmesi yerine hükümetin kurulması için verilen görevin devamına ya da yeni görevlendirme yapmaya da karar verebilmektedir. Cumhurbaşkanı her ne kadar bu kararı

⁹¹⁶ Özbudun (2005), Türk Anayasa Hukuku, s. 336.

alırken Meclis Başkanı'na da danışmak durumundaysa da karar mercii Cumhurbaşkanıdır.

Bir kişi hem bakan hem de milletvekili olabilir, böylece hem yasamada hem de yürütmede görev alabilir.

Bakanlar Kurulu TBMM'nin çalışmalarına katılabilir. TBMM çalışmaları sırasında Anayasanın 88. maddesine göre Bakanlar Kurulunun kanun tasarısı sunma hakkı vardır⁹¹⁷.

Tüm bu sayılanlar değerlendirildiğinde 1982 Anayasasının 2007 yılına kadar olan döneminde parlamenter sistemin hâkim olduğu sonucuna varılması kaçınılmazdır.

1982 Anayasasının benimsediği şekilde parlamenter sistem, seçimlerden sonra güçlü ve istikrarlı bir hükümetin kurulmasını ne yazık ki sağlayamamakta ve bu durum kaçınılmaz olarak çok partili koalisyon hükümetlerini kurmaktadır. Parlamenter sistemde, hükümetlerin genellikle parçalı yapıda oluşması, ülkeyi istikrar içinde yönetecek güçlü hükümetlerin kurulmaması ve politik çatışmaların giderilmesi, yeni hükümet sistemi arayışlarını kaçınılmaz kılmış ve bu arayışlarda başkanlık sistemi sık sık gündeme gelmiştir.

2.6.1.4. Yasama-Yürütme İlişkileri

Parlamenter sistemde, yumuşak kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği, yasama ve yürütme organlarının, karşılıklı olarak birbirini etkin denetleme ve dengeleme araçları vardır. Bu doğrultuda 1982 Anayasasında yasama / yürütme ilişkileri çerçevesinde hem yasama organı hem de yürütme organı birbirlerini dengeleme ve denetleme araçlarına sahiptirler. Aşağıda bu dengeleme ve denetleme araçları, yasama organı ve yürütme organı için ayrı ayrı ele alınarak incelenecektir.

⁹¹⁷ 21/1/2017 tarihi 6771 sayılı Kanunun 16. maddesiyle, Anayasanın 88. maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Bakanlar Kurulu ve”, ikinci fıkrasında yer alan “tasarı ve” ibareleri madde metninden çıkarılmıştır. Teklifin Madde Gerekçesi, “Madde ile önerilen hükümet sistemine uyum sağlamak amacıyla anayasanın farklı maddelerinde bulunana bazı ibareler değiştirilmekte, bazı maddelere yeni ibareler eklenmekte, bazı maddelerde de bir kısım ibareler metinden çıkarılmaktadır.” Yunus Emre Yılmazoğlu, İsmail Emrah Perdecioğlu, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Gerekçeli, Ankara 2019, s. 530.

2.6.2. Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yasama Organının Sahip Olduğu Denge ve Denetleme Araçları

Yasama organının yetkileri Anayasa'nın 87. maddesinde düzenlenmiştir. 1982 Anayasasının sisteminde, yürütme organı sahip olduğu yetkileri kullanırken yasama organı tarafından dengelenir ve denetlenir. Yasama organın sahip olduğu bu denge ve denetleme araçları; kanun yapma yetkisi, milletlerarası antlaşmaları onaylanmasını uygun bulmak, bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek, cumhurbaşkanını seçmek ve hükümeti denetleme araçlarıdır.

2.6.2.1. Kanun Yapma Yetkisi

1982 Anayasası'nın 88. maddesine göre milletvekilleri ve Bakanlar Kurulu kanun teklifinde bulunabilir. Bakanlar Kurulu tarafından önerilen “kanun tasarılarının” milletvekili kanun tekliflerine oranla yasalaşmasının oranı daha yüksektir⁹¹⁸.

Meclis bir alanda kanunlarla direktif niteliğinde “ilkeler” koyar, “çerçeve” çizer ve “sınırlar” koyar. Kuşkusuz, bu ilkeler ve sınırlar yürütme organı içindir. Yürütme organın “asli ve ilk el” bir düzenleme yetkisi yoktur⁹¹⁹. “İdarenin kanuniliği” ilkesine göre yürütmenin görev ve yetkileri hem kanuna dayanmalı (*secundum legem*) hem de kanuna aykırı olmamalı (*intra legem*), yasamanın çizdiği sınırlar çerçevesinde kalmalıdır⁹²⁰. Bu ilkenin dayanağı olan 1982 Anayasasının 6 ve 8. maddelerine göre yürütme organının görev ve yetkilerini anayasa ve kanunlara uygun kullanmak zorundadır.

Dolayısıyla, yürütmenin KHK (m. 91), tüzük (m. 115), ve yönetmelik (m. 124) çıkarması gibi düzenleyici işlem yapabilmesi için kendisine bu konularda yetki veren

⁹¹⁸ Eroğul, Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosu'nun Yeri, s. 50.

⁹¹⁹ Aksi görüş için Anayasa Mahkemesi kararı bkz. AYMK: “yasama organı herhangi bir sahayı, anayasaya uygun olmak şartıyla düzenleyebilir. Bu düzenlemede, bütün ihtimalleri göz önünde bulundurarak teferruata ait hükümleri de tespit etmek yetkisine haiz ise de, zamanın gereklerine göre sık sık tedbirler alınmasına veya alınan tedbirlerin kaldırılmasına ve yerine göre tekrar konulmasına lüzum görülen hallerde, yasama organı yapısı bakımından ağır işlemesi ve günlük olayları izleyerek zamanında tedbir almasının güçlüğü karşısında, esaslı hükümleri tespit ettikten sonra, ihtisassa ve idare tekniğine taalluk eden hususların düzenlenmesi için hükümeti görevlendirmesi de yasama yetkisini kullanmaktan başka bir şey değildir.” E. 1963/4, K. 1963/71, k.t. 28/3/1963, **AYMD**, Sayı 1, s. 165.

⁹²⁰ Ramazan Çağlayan, İdare Hukuku, Ankara 2014, s. 80-82.

daha önce çıkarılmış bir kanun varlığı gerekir; kuruluş ve teşkilatlanması kanunla olur, görev ve yetkileri kanunla belirlenir⁹²¹.

Yürütme organının kuruluşu, görev ve yetkileri, eylem ve işlemleri yasama organı tarafından çıkarılan kanunla belirlenmesi ve yürütmenin düzenleme yetkisinin tamamlayıcı bir yetki olması, yasamaya yürütme üzerinde bir denetleme yetkisi vermektedir. Bunun yanında asıl amaç “yürütmenin yasamaya bağımlılığını sürekli hale getirmektedir⁹²²”. Yasama organı, yürütmenin kanun tasarılarının anayasal ilkeleri ve kuvvetler ayrılığı ilkesini zedeleyip zedelediğini göz önünde bulundurarak kanunlaşmasını engellemek suretiyle bir fren mekanizması görevini görür. Yürütmenin politikalarını belirlemede ve uygulamada bağımsızlık/özerklik (*agenda-setting power*⁹²³) ilkesine sahip değildir. Denge ve denetim mekanizmaları bağlamında kanun yapma yetkisiyle yasama organının üstünlüğü (*the supremacy of parliament*⁹²⁴) ilkesinin benimsendiği görülür.

2.6.2.2. Milletlerarası Antlaşmaları Onaylanmasını Uygun Bulmak

1982 Anayasası antlaşmaların onaylanması yetkisini yasama organı ve yürütme organı arasında paylaşmıştır⁹²⁵. 1982 Anayasası 104. maddesine göre milletlerarası antlaşmaların onaylanmasını ve yayımlanması yetkisini Cumhurbaşkanına vermiştir. Ancak Cumhurbaşkanının milletlerarası antlaşmayı onaylama yetkisini kullanabilmesinin şartı, TBMM’nin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlamıştır (m. 90/1). Dolayısıyla 1982 Anayasası da 1961 Anayasası gibi, TBMM’nin onaylanmasını uygun bulmadığı bir milletlerarası antlaşmanın Cumhurbaşkanı tarafından onaylanamayacağını kabul etmiştir. Anayasanın 90’ıncı maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarında sayılan antlaşmalarda ise TBMM’nin yapılan antlaşmayı bir onay kanunu ile uygun bulması kuralına birtakım istisnalar getirilmiştir. Bu istisnai hükümlere göre milletler arası bir antlaşmaya dayanan uygulama antlaşmaları ile kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan ekonomik, ticari, teknik ve idari antlaşmalar, Bakanlar Kurulu tarafından kabul

⁹²¹ Çağlayan, İdare Hukuku, s. 80-82.

⁹²² Atar (2013), Türk Anayasa Hukuku, s. 162.

⁹²³ Torsten Persson, Gerard Roland, Guido Tabellini, “Separation of Powers and Political Accountability”, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 112, No. 4, 1997, s. 1166.

⁹²⁴ Bradley, Ewing, Knight, Constitutional And Administrative Law, s. 101; Vernon Bogdanor, “Imprisoned by a Doctrine: The Modern Defence of Parliamentary Sovereignty”, Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 32, No. 1, 2012, s. 179-183;

⁹²⁵ Özbudun (2005), Türk Anayasa Hukuku, s. 207.

edildikten sonra sadece Cumhurbaşkanının onaylayıp yayımlaması ile birlikte bu antlaşmalar yürürlüğe girerler (m. 90/2-4; 244 sayılı kanun, m.2/2-4).

Görülüyor ki, Cumhurbaşkanı milletlerarası antlaşmayı onaylarken mutlaka Meclis'in milletlerarası antlaşma ile ilgili eğilimini dikkate almak zorundadır. Çünkü Meclis'in uygun bulma kanunu olmadan milletlerarası antlaşmanın yürürlüğe girmesi mümkün değildir. Meclis'in bu uygun bulma yetkisi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunu milletlerarası antlaşma yapma konusunda frenlemekte; iki organı iş birliği yapmak zorunda bırakmakta kuvvetin tek organda yoğunlaşmasını engelleyerek bir denge unsuru sağlamaktadır. Bu etkili denge ve denetleme aracı ile TBMM, yürütmenin milletlerarası antlaşma yapma yetkisini sınırlamakta ve kontrolü altına almaktadır.

1982 Anayasası'nın 2007 ve 2017 yıllarında yapılan anayasa değişikliklerinde milletlerarası antlaşmalara ilişkin yeni bir düzenleme getirilmemiştir. Bu nedenle milletlerarası antlaşmalarla ilgili olarak Cumhurbaşkanının ve Meclis'in sahip olduğu yetkiler özü itibarıyla aynı kalmıştır.

2.6.2.3. Cumhurbaşkanı Seçmek

Türkiye'de, cumhuriyetin ilanından 2002'ye kadar, cumhurbaşkanını TBMM'nin seçmesi yöntemi benimsenmiştir. Geçmişte, cumhurbaşkanı seçiminde yaşanan zorluklar ve özellikle de seçim sürecinin çok uzaması nedeniyle, 1982 Anayasası'nın ilk metninde cumhurbaşkanı seçim sürecini hem bir takvime bağlamış hem de bu süreç sonunda seçilememesi halinde, sorunu millete taşıyan son derece yerinde demokratik ve özgün bir çözüm öngörmüştür.

Anayasanın 102. maddesinin ilk metnine göre, cumhurbaşkanı, TBMM üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun gizli oyuyla seçilir. Meclis toplantı halinde değilse hemen toplantıya çağrılır. Cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından otuz gün sonra cumhurbaşkanı seçimine başlanır ve seçime başlama tarihinden itibaren otuz gün içinde sonuçlandırılır. Bu sürenin ilk on günü içinde adayların Meclis Başkanlık Divanına bildirilmesi ve kalan yirmi gün içinde de seçimlerin tamamlanması gerekir.

Anayasa'ya göre, yirmi günlük seçim takvimi içinde dört tur oylama yapılır. İlk iki oylamada seçilebilmek için, TBMM üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu gerekir. Bundan amaç, siyasi partileri öncelikle üzerinde en çok uzlaşabildikleri kişiyi cumhurbaşkanı seçmeye zorlamaktır. Bu sağlanmazsa, üçüncü turda üye tam sayısının

salt çoğunluğunu sağlayan aday cumhurbaşkanı seçilir. Üçüncü tur oylamada da yeterli çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oyu alan iki aday arasında dördüncü ve son oylama yapılır. Bu oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğunu alan aday cumhurbaşkanı seçilir; aksi halde TBMM seçimleri yenilenir.

Görüldüğü üzere, 1982 Anayasası, ilk metninde TBMM'yi en geç önceki cumhurbaşkanının görev süresinin dolduğu gün yeni cumhurbaşkanı seçmeye zorlayan, radikal bir prosedür öngörmüştü. TBMM, bu zorlamanın yaptırımını olarak seçimlerin yenileme yetkisini elinde bulundurmaktadır. Ancak cumhurbaşkanının seçilmesi usulünde amaçlanan partilerin uzlaştığı bir cumhurbaşkanı seçmektir. Oysa, cumhurbaşkanı seçilme nisabı, Meclis çoğunluğunu elinde bulunduran siyasi partinin tarafından sağlanması halinde yürütme organı kendiliğinden yasama çoğunluğuna da sahip olacaktır. Bu durum yürütme/yasama arasındaki ilişkide yürütme lehine olacaktır. Yürütme, sahip olduğu yasama çoğunluğu ile istediği kanunları rahatlıkla meclisten geçmesini sağlayacaktır. Cumhurbaşkanı ise kendisini seçen siyasi partinin desteklediği kanunları veto etmekten çekinecektir. Ayrıca cumhurbaşkanının başbakanı atadığı göz önüne alındığı zaman aslında yasama cumhurbaşkanını seçtiği zaman dolaylı olarak başbakanı da seçmektedir. Bu durumda yasama ve yürütme ilişkileri açısından yasamaya bir üstünlük sağlamaktadır. Ancak başbakanında yasama organının içinden çıktığı göz önüne alınırsa aslında halkın iradesini dolaylı olarak yansıtmaktadır. Bu durum ise iki organ arasında bir işbirliğini, bir uyumu zorunlu kılmaktadır.

2.6.2.4. Bütçe ve Kesin Hesap Kanun Tasarılarını Görüşmek ve Kabul Etmek

Bütçe kanunu, devlete ve diğer kamu tüzel kişilerine belli bir süre için kamu gelirlerini toplama ve kamu harcamalarında bulunma izni veren, şart-işlem niteliğinde özel bir kanundur⁹²⁶. Bütçe, yürütmenin politikalarını uygulayabilmesi açısından da önemli bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Yürütme tarafından gerçekleştirilecek kamu gelir ve giderlerinin gerek bütçenin kanunlaşması sürecinde gerekse bütçenin uygulanması sırasında ve uygulanma sonrasında meclis veya meclis adına denetim yapan birimlerce onaylanması ve denetimi esastır. Yasama organı harcama yetkisi anlamına gelen bütçeyi onaylamazsa yürütmenin hedeflediği siyaset felç olur. Parlamenter sistemlerde, yürütme organı tarafından meclise sunulan bütçe kanunu anayasada

⁹²⁶ Atar (2013), Türk Anayasa Hukuku, s. 235.

düzenlenen süre içerisinde kabul edilmediği takdirde, bakanlar kuruluna yasamanın daha önce vermiş olduğu güvenoyundan vazgeçtiği anlamına gelir. Bu durumda bakanlar kurulunun istifa etmesi gerekir. Ancak unutulmamalıdır ki, bütçenin reddi yasamanın yürütme üzerinde en güçlü ama işlemesi olağanüstü koşullara bağlanmış silahıdır. Yasamanın elindeki en güçlü denge ve denetleme mekanizması olan bütçe kanunu sayesinde yürütme yasamayla bir uyum sağlamak ve hatta iyi geçinmek zorundadır. Anayasal devlet ve kuvvetler ayrılığı ilkesi açısından denge ve denetleme mekanizması olarak önemli bir anayasal araçtır.

Modern demokrasilerde devletin işlevi ve üstlendiği görevlerin artması, yasama-yürütme ilişkilerini ve kuvvetlerin arasındaki dengeyi etkilemiştir. 1982 Anayasasında Yasama yürütme ilişkilerinde kilit rol olan bütçe kanunu, yasamanın yürütmeyi sürekli denetlediği, yürütmeyi hukukun içinde kalmaya zorladığı bir denge ve denetim mekanizmasıdır. 1982 Anayasası 87. maddesine göre, TBMM'nin görev ve yetkileri arasında Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek bulunmaktadır. Bütçe kanunu ile yürütmenin hazırladığı devletin gelir ve giderlerinin düzenlendiği bütçenin kabul edilmesi, vergilerin tayin edilmesi, hükümetin ihtiyacı olan ödeneklerin çıkarılması konusunda TBMM'nin onayının zorunluluğu ile bütçe kanunu, 1982 Anayasasının daki yasamanın, yürütmeye karşı en etkili denge ve denetleme mekanizması⁹²⁷ haline gelmektedir. 1982 Anayasasına göre, yasama organı tarafından kabul edilmeyen bütçe kanunu sonucunda hükümete kurulurken verilen güvenoyu geri alınmış sayılır. Bunun sonucunda dolaylı olarak yasama yürütmeyi feshetmektedir. Çünkü geçici bütçe çıkarılmaması durumunda Anayasada herhangi ikincil çözüm yolu düzenlenmemiştir. Yasama çoğunluğuna sahip olmayan bir yürütme, yasamanın daima bütçe kanununu onaylamaması tehditi altındadır. Aksi yönde de Meclis çoğunluğuna sahip olan yürütmenin bütçe kanunu yoluyla denetimi de pek mümkün değildir. Hükümet, seçim programı çerçevesinde halka vaat ettiği politikalarını hayata geçirebilmek için Meclisin desteğine ihtiyaç duymakta ve Meclis de hükümetin politikalarını gerçekleştirebilmesi için gereken mali desteği vermeyerek veya kısıtlı vererek hedeflerini gerçekleştirmesini engelleyebilmektedir⁹²⁸. Bu yönü ile de

⁹²⁷ Anayurt, Anayasa Hukuku Genel Kısım, s. 399-400.

⁹²⁸ Bütçenin reddedilmesi ya da mali yıl başına yetişmemesi hallerinde devlet yaşamının aksamaması için geçici bütçe çıkarılır. Geçici bütçeye Cumhuriyet döneminde sekiz kez (1965, 1970, 1974, 1988, 1992,

bütçe kanunu, yasama organının yürütme organı karşısında önemli bir denge ve denetleme mekanizmasına dönüşebilmektedir.

Kesin hesap kanunu, TBMM'nin bütçenin uygulanışı üzerindeki denetimini sağlayan özel bir kanundur⁹²⁹. Kesin hesap kanunu tasarıları ise bakanlar kurulu tarafından, kanunda daha kısa bir süre öngörülmemişse, ilgili oldukları malî yılın sonundan başlayarak en geç yedi ay sonra TBMM'ne sunulur (m.164). Bu denetim, TBMM adına Sayıştay tarafından yerine getirilir.

2.6.2.5. Hükümeti Denetleme Araçları

Yürütmenin yasama organına karşı siyasal sorumluluğu parlamenter sistemi başkanlık sisteminden ayırt edici en temel unsurdur⁹³⁰. Günümüz demokrasilerinde yasama organlarının üç temel görevinden biri, yürütme organının siyasal sorumluluklarını (*bireysel sorumluk/ kolektif sorumluluk*) yerine getirip getirmediğini denetlemektir⁹³¹. Yasama organının, yürütme organı üzerinde denetimi sağlamak için sahip olduğu hukuki araçlara denetim araçları denir. Siyasal sorumluluğun sorgulandığı bilgi edinme ve denetim araçları yasamaya hükümetin ya da bir bakanın görevine son verebilme yetkisini verir. Modern demokrasilerde devletin işlevinin, üstlendiği görevlerin artması yasama-yürütme ilişkilerini ve kuvvetlerin arasındaki dengeyi etkilemiştir. Parlamenter sistemde yasama organının hükümet üzerinde sahip olduğu ve yasama yürütme ilişkilerinde yasama organının güçlü bir konuma taşıyan bilgi edinme ve denetim araları genel olarak soru, genel görüşme, meclis araştırması ve meclis soruşturmasıdır⁹³². Günümüzde demokratik toplumlarda temel hak ve hürriyetlerin güvencesi olan yasama organı sayılan denetim araçlarıyla, yürütmenin hukukun sınırları içinde kalmasını sağlar ve onu işbirliğine zorlar, eylem ve işlemlerinde keyfiliği önler.

1996, 1999, 2003 mali yıllarında) başvurulmuş, bunlardan 1965 ve 1970 yıllarındaki geçici bütçeler bütçe kanunun reddi nedeniyle çıkarılmıştır.

⁹²⁹ Gözler (2012), Türk Anayasa Hukuku, s. 272; Atar (2013), Türk Anayasa Hukuku, s. 236; Özbudun (2005), Türk Anayasa Hukuku, s. 297.

⁹³⁰ Anayurt, Anayasa Hukuku Genel Kısım, s. 370.a

⁹³¹ Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 401; Anayurt, Anayasa Hukuku Genel Kısım, s. 370.

⁹³² Anayurt, Anayasa Hukuku Genel Kısım, s. 370; Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 401; Ergun Özbudun, Parlamenter Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakabe Vasıtaları, Ankara 1962.

1982 Anayasası'na göre TBMM'nin hükümeti denetleme görevini yerine getirirken kullanabileceği *denetim araçları*, soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensorudur (m. 98/1).

Anayasanın 98. maddesinde düzenlenen **soru** (*parliamentary questioning*), yazılı olarak verilmektedir. Soru önergesi, yasama organı üyelerince başbakan veya bakanlardan sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılacak şekilde, hükümetin herhangi bir eylem ve işlemi hakkında Başbakan veya bakanlardan bir önerge ile bilgi istenmesidir (m. 98/2). Hükümeti denetleme araçlarından biri olmakla beraber, soru önergesi etkinliği düşük ve sınırlı bir denetim aracıdır⁹³³. Çünkü soru önergesine verilen cevabın akabinde ilgili bakan veya Başbakan hakkında herhangi oylama yapılması veya hükümetin siyasal sorumluluğunu ortaya koyan bir hukuki yaptırım söz konusu değildir. Başka bir ifadeyle, siyasi veya cezai bir sonucu yoktur⁹³⁴. Soru önergesi vermekle, hükümet sadece uyarılmış olmaktadır.

Anayasanın 98. maddesinin dördüncü fıkrasına göre **genel görüşme** (*general debate*), “toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, TBMM Genel Kurulu'nda görüşülmesidir” şeklinde tanımlanmıştır. Toplumun ve devletin faaliyetleri ile alakalı genel görüşmeye alınan konu, TBMM Genel Kurulunda görüşülmektedir (m. 98/4; İçtüzük, m. 101). Soru önergesinde sadece soru soran milletvekili söz alırken, diğer milletvekilleri tartışmaya katılmamakta fakat genel görüşme önergesinin Genel Kurulda görüşülmesi sırasında önerge sahibi milletvekili dışında diğer tüm isteyen milletvekilleri görüşmelere ve tartışmalara katılabilmektedir. Ancak genel görüşme sonunda hükümetin tasarrufu hakkında herhangi oylama yapılması veya hükümetin siyasal veya cezai sorumluluğunu ortaya koyan herhangi bir yaptırım söz konusu değildir. Ayrıca, yürütmenin yasama çoğunluğuna sahip olduğu durumlarda, yürütmenin açılmasından kaçındığı bir konuda genel görüşmenin açılabilmesi ihtimali hayli düşüktür.

Anayasanın 98. maddesinin üçüncü fıkrasına göre **meclis araştırması**⁹³⁵ (*parliamentary inquiry*), belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemedir. Meclis araştırmasındaki amaç, yasama organı anayasanın kendisine yüklediği görevleri yerine getirebilmek için bilgiye ihtiyaç duyabilir, bu bilgiyi hükümete sormak yerine Meclis

⁹³³ Özbudun (2005), Türk Anayasa Hukuku, s. 298; Döner Türk Anayasa Hukuku, s. 404.

⁹³⁴ Atar (2013), Türk Anayasa Hukuku, s. 228.

⁹³⁵ Meclis araştırması hakkında geniş bilgi için bkz. Erdal Onar, Meclis Araştırması, Ankara 1977.

bizzat kendisi araştırıp öğrenmek isteyebilir⁹³⁶. TBMM İçtüzüğüne göre (İçtüzük, m. 104/3), Meclis araştırması açılmasında genel görüşme açılmasındaki hükümler uygulanır. Meclis araştırmasının açılmasına Meclis Genel Kurulunda yapılan oylama sonunda karar verildiği takdirde, araştırmanın yürütülmesi için milletvekillerinden oluşan özel bir araştırma komisyonu kurulur. Meclis araştırma Komisyonunun Genel Kurulda görüşülen komisyon raporunun veya söz konusu Genel Kurul görüşmesinin hükümetin siyasal veya cezai sorumluluğunu ortaya koyan bir oylama yapılması veya herhangi bir karar alınması söz konusu değildir. Bununla birlikte, bir meclis araştırması sonucunda Bakanlar Kurulu veya bir bakanın sorumlu tutulacağı bilgilere ulaşılması halinde, görüşmeler sırasında gensoru önergesi ve meclis araştırmasını devreye sokması, hükümetin siyasal veya cezai sorumluluğunu doğurabilmektedir. Öte yandan, Meclis araştırması sonucunda elde edilen bilgiler ışığında TBMM, gerekli gördüğü kanuni düzenlemeleri de yapabilir. Özbudun'a göre etkililik açısından meclis araştırması, TBMM'ne, sadece kanun yapma ve hükümeti denetleme görevlerinde yardımcı olacak bir denetim aracıdır⁹³⁷. Meclis araştırmasına, parlamenter sistemlerde, çoğunlukla muhalefet partileri başvurmaktadır.

Meclis soruşturması⁹³⁸ (*parliamentary investigation*) usulü, başbakan ve bakanların görevleri ile ilgili siyasi değil, cezai sorumluluklarının araştırılmasını sağlayan bir denetim aracıdır⁹³⁹. Anayasanın 100. maddesinin birinci fıkrasına göre meclis soruşturması başbakan ve bakanlar hakkında, TBMM üye tam sayısının en az onda birinin vereceği önerge ile soruşturma açılmasını isteyebilir. Meclis görüşmeleri sonunda gerekli görüldüğü takdirde söz konusu başbakan veya bakan hakkında Yüce Divana sevk kararı verilir (m. 100/3). Meclis soruşturması etkili bir denetim mekanizmasıdır. Zira Anayasa'nın 113. maddesinin 3. fıkrası uyarınca başbakan hakkında Yüce Divana Sevk kararı verilmesi durumunda hükümet istifa etmiş, bakanın Yüce Divana Sevk kararı verilmesi durumunda ise, bakan bakanlıktan düşmüş sayılır⁹⁴⁰. Yüce Divana sevk edilen Başbakan veya bakanın milletvekilliği düşmemekte fakat başbakan veya bakanın Yüce Divana mahkûm olmaları halinde bu mahkûmiyet ile alınan ceza, milletvekili seçilme

⁹³⁶ Özbudun (2005), Türk Anayasa Hukuku, s. 300.

⁹³⁷ Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 301.

⁹³⁸ Meclis soruşturması hakkında geniş bilgi için bkz. Hikmet Tülen, Türk Anayasa Hukukunda Bakanların Cezai Sorumluluğu ve Meclis Soruşturması, Konya 1999.

⁹³⁹ Atar (2013), Türk Anayasa Hukuku, s. 230; Gözler (2012), Türk Anayasa Hukuku, s. 267; Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 301.

⁹⁴⁰ Gözler (2012), Türk Anayasa Hukuku, s. 267; Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 301.

yeterliliğini (m. 76) engelleyici nitelikte ise, Yüce Divanın kararının TBMM Genel Kuruluna bildirilmesi ile milletvekilliği de düşmüş olur (m. 84/2). Meclis soruşturması usulü, Başbakan ve bakanların cezai sorumluluklarını ortaya çıkararak görevlerinin düşmesine yol açtığı için soru, genel görüşme, meclis araştırması denetim yollarına nazaran daha etkili bir denetim yoludur. Fakat, yasama çoğunluğuna hükümeti oluşturan siyasi partinin hâkimiyeti söz konusu ise meclis soruşturması denetim yolunu çalıştırmak son derece güçtür.

Gensoru⁹⁴¹ mekanizması, Bakanlar Kurulu’nun hükümetin genel siyasetin yürütülmesinden ya da her bir bakanın kendi bakanlığında izlediği siyaset ve işlemler ile ilgili kolektif ve bireysel sorumlulukları sonucu ortaya çıkan, Meclisin gerçekleştirdiği denetimi ifade eder. Anayasanın 99. maddesinde düzenlenen gensoru, bakanlar kurulunun veya bir bakanın “siyasal sorumluluğunu” doğuran Meclisin sahip olduğu tek ve en etkili denetim mekanizmasıdır⁹⁴². Gensoru görüşmeleri sırasında verilen güvensizlik önergesi bakanlar kurulu veya bir bakanın görevden düşürülebilmesi, Genel Kurul’un üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kabul edilmesi gerekir. Ancak her gensoru mekanizması sırasından güvensizlik önergesi verilecek diye bir sonuca da ulaşılmamalıdır⁹⁴³.

1982 Anayasasında hükümeti denetleme araçlarından soru mekanizmasının siyasal bakımdan herhangi bir yaptırımı bulunmamasından, soruya verilen cevabın akabinde bir oylama yapılmaması veya siyasal bakımdan sonucunda bir yaptırım bulunmamasından dolayı yasama açısından etkili bir denetim aracı değildir. Yasama soru mekanizmasıyla sadece konu hakkında resmi bilgilere ulaşır, düşük bir ihtimalle yürütme üzerinde bir kamuoyu bakışı yaratabilir. Aynı şekilde genel görüşmede yasama-yürütme ilişkileri açısından yürütme açısından herhangi bir siyasal sorumluluk doğurmaz. Meclis araştırması, genel görüşme ve soru gibi herhangi bir siyasal yaptırımı olmayan bir denetim yoludur. Meclis araştırması sadece rapor sonucunda ciddi bulgulara ulaşılmışsa sorumlu kişiler hakkında hukuki veya cezai sorumlulukları için yargının harekete geçmesine kaynaklık eder⁹⁴⁴. Yasamanın yürütme organı üzerinde siyasal denetimi bağlamında kullandığı en etkili aracı gensorudur. Hükümetin siyaseten hesap vermesine

⁹⁴¹ Gensoru hakkında geniş bilgi için bkz. Mesut Aydın, *Gensoru*, Ankara 2010; 2017 tarihli Anayasa değişikliği ile gensoru mekanizması ilga edilmiştir.

⁹⁴² Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 301-302.

⁹⁴³ Gözler (2012), *Türk Anayasa Hukuku*, s. 269.

⁹⁴⁴ Anayurt, *Anayasa Hukuku Genel Esaslar*, s. 373.

ve güvensizlik oyuyla düşmesine neden olan bu denetim mekanizması, yürütme organını yasama ile sürekli işbirliği yapma zorunluluğuna sokmaktadır. Meclis soruşturması, gensoru gibi etkili bir denetim mekanizmasıdır. Çünkü hükümetin düşmesine ya da hakkında meclis soruşturması açılıp aklanamayan bakanın görevinin sona ermesine neden olmaktadır. Doktrinde, yasama-yürütme ilişkileri bağlamında 1982 Anayasasının 2017 öncesi halinde yasamanın denetim yetkisinin daha etkin ve güçlü olduğu yorumu doğru bir yorum değildir. Çünkü, bu hususta gözden kaçırılan nokta, her sistemi kendi mantığıyla değerlendirmek doğru ve yerinde bir bakış açısı olduğudur⁹⁴⁵. Ayrıca parlamenter sistemde denetim araçları etkili bir şekilde işletilerek hükümetler üzerinde etkin ve verimli bir denge ve denetim işlevi görememesini sınırlamaktadır. Çünkü hükümetler meclis çoğunluğunu elde eden parti veya partilerden kurulmakta bu durum başlı başına denetleme yollarının etkililiğini ortadan kaldırmaktadır. Bunun yanında parlamenter sistemlerde sürekli değişen hükümetler veya sıkça yaşanan politik istikrarsızlıklar, hükümetin etkili bir şekilde denetlenmesini zorlaştırır. Çünkü siyasi belirsizlik, yasamayı hükümeti sorgulamaktan kaçınmaya yönlendirebilir. Son olarak parlamenter sistemin sahip olduğu soru gibi denetim mekanizmaları zaten etkin mekanizmalar olmaması sebebiyle yasama ve yürütme arasındaki ilişkide dengeleyici ve denetleyici bir işlev görmemektedir.

2.6.2.6. Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi Vermek

Yasama ve yürütme organın ilişkileri çerçevesinde yasama organının yürütmeyi dengeleyip denetleyebildiği bir diğer mekanizma, Anayasaya göre (m.91), TBMM Bakanlar Kuruluna belli konularda KHK çıkarma yetkisi vermesidir. KHK'ler, aşağıda “yasama ve yürütme ilişkileri çerçevesinde yürütme organının yetkileri” başlığı altında incelenmiştir.

2.6.2.7. Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim İlan Edilmesi Kararını Onaylamak

Kaynağını anayasadan alan olağanüstü yönetim, demokratik ülkelerde, normal hukuk düzeninin kuralları ile karşılanmasına imkân olmayan olağanüstü bir tehdit veya

⁹⁴⁵ Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 412.

tehlike karşısında devletin başvurduğu özel yönetim usullerine sahip hukuk rejimidir⁹⁴⁶. Olağanüstü yönetim usullerinde yürütmenin taktir yetkisi genişler. 1982 Anayasası'nın ilk metninde iki tür olağanüstü yönetim usulü düzenlemiştir. Anayasanın 119. ve 121. maddelerinde “olağanüstü halleri”, 122. Maddesinde “sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali” düzenlenmiştir.

Anayasaya göre, olağanüstü yönetim usullerinde de Cumhurbaşkanlığı başkanlığında toplanan bakanlar kurulunun aldığı karar Resmî Gazetede yayınlanır ve hemen TBMM'nin onayına sunulur. TBMM'nin onay işlemi parlamento kararı niteliğindedir⁹⁴⁷. TBMM tatilde ise derhal toplanır. TBMM olağanüstü yönetim usullerinin süresini değiştirebilir, olağanüstü yönetim usullerinin kaldırılmasına karar verebilir veya süresini uzatabilir. Böylece olağanüstü hâl ve sıkıyönetim ilanının yürürlüğe girebilmesi için iki ayrı hukuki işlem gerekir. Bu hukuki işlemlerden birincisi, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulu tarafından olağanüstü hâl ve sıkıyönetim ilanının yürürlüğe girmesi kararı (organik bakımdan idari işlem), ikincisi ise TBMM'nin alınan kararı onaylamasıdır (yasama işlemi). Olağanüstü hâl ve sıkıyönetim ilanı kararının TBMM'nin onayına sunulması siyasi denetim amaçlıdır⁹⁴⁸. Bu doğrultuda, TBMM, olağanüstü hâl ve sıkıyönetim ilanı kararını kaldırırsa, ilan edilmiş ve uygulanmakta olan olağanüstü hâl ve sıkıyönetim ortadan kalkmaktadır. TBMM onay kararı, yürütmenin olağanüstü yönetim usullerini yürürlüğe koyma kararını frenlemek veya yürütmenin olağanüstü yönetim usulleri dönemlerinde kişi hak ve hürriyetlerine ilişkin sınırlamalar ve demokrasinin ilkeleri ile bağdaşmayan keyfi davranışlarının önüne geçmek içindir. Bu suretle olağanüstü yönetim usullerinde yürütmeye karşı, demokrasi ve kişi hak ve hürriyetleri TBMM'nin onay mekanizması ile teminat altına alınmıştır.

⁹⁴⁶ Özbudun (2005), Türk Anayasa Hukuku, s. 343; Tanör/Yüzbaşıoğlu, Türk Anayasa Hukuku, s. 417-418; Aynı yönde Anayasa Mahkemesi kararı bkz. AYMK: E. 1990/25, K.1991/1, k.t. 10.1.1991, **AYMKD**, Sayı: 27, s. 92-93; E. 1991/6, K.1991/20, k.t. 3.7.1991, **AYMKD**, Sayı: 27, s. 390.

⁹⁴⁷ “Sıkıyönetim ilanı kararının TBMM Birleşik Toplantısında onanma tasarrufunu maddi bakımdan kanun addetmeye veya bu nitelikte bir işlem saymaya yahut İçtüzük hükmü gibi telakki etmeye imkân görülememiştir...sadece kanunlara ve İçtüzüklere hasretmiş, diğer bir deyişle TBMM'nin, kanun veya İçtüzük niteliğinde olmayan kararlarını- Anayasanın ayırık olarak düzenlediği hükümler saklı olmak üzere- bu denetimin dışında bırakmıştır” (E.1970/44, K.1970/42, k. T. 17.11.1970, **AYMKD**, Sayı 8, s.448-49)

⁹⁴⁸ Tanör/Yüzbaşıoğlu, Türk Anayasa Hukuku, s. 422.

2.6.3. Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yürütme Organının Yetkileri

2.6.3.1. Cumhurbaşkanının Yetkileri

1982 Anayasasının 16 Nisan 2017 referandumuyla onaylanan 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunun'dan önce Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri 104. maddesinde hayli ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Madde, Cumhurbaşkanının doktrinde eleştirilen bu yetki ve görevleri “yasama ile ilgili olanlar”, “yürütme ile ilgili olanlar” ve “yargı ile ilgili olanlar” olmak üzere üç grup şeklinde düzenlenmiştir.

2.6.3.1.1. Yasama Yılıının İlk Günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde Açılış Konuşmasını Yapmak (Mesaj Gönderme Yetkisi)

1982 Anayasasının 104. maddesiyle Cumhurbaşkanı “gerekli gördüğü taktirde, yasama yılının ilk günü, TBMM’de açılış konuşması yapma⁹⁴⁹” yetkisine sahiptir.

Cumhurbaşkanı TBMM’de açılış konuşması yaparak, TBMM’ye “mesaj” verebilir⁹⁵⁰. Cumhurbaşkanı TBMM’ye yaptığı bu açılış konuşmasıyla iç ve dış politika konularında ve yasamaya faaliyetleri kapsamında öncelikle yapılması gereken işleri konusunda görüşlerini sunar, en çok da TBMM’ye kanunla düzenlenmesini istediği konular ile ilgili mesaj gönderir. TBMM, bu görüş ve mesajları dikkate alarak yasama faaliyetlerinde Cumhurbaşkanının isteklerini de göz önünde bulundurur. Böylece Cumhurbaşkanının doğrudan katılamadığı yasama faaliyetine dolaylı olarak katılmış olur. Her ne kadar 2017 öncesi dönemde Anayasaya göre Cumhurbaşkanının seçildiği andan itibaren partisi ile olan ilişkisi kesilse de yaptığı açılış konuşması ile eski partisi üzerinde ve dolaylı olarak yasama organı üzerinde baskı kurabilmekte ve yasama faaliyetlerini kontrolü altına alabilmektedir. 104. maddenin değişiklikten önceki haliyle Cumhurbaşkanı mesaj gönderme yetkisiyle yasama-yürütme ilişkisine yön veren bir aktör haline gelir.

2.6.3.1.2. Cumhurbaşkanının Veto Yetkisi

Parlamente sistemde kuvvetlerin yumuşak ayrılığı nedeniyle kuvvetler arasında bir işbirliği ve uyum olması beklenilmektedir. Aynı zamanda kuvvetlerin hukuki

⁹⁴⁹ Anayasanın 104. maddesinin 4. fıkrası bu hüküm 2017 tarihli Anayasa değişikliği sonrasında da Anayasada aynı şekli ile kalmıştır.

⁹⁵⁰ Gözler (2000), Türk Anayasa Hukuku, s. 495.

alanlarının dışına çıkamaması için ilişkilerinde iş ve işlemlerinde karşılıklı olarak fren ve denge mekanizması olması beklenir. Parlamenter sistemde, yasama yürütme ilişkilerinde yasamanın kanun yapma ve anayasa değişikliği yapma görevleri sırasında, anayasaya uygunluk sınırları içerisinde kalması cumhurbaşkanlığı makamına verilen veto yetkisiyle sağlanmaktadır⁹⁵¹. Veto yetkisi işbirliği ve uyumu sağlarken, aynı zamanda yürütmenin yasayı frenlediği bir denge ve denetim mekanizması olmuştur. Veto yetkisiyle yürütme organı, kanunların yapılışında söz sahibi olması sağlanır. Bu sayede, veto yetkisiyle yasama faaliyeti görevi olmayan yürütmenin istemediği bir kanunun çıkarılması pek mümkün değildir. Böylece veto yetkisiyle yasama yetkisini bir kuvvette toplanması engellenmiş ve temel hak ve hürriyetler güvence altına alınmıştır. Ancak bu mekanizmanın olumsuzluğu cumhurbaşkanının veto yetkisini, örtülü olarak bir yasama yetkisi haline getirmesidir. Bu durumda ise halkın oylarıyla seçilen parlamento ile hükümetin çatışması kaçınılmazdır.

