



T.C.
ANKARA SOSYAL BİLİMLER ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE DENGİ VE DENETLEME
MEKANİZMALARI

Yüksek Lisans Tezi

Hatice DEMİREL

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Kamu Hukuku Tezli Yüksek Lisans Programı

Ekim 2025



T.C.
ANKARA SOSYAL BİLİMLER ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE DENGİ VE DENETLEME
MEKANİZMALARI

Yüksek Lisans Tezi

Hatice DEMİREL

Kamu Hukuku Tezli Yüksek Lisans Programı

Dr. Öğr. Üyesi Mehmet ÇATLI

Ekim 2025

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	i
ÖZET.....	iv
ABSTRACT	v
KISALTMALAR	vi
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM.....	4
DÜNYADA VE TÜRKİYE’DE HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE DENGE VE DENETLEME MEKANİZMALARI.....	4
1. Kuvvetler Ayrılığı İlkesi	4
2. Hükümet Sistemleri ve Denge ve Denetleme Mekanizmaları	7
2.1. Parlamenter Sistem.....	9
2.2. Başkanlık Sistemi.....	13
2.3. Yarı-Başkanlık Sistemi	17
2.4. Denge ve Denetleme Mekanizmaları Bakımından Hükümet Sistemlerinin Karşılaştırması.....	19
3. Türkiye’de Hükümet Sistemi	22
3.1. 1876 Kanun-i Esasi	22
3.2. 1921 Anayasası	26
3.3. 1924 Anayasası	27
3.4. 1961 Anayasası	28
3.5. 2017 Anayasa Değişikliği Öncesinde 1982 Anayasası	32
3.6. 2017 Anayasa Değişikliği Sonrasında 1982 Anayasası	36
3.6.1. Yürütme Organı.....	37
3.6.2. Yasama Organı	49
İKİNCİ BÖLÜM	54

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE DENGİ VE DENETLEME
MEKANİZMALARI..... 54

1. Yürütme Organının Sahip Olduğu Denge ve Denetleme Mekanizmaları.....	56
1.1. Seçimleri Yenileme Yetkisi	56
1.1.1. Fesih Yetkisi.....	57
1.1.2. Türk Anayasalarında Seçimleri Yenileme Yetkisi.....	61
1.1.3. 2017 Anayasa Değişikliği Sonrasında Seçimleri Yenileme Yetkisi	68
1.2. Kanunları Geri Gönderme Yetkisi	72
1.2.1. Veto Yetkisi.....	72
1.2.2. Türk Anayasalarında Kanunların Geri Gönderilmesi	75
1.2.3. 2017 Anayasa Değişikliği Sonrasında Geri Gönderme Yetkisi	78
1.3. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Çıkarma Yetkisi.....	81
1.3.1. Devlet Başkanının Kararname Çıkarma Yetkisi	82
1.3.2. Türk Anayasalarında Yürütmenin Kararname Çıkarma Yetkisi.....	84
1.3.3. 2017 Anayasa Değişikliği Sonrasında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Çıkarma Yetkisi	85
1.4. Mecliste Açılış Konuşması Yapma ve Mesaj Verme Yetkisi	93
2. Yasama Organının Sahip Olduğu Denge ve Denetleme Mekanizmaları	96
2.1. Seçimleri Yenileme Yetkisi	97
2.1.1. Gensoru	97
2.1.2. 2017 değişikliği Sonrasında Yasamanın Seçimleri Yenilemesi.....	102
2.2. Bütçe Kanununu Onaylama Yetkisi	106
2.2.1. Bütçe Hakkı.....	106
2.2.2. Türk Anayasalarında Bütçe Kanununun Onaylanması	109
2.2.3. 2017 Anayasa Değişikliği Sonrasında Bütçenin Onaylanması	110
2.3. Yazılı Soru.....	113
2.3.1. Soru	113
2.3.2. Türk Anayasalarında Soru.....	116

2.3.3. 2017 Anayasa Değişikliği Sonrasında Yazılı Soru	117
2.4. Genel Görüşme.....	121
2.4.1. Genel Olarak Genel Görüşme	122
2.4.2. Türk Anayasalarında Genel Görüşme	123
2.4.3. 2017 Anayasa Değişikliği Sonrasında Genel Görüşme	125
2.5. Meclis Araştırması	127
2.5.1. Genel Olarak Meclis Araştırması	127
2.5.2. Türk Anayasalarında Meclis Araştırması.....	129
2.4.3. 2017 Anayasa Değişikliği Sonrasında Meclis Araştırması	131
2.6. Meclis Soruşturması	134
2.6.1. Genel Olarak Meclis Soruşturması	134
2.6.2. Türk Anayasalarında Yürütmenin Cezai Sorumluluğu.....	137
2.6.3. 2017 Anayasa Değişikliği Sonrasında Meclis Soruşturması.....	140
SONUÇ	152
KAYNAKÇA	156

ÖZET

Bu çalışmanın amacı, 2017 Anayasa değişiklikleri ile kurulan yeni hükümet sisteminde denge ve denetleme mekanizmalarına ne ölçüde yer verildiğini ve bu mekanizmaların nasıl dizayn edildiklerini incelemektir. Bu incelemeyi yapmak için öncelikle Türkiye'ye özgü yeni bir sistem olarak gündeme gelen Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini anayasa hukuku açısından ele almak gerekmektedir. Yeni sistemin dünyada kabul edilmiş başlıca hükümet sistemleri arasındaki yerini belirlemek amacıyla, öncelikle hükümet sistemleri genel hatlarıyla değerlendirilecektir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini inceleyeceğimiz bölümde, yeni sisteme giden süreci anlamak açısından ilk aşamada, Osmanlı döneminden başlamak üzere Türk anayasal gelişmelerine özellikle yasama, yürütme ve yargı ilişkileri açısından genel hatlarıyla yer verilecektir. Türk anayasa tarihi boyunca yaşanan gelişmelerin ve önemli olayların ele alınması 2017 Anayasa değişikliğinin arka planını analiz etme konusunda yardımcı olacaktır. Bölümün devamında, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yasama, yürütme ve yargı organlarının kuruluşu, işleyişi, görevleri ve birbirleriyle olan ilişkileri incelenecektir. Birinci bölümün kapsamı bu şekildedir.

İkinci bölümde ise, denge ve denetleme mekanizmaları kavramını kuvvetler ayrılığı ilkesi odağında tartışılması ile başlayacaktır. Denge ve denetleme mekanizmalarının teorik altyapısı verildikten sonra, Anayasamızdaki düzenlemelere değinilecektir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yer alan denge ve denetleme mekanizmaları, yürütmenin sahip olduğu araçlar ve yasamanın sahip olduğu araçlar olmak üzere iki ayrı başlık altında ele alınacaktır. Anayasa ile Cumhurbaşkanına tanınan seçimleri yenileme, kanunları geri gönderme (veto), Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma, atamaları gerçekleştirme ve Meclise mesaj verme yetkileri yürütmenin sahip olduğu mekanizmalar; TBMM'ye tanınan seçimleri yenileme, genel görüşme, soru, meclis araştırması, meclis soruşturması yetkileri ise yasamanın sahip olduğu mekanizmalar kapsamında ele alınacaktır. 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile bu mekanizmalara ilişkin getirilen değişiklikler, bu araçların eski sistemdeki halleri ile karşılaştırılarak ve bunlara yöneltilen eleştiriler de göz önüne alınarak tahlil edilecektir.

Anahtar Kelimeler: Kuvvetler Ayrılığı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Denge ve Denetleme Mekanizmaları, Seçimlerin Yenilenmesi, Meclis Soruşturması

ABSTRACT

The aim of this study is to examine the extent to which checks and balances are included in the new government system established by the 2017 constitutional amendments and how these mechanisms are designed. To conduct this analysis, the Presidential Government System, introduced as a system unique to Türkiye, must first be analyzed from a constitutional law perspective. To determine its position among major governmental systems worldwide, governmental systems will first be evaluated in general terms. To understand the process leading to the new system, the section analyzing the Presidential Government System will first present an overview of Türkiye's constitutional development from the Ottoman period onward, with emphasis on legislative, executive, and judicial relations. Reviewing these developments and major events will help analyze the background of the 2017 constitutional amendment. The following part examines the structure, functions, powers, and interrelations of the legislative, executive, and judicial organs within the new system. This constitutes the scope of the first chapter.

The second chapter begins with the concept of checks and balances, focusing on the principle of separation of powers. After presenting its theoretical background, constitutional regulations concerning these mechanisms will be discussed. The mechanisms under the Presidential Government System are examined in two groups: tools of the executive and tools of the legislature. The President's powers to renew elections, return laws (veto), issue presidential decrees, make appointments, and send messages to Parliament are considered executive tools. The Parliament's powers to renew elections, hold general debates, ask questions, and conduct parliamentary inquiries and investigations are considered legislative tools. The amendments introduced by Law No. 6771 on the Amendment of the Constitution of the Republic of Türkiye are analyzed by comparing these mechanisms with those in the previous system and evaluating the criticisms directed at them.

Keywords: Separation of Powers, Presidential Government System, Check and Balance Mechanisms, Renewal of Election, Parliamentary Inquiry.

KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AY	: Anayasa
AYM	: Anayasa Mahkemesi
bkz.	: Bakınız
c.	: Cilt numarası
CBK	: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
çev.	: Çeviren
HSK	: Hakimler ve Savcılar Kurulu
HSYK	: Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
md.	: Madde
par.	: Paragraf
SETA	: Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
y.y.	: Yayıncı Yok

GİRİŞ

2017 Anayasa değişikliği ile Türkiye, hükümet sisteminde büyük bir dönüşüm yaşanmıştır. Ancak bu dönüşüm bir anda gerçekleşmiş değildir. Başkanlık sistemine geçiş uzun zamandır Türkiye'nin gündeminde yer alan, zaman zaman yükselen bir söylem olmuştur. Türkiye tarihi boyunca devlet yönetiminde yaşanan zorluklara karşı, Anayasal düzende değişiklik yapmak, bir çözüm yolu olarak görülmüştür. Özellikle hükümet krizlerinin sıklığı ve bu krizlerin ülke ekonomisine ve ülkenin sosyal yapısına verdiği zararlar, ülkede güçlü bir yürütme organına ihtiyaç duyulduğu şeklinde yorumlanmıştır. Bu doğrultuda, 1961 Anayasasında yapılan 1971 değişiklikleri ile yürütmenin güçlendirilmesine yönelik irade, 1982 Anayasasında da kendini göstermiştir. 1982 Anayasası ile, özellikle Cumhurbaşkanının konumu daha güçlü hale getirilmiştir. Türkiye'yi Başkanlık sistemine hazırlayan son adım ise 2007 Anayasa değişikliği olmuştur. Cumhurbaşkanının TBMM tarafından değil, doğrudan halk tarafından seçilmesini öngören düzenleme ile Türkiye'de yarı-başkanlık sistemine doğru bir geçiş yaşanmıştır. Bir geçiş süreci olarak görebileceğimiz bu dönem çok uzun sürmemiş, 2007 hükümlerine göre seçilen ilk Cumhurbaşkanı daha görev süresini tamamlamadan 2017 Anayasa değişikliği kabul edilmiştir. Bu değişiklik ile getirilen sistem, büyük ölçüde Başkanlık sistemine dair özellikler taşısa da, Başkanlık sisteminin saf halinden bazı yönleriyle ayrılmaktadır. Anayasa değişikliğinin hazırlanması ve halka tanıtılması dönemlerinde de sistemin kendine özgü haline vurgu yapılmış, bu doğrultuda sistemi ifade etmek için "Türk tipi Başkanlık sistemi" ve "Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi" gibi terimler tercih edilmiştir.

6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, devlet organlarının birbirini denetleyebilmesini ve güçler arasında denge kurulmasını amaçlayan bazı anayasal araçlarda da değişiklikler yapmıştır. Çalışmanın konusunu oluşturan bu araçlar, denge ve denetleme mekanizmaları olarak ifade edilecektir. 2017 Anayasa değişikliğinin gerçekleşmesiyle birlikte, yeni sistemde denge ve denetleme mekanizmalarını nasıl ele alındığı, literatürde öncelikli inceleme alanlarından biri olmuştur. Bu doğrultuda, yasamanın ya da yürütmenin yetkileri kapsamında yapılan çalışmaların yanında, denge ve denetleme mekanizmalarından birini merkeze alan pek çok çalışma da yapılmıştır. Genel olarak çalışmalar incelendiğinde, denge ve denetleme mekanizmalarının yeni sistem içindeki

konumunun iki açıdan yorumlandığı görülmektedir. Bakış açılarından biri; Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte, ilgili araçlar bağlamında yürütmenin güçlendirdiğini, yasamanın denetim kapasitesinin ise sınırlandırıldığını ifade eder. İkinci yaklaşım ise, denge ve denetleme araçlarının varlığını koruduğunu ve istikrar ve etkinlik sağlama hedefleri doğrultusunda şekillendiğini vurgular. Değişikliğe ilişkin yaklaşımlardaki farklılıklar, organlar arasındaki güç dengesine dair farklı beklentiler kapsamında şekillenebilmektedir. Bu çalışmada, denge ve denetleme mekanizmaları, bu iki bakış açısını da sunacak şekilde ele alınacaktır.

Çalışma, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde denge ve denetleme araçlarını bir bütün olarak ele alıp sistematik bir analiz yapmayı amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda, söz konusu mekanizmaların işlevlerinin daha net biçimde sunulabilmesi için, bunları bünyesinde barındıran ve geliştiren farklı hükümet sistemlerinin incelenmesi önem taşımaktadır. Bu itibarla, birinci bölümde; “parlamenter hükümet sistemi”, “yarı-başkanlık sistemi” ve “Başkanlık sistemi” olmak üzere hükümet sistemleri kısaca tanıtılacaktır. Devamında, Türk Anayasalarında hükümet sistemleri, devlet organları arasındaki ilişkilerden yola çıkılarak ortaya konulacaktır. Birinci bölüm, 2017 değişikliği sonrasında yasama ve yürütme organlarının durumunun konu sınırında ele alınmasıyla tamamlanacaktır. Ancak hepsinden önce, bunların teorik altyapısını oluşturan “kuvvetler ayrılığı ilkesi”ne yer verilecektir.

İkinci bölümde ise, 6771 sayılı Kanun ile değişikliklere uğrayan 1982 Anayasasında yer alan denge ve denetleme mekanizmaları, çalışma kapsamında incelenecektir. Denge ve denetleme mekanizmaları çalışma içinde yürütmenin sahip olduğu mekanizmalar ve yasamanın sahip olduğu mekanizmalar olmak üzere iki kategoride sınıflandırılarak ele alınmıştır. Mekanizmalardan biri olan seçimlerin yenilenmesi, Anayasa ile iki organa da tanınmış bir yetki olması nedeniyle iki başlık altında da ilgili çerçeve içinde ele alınacaktır. Bu araç, sistemi saf başkanlık sisteminden ayıran belirgin özelliklerden biri olarak özel öneme sahiptir. Yürütme kararnameleleri (executive orders) başkanlık sistemlerinde yürütmenin sahip olduğu önemli araçlardan biridir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de bu doğrultuda “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi” çıkarma yetkisi bulunmaktadır. Türkiye sisteminde 1971’den itibaren yürütmeye tanınmış olan “kanun hükmünde kararname” çıkarma yetkisi ise Bakanlar Kurulunun da kaldırılmasıyla Anayasadan çıkarılmıştır. Bununla birlikte CBK’lerin eski KHK’lere denk geldiği de söylenemez zira aralarında önemli farklar bulunmaktadır. Yine Cumhurbaşkanının yasamaya ilişkin elinde bulunan bir araç olarak kanunları geri gönderme yetkisi ele alınmıştır. Eski sistemde de geri gönderme yetkisi mevcuttu ancak yeni düzenleme ile geri gönderilen

kanunun TBMM tarafından aynen kabul edilmesine ilişkin hükümlerde değişiklikler olmuştur. Yürütmenin sahip olduğu mekanizmalar altında ele alınan son yetki ise, mecliste açılış konuşması yapma ve meclise mesaj verme yetkisidir.

Yasamanın sahip olduğu mekanizmaların kapsamını “Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgi edinme ve denetim yolları” başlıklı 98. maddede yer alan araçlar oluşturmaktadır. Çalışmada, bunların yanında öncelikle TBMM’nin seçimleri yenileme yetkisi ele alınmıştır. 2017 Anayasa değişikliği ile 98. madde de belli ölçüde değişikliğe uğramıştır. Öncelikle, sözlü soru usulü kaldırılmıştır, sadece yazılı soru kabul edilmiştir. Soru ve meclis soruşturması araçlarının muhatabı değişmiştir. “Gensoru”, eski sistemde yasama organının en güçlü araçlarından biri iken yeni sistemde yer almamaktadır. Bakanlar Kurulunun kaldırılmış olması dikkate alındığında, bu durumun ortaya çıkması olağandır. Cezai niteliği nedeniyle büyük önem taşıyan Meclis soruşturması da farklı yönlerden değişmiştir. Tüm bunlar ikinci bölümde ele alınacak ve detaylandırılacaktır.

Bu çalışma yapılırken, konuyla ilgili mevzuattan ve Anayasa hukuku bağlamında yapılan çalışmalardan faydalanılmıştır. Bu doğrultuda, konuya ilişkin farklı görüşlere yer verilmiştir. Bu farklı görüşlerin kendi içinde tutarlılık taşıdığı söylenmelidir. Uygulamanın hangi yönde gelişeceği ise, pozitif düzenlemelerle birlikte ülkenin siyasi geleneklerine bağlı olacaktır. Bu çalışmanın hipotezi ise; yürütmenin sistem içindeki konumu zaten güçlendirilmişken, denge ve denetleme mekanizmalarının Meclis tarafından kullanılmasında getirilen zorlukların, Türkiye’de yerleşmiş olan disiplinli parti yapısıyla birlikte yasama ve yürütme organları arasındaki dengeyi bozabileceği yönündedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

DÜNYADA VE TÜRKİYE’DE HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE DENGİ VE DENETLEME MEKANİZMALARI

Bu bölüm, dört ana başlıktan oluşmaktadır. Birinci başlıkta, devlet organlarının oluşumu ile bunlar arasındaki ilişkilerin düşünsel altyapısını oluşturması bakımından incelenmesi zaruri görülen “kuvvetler ayrılığı ilkesi” ele alınmaktadır. Müteakiben ikinci başlıkta Anayasal literatürde yer alan temel hükümet sistemlerine yer verilmektedir. Hükümet sistemlerini ele almak, bu sistemlerin dayandığı anlayışı görmek ve bu anlayış doğrultusunda devlet organlarını sistem içinde konumlandırılışlarını karşılaştırmak açısından önem arz etmektedir. Üçüncü başlıkta, 2017 Anayasa değişikliğine kadar 1876 Kanuni Esasi’den başlamak üzere sırasıyla Anayasalarımızda devlet organları arasındaki ilişkiler ortaya konularak o dönemde benimsenen hükümet sistemleri analiz edilmeye çalışılmıştır. Yeni bir hükümet sistemine geçilmesi nedeniyle 2017 Anayasa değişikliği sonrası devlet organlarının geçirdiği değişim ise bölümün son başlığında ele alınmaktadır.

1. Kuvvetler Ayrılığı İlkesi

Denge ve denetleme mekanizmaları, kuvvetler ayrılığı ilkesinin gerekli bir sonucu olarak görülebilir. Bu doğrultuda hem denge ve denetleme mekanizmalarına duyulan ihtiyacı hem hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında kullanılan temeli anlamak için kuvvetler ayrılığı teorisine ilişkin genel bir bilgi verilmesi gereklilik arz etmektedir. Kuvvetler ayrılığı teorisinin öncüsü olarak 1748’de tamamladığı çalışması ile Montesquieu kabul edilmekle birlikte bir düşünce olarak kuvvetler ayrılığının temellerini çok daha eski tarihlerde bulmak mümkündür. M.Ö. 384-322 yılları arasında yaşamış Yunan filozof Aristoteles, Politika adlı eserinde yasa koyucunun anayasada ciddi bir şekilde düzenlemesi gereken üç öğeden bahsetmiştir. Birinci öğe, “toplucu görüşüp düşünmedir, yani ulus çapında önem taşıyan her

şeyin tartışılması”dır. İkinci öge olarak “bütün görev ve yetkiler karmaşası” olarak tanımladığı yürütmeyi saymaktadır. Üçüncü öge ise yargı düzenidir.¹

Burada, kuvvetler ayrılığının öncülü olarak görülen “karma yönetim (mixed government)” kavramından bahsedilebilir. Antik Yunan ve Roma tarihi içinde gelişen bu kavram, toplumda yer alan farklı sınıfların (hükümdar, aristokratlar ve halk) her birinin devlet yönetimi sürecinde hak sahibi kılınmasını ifade eder. Bu sınıflar birbirini denetleyebilecek ve böylece bir sınıfın mutlak güç kazanmasının önüne geçilebilecektir. Bu düşünce Polybius ve Cicero tarafından çalışılmıştır. Polybius’a göre, ideal bir devlet yönetimi için farklı devlet şekillerine özgü yapıları bir araya getirmek gerekir: Monarşideki güçlü yürütme, aristokrasideki üstün bir sınıf ve demokrasideki halk dayanağı. Burada da yetkileri kullanacak kişi veya grupların ayrıldığı ancak fonksiyonel bir ayırım yapılmadığı görülmektedir.²

Anlaşma, bildiri veya uygulamalarla hükümdarların kendi yetkilerinin bir kısmını başka bir güce devretme suretiyle sınırlandırılması, tüm yetkileri tek kişi elinde toplayan kuvvetler birliği anlayışından sapmanın önemli bir aşaması olarak görülebilir. Bu anlamda; Magna Carta (Büyük Sözleşme, 1215), Bill of Rights (Haklar Bildirisi, 1689) ve Act of Settlement (Yerleşim Yasası, 1701) belgeleri, hükümdarı sınırlandırarak parlamentonun güçlenmesini destekleyen gelişmelerin başında gelmektedir. Ancak tarafların ve özellikle hükümdarların bu anlaşma veya fermanlara ne ölçüde ve ne kadar süre boyunca bağlı kaldığı başka bir meseledir. Bu belgeleri, birtakım çıkarlar için yapılmış ve uygulamada tam başarı sağlanamamış olsa da hükümdarları mutlak güç sahibi olarak gören totaliter anlayışın değişmesi anlamında önemli gelişmeler olarak görmek gerekir.³

Liberalizm ve “toplum sözleşmesi kuramı” ile öne çıkan İngiliz filozof John Locke, kuvvetler ayrılığı teorisinin gelişmesinde de büyük etkiye sahiptir. “*Uygar Yönetim Üzerine İkinci İnceleme (The Second Treatise of Civil Government)*” adlı eserinde devlet yönetiminde üç farklı kuvvet bulunduğunu ve bunların birbirinden ayrılması gerekliliğini dile getirmiştir. Ancak Locke'un çalışmasında devletin üç kuvveti; yürütme kuvveti, yasama kuvveti ve federatif kuvvet şeklinde sınıflanmıştır. Eserde, ‘savaş ve barış yapma, birlikler ve ittifaklar oluşturma ve devletsiz bütün kişi ve topluluklarla her türlü işlemleri yapma’⁴ federatif kuvvete tahsis

¹ Aristoteles, *Politika*, çev. Mete Tunçay (İstanbul: Remzi Kitabevi, 2011), 132-133.

² Türker Ertaş, *Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2024), 39-41.

³ Ömer Anayurt, *Anayasa Hukuku Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kuramlar)*, (Ankara: Seçkin Yayınları, 5. Basım, 2022), 397-398.

⁴ John Locke, *Yönetim Üzerine İkinci İnceleme Sivil Yönetimin Gerçek Kökeni Boyutu ve Amacı Üzerine Bir Deneme*, çev. Fahri Bakırcı (Ankara: Serbest Kitaplar, 2012), 155.

edilen yetkiler olarak sayılmış, yargı işlevi ise bağımsız bir güç olarak değil yürütme kuvvetinin elinde bulunan bir yetki olarak düzenlenmiştir.⁵

Aydınlanma Çağı filozoflarından Montesquieu, “*Kanunların Ruhu (De l'esprit des lois)*” isimli eserinde devletin yetkilerini yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç kuvvet olarak tasnif etmiş ve bu kuramı ile kuvvetler ayrılığı ilkesini kurumsallaştıran kişi olarak literatürde yer almıştır. Montesquieu’yü diğer düşünürlerden ayıran hususlar, konuyu sistematik bir şekilde ortaya koyması, iktidarı hem fonksiyonel hem kişisel anlamda ayırması ve kuvvetler ayrılığı ile kişi hürriyetlerini korumayı amaçlamasıyla anayasal bir anlayış ile konuyu ele almasıdır.⁶ Montesquieu teorisinde yasama, belli bir süre veya sürekli olarak uygulanmak üzere kanunlar yapan, değiştiren ve kaldıran bir iktidardır. Yürütme iktidarı, ülkenin güvenliğinden sorumludur. Barışa ya da savaş karar verir, elçiler kabul ederek veya göndererek dış ilişkileri sürdürür Yargı iktidarı ise kişiler arasında yaşanan uyuşmazlıkları çözer ve suçluları cezalandırır.⁷ Montesquieu, yasama ve yürütmenin ve aynı şekilde yasama ve yargının aynı kişi ya da topluluk elinde olması durumunda özgürlüğün ortadan kalkacağını savunmuştur.⁸ Hürriyetin sağlanabilmesi için yönetme yetkisini elinde bulunduranların bu yetkileri kötüye kullanmaması gerekir. Ancak insan doğası gereği güce sahip olunca bunu kendi çıkarları için kullanmaya başlar ve bu gücün elinden alınmaması için keyfi ve baskıcı politikalara yönelir. İşte bu nedenle tek kişiye böyle bir kudret verilmemesi gerekir. Bu gücün parçalara ayrılarak farklı yapılara verilmesi halkın baskıcı bir rejim altına alınmasını engelleyerek hürriyetlerini korumalarını sağlayacaktır. Kuvvetler ayrılığının diğer bir getirisi de kanunlara uyulmasını sağlamaktır. Yasa yapan, yürüten ve yargılayan aynı kişi olursa tüm bu yetkiler kişinin keyfine bırakılmış olur, hukuki belirlilik ortadan kalkar.⁹

İktidar gücünün suistimal edilmesini engelleme anlamında kuvvetler ayrılığı, bu kuvvetlerin mutasarrıfı olan anayasal organlara, diğer organların denetlenmesini sağlayacak yetkiler verilmesiyle işlevsellik kazanacaktır.¹⁰ Kuvvetler ayrılığı, iktidarı kısıtlamayı amaçladığından, anayasacılığın temelini oluşturan bir kuram¹¹ ve anayasal devletin vazgeçilmez

⁵ Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları Ders Kitabı* (Bursa: Ekin Basım, 16. Basım, 2024), 218-219.

⁶ Anayurt, *Anayasa Hukuku*, 399.

⁷ Mustafa Kutlu, *Kuvvetler Ayrılığı, Temelleri- Gelişimi Hukuk Devletin Kökenleri* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2001), 112.

⁸ Montesquieu, *Kanunların Ruhu Üzerine*, çev. Berna Günen (İstanbul: Türkiye İş Bankası, 2019), 199.

⁹ Gözler, *Genel Esaslar*, 221.

¹⁰ İhsan Yılmaz Bayraktarlı, *Alman Siyasal Sisteminde Erkler Ayrılığı Bağlamında Yargı ve Siyasal Erkin Yakın İlişkisi* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2012), 34.

¹¹ Turhan, *Hükümet Sistemleri*, 8.

bir şartı¹² olarak görülmüştür. Anayasacılık, devlet organları arasındaki ilişkileri düzenlemeye ve devlet karşısında kişilerin hak ve özgürlüklerini korumaya yönelik gelişmiştir. İktidarın kısıtlanması, organların birbirini denetleyerek ellerinde bulundurdukları yetkileri kötüye kullanmalarının engellenmesi temelde kişi hak ve hürriyetlerini korumaya hizmet etmektedir.¹³

Bununla birlikte kuvvetler ayrılığı teorisine karşı önemli şüpheler de bulunmaktadır. Buna göre, kuvvetler ayrılığının mutlak bir şekilde uygulanması pratik olarak mümkün olmadığı gibi pragmatik de değildir.¹⁴ Siyasi partilerin devlet yönetiminde merkez rol oynamaya başlamasıyla, demokratik bir yapı bakımından teorik önemi vurgulanan kuvvetler ayrılığı ilkesi uygulamada silikleşmeye başlamıştır. Özellikle yumuşak kuvvetler ayrılığının benimsendiği parlamenter sistemlerde, yürütmenin yasama içinden çıkması ve hükümeti kurma görevinin verildiği Başbakanın, tarafsız olması gereken Cumhurbaşkanıya yakınlığı gibi ihtimaller kuvvetler ayrılığının sadece sözde kalmasına neden olabilecektir. Anayurt, bu doğrultuda, artık organlar arasındaki çekişmenin yerini iktidar partisi ile muhalefet partileri arasındaki mücadelenin aldığını belirtmektedir.¹⁵ Kuvvetler ayrılığının sert şekilde uygulandığı kabul edilen başkanlık sistemlerinde bile seçim sistemleri ve seçim dönemleri, yasama ve yürütme organlarında eş yönde siyasi eğilimlerin baskın olduğu birleşimler ortaya çıkarabilmektedir. Yasama ile yürütme arasındaki sınırların silikleştiği bu siyasal düzende yargı organının diğer iki organdan bağımsızlığı ve bunları tarafsız şekilde denetleme işlevi daha da önem kazanmaktadır.¹⁶

2. Hükümet Sistemleri ve Denge ve Denetleme Mekanizmaları

Devlet, varlığını ve işleyişini çeşitli organlar vasıtasıyla yerine getirir. Devlet anlayışının günümüze kadar yaşadığı tarihi değişim sonucunda bugün; yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç temel kuvvetten bahsedilmektedir. Bu temel kuvvetleri kullanma yetkisine sahip olan kişi veya kurumlar ve bunların nasıl seçilecekleri; kuvvetler arasındaki ilişkinin yoğunluğu, ne

¹² Anayurt, *Anayasa Hukuku*, 397.

¹³ Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku* (İstanbul: Beta Basım, 24. Basım, 2020), 489.

¹⁴ Bayraktarlı, *Alman Siyasal Sisteminde*, 50.

¹⁵ Anayurt, *Anayasa Hukuku*, 407.

¹⁶ Anayurt, *Anayasa Hukuku*, 406.

derecede bağımsız oldukları ve sorumlulukları; meşru dayanakları ve güçleri gibi anayasa yapım sürecinde birçok alanda yapılacak tercihler, farklı hükümet sistemlerine şekil verir.¹⁷

Hükümet sistemlerini kategorize etmek için tercih edilen yollardan biri olarak kuvvetler ayrılığının esas alınması öne çıkmaktadır. Bu kategorizasyon yönteminde birinci ayırım; sistemin, kuvvetler birliğine mi kuvvetler ayrılığına mı dayandığına ilişkindir.¹⁸

Kuvvetler birliğine dayanan hükümet sistemlerinde, kuvvetlerin yürütmenin elinde toplanması mutlak monarşilere ve diktatör yönetimlere kaynaklık eder. Kuvvetlerin yasama elinde toplandığı durumlarda ise meclis hükümeti sistemi söz konusu olur. Türkiye'de de 1921 Anayasası ve kısmen 1924 Anayasası dönemlerinde bu sistem benimsenmiştir.¹⁹

Kuvvetler ayrılığı temelinde şekillenen hükümet sistemleri olarak öne çıkan parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve yarı-başkanlık sistemi ise; kuvvetlerin sert ayrılığına dayanan ve kuvvetlerin yumuşak ayrılığına dayanan sistemler olmak üzere kendi içinde ikiye ayrılır. Sert ve yumuşak sıfatları arasındaki ayırımın kaynağı; temel devlet organlarına tanınan yetkiler, bunların oluşumları ve birbirlerine karşı konumlarıdır. Burada, temel devlet organlarından kastedilen, asıl olarak yasama ve yürütme organlarıdır. Çünkü yargı organının diğer iki organdan bağımsız olması, sınıflandırması fark etmeksizin bütün demokratik hukuk devletlerinde olması gereken temel bir özellik olarak kabul edilir. Bu durum, modern devletlerde öne çıkan hukuk devleti ve yargı bağımsızlığı ilkelerinin bir getirisiidir.²⁰

Sert kuvvetler ayrılığına dayanan sistem kategorisinde başkanlık sistemi yer alırken, yumuşak kuvvetler ayrılığına dayanan sistem olarak ise parlamenter sistemden bahsedilir. Bunların yanında, iki sistemden de bazı özellikler taşıyarak karma bir sistem olarak şekillenen yarı-başkanlık sistemi bulunmaktadır.²¹

Hükümet sistemleri belli çerçeveler çizilerek sınıflandırılrsa da gerçekte devletlerin hükümet yapılarını bu sınıflandırmalar içinde değerlendirmek zordur. Aslında her devlet anayasasıyla ve gelenekleriyle kendine özgü bir sistem geliştirir. Bununla birlikte alanda yapılan değerli çalışmalar neticesinde belli noktalar esas alınarak yapılan hükümet sistemi

¹⁷ Mehmet Turhan, *Hükümet Sistemleri* (Ankara: Gündoğan Yayınları, 1993), 21; Bülent Yavuz, *Parlamenter Hükümet Sisteminde ve 1982 Anayasası'nda Başbakan* (Ankara: Asil Yayınları, 2018), 3.

¹⁸ Gözler, *Genel Esaslar*, 223.

¹⁹ Gözler, *Genel Esaslar*, 223-225.

²⁰ Ergun Özbudun, *Anayasa Hukuku* (Ankara: Yetkin Basımevi, 23. Basım, 2023), 39; M. Emin Akgül, *Hükümet Sistemleri Tartışması ve Türkiye Örneği* (Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları, 2015), 34.

²¹ Mehmet Turhan da, kuvvetler ayrılığına dayalı bir hükümet sistemleri sınıflandırması yapmıştır. Hükümet rejimlerini, kuvvetler birliğine dayananlar olarak kuvvetlerin yürütmede birleşmesi ve kuvvetlerin yasamada birleşmesi; kuvvetler ayrılığına dayananlar olarak başbakanlık ve parlamenter şeklinde ayırmıştır. Yarı-Başkanlık sistemini ise bir alt başlık olarak değil ikisinden ayrı bir başlık altında ele almıştır. Turhan, *Hükümet Sistemleri*, 21.

modellemeleri, anayasal kuram ve uygulamanın gelişimi açısından bir dayanak teşkil eder. Bu kapsamda; parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve yarı-başkanlık sistemi olmak üzere üç temel hükümet sistem esas özellikleriyle birlikte ele alınacaktır.²²

2.1. Parlamenter Sistem

Leon D. Epstein'in tanımına göre parlamenter sistem, “yürütme otoritesinin yasamadan çıktığı ve yürütmenin yasamaya karşı siyasi sorumluluğu bulunan bir anayasal hükümet biçimi”dir.²³ Yürütme organı olan Taç'ın yetkilerini kısıtlayarak yasama organı olan parlamentoyu daha güçlü taraf olarak öne çıkarma amacı taşıyan parlamenter sistemde; yürütme organı parlamentoya karşı sorumludur. Siyasi sorumluluk, yürütmenin göreve başlamak için ve dönem süresince göreve devam edebilmek için yasamanın güvenine sahip olmasını gerektirir. Yasama, yürütmeye karşı güvenini kaybettiğini gensoru aracını kullanarak gösterir. Bu mekanizma parlamenter sisteme has olup başkanlık sistemlerinde bulunmamaktadır. Zira; yürütme yetkisini kullananların yasama organı tarafından görevden alınabilmesi, saf başkanlık sisteminin kuvvetlerin sert ayrılığına dayanan temel düşüncesine aykırıdır.²⁴

Arend Lijphart, demokrasi modellerini inceliği eserinde, başkanlık sistemi ile farklılarını ortaya koymak suretiyle parlamenter sistemin esas unsurlarını saymaktadır. İlk unsur; Başbakan ve hükümetinin yasamaya karşı sorumlu olmasıdır. Bu sorumluluk, hükümetin görev süresince yasamanın güvenine dayanması ve güvensizlik oyuyla düşürülebilmesi şeklinde ortaya çıkar. İkinci unsur devlet başkanının yasama organının üyeleri tarafından seçilmesidir. Üçüncü temel unsur ise, yürütme organının kolektif yapıda olmasıdır.²⁵

Sartori, parlamenter sistemlerin kuvvetler ayrımından ziyade bir kuvvetler paylaşımına dayandığını ifade etmektedir. Nitekim, parlamenter sistemlerde, sisteme adını veren parlamentonun egemen konumu dolayısıyla yürütme yasamaya farklı açılardan bağlıdır. Bununla birlikte, Sartori, yürütme ile yasama arasındaki ilişkilerin ülkelere göre farklılık

²² Şule Özsoy Boyunsuz, *Dünyada Başkanlık Sistemleri* (Ankara: İmge Kitabevi, 2017), 21.

²³ Epstein Leon D., *Parliamentary Government*, International Encyclopedia of the Social Sciences, der. David L. Sills (New York: Macmillan ve Free Press, 1968), 11/419 akt. Turhan, *Hükümet Sistemleri*, 43.

²⁴ Turhan, *Hükümet Sistemleri*, 44.

²⁵ Arend Lijphart, *Demokrasi Modelleri: Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları*, çev. Güneş Ayas-Utku Umut Bulsun, (İstanbul: İthaki Yayınları, 1. Basım, 2014), 144-145.

gösterdiğini belirtmekte ve bu temelde parlamenter sistemleri kendi içinde sınıflandırmaktadır.²⁶

Özbudun, parlamenter rejime ilişkin değerlendirmede, Bakanlar Kurulunun yasama önündeki siyasi sorumluluğunu sistemin ayırt edici özelliği olarak öne çıkarmaktadır. Bu sorumluluk kapsamında, yasama, Bakanlar Kurulunu denetleyebilir ve güvensizlik oyuyla görevden alabilir. Özbudun, buna ek olarak iki unsura değinmektedir. Bunlar; yürütme organına parlamentoyu feshetme yetkisi tanınmış olması ve devlet başkanının siyasal açıdan sorumsuz olmasıdır.²⁷

Teziç, parlamenter rejimi dört özellik çerçevesinde ele almıştır. Buna göre birinci özellik, yürütmenin iki başlı olmasıdır. Devletin birliğini ve ülke bütünlüğünü temsil eden devlet başkanı ile hükümetin ve idarenin sorumluluğunu taşıyan Başbakan önderliğinde Bakanlar Kurulu bu iki yapıyı oluşturur. İkinci özellik, devlet başkanının siyasi sorumsuzluğudur. Bu anlayışın temelinde yürütme organının sürekliliğini ve istikrarını temin etme amacı yatmaktadır. Üçüncü özellik, bakanların sorumluluğu olarak belirlenmiştir. Bakanlar, yaptıkları işlerden bireysel olarak sorumlu oldukları gibi, hükümetin dayanışması ilkesine bağlı olarak genel politikalardan da kolektif olarak sorumludurlar. Son özellik ise, yürütmeye, siyasi sorumluluğuna gidilmesine karşı bir dengeleyici güç olarak, yasamayı fesih yetkisinin tanınmasıdır.²⁸

Güneş, klasik parlamenter hükümet sisteminin tanımlanmasında beş esas unsurdan bahsetmektedir. Bunlar:

“1- Bir veya iki Meclisten müteşekkil parlamento,

2- Sorumsuz bir Devlet Başkanı,

3- Bakanlar Kurulu,

4- Parlamentonun icra organına karşı yetkileri ve bilhassa siyasi mes’uliyet,

5- İcra organının parlamento karşısındaki yetkileri ve bilhassa fesih hakkı”²⁹ şeklinde sayılmaktadır. Bir veya iki meclisten oluşması fark etmeksizin parlamentonun varlığı her temsili rejimde bulunması gereken bir organ olarak nitelendirilmiştir. Parlamento bakımından diğer

²⁶ Giovanni Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği: Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme*, çev. Ergun Özbudun (Ankara: Yetkin Yayınları, 1997), 137.

²⁷ Özbudun, *Anayasa Hukuku*, 331-332.

²⁸ Teziç, *Anayasa Hukuku*, 504-519.

²⁹ Turan Güneş, *Parlemanter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi* (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1956), 57.

hükümet sistemlerinden ayırt edici nokta parlamentonun diğer organlar içinde sahip olduğu güce ilişkin olabilir.³⁰

Güneş, devlet başkanının sorumsuzluğunu, devlet şeklinin monarşi ya da cumhuriyet olmasına göre birbirinden ayırmıştır. Monarşilerde kral hukuki, siyasi ve cezai her anlamda sorumsuz iken parlamenter cumhuriyetlerde siyasi sorumsuzluğu bulunmakla birlikte hukuki sorumluluk bakımından diğer vatandaşlardan farklı bir konumda değildir. Yasama dokunulmazlığı kapsamı dışında da cezai sorumluluğundan söz edilebilir. Bununla birlikte, anayasalarda, “vatana ihanet” durumunda doğacak devlet başkanının cezai sorumluluğuna yer verildiği görülmektedir. Türk anayasalarında da yer verilecek olan bu sorumluluk kapsamında “vatana ihanet” ifadesine ilişkin tarif ve tespit eksikliği hukuki tartışmalara yol açmıştır.³¹

Devlet Başkanına tanınan bu sorumsuzluk hali, yürütme yetkisinin kullanımından doğan siyasal sorumluluğun yalnızca Başbakan ve Bakanlar Kuruluna yüklenmesi sonucunu doğurmaktadır. Cumhurbaşkanı alacağı kararlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzasının mecburi kılınması bu sorumluluğu aktarma yoludur. Parlamenter sistemin belirgin özelliklerinden olan bu yöntem karşı-imza kuralı olarak literatürde yer almaktadır.³²

Parlamenter sistemlerde Başbakanın merkezi rolüne dikkat çekmek gerekir. Eşitler arasında birinci (primus inter pares) olarak nitelendirilen Başbakan, hükümetin başı olarak diğer bakanlarla aynı düzeyde görülemeyecek bir güce sahip kılınmıştır. Başbakan, hükümet politikalarını belirler ve hükümet adına bunları halka ve Meclise sunar. Başbakanın istifası veya farklı bir şekilde görevine son verilmesi durumunda Başbakanla birlikte hükümet de düşecektir.³³

Parlamenter yönetimlerde görülen uygulama, yürütme organının yasama içinden çıkması veya yasama tarafından seçilmesi şeklindedir. İngiltere, Hollanda, İsviçre, İsveç, Belçika gibi ülkelerde devlet başkanları soy bağıyla göreve gelirken yürütmenin diğer başı, Meclis tarafından seçilir. Cumhuriyet ile yönetilen parlamenter devletlerde ise hem Cumhurbaşkanı hem Başbakan ve hükümet meclis tarafından seçilir. Yürütme göreve geldikten sonra dahi görevine devam edebilmesi için yasamanın güvenine sahip olmalıdır. Yasamadan gerekli desteği alamadığı durumda görevine son verilmesi ihtimali vardır. İki organ arasındaki bu sıkı ilişki ve yürütmenin farklı açılardan yasamaya bağlı olması, bu yapının bir kuvvetler ayrılığı olarak değil ancak bir kuvvet paylaşımı olarak kabul edilebileceği görüşünü de

³⁰ Güneş, *Parlemanter Rejimin*, 57.

³¹ Güneş, *Parlemanter Rejimin*, 60.

³² Güneş, *Parlemanter Rejimin*, 61.

³³ Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi* (Bursa: Ekin Yayınları, 2. Basım, 2020), 2/260-266.

doğurmuştur. Turhan da, parlamenter sistemi ‘kuvvetlerin iş birliği’ olarak görmüş ve bu iş birliğini iki anlamda ortaya koymuştur. Fonksiyonel anlamda iş birliği, yasaların yürütme tarafından hazırlanırken yasama tarafından görüşülmesi ile kabul edilmesi ve bu yasaların uygulanması aşamasında tekrar yürütmenin görevli olmasını içerir. Organik anlamda iş birliği ise yürütmenin yasama içinden çıkmasını belirtir.³⁴

Parlamenter sistemin bir özelliği olan yürütme organının kolektif yapısı, hükümete ilişkin bazı ilkeleri doğurmuştur. Bunlar; kolektif sorumluluk, kolejyalik, homojenlik, dayanışma ve gizlilik ilkeleridir. Kolektif sorumluluk, Bakanlar Kurulunun yürüttüğü politikarlardan ve aldığı kararlardan Başbakan ve bütün bakanların birlikte sorumlu olmasını ifade eder. Kolejyalik ilkesi, Bakanlar Kurulunun bütün halinde karar almasını öngörür. Kurul içinde muhalefet olmaz, karar yeter sayısı düzenlenmez. Bakanlar kurulundan çıkan bir karar, bütün bakanların ve tabii Başbakanın kararıdır. Bir bakanın karara mutlak suretle karşı çıkması durumunda yapabileceği tek şey istifa etmektir. Homojenlik ilkesi de tüm kurulun “ortak bir siyasal çizgiye” sahip olduğunu ifade eder. Dayanışma ilkesi, her bakanın parlamentoya karşı dayanışma içinde tutum göstererek kurul kararlarının arkasında durmasını öngörür. Son olarak gizlilik ilkesi, Bakanlar Kurulu çalışmalarının gizli şekilde gerçekleşmesini sağlayarak kurulun dış etkilere uzak kalarak bağımsızlığını korumasına hizmet eder. Bu ilkeler yürütme organının kolektif yapısının zaman içinde kökleştirdiği uygulamalardan doğmuştur.³⁵

Parlamenter sistemlerde yasama ve yürütme arasındaki yakın ilişki karşılıklı etkileşim araçlarını sistemin doğal bir parçası haline getirmiştir. Yürütmenin, yasama organının asli görevi olan yasa yapma sürecine etkisi, parlamenter sistemde üstlendiği denge ve denetim işlevi bakımından önemli bir rol teşkil etmektedir. Yürütme, yasama sürecine etkisini kanun önerisinde bulunma, kanun gücüne sahip düzenleyici işlem yapma ve parlamento tarafından çıkarılan kanunları veto etme yollarıyla kullanır. Genellikle kanun önerme ve kanun gücüne sahip düzenleyici işlem yapma yetkileri yürütmenin yasama içinden çıkması niteliğine binaen hükümet tarafına tanınırken veto yetkisi devlet başkanına verilerek yasama işleminin son aşamasına dahili sağlanır.³⁶

³⁴ Turhan, *Hükümet Sistemleri*, 43.

³⁵ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, 2/260-266.

³⁶ Ayşe Yaman Kaplan, *Karşılıklı Etkileşim Araçları Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi* (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2023), 23-25.