1982 Anayasasının 104. maddesinin 16 Nisan 2017 referandumuyla onaylanan 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanun'dan önceki halinde Cumhurbaşkanının bir yetkisi de “kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermek⁹⁵²” tir. Cumhurbaşkanının 104. maddeye göre iki temel görevinde biri olan “Anayasanın uygulanmasını gözetme” görevi nedeniyle, kanunların Anayasaya aykırı olmamasını sağlamak zorundadır. Ayrıca Cumhurbaşkanı, kanunların Anayasaya uygunluğunun denetimini yapmak zorundadır. Bu duruma kanunların siyasal denetimi denmektedir⁹⁵³. Cumhurbaşkanı “veto yetkisini” tek başına⁹⁵⁴ kullanarak yasama organı tarafından çıkarılan kanunların uygulanmasını engelleyebilmektedir. Cumhurbaşkanının veto yetkisi Anayasanın 89. maddesinin ilk halinde Cumhurbaşkanı geri gönderme yetkisini hem hukuka uygunluk hem yerindelik bakımından kullanabilir⁹⁵⁵.

1982 anayasasının 2017 yılından önceki döneminde, her ne kadar terminolojik olarak olumsuz bir gücü ifade etse de, veto Cumhurbaşkanının TBMM'ye karşı en etkili

⁹⁵¹ Anayurt, Anayasa hukuku genel kısım, s. 622, 665.

⁹⁵² Anayasanın 104. maddesinin 7. fıkrası bu hüküm 2017 tarihli Anayasa değişikliği sonrasında da Anayasada aynı şekli ile kalmıştır.

⁹⁵³ Levent Gönenç, “Yasaların Anayasaya Uygunluğunun Denetimi Ve Anayasa Yargısı”, TEPAV Anayasa Çalışma Metinleri, 2010, s. 5-8. https://www.tepav.org.tr/upload/files/1295967249-5.Yasalarin_Anayasaya_Uygunlugunun_Denetimi_ve_Anayasa_Yargisi.pdf (01.05.2020).

⁹⁵⁴ E. 1979/22, K. 1979/45, kt. 18.12.1979, **AYMKD**, S. 17, s. 373

⁹⁵⁵ Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 29.

denge ve denetleme mekanizması haline gelmektedir. Cumhurbaşkanının Meclis üzerindeki en etkili baskı aracı kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderme yoluyla kullandığı “geciktirici veto yetkisi”⁹⁵⁶ ve yine anayasa değişikliklerini geri gönderme yetkisi yoluyla kullandığı “güçleştirici veto yetkisidir”. Çünkü kanunun çıkmasında ısrarcı bir parlamento bu vetoyu etkisiz kılabilir, yani kanun çıkması sadece gecikmiş olur. Nihayetinde de yasama yürütme ilişkisinde parlamento nihai kararı veren mekanizma haline gelmektedir. Ancak dengeli ve işbirlikçi bir sistemde veto yetkisi kuvvetler arasında bir uyum sağlar. Veto yetkisi, bir tehdit olarak Cumhurbaşkanının sadece en başından en sonuna değil tüm yasama sürecine dahil olmasını sağlar. Veto yetkisi ile Cumhurbaşkanına TBMM’yi denetleme imkânı verilmektedir. Aksi halde, TBMM’nin frenlenemez bir kuvvet haline gelmesi kaçınılmaz olacaktır. Bahsi geçen olumlu yönün yanında, Cumhurbaşkanının TBMM üzerinde bir kontrol gücüne sahip olmasını sağlayan veto mekanizmasının, Cumhurbaşkanı ve TBMM’nin farklı siyasi eğilimlere sahip olmaları halinde yasama sürecinin kilitlenmesi sonucunu doğurması ise kaçınılmazdır. 1982 Anayasası’na göre, “tarafsız” bir makam olan Cumhurbaşkanının yaptığı bu siyasal denetim etkili bir denetime dönüşebilmektedir. Böylelikle, yasama organının temel işlevi olan kural koyma yetkisinin sınırı, Cumhurbaşkanının anayasaya uygunluk denetimidir. Bu denetim, siyasal denetim olarak adlandırılır ve denetim sonunda yasama organı veto yetkisi ile frenlenebilmektedir. Yasama ve yürütme ilişkileri hususunda Cumhurbaşkanının TBMM üzerinde bir kontrol gücüne sahip olmasını sağlayan veto silahını etkin kullanması sonucunda ortaya çıkabilecek birtakım olumsuzluklar söz konusudur. Parlamenter sistemde cumhurbaşkanı sorumsuz, tarafsız ve sembolik yetkilere sahiptir. Cumhurbaşkanı iradesini halktan alan parlamento ve onun içinden çıkmış bakanlar kurulu ile çatışmamalıdır. En nihayetinde bu çatışmalar ülkenin genel siyasetinde derin ayrışmalara neden olabilecektir⁹⁵⁷. Teziç, Geri gönderme yetkisinin Cumhurbaşkanına dolaylı bir kanun teklif etme imkânı sağladığını ve bunun Anayasadaki, “hiçbir kimse veya organ, kaynağını Anayasadan almayan bir

⁹⁵⁶ Erdoğan Teziç, “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”, Amme İdaresi Dergisi, C. 21, Mart 1988, S. 1, s. 108; Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 399-400; Aldıkaçtı, Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı, s. 224; Soysal, Anayasaya Giriş, s. 270; Soysal, 100 Soruda Anayasanın Anlamı, s. 309; Arsel, Anayasa, s. 375.

⁹⁵⁷ “Devletin zirvesinde kavga”, NTV, <http://arsiv.ntv.com.tr/news/22660.asp>, (25.11.2023).

Devlet yetkisi kullanamaz” kuralı ile bağdaşmadığını söylemektedir⁹⁵⁸. Cumhurbaşkanınca geri gönderilen kanun metninde, TBMM’nin hiçbir değişiklik yapmayarak aynen kabul etmesi halinde, yani yasama organının kendi ilk metninde direnmesi karşısında, Cumhurbaşkanı kanunu yayımlamak zorundadır.

1982 Anayasası ile tanınan anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları halkoyuna sunabilme yetkisi, anayasanın Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin sayıldığı 104. maddesinde belirtildiği gibi, anayasa değişikliğine dair usulün düzenlendiği 175. maddesinde de ifade edilmiştir. Halkoyuna sunma yetkisiyle parlamentonun yapmak istediği bir anayasa değişikliği düzenlemesi için cumhurbaşkanı kendisi doğrudan değil de halkın siyasi süreçlere dışsal bir denge ve denetim işlevi görmesini sağlar. Halkoylamasının yapısında aslında gizli bir güven oylaması saklıdır. Halkoylaması sırasında halkın desteğini almamış bir parlamento “güven oyu” da almamıştır. Bu durum parlamentonun değerini düşürür. Oysa ki cumhurbaşkanının desteğiyle anayasa değişikliği halkoylaması sonucunda kabul edilmişse, cumhurbaşkanı dolaylı yasama yetkisini kullanmış olur. Ayrıca sık sık halkoylamasına giden bir cumhurbaşkanı ise dolaylı olarak parlamento seçimlerinin zeminini hazırlayarak, dolaylı bir fesih mekanizması gücüne sahip olabilir. Görüldüğü üzere yasama yürütme ilişkileri açısından anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları halkoyuna sunabilme yetkisi yürütme elinde parlamentoya karşı bir silahtır. Ülkemizde anayasa değişikliği kanunlarının onaylanması için 2007 yılı tarihine kadar iki halkoylaması yapılmıştır⁹⁵⁹.

2.6.3.1.3. TBMM Seçimlerinin Yenilenmesine Karar Verme Yetkisi

1982 Anayasasının parlamenter sistemin temel unsurlularından biri olan ve istikrar sorununa önemli ölçüde cevap veren⁹⁶⁰ “fesih” veya “meclis seçimlerinin yenilenmesi” yetkisini düzenlemiştir. Fesih ve seçimlerin yenilenmesi kavramlarındaki temel fark, seçimlerin yenilenmesinde, eski meclis, yenisi seçilip göreve başlayana kadar görev süresi devam ederken fesihte, meclisin hukuki varlığı fesih kararının alındığı anda

⁹⁵⁸ Erdoğan, “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”, s. 102; Aksi görüş için bkz.: Yılmaz Aliefendioğlu, “Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi”, Amme İdaresi Dergisi, C. 21, S. 1, Yıl 1988, s. 13.

⁹⁵⁹ Birincisi, 17 Mart 1987 tarih ve 3361 sayılı Kanun ve 23 Mayıs 1987 tarih ve 3376 sayılı Kanun uyarınca 6 Eylül 1987 tarihinde yapılmıştır. (Resmî Gazete 12 Eylül 1987, Sayı 19572.; İkinci halk oylaması 25 Eylül 1988 tarihinde yapılmıştır. (Resmî Gazete 1 Ekim 1988, Sayı 19946.)

⁹⁶⁰ Tanör/Yüzbaşıoğlu, Türk Anayasa Hukuku, s. 446.

sona ermektedir⁹⁶¹. İlk bakışta, fesih yetkisi halk iradesine karşı bir müdahale gibi gözüktüp antidemokratik bir uygulama gibi görünse de aslında çağdaş demokrasilerde parlamenter hükümet sisteminin olmazsa olmaz demokratik unsurudur⁹⁶². Çünkü parlamento ve hükümet arasında oluşan bir uyuşmazlığın aslında halk nezdinde çözümüne başvurulması ile demokratik bir işlev görmektedir.

1982 Anayasası'nın 104. maddesine göre Cumhurbaşkanının sahip olduğu yetkilerden bir tanesi de Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar verme yetkisidir. Cumhurbaşkanının TBMM seçimlerini yenilemesi yetkisini nasıl kullanılacağı ise Anayasası 116. maddesinde düzenlenmiştir. 116. maddenin öngördüğü fesih yetkisi prosedürleri parlamenter sistemlerdeki fesih yetkisinin amaç ve işlevine uygundur⁹⁶³.

1982 Anayasasının 116. ve 104. maddelerinin 16 Nisan 2017 referandumuyla onaylanan 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanun'dan önceki halinde yürütmenin, yasamaya karşı fesih yetkisine sahip olması, denge ve denetleme mekanizmaları açısından en önemli üstünlüğü ve vazgeçilmez bir anayasal silahtır. Çünkü herhangi bir siyasi kriz ve sistem kilitlenmesi yaşanması halinde, bu iki organ birbirlerinin görevlerine son verememesi hallerinde kuşkusuz çözülemeyen kriz ve kilitlenmeler ağır siyasal krizlere yol açabilmektedir. Bu nedenle 116. maddenin anayasal sistemin işleyebilmesi

⁹⁶¹ Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, s. 402; Atar (2013), Türk Anayasa Hukuku, s. 154; Tanör/Yüzbaşıoğlu, Türk Anayasa Hukuku, s. 367. 26. Dönem Milletvekili Genel Seçimi seçim tarihinin (oy verme günü) 1 Kasım 2015 Pazar günü olarak belirlenmesine ilişkin Yüksek Seçim Kurulunun 2015/1539 sayılı kararı <http://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/Kararlar/2015Pdf/2015-1539.pdf> (26.04.2020); 7 Haziran 2015'de yapılan TBMM genel seçimlerinde hiçbir parti tek başına iktidar olacak çoğunluk elde edemedi. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan hükümeti kurmakla görevlendirdiği en çok milletvekiline sahip olan AKP Genel Başkanı Ahmet Davutoğlu 45 günlük sürede hükümeti kuramayınca, 24 Ağustos 2015 tarihinde, Anayasasının 116'ncı maddesine dayanarak Cumhurbaşkanınca seçimlerin yenilenmesine karar verildi.

⁹⁶² Özbudun (2005), Türk Anayasa Hukuku, s. 339-340; Tanör/Yüzbaşıoğlu, Türk Anayasa Hukuku, s. 367.

⁹⁶³ Tanör/Yüzbaşıoğlu, Türk Anayasa Hukuku, s. 370." Nitekim, Anayasasının 116'ncı maddesi, özellikle 20. ve 21. yasama dönemlerinde bu işlevini başarıyla yerine getirmiştir. 20. yasama döneminde en büyük partinin %21,3 oy aldığı 1995 TBMM seçimleri sonrası, Mecliste oluşan tabloya göre, koalisyon hükümetleri kaçınılmazdı. Ancak, dönemin koşullarının oluşturduğu partiler arası gerginliğin seçim atmosferinde daha da artması nedeniyle, koalisyon oluşturmak hiç de kolay olmadı. Bu koşullarda, önce DSP'nin dışardan desteklediği ANA-YOL azınlık koalisyonu, sonra REFAH-YOL koalisyonu, arkasından CHP'nin dışardan desteklediği ANASOL-D azınlık koalisyonu hükümetlerinin kurulmasında ve DSP azınlık hükümetiyle Türkiye'nin 21. Dönem Milletvekilli Genel Seçimlerine taşınmasında, 116'ncı maddenin hükümet kurmayı teşvik edici, düşürmeyi caydırıcı işlevlerinin büyük rolü olmuştur. 21. Milletvekilli Genel Seçimlerinde siyasal partiler daha da küçülmüşler, bu kez parlamentoda en az üç partili koalisyon hükümetlerinin kurulabileceği bir tablo ortaya çıkmıştır. Bu tabloda, çok zor gibi görülen DSP-MHP-ANAP koalisyon hükümetinin kurulmasında da 116'ncı maddenin rolünün olmadığı söylenemez.

bakımından büyük önemi vardır. Yasama organına karşı fesih yetkisi etkin bir tehdittir. Zira yasama organı feshedilmekten hoşlanmaz, çünkü yasama organının üyeleri fesih durumunda yeniden parlamento üyesi seçilmek için gerektiğinden daha çok çalışmak zorunda kalırlar⁹⁶⁴. Dolayısıyla fesih yetkisi yasama organının etkin bir şekilde çalışması için iyi bir caydırıcıdır. Ayrıca fesih yetkisinin hükümetlerin kurulmasındaki teşvik edici-zorlayıcı; düşürülmesinde ise caydırıcı rolü önemlidir. Tün bunların yanında fesih yetkisinin yasama ve yürütme ilişkileri açısından olumsuz etkileri de vardır. Parlamentonun feshedilmesiyle yeni seçilen parlamento ve oluşan hükümet arasındaki uyumsuzluklar, hükümetin etkili bir şekilde çalışmasını ve yasama organıyla işbirliğini zorlaştırabilir. Ayrıca parlamentonun feshedilmesi, politik istikrarsızlığa neden olabilir. Fesih mekanizması halkın tercihleri, yeni oluşan hükümetin meşruiyetini ve gücünü etkiler. Tüm bu olumlu ve olumsuz durumlar değerlendirildiğinde 1982 Anayasasındaki fesih mekanizması, yarattığı güçlü yürütmeyle yasama ve yürütme arasındaki ilişkinin yürütme lehine evrilmesine neden olmuştur.

2.6.3.2. Bakanlar Kurulunun Yetkileri

Bakanlar kurulunun Anayasada birçok görev ve yetkisi düzenlenmiştir. Ancak burada yalnızca kanun teklif etme ve KHK çıkarma yetkisinin üzerinde durulacaktır. Bu iki yetki yasama ve yürütme ilişkileri çerçevesinde taşıdığı önem nedeniyle tercih edilmiştir. Çünkü “yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi” nedeniyle yasama-yürütme arasındaki çekişmenin odak noktası bu iki yetkidir.

2.6.3.2.1. Kanun Teklif Etme Yetkisi

Parlamente sistemde yasama ve yürütme organlarının etkileşim araçları vardır. Bu etkileşim araçlarından biri de yürütme organının kanun önerme hakkına sahip olmasıdır. Hükümet bu yetkiyle yasama faaliyetlerine katılmaktadır. 1982 Anayasası’nın 88. maddesinde, bakanlar kurulu, kanun tasarısı önermeye yetkili kılınmıştır. Genel olarak parlamente sistemde, özel olarak da 1982 Anayasasının 2017 yılı öncesinde kanun önerilerinin büyük çoğunluğu bakanlar kurulunca yapılmaktadır. Bunun nedeni ise hükümetin, politikalarını uygulamadaki gereksinimlerini daha iyi tahlil etmesi, toplumun pratik ihtiyaçlarına daha vakıf olması ve de hızlı cevap vermede parlamentodan daha hızlı hareket etmek zorunda olması, bazı kanunların parlamentonun uzmanlık alanı dışında

⁹⁶⁴ Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, s. 214-215.

olması nedenlerinden dolayı kanun teklif etme yetkisi zorunlu hale gelmiştir⁹⁶⁵. Bu süreç, yasama ve yürütme organları arasındaki işbirliğini, müzakereleri ve etkileşimi zorunlu kılan bir süreçtir. Yürütme organı kanun tasarıları ile yasama organının iç ve dış politikada alacağı kararları etkiler. Bu işbirliği ve etkileşim, demokratik bir sistemde hükümetin ve yasamanın işleyişini sağlayan temel bir prensip olmanın yanında 1982 Anayasasının 2017 öncesi dönemde yasama yürütme ilişkilerinde hükümeti parlamentoya kıyasla üstün ve güçlü bir konuma taşımaktadır. Ancak bu yetkinin aşırı ve kötüye kullanımı durumunda yasama organı tarafından kanun önerilerinin onaylamaması durumu yasama lehine etkin bir fren mekanizmasıdır.

2.6.3.2.2. Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi

1924 ve 1961 Anayasalarının ilk şekillerinde düzenlenmemiş olan KHK rejimi, mevzuatımıza ilk kez 20.9.1971 tarih ve 1448 sayılı anayasa değişikliği kanunuyla anayasa hükmü olarak girmiştir. Kanun hükmünde kararname kavramında geçen “kanun” terimi, KHK işleminin kanun gücünde olduğunu; “kararname” terimi ise bu işlemin yürütme organının bir işlemi olduğunu gösterir⁹⁶⁶. Öğretide bazı yazarlar KHK’ların hukuki niteliği konusunda farklı görüşlere sahiptir. Teziç, KHK’ları, “organik açıdan bir yürütme işlemi, fonksiyonel açıdan ise yasama işlemi” olarak kabul etmiştir. Duran ise KHK çıkarma yetkisinin “düzenleme yetkisi” olmaktan öte, bir “yasama yetkisi” haline geldiğini savunmuştur⁹⁶⁷. Anayasa Mahkemesi ise KHK’ların hukuk niteliği konusunda “Anayasa’da öngörüldüğü biçimi ile KHK’lar yapısal (organik-uzvi) bakımından yürütme organı işlemi, işlevsel (fonksiyonel) yönden ise yasama işlemi niteliğindedirler” içtihadı adeta kalıplamış durumdadır⁹⁶⁸.

⁹⁶⁵ “Yürütme organının... kanunun emrine uyarak ve kanuna aykırı olmamak şartıyla umuma şamil nitelikte hukuki tasarruflarda bulunması idare hukuku esaslarına da uygundur”. E. 1963/4, K. 1963/71, Kt. 28.3.1963, **AYMKD**, Sayı 1, s. 165; “Bunun aksini kabul etmek yürütme faaliyetini çok dar ve işlemesi güç bir çerçeve içine sokmak... demek olur ki, bunun ne ülke yararlarına ne Anayasasının ruhuna uygun düşmeyeceği ve idare fonksiyonunun gerekleri ile bağdaşmayacağı ortadadır” E. 1973/12, K. 1973/24, Kt. 7.6.1973, **AYMKD**, Sayı 11, s. 265; Benzer yönde alınan kararlar için bkz: E. 1987/18, K. 1988/23, Kt. 22.6.1988, **AYMKD**, Sayı 24, s. 336; E. 1963/4, K. 1963/71, Kt. 28.3.1963, **AYMKD**, Sayı 1, s. 165; E. 1985/3, K. 1985/8, Kt. 18.6.1985, **AYMKD**, Sayı 21, s. 204; E.1987/18, K. 1988/23, Kt. 22.6.1988, **AYMKD**, Sayı 24, s. 335-336; E. 2008/3, K. 2009/44, Kt. 5.3.2009, RG. 5.6.2009 – 27249, s.76-77.

⁹⁶⁶ Tanör/Yüzbaşıoğlu, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 395.

⁹⁶⁷ Lütfi Duran, “Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?” *İHİD*, Yıl:4, Sayı:1-3, 1983, s. 41, Dipnot:6. <http://static.dergipark.org.tr/article-download/imported/1023002728/1023002317.pdf?> (21.05.2020)

⁹⁶⁸ Aynı yönde Anayasa Mahkemesi kararı bkz. **AYMK**: E.1990/22, K. 1992/6, k.t. 05.02.1992, **AYMKD**, Sayı: 29, Cilt 1, s. 88; Hüseyin Denizhan, *Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler*, Ankara 2006, s. 83.

1982 Anayasası, kanun hükmünde kararnameleri olağan dönem KHK'ları (m. 91) ve olağanüstü hâl ve sıkıyönetim KHK'leri (m. 121-122) olmak üzere iki kategori olarak düzenlemiştir.

Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararnameler:

1982 Anayasasının ilk metninin 91. maddesine⁹⁶⁹ göre KHK çıkarma yetkisi Bakanlar Kuruluna verilmiştir. KHK'lar, TBMM'nin Bakanlar Kuruluna vereceği bir yetki kanunu ile maddi anlamda kanun gücüne sahip işlem halini alır. Maddeye göre, TBMM, çıkardığı yetki kanunu ile çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanım süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağını gösterir (m. 91/2). Yetki kanununda KHK ile ilgili belirsiz ifadeler kullanılmamalı⁹⁷⁰, somut ifadelere yer verilmelidir. Yetki kanunun, Anayasada belirtilen unsurlardan herhangi birini belirtmemesi, bu kanunu Anayasaya aykırı kılar⁹⁷¹. Böylece, Anayasaya aykırı bir yetki kanunu ile çıkarılmış bir KHK'nın kendisi de Anayasaya aykırı sayılır⁹⁷².

Anayasanın 87. maddesinde 21.1/2017 tarihli ve 6771 sayılı kanunla yapılan değişiklikten önceki halinde TBMM'nin yetki ve görevlerini sayarken “*Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verme*” ten söz edilmektedir. Bu hüküm ile Bakanlar Kurulunun sadece TBMM'nin yetki kanunda belirttiği konularda KHK çıkarabileceğini ve bu çerçevenin dışına çıkamayacağı anlaşılmaktadır⁹⁷³. Anayasa KHK ile bazı konularda düzenleme yapılmasına izin vermemiştir. Bu sınırlamaya göre, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer

⁹⁶⁹ 2017 tarihli Anayasa değişikliği Kanun 16. maddesi ile Anayasasının 91. maddesi ilga edilmiştir. Teklifin Madde Gerekçesi, “Madde ile önerilen hükümet sistemine uyum sağlamak amacıyla anayasanın farklı maddelerinde bulunana bazı ibareler değiştirilmekte, bazı maddelere yeni ibareler eklenmekte, bazı maddelerde de bir kısım ibareler metinden çıkarılmaktadır.” Yılmazoğlu/Perdecioğlu, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Gerekçeli, s. 549.

⁹⁷⁰ Aynı yönde Anayasa Mahkemesi kararı bkz. AYMK: E. 1998/3, K.1990/3, k.t. 6.2.1990, **AYMKD**, Sayı: 26, s. 105; E. 1994/49, K.1994/45-2, k.t. 7.7.1994, **AYMKD**, Sayı: 30, Cilt 1, s. 262.

⁹⁷¹ Özbudun (2005), Türk Anayasa Hukuku, s. 232.

⁹⁷² “Bir yetki yasasına dayanmadan çıkarılan, yetki yasasının kapsamı dışında kalan, dayandığı yetki yasasının Anayasa'ya aykırılığı saptanan ya da Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle iptal edilen KHK'lerin anayasal konumu birbirinde farksızdır. Böyle durumlarda KHK'ler anayasal dayanaktan yoksun bulunduklarından içerikleri Anayasa'ya aykırı bulunmasa bile dava açıldığında iptalleri gerekir” (AYMK: E.1994/53, K.1994/48, k.t. 8.7.1994, **AYMKD**, Sayı: 30, Cilt 1, s. 315-317; keza E.1994/54, K. 1994/49, k.t. 8.7.1994, **AYMKD**, Sayı: 30, Cilt 1, s. 342-345.; E. 2009/16, K. 2009/46, k.t. 12.3.2009; karşı görüş için bkz. Gözler, Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi, Bursa 2000, s. 121-127.

⁹⁷³ Aksi görüş için bkz. Tanör/Yüzbaşıoğlu, Türk Anayasa Hukuku, s. 397.

alan siyasi haklar ve ödevlere ilişkin kanun hükmünde kararnameler düzenlenemez (m. 91/1). TBMM'nin KHK'lar üzerindeki bir diğer denetim yolu ise kararnamelerin resmî gazetede yayımlandıkları gün TBMM'ne sunulma zorunluluğudur. Yetki kanununa dayanan kararnameler TBMM komisyonları ve Genel Kurulunda öncelikle ve ivedilikle görüşülür. (m. 91/7). TBMM bir KHK'yi olduğu gibi kabul edebilir, değiştirerek kabul edebilir, reddedebilir (m. 91/8). TBMM tarafından görüşülerek kabul ediklerinde kanuna dönüşürler⁹⁷⁴.

Yasama ve yürütme organının ilişkileri çerçevesinde, yürütme organının KHK çıkarma yetkisi kendine özgü, “sui generis” bir idari işlemdir ve KHK'lar hukuki nitelik olarak kanunlara eşit bir güce sahiptirler. Türkiye Büyük Millet Meclisinin, Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi vermesinin hukuki niteliği konusunda doktrinde üç görüş ileri sürülmüştür. Duran tarafından savunulmuş olan birinci görüşe göre, KHK çıkarma yetkisi, yürütme organına verilmiş “biraz daha genişletilmiş” basit bir düzenleme yetkisidir⁹⁷⁵. Özbudun tarafından savunulan ikinci görüşe göre ise, KHK çıkarma yetkisi, “yasama yetkisinin devri” niteliğinde bir işlemdir⁹⁷⁶. Teziç tarafından savunulan üçüncü görüşe göre ise, Türkiye Büyük Millet Meclisinin, Bakanlar Kurulunu KHK çıkarma konusunda yetkilendirmesi “yetki devri”, değil “yetki verme” niteliğindedir⁹⁷⁷.

Tüm bu görüşler değerlendirildiğinde, yürütme organı, KHK rejimi ile yetki kanununda belirtilen süre ile sınırlı olarak ve kapsamı, amacı, ilkeleriyle yetki kanununda belirlenen alan içinde kalmak koşuluyla, Bakanlar Kurulu, KHK'larla yürürlükte olan kanun hükümlerini değiştirme veya yürürlükten kaldırma yetkisine sahiptir. 1982

⁹⁷⁴ Atar (2013), Türk Anayasa Hukuku, s. 248.

⁹⁷⁵ Duran, “Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?”, s. 5; Kuzu, Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler, s. 366.

⁹⁷⁶ Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s.197-198; Gözler, *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi*, Bursa, 2000, s. 27-28; Atar (2013), Türk Anayasa Hukuku, s. 263; “yasama yetkisi ne şekilde anlaşılırsa anlaşılsın, bu yetkinin ‘kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak’ unsurlarını içerdiğinden şüphe yoktur. Dolayısıyla, yürürlükteki kanun hükümlerini değiştirebilen ve kaldırabilen bir işlemin, kanunla aynı hukuki güçte olduğu ve bu tür işlemler yapabilme yetkisinin de maddi bakımdan yasama yetkisi olarak vasıflandırılması gerektiği sonucuna varılabilir” Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s.197.

⁹⁷⁷ Teziç, Anayasa, s. 21-30. “Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisinin tanınması yetki devri anlamına gelmeyip, Bakanlar Kurulunu yetkili kılma amacına yöneliktir. 1961 Anayasasında olduğu gibi, 1982 Anayasasında da Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisinin tanınmış olması, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesini ortadan kaldırmamaktadır. Şöyle ki, Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisinin verilmesi, kanunla düzenlenecek konuların yürütmenin düzenleme alanına sokulması, ya da yasama alanından çıkarılması (délégalisation) sonucunu doğurmamaktadır.”

Yasama organı verdiği yetkiyi her zaman bir kanunla geri alabileceği gibi, o alanda, daha sonra yasal düzenlemede de bulunabilir”.

Anayasasın verdiği sınırlı alan içerisinde yürütme organı, fonksiyonel bakımdan yasama işlemi yapmaktadır. Öte yandan, 91. madde ile yasama organı, KHK sürecini kontrolü altında tutacak yetkilerle donatılmıştır. Bu yetkiler sırası ile yasama organının, KHK'nın ön şartı olan bir yetki kanunu ile KHK çıkarılmasına izin vermesi, akabinde ise KHK'ları aynen veya değiştirerek kabul edebilmesi veya reddedebilmesi şeklindeki süreci kontrolü altında tutacak yetkileri ile bir denetim mekanizması geliştirmiştir. 1982 Anayasasındaki düzenleniş şekline göre, KHK'lerin hukuki niteliği için Anayasanın 7. maddesindeki yasamanın devredilmezliği ilkesine aykırı, bir yetki devri olarak nitelendirmek yasamanın KHK üzerindeki kontrolünü görmezden gelerek yapılmış bir değerlendirme olur⁹⁷⁸. Nitekim Anayasa Mahkemesinin (AYM), KHK'ların hukuki niteliğine ilişkin klasik içtihadı da bu yöndedir. Nitekim AYM'ye göre,

“Anayasanın öngördüğü biçimi ile KHK'ler yapısal (organik-uzvi) bakımından yürütme organı işlemi, işlevsel (fonksiyonel) yönden ise yasama işlemi niteliğindedir. Ancak TBMM, verdiği yetkiyi bir yasa ile her zaman geri alabileceği gibi, kendisine sunulan KHK'leri aynen kabul etmek ya da reddetmek zorunda olmayıp dilediğinde değiştirerek de kabul edebilir. Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisinin verilmesi, yasa ile düzenlenmesi gereken konuların, yasama alanından çıkarılıp yürütmenin düzenleme alanına sokulması sonucunu doğurmaz. Bu nedenle, Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisinin verilmiş olması, Anayasanın 7. maddesinde öngörülen yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesini ortadan kaldırmaz”⁹⁷⁹.

Ayrıca, AYM içtihadına göre TBMM tarafından Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisinin ancak “önemli, zorunlu ve ivedi durumlarda verilmesi” ise Bakanlar Kurulunun KHK rejiminde keyfi düzenlemelerde bulunmasının önüne geçmiş ve KHK yetkisini daraltmıştır⁹⁸⁰.

⁹⁷⁸ Tanör/Yüzbaşıoğlu, Türk Anayasa Hukuku, s. 399; Aksi görüş için bkz. Atar (2013), Türk Anayasa Hukuku, s. 245.

⁹⁷⁹ E.1990/22, K.1992/6, k.t. 5.2.1992, AYMKD, Sayı 29, Cilt 1, s. 88. Anayasa Mahkemesi bu görüşünü başka kararlarında da tekrarlamıştır. Örneğin, E.1995/45, K.1995/58, k.t. 13.11.1995, AYMKD, Sayı 31, Cilt 2, s.786.

⁹⁸⁰ Anayasa Mahkemesi'nin aksi görüş yönündeki kararları için bkz. AYMKD: E. 1998/64, K. 1990/2, k.t. 1.2.1990, AYMKD, Sayı: 26, s. 63-64, 68, 73; E. 1989/4, K. 1989/23, k.t. 16.5.1989, AYMKD, Sayı: 25, s. 245; E. 1988/62, K. 1990/3, k.t 6.2.1990, AYMKD, Sayı:26, s. 115.

Sıkıyönetim ve Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnameleri:

1982 Anayasasının ilk metninin 121/3 ve 121/2. maddeleri uyarınca sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde çıkarılan “olağanüstü KHK’ları” çıkarmaya, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştı. Olağanüstü KHK’lerin çıkarılabilmesinin ön şartı, daha önce Cumhurbaşkanlığı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından Anayasada belirtilen usule uygun olarak ilan edilmiş bir olağanüstü hâlin (m. 119) veya sıkıyönetimin (m. 120-122) ilan edilmiş olmasıdır⁹⁸¹. Öte yandan, olağanüstü KHK’lerin çıkarılabilmesi için TBMM tarafından çıkarılan bir yetki kanununa ihtiyaç yoktur⁹⁸². Çünkü olağanüstü KHK’lar, kaynağını ve dayanağını doğrudan Anayasadan almaktadır (m. 121/3, 122/2). Anayasadaki bu düzenleme, olağanüstü KHK’ları yürütme organının sahip olduğu asli ve ilk-el düzenleme yapabilme yetkisinin tipik bir örneğidir.

Olağanüstü KHK’lar için Cumhurbaşkanlığı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu herhangi bir konu sınırlamasına tabi değildir⁹⁸³ (m. 91/1). Buna karşın, konu bakımından tek sınırlama, olağanüstü KHK’lerin sıkıyönetim ve olağanüstü hallin “gerekli kıldığı konularda” çıkarılmasıdır⁹⁸⁴ (m. 121/3, 122/2). Olağanüstü KHK’lar, sıkıyönetim ve olağanüstü halin uygulandığı yer ve süre ile sınırlıdır⁹⁸⁵.

Anayasaya göre, sıkıyönetim ve olağanüstü halin “gerekli kıldığı konularda” çıkan KHK’lar, anayasaya uygunluk denetimi dışındadır⁹⁸⁶. Bu durumda olağanüstü KHK’lar için şekil ve esas bakımından anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa mahkemesine dava açılamaz (m. 148/1).

⁹⁸¹ Atar (2013), Türk Anayasa Hukuku, s. 250; Tanör/Yüzbaşıoğlu, Türk Anayasa Hukuku, s. 429; Aynı yönde Anayasa Mahkemesi kararı bkz. AYMK: E. 1990/25, K. 1991/1, k.t. 10.1.1991, **AYMKD**, Sayı: 27, s. 98; E. 1991/6, K. 1991/20, k.t. 3.7.1991, **AYMKD**, Sayı: 27, s. 396

⁹⁸² Aynı yönde Anayasa Mahkemesi kararı bkz. AYMK: E. 1990/25, K. 1991/1, k.t. 10.1.1991, **AYMKD**, Sayı: 27, s. 98; E. 1991/6, K. 1991/20, k.t. 3.7.1991, **AYMKD**, Sayı: 27, s. 396 “(...) olağanüstü hallerde ve sıkıyönetimde KHK çıkarabilmek için bir yetki yasasına gerek bulunmamaktadır. Anayasanın 121. ve 122. maddeleri bu durumda çıkarılacak KHK’lerin anayasal dayanağını oluşturur”

⁹⁸³ Aynı yönde Anayasa Mahkemesi kararı bkz. AYMK: E. 1990/25, K. 1991/1, k.t. 10.1.1991, **AYMKD**, Sayı:27, Cilt 1, s. 95, 98.

⁹⁸⁴ Aynı yönde Anayasa Mahkemesi kararı bkz. AYMK E. 1990/25, K. 1991/1, k.t. 10.1.1991, **AYMKD**, Sayı:27, Cilt 1, s. 100.)

⁹⁸⁵ Aynı yönde Anayasa Mahkemesi kararı bkz. AYMD: E. 1990/25, K. 1991/1, k.t. 10.1.1991, **AYMKD**, Sayı: 27, s. 98.; E. 1991/6, K. 1991/20, k.t. 3.7.1991, **AYMKD**, Sayı: 27, s. 396; Aksi yönde Anayasa Mahkemesi kararı bkz: E. 2016/166, K.2016/159, K.T. 12.10.2016; E.2016/167, K.2016/160, K.T.12.10.2016; E.2016/171, K.2016/164, K.T.2.11.2016; E.2016/172, K.2016/165, K.T. 2.11.2016.

⁹⁸⁶ Aynı yönde Anayasa Mahkemesi kararı bkz. AYMK E. 1990/25, K. 1991/1, k.t. 10.1.1991, **AYMKD**, Sayı:27, Cilt 1, s. 100, 102.

Anayasaya göre, KHK'ler Resmî Gazetede yayımlandıktan sonra aynı gün içerisinde TBMM'nin onayına sunulur (m. 121/3, 122/3). TBMM Genel Kurulunda bu KHK'ler ivedilikle görüşülür; bu görüşme sonunda onaylanır veya reddedilir. Böylece, TBMM tarafından olağanüstü KHK'lar üzerinde siyasal bir denetim kurulur. Ancak TBMM tarafından görüşülmeyen olağanüstü KHK'ların yaptırımını ve TBMM'nin onaylamayarak reddettiği ya da onaylayarak kabul ettiği olağanüstü KHK'ların hukuki durumu ile ilgili Anayasa'da bir hüküm yoktur. Olağanüstü KHK'lar TBMM'de onaylanarak aynen ya da değiştirilerek kabul edilmekle kanuna dönüşmektedir.

Yasama ve yürütme organının ilişkileri çerçevesinde, 1982 Anayasasının ilk metninde olağanüstü KHK'lar rejimi, yürütme organının güçlendirilmesi amacıyla düzenlenmiştir. Olağanüstü KHK'ları çıkarma yetkisi TBMM tarafından çıkarılmış bir yetki kanunundan değil, doğrudan doğruya anayasadan doğmaktadır. Bu anlamda, yasama çoğunluğuna sahip bir hükümetin savaş, iç karışıklık, ayaklanma, doğal afet, tehlikeli salgın hastalık veya ağır bir ekonomik bunalım tehditlerini ortadan kaldırmak için çıkarması gereken olağanüstü KHK'lar, yürütmenin sahip olduğu bir doğrudan doğruya (asli olarak) düzenleme yetkisine ve TBMM tarafından onaylandığı andan itibaren kanunlaşarak, yasama işlemi niteliğine dönüşmektedir. Öte yandan, TBMM'nin olağanüstü KHK'lar üzerinde sahip olduğu siyasal denetim asla yargısal denetimin yerini tutmamıştır. Olağanüstü KHK'lar için etkili ve aktif bir denetim mekanizması olmaması, konusunun ve alanının dışına kolaylıkla çıkılmasına sebep olabilmektedir. Olağanüstü KHK'lar ile düzenleme “Anayasal bir yetki paylaşımı” ya da “Anayasal bir yetki devri” olduğu için, Anayasanın 7. maddesinde düzenlenen yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine, anayasa tarafından getirilen bir istisnadır ve bu durum yasama yetkisinin devredilmezliği ile de çelişmemektedir⁹⁸⁷. Zira, herhangi bir alanda asli düzenleme yetkisi, yasama organında olduğu, yani yasama organının her an bizzat kendisinin düzenleyebileceği, işten tamamen el çekmediği sürece, yürütme organının kendi denetimi altında, geçici bir süre için, bu alanı yürütme organının düzenlemesine izin verilmesi, yetki devri değildir. Dolayısıyla, Meclis'in bir alanı asıl düzenleme yetkisini kendisinde alıkoyarak, yürütme organına kendisinin belirlediği bir konuda ya da alanda, yine kendisinin denetimi altında, belirli bir süre için sonunda kendisinin son sözü

⁹⁸⁷ Tanör/Yüzbaşıoğlu, Türk Anayasa Hukuku, s. 435.

söyleyebileceği bir yetki vermesi; yasama organının bu alandan elini çekmeyip her an bizzat düzenleyebilmesi koşuluyla, yetki yasama yetkisi niteliğinde de olsa, yetki devri olarak kabul edilemez.

2.6.4. 31 Mayıs 2007 Tarihli 5678 Sayılı Kanun’la Yapılan Anayasa Değişikliği Sonrası Yasama ve Yürütme İlişkileri

Kökleri İkinci Meşrutiyete dayanan anayasal monarşide bulan parlamenter geleneğin değiştirilmesi ihtiyacı, Türkiye’de ilk kez Mart 1980’de Tercüman Gazetesi’nin düzenlediği Anayasa Semineri’nde ve Yeni Forum Dergisi’nin önerdiği Anayasa Projesi’nde tartışılmıştır⁹⁸⁸. Bilindiği gibi, 2006 sonlarında başlayan ve 28 Ağustos 2007 tarihinde Abdullah Gül’ün Cumhurbaşkanı seçilmesiyle noktalanın 11. Cumhurbaşkanı’nın seçim süreci sırasında yaşanan hummalı tartışmalar, 27 Nisan tarihli Genelkurmay Başkanlığı Bildirisi ve Anayasa Mahkemesi’nin verdiği -kamuoyunda bilinen adıyla- 367 kararı, hükümet ile karşıt çevreleri Cumhurbaşkanlığı seçimi konusunda karşı karşıya getirmiş ve neticede 21 Ekim 2007 referandumu ile gerçekleşen anayasa değişikliği sonrasında ise, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi kabul edilmiştir. Bu süreç ile birlikte hâlihazırda yetkili bir Cumhurbaşkanı öngörerek parlamenter yapıdan önemli ölçüde sapma gösteren 1982 Anayasası, Cumhurbaşkanı’nın halk tarafından seçilmesinin kabulü ile birlikte parlamenter sürece de bir anlamda noktayı koymuştur.

21 Ekim 2007 tarihli halkoylamasıyla onaylanan 31 Mayıs 2007 tarih ve 5678 sayılı Anayasa Değişikliği Kanununun uygulanması sonucu, halk tarafından seçilen, on ikinci Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan’ın 28 Ağustos 2014 tarihinde göreve başlaması ile 16 Nisan 2017 referandumuyla onaylanan 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanununun ilgili hükümlerinin yürürlüğe gireceği 24 Haziran 2018 genel seçimleri arasındaki dönemde, hükümet sistemimizin artık saf bir parlamenter hükümet sistemi olduğunu söylemek mümkün değildir. Bu ara dönem sisteminin, ağırlıklı olarak parlamenter sistem ilkelerini taşısa da bazı önemli kriterler nedeniyle yarı-başkanlık sistemi olarak kabul edilmesi doğru olacaktır.

28 Ağustos 2014 ile 9 Temmuz 2018 arasındaki dönemde yürütme organı, düalist yapıdadır. Bu düalist yapının bir kanadında “Cumhurbaşkanı”, diğer kanadında ise

⁹⁸⁸ Uluşahin, Türkiye’de Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği, s. 30.

“Başbakan başkanlığındaki Bakanlar Kurulu” vardır. Yürütme organının bu ikili yapısı itibariyle hükümet sistemi, parlamenter hükümet sistemine benzemektedir. Bu ara dönemde, Cumhurbaşkanlığı makamı, saf parlamenter sistemde tanımlanan devlet başkanı rolünden çok daha fazla yetkiye sahiptir ve TBMM karşısında sorumsuzdur. Anacak hükümet yani yürütmenin ikinci kanadı olan Başbakan ve Bakanlar Kurulunun, TBMM önünde kolektif ve bireysel sorumlulukları devam etmektedir. Bakanlar Kurulunun göreve başlarken ve görev sırasında güvenoyu alınması kuralına devam edilmiştir. Cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğunun bir gereği olan karşı-imza ilkesi bu dönemde devam etmektedir. Cumhurbaşkanının yasama organını sınırlı olsa feshetme hakkı vardır.

28 Ağustos 2014 ile 9 Temmuz 2018 arasındaki dönemde Türkiye’de aynı kişi, aynı anda hem yasama hem de yürütme organında görev alabilmektedir. Yani kişi hem milletvekili hem de Başbakan veya bakan olabilmektedir. Bakanlar Kurulu TBMM’nin çalışmasına katılmaktadır. Bakanlar Kurulunun kanun tasarısı sunma hakkı vardır. Keza Başbakan ve Bakanlar parlamentoya girme hakkına, orda oturma, tartışmaları izleme, söz alma hakkına sahiptir. Yukarda sayılan tüm bu özellik bakından 28 Ağustos 2014 ile 9 Temmuz 2018 arasındaki dönemdeki hükümet sistemi, parlamenter hükümet sistemine benzemektedir.

Ancak 5678 sayılı Anayasa Değişikliği Kanununu Cumhurbaşkanı makamında olacak kişinin doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesini öngörmektedir. On ikinci Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan 10 Ağustos 2014 tarihinde halk tarafından seçilmiştir. Cumhurbaşkanının seçim usulü itibarıyla, Türkiye’de hükümet sistemi, 28 Ağustos 2014 itibaren başkanlık hükümet sistemine benzer hale gelmiştir.

21 Ekim 2007 tarihli halkoylamasıyla onaylanan 31 Mayıs 2007 tarih ve 5678 sayılı kanunla Cumhurbaşkanı makamının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi ve 1982 Anayasasının bu makama verdiği geniş yetkiler düşünüldüğünde bu ara sistemin bir yarı-başkanlık sistemi olarak kabul etmek gerekir. Bazı yazarlar, Türkiye’de 28 Ağustos 2014- 9 Temmuz 2018 arasındaki dönemi 2014 yılının devamı kabul ederek “zayıflatılmış parlamentarizm” olarak kabul edilmesi gerektiğini belirtir⁹⁸⁹. Bunlara göre, yasama çoğunluğuna sahip olmayan Cumhurbaşkanı, elindeki geniş ve güçlü yetkileri

⁹⁸⁹ Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 306.

kullanmakta zorlanabilir. Tam tersi durumda yani yasama çoğunluğuna sahip bir Cumhurbaşkanı sahip olduğu yürütme kuvvetini sonuna kadar kullanabilmektedir. Bu iki durum sonucunda hükümet sistemi, başkan parlamento çoğunluğu ile uyumlu ise başkanlık sistemi ve başkan parlamento çoğunluğu ile uyumsuz ise parlamenter sisteme doğru yaklaşır⁹⁹⁰. Oysaki, 21 Ekim 2007 tarihli halkoylamasıyla onaylanan 31 Mayıs 2007 tarih ve 5678 sayılı Anayasa Değişikliği Kanununun uygulanması sonucu halk tarafından seçilen on ikinci Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın 28 Ağustos 2014 tarihinde göreve başlaması ile 16 Nisan 2017 referandumuyla onaylanan 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanununun ilgili hükümlerinin yürürlüğe gireceği 24 Haziran 2018 genel seçimleri arasındaki dönemde, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve Cumhurbaşkanı makamının sahip olduğu hayli geniş yetkiler⁹⁹¹ ve de on ikinci Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan yasama çoğunluğu elinde bulunduran partinin genel başkanı konumunda olması ile birlikte 1982 Anayasasının Cumhurbaşkanlığı makamına tanıdığı geniş yetkileri sorunsuzca kullanabilmesi- bölünmüş hükümet riski ortadan kalkmıştı- ve doğrudan doğruya halk oyu ile makama gelmesi değerlendirildiğinde sistemi, “yarı-başkanlık sistemi”⁹⁹² olarak adlandırılabilir.

28 Ağustos 2014 ile 9 Temmuz 2018 arasındaki dönemde Türkiye’de, yürütme organın düalist yapısı, aynı partiye mensup halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı tarafından atanan Başbakan ve Bakanlar Kurulunun uyumlu çalışmasını sağlayan herhangi bir mekanizma oluşturulmamıştır. Bu durum kendine özgü özellikler taşıyan “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”ni kaçınılmaz hale getirmiştir.

2017’ni başında AK Partili milletvekilleri tarafından Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişi sağlamak üzere hazırlanan Anayasa Değişikliği teklifi, Meclis’e sunulmuştur. Meclis’te MHP’li üyelerin de destek vermesiyle teklif Genel Kurul’da beşte üç çoğunlukla kabul edilmiştir. 16 Nisan 2017 tarihli halkoylamasıyla onaylanan 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu, hükümet sistemine ilişkin çok önemli değişiklikler yapmıştır. 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanununun hükümet sistemine ilişkin hükümleri, Kanunun 18. maddesi uyarınca “*birlikte yapılan Türkiye Büyük Millet Meclisi*

⁹⁹⁰ Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, s. 161-178.

⁹⁹¹ Hasan Tahsin Fendoğlu, Başkanlık Sistemi Tartışmaları, Ankara, SDE Analiz Yayınları, Kasım 2010; Gözler (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 305-307.

⁹⁹² Gözler (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 305-307; Fendoğlu, Başkanlık Sistemi Tartışmaları, s. 305-307.

ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanının göreve başladığı tarihte” yürürlüğe girmiştir. Birlikte yapılan ilk TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin tarihi 24 Haziran 2018’dir. Bu tarihten sonra 13. Cumhurbaşkanı 9 Temmuz 2018 günü yemin ederek göreve başlamıştır. 24 Haziran 2018 tarihinden sonra hükümet sistemine ilişkin yapılan değişiklikler uygulamaya girmiştir. Bu anayasa değişikliği ile yüz yıla yakındır sürdürülen parlamenter sistem geleneği terk edilmiştir. Türkiye, demokratik birim ve tecrübeleri çerçevesinde genel nitelikleri başkanlık sistemi ilkelerine benzeyen ama özel nitelikleri kendine has yeni bir hükümet sistem geliştirmiştir. 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunun ile kurulan ve 9 Temmuz 2018 tarihinde yürürlüğe giren yeni hükümet sisteminin adlandırılması konusunda öğretilerde tartışma vardır; önce “Türk tipi başkanlık sistemi”, daha sonraları ise “Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi” olarak adlandırılmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak isimlendirilmesinin nedeni ise Cumhurbaşkanlığı makamının yeni sistemdeki rolü hayli güçlenmiş olması hatta bazı yazarlara⁹⁹³ göre tüm sistemi kontrol altına alabilecek yetki ve görevlerle donatılmış olmasıdır. “Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi”, başkanlık sisteminden esinlenerek tamamıyla Türkiye’nin sosyal ve ekonomik yapısı, kültürel ve siyasal tarihi değerlendirilerek ortaya çıkmıştır.

⁹⁹³ Özbudun (2019), Anayasa, s. 321-323.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE

YASAMA-YÜRÜTME İLİŞKİLERİ

3.1. Genel Olarak

Yukarıda da belirtildiği üzere 367 Kararı⁹⁹⁴ sırasında oluşan kriz ortamı sonrasında 21 Ekim 2007’de Anayasa değişikliği referandumu sonucunda Cumhurbaşkanının yasama organı tarafından değil halk tarafından seçilmesine karar verilmiştir. Her ne kadar değişiklik 2007’de gerçekleşse de 28 Ağustos 2014’te bu değişiklik hayat bulmuştur. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği bu hükümet sistemi yarı-başkanlık sistem olduğu düşünülse de⁹⁹⁵ Cumhurbaşkanı yarı başkanlık sistemindeki gibi bir rolü olmamış, kendine has özellikleri olan bir hükümet sistemi ortaya çıkmıştır. 2014-2017 arası döneme ister “yarı başkanlık sistemi” denilsin ister “zayıflatılmış parlamenter sistemi” ister “başkanlı parlamenter sistem”⁹⁹⁶ denilsin başkanlık hükümet sistemine giden yol açılmıştır. 2017 Anayasa değişikliği sonrası ise Türk hükümet sistemi “özü itibarıyla başkanlık sistemi”dir⁹⁹⁷. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi başkanlık sisteminin temel özellikleri olan yürütmenin monist yapıda

⁹⁹⁴ 367 Kararı hakkında detaylı bilgi için bkz. Sami Selçuk, 2007’nin Hukuk Olayı Anayasa Mahkemesi’nin 367

Kararı, Ankara 2008; Cem Eroğul, *Anayasa Değişikliği Önerinde Değişiklik Yapılması*, 2009 Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, s. 90-91; Gözler, Türk Anayasa hukuku, s. 314-315. Kemal Gözler, “Hukukun Siyasetle İmtihani-2”, www.anayasa.gen.tr/ysk-imtihan.htm (26 Temmuz 2019); Özbudun, Türk Anayasa hukuku, s. 298 vd.; AYM, E.2007/45, K.2007/54, KT. 01.05.2007.

⁹⁹⁵ A. Siaroff’a göre yarı başkanlık sisteminde önemli olan devlet başkanının anayasal yetkileri değil, halk tarafından doğrudan seçilmiş cumhurbaşkanının parlamentonun güvenoyuna “...the confidence of the parliament...” dayanan bir hükümet yapısı sistemin adlandırması için yeterlidir. Alan Siaroff, “Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction”, *European Journal of Political Research*, 42, 2003, s. 290, 292.

⁹⁹⁶ Bülent Yavuz, “2007 Anayasa Değişikliğinin Doğurduğu Tereddütler ve Çözüm Yolları”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Y: 2008, C:7, S:1-2, ss.1173-1214. s. 1210.

⁹⁹⁷ Döner, *Anayasa Hukuku*, s. 442.

olması, başkanın halk tarafından seçilmesi özelliklerini taşıdığı için başkanlık sistemi olduğu rahatlıkla söylenebilir⁹⁹⁸.

16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleşen referandum sonucunda hükümet sisteminde kapsamlı ve köklü değişiklikler gerçekleşmiştir, bu değişiklikler büyük kafa karışıklıklarına da yol açmıştır. Hükümet sisteminin değişmesinin rejim değişikliği olduğu ifade eden görüşler ortaya atılmıştır⁹⁹⁹. Ancak Türkiye’de ve dünyada rejimler; devrimler, savaşlar, iç savaşlar ve darbeler sonucu değişmiştir. 1876 tarihli Kanun-u Esasî değişiklikleriyle beraber 1909’da yürürlüğe girmesinin sebebi 1908 devrimidir. 1921 Anayasası ikili iktidar ve işgalin olduğu bir iç savaş halinde yürürlüğe girmiştir. 1924 Anayasası Kurtuluş Savaşı’nın zaferi ve Cumhuriyet’in ilanı ile ve 1961 ve 1982 Anayasaları ise Türk Silahlı Kuvvetleri’nin ülke yönetime el koyduğu 1960 ve 1980 darbelerinden sonra yürürlüğe girmiştir. Türkiye’de ve dünyanın birçok yerinde genel bir eğilim olarak yeni rejimler ve bu rejimlerin anayasaları tedrici bir şekilde değil devrimci/ihtilalci bir şekilde kurulmuştur. Anayasanın yamalı bohçaya döndüğünü ve yeni bir anayasa yapılması gerektiğini farklı siyasi eğilimlerden siyasetçiler ve hukukçular dile getirmiştir. Darbe ürünü olan 1982 Anayasası’nın herkes tarafından değiştirilmek istenip 40 yıla yakındır yürürlükte olmasının sebebi de yeni anayasa yapacak kudrette bir kurucu iktidarın olmamasıdır.

6711 sayılı Kanun’un 18. maddesine göre “...TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanının göreve başladığı tarihte...” yürürlüğe girmiş olup Cumhurbaşkanı’nın 9 Temmuz 2018’de yemin etmesiyle Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin hükümet sistemi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olmuştur. İlgili Anayasa değişikliği ile birtakım yenilikler gelmiştir. Bunlar arasında yargının bağımsız olmasının yanı sıra tarafsız olması sıfatının eklenmesi, TBMM’deki vekil sayısı, seçilme yaşı, seçim zamanı, kanunların hükümet tarafından değil de milletvekilleri tarafından hazırlanması, Cumhurbaşkanı’nın veto ettiği kanunun meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kabul edilmesi, yasamanın yürütmeyi hangi yöntemlerle ve nasıl denetleyeceği, gensorunun kaldırılması, cumhurbaşkanı olmak için eğitim seviyesi şartı, cumhurbaşkanı aday olmak için gereken asgari eğitim şartı, cumhurbaşkanı aday olarak

⁹⁹⁸ Döner, Anayasa hukuku, s. 442-443.

⁹⁹⁹ Fatih Yaşlı, “Anayasa Tezleri: Rejim Değişikliği, Kurucu İktidar, Egemen Diktatörlük”, Hukuk Defterleri, S. 2, (Temmuz-Ağustos 2016)

gösterilme kriterleri, ilk turda salt çoğunluğu alma ön şartı koşan iki turlu seçim sistemi, Cumhurbaşkanı seçilen kişinin yasama organında yer alamaması, partisiyle ilişkisinin kesilmesi, başbakanlığın kaldırılarak Cumhurbaşkanının hem hükümetin hem de devletin başı olması ve yürütmeye dair konularda kararname çıkartabilmesi, cezai sorumluluğu, yardımcı atama ve yardımcının cumhurbaşkanı vekili olması, yasamanın seçimleri nasıl yineleyeceği, Cumhurbaşkanının OHAL ilan etme yetkisi ve TBMM'nin tasarrufları, sıkıyönetimin kaldırılması, Cumhurbaşkanı Kararnameleri ile kamu tüzel kişiliklerine ilişkin düzenleme hakkı, Cumhurbaşkanına karşı yargı yolları, askeri mahkemelerin kaldırılması, Anayasa Mahkemesi üye sayısı ve kimler tarafından kaçar tane seçileceği, Hakimler Savcılar Yüksek Kurulu'nun adının ve bileşiminin değişmesi, Cumhurbaşkanının bütçeyi TBMM'ye sunma yetkisinin verilmesi gibi değişiklikler yer almaktadır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin “tek adam rejimi¹⁰⁰⁰” olduğu belirtilmiş ve “otoriterlik” gibi kavramlar ile yıpratılmaya çalışılmıştır. Oysaki bu eleştirilerde unutulmuş halkın seçtiği bir başkanın tek adam olamayacağı, sistemin en etkili fren ve denge mekanizması olan halk oyunun böyle bir durumda başkandan hesap soracağıdır. Larry Diamond ve Marc F. Plattner, son yüzyılda demokrasilerin küresel olarak yükseldiği ve diktatörlüklerin gerilediğini ve liberal demokrasilerin tek ve çağdaş toplumlar olarak öne çıktığını öne sürmüştür¹⁰⁰¹. 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleşen hükümet sistemi değişikliğine dair yapılan referandumla yüzde 48,59 hayır oy oranına karşılık yüzde 51,41 evet oyu oranıyla 6711 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kabul edilmiştir. Değişikliğin iki parti arasında pazarlık sonucu ve tartışılmadan halkoyuna sunulduğu için meşru olmadığını¹⁰⁰², referandumdan ziyade plebisite benzediğini¹⁰⁰³ ve anayasanın yapılış tarzı olarak “Bonapartist Anayasacılık”¹⁰⁰⁴a benzediği ifade edilmiştir. Aslında ülkemizde başkanlık sistemi iki uç

¹⁰⁰⁰ “CHP Genel Başkanı Kemal Kılıçdaroğlu, “Bu Anayasa değişikliği gerçekleşirse, her şeye dokunan ama kendisine dokunulmayan bir diktatör yaratırız. Bu Anayasa değişikliği gerçekleşirse rejim tamamen değişecek, parlamenter demokratik rejimden otoriter başkanlık sistemine geçilecektir. Hiçbir vatandaşın can ve mal güvenliği olmayacaktır”. “CHP Genel Başkanı Kemal Kılıçdaroğlu: Anayasa Değişikliği Gerçekleşirse Bir Diktatör Yaratırız”, <https://www.chp.org.tr/Haberler/36/chp-genel-baskani-kemal-kilicdaroglunun-17-ocak-2017-tarihli-tbmm-chp-grup-toplantisikonusmasi-52474.aspx>, (ET: 18.01.2017).

¹⁰⁰¹ Larry Diamond/ Marc F. Plattner, *Democracy in Decline?*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 2015, s. 5.

¹⁰⁰² İbrahim Ö. Kaboğlu, “Sistem Var mı Ki Tartışılın?”, *Birgün Gazetesi*, 20 Eylül 2018.

¹⁰⁰³ Kemal Gözler, Referandum Mu, Plebisit Mi? <https://www.anayasa.gen.tr/plebisit.pdf>.

¹⁰⁰⁴ Gözler, Referandum Mu, Plebisit Mi?, s. 5.

şeklinde tartışılmaktadır¹⁰⁰⁵. Olumlu ve olumsuz yanları tartışılırken çözüm önerileri bu tartışmalarda kaybolmaktadır.

“Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi” incelemesi, sırası ile önce Cumhurbaşkanı yani yürütme kuvvetinin daha sonra yasama kuvvetinin; yapısı, görevleri ve seçilme usulleri incelendikten sonra bu iki kuvvet arasındaki ilişki ele alınacaktır.

3.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama Kuvveti

Türkiye Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yasama organıdır. Tek yasama organı olarak yetkilerini devredemez. Anayasa’nın 7. maddesi emredici hükümdedir. Anayasanın 75 ila 79. maddeleri arasında yasama organının yapısı ve kuruluşuna ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

3.2.1. TBMM’nin Üye Sayısı ve Üyelerin Yeterliliği

TBMM’nin üye sayısı önceden 550 olup 2017 Anayasa değişikliğiyle 600’e yükseltilmiştir. Bu sayede demokratik temsiliyetin artması ve milletvekilinin, temsiliyi sağladığı nüfusla ilgilenmesi hedeflenmiştir. Kendi seçim bölgesini temsil eden milletvekili sayısının artmasıyla, vatandaşların milletvekillerine erişiminin kolaylaşabileceği gibi milletvekillerinin halkın sorunlarını ve çözüm önerilerini TBMM’ye daha rahat iletmesi de mümkün olabilecektir.¹⁰⁰⁶

Önceden milletvekili seçilme yaşı 25 olup Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde milletvekili seçilme yaşı 18’e düşürülmüştür. Yeni sistemde seçme ehliyetine sahip olup seçilme ehliyetine sahip olmayan 18-25 yaş arası genç nüfustan faydalanabilmek ve onları ülke yönetimine katmak mümkün hale gelmiştir. Milletvekili yaşının 18’e indirilmesi gençlerin taleplerinin ve beklentilerinin meclis gündemine taşınması açısından¹⁰⁰⁷ ve siyasette daha etkin olabilmeleri için doğru ve yerinde bir düzenlemedir.

Anayasanın 76. maddesinde milletvekili seçilme için yeterlilikler¹⁰⁰⁸ aranmaktadır. Anayasa’nın ilgili maddesine göre “*En az ilkokul mezunu olmayanlar,*

¹⁰⁰⁵ Döner, Başkanlık Sisteminin Türkiye’de Uygulanabilirliği, s. 668.

¹⁰⁰⁶ Ayhan Döner, Seçim Sistemleri ve Türkiye Hukukunda Seçimler, Erzincan 2016, s. 132-181

¹⁰⁰⁷ Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 300.

¹⁰⁰⁸ Adaylığın tanımı ve şartları konusunda bkz., Teziç Anayasa hukuku, s. 325 vd.; Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 297-332; Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 273-276; Atar, Türk Anayasa Hukuku, s. 237-239; Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 452-456.

kısıtlılar, askerlikle ilişiği olanlar, kamu hizmetinden yasaklılar, taksirli suçlar hariç toplam bir yıl veya daha fazla hapis ile ağır hapis cezasına hüküm giymiş olanlar; zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlarla, kaçakçılık, Resmî ihale ve alım satımlara fesat karıştırmaya, Devlet sırlarını açığa vurma, terör eylemlerine katılma ve bu gibi eylemleri tahrik ve teşvik suçlarından biriyle hüküm giymiş olanlar, affa uğramış olsalar bile milletvekili seçilemezler”. Milletvekili olmak için ilkokul mezunu olmak, kısıtlı olmamak, askerlikle ilişiği olmamak ve bir yıl ve daha fazla hapis cezasına, ağır hapis cezasına çarptırılmamak veya yasamanın bir üyesi olacak milletvekili adayından beklenmeyecek olan kanunda sayılı bir suçtan hüküm giymemiş olmak yeterlidir.

Anayasanın 76. maddesinin devamında ise “Hakimler ve savcılar, yüksek yargı organları mensupları, yükseköğretim kurumlarındaki öğretim elemanları, Yükseköğretim Kurulu üyeleri, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri ile yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğery kamu görevlileri ve Silahlı Kuvvetler mensupları, görevlerinden çekilmedikçe aday olamazlar ve milletvekili seçilemezler.” hükmüyle de yukarıda yazılı olan meslek sahiplerinin görevlerinden çekilmedikçe aday olamayacakları ve milletvekili seçilemeyeceği açıklanmıştır. Milletvekili seçilme yeterliliği olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde seçilme yaşı dışında önemli bir değişiklik bulunmamaktadır.

3.2.2. TBMM’nin Seçim Dönemi, Üye Seçimi ve Seçim Sistemi

Anayasanın 75. maddesine göre milletvekilleri genel oyla seçilmektedir. 1982 Anayasası’nın ilk şeklinde kabul edilen tek meclis sistemi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde de korunmuştur.

Türkiye Amerikan başkanlık sisteminden farklı olarak tek meclisli sistemi benimsediği için farklılıkları bulunmaktadır. Türkiye’de Anayasa’nın 77. maddesinin 1. fıkrası uyarınca TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri beş yılda¹⁰⁰⁹ bir aynı gün yapılır. Oy veren seçmen, tercih ettiği partiye oy vererek kendi ilinden gidecek milletvekilini seçmiş olur. O ilden milletvekili olarak gidecek adaylar, ittifakların ve partilerin oyuna göre D’Hondt ve seçim ittifakı sistemine göre seçilmiş olur.

¹⁰⁰⁹ 1982 Anayasasının ilk şeklinde, seçim dönemi 5 yıldır, 31.05.2007 tarih 5678 sayılı Kanunun 1. maddesiyle, dört yıl olarak değiştirilmiştir. 2017 Anayasa değişikliğiyle tekrar beş yıla çıkarılmıştır.

3.2.2.1. Seçim İttifakları ve Seçim Barajı

1982 Anayasası'yla gelen yüzde 10 barajı halkın temsiliyetini düşürmekle beraber demokratikleşme yolunda en önemli engellerden biri olmuştur¹⁰¹⁰. Ülke seçim barajı 31 Mart 2022 tarihinde yüzde 7'ye indirilmiştir¹⁰¹¹.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçildikten sonra seçim ittifaklarının¹⁰¹² gelmesiyle beraber ABD'de olduğu gibi iki partili seçim sistemine doğru gitmekte olduğumuzun tespitini yapmak gerekir. Türkiye'de 2023 seçimlerinde Cumhur İttifakı ve Millet İttifakı, oyların toplam yüzde 84,54'ünü almıştır¹⁰¹³. ABD'de 2020 seçimlerinde Demokrat Parti ve Cumhuriyetçi Parti oyların toplam yüzde 98'ini almıştır, Demokrat Parti daha seküler, liberal ve azınlıkları gözetken bir çizgiye sahipken Cumhuriyetçi parti daha dindar, milliyetçi, muhafazakâr bir çizgiye sahiptir¹⁰¹⁴. Yani Amerikan halkı iki merkez parti arasında tercih yapmak zorundadır. Bu durum demokratik çoğulculuğa engel olmaktadır. 16 Mart 2018 tarihinde Resmî Gazete'de yayınlanan "Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun" ile siyasi partilerin seçim öncesi ittifak kurmasının önü açılmıştır. Seçim ittifakları¹⁰¹⁵ sayesinde demokratik temsiliyetin artmış olduğu aşikardır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yüzde yedi barajıyla beraber siyaset hayatına yeni atılmış bir siyasal parti, meclise milletvekili gönderebilmek için herhangi bir ittifakın çatısının altına girme baskısıyla daha az karşı karşıya kalacaktır. Daha

¹⁰¹⁰ Örnek verirken 2002 genel seçimlerinde baraj olmasa meclise milletvekili gönderme potansiyeli olan Doğru Yol Partisi yüzde 9,54, MHP yüzde 8,36, Genç Parti yüzde 7,25 oy ve Demokratik Halk Partisi yüzde 6,22 oy almalarına rağmen baraj altında kalıp meclise milletvekillerini gönderememiştir. Toplumun yüzde 31,37'sinin TBMM'de temsil edilemiyor olması demokratik temsiliyet ve katılımı etkilemiştir. Aynı zamanda barajın olması halkın oylarımız boşa gidecek algısını yerleştirip ana akım partileri desteklemeye itmiştir.

¹⁰¹¹ 7393 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, R.G: 6 Nisan 2022, 31801

¹⁰¹² Bir diğer eleştiri ise koalisyonların seçim sonrasında değil seçim öncesinde kurulduğudur. Hantal ve etkisiz koalisyonların artık tarihten kaldığı, seçim ittifaklarının bir koalisyon olarak değerlendirilemeyeceği ise aşikardır. Nebi Miş, Seçim İttifakı Koalisyon Anlamına Gelir Mi? <https://www.setav.org/secim-ittifaki-koalisyon-anlamina-gelir-mi/>

¹⁰¹³ <https://www.indyturk.com/secim2023/> (07.07.2023)

¹⁰¹⁴ Mainwaring/ Shugart, Presidentialism and Democracy, s. 449-4471.

¹⁰¹⁵ S. Golder, "Pre-Electoral Coalitions in Comparative Perspective: A Test of Existing Hypotheses", Electoral Studies, Y.4, S.25, s. 643-663; K. Strøm, ve W. C. Müller, "The Keys to Togetherness: Coalition Agreements in Parliamentary Democracies", The Journal of Legislative Studies, 1999 S. 5, Y:3-4, s. 255-282.

demokratik bir toplum için seçim barajının kalkması ya da yüzde 1 ila yüzde 3 arasında makul bir orana düşürülmesi gerekir.

Seçim ittifaklarının varlığı, parlamenter sistemde hükümeti kurmak için seçimlerden sonra başbakanı ve bakanları seçmek için kurulacak koalisyon hükümeti pazarlıklarını seçimlerden önceye çekmektedir¹⁰¹⁶. Herhangi bir partinin ittifaka ihtiyaç duymadan yasamada salt çoğunluk olup, aynı zamanda da kendi adayını cumhurbaşkanı seçebilecek bir güce sahip olmadığı koşullarda; ittifak bileşenlerinin yürütmenin iç ve dış siyasetinin belirlenmesi, sosyal ve ekonomik düzenin oluşturulması, bakanların ve üst düzey bürokratların atanması gibi konularda mutabakatlara varacakları açıktır. Bu önceden belirlilik durumu kısa süreli hükümetlerin önüne geçmekte ve ülkede seçim sonrası bilinmezliği en aza indirgeyerek¹⁰¹⁷ olası bir siyasi kaosu önlemektedir.

3.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütme Kuvveti

Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yürütme kuvvetidir. 2017 Anayasa değişikliğiyle oluşturulan yeni cumhurbaşkanlığı kurumunun, isim benzerliği dışında eski 2017 öncesi uygulanan parlamenter sistemdeki cumhurbaşkanlığı ve bunun paralelinde yürütme kuvvetiyle hiçbir benzerliği yoktur. Bu bağlamda, Anayasa'nın 8. maddesinde yürütme yetkisinin ve görevinin, Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceği hükme bağlanmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemiyle Bakanlar Kurulu ortadan kalkmıştır. Yürütme tek başlı olup bu yürütmenin yetki ve görevleri Cumhurbaşkanlığı makamında birleşmiştir. Yürütme organındaki bu değişiklikler doğal olarak yeni sistemin başkanlık sistemine benzemesine neden olmaktadır¹⁰¹⁸. Sistemin başkanlık sisteminden sapma olarak değerlendirilmesine neden olarak 116. maddedeki cumhurbaşkanlığının seçimleri yenilemesi hali gösterilmektedir. Birebir aynısı olmamasının nedeni ise her devlet hükümet sistemini tercih ederken ülkenin siyasi, sosyolojik, tarihi, kültürel vb. gerçeklerini göz önünde bulundurmak ve bu yönde atipik/özgün sisteminin ilkelerini belirlemek zorundadır¹⁰¹⁹.

¹⁰¹⁶ Golder, Pre-Electoral Coalitions, s. 643-663.

¹⁰¹⁷ T. Gschwend ve M. Hooghe,, "Should I Stay Or Should I Go? An Experimental Study on Voter Responses to PreElectoral Coalitions", European Journal of Political Research, 2008, Yıl. 5, S. 47, s.556-577.

¹⁰¹⁸ Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 442-444.

¹⁰¹⁹ Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 444.

2014 yılından önce cumhurbaşkanını milletvekilleri seçerken aynı milletvekilleri de hükümeti oluşturmaktaydı yani yasama yürütmeyi belirlemektedir. Parlamenter sistemin tipik bir özelliği olan yasamanın yürütmenin unsurlarını belirlemesi, 2014'ten itibaren değiştirilmiştir. Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilir¹⁰²⁰. Bu haliyle hem Bakanlar Kurulunun kaldırıldığı hem de cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği, cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları atadığı bu koşullarda ABD'dekine benzeyen başkanlık yetkilerine sahip olmuştur. Rasyonelleştirilmiş, bir model olan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine¹⁰²¹ geçişle yasamanın yetkileri kısıtlanmış gibi görünse de aslında kalitesi artırılmış, krizlerin önüne geçilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki güçlü yürütmeyle vesayet odaklarını (askeri, bürokrasi vs.) kontrol altında tutarak sivil ve siyasal alanı genişletmek suretiyle demokrasinin sürekliliği sağlanmaktadır.

Daha önce belirtildiği üzere, Amerikan tipi başkanlık sisteminde zayıf ve disiplinsiz partilerin¹⁰²² varlığı nedeniyle ABD'de partiyle olan bağ gevşektir¹⁰²³. Oysaki Türkiye'de disiplinli parti yapıları mevcut olduğu ve ideolojik ilkesizlik¹⁰²⁴ mevcut olmadığı için partili cumhurbaşkanı kuvvetler ayrılığını zayıflayacaktır¹⁰²⁵. Bir önceki cümlede bahsi geçen durumun gerçekleşmemesi yani kuvvetlerin birbirine baskı yapmaması ve iktidar ve gücün aynı organda odaklanmasının sebep olabileceği aşırılığın engellenmesi için doğru ve iyi işleyen fren ve denge mekanizmalarının kurulması sağlanmalıdır¹⁰²⁶.

3.3.1. Cumhurbaşkanının Seçimi

Cumhurbaşkanı, Anayasanın 101. maddesine göre “kırk yaşını doldurmuş, yükseköğrenim yapmış, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından, doğrudan halk tarafından seçilir”¹⁰²⁷.

¹⁰²⁰ RG, 16.07.2007, S. 26554, 31.05.2007 tarih 5678 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu.

¹⁰²¹ Berat Akıncı, Türkiye'de Hükümet Sistemleri tartışmaları ve Cumhurbaşkanlığı, İstanbul 2017, s. 12.

¹⁰²² Yücel, Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleşmesi ve Türkiye Örneği, s. 45.

¹⁰²³ James Q. Wilson, *American Government*, Boston, Wadsworth 2012, s. 138.

¹⁰²⁴ Bülent Yücel, Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleşmesi ve Türkiye Örneği, İstanbul 2009, s. 45.

¹⁰²⁵ Murat Yanık, Hüseyin Özcan ve Ahmet Akcan “Hükümet Sistemi Arayışlarında Parti Sisteminin Rolü”, *Uluslararası Anayasa Kongresi Metinler Kitabı 3*, İstanbul, İKÜ Yayınları No: 171, 2012, s. 77, 79.

¹⁰²⁶ W. E. Volkmer, *American Government*, 8th Edition, New Jersey: Simon ve Schuster/ A Viacom Company, 1998, s. 206.

¹⁰²⁷ Milletvekili seçilme yeterliliği için bkz. s. 225-226.

Anayasanın 101. maddesinin 3. fıkrasına göre en son yapılan genel seçimde geçerli oyların tek başına veya birlikte en az yüzde beşini alan siyasi partiler Cumhurbaşkanlığına aday gösterebilecekleri gibi en az yüz bin seçmen¹⁰²⁸ de Cumhurbaşkanlığına aday gösterebilir. Yüzde beş oy alamayan partilerin ve/ veya yüz bin kişiyi hareket ettirebilecek herhangi bir hareketin, istediği kişiyi aday olarak gösterme şansı bulunmaktadır¹⁰²⁹. Bu sayede siyaset hayatında yer almayan birileri de aday olabilecektir. Bu düzenleme, temsilde adalet ilkesini güçlendirecek ve parti üyesi olmayan insanların ülkeyi yönetme kararını cesaretlendirecektir¹⁰³⁰.

Cumhurbaşkanlığı seçimleri, mevcut Cumhurbaşkanının görevi bitmeden yapılır. Anayasanın 101. maddesinin 2 fıkrasına göre görev süresi beş yıldır ve bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir. Bir kimsenin en fazla iki defa cumhurbaşkanı seçilmesinin otoriterleşmenin ve iktidarın gücünün daha da artacağını ifade eden görüşler bulunmaktadır¹⁰³¹. Oysaki iki defa seçilme usulüyle cumhurbaşkanı seçilen kişinin hem devlet adamlığı birikiminden ve tecrübesinden yararlanabilinir hem de halka hesap verme açısından yerinde bir düzenlemedir¹⁰³².

Cumhurbaşkanının iki dönemden beşer yıl olmak üzere toplamda on yıl görev süresi ve iki defadan fazla seçilme yasağı vardır. Ancak Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde hem cumhurbaşkanının hem de TBMM'nin seçimleri yenileme hakkı üzerinden tekrar aday olabilir. Bir sonraki dönem seçilmeyenin görevinin bittiği, ikinci dönem seçilenin cumhurbaşkanının partisinin yasamada çok güçlü olmasıyla belki üçüncü dönem yapabildiği, bir kişinin gereğinden uzun yıllar yönetimde kalmasını engeller şekilde tasarlanmıştır¹⁰³³. Ayrıca TBMM seçimlerinin Cumhurbaşkanınca yenilenmesine karar verilmesi, ABD başkanlık sisteminde olmayan, fesih mekanizması

¹⁰²⁸ Ayrıntılı düzenleme 6271 sayılı Cumhurbaşkanlığı Seçim Kanunun 8/A maddesinde yer almaktadır.

¹⁰²⁹ Abdülhamit Gül, *Kararımız Evet, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Sorular ve Cevaplar*, Ankara, 2017, s. 382.

¹⁰³⁰ Kudret Bülbül; Etkin İstikrarlı Güçlü Bir Türkiye İçin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Tezkire Yayıncılık, İstanbul, 2017, s. 33-60.

¹⁰³¹ Cengiz Gül, *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme*, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2017, s. 382; Süheyl

Batum/ Necmi Yüzbaşıoğlu, *Anayasa Hukukunun Temel Metinleri*, İstanbul 1999, s. 74-75.

¹⁰³² Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 453; Burhan Kuzu, *Anayasa Değişikliği ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Genel Faydaları. Yeni Türkiye*, S. 94, s. 118; Resul Tosun, *Referandumda Neleri Oylayacağız*, Yeni Türkiye, 2017, S. 94, s. 574.

¹⁰³³ Hurşit Yıldırım, *Parlamentar Sistem Krizleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*, İstanbul, Pozitif Yayınları, 2017, s. 152, 193.

olarak düşünülebilir. Ancak bu durumu ülkemizin siyasi yapısı düşünüldüğünde sistem tikanıklarını çözmek için karşılıklı bir seçim yenileme kararı olarak değerlendirmek gerekmektedir.

Anayasanın 77. maddesinin ilk fıkrasına göre, yasama ve yürütme kuvvetlerinin seçimleri aynı günde yapılır. Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin genel seçimlerle eş zamanlı yapılması halinde yürütme ve yasama organlarında benzer ya da aynı siyasi eğilimlerin egemen olması ihtimal dahilinde olduğu için kuvvetler ayrılığını zedelenme ihtimalinin olduğu düşünülse de bu eş zamanlı seçim sistemi istikrarın sağlanması açısından en önemli değişimlerden biridir. Yasama ve yürütme ilişkileri açısından yasama ve yürütmenin uyumlu olmasını sağlar, ABD başkanlık sistemindeki “topal ördek” krizinin yaşanmasını engeller¹⁰³⁴.

3.3.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Kurumsal Yapısı

Yürütmenin başı ve tek yetkilisi olan Cumhurbaşkanı tek başına yürütme görevini ifa etmemektir, yardımcı organları bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içerisinde 2017 Anayasa değişikliğiyle beraber gelen cumhurbaşkanı yardımcılığı, bir kurul olarak görev yapmasa da bakanlar, politika kurulları, ofisler ve çeşitli başkanlıklar bulunmaktadır.

3.3.2.1. Cumhurbaşkanı Yardımcısı

2017 Anayasa değişikliğiyle yürürlüğe giren yeni hükümet sisteminde, cumhurbaşkanı yardımcılığı makamı ihdas edilmiştir. Başkanlık sistemine benzeyen yeni hükümet sisteminde, başkanlık sistemine sahip az sayıda ülkede başkan yardımcısı bulunmaktadır¹⁰³⁵. Her ülkeye göre değişmekle beraber, Başkan yardımcısının temsil veya vekalet görevleri bulunmakla beraber, geçici yahut sürekli olarak başkanlık

¹⁰³⁴ Alper Tan, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin İç-Dış Boyutları ve Arka Planı, Yeni Türkiye Y. 2017, S.94, s. 278; Turan, B., *Devletin Milletinden, Milletın Devletine Geçiş: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*, Yeni Türkiye Y. 2017, S.94, s. 379; Özkul, F., 2007 Anayasa Değişikliği Sonrası Benimsediğimiz Hükümet Sisteminin Niteliği, Ülkemizde Uygulanabilirliği ve Başkanlık Sistemi Önerileri Üzerine Bir İnceleme. Yeni Türkiye Y. 2013, S.51, s. 8; Hasan Tahsin Fendoğlu, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*, Yeni Türkiye, Y. 2017, S.94, s. 95.

¹⁰³⁵ Jody C. Baumgartner & Rhonda Evans Case, “Constitutional Design Of The Executive: Vice Presidencies In Comparative Perspective”, *Congress & the Presidency*, 36:2, 148-163, 2009, s. 148.

makamının boş kaldığı durumlarda başkana vekalet etme görevini ifa etmek için öngörülmüştür¹⁰³⁶.