2.2. Başkanlık Sistemi

Hükümet sistemlerinin sınıflandırılması üzerine çalışan yazarlar, Başkanlık sistemi tanımı yaparken belli ortak esaslara sahip olmakla beraber farklı kriterlere de yer vermişlerdir. Giovanni Sartori, başkanlık sistemini tanımlarken üç temel özelliği vurgulamaktadır. Birinci özellik, *“Devlet başkanının belli bir zaman dilimi için doğrudan doğruya veya ona benzer şekilde halk tarafından seçilmesidir.”* Lakin, devlet başkanının halk tarafından seçilmesi olgusu, sistemin başkanlık sistemi olduğu sonucuna ulaşmak için tek başına yeterli bir ölçüt değildir. Diğer iki özelliği de taşıması gerekir. İkinci özellik; yürütmenin ne göreve başlamasında ne de göreve devam etmesinde yasamanın bir gücünün bulunmamasıdır. Son özellik ise; devlet başkanının yürütme organındaki tek otorite olmasıdır. Yürütme organında görev alan kabine üyeleri başkana bağlıdır ve onun yönlendirmesi ile hareket eder. Sartori’ye göre, saydığımız bu üç özelliğin bir araya gelmesi halinde o devletin başkanlık sistemi ile yönetildiğini söyleyebiliriz.³⁷

Sartori, yalnız yirmi devletin belirttiği kriterlerini taşıdığını ve bunların çoğunlukla Latin Amerika’da bulunduğunu tespit etmiştir. Başkanlık sisteminin bu bölgede daha çok uygulanması, bilinçli bir tercihten ziyade tarihi bir olgu olarak görülmüştür. Avrupa devletlerinin anayasal sisteme, devlet başkanlığının soya bağlı olduğu monarşik yönetim tecrübesinden geçmesine karşın; bağımsızlığını sonradan kazanarak Cumhuriyeti kuran ülkelerde yeni bir devlet başkanı seçme zorunluluğunun olması hükümet sistemi dizaynlarındaki bu ayrımı açıklar.³⁸ Turhan da bu yönde, parlamenter sistemle kıyaslandığında başkanlık sisteminin daha basit bir mekanizma olduğunu ve bu nedenle bağımsızlıklarını sonradan kazanan ülkelerin anayasalarını oluştururken başkanlık sistemini model aldığını ileri sürmektedir.³⁹

Arend Lijphart, başkanlık sistemi tanımını parlamenter sistem ile karşılaştırarak yapmaktadır. Bu tanıma göre, parlamenter hükümet sisteminde, yasama organının güvenine bağlı olan ve güvensizlik oyu aracılığıyla görevden alınabilen dolayısıyla yasamaya karşı sorumluluğu bulunan yürütme organı, kabinesi ile birlikte yürütmenin başından oluşur. Başkanlık sisteminde ise yürütme organı, anayasa ile belirlenmiş bir süre boyunca görev yapmak için seçilir. Burada, yasamanın, yürütme organının başı konumunda olan başkanı güven

³⁷ Giovanni Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, 113-115.

³⁸ Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık*, 21.

³⁹ Turhan, *Hükümet Sistemleri*, ii.

oyuyla istifaya zorlamak gibi bir yetkisi bulunmamaktadır. Lijphart, parlamenter sistem ile başkanlık sistemi arasındaki diğer fark olarak ise, yürütme organının seçilme şekline vurgu yapmaktadır. Söz konusu fark, parlamenter sistemde yürütme organı içinde ön planda yer alan Başbakanın yasama tarafından seçilmesine karşın, başkanlık sisteminde yürütme gücünü elinde bulunduran başkanın doğrudan bir şekilde veya bir seçim heyeti aracılığıyla halk tarafından göreve getirilmesine ilişkindir.⁴⁰

Lijphart; Verney, Duchart ve Klaus von Beyme gibi siyasal bilimcilerin parlamenter sistem ile karşılaştırma yaparak ortaya koydukları ek özellikleri ayırt edici kriterler olarak görmemiştir. Bahsedilen ek özelliklerden ilki, parlamenter sistemlerde bir kişinin yasamada görev alırken aynı zamanda yürütmeye de görev alabilmesine karşılık başkanlık sisteminde bir organda görev alan bir kişinin diğer organda görev almasının mümkün olmamasıdır. Lijphart bu kriteri, Norveç, Hollanda ve Lüksemburg gibi parlamenter ülkelerde de yürütme ve yasama organlarında aynı kişinin görevli olmasının engellendiği; bu örnekler göz önüne alındığında bu kriterin hükümet sistemleri arasında mutlak bir ayrım sayılamayacağı nedeniyle kabul etmemiştir. İkinci özellik, başkanın yasama organını feshedememesidir. Parlamenter sistemlerde yasama organının güvensizlik oyuyla yürütmeyi düşürme yetkisine sahip olmasının karşılığı olarak yürütme organına da yasamayı feshetme yetkisi verilmiştir. Başkanlık sisteminde yasamanın yürütmeyi görevden alma yetkisi olmadığına göre, bunun karşılığı olarak yürütmeye verilen yasamayı fesih yetkisinin de bulunmaması gerekir. Lijphart, burada da, yürütmenin yasamayı feshedebildiği başkanlık rejimleri olduğu gibi (Finlandiya) yürütmenin yasamayı feshedemediği parlamenter sistemlerin (Norveç) de bulunduğunu söyleyerek bu kriteri eleştirmiştir. Üçüncü ek özellik; başkanlık sisteminde başkanın hem devletin hem hükümetin hem devletin başı olmasıdır. Parlamenter sistemlerde yürütme organında devletin başı Cumhurbaşkanı iken hükümetin başı Başbakan olarak kabul edilir. Başkanlık sisteminde ise, hükümet başı ile devletin başı sıfatları yürütmenin tek sahibi olan başkana verilmiştir. Lijphart, Avusturya Federal Cumhuriyetini ve Batı Almanya'yı örnek göstererek parlamenter sistemlerde de hem hükümetin hem devletin başı olacak bir Başbakanlık makamı düzenlenebileceği; bu nedenle bu özelliğin de ayırt edici olmadığını savunmuştur. Yazarların ortaya koyduğu son fark ise, başkanın yürütme organında tek kişi olmasıdır. Parlamenter sistemlerde ise; Başbakan, yürütme görevini kendisine eş veya belli bir ölçüde düşük güçte bakanlar ile oluşturulan Bakanlar Kurulu aracılığıyla kolektif şekilde kullanır. Lijphart; 1952-

⁴⁰ Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık*, 22; Arend Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri*, çev. Özbudun, Onulduran (Ankara: Yetkin Yayınları, 1996), 63.

1967 arası dönemde Uruguay ile 1960-1963 döneminde Kıbrıs (duumvirate) hükümetlerini örnek vererek başkanlık sistemlerinde de doğrudan halk tarafından seçilen birden fazla kişinin veya bir grubun yürütme gücünü kolektif olarak kullanabileceğini öne sürmüştür. Ancak, Lijphart'ın 1989'da yayınladığı eserinde⁴¹ bu düşüncesinden vazgeçtiği görülmektedir.⁴²

Başkanlık hükümet sistemi tanımlarından bir diğeri de John M. Carey ve S. Matthew Shugart'a aittir. Bu yazarlar başkanlık sisteminde olması gereken özellikleri dört madde halinde sunmuşlardır:

1. *Yürütmenin başı halk tarafından seçilir.*
2. *Yasama ve yürütmenin görev süreleri sabittir ve birbirlerinin güvenine tabi değildirler.*
3. *Hükümet kompozisyonunu seçilmiş yürütme gücü oluşturur*
4. *Başkan, anayasanın kendisine tanıdığı kanun yapma gücüne sahiptir.*⁴³

Shugart ve Carey'nin yaptığı bu tanımda diğer tanımlarda görmediğimiz farklı bir özellik dikkat çekmektedir. Diğer tanımlarda başkanın kanun yapma gücüne sahip olması gerekli bir unsur olarak yer almamaktadır.

J. Juan Linz'in başkanlık tanımını iki ana unsur üzerinden yapmıştır. Bunlardan ilki, başkanlık sistemlerindeki çift meşruiyet özelliğini vurgular. Hem yasama hem yürütme organları halk tarafından seçilerek eşit demokratik meşruluğa sahip olurlar. İkinci unsur ise; kongre ile başkanın sabit görev sürelerine sahip olmasıdır. Linz bu durumun, başkanlık sistemlerine katılık sağladığını söyler.⁴⁴

Kemal Gözler, başkanlık sistemini üç asli ve üç tali özellik ile tanımlamaktadır. Bir anayasal düzenin başkanlık sistemi olarak nitelendirilebilmesi adına mutlaka sahip olması gereken asli özellikler; yürütme organının tek kişilik olması, bu kişinin halk tarafından seçimle göreve gelmesi ve başkanın yasamanın güvenine dayanmamasıdır. Başkanlık sistemi anlayışının çıktılarında olan ancak sistem içinde yer verilmemesinin de sistemin başkanlık sistemi olarak kabul edilmesine mâni olmayacak özellikler ise tali özellikler olarak verilmiştir. Bunlar; başkanın yasama organını feshedememesi, aynı kişinin hem yasamada hem yürütmede görev alamaması ve başkanın yasama organının çalışmasına katılamamasıdır.⁴⁵

⁴¹ Arend Lijphart, *Presidentialism and majoritarian democracy: theoretical observations*, 1994.

⁴² Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık*, 23-26.

⁴³ Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık*, 26-27.

⁴⁴ Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık*, 36.

⁴⁵ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, 2/641-645.

Uluşahin'e göre, başkanlık sisteminin tanımını yaparken parlamenter sistemi karşı tarafa koyarak zıddıyla tanımlama fazla geniş, ABD sistemini esas alarak tanımlama ise fazla dar kalacaktır. Uluşahin, başkanlık sistemini üç kriter ile tanımlamaktadır: Bu tanıma göre; birinci kriter, devlet başkanının doğrudan-benzeri ya da doğrudan halk tarafından seçilmesidir. İkinci kriter, belirli bir görev süresi için seçilen bu başkanın yasama organının güvenine dayanmamasıdır. Son kriter ise yürütme organının yalnız bir kişiden oluşması gerektiğini belirtir.⁴⁶

Özsoy Boyunsuz, başkanlık sistemlerini ele aldığı çalışmasında, bu sisteme ilişkin kapsayıcı ve herkes tarafından kabul görececek bir tanım yapmanın zorluğuna dikkat çekmektedir. Bu kaydın ardından, ABD Anayasası çerçevesinde, başkanlık sistemini niteleyen iki temel unsura yer vermektedir:

- 1. Yürütmeye hakim konumdaki başkan ve yasama organı belli süre için, ayrı ayrı seçimler ile halk tarafından seçilirler; yani direkt (ikili) demokratik meşruluğa sahiplerdir;*
- 2. Yasama ve yürütmenin başı konumundaki başkan birbirlerinin görevine son veremezler, yani göreve gelme kadar, bu görevi devam ettirmede de karşılıklı olarak belli bir bağımsızlık mevcuttur.*⁴⁷

Başkanlık sistemi, ilk olarak Amerika Birleşik Devletleri'nin kuruluş sürecinde tasarlanmıştır. Daha sonra, Latin Amerika ülkeleri başta olmak üzere birçok ülke anayasal yapısını bu sistemi örnek alacak şekilde düzenlemiştir ancak bu ülkelerdeki Başkanlık deneyiminin ABD'de de olduğu gibi ilerlemediği söylenebilir. ABD'nin bu sistemi yürütmedeki başarısı, uzlaşmacı devlet geleneği ve güçlü denge ve denetleme mekanizmaları ile açıklanmaktadır.⁴⁸

Bununla birlikte ABD tarihinde de, bir organın diğeri üzerinde üstünlük kurması kaçınılan bir durum olmasına rağmen farklı şartlar neticesinde birinin diğeri gölgesinde kaldığı dönemler yaşanmıştır. Özellikle savaş ve ekonomik kriz gibi, devletin hızlı ve etkin önlemler alması gereken hallerde başkanın ön plana çıktığı, kongrenin ise destekleyici bir rol üstlendiği görülmüştür. Örneğin Abraham Lincoln, İç Savaş sırasında yürütme gücünü çok etkin kullanmış, Kongreyi de istekleri doğrultusunda yönlendirmiştir. Öte yandan, Kongrenin daha etkin olduğu dönemler de yaşanmıştır. Woodrow Wilson, böyle bir dönemde, sistemin başkanlık

⁴⁶ Nur Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi* (Ankara: Yetkin Yayınları, 1999), 30.

⁴⁷ Özsoy Boyunsuz, *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, 101.

⁴⁸ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 335.

hükümetinden (presidential government) uzaklaşarak kongre hükümetine (congressional government) dönüştüğünü belirtmiştir.⁴⁹

2.3. Yarı-Başkanlık Sistemi

Fransız hukukçu Maurice Duverger, 1980’de yayınlanan “A New Political System Model: Semi-Presidential Government” isimli eserinde yaptığı yarı-başkanlık hükümet sistemi (Semi-presidential government/ régime semi-présidentiel) tanımıyla, bu kavramı literatüre kazandıran kişi olarak kabul edilmektedir. Duverger, bu eserinde yarı-başkanlık sistemini üç esas unsur üzerinden tanımlamaktadır. İlk unsur, doğrudan halk tarafından seçilecek bir devlet başkanıdır. İkinci unsur, bu devlet başkanının geniş yetkilerle donatılmış olmasıdır. Üçüncü unsur ise, yürütmenin diğer kanadını oluşturacak ve ancak parlamento desteklediği sürece görevde kalabilecek Başbakan ve bakanların olmasıdır.⁵⁰

Yarı-başkanlık sistemi, parlamenter ve başkanlık sistemlerinden izler taşıyan karma bir sistemdir. Yürütmenin ikili yapısı ve yasamanın güvenine dayanan Başbakan başkanlığında bir Bakanlar Kuruluna yer vermesi bakımından parlamenter sisteme benzese de, doğrudan halkın oyuyla göreve gelen ve güçlü yetkilerle donatılmış devlet başkanı ile başkanlık sistemine yaklaşmaktadır. Temel özelliği, yürütmenin ikili yapısının muhafaza edilmesiyle beraber bunlardan biri olan devlet başkanının doğrudan halk oyuyla seçilmesidir. Başkanın sahip olduğu yetkilerin ne kadar güçlü olduğunun sınıflandırma yapılırken bir kıstas olarak kabul edilip edilmemesi hakkında tartışmalar olmakla birlikte, sistemin amacı doğrultusunda parlamenter sisteme kıyasla çok daha güçlü bir devlet başkanından bahsedilmektedir.⁵¹

Yarı-başkanlık sisteminin ilk uygulaması Weimar Cumhuriyetinde görülmekle birlikte, bu sistemin en bilinen örneği, zayıf yürütmeye tepki olarak Charles de Gaulle öncülüğünde yapılanan Beşinci Fransız Cumhuriyeti'dir. 1958 Anayasası ile kurulan Beşinci Cumhuriyet, yarı-başkanlığa ilişkin yapısını 1962 değişiklikleri ile hukuki zemine kavuşturmuştur. Anayasada, kural olarak karşı-imza ilkesi korunmakla birlikte, Cumhurbaşkanına tek başına kullanabileceği çok önemli yetkiler tanınmıştır. 19. maddeye göre, Başbakanı atamak ve

⁴⁹ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, 2/640.

⁵⁰ Maurice Duverger, “A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, *European Journal of Political Research* 8, (1980), 166.

⁵¹ Serap Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*. (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 4. Basım, 2017), 92.

istifasını kabul etmek, referanduma gidilmesine karar vermek, meclisi feshetmek, Anayasaya aykırı gördüğü kanunları Anayasa Konseyine göndermek (ki Konseyin dokuz üyesinden üçünü de Cumhurbaşkanı atamakta ve üyeleri arasından konsey başkanını seçmektedir), parlamentoya mesaj göndermek ve olağanüstü hâl yetkilerini kullanmak Cumhurbaşkanının tek başına kullandığı önemli yetkilerdendir.⁵²

Yarı-başkanlık sistemlerinde; yasamaya verilen güvensizlik oyu ile hükümeti düşürme yetkisinin yanında, devlet başkanına Başbakanı görevden alma yetkisinin tanınması suretiyle hükümetin çifte sorumluluk altında bırakıldığı uygulamalar görülmektedir. Hem yasama hem yürütmenin başı olarak Başkanın elinde bulunan hükümeti düşürme kozunun taraflar arasında çatışma doğurma tehlikesi bulunmaktadır.⁵³

Başbakanın, doğrudan Başkan tarafından atansa da görevde kalabilmesi bakımından Parlamantonun güvenine dayanmasıyla, hükümetin yasamaya karşı siyasi sorumlu konumu korunmaktadır. Bu doğrultuda, yasamaya, yürütmeyi denetleyebileceği mekanizmalar da verilmiştir.⁵⁴ Ancak yasamanın bu denetleme gücünün, yarı-başkanlık sisteminde yürütmeyi güçlendirme anlayışı doğrultusunda zayıflatıldığı söylenebilir.⁵⁵

Parlamente sistemlerde olduğu gibi yarı-başkanlık sisteminde de, yürütmeye; kanun teklif etme, kanun hükmünde düzenleyici işlem yapma ve veto gibi yasa yapım sürecine ilişkin yetkiler verilmektedir. Sistemi, parlamente sistemden farklı kılan bir unsur olarak, kanun teklif etme bakımından hükümetle birlikte devlet başkanlarına da yetki tanınmasının daha yaygın olmasından bahsedilebilir. Fesih yetkisinin Başbakanın talebi olmadan doğrudan devlet başkanı tarafından kullanıldığı örnekler de yürütme içinde devlet başkanını hükümete karşı güçlendirme anlayışına yönelik görülebilir.⁵⁶

⁵² Turhan, *Hükümet Sistemleri*, 79-80.

⁵³ Yaman Kaplan, *Karşılıklı Etkileşim Araçları*, 79.

⁵⁴ Yarı-başkanlık sistemini benimsemiş farklı ülkelerde yasamaya tanınmış denge ve denetleme mekanizmaları için bkz. Mustafa Karaman, *Demokratik Siyasal Sistemde Parlamente Denetim ve Türkiye Uygulaması* (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2020), 96-100.

⁵⁵ Yaman Kaplan, *Karşılıklı Etkileşim Araçları*, 77.

⁵⁶ Yaman Kaplan, *Karşılıklı Etkileşim Araçları*, 82.

2.4. Denge ve Denetleme Mekanizmaları Bakımından Hükümet Sistemlerinin Karşılaştırması

Denge ve denetleme mekanizmalarının hükümet sistemlerine göre farklılaşmasında; yasama ve yürütme organlarının oluşumları, görevde kalmaları ve gerçekleştirdikleri faaliyetlere müdahale imkânı bakımından ilişkileri ayırt edici etkenler olarak karşımıza çıkar. Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme müstakil şekilde doğrudan halk tarafından genel oyla seçilir. Göreve gelme aşamasındaki bu bağımsızlık göreve devam etme anlamında da varlığını sürdürür. Meclise, başkanı veya sekreterleri siyasi sorumluluk bağlamında görevden alma yetkisi verilmediği gibi başkana da meclisi feshetme yetkisi verilmemiştir. Parlamenter sistemlerde ise yürütmenin yetkili tarafı olan hükümet, meclis içinden çıkar ve meclisin onayıyla göreve başlar. Bu doğrultuda meclise, hükümeti veya sadece hükümetin bir üyesini görevden alma yetkisi verilmiştir. Meclis bu gücünü gensoru ve güvensizlik oyu aracılığıyla kullanır. Yarı-başkanlık sisteminde göreve gelme anlamında Cumhurbaşkanı ile Başbakan ve kabineyi ayrı ayrı ele almak gerekir. Cumhurbaşkanı, başkanlık sisteminde benimsendiği gibi yürütmenin genel oyla doğrudan halk tarafından seçilen tarafı olması hasebiyle meclis tarafından görevden alınamazken; yürütmenin Başbakan ve bakanlardan oluşan kabine tarafı parlamenter sisteme uygun olarak meclis içinden ve tarafından seçilir ve görevde kalma bakımından da ona bağlıdır. Meclisin denge ve denetleme mekanizması olarak kullanabileceği gensoru ve güvensizlik oyuna sistem içinde yer verilir.⁵⁷ Bununla birlikte, yarı-başkanlık sistemlerinde kabinenin Cumhurbaşkanı tarafından da denetlendiği görülebilmektedir. Bazı ülkelerde Başbakanın seçilmesinde ve keza görevden alınmasında Cumhurbaşkanına önemli yetkiler verildiği görülmektedir.⁵⁸

Hükümet sistemlerine göre denge ve denetleme mekanizmalarına yansıyan diğer bir farklılık ise, organlar yetkilerini kullanırken ve görevlerini yerine getirirken diğer organın müdahalesine ne ölçüde imkan tanındığına ilişkindir. Başkanlık sistemlerinde, sert kuvvetler ayrılığının gereği olarak organların birbirlerinin faaliyet ve yetki alanlarına girmeleri sınırlandırılmıştır ancak bu durumun devletin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için organlar arasında gerekli olan uyumu ve işbirliğini zedeleyebileceği düşüncesi sistem içine denge ve denetleme mekanizmalarının yerleştirilmesini zorunlu kılmıştır.⁵⁹ Milletlerarası antlaşma

⁵⁷ Yavuz Bülent, *Hükümet Sistemi Seçeneklerinde Denge ve Denetleme Mekanizmaları Raporu*, (Denge ve Denetleme Ağı, 2017), 14, Erişim 10 Mayıs 2025.

⁵⁸ Yaman Kaplan, *Karşılıklı Etkileşim Araçları*, 78.

⁵⁹ Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Temel Teorisi* (Bursa: Ekin Yayınları, 2. Basım, 2020), 1/647.

yapma yetkisi Başkana verilirken bu antlaşmaların geçerlilik kazanması için Meclisin onayına ihtiyaç duyulması, aynı şekilde bütçe hazırlama aşamasında yürütme yetkili kılınmışken bu bütçenin uygulanabilmesi için Meclisin onayından geçme zorunluluğu, organlar arasındaki işbirliğini güçlendirmeye yönelik denge ve denetleme mekanizmaları olarak görülebilir. Parlamenter sistemlerde yumuşak kuvvetler ayrılığına bağlı olarak organlar zaten birbirleriyle yakın ilişki içindedirler.⁶⁰ Bu doğrultuda bütçe ve milletlerarası antlaşmalarda iş birliği yapılması sistemin doğal bir parçası olarak gelişmiştir. Bununla birlikte Birleşik Krallık'ta da olduğu gibi parlamenter sistemlerde hükümet ile parlamento çoğunluğunun aynı eğiliminde olması nedeniyle bütçenin reddedildiği örneklerle rastlamak güçtür.⁶¹ Yarı-başkanlık sisteminin benimsendiği ülkelerde bütçenin yürütme tarafından hazırlanarak parlamento tarafından onaylandığı görülmektedir. Ancak, Fransa'da, bütçenin hem Ulusal Meclis hem Senato tarafından onaylanmaması durumunda Bakanlar Kurulu kararnamesi ile yürürlüğe konulmasına imkân tanıyan bir düzenleme mevcuttur.⁶² Gerçekleşmesi zor bir ihtimal olsa da böyle bir çıkış yolunun düzenlenmiş olması bütçeye ilişkin yasamanın sahip olduğu gücü zayıflatmaktadır. Benzer şekilde Türkiye'nin anayasal sistemine 2017 değişiklikleri ile eklenen, bütçenin meclis tarafından onaylanmaması halinde dahi kamu harcamalarının devam etmesini sağlayan düzenlemeye ilgili başlıkta yer verilmiştir.

Denge ve denetleme mekanizmalarının en önemli işlevlerinden biri de yürütmeye yasamanın en büyük gücü olan yasama işlevine ilişkin tanıdığı etki imkanındır. Özellikle parlamenter sistemlerde kanun yapma sürecinde yürütmenin katılımı ciddi bir ağırlık kazanmıştır. Yasa önerisinde bulunma bakımından Meclis kadar Bakanlar Kurulu da etkindir. Bakanlar Kurulu aynı zamanda yasamanın çıkardığı yetki kanunları çerçevesinde kararname de çıkarabilmektedir. Yürütmenin diğer kanadı olan Cumhurbaşkanı da sahip olduğu kanunları onaylama yetkisi ile istemediği kanunların yürürlüğe girmesini engellemek suretiyle yasama alanına müdahale eder.⁶³ Yarı-başkanlık sistemlerinde yasa önerme ve yasa gücünde kararname çıkarma yetkilerinin yürütmeye verildiği görülmektedir. Bazı anayasalarda bu yetkiler yalnızca hükümete verilirken Cumhurbaşkanına da verildiği örnekleri görmek mümkündür. Fransa'da hükümete kanun teklifinde bulunma yetkisi ile birlikte yasamanın yetki kanunuyla belirlediği alanlarda kanunname çıkarması yetkisi de verilmiştir. Yürütmenin diğer kanadı olan Cumhurbaşkanı da olağanüstü dönemlerde yetki kanununa ihtiyaç duymaksızın düzenleyici

⁶⁰ Gözler, *Anayasa Hukukunun Temel Teorisi*, 2/666.

⁶¹ Yaman Kaplan, *Karşılıklı Etkileşim Araçları*, 27.

⁶² Yaman Kaplan, *Karşılıklı Etkileşim Araçları*, 84-85.

⁶³ Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Temel Teorisi*, 2/666.

işlem yapabilecektir. Bunlarla birlikte yasama işlevine ilişkin bir başka mekanizma olarak karşımıza çıkan veto, Başbakan ve Cumhurbaşkanının iş birliği ile kullanılabilecektir.⁶⁴ Başkanlık sistemlerinde ise kuvvetlerin sert ayrılığı anlayışı dolayısıyla yürütmenin yasama işlevine etkisi minimize edilmek istenmiştir. Bununla birlikte başkanlık sistemini benimseyen ülkelerde dahi farklı ölçüde yürütmeye yetki tanındığı görülmektedir. Sistemin prototipi olan ABD’de, başkana, kanun teklifinde bulunma yetkisi tanınmamıştır. Bununla birlikte, başkanın yasama organını yönlendirmesine yardımcı olacak “mesaj” mekanizmasına yer verilmiştir. Bu mekanizma aracılığıyla başkan, program ve planlarını meclise bildirerek bu yönde yasa çıkarmalarını telkin edebilmektedir. Başkanlık sistemini kabul eden başka ülkelerde başkana kanun önerme yetkisinin tanındığı da görülebilmektedir. Yine ABD’de başkana doğrudan kanun gücünde kararname çıkarma yetkisi verilmemişken özellikle Latin Amerika ülkelerinde bu yetkinin başkanlara verildiği görülmektedir. ABD’de ise, başkanın, normlar hiyerarşisinde kanunların altında yer almakla birlikte yürütme gücünü kullanılmasını sağlayan başkanlık kararnameleri çıkarabileceğine dair bir kabul vardır. Bazı ülkelerde de başkana doğrudan anayasa ile düzenleme yapma yetkisi tanınarak yürütmenin yasama karşısında daha da güçlü konuma getirildiği görülmektedir.⁶⁵ 2017 değişikliği ile Anayasamızda da yer alan bu yetki ilgili başlık altında tartışılacaktır.

Yasama organının yasama işlevi dışında çok önemli bir işlevi daha vardır ki bu da yürütmeyi denetlemektir. Denetleme işlevini yerine getirebilmeleri için meclislere farklı mekanizmalar tanınmıştır. Bunlar genel görüşme, soru, meclis araştırması ile meclis soruşturması olarak karşımıza çıkar. İkinci bölümde detaylı olarak ele alınacak olan bu mekanizmalar parlamenter sistemlerde geniş şekilde yer bulmaktadır. Yarı-başkanlık sistemlerinde de, bu mekanizmaların da parlamenter sistemlere benzer şekilde yer aldığını görmek mümkündür. Fransa’da haftada bir gün sözlü sorulara ayrıldığı gibi yazılı soru sormak da mümkündür. Yasamanın, yürütmenin iki kanadına da karşı görevlerini ihmal ettikleri veya görevlerine aykırı davranışta bulundukları iddiasıyla soruşturma açma yetkisi bulunmaktadır.⁶⁶ Genel görüşme, soru, meclis araştırması ile meclis soruşturması/suçlandırma gibi mekanizmalara diğer sistemlerde olduğu gibi başkanlık sistemlerinde de yer verildiği görülmektedir. Zira bu mekanizmalar yasama organlarına denetleme anlamında yardımcı olduğu gibi işlevlerini gerçekleştirebilmeleri için ihtiyaç duydukları bilgilere ulaşmalarını da

⁶⁴ Yaman Kaplan, *Karşılıklı Etkileşim Araçları*, 82-83.

⁶⁵ Yaman Kaplan, *Karşılıklı Etkileşim Araçları*, 115-117.

⁶⁶ Yaman Kaplan, *Karşılıklı Etkileşim Araçları*, 87.

sağlar. Bu ihtiyaç ise hükümet sistemi fark etmeksizin kuvvetler ayrılığına dayanan her demokratik devlet için geçerlilik taşır. Bununla birlikte, suçlandırma, başkanlık sistemlerinde yürütmenin görevine yasama tarafından son verilmesinin tek yolu olarak ayrı bir önem taşır. Bu mekanizma ile yasama en azından cezai sorumluluk aracılığıyla yürütmeyi görevden alabilecektir.⁶⁷

Yapılan bu karşılaştırma sonucunda görülmektedir ki denge ve denetleme mekanizmalarına, hükümet sistemi ne olursa olsun, ihtiyaç duyulmakta ve ülkelerin anayasal sistemi içinde önemli bir yer verilmektedir. Yalnızca hükümet sisteminin dayandığı kuvvetler ayrılığının sertliğine göre hangi mekanizmanın ve hangi işlevinin ön plana çıktığı değişebilmektedir.

3. Türkiye’de Hükümet Sistemi

Bu bölümde, 1876 Kanun-i Esasi’den başlamak üzere 1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiler odak noktası olmakla birlikte genel hatlarıyla ele alınacaktır. Bu doğrultuda ilgili Anayasalarda benimsenen hükümet sistemleri tespit edilmeye çalışılacak ve denge ve denetleme mekanizmalarına ne derece yer verildiği genel olarak değerlendirilecektir.

3.1. 1876 Kanun-i Esasi

Osmanlı İmparatorluğunun ilk yazılı anayasası olan Kanuni Esasi dönemini ikiye ayırmak gerekir. Kanunun ilk hali ile 1909 değişikliği sonrası devlet anlayışı büyük farklılıklar taşır. Birinci Meşrutiyet döneminde yürütmenin elinde toplanan bir kuvvetler birliğinden söz edilirken 1909 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişiklikleriyle birlikte yumuşak bir kuvvetler ayrılığına yer verilen, parlamenter hükümet sistemine benzer bir yapıya geçildiği söylenebilir.⁶⁸

⁶⁷ Yaman Kaplan, *Karşılıklı Etkileşim Araçları*, 127.

⁶⁸ Bülent Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri* (İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 38. Basım, 2024), 196.

Kanun-i Esasi'nin ilk düzenlendiği halinde yasama, yürütme ve yargı organları ayrı ayrı işlenmiş olmakla birlikte, padişaha, yürütme gücünün yanı sıra yasama işlevlerini de kapsayacak şekilde verilen geniş yetkiler incelendiğinde kuvvetler ayrılığından söz etmek güçleşmektedir. Özellikle, padişahın sahip olduğu meclisi fesih ve mutlak veto yetkileri yasama organını etkisiz hale getirmektedir. Bu durum göz önüne alındığında Kanuni Esasi ile kurulan sistemi, parlamenter monarşi olarak nitelendirmek zor olsa da, anayasal düzene geçiş açısından önemli bir adım olarak kabul etmek gerekir.⁶⁹

Anayasa yapım sürecinde iki farklı Kanun-ı Esasi taslağı hazırlanmıştır. Mithat Paşa, güçlü bir hükümdarla birlikte vekillerin meclise karşı sorumlu olduğu bir düzen tahayyül etmiştir. Diğer taslak ise Abdülhamit'in isteğiyle Sait Paşa tarafından çevrilen Fransız anayasaları (1814, 1830, 1875) örnek alınarak hazırlanmıştır. Bu çalışmalar sonrasında kurulan anayasa hazırlama komisyonu, Padişah tarafından atanan ulema sınıfından on kişiden, iki askerden ve üçü Hristiyan olmak üzere on altı sivil bürokrattan oluşmuştur. Komisyon kuruluşunda halk temsiliinde yer verilmediği gibi komisyondan çıkan metnin halk oylamasına sunulması tarzında bir usul de işletilmemiştir. Bu anlamda tek taraflı bir işlem niteliğinde olan Kanun-i Esasi'nin anayasa olarak kabul edilemeyeceğini savunan yazarlar olmuştur.⁷⁰ Tanör, bunun bugün için doğru bir argüman olduğunu ancak Kanun-i Esasi'nin içinde doğduğu döneme göre nitelendirilmesi gerektiğini belirtmektedir. 19. yüzyılda 1814 Fransa ve 1848 İtalya Anayasaları gibi anayasalar da ferman anayasaları olmakla birlikte meşruti monarşiye geçiş aşamasında önemli rol oynamışlardır.⁷¹

Kanun-i Esasi metnine baktığımızda da yazım tekniği açısından hukuki bir dil kullanıldığı görülmektedir. Ayanların dilinden yazılan Sened-i İttifak ile Padişahın dilinden yazılan Tanzimat Fermanından farklı olarak Kanun-i Esasi objektif bir dille yazılmış ve hukuki terminoloji kullanılmıştır. Metin sistematigi açısından da bölümler ve maddeler halinde anayasal bir dizaynı vardır.⁷²

Kanun-i Esasi, üçüncü maddesinde saltanat ve hilafet hakkının Osmanlı soyuna ait olduğuna yer vererek devletin monarşik yapısına anayasal zemin kazandırmıştır. Yürütme organı padişaktır. Heyet-i Vükela üyeleri Padişah iradesiyle atanır ve azledilir. Padişahın iradesine karşı hareket etme yetkileri yoktur. Yasama organı Meclis-i Umumi'nin kanatlarından

⁶⁹ Cem Duran Uzun, *Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2023), 207-208.

⁷⁰ Okandan R. G., *Amme Hukukumuzun Ana Hatları* (İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1957), 150-151; Okandan, eserinde, Kanun-i Esasinin milletin hazırlanış ve kabul aşamalarında mevcudiyeti olmaması yanı sıra belirli bir ideolojiye de sahip olmadığı eleştirisini getirmiştir.

⁷¹ Tanör, *Osmanlı-Türk*, 134.

⁷² Tanör, *Osmanlı-Türk*, 134.

biri olan Meclis-i Ayan üyeleri ve başkanı da Padişah tarafından seçilmektedir. Sadece Meclis-i Mebusan üyeleri halk tarafından seçilmektedir. Ancak burada da Meclis Başkanını gösterilecek adaylar arasından Padişah seçer. Görüldüğü gibi Padişah yürütmenin tek sahibi olmakla birlikte yasama üzerinde de büyük güce sahiptir.⁷³

1876 yılında Osmanlı İmparatorluğunun ilk anayasası olarak yürürlüğe giren Kanuni Esasi ile meşruti monarşiye geçilmiş olmakla birlikte meclise tanınan anayasal hakların çok sınırlı olduğu görülmektedir. Yasama organı olarak görev yapan “Meclis-i Umumi”, iki meclisli bir yapı olarak teşkil edilmiştir. Bu meclislerden biri olan “Heyet-i Ayan”ın üyeleri doğrudan padişah iradesiyle atanırken, diğer meclis olan “Heyet-i Mebusan”ın üyeleri iki dereceli seçim usulüyle halk tarafından göreve gelmektedir. Meclisin teşekkülü yanında yasama sürecinde de teklif aşamasından başlayarak yasanın kabulüne kadar bu Padişahın belirleyici etkisinin devam ettiği görülmektedir. Tüm üyeleri Padişahın takdiri doğrultusunda belirlenen Meclis-i Ayan, konu sınırlaması olmadan yasa teklifine bulunabilirken; Meclis-i Mebusan ancak *kendi görev alanında* yasa teklifinde bulunabilir. Maddede yer alan “vazife-i muayyene” teriminin neyi kapsadığı da açık değildir. Bir meclis üyesinin yasa teklifinde bulunabilmesi için öncelikle Padişah’tan izin alınması gerekir. Padişah izin verirse öneri Devlet-i Şura’ya gider. Burada hazırlanan taslak öncelikle Meclis-i Mebusan’da görüşülür. Meclis-i Mebusan’da kabul edilmesinin ardından denetlenmesi için Meclis-i Ayan’a gelir. Meclis-i Ayan’ın verebileceği üç karar vardır. Tasarıyı kabul edebilir, değişiklik önerisi ile geri gönderebilir veya reddedebilir. Reddedilen tasarı yasama yılı içinde tekrar görüşülemez. Tasarının kabul edilmesi halinde tekrar Padişahın önüne gelir. Padişahın veto yetkisi bulunmaktadır. İki meclis tarafından kabul edilen yasa tasarıları da ancak Padişahın onayı ile yürürlüğe girebilir. İlgili sürece bakıldığında, Padişahın tasvip etmeyeceği bir kanun çıkarılmasının imkansız olduğu açıktır.⁷⁴ Yürütmenin önemli derecede yasama alanına müdahale imkanına sahip olması, Kanun-i Esasi’de yerleşmiş bir kuvvetler ayrılığı anlayışının olmadığını göstermektedir.⁷⁵

Bunlara ek olarak yasamayı güvencesiz bırakan Padişahın istediği zaman meclisi feshedebilme hakkı da göz önüne alındığında Padişah lehine bir güç dengesi kurulduğu söylenebilir. Zira Padişah da kendine verilen bu yetkiyi 1878 yılında kullanarak Heyeti Mebusan’ı dağıtmıştır. II. Meşrutiyet ile Kanuni Esasi tekrar işler hale getirilmiş ve daha önceki olayın bir daha yaşanmasını önlemek amacıyla gerçekleştirilen 1909 Anayasa değişiklikleri ile

⁷³ Merve Ünal Açıkgöz, “1876 Tarihli Kanun-i Esasi’de Yasama-Yürütme İlişkisi”, *Yasama Dergisi* 43 (2021), 16-17.

⁷⁴ Tanör, *Osmanlı-Türk*, 139-140.

⁷⁵ Ünal Açıkgöz, “Kanun-i Esasi’de Yasama”, 72.

Meclis güçlendirilmiştir. Padişaha verilen meclisi fesih hakkı, Ayan Meclisi tarafından onay verilmesi ve üç ay içinde yeniden seçim yapılması şartlarına bağlanmıştır. Böylece, padişahın bu konudaki sınırsız takdir hakkı engellenmiştir. Bunun yanında eski düzenlemedeki yasa tasarısı sunmak için Padişah'tan izin alınması gerekliliği kaldırılmıştır. Bununla birlikte Padişahın mutlak veto hakkı güçleştirici vetoya çevrilmiştir. Buna göre, Padişah iki meclis tarafından kabul edilerek önüne gelmiş bir yasa tasarısını iki ay içinde onaylamak ya da tekrar görüşülmek üzere Meclise geri göndermek zorundadır. Geri gönderilen yasa tasarısı, iki meclis tarafından üçte iki çoğunlukla kabulü halinde kanunlaşır.⁷⁶

Birinci Meşrutiyet döneminde yasamanın hükümeti denetleyebileceği mekanizmalara yer verilmediği görülmektedir. Zaten o dönemde yürütme yetkisini uhdesinde toplayan Padişah diğer güçlerin de üzerinde kabul edilmektedir. Heyet-i Vükela üyeleri de Padişaha karşı sorumludurlar, Padişah tarafından atanır ve görevden alınırlar. Sadece 31. madde ile Heyet-i Mebusan tarafından bir yürütme vekilinin sorumluluğunu doğurabilecek bir mekanizmanın başlatılması öngörülmüştür. Ancak bu düzenleme de yalnızca cezai sorumluluğa ilişkindir. Siyasi sorumluluk yolu olarak görülmemiştir.⁷⁷

Kanun-i Esasi'de yapılan 1909 değişiklikleri, Osmanlı Devleti'nde kuvvetler ayrılığının öne çıkması ve parlamenter bir demokrasiye geçiş aşaması olarak büyük öneme sahiptir. Bu değişiklikler ile yasama organı bağımsızlaşır ve güçlenirken, Padişahın yetkileri sınırlandırılmış ve yürütmenin sorumluluğu doğmuştur. Padişahın sahip olduğu mutlak veto yetkisinin güçleştirici veto yetkisine çevrilmesi, yasamaya, Padişah geri gönderse dahi üçte iki çoğunluğu elde ederek istediği kanunu çıkarma gücü vermiştir. Padişahın sahip olduğu meclisi fesih yetkisinin kullanılmasının zorlaştırılması ve Meclisin Padişahın davetine gerek duymaksızın toplanabilmesi yasamanın yürütmeye olan bağlılığını azaltmıştır. Padişahın belirli yetkilerini kullanırken Sadrazam veya ilgili vekilin imzasına ihtiyaç duyması ve Heyet-i Vükela'nın Meclise karşı siyasi sorumluluğu, parlamenter hükümet sistemine geçiş anlamında adımlar olmakla birlikte, sorumluluk dolayısıyla Padişahın, Meclisin onayını alabilecek bir Sadrazam seçme gerekliliği de yürütmenin sınırlandırıldığına dair başka göstergedir.⁷⁸

⁷⁶ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 24.25.

⁷⁷ Erdal Onar, *Meclis Araştırması* (Ankara: Ankara Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Doktora Tezi, 1976), 70-71.

⁷⁸ Uzun, *Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi*, 231-232.

3.2. 1921 Anayasası

Yeni bir devletin temellerinin atıldığı 1921 Anayasasında; millet egemenliğinin tek temsilcisi olarak, yürütme yetkisini de kendi elinde tutan güçlü bir yasama organı yaratılmıştır.⁷⁹ Bu anlayış doğrultusunda, 1921 Anayasası'nın ilk halinde sadece “Meclis Başkanlığı” makamına yer verilmiş, ayrıca devlet başkanlığı düzenlenmemiştir.⁸⁰

Meclise, bakanları (icra vekillerini) atama, görevden alma ve yapacakları işlemlerde yönlendirme yetkisi verilmişken, bakanların elinde meclise karşı kullanabilecekleri hiçbir araç yoktur.⁸¹ Bu dönemde çıkarılan bir kanun ile, icra vekilleri arasında çıkacak anlaşmazlıkların çözümünde meclisin yetkili kılınması da kolektif bir hükümetten bahsedilemeyeceğine işaret etmesi bakımından meclis hükümeti sistemine işaret etmektedir.⁸²

“Meclis hükümeti” olarak literatürde yer alan kuvvetler birliğine dayanan bu sistemin, bağımsızlık mücadelesinde olduğu gibi hızlı ve net kararların alınması gereken olağandışı durumlarda kurucular tarafından tercih edilmesi devletler tarihinde karşılaşılan bir durumdur. Bu sistemler kriz dönemlerini atlarmaya yönelik olduklarından kısa süreli uygulanmış ve bir geçiş sistemi olarak görülmüşlerdir.⁸³ Türkiye’de de süreç bu yönde ilerlemiştir. 29 Ekim 1923 tarihinde yapılan Anayasa değişikliği ile devlet şekli Cumhuriyet olarak kabul edilmiştir. Devlet şeklindeki değişikliğin yanında hükümet şekline ilişkin de değişiklikler yapılmıştır. Reisicumhurun meclis tarafından seçileceği düzenlenerek devlet başkanlığı makamı getirilmiştir. Bakanların Meclis tarafından tek tek seçildiği usul de terk edilmiş, Reisicumhur eliyle seçilecek başvekil tarafından seçilmeleri öngörülmüştür. Bunula birlikte, Teşkilat-ı Esasiye'nin 12. maddesi uyarınca, başvekil tarafından seçilen icra vekillerinin atanması için meclis onayına ihtiyaç vardır.⁸⁴

Yapılan bu değişiklikler parlamenter sisteme doğru bir geçişe işaret etmekle birlikte⁸⁵ yasama ve yürütme arasında devam eden sıkı bağ, meclis hükümeti sisteminin tamamen terk

⁷⁹ 1921 Anayasası, md. 2.- İcra kudreti ve teşri salâhiyeti milletin yegâne ve hakikî mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder; md. 3.- Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükümeti “Büyük Millet Meclisi Hükümeti” unvanını taşır.

⁸⁰ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 28; 26 Ekim 1923 tarih ve 364 sayılı kanun ile Cumhuriyet ilan edilmiş ve devlet başkanlığı makamı da kurulmuştur. Cumhurbaşkanının, TBMM tarafından kendi üyeleri arasından seçilmesi öngörülmüştür. Akgül, *Hükümet, Sistemleri Tartışması*, 189.

⁸¹ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 27.

⁸² Ergun Özbudun, *1921 Anayasası* (Ankara: Erdal Basım Yayın Dağıtım, Atatürk Araştırma Merkezi Başkanlığı, 3.Basım, 2021), 68.

⁸³ Ergun Özbudun, *1924 Anayasası* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2024), 62.

⁸⁴ Tanör, *Osmanlı-Türk*, 284-285.

⁸⁵ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 28.

edilmediğini göstermektedir. 1924 Anayasası dahi, yürütmeyi yasamadan kısmen ayırarak parlamenter sisteme geçiş sürecinde önemli adımlar atsa da içinde meclis hükümetine ilişkin hükümler içermeye devam etmiştir.⁸⁶

1921 Anayasasında yargı organının düzenlenmediği görülmektedir. Meclis hükümetinin dayandığı kuvvetler birliği anlayışının yargı kuvvetini de birlik içine aldığı söylenebilir. Bunu, o dönem kurulan İstiklal Mahkemelerinin üyelerinin meclis içinden meclis tarafından seçilmesinde görebiliriz.⁸⁷

3.3. 1924 Anayasası

1924 Anayasasının; 4. maddede egemenlik hakkının yalnızca TBMM'ye ait olduğuna dair yaptığı vurgu, 5. madde ile hem yasama hem de yürütme yetkilerini Büyük Millet Meclisine vermesi ve 7. madde ile Meclise hükümeti feshetme yetkisi tanınmışken yürütme için böyle bir yetkinin öngörülmemesi yönündeki düzenlemeleri, “meclis hükümeti” sistemine işaret etmektedir. Bunlarla birlikte; TBMM'ye verilen yürütme yetkisinin ancak hükümet eli ile kullanılabilmesi, hükümetin kurulmasında usul olarak klasik parlamenter sisteme benzer bir yolun seçilmiş olması ve “hükümetin kollektif sorumluluğu ilkesi”, parlamenter hükümet sistemi özelliklerine işaret etmektedir. Cumhurbaşkanının vereceği kararların Başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanmasına hükmeden 39. madde ile getirilen “karşı imza” ilkesi de parlamenter sistemlerde Cumhurbaşkanının sorumsuzluğuna işaret eden belirgin unsurlarından biridir.⁸⁸ Bu düzenlemeler ışığında 1924 Anayasasının karma bir sistem getirdiği literatürde ağırlıklı olarak benimsenmiş bir görüştür. O dönem uygulanan sistem, teorik olarak yasama ve yürütme yetkisini mecliste toplamakla birlikte yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu aracılığıyla kullanılması sebebiyle “kuvvetler birliği görevler ayrılığı” olarak nitelendirilmiştir.⁸⁹

1923 değişiklikleri ile hükümeti kurma görevinin Cumhurbaşkanı ve Başvekile verilmesi, parlamenter sisteme yönelişi ifade etmekteydi. Bu dönemde Başvekil tarafından seçilen bakanların atanabilmeleri için meclisin onayı şart idi. 1924 Anayasası ile bu usul

⁸⁶ Akgül, *Hükümet Sistemleri Tartışması*, 191.