ABD’de başkanlık makamı boşta kaldığı süre zarfında Başkan yardımcısı, Başkan’ın yerine görev süresinin kalan kısmında görev yapmakta olup Türkiye’de Cumhurbaşkanı yardımcısı seçimle göreve gelmediği için Anayasanın 106. maddesi 2. fıkrası uyarınca “*Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde, kırk beş gün içinde Cumhurbaşkanı seçimi yapılır. Yenisi seçilene kadar Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanlığına vekâlet eder ve Cumhurbaşkanı’na ait yetkileri kullanır.*”

ABD’de başkan yardımcısı Başkan’la beraber halk tarafından seçilirken, Türkiye’de ise atama yolu ile Cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir¹⁰³⁷. ABD’de başkan yardımcısı başkanlık makamının sebebinden bağımsız boşta kaldığı zaman görevi devam ettirir. ABD Anayasası’nın 2. maddesinin 1. bölümündeki “...Başkan’ın görevden uzaklaştırılması, ölümü, istifası veya görevinin yetki ve işlevlerini yerine getirmede yetersiz olduğu hallerde, bu yetki ve işlevler Başkan Yardımcısına geçecektir...”¹⁰³⁸ amir hükmüne göre başkan yokluğunda başkan yardımcısı başkanın görevini ifa edeceği için halk tarafından seçilmesinin demokratik meşruiyeti arttıracakı kesindir. Buna karşılık başkan yardımcısı ile başkanın seçiminin beraber yapılması çeşitli eleştirilere de yol açmaktadır¹⁰³⁹. Amerika Birleşik Devletleri’nde 1861-1865 yıllarında kuzey ve güney arasında bir iç savaş yaşadığından ve savaşın sonunda bir denge kurulduğundan dolayı başkan, yardımcısını kendisi kuzeyden ise güneyden, kendisi güneyden ise kuzeyden birini seçerek bir denge kurma ve seçmeni etkileme gayretine girmiştir.¹⁰⁴⁰ Bu bağlamda ABD’deki başkan yardımcısının seçimi, Türkiye’deki cumhurbaşkanlığı yardımcısı seçiminden daha katılımcı ve demokratik gözükmemektedir. Buna karşılık halk başkan yardımcısına göre değil başkana göre oy vereceğinden, yardımcısının seçimle ya da atama ile gelmesi arasında fark yaratmayacaktır.

Cumhurbaşkanı, Anayasa’nın 106 maddesinin 1. fıkrasına göre “seçildikten sonra bir veya daha fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı atayabilir.” Bu konuda cumhurbaşkanına

¹⁰³⁶ Baumgartner/ Case, Constitutional Design, s. 150.

¹⁰³⁷ Adnan Küçük, “Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye’ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler”, Liberal Düşünce Dergisi, Yıl: 22, Sayı: 85, ss. 157-189, Kış 2017, s. 165.

¹⁰³⁸ ABD anayasası, <https://tr.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/91/abd-anayasasi.pdf>

¹⁰³⁹ Richard D. Friedman, “Some Modest Proposals on the Vice-Presidency”, Michigan Law Review, Vol. 86, No. 7, pp. 1703-1734, Jun., 1988, s. 1713.

¹⁰⁴⁰ Mustafa Atalan, *Başkanlık Sistemi ve Türkiye*, Kırıkkale 2019, s. 163.

serbestlik tanınmıştır. ABD’de seçimle başkan yardımcısı seçildiği için tek bir başkan yardımcısı bulunmaktadır. Anayasa’nın 106. maddesinin 2. fıkrasına göre “Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde, kırk beş gün içinde Cumhurbaşkanı seçimi yapılır. Yenisi seçilene kadar Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanlığına vekâlet eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır...” Cumhurbaşkanı yardımcısı, Cumhurbaşkanlığı görevini Cumhurbaşkanlığı makamı boşaldığında kırk beş gün içinde yapılacak seçime, eğer ilk turda Cumhurbaşkanı seçilmezse ikinci turdaki seçimin sonucuna kadar Cumhurbaşkanlığı görevini ifa edecektir. ABD’de de başkan yardımcısı başkanlık görevini olağan seçim dönemine kadar devam ettirirken, Türkiye’de sadece yeni yapılacak seçim sonucu belli olana kadar görevini devam ettirir. Anayasa’nın 106. maddesinin 3. fıkrasına göre “Cumhurbaşkanının hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanına vekâlet eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır.” 2017 Anayasa değişikliğinden önce Cumhurbaşkanının yokluğunda TBMM Başkanı bu yetkiyi kullanırken artık yasamanın belirlediği birinin cumhurbaşkanının yokluğunda görevi ifa etme yetkisi kalmamıştır. Bu da hem hastalık, yurtdışına çıkma gibi hem de ölüm gibi nedenlerden dolayı vekaleten görevi sürdüren kişinin seçimler yoluyla değil bürokrasi içinden birinin bu görevi sürdüreceği olması sebebiyle demokratik meşruiyeti tartışmalı hale getirecektir. Gözler, Cumhurbaşkanı hükümet sisteminde cumhurbaşkanı yardımcısının atama usulüyle göreve gelmesi nedeniyle Türkiye’de başkanlık sistemi olmadığını iddia etmektedir¹⁰⁴¹. Oysaki, bu eleştiride bir hükümet sisteminin, başka bir ülkeye uygulandığı sırada doğrudan alınıp uygulanmasının mümkün olmadığı temel prensibi gözden kaçırılmıştır. Cumhurbaşkanı hükümet sistemi kendine ait özellikleri olan yeni bir sistemdir.

Anayasa 106 maddesinin 4. fıkrasına göre cumhurbaşkanı yardımcısı olabilmek için milletvekili seçilme yeterliliği aranırken, 106. maddesinin 5. fıkrasına göre bakanlarla beraber cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Cumhurbaşkanından farklı olarak sadece görevleriyle ilgili olarak Yüce Divan’a sevk edilebilirler. Cezai sorumluluğu ve Yüce Divan’a gönderilme prosedürü Cumhurbaşkanı ile hemen hemen aynıdır.

¹⁰⁴¹ Kemal Gözler, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverland Sistemi mi? 16 Nisan’da Neyi Oylayacağız?”, www.anayasa.gen.tr/neverland.pdf, s. 11.

3.3.2.2. Bakanlar

Parlamente sistemlerinde devlet başkanı ile başbakan arasında önemli politik kararlarda ve bu kararlarn uygulamasında ciddi anlaşmazlıklar görülebilir. Özellikle bu anlaşmazlıklar gelişmekte olan ülkelerde büyük krizlere neden olabilir¹⁰⁴². 2017 Anayasa değişikliyle yürütmedeki çift başlılığa son vermek adına Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde artık Bakanlar Kurulu bulunmamaktadır. Bu sistemde atanmış bakanlar tarafından yönetilen bakanlıklar vardır. Cumhurbaşkanı, bakanları doğrudan atar ve görevden alır. ABD’de ise bakanların Başkan tarafından atanmasıyla beraber, Senato tarafından onaylanması gerekir. Senato bakanı onaylamaz ise Başkan yeni bir atama gerçekleştirir¹⁰⁴³. Bakanları seçerken Başkanın, Senato’yla uyum içinde olması gerekir, ayrıca Senato’nun yetkisi sembolik değildir. 2017 yılında bazı atamalar yirmi gün sonra onay alarak göreve başlayabilmiştir. Geçmişte bazı bakanların atamaları Senato tarafından onaylanmamıştır¹⁰⁴⁴. ABD’de senato bakan atamalarını onay mekanizmasıyla denetleyebilirken Türkiye’de TBMM’nin bakan atamalarını denetleme yetkisi bulunmamaktadır. Bu durum başkanlık sisteminin prensiplerine veya kuvvetler ayrılığı teorisi bağlamında denge ve denetleme mekanizmasının ruhuna uygun olarak değerlendirilemez. Çünkü başbakanlık sistemi uygulamalarında bakan atamalarının yasamanın onayına sunulmadığı sistemlerin olduğu görülmektedir¹⁰⁴⁵. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde sert bir kuvvetler ayrılığı vardır. Yürütme parlamentodan doğan türevsel bir fonksiyon ve yasamaya bağlı değildir. Bu sert kuvvetler ayrılığı nedeniyle yeni sistemde milletvekili olan bir kişinin bakan olarak atanması durumunda milletvekilliği düşer. Cumhurbaşkanı tarafından atanan bakanlar kabine oluşturmazlar sadece bakanlıkları yönetirler. Bağımsız varlıkları da politikaları da yoktur. Bakanların siyasi sorumlulukları sadece Cumhurbaşkanına karşıdır. 2017 Anayasa değişikliğinden

¹⁰⁴² Döner, Yeni Anayasa, s.170.

¹⁰⁴³ Atilla Özer, Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği, 2. Baskı, Ankara, 1998, s. 12.

¹⁰⁴⁴ “Senato’da Demokratların muhalefeti sonucunda Adalet Bakanı Jeff Sessions’ın atanması ancak 8 Şubat 2017 tarihinde 47’ye karşı 52, Sağlık Bakanı Tom Price’in atanması 10 Şubat 2017 tarihinde 47’ye karşı 52, Steven Mnuchin’in atanması 13 Şubat 2017 tarihinde 47’ye karşı 53 oyla onaylanabilmiştir. Geçmişte Senato’nun onaylamayı reddettiği pek çok bakan veya Senatonun incelemesi safhasında ortaya çıkan bilgiler neticesinde geri çekilen pek çok bakan adayı olmuştur. Örneğin 1989’da Başkan George H. W. Bush’un Savunma Bakanlığına atadığı John Tower, Senato tarafından onaylanmamıştır. Senatonun soruşturmasında Başkan George W. Bush’un 3 Aralık 2004’te İç Güvenlik Bakanlığına atadığı Bernard Kerik’in beyan etmeden evde bakıcı çalıştırdığının ortaya çıkması sonucu çekilmiştir.” Gözler, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, s. 12.

¹⁰⁴⁵ Meksika ve Arjantin’de bakan atamalarında yasama onayı aranmaz.

önce meclis üye tam sayısının onda biri talep ettiğinde soruşturma talebi gerçekleşmekteydi. Yüce Divan'a sevk için ise salt çoğunluk yeterli olmaktaydı. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle bakanların Yüce Divan'a sevki Cumhurbaşkanı ve yardımcısıyla meclis üye tam sayısı oranı ile aynıdır. Böylece Bakanlar için meclis soruşturmasına başvurmak zorlaştırılmıştır. Bu da sert kuvvetler ayrılığının ve yasamaya bağlı olmamanın doğal sonucudur. Aynı zamanda cumhurbaşkanı yanında cezai sorumluluklarının yasama organının denetimine tabi olması, sistemin demokrasi ve denge-denetle açısından işleyişini rahatlatacak bir düzenlemedir.

3.3.3. Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri

Öncelikle Cumhurbaşkanı devletin başıdır, yürütme yetkisine sahiptir, başkomutandır. Türkiye Cumhuriyeti devletin başı olarak Türk milletini temsil etmektedir. Anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder (AY m.104/2). Devletin başı olarak Cumhurbaşkanının genel olarak görev ve yetkileri Anayasanın 104. maddesi ile tanımlanmıştır. Bunlar gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasının yapılması, ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclis'e mesaj verilmesi, kanunların yayımlanması, kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermesi, kanunların Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açılması, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ile bakanları ataması ve görevlerine son vermesi, üst kademe kamu yöneticilerini ataması, görevlerine son vermesi ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi, yabancı devletlere Türkiye Cumhuriyetinin temsilcilerini gönderilmesi, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul edilmesi, milletlerarası antlaşmaları onaylaması ve yayımlaması, Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunması, milli güvenlik politikalarını belirlemesi ve gerekli tedbirleri alması, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etmesi, aynı zamanda Milli Güvenlik Kurulu'nun başkanlığı yapması, Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermesi, sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle kişilerin cezalarını hafifletmesi veya kaldırması, olağanüstü hal ilan etmesidir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile sıkıyönetim kaldırılmıştır. Bu değişiklik ülkedeki askeri vesayeti etkisizleştirmek amaçlıdır. Zira sıkıyönetim ilan etmek demek bir bölgede ya da ülke topraklarının hepsinde yönetimi silahlı kuvvetlere teslim etmek olduğundan askeri vesayeti ve darbeci eğilimleri arttırır. 12 Eylül Darbesi gerçekleştiğinde ülkenin birçok yerinde sıkıyönetim komutanlığı mevcuttu, onun için darbe çok rahatlıkla emir komuta zinciri içinde gerçekleşti ve başarılı oldu.

3.3.4. Cumhurbaşkanının Sorumluluğu

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden önce parlamenter sistemde kararların “sorumluluğu¹⁰⁴⁶” başbakan ve bakanlardaydı. Cumhurbaşkanının imzaladığı kararlar yargısal denetime tabi değildi ve sorumsuz bir Cumhurbaşkanı vardı. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise cumhurbaşkanlığının hukuki (medeni), cezai ve siyasi sorumluluğu bulunmaktadır¹⁰⁴⁷.

3.3.4.1. Hukuki Sorumluluk

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçmeden önce parlamenter sistem geleneğine uygun olarak makamın göreviyle ilgili konularda hukuki sorumluluğu yoktu, kendisine dava açılmazdı¹⁰⁴⁸. Bu hukuki sorumsuzluk dayanağı olan 2017 Anayasa değişikliğiyle Anayasa’nın 125. maddesi 2. fıkrasındaki “*Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ... yargı denetimi dışındadır*” hükmü yürürlükten kaldırıldığından Cumhurbaşkanının bütün kararlarına karşı yargı yolu açılmıştır. Bu sorumluluk, Anayasanın 125. maddesinin 1. fıkrasında düzenlenen “*İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür*” ilgili kurala tabidir.

Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili işlem ve eylemleriyle hak kaybı yaşayan gerçek ve tüzel kişiler, devlet aleyhine zararın tazmini için dava açabilir ve cumhurbaşkanı tazminat sorumluluğunun muhatabı olabilir¹⁰⁴⁹. Cumhurbaşkanının kişisel eylem ve işlemlerinden dolayı sorumluluğu tamdır ve bu eylem ve işlemlerinden dolayı yargılanması hukuk devletinin bir gereğidir.

¹⁰⁴⁶ Ayhan Döner, “Şeffaf Devlet Bilgi Edinme Hakkı ve Sınırları, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2010 s. 63 vd.

¹⁰⁴⁷ Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 465 vd.; Eren, Anayasa Hukuku Ders Notları, s. 543 vd.; Atar (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 299 vd.; Tuba Aykanat, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının Sorumluluğu, Ankara 2019.

¹⁰⁴⁸ Yargıtay 4. HD, E. 1987/2865, K.1987/3701, 27.04.1984.

¹⁰⁴⁹ Atar (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 301-302; Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 469-470.

3.3.4.2. Cezai Sorumluluk

Parlamente sistemlerde devlet başkanın yetkileri sembolik olduğundan, göreviyle ilgili cezai sorumsuzluğu temel ilkedir, istisnai olarak “vatana ihanet” suçundan sorumlu tutulmaktadır. Bu sorumsuzluk hali görev alanı dışında geçerli değildir. 1982 Anayasasının ilk şeklinde, parlamente sistem geleneğine uygun olarak Cumhurbaşkanının karşı-imza kuralının sağladığı cezai sorumsuzluğunun istisnası vatana ihanetti¹⁰⁵⁰.

2017 Anayasa değişikliğiyle, Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğuna ilişkin sistem tamamen değişmiş, bahsi geçen değişiklikte cumhurbaşkanı için tam ve mutlak bir cezai sorumluluk hali getirilirken göreviyle alakalı suç, kişisel suç ayrımı yapılmaksızın Yüce Divan’da yargılama yapılması usulü benimsenmiştir¹⁰⁵¹. Anayasanın 105. maddesinin 1. fıkrasına göre eğer Cumhurbaşkanı hakkında bir suç işlediği iddiasıyla TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis, önergeyi en geç bir ay içinde görüşür. Üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir. Bu düzenlemeyle meclisin üye tamsayısının salt çoğunluğu ile soruşturma açılması talep edilirken beşte üç ile soruşturma açılmasına karar verilmektedir. ABD’de olduğu gibi “*impeachment*” -suçlama- uygulamasına benzer, önceden olmayan önemli bir değişiklik yapılmıştır¹⁰⁵². Gözler’e göre impeachment siyasî nitelikte değil, cezaî niteliktedir. Diğer bir ifadeyle impeachment ile Başkanın siyasî sorumluluğu değil, cezaî sorumluluğu tahrik edilir. Bu bakımından impeachment parlamente sistemlerdeki gensoruya (güvensizlik oylamasına) değil, olsa olsa “meclis soruşturması”na benzemektedir¹⁰⁵³.

Türkiye’de Cumhurbaşkanı Yüce Divan’da yargılanırken, ABD’de Başkan Senato tarafından Federal Mahkeme Başkanının başkanlığında yargılanmaktadır. Senato seçimlerinin iki yılda bir olmak üzere üçte birinin değiştiği, başkanın önceki döneminde seçilen senatörlerin çoğunlukta olduğu göz önünde alındığında Başkanın yargılanması sürecinde karar vermek daha tarafsız olacaktır. Yüce Divan sıfatıyla görev yapacak

¹⁰⁵⁰ Yeşim Çelik, Başkanlık Sistemlerinde Ve Türk Hukukunda Devlet Başkanın Cezai Sorumluluğu, s. 217.

¹⁰⁵¹ Teziç, Anayasa Hukuku, s. 507; Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 468.

¹⁰⁵² Burak Kaya, *Türk Tipi Başkanlık Sistemi Önerisinden Partili Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine, Yönetim Bilimleri Dergisi*, C 15, S. 30, 2017, s. 36.

¹⁰⁵³ Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, s. 578.

Anayasa Mahkemesi'nin on beş üyesinden on ikisinin cumhurbaşkanı tarafından seçilmiş olsa da AYM üyelerinin görev süresinin 12 yıl olarak belirlenmesi Yüce Divan'da Cumhurbaşkanı hakkında bağımsız karar verilmesini sağlamak için yapılan yerinde ve dengeleyici bir düzenlemedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden önce Cumhurbaşkanı yalnızca vatana ihanetten sorumlu tutulabilirken yeni sistem ile cezai sorumluluğunun alanı genişlemiştir. Suçun işlenmesine dair zaman ve görev kısıtlaması olmayıp hem görevdeyken hem de görevden önceki fiilleri bu kapsamdadır.

Cumhurbaşkanı hakkında suç işlediği iddia edildiğinde, üye tam sayısının salt çoğunluğunun (301) önerge vermesiyle soruşturma açılma talebinde bulunulacaktır. Meclis önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tam sayısının beşte üçünün (360) gizli oyu ile soruşturma açılmasına karar verebilir. Anayasanın 105. maddesinin 2. fıkrasına göre soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde, on beş kişilik bir komisyon tarafından soruşturma yapılır. Komisyon, soruşturma sonucunu belirten raporunu iki ay içinde Meclis Başkanlığına sunar. Soruşturmanın bu sürede bitirilememesi halinde, komisyona bir aylık yeni ve kesin bir süre verilir. Anayasanın 105. maddesinin 3. fıkrasına göre rapor Başkanlığa verildiği tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır, dağıtımından itibaren on gün içinde Genel Kurulda görüşülür. Rapor Genel Kurulda görüşüldükten sonra yine üye tam sayısının üçte ikisinin gizli oyuyla Yüce Divan'a sevk edilebilir. Yargılama 3 + 3 aylık süre içinde tamamlanır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden önce Yüce Divan'a sevk için yeterli oran dörtte üç iken yeni sistemde üçte ikiye düşmüştür. Eski sistemle mukayese edildiğinde Meclisin soruşturma açabilmesi için daha yüksek bir oran belirlenmişken, Yüce Divana sevk etmek için daha düşük bir oran belirlenmiştir. Böylece Cumhurbaşkanının aleyhine Yüce Divan'a sevk kararı vermek kolaylaşmıştır. Cumhurbaşkanının kolaylıkla yargılanması istikrarsızlığa neden olacağından ve yürütmenin hareket kabiliyetini daraltacağından bunun önüne geçmek için, soruşturma için yüksek bir oran ancak yargılama için düşük bir oran belirlenmiştir. Bu denge mekanizmasının asıl amacı ise yasamanın uyum sağlayamadığı cumhurbaşkanının kolaylıkla Yüce Divan'a sevk edilmesini zorlaştırmaktır. Zira Cumhurbaşkanı yasamanın türevi değil, halk oylarıyla seçilmiş bir başkandır.

Anayasanın 105. maddesinin 4. fıkrasına göre de soruşturma açılması kararı verildikten sonra Cumhurbaşkanının seçim kararı alamamasını da yetkilerinin kısıtlanması olarak değerlendirmek gerekir. Eğer ki cumhurbaşkanı soruşturma açıldıktan sonra seçimleri yenileyebilirse bu soruşturmadan kurtulma şansı elde edebilecektir, bu da fren ve denge mekanizmaları için önemli bir kıstastır hatta olmazsa olmazlardandır. Yüce Divan'da seçilmeye engel bir suçtan mahkûm olan Cumhurbaşkanının görevi sona erer.

3.3.4.3. Siyasi Sorumluluk

2017 Anayasa değişikliğiyle, başkanlık sisteminin mantığına uygun olarak Cumhurbaşkanının yeni sistemle parlamento içinden değil seçimle göreve geldiği için bir tek halka karşı siyasi sorumluluğu vardır¹⁰⁵⁴. Bu nedenle halka karşı olan sorumluluğunun sonuçları ise ancak seçim yoluyla ortaya çıkabilir. Bu noktada Cumhurbaşkanının TBMM veya farklı bir organ tarafından görevden alınması mümkün değildir¹⁰⁵⁵. Doktrindeki bir görüşe göre, meclisin hem fesih yetkisine sahip olması hem de Yüce Divan'a sevk edebilmesi sebebiyle Meclise karşı sorumluluğunun olması tasarlanmış olup, bu sayede yürütme için çifte bir sorumluluk öngörülmüştür¹⁰⁵⁶. Bu görüşe katılmak mümkün değildir. Cumhurbaşkanının sadece halka karşı siyasi sorumluluğu bulunmaktadır.

3.3.5. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

3.3.5.1. Genel Olarak

Başkanlık sisteminde başkanlara parlamenter sistemlerde ise hükümete verilen kararname çıkarma yetkisi, anayasada düzenlenen veya anayasanın açıkça yasaklamadığı alanlarda, kanun hükmünde ya da normlar hiyerarşisinde düzenleyici idari işlemlerin üstünde yer alan düzenlemeler yapabilme yetkisidir. Bu yetkideki asıl amaç, kanunlarla düzenlenmeyen alanlarda soyut, genel nitelikte düzenlemeler yapılmasını sağlamaktır.

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi¹⁰⁵⁷ sınırlı bir kapsama ve konu alanına sahip olan, 1982 Anayasasının 2017 Anayasa değişikliğinden önceki döneminde de var olan bir uygulamadır. Anayasa'nın değişiklikten önce 107. maddesi "*Cumhurbaşkanlığı Genel*

¹⁰⁵⁴ Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 466; Aykanat, Cumhurbaşkanının Sorumluluğu, s. 112-119.

¹⁰⁵⁵ Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 467; Gözler, Türk Anayasa hukuku dersleri, s. 338; Aksi görüş içi bkz: Atar (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 299-300; Aykanat, Cumhurbaşkanının Sorumluluğu, s. 112-119.

¹⁰⁵⁶ Gül, Karşılaştırmalı Hükûmet Sistemlerinde Yürütme, s. 368.

¹⁰⁵⁷ <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>

Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir” şeklindedir. Bahsi geçen kararnameler Cumhurbaşkanı’nın kendi makamına özgü, kendi iç işleyişini yönetmek için olağan sayılabilecek konularla sınırlıdır.

2017 Anayasa değişikliğiyle hukuk sistemimizde yapılan en önemli değişikliklerden biri Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkindir¹⁰⁵⁸. 2017 Anayasa değişikliğiyle yeni bir görünüm ve karakter kazanan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin alanı ve kapsamı oldukça genişlemiştir. Karşılaştırmalı olarak bakıldığında¹⁰⁵⁹ birçok ülkeyle benzerliklerin yanı sıra farklılar da içermektedir. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi devredilmiş bir yetki olmayıp, anayasadan kaynaklanan, kanunun uygulanmasıyla ile sınırlı olmayan; bu yönüyle ABD’de var olan başkanın emir çıkarma yetkisi ile farklılaşmış daha çok Fransa ve Rusya Federasyonu’nda yürütme erkine ait asli düzenleyici işlemi gerçekleştirme gücüne aynılaştırılmasa da benzetilmektedir¹⁰⁶⁰. Bu konu hakkında mevcut değişiklikte beraber görülecek esas sorun yasama yetkisinin yürütme kuvvetinde toplanıyor gibi görülmesidir. Yürütmeye geniş bir yetki devri getirdiği ve kararnamelerin bu haliyle yasamanın devredilmez halini bozduğu; insan hakları, kuvvetler ayrılığı, denge-denetim mekanizmalarına da zarar verdiği endişesi ise kaçınılmazdır. Yasama yetkisinin devri başkanlık sistemiyle yönetilen Latin Amerika ülkelerinin bir kısmında anayasal kararname yetkisi olarak bir kısmında da delege edilen kararname yetkisi olarak düzenlenmiş olup; kuvvetler ayrılığını zedeleyen ve nihayetinde demokratik bir hukuk devletinden uzaklaşma eğilimlerini güçlendirmiştir¹⁰⁶¹. Ancak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi aşağıda detaylı şekilde deniğınileceğı gibi, yasama ve yürütme ilişkileri açısından bir yasama yetki devri değildir. Yürütmenin anayasadan kaynaklı asli yetkisidir. Sınırı ise yasama organın çıkardığı kanundur.

¹⁰⁵⁸ Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 481-482.

¹⁰⁵⁹ Aslan, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin...”, s. 141- 143.

¹⁰⁶⁰ Türker Ertaş, Yürütme Organının Asli Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Karşılaştırmalı Anayasal Düzenlerdeki Benzer İşlemlerle Kıyaslanması ve Türk Hükümet Sistemine Etkisi, http://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/Tyrker_ErtaA_.pdf, s. 21. (26.05.2020)

¹⁰⁶¹ Bu bakımdan başkanlık kararnamelerinin düzenlendiğı ülkelere bakmakta fayda vardır: Latin Amerika’da Arjantin (md. 99, 100), Bolıvyı (md. 172), Brezilya (md. 62, 84), Ekvador (md. 140, 147-148, 164-166, 425), El Salvador (md. 163), Guatemala (md. 183), Honduras (md. 187, 245-248), Kolombiya (md. 150, 189, 212-215), Nikaragua (md. 138, 150, 151, 185), Şili (md. 32, 35, 64), Paraguay (md. 238), Peru (md. 104, 118, 125), Uruguay (md. 168), Venezuela (md. 236, 336) anayasalarında yürütme kuvvetinin düzenleme yetkisi (kimilerinde anayasal kararname yetkisi olarak, kimilerinde ise delege edilen kararname yetkisi şeklinde ifade edilir) açıkça düzenlenmiştir.

3.3.5.2. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Niteliği, Konuları ve Kapsamı

3.3.5.2.1. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Niteliği

Günümüzde, yasama organı gibi yürütme organının düzenleyici işlem yapma yetkisinin genişlemesi anlayışı Batı demokrasilerinde hızla yayılmaktadır¹⁰⁶². Anayasa, başkanlık sisteminin temel mantığına uygun olarak, 2017 Anayasa değişikliğiyle asli düzenleyici bir işlem olan ve “işlevsel yönden yasama işlemi” niteliğinde olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesini çıkarma yetkisini yürütme organı olarak tek başına Cumhurbaşkanına vermiştir¹⁰⁶³. Anayasanın 104. maddesi Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine¹⁰⁶⁴ ilişkin “*Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir*” şeklinde düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri konu bakımından sınırlandırılmıştır. Buna göre, yürütme yetki alanına giren konularda kararname çıkarmakla beraber maddenin devamında kararname ile düzenlenmeyecek alanlar sayılmış¹⁰⁶⁵ ve ayrıca kanunda açıkça düzenlenen konularda da kararname çıkarılması yasaklanmıştır. Kararnamelerin Türk normlar hiyerarşisindeki yeri doktrinde en tartışmalı konulardan biridir. Doktrinde iki temel görüş vardır. Bunlardan biri Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisinde kanunun altında yer aldığıdır¹⁰⁶⁶. Dolayısıyla kararname ile kanun arasında çatışma varsa Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüz kalacağıdır. Bu görüşün dayanağı ise Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasıdır. Özbudun, “KHK’ler yürürlükteki kanun hükümlerini değiştirebildikleri ve kaldırebildikleri, dolayısıyla tamamen kanun gücünde oldukları halde, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, kanunun altında yer alan düzenleyici işlemler¹⁰⁶⁷” olarak tanımlamıştır. Gözler “...Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisinde kanundan alt seviyede yer aldığını söyleyebiliriz. Zira bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmü ile bir kanun hükmü arasında çatışma var ise, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmü, isterse sonraki

¹⁰⁶² Denizhan, Kanun Hükmünde Kararnameler, s. 43-45; Özbudun (2005), Türk Anayasa Hukuku, s. 236.

¹⁰⁶³ Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 482; Abdurrahman Eren, “Başkanlık Sistemi 4. Yürütme Alanında Yapılan Değişiklikler,” <http://kanuniesasi.com/index.php/kose-yazilari/40-baskanlik-sistemi-4-yurutme-alaninda-yapilandegisiklikler> (10.11.2023).

¹⁰⁶⁴ <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>

¹⁰⁶⁵ Kaya, Hükümet Sistemi Sınıflandırılmasında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Analizi, s. 163.

¹⁰⁶⁶ Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 248; Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 896; Arıçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi,” 48-49; Eren, Anayasa Hukuku Ders Notları, s. 560-561.

¹⁰⁶⁷ Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 248.

tarhli hüküm olsun, bu çatışmadan daima kanun hükmü galip çıkacaktır¹⁰⁶⁸” diyerek kanunun daha üstün olduğunu ifade etmiştir. Diğer bir görüş ise, Türk normlar hiyerarşisinde kanunlarla Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin aynı düzeyde olduğu görüşüdür¹⁰⁶⁹. Çünkü, kararname çıkarabilmesi için Meclis’ten bir yetki kanunu alınmasına gerek yoktur. Zira kararname çıkarma yetkisi doğrudan Anayasadan kaynaklanmaktadır. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimini Anayasa Mahkemesi tarafından yapılmaktadır ve bu denetim Anayasaya uygunluk denetimidir. Anayasa Mahkemesi bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesini kanuna aykırılık nedeniyle değil Anayasaya aykırı olduğu nedeniyle iptal etmesi gerekir. Döner’e göre, “kanun ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesi arasında hiyerarşik bir ilişki yoktur. Hiyerarşi, Anayasa ile Cumhurbaşkanlığı kararnameleri arasındadır¹⁰⁷⁰”. Anayasanın 104. maddesindeki ifade hiyerarşik bir ilişki değil, öncelik (evleviyet) ilişkisidir. Zira Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin dayanağı kanun değildir¹⁰⁷¹.

1982 Anayasasında Cumhurbaşkanlığı kararnameleri “olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve “olağanüstü hâl cumhurbaşkanlığı kararnameleri” olarak ikiye ayırarak düzenlenmiştir.

Anayasanın 119. maddesinin 6 ve 7. fıkraları “*Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104. maddenin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur. Savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hâli hariç olmak üzere; olağanüstü hâl sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar.*” olağanüstü hâl durumunda kararnamenin çıkma usulünü anlatmaktadır.

Olağanüstü hâl ilan etme yetkisine sahip makam Cumhurbaşkanlığıdır. Türkiye gibi silahlı çatışmaların, siyasi çalkantıların, rejim krizlerinin yaşandığı bir ülkede OHAL

¹⁰⁶⁸ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 896; Eren, Anayasa Hukuku Ders Notları, s. 560-561.

¹⁰⁶⁹ Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 489-490; Atar (2019), Türk Anayasa Hukuku, s. 276-277; Tunç, Türk Anayasa Hukuku, 3. Baskı, Ankara 2011, s. 228.

¹⁰⁷⁰ Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 490.

¹⁰⁷¹ Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 490.

ilan etmek oldukça kolay olacağına göre OHAL'e dayanarak çıkarılan kararname kanun hükmünde olacaktır. Zira kararnameler hızlı çıkarılmalı ve OHAL ortamının ortan kalkması için hukuki olarak etkili olmalıdırlar. Bu tür kararnamelerin sınırlı bir süre için geçerli olması, TBMM'nin normal işleyişine ve demokratik hayata dönüşü kolaylaştırmak için önemli bir unsurdur.

3.3.5.2.2. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konuları ve Kapsamı

Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için kararnamelerle düzenlenemeyecek konular, kararnameler ile düzenlenmesi gereken konular (mahfuz) ve Cumhurbaşkanı'nın kararname yayımlaması takdire bırakılmış konular bulunmaktadır.

3.3.5.2.2.1. Mahfuz Alan

Anayasa'da doğrudan Cumhurbaşkanı Kararnamesi ile düzenlenecek, yani kanunla düzenlenemeyecek dört konu vardır. Bunlar madde sırasına göre şöyle sıralanır:

1. "Üst düzey kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir" (AY m.104/9)
2. "Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir¹⁰⁷²" (AY m.106/11)
3. "Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir." (AY m.108/4)
4. "Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilat ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir" (AY m.118/6)

Bu dört konu Anayasada doğrudan doğruya takdire bırakılmadan düzenlenmiş olup kararnamelerin mahfuz alanını ortaya çıkarır. Cumhurbaşkanı kararnamelerini düzenleyen Anayasanın 104/17 maddesi özel hükümdür. Bu konular hakkında TBMM kanun çıkarsa bile, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi üstte olup kararname geçerli olacaktır¹⁰⁷³. Doktrinde bu konuda iki görüş mevcuttur. Bunlardan ilki, Anayasada belirlenen bu konularda yasama organının kanun çıkarabileceği, yürütmeye mahfuz

¹⁰⁷² <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>

¹⁰⁷³ Tunç, Türk Anayasa Hukuku, s. 223; Atar, Türk Anayasa Hukuku, s. 279; Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 486.; Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s. 373.

kılınmış bir yetki söz konusu olmadığı, “...*Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.*” (AY m.104/17) hükmüne dayanarak Cumhurbaşkanı Kararnamesi hükümsüz hale gelebilir. Örneğin Anayasanın 106. maddesinin son fıkrasında bakanlıkların yapısının ve görevlerinin Cumhurbaşkanı kararnamesi ile düzenlenmesine özel yetki verilmesine rağmen, yasamanın bu konu hakkında kanun çıkarmasına bir engel bulunmamaktadır¹⁰⁷⁴. Bu görüşe karşılık, bu maddeler (m. 104/106/11, 108/son 118/son) Cumhurbaşkanına tanınmış mahfuz yetki olup bu konularda TBMM’nin kanun çıkarma yetkisi yoktur. Çünkü 104. maddenin 17. fıkrasında “düzenlenebilir” değil “düzenlenir” ibaresi kullanılmaktadır, bu ifade şeklide emir ifade eder¹⁰⁷⁵. Kararname ile mahfuz alanda çıkmış bir kanun arasında çatışma olduğu takdirde kararname geçerli olacaktır¹⁰⁷⁶. Ayrıca Cumhurbaşkanı kararnamesi Anayasada sayılı olan bakanlıkların düzenlenmesinde tek araçtır¹⁰⁷⁷. Aksi sert kuvvetler ayrılığı ilkesine ve başkanlık sisteminin temel mantığına aykırıdır.

3.3.5.2.2.2. Takdiri Alan

Anayasa’nın 104. maddesinin 7. fıkrasındaki “...*Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez.*” hükmü kapsamında Anayasanın ikinci kısmının üçüncü bölümündeki sosyal ve ekonomik haklar Cumhurbaşkanı Kararnamesi ile düzenlenebileceği anlamı çıkmaktadır. Aynı zamanda AY m. 123/3’e göre; “Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.”

Kamu tüzel kişiliklerinin kurulması hem yasamaya hem de yürütmeye verilmiş ortak yetkidir. Eskiden sadece yasamada bu yetki varken artık bu konuya ilişkin çift taraflı yetki bulunmaktadır. Yürütmenin başı olarak Cumhurbaşkanının kamu tüzel kişiliği

¹⁰⁷⁴ Ali Ulusoy, “*Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor*”, <http://www.anayasa.gen.tr/ulusoy-anayasa-degisikligi.pdf>, 10.04.2019, s. 7.

¹⁰⁷⁵ Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s. 373; Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 486-487.

¹⁰⁷⁶ Kemal Gözler, Gürsel Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, 20.Baskı, Bursa 2018, s. 385.

¹⁰⁷⁷ Turan Yıldırım, “*Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri*”, MÜHF Hukuk Araştırmaları Dergisi, C.23 S.2, 2017, s. 16.

kuruyor olması olağan karşılanması makul bir değişikliktir, asıl sorun yasama ve yürütmenin kurulması beklenen kamu tüzel kişiliği hakkında ihtilafa düşerse ilk önce kararı alanın dediği olacaktır. Yasamada kanunun çıkması ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yayınlanması aynı hızda olamayacağı açık olduğu için kamu tüzel kişiliğinin kurulması ya da sosyal ekonomik haklara dair düzenlemelerde takdiri bir alan olmasına rağmen yürütmenin eli daha kuvvetli olacaktır. Kamu tüzel kişiliklerinin kurulmasına dair kanun maddesinde bir yetki olup kaldırılması TBMM tarafından gerçekleştirilebilecektir. Önceden tek yetkili olan yasama organı tarafından kurulmuş olan kurumlar sadece yasama organı tarafından çıkartılacak kanunla kaldırılabilir¹⁰⁷⁸.

3.3.5.2.2.3. Yasak Alan

“Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir” (AY m.104/17- ilk cümle) Yürütme yetkisine ilişkin konulara dair Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarabilir ifadesi kanun maddesinin ilk cümlesi olup, yürütmeye dair kararname çıkarması Cumhurbaşkanından beklenmektedir. Bu konuda “*argumentum a contrario*” yöntemiyle kararnamelerin yürütmenin alanına girmeyen konularla ilgili çıkarılmaması gerekir yorumunu yapabiliriz. Anayasanın 8. maddesinde yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanlığına bırakılmışken 104. maddede de cumhurbaşkanının görev ve yetkileri sayılmıştır.

Yasama ve yürütmenin birbirine karışma ihtimali hep açık olduğu için bu yetkilerin ayrımı da net değildir. Yargı kuvveti de yasama ve yürütme gibi devletin ayrı kuvveti olup, mahkemelerin kuruluşunun kanunla olduğu da göz önüne alındığında yargıya da yasama ve yürütme müdahale edebilmektedir. Gözler’e göre mahkemelerin kurulmasının yürütmenin yetkisinde bir konu olduğu kabul edilirse Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile mahkemelerin kuruluşu ya da yapısına dair düzenlemeler yapmak mümkün olacaktır.¹⁰⁷⁹ Yasama ve yürütmenin yetkileri arasında geçirgenlik olduğuna göre ileride kararnamelerin yasama kuvvetinin yetkilerine dair olduğu iddiasıyla Anayasa Mahkemesinin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini iptal etmesi söz konusu olabilecektir. Burada asıl çözülmesi gereken mesele yürütme yetkisine ilişkin konuların net olması

¹⁰⁷⁸ Hasan Tunç, Anayasa Hukuku Genel Esaslar, Gazi Kitabevi, Ankara 2018, s. 224.

¹⁰⁷⁹ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 879.

gerektiğidir. Ezcümle kararnamelerin konusunun sadece yürütmeye ilişkin olması görüşünü savunmak akla ve mantığa daha yatkın olacaktır.

Anayasanın 13. maddesine göre “Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağli olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.” Anayasada belirtilen temel haklar, kişi hakları ve ödevleri, siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasanın ikinci kısmının birinci, ikinci, dördüncü bölümünde yer alan “kişi dokunulmazlığı, kişi hürriyeti, kişi güvenliği, özel hayatın gizliliğı, konut dokunulmazlığı, zorla çalıştırma yasağı, haberleşme, seyahat, din, düşünce, bilim, sanat, basın, dernek, toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme, hak arama hürriyeti, kanuni hakim güvencesi, mülkiyet, vatandaşlık, seçme-seçilme, siyasi faaliyette bulunma, parti kurma, partilere üye olma, dilekçe hakkı, kamu hizmetlerine girme, vergi ödevler gibi temel haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenemez. Bu haklar ancak ve ancak kanunla sınırlanır. Gözler’e göre bu temel hak ve hürriyetler negatif ya da aktif statü hakkı olduğu için Anayasa bu ayrımı yapmıştır. Sosyal ve ekonomik haklara ilişkin pozitif statü hakkı olduğu için ve bu hakların hızlıca gerçekleşebilmesi için Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartılabilir¹⁰⁸⁰. Lakin sendika kurma hakkı, çalışma hürriyeti gibi haklar da negatif-aktif statü hakkı olduğu için bu konularda da düzenleme yapmaması beklenirken Anayasa Mahkemesi toplu iş sözleşmesi ve grev hakkına kanun hükmünde kararname ile müdahale edilmesini tek başına anayasaya aykırı bulmamıştır¹⁰⁸¹. Ayrıca hakların sınırlanmasının KHK ile gerçekleşmesini de dikkate almamıştır. Anayasanın 91. maddesi mülga edildiğı için 2018 yılından itibaren KHK yayınlamak mümkün değildir.