⁸⁷ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku* (Bursa: Ekin Yayın Basım Dağıtım, 4. Basım, 2021), 79.

⁸⁸ Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık*, 117,118.

⁸⁹ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 29; Anayurt, 1924 Anayasasının “meclis hükümeti ile parlamenter hükümet arasında bir köprü vazifesi gören sui generis bir rejim” öngördüğünü ifade etmiştir. Anayurt, “1924 Anayasasında Meclis-Yürütme İlişkisi”, *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi* 8/39 (Kasım 1997), 684.

değiştirilmiştir. Bakanların atanması için zorunlu olan meclis tarafından onay şartı yerine, bakanların Başbakan tarafından atanmasından sonra göreve devam edebilmeleri için gerekli güvenoyu mekanizmasına geçilmiştir. Böylelikle, yürütme teşkilatının kurulmasında yasama organı, kurucu konumdan ziyade onaylayıcı konumuna getirilmiştir. Böylece yürütme ile yasama arasındaki sınır biraz daha keskinleşmiş, parlamenter sisteme bir adım daha yaklaşılmıştır.⁹⁰ Anayasada, Meclise, hükümeti “her vakit murakabe ve ıskat” etme yetkisinin tanınmış olmasıyla yürütmenin yasamaya karşı siyasal sorumluluğu gelişmiştir. Bu yetki de, parlamenter sistemlerin ayırıcı özelliklerinden biri olmasıyla dikkat çekmektedir.⁹¹

1924 döneminde hükümetin yasama faaliyetlerine geniş katılım sağlayabildiği söylenebilir. Aynı zamanda milletvekili sıfatına sahip olan hükümet üyelerinin, kanun teklifinde bulunmasını veya Meclis görüşmelerine katılmasını engelleyen bir düzenleme olmamakla birlikte hükümet üyeleri bu haklarını kullanmama yönünde tercihte bulunmuştur. Hükümete tanınacak bir fesih yetkisine Anayasa tasarısında yer verilmiş olsa da, bu tasarı, fesih yetkisinin 1924 Anayasası ile benimsenmek istenen sistem anlayışına uymaması nedeniyle reddedilmiştir. Meclise gensoru yetkisi verilirken yürütmeye fesih yetkisinin tanınmaması meclis üstünlüğü anlayışının bir göstergesi olarak kabul edilebilir.⁹²

1924 Anayasası, yasamaya, 22. maddesi ile yürütmeyi denetleyebileceği üç araç vermiştir. Bunlar; soru, gensoru ve Meclis tahkikatıdır.⁹³ Bu araçlara ilgili başlıklar altında yer verilecektir.

1924 Anayasasında yargıya ayrı bir bölümde (kuvvet-i kazaiye) yer verilmiş, yetkinin millet adına bağımsız mahkemeler tarafından kullanılacağı düzenlenmiştir. Bağımsız bir yargı organı kurulmuş olmasıyla birlikte, kanunları yorumlama gücünün mahkemeler yerine Meclise verilmesi kuvvetler ayrılığına aykırı bir durum doğurmaktadır.⁹⁴

3.4. 1961 Anayasası

⁹⁰ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 29-30.

⁹¹ Özbudun, *1924 Anayasası*, 51.

⁹² Ömer Anayurt, “1924 Anayasası’nda Meclis-Yürütme İlişkileri”. *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi* 8/39 (Kasım 1997), 676.

⁹³ Nadir Latif İslam, *Türkiye’de Gensoru ve Meclis Tahkikatı*, (Ankara: y.y., 1966), 10.

⁹⁴ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 98.

27 Mayıs darbesini takip eden süreçte darbeyi gerçekleştiren otuz sekiz subayın iradesinin ürünü olarak kabul edebileceğimiz *12 Haziran 1960 tarih ve 1 sayılı Kanun* yürürlüğe girmiştir. Bu kanun, yeni bir Anayasa hazırlanıp kabul edilene kadar geçici bir Anayasa olarak işlev görmüştür. Bu kanun ile Milli Birlik Komitesi yasal olarak kurulmuş ve 1. madde ile bu Komiteye, Meclisin bütün hak ve yetkileri verilmiştir. Komite, genel seçimlerle birlikte yeniden toplanacak olan TBMM'ye geri devredileceği güne kadar milli egemenlik hakkının kullanıcısı olarak yetkilendirilmiştir. 3. madde ile de Milli Birlik Komitesinin yasama yetkisini kendi kullanacağı ayrı olarak düzenlenmiştir. Yine bu Komite tarafından üyelerinin seçildiği Yüksek Adalet Divanı ile de yargı kuvvetini ele geçirdiği göz önüne alındığında bu geçiş döneminin bir kuvvetler birliği anlayışıyla yönetildiği kabul edilebilir.⁹⁵

Geçiş sürecinin sonunda kabul edilen 1961 Anayasasında ise “yumuşak kuvvetler ayrılığını” benimsenmiştir. Bu ifade Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyon Raporunda da yer almaktadır. Rapora göre, bu durum, “kuvvetler karışımından” kuvvetler ayrılığına geçiş anlamında Türkiye için önemli bir yeniliktir.⁹⁶ Tanör de, 1961 Anayasasının en büyük katkılarından biri olarak devlet iktidarın farklı organlar arasında bölüştürülmesini ve bu organların fren ve denge mekanizmalarına sahip kılınmasını görmektedir.⁹⁷ 1961'e kadarki dönemde yaşanan antidemokratik uygulamalara tepki olarak Meclisin denetim araçlarına Anayasa ve İçtüzükte ayrıntılı yer verildiği görülmektedir.⁹⁸

1961 Anayasası millet egemenliği vurgusunu korumakla birlikte, 4. maddeye bu egemenliğin yetkili organlar eliyle kullanılacağı ibaresini ekleyerek kuvvetler ayrılığını benimsediğini göstermiştir.⁹⁹ Yasama yetkisi 5. madde ile TBMM'ye, yürütme görevi 6. madde ile Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna ve yargı yetkisi 7. Madde ile bağımsız mahkemelere verilmiştir. Yasama ve yargı bir yetki olarak ifade edilirken yürütmenin bir görev olarak belirtilmesi dikkat çekicidir.¹⁰⁰

1961 Anayasası ile çift kanatlı bir meclis kurulmuştur. TBMM'nin bir kanadını Millet Meclisi diğer kanadını ise Cumhuriyet Senatosu oluşturmaktadır (m.63). Anayasada meclisler arasındaki iş bölümüne bakıldığında Millet Meclisinin Cumhuriyet Senatosuna oranla daha çok

⁹⁵ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 116.

⁹⁶ *Bu tasarıda benimsenmiş olan parlamenter rejim, millî hâkimiyete dayanan Devletimizin tarihinde tamamen bir yenilik ifade eder. Zira Meclis Hükümetinin dayandığı kuvvetler karışımını değil yumuşak bir, kuvvetler ayrımını esas almıştır.* T.C. Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyon Raporu, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu* 5/7, Erişim 30 Ağustos 2025, 4.

⁹⁷ Bülent Tanör, *İki Anayasa: 1961-1982*, (İstanbul: On İki Levha, 2020), 15.

⁹⁸ Tanör, *Osmanlı-Türk*, 396.

⁹⁹ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 37-38.

¹⁰⁰ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 125.

yetki ve sorumluluğa sahip olduğu görülmektedir. Hükümetin sorumluluğu Millet Meclisine karşıdır. Hükümet, göreve başlarken Millet Meclisinin güvenini alır (m.103) ve ancak Millet Meclisi gensoru verebilir (m.89). Cumhuriyet Senatosu hükümeti düşüremez. Anayasanın 92. maddesinde kanunların kabulünde son karar merci olarak Millet Meclisinin gösterilmesi yasama işlevini yerine getirirken de daha etkin taraf olduğuna işaret etmekle birlikte kanunların teklif ve görüşme aşamasında Cumhuriyet Senatosuna da önemli bir rol verildiği görülmektedir. Gensoru dışında hükümeti denetleme mekanizmaları olan meclis soruşturması, meclis araştırması, genel görüşme ve soru mekanizmalarının işletilmesinde iki meclis birlikte yetkilendirilmiştir (m. 88). Bu mekanizmaların kullanılmasına ilişkin usuller her meclisin içtüzüğünde ayrı ayrı düzenlenmiştir. Ancak İktidarlara ilişkin düzenlemelerin tamamlanması 1961 Anayasasının yürürlüğe girmesinden çok sonra gerçekleşmiştir. Cumhuriyet Senatosu İktidarı 1963'te ve TBMM Birleşik Toplantısı İktidarı 1965'te kabul edilirken Millet Meclisi İktidarı'nın kabulü ancak 1973 yılında gerçekleşmiştir. İlgili içtüzükler kabul edilinceye kadar 1927 İktidarı hükümleri uygulanmaya devam edilmiştir.¹⁰¹

Tanör, iki meclis sisteminin, “çoğunluk diktatörlüğü”nü engelleyecek ve farklı dinamikler içeren meclislerin varlığı sayesinde daha iyi yasaların hazırlanmasını sağlayacak bir nevi denge ve denetim organı tasarladığını söylemektedir.¹⁰² Özbudun da aynı yönde, devlet iktidarının sınırlandırılmasında tek yolun organlar arasında yapılacak bir yetki bölümü olmadığını, bir organ içinde de yetki paylaşımı sağlayacak bir yapı uygulanmasının denge açısından faydalı olduğunu belirtmektedir.¹⁰³

1961 Anayasasında da yürütme organı iki başlı yapısını sürdürmektedir. Yürütmenin bir tarafı olan Cumhurbaşkanı yedi senelik görev süresi için TBMM tarafından seçilir. Cumhurbaşkanı seçmek için ilk iki turda üçte iki çoğunluk, seçimin üçüncü tura kalması durumunda ise salt çoğunluk aranmaktadır. Cumhurbaşkanı seçilen kişi bir daha aday olamaz. Cumhurbaşkanı seçilmekle birlikte kişinin siyasi partiyle bağlantısı kesilir ve TBMM üyeliği sona erer (m. 95). Getirilen bu düzenlemelerle Cumhurbaşkanlığının, meclis içinde bir uzlaşmayı temsil edebilecek, partiler üstü, tarafsız ve yasamadan ayrı bir konumda tutulmak istendiği görülmektedir. Seçim için ilk iki turda aranan üçte iki çoğunluğa ulaşılabilmesi için birden fazla partinin aynı adayı desteklemesi gerekir. Yedi yıllık görev süresi, Cumhurbaşkanının farklı siyasi eğilimlere sahip meclis ile çalışmasını sağlar. Aynı zamanda dört yılda bir yapılan

¹⁰¹ Karaman, *Demokratik Siyasal Sistemde*, 152.

¹⁰² Tanör, *Osmanlı-Türk*, 395.

¹⁰³ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 39.

milletvekili seçimleri ile çakışmayacak olması da Cumhurbaşkanlarının değişen zamanla farklı eğilimlerle birlikte çalışma şansını arttırmakta hem de seçim dönemlerinde parti siyasetinden olabildiğince uzak kalabilmelerini sağlamaktadır. Bir kişinin iki defa Cumhurbaşkanı olamaması da görev sırasında çalıştığı meclislere karşı ileriki dönemler için seçim kaygısıyla hareket etmeden tarafsız kalabilmesine hizmet eder. Yazıcı da, 1961 Anayasasını 1924 Teşkilat-ı Esasiye’den ayıran önemli bir farklardan biri olarak Cumhurbaşkanının tarafsızlığının açıkça düzenlenmesine işaret etmektedir.¹⁰⁴

Cumhurbaşkanının görevlerine bakıldığında da parlamenter sisteme uygun olarak temsili bir rol verildiği görülmektedir.¹⁰⁵ Bu doğrultuda, hukuki sorumluluğu da bulunmamaktadır. Karşı imza kuralı gereği Cumhurbaşkanı tek başına karar alamaz, bu kararlarda ilgili bakanının veya Başbakanın da imzasının bulunması gerekir (m.98). Cumhurbaşkanının ancak cezai sorumluluğundan bahsedilebilir. 99. maddeye göre, TBMM “vatan hainliğinden dolayı” Cumhurbaşkanını suçlandırabilmektedir.

Yürütmenin diğer kanadı olan Bakanlar Kurulunun da parlamenter sistem örneğine uygun olarak kurulduğu görülmektedir. 102. maddeye göre, Cumhurbaşkanı TBMM üyeleri arasından bir kişiyi Başbakan olarak atar. Atanan Başbakan TBMM üyeleri veya milletvekili olma yeterliliğine sahip kişiler arasından bakanları seçer. Kurulan Bakanlar Kurulu göreve başlamak için ayrıca Millet Meclisinin güvenoyuna ihtiyaç duyar (m.103).

1961 Anayasasında yargı organı da kuvvetler ayrılığına uygun şekilde bağımsız bir organ olarak kabul edilmiştir. Yüksek Hakimler Kurulunun kurulması bu bağımsızlığı sağlama açısından 1961 Anayasasının getirdiği önemli yeniliklerdendir. Bununla birlikte Kurul üyelerinin seçimindeki dinamikler, Kurulun amaçlandığı görevi yerine getirebilmesi açısından büyük öneme sahiptir. Bu konu üzerinde tartışmalar olmuş, değişiklikler yapılmıştır (20 Eylül 1971 tarih ve 1488 sayılı Anayasa Değişikliği). 1961 Anayasasının, yargı alanında gerçekleştirdiği önemli dönüşümlerden biri de Anayasa Mahkemesi’ni hukuk sistemine kazandırmasıdır. Tanör, yargı organının diğer organlar arasındaki güçlü konumunu şu sözleriyle ifade etmektedir: “1961 Anayasası, siyasal karar organlarının (meclis, yürütme) yargı organı

¹⁰⁴ Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı- Başkanlık*, 119.

¹⁰⁵ 1961 Anayasası md. 97.- (1) Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla, Türkiye Cumhuriyetini ve Milleti temsil eder.

(2) Cumhurbaşkanı, gerekli gördükçe, Bakanlar Kuruluna başkanlık eder; yabancı Devletlere Türk Devletinin temsilcilerini gönderir ve Türkiye’ye gönderilen yabancı Devlet temsilcilerini kabul eder; milletlerarası andlaşmaları onaylar ve yayınlar; sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle belirli kişilerin cezalarını hafifletebilir veya kaldırabilir; <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/oncelki-anayasalar/1961-anayasasi/> Erişim 30 Ağustos 2025.

üzerindeki etkilerinin önlenmesine, buna karşılık yargının bunları denetlemesine dayanır”.¹⁰⁶ Yasaları yorumlama yetkisi de artık sisteme eklenen Anayasa Mahkemesine verilmiştir. Bu da, bu yetkiyi yasama organına tanıyan Meclis hükümeti ve dolayısıyla kuvvetler birliği anlayışının terk edildiğini gösteren işaretlerden birisidir.¹⁰⁷

Yasama ve yürütme organlarının kuruluşlarına ve arasındaki ilişkilere dair verdiğimiz bilgilere bakıldığında; iki-başlı yürütme, yürütmenin doğrudan halk tarafından seçilmemesi ve yürütmenin yasama organına karşı sorumlu olmasıyla 1961 Anayasanın parlamenter bir hükümet sistemini benimsediği açıkça görülebilmektedir. Cumhurbaşkanının, sistemdeki temsili, sorumsuz, tarafsız ve uzlaştırmacı rolünün ön plana çıkarılması da yine parlamenter sistem özelliklerindendir.

3.5. 2017 Anayasa Değişikliği Öncesinde 1982 Anayasası

1982 Anayasası’nın şekillenmesinde; yaşanan siyasal krizlerin sebebi olarak, hükümetin yetkilerini zayıflatan ve tıkanıklıkları giderici hükümlere yer vermeyen 1961 Anayasasını gören tutum etkili olmuştur.¹⁰⁸ Buna bir tepki olarak 1982 Anayasası, yürütme organını, yasama ve yargı organlarına göre daha güçlü bir konuma getirmeyi amaçlamıştır. Kenan Evren, anayasayı tanıtmada konuşmalarında 1961 Anayasasının oluşturduğu yürütme organını “bir ayağı olmayan ve koltuk değnekleriyle yürüyen bir insan”¹⁰⁹a benzetmiş, yürütmenin yerine getirmesi gereken görevlerin ağırlığı karşısında ona verilen yetki ve gücün de artırılması gerektiğini savunmuştur. Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanı olmak üzere ikili bir yapıya sahip olan yürütme organında ise sahip olduğu yetkilerin arttırılması bakımından ağırlık verilmesi gereken taraf olarak tarafsızlık ve arabuluculuk misyonu ile Cumhurbaşkanı görülmüştür. Evren aynı konuşmasında, hükümetin çoğunlukla farklı partilerin koalisyonu ile oluşturulduğunu ve bu partilerin kendi çıkarlarını gözetirken tarafsız kalamayacağını savunmaktadır. Bu nedenle bu tür çıkarların etkisi altında kalmayan, tarafsız bir Cumhurbaşkanına yetkilerin verilmesinin tercih edilmesi gerekmektedir.¹¹⁰

¹⁰⁶ Tanör, *İki Anayasa*, 16.

¹⁰⁷ Tanör, *Osmanlı-Türk*, 396.

¹⁰⁸ Yavuz, *Başbakan*, 128-129.

¹⁰⁹ *Türkiye Cumhuriyeti Devlet Başkanı Orgeneral Kenan Evren’in Yeni Anayasayı Devlet Adına Resmen Tanıtma Programı Gereğince Yaptıkları Konuşmalar (24 Ekim - 5 Kasım 1982)*, (Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM), 1982), 87.

¹¹⁰ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 62.

1982 Anayasanın geçici 1. maddesi ilginç bir durum yaratmıştır. Bu maddeye göre, Anayasanın kabul edilmesiyle birlikte halkoylamasının yapıldığı tarihte Milli Güvenlik Konseyi Başkanı olan kişi Cumhurbaşkanı sıfatını kazanacaktır. Halk anayasayı onaylamakla birlikte doğrudan Cumhurbaşkanı'na da seçmiş olacaktır.¹¹¹ Yazıcı, 1982 Anayasasının yarı-başkanlık sistemi getirdiğini ileri süren tezi Cumhurbaşkanı'nın TBMM tarafından seçilmesi düzenlemesi nedeniyle reddetmektedir. Kenan Evren'in Cumhurbaşkanı sıfatını doğrudan halkın oyuyla kazanması da bu savunmaya bir aykırılık oluşturmaz zira geçici birinci madde askeri vesayeti sürdürmek adına yapılmış bir hamledir ve istisna bir haldir. Geçici 1. madde Cumhurbaşkanı'nın doğrudan halk tarafından seçilmesini içeren bir hükümet sistemi amaçlamaz. Cumhurbaşkanı'nın seçimini düzenleyen 102. madde ile de seçimin TBMM üyeleri tarafından yapılacağını açık olarak belirtilmiştir.¹¹²

1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı'nın seçilmesine ilişkin düzenlemede, 1961 Anayasasında yer alan üç türlü yöntem, 1980 yılında altı ay boyunca Cumhurbaşkanı'nın seçilememesi tecrübesinden hareketle, Cumhurbaşkanı'nın seçilememesi ihtimalini ortadan kaldıracak şekilde revize edilmiştir. 1982 Anayasasında yürütme, 1961 Anayasasında olduğu gibi parlamenter sisteme uygun olarak iki başlı şekilde düzenlenmiştir. Bununla birlikte, 1961 Anayasasından ayrılan bir yönü bulunmaktadır. Yürütme “görev” olmanın yanında “yetki” olarak da nitelendirilmiştir. Yürütmenin yetki ve görev olarak tanımlanması yönündeki değişiklik, parlamenter sistemlerde yürütmenin yasamaya bağlı bir organ olmaktan çıkıp kendi alanına sahip, diğer kuvvetlere denk bir kuvvet olarak görüldüğüne işaret eder.¹¹³ Yürütmenin görev olarak nitelendirilmesi “idarenin kanuniliği ilkesi”nden kaynaklanır. Buna göre yürütme ancak kendisine tanınan görev kapsamında yasama tarafından çıkarılan kanunu yerine getirmekle görevlidir. Yürütmenin aynı zamanda bir yetki olarak görülmesi idarenin kanuniliği ilkesine istisna teşkil edecek bir düzenleme gücüne sahip olacağını gösterir.¹¹⁴

104. maddenin ilk fıkrası ile, “Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetme” yetkisinin Cumhurbaşkanı'na verilmiş olması bu makamın bütün organlar üzerinde kapsayıcı bir rol taşıdığı anlayışını göstermektedir. Maddenin devamında da Cumhurbaşkanı'nın yetki ve görevleri yasama, yürütme ve yargıya ilişkin olmak üzere sınıflandırılmış, her organının yetki alanında birtakım müdahalelere imkan tanınmıştır.¹¹⁵

¹¹¹ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 60.

¹¹² Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık*, 128.

¹¹³ Yavuz, *Başbakan*, 136-137.

¹¹⁴ Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık*, 126.

¹¹⁵ Tanör, *İki Anayasa*, 109.

1982 Anayasası ile Türkiye’de hükümet sisteminin, parlamenter sistemden ziyade yarı-başkanlık sistemine evrildiği görüşünü doğuran diğer bir unsur da 104. madde ile Cumhurbaşkanına tanınan görev ve yetkilerin genişliğidir. Buna rağmen, 1982 Anayasası, parlamenter sistemin ana unsurlarını taşımaya devam etmektedir. Ancak 2007 değişikliği ile Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi hükmünün gelmesiyle yarı-başkanlık sistemine geçiş Anayasal anlamda gerçekleşecektir.

1982 Anayasasının yürürlüğe girdiği ilk halinde de Cumhurbaşkanının, parlamenter sistemin öngördüğü “yetkisiz ve sorumsuz devlet başkanı” anlayışına kıyasla daha önemli yetkilere sahip olduğu, bu nedenle saf bir parlamenter sistemden bahsedilemeyeceği yönünde dile getirilen görüşler yanında; 1982 Anayasası, yasama ile yürütme arasında ve özellikle Cumhurbaşkanı ile Başbakanın farklı siyasi eğilimlerden olduğu durumlarda yürütme içinde krizlere yol açabileceği yönünde eleştirilerle de karşılaşmıştır.¹¹⁶

Bu eleştirilere haklılık kazandıracak şekilde onuncu Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer’den sonraki Cumhurbaşkanının seçilmesi sürecinde yaşanan bir kriz, yarı-başkanlık sistemine benzer özellikler taşıyan yeni bir sisteme giden yolu açmıştır.¹¹⁷ Cumhurbaşkanının Meclis tarafından seçilmesi yönteminin krizin kaynağı olarak görülmesi, Cumhurbaşkanının seçilme usulüne ilişkin bir değişiklik teklifini beraberinde getirmiştir. Bu teklif, Cumhurbaşkanının Meclis aracılığıyla değil, doğrudan halk tarafından seçilmesini içeren bir Anayasa değişikliğine ilişkindir. Teklif üzerine, TBMM’de hazırlanan 31 Mayıs 2007 tarih ve 5678 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu, 21 Ekim 2007 tarihli halkoylamasında geçerli oyların %68,95’i ile kabul edilmiştir.¹¹⁸ Kanun ile Cumhurbaşkanının seçiminin düzenlendiği 101. maddede yapılan değişiklik ile Cumhurbaşkanını yasama tarafından seçilmesini öngören parlamenter sistem anlayışı terk edilmiştir. Maddenin yeni haline göre, Cumhurbaşkanı beş

¹¹⁶ Levent Gönenç - Ali Ersoy Kontacı, “2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama-Yürütme İlişkileri”. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 145 (Kasım-Aralık 2019), 55; Hasan Tahsin Fendoğlu, *Türkiye’de Başkanlık Sistemi (Karşılaştırmalı)*, (Ankara: Yetkin Basımevi, 2015), 318.

¹¹⁷ “367 krizi” olarak bilinen bu olayı kısaca anlatmakta fayda vardır. O dönemde yürürlükte olan düzenlemeye göre Cumhurbaşkanı seçimleri üç turda tamamlanmaktaydı. İlk iki turda Cumhurbaşkanı seçilebilmek için gereken çoğunluk TBMM üye sayısının üçte ikisi (367 oy) idi. Hiçbir adayın bu çoğunluğa ulaşamadığı durumda yapılacak üçüncü tur oylamada Cumhurbaşkanı seçilmek için TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğu (276 oy) yeterli olmaktaydı. Abdullah Gül’ü aday olarak gösteren AKP ilk iki turda yeterli sayıya ulaşamayacak olsa dahi üçüncü turda adayını Cumhurbaşkanı seçtirebilecek milletvekili sayısına sahip idi. CHP ve ANAP, Cumhurbaşkanı seçim oylaması yapılabilmesi için toplantı yeter sayısının da 367 olduğunu öne sürmüştür. Bu düşünce ile, CHP ve ANAP seçimin yapılacağı TBMM toplantısına katılmamış, toplantı 361 milletvekili ile açılmış ve birinci tur oylama yapılmıştır. Deniz Baykal ve arkadaşları, yapılan ilk tur oylamanın iptali için Anayasa Mahkemesine başvuruda bulunmuş ve bu başvuru üç gün içinde ikiye karşı dokuz oyla kabul edilerek ilk tur oylamanın iptal edilmesiyle sonuçlanmıştır. ANAP ve CHP milletvekillerinin toplantılara katılmaması ve AYM kararı nedeniyle oylamaya da devam edilememesi sonucunda uzun bir süre Cumhurbaşkanı seçilememiştir. Kemal Gözler, “Hukukun Siyasetle İmtihani-2,” 26 Temmuz 2019, erişim 18 Nisan 2025, <https://www.anayasa.gen.tr/ysk-imtihan.htm>

¹¹⁸ Gözler, “Hukukun Siyasetle İmtihani-2”.

yıllık görev süresi için doğrudan halk tarafından seçilecektir. 7 yıllık görev süresi düşürülerek beş yıl olarak öngörülmüş ancak bununla birlikte bir kişinin ancak bir kez Cumhurbaşkanı seçilebileceği kuralı terk edilerek aynı kişinin iki kez Cumhurbaşkanı seçilmesine imkân tanınmıştır. Cumhurbaşkanı seçilen kişinin TBMM üyeliğinin sona ereceğine ve siyasi parti ilişkisinin kesileceğine yönelik kural muhafaza edilmiştir.¹¹⁹

5678 sayılı Kanunun kabulü ile anayasal anlamda yarı-başkanlık sistemine yapılan geçiş, 2007 değişikliği öncesindeki sisteme göre seçilen Abdullah Gül'ün 7 senelik görev süresini doldurmasının ardından 2014 yılında Recep Tayyip Erdoğan'ın halk tarafından Cumhurbaşkanı olarak seçilmesi ile fiiliyata geçmiş oldu.¹²⁰ Gözler, konuya ilişkin diğer bir makalesinde, bu krizin yarı-başkanlık sistemini getirmesiyle birlikte Başkanlık sistemine geçişi sağlayacak 2017 değişikliklerinin de yolunu açtığını yazmıştır.¹²¹

2014-2018 arası dönemde Anayasada yarı-başkanlık sistemi kabul edilmiş olmakla birlikte uygulamanın başkanlık sistemine benzediği dile getirilmiştir. Dönemin Başbakanı ile Cumhurbaşkanı arasında yaşanan gerilim sonrasında Başbakanın istifa etmesi ve yerine atanan Başbakanın yanında Cumhurbaşkanı'nın güçlü kalması bu tezin dayanağını oluşturan durumlardır.¹²² Cumhurbaşkanı Erdoğan ile Başbakan Davutoğlu arasında yaşanan bu kriz, yarı-başkanlık sisteminde taraflar aynı siyasi görüşe yakın olsa dahi yürütme içinde çekişmeler yaşanabileceğini göstermektedir.¹²³ Zaten bu durum da fazla uzun sürmemiştir. 16 Nisan 2017 tarihli halkoylamasıyla kabul edilen 21/1/2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Türkiye'ye anayasal düzlemde başkanlık sistemine benzer bir yapı kazandıran geçiş, 24 Haziran 2018'de yapılan seçimlerle fiiliyat kazanmıştır.¹²⁴

¹¹⁹ Merve Ünal Açıkgöz, *2017 Anayasa Değişiklikleri Bağlamında Yürütmenin Denetlenmesi* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2021), 118.

¹²⁰ Gönenç- Kontacı, "Yasama-Yürütme İlişkileri", 56.

¹²¹ Kemal Gözler, "Hukukun Siyasetle İmtihanı Kim Sınıfta kaldı? Anayasa mı, Anayasa Hukuku mu, Anayasa Hukukçuları mı? Anayasa Mahkemesi mi?", *Türkiye Günlüğü* 89 (Yaz 2007), 5-15.

¹²² Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 799-800.

¹²³ Gönenç- Kontacı, "Yasama- Yürütme İlişkileri", 55.

¹²⁴ Ünal Açıkgöz, *Yürütmenin Denetlenmesi*, 122.

3.6. 2017 Anayasa Değişikliği Sonrasında 1982 Anayasası

Anayasa değişikliği teklifinde, yeni sistem için belirlenen hedefler; istikrar, etkinlik ve yürütme organında iki başlılığın önüne geçmek olarak sayılmıştır.¹²⁵ Yeni hükümet sistemiyle ulaşılmak istenen hedeflerden olan “istikrar”, doğabilecek krizleri önlemeyi ve çözmeyi; “etkinlik” ise karar alma sürelerini kısaltmayı ve yönetimi pratikleştirmeyi ifade eder. Yürütmede çift başlılık ise Başbakanlığın ve Bakanlar Kurulunun kaldırılması suretiyle sona erdirilmiştir. Söz konusu değişiklik, yürütme organında yetkinin münhasıran Cumhurbaşkanında toplanmasına yol açarak etkinlik hedefine de güç vermektedir. İstikrara ilişkin yapılanma da, özellikle sistemi saf başkanlık sisteminden ayıran mekanizmalara yer verilmesiyle sağlanmaya çalışılmıştır.¹²⁶

2017 Anayasa değişikliği, yürütme organının yapısını önemli ölçüde etkileyen mahiyetiyle 1982 Anayasasında yapılan diğer değişikliklerden ayrılmaktadır. 6771 sayılı Kanun’da yer alan hükümler, Türkiye’deki hükümet sisteminin değişmesine yönelik bir iradeyi yansıtmaktadır. Cumhurbaşkanının meclis aracılığıyla seçilmesi usulü, 2007 Anayasa değişikliği ile zaten terkedilmişti. Bununla birlikte, bir parlamenter sistem özelliği olan yürütmenin iki başlı yapısı korunmaktaydı. Parlamenter sistemin genel kabul gören temel unsurlarından üçüncüsünü ifade eden yürütmenin yasamayı fesih yetkisi de, sistem içinde yer almaya devam etmekteydi. 2017’de gerçekleştirilen Anayasa değişiklikleriyle ise, yürütme organında mevcut olan ikili yapı ortadan kaldırılarak monist bir yapı kurulmuş, böylece parlamenter sistemin belirgin özelliklerinden biri daha terk edilmiştir.¹²⁷

Yürütmenin tek başlı yapısı ve bu yapıyı bünyesinde toplayan Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi, başkanlık sisteminin temel unsurlarına işaret etmektedir. Bu özellikleri sebebiyle, 2017 değişiklikleri sonrası oluşan sistemi, başkanlık sistemi olarak nitelendirme eğilimi vardır. Bununla birlikte, başkanlık sisteminin bir başka temel unsuru da, organların sabit süreler için seçilmesi ve birbirlerinin görevlerine son verememesidir. Ancak, 116. maddede yer verilen seçimleri yenileme yetkisiyle, bu unsurla bağdaşmayan bir düzenlemenin tercih edildiği görülmektedir. Bu tercihin başkanlık sisteminin ana kurgusundan önemli bir sapmayı ifade etmesi, yeni sistem için başkanlık sisteminden farklı bir nitelendirme

¹²⁵ Türkiye Büyük Millet Meclisi Resmî İnternet Sitesi: <http://www2.tbmm.gov.tr/d26/2/2-1504.pdf>, Erişim 30 Ağustos 2025.

¹²⁶ Gönenç-Kontacı, “Yasama- Yürütme İlişkileri”, 57.

¹²⁷ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 335.

arayışını doğurmuştur. Bu arayış doğrultusunda, “Türk tipi başkanlık sistemi” ve “Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi” terimleri ortaya çıkmıştır.¹²⁸

Seçimlerin yenilenmesi mekanizmasının yanında; seçimlerin eş zamanlı yapılması, Cumhurbaşkanının yapacağı atamalarda meclis onayının aranmaması, bütçenin onaylanmaması durumunda işletilebilecek yollara yer verilmesi ve Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisinin belli sınırlarla düzenlenmesi gibi unsurlar da, Türkiye’de benimsenen sistemi ABD’de kabul edilen başkanlık sisteminden ayırmaktadır.¹²⁹

Bu başlık altında, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini oluşturan yapılanmayı ortaya koymak amacıyla, yürütme organı ve yasama organı, 6771 sayılı Kanunla getirilen değişiklikler çerçevesinde incelenecektir.

3.6.1. Yürütme Organı

Yeni sisteme geçiş, 6771 sayılı Kanun ile Anayasada yürütmeye ilişkin birçok konuda getirilen değişiklikler ile yaşanmıştır. Cumhurbaşkanının seçimi, görev süresi ve yetkileri, idari teşkilatlanmanın kurulması, yasama ile yürütme arasındaki ilişkiler bu değişiklikler arasında öne çıkan noktalardır. Çalışmanın bu bölümünde, bu noktalar eski sistemle karşılaştırmalı şekilde ele alınacaktır.

2017 değişikliği ile “Yürütme Yetkisi ve Görevi”¹³⁰ başlıklı 8. maddeden “ve Bakanlar Kurulu” ifadesi çıkarılarak yürütme görev ve yetkisi sadece Cumhurbaşkanına verilmiştir. Bu halde 8. madde “*Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir*” şeklinde değiştirilmiştir. Bu değişiklik ile parlamenter sistem özelliği olarak öne çıkan iki başlı yürütme yapısı terk edilmiş ve Bakanlar Kurulunun sahip olduğu yetkilerin, Cumhurbaşkanının elinde toplanmasıyla yürütmenin tek başı güçlü bir konuma getirilmiştir. Başkanlık sisteminin asli özelliği olarak görülen yürütme

¹²⁸ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 335.

¹²⁹ Yavuz Atar, *Türk Anayasa Hukuku* (Ankara: Seçkin Yayınları, 17. Basım, 2024), 174-175.

¹³⁰ 1961 Anayasasında yürütme, yalnızca bir görev olarak nitelendirilirken; 1982 Anayasası ile yürütmeye yetki nitelendirmesi de eklenmiştir. Danışma Meclisi Anayasa Komisyonunun gerekçesinde; bu değişiklik, yürütmenin tamamen yasamaya bağlı olmasını engelleme ve daha eşit bir güç dağılımı sağlamak amacıyla yapıldığı belirtilmiştir. Özbudun ise; yetki ifadesi eklenmiş olsa da, yürütmenin hala yasamanın izin verdiği çerçevede karar alabileceğini, yetki ifadesinin asıl önemini olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameleri ile 2017 değişiklikleri ile gelen Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile ortaya koyduğunu savunmuştur. Konuya ilişkin bkz. Özbudun, *Anayasa Hukuk*, 204-207.

yetkisinin tek kişide toplandığı yapının kabul edilmesiyle amaçlanan sistem değişikliği açıkça ortaya konmuştur.¹³¹

Bu başlık altında yürütmenin şahsında temerküz ettiği Cumhurbaşkanının seçimi, görev süresi, görev ve yetkileri, sorumluluğu ve son olarak Cumhurbaşkanına bu geniş yetkileri kullanmasında ve görevini yerine getirmesinde yardımcı olacak Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar ele alınacaktır.

i. Cumhurbaşkanının Seçimi

Hükümet sistemleri arasındaki en önemli farklar devlet başkanının seçim usulüne ilişkindir.¹³² Devlet başkanları, parlamenter sistemlerde yasama organı tarafından tayin edilmek suretiyle göreve gelirken, yarı-başkanlık ve başkanlık sistemlerinde doğrudan halk tarafından seçilirler. Türkiye’de de parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş iradesi doğrultusunda, 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanın seçimine ilişkin önemli değişiklikler yapılmıştır. Anayasanın 101. maddesinde Cumhurbaşkanının adaylığı ve seçimi düzenlenmektedir.

101. maddenin birinci fıkrasında Cumhurbaşkanının seçilme yeterliliğinin şartları sayılmıştır. Buna göre Cumhurbaşkanının; kırk yaşını doldurmuş, yükseköğretim yapmış, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip ve Türk vatandaşı olması gerekmektedir.

İlgili maddenin üçüncü fıkrasında ise Cumhurbaşkanının aday gösterilmesi düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığına aday göstermeye yetkili üç grup öngörülmüştür. Siyasi parti grupları ve siyasi partiler aracılığıyla olabileceği gibi doğrudan seçmenler de aday gösterebilecektir ancak bunlar için belli koşullar belirtilmiştir. Siyasi partilerin aday gösterebilmesi için, gerçekleşmiş olan son genel seçimlerde geçerli oyların en az yüzde beşini tek başına veya birlikte almış olmaları gerekir. Seçmen aracılığıyla aday gösterilmek için aranan sayı ise “*en az yüzbin seçmen*”dir. Konuya ilişkin detaylar 6271 sayılı Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu ile düzenlenmiştir. 101. maddenin 2007 değişikliği ile aldığı eski halinde¹³³

¹³¹ Gönenç - Kontacı, “Yasama-Yürütme İlişkileri”, 63; Ertaş, *Yasama, Yürütme ve Yargı*, 180.

¹³² Gözler’e göre; diğer unsurlarda bir değişiklik yapılmasa bile, yalnızca, Cumhurbaşkanının TBMM vasıtasıyla değil de doğrudan halk tarafından seçilmesi hükümet sisteminin değiştiğini gösterir. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 845.

¹³³ 31/5/2007 Tarihli ve 5678 Sayılı Kanun’la Yapılan Değişiklik sonrası md. 101/3: Cumhurbaşkanlığına Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri içinden veya Meclis dışından aday gösterilebilmesi yirmi milletvekilinin yazılı teklifi

Cumhurbaşkanı adayı göstermeye yetkili olarak yirmi milletvekili gösterilmiştir. Bu ibare yerine siyasi parti grupları getirilmiştir. Anayasanın 95. maddesinde siyasi parti grubu kurmak için aranan sayı en az yirmi olarak belirlenmiştir. Sayı bakımından bir fark yok gibi görünse de düzenlemenin eski halinde farklı parti gruplarından milletvekillerinin bir araya gelerek aday göstermesi de mümkündü. Bu açıdan aday göstermenin zorlaştırıldığı söylenebilirse de bu durum makul kabul edilmiştir.¹³⁴

Siyasi partiler, gruplar ve her seçmen ancak bir aday gösterebilir. Bununla birlikte, birden çok siyasi parti grubu veya parti aynı kişiyi aday olarak gösterebilmektedir. Böylece Cumhurbaşkanı adayının belirlenmesinde ittifak yapılmasına imkan tanınmıştır.¹³⁵

Cumhurbaşkanı seçim usulü, yeni sistemde iki turlu olarak benimsenmiştir. Anayasa md. 101/4'te düzenlenen usule göre, bir aday, ilk tur sonucunda oyların salt çoğunluğunu alması durumunda Cumhurbaşkanı seçilecektir. Ancak hiçbir adayın bu oranı elde edememesi halinde ikinci tura geçilecektir. İkinci tur, yalnızca ilk turda en çok oyu alan iki aday arasında gerçekleştirilecektir. İkinci tur sonucunda en çok oyu alan aday Cumhurbaşkanı seçilecektir. İkinci tura adaylardan birinin katılamaması halinde izlenecek yol ise bir sonraki fıkrada ele alınmıştır. 101. maddenin 6. fıkrasında iki ihtimal düzenlenmiştir. Adaylardan birinin herhangi bir nedenden dolayı ikinci tura katılamaması durumunda, ilk turdaki adaylardan en çok oyu alan diğer aday ile ikame edilecektir. Bir şekilde ikinci tura katılacak başka aday kalmaması halinde ise kalan tek adayın Cumhurbaşkanlığı için oylama referandum şeklinde yapılacaktır. Adayın Cumhurbaşkanı seçilebilmesi için geçerli oyların salt çoğunluğunu sağlaması gerekmektedir. Bu aşamada da, aday, gerekli oya ulaşamazsa Cumhurbaşkanlığı seçimleri yenilenecektir. Burada dikkat edilmesi gereken bir nokta “sadece Cumhurbaşkanı seçimi”nin yenilecek olmasıdır. Burada, TBMM ile Cumhurbaşkanı seçimlerinin birlikte yapılması kuralının istisnası yer almaktadır.¹³⁶

Seçim usulünün tek tur veya çift tur olarak belirlenmesinde yasa koyucunun yasama ile yürütme arasında kurmayı amaçladığı ilişki etkili olacaktır. Tek turlu seçimlerde en çok oyu alan adayın mutlak çoğunluğun oyuna ihtiyaç duymadan başkan seçilecek olması ittifaklardan ziyade her partinin kendi adayını çıkarması ve bağımsız adayların seçime katılması yönünde bir eğilim geliştirebilir. Bunun nedeni; bu sistemin, başkanlık seçimine katılan adayların ülkenin

ile mümkündür. Ayrıca, en son yapılan milletvekili genel seçimlerinde geçerli oylar toplamı birlikte hesaplandığında yüzde onu geçen siyasi partiler ortak aday gösterebilir.

¹³⁴ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 846.

¹³⁵ Abdurrahman Eren, *Anayasa Hukuku Dersleri* (Ankara: Seçkin Yayınları, 5. Basım, 2023), 868.

¹³⁶ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 319.

çoğunluğunu arkasına almasa dahi diğer rakiplerinden çok oy alması halinde başkan seçilebileceği inancını beslemesi olarak görülebilir. Ezici bir fark elde etmeden başkan olan aday yürütme gücünü eline almış olacaktır lakin yasama organında başkan taraftarlarının oranı da az olabilecektir. Milletvekili seçimlerinde de oyların başkanlık seçiminde olduğu gibi partiler arasında homojen dağılması, özellikle seçim zamanları aynı veya yakın tarihli olması durumunda muhtemeldir. Bu durumda yürütme ile meclis arasındaki uzlaşma ve iş birliğini sağlamak için Başkanın daha büyük çaba göstermesi bir gereklilik olacaktır.¹³⁷

İki türlü sisteminin kabul edildiği seçimlerde ise seçmenler ilk tur oy vermedikleri adaylar yerine ikinci tura kalan iki aday arasında seçim yapmak durumunda kalacaklardır. Bu aşamada, adayı ikinci tura kalamayan partilerin iki adaydan hangisine destek vereceği ve bu desteğe seçmenlerin ne derece riayet edeceği seçim gündemi olacaktır. Partiler arası diyalog ve müzakerelerin yoğunlaşması bu dönemde uzlaşma ortamı yaratırken, seçim sonrası alınan kararlarda bu iş birliğinin ne derece devam edeceği yasama dinamiğinde başkana desteğin ne derece olacağı farklı ihtimallere bağlı olacaktır. İkinci tura kalan aday için partiler arasında oluşabilecek yakınlaşmaların yansımaları yasama organı seçimlerinde sürmeyecek ve bu halde yürütmenin başı olan Başkan yasama organında yüksek bir destek görmeyecektir.¹³⁸

Maddenin 7. fıkrasında, seçim sürecinin tamamlanamaması durumunda, yeni Cumhurbaşkanının göreve başlamasına kadar mevcut Cumhurbaşkanı görevini sürdüreceği belirtilmiştir. Bu hüküm ile Cumhurbaşkanlığı makamının boş kalması ve bu nedenle yaşanabilecek krizlerin önüne geçilmek istendiği söylenebilir. 2017 değişikliği öncesinde de 102. madde ile yeni seçilen Cumhurbaşkanı göreve başlayıncaya kadar görev süresi tamamlayan Cumhurbaşkanının görevine devam edeceği düzenlenmişti. Ancak değişiklik ile “göreve başlayıncaya kadar” yerine “seçimlerin tamamlanamaması” ibaresinin tercih edilmesi seçimlerin tamamlanması ancak başka nedenlerle Cumhurbaşkanının göreve başlayamaması halinde ne olacağı gibi bazı soru işaretleri doğurmuştur.¹³⁹

¹³⁷ Gülener, “Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme”, 230.

¹³⁸ Gülener, “Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme”, 230.

¹³⁹ İsmail Yazıcıoğlu, *Türkiye’de Cumhurbaşkanının Konumu*, (Ankara: Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2020), 298.

ii. Cumhurbaşkanının Görev Süresi

Anayasanın 101. maddesinin ikinci fıkrasına göre, Cumhurbaşkanlığı görevi beş yıllık bir dönemi kapsar ve aynı kişinin en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilmesine izin verilir. Bu süre, maddenin ilk halinde yedi yıl olarak düzenlenmekteydi. Ancak aynı kişi yalnızca bir kere Cumhurbaşkanı seçilebilmekteydi. 2007 Anayasa değişikliği ile görev süresi kısaltılarak beş seneye düşmüş ancak bir defa seçilme kuralı kaldırılarak iki defa seçilebilmenin önü açılmıştır. Bu değişiklik 2017 sisteminde de korunmuştur. Eren, aday olma hakkının anayasalarda sınırlandırılmasını “denge ve denetimi sağlama, iktidarın yozlaşmasını önleme ve demokratik çoğulculuğu koruma” gibi amaçlarla meşruluk kazandığını belirtmektedir.¹⁴⁰

106. maddenin ikinci fıkrasında, Cumhurbaşkanlık makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde seçimlerin yenileneceği düzenlenmiştir. Ancak, maddenin eski halinde makamın boşalması sonucunu doğuracak nedenler sayma usulüyle belirtilmişken, yeni halinde tek tek sayılmamıştır. İstifa, ölüm, Cumhurbaşkanı seçilmeye engel bir suçtan dolayı Yüce Divan tarafından mahkûm edilmesi, Cumhurbaşkanının görevini yapamayacak duruma gelmesine neden olacak hastalık halleri Cumhurbaşkanının görevine son veren durumlar olarak gösterilebilir.¹⁴¹

Fıkranın devamında yer alan düzenleme de görev süresinin azami on sene olacağına işaret eden hükme istisna oluşturma potansiyeli açısından önemlidir. Bu düzenlemeye göre, Cumhurbaşkanlığı makamı genel seçimlere bir yıldan fazla bir zaman içinde boşalmışsa seçimler birlikte yapılmaz, yalnızca Cumhurbaşkanlığı seçimi yapılır. Bu seçimlere sonucunda seçilen kişi genel seçim zamanına kadar görevi yerine getirecektir. Bu süre kalan süreyi tamamlayan Cumhurbaşkanı için dönemden sayılmaz. Bu durumda, örneğin, genel seçimlere iki sene kala Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması nedeniyle yapılan yeni seçimler ile Cumhurbaşkanı olan bir kişi iki senenin ardından yapılacak seçimlerde ve bu seçim sonraki dönemde de Cumhurbaşkanı seçilirse toplam 12 sene görev yapmış olacaktır. Böylece azami on sene sınırı aşılmış olacaktır.¹⁴²

2017 sonrası sistemde, Cumhurbaşkanının görevinin beş seneyi tamamlamadan sona erdiği ve yeniden seçime gidilmesi gereken farklı durumlar yer almaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, devlet başkanının görevine devamına ilişkin ABD sisteminden farklı bir

¹⁴⁰ Eren, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 873.

¹⁴¹ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 857-858.

¹⁴² Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 319.

uygulama kabul edilmiştir. ABD sistem kurgusunda, sert kuvvetler ayrılığının bir yansıması olarak yasama ya da yürütme organlarına birbirlerini feshetme yetkisi verilmemiştir. Halk tarafından seçilen Başkan, dört sene boyunca görevine devam eder. Bu sistemin, kriz zamanlarından tıkanıklığı açma konusunda yetersiz kalacağı savı ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme ve yasama organına seçimleri yenileme yetkisi verilmiştir. 116. maddede düzenlenen bu yetki, kişinin görev süresini kısaltabileceği gibi, bu sürenin olağan maksimum sınır olan on senenin üstüne çıkmasına da neden olabilecektir. Azami süre olarak belirlenen on seneden uzun görev yapma istisnasının doğurabilecek bir diğer durum ise seçimlerin ertelenmesidir.¹⁴³

Başkanlık sisteminin prototipini oluşturan ABD’de seçimler kısmen eş zamanlı yapılmaktadır. Temsilciler Meclisi üyeleri 2 senede bir yenilenirken Başkan 4 sene görev yapmaktadır. Seçimlerin aynı zamanda yapıldığı dönemde Meclis çoğunluğu ile Başkan’ın aynı partiden olma ihtimali yüksek iken ara seçimde de bu çoğunluğu sağlamak için geçen iki sene boyunca gerçekleştirdiği politikalar ile seçmenin gösterdiği desteğin devam etmesini sağlamalı ve oy kaybına neden olacak kararlardan uzak durmalıdır. İki farklı meclis ile çalışacak olan Başkan için yasama ile uzlaşa yeteneği de önem kazanmaktadır. Kongrenin diğer kanadı olan Senato açısından baktığımızda da benzer bir durum vardır. Senato üyeleri altı yıllık bir görev süresi için seçilmektedir ancak bununla birlikte iki senede bir yapılan seçimlerle altı senelik görev süresi dolan üçte birlik bölüm yenilenmektedir.

Türkiye’de 2017 Anayasa değişikliği ile eş zamanlı seçim yöntemi benimsenmiştir. Cumhurbaşkanlığı seçimleri ile TBMM genel seçimlerinin aynı zamanda yapılması, bu iki organın aynı siyasi görüşten olma ihtimalini artırarak çatışmaları engelleyecek ve Cumhurbaşkanı görüşü doğrultusunda yasama sürecini kolaylaştıracak ve hızlandıracaktır. Bunlar, hedeflenen istikrarlı ve etkin yönetim anlayışına yönelik değişiklikler olarak görülmektedir. Ancak, seçimlerin eş zamanlı yapılmasının da bu durumu garantileyeceği söylenemez. Aynı zamanda yapılan seçimler sonucunda, Meclis çoğunluğunun, devlet başkanının partisi dışında olduğu örneklere de rastlanılmaktadır.¹⁴⁴ Eş zamanlı seçimler kuvvetler ayrılığı açısından eleştirilebilse de, istikrarlı yönetime ihtiyaç duyulan sistemlerde bir avantaj olarak da görülebilir.¹⁴⁵

¹⁴³ Eren, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 873.

¹⁴⁴ Guatemala’da yapılan 1990 seçimlerinde içinden Başkan çıkan partinin Mecliste aldığı oy%15,5 oranında kalmıştır. Latin Amerika ülkeleri olan Ekvador ve Peru’da benzer durumlar yaşanmıştır. Gönenç - Kontacı, “Yasama-Yürütme İlişkileri”, 66.

¹⁴⁵ Gülener, “Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme” 227-228.

iii. Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri

Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri 104. madde ile sayılmıştır. Söz konusu maddenin çalışmamıza ilişkin fıkraları ilgili bölümlerde ele alınacak olmakla birlikte burada kısa bir değerlendirme yapılacaktır. 104 maddede sayılan bu görev ve yetkiler arasından 1, 4, 7, 8, 9, 13, 17 ve 18. fıkralarda yer alanlar, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile Cumhurbaşkanının sahip olduğu yeni konuma bağlı olarak eklenmiştir. Eski sistemde Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri arasında sayılan “Başbakanı atamak ve istifasının kabul etmek”, “gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırmak” ve “Başbakanın teklifi üzerine bakanları atamak ve görevlerine son vermek” düzenlemeleri ise tek başlı yürütmeyi benimseyen yeni sistemin Bakanlar Kurulunu kaldırmasıyla ilga olmuştur.

104. maddenin son fıkrasından da anlaşıldığı üzere Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri yalnızca 104. maddede sayılanlar ile sınırlı değildir, Anayasa ve kanunlar ile başka görev ve yetkiler de tanınabilecektir. Parlamenter sistemlerde devlet başkanı, sistem içindeki rolü ve sorumsuzluğu nedeniyle, temsili ve sınırlı yetkilere sahiptir. Devlet başkanının karşı-imzaya gerek olmaksızın tek başına kullanacağı yetkiler sınırlı olarak anayasada sayılır. Başkanlık sisteminde ise hükümet başı ile devlet başı sıfatlarının birleştiği ve dolayısıyla yürütmeye güç ve sorumluluk sahibi haline gelen bir başkan söz konusudur. Ülkemizde de Cumhurbaşkanının konumu bu şekilde kurgulanmıştır. Görev ve yetkilerinin maddede sayılanlarla sınırlı olmaması da bu kurguya uygundur.¹⁴⁶

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 1. Maddesinde, Cumhurbaşkanının gerekli gördüğü durumlarda bazı yetkilerini sınırları yazılı olarak belirtmek suretiyle astlarına devredebileceği düzenlenmiştir. Burada Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara bir “yetki devri” söz konusudur. Cumhurbaşkanı yetkiyi devretmiş olsa da istediği zaman kendi de doğrudan kullanabilir. Ancak burada devredilecek yetkilerin Cumhurbaşkanının idarenin başı olması sebebiyle sahip olduğu yetkilerle sınırlı görülmesi

¹⁴⁶ Eren, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 888-889.

gerekir. Anayasa ile Cumhurbaşkanına devletin başı sıfatıyla münhasıran verilen yetkilerin devri yapılamayacaktır.¹⁴⁷

iv. Cumhurbaşkanının Sorumluluğu

Parlamentar hükümet sisteminin benimsendiği dönem Türkiye’inde yürütme gücü, sembolik yetkilere sahip olan ve devletin dış temsilinde öne çıkan bir Cumhurbaşkanı ve hükümeti kurma ile görevlendirilen ve yasamaya karşı sorumlu olan Başbakan ve kabinesi olmak üzere iki yapı tarafından kullanılmaktaydı. Bu sistemde Cumhurbaşkanının işlemleri karşı imza (countersignature) kuralına bağlıydı. 105. madde ile düzenleme bulan bu kurala göre; Anayasada Cumhurbaşkanının karşı imzaya gerek olmadan tek başına kullanabileceği açıkça belirtilen yetkiler dışında her işleminin ilgili bakan ve Başbakan tarafından imzalanması gerekir. Bu halde sorumluluğu Bakanlar Kurulu üstlenmektedir. Cumhurbaşkanı sorumsuz iken Bakanlar Kurulu ve Başbakan içinden çıktığı yasamaya karşı sorumludur.¹⁴⁸ Cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğu, halk veya halkın temsilcileri tarafından görevden alınamayacağı anlamına gelmektedir.¹⁴⁹

2017 değişiklikleri ile getirilen yeni sistemde ise yürütme organın tek temsilcisi Cumhurbaşkanı olmuştur. Yürütme organının tek başlı olmasının yanında meşruluğunu doğrudan halktan alması, göreve gelmesinde yasamaya bağlı olmaması da siyasi sorumluluğun halka karşı olması sonucunu doğurmuştur. Bununla birlikte, sistemde yer alan seçimlerin yenilenmesi aracı ile teknik olarak Cumhurbaşkanının Meclise karşı siyasi sorumluluğu zemin bulmaktadır. Cumhurbaşkanının, halkın oylarıyla kazandığı beş yıllık görev süresi dolmadan görevinin sona ermesini sağlayan bu yol, denge ve denetleme mekanizmaları arasında sayılmaktadır.

Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu ise değişik 105. madde ile düzenlenmektedir. Bu düzenlemeye de ikinci bölümde yer alan “Meclis soruşturması” başlığı altında yer verildiğinden dolayı burada detaylandırılmayacaktır. Cumhurbaşkanının göreve ilişkin cezai sorumluluğu 1982 Anayasasının ilk halinde de yer almaktaydı ancak yalnızca “vatana ihanetten”

¹⁴⁷ Eren, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 889.

¹⁴⁸ Eren, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 893.

¹⁴⁹ Fatih Özkul, *2017 Anayasa Değişikliği Sonrasında 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı ve Sorumluluğu* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2020), 155.

kaynaklanmaktaydı. Kişisel suçlarından dolayı ise sorumsuzluğuna ilişkin özel bir hükme yer verilmemiş olmasından hareketle sorumlu kabul edilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır. Bununla birlikte milletvekillerine tanınan yasama dokunulmazlığından faydalanabilmelerinin mümkün olup olmadığı tartışma konusu haline gelmiştir.¹⁵⁰

1982 Anayasanın ilk halinde, Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili eylem ve işlemlerinden kaynaklı sorumluluğundan bahsedilemeyeceği, 125. maddede yer alan “Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler yargı denetimi dışındadır.” düzenlemesinden çıkarılmaktadır. Aynı yönde 105. madde de “Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulama”yacağı belirtilmiştir. Göreve ilişkin olmayan kişisel eylem ve işlemlerinden dolayı ise Cumhurbaşkanının sorumsuzluğunu öngören bir hüküm bulunmamaktadır.¹⁵¹

6771 sayılı Kanunla yapılan değişiklik ile Cumhurbaşkanının sorumluluğuna ilişkin farklı bir anlayış benimsenmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, Cumhurbaşkanının önemli yetkilere sahip olması, bu yetkiler doğrultusunda sorumluluğunun da kabulünü gerektirmektedir. Bu kapsamda, 105. ve 125. maddelerde Cumhurbaşkanının sorumsuzluğunu öngören düzenlemeler ilga edilmiştir. Değişikliklerle birlikte 105. madde Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunu tanıırken, 125. maddede yer alan “idarenin sorumluluğu” kapsamında da Cumhurbaşkanının görevi sırasında ortaya çıkan hukuki sorumluluğundan bahsedilebilecektir.¹⁵²

Kişisel eylem ve işlemlerinden doğacak hukuki sorumluluğa ilişkin de 2017 değişikliğinden önce de kabul edilen anlayış devam etmektedir. Cumhurbaşkanının kişisel eylem ve işlemlerinden kaynaklanan hukuki sorumluluğuna ilişkin bir istisna bulunmamaktadır. Herkes gibi, haksız fiil veya sözleşmeye aykırılıktan doğacak zararlar için tam sorumluluğa sahiptir.¹⁵³ Belirtmek gerekir ki, devlet başkanlarının hükümet sistemlerine göre değişiklik gösteren sorumlulukları cezai ve siyasi sorumluluklarına ilişkindir. Hukuki sorumluluk açısından ise devlet başkanları özel hükümlere bağlı değildirler.¹⁵⁴

¹⁵⁰ Konuya ilişkin görüşler için bkz., Özkul, *Cumhurbaşkanı ve Sorumluluğu*, 162-163.

¹⁵¹ Özkul, *Cumhurbaşkanı ve Sorumluluğu*, 173-174.

¹⁵² Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 296-298.

¹⁵³ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 342-344.

¹⁵⁴ Eren, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 892.

v. Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemde, bakanlar, parlamenter sistemdeki bakanlardan farklıdır. Parlamenter sistemde ikili yapıdaki yürütmenin bir kolunu oluşturan Bakanlar Kurulunda bakanların yasamaya karşı hem kolektif hem bireysel sorumluluğu varken Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bakanların ve Cumhurbaşkanı yardımcılarının bireysel olarak ve sadece Cumhurbaşkanına karşı sorumluluğu bulunmaktadır. Bu durum 106. madde ile Anayasada açıkça belirtilmekle birlikte “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ile de ortaya konulmuştur. Kararnamenin 17. maddesine göre, “Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanı tarafından verilen görevleri yaparlar. Cumhurbaşkanı yardımcıları Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar.” Kararnamenin 503. maddesi ise bakanların sorumluluğuna işaret eder. Maddenin ikinci fıkrası uyarınca; bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli biçimde kullanılmasını sağlamak amacıyla, bakanlık hizmetlerini ilgili mevzuata, Cumhurbaşkanının genel siyasetine, karar ve talimatlarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle yükümlüdür. Ayrıca, bakanlığın görev alanına giren konularda diğer bakanlıklarla iş birliği ve koordinasyonu sağlamakla görevlidirler ve sorumlulukları Cumhurbaşkanına karşıdır.¹⁵⁵

Yeni sistemde bakanlar, seçilmeleri ve göreve devam etmeleri açısından Cumhurbaşkanının kararına bağlıdırlar. Bu anlamda ‘sekreter’ konumunda oldukları söylenebilir.¹⁵⁶ Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanları kendi seçimi ile ataması, atanmaların yalnızca Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olması, ABD’deki sekreteryaya tarzı bir yapının tercih edildiğini göstermektedir. Başbakanın, içinden çıktığı yasama organına karşı sorumlu olduğu parlamenter sisteme göre; kabinenin, yalnızca yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olması kuvvetler ayrılığının sertleştiğine işaret eder. Ancak ABD’de Başkanın bu yetkisini dengelemek için atamaların meclis tarafından onaylanması mekanizması, Türkiye’deki düzenlemede yer almamaktadır.¹⁵⁷

Bakanların doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanmasıyla birlikte devlet başkanı ile bakanlar arasındaki ilişki de değişime uğramıştır. Parlamenter sistemin benimsendiği dönemde, bakanların Başbakan tarafından seçilmesi ve Cumhurbaşkanına yalnızca onay yetkisi tanınması, Cumhurbaşkanı ile bakanlar arasındaki ilişkiyi ikincil nitelikte tutmaktadır. Yeni sistem ile

¹⁵⁵ Eren, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 915.

¹⁵⁶ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 868.

¹⁵⁷ Ertaş, *Yasama, Yürütme ve Yargı*, 181.

beraber Başbakanlık makamının kaldırılması, Cumhurbaşkanı ile bakanlar arasında doğrudan bir ilişkinin kurulmasını sağlamaktadır.¹⁵⁸

6771 sayılı Kanunla ilga edilen 112. madde, milletvekili olmayan bakanların da Meclis önünde yemin edeceklerini ve bakanlık görevini sürdürdükleri süre zarfında milletvekillerine uygulanan kayıt ve şartlara tabi olup, yasama dokunulmazlığına sahip olacaklarını öngörmekteydi. Gözler, bu maddenin ilga olmasıyla bakanların milletvekili sorumsuzluğundan yararlanamayacaklarını söylemektedir. Değişik md. 106/10'a göre; "Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, görevleriyle ilgili olmayan suçlarda yasama dokunulmazlığına ilişkin hükümlerden yararlanır." Gözler, bu düzenlemenin bakanlara sorumsuzluk sağlamayacağı yalnızca dokunulmazlık vereceğini belirtmektedir.¹⁵⁹

Başkanlık sistemlerinde ideal uygulama, yürütmenin doğrudan yasama faaliyetlerine katılmaması yönündedir. Ne Cumhurbaşkanı ne de yardımcılar ve bakanlar yasa teklifinde bulunamaz, parlamento toplantılarına katılamaz ve görüş bildiremezler.¹⁶⁰ Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de, bu doğrultuda, yürütmenin yasama çalışmalarına doğrudan katılımı büyük ölçüde sınırlandırılmıştır. Ancak yürütmenin tamamen süreç dışı bırakıldığı da söylenemez. TBMM İçtüzüğü'nün 2018 yılında değişikliğe uğrayarak "*Komisyonlarda Yürütmenin temsili ve uzman çağırılması*" başlığını taşıyan 30. maddesinde; bakanlara, bakan yardımcılara, Cumhurbaşkanı yardımcılara ve üst kademe kamu yöneticilerine Komisyon toplantılarının açık olduğu belirtilmektedir. 31. maddede ise, yürütmeyi temsilen Komisyona katılacak kişilerin ancak yürütme adına söz alabileceği; değişiklik önermeleri vermeye veya oy kullanmaya yetkili olmadığı yönünde bir düzenleme yer almaktadır. Bu halde, oy kullanma veya değişiklik önerme yetkilerine sahip olmasalar da söz almak suretiyle yürütmenin sürece dahil olması mümkün hale gelmektedir.¹⁶¹

Başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerde genel olarak başkan yardımcısı da halk tarafından seçilmektedir. Başkan yardımcısının Başkan ile birlikte aynı oy pusulasında seçime gidebilmesini öngören sistemler olduğu gibi, ayrı ayrı seçildikleri uygulamalar da görülmektedir. Ayrı ayrı seçimden benimsendiği sistemlerde de iki farklı yöntem öne çıkmaktadır. Yöntemlerden birine göre, başkanlık için aday olanlardan ikinci en çok oyu alan

¹⁵⁸ Ünal Açıkgöz, *Yürütmenin Denetlenmesi*, 169.

¹⁵⁹ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 598.

¹⁶⁰ Teziç, *Anayasa Hukuku*, 439.

¹⁶¹ Naciye Betül Haliloğlu Pakdil, "2017 Anayasa Değişiklikleri Sonrasında Türkiye'de Kanun Tekliflerinin Hazırlanmasında Yasama ve Yürütmenin Rolü", *İstanbul Hukuk Mecmuası* 81/4 (Şubat 2024), 957-958.

kişi otomatik olarak başkan yardımcısı seçilmiş olmaktadır. Diğer yöntem ise başkanlık için ayrı başkan yardımcılığı için ayrı seçim yapılmasıdır.¹⁶²

Başkan yardımcısının bir şekilde halk tarafından seçilmesi, başkanlık makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde, demokratik meşruluğunu doğrudan halktan alan Başkanın yerine geçerek yürütme yetkilerini kullanacak olması nedeniyle oldukça önemli bir konudur. Ancak, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, Cumhurbaşkanı yardımcıları da bakanlar gibi Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Ayrıca atanacak Cumhurbaşkanı yardımcısı sayısı da Anayasada net olarak belirtilmemiştir. Birden çok Cumhurbaşkanı yardımcısı olması, Cumhurbaşkanının, hangisinin yerine vekalet edeceğini belirlemeden makamın boşalması halinde kimin bu yetkileri kullanacağını belirsiz kılması ve bunun karışıklığa yol açma tehlikesini gündeme getirmiştir. Bununla birlikte; yeni sistem için gerekli detayları düzenlemek ve sistemdeki bu tür boşlukları doldurmak amacıyla 10/7/2018 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, 18. maddesinde bu duruma açıklık getirilmiştir. Düzenlemeye göre; Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir sebeple boşalması durumunda, yeni Cumhurbaşkanı göreve başlayıncaya dek en yaşlı Cumhurbaşkanı yardımcısı, geçici olarak bu görevi üstlenir ve Cumhurbaşkanıya tanınan yetkileri kullanır. Maddenin ikinci fıkrasında ise Cumhurbaşkanının hastalık ve yurtdışı ziyareti gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması halinde vekalet edecek kişiyi kendisinin belirleyeceği belirtilmiştir.¹⁶³

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, Cumhurbaşkanı yardımcılarının ABD’de olduğu gibi seçimle değil atama yoluyla göreve gelmesi eleştiri konusu olmakla birlikte bu karşılaştırmayı yaparken dikkate alınması gereken bir nokta bulunmaktadır. ABD’de Başkanlık makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde başkan yardımcısı yerine geçtiği başkanın görev süresi tamamlanıncaya kadar başkanlık görevini yerine getirir. Türkiye’de ise değişik m. 106/2’de belirtildiği üzere, Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde, kırkbeş gün içinde Cumhurbaşkanı seçimi yapılır. Bu halde Cumhurbaşkanı yardımcısı ancak yenisi seçilinceye kadar Cumhurbaşkanlığına vekâlet edecek ve Cumhurbaşkanıya ait yetkileri kullanacaktır. Bununla birlikte 45 gün dahi olsa temsili gücü bulunmayan bir kişi tarafından ülkenin yönetilmesi eleştirilebilmektedir.¹⁶⁴

¹⁶² Ömer Anayurt- Ahmet Ekinci, “Tek Yapılı Yürütme Esasına Dayalı Hükümet Sistemlerinde Başkan Yardımcılığı Kurumu ve 2017 Anayasa Değişikliği ile Getirilen Sistemde Cumhurbaşkanı Yardımcılığı Kurumu Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz”, *Zafer Gören Armağanı* (2017), 457-460

¹⁶³ Eren, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 905.

¹⁶⁴ Abdulkadir Yıldız, “Cumhurbaşkanı Yardımcısının Karşılaştırılması”, *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 13/1 (Mayıs 2018), 516.

3.6.2. Yasama Organı

Özbudun, hangi hükümet sistemi olduğu fark etmeksizin bütün temsili rejimlerde yasama organının üç temel fonksiyonu olduğunu ifade eder. Bunlar; kanun yapma, devlet bütçesini kabul etme ve hükümeti denetlemektir.¹⁶⁵ Çalışma, yasama organının hükümeti denetleme fonksiyonuna yönelik olmakla birlikte, yasama organında yapılan değişikliklerin hükümet sistemine etkisine binaen diğer hususlar da genel hatlarıyla ele alınacaktır.

1982 Anayasası ile 1961 döneminde benimsenmiş olan iki meclisli yasama yapısı terkedilmiş, tekrar tek meclis yapısına dönmüştür. Bu, yasama sürecini hızlandırmaya yönelik bir değişiklik olarak görülebilir.¹⁶⁶ İki meclis yapısı, federal devlet şeklinde hem federe devletlerin hem de federal devletin temsilini sağlama açısından bir zorunluluk olarak görülür. Üniter devlet şeklinde böyle bir zorunluluk olmamakla birlikte farklı sebeplerle tercih edilebilmektedir. Meclislerin görev ve yetkilerini paylaşması ve birbirini denetleyebilmesi güçlerin sınırlandırılması açısından olumlu görülebilir. Bununla birlikte yasama süreçlerinin etkinliği azaltacak şekilde yavaşlatması ve meclisler arasında yaşanabilecek zıtlasmalar iki meclis sisteminin risklerini oluşturur. İki meclisin de halk tarafından seçildiği yasama organlarında, yürütme tarafından seçilen veya tabii üyelerden oluşan halk temsiline dayanmayan meclislerin sınırlandırılması düşüncesi geçersiz kalmaktadır. Üyelerin görev süresi bakımından uzun bir dönem için veya ömür boyu üyelik tanıyan meclisler, değişime ve toplumsal ihtiyaçlara karşı direnç gösterebilmektedir.¹⁶⁷

1982 Anayasasında toplantı yetersayısı değiştirilmiştir. 1961 Anayasası 86. maddesinde toplantı yetersayısını üye tam sayısının salt çoğunluğu olarak düzenlemişti. Ancak bu sayı muhalefet parti üyelerinin toplantılara katılmaktan kaçınarak meclis çalışmalarını engellenmesi şeklinde kullanılmıştır. Bunu engellemek gayesiyle 1982 Anayasası 96. maddesinde meclisin üye sayısının en az üçte biriyle toplanacağını düzenlemiştir.¹⁶⁸ Meclis grubu kurmak için gerekli milletvekili sayısının ondan yirmiye çıkarılması ve Meclis Başkanının seçiminin kolaylaştırılması tikanıkları azaltmaya yönelik yasamaya ilişkin değişiklikler olarak karşımıza çıkmaktadır.¹⁶⁹

¹⁶⁵ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 299.

¹⁶⁶ Yavuz, *Başbakan*, 138.

¹⁶⁷ Bülent Tanör-Necmi Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku* (İstanbul: Beta Basım, 2012), 229.

¹⁶⁸ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 63.

¹⁶⁹ Yavuz, *Başbakan*, 138-139.

2017 değişikliklerinden önce, kanun teklif etmeye yetkili iki makam vardı. Bunlardan, Bakanlar Kurulundan çıkanlar “kanun tasarısı”; milletvekilleri tarafından yapılan öneriler ise “kanun teklifi” olarak anılmaktaydı.¹⁷⁰ Yeni sistem ile birlikte Bakanlar Kurulunun kalkması üzerine kanun tasarıları da uygulama dışı kalmıştır. Bu doğrultuda, Anayasanın “*Kanunların Teklif Edilmesi ve Görüşülmesi*” başlıklı 88. maddesinde, kanun teklif etmeye yetkili yapılar arasında yer alan “Bakanlar Kurulu” ibaresi çıkarılmıştır. Aynı şekilde maddenin ikinci cümlesindeki “tasarı” ibaresi de kaldırılmıştır. Böylece kanun teklifinde bulunmaya sadece milletvekilleri yetkili olmuştur. Bu değişiklik ile kanun teklifi aşamasında yürütme organının Bakanlar Kurulu aracılığıyla yasama işlevine direkt etkisi zayıflatılmıştır. Yasamanın, kanun teklif etme gücünü tek başına elinde bulundurması kuvvetler ayrılığının sertleşmesi yönünde bir ibare olarak görülebilir. Kanun teklifini yalnızca milletvekilleri tarafından verilmesinin istisnasını, bütçe kanunu teklifini ve merkezi yönetim kesinhesap kanunu teklifini TBMM’ye sunma görevinin 161. madde ile Cumhurbaşkanıya verilmesi oluşturur.¹⁷¹

Anayasada kanun teklifi verilebilmesi için bir sayı sınırı düzenlenmemiştir. Bu halde bir milletvekilinin dahi kanun teklif edebileceği kabul edilir. Kanun teklif etme usulü ise Meclis İçtüzüğü ile düzenlenmiştir. İçtüzük madde 74’e göre; *kanun teklifleri, gerekçesi ile birlikte Başkanlığa verilir*. Teklifte, teklif sahibi milletvekili veya milletvekillerinin imzası yer alır. Başkanlık bu teklifleri ilgili komisyonlara havale eder.

Kanunlaştırma sürecinde yasama organı asıl yetkili olmakla birlikte yürütmenin de tamamen süreç dışı bırakılmadığı görülmektedir. TBMM tarafından yapılan kanunları yayınlama görevi yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanıya verilmiştir. Bu uygulama 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında da aynı yönde yer almıştır. Cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisi, Anayasalarda farklı uygulamalar ve güçlerde düzenlenmiş olsa da her dönemde yürütmenin sahip olduğu önemli bir araç olarak öne çıkmaktadır. Yürütmenin, yasama sürecine katılımını sağlayacak bir başka yol olarak ise “mevzuat taslakları” gösterilebilmektedir. Bununla birlikte, 2022 tarihinde çıkarılan Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik çerçevesinde, mevzuat taslaklarının, kanun taslaklarını da kapsamı içine alıp almadığı ve bu taslakların hangi yolla TBMM’ye sunulacağı konularında belirsizlik olduğu söylenmelidir.¹⁷²

Anayasada TBMM’nin görev ve yetkilerini sayan 87. madde 6771 sayılı Kanun ile değişikliğe uğramıştır. Maddenin yeni haline göre; TBMM’ye tanınan görev ve yetkiler; kanun

¹⁷⁰ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 300.

¹⁷¹ Haliloğlu Pakdil, “Kanun Tekliflerinin Hazırlanmasında”, 946.

¹⁷² Konuya ilişkin inceleme için bkz.; Haliloğlu Pakdil, “Kanun Tekliflerinin Hazırlanmasında”, 963-972.

yapma, mevcut kanunlarda değişiklik yapma ya da onları yürürlükten kaldırma; bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerini ele alarak karara bağlama; para basılması ve savaş ilanına yönelik karar alma; uluslararası anlaşmaların onaylanmasını uygun bulma; üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararıyla genel ve özel af ilan etme ve Anayasa'nın diğer hükümleri çerçevesinde kendisine tanınan yetkileri kullanma ve yüklenen görevleri ifa etme şeklinde sıralanabilir.

Maddeden bazı kısımlar Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte Bakanlar Kurulu müessesesinin kaldırılmasının doğal bir sonucu olarak çıkarılmıştır. Çıkarılan bu yetki ve görevler; “Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek” ve “Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek”tir.

Türkiye’de yeni sisteme geçiş ile birlikte Meclis üyelerinin seçimi ile Cumhurbaşkanı seçimi eş zamanlı gerçekleşmektedir. 6771 sayılı Kanun 4. maddesi ile, TBMM’nin seçim dönemini düzenleyen Anayasanın 77. maddesini de değiştirmiştir. Sadece TBMM seçim dönemine ilişkin olan maddeye Cumhurbaşkanlığı seçim dönemi de eklenmiş, madde başlığı da bu doğrultuda “*Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanının seçim dönemi*” olarak yenilenmiştir. Değişiklik ile, 4 yıl olan seçim dönemi 5 yıla çıkarılmıştır. Anayasa tarihimize bakarsak, seçim dönemleri; 1876 Kanun-i Esasi’de dört sene, 1921 Anayasası’nda iki sene, 1924 ve 1961 Anayasalarında dört sene olarak düzenlenmiştir. Seçim dönemi, 1982 Anayasasının ilk halinde de 5 yıl olarak düzenlenmiş idi. Ancak, 22. dönem (2002-2007) dışında, erken seçimler ile Meclisler genellikle 4 sene görevde kalabilmışlerdir.¹⁷³ Bu nedenle, seçim dönemi 2007 değişikliği ile 4 seneye düşürülmüş idi. Tekrar beş seneye çıkarılmasının nedeni olarak da, yeni sistemde öngörülen eş zamanlı seçimler anlayışı gereğince beş sene olan Cumhurbaşkanı görev süresi ile eşitleme gerekliliğini söyleyebiliriz.¹⁷⁴

TBMM dört durumda seçimlere gitmektedir: (1) Meclisin görev süresinin tamamlanması, (2) Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar vermesi, (3) Meclisin erken seçim kararı alması ve (4) herhangi bir nedenle Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması. Ancak Cumhurbaşkanlığı makamının genel seçimlere bir yıldan fazla süre varken boşalması halinde, yalnızca Cumhurbaşkanlığı seçimi yapılır; TBMM seçimi gerçekleştirilmez. Bu durum, normal koşullarda eş zamanlı yapılan seçimlere getirilen bir istisna niteliğindedir.¹⁷⁵

¹⁷³ 1980 darbesinden sonra ilk genel seçimler 1983 senesinde yapılmıştır. Normal seçim süresine göre 1988’de yapılması gereken seçimler 1987 senesinde yapılmıştır. Devamında da bu adeta bir gelenek halini almıştır. 1992’de yapılması gereken seçimler 1991’de, 1996 seçimleri 1995’te, 2000’de yapılması gereken seçimler 1999’da, 2004’te yapılması gereken seçimler Kasım 2002’de ve 2007 Kasım’ında yapılması gereken seçimler senenin Temmuz ayında yapılmıştır.

¹⁷⁴ Eren, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 673.

¹⁷⁵ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 510.

ABD sisteminde başkanın arabulucu rolü vurgulanmak istenmiştir. Millet meclisi ve senatonun farklı dönemlerdeki seçimlerle üye değiştirmesi ve Başkanın birbirinden farklı görüşe sahip çoğunluklar arasında uzlaşşı üzerine iletişim kurması amaçlanmıştır. Meclis çoğunluğu ile Başkanın farklı yönelimlerde olduğu durumlar kohabitasyon olarak nitelendirilmektedir. Devlette farklı düşüncelerin temsil edilmesi ve denge sağlaması açısından olumlu olarak görülen kohabitasyon durumu, yönetimde tıkanmalara yol açma tehlikesi nedeniyle olumsuz olarak da değerlendirilebilmektedir. İşte bu dezavantajdan kaçınmak için istikrarlı yönetim hedefine de uygun olarak yasama ile yürütme için seçimlerin eş zamanlı olduğu bir düzen kurulmuştur.¹⁷⁶

Aynı kişinin aynı anda iki seçime birden katılamayacağı düşüncesinden hareketle milletvekili seçilme yeterliliğinin şartlarından biri olarak Cumhurbaşkanı adayı olmamak sayılabilir. Milletvekili Seçimi Kanunu da, 16. maddesinde “bir kimse Cumhurbaşkanlığına ve milletvekilliğine aynı anda aday olamaz ve aday gösterilemez” ifadesiyle bu duruma işaret etmektedir.¹⁷⁷

6771 sayılı Kanun ile, yasama organının sahip olduğu denge ve denetleme mekanizmalarının düzenlendiğı “*Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgi edinme ve denetim yolları*” alt başlıklı kısım önemli ölçüde değişikliğe uğramıştır. *Gensoru* (m. 99) ve *Meclis soruşturması* (m. 100) başlıklı maddeler kaldırılmış; tüm alt başlık 98. maddede ele alınmıştır. Bu maddeye göre, TBMM’nin bilgi edinme ve denetim yolları; genel görüşme, Meclis araştırması, Meclis soruşturması ve yazılı sorudur.

TBMM’nin kendi iç işleyişini düzenleyecek kuralları tek-yanlı bir işlemle belirleyebilmesi, meclisin yönetsel veya usulü bağımsızlığını sağlar. Diğer organların katılımı olmaksızın içtüzüklerini hazırlamaları ve değiştirebilmeleri, meclisin bağımsızlığını gösterme açısından önemli bir unsurdur.¹⁷⁸

İçtüzük, kanun gibi genel ve soyut norm koyan bir kural-işlem olmakla birlikte biçimsel olarak bir kanun değil parlamento kararıdır. İçtüzük, Genel Kurul tarafından, kabulü için nitelikli bir çoğunluk aranmaksızın basit çoğunluk ile yapılır veya değiştirilir. Parlamento kararları kural olarak Anayasa Mahkemesinin yargı yetkisi dışındadır ancak bunun üç istisnası bulunmaktadır. Bunlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü, milletvekilliklerinin düşmesi ve milletvekillerinin dokunulmazlıklarının kaldırılmasıdır. İçtüzüğün bir yargı organı tarafından

¹⁷⁶ Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 178.

¹⁷⁷ Anayurt, *Anayasa Hukuku*, 171.

¹⁷⁸ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 212.

denetlenebilmesi, yukarıda bahsettiğimiz parlamentonun yöntemsel bağımsızlığı ilkesi ile çatışan bir durum olarak görülebilir ancak İçtüzüğün parlamento kararlarının denetlenemezliğine istisna olması önemli bir nedene dayanmaktadır. TBMM İçtüzüğü içeriği sebebiyle, yasama sürecinin demokratik işlemesi anlamında büyük öneme sahiptir. Basit çoğunluk ile İçtüzükte değişiklik ve düzenleme yapılabileceği de göz önüne alındığında, azınlıklar aleyhine ifade ve eylem imkanlarını kısıtlayacak kararlar alınabileceği ihtimali ortaya çıkmaktadır. Yasama organının sahip olduğu meclis araştırması, meclis soruşturması gibi etkileşim araçları da Anayasada tanınmakla birlikte usule ilişkin detaylar İçtüzükte yer almaktadır. İçtüzüğün denetime tabi olmadığı durumda, yürütmenin denetlenmesini sağlayan bu araçların etkisiz ve işlemesi zor bir hale getirilmesi karşısında başvuru yolu kalmayacaktır. Bu hayati siyasi değerinden dolayı, meclisin işleyişine ilişkin bazı düzenlemelere doğrudan Anayasalarda yer verildiği de görülmektedir. Anayasamızın 95. maddesinde yer alan, içtüzük hükümlerinin, *siyasi parti gruplarının Meclisin bütün faaliyetlerine üye sayısı oranında katılım sağlayacak* şekilde düzenlenmesini öngören hüküm de, meclisteki azınlık durumunda bulunan grupların sahip olduğu temsil hakkının çoğunluğa karşı korunması için alınan bir önlem olarak görülebilir.¹⁷⁹

¹⁷⁹ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri* (Bursa: Ekin Yayın Basım Dağıtım, 29. Basım, 2024), 213.

İKİNCİ BÖLÜM

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE DENGİ VE DENETLEME MEKANİZMALARI

Saf milli irade teorisi; milletin bir bütün olarak kendisi için en doğru kararı alacağı kabulünü taşır. Bu kabul; halk tarafından seçilen meclisin ve ondan çıkan hükümetin de yanılmaz milli iradenin bir ürünü olduğunu ve bu nedenle başka kurumlar tarafından denetlenemeyeceği anlayışını geliştirmiştir. Zamanla milli iradenin yanılmazlığı görüşünün zedelenmesi ile çoğunluğun yanı sıra azınlıkların da yönetim ve karar aşamalarında etkin konuma sahip olması, çoğunluğun ve gücü elinde bulunduranların denetlenmesi gerekliliği, kuvvetler arasında ve hatta bir kuvvet içindeki farklı kurumlar arasında farklı denge ve denetleme mekanizmalarına olan ihtiyacı ortaya çıkarmıştır. Yazılı ve sert anayasa, çift meclis, siyasi parti içinde demokratik anlayışın geliştirilmesi, medya ve kamuoyu baskısı, kanunların ve idari işlemlerin yargı organları tarafından denetlenmesi gibi müesseselerin yanında devlet organlarına verilecek farklı yetkiler de bu ihtiyacı gidermeye yönelik görülebilir.¹⁸⁰

Bu ihtiyaç doğrultusunda hükümet sistemlerine göre değişiklik göstermekle birlikte temel denge ve denetleme mekanizmalarına ülke anayasalarında yer verilmiştir. Önceki bölümde bahsedilen sistemlerin kuvvetler ayrılığına ne derece yer verdiğine ilişkin farklılıklar, sistem içinde yer alan denge ve denetleme mekanizmalarının hangi işlevinin ön plana çıkarılacağını da etkiler. Kuvvetler ayrılığının sert olduğu sistemler, diğer organlardan bağımsız olan bir organın dengesiz güçlenmesi ve ilerleyen süreçte sahip olduğu gücü kötüye kullanarak totaliterleşmesi tehlikesini taşır. Böyle bir tehlikeyi bertaraf edebilmek için anayasalarda yer verilen müesseseler denge ve denetleme mekanizmalarının sınırlayıcı işlevine yöneliktir. Bu tehlikelere karşı bir araç olarak denge ve denetleme mekanizmalarının sahneye çıkması, bu mekanizmaların devletin demokratikleşmesinde ve hukuka bağlılığında önemli rol oynadığına

¹⁸⁰ Hayri Keser, “Başkanlık Sisteminde Yasama ve Yürütme Organları Arasındaki Karşılıklı Etkileşim Araçları Açısından Türkiye – ABD Hükümet Sistemlerinin Karşılaştırması”, *Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 11/2 (2021), 168.

işaret etmektedir. Başkanlık sisteminde aşılması gereken bir başka sorun ise organlar arasındaki iletişim eksikliği olarak karşımıza çıkmaktadır. Devlet başkanının mesaj yetkisi ve veto gücü yasama sürecinde istediği politikaları yürütebilmesi için taleplerini ve yanı sıra uygun görmediği durumları yasama organına deklare edebilmesi için önemli araçlardır ve denge ve denetleme mekanizmalarının etkileşim sağlama işlevini ön plana çıkarır. Yumuşak kuvvetler ayrılığında ise organların birbirlerine bağımlılıkları ve karşılıklı sorumlulukları daha fazladır. Bu nedenle parlamenter sistemlerde denge ve denetleme mekanizmalarının organlar arasındaki sınır ihlallerinin önünde geçme işlevi öne çıkacaktır. Bununla birlikte kuvvetlerin sert ayrılığına dayanan sistemlerde olduğu kadar ön planda olmadıkları söylenebilir. Parlamenter denetimin nasıl tanımlanması gerektiğine dair yapılan bir incelemede de, parlamenter sistemlerde “izleme ve inceleme” özelliğinin başkanlık sistemlerinde ise “denge ve kontrol” unsurunun öne çıkacağı belirtilmiştir.¹⁸¹

Yasamanın yürütmeye karşı elinde bulunan araçlar; bütçe onayı, soru, genel görüşme, meclis soruşturması-suçlama (impeachment), meclis araştırması, atamaların onayı, gensoru (ideal bir başkanlık sisteminde bulunmamakla birlikte, parlamenter ve yarı-başkanlık sistemlerinde temel yetkilerden biri olarak kabul edilir), milletlerarası sözleşmelerin onaylanması olarak sayılabilir. Yürütmenin yasamaya karşı sahip olduğu araçlar ise; yasa tekliflerini veto yetkisi, yasamanın feshi (saf başkanlık sisteminde bulunmaz), üst düzey yetkilileri atama, düzenleyici işlem kurma ve milletlerarası anlaşmaları imzalama yetkisi olarak gösterilebilir.

Bu bölüm, “yürütme organının sahip olduğu denge ve denetleme mekanizmaları” ve “yasama organının sahip olduğu denge ve denetleme mekanizmaları” olmak üzere iki ana başlık içermektedir. Bu başlıkların altında yer alan mekanizmalar üç aşamada ele alınmıştır. Öncelikle mekanizmanın anlamı ve ilgili kavramlar genel hatlarıyla ortaya konulacaktır. İkinci aşamada bu mekanizmanın Türk Anayasa tarihi içindeki yeri incelenecektir. Üçüncü aşamada ise mekanizmanın 2017 Anayasa değişikliği sonrasında aldığı hal ve bunlara ilişkin tartışma konularına yer verilecektir.

¹⁸¹ Karaman, *Demokratik Siyasal Sistemde*, 46-47.

1. Yürütme Organının Sahip Olduğu Denge ve Denetleme Mekanizmaları

Yürütme organlarının yasama organını denetleyebileceği ve aralarında dengeyi kurmaya yönelik kullanabileceği yetkiler, 98. maddede yasamanın kullanacağı yetkilerin sayılması gibi belirli bir başlık altında tanımlanmamaktadır. Yetkilerin niteliğine ve doğurduğu sonuçlara göre denge ve denetleme mekanizması olarak görülüp görülemeyeceğine ilişkin yorum yapılabilir. Bu çalışma; seçimleri yenileme, kanunları geri gönderme, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma ve Mecliste açılış konuşması yapma ve mesaj olmak üzere dört yetki kapsamında yürütmenin sahip olduğu denge ve denetleme mekanizmalarını ele almaktadır ancak bunların dışında üst kademe kamu yöneticilerini atama, milletlerarası antlaşmaları onaylama ve yayınlama, af yetkisi gibi mekanizmalar da bu kapsam içinde görülebilir.

1.1. Seçimleri Yenileme Yetkisi

Hükümet sistemlerinde kuvvetler ayrılığına ne derece yer verdiğinin belirlenmesinde esas noktalardan biri de kuvvetlerin birbirinin görevine son verme gücüne sahip olup olmamasıdır. Yukarıda ele alınan hükümet sistemleri sınıflandırmalarında gördüğümüz üzere saf başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organlarının birbirlerinin görev sürelerine müdahale etme alanı sınırlandırılmıştır. Türkiye’de 2017 değişiklikleriyle kabul edilen sistem ise bu bakımdan başkanlık sisteminden ayrılarak hem yasamaya hem yürütmeye görevin olağan döneminden önce sona ermesi sonucunu doğuracak nitelikte seçimleri yenileme yetkisi vermiştir. 1961 Anayasasından itibaren, yürütmenin yasama organının görevine son verme yetkisini ifade etmek için tercih edilen “seçimlerin yenilenmesi” kavramı, özü itibarıyla fesih kurumuna karşılık gelmektedir.¹⁸² Bu doğrultuda, başlık, fesih kavramının incelenmesiyle başlayacaktır. Fesih kavramı genel olarak açıklandıktan sonra, kavramın Osmanlı-Türk anayasa tarihindeki yeri ve “seçimlerin yenilenmesi” düzenlemeleri analiz edilecektir. Son aşamada ise 2017 Anayasa değişikliği ile aldığı hal ortaya konulacak, konuya ilişkin doktrinde yer alan eleştirilere yer verilecektir.

¹⁸² Uzun, *Yasamayı Fesih Yetkisi*, 254.

1.1.1. Fesih Yetkisi

Fesih yetkisi, yürütme ile yasama organı arasında yaşanabilecek uzlaşmazlıkların çözülebilmesi için yürütme organına verilmiş bir silah olarak görülmektedir. Ancak bugün, fesih sadece yürütme organının kullandığı bir araç değildir. Meclisin kendisini feshedebileceği uygulamalar olduğu gibi halk tarafından feshi de düzenlenebilmektedir. Bunlar göz önüne alındığında fesih yetkisi, geniş anlamda, “*kimin tarafından ve hangi nedenle işletilirse işletilsin görev süresi devam etmekte olan yasama organının görevini sonlandırarak yeni seçimlere gidilmesini*”¹⁸³ sağlayan bir araç olarak tanımlanabilir.

Öncelikle ele alacağımız dar anlamda fesih ise, yürütmenin yasama organının görev süresine son vermesine ilişkindir. Parlamenter hükümet sisteminin temelinde, organlar arasında güç bakımından bir denge ve eşitlik yatar. Fesih yetkisi de, yasamanın sahip olduğu güvensizlik oyuna (vote of no confidence, motion de censure) karşılık olarak, yürütmeye verilen bir yetki olarak görülebilir.¹⁸⁴ Turhan, bu karşılıklılık anlayışının eşit mücadele için bir zorunluluk olduğunu belirtmekle birlikte, siyasi partilerin sisteme girmesiyle feshin “*parti hükümetini seçmenlere bağlayan bir araç*” haline geldiğini ifade etmektedir.¹⁸⁵

Fesih yetkisinin tarihsel kökenlerine inildiğinde, ilk kez mutlak monarşilerden meşruti monarşilere geçiş düzenlemelerinde yer aldığı görülmektedir. İlgili dönemde, devletin yönetimini tek başına üstlenen kral veya padişah gibi mutlak otorite sahiplerinin yetkileri, toplumun çeşitli kesimlerinden gelen tepkiler doğrultusunda sınırlandırılmaya çalışılmıştır. Ancak bu sınırlama girişimlerine rağmen, uzun yıllara yayılan siyasal geleneklere ve merkeziyetçi yönetim anlayışına olan bağlılığın devam ettiği görülür. Devlet yöneticilerinin fesih veya benzeri yetkilere sahip olduğunda bunları kullanarak tekrar kendini güçlendirme eğilimi vardır. Meclislerin tatil edildikten sonra geri çağırılmasının veya dağıtıldıktan sonra yeni meclis seçimlerinin yıllarca bekletildiği, Kral’ın ölümüyle meclisin otomatik olarak dağıldığı uygulamalar 13. yüzyıldan itibaren görülmekle birlikte bugün kabul edilen parlamenter anlamda fesih, meclislerin görev sürelerinin hukuki düzenlemelerle belirlendiği 17. yüzyıl itibariyle kurumsallaşmaya başlamıştır.¹⁸⁶ Meclislerin görev sürelerinin belirli olması, yasamanın bir kişinin iradesiyle sarsılmayacak bağımsız bir güç olarak kendini gerçekleştirebilmesi için bir

¹⁸³ Anayurt, *Anayasa Hukuku*, 435.