Mülga olan Anayasanın 91. maddesinde sınırlama değil düzenleme ibaresi bulunmakta olup 91. maddeye göre sosyal ve ekonomik haklara dair düzenleme yapmak mümkün olacaktır. Temel haklar ve hürriyetlere dair sınırlanma Anayasanın 13. maddesi uyarınca kanunla olacaktır. Bir temel hakkın sınırlanması kanun ile yapılması mecburi olup Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile gerçekleşmeyecektir.

¹⁰⁸⁰ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s.881.

¹⁰⁸¹ Anayasa Mahkemesi 2017/27 E., 2017/117 K., Karar Tarihi 12.07.2017.

Anayasa’da Cumhurbaşkanı Kararnamesine dair bir alan daraltılması oluşturulmuştur. Ancak Anayasada bir istisna tanımış olup, istisna OHAL dönemine ilişkindir. “Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104. maddenin 17. fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur.” Ancak söz konusu düzenleme yetkisi Anayasanın 15. ve 119. maddelerinin belirttiği çerçevenin dışına çıkamaz.

Anayasa 104. maddenin 17. fıkrasına göre “...Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılamaz...” münhasıran kanun alanı doktrinsel bir tartışmaya sebep verecek olup varlığı kabul edilmiş değildir. Anayasa Mahkemesi 1989/4 Esas, 1989/23 Karar, 16.5.1989 karar tarihli kararında Anayasa’nın kanunla düzenlenebilecek konularının temel hak ve hürriyetlere ilişkin olmadığı takdirde KHK ile düzenlenebileceği ifade edilmiştir.

Anayasa’da kimi konuların kanunla düzenleneceğine dair birçok ibare yer alsa da “ancak kanunla” değişebilir ibaresi dört maddede bulunmaktadır.

1. Anayasanın 13. maddesindeki “...temel hak ve hürriyetler ancak kanunla sınırlanabilir” ibaresi: Temel haklar ve hürriyetlerin ancak kanunla sınırlandırılmasının mefhum-ı muhalifi eğer bir sınırlama olmayacaksa bu konu hakkında lehe bir değişikliğin varlığı takdirde düzenleyici işlemlerle düzenlenebilir. Temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması meselesi ancak kanunla gerçekleşebileceği için münhasıran bir kanun alanı olduğunu kabul etmemiz gerekir. Bundan dolayı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile temel hak ve hürriyetler sınırlanamaz.
2. Anayasanın 38. maddesindeki “...ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur” ibaresi ile de ceza hukukunun önemli bir ilkesi olan kanunilik ilkesi nazarınca ceza ve güvenlik tedbirleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemez.
3. Anayasanın 66. maddesindeki “...“vatandaşlık, kanunun gösterdiği şartlarla kazanılır ve ancak kanununda belirtilen hallerde kaybedilir...” ibaresi ile vatandaşlığın kaybına dair bir münhasıran bir alan belirlenmiştir.

4. Anayasanın 68. maddesindeki “Yükseköğretim elemanlarının siyasi partilere üye olmaları ancak kanunla düzenlenebilir.” ibaresi de yüksek öğretim elemanlarının siyasi partiye üye olmalarına dair düzenlemelerin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile gerçekleştiremeyeceğini kanunla gerçekleştirebileceğini ifade etmektedir.

Anayasada münhasıran kanun alanını düzenleyen olumlu bir hüküm bulunmamaktadır. Böyle bir hükmün bulunmaması münhasıran kanun alanına dair sadece akademik çalışmaları ilgilendiren, hukuka etkisi olmayan dolayısıyla geçerliliği olmayan bir alan olarak var olacaktır. Bundan dolayı Anayasa’nın 104. maddenin 17. fıkrasındaki “Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılamaz” hükmü yersiz bir hükümdür çünkü ifade ettiğimiz gibi münhasıran kanunla düzenlenecek alanlar Anayasa’da belirtilmemiştir. Başka bir yorumla da “kanunla düzenlenir” ibaresini münhasıran kanun alanı olarak kabul ettiğimiz takdirde de Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin alanını oldukça daraltan bir yorum olacaktır. Anayasa Mahkemesi ancak ya da münhasıran kelimesine bakmaksızın kanunla düzenlenmesi öngörülen bir konunun münhasır kanun alanına dahil olduğunu ifade etmiş olsa da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülmüş konular bu kadar geniş bir biçimde ele alınmaktadır.

Aynı zamanda Anayasa 104. maddenin 17. fıkrasının dördüncü cümlesinde “Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılamaz” denilse de burada açıkça olan şeyin ne olduğu belli değildir. Açıklığın net olmadığı yerde de keyfi hareket etmek mümkündür.

Açık olmanın, açıkça belirtmenin ne olduğunu belirleme zor olmakla beraber; hukukta düzenlemelerin açık olmasının zorunlu olmadığı, hukukta yorumun kaçınılmaz bir durum olduğunu belirten görüşler de vardır, Kemal Gözler’ in de görüşü bu yöndedir.¹⁰⁸²

Söz konusu düzenlemelere rağmen uygulamada kanuna aykırı bir şekilde hareket edildiği görülmektedir. Örnek vermek gerekirse 30533 Sayılı ve 12 Eylül 2018 tarihli Resmî Gazetede yayımlanan 2018/162 sayılı “Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Yapısına ve İşleyişine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Kararda Değişiklik

¹⁰⁸² Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 886.

Yapılmasına Dair Karar”¹⁰⁸³ Cumhurbaşkanlığı Kararıyla; 6741 sayılı Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun¹⁰⁸⁴ değişikliğe uğramıştır. Bu kararname ile Türkiye Varlık Fonu’nun başkanının Cumhurbaşkanı olması sağlanmıştır. Bu değişikliği yapanın Cumhurbaşkanının kendisi olması ve atananın Cumhurbaşkanı olması ayrı bir çelişkiyken bu şekilde tüm kurumlarının başının Cumhurbaşkanı yapılması hem güç tekeli oluşturulmasına hem devlet bürokrasinin bozuma uğratılmasına bizim tezimiz konusundan bakarsak da kuvvetler ayrılığı ilkesini ve denge-fren mekanizmasının bozulmasına yol açmaktadır. Kanunla kurulan Varlık Fonu, bu konu hakkında kanun çıkmasına rağmen kararname ile değiştirilmiştir.

Bunun yanı sıra açık olma şartı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin etkisiz kalmasını sağlayabilecek, sınırları belirlenmemiş bir şekilde de yorumlanmasına yol açabilir. Binlerce kanunun olduğu Türkiye’de herhangi bir kararnamenin ilişkili olma ihtimali çok yüksektir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yürürlükte olmayan bir konuyla ilgili çıkıyor olması için kanunları lağvetmek gerekir. Onun için böyle bir yorumda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılması imkansızdır. Bu haliyle de bu derece geniş bir yasak Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminin ruhuna aykırı olacaktır.

Yukarıda verdiğimiz örnekte Türkiye Varlık Fonuna dair Cumhurbaşkanı Kararı ile kanun değişebilirken, Anayasa Mahkemesi de 22.01.2020 tarihli 2019/31 E., 2020/5 K. sayılı kararında¹⁰⁸⁵ bir konu eğer kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmışsa, artık o konuda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin çıkamayacağı kararı almıştır. Anayasa Mahkemesi gibi bir kurumun kararıyla pratikte zıt bu karar, sistemin hala oturmadığını gösterecek, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin en özgün yanı olan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerin ne olduğuna ve olacağına dair kafa karışıklıklarına yol açabilecek ve tüm bu keşmekeşin aslında devletin kurumları içerisinde sistemin tam da oturmadığına işaret edecektir.

¹⁰⁸³ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/09/20180912-6.pdf>

¹⁰⁸⁴ <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.6741.pdf>

¹⁰⁸⁵ [anayasa.gov.tr/media/6614/2019-31.pdf](https://www.anayasa.gov.tr/media/6614/2019-31.pdf)

3.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama ve Yürütme Kuvvetleri Arasındaki İlişki

Bir hükümet sistemine karakter kazandıran temel husus yürütme ile yasama organı arasındaki ilişkinin niteliğidir. Bu nitelik yürütmenin yasama organı üzerinde, yasama organının da yürütme üzerinde kullanabileceği yetki ve görevlerinin çerçevesi içinde belirlenmektedir. Biri yürütme diğeri yasama işlevi üstlenen bu organlar arasında birbirini etkileme kapasitesinin fazlalığı sistemi parlamenter sisteme yaklaştıırken her ikisi arasında sert bir ayrılığın varlığı ise sistemin başkanlık sistemi ile anılmasını sağlamaktadır. Ülkelerin siyasi, idari, kültürel ve tarihi yapısı dikkate alındığında bir hükümet sistemi bir ülkede iyi işlerken başka bir ülkede sorunlara yol açabilmektedir¹⁰⁸⁶. Bu sorunlara ise çoğu zaman kaynaklık eden yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki ilişkidir. Çözümü ise işlerliğinin etkin bir şekilde sağlandığı denge ve denetim mekanizmalarıdır. Denge ve denetim mekanizmalarının asıl işlevi ise karar alma sürecini (*decision making*) iki organın katılımını sağlayarak gerçekleştirmek ve böylece mümkün olduğunca her iki organın uzlaşmasıyla karar almayı gerçekleştirerek halkın iradesinin yansımını sağlamaktır¹⁰⁸⁷. Zira denge ve denetim mekanizmasının önemi demokrasiyle doğrudan ilişkili olmasından kaynaklanmaktadır. 2017 Anayasa değişikliği sonrası Türk hükümet sisteminin isminin “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” olması ve başkanlık sisteminin temel özelliklerini barındırması nedeniyle sistemin yürütme kuvveti ile karakterize edildiği söylenebilir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle yürütme organının yapısı ve yetkileri değiştirilmiş ve bunun sonucunda yasamanın üstünlüğünü tanıyan eskiye nazaran daha güçlü bir yürütme kuvveti ortaya çıkmıştır. Yasama karşısında oluşan bu “*yürütme alanında güçlü yürütme organı*”nın elindeki yetkiler ve göreve geliş şekliyle iki kuvvet arasındaki ilişkinin yeniden şekillenmesi ise kaçınılmazdır.

Anayasa’da da belirtildiği üzere yasama yetkisi devredilmez ve Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin yasama organı Türkiye Büyük Millet Meclisidir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yasama ve yürütme ilişkilerinin nasıl

¹⁰⁸⁶ Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 442; Döner, Başkanlık Sisteminin Türkiye’de Uygulanabilirliği, s. 677.

¹⁰⁸⁷ Torsten Persson, Gerard Roland, Guido Tabellini, “Separation of Powers and Political Accountability”, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 112, No. 4, 1997, s. 1166.

şekillendiğini anlamak için yasama organı olan TBMM'nin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde kanun yapma yetkisinin kısıtlanıp kısıtlanmadığı, yetki devrinin söz konusu olup olmadığı ve kanun koymak, değiştirmek ve kaldırma, milletlerarası antlaşmaları uygun bulma, savaş hali ilanı ve silahlı kuvvet kullanılmasına izin verme, bilgi edinme ve denetim mekanizmaları ve bütçe kanunu TBMM'nin Cumhurbaşkanlığı üzerinde denetim yetkileri ve gücü olup olmadığını, bu gücün sınırını tartışmak gerekir.

Bu başlık altında sırasıyla önce yasamanın sahip olduğu yetkiler, sonrasında yürütmenin sahip olduğu yetkiler ışığında 2017 Anayasa değişikliğiyle değişen denge ve denetleme mekanizmaları ve bu bağlamda değişen yasama-yürütme ilişkileri ele alınacaktır.

3.4.1. Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yasama Organının Yetkileri

3.4.1.1. Kanun Koymak, Değiştirmek ve Kaldırmak

Yasama yetkisi kural olarak devredilemez ve asli olduğu temel ilkedir. Örneğin, yasaları yaparken parlamento basit çoğunlukla karar alabilmektedir ve konu bakımından sınırlandırılmamıştır. Elbette her ülkenin hükümet sisteminde yasamanın bu kadar geniş yetki alanı bulunmamaktadır¹⁰⁸⁸. Bu temel ilkenin kullanımı her zaman aynı olmamakta ve bu değişkenlik temel ilkedен vazgeçildiği anlamını taşımamaktadır. Meclise her konuda yetkinin tanındığı, yani yasama alanının konu bakımında sınırsız olduğu hükümet sistemleri vardır: Örneğin İngiltere gibi. Bazı anayasalarda ise yasama yetkisinin sınırları anayasayla belirlenmektedir ve İngiltere gibi geniş tutulmamıştır. Örneğin, Almanya Federal Cumhuriyeti'nde anayasanın çizdiği sınırlar içerisinde yasama organını anayasa değişikliği yapma yetkisini yirmi alanda yasaklanmıştır. Brezilya'da dört konu dışında diğer konular yasamanın düzenleme yetkisindedir. Meclisin hangi konularda kanun yapabileceği 1958 Fransız Anayasasının 34. maddesinde tek tek sayılırken 37. maddesinde kalan konular için Bakanlar Kurulu'na düzenleme yetkisini bırakmaktadır. Bazen yasama yetkisinin sınırlarını anayasa mahkemeleri norm denetimi yapıp yasaları iptal ederek belirler. 2017 Anayasa değişikliği öncesinde 1982 Anayasasında da bir kısıtlama söz konusu olmayıp tek istisnai durum Cumhurbaşkanlığı Sekreterliğine dair

¹⁰⁸⁸ Haluk Alkan, Kuramsal Yaklaşım Işığında Yeni Siyasetin Analizi: Cumhurbaşkanlığı Sistemi, Ankara 2018, s. 22.

düzenlemelerdir. Bunun dışında Anayasanın 4. maddesindeki ilk 3 madde hükmünün değiştirilemez olduğudur. Hem başlangıç hem 2. madde oldukça yoruma açıktır. Bu sayede Anayasa Mahkemesi'nin yasama faaliyetine dair engel çıkarması elbette mümkündür, verilecek kararların da hukuki değil siyasi kararlar olması ihtimal dahilindedir. Bu sayede yasama faaliyeti karşısında yargısal aktivizm yoluna başvurulması mümkün olacaktır.

Yukarıda TBMM'nin görev ve yetkileri kısmında Anayasa'nın 87. maddesinin çizdiği sınırlarda genel olarak meclisin görev ve yetkilerinin neler olduğundan bahsedilmiştir. Bir yasama organının doğal olarak asli görevi kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmaktır. Anayasanın 87. maddesinde görev ve yetkilere ilk kanun yapıcılığı konulması ise elbette tesadüfi değildir. Anayasanın 87. maddesine göre “*Kanun teklif etmeye milletvekilleri yetkilidir. Kanun tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülme usul ve esasları içtüzükle düzenlenir.*” yasama-yürütme ilişkileri açısından 2017 Anayasa değişikliğiyle yasamanın asli yetkisi olarak kanun teklif etmeye sadece milletvekilleri yetkilidir. Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle Cumhurbaşkanının yürütme politikalarını uygulayabilmesi ve kamu hizmetinin yürütebilmesi için kanun taslağı hazırlamasına imkân verilmiştir¹⁰⁸⁹. Cumhurbaşkanı ihtiyaç duyduğu kanun taslaklarını kendi değil ancak partisinden milletvekilleri aracılığıyla teklif eder. Bu durum yasama yetkisinin devredilmezliğinin ihlali olarak düşünülmemelidir, zira yürütme organı bürokrasidir ve bürokrasinin gereksinimlerine en hâkim olan yine yürütme organıdır. Öte yandan hem kanun teklifinde bulunma yetkisi olmayan cumhurbaşkanı ile yasama organı arasındaki etkileşimi artırma çabasına hem de yürütme ile yasama arasında var olan katı ayrılığın yumuşatılmasına hizmet edecek bir araç olarak düşünülebilir¹⁰⁹⁰.

3.4.2. Milletlerarası Antlaşmaları Uygun Bulma¹⁰⁹¹

Anayasanın 90. maddesinin 1. fıkrasına göre “*Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak antlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır.*” Kanun

¹⁰⁸⁹ Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 395; 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 7. maddesi.

¹⁰⁹⁰ Serdar Gülener, Nebi Miş, Cumhurbaşkanlığı Sistemi, Ankara 2017, s. 17.

¹⁰⁹¹ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz., Ayhan Döner, Milletlerarası Antlaşmaların Türk Hukukundaki Yeri, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 1996.

maddesini lafzi olarak yorumladığımızda da milletlerarası antlaşmalarda yasama kuvvetinin güçlü bir yetkisi bulunmamaktadır. 90. maddenin 2 ve 3. fıkrasına göre, ekonomik, ticari, teknik veya idari konulara dair antlaşmaların TBMM tarafından uygun bulunması zorunluluğu yoksa hangi konularda antlaşmaların uygun bulunmasının şart olduğu açık değildir, açıkçası başka bir alan bulunmadığı için TBMM'nin antlaşmaların onaylanmasını uygun bulma yetkisi zayıftır. Bunun nedeni ise, uluslararası ilişkilerde klasik devlet başkanı yetkileri olarak yürütme alanında nitelendirilen yetkililerdir. Ancak TBMM'nin milletlerarası antlaşmaları onaylamasının uygun bulunması, kanun çıkarması yine de tamamen etkisiz bir denge denetleme aracı değildir. Çünkü onaylanmasının uygun bulunması kanunıyla TBMM burada bir irade gösterir ve bu yürütmenin tek başına ülkenin uluslararası ilişkilere giremeyeceği anlamına gelir¹⁰⁹². Bu düzenleme yine yasamanın kuvvetler arasındaki üstünlüğünün kabul edildiğini, yürütmenin yasamayla uyumlu ve iş birliği içinde çalışma zorunluluğunun bulunduğunu göstermektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile önceki parlamenter sistem arasında bu konuya ilişkin yasama kuvvetinin yaptırım gücüne dair bir değişiklik gerçekleşmemiştir. Yasama ve yürütme ilişkileri açısından tartışılabilir ve yasamanın aleyhine olarak değerlendirilebilecek bir husus ise Milletlerarası Antlaşmaların Onaylanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında 9 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'dir. Doktrinde farklı görüşler ortaya çıkmıştır¹⁰⁹³, bu kararnameyle “yetkide ve usulde paralellik ilkesinin ihlal edildiği, yürütmenin tek yanlı kararıyla milletlerarası bir antlaşmadan çekilemeyeceği görüşü vardır. Ancak yetkide ve usulde paralellik ilkesi burada ihlal edilmemektedir Çünkü Meclis antlaşmayı değil, antlaşmanın onaylanmasını uygun bulma kanunu çıkarmaktadır. Özetle, milletlerarası antlaşmaları uygun bulma ve onaylama sürecinde denge ve denetleme sisteminin uyum içinde çalıştığı ve kuvvetlerin birbirlerine baskı uygulamayacak şekilde düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. Dış politika açısından iki kuvvetin dengesi sağlanmış, gerektiğinde birbirlerini frenleyecek

¹⁰⁹² Döner, Milletlerarası Antlaşmaların Türk Hukukundaki Yeri,

¹⁰⁹³ Murat Açıl, “2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri” İstanbul Hukuk Mecmuası 2018, S:76-2, s. 725; Yavuz Atar, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi”, S:36-1, Anayasa Yargısı, s. 241; Döner, Milletlerarası Antlaşmaların Türk Hukukundaki Yeri, s. 101 vd.; Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 231; Vahap Coşkun, “16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi” Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi 2017, S:22: 36, Dergisi, s. 3.

mekanizmaların yanında, sistemin dengede kalmasını sağlayacak bir görev dağılımı yapılmaya çalışılmıştır.

3.4.3. Savaş Hali İlanı ve Silahlı Kuvvet Kullanılmasına İzin Verme

Anayasanın 92. maddesine göre “Milletlerarası hukukun meşru saydığı hallerde savaş hali ilanına ve Türkiye'nin taraf olduğu milletlerarası antlaşmaların veya milletlerarası nezaket kurallarının gerektirdiği haller dışında, Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesine veya yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına izin verme yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisinindir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde veya ara vermede iken ülkenin ani bir silahlı saldırıya uğraması ve bu sebeple silahlı kuvvet kullanılmasına derhal karar verilmesinin kaçınılmaz olması halinde Cumhurbaşkanı da Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verebilir.”

İkinci fıkranın varlığı anlaşılırdır, çünkü dışarıdan gelen saldırılara karşı silahlı kuvvet kullanmasına dair TBMM'nin ani refleks üretmesi gerektiğinde ve ancak bunu yapacak koşulunun olmaması halinde, TBMM'nin toplanmasına gerek bulunmamaktadır. TBMM'nin üyelerinin bir araya gelmesini ve karar almasını beklemek uzun bir bürokratik sürece neden olabilirken bu ani refleksin Cumhurbaşkanı tarafından alınması daha hızlıdır. Birinci fıkraya göre de TSK'nin yabancı ülkelere asker gönderilmesi ve yabancı orduların Türkiye'de bulunmasına izin verme yetkisinin TBMM'nin elinde olması da yine anlaşılır, olağan bir hükümdür.

Başka bir ülkeye asker göndermek ya da başka ülkelerinin askerlerinin ülkede barındırılması ivedi işlerden olmamakla beraber kritik öneme sahip konulardır. 2003 1 Mart Irak Tezkeresinde Meclis hükümet tarafından sunulan “gereği, kapsamı, sınırı ve zamanı Anayasanın 117. maddesine göre millî güvenliğin sağlanmasından ve Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından Yüce Meclise karşı sorumlu bulunan hükümet tarafından belirlenecek şekilde Türk Silahlı Kuvvetleri'nin Kuzey Irak'a gönderilmesine; etkili bir caydırıcılığın sürdürülmesi amacıyla Kuzey Irak'ta bulunacak bu kuvvetlerin gerektiğinde belirlenecek esaslar dairesinde kullanılmasına ve muhtemel bir askeri hareket çerçevesinde yabancı silahlı kuvvetlere mensup hava unsurlarının Türk hava sahasını Türk makamları tarafından belirlenecek esaslara ve kurallara göre kullanmaları için gerekli düzenlemelerin Hükümet tarafından yapılmasına, Anayasanın

92. maddesi uyarınca 6 ay süreyle izin verilmesi istenmesi” teklifini reddetmiştir. Dönemin hükümeti mecliste salt çoğunluğa sahip partiden olmasına rağmen bu teklif reddedilmiştir. Fren-denge mekanizması için iyi bir örnek teşkil etmiştir.

3.4.4. Bütçe ve Kesin Hesap Kanun Tekliflerini Görüşmek ve Onaylamak

Bütçe dünya parlamentolarında yetki ve denetim için en önemli konulardandır. Denge ve denetim mekanizmalarının temel amacı kuvvetlerin uzlaşarak hareket etmelerini sağlamaktır. Bu bağlamda yürütme kuvvetinin sahip olduğu veto ve yasama kuvvetinin sahip olduğu bütçe silahı bahsi geçen amaca hizmet etmekteki en önemli araçlardır.

Bir devletin devlet olma özelliklerinden en önemlileri güç/cezalandırma yetkisini elinde bulundurmak iken bir diğeri de vergi toplamaktır. Parlamantonun ilk elde ettiği yetkilerden biri kralın vergi toplama yetkisinin halkın temsilcilerinin iznine bağlanması olduğu göz önüne alındığında¹⁰⁹⁴; ve Magna Carta’nın 12. maddesindeki “*Magnum Concilium’un rızası olmaksızın vergi ve yardım toplayamayacaktır*” hükmüne bakıldığında bütçeye dair parlamento etki edemeyecekse ve yetkisi yok ise parlamento en önemli vasıflarından birini kaybedecektir.

Günümüzde parlamentolar devletin gelir ve giderlerine bütçe kanunu¹⁰⁹⁵ adı verilen bir kanunla karar vermektedir¹⁰⁹⁶. Devletlerin vergiyi toplama ve bu vergileri harcama yetkisi hem başkanlık sisteminde hem de parlamenter sistemde yasamanın onayına bağlıdır. Bütçe onayı ve kabulü süreci kuvvetler ayrılığı ilkesine göre yürütme ve yasama organları arasında oldukça etkin ve önemli bir denge-denetim aracıdır¹⁰⁹⁷.

¹⁰⁹⁴ Kemal Gözler, *İngiltere’de Parlamento Neden ve Nasıl Ortaya Çıktı: Malî Hukukun Anayasa Hukukundan Eskiliği Üzerine Bir Deneme*, Prof. Dr. Mualla Öncel’e Armağan, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 2009, s. 365-374.

¹⁰⁹⁵ Döner, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 413-416; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 269; Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 264; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 222; Arsel, *Türk anayasa Hukuku*, s. 320.

¹⁰⁹⁶ Arsel, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 320.

¹⁰⁹⁷ Abdurrahman Eren, *Başkanlık Sistemi 4: Yürütme Alanında Yapılan Değişiklikler*, <http://www.kanuniEsasî.com/2017/03/29/baskanlik-sistemi-4-yurutme-alaninda-yapilan-degisiklikler/>; Hasan Tahsin Fendoğlu, *Başkanlık Sistemi*, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y. 2012, S.2, s. 39-45. Başkanlık sisteminin olduğu Amerika Birleşik Devletleri’nde Başkanın hazırladığı bütçe, Kongre tarafından onaylanmaz ise bütçe hayata geçmez. Bütçeyi onaylama yetkisi Kongrededir. Şöyle ki ABD’de bütçenin hazırlanıp görüşülmesi ve onaylanması aylarca sürebilen ayrıntılı ve kapsamlı bir süreçtir. Taslak halde başkan tarafından sunulan bütçe üzerinde Kongre’nin denetim yetkisi dışında değişiklik yapma yetkisinde bulunmaktadır. Başkanın sunmuş olduğu bütçenin Kongrenin onayından geçmesi şarttır. Neden olarak bütçe hakkı konusunda, yasamanın “yasanın verdiği harcama yetkileri

Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminin yasama-yürütme ilişkilerine yön veren en önemli konularından biri olan ve bu nedenle sistemin en çok tartışılan düzenlemelerinden biri sayılan bütçenin ayrıntılı bir biçimde incelenmesi gerekmektedir. Çünkü yeni sistemin getirdiği düzenlemeler arasında, doktrinde yürütmenin denetlenmez olduğu, kontrolsüz bir kuvvet halini aldığı yönündeki eleştirilerin ikinci ve ısrarlı odak noktasını bütçe oluşturmaktadır.

Anayasanın 161. maddesi 3. fıkrası uyarınca “*Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, malî yılbaşından en az yetmiş beş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Bütçe teklifi Bütçe Komisyonunda görüşülür. Komisyonun elli beş gün içinde kabul edeceği metin Genel Kurulda görüşülür ve malî yılbaşına kadar karara bağlanır.*” Özetle Bütçe teklifi Cumhurbaşkanı tarafından sunulur ve Bütçe Komisyonunda görüşülür. 55 gün içerisinde teklif kabul görmezse Meclis Genel Kurulunda görüşülür. Anayasa 161/4 maddeye göre “*Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirme oranına göre artırılarak uygulanır.*” Bütçe kanunu kabul görmez ise geçici bütçe kanunun çıkmadığı koşullarda bir önceki yılın bütçesine göre değerlendirme yapılır. Anayasanın 161/5-6’ maddeye göre “*Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurulda kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini her bütçenin görüşülmesi sırasında açıklarlar, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar. Genel Kurulda kamu idare bütçeleri ile değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oylanır.*” Burada da yasamanın bütçede değişikliğe dair söz söyleme ve bütçede gider arttırma, gelir azaltma hakkı bulunmamaktadır.

Bütçe temsili demokrasilerde, yasamaya ait bir yetki olup yürütme üzerinde en etkili denetim araçlardan biridir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama yürütme ilişkilerinde bütçe kanununa ilişkin esaslar ve yapılış usulü ile ilgili yeni düzenlemenin yürütmeyi güçlendirirken yasamayı zayıflattığı ve bu durumda, yasamaya bu yönde bağlı olmayan bir Cumhurbaşkanının Meclis ile uzlaşmak gibi bir mecburiyeti kalmadığı,

haricinde hazine den para çekilemeyecektir” şeklindedir. Anayasa maddesi ile yetkilendirilmiş olmasıdır Tüm bunlardan dolayı ABD’de Kongrenin izni olmaksızın yürütme harcama yapamaz. Mehmet Ali Zengin, ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizması Üzerine Bir İnceleme, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, 7(28), 2016, s. 1; Yiğit Karahanoğulları, ABD’nin Federal Bütçe Süreci, Maliye Dergisi, 160. Sayı, Ankara, 2011, s. 271-278.

ABD’de ise başkanın yasamayla uzlaşmak zorunda olduğu yönünde eleştiriler mevcuttur¹⁰⁹⁸. Bu durum, bizatihi denge denetleme mekanizmasının yürütme ve yasama ilişkileri çerçevesinde oldukça zayıf olduğu¹⁰⁹⁹, kuvvetler ayrılığı ilkesiyle çeliştiği gerekçeleriyle eleştirilmiştir. Eren, “Bütçe, kuvvetler ayrılığı ilkesi bağlamında yasama ve yürütme arasında önemli bir fren ve denge aracıdır. Yeni sistemde, Meclisin bütçeyi onaylama yetkisi zayıflatılmakta, Cumhurbaşkanına bütçe konusunda önceki sisteme göre çok daha geniş bir yetki verilmiş olmaktadır. Bu durumun “sistemin tıkanmaması” adına yapıldığı ileri sürülmüş olsa bile, denge ve denetim araçlarını tıkanma olarak görüp dengeleri bozmak kuvvetler ayrılığı ilkesinin mantığına terstir. Bu nedenle denge araçları, sistemde tıkanmalar oluştursa bile bunlar egemenlik yetkisini kullanan organların birbirini frenlemesini sağlamaktadır”¹¹⁰⁰ görüşündedir. 161. maddenin 3. ve 4. fıkrasında yasama organı olan Meclisin yürütme üzerindeki denetimi ABD’dekinin aksine oldukça işlevsizdir. Cumhurbaşkanı oldukça güçlü konumdadır.

Yürütmenin her istediği kararı alması ve uygulamasının önüne kimsenin geçmemesi, yasamanın yürütmeyi hiç denetleyememesi ya da yasama organına gerek olmaması yönündeki eleştiriler ise hukuki eleştiri niteliğinde değildir. Burada eleştirilerde gözden kaçırılan nokta 2017 sonrası yapılan bu değişikliğin amacı nedir sorusudur. Düzenlemedeki amaç, ABD başkanlık sisteminde görülebilen, bütçenin onaylanmaması halinde ortaya çıkabilecek krizlerin önlenmek istenmesi¹¹⁰¹ ve istikrarın sürekliliğinin sağlanmasıdır. ABD’de başkan Trump döneminde görülen bir bütçe krizi¹¹⁰² federal hükümetin 16 yahut 20 gün süreyle kapalı kalmasına neden olmuştur.

Bütçenin meclis tarafından, yeni mali yıla yetişememesi durumunda, yeni bütçe kabul edilinceye kadar, bir önceki yılın bütçesinin değerlendirilme oranında artırılarak kullanılması öngörülmüştür. Bu durum sanki yasamaya karşı Cumhurbaşkanının konumunu güçlendirecek, yasamaya denetim yetkisi vermeyecek gibi görünse de unutulmamalı ki önceki bütçe yasama denetiminden ve kabulünden geçmiştir. Bu yasama ile yürütme arasında son derece etkin bir fren ve denge mekanizması olan bütçenin sistemi

¹⁰⁹⁸ Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 224; Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 269-271.

¹⁰⁹⁹ Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 224; Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 269-271.

¹¹⁰⁰ Eren, Başkanlık Sistemi 4: Yürütme Alanında Yapılan Değişiklikler; Eren, Anayasa Hukuku Ders Notları, s. 495.

¹¹⁰¹ Tunç, Türk Anayasa Hukuku, s. 262.

¹¹⁰² Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 416 <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-46652978>

tıkamaması adına ve istikrarın sürdürülmesi için önemli bir değişim ve başkanlık sisteminden ayıran önemli bir farktır¹¹⁰³.

Kuvvetler arasındaki işbirliği ise başkanlık sisteminin ana unsurudur. Denge ve denetleme mekanizmaları açısından yasamanın elindeki en güçlü silahın bütçenin kabulü veya reddi olduğu tüm hükümet sistemleri gibi cumhurbaşkanlığı sisteminde de bulunmaktadır. Bütçe kanununu onaylanmaması veya geciktirilmesi bu sistemde yasamanın elindeki etkili bir fren ve denge mekanizmasıdır. Zira federal devletlerin aksine üniter devlet yapısında bütçenin gecikmesi veya reddedilmesi idari işlemleri felce uğratacağından, yürütmeyi çalışamaz hale getireceğinden dolayı¹¹⁰⁴, yürütme zaten yasamanın elindeki ret veya geciktirme mekanizmasının uygulanmasını engellemek için yasama ile iş birliği yaparak bütçe kanunu hazırlayacaktır. Ayrıca bütçenin onaylanmaması sadece yasama yürütme ilişkilerinde bir gerginliğe ve sonucunda oluşacak bir krize değil aynı zamanda halk üzerinde de çok ağır sonuçlara yol açacaktır. Bir federal devlette bütçe krizinin yaşanması halinde federe devlet insanların ihtiyacı olan kamu hizmetlerini yerine getirebilirken, üniter devletlerde bu mümkün değildir¹¹⁰⁵. 2017 Anayasa değişikliğiyle yapılan düzenleme, bütçede uzlaş, uzlaşılabilmesi halinde ise sistem tıkanıklığının önüne geçilmesi, Cumhurbaşkanının politikalarını uygulayabilmesi ve kamu hizmetlerinin aksamasının halk üzerinde ağır sonuçlarını önlemek açısından iyileştirici bir düzenlemedir. Bu açıklamamız doğrultusunda, denge ve denetleme mekanizmaları açısından her ne kadar yürütmenin lehine bir düzenleme olarak görünse de aslında vatandaşın korunması odaklı etkili bir düzenleme olduğu kanaatindeyiz. Ayrıca, Bütçede yasama ilk aşamada bütçe kanununu onaylamamakla yürütmeyi frenlerken, Cumhurbaşkanına bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilmesine göre arttırarak uygulama yetkisi verilmesi, art niyetli bir frenleme halinde, kamu hizmetlerinin aksaması halinde oluşabilecek insanlar üzerindeki ağır zararın ortadan kaldırılması için bir denge unsurudur. Yine Cumhurbaşkanının bir önceki yılın bütçesini yeniden değerlendirip uygulaması halinde, uygulanırken bütçeye yeni kalemler ekleyememesi ise yine yasamanın elindeki yürütmeye karşı bir fren mekanizmasıdır.

¹¹⁰³ Burhanettin Duran/Nebi Miş, Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi Seta Kitapları, C: 2, Ankara 2017, s. 23.

¹¹⁰⁴ Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 416-417.

¹¹⁰⁵ Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 416.

3.4.5. Hükümeti Denetleme: TBMM'nin Bilgi Edinme ve Denetim Mekanizmaları

Yasama kuvvetinin asli görevi kanun yapmaktır. Ancak tüm hükümet sistemlerinde yasamaya bunun yanında, hükümeti denetleme yetkisi de verilmektedir. Denetlemenin derecesi ve gücü hükümet sistemine göre değişse de yasama kuvvetinin en temel görevlerinden biri yürütme kuvvetini fren ve denge mekanizmalarıyla denetlemektir. Başkanlık sisteminden farklı olarak parlamenter hükümet sistemlerinde yasama kuvvetinin yürütme kuvveti üzerindeki denetimi daha güçlüdür. Parlamenter sistemde gensoru, meclis soruşturması, meclis araştırması, soru ve genel görüşme gibi denetim mekanizmaları mevcuttur. Başkanlık sisteminde ise denetim mekanizmaları oldukça sınırlı olup meclis araştırması ve impeachment gibi denetim araçları bulunmaktadır.

TBMM'nin en önemli ikinci işlevi yürütme üzerindeki denetim meselesi olup, yasamanın yürütme üzerindeki denetimini incelemek uygun düşecektir.

1982 Anayasasının 98. maddesi TBMM'nin yürütme kuvvetini denetleme araçlarını “*Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgi edinme ve denetim yolları*” başlığı altında düzenlenmiştir. 2017 Anayasa değişikliğiyle hükümet sistemi değişmiş olup başkanlık sisteminin uyarlanmış hali olan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle de hükümeti denetleme yetkisi ve araçları ile ilgili önemli değişiklikler yapılmış, bunun sonucunda da yasama-yürütme ilişkisini yeniden şekillendirecek biçimde fren ve denge mekanizmaları değişikliğe uğramıştır. Bu bağlamda 2017 Anayasa değişikliğiyle beraber 98. madde¹¹⁰⁶de değişiklikler gerçekleşmiş, 99. ve 100. maddeler mülga hüküm haline gelmiştir. Değişiklikle beraber düzenleme şu hal almıştır:

¹¹⁰⁶ Anayasa değişikliğinden önce ilgili madde şu şekildeydi:

“Türkiye Büyük Millet Meclisi soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturması yollarıyla denetleme yetkisini kullanır.

Soru, Bakanlar Kurulu adına, sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya bakanlardan bilgi istemekten ibarettir.

Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden ibarettir.

Genel görüşme, toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir.

Soru, Meclis araştırması ve genel görüşme ile ilgili önergelerin verilme şekli, içeriği ve kapsamı ile cevaplandırılma, görüşme ve araştırma yöntemleri Meclis İçtüzüğü ile düzenlenir.”

“Türkiye Büyük Millet Meclisi; Meclis araştırması, genel görüşme, Meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanır.

Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeden ibarettir.

Genel görüşme, toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir.

Meclis soruşturması, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında 106’ncı maddenin beşinci, altıncı ve yedinci fıkraları uyarınca yapılan soruşturmadan ibarettir.

Yazılı soru, yazılı olarak en geç on beş gün içinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibarettir.

Meclis araştırması, genel görüşme ve yazılı soru önergelerinin verilme şekli, içeriği ve kapsamı ile araştırma usulleri Meclis İçtüzüğü ile düzenlenir.”

2017 yılındaki değişiklikten önce Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin bilgi edinme ve denetleme yetkilerinden olan gensoru¹¹⁰⁷ ve sözlü soru kaldırılmış, yazılı soru korunmuştur. Bunun yanı sıra parlamenter hükümet sisteminde var olan yürütmenin

¹¹⁰⁷ Gensoru bakanlar kurulunun bireysel ya da kolektif olarak siyasi sorumluluklarını işletmeye yönelik olup, gensoruyla güvensizlik oyu vasıtasıyla ister kolektif olarak hükümet ya da tek tek bakanların görevden alınması mümkündür. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi bir başkanlık sistemi olduğundan ötürü yasamanın içinden çıkan bakanlar kurulunun ilgası ve yürütmenin Cumhurbaşkanlık kurumu olması ve Cumhurbaşkanının yasamaya karşı böyle bir sorumluluğu olmaması nedeniyle 99. maddenin ilga edilmiş olması hükümet sisteminin yapısı sebebiyle anlaşılır bir gerekçedir. Cumhurbaşkanı tarafından atanan bakanların yine gensoru ile ilgili bakanın yasama tarafından görevden alınması fren-denge mekanizmalarını güçlendirmek mümkün olabilecek, Cumhurbaşkanı üzerinde denetim mekanizmalarını arttırabilecekti. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden önce de Meclis içinden çıkan bir hükümetin de denetlenmesinin de güç olduğunu tespit etmek gerekir. “1961-2012 yılları arasında Meclis gündemine gelen ama şu anda mevcut olmayan gensoru usulüne göre 251 gensorudan 2’si işleme girmiştir. 888 Meclis araştırmasından 14’ü, 644 Meclis soruşturmasından 14’ü, 285 genel görüşmeden 53’ü işleme girebilmiştir” (Kuzu, Her yönü ile Başkanlık Sistemi, s. 97). Bu verilerin kendisi dahi Türkiye daha önceden demokratikti, yeni sistemle demokratik sistem artık yok algısının anlamsız olduğunu göstermektedir. Sorunun kendisi hükümet sisteminden ziyade oturmuş bir demokratik hukuk devleti olamama sorunudur.

organlarının cezai sorumluluklarını Anayasanın 100. maddesinde düzenleyen meclis soruşturması hükmü de ilga edilmiştir. 99. maddeye dair açıklamış olduğumuz gibi 100. madde de parlamenter sistemin terk edilmesi Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi çerçevesinde ilga edilmiştir. Hukuki niteliği hükümet sistemi değişikliğiyle değişen ve ilga edilen meclis soruşturması Anayasanın 105. maddesinde Cumhurbaşkanına, 106. maddesi de bakanlara ve Cumhurbaşkanı yardımcısına yönelik olarak düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütmenin başının Cumhurbaşkanı olduğu ve 2017 Anayasa değişikliği öncesindeki gibi “Cumhurbaşkanının Sorumsuzluğu” mümkün olamayacağına göre ve bakanların yasama tarafından seçilmediği için 105 ve 106. maddelerinin düzenlenmesi nedeniyle 100. maddenin ilga edilmesi olağan bir değişikliktir.