¹⁸⁴ Güneş, *Parlemanter Rejimin*, 81.

¹⁸⁵ Turhan, *Hükümet Sistemleri*, 47.

¹⁸⁶ Tunçer Karamustafaoğlu, *Yasama Meclislerini Fesih Hakkı* (Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1982), 28-29.

gereklik olarak parlamenter sistemin gelişmesinde yapı taşlarından biridir.¹⁸⁷ Bugün “seçim dönemi” olarak ifade edilen bu süreler yasama organına güvence sağlamakla birlikte seçmenlere *düzenli zaman aralıkları içinde temel anlaşmayı yenileme* imkanı da tanımaktadır.¹⁸⁸

İlk dönemlerde fesih, hükümdarın kişisel gücünden kaynaklanan bir imtiyaz olarak görülmüş, padişahlar bu mekanizmayı kullanarak kendilerine muhalif olan meclisleri istekleri doğrultusunda görevden alabilmiştir.¹⁸⁹ İngiltere’de 18. yüzyıldan itibaren fesih yetkisi, hükümdarların elinden güçlenen kabinenin eline geçmeye başlamıştır. İngiltere’de Kral’ın danışma ve yürütme işlerinde iş bölümü sağlama amacıyla kurduğu kabine zamanla bağımsızlaşmış ve Kralın da güç kaybetmesiyle parlamentoya karşı sorumlu organ haline gelmiştir. Fesih kararı, Taç tarafından verilse de bu ancak Başbakanın talebi üzerine gerçekleşmektedir. Ayrıca Taç’ın Başbakanın meclisi fesih talebini ret edemeyeceği de bir tür içtihat halini almıştır.¹⁹⁰

Fesih yetkisi parlamenter sistemin önemli bir aracı olmakla birlikte başkanlık sisteminin saf halinde yer almamaktadır. Ancak başkanlık sistemini benimsemiş olmasına rağmen yürütmeye fesih yetkisi veren Latin Amerika ülkeleri bulunmaktadır.¹⁹¹ Fesih, başkanlık sisteminin dayandığı katılığın yaratabileceği sistem tıkanıklığı sorununa bir çözüm getirmesi amacıyla anayasalara eklenebilmektedir.¹⁹² Ancak fesih yetkisinin, parlamenter sistemlerdeki ve başkanlık sistemlerindeki kriz çözme amacı farklı durumları ifade etmektedir. Parlamenter sistemlerde parlamento ile hükümet arasında bir hükümet krizinden bahsederken Başkanlık sisteminde meclis ile yürütmenin kendisi olan devlet başkanı arasında bir sistem krizinden bahsetmek mümkündür.

Tarih boyunca fesih yetkisinin kullanılmasında yaşanan suistimaller ve bunların neticeleri, “fesih” teriminin kullanılmasına karşı bir mesafe doğmasına neden olmuştur. Bu nedenle anayasalarda ‘seçimlerin yenilenmesi’ veya ‘seçimlerin erkene alınması’ gibi terimlerin tercih edildiği görülmektedir. 1961 Anayasasının hazırlanış süresince de Cumhurbaşkanı meclis seçimlerini yenileme yetkisi veren düzenlemeye karşı getirilen sert eleştirilere karşı bunun bir fesih olmadığı savunması yapılmıştır.¹⁹³ Bu iki terim arasında hukuki bir farklılık

¹⁸⁷ Karamustafaoğlu, *Yasama Meclislerinin Fesih Hakkı*, 96.

¹⁸⁸ Karamustafaoğlu, *Yasama Meclislerinin Fesih Hakkı*, 101.

¹⁸⁹ Karamustafaoğlu, *Yasama Meclislerinin Fesih Hakkı*, 30.

¹⁹⁰ Turhan, *Hükümet Sistemleri*, 47.

¹⁹¹ Gülener, Ekvador, Peru ve Venezuela’ı örnek olarak göstermektedir; Gülener, “Cumhurbaşkanlığı Sistemlerinde”, 271.

¹⁹² Gülener, “Cumhurbaşkanlığı Sistemlerinde”, 271.

¹⁹³ Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, C.3, B.49, 20.4.1961, Erişim 25 Ağustos 2025, 522-523; Uzun, *Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi*, 254.

bulunup bulunmadığı noktasında ise farklı görüşler vardır. Fesih halinde kararın verilmesi ile parlamentonun görevine son verildiği, seçimlerin yenilenmesi durumunda ise seçimlerin yapılarak yeni parlamento göreve başlayıncaya kadar mevcut meclisin görevine devam ettiği tezi üzerinden giderek iki kavram arasında farklılık olduğu savunulabilir. Ancak, parlamentonun sürekliliği ilkesi çerçevesinde her durumda yeni parlamento göreve başlayıncaya kadar görevde bulunan parlamentonun işlemlerini yerine getirmeye devam etmesi gereklidir. Farklı ülke anayasalarında da yeni meclis göreve başlayıncaya kadar mevcut meclisin görevini sürdürmesi yönünde düzenlemelerin olduğu görülmektedir.¹⁹⁴

Karamustafaoğlu, feshi teknik olarak, “*belli bir süresi olan yasama meclisinin, bu süre bitmeden dağıtılması*” olarak tanımlamıştır¹⁹⁵. Fesih, meclisin kaldırılmasını (abolition) değil, meclis seçimlerinin yenileneceğini ifade eder. Meclisin görevine ne kadar devam edeceği feshin doğurduğu sonuca ilişkin bir sorudur, fesih yetkisinin kullanılması aşamasında bir farklılık oluşturmaz.¹⁹⁶

Yürütmenin ikili yapıda olduğu parlamenter sistemde, fesih yetkisinin kimin eliyle kullanılacağı netleştirilmesi gereken bir meseledir. Yürütme organındaki yetkili ve meclise karşı sorumlu tarafın Bakanlar Kurulu/kabine olduğu göz önüne alındığında fesih yetkisinin de Başbakan tarafından kullanılması gerektiği savunulabilir. Buna karşı; Parlamenter sistemlerde Cumhurbaşkanı'nın sahip olması gereken tarafsızlık özelliği, siyasi uyuşmazlıkların doğurduğu sistem tıkanmalarını çözme amacı taşıyan fesih aracının, siyasi çıkarlardan arı bir şekilde kullanılması açısından devlet başkanını tercih edilir bir konuma getirebilecektir.¹⁹⁷ Ancak, Güneş, hükümet ile parlamentonun uyumlu olduğu bir dönemde devlet başkanı tarafında meclisin feshi halinde Cumhurbaşkanı'nın politikaya “bilfiil iştirakı”nın söz konusu olacağı bunun ise parlamenter sistem anlayışına uymadığını ifade eder. Buna ek olarak, yeni meclisin eski meclis ile benzer aritmetiğe sahip olması halinde devlet başkanının verdiği fesih kararının halk tarafından onaylanmadığı sonucu çıkacak ve devlet başkanının meşruiyeti sarsılacaktır.¹⁹⁸

Farklı ülkelerde, teklif aşamasında Başbakanı yetkili kılarken devlet başkanını onay mercii olarak belirleme suretiyle iki aktörü de sürece dahil eden düzenlemelere yer verilmektedir. İngiltere’de, bu gücün zaman içinde Taç’tan Başbakana doğru aktarıldığı

¹⁹⁴ Danimarka AY, m. 32, Litvanya AY, m. 59, Finlandiya AY, m. 26; Anayurt, *Anayasa Hukuku*, 435.

¹⁹⁵ Karamustafaoğlu, *Yasama Meclislerini Fesih Hakkı*, 103.

¹⁹⁶ Kemal Gözler, “‘Fesih’ ve ‘Seçimlerin Yenilenmesi’ Farklı Kavramlar mı? ‘Cumhurbaşkanının Meclisi Fesih Yetkisi Yoktur’ İddiası Üzerine Bir İnceleme”, *anaysa.gen.tr*, erişim 18 Nisan 2025, <http://www.anayasa.gen.tr/fesih-yenileme.html>

¹⁹⁷ Anayurt, *Anayasa Hukuku*, 434.

¹⁹⁸ Güneş, *Parlemanter Rejimin*, 84.

görülmektedir. Başlangıçta, Taç tarafından tek başına kullanılabilen bu yetki zamanla Başbakanın talebine bağlanmıştır. Başbakanın teklifini reddedebilmesi mümkünken, Taç'ın zamanla daha da sembolik hale gelmesiyle, bu yetkinin uygulanmasına fiilen son verilmiştir.¹⁹⁹

Günümüzde fesih kurumunun çeşitlendiği ve ülke anayasalarında farklı uygulamalara yer verildiği görülmektedir. Anayurt; yürütme organının feshi, kendi kendini fesih, otomatik fesih, karşılıklı fesih ve halkın geri çağırması olmak üzere beş fesih türünden bahsetmektedir.²⁰⁰ Geleneksel anlamda feshi ifade eden “yürütme organının feshi”, dar anlamda fesih olarak incelenmiştir. Diğer fesih türlerine ise kısaca değinmekle yetinilecektir.

Kendi kendini fesih, olarak da adlandırılan öz fesih (auto-dissolution) görevde bulunan meclisin görev süresi dolmadan görevine son vermek üzere seçimlere gitme kararı almasıdır. Meclis halk nezdinde meşruluğunu tazelemek veya güçlendirmek için bu yöntemi kullanabileceği gibi parlamento içinde bir uyuşmazlığın çıkması ve bunun çözülmemesi durumunda krizden çıkmak için de bu yola başvurulabilir. Öz fesih, karar veren organ ile karardan etkilenen organın aynı olması sebebiyle kuvvetler arasında bir denge ve denetleme mekanizması olarak görmek zordur.²⁰¹ Ancak burada yürütmenin yasamayı yönlendirerek kendi isteği doğrultusunda bir karar aldırması da göz önünde bulundurulması gereken bir ihtimaldir.

Feshin bir başka türü ise otomatik fesihtir (dissolution automatique). Bu fesih türünde anayasada belli koşulların gerçekleşmesi halinde meclisin otomatik olarak seçimlere gideceği düzenlenmektedir. Anayasalarda bu mekanizmaya, gözetilen amaçlar doğrultusunda farklı durumlar için yer verilebilmektedir. Örneğin Belçika Anayasası, anayasa değişikliğine ihtiyaç duyulduğuna karar verilmesi halinde meclislerin kendiliğinden fesholacağını düzenlemiştir. Estonya Anayasasına göre meclisin referanduma sunduğu bir konu veya kanun halk tarafından reddedilirse meclis seçimlere gitmektedir. Bu örneklerin yanında otomatik fesih genellikle kuvvetler arasındaki ilişkileri korumaya ve istikrarı sürdürmeye yönelik olarak kullanılmaktadır. Slovakya ve İzlanda Anayasalarına göre, meclis tarafından Cumhurbaşkanı'nın görevine son vermek üzere referanduma gidilmesi ve halkın Cumhurbaşkanı'nın görevine devam etmesine karar vermesi halinde meclis otomatik olarak fesholunmaktadır. Hükümetin kurulamaması, kurulmuş hükümetlerin düşürülmesi, meclis içinde veya organlar arasında sistem tıkanıklığı olduğu zamanlarda meclisin yenilenmesi gibi daha başka koşullar da düzenlenmiştir.²⁰²

¹⁹⁹ Anayurt, *Anayasa Hukuku*, 434.

²⁰⁰ Anayurt, *Anayasa Hukuku*, 436.

²⁰¹ Anayurt, *Anayasa Hukuku*, 438.

²⁰² Anayurt, *Anayasa Hukuku*, 438-439.

Diğer bir fesih türü ise Alman Anayasasında yer almaktadır. Parlamenter sistemi rasyonelleştirmeye yönelik bir düzenleme olarak görülebilecek bu fesih türü, meclisi, hükümete güvenoyu vermemesi halinde kendisinin de seçimlere gitme olasılığı ile baskı altına almaktadır.²⁰³

Bunların yanında meclisin doğrudan halk tarafından feshedilmesi de mümkündür. Egemenliğin doğrudan halk tarafından kullanıldığı uygulamalardan biri olarak “halkın geri çağırması (recall)”, halkın kendini temsil edecek vekilleri kendi seçtiği gibi görevden de alabileceği anlayışına dayanmaktadır. Halk tek bir kişiyi geri çağırabileceği gibi bütün meclisi de geri çağırabilmektedir. İşte bu durumda kollektif geri çağırma olarak adlandırılan durum meclisin feshi sonucunu doğurur. Belli bir sayıda imza toplanarak bu yolun işletilmesi düzenlenebilir. Bu yöntemin anayasalarda çok yer almadığı düşük nüfuslu, yarı-doğrudan demokrasiyi benimsemiş yönetimlerde karşılaşıldığı söylenebilir.²⁰⁴

1.1.2. Türk Anayasalarında Seçimleri Yenileme Yetkisi

1876 Kanuni Esasi’nin ilk halinde yürütme organı olarak Padişaha çok geniş yetkiler tanındığı görülmektedir. Kanuni Esasi’nin Osmanlı tarihinde ilk yazılı anayasa olması ve padişahın kısıtlanmasında, pratikte bu anlamda çok etkisi görülmeyen Tanzimat Fermanı ve Islahat Fermanı dışında, geleneksel bir altyapının bulunmaması Kanuni Esasi’de benimsenmiş bu anlayışın nedenleri olarak gösterilebilir. Kanuni Esasi döneminde ikili yapıda kurgulanmış yürütmenin bir kolu olan Heyeti Vükela’nın (hükümet) üyeleri, doğrudan yürütmenin diğer kolunu oluşturan Padişah (devlet başkanı) tarafından seçilmekteydi. Bu uygulamaya paralel olarak Padişahın, Heyeti Vükela üyelerinin göreve devamında karar verici tek organ olması, dolayısıyla yasamanın gensoru gücüne sahip olmaması ve kabinenin sadece Padişaha karşı sorumlu olması klasik parlamenter sistemlerdeki hükümetin yasama organına dayanması düşüncesine tezat bir durum ortaya çıkarmıştır.²⁰⁵

²⁰³ Alman Anayasası madde 68: Federal Başbakanın kendisine güvenoyu verilmesi hakkındaki önergesi Federal Meclis üyelerinin çoğunluğunun oylarıyla kabul edilmemişse, Federal Cumhurbaşkanı, Federal Başbakanın önerisi üzerine, 21 gün içinde Federal Meclisi feshedebilir. Federal Meclisin, üyelerinin çoğunluğuyla yeni bir Federal Başbakanı seçtiği durumda, fesih hakkı düşer; Almanya Federal Cumhuriyeti, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland [Federal Alman Anayasası], 23 Mayıs 1949, m. 68, erişim 16 Ağustos 2025, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80207000.pdf>

²⁰⁴ İsviçre’nin bazı kantonlarında bu yöntem uygulanmaktadır; Anayurt, *Anayasa Hukuku*, 439.

²⁰⁵ Uzun, *Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi*, 206.

Gensoru veya benzeri bir denetim mekanizmasına yer verilmemiş olmakla birlikte, Kanun-i Esasi'nin ilk halinde Padişahın fesih yetkisi iki ayrı maddede düzenlenmiştir. Daha genel bir düzenleme içeren 7. maddeye göre Padişah, *gerektiği zaman (ledeliktiza)* meclisi feshedebilmektedir. Padişahın bu yetkisine sebep bakımından bir sınırlama getirilmediği gibi süre bakımından da bir sınırlama yer almamış, padişaha istediği kadar kullanabileceği bir mutlak fesih yetkisi verilmiştir. Ancak, *azası yeniden intihap olunmak şartile* denilerek meclisin feshedildikten sonra yeniden kurulması şartı getirilmiştir. 73. madde ile de yeniden seçim için süre altı ay ile sınırlandırılmıştır.

Fesih ile ilgili ikinci düzenleme ise 35. maddede yer almaktadır. Bu madde ile hükümetle (Heyet-i Vükela) Heyet-i Mebusan arasında çıkacak bir kriz halinde Padişahın, iki organdan birisini feshedebileceği düzenlenmiştir. Ancak bu düzenleme, kriz çıkması halinde Padişahın iki yapıdan birini mutlak feshetmesi gerektiği şeklinde yorumlanmamaktadır. Padişaha bu konuda takdir hakkı verilmiştir. Padişahın başka yollar kullanarak kurumlar arasında uzlaşma sağlaması da mümkündür.²⁰⁶ Tanör, düzenlemenin Heyet-i Vükela ya da Heyet-i Mebusan arasında Padişaha tercih hakkı vermesini, Padişahın tarafsız ve dengeleyici bir konumda kendisini görmesi anlamında yorumlanamayacağını belirtmektedir. Bu yetki Padişahın üyelerini seçtiği ve talimatlarıyla bağlı Heyet-i Vükela karşısında Heyet-i Mebusan için ancak bir baskı aracı olabilir.²⁰⁷

I. Meşrutiyet döneminde kurulan ilk Meclisi Umumi'nin hükümet ile çatışmadan kaçınmayarak anayasal haklarını olabildiğince kullanmaya çalıştığı görülmüştür. Hükümetle yaşanan gerginliğe ek olarak Osmanlı-Rus savaşının da başlamasıyla, 28 Haziran 1877'de Meclis II. Abdülhamit tarafından feshedilmiştir. Bu aşamada 7. maddeye uygun olarak altı ay içinde yeni meclis için seçimler gerçekleştirilmiş ve Meclis, Ocak 1878'de yeniden toplanmıştır. Kurulan ikinci Meclis de, ilk Meclis gibi, gerekli gördüğü durumlarda hükümdara muhalefetini göstermiş ve Kanun-i Esasi ile tanınan haklarını olabildiğince kullanmıştır. Osmanlı-Rus savaşının kaybedilmesi üzerine bu yenilginin suçlusu olarak hükümeti ve Padişahı gören Meclis, bu konuda hesap verilmesini istemiştir. Kanun-i Esasi'nin 31. maddesine dayanarak, sorumlu tutulması gerektiğini düşündüğü yöneticileri Yüce Divanın karşısına çıkarmıştır. Gösterilen çabalar sonucunda Sadrazamın görevden alınması dahi sağlanmıştır.²⁰⁸

²⁰⁶ Uzun, *Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi*, 211-214.

²⁰⁷ Tanör, *Osmanlı-Türk*, 143.

²⁰⁸ Uzun, *Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi*, 215.

II. Abdülhamit, Meclisin sahip olduğu güçten rahatsız olmuş ve savaş sonrası İmparatorluğun içinde bulunduğu durumu da öne sürerek *Heyet-i Ayan ve Mebusanın mücerret ahval-i hazıra-i fevkalade muktezasınca bugünden itibaren tatiline*²⁰⁹ karar vermiştir. Meclisin tatile çıkarılması, 7. ve 35. maddede düzenlenen fesihden farklıdır. Bu kararın hukuki niteliğine dair farklı görüşler bulunmaktadır.²¹⁰ Padişah, tatil ettiği meclisi bir daha çağırmamak suretiyle fiili olarak meclisi dağıtmıştır. Böylelikle meşruti monarşiden tekrar mutlak monarşiye döndüğü söylenebilir.²¹¹

1908’de Meclisin yeniden açılması ile II. Meşrutiyet dönemi başlamıştır. Yeni meclisin, 1909’da hükümeti güvensizlik oyu ile istifaya zorlaması Anayasa tarihimizde ilk güvensizlik oyu uygulaması olmuştur. Görevi sona eren Kamil Paşa hükümeti yerine kurulan Hüseyin Hilmi Paşa Kabinesi de Meclisin güvenine hükümet programını sunarak diğer bir ilki gerçekleştirmiştir.²¹²

1909 değişiklikleri ile temel hak ve hürriyetler genişletilmiş, yasama güçlendirilmiş ve padişahın yetkileri sınırlandırılmıştır. Bu durum, fesih yetkisi ile ilgili düzenlemelerde de görülür. 7. ve 35. maddenin yeniden düzenlenmesiyle, Padişahın fesih yetkisini kullanması önemli ölçüde zorlaştırılmıştır. 7. maddeye göre; 35. maddedeki koşulların gerçekleşmesi durumunda, Heyet-i Ayan’ın onayıyla ve 3 ay içinde yeniden seçimleri yaparak Meclisi kurmak şartlarıyla Padişah Meclisi feshedebilecektir. Madde 35’te de yasama lehine bir düzenleme görüyoruz. Buna göre, Heyet-i Mebusan ile hükümet arasında çıkacak bir anlaşmazlık durumunda, hükümet, meclisin görüşünü kabul etmemekte ısrar ederse görevden çekilmek zorundadır. Meclisin güvenini alarak kurulan yeni hükümet de eski hükümetin görüşünü benimseyerek Meclise karşı tutum sergilemeye devam ederse meclisin feshi mümkün olacaktır. Ancak bu durumda da, yeni seçilen Meclis, eski Meclisin görüşünde ısrarcı olursa meclisin kararına uyulması mecburidir.²¹³

Fesih uygulamasının Kanun-i Esasinin ilk haline göre büyük ölçüde güçleştirilmesi, Abdülhamit’in bu yetkiyi kullanma usulüne bir tepki olarak görülmektedir. Düzenlemeye ilişkin bir eleştiri, fesih için gerekli olan Heyet-i Ayan onayına yöneliktir. Meclisin bir kanadının feshi için diğer kanadının onayına başvurulması Padişahın sınırlandırılması açısından önemli bir yöntem olsa da Heyet-i Ayan üyelerinin doğrudan Padişah tarafından seçilmesi bu aracı etkisiz

²⁰⁹ Padişahın Mecliste okunan İrade’sinden.

²¹⁰ Konu hakkındaki farklı görüşler için bkz. Uzun, *Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi*, 216-217.

²¹¹ Uzun, *Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi*, 218.

²¹² Uzun, *Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi*, 219.

²¹³ Uzun, *Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi*, 227.

kılabilecektir. Buna karşın, Heyet-i Ayan üyelerinin ömürleri boyunca görevde kalacakları düşünülrse Padişahıan bağımsızlıklarının bir ölçüde sağılanabileceğı savunulabilir.²¹⁴

İttihat ve Terakki Cemiyetinin 1914 seçimlerinde tek parti olarak meclisi domine etmiş ve 1912’de gerçekleştirmek istediğı değişiklikleri yapma şansını elde etmiştir. 1909 sonrası dönemde tecrübe edilen uygulamalarda da görüldüğü üzere, Meclisin güçlenmesini engellemeye yönelik bir çaba vardır. Bu doğrultuda, 1914 değişiklikleri ile fesih yetkisi, 1876 Kanun-i Esasi’nin ilk haline benzer bir şekle geri dönmüştür. 7. madde ile, Meclisi tecil ve tatil yetkisi yeniden Padişaha tanınmıştır. 35. maddenin yeni halinde de, Heyet-i Mebusan ile Heyet-i Vükela arasında bir anlaşmazlık çıkması ve iki tarafın da ısrarcı olması durumunda, Padişaha hükümeti değiştirme ya da Meclisi feshetme tercihi sunulmaktadır. Heyet-i Mebusan’ın feshedilebilmesi gerekli olan Meclis-i Ayan tarafından onay zorunluluğı kaldırılmış ve yeni seçimlerin yapılması için öngörülen süre üç aydan dört aya çıkarılmıştır. Böylece, fesih bakımında yasama lehine yaşanan ilerlemelerden geri adım atılmıştır. Korunan bir değişiklik, seçimlerle yeni kurulan Meclisin de, eski Meclisin savunduğı görüşü benimsemesi durumunda Meclis kararının uygulanacağıdır.²¹⁵

İttihat ve Terakki Partisi, muhalefeti bastırmak ve gerektiğı zaman seçimleri yenileyerek meclisteki gücünü arttırmak amacıyla bu değişikliklerin yapılmasına önyak olmuşsa da, 1914 döneminde Mecliste bulunan tek parti olması nedeniyle fesih yetkisini devreye sokma ihtiyacı hissetmemiş, gerektiğinde meclisi tatile çıkarma yolunu kullanmıştır.²¹⁶

1914 değişikliklerinden iki sene sonra fesih yetkisine ilişkin yeniden değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklikler ile, Meclis, Kanun-i Esasi’nin ilk halinden dahi daha az güvenceli bir hale gelmiştir. 35. madde, 7. madde ile birleşmiş; 35. maddede öngörülen şartlar kaldırılmış ve Padişaha koşulsuz bir fesih hakkı tanınmıştır.²¹⁷

İttihat ve Terakki Parti yöneticilerinin, Osmanlı’nın Birinci Dünya Savaşı’ndan mağlup ayrılması sonrası ülkeden ayrılması ile Meclis feshedilmiştir. 1919 seçimlerinde Müdafaa-i Hukuk Cemiyetlerinin çoğunluğuyla kurulan Mecliste 28 Ocak 1920’de Misak-ı Milli Beyannamesi kabul edilmiş ancak 16 Mart’ta İstanbul’un işgali ile çalışmalar askıya alınmak zorunda kalmıştır. Bu durum üzerine Damat Ferit Paşa hükümetinin de Meclis-i Mebusan’ı fesh kararı vermesi sonucunda Meclis hukuken kapanmış oldu.²¹⁸

²¹⁴ Tanör, *Osmanlı-Türk*, 195.

²¹⁵ Uzun, *Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi*, 233.

²¹⁶ Uzun, *Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi*, 234; Anayurt, “1924 Anayasası’nda Meclis-Yürütme İlişkisi”, 685.

²¹⁷ Uzun, *Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi*, 235.

²¹⁸ Uzun, *Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi*, 236.

Yukarıda değinildiği üzere, 1921 döneminde uygulanan meclis hükümeti sisteminde tam anlamıyla kuvvetler ayrılığından bahsedilememektedir. Meclis, yürütme görevi için kendi üyeleri arasından görevli seçmekte ve istediği zaman bu vekili görevden alarak yerine başka bir vekil görevlendirilebilmekteydi. Burada bir organ olarak yasamanın yürütmeyi feshinden bahsedilemez ise de görevine son verme bağlamında bir yetkinin Meclise verildiği görülmektedir. Yürütme gücü ise bağımsız bir organ bütünlüğüne sahip olmadığına göre yürütmenin yasamayı feshi söz konusu olamayacaktır.²¹⁹

Meclis hükümeti sisteminin bir göstergesi olarak, 1924 Anayasasının 7. maddesi ile meclise hükümeti denetleme ve görevden alma yetkileri verilmişken, Anayasa hazırlık sürecindeki uzun tartışmalar sonunda hükümete meclisi görevden alma tarzı bir yetki tanımama kararı alınmıştır.²²⁰

1961 Anayasasında Cumhurbaşkanına seçimleri yenileme yetkisi tanınmış ancak bu yetkinin kullanılması gerçekleşmesi zor şartlara bağlanmıştır. 1924 Anayasasının hazırlanma aşamasındaki fesih yetkisine karşı temkinli tutumun 1961 sürecinde de sürdüğü görülmektedir. Ancak 1961 Anayasası ile açıkça parlamenter sisteme geçiş, parlamenter sistemlerin en önemli özelliklerinden biri olan fesih yetkisine anayasada yer vermeyi zorunlu kılmıştır. Bununla birlikte feshe karşı olan mesafe, mekanizmanın işletilmesi için getirilen şartlarla kendini göstermiştir. “Millet Meclisi seçimlerinin Cumhurbaşkanınca yenilenmesi” başlığını taşıyan 108. maddeye göre, on sekiz ay içinde Anayasanın 89. ve 104. maddeleri uyarınca verilen güvensizlik oyları ile hükümet iki defa düşmüş, üçüncü sefer de yine güvensizlik oyu verilmişse Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesini, Başbakan, Cumhurbaşkanından isteyebilir. Maddenin gönderme yaptığı 89. madde Bakanlar Kurulunun görevi sırasında Millet Meclisi tarafından kullanılacak gensoruna, 104. madde ise yine Bakanlar Kurulunun görevi sırasında Başbakan tarafından istenen güven oyuna ilişkindir. Fesih şartının sağlanması için Bakanlar Kurulunun düşme sebepleri bu iki durum ile sınırlandırılmıştır. 103. maddede yer verilen Bakanlar Kurulunun görevine başlarken alması gereken güven oyunu alamayarak düşmesi hali hesaba katılmayacaktır. 103. maddedeki güvenoyunun alınamaması halinin fesih nedeni olarak sayılmaması bilinçli bir tercihtir. Bununla, Cumhurbaşkanının, üç defa meclis tarafından kabul edilmeyeceğini bildiği kişileri Başbakan olarak atayarak hükümetin düşmesini sağlamak yoluyla seçimleri yenileme şansı elde etmesinin önüne geçilmek istenmiştir.²²¹

²¹⁹ Akgül, *Hükümet Sistemleri Tartışması*, 189.

²²⁰ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 29; Tanör, *Osmanlı-Türk*, 300.

²²¹ Uzun, *Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi*, 264-265.

Başbakanın fesih istemi üzerine Cumhurbaşkanı, Meclis Başkanlarına danışarak fesih kararı verebilecektir. Madde metninde yer alan ifadelere bakıldığında 108. madde ile bir otomatik fesih getirilmediği, belirtilen koşulların gerçekleşmesinin doğrudan feshe hayat vermediği anlaşılmaktadır. Fesih isteminde bulunmak Başbakanın takdirine bırakılmıştır. Cumhurbaşkanının bu istem doğrultusunda vereceği karar da takdiri şekilde ifade edilmiştir. Kurucu mecliste madde üzerine yapılan tartışmalarda da Cumhurbaşkanının Başbakanın talebiyle bağlı olmadığı dile getirilmiştir.²²² Ancak bunun yerleşmiş parlamenter sistem anlayışına aykırı olduğu söylenmelidir. Ayrıca, iki hükümet düşüren ve hükümetin işlemlerini engelleyen bir meclisin yenilenmesi için Başbakandan gelen bir talebin reddedilmesi Cumhurbaşkanına karşı bir tepki doğurabilecektir.²²³

Cumhurbaşkanı, fesih kararı almadan önce hem Millet Meclisi hem Cumhuriyet Senatosu Meclis Başkanlarına danışmak zorundadır. Meclis Başkanlarının görüşleri bağlayıcı değildir ancak Cumhurbaşkanının vereceği karar üzerinde etkili olabilir. Uzun, Meclis Başkanlarına danışma şartının getirilme amacını, Cumhurbaşkanının seçimlere gidilmesine gerek olmaksızın yeni bir Hükümet kurma ihtimalini tespit edebilmesi olarak ortaya koymaktadır.²²⁴

1961 Anayasasında düzenlenen fesih yetkisine ilişkin bahsedilmesi gereken son husus ise, bu Anayasa ile ilk defa hukukumuza giren bir yapı olarak geçici Bakanlar Kuruludur. 109. maddeye göre, seçimlerin yenilenmesine karar verilmesiyle görevde olan bakanlar çekilir ve Başbakan geçici Bakanlar Kurulu üyelerini seçer. Bu yapının getirilmesi, meclisten güvenoyu almamış bir hükümete yetki verilmesi sebebiyle eleştirilmiş olsa da seçimler tamamlanıncaya kadar tarafsız bir hükümetin geçiş aşamasını yönetmesinin tercih edilebilir olduğu söylenebilir. 1982 Anayasası da, bazı değişikliklerle birlikte 114. maddesi ile geçici Bakanlar Kurulu müessesini korumuştur.²²⁵

Fesih kararı alınması için getirilen bu zor koşullar nedeniyle 1973'ten sonra sıklıkla yaşanan hükümet krizlerinde dahi bu usul işletilememiş, bir çıkış yolu olarak kullanılamamıştır. Bu tecrübeden hareketle 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının seçimleri yenileme yetkisi kullanılması açısından daha erişilebilir şekilde düzenlenmiştir. Yazıcı'nın ifadesiyle; “*teorik bir*

²²² Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, C.3, B.49, 20.4.1961, 522-523; Uzun, *Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi*, 256.

²²³ Uzun, *Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi*, 270.

²²⁴ Uzun, *Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi*, 270.

²²⁵ Uzun, *Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi*, 273.

*yetki olmaktan çıkmış, gerçekten hükümet krizlerini önleyecek etkili bir mekanizmaya dönüştürülmüştür”.*²²⁶

1982 Anayasasında seçimlerin yenilenmesi üç durumda gerçekleşebilir. 77. madde meclisin seçimleri yenilemesini, 116. madde Cumhurbaşkanının seçimleri yenilemesini düzenlerken 102. maddede Cumhurbaşkanının seçilememesi halinde seçimlerin otomatik olarak yenileneceği düzenlenmektedir. Otomatik fesih öngören bu madde, 2007 değişiklikleri ile Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçileceğinden sebeple yürürlükten kalkmıştır. Bu başlık kapsamında yürütme tarafından kullanılan seçimleri yenileme yetkisinin düzenlendiği 116. madde ele alınacaktır. 2015’te Kasım ayının ilk günü gerçekleştirilen erken seçim için verilen karar da bu madde kapsamında gerçekleşmiştir.²²⁷

116. madde, birinci fıkrasında üç ve ikinci fıkrasında iki olmak üzere Cumhurbaşkanının seçimleri yenileyebileceği beş durum öngörmüştür. İlk fıkrada yer alan durumlar; hükümetin 110. madde ile düzenlenen güvenoyunu alamaması, TBMM tarafından gündeme getirilen gensoru ile hükümetin düşürülmesi (md.99) ve Başbakan tarafından istenen güven sonucunda hükümetin düşmesi (md.111) olarak sayılabilir. Bu üç durumun gerçekleşmesinin yeni Bakanlar Kurulunun kırk beş günde kurulamadığı veya kurulmasına rağmen güvenoyu alamadığı takdirde seçimlerin yenilenmesi kararı alınabilecektir. Burada 1961 Anayasasındaki düzenlemeden önemli bir farklılık olarak hükümetin göreve başlama aşamasında verilen güvenoyunun fesih sebeplerine eklenmiş olmasıdır. İkinci fıkra ile eklenen durumlar ise Başbakanın Meclis tarafından güvensizlik oyu aracılığıyla düşürülmeden kendi iradesiyle istifa etmesi üzerine geçen kırk beş günde yeni Bakanlar Kurulunun kurulamaması ve yeni seçimler sonrası TBMM Başkanlık Divanı seçilmesinin ardından kırk beş gün içinde Bakanlar Kurulunun kurulamamasıdır.

Görüldüğü gibi öngörülen durumlar ikiden beşe çıkarılarak mekanizma daha erişilebilir hale getirilmiştir. Mekanizmanın işletilmesini kolaylaştıran diğer bir fark ise süreye ilişkindir. 1961 Anayasasında geçen 18 aylık süre, 1982 Anayasasında kısaltılmıştır. Üçüncü önemli fark ise, 1961 düzenlemesinde yer alan Başbakanın istemi şartının çıkarılmış olmasıdır. Bu değişiklik 1982 Anayasasının şekillenmesinde benimsenen yürütme içerisinde Cumhurbaşkanı lehine güçlendirme anlayışının bir görünümüdür. Ancak bu düzenleme, meclise karşı sorumlu taraf olarak Başbakanın fesih konusunda söz sahibi olması gerektiğini benimseyen klasik

²²⁶ YAZICI, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık*, 122.

²²⁷ Tanör-Yüzbaşıoğlu, *Türk Anayasa Hukuku*, 232.

parlamentar sisteme aykırılık oluşturmaktadır.²²⁸ Yavuz, Başbakanın talebini kaldıran bu düzenlemenin, seçimleri yenileme yetkisini organlar arasında bir denge sağlamaktan ziyade tıkanıklık yaşanması durumlarında Cumhurbaşkanı tarafından açılacak bir yol olarak görme eğilimine dikkat çekmektedir.²²⁹

Madde, TBMM Başkanına danışma aşamasını korumuş ve 1961’de olduğu gibi takdiri bir yetki düzenlemiştir. Cumhurbaşkanı yukarıda belirtilen hallerin gerçekleşmesi durumunda TBMM Başkanına danışmak koşuluyla seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Bu halde Cumhurbaşkanı koşulların oluşmasına rağmen seçimleri yenileme kararı vermeyebilir. TBMM Başkanına danışma şartına ilişkin 1961 Anayasasında yer alan düzenlemeye ilişkin yaptığımız analiz geçerliliğini korumaktadır.²³⁰

1982 Anayasası ile fesih yetkisinin aldığı hal, bir parlamenter sistemde yasamanın sahip olduğu gensoru yetkisine karşı efektif şekilde kullanılabilecek denge ve denetleme mekanizması olarak desteklenmiştir.²³¹

1.1.3. 2017 Anayasa Değişikliği Sonrasında Seçimleri Yenileme Yetkisi

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde hem Meclise hem Cumhurbaşkanına tanınan seçimleri yenileme yetkisi, bu sistemi, Türkiye için özgün kılan ve saf başkanlık sisteminden ayıran bir özellik olarak öne çıkmaktadır. Nitekim başkanlık sisteminde iki organından göreve gelme bakımından sadece halka dayanmaları, dolayısıyla birbirlerinden bağımsız olmaları, birbirlerinin görevlerine son verme yetkilerinin de olmadığı kabulünü doğurmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise; göreve gelme aşamasında bağımsız olsalar da organlara, birbirlerinin görevine son verme yetkisi tanınmıştır.²³² Gözler de, teorik olarak iki organ arasındaki sorumluluktan bahsetmek için bu organların birbirinden kaynaklanması gerektiğini, bu nedenle yeni sistemde yasama ile yürütmenin teoride birbirlerine karşı sorumlu olmadığını belirtir. Ancak, 116. madde ile birbirlerinin görevlerine son verebilmeleri, bu mekanizmayı teknik olarak bir siyasi sorumluluk aracı haline getirmektedir.²³³

²²⁸ Uzun, *Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi*, 300.

²²⁹ Yavuz, *Başbakan*, 229.

²³⁰ Uzun, *Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi*, 299-300.

²³¹ Uzun, *Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi*, 305.

²³² Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 335; Keser, “Türkiye – ABD Hükümet Sistemlerinin Karşılaştırması” 167.

²³³ Gözler, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 337-338.

6771 sayılı Kanunun 11. maddesi ile, Anayasanın 116. maddesi başlığıyla birlikte değişmiştir. “Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin Cumhurbaşkanınca yenilenmesi” başlığını taşıyan eski düzenleme, Cumhurbaşkanına seçimleri yenileme yetkisini, belirli durumlara bağlı olarak ve TBMM Başkanına danışma koşuluyla tanımış idi. 2017 değişiklikleri ile Anayasamızın 116. Maddesi ile düzenlenen seçimleri yenileme yetkisi ise hem yasama organına hem yürütme organına tanınmıştır. “*Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanı seçimlerinin yenilenmesi*” başlığı ile yeniden düzenlenen 116. maddenin birinci fıkrası, Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesini ve bu durumda birlikte seçime gidileceğini öngörmektedir. İkinci fıkra ise Cumhurbaşkanına seçimleri yenileme yetkisi vermektedir. Ancak bu yetkinin kullanılması aşamasında organlar arasında farklılıklar bulunmaktadır.

Yeni sistemle birlikte yürütme yetkilerinin tek başına Cumhurbaşkanında toplanması dolayısıyla seçimleri yenileme yetkisi de doğrudan Cumhurbaşkanı eliyle kullanılacaktır. Ancak bu durumun, 2017 öncesi düzenlemelerden esaslı bir değişikliği ifade ettiği söylenemez. Zira 1961 Anayasasında da 1982 Anayasasında da seçimleri yenileme yetkisi yine Cumhurbaşkanı tarafından kullanılmaktaydı. 1982 Anayasasında, 1961 Anayasasında yer alan Başbakan tarafından talep aşamasına dahi yer verilmemişti. 2017 değişikliği ile TBMM Başkanına danışma gerekliliğinin kaldırılması, düzenlemeyi 1961 ve 1982 düzenlemelerinden ayırmaktadır. Şu halde Cumhurbaşkanı, başka bir mercinin talebine veya onayına tabi olmadan ve bir makama danışmadan seçimleri yenileme kararını verebilecektir. Yasama tarafından bu yetkinin kullanılabilmesi için ise TBMM üye tamsayısının beşte üç çoğunluğuna yani en az 360 üyenin oyuna ihtiyacı vardır. Bu durum mekanizmanın ulaşılabilirliği bakımından organlar arasında bir dengesizlik yaratmaktadır.²³⁴ Özellikle, disiplinli parti yapısına sahip Türkiye’de, Cumhurbaşkanı ile Meclis çoğunluğunun aynı siyasi eğilime sahip olduğu durumlarda böyle bir çoğunluğa ulaşılması zor gözükmemektedir. Yürütme organı, lehine olan bu güç farkı ile, Meclisi fesih tehdidi altında talepleri doğrultusunda yönlendirebilir. Böyle bir ihtimal, denge sağlama savunusuyla getirilen bu düzenlemeyi sistemi kırılğan ve suistimale açık hale getiren bir unsura dönüştürmektedir.²³⁵

Yeni düzenlemeyi eski düzenlemelerden ayıran en önemli farklardan biri de, Cumhurbaşkanı tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilebilmesi için gerçekleşmesi gereken herhangi bir koşula yer verilmemiş olmasıdır. Keyfi kullanımın önüne geçmek

²³⁴ Ünal Açıkgöz, *Yürütmenin Denetlenmesi*, 124.

²³⁵ Gönenç- Kontacı, “Yasama-Yürütme İlişkileri”, 67.

amacıyla, eski düzenlemelerde olduğu gibi, yetkinin kullanılabilmesi için belli durumların ortaya çıkmasının koşul olarak düzenlenmesi tercih edilebilirdi. Ancak burada nasıl bir koşul getirilmesi gerektiği, üzerinde tartışılması gereken bir konudur. Zira, eski düzenlemelerde yer alan durumlar; Meclisin, hükümete güvenoyu vermeme veya gensoru aracılığıyla görevden alma yoluyla yürütmenin bir kanadını felç etmesine dayanmaktadır. Yeni sistemde ise Meclisin elinde ülkede hükümet krizi doğmasına yol açacak bir araç bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanının göreve gelme aşamasında meclise değil halka bağlı olması ve yürütmede görevli diğer aktörler olarak Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların da Cumhurbaşkanı tarafından atanması sebebiyle, hükümet krizinden söz etmek mümkün gözükmemektedir. Ancak Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de yasama ile yürütme arasında çıkacak uyuşmazlıklardan kaynaklı krizlerin yaşanması mümkündür.²³⁶

Birinci fıkraya dayanarak meclis tarafından seçimlerin yenilenmesi durumunda da ikinci fıkraya dayanarak Cumhurbaşkanı tarafından seçimlerin yenilenmesi durumunda da meclis ve Cumhurbaşkanı seçimleri birlikte yapılır. Birlikte yapılacak seçimlerin tarihine ilişkin bir düzenleme ise Anayasada yer almamaktadır. 19 Ocak 2012’de kabul edilen 6271 sayılı Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu ile bu konu düzenlenmiştir. İlgili Kanunun 25 Nisan 2018 tarih ve 7140 sayılı Kanunla değişik 3. maddesinin 4. fıkrası uyarınca; seçimlerin yenilenmesi kararının alındığı tarihten sonra gelen altmışıncı günü takip eden ilk pazar günü TBMM seçimleri ile Cumhurbaşkanı seçimi birlikte yapılacaktır. Aynı fıkrafta, seçimleri yenileme kararının alınması halinde bu kararın kırk sekiz saat içinde Resmî Gazete’de yayımlanması hükmedilmektedir.²³⁷

Seçimlerin birlikte yapılacak olması, yeni sistem için öngörülen istikrar hedefine de hizmet etmektedir. Böylece; seçimlerin yenilenmesi durumunda da, iki organın aynı zamanda ve dolayısıyla aynı siyasi dinamiklerle seçime gitmesi sağlanarak TBMM çoğunluğu ile Cumhurbaşkanının farklı eğilimlerle sahip olma ihtimali azaltılacaktır.²³⁸

116. maddenin dördüncü fıkrasına göre, seçimlerinin birlikte yenilenmesine karar verilen TBMM ile Cumhurbaşkanının mevcut yetki ve görevleri, yeni seçilen Meclis ve Cumhurbaşkanı görevlerine başlayıncaya kadar sürer.²³⁹ Meclisin sürekliliği (istimrarı) ilkesi gereği, mevcut meclis yetkilerini kullanmaya ve görevlerini yerine getirmeye yeni meclis göreve başlayıncaya kadar devam etmelidir. Bu anlamda yerinde bir düzenlemedir ki benzer

²³⁶ Uzun, *Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi*, 323.

²³⁷ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 516.

²³⁸ Atar, *Anayasa Hukuku*, 177-178; Uzun, *Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi*, 324.

²³⁹ Atar, *Anayasa Hukuku*, 234.

düzenleme Anayasanın ilk halinde de yer almıştır. 77. maddenin ilk hali uyarınca; yenilenmesine karar verilen Meclisin yetkileri, yeni Meclisin seçilmesine kadar sürecektir.²⁴⁰

Tüm bu eleştirilerle beraber, Meclisin seçimlere götürmesiyle Cumhurbaşkanlığı için de seçime gidilecek olması, mekanizmanın kullanılmasında caydırıcı bir etki doğurmaktadır. Cumhurbaşkanının yeni seçimleri kazanamama ihtimalinin yanında dönemi sona ermeden görevine son verilmesi nedeniyle toplam görev süresi azalacaktır. Bunlar göz önüne alındığında yasama ile yürütme arasında bir ölçüde denge kurulduğu savunulabilir.²⁴¹ İlgili maddenin gerekçesinde, seçimlerin yenilenmesi “sistem tıkanıklıklarının milli iradeye müracaatla çözümü” için bir yol olarak görülmüş ve bu yetkinin iki organa da verilmesinin “denge kontrol mekanizması” olarak önemi vurgulanmıştır.²⁴²

Seçimleri yenileme mekanizması, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin düşünsel altyapısında yatan, krizleri önleme ve böylelikle istikrarı sağlama düşüncesinin bir neticesi olarak görülmelidir.²⁴³

Cumhurbaşkanının seçimleri yenileme yetkisini, meclisin denetleme araçlarını kullanmasını engelleme aracı olarak kullanması mümkündür. Örneğin kendisine karşı soruşturma açılmasına yönelik önerge hazırlanması halinde, Cumhurbaşkanı soruşturma başlatılmasını engellemek amacıyla seçimleri yenileme yoluna gidebilecektir.²⁴⁴ Anayasa Komisyonunda düzenlemeye ilişkin yapılan tartışmalarda dile getirilen bir diğer eleştiri de, yürütme organının da doğrudan halk tarafından seçilmesiyle kazandığı meşruiyete dayanarak iki organın da seçimleri yenileme yetkisine sahip olmasını yerinde gören düşünceye yöneltilmektedir. Buna göre; halkın farklı kesimlerinin de farklı oranlarda temsiline imkân tanıyan TBMM’ye kıyasla, halkın %51’inin oyuyla dahi göreve gelebilecek Cumhurbaşkanının temsil oranı daha düşüktür.²⁴⁵

Bu eleştirilere karşı; seçimleri yenileme yetkisinin mevcut sistemde de zaten yer aldığına dikkat çekilmiştir. Yetkinin, Anayasada tanınmış olmasına rağmen yalnızca bir defa kullanılması (7 Haziran 2015 seçimlerinin ardından), keyfi kullanım eleştirilerine karşı bir veri

²⁴⁰ Mevcut meclisin yeni seçilecek meclis görevine başlayıncaya kadar görevde kalması nedeniyle seçimleri yenileme yetkisinin bir fesih sayılamayacağı görüşüne ilişkin tartışma yukarıda verilmiştir. Konuya ilişkin bkz. Kemal Gözler, “‘Fesih’ ve ‘Seçimlerin Yenilenmesi’ Farklı Kavramlar mıdır?”.

²⁴¹ Yeşilırmak, “Cumhurbaşkanının TBMM’ye Mesaj Verme Yetkisi”, *Yasama Dergisi* 41 (2020), 24.

²⁴² Türkiye Cumhuriyeti, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli) (Ankara: Anayasa Mahkemesi, 2021), m. 104, anayasa.gov.tr, Erişim 25 Ağustos 2025, https://www.anayasa.gov.tr/media/7465/gerekceli_anayasa_2021.pdf, 702.

²⁴³ Uzun, *Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi*, 321.

²⁴⁴ Uzun, *Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi*, 321.

²⁴⁵ Uzun, *Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi*, 322.

olarak sunulmuştur. Bununla birlikte; bu mekanizmanın, yasama ile yürütme organları arasında yaşanacak uyuşmazlıklarda halkı hakem kılacağı, mekanizmanın işletilmesiyle kararı veren tarafın da görevine son verilecek olmasıyla tarafları uzlaşmaya yönlendireceği noktalarına vurgu yapılmıştır.²⁴⁶

Cumhurbaşkanı tarafından seçimleri yenileme kararı verilmesi durumunda, yeniden yapılacak seçimlerde de kazansa dahi Cumhurbaşkanının görev süresi kısılacaktır. Zira Cumhurbaşkanının ikinci döneminde meclis tarafından seçimlerin yenilenmesi ihtimali dışında aynı kişinin iki dönemden fazla cumhurbaşkanlığı yapabilmesi mümkün değildir. Buna karşın, bir kişi belli bir sınır olmaksızın milletvekili olabilecektir. Bu durum da Cumhurbaşkanını uzlaşmaya yönlendirecek nedenler arasında gösterilmektedir.²⁴⁷

1.2. Kanunları Geri Gönderme Yetkisi

Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini sayan 104. maddenin 5. ve 6. fıkralarına göre Cumhurbaşkanı kanunları yayımlar ve tekrar görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderir. Bu yetkiler yasama işlemine ilişkin yürütmeye verdiği müdahale alanı açısından iki organ arasındaki dengeyi etkiler. Bu yönüyle bir denge ve denetleme mekanizması olarak kabul edilen bu yetki geniş anlamda veto kavramıyla ilişkilidir. Bu sebeple ilk aşamada veto yetkisi kavram olarak açıklanacak ve ardından Türk Anayasalarında geri gönderme yetkisi incelenecektir. En son aşamada ise bu yetki üzerinde yapılan 2017 değişiklikleri ele alınacaktır.

1.2.1. Veto Yetkisi

Veto yetkisi, devlet başkanının, yasama organına karşı sahip olduğu en önemli yetkilerinden biri olarak görülebilir. Yasama organının asıl işlevi ve elinde bulunan en önemli güç, kanun teklif etme tekelidir. Bu büyük gücü dengelemek ve devlet başkanına da kanunlara ilişkin söz hakkı verme amacıyla anayasalarda veto yetkisine yer verilmektedir. Bu yetkiyi

²⁴⁶ Uzun, *Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi*, 322.

²⁴⁷ Atar, *Anayasa Hukuku*, 177.

incelemeye başlamadan önce, “veto” terimine ilişkin tartışmaya değinmek gerekir. Bazı yazarlar veto kelimesini yalnızca monarşilerde hükümdara verilen ve kanun tasarılarının yasalaşmasını engelleyen bir yetkiyi ifade etmek için kullanmaktadırlar. Bu yaklaşımda, cumhuriyetlerde devlet başkanına verilen kanunları geri gönderme yetkisi veto kapsamında değerlendirilmemektedir. Bazı yazarlar ise geri gönderme yetkisini de veto olarak değerlendirmektedir. Burada, faydalanılan çalışmalarda yazarların tercihlerine bağlı kalarak aktarım yapılmaktadır.²⁴⁸

John Locke, “*Second Treatise of Government*” eserinde yasaların yürürlüğe girebilmesi için yürütmenin onayına ihtiyaç olduğunu belirterek, yürütme yetkisini kullanan kişiye kanunları veto yetkisi verilmesini gerekli görmüştür.²⁴⁹

Shugart ve Carey, üç çeşit veto yetkisinden bahseder. Bunlardan cep vetosu, başkana yalnızca bir tasarıyı imzalamama yetkisi tanır. Bu tür bir veto kesin niteliktedir; zira yasama organı tarafından bertaraf edilmesi mümkün değildir. Başkanın aktif bir işlem yapmaksızın tasarıyı imzalamama yönünde bir tercih kullanması durumunda, söz konusu tasarı yürürlüğe girmeden o tasarı ölmüş sayılır ve bu konuda kimsenin yapabileceği bir şey bulunmamaktadır. Kısmi veto, başkana, kendine sunulan tasarıda iptal etmek istediği bazı hükümleri geri gönderirken diğer maddeleri kabul edebilme olanağını sağlar. Bu sayede istemediği düzenlemelerin değiştirilmesini sağlayabilirken diğer düzenlemeler üzerindeki takdiri de etkilenmez. Paket vetosunda ise, başkan ya tasarıyı bütün halinde kabul etmek ya da tümünden vazgeçmek zorundadır. Bu nedenle, başkan açısından esnek olmayan bir veto türü olarak görülebilir.²⁵⁰

Amerika Birleşik Devletleri’nde, Başkanın veto için kullanabileceği iki farklı yöntem bulunmaktadır. Kongre tarafından hazırlanan kanunun yürürlüğe girebilmesi için Başkana sunulmasının ardından on gün içinde imzalanması gerekir. Kanunun geçmesini istemeyen Başkan bunu, itiraz nedenlerini belirterek tasarıyı oluşturan Kongreye iade edebilir. Geri dönen kanunun Başkan tarafından yayımlanabilmesi için her iki mecliste ayrı ayrı 2/3'lük nitelikli çoğunluğun sağlanması gerekir ki bu elde edilmesi zor bir orandır. Bundan dolayı veto edilen bir düzenlemenin yürürlüğe girebilme şansı azdır. 1789’dan günümüze kadar başkanlar

²⁴⁸ Bu konuda farklı yazarların tercihlerine ilişkin bkz.; Hatice Derya Ormanoğlu Duranlıoğlu, “Devlet Başkanının Kanunları Geri Gönderme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yetkinin Değişen Niteliği”, *Adalet Dergisi* 73 (Ekim 2024), 405-406.

²⁴⁹ Ferhat Uslu, *Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmaları ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama ve Yürütme Organları Arasındaki İlişkiler* (İstanbul: Filiz Kitabevi, 2. Basım, 2022), 592.

²⁵⁰ Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık*, 28,29; Shugart ve Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992,

tarafından gerçekleştirilen toplam veto sayısı 2597 iken bunlardan sadece 112 tanesi gerekli çoğunluğu sağlayarak vetoyu geçersiz kılmıştır.²⁵¹

Başkanın desteklemediği kanun tekliflerine karşı işletebileceği diğer yöntem ise “Cep vetosu (pocket veto)” olarak isimlendirilmiştir. Yukarıda bahsettiğimiz üzere, başkanın önüne gelen kanunu incelemek için on günlük zamanı vardır. Bu sürenin bitmesi halinde tasarı imzalanmış sayılarak yasalaşacaktır. Ancak on günlük sürenin bitiş tarihi Kongrenin tatiline denk gelirse başkanın kanunu imzalamaması halinde tasarı düşmüş sayılır.²⁵²

Ertaş, anayasalarda devlet başkanına verilen onaylama ve yayımlama yetkilerinin doğal olarak onaylamama ve yayımlamama yetkisi olarak kabul edilemeyeceğini, veto sonucunu doğuracak böyle bir işlemin yapılabilmesi için anayasalarda devlet başkanına açıkça yetkinin tanınması gerektiğini söylemektedir.²⁵³

Monarşilerde yasama sürecinde Kralın rolü kanunu yayınlamaktan ziyade kanun tasarısını onaylamaktır. Metin ancak bu onay (sanction) aşamasını geçmekle kanun niteliğini kazanacaktır. Kralın kanun tasarısını onaylamaması durumunda ise veto gerçekleşmiş olacaktır. Teziç bu anlamda “veto” ile “kanunları geri gönderme” yetkisinin farklı kurumları ifade ettiğini belirtmektedir. Zira kanunu geri gönderme yetkisinde, devlet başkanı önünde gelen metnin kanun sıfatını kazanmış olduğu kabul edilmektedir.²⁵⁴

Gözler, monarşilerde görülen onay yetkisini, mutlak veto olarak nitelendirmiş ve böyle bir yetkinin cumhuriyetlerde devlet başkanlarına tanınamayacağını belirtmiştir. Cumhuriyeti benimsemiş bir sistemde, Cumhurbaşkanı, parlamentonun kabul etmiş olduğu bir yasayı ancak bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderebilecektir. Geri gönderilen kanunun tekrar kabulüne ilişkin esaslara göre bir sınıflandırmaya gitmek mümkündür. Gözler, tekrar kabul için nitelikli bir çoğunluğun aranmadığı sistemleri “geciktirici veto”; 2/3, 3/4, 3/5 gibi nitelikli çoğunlukların arandığı sistemleri ise “güçleştirici veto” olarak nitelendirmektedir.²⁵⁵

Teziç, Cumhurbaşkanına verilen geri gönderme yetkisinin parlamenter sistemlerde karşı imza kuralına tabi olmadan kullanılmasını, Cumhurbaşkanı ile bakanlar ve meclis arasında çatışmaya neden olabileceği nedeniyle eleştirmektedir. Ayrıca Cumhurbaşkanının geri

²⁵¹ Senate.gov, United State Senate. “Vetoes, U.S. Senate 1789 to Present.” Erişim 22 Mayıs 2024.

²⁵² Kemal Gözler, *Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*, (Bursa: Ekin Kitabevi, 2001), 35.

²⁵³ Ertaş, *Yasama, Yürütme ve Yargı*, 202.

²⁵⁴ Teziç, “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 52/1-4 (Temmuz 2011), 102-103.

²⁵⁵ Gözler, *Devlet Başkanları*, 148-150.

gönderdiği bir kanunun Meclis tarafından tekrar kabul edilmesi ile yürürlüğe girmesi Cumhurbaşkanının itibarını da zedeleyebilecek bir durumdur.²⁵⁶

Başkanlık sistemlerinde başkana verilen veto yetkisinin yalnızca geciktirici ya da güçleştirici nitelikte olması gerekir. Mutlak veto yetkisi tanımak, yürütmenin eline yasama üzerinde hakimiyet kuracak bir araç vermesi bakımından başkanlık sisteminin dayandığı sert kuvvetler ayrılığına aykırılık doğuracaktır.²⁵⁷

Anayurt, bu yetkinin ancak iki organın da birbirinden bağımsız olarak göreve gelmesi ve görevlerini yerine getirmeleri halinde yararlı olabileceğini vurgulamaktadır. Yasamanın, yürütme organı güdümü altında yasa yapması halinde devlet başkanının isteği doğrultusunda düzenlemeler olacaktır. Bu durumda yürütmenin veto etmek isteyeceği bir kanun zaten meclisten geçip de Cumhurbaşkanının önüne gelmeyecektir. Veto edilmesi durumunda dahi yasama aynen kabul etme yetkisini kullanmayabilecektir. Yürütmenin, yasama baskısı altında kalması durumunda ise Padişah istemediği kanunları dahi geri gönderemeyecek ve yayınlamak zorunda kalabilecektir.²⁵⁸

1.2.2. Türk Anayasalarında Kanunların Geri Gönderilmesi

Yukarıda, 1876 Kanun-i Esasi’de yasa yapma sürecine yürütmenin yoğun etkisi ortaya konulmuştu. İlgili sürecin ardından ortaya çıkan tasarı (layiha) yasalaşmak için son aşamada tekrar Padişahın onayına sunulur. 54. madde ile Padişahın mutlak veto yetkisine sahip olduğu görülür zira Padişahın onay vermemesi durumunda meclisin layihanın tekrar sunulabilmesi adına başvuracağı bir yol öngörülmemiştir. 1909 değişikliği ile Padişaha ait olan mutlak nitelikli veto yetkisi geciktirici veto yetkisi olarak tadil edilmiştir. Değişik 54. maddeye göre, Padişah kanunu onaylamaz ve geri gönderirse Meclisin bu metni üçte iki çoğunlukla tekrar kabul etme gücü vardır. Tekrar kabul edilen kanunu Padişah onaylamak zorundadır. Bunun yanında 1909 değişikliklerinde Padişaha gönderilen metin ‘layiha’ değil ‘kanun’ olarak nitelendirilmiştir. Bu değişiklik kanun yapma sürecinde yasamanın asıl yetki sahibi kabul edildiğini, Padişahın ise

²⁵⁶ Teziç, “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”, 115.

²⁵⁷ Anayurt, *Anayasa Hukuku*, 459.

²⁵⁸ Anayurt, *Anayasa Hukuku*, 461.

kanun yapım aşamasında değil kanunun yayınlanması aşamasında yetkili kılındığını gösteren bir anlayışı yansıtmaktadır.²⁵⁹

1921 Anayasasının ilk halinde devlet başkanlığını makamına yer verilmemiş olması dolayısıyla bir geri gönderme yetkisinden de bahsetmek mümkün değildir. 1923 yılında yapılan değişiklikler ile Anayasaya Cumhurbaşkanlığı makamı eklenmiş olsa da bu makama tanınan bir geri gönderme yetkisi düzenlenmemiştir.²⁶⁰

1924 Anayasası 35. maddesi ile Cumhurbaşkanının kanunları ilan etme ve geri gönderme yetkisini düzenlemiştir. Buna göre Cumhurbaşkanı, bütçe kanunları istisna tutulmakla birlikte, uygun bulmadığı kanunları gerekçesini de belirterek Meclise on gün içinde geri gönderebilmektedir. Maddenin ikinci fıkrası ile, Cumhurbaşkanı, geri gönderilen kanunun Meclis tarafından yeniden kabul edilmesi halinde kanunu ilan etmeye mecbur bırakılmaktadır. Meclisin kanunu tekrar kabulü için özel bir çoğunluğun düzenlenmemiş olması basit çoğunluğun yeterli olacağını göstermektedir. Bu açıdan 1924 Anayasasının geciktirici vetoyu benimsediği ifade edilmektedir.²⁶¹

1924 Anayasasında da Cumhurbaşkanının önüne gelen metnin Meclis tarafından kabul ile kanun niteliğini kazandığı anlayışı devam etmektedir. Böylece Cumhurbaşkanı yasalaşma süreci dışında kalmış yalnızca aleniyet kazandırma ve uygulanabilir kılma bakımından yetkili kılınmıştır. Cumhurbaşkanının bir kanun tasarısının kanunlaşmasının önüne geçmesinden bahsedilmediği sebebiyle geri göndermenin bir veto olarak değil ancak “bir daha görüşülmek üzere geri gönderme yetkisi (Le pouvoir de demander une nouvelle délibération)” olarak görülebileceği savunulmuştur.²⁶² 1924 Anayasasının yürürlükte olduğu döneminde geri gönderme yetkisi uygulama bulmamıştır. Bu yetkiye başvurulmamasının nedeni olarak dönem Cumhurbaşkanlarının buna ihtiyaç duymaması gösterilmektedir.²⁶³

1961 Anayasasında kanunların yayınlanması 93. madde ile düzenlenmiştir. Bu düzenleme 1924 Anayasasında yer alan geri gönderme yetkisine benzerdir. Cumhurbaşkanı önüne gelen kanunu on gün içinde yayınlar. Kanunu uygun bulmaması halinde ise yine on gün içinde Meclise geri gönderir. Meclisin geri gönderilen kanunu tekrar kabul etmesi için de aynı şekilde özel bir çoğunluğun aranmadığı görülmektedir. Bununla birlikte bazı ifadeler bakımından 1924 Anayasasından farklılaştığı görülmektedir. 1924 Anayasasının 35.

²⁵⁹ Tanör, *Osmanlı-Türk*, 194.

²⁶⁰ Ormanoğlu Duranlıoğlu, *Geri Gönderme Yetkisi*, 413.

²⁶¹ Anayurt, “Meclis-Yürütme İlişkileri”, 675.

²⁶² Teziç, “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”, 104.

²⁶³ Anayurt, “Meclis-Yürütme İlişkileri”, 675.

maddesinde Cumhurbaşkanının yapacağı işlem “ilan etme” olarak ifade edilirken 1961 Anayasasında ile “yayınlama” ifadesi tercih edilmiştir.²⁶⁴

1982 Anayasası da yerleşen geleneği takip ederek kanunları yayınlama yetkisini Cumhurbaşkanına tanımıştır. Anayasamızın 89. maddesine göre TBMM tarafından kabul edilen kanunlar Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanarak yürürlüğe girer. Cumhurbaşkanı uygun bulduğu kanunu 15 gün içinde yayımlar, kanunu kısmen veya tamamen uygun bulmaması halinde ise nedenini de belirterek yine 15 gün içinde kanunu geri gönderir. TBMM, kısmen uygun bulmama halinde yalnızca uygun bulunmayan maddeleri tekrar görüşebilir. Süre bakımından incelendiğinde 1924 ve 1961 Anayasalarında 10 gün olarak düzenlenen sürenin, kapsamlı bir incelemeye imkan tanınması amacıyla, uzatılarak 15 gün olarak kabul edildiği görülmektedir.²⁶⁵

İkinci fıkradaki “kısmen veya tamamen” ifadesi 2001 tarihli 4709 sayılı Kanun ile yapılan Anayasa değişikliğiyle getirilen bir husustur. Bundan önceki düzenlemeye göre, Cumhurbaşkanı Meclisten gelen kanunları bütün halinde kabul eder veya geri gönderirdi. Bu düzenlemeden, Cumhurbaşkanının kanunun onaylamadığı kısmını Meclise geri gönderirken diğer kısımları Resmî Gazete’de yayımlayabileceği sonucu çıkarılmamalıdır. Burada Cumhurbaşkanına tanınan yetki, “kısmen geri gönderme”den ziyade “kısmen uygun bulmama”dır. Fıkranın diğer şekilde yorumlanması halinde, Cumhurbaşkanı, Meclis iradesi dışında bir işlem gerçekleştirerek yetkisini aşmış olacaktır. Bununla birlikte, kendi içinde bir sistematiği olan kanunda bazı maddelerin geri gönderme nedeniyle yer almaması, kanunun bütünlüğünü bozacaktır.²⁶⁶

İkinci fıkranın devamında belirtildiği üzere, bütçe kanunları geri gönderilemez. Bütçe kanunlarının geri gönderilememesi bu kanunların süreli niteliğinden kaynaklanmaktadır.²⁶⁷ 1982 Anayasasını 1961’den ayıran önemli bir fark, Anayasa değişikliklerini geri gönderme yetkisi dışında bırakmamış olmasıdır. Cumhurbaşkanı kanunları olduğu gibi Anayasa değişikliklerini de geri gönderebilecektir. Bununla birlikte maddenin son fıkrası ile, Anayasa değişikliklerine ilişkin hükümlerin saklı olduğunu belirtilerek aynen kabul bakımından Anayasa değişiklikleri normal kanunlardan ayrılmıştır. “Anayasanın değiştirilmesi” başlıklı 175. maddenin ilk halinde üçüncü fıkra ile Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi tanınmış, ayrıca

²⁶⁴ Yüksel Metin, “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 1/1 (1996), 174.

²⁶⁵ Yazıcıoğlu, *Cumhurbaşkanının Konumu*, 211; Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli), 534.

²⁶⁶ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 733.

²⁶⁷ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 732.

geri gönderilen Anayasa değişikliğinin Meclis tarafından aynen kabul edilmesi halinde Cumhurbaşkanı bu değişikliği halkoyuna sunma yetkisi de getirilmiştir. 175. maddede yer alan Anayasa değişikliklerine ilişkin ayrıntılı hükümler çalışmanın konusu içinde değildir, bununla birlikte konu bağlamında Cumhurbaşkanının Anayasa değişikliklerini geri gönderme hakkının da, özellikle ülkedeki en üst hukuk normuna ilişkin olması bakımından önemli bir işlevi olduğunu söylemek gerekir.

1982 Anayasasını geri gönderme hususunda 1961 Anayasasından ayıran diğer bir nokta ise, geri gönderilen kanunda değişiklik yapılması halinde, Cumhurbaşkanının değiştirilen kanunu tekrar Meclise geri gönderebileceğinin açıkça yer almasıdır.²⁶⁸ 1961 Anayasasında, Meclisin geri gönderilen kanun üzerinde geri gönderilme gerekçesi dışında değişiklikler yaparak kanunu geri göndermesi halinde Cumhurbaşkanının bunu ikinci kez geri gönderip gönderemeyeceğine ilişkin açık bir hükmün yer almaması tartışmalara yol açmıştı. 1982 Anayasası 89. maddenin üçüncü fıkrasında yer verdiği hüküm ile bu tartışmaların önüne geçmiştir.²⁶⁹

1924, 1961 Anayasaları ve 6771 sayılı kanun ile yapılan değişiklikler öncesi 1982 Anayasasında veto yetkisinin bulunmadığı, bu Anayasalarda geri gönderilen kanunun yayınlanabilmesi için ilk kabulünden daha fazla kabul sayısına ihtiyaç duyulmaması nedeniyle ancak “geciktirici işlem” niteliğinde olabileceği belirtilmektedir.²⁷⁰

1.2.3. 2017 Anayasa Değişikliği Sonrasında Geri Gönderme Yetkisi

6771 sayılı Kanun, kanunların yayınlanması ve geri gönderilmesi sürecinde yetkili makam bakımından bir değişiklik getirmemiştir. 1982 Anayasasının ilk halinde olduğu gibi bu yetkiler Cumhurbaşkanı elinde olmaya devam etmektedir. 89. Maddeye göre; Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen kanunları en geç on beş gün içerisinde yayımlar. Ancak, kanunun tümünü ya da belirli hükümlerini uygun bulmadığı takdirde, gerekçesini de ekleyerek aynı süre içinde tekrar görüşülmek üzere Meclis’e geri gönderebilir.

²⁶⁸ Metin, “Geri Gönderme Yetkisi”, 174.

²⁶⁹ Söz konusu tartışma için bkz; Metin, “Geri Gönderme Yetkisi”, 179-181.

²⁷⁰ Uslu, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde*, 592,593; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 258.

Meclis tarafından kabul edilmesiyle birlikte metnin kanun sıfatını kazanmasına ilişkin 1909'dan beri devam eden anlayış da 2017 değişikliği sonrasında korunmaya devam etmektedir.²⁷¹ Cumhurbaşkanının yayımlama yetkisi, bir kanun vasfı kazandırma işlevine değil, kanunun varlığını tespit ve ilan eden tamamlayıcı bir işleve sahiptir.²⁷² Anayasa değişikliklerine ilişkin hükümler saklı tutulmaya devam edilmekle birlikte bu hükümlerde de değişikliğe gidilmemiştir. Yine 1982 Anayasasının ilk halinde olduğu gibi, bütçe kanunları, Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisinin dışında bırakılmıştır.²⁷³

Bununla birlikte Cumhurbaşkanına tanınan geri gönderme yetkisinin niteliğinde değişikliğe gidilmiştir. 6771 sayılı Kanunun 16. maddesi ile, Anayasanın 89. maddesinin 3. fıkrasına “geri gönderilen kanunu” ibaresini takiben “üye tamsayısının salt çoğunluğuyla” ifadesi eklenmiştir. 89. maddenin ilgili fıkrası, kanunun Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilmesi halinde TBMM'nin sahip olduğu yetkiyi düzenlemektedir. 2017 değişikliğinden önce aynen kabul için özel çoğunluk arayan bir hüküm bulunmadığı için basit karar sayısının (toplantıda bulunanların salt çoğunluğunun) yeterli olduğu kabul edilmekteydi. Eklenen ibare, geri gönderilen bir kanunun aynen kabulü için ilk karar sayısından daha yüksek bir sayının aranmasını öngörerek anayasal sistemimize “güçleştirici veto” mekanizmasını yerleştirmiştir.²⁷⁴

Anayasal düzenlemeler doğrultusunda kabulü için nitelikli çoğunluk aranan kanunların Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilmesi halinde, aynen kabul için aranan sayı, 89. maddede yer alan üye tamsayısının salt çoğunluğu değil o kanunun kabulü için öngörülen nitelikli çoğunluk olacaktır.²⁷⁵

Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen bir kanunun yayınlanabilmesi için gerekli oy sayısına ulaşılmasının zorlaştırılması, yasama organını zayıflatan ve dolayısıyla yürütmeyi güçlendiren bir düzenleme olarak görülmektedir.²⁷⁶ Meclisin aynı konuda kanun çıkarma suretiyle CBK'leri hükümsüz bırakabileceği bu sistemde Cumhurbaşkanının böyle bir girişimin önünü kesmek için veto yetkisini araç olarak kullanması ihtimali doğmaktadır. Meclis içinde aynen kabul için aranan çoğunluk da buna zemin hazırlayabilecektir.²⁷⁷ Bununla birlikte

²⁷¹ Özkul, *Cumhurbaşkanı ve Sorumluluğu*, 118.

²⁷² Hüseyin Öztürk, *Kuvvetler Ayrılığı Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütmenin Konumu* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2023), 102.

²⁷³ Atar, *Anayasa Hukuku*, 205.

²⁷⁴ Eren, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 782.

²⁷⁵ Atar, *Anayasa Hukuku*, 205.

²⁷⁶ Serap Yazıcı, “Yüz Yıl Önce ve Yüz Yıl Sonra TBMM”, *perspektif.online*, erişim 15 Mart 2025, par. 23; Ormanoğlu Duranlıoğlu, “Geri Gönderme Yetkisi”, 420.

²⁷⁷ Yaman Kaplan, *Karşılıklı Etkileşim Araçları*, 300.

ABD’de Başkan tarafından geri gönderilen kanunun aynen kabulü için aranan 2/3’lük çoğunluk göz önüne alındığında Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin daha az güçleştirici olduğu söylenebilir.²⁷⁸

Türkiye’de kanunları geri gönderme yetkisinin, ABD’de benimsenen sistemden ayrıştığı bir başka nokta ise kısmi geri göndermeye ilişkindir. ABD Başkanlarına kısmi veto yetkisi tanınmazken, Türkiye’de Cumhurbaşkanına kanunu kısmen uygun bulmama yetkisi tanınmıştır. Bu yetki, yukarıda da tartışıldığı üzere, Cumhurbaşkanına uygun bulduğu diğer kısımları yayımlama yetkisi tanımaması nedeniyle kısmi veto olarak değil, kısmen uygun bulmama yetkisi olarak nitelendirilmektedir.²⁷⁹ 89. maddeye göre, TBMM, kısmen uygun bulmama durumunda sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir. İçtüzüğün 81. maddesi; kısmen uygun bulunmama durumunda, Genel Kurul tarafından görüşmesiz verilecek karar ile sadece uygun bulunmayan maddelerin mi yoksa kanunun tümünün mü görüşüleceğini belirleme yetkisini TBMM’ye tanımaktadır.²⁸⁰

Cumhurbaşkanı tarafından kanunun geri gönderilmesi durumda, meclis üç şekilde hareket edebilir. Birinci ihtimal, kanunu gerekli çoğunluğu (üye tam sayısının salt çoğunluğu) sağlayarak aynen kabul etmesidir. Bu durumda Cumhurbaşkanı aynen kabul edilen kanunu yayınlamak zorundadır. Aynen kabul edilen kanunu tekrar geri gönderme yetkisi Cumhurbaşkanına tanınmamıştır. Bununla birlikte, Cumhurbaşkanının kanunu yayınlayan kişi olarak “minimum kontrol yetkisine” sahip olduğu düşünülmektedir. Bu yetki, kanunun Meclis elinden çıkıp çıkmadığını kontrol etmekle sınırlıdır.²⁸¹ Geri gönderme sonrasında yapılan oylamada gerekli çoğunluğa ulaşılamaması durumunda süreç metnin yasalaşamamasıyla son bulacaktır. İkinci ihtimal, TBMM’nin kanun üzerinde değişiklik yaparak Cumhurbaşkanına tekrar sunmasıdır. Meclis yapacağı değişiklikte Cumhurbaşkanının geri gönderme kararında belirttiği nedenlerle bağlı değildir. Bu hususlara ilişkin değişiklik yapabileceği gibi takdir ettiği farklı noktalarda da değişiklik yapabilecektir. Ancak geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yapılmış olması durumunda Cumhurbaşkanı değiştirilen kanunu ikinci kez geri gönderebilecektir. Geri gönderilen kanun için yayımlanma süreci yeniden başlayacaktır. Son ihtimal ise geri gönderilen kanunun bir daha görüşülmemesidir. Bu durumda yasama dönemi sonuna kadar görüşülmeyen kanun, kadük olacaktır.²⁸²

²⁷⁸ Ünal Açıkgöz, *Yürütmenin Denetlenmesi*, 151.

²⁷⁹ Feyza Merve Seyhan, *Türkiye’de Uygulanan Hükümet Sistemleri ve 2017 Anayasa Değişikliği ile Benimsenen Hükümet Sistemi*, (Ankara: Adalet Yayınevi, 2019), 268.

²⁸⁰ Eren, *Anayasa Hukuku*, 782.

²⁸¹ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 735.

²⁸² Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 731.

89. madde belirsizlik yaratabilecek bir durum içermektedir. Geri gönderilen kanunun aynen kabulü için gerekli olan üye tamsayısının salt çoğunluğu, geri gönderilen kanunda yapılacak değişikliğin kabulü için de aranan bir şart mıdır? Bu soruya verilen cevap, değişiklik yapılması durumunda böyle bir çoğunluğa ulaşılması gerekmediğidir. Maddede bu şart aynen kabule ilişkin yer almaktadır. Cümlelerin birinci kısmında aynen kabulüne ilişkin düzenleme yapılmış, noktalı virgül ile ayrılan ikinci kısımda Meclis tarafından değişiklik yapılma ihtimali ele alınmıştır. Kurala göre karar yetersayısı, toplantıya katılanların salt çoğunluğudur. Bunun dışında, karar yetersayısına dair özel belirtilen durumlar istisna oluşturur. İstisna durum açıkça düzenlenmedikçe kuralın uygulanması gerekir. Cümlelerin ikinci kısmında da kanunda yapılacak değişikliklerin kabulü için üye tamsayısının salt çoğunluğu gibi bir sınır getirilmemiştir. Bununla birlikte, geri gönderilen kanunun aynen kabulü halinde Cumhurbaşkanının müdahale hakkı sona ermekte, kanun yayınlanmak durumundadır. Bu nedenle basit çoğunluğa göre elde edilmesi zor bir çoğunluk aranmaktadır. Kanun değişikliğinde ise, değiştirilen kanun doğrudan yayına hazır hale gelmemekte, Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilebilmektedir. Bu açıdan baktığımızda da, üye tamsayısının salt çoğunluğu şartını değişiklik yapılan kanun için de uygulamak amaç dışı bir yorum olacaktır.²⁸³

89. maddede, geri gönderme yetkisinin bir sebebe bağlanmadığı görülmektedir. Cumhurbaşkanı, veto yetkisini, kanunun hukuka aykırı olduğunu düşündüğü için kullanabileceği gibi kanunu yerinde bulmadığı için de kullanabilir. Cumhurbaşkanının kanunlara karşı kullanabileceği diğer bir yol da belirtilen süre içinde Anayasa Mahkemesine başvurmadır. Ancak, AYM'ye yapılacak başvuru hukuki bir eksikliğe ya da aykırılığa karşı olabilir. Mahkeme yerindelik denetimi yapamaz, Cumhurbaşkanı da bunu talep edemez.²⁸⁴

1.3. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Çıkarma Yetkisi

Cumhurbaşkanına, yürütme yetkisini etkin şekilde kullanabilmesi için, yasama organının yerine geçecek şekilde hareket etmemesi koşuluyla, düzenleyici işlem yapabilme yetkisi verilmiştir. Cumhurbaşkanı, düzenleme yetkisini Cumhurbaşkanlığı kararnamesi dışında

²⁸³ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 731.

²⁸⁴ Yazıcıoğlu, *Cumhurbaşkanının Konumu*, 211; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 732; Ormanoğlu Duranlıoğlu, “Geri Gönderme Yetkisi”, 420

üç farklı türde düzenleyici işlem ile de kullanabilir. Bunlar; olağanüstü dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Cumhurbaşkanlığı yönetmeliği ve adsız düzenleyici işlemlerdir. Bu çalışmada, yürütmenin yasama organı ile ilişkisinde bir denge unsuru olarak öne çıkan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ele alınacaktır.

1.3.1. Devlet Başkanının Kararname Çıkarma Yetkisi

Yürütme organının yasama organının faaliyet alanına girerek kanun gücünde düzenleyici işlem yapması, esasen kuvvetler ayrılığına aykırı bir durum oluştursa da hem parlamenter sistemlerde hem başkanlık sistemlerinde bu yetkiye yer verilmektedir.²⁸⁵ Bu yetki, devlet başkanına doğrudan anayasa ile verilebileceği gibi, yasama organı tarafından yasa ile sınırları belirlenmek suretiyle de devredilebilmektedir.

Parlamenter sistemlerde, yürütmenin bilhassa Bakanlar Kurulu tarafına kanun tasarısı hazırlama ve “kanun gücünde düzenleyici işlem” yapma yetkisi verildiği görülür. Ancak bu yetki genellikle ikincil bir yetki olarak düzenlenmektedir. Yürütmenin yapacağı kanun gücünde düzenleyici işlemin yasama tarafından yapılan bir devire bağlı olması ve sınırlarının belirlenmesi söz konusudur. Bu devir ile yasamanın yürütmeye sınırları kesin olmayan geniş bir yetki alanı tanınması gibi durumlar da gelişebilmekte, kuvvetler ayrılığına ilişkin eleştirilere konu olabilmektedir.²⁸⁶

Başkanlık sistemlerinde, düzenleyici işlem yapma yetkisine, sert kuvvetler ayrılığı anlayışının bir sonucu olarak parlamenter sistemlere kıyasla daha sınırlı olsa da yer verilmeye devam etmektedir. Amerika Birleşik Devletleri’nde, başkan, kongrenin onayına ihtiyaç duymadan, tek taraflı olarak genel ve kişilik dışı düzenleyici işlem yapabilmektedir. ABD Anayasasında, başkana kararname çıkarma yetkisi veren açık bir düzenleme olmamakla birlikte; ABD’nin birinci Başkanı Washington’un 1793’te yayınladığı ilk kararnameden²⁸⁷ beri geleneksel olarak başkanlar bu tür işlemler yapmaktadırlar.²⁸⁸ Bu yetkiye dayanak olarak

²⁸⁵ Ertaş, *Yasama, Yürütme ve Yargı*, 251.

²⁸⁶ Ertaş, *Yasama, Yürütme ve Yargı*, 252.

²⁸⁷ George Washington’un, İngiltere ve Fransa arasındaki savaşta Amerika’nın tarafsızlığını ilanını içeren kararname ilk kararname olarak nitelendirilmiştir; R. M. Pious, *The American Presidency* (New York: Basic Books, 1979), 51’den aktaran Çağrı D. Çolak, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Yetkisinin Amerikan Sistemi Üzerinden Karşılaştırmalı Analizi”, *Strategic Public Management Journal* 3\59 (2017).

²⁸⁸ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, 2/40.

Anayasanın ikinci maddesinde başkanın yürütmeye ilişkin gücü gösterilmiştir. İlgili maddeye göre, yürütme yetkisi, ABD Başkanı'na verilecektir.²⁸⁹ Bahsedilen yürütme yetkisini etkin kullanabilmek amacıyla başkanların düzenleyici işlem yapabileceği kabulü mahkeme kararlarında da yer almaktadır.²⁹⁰ Anayasa, başkana kararname ile düzenlenecek özerk alan tanıyabilir. Yine Kongre de, Başkana, belli alanları düzenlemesi içi yetki devrinde bulunabilir.²⁹¹ Federal Yüksek Mahkemesinin, 1952 tarihli *Youngstown Sheet v. Tube Company* kararında, yargıç Robert Jackson kararname çıkarma yetkisini üç derecede sınıflandırmıştır. Buna göre; başkan kararname çıkarma yetkisini Kongrenin açık ya da zımni yetkilendirmesi ile kullanıyorsa meşruluğu en yüksek derecededir. Kongrenin ayrıca yetkilendirmesi olmaksızın sadece yürütme gücüne dayanarak çıkardığı kararnameler Kongre ile yarışan yetkilere sahiptir. Kararnamelerin en güçsüz hali ise Kongrenin iradesi ile bağdaşmayan düzenlemeler içermesi halinde ortaya çıkar.²⁹²

Kanun gücünde olan yürütme kararnamelerinin ilanı ve numaralandırılması, 1935 yılında yürürlüğe giren 'Federal Tescil Yasası (Federal Register Act)' ile birlikte zorunlu hale gelmiştir. Kararnameler Resmi Gazete (Federal Register)'de yayımlanır.²⁹³

Başkanların özellikle ilk seçildikleri zaman yoğun olarak kararname çıkardıkları gözlemlenmiştir. Bunun sebebi olarak; eski başkanın ardından yapmak istedikleri politika değişiklikleri ve seçim döneminde seçmenlere verdikleri sözleri yerinde getirme çabaları gösterilmektedir.²⁹⁴ Franklin D. Roosevelt, 3721 yürütme kararnamesi (executive order) ile Amerika tarihinin en çok kararname çıkaran başkanı olmuştur.²⁹⁵

Gülener, devlet başkanlarına verilen kararname çıkarma yetkisini, acil düzenleme yapılması gerekli görülen konularda yasamanın aşamalı sürecine takılmadan kullanılabilir, başkana politikalarını hayata geçirebilmesi için kolaylık sağlayacak bir mekanizma olarak görmektedir.²⁹⁶

²⁸⁹ Amerika Birleşik Devletleri, *ABD Anayasası (Açıklamalı)* (Washington, DC: ABD Büyükelçiliği, 2024), m. 2, erişim 20 Aralık 2024, <https://tr.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/91/abd-anayasasi.pdf>

²⁹⁰ Özge Çelebi, "Amerika Birleşik Devletleri'nde Başkanın Kararname Çıkarma Yetkisi", *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 13/1 (2022), 183.

²⁹¹ Merve Ünal Açıkgöz vd., "Amerika Birleşik Devletlerinde Başkanlığın Düzenleyici İşlemleri", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 149 (2020), 234.

²⁹² Çelebi, "Kararname Çıkarma Yetkisi." 187.

²⁹³ Ünal Açıkgöz vd., "Başkanlığın Düzenleyici İşlemleri", 237.

²⁹⁴ Çelebi, "Kararname Çıkarma Yetkisi." 183.

²⁹⁵ Presidency Ucsb, The American Presidency Project, "Executive Orders", erişim 18 Ocak 2025.

²⁹⁶ Gülener, "Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme", 266.

1.3.2. Türk Anayasalarında Yürütmenin Kararname Çıkarma Yetkisi

1924 Anayasası yürütmeye kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermemiştir ancak yürütmenin yasama süreci üzerinde etki sağlayacak başka yolları bulunmaktadır. Başvekil ve vekillerin meclis görüşmelerine katılma hakları vardır. Bu katılımlarında görüş beyan edebilmekte ve daha önemlisi hazırladıkları kanun tasarılarını savunabilmekteydiler.²⁹⁷

Bakanlar Kurulunun KHK çıkarma yetkisi ilk defa 1961 Anayasasında yapılan 1971 değişiklikleri ile Anayasamıza girmiştir. TBMM yetkilerinin düzenleyen 64. maddeye göre Meclis, kanunla, Bakanlar Kuruluna belli konularda KHK çıkarma yetkisi verebilecektir. Bu yetkinin kullanılabilmesi için çıkarılacak yetki kanununda; kararname düzenlemesinin amacı, kapsamı ve temel ilkeleri ile birlikte, bu yetkinin hangi süreyle geçerli olacağı ve yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin açık biçimde belirtilmesi zorunludur. Çıkarılan KHK’de de yetkiyi aldığı kanun açıkça gösterilmelidir. Anayasa Mahkemesi, çıkarılan KHK’lerin yetki kanununa uygunluğunu denetler ve aykırılık bulunması halinde ilgili KHK’yi iptal eder.²⁹⁸

KHK çıkarılabilecek konulara ilişkin doğrudan Anayasa ile getirilmiş sınırlamalar bulunmaktadır. 1961 Anayasasının 64. maddenin son fıkrası uyarınca, Anayasa’nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel hak ve hürriyetler ile dördüncü bölümünde yer alan siyasî haklar ve ödevler KHK’yle düzenlenemez. Bu konu sınırlamasının 1982 Anayasasının ilk halinde KHK’ler ve 2017 değişikliği sonrasında CBK’ler için de korunduğu görülür.

1982 Anayasasının yürütmeyi güçlendirme eğilimi, düzenleme yetkisinde de kendini göstermiş, yetki, yürütme lehine bazı değişikliklere uğramıştır. Ayrıca, kanunları ve Anayasa değişikliklerini halkoyuna sunma yetkilerinin de Cumhurbaşkanına verilmiş olması yürütmenin yasama alanına müdahalesini arttırmıştır.²⁹⁹

1982 Anayasasının ilk halinde, yürütme organının bu düzenleme yetkisini Bakanlar Kurulu eliyle kullanması öngörülmüştü. Bakanlar Kurulu tarafınca çıkarılan “kanun hükmünde kararname”ler, normlar hiyerarşisinde kanunlarla aynı seviyede kabul edilmekte idi. Bakanlar Kurulunun bir konuda KHK çıkarabilmesi için TBMM tarafından “yetki kanunu” ile

²⁹⁷ Tanör, *Osmanlı-Türk*, 305.

²⁹⁸ Uslu, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde*, 338.

²⁹⁹ Tanör, *İki Anayasa*, 104-105.

yetkilendirilmiş olması gerekirdi. Böylece, yasama işlevinde Meclisin asli yetkili olmasını öngören yasamanın asliliği ilkesine aykırı bir durumdan kaçınılmaktaydı. Bakanlar Kurulu, ancak, “sıkıyönetim” ve “olağanüstü hâl” dönemlerinde yetki kanununa dayanmaksızın KHK çıkarabilmekteydi.³⁰⁰

1982 Anayasasının ilk halinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yalnızca bir maddede yer almaktaydı. 107. madde ile Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemlerinin düzenlenmesi karşı imza kuralına bir istisna olarak Cumhurbaşkanına verilmiştir.

Kararname çıkarma yetkisinin bir denge ve denetleme mekanizması olarak ele alınmasında aslen yasama organına verilmiş olan yasama işlevine yürütme organının müdahil olması önem taşır. Özellikle 2017 değişikliği sonrasında bu yasama işlevinin Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kullanılmak üzere arada yasama organının başka bir düzenlemesi olmadan Anayasa ile doğrudan Cumhurbaşkanına verilmesi bu yetkinin organlar arasında etkileşim gücünü daha da keskinleştirmiştir.

1.3.3. 2017 Anayasa Değişikliği Sonrasında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Çıkarma Yetkisi

Yeni sistemde Bakanlar Kurulunun kaldırılması ile kanun hükmünde kararnameler de uygulama dışı kalmıştır. Anayasa değişiklikleriyle birlikte, yürütme yetkisini tek başına kullanan Cumhurbaşkanının soyut ve genel düzenleme yapma aracı olarak “Cumhurbaşkanlığı kararnameleri” öne çıkarılmıştır. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin sayıldığı değişik 104. maddenin 17. fıkrasında düzenlenmiştir. Düzenlemeyi incelediğimizde ilk vurgunun, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yalnız yürütmeye ilişkin konularda çıkarılabileceğine yönelik olduğu görülür. Bu, kuvvetler ayrılığının bir gereğidir. Aksi halde yasama organına karşı fonksiyon gaspı tehlikesi ortaya çıkacaktır. Fıkra da yer alan “yürütme yetkisine ilişkin konular” ifadesinin belirttiği alanı tam olarak belirlemek zor olmakla birlikte tersinden yorumlayarak yasama ve yargıya ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı söylenebilir.³⁰¹ Yürütmeye ilişkin konularda kararname çıkarma

³⁰⁰ Gönenç- Kontacı, “Yasama-Yürütme İlişkileri”, 73.

³⁰¹ Hüseyin Öztürk, *Kuvvetler Ayrılığı Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütmenin Konumu* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2023), 75.

yetkisinin verilmesinin gerekçesi olarak Cumhurbaşkanının genel siyaseti yürütülmesinde ortaya çıkacak ihtiyaçlara işaret edilmiştir.³⁰²

Doktrinde yasama ve yürütme yetkilerinin ayrımı için fonksiyonel ve organik anlamda değerlendirme yapıldığı görülmektedir. Organik ayırım, söz konusu işlemi, işlemi gerçekleştiren organa göre sınıflandırmayı öngörür. Ancak içinde bulunduğum tartışma zaten hangi organın yetkili olduğu noktasında geliştiğinden böyle bir ayrımı kullanmak mümkün değildir. Fonksiyonel ayırım ise hangi organ tarafından gerçekleştirildiğinden ziyade gerçekleştirilen işlemin mahiyetine yönelmektedir. Ancak bu ayırmada kesin sınırların ortaya konulamaması gerçeği, bu ayırımın da “yürütmeye ilişkin konular” ibaresindeki belirsizliğe haiz olduğunu gösterir.³⁰³

Düzenleme alanı genel olarak yürütmeye ilişkin konular olarak belirlenmiş olsa da fıkranın devamında bu alanı daraltacak istisnalar düzenlenmiştir. Bu düzenlemede, önceki sistemde “kanun hükmünde kararnameler” için öngörülen sınırlamaların korunduğu görülmektedir. Buna göre, Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde düzenlenen temel hak ve özgürlükler ile kişi hak ve ödevleri; ayrıca dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada düzenlenen söz konusu kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevler, demokrasinin gelişiminde temsil gücü yüksek yasama tarafından yürütmeye karşı korunması gereken bir alan olarak temel hak ve hürriyetler açısından yüksek öneme sahip oldukları için daha güçlü bir koruma gereği görülmüş, bu doğrultuda yalnızca kanunla düzenleme yapılmasına izin verilmiştir.³⁰⁴

Fıkrayı diğer açıdan yorumladığımızda, temel haklar ve ödevleri düzenleyen ikinci kısmın yalnızca üçüncü bölümünde düzenlenen ekonomik ve sosyal haklara ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabileceği sonucuna ulaşılmaktadır. Ancak durumun diğer kriterlerle birlikte değerlendirilmesi gerekir. Öncelikle Cumhurbaşkanı kararnamesi çıkarılmak istenen konuların halihazırda kanunla düzenlenmemiş olması gerekir. Bununla birlikte kanunla düzenlenmesi öngörülen konulara ilişkin de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanun hükümleri arasında bir çelişki bulunması durumunda, kanun hükümleri esas alınır. Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından aynı konuda bir kanun çıkarılması hâlinde de, ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelecektir. Eski sistemde kanunlar ve kanun hükmünde kararnameler normlar hiyerarşisinde eşit seviyede kabul

³⁰² Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli), 641.