Anayasa değişikliğinden önce 105. maddenin başlığı Cumhurbaşkanının sorumluluk ve sorumsuzluk haliyken ve ilgili maddede “Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulamaz.” iken başkanlık sisteminde bu maddenin korunması durumunda Cumhurbaşkanı sınırsız yetkilere sahip olacaktır. Tüm bu bağlamda başbakanlığın ve kabinenin olmadığı koşulda 100. maddenin mülga hale gelmesi fren-denge mekanizmasını etkilememiştir.

3.4.6. Yazılı Soru

2017 Anayasa değişikliği ile sözlü soru kalkmış olup yazılı soru usulü korunmuştur. Anayasanın 98. maddesinin 5. fıkrasına göre yazılı soru “...yazılı olarak en geç on beş gün içinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibarettir.” Meclis İçtüzüğü’nün 96. maddesine göre “Yazılı soru, kısa, gerekçesiz ve kişisel görüş ileri sürülmeksizin; kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeyen bir önerge” ile gerçekleşmelidir.

Yazılı sorunun cevabı yazılı olarak soruyu soran milletvekil(ler)ine iletilir ve birleşim tutanaklarına eklenir. Kanun maddesinde belirtildiği üzere en geç on beş gün içinde cevaplanması gereklidir. Cevaplandırılmadığı koşullarda İçtüzüğü’nün 99. maddesinin 3. fıkrasına göre “yazılı soru önergesinin süresi içinde cevaplandırılmadığı gelen kâğıtlar listesinde ilan edilir ve bu durum Cumhurbaşkanı yardımcısına veya bakanlara gönderilir.”

Başkanlık sistemine sahip Arjantin, Kolombiya, Uruguay, Meksika, Kosta Rika ve Şili gibi ülkelerde yasama organının bakandan bir konu hakkında bilgi alması yahut soru sorması bunların sözlü bir şekilde cevaplanması mümkünken¹¹⁰⁸, sözlü sorunun Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine uygun olmadığı gerekçesiyle kaldırılıp sadece yazılı soru yönteminin kalması uygun görülmüştür¹¹⁰⁹. Özbudun, yazılı soru yönteminin aksine sözlü sorunun daha etkili olacağını ileri sürmektedir¹¹¹⁰. Yaptırımı olmadığı için etkinliği düşük gibi görünse de yürütme üzerinde kamuoyu baskısı oluşturabileceği için etkili bir vasıta haline getirilebilir ve uyarı mahiyetinde bir denetim yöntemidir.

3.4.7. Meclis Araştırması

Anayasanın 98. maddesinin 2. fıkrasında, yasamanın bilgi edinme ve denetleme yetkisi “belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeden ibaret” olan meclis araştırması, Meclis İçtüzüğü’nün m.104/3’e göre meclis araştırmasının açılmasında da genel görüşme açılmasındaki hükümler uygulanır. Meclis araştırmasının açılması, siyasi parti gruplarının yahut en az 20 milletvekilinin vereceği önerge ile talep edilir. Önerge Meclis Başkanlığına tevdi edildikten sonra araştırmanın yapılması için Genel Kurul’da oylama suretiyle karar verilir. Meclis araştırmasının yapılması için özel bir komisyon seçilir (İçt. M. 105/1). Bu komisyonun üye sayısı ve çalışma süresi Meclis Başkanının teklifi ile Genel Kurulda tespit edilir. İçtüzüğü’nün 105. maddesinin üçüncü fıkrasına göre, Meclis Araştırma Komisyonu bakanlıklarla genel ve katma bütçeli dairelerden, mahalli idarelerden, muhtarlıklardan, üniversitelerden, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumundan, kamu iktisadi teşebbüslerinden, özel kanun ile veya özel kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulmuş banka ve kuruluşlardan, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından ve kamu yararına çalışan derneklerden bilgi istemek ve buralarda inceleme yapmak, ilgililerini çağırıp bilgi almak yetkisine sahiptir. Komisyonun soruşturmadaki maddi gerçekliği ortaya çıkarmak için uzmanlardan bilgi alabilmesi bu yetkiye sahip olması olmazsa olmaz durumdadır.

¹¹⁰⁸ Selin Esen, *2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi*, Sayı 4, Ankara Barosu Dergisi, 2016, s. 50.

¹¹⁰⁹ <http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/pdf/anayasadegisikligikanunteklifi.pdf>, s. 12. “TBMM, 26. Yasama Dönemi 2. Yasama Yılı, 447 Sıra Sayılı Anayasa Komisyonu Raporunda Anayasa Değişikliği Teklifinde 7. maddeyle “hükümet sisteminde yapılması öngörülen değişikliğe uygun olarak bilgi edinme ve denetim yolları yeniden düzenlenmektedir” gerekçesi bulunmaktadır.”

¹¹¹⁰ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 293.

Bilgi edinme ve denetleme yetkisinin kullanılmasında meclis araştırması yolu ile Cumhurbaşkanı'nın yanı sıra Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların herhangi bir sorumluluğun doğması mümkün değildir. Bu yöntemin sorumluluk yürütme kuvvetine yönelik hukuki, siyasi veya cezai sorumluluk doğurmuyor olması tamamen etkisiz bir yöntem olarak kabul edilemez. Meclis araştırmasının işlevi olan "belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan inceleme" sayesinde yürütme kuvveti içinde görev yapan kişilerin yapacakları usulsüz, hukuksuz olarak nitelendirebilecek işlem ve eylemlerini kamuoyunun gözleri önüne seriyor olması aslında kamuoyu önünde yürütme kuvvetini denetleme imkânı taşımaktadır. İşlev olarak meclis araştırması sonucunda çıkacak ve edinilecek bilgiler sayesinde meclisin yeni bir norm ihdas etmesi ya da normda bir değişikliğe gitmesi de mümkün olacaktır¹¹¹¹. Gözler' in bu görüşünün yanı sıra Özbudun'da meclis araştırması yolunun kanun yapma süreci içerisinde yardımcı bir denetim aracı olacağını ifade etmiştir¹¹¹². Ayrıca, yasama kuvveti fren ve denge ilişkileri çerçevesinde meclis soruşturması usulüyle yürütme üzerinde kamuoyu baskısı kurulmasını sağlar, cezai bilgilere ulaşılması halinde meclis soruşturması usulünü işletebilir.

Meclis İçtüzüğü' nün 105. maddesi devlet sırlarının Meclis araştırması kapsamı dışında kalacağını belirtmiştir. "Devlet sırrı" kavramının ne olduğuna dair kesin sınırların bulunmaması siyasi nitelikli araştırmaların etkinliğini sınırlamaktadır. Aynı şey "ticari sır" için de geçerlidir. "Devlet sırrı" ve "ticari sır" kavramlarının bu kadar geniş tutulması araştırma komisyonlarının çalışmalarını daraltmaktadır¹¹¹³. Meclis İçtüzüğündeki bu kuralın değiştirilmesi, "devlet sırrı" ve "ticari sır" kavramlarının sınırlarının belirlenmesi gerekmektedir¹¹¹⁴. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde de böyle bir değişikliğin gerçekleşmiyor olması yürütmenin yasamadan tamamen ayrılmasına rağmen denge-fren mekanizmasına olumsuz bir katkıda bulunmaktadır.

Amerika Birleşik Devletleri'nde meclis araştırması anayasada düzenlenmemişken, Yürütme organının suçlanmasına yönelik araştırmada Temsilciler

¹¹¹¹ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, s. 263.

¹¹¹² Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 311.

¹¹¹³ Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 262.

¹¹¹⁴ Ayrıca devlet sırrı ve ticari sır kavramları hakkında detay bilgi için bkz., Döner, *Şeffaf Devlet*, s. 225, 267 vd.
https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_g_sd.birlesim_baslangic?P4=21952&P5=H&page1=23&page2=23

Meclisi tarafından suçlanıp, Senatoda sorguya çekilmesi Anayasa tarafından tanınmıştır. Türkiye’de devlet sırları ve ticari sırlar ilgili bilgiler kapsam dışındadır. Amerika Birleşik Devletleri’nde güvenlik konuları ve kişilerin kendileriyle ilgili konular kapsam dışındadır¹¹¹⁵.

3.4.8. Genel Görüşme

Anayasanın 98. maddesinin 3. fıkrasında yer alan genel görüşme, yasamanın bilgi edinme ve denetleme yetkisinin kullanmasını sağlayan yöntemlerden biri olup toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir. TBMM İçtüzük 102. maddesine göre tıpkı Meclis araştırmasında olduğu gibi siyasi parti gruplarının yahut en az 20 milletvekilinin vereceği önerge ile Meclis Başkanlığına tevdi edildikten sonra genel görüşmenin açılıp açılmayacağına dair Genel Kurul’da oylama suretiyle karar verilir.

Toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren bir konunun genel görüşmenin gerçekleşmesiyle Meclis’te tartışılmasıyla halkın gündemine taşınır. Devletin şeffaf olması demokratik bir hukuk devleti için vazgeçilmez olup, devlet faaliyetinin tanımlı ve sınırlarının belirli olması denetimi kolaylaştıran ve önünü açan bir özelliktir. Yazılı soruya nazaran daha etkin bir yol olan meclis görüşmesinde önemli olan da yaptırım gücü olmasa da konunun gündeme getirilmesi, meselenin tartışılması ve kamuoyunun ilgisinin çekilmesidir. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği düşünüldüğünde genel görüşme yasama organı için etkili ve önemli bir fren ve denge mekanizmasıdır. Zira genel görüşmeyle toplumun tüm dikkatinin belli bir konuya odaklanması sağlanıp, sonunda yürütme organının varsa ihmal ve kusurları toplum tarafından öğrenilecektir. Bu durumda yürütmenin güveni ve siyasi karizması halkın karşısında zedelenmiş olur ve bu durum bir daha seçilmemesi sonucunu doğurabilmektedir. Yasama tarafından politik olarak doğru zamanda kullanılan genel görüşme usulü, etkin bir fren aracı halini alabilir.

3.4.9. Meclis Soruşturması

Anayasanın 100. maddesinin tamamının ilga edilmesiyle meclis soruşturması usulü 2017 Anayasa değişikliğiyle tamamen değişmiştir. Anayasanın 98. maddesinde düzenlenen bilgi edinme ve denetim yöntemlerinden meclis soruşturması Anayasanın 105

¹¹¹⁵ Veli Köroğlu, *Meclis Araştırması*, Sosyal Bilimler Dergisi, 3(2), Aralık 2006, s. 40. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/695461>

ve 106. maddelerinde düzenlenmiştir. Meclis soruşturması, Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında yapılan soruşturmadır.

Anayasa meclis soruşturması usullerinden “yargısal modeli” benimsemiştir¹¹¹⁶. Anayasanın 106/5. maddesine göre “*Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis, önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir.*” ardından da Yüce Divan’a sevk için meclisin üçte iki çoğunlukla yani 400 milletvekilinin gizli oyla Yüce Divan’a sevk için oy vermesi gerekliliğidir. Cumhurbaşkanının Yüce Divan’a sevk edilme usulü Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar ile aynıdır. Cumhurbaşkanına kişisel ve göreviyle alakalı suç ayırımı yapılmazken, Cumhurbaşkanından farklı olarak Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar sadece görevleri ile ilgili olarak Yüce Divan’a sevk edilebilirler. Anayasanın 106/8. maddesine göre “Bu kişilerin görevde bulundukları sürede, görevleriyle ilgili işledikleri iddia edilen suçlar bakımından, görevleri bittikten sonra da beşinci, altıncı ve yedinci fıkra hükümleri uygulanır”. Yüce Divan’a sevk edilen Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve ilgili bakanlar hakkında mahkûmiyet kararı verilirse ceza infaz edilir; bunun sonucu olarak görevleri sona erer, beraat ettikleri taktirde görevlerine devam ederler. 2017 Anayasa değişikliğinden önce bakanların Yüce Divan’a sevkini bakanın görevini sona erdirirken, değişiklik sonrası bu kaldırılmıştır. Meclis soruşturmasına konu kişiler TCK’nın uygulanması hususunda kamu görevlisi sayılır. Rüşvet, zimmet, irtikap, göreve ilişkin sırrın açıklanması, görevi kötüyü kullanma, resmî belgede sahtecilik gibi suçlarda işlenen veya isnat edilen suçun bakanın göreviyle ilgili olduğu takdirde, meclis soruşturmasına konu olabileceği de ifade edilmektedir¹¹¹⁷.

2017 Anayasa değişikliğinden sonra değişen Anayasanın 105. maddesi, önceki düzenlemenin aksine, kapsamı sınırlayıcı değil genişletici nitelikte düzenlenmiştir¹¹¹⁸. Meclis soruşturması usulü, etkili bir denetim aracıdır. Cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların seçilmesine engel bir suçtan mahkûm olmaları durumunda

¹¹¹⁶ Çelik, Başkanlık Sistemlerinde Ve Türk Hukukunda Devlet Başkanının Cezai Sorumluluğu, s. 231.

¹¹¹⁷ Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s. 264.

¹¹¹⁸ Çelik, Başkanlık Sistemlerinde Ve Türk Hukukunda Devlet Başkanının Cezai Sorumluluğu, s. 260.

görevleri sona erer. Ancak seçilmelerine engel olmayan bir suçtan mahkûm olmamaları veya beraat etmeleri halinde görevlerine devam ederler. Bu durum siyasi sorumluluklarından değil cezai sorumluluklarından dolayı işletilen bir sorumluluktur. Halk oyuyla göreve gelen bir makamın siyasi sorumsuzluğunun karşılığının yine halk tarafından verilmesi gerekmektedir. Bu yüzden yasama ve yürütme ilişkilerini parlamenter sistemin bakış açısı ve ilkeleriyle değerlendirip bunun etkili bir mekanizma olmadığını düşünmek doğru değildir¹¹¹⁹.

Meclis soruşturması usulü Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları yargı içerisinde hem düzmece suç soruşturmalarına karşı hem de yargı organını yürütme organına karşı korumaktadır. Yüce Divan'ın olmadığı koşullarda bu kişilerin genel mahkemelerde yargılanması sonucunda yargılayacak hakimlerin çekinmesine sebep olacakken aynı zamanda bir örnek olarak HSK'nın başı olan Adalet Bakanının yargılandığı bir davada hakimlerin baskı altında kalacağını ifade edilmiştir¹¹²⁰. Hem Yüce Divan üyelerinin görev süresinin 12 yıl gibi uzun bir süre olması sayesinde hem de Yüce Divan'ın en üst mahkeme olması nedeniyle sorumluluğun üst düzey olması ve kararın tarihe not düşecek olması sebebiyle maddi gerçeğe ve hukuka uygun karar verme ihtimalinin artması denge oluşturacaktır. Ayrıca Cumhurbaşkanı yardımcılarının ve bakanlarının yargılanmasının devlet teşkilatının yapısında kişilerin konumu ve devlet görevini ifa ederken fiillerinin sorumluluk seviyesi, uygun bir usulle ve daha üstten bakabilecek, bu iş üzerine uzmanlaşmış bir kurumun yargılamayı yapması doğrudur¹¹²¹.

Meclis soruşturması usulünde, ülkemizde etkin olan parti disiplinini kırmak için soruşturmanın açılması ve Yüce Divan'a sevk için gizli oylama zorunluluğu usulü zorunlu kılınmıştır. Ayrıca milletvekillerinin parti baskısı altında kalmasını engellemek amacıyla Meclis İçtüzüğü'nün 113. maddesinin 1. fıkrasına göre "Siyasi parti gruplarında, Meclis soruşturması ile ilgili görüşme yapılamaz ve karar alınamaz."

¹¹¹⁹ Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 412.

¹¹²⁰ Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s. 263.

¹¹²¹ Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 407.

3.5. Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yürütme Organının Sahip Olduğu Yetkiler

3.5.1. Cumhurbaşkanı'nın “Tarafsızlığı” ve Anayasal Konumu

3.5.1.1. Genel olarak

2017 yılında gerçekleşen Anayasa değişikliği yasama ve yürütme ilişkileri çerçevesinde yürütme lehine, yürütme içinde de Cumhurbaşkanlığı makamı lehine yeni bir hükümet sistemini inşa etmiştir. Parlamenter sistem terk edilip Bakanlar Kurulunun lağvedilmesinden sonra Cumhurbaşkanı makamı dünya genelinde başkanlık olarak adlandırılan makamın Türkiye’deki karşılığı olmuştur. Bu yeni çerçeve altında tek başlı “monist” bir yürütmenin sahibi anayasal olarak devletin başıdır. Türkiye Cumhuriyeti Devleti’ni milletlerarası ilişkilerde temsil edecek, aynı zamanda başkomutan sıfatını haiz olacaktır. Devletin organlarının uyumlu çalışması için 1982 Anayasasında tarafsız olması tasarlanan Cumhurbaşkanı'nın 2014 yılından itibaren halk tarafından seçilmesi ve başkanlık sistemine geçilmesi gibi nedenlerle Anayasanın 101. maddesinde yer alan “Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir” hükmü çıkarılmıştır.

Doktrinde¹¹²², yasama organı ile cumhurbaşkanının görevleri için farklı sürelerin olması, cumhurbaşkanının tekrar seçilmesini engelleyen hükümlerin bulunması, varsa partisi ile ilişkisinin kesilmesi, milletvekilliği sıfatının sona ermesi gibi hükümler tarafsızlığı sağlamaya dönük düzenlemeler olduğu ve devlet başkanının parti başkanı olarak seçime katılması ve kendi partisi için oy istemesi, seçimlerde eşitlik ve adil seçim ilkeleriyle bağdaşmayan bir durum yaratacağı, sonuçta, başkana bağlı bir yasama organı oluşmasına yol açacak görüşüyle eleştirilmiştir. Bu bağlamda yasama ve yürütme ilişkilerine cumhurbaşkanının konumu ve tarafsızlığını değerlendirirken Parlamenter sistem mantığıyla Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini değerlendirmek yanlış olur. Şöyle ki 1982 Anayasasının mülga 102. maddesi Cumhurbaşkanı'nın seçimi için “En az üçer gün ara ile yapılacak oylamaların ilk ikisinde üye tamsayısının üçte iki çoğunluk oyu sağlanamazsa üçüncü oylamaya geçilir, üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğunu sağlayan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. Bu oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamada en çok oy almış bulunan iki aday arasında dördüncü oylama yapılır, bu oylamada da üye tamsayısının salt çoğunluğu ile

¹¹²² Tanör/Yüzbaşıoğlu (2016), Türk Anayasa Hukuku, s. 325.

Cumhurbaşkanı seçilemediği takdirde derhal Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimleri yenilenir.”¹¹²³ yöntemini benimsemiştir. Hem Cumhurbaşkanının ilk iki turda seçilebilmesi için üye tamsayısının üçte iki çoğunluk oyu elde edebilmesi hem de 4. turda üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan bir aday olmadığı zaman seçimler yenileceği için Cumhurbaşkanı adayının hem iktidar hem de muhalefet partilerinin üzerinde anlaşabildiği bir aday olabilmesi gerekmektedir. Bu durum Cumhurbaşkanının tarafsız ve bağımsız olabilme ihtimalini hukuken arttıran bir durumdu. Ancak uygulamada siyasi süreçlere yakından bağımlı olan cumhurbaşkanlığı makamının tarafsız ve bağımsız olma adına siyasetle bağına koparmak makamın işlevini azaltmaktaydı. Cumhurbaşkanı, hükümet ve partisi arasında bağların kopması sistemi krize açık hale getirmekteydi. 2007 öncesinde Cumhurbaşkanı Tugut Özal ve Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel hükümet ve partileriyle bağ kurmaya çalışmışlardır. Yasama ve yürütme ilişkileri açısından partili cumhurbaşkanı kendi partisinin desteğini alarak yürütme için ihtiyaç duyduğu kanunların çıkmasını sağlayarak daha hızlı kararlar alan, politikalarında daha tutarlı bir yürütme oluşturur. Cumhurbaşkanının partili olması politik çekişmelerin önüne geçerek, siyasi istikrar sağlar. Partisiyle ilişkisi kesilmeyen cumhurbaşkanının olumlu ve olumsuz yönleri ülkedeki siyasi kültür, hükümet sisteme, siyasi hayatın işleyişine göre değişmektedir¹¹²⁴.

3.5.1.2. Cumhurbaşkanı Yemini

Partili olmasının tarafsızlığını zedeleyeceğini iddia eden görüş tarafından Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin uygulanmaya başlanmasıyla yemin metninin de değişmesi gerektiği savunulmuştur¹¹²⁵. Anayasa’nın 103. maddesi olan Cumhurbaşkanı, görevine başlarken Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde okuyacağı metin şöyle düzenlenmiştir:

"Cumhurbaşkanı sıfatıyla, Devletin varlığı ve bağımsızlığını, vatanın ve milletin bölünmez bütünlüğünü, milletin kayıtsız ve şartsız egemenliğini koruyacağıma, Anayasaya, hukukun üstünlüğüne, demokrasiye, Atatürk ilke ve inkılaplarına ve laik Cumhuriyet ilkesine bağlı kalacağıma, milletin

¹¹²³ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/5.5.2709.pdf>

¹¹²⁴ Nebi Miş/M. Erkut Ayvaz, "Demokratik Hükümet Sistemlerinde Devlet Başkanı/ Cumhurbaşkanı Siyasal Parti İlişkisi", s. 281-320.

¹¹²⁵ Eren, Başkanlık Sistemi 4: Yürütme Alanında Yapılan Değişiklikler

huzur ve refahı, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde herkesin insan haklarından ve temel hürriyetlerinden yararlanması ülküsünden ayrılmayacağıma, Türkiye Cumhuriyetinin şan ve şerefini korumak, yüceltmek ve üzerime aldığım görevi tarafsızlıkla yerine getirmek için bütün gücümle çalışacağıma Büyük Türk Milleti ve tarih huzurunda, namusum ve şerefim üzerine andıçerim.”” hükmü partili Cumhurbaşkanı olunabildiği koşullarda bir çelişkidir.

Başkanlık sisteminin olduğu ABD’de ise başkan ABD Anayasasının ikinci addesinin birinci bölümünün 8. fıkrasına göre “Birleşik Devletler Başkanlığı görevini sadakatle yerine getireceğime ve Birleşik Devletler Anayasası’nı elimden geldiğince gözeticeğime, koruyacağıma ve savunacağıma onurum üzerine ant içerim (söz veririm)”¹¹²⁶ şeklinde yemin eder. Başkanının tarafsız olacağına dair yemin içeriği olmadığı, anayasaya uygun davranacağını sözünü vermektedir. Başkan seçilen aday Yüksek Mahkeme Başkanının huzurunda ant içer. Başkanın en önemli yükümlülüğü Anayasaya sadakatle bağlı kalıp ve bağlılık doğrultusunda kanunları uygulamaktır¹¹²⁷.

Parlamente sistemlerdeki Cumhurbaşkanlığının simgesel ve sembolik bir konumda bulunması yürütme kuvveti tarafından ülke politikasının belirlenmesinde ve uygulanmasında hükümetlerin belirleyici olması ilkelerinin 1982 Anayasasının uygulamaya başladığı dönemden 2017 Anayasa değişikliğine kadar olan süreçte teoride olduğu görülmektedir. Zira bu süreçte Cumhurbaşkanlarının uygulamalarının bu ilkeler ile ters yönde olduğu aşikardır. Ancak bu ilkelere sadık kalmazken, bir taraftanda hiçbir sorumluluklarının olmaması büyük bir hukuki çelişki yaratmıştır.

Partili cumhurbaşkanının olması yasal ve siyasal olarak mevcut yasal düzeni ve rejimi krize sokma olasılığını da arttırmamaktadır. Zira, önceden partisiyle ilişkisi kesilen Cumhurbaşkanını fiili olarak partisiyle ilişkisini kesme de kanun koyucu tarafından devleti siyasetten uzak bir şekilde yekpare temsil edecek makamın devlet içindeki hem birbiriyle rekabet içinde olan organları hem de çeşitli klikleri bir arada tutmak için sınırlamak istenmiştir. Parlamento dönemindeki Cumhurbaşkanlarının da siyasi bağlarını

¹¹²⁶ ABD anayasası, <https://tr.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/91/abd-anayasasi.pdf>

¹¹²⁷ Richard W. Waterman, Presidential Signing Statements: The Constitutional Versus the New Government Models, Advanced Placement Program, Government and Politics: *United States Balance of Power Between Congress and the President*, 2008, s. 24.

koparmadığı ve tarafsız davranmadığı aşıkarken fiilen uygulanmayan bu heyulanın kaldırılması başkanlık sisteminin bir yansıması olarak okumak gerekir¹¹²⁸. Parlamenter sistem için Cumhurbaşkanının tarafsız olması asılken, başkanlık sistemi için Cumhurbaşkanının tarafsız olmasına dair bir kriter ilke yoktur¹¹²⁹.

Cumhurbaşkanının parlamenter sistemde tarafsız imajı varken, yeni hükümet sisteminde açık bir şekilde taraflı olmasının bir başka boyutu ise Cumhurbaşkanına hakaret davalarının açılmasındaki artışta görülmüştür. Kenan Evran döneminde 340, Turgut Özal döneminde 207, Süleyman Demirel döneminde 158, Ahmet Necdet Sezer döneminde 168, Abdullah Gül döneminde 848 kişiye dava açılmışken¹¹³⁰, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde görev yaptığı süre zarfında Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan tarafından 3 yıl içerisinde (Temmuz 2021) 29.089 kişiye dava açılmıştır¹¹³¹. Hakaret davasında rekor derecede artışın sebebi Cumhurbaşkanının aynı zamanda partili olması ve açıkça siyaset içinde olmasıdır, bu durum başkanlık sisteminin doğasına uygun bir durumdur. Bunun önünü açan hukuki dayanak ise Türk Ceza Kanunun 299. maddesinin 3. fıkrasındaki “Bu suçtan dolayı kovuşturma yapılması, Adalet Bakanının iznine bağlıdır.” hükmüdür. Cumhurbaşkanının seçtiği Adalet Bakanının bu suçtan dolayı kovuşturma yapılmasına engel olması ise beklenemez. Parlamenter sistemde Cumhurbaşkanının 7 yıl süreyle görev yapması yani seçimlerin aynı zamanda yapılmadığı ve siyasi benzerliğin olmama olanağının olduğu ve yine bakanın parlamentonun güvenoyuyla göreve başladığı koşullarda kovuşturma izninin bu kadar rahatlıkla verilmeyeceği aşıkardır. Hükümet sisteminin odağında Cumhurbaşkanı olduğu ve yasamanın gücünün zayıfladığı mevcut durumda ilgili kanun maddesinin değişmesi gerekmektedir.

3.5.2. Yürütmeye Dair Görev ve Yetkileri

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde cumhurbaşkanı yürütmenin kendisidir. Yürütmeye ilişkin bütün yetki ve sorumluluk esas itibariyle Cumhurbaşkanlığı

¹¹²⁸ “Ben nasıl inkâr ederim. ANAP’ı kurdum. Cumhurbaşkanı olunca SHP’liyim diyemem ki. Onun için Cumhurbaşkanı siyasi partilerce aday gösterilen adaylardan halk tarafından seçilsin.” “Özal Yeni Bir Türkiye Önerdi”, Milliyet, 30 Kasım 1990.

¹¹²⁹ Nebi Miş, *Cumhurbaşkanının Tarafsızlığı*, SETA, <https://www.setav.org/cumhurbaskaninin-tarafsizligi/>

¹¹³⁰ <https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/carpici-rapor-cumhurbaskanlarinin-actigi-dava-sayilari-belirtildi-1863927>

¹¹³¹ <https://www.evrensel.net/yazi/89141/cumhurbaskanina-hakaret-davalarinda-rekor>

makamındadır. 2017 Anayasa değişikliği öncesi ve sonrasında Cumhurbaşkanının birçok anayasal görevi vardır. Bu yetki görevlerden biri ve yasama yürütme ilişkileri açısından en önemlisi 2017 Anayasa değişikliği sonrası yapılan düzenlemelerden olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi düzenlemesidir.

2017 Anayasa değişikliğinden önce yetkiler yürütme ile ilgili olanlar, yasama ile ilgili olanlar ve yargı ile ilgili olanlar şeklinde tasnif edilmişken, bu tasnifleme yöntemi Anayasa değişikliği sonrasında terk edilmiştir. Doğal olarak yetkilerin ayrıntılı yazılmasından da vazgeçilmiştir. "Hakimler ve Savcılar Kuruluna üye seçmek", "Anayasa Mahkemesi üyelerinin bir kısmını seçmek", "Danıştay üyelerinin dörtte birini seçmek", "Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısını ve vekilini seçmek", "üniversite rektörlerini ve YÖK üyelerini seçmek" gibi yetkilere ilgili maddede yer verilmiştir.

Kategorilerdirmenin terk edilmesinde artık yetkileri sayılı ve sınırlı bir Cumhurbaşkanı değil, tüm yürütme gücünün Cumhurbaşkanının mevcut olmasıdır. Yetkisizliğinin kural, yetkisinin istisna bir Cumhurbaşkanının artık olmadığı koşulda olağan sayılabilecek bir durumdur. Ayrıca Anayasanın 104. Maddesinde yer almayan yetki ve görevler Anayasanın birçok maddesine dağılmıştır.

Cumhurbaşkanının icranın başında ve tüm yürütme gücüne sahip olması nedeniyle alt düzenleyici işlemler yapılabilmektedir. Anayasa m.104/son "Cumhurbaşkanı, ayrıca Anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır." hükmü de 104. maddede sayılan belli başlı görevler ve yetkiler dışında görevleri ve yetkileri olabileceğini ifade etmiştir.

Yürütmenin başı olarak Cumhurbaşkanı yardımcısını ve bakanları ataması yürütmeye ilişkin olup önceden "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Kurumsal Yapısı" başlığında inceleyerek başkanlık sistemi olan ABD'den farklı yönlerini irdelemiştik.

3.5.3. Yüksek Hakimleri ve Üst Düzey Kamu Görevlerinin Atanması

Cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesine, HSK'ya, Danıştay'a yaptığı atamalar Meclisin onayına tabi değilken, ABD'de başkan tarafından atanan federal hakimlerin atamasını Senato'nun onaylaması gerekir. Aynı zamanda ABD başkanı bir dönem boyunca bir ya da iki kez Yüksek Hâkim atar ve atanan hakimlerin görev süresi ömür boyu olduğu için başkan Yüksek Mahkemenin bileşenini bozup üstünde hakimiyet

kuramaz. Bu durum neden Temsilciler Meclisi değil de Senato'nun onayının arandığı sorusunu akla getirebilir. Denge ve denetleme sistemi ABD'de oturmuşken, Türkiye'de bu mümkün değildir. Senato, eyaletlerin eşit temsilini sağlayan bir organdır. Temsilciler Meclisi, eyaletler arasındaki nüfus farklarına dayalı olarak oluşturulur. Yüksek Mahkeme hakimlerinin atanması süreci eyalet temsilini değil, federal hükümetin yasama ve yargı organları arasındaki ilişkiyi yansıtır. Yüksek hâkim atamalarında Senato'nun rolü, farklı siyasi görüşleri ve eyalet çıkarlarını temsil etmek açısından önemlidir. Tüm bunların yanında özellikle Senato'un onayı federal hükümetin farklı kolları arasındaki görev dağılımını ve dengeyi koruma amacını taşır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanlığı kararnamesinin mahfuz alanını oluşturan ve Anayasanın 104. maddesine dayanan üst kademe kamu görevlilerinin atanması usulü yasama ve yürütme ilişkileri bağlamında yasamanın alanının daraltılması veya yürütmenin kotrolsüzce güçlenmesi olarak değerlendirmek yanlıştır. Zira yürütmenin yürütme fonksiyonunu yerine getirebilmesi, yürütmenin kendi alanında fonksiyonel olarak yasama kuvvetinin emir ve talimatı olmadan çalışabilmesini sağlar. Ayrıca sıkça dile getirildiği gibi cumhurbaşkanlığı sistemi sert kuvvetler ayrılığı sistemidir. Bu sistemde bir kuvvetinin diğer bir kuvvetin alanına girmesi ve alanını düzenlemesi sistemin temel mantığına aykırıdır. Dolayısıyla yürütmeye yüksek hâkim ve üst kademe kamu yöneticilerini atama yetkisi verilmesi yerinde bir düzenlemedir. Bir diğer husus ise değişen durumlara hızlı ve çözüm odaklı adaptasyon için yürütmenin yaptığı revizyonların uzun yasa yapımı prosedüründen bağımsız olarak hızlı yapılması gerekmektedir. Bu değişkenliği ise hızlı hayata geçirebilecek organ yürütme kuvvetidir. Cumhurbaşkanı tarafından atanma, hızlı ve etkili bir atama süreci sağlayabilir. Liderlik kademesinin boş kalma riskini azaltabilir ve kurumunların faaliyetlerinin devamlılığını sağlayabilir. Cumhurbaşkanı tarafından atanmış üyeler, yürütme organı ile daha yakın bir ilişki kurabilir. Bu durum, denetim süreçlerinde daha hızlı ve etkili bir iş birliği sağlayabilir. Cumhurbaşkanı tarafından atanmış üst kademe yöneticilerin, yürütme politikalarına daha uyumlu olması beklenir. Bu durum, kurumunların yürütmenin önceliklerine daha yakın bir perspektifle çalışmasına katkıda bulunabilir. Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen üst düzey yöneticiler, kurumların daha etkili bir şekilde yönetilmesine ve koordine edilmesine yardımcı olabilir. Bu, kurumların stratejik hedeflere odaklanmasını güçlendirebilir. Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen

yöneticiler, hızlı karar alma yeteneğine sahip olabilir. Bu, kurumun anlık veya kritik durumlara hızlı bir şekilde müdahale etmesine olanak tanıyabilir. Özetle yasama ve yürütme ilişkileri açısından yasamanın alanını daraltmamış, zira yasamanın anayasal olarak böyle bir alanı yok, tek adamlığa yol açabilecek bir sonuç doğmamıştır.

Devlet iradesine bağlı kamu kurumlarının hukuka uygunluğunu Devlet Denetleme Kurulu gerçekleştirirken, bu kurumun başkan ve üyelerinin atanması, özlük işlemleri ve görev süreleri Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmektedir. Devlet kurumlarına Cumhurbaşkanı şekil verirken aynı zamanda kendi görevlendirdiği bir kuruma denetleme görevi vermesi yürütmenin sorumsuzca hareket etmesine olanak sağlayıp, bu hususlarda denge-fren mekanizmalarını çalıştırmayacağı düşünülse de, Devlet Denetleme Kurulu'nun başkan ve üyelerinin atanması, özlük işlemleri ve görev sürelerinin Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmesi yönetimde şeffaflık, işbirliği ve istikrar için bir önceki paragrafta bahsi geçen olumlu sonuçlar açısından yerinde bir düzenlemedir. Yasama ve yürütme ilişkileri açısından kurumun bağımsız ve tarafsız bir denetleme yapabilmesi yasama organı sayesinde değil anayasal düzenlemeler ile mümkündür. Ayrıca yasama organı denetim sonuçlarına dayanarak yürütmenin kamuoyu önünde sorgulanmasını sağlayabilir, gerekirse soruşturmalar başlatır ve kanun yapım sürecini başlatarak düzenlemeler yapabilir.

Ancak, bu olumlu yanların yanı sıra, atama süreçlerinin tamamen Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmesinin kuvvetler ayrılığı ve denge ve denetle mekanizmalarının işlemlerini zayıflatabileceği, bağımsızlık ilkesinin sorgulanabileceği ve denetleme faaliyetlerini etkileyebileceği eleştirileri de dikkate alınmalıdır. Dolayısıyla bağımsızlık ve tarafsızlığın korunması için şeffaf ve hesap verebilir bir atama süreci önemlidir.

3.5.4. Milletlerarası Antlaşmaları Onaylama Yetkisi

Cumhurbaşkanı milletlerarası antlaşmaları onaylar ve yayımlar. Anayasa 90. maddesine göre kimi antlaşmaları doğrudan Cumhurbaşkanı onaylarken, bir kısmını da TBMM Genel Kuruluna katılmış milletvekillerinin salt çoğunluğuna oyu ile kabulü ile uygun bulma kanunu ve Cumhurbaşkanı onayı ile yürürlüğe girecektir. ABD’de başkan milletlerarası antlaşma yapabilmektedir. Bu antlaşmaların geçerli olabilmesi için Senatonun üçte ikisinin onaylaması gerektiği için Senatonun kabul etmeyeceği antlaşma yapmaması gerekmektedir, yani Senato ile uzlaşması gerekir. Dış politikada Başkan

Senato tarafından bu şekilde denetlenmektedir. Türkiye’de dış politikanın yürütülmesi Cumhurbaşkanını tarafından yapılıp, yetkili kılınmakta ve yasama tarafından denetleme imkânı uygun bulma kanunu ile sağlanmaktadır. Bu düzenlemeyle ABD’de başkanın kararları yasama tarafından denetlenme imkanına sahipken cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de benzer bir usul benimsenmiştir. Milletlerarası antlaşmalar için benimsenin usul yasama ve yürütme ilişkilerinde yürütme ve yasamanın iş birliği içinde çalışmasını zorunlu kılar ve dış politika konularında ortak bir yaklaşım oluşturmaya sağlar. Bu da ülkenin uluslararası ilişkilerde daha tutarlı bir görüntü sergilemesine yardımcı olur. Aynı zamanda parlamento, milletlerarası anlaşmaların onay sürecinde denetleme mekanizması olarak rol oynar ve kuvvetler ayrılığı ilkesini destekler. Cumhurbaşkanının tek başına onayladığı antlaşmalar ise yürütmenin dış politikada daha hızlı ve etkin kararlar alabilmesine olanak tanır. Yasam ve yürütme ilişkilerinde onaylama yetkisinin sınırlarından biri de Anayasanın 90. maddesinin 4. fıkrasıdır. Bu sınırlama kanun koyma yetkisinin yasama organına ait olması ilkesinin doğal sonucu¹¹³² ve yürütme için bir fren mekanizmasıdır.

3.5.5. Veto yetkisi

Veto yetkisi kademe kademe mutlak veto, güçleştirici veto ve geciktirici veto olarak tanımlanabilir. Veto yetkisi monarşi sistemine dayanmakla¹¹³³ beraber modern hükümet sistemlerinde de bulunan bir kurumdur. 2017 Anayasa değişikliğinden önce kanunların Cumhurbaşkanı tarafından yayınlanmasına dair veto yetkisini içeren kanun hükmü Anayasa 89. maddesinde düzenlenmiştir.

Başkanlık sistemlerinde veto yetkisi, başkanın elindeki önemli bir denge ve denetleme mekanizmasıdır. Başkanın veto yetkisinin sınırları anayasa ve yasalarla belirlenir.

TBMM’de kabul edilen bir yasayı cumhurbaşkanı onaylayabilir, geri gönderebilir veya Anayasa Mahkemesine iptal başvurusunda bulunabilir. Geri gönderilen kanunların ABD’de üçte iki çoğunlukla tekrar kabulü gerekirken, Cumhurbaşkanını hükümet sisteminde salt çoğunluk olarak belirlenmiştir. Bu durum meclisi cumhurbaşkanına karşı güçlü hale getirmektedir. Cumhurbaşkanının veto yetkisi

¹¹³² Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 423.

¹¹³³ Aliefendioğlu, Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi, s. 7.

yasamaya bir müdahale olarak görünse de aslında veto yetkisi parlamento tarafından kabul edilen kanun teklifinin anayasaya ve hukukun temel ilkelerine uygunluğunu denetleme, yasamanın hukukun üstünlüğü ilkesine bağlı kalmasını, kişilerin temel hak ve hürriyetlerinin korunması için yasama ve yürütme ilişkisinde önemli bir denge ve denetleme mekanizmasıdır. Veto yetkisi, Cumhurbaşkanı ve Meclis arasında iş birliği ve uyumu sağlar. Cumhurbaşkanının veto gerekçesi veya gerekçeleriyle meclis kanun teklifini tekrar ve daha geniş bir perspektifte değerlendirmesine yardımcı olabilir. Aynı zamanda yasama ve yürütme arasında etkileşimin daha fazla olmasını sağlar. Zira bu etkileşim kuvvetlerin ikisinin de halk tarafından seçildiği ve bu bağlamda ayrı ayrı halkın temsilcileri olduğu düşünülürse istikrara katkısı inkâr edilemez. Veto yetkisinin kötü niyetli kullanılması yasama faaliyetlerinin uzamasının yanında yasama kuvvetinin etkinliğini azaltabilir. Ancak bu risk her sistemde mevcuttur. Yasama kuvvetinin görüştüğü ve kabul ettiği bir kanun başka bir kuvvet olan yürütme tarafından denetlenmez ise yasamanın bu, tek bir organın aşırı güçlenmesine, sistemin denge ve istikrarının bozulmasına sebep olur. Tüm bunlardan dolayı cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, demokratik hükümet sistemlerinin tümünde olduğu gibi, yürütmeye tanınan veto yetkisi yasamanın kanun yaparken sınırlarının dışına çıkarmasını önlemek için demokratik bir zorunluluktur.