³⁰³ Söyler, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 84.

³⁰⁴ Yasin Söyler, *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, (Ankara: Seçkin, 2018), 88.

edilmesi sebebiyle Anayasada “kanunla düzenlenir” benzeri ifadelerin kanun hükmünde kararname ile de düzenlenebilir şeklinde yorumlanabileceğine dair içtihat oluşmuştur.³⁰⁵ Ancak yeni sistem ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun ile eşdeğer olmaması bu içtihadın artık geçerli olamayacağını göstermektedir.³⁰⁶

Anayasanın 13. Maddesi uyarınca, temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması ancak kanunla gerçekleştirilebilir. 107. maddede, Cumhurbaşkanına kararname ile temel hak ve hürriyetlere ilişkin düzenleme yapabileceği bir alan tanınmış olsa da Cumhurbaşkanı, bu alanda yer alan hakları sınırlayamaz. Ekonomik ve sosyal hakları ancak, bir sınırlamaya yol açmayacak şekilde düzenleyebilir.³⁰⁷ Bununla birlikte; düzenlemenin hangi noktada sınırlama olarak kabul edileceğine dair belirsizliğe de işaret ederek düzenleme teriminin sınırlamayı da kapsadığını dolayısıyla CBK ile sosyal ve ekonomik hakların sınırlandırılabilceğini söyleyen bir görüş de bulunmaktadır.³⁰⁸ Konuya getirilen bir yorum ise 104. maddenin, 13. maddenin bir istisnasını teşkil ettiğine yöneliktir. Bu yoruma göre, ekonomik ve sosyal haklar kanunla sınırlama kuralının istisnasını oluşturur. Bu yorumda 104. maddenin değişiklik ile 13. Maddeye göre sonraki tarihli hüküm olduğu da vurgulanmaktadır.³⁰⁹ Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile üçüncü bölümde yer alan haklara ilişkin düzenleme yapılırken ikinci kısmın diğer bölümlerinde sayılan hakların dolaylı olarak düzenlemesi de Anayasaya aykırılık sorunu yaratabilecektir.³¹⁰

Üçüncü bölümde yer verilen sosyal ve ekonomik haklara dair düzenleme yapabilme yetkisinin yürütmeye verilmesinin nedeni olarak ikinci bölümde işlenen negatif statü haklarının gerçekleştirilebilmesi için devletin müdahil olmaması beklenirken, pozitif statü haklarının etkili şekilde kullanılabilmesi için devlet ediminin gerekliliği gösterilebilir. Buna göre, devletin desteğine ihtiyaç duyulan durumlarda gerekli düzenlemeler CBK yoluyla hızlı bir şekilde yapılabilir.³¹¹

Konu bakımından fıkrada yer verilen diğer bir sınırlama ise daha önce “kanunda açıkça düzenlenen konularda” CBK çıkarılamayacağını bildirir. Bu ifadenin iki unsuru içerdiği söylenebilir. Bu unsurlar konunun bir kanunla düzenlenmiş olması ve bu düzenleme açık

³⁰⁵ “... Anayasanın yasayla düzenleme yapılacağını öngören her maddesini, mutlak ve yalnız yasa çıkarılmasını gerektiren bir zorunluluk sayıp KHK'yı sakıncalı bulmak, 91. maddeyi bunlar dışında geçerli görmek olanaksızdır.” Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 1989/23 (16.05.1989); Arđıçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *Ankara Barosu Dergisi* 75/3 (2017), 39.

³⁰⁶ Arđıçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” 39.

³⁰⁷ Arđıçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” 39-41; Osman Can, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi Anayasa Mahkemesi Yaklaşımı” *Anayasa Yargısı* 37/1 (2020), 144-145.

³⁰⁸ Öztürk, *Kuvvetler Ayrılığı Bağlamında*, 76.

³⁰⁹ Söyler, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 89.

³¹⁰ Arđıçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, 40.

³¹¹ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 340.

olmasıdır. Kanun kavramına KHK'lerin de dahil edilip edilmeyeceği bir soru olarak karşımıza çıkabilir. Bu konuda Anayasa Mahkemesi, kanun ile kanun hükmünde kararnameleri aynı düzeyde gördüğünü ortaya koyan içtihadı uygun olarak 2020'de verdiği kararlarda; madde 104/17'de yer alan kanun ifadesinin kanun hükmünde kararnameleri de kapsadığını dolayısıyla daha önce bir kanun hükmünde kararname ile açıkça düzenlenen alanda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağını kabul etmiştir. Ancak bu, yürütmenin uygulama aşamasında bir boşluk olması veya kanunda yer alandan daha detaylı bir düzenleme gerekmesi durumunda, kanuna aykırı olmayacak şekilde CBK çıkarılmasına engel değildir.³¹²

Bir diğer tartışma konusu ise “açıkça” ibaresinden ne anlaşılması gerektiğine ilişkindir. “Açıkça kanunla düzenlenen” ifadesinden “bir konu hakkında kanuni düzenleme olması ve ayrıca kanunun o konu hakkında doğrudan uygulanabilir hükümleri ihtiva etmesi”ni anlamak gerektiği yönünde bir görüş bulunmaktadır.³¹³ Hukuki belirlilik ilkesini karşılamayan, muhatapların anlayamayacağı ölçüde muğlak kanun hükümleri, bir mesele hakkında açık düzenleme niteliği taşımaz. Bu kural, yasama organını, konu hakkında CBK çıkarılamaması gayesiyle hukuki belirliliği daha yüksek düzenlemeler yapmaya teşvik etmesi bakımından olumlu sonuçlar doğurabilecektir. Kanuni düzenlemelerin geniş alanı göz önünde bulundurulduğunda bu kuralın da CBK alanını önemli ölçüde daraltacağı öngörülebilir.³¹⁴

17. fıkra ile CBK çıkarma yetkisi dışında bırakılan bir diğer alan ise “Anayasada münhasıran kanun ile düzenlenmesi öngörülen konular”dır. Ancak bu ifadenin de farklı yorumlamalara açık olduğu görülmektedir zira Anayasanın hiçbir maddesinde “münhasıran kanunla düzenlenir” şeklinde bir ifadeye yer verilmemiştir. Bununla birlikte “ancak” kanunla düzenlenir/sınırlanır/konular ifadelerinin Anayasanın farklı maddelerinde (13., 20., 38., 66. Ve 68. maddeler) tercih edildiği görülmektedir. Bu maddelerde geçen “ancak” teriminin 14. fıkra bahsedilen “münhasıran” anlamını verdiği söylenebilir. Ancak CBK çıkarılamayacak alanları sadece bu beş madde ile sınırlamak doğru bir yaklaşım olmayacaktır.³¹⁵ Anayasa Mahkemesi de, bu konuya ilişkin yaptığı değerlendirmede, “*anayasa koyucunun kanunla düzenlenmesini öngördüğü konuların*” Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleme alanının dışında

³¹² Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2020/6 (23.01.2020); Anayasa Mahkemesi (AYM), K.2020/30 (12.06.2020).

³¹³ Öztürk, *Kuvvetler Ayrılığı Bağlamında*, 80.

³¹⁴ Söyler, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 99.

³¹⁵ Söyler, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 91-93.

kaldığını belirtmektedir.³¹⁶ Bu yaklaşım benimsendiğinde, ilgili hükmün, CBK düzenleme alanını eski sistemde yer alan KHK'lara göre oldukça sınırladığı söylenebilir.³¹⁷

Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerini düzenleyen md. 104/17'nin yanı sıra, Anayasanın başka maddelerinde de CBK ile düzenlenmesi öngörülen alanlar yer almaktadır. Anayasanın dört farklı maddesinde "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenir" şeklinde ifade tercih edilen düzenleme bulunmaktadır:

- AY, md.104/9: "Üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir".
- AY, md.106/11: "Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir".
- AY, md.108/son: "Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir".
- AY, md.118/6: "Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir".

Bu fıkralar ile Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine mahfuz alan tanınıp tanınmadığı tartışma konusu olmuştur. Bunların mahfuz alan olarak kabul edilmesi gerektiğine ilişkin görüşler farklı argümanlara dayanılarak ileri sürülmüştür. Argümanlardan biri madde metninde tercih edilen kelime kullanımına ilişkindir. Bu çerçevede; "düzenlenir" ifadesinin emredici nitelikte olduğu ve diğer hükümlerde kullanılan "düzenlenebilir" tarzı ifadelerin tercih edilmemesinin, CBK dışında başka bir düzenleyici işlemle düzenlenemeyeceklerini vurgulamak amacına yönelik bilinçli bir tercihi ortaya koyduğu savunulmuştur.³¹⁸

³¹⁶ Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2023/63 (5.4.2023).

³¹⁷ Söyler, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 96-97; Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülen alanlardan bazıları aşağıda verilmiştir;

- Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı kurulması (AY. m. 126/son),
- Mahalli idarelerin kuruluş ve görevlerine ilişkin konular (AY. m. 127),
- Memurların ve diğer kamu görevlilerinin; nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri (AY. m. 128/2) ile yargılanmalarına ilişkin düzenlemeler (AY. m. 129/son),
- Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları (AY. m. 128/son),
- Yükseköğretime ilişkin düzenlemeler (AY. m. 130),
- Radyo ve televizyon istasyonların kurulması ve işletilmesine ilişkin düzenlemeler (AY. m. 133),
- Kamu Denetçiliği Kurumu (AY. m. 74/son), Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (AY. m. 133), Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu (AY. m. 134), Diyanet İşleri Başkanlığı (AY. m. 136) ile Ekonomik ve Sosyal Konsey'e ilişkin düzenlemeler (AY. m. 166/son),
- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ilişkin düzenlemeler (AY. m. 135).

Anayasa'da, CBK ile düzenlenmesi gereken alanlar ile kanun ile düzenlenmesi gereken alanlar birlikte değerlendirildiğinde bazı ilginç uygulamalar ortaya çıkabilmektedir. Gönenç- Kontacı, "Yasama-Yürütme İlişkileri", 66; Arıçoğlu, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", 44.

³¹⁸ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 789.

Eren; bahsedilen dört fıkranın mahfuz alan oluşturduğuna dair görüşünü üç argümana dayandırmaktadır: genel-özel hüküm ilişkisi, Anayasanın geçici 21. maddesi ve yeni sistem değişikliklerine bağlı olarak düzenlemelerin getiriliş amacı. Söz konusu dört fıkra kanunla yapılacak genel düzenlemeler karşısında özel hüküm niteliğini taşımaktadır. Geçici 21. maddenin B fıkrası, “*Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilen değişiklikler ise Cumhurbaşkanının göreve başlama tarihinden itibaren en geç altı ay içinde Cumhurbaşkanı tarafından düzenlenir.*” şeklindedir. Eren, bu maddeyi belirli alanlarda kanun ile yapılan düzenlemelerin ilga edilerek yerlerine Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapılması gerektiği şeklinde yorumlayarak mahfuz alan oluşturulmasına yönelik bir irade olarak görmektedir. Son olarak, bu fıkralardaki alanlar değişiklik öncesinde, Anayasada, “kanunlar düzenlenir” şeklinde yer almaktaydı. Kanun koyucunun iradesini ortaya koyarak bu ifadeleri değiştirmesi, ilgili konuların kanunla değil Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmelerini istediğini göstermektedir.³¹⁹

Ardıçoğlu’na göre ise; maddede “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir” şeklinde ibarenin bulunması bu alanın kanun ile düzenlenmesini engelleyen bir durum değildir. İlgili maddeler ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesine mahfuz alan yaratıldığının kabulü için, Anayasada, “*Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği belirtilen konularda kanun çıkarılamaz*” tarzında yasamanın genelliğini ortadan kaldıran açık bir hüküm bulunması gerektiğini savunmaktadır. Ardıçoğlu, geçici 21. maddeyi de mahfuz alana ilişkin bir dayanak olarak görmemektedir. İlgili değişikliklerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapılabilmesi için bu alanlardaki kanunların yürürlükten kaldırılması gerekliliğine işaret etmektedir. Ayrıca, kanun hükmünde kararname ile yapılan düzenlemeler için de bu geçerlidir. Zira, kanun hükmünde kararnamenin çıkarıldığı dönemde bunlar, normlar hiyerarşisinde kanunlar ile aynı seviyededirler.³²⁰

Anayasanın kanun koymayı TBMM’nin görev ve yetkilerinden sayan 87. maddesinde ve yasama yetkisinin TBMM’nin kullanacağını düzenleyen 8. maddesinde yasamanın genelliğine herhangi bir istisna halin düzenlenmemiş olması nedeniyle ilgili dört fıkranın mahfuz alan oluşturamayacağı savunulmaktadır. “Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir” ibaresinin yer aldığı durumları ancak m. 123/1’de idarenin kanunla düzenleneceğini öngören hükümlerin istisnası olarak yorumlamak gerektiği belirtilmektedir.³²¹

³¹⁹ Eren, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 932-933.

³²⁰ Ardıçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, 44-45.

³²¹ Öztürk, *Kuvvetler Ayrılığı Bağlamında*, 84.

Anayasa Mahkemesi de, CBK’lerin Anayasal çerçevesine ilişkin yaptığı bir değerlendirmede, “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir” ifadesine yer verilen alanların meclis tarafından kanun ile düzenlenemeyeceğine yönelik bir yorumun doğru olmayacağı sonucuna ulaşmaktadır. Bazı alanların CBK ile düzenlenebilecek olmasının belirtilmesi bu alanlarda kanun ile düzenleme yapılamayacağı anlamına gelmez. Meclisin burada bir takdir yetkisi bulunmaktadır. Meclis bu konularda da kanun çıkarabileceği gibi, CBK ile düzenlenmesi yönünde bir tercihte de bulunabilir. Kararda; Anayasa koyucu bu alanların yalnızca CBK ile düzenlenmesini isteseydi, bazı maddelerde yer verdiği gibi “ancak kanunla düzenlenir” şeklinde bir ifade tercih edeceğine dikkat çekilmektedir.³²²

123. maddenin birinci fıkrasında belirtilen, CBK ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanacağı ve Meclisin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüz hale geleceğine ilişkin kurallar da normlar hiyerarşisi bağlamında olağan dönem CBK’lerinin kanunların altında yer aldığına dair vurgu yapılmaktadır. Meclise, ilgili konuda bir kanun çıkararak CBK’yi hükümsüz bırakabilme yetkisi verilerek, yetki kanunu yerine Anayasaya dayanması sebebiyle azalan meclis etkisi, farklı bir süreç ile yeniden sisteme dahil edilmiş olmaktadır.³²³ Olağanüstü hâl döneminde çıkarılan CBK’ler ise, olağanüstü hâl yönetimini düzenleyen 119. maddenin altıncı fıkrasında açıkça kanun hükmünde görülmüştür.³²⁴ Olağanüstü hâl gereğince çıkarılacak CBK’ler 104’üncü maddenin 17. fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara da tabi değildirler. Burada, olağanüstü hâl dönemlerinde yürütmenin sahip olduğu düzenleme yetkisine ilişkin 2017 değişikliği ile getirilen önemli bir yeniliğe de dikkat çekmek gerekir. 119. maddenin yedinci fıkrasına göre; TBMM’nin savaş ve mücbir sebeplerle toplanamaması hâli istisna olmak üzere; olağanüstü hâl süresince çıkarılacak CBK’lerin üç ay içinde TBMM tarafından görüşülüp ve karara bağlanması gerekir. Aksi durumda olağanüstü hallerde çıkarılan CBK’ler başka bir işleme gerek kalmaksızın kendiliğinden yürürlükten kalkmış olacaktır. Anayasanın ilk halinde böyle bir sınırlamaya yer verilmemiş olması olağanüstü hâl KHK’lerinin TBMM onayı olmadan uzun süre boyunca yürütülebilmesine yol açmaktaydı. Getirilen bu sınırlama, olağanüstü hallerde de temel hak ve özgürlüklerin korunması açısından olumlu bir değişiklik olarak görülmüştür.³²⁵

³²² Anayasa Mahkemesi (AYM), 2024/52 (22/2/2024).

³²³ Söyler, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 100.

³²⁴ Söyler, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 164-165.

³²⁵ Söyler, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 168; Gönenç- Kontacı, “Yasama-Yürütme İlişkileri”, 76.

Kanun hükmünde kararname çıkarılabilmesi için, Bakanlar Kurulunun, Meclis tarafından bir yetki kanunu ile yetkilendirilmesi gerekmektedir. Bu yol, yasama organının sahip olduğu yasama yetkisinin asliliği ilkesiyle uzlaşmaktaydı. Yasamaya ilişkin iki önemli ilkedен söz edilmektedir. Bunlar, genellik ve asliliktir. Yasamanın genelliği yasama organının istediği konuda düzenleme yapabilmesini ifade ederken, yasamanın asliliği bu düzenlemeleri yaparken anayasa dışında herhangi bir hukuki düzenlemeden ya da hukuki yapıdan yetki almaya ihtiyaç duymamasını belirtmektedir.³²⁶ Yasamanın asliliğine karşı yürütme için “kanuni idare ilkesi”nden bahsedilmektedir. Bu ilkeye göre yürütme kullanabileceği yetkiler açısından kanuna bağlıdır. Ancak bu ilkenin yürütmenin güçlendirilmesi eğilimi sonucunda esnetildiği görülmektedir.³²⁷ Bu eğilimin bir devamı olarak görebileceğimiz üzere; yeni sistem ile yürütmeye verilen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi, bir yetki kanunu delaletiyle kullanılmadığı gibi sonradan yasama organının onayına da sunulmamaktadır. Bu halde, Cumhurbaşkanı doğrudan Anayasadan aldığı yetki ile ilk elden yasama işlemi yapmaktadır. Bununla birlikte olağan CBK’lerin normlar hiyerarşisinde kanunların altında olması nedeniyle “yasama yetkisinin devredilmezliği” ilkesine aykırılık oluşturmayacağı savunulmaktadır.³²⁸

Normlar hiyerarşisinde olağan dönem CBK’lerinin kanunların altında yer alması, yasamaya, CBK ile düzenlenmiş bir alanda kanun çıkararak söz konusu kararnamenin hükümsüz bırakılması suretiyle, yasama yetkisini, bir tür yürütmeyi denetleme ve dengeleme aracı olarak kullanmasına olanak sağlar.³²⁹ TBMM’de Cumhurbaşkanının partisine muhalefet bir çoğunluğun elde edilmesi halinde, bu çoğunluk ile CBK ile düzenlenmiş bir alana ilişkin kanun çıkarılarak kararnamenin hükümsüz durumuna düşmesi sağlanabilir. Bu durum literatürde, “kanunlar savaşı” ya da “kurallar savaşı” olarak isimlendirilmiştir.³³⁰ Meclis ile Cumhurbaşkanı arasında çatışma olması durumunda bir silah olarak kullanılabilecek bu yol yasama işlevinin ciddiyetini zedeleyebilecek ve bunun siyasi yarış aracı olarak görülmesine yol açabilecektir. Bununla birlikte Cumhurbaşkanı ile siyasi parti ilişkisinin kesilmediği ve disiplinli parti anlayışının etkin olduğu sistemimizde, TBMM çoğunluğu ile Cumhurbaşkanının aynı siyasi partiden olduğu dönemlerde, CBK üzerine kanun çıkarılması zayıf bir ihtimal olarak

³²⁶ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku* (2017), 211; Söyler, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 78.

³²⁷ Söyler, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 78.

³²⁸ Öztürk, *Kuvvetler Ayrılığı Bağlamında*, 82; Can, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin”, 143.

³²⁹ Atar, *Anayasa Hukuku*, 178; Zeynep Erhan - Vasıf İnanç Duygulu, “Türk Tipi Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetim Mekanizmaları”, *Karatekin Hukuk Dergisi 1/1* (Ocak 2023), 45.

³³⁰ Gönenç - Kontacı, “Yasama-Yürütme İlişkileri”, 75.

kalacaktır. Bu anlamda, Meclisin yasama işlevi ile yürütmeye verilen asli düzenleyici işlem yapma yetkisini dengeleme gücü zayıflayacaktır.³³¹

Yürütmenin kanuniliğine 2017 öncesi dönemde de getirilmiş istisnalar bulunmaktaydı. Bunlar; 107. Madde ile olağanüstü hallerde Bakanlar Kurulunun (Cb başkanlığında toplanır) yetki kanununa dayanmadan khk çıkarabilmesiydi.³³²

Cumhurbaşkanına kanun gücünde düzenleme yetkisi vermesi ile 104. maddenin Anayasanın 7. maddesi ile çeliştiği yönündeki eleştirilere³³³ karşı bu iki madde arasında genel hüküm- özel hüküm ilişkisi bulunduğu görüşü ileri sürülmüştür.³³⁴

1.4. Mecliste Açılış Konuşması Yapma ve Mesaj Verme Yetkisi

Yürütmenin sahip olduğu denge ve denetleme mekanizmaları kapsamında ele alınacak son araçlar, Cumhurbaşkanının mecliste açılış konuşması yapma yetkisi ile mesaj verme yetkisidir. Bu çerçevede ilk olarak kavramlar genel olarak ele alınacaktır. Devamında ise Türkiye’deki sistem bağlamında incelenecektir.

Parlamentar sistemlerde de mesaj verme yetkisinin geleneksel bir yeri bulunmakla birlikte, başkanlık sistemlerindeki mesaj aracı, yürütmenin yasama ile bağının zaten güçlü olduğu parlamenter sisteme kıyasla daha işlevseldir.³³⁵ Zira başkanlık sisteminin dayandığı sert kuvvetler ayrılığı uyarınca organların birbirlerinin görev alanlarına müdahale edememesi, başkanın yasama alanında güçsüz bırakılmaktadır. Başkanlık sistemini benimsemiş bazı ülkelerde başkana kanun teklif etme yetkisinin verildiği görülsede³³⁶, ABD Anayasasında başkana böyle bir yetki verilmemiştir. Başkan, kanun teklif edemediği gibi yasama görüşmelerine de katılamaz. Ancak başkanlar başka yollarla kanun yapma sürecini etkileyebilirler. Başkan, Kongre üyeleri ile geliştireceği ilişkilere dayanarak istediği doğrultuda bir kanun teklifinde

³³¹ Erhan - Duygulu, “Denge ve Denetim Mekanizmaları”, 46.

³³² Söyler, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 79.

³³³ Levent Köker, “Anayasa Değişikliği Teklifinde Yer Alan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Üzerine Bazı Tespitler ve Eleştiriler”, *Levent Köker Blog*, Ocak 2017, erişim 12 Ocak 2025, <https://leventkoker.blogspot.com/search?q=cumhurba%C5%9Fkanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1+kararnamesi>

³³⁴ Söyler, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 79-80.

³³⁵ Yazıcıoğlu, *Cumhurbaşkanının Konumu*, 306; Öztürk, *Kuvvetler Ayrılığı Bağlamında*, 100.

³³⁶ Başkana, kanun teklif etme kabilinden yetkiler tanıyan Brezilya, Şili, Arjantin anayasalarındaki düzenlemeler için bkz. Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık*, 32-34.

bulunmaları yönünde üyeleri telkin edebilir.³³⁷ Başkanın yasamayı yönlendirmesini sağlayacak diğer bir yol ise mesajdır. Başkan, yönetim planları doğrultusunda ihtiyaç duyduğu hukuki düzenlemelerin yapılması için, Kongreye, talep ve yönlendirme içeren mesajlar yollar. Başkanlar, dönem başında gerçekleşen Senato ve Temsilciler Meclisi ortak toplantısında yaptıkları “birliğin durumu konuşması (state of the union adress)” ile yıllık mesaj verebilmekle birlikte dönem içinde gerekli gördükleri zamanlarda da Kongreye mesaj verebilmektedirler. ABD’nin 5. Başkanı James Monroe’nin Kongreye 2 Aralık 1823’te sunduğu doktrin ile ‘On Dört Nokta’ olarak bilinen Woodrow Wilson’un 1918’de Kongreye yaptığı konuşma, en ünlü açılış yılı mesajları olarak gösterilebilir.³³⁸

Kongre ile başkan arasındaki ilişkinin düzeyi önemli olmakla birlikte genellikle mesajların dikkate alındığı görülmektedir.³³⁹ Bununla birlikte, başkanlar, doğrudan kongreye yaptıkları konuşmalar dışında, ulusa sesleniş ya da basın toplantıları kapsamında yaptıkları açıklamalarla da kongreyi yönlendirebilmektedirler.³⁴⁰

Cumhurbaşkanının, yasama dönemi başında mecliste açılış konuşması yapması 1924 döneminden itibaren sistemimizde yer alan araçlardan biridir.³⁴¹ Anayasanın 36. maddesi, Cumhurbaşkanına, Kasım ayında hükümetin geçen sene yaptığı işleri ve yeni yıl için tasavvurlarına ilişkin doğrudan nutuk verme veya Başbakan aracılığıyla sunma yetkisini tanımıştır.³⁴² 1961 Anayasasında ise Cumhurbaşkanının Mecliste dönem başında konuşma yapmasına ilişkin bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Bu dönemde açılış konuşmasına tek örnek olarak, Cemal Gürsel’in 25 Ekim 1961’de TBMM birinci birleşik toplantısında yaptığı konuşma gösterilmektedir.³⁴³ 1982 Anayasası ile, Cumhurbaşkanının TBMM’de açılış konuşması yapma yetkisi sisteme geri getirilmiştir.

1982 Anayasasının 104. maddesinde, Cumhurbaşkanına, TBMM’de açılış konuşması yapma ve mesaj verme yetkisi tanınmıştır. TBMM’de açılış konuşması yapma yetkisi 2017 değişikliği öncesinde de sistemimizde yer alan bir düzenleme iken mesaj verme yetkisi 6771 sayılı Kanun ile eklenmiştir. Bu değişikliğin nedeni olarak, Bakanlar Kurulunun kaldırılması ile

³³⁷ Kuzu, başkanlık sistemine ilişkin eserinde, Kongrelerin başkanların telkinlerinden çok etkilenmediklerini, başkanların Kongre ile ters düşmemek için çıkarılan kanunlara uyduğunu belirtmiştir. Ancak bu dönemde ABD’de başkanların Kongreyi yönlendirme gücünün daha yüksek olduğu söylenebilir; Burhan Kuzu, *Türkiye için Başkanlık Sistemi* (İstanbul: y.y.,1997), 14-15.

³³⁸ Mehmet A. Zengin, “ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizması Üzerine Bir Deneme”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi* 7/28 (Ekim 2016), 23; Bahadır Yeşilırmak, “Mesaj Verme Yetkisi”, 14.

³³⁹ Atilla Özer, *Anayasa Hukuku* (Ankara: Turhan Kitabevi, 6. Basım, 2016), 205-206.

³⁴⁰ Gülener, “Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme”, 55.

³⁴¹ Tanör, *Osmanlı-Türk*, 301.

³⁴² Tanör, *Anayasal Gelişmeleri*, 301.

³⁴³ Yeşilırmak, “Mesaj Verme Yetkisi”, 26.

yürütmenin yasama gücüne etkisini sağlayan “yasa tasarıları”nın da uygulama dışı kalması gösterilebilir. Bu durum, yürütmenin planladığı politikaları gerçekleştirebilmek için ihtiyaç duyduğu yasaların yapımına yönelik meclisi harekete geçirebilecek yeni araçların tanımlanmasına yol açmıştır.³⁴⁴

104/3’e göre, Cumhurbaşkanı “gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapar”. Madde metninden anlaşıldığı üzere bu takdir bir yetkidir. Cumhurbaşkanının her sene açılış konuşması yapma zorunluluğu yoktur.³⁴⁵ Cumhurbaşkanının yasama yılı başında yapacağı konuşmanın TBMM için hukuki bir bağlayıcılığı yoktur. Bununla birlikte yasama yılında gerçekleştirilecek çalışmalara yön verme potansiyeli ile etkileşim aracı olarak önem kazanabilecektir.³⁴⁶

104. maddenin dördüncü fıkrasına göre, Cumhurbaşkanı, “ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verir”. Söz konusu “ülkenin iç ve dış siyaseti” ibaresi çok geniş bir yorum alanı bırakmaktadır. Cumhurbaşkanı bu kapsam içinde görerek istediği herhangi bir konuda Meclise mesaj verebilecektir. Fıkra metni mesajın muhatabı olarak TBMM’yi göstermekle birlikte, mesajın nasıl verileceğine ilişkin usullere yer vermemiştir.³⁴⁷

Açılış konuşmasını niteliksel olarak bir mesaj kabul etmek mümkünse de, farklı fıkralarda düzenlenmiş olmaları nedeniyle farklı kurumlar olarak ele almanın doğru olacağını belirtilmektedir.³⁴⁸ Mesaj aracı, açılış konuşmasını da içinde alan bir mekanizma olarak da görülebilir. Nitekim, mesaj, yasama yılının açılışında da verilebileceği gibi dönemin devamında da verilebilecektir.³⁴⁹

Cumhurbaşkanına verilen mesaj yetkisinin “*kanun teklif etme inisiyatifi*” olarak görülebileceğine işaret edilmektedir.³⁵⁰ Bununla birlikte, Cumhurbaşkanının verdiği mesajın tesiriyle yasama organı bir takım yasa tasarıları hazırlamaya yönelse de, bu yetkiyi başlı başına bir kanun teklif etme gücü olarak kabul etmek olarak tartışmalı bir yaklaşım olabilecektir.³⁵¹

Eş zamanlı seçimler nedeniyle Cumhurbaşkanı ile meclis çoğunluğunun aynı partiden olma ihtimalinin yanında disiplinli parti yapısıyla, ülkemizde mesaj aracının işlevselliği

³⁴⁴ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 870.

³⁴⁵ Yazıcıoğlu, *Cumhurbaşkanının Konumu*, 209.

³⁴⁶ Yazıcıoğlu, *Cumhurbaşkanının Konumu*, 209.

³⁴⁷ İba, *Parlamento Hukuku* (Ankara: Seçkin Yayınları, 8. Basım, 2022), 142.

³⁴⁸ Yeşilirmak, “Mesaj Verme Yetkisi”, 27.

³⁴⁹ İba, *Parlamento Hukuku*, 140.

³⁵⁰ İlyas Doğan, “Türk Tipi Başkanlık Modeli Bağlamında 2017 Anayasa Değişikliğinin İrdelenmesi”. Dört Kıtada Başkanlık Sistemi (Ülke Örnekleriyle Hukukun Üstünlüğü, İnsan Hakları ve Demokrasi), ed. İlyas Doğan, Serdar Ünver, (Ankara: Astana Yayınları, 2017), 28.

³⁵¹ Yeşilirmak’ın, Doğan’ın bu düşüncesine karşı sunduğu ilk argüman, kanun teklif etme yetkisinin tekeli TBMM’ye veren Anayasanın 88. maddesidir; Yeşilirmak, “Mesaj Verme Yetkisi”, 31.

sorgulanabilmektedir. Zira Cumhurbaşkanı, meclis üyeleri ile aralarındaki ilişkiyi kullanarak istediği yönde yasa tasarılarının sunulmasını sağlayabilecektir.³⁵² Bunun yanında, Milletvekili Seçimi Kanunu'nda yapılan 2018 tarihli değişiklik ile seçim ittifaklarının sisteme dahil edilmesi ve 2022 tarihli değişiklik ile ülke barajının yüzde ondan yüzde yediye indirilmesi Meclis içinde farklı görüşlerin yer almasını kolaylaştırarak iktidar partisinin sahip olduğu koltuk oranının düşmesine yol açabilecektir. Böyle bir durumun ortaya çıkması halinde, kanun teklifleri üzerindeki gücünü kaybeden Cumhurbaşkanının mesaj yetkisine ihtiyacı artacaktır.³⁵³

2. Yasama Organının Sahip Olduğu Denge ve Denetleme Mekanizmaları

Parlamentar sistemlerde, yürütme organının yasama organı içinden çıktığı ve göreve devam edebilmek için yasamanın güvenine ihtiyaç duyduğu yapı, yasamanın yürütmeyi denetleyebileceği kabulünü de getirmiştir. Yürütmenin meşruiyetini doğrudan halktan alarak varlığını sürdürme anlamında yasamadan bağımsız olduğu başkanlık sisteminde dahi, yasamanın yürütmeyi denetlemesine yardımcı olacak araçlara yer verildiği görülmektedir. Bu durum; yasama organının meşruiyetini doğrudan halktan alsın veya almasın yürütme organına göre, gerek karar almak için gereken kişi çokluğu gerekse farklı görüşlerden temsilcileri içinde barındırması sebebiyle temsil gücü yüksek bir organ olması ve her durumda daha demokratik bir sistem için organların birbirini denetleyerek gerekli hallerde kısıtlama gerekliliği ile açıklanabilir.

Bununla birlikte hukuk düzeni içinde parlamentolara verilen denge ve denetleme mekanizmalarının işlevlerini yerine getirebilmeleri için, parlamentonun, gerekli kaynaklara ulaşımın sağlanması ve yürütmeye karşı bağımsız kalabiliyor olması gerekir. Bu da mevcut sistemde iki organın arasında güç dengesinin kurulabilmesine dayanır. Siyasi partiler de yürütme ve yasama organları arasındaki ilişkilerde belirleyici yapılar olarak kilit rol oynamaktadır. Disiplinli parti yapısı, denge ve denetleme mekanizmalarının serbestçe ve yerinde kullanılmasının önüne geçebilecektir. Mekanizmaların organlar arasında gerekli denetimin sağlanması yerine siyasi amaçlarla kullanılması bu mekanizmaların halk nezdinde de değersizleşmesi sonucunu doğurabilecektir. Milletvekillerinin üyesi olduğu partinin kararı

³⁵² Öztürk, *Kuvvetler Ayrılığı Bağlamında*, 101.

³⁵³ Yeşilırmak, “Mesaj Verme Yetkisi”, 31-32.

dışına çıkmasını da gerektirse gerekli gördüğü durumlarda yürütme organına karşı denge ve denetleme mekanizmasını harekete geçirmesi veya destek olması bu tür araçların anayasalarda tanınmasıyla hedeflene amaca ulaşılmasını sağlayacaktır.³⁵⁴

Yasamanın sahip olduğu bilgi edinme ve denetim yolları 98. maddede verilmiş olmakla birlikte, bunların dışında denge ve denetleme mekanizması olarak görülebilecek yetkiler de bulunmaktadır. Bu doğrultuda, 98. maddede yer alan “yazılı soru”, “genel görüşme”, “Meclis araştırması” ve “Meclis soruşturması” mekanizmalarının yanında seçimleri yenileme ve bütçe kanunun onaylama yetkileri de başlık kapsamına alınmıştır.

2.1. Seçimleri Yenileme Yetkisi

1982 Anayasasında seçimlerin yenilenmesinin üç halde düzenlenmektedir. Bu hallerden başlıgımız kapsamına giren, Meclise seçimleri yenileme yetkisi tanıyan 77. maddenin ikinci fıkrasıdır. Fıkranın devamında yer alan Cumhurbaşkanının da Anayasada belirtilen koşullar çerçevesinde seçimleri yenileyebileceğini ifade eden kısım ise, yukarıda yürütmenin sahip olduğu denge ve denetleme mekanizmalarından olan seçimleri yenileme başlığı altında ele alınan 116. maddeye işaret etmektedir.

Eski sistemde, genel görüşme, soru veya meclis araştırması araçlarının hükümeti düşürme gücüne sahip olmaması, bu güce sahip olan meclis soruşturmasının da siyasi değil cezai sorumluluğa ilişkin olması, gensoru yetkisini, yürütmenin siyasi sorumluluğunu doğuran tek araç olarak öne çıkarmıştır.³⁵⁵ Anayasal sistemimizden kaldırılmış olsa da, “Türk anayasa tarihinde seçimlerin yenilenmesi” başlığı altında değinildiği üzere, yürütme tarafından seçimlerin yenilenmesi bakımından oynadığı kilit rol ve Türk hukuk tarihindeki önemli yeri de göz önüne alınarak gensoru mekanizması bu başlık altında genel hatlarıyla ele alınacaktır. Bunu takiben Meclisin seçimleri yenileme yetkisi, 2017 Anayasa değişikliği kapsamında ele alınacaktır.

2.1.1. Gensoru

³⁵⁴ Karaman, *Demokratik Siyasal Sistemde*, 50-51.

³⁵⁵ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 740.

Özbudun, gensorunu, “bir veya müteaddit milletvekilinin hükümetten yahut muayyen bir bakandan, genel bir görüşmeye ve bunun neticesinde hükümetin veya ilgili bakanın siyasi mesuliyetini tazammun edebilecek bir karara müncer olacak şekilde, sözlü izahat talep etmesi” olarak tanımlamıştır.³⁵⁶ Gensoru, özünde, parlamentonun belli politikalara veya kararlara karşı yürütmeden açıklama talep etmesidir. Mekanizmaya önem kazandıran taraf ise, yapılan görüşmenin ardından yürütmenin siyasi sorumluluğunu doğurabilecek bir oylama yapılabilecek olmasıdır. Bununla birlikte görüşmenin ardından bu şekilde bir oylama yapılmadan diğer gündeme geçilmesi de mümkündür.³⁵⁷

Özbudun, gensorunu, soru müessesinden ve güvensizlik önergesinden ayırmaktadır. Gensoru önergesinin gündeme alınmasına karar verilmesi ile TBMM’de görüşme açılır ancak soru sorulması cevaba ilişkin ayrı bir görüşme yapılmasını gerektirmez. Güvensizlik önergesinden farkı ise güvensizlik önergesi kabul edilmesi halinde doğrudan siyasi sonuç doğurarak hükümetin düşmesine yol açarken gensoru daha ziyade “izahat isteme”ye yöneliktir. Meclis hükümetin veya bakanın izahatı ile tatmin olursa güvensizlik oyuna gidilmeyecektir.³⁵⁸ İslam da, gensorunu, sorudan iki yönden ayırmaktadır. Gensoru önergesinin görüşülebilmesi için önce meclis tarafından gensoru açılmasının kabulü gerekir. Diğer nokta gensoru sonunda güven meselesini söz konusu olabilecektir.³⁵⁹

1876 Anayasasında Bakanlar Kuruluna benzer bir yapı olarak görebileceğimiz Heyet-i Vükelanın sorumluluğu yalnızca Padişaha karşıdır. Heyet-i Mebusan’ın vekillerin göreve başlamasında güvenoyu gibi yetkisi olmadığı gibi, vekillerin görevine son verebilecek gensoru yetkisi de bulunmamaktadır.³⁶⁰ Bu durum II. Meşrutiyet ile değişmiştir. 1909 değişikliği ile Padişahın Heyet-i Vükelanın oluşumundaki etkisi önemli ölçüde azalmıştır. Padişah sadece şeyhülislam ve sadrazamı bizzat atayacaktır. Bakanlar Kurulu, Padişaha karşı bağımsızlığını güçlendirmesini takiben Meclise karşı sorumlu yapı konumunu kazanmıştır. Bu sorumluluğun bir görünümü olarak sisteme güvenoyu mekanizması eklenmiştir (md.30).³⁶¹

Değişik 38. madde ile Meclis-i Mebusan üyelerinin çoğunluğu ile bir bakan istenen konuyu açıklamak üzere Meclise davet edilebilecektir. Bakan kendi Meclis toplantısına katılarak açıklamada bulunabileceği gibi bir memur görevlendirmek suretiyle de cevabını

³⁵⁶ Ergun Özbudun, *Parlamente Rejiminde Parlamentonun Hükümeti Murakabe Vasıtaları* (Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 1962), 72.

³⁵⁷ Karaman, *Demokratik Siyasal Sistemde*, 65-67.

³⁵⁸ Özbudun, *Hükümeti Murakabe Vasıtaları*, 72-73.

³⁵⁹ İslam, *Gensoru ve Meclis Tahkikatı*, 11.

³⁶⁰ Tanör, *Osmanlı-Türk*, 142.

³⁶¹ Tanör, *Osmanlı-Türk*, 193.

aktarabilir. Meclis bu süreci takiben bakan hakkında üye tam sayısının çoğunluğu güvensizlik oyu verirse bakanlığı düşecektir. Güvensizlik oyunun Reisi Vükela (Başbakan)'ya karşı verilmesi halinde ise Heyet-i Vükela kolektif şekilde düşecektir.³⁶²

1924 Anayasasında yürütmeye meclisi feshetme yetkisinin verilmediği, buna karşın yasamaya gensoru yetkisinin verildiğinden yukarıda bahsedilmişti. Ancak, gensoru, anayasada detaylı bir şekilde düzenlenmemiş, gerekli güvenceler sağlanmamıştır. Gensorunun kullanımına ilişkin usuller, Anayasada sınırları çizilmeden 22. Madde ile Dahili Nizamnameye bırakılmıştır. Gensoru, Nizamnamenin 157 ila 168. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Nizamnamenin 157. maddesine göre gensoru teklifinin görüşülebilmesi Meclis Genel Kurulunun görüşme yapılmaksızın vereceği karara bağlıdır. Bu şekilde mecliste belli bir çoğunluğa sahip bir parti gensoru teklifinde bulunan milletvekil(ler)inin konuşmasına bile fırsat vermeden teklifi işlevsiz bırakabilir.³⁶³ Milletvekilleri tarafından verilen gensoru önergelerinin ne kadar süre içinde gündeme alınması gerektiğiyle ilgili açık bir hüküm bulunmamaktadır. Bu durum Meclis Başkanına verilen önergeleri bekletme fırsatı vermektedir. Ancak bu durumun görevi ihmal olarak nitelendirilebileceği söylenebilir.³⁶⁴ Sonuç olarak bu yetki pek uygulama imkânı bulamamıştır. 1950- 1960 arasında verilen 22 önergeden ikisi geri çekilmiş, on dokuzu iktidar partisi tarafından görüşülmesinin önüne geçilmiştir. Yalnızca bir önerge (Kore'ye gönderilen birliğe ilişkin) Genel Kurulda görüşülebilmıştır.³⁶⁵

1961 Anayasasında gensorunun 89. madde ile detaylı şekilde düzenlenmesini, bahsettiğimiz durumun önüne geçilmesi anlamında bir hamle olarak görmek mümkündür. 1961 Anayasası ile çift-meclis sistemine geçilmiş olmakla birlikte gensoru yalnızca Millet Meclisine verilmiş bir yetki olarak düzenlenmiştir. İki meclisli sistemlerde, yürütmenin siyasi sorumluluğuna yönelik denetim araçlarının üye seçimi genel oya dayanan meclise verilmesi yaygın bir tercihtir.³⁶⁶

Gensorunun düzenlendiği 89. maddede gensoru önergesinin milletvekillerce veya bir siyasi parti grubunca verileceği belirtilmektedir. Burada milletvekillerinin önerge verilebilmesi için herhangi bir sayı sınırına yer verilmemesi bir milletvekilinin dahi tek başına önerge verebileceği sonucunu doğurmaktadır. Bu durum denetimin ulaşılabilirliği açısından olumlu

³⁶² Ömer Gedik, *Yürütmenin Yasama Tarafından Denetimi ve Türkiye’de Yasama Organının Dönüşümü*, (Ankara: Yetkin Yayınları, 2023), 140.

³⁶³ Anayurt, “Meclis-Yürütme İlişkileri”, 679.

³⁶⁴ İslam, *Gensoru ve Meclis Tahkikatı*, 14.

³⁶⁵ Kamil Atlay, “Türk Parlamento Hukukunda Gensoru”, *Yasama Dergisi* 16 (2010), 74.

³⁶⁶ Gedik, *Yürütmenin Yasama Tarafından Denetimi*, 196.

olsa da aracın gereğinden fazla kullanılmasıyla yürütme işlevini aksatma tehlikesi de taşımaktadır. 89. maddeye ilişkin diğer bir eleştiri ise gensoru önergesinin gündeme alınıp alınmayacağına ilişkin görüşmenin önergenin verilişinden sonraki ilk birleşimde yapılmasını öngören kurala ilişkindir. Bu kuralın, gensoru mekanizmasını, Genel Kurul gündemini yönlendirmek için bir araç haline dönüştürebileceği tereddütleri dile getirilmiştir.³⁶⁷

89. madde ile Millet Meclisine verilen gensoru yetkisi 20.09.1971 tarih ve 1488 sayılı Kanun ile değiştirilmiştir. Bu değişiklik ile milletvekillerine veya siyasi parti gruplarına verilen gensoru önergesi verme yetkisi, en az on milletvekili veya siyasi parti grupları tarafından kullanılabilir. Diğer değişiklik ise önergenin görüşülmesi sürecine ilişkindir. Gensoru önergesinin gündeme alınıp alınmayacağının önergenin verilmesini izleyen birleşimde görüşülmesini düzenleyen madde, “gensoru önergesinin gündeme alınıp alınmayacağı, verilişinden sonraki üç birleşim içinde görüşülür” şeklinde değiştirilmiştir. Önerge verilmesi için gereken milletvekili sayısını artırarak gensoru önergesi vermeyi zorlaştırmak ve yönergenin görüşülmesi için daha geniş bir zaman tanıyarak gündemin sıcaklığıyla fevri karar alınmasının önüne geçmek hükümet istikrarının sağlamak için getirilen değişiklikler olarak yorumlanabilir.³⁶⁸

Anayasanın 103. maddesinde güven için aranan oy sayısına ilişkin bir hüküm yer almamaktadır. Ayrıca bir düzenleme bulunmadığına göre kanun koyucunun iradesinin kurala yönelik olduğu varsayılabilir. 86. maddeye göre karar yeter sayısı kural olarak toplantıya katılanların salt çoğunluğudur. TBMM İçtüzüğünde de bu yönde yer verilmiştir. Mülga 105. maddeye göre, “...güven sayısı güvensizlik oyu verenlerden fazla ise Bakanlar Kurulu güven almış olur.” O halde toplantı yeter sayısının (üye tam sayısının salt çoğunluğu- 226) yarısında bir fazlası (114) ile hükümet göreve başlayabilir. Hükümeti görevden alabilmek için ise Millet Meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğu yani en az 226 güvensizlik oyu gereklidir. Güven ve güvensizlik için gerekli sayıları karşılaştırıldığında sistemin hükümetleri kurmayı kolaylaştırırken, hükümetlerin düşürülmesini zorlaştırdığı sonucuna ulaşılabilir. Ancak bu amaca tam olarak ulaşılabilirdi söylenemez zira 1973 sonrası partilerin tek başına hükümet kurmak için gerekli oya ulaşamaması nedeniyle devamlı koalisyon hükümetlerinin kurulması hükümetlerin uzun kısa ömürlü olmalı sonucunu doğurmuştur.³⁶⁹

³⁶⁷ Gedik, *Yürütmenin Yasama Tarafından Denetimi*, 197.