3.5.6. Fesih Yetkisi

Fesih tek taraflı irade beyanıdır ve iki organdan birinin diğerini görevden almasıdır. Başkanlık sistemlerinde, başkanın tek taraflı olarak parlamento seçimlerini yenileme kararı alması, yasamanın meşruiyeti halktan kaynaklanan başkanı görevden alması sert kuvvetler ayrılığına dayanan başkanlık sistemi mantığına uymamaktadır. Bu durumda tek taraflı fesih genellikle parlamenter sistemlere özgü bir özelliktir.

Kuvvetlerin tek taraflı olarak birbirlerinin varlıklarına son verememesi bazen sistem tikanıklarına sebep olabileceği için bunu aşmak amacıyla düzenlenen bir yöntem olarak başkana parlamentoyu feshetme yetkisi tanınabilmiştir¹¹³⁴. Başkan, karşılıklı olmayan bir şekilde fesih yetkisini kullanan tek makam olursa olağanüstü yetkiye sahip

¹¹³⁴ “Latin Amerika ülkelerinden söz konusu uygulamayı uygulayan ülkelerde rejim krizleri ortaya çıkabilmekte; başkan siyaset dışı aktörlerin arasından seçiliyorsa bu risk daha da artmaktadır” Miguel Carreras, *Outsiders and Executive-Legislative Conflict in Latin America*, Latin American Politics and Society, 56(3) October 2004,

olacaktır. Genel bir eğilim olarak başkanlık sisteminde, başkanın fesih yetkisi varsa o başkanlık sistemi değildir. Bu görüşlerin zıttı olarak başkana fesih yetkisi veren hükümet modeli başkanlık sistemi olarak kabul edip, bu haliyle başkanı “süper başkan” konumuna çıkaracağı öne sürülür¹¹³⁵.

Siyasi sorumluluğun müeyyidesi, sorumluluk sahibi kişinin görevden alınmasıdır. 2017 Anayasa değişikliğiyle Cumhurbaşkanının Meclise karşı siyasi sorumluluğu kalkmıştır. Meşruiyetini halktan aldığı için sorumluluğunda halka karşıdır. Bu durumda yeni sistemde Cumhurbaşkanının TBMM tarafından görevden alınması mümkün değildir. Anayasanın 116. maddesi¹¹³⁶ TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yenilenmesinin usulünü belirlemiştir. Maddede TBMM’nin beşte üç çoğunluğuyla kendisinin ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yenilenmesine karar alabileceği düzenlemiştir. Bu durum doktrinde iki görüşe neden olmuştur. Bizim de katıldığımız görüşe göre¹¹³⁷, ilgili maddeden anlaşılması gereken her iki organın da birbirinin seçimlerini karşılıklı olarak yenileyebilmesi halidir. Cumhurbaşkanlığı sisteminde cumhurbaşkanı tek taraflı olarak yasama organını feshedememektedir. Yasama organının seçime karar vermesi durumunda kendisi de seçime gitmektedir. Başkanlık sistemlerindeki en büyük sorunlardan birini yasama-yürütme arasında ortaya çıkması muhtemel “kilitlenmeler” oluşturmaktadır. Çeşitli tecrübelerde görülebilecek olan bu durum, aynı anda göreve başlayan ve aynı anda görevleri sona ermesi gereken başkan ve parlamento açısından ciddi krizlere neden olma potansiyeli taşımaktadır. Bu nedenle karşılıklı biçimde seçimlerin yenilenebilmesi imkanının varlığı önemlidir. Bu yetkinin meclis tarafından kullanımı beşte üç çoğunlukla gerçekleştirilebilirken cumhurbaşkanı açısından herhangi

¹¹³⁵ Matthew S. Shugart & John Carey, *Presidents and Assemblies, Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, s. 129.

¹¹³⁶ Anayasanın 116. maddesi

“Türkiye Büyük Millet Meclisi, üye tamsayısının beşte üç çoğunluğuyla seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Bu halde Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır.

Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar vermesi halinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır.

Cumhurbaşkanının ikinci döneminde Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde, Cumhurbaşkanı bir defa daha aday olabilir.

Seçimlerinin birlikte yenilenmesine karar verilen Meclisin ve Cumhurbaşkanının yetki ve görevleri, yeni Meclisin ve Cumhurbaşkanının göreve başlamasına kadar devam eder.

Bu şekilde seçilen Meclis ve Cumhurbaşkanının görev süreleri de beş yıldır.”

¹¹³⁷ Döner, Türk Anayasa Hukuku, s. 466-67; Atar (2019), Türk anayasa Hukuku, s. 299-300.

bir şarta bağlanmamaktadır. Cumhurbaşkanı karşısında üçte ikilik çoğunluk, meclisin sahip olduğu yetkiyi keyfi kullanamamasını sağlayabilecek bir sayı olarak düşünülmelidir. Bu durum meclisteki çoğunluğun cumhurbaşkanının siyasi geleneğinden farklı bir çizgiden gelmesi durumunda çok daha riskli olabilecek sonuçları engellemek adına atılan bir adım biçiminde düşünülebilir. Diğer görüş ise bu durumun kimi yazarlar tarafından “fesih” biçiminde adlandırılmasıdır¹¹³⁸. TBMM’nin sebep göstermeksizin, istediği her zaman Cumhurbaşkanının görevine son verebilmesini, Cumhurbaşkanının TBMM’ye karşı siyasi sorumluluğu olarak değerlendirmektedir. Bu görüşün sahipleri sıkça Cumhurbaşkanlığı sistemini eleştirirken, aslında bu durumun yasamanın lehine bir fren mekanizması olduğunu ve sistemin eleştirilen ve bütün denge ve denetleme mekanizmalarının felççe uğradığını yürütmenin kuvvetler ayrılığı doktrinini ihlal edilerek güçlendiği eleştirilerine desteklememektedir.

3.6. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Olumlu ve Olumsuz Yanları

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine dair olumlu ve olumsuz birçok eleştiri bulunmaktadır. Bu eleştirilerin ana ekseni bu hükümet sistemi ile demokratikleşmenin sağlanıp sağlanamadığıdır. Bir başka tartışılan boyutu da güçlü ve zayıf yanlarıdır.

3.6.1. Yürütmenin İstikrarı ve Güçlü Olması, İktidarın Şahsileşme Sorunu

“Başkanlık sisteminin en olumlu yönü, istikrarlı ve güçlü bir yürütmeye sahip olmasıdır. Gerçekten de başkan belli bir süre için seçilir, süre bitinceye kadar parlamento, başkanın güvensizlik oyuyla görevden alamaz. Bu nedenle başkanlık sisteminde hükümet krizi çıkma ihtimali çok düşüktür. Başkanlık sisteminde, başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi, parlamenter sistemdeki konumuna nazaran meşruiyetini yükseltir ve hiçbir şekilde (impeachment hariç) seçildiği süre boyunca görevden alınma korkusu olmadan devletin yürütme organının tek bir kişi tarafından yönetilmesini sağlar. Bu durum ise kaçınılmaz olarak devletin daha güçlü ve istikrarlı yönetilmesini sağlar”¹¹³⁹.

2017 Anayasa değişikliğiyle beraber Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle Türkiye’de yürütmenin başı olarak Cumhurbaşkanının daha hızlı ve etkin kararlar alacağı bunun da ülkeyi istikrara kavuşturacağı amaçlanmaktadır. İstikrar bazında istikrarlı

¹¹³⁸ Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s. 338.

¹¹³⁹ Döner, Başkanlık Sistemi ve Türkiye, s. 177.

demokrasi ve istikrarlı hükümet farklı şeyleri ifade etmektedir¹¹⁴⁰. Her ikisi arasında bir ilişki bulunmakla beraber ikisi de birbirinden farklıdır. İstikrardan anlamamız gereken şey aynı kararlılık ve biçimde devlet faaliyeti sürdürmek olmalıdır. “Ülkemizde uygulanan parlamenter sistemden kaynaklanan hükümet istikrarsızlığı ve hükümetlerin güçsüzlüğü noktasında başkanlık sisteminin olumlu bir sonuç vereceği yönünde yaygın bir görüş vardır. Öncelikle başkanın halk tarafından seçildikten sonra yasama organı tarafından bir daha düşürülemeyecek olması nedeniyle hükümet istikrarsızlığı söz konusu bile olmayacaktır”¹¹⁴¹. Anayasa değişikliğinin genel gerekçesinde 1983 yılından 2016 yılına kadar geçen 33 yılda 21 hükümetin kurulmuş olması, bu hükümetlerin ömrünün ortalama bir buçuk yıl sürmesi, bu yüzden de siyasi hayatın istikrara kavuşturulması ve tartışmasız istikrar üreten bir sistem benimsenmesi gerektiği ifade edilmiştir¹¹⁴².

Yürütmenin ve yasamanın seçimlerinin aynı anda olması, yasama ve yürütmenin arasında uyumun sağlanması, çeşitli engellerin çıkmaması, kararların daha hızlı alınması ve uygulanması amaçlanmaktadır. Seçimlerin aynı anda yapılması ve aynı siyasi atmosfer içinde oy tercihleri yürütme organı için de yasama organı içinde benzer olabilir. Bu ihtimal için en büyük eleştiri Meclis çoğunluğu ile Cumhurbaşkanının aynı partiden olduğu koşullarda yürütmenin başında olan Cumhurbaşkanı siyasi bağlar sayesinde Meclisi kontrol edebilecek ve bu sayede yasama ve yürütmede gücün tekelleşmesi ve yoğunlaşması gerçekleşecek; yasama yürütmeyi denetlemeyerek yürütmeye engel olmayacaktır. Fakat gözden kaçan husus bu durumun tam tersinin de olma olasılığıdır. Yani Cumhurbaşkanı ile Meclis çoğunluğu farklı partilerden olduğu zaman ise seçimlere yani demokratik meşruiyete dayanan iki iktidar odağı olacaktır. İki kuvvetin de uzlaşmadığı koşullarda bir güç çatışması gerçekleşecek ve sistemi krize sokma ihtimali artacaktır. Meclis çıkardığı kanunlarla Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerini boşa düşürülebilecek ve fiili bir güvenoyu vermeme hali istikrarsızlığı yaratabilecektir. Tüm bu ihtimaller değerlendirildiğinde “Parlamenter sistemde yürütmenin yasama içinden çıkması yönetimde istikrar ve kuvvetlerin iş birliği içinde çalışmasını mı sağladı?” sorusu sorulmalıdır. Ayrıca defaatle eleştirilen cumhurbaşkanının görevden alınamaması devlet idaresine dair güçlü ve istikrarlı bir yönetim sağlayacaktır. Bu istikrarın bir handikapı

¹¹⁴⁰ Sartori, Anayasa Mühendisliği, s. 152.

¹¹⁴¹ Kubilay Çelik, Amerikan Başkanlık Sistemi Tüm Bilinmeyenleri İle, İstanbul 2016, s.

¹¹⁴² <https://www2.tbmm.gov.tr/d26/2/2-1504.pdf>,

yürütmenin kötü bir performans gösterdiği zaman bunu durdurabilecek tek kurumun beş yılda bir yapılacak seçimler olmasıdır.

Demokratik ilkelere aykırı, temel haklar ve özgürlüklerin kazanımının zayıf ve sorunlu olduğu, anti demokratik uygulamaların yaşandığı bir ülkede iktidarın şahsileşme ihtimali bulunmaktadır. Başkanlık sisteminde yasamanın denetlediği başkan, yasamayı da arkasına almaktadır¹¹⁴³. Başkanlık seçimleri tek tur veya iki turlu yapılsın, çoğu zaman iki aday arasında süren iki kutuplu bir süreçtir ve seçim sürecinden sonra kazanan kaybedenle ilişki kurma ihtiyacı hissetmemekte ve bu durum ciddi ölçüde bir kutuplaşmaya yol açabilmektedir¹¹⁴⁴. Bu durum iktidarın kişiselleşmesine, darbelere yol açabileceği gibi hatta diktatörlüğe dönüşebileceği ihtimalini de yükseltmektedir. Ancak başkanlık sistemine ülkemiz için yöneltilen farklı bir eleştiri de sistemin iktidarın kişiselleşmesine yol açabileceğidir. Çünkü karakter olarak Türk insanının geçmişinde lidere biat etme kültürünün olması nedeniyle sistemin mutlak monarşiye sultanlığa yeniden dönüşebileceği bu eleştirinin dayanağı olarak gösterilmektedir ki bu çok abartılı bir eleştiridir. Çünkü iktidarın kişiselleşmesi sorunu sadece başkanlık sistemde değil bütün hükümet sistemlerinin ortaya çıkarılabileceği bir risktir. Günümüz demokrasileri, partiler demokrasisi olmasından dolayı partiler olmaksızın işleyememektedirler¹¹⁴⁵. İktidarın kişiselleşmesine, darbelere yol açabileceği hatta diktatörlüğe dönüşebileceği ihtimali endişesi bütün hükümet sistemlerinde oluşabilecek bir ihtimaldir. Örneğin, yasama organında çoğunluğa sahip bir parlamenter sisteme dayanan bir hükümetin de diktatörlüğe dönüşebileceği veya iktidarının kişiselleşebileceği bir ihtimal vardır¹¹⁴⁶.

3.6.2. Halkın Yürütmeyi Kendisinin Seçmesi ve Bürokratik Vesayetin Engellenmesi

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanı'nı halk seçmektedir. Parlamnetonun seçtiği Cumhurbaşkanı ile halkın seçtiği Cumhurbaşkanı arasında

¹¹⁴³ Michael L. Mezey, *Presidentialism: Power in Comparative Perspective*, USA: Lynne Rienner Publishers, 2013, s. 10.

¹¹⁴⁴ Ergun Özbudun, Başkanlık Sisteminin Olası Tehlikeleri; Kritik Kavşak, Parlamenter Sistem ve Başkanlık Sistemi, (Edt: Cem Akbaş; İstanbul 2015, s. 67; Yunus Göksu, Başkanlık Sitemi Niçin Gerekli, Ankara 2016, s. 170.

¹¹⁴⁵ Döner, Başkanlık Siteminin Türkiye’de Uygulanabilirliği, s. 676.

¹¹⁴⁶ Kuzu, Her Yönü İle Başkanlık Sistemi, s. 108.

temsiliyet ve meşruiyet farkı olduğu bir gerçektir. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi elbette daha demokratiktir.

Teoride bürokratların siyasi eğilimlere karşı tarafsız olması ve sadece uzmanlık bilgilerini kullanarak yukarıdan gelen emirleri uygulamaları beklenir. Ancak uygulamada bu durum farklılaşmakta uzmanlık bilgisini kullanan bürokratların halk üzerinde vesayetçi bir tutum sergilemelerine yol açmakta hatta dördüncü kuvvet olarak nitelendirilmelerine neden olmaktadır¹¹⁴⁷. Bürokratik vesayet, demokratik yönetimlerde hesap verebilirlik ve etkin yönetim ilkesini tehdit edebilir. Ayrıca demokratik ilkelere ve güçler ayrılığı ilkesine zarar verebilir. Atanmış bürokrasilerin seçilmiş siyasilere karşı üstün olması değil, halkın seçtiği ve meşruiyeti olan siyasilerin atanmışlara bir nebze üstün olması gereklidir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bürokratik vesayeti ortadan kaldıran düzenlemelerden biri yürütmenin halk tarafından seçilmesidir. Bu güçlü meşruiyet yürütmeye belirli bir üstünlük vermektedir. Bir diğer düzenleme, Cumhurbaşkanının yürütmenin başı olması ve bunun sonucunda vesayet kurumları niteliğinde olan yapılara üst düzey kamu yönetici atama ve görevden alma yetkisine sahip olması bürokratik vesayeti engelleme amaçlı bir düzenlemedir. Bürokratik vesayeti engellemeye yönelik önemli düzenlemelerden birinin de ilk derece ve temyiz görevi yürüten bütün askerî mahkemelerin kaldırılması olduğu söylenebilir. Tüm bu olumlu düzenlemelerin karşısında Cumhurbaşkanına verilen bu yetkilerle bürokratik vesayetin siyasal vesayete dönüşme olasılığı ve beraberinde iktidarın kişiselleşmesi olasıdır. Bunun engellenmesi için sistemin zamanla getireceği olumsuzlukların fark edilerek bunların öncelikli olarak çözülmesi gerekliliği de unutulmamalıdır.

¹¹⁴⁷ Fatih Demirci, Özgür Önder, Bürokrasi, Halis Çetin (edt.), Siyaset Bilimi, Ankara: 2012, s. 467.

SONUÇ

Devlet aygıtının hukuka dayanabilmesi için kuvvetler ayrılığının sağlıklı işlemesi gerekir. Yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin bağımsız olması sayesinde özgürlükler güvence altına alınabilir. İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi'nin 16. maddesinde “Kuvvetler ayrılığının uygulanmadığı bir toplumda Anayasanın da olmayacağı” ifade edilmektedir. Kuvvetler ayrılığı sayesinde her türlü iktidarın aşırılığının düzeltilebilmesi mümkün olacaktır. Kuvvetler ayrılığının güçlü bir şekilde tesis edilmesi ve bu kuvvetlerin birbirini dengeliyor, denetleyebiliyor olması demokratik toplumlar için olmazsa olmazdır.

Her hükümet sisteminin olumlu yönleri olduğu gibi olumsuz yönleri de vardır. Siyasal sistemlerin, iktidarın etkinliğine ve demokrasinin işlevselliğine yaptığı olumlu ve olumsuz katkı, sistemin ne şekilde uygulandığı ile doğrudan ilişkilidir. Dünyada liberal demokratik sistemler içerisinde başkanlık sistemi, parlamenter sistem ve yarı başkanlık sistemiyle birlikte uygulanmakta olan üç temel hükümet sisteminden birini teşkil etmektedir. Demokratik rejimler ve otoriter rejimler, yürütmelerin işleyişi üzerinden tanımlanır. Başkanlık sistemi; tek bir başkanın, bağımsız bir yasama meclisiyle birlikte, halk tarafından seçilmesinden kaynaklanan otoriteyi kullanarak yönettiği bir anayasal yönetim biçimidir. Parlamenter sistemin yönetim şekli yumuşak kuvvetler ayrılığı iken başkanlık sistemi, sert kuvvetler ayrılığının olduğu bir yönetim şeklidir. Yasama, yürütme ve yargı organları arasındaki bu sert kuvvetler ayrılığı başkanlık sisteminde “denge ve denetleme” (*checks and balances*) mekanizmalarının inşa edilmesiyle güvenceye alınmıştır. Bu şekilde yasama, yürütme fonksiyonlarının tek bir elde toplanması veya birbirlerinin alanına girmesi engellenerek gücün tek bir organda merkezileşmesinin önüne geçilmesi ve bu bağlamda temel hak ve hürriyetlerin korunması amaçlanmaktadır. Başkanlık sisteminin dengeleme, denetleme ve frenleme sisteminde, seçimlerin zamanlaması ve uygulanış şekli, fesih mekanizması, yasama ve yürütme organında aynı anda görev almama, yürütme organının yasamanın faaliyetlerine ilişkin görev alanının çok sınırlı olması gibi hususların nasıl düzenlendiği önem arz etmektedir. Başkanlık sisteminde, başkanın görev süresi sabittir ve görevini sürdürmesi meclisin güvenoyuna bağlı değildir. Başkanlık sisteminde parlamentonun ve başkanlık seçimlerinin eş zamanlı veya ayrı zaman aralıklarında yapılması ve birbirlerinin varlığına son verememeleri, görev sürelerinin daha önceden anayasa ile belirlenmiş olması, parlamentonun veya

yürütmenin ülkeyi erken seçime götürme yetkisi sert kuvvetler ayrılığı nedeniyle belirgin bir şekilde kısıtlanmıştır. Parlatentonun başkanın görev süresi ile ilgili tasarrufta bulunması istisnai bir kuraldır. Başkanın görevden alınması ve hakkında yargılama yolunu açan meclis soruşturması (*impeachment*) yetkisi de yasama organının kuvvetindedir. Hem yasama organının hem de başkanın halkın seçimi ile görevi başına gelmesi çifte meşruiyet üzerinden güçlü iki yapının varlığına dayanmaktadır. Ancak, başkanın halkın seçimiyle gelmesi, seçildiği önceden belirlenmiş süre içerisinde meşruiyetinin sorgulanamayacağı için siyasal sistemin istikrarının daha kolay sağlanabilmesini, karar mekanizmasının hızlanmasını, yanlış politikalar sonucunda alınan kararlarda sorumlunun tespitinin kolaylaşmasını ve yerel yönetimlerin güçlenmesini sağlayacaktır. Tüm bu denge ve denetim mekanizmaları, yasama ve yürütme organlarının herhangi birinde kuvvetin yoğunlaşmasını önlemeyi ve her organın diğerlerine karşı sorumlu olmasını sağlamayı amaçlamaktadır. Ayrıca, yasama ve yürütme arasında iş birliğini ve müzakereyi teşvik ederek, tek bir varlığın ülkenin siyasi gündemini belirleyemeyeceği demokratik bir ortamı teşvik etmektedir.

Demokratik hükümet sistemleri bir ülkeye uygulanırken ülkenin siyasi ve ekonomik tarihine, sosyokültürel yapısına, jeopolitik konumuna, iç ve dış politikalarına, toplumsal normlarına göre şekil almaktadır. Tüm hükümet sistemleri için yasama ve yürütme arasındaki ilişkiyi belirleyen denge ve denetim mekanizmaları da bu etkenlere göre şekil almaktadır. Kuvvetler ayrılığı teorisinin temel prensiplerinden olan denge-denetim mekanizmalarının etkinliği, başkanlık sisteminin özel tasarımına ve uygulanmasına bağlı olarak değişmektedir. Bazı başkanlık sistemleri etkili denge ve denetim mekanizmalarıyla güçlü bir kuvvteler ayrılığının yanında kuvvetler arasında işbirliğine dayanan bir sistem sürdürürken diğerlerinde yürütme organında demokratik yönetimi baltalayan aşırı bir kuvvet yoğunluğu görebilir. Bu mekanizmaların tasarımı ve bir ülkenin yukarıda sayılan dinamikleriyle etkileşimi, başkanlık sistemindeki iktidar dinamiklerinin şekillenmesinde önemli bir rol oynamaktadır. Günümüzde başkanlık sisteminin parlamenter sistemden daha fazla yaygın olduğu bir gerçektir. Zira, 1993 yılı itibariyle dünyadaki 76 açık rejimden 33'ünde başkanlık sistemi uygulamaktadır. Şu ana kadar en uzun süre, en iyi işlemiş olan Kosta Rika'dır; çünkü 1949'dan bu yana "kesinti"ye uğramamıştır; Venezuela'da 1958'den (2019 yılında darbe girişimi dışında kesintiye uğramamıştır.), Kolombiya'da 1974'ten, Peru'da 1979'dan, Filipinler'de

1986'dan beri başkanlık sistemi uygulaması kesintisiz olarak devam etmektedir. Ayrıca Arjantin, Uruguay (bir ölçüde sapma olarak), Brezilya ve Şili başta olmak üzere, 1980'lerde bazı ülkelerde başkanlık demokrasilerini yeniden tesis etmişlerdir. Bu yaygınlığına rağmen, başkanlık sisteminin “Amerika'dan başka başarılı örneği bulunmadığı” savı yaygın görüştür. Bunun nedenini ise genel olarak denge ve denetim mekanizmalarının ABD'deki kadar etkin işlememesine bağlanmaktadır. Oysaki bu doğru bir yaklaşım değildir. Çünkü hiçbir ülke ABD başkanlık sistemini uygulamamaktadır. Her ülke yine yukarda sayılan kendi iç dinamiklerinden dolayı aslında ABD başkanlık sistemini değil kendi hükümet sistemini yaratmakta ve bunu uygulamaktadır. ABD başkanlık sisteminin birer türevidirler. Dolayısıyla sistemler eleştirilirken ne kendinden önce uygulanan sistemle karşılaştırılmalı ne de ABD başkanlık sistemi ile karşılaştırılmalıdırlar. Sistemlerin başarı ya da başarısızlıkları, eksiklikleri ya da aşırılıkları kendi yapısı içinde değerlendirilmelidir.

Türkiye'de Kanun-u Esasi'nin kurmuş olduğu hükümet sistemi Birinci Meşrutiyet döneminde parlamenter sisteme benzese de sınırları çizilmiş bir monarşi olduğunu söylemek daha doğru olur ve bu dönemde yürütmenin yasamaya üstünlüğü vardır. 1909 sonrası yaşanan İkinci Meşrutiyet Dönemi'nde yasama ve yürütme ilişkileri ele alındığında tam bir parlamenter sisteme geçiş olduğu söylenebilir. Zira yasamanın yürütme karşısında güçlü konuma geldiğini söylemek mümkündür. 1921 Anayasası'nda benimsenen meclis hükümeti sistemiyle beraber kuvvetler birliği sisteminin getirdiği tüm kuvvetlerin yasama organında toplandığı ve bu durumun karşısında yürütmenin yetkilerinin olmadığı bu nedenle de denge ve denetimin iki kuvvet arasında söz konusu olmadığını söylemek mümkündür. 1924 anayarasının benimsediği hükümet sistemi kuvvetler birliği ve görevler ayrılığı sistemidir. Bu dönemde yasamanın üstünlüğü ve denetlenemez olması, yürütmenin bir görev olmaktan öteye gitmediği görülmektedir. 1961 Anayasası'nın benimsediği parlamenter sistem döneminde ise yasamanın parlamenter sistem geleneğine uygun olarak üstünlüğü söz konudur. 1982 Anayasası döneminde parlamenter sistem benimsenmiştir. 1982 Anayasası döneminde teoride yasama organı kuvvet olarak üstünken, uygulamada yürütme kuvvetinin üstünlüğünden söz etmek mümkündür. Yine de organlar arasında tam bir denge bulunmamaktadır. Yapısal ve fonksiyonel yönden iç içe geçmiş bir yasama ve yürütme kuvvetleri vardır. Hükümet, TBMM'den güvenoyu aldığı sürece görev yapabilir. TBMM, hükümetin politikalarını ve

icraatını denetleyebilir ve gerektiğinde güvenoyunu geri çekebilir. Yürütme organı yasama organının içinden çıkmakta ve türevi durumundadır. Sorumsuz ve tarafsız Cumhurbaşkanı, sistem içinde etkin olmak isterken ciddi krizlere ve istikrarsızlığa neden olmaktadır.

2017 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle beraber 1982 Anayasası'nda benimsenen parlamenter sistem geleneği terk edilip yerine Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemi getirilmiştir. 16 Nisan 2017 tarihli referandumla kabul edilen ve kendine özgü nitelikleri olmakla birlikte, dünyadaki başkanlık sistemlerinin temel özelliklerini barındıran Cumhurbaşkanlığı sistemi, devletin temel kuvvetlerinin birbirleriyle olan ilişkilerini yeniden tanımlamıştır. İç içe geçmiş yasama ve yürütme kuvvetleri yerine daha sağlam ve gerçekçi bir kuvvetler ayrılığına zemin hazırlayan, TBMM'yi yürütme karşısında eskisine göre daha güçlü, bağımsız ve denetleyici bir konuma getiren yeni düzenlemenin sistem krizlerine karşı daha güçlü bir yapı ortaya koyması hedeflenmiştir. Sistem değişikliğindeki amaç demokrasi ve istikrarı kalıcı hale getirmektir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine dair yapılan en önemli eleştirilerden ilki sistemin ne parlamenter sistemin ne de başkanlık sisteminin ilkelerini taşıdığıdır. İkincisi ise, fren ve denge mekanizmalarının etkisiz hale getirdiği ve bu yolla yasamanın zayıflatıldığı ve yürütmenin güçlendirildiğidir. Her ülke siyasi, politik, ekonomik, kültürel, sosyolojik, tarihi yapısını ve hatta uluslararası ilişkilerini değerlendirerek hükümet sistemini belirler. Kabul görmüş üç hükümet sisteminden birini bir önceki cümlede sayılan etkenleri göz önüne almayıp birebir uygulaması mümkün değildir. İngiltere'de uygulanan parlamenter sistemi bire bir uyguladığımız söylenemeyeceği gibi, ABD başkanlık sisteminin ilkelerini birebir alınıp uygulanması mantıklı bir eleştiri değildir. Yasamanın alanının daraltıldığı, yürütmenin güçlendirildiği yönündeki eleştiriler de yine mantıklı eleştiriler değildir. Zira cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi bir organa kuvvetin yoğunlaşması değil, her organın kendi alanında kuvvetlenmesi esasını benimsemiştir. Güçlü yasama güçlü yürütme, ancak iş birliği içinde, uyum içinde, birbirlerine kuvvet uygulamadan çalışan iki kuvvet olmaları sağlanmıştır. Özellikle cumhurbaşkanının sorumluluğunun genişletilmesi, cumhurbaşkanının sadece altı alanda CBK çıkarabiliyor olması, koşullu bir fesih mekanizması düzenlenmesi, yürütmenin türevsel bir iktidar olmaktan çıkarılması için cumhurbaşkanının halkın tarafından seçmesi, Meclis Araştırma Komisyonunun yürütmeden özerkleşmesi; sistemi kilitlenmesi nedeniyle insanların zarar gördüğü bütçe

kanunun onaylanamaması ihtimaline karşı çözüm yolu barındırmasından dolayı cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi uzlaşma zemini sağlayan, denge ve denetleme mekanizmalarının 2017 öncesine göre daha etkin olduğu bir sistemdir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi her sistem gibi eksik düzenlemeler barındırmaktadır. Sistemle ilgili tespit edilen ve çözüm önerileri sunabileceğimiz hususlar şunlardır: Yürütmenin yasama aleyhine güçlenmesinin engellenme bilinmesi için, öncelikle bağımsız bir yargı sistemi oluşturulmalıdır. Bu ise yürütmenin eylem ve işlemlerinin kanunlara uygunluğunu denetleyebilir. Bu nedenle, yargı sisteminin bağımsızlığının ve tarafsızlığının korunması ve güçlendirilmesi önemlidir. Bu durumu sağlayacak düzenleme ise HSK'nın yargı mensuplarının atanması, terfileri, disiplin soruşturmaları gibi konularda bağımsız kararlar almasını sağlamaktır. Adalet Bakanı'nın doğrudan müdahalesi bu süreçlere zarar verebilir ve yargı bağımsızlığını tehlikeye atabilir. Bu nedenle, Adalet Bakanının HSK üzerindeki yetkisinin, yasal çerçevesi sınırlandırılmalıdır. Bunun sağlanması, yargı bağımsızlığının ve hukukun üstünlüğünün korunması açısından son derece önemlidir. Eksikliklerde bir diğeri ise yürütme ve sivil toplum kuruluşları arasında düzenli iletişim ve diyalog kanallarının kurulmasıdır. Sivil toplum kuruluşlarının ve medyanın etkili bir şekilde faaliyet göstermesi, demokratik denetim mekanizmalarının güçlenmesine katkıda bulunabilir. Bu nedenle, sivil toplum katılımının teşvik edilmesi ve medyanın bağımsızlığının korunması önemlidir. Başkanlık sisteminde olduğu gibi Cumhurbaşkanı yardımcısını da halkın seçmesi daha demokratik bir sistem sağlayacaktır. Cumhurbaşkanı olacak kişinin en fazla iki kere Cumhurbaşkanı olabilmesi kesin kurala bağlanmalıdır. Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanı yardımcısının ve bakanların meclis soruşturması açılması ve Yüce Divan'a sevk edilmesi için Meclis yeter sayısı olan beşte üç gibi yüksek bir orandan, üye tam sayısının çoğunluğu gibi daha makul orana düşürülerek denetimin maddi koşullarının yaratılması gerekmektedir, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin sınırları net bir şekilde çizilmeli, üst düzey kamu görevlerinin tanımının yapılması gerekmektedir. Bütçenin uygulanmasını ve uygulama sonrası güçlü bir denetim ve gözetimin yapılması için Sayıştayın daha etkin bir çalışma yapısına sahip olması gerekmektedir. Bu yönde Sayıştay Kanununda performans denetimine ilişkin düzenlemelerdeki karmaşanın giderilmesi yararlı olacaktır. Yürütmenin yasamadan tamamen ayrılmasına rağmen denge ve denetleme sistemini güçlendirme saikiyle 2017 Anayasa değişikliğiyle değiştirilmeyen Meclis İçtüzüğü'nün 105.

maddesinin 5. fıkrasında yer alan “Devlet sırları ile ticari sırlar, Meclis araştırması kapsamının dışında kalır.” hükmünün çıkarılarak meclis araştırmasının yasamanın yürütme üzerindeki denetimini daha güçlü bir şekilde yapması, Cumhurbaşkanının Hakimler ve Savcılar Kuruluna üye seçme yetkisinin yargı bağımsızlığını güçlendirmek için TBMM onayına tabi olması, Cumhurbaşkanının Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısını ve vekilini seçmek yetkisini yargı bağımsızlığının güçlendirilmesi için TBMM onayına tabi olması sağlanmalıdır. Bakanlıklar Cumhurbaşkanına bağlı olduğu için Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu’ndaki atamalar Meclis tarafından ve Cumhurbaşkanı tarafından birlikte seçilmelidir.

Parlamentar sistem, başkanlık ya da yarı başkanlık sisteminin temel ilkelerinin oluşması benimsenmesi uzun yıllar aldıysa, ülkemizde de cumhurbaşkanı hükümet sisteminin ruhunun benimsenmesi ve sistemin tüm yönleriyle iyileşmesi zaman alacaktır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi bütün bu yetkilerini demokrasiden uzaklaşarak değil, aksine demokratik katılım ve istikrarı artırarak yapmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminin demokrasinin sürekliliği konusundaki başarısını ortaya koymadan önce demokrasi sürekliliği kavramını açıklamak gerekir. Demokrasinin sürekliliği ve istikrarı kavramı, ülkede uygulamada olan sistemin çok kapsamlı ve sık değişimler geçirmeksizin, kalıcılığını devam ettirmesidir. Sistemin istikrarı ve sürekliliği, sistemin kalıcılığı için en önemli faktörlerdir. Türkiye’de hükümet sistemi tartışmalarının başkanlık sistemi üzerinden yapıldığı ve devamında Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi adıyla vücut bulduğu göz önüne alındığında başkanlık sisteminin demokrasinin sürekliliği üzerine göstermiş olduğu performans ülkemiz açısından da önem göstermektedir. Kabul edilen hükümet sistemi her ne kadar Türkiye’ye has düzenlemeler içerse de yürütmenin tek başlı olduğu ve milletin doğrudan oylarıyla iş başına geldiği başkanlık sisteminin içeriğinden de beslenmektedir.

Sonuç olarak, sistem değişikliğinin birçok alanda kapsamlı yapısal dönüşümlere kaynaklık etmesi; demokratik değerlerin kurumsallaşmasını hızlandırması, devlet yönetiminde ve kamu hizmetlerinin sunumunda hız, esneklik, kalite ve sürdürülebilirliği artırarak sosyo-ekonomik kalkınmaya ivme kazandırması gibi temel beklentilerin gerçekleşebilmesi için yasama ve yürütme ilişkilerinde uyum ve iş birliğine ihtiyaç duyulmaktadır.

KAYNAKÇA

- Abdulahakimoğulları Erdal. *Türk Anayasa Mevzuatı*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2013.
- Ackerman Bruce A. *The Failure of The Founding Fathers: Jefferson, Marshall, and The Rise of Presidential Democracy*. Massachusetts: Harvard University Press, 2007, <https://academic.oup.com/ahr/article-abstract/112/3/841/28385>.
- Ackerman Susan Rose, Diane A. Disierto ve Volosin Natalia. "Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines". *Berkeley Journal of International Law*. 29/1, (2011): 247.
- Açıl Murat, "2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri" *İstanbul Hukuk Mecmuası*. 76/2 (2018): 725-756.
- Akçalı Pınar. "Genel Özellikleri, Yararları ve Sakıncaları Işığında Başkanlık Sistemleri". *Yeni Türkiye Stratejik Araştırma Merkez Dergisi*. 9/51 (2013): 406.
- Akdemir Ali, Mert Gözde. *Liderlik Yönüyle Dünyadaki Başkanlık Sistemleri*. İstanbul: Beta Basım Yayın, 2018.
- Akgül Mehmet Emin, "Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerindeki Anlamı". *Ankara Barosu Dergisi*. 68/4(2010): 79-101.
- Akıncı Berat. *Türkiye'de Hükümet Sistemleri tartışmaları ve Cumhurbaşkanlığı*. İstanbul:Nobel Bilimsel Eserler Yayın ve Basım, 2017.
- Aldıkaçtı Orhan. *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*. İstanbul: Fakülte Matbaası, 1978.
- Aldrich H. Jonh vd. *Amerikan Goverment: People, Institutions, and Policies*. Boston: Houghton Mifflin Press, 1994.
- Aliefendioğlu Yılmaz. "Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi". *Amme İdaresi Dergisi*. 21/1 (1988): 5-25.
- Alkan Haluk. *Kuramsal Yaklaşım Işığında Yeni Siyasetin Analizi: Cumhurbaşkanlığı Sistemi*, Ankara: Liberte Yayınları, 2018.
- Altıkaçtı Orhan. "1961 Anayasasında Devlet Başkanı Kararnamelerinin İmzalanması" *Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi*.1/ 2 (1968): 30-46.
- Anayurt Ömer. *Anayasa Hukuku Genel Kısım 2. Baskı*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019.
- Arsel İlhan. *Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*. Ankara: Güven Matbaası, 1955.
- Atalan Mustafa. *Başkanlık Sistemi ve Türkiye*. Ankara: Adalet Yayınları, 2019.
- Atar Yavuz. *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayınları, 2023.
- Atar Yavuz. *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayınları, 2015.
- Atar Yavuz. "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi". *Anayasa Mahkemesi Yayınları*. 36/1(2019): 241-259.
- Atar Yavuz. *Demokrasilerde Anayasal Değişmenin Dinamikleri ve Anayasa Yapımı*. Konya: Mimoza Yayınları, 2000.
- Avcı Engin. *Başkanlık Sistem.*, Ankara: Yason Yayıncılık, 2015.
- Aydın Mesut. *Gensoru*. Ankara: Orient Yayınları, 2010.
- Anayasa Mahkemesi. K. 1990/2 (6 Kasım 2023). https://www.anayasa.gov.tr/media/4945/kd_26.pdf

Anayasa Mahkemesi. K. 1991/20 (6 Kasım 2023).
https://www.anayasa.gov.tr/media/4946/kd_27_1.pdf

Anayasa Mahkemesi. K. 1992/6 (6 Kasım 2023).
<https://www.anayasa.gov.tr/tr/yayinlar/kararlar-dergisi/?yil=1992&searchTags=>

Anayasa Mahkemesi. K. 2009/44 (6 Kasım 2023).
<https://www.anayasa.gov.tr/tr/yayinlar/kararlar-dergisi/?yil=2009&searchTags=>

Anayasa Mahkemesi. K. 1990/3 (6 Kasım 2023).
https://www.anayasa.gov.tr/media/4945/kd_26.pdf

Anayasa Mahkemesi. K. 1990/3 (6 Kasım 2023)
https://www.anayasa.gov.tr/media/4945/kd_26.pdf

Anayasa Mahkemesi. K. 1973/24, (6 Kasım 2023).
https://www.anayasa.gov.tr/media/4931/kd_12.pdf

Anayasa Mahkemesi. K. 1994/45-2 (6 Kasım 2023).
https://www.anayasa.gov.tr/media/4952/kd_30_1.pdf

Anayasa Mahkemesi. K. 1994/48, (6 Kasım 2023).
https://www.anayasa.gov.tr/media/4952/kd_30_1.pdf

Anayasa Mahkemesi. K. 1994/49, (6 Kasım 2023).
https://www.anayasa.gov.tr/media/4952/kd_30_1.pdf

Anayasa Mahkemesi. K. 1986/24, (6 Kasım 2023).
https://www.anayasa.gov.tr/media/4941/kd_22.pdf

Anayasa Mahkemesi. K. 1990/1, (6 Kasım 2023).
https://www.anayasa.gov.tr/media/4945/kd_26.pdf

Anayasa Mahkemesi. K. 2009/46, (6 Kasım 2023).
https://www.anayasa.gov.tr/media/4880/aymkd46_2.pdf

Anayasa Mahkemesi. K. 1985/7, (6 Kasım 2023).
https://www.anayasa.gov.tr/media/4940/kd_21.pdf

Anayasa Mahkemesi. K. 1995/58, (6 Kasım 2023).
https://www.anayasa.gov.tr/media/4955/kd_31_2.pdf

Anayasa Mahkemesi. K. 1976/15, (6 Kasım 2023).
https://www.anayasa.gov.tr/media/4933/kd_14.pdf

Anayasa Mahkemesi. K. 1989/23, (6 Kasım 2023).
https://www.anayasa.gov.tr/media/4944/kd_25.pdf

Anayasa Mahkemesi. K. 1970/42, (6 Kasım 2023).
https://www.anayasa.gov.tr/media/4944/kd_25.pdf

Anayasa Mahkemesi. K. 1985/8, (6 Kasım 2023).
https://www.anayasa.gov.tr/media/4940/kd_21.pdf

Anayasa Mahkemesi. K. 1979/45, (6 Kasım 2023).
https://www.anayasa.gov.tr/media/4936/kd_17.pdf

Anayasa Mahkemesi. K. 1988/23, (6 Kasım 2023).
https://www.anayasa.gov.tr/media/4943/kd_24.pdf

Anayasa Mahkemesi. K. 1988/23, (6 Kasım 2023).
https://www.anayasa.gov.tr/media/4943/kd_24.pdf

Anayasa Mahkemesi. K. 1963/7, (6 Kasım 2023).
https://www.anayasa.gov.tr/media/4921/kd_02.pdf

- Aristoteles. *Politika*. Çeviren Mete Tunçay, İstanbul: Remzi Kitapevi, 2021.
- Ayvaz M. Erkut. “Devlet Başkanı ve Siyasî Parti İlişkisi Üzerine”. *Liberal Düşünce Dergisi*. 23/91-92 (2018): 113-142.
- Bagehot Walter. *The English Constitution*. London: Chapman&Hall, 1873.
- Bağcı H. Emre. *Parlamentar Sistem mi, Başkanlık mı?: Yoksulluktan Hukukun Üstünlüğüne Ülkelerin Dünyadaki Yer*. İstanbul: Gonca Yayınları, 2016.
- Barnett Hilaire. *Constitutional and Administrative Law 8th Edition*. London: Routledge, 2011.
- Batum Süheyl ve Necmi Yüzbaşıoğlu. *Anayasa Hukukunun Temel Metinleri*, İstanbul: Beta Basım Yayım, 1999
- Baumgartner Jody C. ve Case Rhonda Evans. “Constitutional Design Of The Executive: Vice Presidencies In Comparative Perspective”. *Congress & the Presidency*. 36/2, (2009): 148-163.
- Bayram Salih. *Türkiye’de Başkanlık Sistemi Tartışmaları Algılar, Argümanlar ve Tezler*. Ankara: SETA Yayınları, 2016.
- BBC News Türkçe. “ABD Senato Komitesi’nden Türkiye’ye verilmeyen F35 savaş uçaklarının modifiye edilmesi onayı”, BBC News Türkçe,12. Haziran 2020. (Erişim Tarihi 15 Şubat 2024) <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-53017578>
- Becerren Ertan ve Gökhan Kalağa. “Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemi; Türkiye’de Uygulanabilirliği Tartışmaları” *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 6/11(2007/2): 163-181.
- Beck Paul Allen ve Frank Sorauf. *Party Politics in America Seventh Edition*. New York: Harper Collins Publishers, 1992.
- Benjamin A.Neil. “Presidential Executive Orders: Laws Without Legislation”. *Journal of Criminal Justice Research*.1(2014): 234. <https://www.aabri.com/> (20.5.2022)
- Benzina Samy. “Les executive orders du président des États-Unis comme outil alternatif de législation”. *Jus Politicum: Revue de droit politique*. 21: (2018): 1-34 <https://hal.science/hal-02900076> (08.08.2022) <https://press.umich.edu/Publishers/U/University-of-Michigan-Press/University-of-Michigan-Press>
- Berry Michael J. *The Modern Legislative vote, Macropolitical Conflict and the Legacy of Chadha*,Michigan: University of Michigan Press, 2016. <https://press.umich.edu/Publishers/U/University-of-Michigan-Press/University-of-Michigan-Press>
- Bledsoe W. Craig, Ristopher Bosso J. ve Mark Rozell J. *Guide to the Presidency*. Washington D.C. Congressional Quarterly Press, 2002.
- Bodin Jean. *On Sovereignty*. Cambridge: University Press, 1992.
- Bogdanor Vernon. “Imprisoned by a Doctrine: The Modern Defence of Parliamentary Sovereignty”. *Oxford Journal of Legal Studies*. 32/1 (2012): 179-195.
- Bolton John R. *The Legislative Veto: Unseparating The Powers*. American Enterprise Institute For Public Policy Research 1977. https://books.google.com.tr/books/about/The_Legislative_Veto.html?id=dqYdAA_AMAAJ&redir_esc=y

- Boyar Oya. “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve “Executive Orders”: Karşılaştırmalı Gözlemler, Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme” içinde Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyumu. İstanbul: Marmara Üniversitesi Yayınları: 2019.
- Bradley A W vd. *Constitutional And Administrative Law*. Edinburgh:Pearson, 2015.
- Buchanan Bruce. *Presidential Power and Accountability : Toward a Presidential Accountability System*. Abingdon:Taylor & Francis Group, 2012. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/bilgi-ebooks/detail.action?docID=1016121>.
- Bülbül Kudret. *Etkin İstikrarlı Güçlü Bir Türkiye İçin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*. İstanbul: Tezkire Yayıncılık, 2017.
- Carolan Eoin. *New Separation of Powers A Theory for the Modern State*. Oxford:Oxford University Press, 2009.
- Carreras Miguel. “Outsiders and Executive-Legislative Conflict in Latin America”. *Latin American Politics and Society*, 56/3 (2004): 70-92.
- Cheibub Jose Antonio. *Presidentialism, Parliamentarism, And Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Congressional Reports Service *Introduction to the Legislative Process in the U.S. Congress*. Congressional Research Service, 2018.
- Contrubis John. “Executive Orders and Proclamations”. *CRS Report For Congress*. 6/1(1999): 25-63.
- Coşkun Bayram. *Başkanlık Sistemi*. Ankara: Liberte Yayın Grubu, 2015.
- Coşkun Şenol ve Davut Şevki. “Cumhurbaşkanının Seçimi, Yetkileri ve Görevleri Açısından Türkiye ve Fransa’nın Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi”. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*. 1/3(2014): 182-229.
- Coşkun Vahap. “16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi”. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 22/36 (2017): 3-30.
- Cox Gary W. ve Morgenstern Scott. “Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents”. *Comparative Politics*, 33/2 (2001):171-189.
- Çağlayan Ramazan. *İdare Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2014
- Çolak Çağrı D. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Yetkisinin Amerikan Sistemi Üzerinden Karşılaştırmalı Analizi”. *Strategic Management Journal*. 3 (2017): 51-65.
- Çamurcuoğlu Gülten *1921 Anayasası ve Egemenliğin Gelişimi*. Ankara: Astana Basım, 2016.
- Çeçen Halil. *Ülke Anayasaları Çevirileri Seri I-Birleşik Devletler Anayasası*. İstanbul: Legal Yayıncılık, 2019.
- Çelik Kubilay. *Amerikan Başkanlık Sistemi Tüm Bilinmeyenleri İle*. İstanbul: Asi Kitap, 2016.
- Çelik Yeşim. “Başkanlık Sistemlerinde Ve Türk Hukukunda Devlet Başkanın Cezai Sorumluluğu”. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2021.
- Darby Levinson, J. ve Pildes, Richard H. “Separation of Parties, Not Powers”. *Harvard Law Review*.119 (2006): <https://www.jstor.org/stable/4093509> (04.03.2022).
- Demirci Fatih ve Önder Özgür. *Bürokrasi, Siyaset Bilim*. Ankara: Orion Yayınları, 2012.

- Denizhan Hüseyin. *Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler*. Ankara: Turhan Yayınevi, 2006.
- Diamond Larry ve Plattner Marc F. *Democracy in Decline?*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2015.
- Doehring Karl. *Genel Devlet Kuramı*, Çeviren Mumcu, Ahmet İstanbul: İnkılap Kitabevi, 2002.
- Ergil Doğu. “Başkanlık Sistemi” içinde *Başkanlık Sistemi ve Türkiye*. editör Murat Aktaş, Bayram Coşkun. Giriş. Ankara Liberte Yayınları, 2015.
- Döner Ayhan. “Başkanlık Sisteminin Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Yeni Türkiye Stratejik Araştırma Merkezi*. 9/ 51 (2013):669-677.
- Döner Ayhan. *Şeffaf Devlette Bilgi Edinme Hakkı ve Sınırları*. İstanbul: On iki Levha Yayıncılık, 2010.
- Döner Ayhan, “Yeni Anayasa Sürecinde Hükümet Sistemi Sorunu”, *Yeni Türkiye Stratejik Araştırma Merkezi*. 9/50 (2013):872-902.
- Döner Ayhan. Milletlerarası Antlaşmaların Türk Hukukundaki Yeri. Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 1996.
- Döner Ayhan. *Seçim Sistemleri ve Türkiye Hukukunda Seçimler*. Erzincan: Doğu Ciltevi, 2016
- Döner Ayhan. *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınevi, 2023.
- Duman Selçuk. “Türkiye için Başkanlık Sistemi Değerlendirilmeleri”. *Yeni Türkiye*, 9/51 (2013): 636-662.
- Duran Burhanettin ve Miş Nebi. *Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi*. Ankara: Seta Kitapları, 2017.
- Duran Lütfi. “Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?” *İHİD*, 4/1-3 (1983): 23-42.
- Duverger Maurice. *Seçimle Gelen Krallar*, Çeviren Necati Erkurt, İstanbul:Kelebek Yayınları, 1986
- Duverger Maurice. *Siyasal Rejimler*. Çeviren Teoman Tunçdoğan, İstanbul: İletişim Yayınları, 2000.
- Ekinci Ahmet ve Nebi Yıldırım Serkan. “Latin Amerika’da Başkanlık Sistemi Örnekleri-Brezilya”.İçinde *Dört Kıtada Başkanlık Sistemi*, editör İlyas Doğan, Serdar Ünver. Ankara: Astana Yayınları, 2017.
- Erdoğan Mustafa. *Anayasa Hukuku*. Ankara: Orion Yayınevi, 2011.
- Eren Abdurrahman, “Başkanlık Sistemi 1- Genel Değerlendirme” Kanun-i Esasi. (Erişim Tarihi 05.06.2022) <http://kanuniesasi.com/2017/02/14/baskanlik-sistemi-1-genel-degerlendirme>
- Eren Abdurrahman. “Başkanlık Sistemi 4: Yürütme Alanında Yapılan Değişiklikler”, Kanun-i Esasi. (Erişim Tarihi 05.06.2022) <http://www.kanuniEsasi.com/2017/03/29/baskanlik-sistemi-4-yurutme-alaninda-yapilan-degisiklikler/>
- Eroğul Cem. *Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosu’nun Yeri*. Ankara: A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1977.
- Eroğul Cem. “Anayasa Değişikliği Önerinde Değişiklik Yapılması”. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*. 64/01 (2009): 89-113. https://doi.org/10.1501/SBFder_0000002089
- Eroğlu Cem. *Çağdaş Devlet Düzenleri*. Ankara: İmaj Yayınevi, 2016.

- Ertay Törker. “Yürütme Organın Aslı Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Karşılaştırmalı Anayasal Düzenlerdeki Benzer İşlemlerle Kıyaslanması ve Türk Hükümet Sistemine Etkisi”. *Kamu Hukukçuları Platformu*. 1/30(2019): 9-52. http://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/Tyrker_ErtaA_.pdf, (26.05.2020).
- Esen Selin. “2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi”. Sayı 4, *Ankara Barosu Dergisi*, 4 (2016): 45-73.
- Evcimen Günsev. “Başkanlık Hükümeti Sistemi: "Ratio Politica"sı ve Türkiye”. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi*. 47/1(1992): 319. https://doi.org/10.1501/SBFder_0000001533 (19.05.2019)
- Fallon Jr.R. H. *The Dynamic Constitution: An Introduction To American Constitutional Law And Practice*. New York: Cambridge University Press, 2013
- Fendoğlu Hasan Tahsin. “Başkanlık Sisteminin Türkiye’de Uygulanabilirliği”. *Yeni Türkiye Dergisi Yeni Türkiye Stratejik Araştırma Merkezi*. 9/51 (2013): 71-75.
- Fendoğlu Hasan Tahsin. *Anayasa Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınevi, 2019,
- Fendoğlu Hasan Tahsin. “Başkanlık Sistemi”. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 3/1 (2016): 39-60. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/208407>
- Fendoğlu Hasan Tahsin. *Türkiye’de Başkanlık Sistemi*. Ankara: Yetkin Yayıncılık, 2015.
- Ferguson John H., McHenry Dean E. *The American Federal Government*. New York: McGraw Hill, 1961.
- Fisher Louis. “The Legislative Veto: Invalidated, It Survives” *Law and Contemporary Problems*. 56/4 (1993): 273-292. <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4212&context=lcp>
- Fong Benjamin Y. *The Material and the Participatory in the Green New Deal: Two Questions about the Vision of Democratic Renewal in Degenerations of Democracy*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2022.
- Friedman Richard D. “Some Modest Proposals on the Vice-Presidency”. *Michigan Law Review*. 86/7 (1988): 1703-1734.
- Gary W. Cox ve Scott Morgenstern. “Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents”, *Comparative Politics*, 33/2 (2001) (21.10.2019) https://www.jstor.org/stable/422377?seq=1#metadata_info_tab_contents
- Gerring John, Strom Thacker C. ve Moreno Carola. “Are Parliamentary Systems Better?”. *Comparative Political Studies Sage Journal*. 42-3 (2009): 327-359.
- Gillian E. Metzger. “The Interdependent Relationship Between Internal and External Separation of Powers”. *Emory Law Journal*. 59(2009): 423-458.
- Golder Sona Nadenickek. "Pre-Electoral Coalitions in Comparative Perspective: A Test of Existing Hypotheses", *Electoral Studies*. 24/4 (2005): 643-663.
- Göksu Yunus. *Başkanlık Sistemi Niçin Gerekli*. İstanbul: Cinius Yayınları, 2016
- Gönenç Levent, “Türkiye’deki Hükümet Sistemi Tartışmalarına İlişkin Değerlendirmeler,” *Yeni Türkiye*, 9/51 (2013): 269-279.
- Gönenç Levent, *Yasaların Anayasaya Uygunluğunun Denetimi ve Anayasa Yargısı*, TEPAV Anayasa Çalışma Metinleri, 2010. (Erişim Tarihi 12.12.2023)

- https://www.tepav.org.tr/upload/files/1295967249-5.Yasalarin_Anayasaya_Uygunlugunun_Denetimi_ve_Anayasa_Yargisi.pdf
- Gözler Kemal ve Gürsel Kaplan. *İdare Hukuku Dersleri*. 20.Baskı, Bursa: Ekin Yayınevi, 2018
- Gözler Kemal. “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverland Sistemi mi? 16 Nisan’da Neyi Oylayacağız?” (Erişim Tarihi 28 Ocak 2016) www.anayasa.gen.tr/neverland.pdf
- Gözler Kemal. “Hukukun Siyasetle İmtihanı-2”, www.anayasa.gen.tr/ysk-imtihan.htm (Erişim Tarihi 26 Temmuz 2019);
- Gözler Kemal. “Referandum mu, Plebisit mi?”, <http://www.anayasa.gen.tr/plebisit.pdf> (Erişim Tarihi 5 Mart 2017)
- Gözler Kemal. *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*. Cilt 1 ve 2. Bursa: Ekin Yayınevi, 2011
- Gözler Kemal. “İngiltere’de Parlamento Neden ve Nasıl Ortaya Çıktı: Malî Hukukun Anayasa Hukukundan Eskiliği Üzerine Bir Deneme”. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları*, I (2009): 365-374.
- Gözler Kemal. *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Yayınevi, 2019.
- Gözübüyük Şeref. *Anayasa Hukuku*. 19.bs., Ankara: Turhan Kitabevi, 2013.
- Grey Thomas C. *Constitutionalism: An Analytic Framework*. New York 1979.
- Gschwend T. ve Hooghe M. "Should I Stay Or Should I Go? An Experimental Study on Voter Responses to PreElectoral Coalitions", *European Journal of Political Research*, 2008, Yıl. 5, S. 47
- Gül Abdülhamid. *Kararımız Evet, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Sorular ve Cevaplar*, Ankara: Seta Yayıncılık, 2017.
- Gül Cengiz. *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme*. Ankara: Yetkin Yayınevi, 2017.
- Gül Hüseyin. İhsan Kamalak ve Songül Sallan Gül. “Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı-Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye’nin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”. *Strategic Public Management Journal*. 3/Özel Sayı (2017): 101-120 <https://doi.org/10.25069/spmj.343035>
- Gülener Serdar. *Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Şili, Güney Kore*. Ankara: SETA Yayınları, 2016 <https://setav.org/assets/uploads/2016/06/baskanlik-sistemlerinde-denge-ve-denetleme.pdf>
- Tosun Gülgün Erdoğan, Tanju Tosun. *Türkiye’nin Siyasal İstikrar Arayışı Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri*. İstanbul: Alfa Yayınları, 1999.
- Gülsoy Mehmet Tevfik. “Hükümet Sistemlerini Karşılaştırmak: Türkiye İçin Bir Değerlendirme”, *Yeni Türkiye*, 9/51 (2013):257-269.
- Hague Rod, Martin, Harrop. *Comparative Government and Politics an Introduction*, Newcastle: Palgrave Macmillan Press, 2007.
- Hamilton Alexander, James Madison ve John Jay. *Hamilton, Madison and Jay On The Constitution Selection from the Federalist Papers*, editör Gabriel Ralph H. New York: Bobbs-Merrill, 1954.

- Hekimoğlu Mehmet Merdan. *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı “Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye*. Ankara: Detay Yayınları, 2009.
- International Center for Parliamentary Documentation of the Inter-Parliamentary Union. *Parliaments of the World: A Comparative Compendium*. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 1986.
- İleri Celal Nuri. *Kanuni İhtiyaçlarımız (Havaic-i Kanunuyemiz-Kavanin-i Muvakkate)*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2017.
- Kaboğlu İbrahim Ö. “Sistem Var Mı Ki Tartışılın?”, *Birgün Gazetesi*, 20 Eylül 2018. (Erişim Tarihi 20 Kasım 2023) <https://www.birgun.net/makale/sistem-var-mi-ki-tartisilsin-231038>
- Kaboğlu İbrahim, Eric Sales. *Darbe ve Demokrasi Sarkacında Türk Anayasa Hukuku*. İstanbul: Legal Yayınları, 2018.
- Kaboğlu, İbrahim Ö. *Anayasa Hukuku Dersleri Genel Esaslar*. İstanbul: Legal Yayınları, 2011.
- Karahanoğulları Yiğit. “ABD’nin Federal Bütçe Süreci”. *Maliye Dergisi*. 160 (2011): 269-288.
- Karatepe Şükrü. *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Savaş Yayınları, 2018.
- Katyal Neal, Sam Koppelman. “Impeach: The Case Against Donald Trump- Impeaching Donald John Trump, President of the United States, For High Crimes And Misdemeanors”. H.Res.24. 2019. <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-resolution/24/text> (18.11.2022)
- Newton Will. “What happens next in Trump’s impeachment?”, *The Washington Post*, (Erişim Tarihi 18.11.2022) <https://www.washingtonpost.com/politics/interactive/2021/trump-impeachment-guide/>
- Kaya Burak. “Türk Tipi Başkanlık Sistemi Önerisinden Partili Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine.” *Yönetim Bilimleri Dergisi*. 15/30 (2017): 27-50.
- King Edward, İlhan Lütem. “Amerikan Hükümet Sisteminin Umumi Hatları”. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 17/1 (1960): 47-97 https://doi.org/10.1501/Hukfak_0000001474.
- King Gary, Robert O. Keohane, Sidney Verba, *Designing Social Inquiry: Scientific In Qualitative Research*, New Jersey: Princeton University Press, 1994.
- Kirgis L. Frederic. “International Agreements and U.S. Law”, *The American Society of International Law*. 2/5 (1997). <https://www.asil.org/insights/volume/2/issue/5/international-agreements-and-us-law> (14.10.2019);
- Montesquieu. *Montesquieu Kanunların Ruhu Üzerine*. İstanbul: Doruk Yayınları, 2014.
- Korkmaz Tuğrul. “Hükümet Sistemleri ve Türkiye Üzerine Bir Analiz”. *Akademik Hassasiyetler Dergisi*. 6 (2016): 43-57.
- Korn Jessica. *The Power of Separation: American Constitutionalism and the Myth of the Legislative Veto*. Princeton: Princeton University Press, 1996.
- Koroğlu Veli. “Meclis Araştırması” *Sosyal Bilimler Dergisi*. 3/2 (2006):30-46. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/695461>
- Krutz Glen. *American Government*. Texas: Rice University Houston Press, 2017.

- Kundakç Deniz. “Atina Demokrasisi’nin Zayıf Karnı: Leitourgia, Sykophantēs ve Ostrakismos Uygulamaları”. *FLSF Felsefe ve Sosyal Bilimler Dergisi*. 13/26 (2018): 241-266.
- Kuzu Burhan, “Yeni Bir Anayasa Doğdu”. *AÜSBFD*. 47/3-4 (1992): 215- 235.
- Kuzu Burhan, “Anayasa Değişikliği ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Genel Faydaları”. *Yeni Türkiye*. 94/ Mart-Nisan (2917): 110-128.
- Küçük Adnan. “Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye’ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler”. *Liberal Düşünce Dergisi*. 22/ 85(2017): 157-189.
- Lane Jan-Erik, *Constitutions and Political Theory*, Manchester: Paperback 1996.
- Lijphard Arend. *Çağdaş Demokrasiler*. Çeviren Ergun Özbudun, Ersin Onulduran, Ankara: Yetkin Yayınları, 1996.
- Lijphart Arend. “Presidentialism and Majoritarian Democracy: The Theoretical Observations”. İçinde *The Failure of Presidential Democracy Comparative Perspective*, editör Linz Juan J. ve Valenzuela Arturo. 90-92. Londra: The Johns Hopkins University Press, 1994.
- Linz, Juan. “The Perils of Presidentialism”. *Journal of Democracy*. 1/1 (1990): 51-69. <https://scholar.harvard.edu/levitsky/files/1.1linz.pdf> (17.01.2019)
- Loomis Burdett. “The senate and executive branch appointments: An obstacle course on capitol hill?” Brookings, 1 Mart 2001. Erişim Tarihi 7.5.2023 <https://www.brookings.edu/articles/the-senate-and-executive-branch-appointments-an-obstacle-course-on-capitol-hill/>
- Lührmann Anna. Marcus Tannenberg ve Staffan I. Lindberg. “Regimes of the World (RoW): Opening New Avenues for the Comparative Study of Political Regimes”. *Politics and Governance*. 6(1)/60 (2018): 60-77.
- Magill M. Elizabeth. “The Real Separation in Separation of Powers Law”. *Virginia Law Review*. 86/(2000):1162-1163. <http://www.jstor.org.ezproxy.ub.unimaas.nl/stable/pdf/1073943.pdf>
- Malleson K. “The Rehabilitation of Separation of Powers in the UK”. İçinde *Separation of Powers in Theory and Practice: An International Perspective*, editör L. de Groot-van Leeuwen and W Rombouts. 99-122. Nijmegen: Wolf Publishing, 2010.
- Metin Yüksel. *Başkanlık Sistemi Amerika Birleşik Devletleri ile Latin Amerika Ülkelerinin Mukayesesi*. Ankara: Hukuk Yayınları, 2017.
- Mezey Michael L. *Presidentialism: Power in Comparative Perspective*. USA: Lynne Rienner Publishers, 2013.
- Milkis Sidney M., Michael Nelson. *The American Presidency Origins and Development 1776-1990*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1990.
- Miş Nebi ve Serdar Gülener. *Cumhurbaşkanlığı Sistemi*. Ankara: Seta Yayınları, 2017.
- Miş Nebi vd. *Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları, ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Güney Kore, Şili*. Ankara: ,SETA Yayınları, 2016.
- Miş Nebi. “Seçim İttifakı Koalisyon Anlamına Gelir Mi?” Seta, 20 Ocak 2018. <https://www.setav.org/secim-ittifaki-koalisyon-anlamina-gelir-mi/>
- Musil Pelin Ayan. *Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi ve Parlamenter Sistem*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2018.

- Nal Sabahattin. "Parlamentarizm, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemlerinin Ortaya Çıkışı ve Bu Sistemlerin Bazı Ülkeler Tarafından Tercih Edilme Nedenleri". İçinde *Dört Kıtada Başkanlık Sistemi*, editör İlyas Doğan ve Serdar Ünver. 50-68. Ankara: Astana Yayınlar, 2017.
- Nelson Michael. *The Presidency & The Political System*. Washington: Sage, 2020.
- Neustadt Richard E. *Presidential Power and the Modern Presidents*. New York: John Wiley & Sons., 1960
- Nomer Mert. *ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri*, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2013
- Nordmann, Jean-Daniel. *Federalism: A Tool for Conflict Management in Multicultural Societies with Regard to the Conflicts in the Near East*. Berlin: Paperback, 2008. https://books.google.com.tr/books?id=x6z1rYse1XoC&pg=PA267&lpq=PA267&dq=directorial+system+nedir&source=bl&ots=_GFzxfEyEw&sig=ACfU3U09rQMIL2rjTDBLkBA0NZQl9vp3VQ&hl=tr&sa=X&ved=2ahUKEwi8j_eHzJbgAhUJCewKHUfcCCcQ6AEwDXoECAEQAQ#v=onepage&q=directorial%20system%20nedir&f=false (31.01.2019)
- NTV, "Devletin zirvesinde kavga", 23 Ağustos 2000. (Erişim Tarihi 15.03.2022) <http://arsiv.ntv.com.tr/news/22660.asp>
- Okandan Recai Galip. "Parlamentarizm ve Bugünkü Şekli". *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*. 1/ 4 (1935): 485-512.
- Omejec Jasna, "Principle of the Separation of: Powers and the Constitutional Justice System". İçinde *The Role Constitutional Court in Safeguarding the Supremacy of the Constitution*, 29 Ekim 2015. 1-15. Strasbourg: Council of Europe, 2015.
- Onar Erdal. "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?". İçinde *Başkanlık Sistemi*, editör Teoman Ergül. 71-104. Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2005.
- Öndül Hüsnü, "Cumhurbaşkanına Hakaret Davalarında Rekor" *Evrensel Gazete*, 22 Temmuz 2021. (Erişim Tarihi 28. 1. 22) <https://www.evrensel.net/yazi/89141/cumhurbaşkanına-hakaret-davalarında-rekor>
- Örgün Faruk. *Dar Gelen Gömlek Başkanlık Sistemi*. İstanbul: Bilge Yayıncılık, 1999.
- Özbudun Ergun. *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınevi, 2011.
- Özbudun Ergun, "Hükümet Sistemi Tartışmaları," *Yeni Türkiye*, 9/51 (2013): 205-222.
- Özbudun Ergun. "Başkanlık Sisteminin Olası Tehlikeleri". İçinde *Kritik Kavşak, Parlamenter Sistem ve Başkanlık Sistemi*, derleyen Cem Akış. 72. İstanbul: Koç Üniversitesi Yayınları, 2015.
- Özçelik Selçuk, *1961 Anayasası Ders Notları*, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1964.
- Özer Atilla, *Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği*, Ankara: Şekerbank, 1998
- Özkuş, F. "2007 Anayasa Değişikliği Sonrası Benimsediğimiz Hükümet Sisteminin Niteliği, Ülkemizde Uygulanabilirliği ve Başkanlık Sistemi Önerileri Üzerine Bir İnceleme". *Yeni Türkiye*. 51(2013): 555-567.
- Öztürk Kazım. *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası*. Ankara: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1966.

- Öztürk N. Kemal, Hüseyin Kurt. “Amerikan Başkanlık Sistemi”. İçinde *Başkanlık Sistem*, editör Murat Aktaş. Bayram Coşkun. 51-53. Ankara Liberte Yayınları, 2015.
- Carey, M. P., Greene M. ve Hogue H.B. “Nominations to Cabinet Positions During Inter-Term Transitions Since 1984”. CRS Report R42963, 2014. <https://sgp.fas.org/crs/misc/R42963.pdf>
- Paul Iddon. “Balance Of Power: Why The Biden Administration Wants To Sell Turkey F-16s And Greece F-35s” Forbes, 16 Ocak 2023. (Erişim Tarihi 15 Şubat 2024) <https://www.forbes.com/sites/pauliddon/2023/01/16/balance-of-power-why-the-biden-administration-wants-to-sell-turkey-f-16s-and-greece-f-35s/?sh=17d9ab1a6c89>
- Persson Torsten. Roland Gerard ve Tabellini Guido. “Separation of Powers and Political Accountability”. *The Quarterly Journal of Economics*, 112/4 (1997): 1163-1202.
- Przeworski Adam. *Demokrasi ve Piyasa: Doğu Avrupa ve Latin Amerika’da Siyasal ve Ekonomik Reformlar*. Çeviren İlter Turan, Ankara: Koç Üniversitesi Yayınlar, 1995.
- Rosenthal Alan. *The Decline of Representative Democracy Process, Participation, and Power in State Legislatures*. Washington, D.C.: CQ Press, 1998.
- Rousseau Jean Jacques. *On The Social Contract*. New York:Paperback, 2003.
- Rutkus Denis Steven, *Supreme Court Appointment Process: Roles of the President, Judiciary Committee, and Senate*. New York: ABD Nova Science, 2005.
- Ryicki Elizabeth *Veto Override Procedure in the House and Senate*. Congressional Research Service, CRS Report RS22654, 2019. <https://fas.org/sgp/crs/misc/RS22654.pdf> (30.03.2019)
- Sağlam Fazıl. *Anayasa Hukuku Ders Notları*. Lefkoşe: Yakın Doğu Üniveristesi, 2013.
- Sajó András. *Limiting Government: An Introduction to Constitutionalism*. Budapest: Central European University Press 1999.
- Samuels David J. ve Matthew S. Shugart. *Presidents, Parties and Prime Ministers*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- Sartori Giovanni. *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği; Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme*, Çeviren Ergun Özbudun, Ankara: Yetkin Yayınları, 1997.
- Sazak Derya. "Demirel ve 2000". Milliyet 18.Eylül.1997. (Erişim Tarihi: 10 Haziran 2022)<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/Arsiv/1997/09/18>
- Schneider Judy. Subcommittees in the House of Representatives, 98-544. *Congressional Research Service* 2018 <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42843.pdf> (01.04.2019).
- Shugart M. S. “Of Presidents And Parliaments”. *East European Constitutional Review*. 2/1 (1993):30-32.
- Shugart Matthew S., John M. Carey. *Presidents and Assemblies, Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Siaroff Alan, “Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction”. *European Journal of Political Research*. 42/3 (2003): 287-312.

- Skinner Richard M. "Barack Obama and the Partisan Presidency". *APSA 2010 Annual Meeting Paper*. 2010: s. 1-3., https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1643855
- Skowronek Stephen. *Presidential Leadership in Political Time, The Presidency&The Political System*. Washington, D.C.: Paperback, 1997.
- Snyder SK, Weingast BR , "The American System Of Shared Powers: the President, Congress, And The NLRB". *The Journal Of Law, Economics, And Organization*, 16/ 2 (2000): 269-305.
- Sobacı Mehmet Zahid, Özer Köseoğlu. *Başkanlık Sistemlerinde Yerel Yönetimler ABD, Brezilya, Şili, Endonezya ve Güney Kore*. Ankara: SETA Yayınları, 2016
- Soykan Timur, "CHP Genel Başkanı Kemal Kılıçdaroğlu: Anayasa Değişikliği Gerçekleşirse Bir Diktatör Yaratırız" (Erişim Tarihi 17 kasım 2022) <https://chp.org.tr/17.Ocak.2017>.
- Soysal Mümtaz. *Hamilton, Madison ve Jay Anayasa Üzerine Düşünceler Federalistler'in Makalelerinden Seçmeler*, İstanbul: Türk Siyasal Bilimler Derneği Yayınları, 1962.
- Stepan Alfred ve Skach Cindy. "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism", *World Politics*. 46/1 (1993):1-22.
- Strom K. ve Müller W. C. "The Keys to Togetherness: Coalition Agreements in Parliamentary Democracies". *The Journal of Legislative Studies*. 5/3-4 (1999): 255-282.
- Şahin Mehmet Ali. "Hukuk Devleti". *Yeni Anayasa Özel Sayısı, Yeni Türkiye*. 50/ Yeni Anayasa Özel Sayısı, (2013): 96-105.
- Tan Alper. "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin İç-Dış Boyutları ve Arka Planı". *Yeni Türkiye*. S.94/ Özel Sayı (2017):276-283.
- Tanıyıcı Şaban ve Birol Akgün, *Amerikan Başkanlığı Cumhuriyetten İmparatorluğa*, Ankara: Orion Yayınevi, 2008.
- TANÖR Bülent. *Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu Cilt: II*. İstanbul: BDS Yayınları, 1991.
- Tanör, Bülent, Yüzbaşıoğlu Necmi. *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*. İstanbul: Beta Basım Yayın, 2019.
- TBMM Arşivi. *1982 Anayasasında Yasama, Yürütme ve Yargı İlişkileri*. 26.4.1986, İstanbul : TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları. No: 20. <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/server/api/core/bitstreams/b0bf4e52-e377-482a-8e6f-e5adeac34eb4/content> (31.01.2019).
- Tekin Yusuf. *Başkanlık Sistemi ve Kuvvetler Ayrılığı Tartışmaları*. İstanbul: Kesit Yayınları, 2015
- Teziç Erdoğan, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi". *İstanbul Üniversitesi hukuk Fakültesi Mecmuası*. 52/1-4 (1987): 101-116.
- Teziç Erdoğan, *Anayasa Hukuku*. İstanbul: Beta Basım Yayın, 2012.
- Tien Nguyen Xuan, *Horizontal Separation Of Powers Law Constitutional Administrative Public Administration*. Hanoi: Hanoi University Press, 2013.
- Tosun Resul, "Referandumda Neleri Oylayacağız". *Yeni Türkiye*, 94/ Özel Sayı (2017): 568-577.

- Tunç Hasan. *Anayasa Hukuku Genel Esaslar*. Ankara: Gazi Kitabevi, 2018.
- Tunç Hasan, Bülent Yavuz. “Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi”. *TBB Dergisi*. 1/7 (2009): 1-39 <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2009-81-492> (15.03.2019)
- Tunçkaşık Hasan. “Başkanlık Sistemi: Teori, Pratik ve Tartışmaları”. İçinde *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Başkanlık Sistemi*, editör Selma Gökçimen. 85-152. Ankara: TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, 2017.
- United States Senate. Treaties (Erişim Tarihi 1 Nisan 2020) <http://senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Treaties.htm#1>
- Turan B. “Devletin Milletinden, Milletin Devletine Geçiş: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”. *Yeni Türkiye*. 94 (2017): 377-380.
- Turhan Mehmet. *Anayasal Devlet*. Ankara: Savaş Yayınevi, 2005.
- Turhan Mehmet. *Hükümet Sistemleri*. Ankara: Gündoğan Yayınevi, 1993.
- Turhan Mehmet. *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*. Diyarbakır: Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1989.
- Tülen Hikmet. *Türk Anayasa Hukukunda Bakanların Cezai Sorumluluğu ve Meclis Soruşturması*. Konya: Mimoza Yayınları, 1999.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu, (5/7) https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TM_/d00/c002/tm_00002034.pdf (19.02.2020)
- Uğur Dündar. “ABD parasını ödediğimiz F35 uçaklarını neden vermiyor?...” Sözcü, 12 Haziran 2022 (Erişim Tarihi 15.02.2024) <https://www.sozcu.com.tr/abd-parasini-odedigimiz-f-35-ucaklarini-neden-vermiyor-wp5871478>
- Ulusoy Ali. “Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor”. <http://www.anayasa.gen.tr/ulusoy-anayasa-degisikligi.pdf>, (10.04.2019).
- Uluşahin Nur. *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*. Ankara: Yetkin Yayınları, 1990.
- U.S.Department of State. “About America: The Constitution of The United States of America With Explanatory Notes”. Erişim Tarihi. 18.04.2019, <https://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf>
- Uygun Oktay. *Demokrasinin Tarihsel, Felsefi ve Ahlaki Boyutları*. İstanbul: İnkılap Kitapevi, 2003.
- Uzun T., G.M. Gezgüç. “Başkanlık Sistemi”. içinde *Başkanlık Sistemi ve Türkiye*, editör Murat Aktaş, Bayram Coşkun. 81-82. Ankara Liberte Yayınları, 2015.
- Üçışık Hasan Fehmi. *Anayasa Hukuku*. İstanbul: Ötüken Yayınları, 2019.
- V. Sullivan, J. “*How Our Laws Are Made*”, Pennsylvania:Paperback, 2007.
- Vanderbilt Arthur T. *The Doctrine of Separation of Powers and Its Present – Day Significance*. United States: University of Nebraska Press, 1953.
- Vile M. J. C. *Constitutionalism and the Separation of Power*. Indianapolis: Liberty Fund, 1998.
- Vivian Chu S. and Todd Garvey. *Executive Orders: Issuance, Modification and Revocation*. Congressional Research Service, 2014.

- Volkomer W. E. *American Government* New Jersey: Simon ve Schuster/ A Viacom Company, 1998. <http://w.retailpro.com.br/volkomer-american-government-pearson.pdf> (04.04.2019)
- Waterman Richard W. *Presidential Signing Statements: The Constitutional Versus the New Government Models, Advanced Placement Program, Government and Politics: United States Balance of Power Between Congress and the President*. 2008.
- Webster Mary E. *The Federalist Papers: In Modern Language Indexed for Today's Political Issues*. Washington: Merril Press, 1999.
- Wilson James Q. *American Government*, Boston: Wadsworth 2012.
- Yaman Abdulsemet. “Başkanlık Sistemi, Uygulamaları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”. *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 24/1 (2014): 83-98.
- Aktürk Ekrem Ali. “Hükümet Sistemi Arayışlarında Parti Sisteminin Rolü”, *Uluslararası Anayasa Kongresi*, editör Murat Yanık, Hüseyin Özcan ve Ahmet Akcan, İstanbul, İstanbul Kültür Üniversitesi Yayınları, 2012.
- Yarbay Ersöz. *Cumhurbaşkanlığı Sistemi “Yağmurdan Kaçarken Doluya Tutulmak*. Bursa: Ekin Kitapevi, 2017.
- Yaşlı Fatih. “Anayasa Tezleri: Rejim Değişikliği, Kurucu İktidar, Egemen Diktatörlük”. *Hukuk Defterleri*. 2 (2016): Paperwork.
- Yavuz Bülent. “2007 Anayasa Değişikliğinin Doğurduğu Tereddütler ve Çözüm Yolları”. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7/1-2 (2008):1173-1214.
- Yavuz K. Haluk. *Türkiye’de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi*, Ankara: Seçkin Yayınları, 2000.
- Yazıcı Serap. *Başkanlık Sistemleri*. Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2005.
- Yazıcı Serap. *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri, Türkiye İçin Bir Değerlendirme*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2017.
- Yıldırım Hürşit. *Parlamenter Sistem Krizleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*. İstanbul: Pozitif Yayınları, 2017.
- Yıldırım Turan. “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”. *MÜHF Hukuk Araştırmaları Dergisi*. 23/2 (2017): 13-28.
- Yıldız Abdulkadir, “Amerika Birleşik Devletleri’nde Başkan Yardımcısı ile Türkiye’de Cumhurbaşkanı Yardımcısının Karşılaştırılması”. *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 13/1 (2018): 509-534.
- Yılmazoğlu Yunus Emre, İsmail Emrah Perdecioğlu. *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Gerekçeli*. Ankara: Anaaysa Mahkemesi Yayınları, 2019.
- Yoo John. “Jefferson and Power Executive”. *Boston University Law Review*. 88/2 (2008): 421-453. <http://www.bu.edu/law/journals-archive/bulr/documents/yoo.pdf>
- Yücel Bülent, *Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleşmesi ve Türkiye Örneği*. Ankara: Adalet Yayınları, 2009.
- Yücel Bülent. “Yarı-Başkanlık Sisteminin Hükümet Modeli Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma: Fransız Modeli ve Komünizm Sonrası Polonya”. *Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi*. 52/4 (2003): 335-364.

- Yüksel Saadet. “Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Güvence Altına Alınması Bağlamında Denge-Denetim Mekanizmaları”. İçinde *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı*. İstanbul: Marmara Üniversitesi Yayınları, 2019.
- Yüzbaşı Firdes. *Bir Demokratik Hükümet Sistemi Olarak Yarı-Başkanlık Sistemi*. Ankara: Adalet, 2015.
- Zengin Mehmet Ali. “ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizması Üzerine Bir İnceleme”. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 7/28 (2016):1-28.



ÖZ GEÇMİŞ

Ad Soyad: Özden KAYA BERKAY	
Eğitim Bilgileri	
Lisans	
Üniversite	İstanbul Bilgi Üniveristesi
Fakülte	Hukuk Fakültesi
Bölümü	Hukuk
Yüksek Lisans	
Üniversite	University of London- Birkbeck
Enstitü Adı	Law School
Ana Bilim Dalı	Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı
Programı	İnsan Hakları Hukuku
Makale ve Bildiriler (Varsa)	