³⁶⁸ Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık*, 122-123.

³⁶⁹ Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık*, 124.

1982 Anayasasında ise gensoru 99. madde ile düzenlenmiştir. 1971 değişikliklerinde görülen mekanizmaların kullanılmasında aranan sayıların yükseltilmesi eğilimi 1982’de de devam etmiş, gensoru önergesi verilebilmesi için gerekli imza sayısı ondan yirmiye çıkarılmıştır.³⁷⁰ Siyasi parti grupları da önerge vermeye yetkili diğer yapı olarak maddede yer almaya devam etmiştir. Siyasi parti grubu kurmak için gerekli milletvekili sayısının, 1982 döneminde ondan yirmiye çıkarıldığı da göz önüne alındığında sayı bakımından uyumun sağlandığı söylenebilir.

99. maddenin birinci fıkrası gündeme alınabilme aşamasını düzenler. Buna göre, Başkanlığa verilen önerge üç gün içinde bütün milletvekillerine dağıtılır. Önerge dağıtımından itibaren on gün içinde de gündeme alınıp alınmayacağı ile ilgili görüşme yapılır. Bu görüşmede konuşma hakkına sahip kişiler bir fıkra da belirtilmiştir. Fıkraya göre, görüşmede söz hakkı, önerge sahiplerinden bir temsilciye, her siyasi parti grubu adına bir milletvekiline ve Bakanlar Kurulu adına konuşmak üzere Başbakan veya bir bakana tanınmaktadır. Gündeme alma kararı alınması halinde önerge, kararın verilmesinden itibaren iki günden önce ve yedi günden sonra olmayacak şekilde belirlenecek günde görüşülür. Gensoru görüşmeleri süresince grupların veya üyelerin verecekleri gerekçeli güvensizlik önergeleri veya Bakanlar Kurulunun güven isteğinin oylanabilmesi içinde tam bir gün geçmesi gerekir. “Serinleme süresi (cooling-off)” olarak ifade edilen bu süreler milletvekillerinin anlık tesirler altında kalmadan, verilen süre zarfında konuyu daha etraflıca düşünerek karar vermelerini amaçlar.³⁷¹

Tek başına bir bakanın veya kolektif olarak Bakanlar Kurulunun düşürülebilmesi, üye tamsayısının salt çoğunluğuyla olur. Yapılacak oylamada yalnızca güvensizlik oyları sayılır (99/3). Yalnız güvensizlik oylarının sayılması ve üye tam sayısının salt çoğunluğunun aranması hükümetin düşürülmesini güçlendirerek istikrar sağlamayı amacına yönelik düzenlemelerdir.³⁷²

1982 Anayasası döneminde verilen gensoru önergelerinin büyük kısmının gündeme alınması kabul edilmemiştir. 1998 yılında Devlet Bakanı Güneş Taner ilce Başbakan Mesut Yılmaz hakkında verilen gensoru sonucunda hükümetin düşmesi, mekanizmanın dönem içinde siyasi sorumluluk doğurduğu tek örnek olmuştur.³⁷³

³⁷⁰ Karaman, *Demokratik Siyasal Sistemde*, 170.

³⁷¹ Gedik, *Yürütmenin Yasama Tarafından Denetimi*, 313.

³⁷² Gedik, *Yürütmenin Yasama Tarafından Denetimi*, 313.

³⁷³ Karaman, *Demokratik Siyasal Sistemde*, 171.

Gensoru parlamenter sistemlere özgü bir araç olarak kabul edilmekle birlikte “Başbakanlı başkanlık sistemi” olarak sınıflandırılan bazı Latin Amerikan ülkelerinde Bakanlar Kurulu ile birlikte gensoru mekanizmasının da anayasal sistemde yer aldığı görülmektedir.³⁷⁴

2.1.2. 2017 değişikliği Sonrasında Yasamanın Seçimleri Yenilemesi

2017’de yapılan değişikliklerinden önce, Meclisin seçimleri yenileme yetkisi, Anayasanın “Yasama” bölümü altında, *Türkiye Büyük Millet Meclisinin seçim dönemi* başlıklı 77. maddesi ile tanınmaktaydı. Maddeye göre; dört yıllık süre (2007 değişikliği ile 5 yıl olan seçim dönemi 4 yıla düşürülmüştü) dolmadan Meclis, seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir. Bu kararın verilmesinin herhangi bir koşula bağlanmadığı görülmektedir. Fıkranın devamında, Cumhurbaşkanına da Anayasada belirtilen şartlar altında seçimleri yenileme yetkisi tanınmıştır. 6771 sayılı Kanun’un 4. maddesi ile 77. madde yeniden düzenlenmiş ve seçimlerin yenilenmesi konusu bu maddeden çıkartılmıştır. Başlığı, *Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanının seçim dönemi* olarak güncellenen maddeyi yasama organı bölümü altında incelediğimiz için burada tekrar aktarmayacağız. Eren’e göre, bu değişiklik, TBMM seçim dönemi ile seçimlerin yenilenmesi arasındaki ilişkiyi zedelemesi ve TBMM seçimlerinin yürütme bölümü altında düzenlemesi nedenleriyle, Anayasa’da gözetilmesi gereken bölümler arası sistematiği ve konu bütünlüğünü bozmuştur.³⁷⁵

Seçimlerin yenilenmesi kararı, TBMM İçtüzüğünde “Özel Hükümler” başlıklı altıncı kısım altında 95. madde ile düzenlenmiştir. İlgili maddenin birinci cümlesi doğrultusunda, seçimlerin yenilenmesine dair önergeler, Anayasa Komisyonunda görüşülür ve Komisyon raporu, Genel Kurulun gündeminde yer alan tüm konulara öncelikli olarak değerlendirilir ve ardından açık oylamaya tabi tutulur.

Seçimlerin yenilenmesi kararının alınması durumunda seçimlerin ne zaman yapılacağına ilişkin Anayasada veya TBMM İçtüzüğünde bir düzenleme bulunmamaktadır. 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 8. maddesine göre; seçimlerin yenilenmesine Meclis tarafından karar verilmesi halinde seçim tarihini de Meclis belirler. Maddenin devamında ise,

³⁷⁴ Gedik, *Yürütmenin Yasama Tarafından Denetimi*, 314. Arjantin Anayasası m.101: “... Başbakan aleyhine verilen gensoru önergesi sonucu yapılacak oylamada her iki meclis üye tamsayısının salt çoğunluğunun güvenoyunu alamazsa hükümet düşer.”

³⁷⁵ Eren, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 674.

seçimlerin Cumhurbaşkanı tarafından yenilenmesi halinde kararın verildiği günden başlayarak doksan günün tamamlanmasını takip eden ilk pazar günü seçimlerin yapılacağı düzenlenmiştir. Bu madde ile seçimlerin tarihini belirleme açısından meclise geniş bir takdir yetkisi verildiği görülmektedir. Buna ek olarak, Kanun 9. maddesinde, seçimlerin yenilenmesi durumunda Yüksek Seçim Kuruluna seçimlere ilişkin olarak tespit edilen süreleri kısaltarak uygulama yetkisi tanımıştır. Meclise, seçim tarihini belirlemesinde bir alt veya st sınırın getirilmemiş olması *baskın erken seçim* ihtimalini de doğurmaktadır.³⁷⁶

Ancak, bugün, seçimlerin yenilenmesi durumunda seçim tarihlerinin Milletvekili Seçimi Kanununun 8. maddesi uyarınca belirlenmeyeceğini söyleyebiliriz. 6271 sayılı Cumhurbaşkanı Seçimi Kanununun 3. maddesinin 5. fıkrası uyarınca; seçimlerin yenilenmesi kararının alındığı tarihten sonra gelen altmışıncı günü takip eden ilk pazar günü TBMM seçimleri ile Cumhurbaşkanı seçimi birlikte yapılır. Milletvekili Seçimi Kanununun 8. maddesi en son 10/9/1987 tarihli değişiklik ile düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı Seçimi Kanununda yer alan üçüncü madde ise 25 Nisan 2018 tarihli bir Kanun ile değiştirilmiştir. Yorum ilkeleri uyarınca eski tarihli bir hüküm ile yeni tarihli bir hüküm arasında çelişki bulunması halinde eski hüküm ilga olur ve yeni tarihli olan uygulanır (*lex posterior derogat legi priori*). Bu ilkenin uygulanabilmesi için aynı konuya ilişkin çelişkili doğması gerekir. Cumhurbaşkanı Seçimi Kanununun 3. maddesindeki “seçimlerin yenilenmesi” ifadesinin, seçimlerinin hem Cumhurbaşkanı tarafından hem TBMM tarafından yenilenmesini içerdiği söylenmelidir. Bu tartışmalar neticesinde; TBMM tarafından seçimlerin yenilenmesi halinde karar verilmesi durumunda da seçimlerin karar tarihinden sonra geçen altmış günün ardından gelen ilk pazar günü yapılacağı sonucuna ulaşabiliriz.³⁷⁷

İçtüzük madde 95’in devamında, seçimlerin yenilenmesine TBMM ye tamsayısının beşte üçü çoğunluğu ile karar verilebileceği ifade edilmiştir. Bu ifade Anayasanın 116. maddesiyle paraleldir. Seçimlerin yenilenmesi için aranan bu çoğunluğun (en az 360 milletvekili) zellikle muhalefet partileri tarafından elde edilmesindeki zorluğa burada da tekrar değinmek gerekir.³⁷⁸

116. maddenin son fıkrası; seçimlerin yenilenmesi neticesinde göreve başlayacak Meclisin ve Cumhurbaşkanı’nın görev sürelerinin beş yıl olacağını bildirmektedir. Böylelikle seçimlerin yenilenmesi mekanizması aracılığıyla göreve gelecek olanların, kalan süreyi

³⁷⁶ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 512.

³⁷⁷ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 511.

³⁷⁸ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 512.

doldurmak üzere mi yoksa yeni bir dönem için mi seçildiklerine dair çıkacak olası bir tartışmanın önüne geçilmiştir.

116. maddenin üçüncü fıkrası, aynı kişinin en fazla iki dönem için Cumhurbaşkanı olarak seçilmesini öngören kurala bir istisna teşkil etmektedir. Fıkraya göre, Cumhurbaşkanı ikinci döneminde iken Meclis tarafından seçimler yenilenir ise, görevdeki Cumhurbaşkanı gerçekleştirilecek seçimlerde tekrar aday olabilecektir. Seçimleri kazanması durumunda beş senelik dönem yeniden başlamış olacak ve bunun sonucunda bir kişi iki dönemden fazla Cumhurbaşkanlığı yapabilecektir. Bu ihtimalin yalnızca Meclis tarafından bu aracın işletilmesi halinde geçerli olacak şekilde düzenlenmesinin; Cumhurbaşkanının, seçimlerin yenilenmesi aracını kullanarak görev süresini uzatmasını engelleme amacı taşıdığı söylenebilir. Ancak, Cumhurbaşkanının Meclis üzerinde yeterli hakimiyeti olması halinde, Meclisin üçte iki çoğunluğunu hareket geçirme yoluyla görev süresini uzatması da ihtimal dahilindedir. Öte yandan, mekanizmanın kullanılması için gereken çoğunluğu sağlamanın zorluğu, burada, söz konusu ihtimali düşürecek bir etken olarak karşımıza çıkacaktır.³⁷⁹

Meclis elindeki bu yetkiyi yürütmeyi denetlemek için kullanırken ihtiyatlı hareket etmek durumundadır. Görevdeki Cumhurbaşkanı ile çalışmak istemediği takdirde kullanabileceği bu yetki, ülkede siyasi eğilimin doğru analiz edilememesi durumunda, yalnızca Meclis aritmetiğinin değişmesi, Cumhurbaşkanının ise yeni bir dönem için göreve devam etmesi sonucunu doğurabilecektir. Örneğin görevde olan Cumhurbaşkanı halk desteğini sürdürürken Meclisin seçimleri kararı alması halinde, yapılacak seçimlerden aynı kişi galip çıkacaktır. Bu durum, özellikle, Cumhurbaşkanının ikinci dönem görevini sürdürmekte olduğu hallerde, Meclisin yetkiyi kullanma motivasyonunun tersi bir etkiyle sonuçlanabilecektir. Söz konusu ihtimaller, mekanizmanın keyfi ve amacı dışında kullanılmasının önüne geçme bakımından etkili görülebilir.³⁸⁰

Seçimlerin yenilenmesi kararının, kanun şeklinde mi yahut parlamento kararı şeklinde mi alınması gerektiği de tartışılan konulardan biridir. Bu ayrımın netleşmesi, seçimlerin yenilenmesi kararının denetimi açısından önem taşımaktadır. Zira, Anayasa Mahkemesi kanunları denetlemeye yetkili iken, parlamento kararlarını kural olarak denetleyemez. Gözler'e göre; seçimlerin yenilenmesi kararı, TBMM'nin kendi işleyişine ilişkin olduğu ve vatandaşlara yükümlülük getirmediği gerekçeleriyle "parlamento kararı" biçiminde alınmalıdır.³⁸¹ Anayasa

³⁷⁹ Yaman Kaplan, *Karşılıklı Etkileşim Araçları*, 332.

³⁸⁰ Yaman Kaplan, *Karşılıklı Etkileşim Araçları*, 332-333.

³⁸¹ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 513.

Mahkemesi 1987 yılında verdiği bir kararda³⁸²; Anayasada kararla düzenlenmesi öngörülen konularda kanun ile düzenleme yapılmasının, Anayasaya aykırılık veya yasamanın ilgili konuda yetkisizliği neticesi doğurmadığı değerlendirilmesinde bulunmuştur. Buna göre seçimlerin yenilenmesi kararının hem parlamento kararı hem de kanun biçiminde alınabilmesi mümkündür.³⁸³ Ancak, kanun şeklinde yapılırsa dahi kararın siyasi niteliği gereği yasama organının takdir yetkisinin geniş tutulması ve Anayasa Mahkemesinin bu karara mümkün olduğunca müdahaleden kaçınması gerekir.³⁸⁴

Mekanizmanın kendine özgü yapısı belli bir hukuki nitelendirme yapmayı zorlaştırmaktadır. Bu kararla birlikte kendi görevine son verecek olması nedeniyle “öz fesih” olarak nitelendirilmesi gerektiği düşünülebilir.³⁸⁵ Bununla birlikte, erken seçim kararının alınmasıyla sadece Meclisin değil aynı zamanda Cumhurbaşkanının da seçime gidecek olması, seçimlerin meclis tarafından yenilenmesi kararının bir fesih olarak kabulünü bir tartışma konusu halinde getirmektedir. Seçimlerin yenilenmesine bir başka açıdan bakıldığında, parlamenter sistemlerde yasamanın yürütmeyi görevden alabildiği bir yol olan güvensizlik kararına benzetmek de mümkün olabilir. Ancak bu durumunda da, meclisin sadece yürütmeyi görevden alamaması, aynı zamanda kendi görevine de son vermesi gerekliliği seçimlerin yenilenmesi kurumunu güvensizlik kararından ayırır. Seçimlerin yenilenmesini kendine has bu hukuki durum olarak kabul etmek gerekir.³⁸⁶

Anayasa madde 116/4’ e göre, seçimlerin yenilenmesi kararı alınması halinde yeni Meclis göreve başlayana kadar seçiminin yenilenmesine karar verilen Meclisin görevleri ve yetkileri devam eder. Meclisin istimrarı ilkesi de bunu gerektirir. 2017 değişikliği öncesi Anayasa madde 77’de de; “Yenilenmesine karar verilen Meclisin yetkileri, yeni Meclisin seçilmesine kadar sürer” fıkrası yer almaktaydı. Meclisin, yeni Meclis göreve başlayınca yetkilerini kullanmaya devam edebilmesi, bu Meclisin seçimlerin yenilenmesi kararının ardından toplanarak bu kararı değiştirmesini veya kaldırmasını mümkün kılmaktadır.³⁸⁷ Ancak, bu değerlendirme, 2017 değişikliğiyle birlikte Meclis tarafından alınan seçimleri yenileme kararının, sadece Meclisi değil aynı zamanda Cumhurbaşkanını da etkileyeceği göz önüne

³⁸² Anayasa Mahkemesi (AYM), E. 1987/23, K. 1987/27 (9.10.1987).

³⁸³ İba, *Parlamento Hukuku*, 224.

³⁸⁴ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 513.

³⁸⁵ Yaman Kaplan, *Karşılıklı Etkileşim Araçları*, 332.

³⁸⁶ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 514.

³⁸⁷ İba, *Parlamento Hukuku*, 224.

alınarak yeniden ele alınmalıdır. Bu yeni faktör, seçimleri yenileme kararının değiştirilmesini veya kaldırılmasını tekrar tartışmalı bir hale getirmiştir.³⁸⁸

Meclis tatile girmiş olsa dahi dilediği takdirde seçimden önce tekrar toplanabilir. TBMM, 18 Nisan 1999 seçimlerinden sonra tekrar toplanmak üzere tatile çıkmış ancak seçimler öncesi 116 milletvekilinin olağanüstü toplanma çağrısını TBMM Başkanlığına sunması ile Meclis toplantıya çağırılmıştır. Çağırma işlemine ilişkin AYM'ye açılan dava, görevsizlik nedeniyle reddedilmiştir.³⁸⁹

Anayasanın 116. maddesinin son fıkrası, seçimlerin yenilenmesi sonucunda seçilen meclisin görev süresini 5 yıl olarak düzenlemiştir. Buna göre, seçimlerin yenilenmesi halinde yeni meclis, kalan görev süresini tamamlamak için değil tam bir görev süresi için seçilir.

2.2. Bütçe Kanununu Onaylama Yetkisi

Bütçe kanunları, oluşum ve uygulama aşamalarından iki organın da rol aldığı bir müessese olmaları nedeniyle organlar arası iletişimi zorunlu kılan bir denge ve denetleme mekanizması olarak kabul edilebilir. Başlık altında öncelikle bütçe hakkı genel olarak ele alınacak, ardından bu yetkinin Türkiye anayasal sistemindeki yeri incelenecektir. Başlık, bütçe kanununun onaylanmasına ilişkin 6771 sayılı Kanunla yapılan değişikliklere getirilen eleştiriler ile son bulacaktır.

2.2.1. Bütçe Hakkı

Kuvvetler ayrılığını benimsemiş demokratik ülkelerde bütçe kanunlarını onaylama ve denetleme yetkilerinin yasama organına verildiği görülmektedir. “Bütçe hakkı” olarak nitelendirilen bu yetkiler, kamu gelirlerini toplamada ve harcamada halkı temsilen yürütmenin

³⁸⁸ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 515.

³⁸⁹ Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 1999/5 (25 Mart 1999); Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 514.

sınırlandırılması anlamında büyük öneme sahiptir.³⁹⁰ Keza yasama organlarının ilk işlevlerinden biri olarak modern devlet anlayışının oluşmasında da yapı taşlarından biridir.³⁹¹

Mutlak iktidarın sınırlandırılmasında, halkın ödemek zorunda kaldığı vergiler üzerinde söz hakkı olmamasına gösterdiği tepki başat rol oynar. Magna Carta, Petition of Rights, Bill of Rights ve Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi gibi iktidarların sınırlandırılma tarihinde önemli yer tutan belgelerde vergilendirme yetkisinin tek başına hükümdar tarafından kullanılmasına karşı çıktıldığı görülmektedir.³⁹²

Parlamentar sistemlerde ekseriyetle bütçe kanunları hükümet tarafından hazırlanır, kanunun uygulanabilmesi için kabulü ise yasama organına bırakılır.³⁹³ İki organın da sürece katılımını gerektirmesiyle denge ve denetleme niteliğini kazanır. Hükümetin meclise sunduğu bütçe tasarısının reddedilmesi, meclisin hükümete karşı güvenini kaybettiği anlamına gelir. Bütçe olmadan politika ve programlarını uygulayamayacak olan hükümetin istifa etmesi gerekir.³⁹⁴

Verginin parlamenter sistemin doğuş aşamasında olduğu gibi başkanlık sisteminin doğuşunda da önemli bir role sahip olduğu söylenebilir. Zira, Amerika Birleşik Devletinin kurulmasına giden yolda Amerika kıtasındaki kolonilerin İngiltere'ye karşı bağımsızlık süreci İngiltere'nin koyduğu vergilere tepki olarak başlamıştır.³⁹⁵ Amerika kıtasındaki koloniler, içinde hiçbir temsilcileri bulunmayan İngiltere parlamentosunun kolonilere yük getirecek şekilde vergi koyabilmesine karşı çıkarak “temsilsiz vergi olmaz (no taxation without representation)” sloganını yaratmışlardır.

“Temsilsiz vergi olmaz” ilkesi, vergi toplayan devlete karşı vergi veren halkı temsil edecek bir meclisin oluşturulması ve bu meclisin yürütmeyi sınırlandırarak halkın onayı olmadan keyfi vergi artırımlarını engellemesine hizmet etmektedir. Vergide halkın temsilini sağlamanın yolu ise halkın temsilcilerinden oluşan yasama organı tarafından kabul edilen kanunlarla vergilerin belirlenmesidir. Bu sayede idare kanuna aykırı işlem yapamayacak, halk, temsiline dayanmayan bir yükümlülük altına sokulamayacaktır. Bu anlayış kapsamında şekillenen “kanunsuz vergi olmaz” ilkesini ise “kanunsuz harcama olmaz” ilkesi takip eder. Bu

³⁹⁰ Eren, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 783-784.

³⁹¹ Teziç, *Anayasa Hukuku*, 466.

³⁹² Recep Narter, “Anayasal Açıdan Bütçe Hakkı”, *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 16/ 1-2 (2012), 37.

³⁹³ Yaman Kaplan, *Karşılıklı Etkileşim Araçları*, 27.

³⁹⁴ Yavuz, *Başbakan*, 189.

³⁹⁵ Narter, “Anayasal Açıdan Bütçe Hakkı”, 37-38.

ilke, halktan toplanan vergilerin nerede ve nasıl harcanacağını hukuki belirliliğe sahip olması ve denetlenebilmesi için önemlidir.³⁹⁶

Kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerini sürdürebilmek için ihtiyaç duydukları mali kaynağın dağılımı devlet bütçesi ile gerçekleşir. Bu anlamda ekonomik ve sosyal yönden hayati öneme sahip bütçenin hazırlanmasında, Kongre ile Başkan arasında süreçte etkin olma yönünde bir yarış olduğu söylenebilir. 1921 tarihli Bütçe ve Hesap Kanunu (The Budget and Accounting Act, BAA) yürürlüğe girmeden önce ABD’de merkezi bir bütçe söz konusu değildi. Bunun yerine kurumlar kendi bütçe tekliflerini ayrı ayrı Kongreye sunuyorlardı. Merkezileşmeyi ve koordinasyonu güçlendirme yolunda yapılan bu kanun ile bütün idari kurumların bütçe talebini belirleme sorumluluğu devlet başkanına verilmiştir. Başkan Nixon’un Kongre tarafından federal kurumlara ayrılan fonları çekmesi üzerine yaşanan gerilimin etkisiyle 1974’te çıkarılan Bütçe ve Kontrol Kanunu (The Congressional Budget and Impoundment) ile Kongrenin bütçe üzerindeki gücü yeniden artırılmıştır.³⁹⁷

Kongreye sunulacak bütçe taslağı, yürütme organı içinde yer alan Yönetim ve Bütçe Ofisi (Office of Management and Budget) tarafından hazırlanır. Kongre önüne gelen tasarı üzerinde basit çoğunluk ile değişiklik yapabilir. Başkanın yapılan değişiklikleri veto etmesi veya Kongrenin bütçeyi tümünden reddetmesi halinde federal hükümet idarenin işleyişi için gerekli ödemeleri yapamayacağı için sistem kilitlenir. Kepenk kapatma (shutdown) olarak adlandırılan bu durum, kongrenin sahip olduğu yetkinin ne kadar önemli olduğunu göstermektedir. Yine de kongre ile başkan arasında ciddi gerilim oluşmadıkça bütçe konusunda uzlaşmaya varıldığı, hükümet kapanmalarının istisnai hallerde gerçekleştiği belirtilmelidir.³⁹⁸

Parlamente sistemde de başkanlık sisteminde de yürütme organlarının faaliyetlerine devam edebilmeleri için bütçeye dayanmaları gerekir. Bu gereklilik, hükümet sistemi fark etmeksizin, bütçeyi onaylama yetkisini yasamanın sahip olduğu en etkili denge ve denetleme mekanizmalarından biri haline getirmektedir.³⁹⁹

³⁹⁶ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 757.

³⁹⁷ Zengin, “Fren ve Denge Mekanizması”, 13.

³⁹⁸ Hacı Ömer Köse, “Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetim: Parlamente’nin Yürütmeyi Denetleme İşlevi ve Parlamente Adına Yürütülen Sayıştay Denetiminin Önemi”, *Sayıştay Dergisi* 114 (2019), 14.

³⁹⁹ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 758-759.

2.2.2. Türk Anayasalarında Bütçe Kanununun Onaylanması

Hazırlama aşamasında yürütme organının görevli kılındığı bütçe kanunun uygulanabilmesi için onaylanması gerekir. Bu onaylama yetkisi Türk Anayasa tarihi boyunca Meclise verilmiş ancak yetkinin kullanılmasına ilişkin farklı esaslar getirilmiştir.

Birinci Meşrutiyet döneminde bütçeyi kabul yetkisi Meclise verilmiş olmakla birlikte bir denge ve denetleme mekanizması olarak işlev sağladığını söylemek güçtür zira Meclisin tatilde olduğu dönemlerde Hükümete bütçe dışında harcama yapma yetkisi verilmiştir. Ayrıca Heyet-i Mebusan'ın bütçeyi kabul etmeden feshedilmesi durumunda eski bütçenin yeni yıl içinde uygulanabilmesi mümkündür. Meclisi feshetme veya tatile çıkarma yetkilerinin de Padişah'ta olduğu göz önüne alındığında yasamanın bütçe kabul gücünü kullanarak yürütmeyi dengelemesinin zorluğu anlaşılmaktadır.⁴⁰⁰ Nitekim Birinci Meşrutiyet döneminde bütçe hakkı uzun seneler kullanılmamış ancak İkinci Meşrutiyet döneminde işlevsellik kazanmıştır.⁴⁰¹ Bununla birlikte; bütçeyi onaylama hakkının Osmanlı'da ilk defa halkı temsil eden bir müesseseye bırakılması ve Sayıştay benzeri bir yapı olarak Divan-ı Muhasebat'ın öngörülmesi denge ve denetleme anlayışının gelişmesi açısından önemli düzenlemelerdir.⁴⁰²

Bütçe 1921 Anayasasında açıkça düzenlenmemiş, ancak 1924 Anayasasında 97 ila 101. maddelerde ele alınmıştır. Bununla birlikte, ilk dönemde uygulamaya ilişkin gerekli hukuki düzenlemelerin bulunmadığı söylenebilir. Bu boşluğu doldurmak üzere 1927 yılında Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlüğe girmiştir.⁴⁰³

1961 Anayasası'nda, 1924 Anayasası'na kıyasla en belirgin farklılık, bütçeye ilişkin görüşme usul ve esaslarının ayrıntılı biçimde düzenlenmesidir. 1961 Anayasası'nın 94. maddesine göre, Bakanlar Kurulu, millî bütçe tahminlerini ve genel ve katma bütçe tasarılarını içeren raporu, mali yılbaşından en az üç ay önce Türkiye Büyük Millet Meclisinin takdirine sunmakla yükümlüdür. Bu tasarılar ve rapor, 15 Cumhuriyet Senatosu üyesi ve 35 Millet Meclisi üyesinden oluşan karma komisyona gönderilecektir. Karma komisyon, en fazla sekiz hafta içinde metni kabul eder; kabul edilen metin önce Cumhuriyet Senatosunda görüşülür ve en geç on gün içinde karara bağlanır. Cumhuriyet Senatosu tarafından kabul edilen metin, en geç bir hafta içinde yeniden değerlendirilmek üzere karma komisyona iade edilir. Komisyonun

⁴⁰⁰ Onar, *Meclis Araştırması* (1976), 51.

⁴⁰¹ Elif Ayşe Şahin İpek, "Bütçe Hakkının Kullanılması Bakımından TBMM'nin Bütçe Sürecindeki Rolünün Değerlendirilmesi", *Maliye Finans Yazıları* 107 (2017), 70.

⁴⁰² Narter, "Anayasal Açıdan Bütçe Hakkı", 41.

⁴⁰³ Şahin İpek, "Bütçe Hakkının Kullanılması", 70.

son hâline getirdiği metin ise Millet Meclisi'nde görüşülerek malî yılbaşına kadar karara bağlanır.⁴⁰⁴ 1961 Anayasası'nda bütçeye ilişkin yer alan bu düzenlemeler, büyük ölçüde 1982 Anayasası'nda da korunmuştur.

2.2.3. 2017 Anayasa Değişikliği Sonrasında Bütçenin Onaylanması

1982 Anayasasında, 161. ve 164. maddeler arasında düzenlenen bütçe ve kesinhesap kanunları 6771 sayılı Kanunla 161. madde olmak üzere tek maddeye indirilmiş, diğer üç madde yürürlükten kaldırılmıştır. 161. madde çerçevesinde, bütçe, devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin (kamu iktisadi teşebbüsleri hariç) bir mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini içeren; söz konusu gelirlerin toplanmasına ve giderlerin gerçekleştirilmesine hukuki yetki veren kanuni düzenleme olarak tanımlanabilir.⁴⁰⁵

161. maddenin ikinci fıkrasının son cümlesi ile bütçe kanunlarında bütçe dışında bir konuya ilişkin hüküm bulunması yasaklanmıştır. Bu kuralın ihlalini doğuracak şekilde bir düzenleme yapılması durumunda bu düzenlemenin AYM tarafından iptali gerekir ki bu yönde kararlar da mevcuttur.⁴⁰⁶ Bununla birlikte, yürütme organının bütçe kanunlarını programlarını gerçekleştirme vasıtası olarak görmesi, bu kanun içinde bütçeyle doğrudan ilişkisi bulunmayan farklı kanunlara dair düzenlemelere yer verilmesi yönünde bir uygulama doğurmuştur.⁴⁰⁷

Değişik madde 161/3'e göre; bütçe kanun teklifini, Cumhurbaşkanı, mali yılbaşından en az yetmişbeş gün önce TBMM'ye sunar. Bütçe kanunları, yasa tekliflerinin milletvekilleri tarafından sunulması kuralına istisna teşkil eder. 2017 değişikliğinden önce de, Bakanlar Kurulu eliyle yerine getirilmek üzere, bütçe kanun tasarısını sunma yetkisi yürütmeye verilmişti. Değişiklikle birlikte, yürütme organının tek sahibi olmasının doğal bir sonucu olarak, bu yetki Cumhurbaşkanıya geçmiştir.⁴⁰⁸

Cumhurbaşkanı tarafından sunulan tasarı önce Bütçe Komisyonu tarafından görüşülerek elli beş gün içinde kabul edilir. Komisyon tarafından kabul edilen metin, takvim doğrultusunda mali yılbaşına kadar karara bağlanmak üzere Genel Kurulda görüşülür. 162. maddenin

⁴⁰⁴ Ömer Dursun, *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Bütçe Hakkı*, (Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2024), 21-22.

⁴⁰⁵ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 757.

⁴⁰⁶ *Anayasa Mahkemesi (AYM)*, K.1998/89 (28 Aralık 1998); Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 226-227.

⁴⁰⁷ İba, *Parlamento Hukuku*, 192.

⁴⁰⁸ Okşar, *Yürütme Erkinin Üstünlüğü*, 162.

kaldırılmasıyla birlikte Bütçe Komisyonuna ilişkin esasların Anayasa ile düzenlenmesi usulü terk edilmiştir. Mülga hükme göre, Bütçe Komisyonu kırk kişiden oluşmakta ve üyeliklerden yirmi beşi iktidar grubuna veya gruplarına kalanlar ise siyasi parti gruplarının ve bağımsız adayların temsil oranına göre belirlenmekteydi. Meclisteki güç oranına bakılmaksızın 25 üyeliğin iktidara verilmesinin amacını, Özbudun, “hükümetin genel siyasetinin bir aracı olan bütçe kanunun bütünlüğünün ve tutarlılığının Bütçe Komisyonunda bozulmasını önlemek” olarak ifade etmiştir.⁴⁰⁹ Yeni sistemde “iktidar grubu”ndan söz edilmediği için böyle bir düzenleme de bulunmamaktadır.⁴¹⁰

Bütçe tasarılarının sunulması, görüşülmesi ve kabulü için süre sınırlarına yer verilmesi, bütçe kanunlarının yıllık olma niteliğinden kaynaklanır. Uygulanmakta olan bütçe kanununun bir yıllık süresi dolmadan bir sonraki yılın bütçesi kabul edilmezse vergiler toplanması ve kamu harcamalarının yapılması kesintiye uğrar. Bu özelliği sebebiyle, bütçenin onaylanması, yasamanın sahip olduğu bir denge ve denetleme aracı olarak görülmektedir. Zira bütçe taslağı yürütme organı tarafından hazırlansa da bu taslağın uygulanabilmesi için yasamanın onayına ihtiyaç vardır. Taslağın yasama tarafından onaylamaması durumunda yaşanacak sistem tıkanıklığının taşıdığı tehlikeler, bu yetkiyi, denge ve denetleme araçları arasında öne çıkarmaktadır. Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde; bütçe taslağını hazırlanma görevi yürütmenin ilgili organına verilmekle birlikte, yasamanın bütçe teklifini onaylamaması halinde sistem tıkanıklığı gibi bir durum gelişmez. Zira Anayasa, bütçenin onaylanmaması durumunda başvurulmak üzere, yürütmeye farklı çıkış yolları tanımaktadır.⁴¹¹

161. maddenin 4. fıkrasına 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*”. Bu düzenlemeyle birlikte, bütçeyi onaylama yetkisinin denge ve denetleme işlevi zayıflamaktadır. Zira, yasamanın bütçe tasarısını onaylamaması durumunda dahi, geçici bir bütçe kanunu çıkarılması, bunun da gerçekleştirilememesi halinde ise eski bütçe kanunun yeniden değerlendirme oranına göre artırılarak uygulanmaya devam edilmesi yoluyla yürütme tasarruflarına devam edebilecektir.⁴¹²

ABD’de Federal bütçe onaylanmasa dahi federe devletlerin kendilerine ait bütçeleri olduğunda bunlar için sert sonuçlar doğmayabilir. Ama Türkiye gibi üniter bir devlette bütçenin

⁴⁰⁹ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 227.

⁴¹⁰ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 758.

⁴¹¹ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 758.

⁴¹² Özbudun, *Anayasa Hukuku*, 228.

onaylanmaması neticesinde sistemin tıkanması vatandaşlar için büyük sorunlara yol açabilecektir. Bu sorunların önüne geçerek sistem istikrarını sürdürmek adına yasa koyucu bütçeyi, Meclisin onayı olmaksızın da uygulanmaya devam edilecek şekilde öngörmüştür.⁴¹³ Madde gerekçesinde de, bu düzenleme, kuvvetler ayrılığı ilkesini koruyan ve dengeleyici işleve sahip bir sistem olarak görülmüştür.⁴¹⁴ Bütçenin işlemeye devam etmesi anlamında, Cumhurbaşkanına yasamayı ikna etmeden kullanabileceği bir çıkış yolu açan bu düzenleme, istikrar hedefine götüren bir adım olarak görülse de, bu önemli alanda yasamanın etkisini ciddi oranda azaltarak organlar arasında gözetilmesi gereken dengeyi bozmakta ve uzlaşi kültürünü zayıflatmaktadır.⁴¹⁵ Bu anlamda yürütme, yasama tarafından onaylanmama çekincesi taşımayacak ve yasamanın taleplerini göz ardı ederek bir bütçe tasarısı sunabilecektir.⁴¹⁶

Bu eleştirilere karşı farklı açılardan savunma geliştirilmiştir. Savunma noktalarından biri, yeniden değerlendirme oranına göre artırılıp uygulandığında dahi bunun Cumhurbaşkanının değil Meclis'in iradesini yansıttığı yönündedir. Zira ilgili kanun da Meclis iradesinin bir ürünüdür. Ancak bu argümanda, Meclisin iradesinin ilgili kanunun yalnızca bir senelik süre için uygulanmasına yönelik olduğu gözden kaçırılmaktadır.⁴¹⁷ Eleştirilere karşı sunulan diğer bir görüş ise; yeniden değerlendirme oranına göre yapılacak bir artırma sonucunda oluşacak bütçenin, yürütmenin yeni yıl için ihtiyaçlarını gözeterek hazırladığı taslağa göre yetersiz kalacağı ihtimaline dayanmaktadır. Bu durumun, yürütmeyi, Meclis ile uzlaşma yoluna gitmek zorunda bırakacağı vurgulanmaktadır.⁴¹⁸ Eski sistemde, bütçenin zamanında yürürlüğe girmemesi durumda ne olacağına ilişkin bir düzenlemeye yer verilmemesi nedeniyle ortaya çıkan boşluğun doldurulmuş olması da, yeni düzenlemeye ilişkin olumlu etkilerden biri olarak ortaya konulmuştur.⁴¹⁹

Tüm bu değerlendirmelerle birlikte; 6771 sayılı Kanun ile yapılan söz konusu değişikliğin, Meclisin denge ve denetleme gücünü azalttığı söylenmelidir. Meclisin, bütçeyi onaylamamak suretiyle yürütmenin vergi toplamasına ve harcama yapmasına engel olmasının önünü kesen bu düzenleme, yasamanın yürütmeye karşı kullanabileceği en güçlü silahı elinden

⁴¹³ Feyza Merve Seyhan, *Türkiye’de Uygulanan Hükümet Sistemleri ve 2017 Anayasa Değişikliği ile Benimsenen Hükümet Sistemi*, (Ankara: Adalet Yayınevi, 2019), 277.

⁴¹⁴ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli), 1042.

⁴¹⁵ Gönenç- Kontacı, “Yasama-Yürütme İlişkileri”, 71.

⁴¹⁶ Yaman Kaplan, *Karşılıklı Etkileşim Araçları*, 306.

⁴¹⁷ Yaman Kaplan, *Karşılıklı Etkileşim Araçları*, 307.

⁴¹⁸ Uslu, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde*, 680; Adnan Küçük, *Türkiye’de Başkanlık Sistemi* (Ankara: Adres Yayınları, 2020), 417.

⁴¹⁹ Küçük, *Türkiye’de Başkanlık*, 512; Atar, *Anayasa Hukuku*, 262.

almış olacak, sistem içinde yasamanın rolünü kırılğan hale getirecektir.⁴²⁰ Değişikliklerden sonra dördüncü fıkranın uygulanmasını gerektiren bir durum ortaya çıkmamıştır.⁴²¹ Bu durum Meclisin yürütme tarafından hazırlanan bütçe tasarısını onaylamaktan kaçınmasına neden olacak kabul yetersayısını etkileyecek büyüklükte bir anlaşmazlığın doğmadığını gösterir.

2.3. Yazılı Soru

6771 sayılı Kanun ile yapılan değişikliklerle sözlü soru usulü kaldırılmış yalnızca yazılı soruya yer verilmiştir. Bununla birlikte uzun süre anayasal sistemimizde yer alması ve hükümet sistemleri içinde önemli bir denetleme aracı olması nedeniyle sözlü soruyu da kapsayacak şekilde soru müessesesi ele alınacaktır. Bunun ardından değişiklik sonrası düzenlemelere geçilecektir.

2.3.1. Soru

Parlamentoların denetim işlevini etkin şekilde yerine getirebilmesi için gerekli bilgiye erişmesi önemlidir. Bu anlamda soru mekanizması işlevsellik kazanır. Hükümet üyelerinden doğrudan bilgi almayı sağlayarak etkili bir denetim için parlamentoya güç kazandırır. Muhatabı cevap vermeye zorunlu kılmasıyla soru, bilgi edinme açısından gayri resmi diğer yollardan ayrılır. Bilgi edinme dışında hükümeti baskı altına alarak yönlendirme ve mekanizma aracılığıyla bir konuyu gündeme getirerek seçmenin dikkatini çekme amaçlarıyla da kullanılmaktadır.⁴²² Bu anlamda soru mekanizması, alınacak cevabın yanında, sorunun gündeme getirilmesiyle dahi özünde mesaj içeren bir araçtır.⁴²³

Soru müessesesinin ilk örneği, 1721 yılında Lordlar Kamarasına sözlü soru şeklinde yöneltilmesiyle İngiltere’de gerçekleşmiştir. Zamanla bu müessese gelişmiş ve sistem içinde kendine yer bulmuştur. 1852’de Fransa’da ve 1907’de Hollanda’da düzenleme bulan müessese

⁴²⁰ Okşar, *Yürütme Erkinin Üstünlüğü*, 163-164.

⁴²¹ Yaman Kaplan, *Karşılıklı Etkileşim Araçları*, 308.

⁴²² Karaman, *Demokratik Siyasal Sistemde*, 54-55.

⁴²³ İrfan Neziroğlu, “Türkiye Büyük Millet Meclisinde Parlamenter Denetim Aracı Olarak Sözlü Soru Önergelerinin Etkinliği”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 8/2 (2006), 153.

bugün parlamenter sistemi benimseyen ülkelerde yasama organına tanınan bir yetki olarak kabul edilmektedir.⁴²⁴

Ülke anayasalarında genellikle soru sormak için bir milletvekilinin istemi yeterlidir. Ancak soru istemi için belli sayıda milletvekilinin iradesini arayan düzenlemeler de bulunmaktadır.⁴²⁵ Soru, genel olarak yasama üyelerinin herhangi bir konuda bilgi almak için yürütme organına karşı yazılı veya sözlü olarak gerçekleşebilen soru olarak tanımlanabilir. Yazılı-sözlü ayrımı soruluş biçiminden ziyade cevaplanma şekline ilişkindir. İki durumda da soru önergesi yazılı biçimde sunulur⁴²⁶ ancak sözlü soruda soru muhatabının parlamento toplantısında hazır bulunarak soruyu cevaplaması gerekirken yazılı soruda muhatap tarafından hazırlanan cevap kişinin bizzat toplantıda bulunmasına gerek olmadan okunabilecektir. Sözlü soru ilgilinin hazır bulunması sayesinde tamamlayıcı soru sorma imkânı sağlamasıyla yazılı sorudan olumlu yönde ayrılır.⁴²⁷

Yazılı soru bir konuda detaylı bilgi istenmesi halinde öne çıkan bir usuldür. İlgililerden alınan cevap bilgi edinme işlevinin yanında soru konusuna ilişkin belge ve kanıt elde etme amacıyla da kullanılabilir. Yazılı soruya cevap verilmesi için belli süre sınırları düzenlenmektedir. Bu sınır sorunun geçirilmesini önlemek açısından önemli olmakla birlikte süresi içinde cevap verilmemesi halinde uygulanacak bir yaptırımın düzenlenmemesi durumlarında soruların cevapsız bırakıldığı örnekler görülmektedir.⁴²⁸

Soru aracı, bazı konularda soru sorulamayacağı şeklinde düzenlemelerle konu bakımından sınırlandırılabilmesi gibi belli bir dönem için soru kotası belirlenerek sayısal anlamda da sınırlandırılabilir.⁴²⁹ Soru yöneltilen kişinin soruyu cevaplaması için belli bir süre düzenlenebilir.⁴³⁰ Ülkeler, yöneltilen soruların ilgili kişilerce belirlenen süre içinde cevaplandırılmaması halinde farklı yaptırımlar öngörmüşlerdir. Bazı ülkelerde, yazılı olarak cevaplandırılmayan sorular sözlü soruya dönüştürülmektedir. Bazı ülkeler, belirlenen süre

⁴²⁴ Özbudun, *Hükümeti Murakabe Vasıtaları*, 18.

⁴²⁵ Avusturya'da Ulusal Konsey'de en az beş milletvekili, Federal Konsey'de en az üç milletvekili tarafından istenebilir. Bu sayılar; Letonya'da ve Kosta Rika'da beş, Litvanya'da dokuz, Çin'de en az otuz şeklinde düzenlenmiştir. Anayurt, *Anayasa Hukuku*, 425.

⁴²⁶ İsveç'te bu duruma istisna teşkil eden bir uygulama yer almaktadır. Buna göre önceden yazılı olarak sunulmaksızın parlamentoda hükümet üyelerine doğrudan soru yöneltebilmek mümkündür. Karaman, *Demokratik Siyasal Sistemde*, 56.

⁴²⁷ Karaman, *Demokratik Siyasal Sistemde*, 55-56.

⁴²⁸ Karaman, *Demokratik Siyasal Sistemde*, 59-60.

⁴²⁹ Almanya'da bir meclis üyesi ayda en fazla dört; Danimarka'da haftada en fazla iki soru sorma hakkında sahiptir. Anayurt, *Anayasa Hukuku*, 426.

⁴³⁰ Bu süre; İngiltere, Japonya, Bulgaristan sistemlerinde yedi gün, İspanya'da yirmi gün, Cezayir'de otuz gün, Fransa'da bir ay olarak düzenlenmiştir. Anayurt, *Anayasa Hukuku*, 426.

içinde cevap verilmemesi halinde soruyu kamuoyuna duyurarak halkı bilgilendirme ve muhatabın üzerindeki baskıyı arttırma yolunu kullanmaktadır. Bunun gibi hukuki sonuç doğurmasa da politik anlamda zorlayıcı uygulamalar benimsenebilmektedir. Ancak bu araç ile, kişilerin görevden alınması veya doğrudan cezai sorumluluk doğurması gibi yaptırımlar uygulamaz. Bu yönüyle çok etkin bir denge ve denetleme aracı olarak görülmemektedir.⁴³¹ Soru, soru muhatabı üzerinden hükümeti uyarma veya soru konusu hakkında hükümetin düşünce ve tasarruflarıyla ilgili bilgi edinme amacıyla kullanılabilir.⁴³²

Özbudun, soru mekanizmasını, soruyu soran ile cevaplayan arasında kısıtlı bir diyalog olması dolayısıyla kapsayıcılığı bakımından yeterli bulmamıştır. Diğer bir eleştiri ise, mekanizmanın yürütülmesindeki kolaylık sebebiyle bir milletvekilinin sadece kendini öne çıkarmak gayesiyle temelsiz sorularla Meclis çalışmalarını meşgul etme ihtimaline yöneltmiştir.⁴³³

Soru tek bir milletvekili tarafından kullanabilen bir mekanizma olmasıyla diğer araçlara göre daha ulaşılabilir. Bu yönüyle bir başkasının desteğine ihtiyaç duyulmadan kullanılabilmesi özellikle bağımsız adaylar açısından tercih edilebilir bir yoldur.⁴³⁴ Teziç, soru mekanizmasının alınan cevaplardan yola çıkılarak gensoru mekanizmasının işletilmesi için bir ön adım olarak işlevsellik kazanabileceğini belirtmektedir.⁴³⁵ Ancak bu düşünce, güvensizlik oyu kurumunun bulunmadığı başkanlık sistemleri için geçerlilik taşımamaktadır.

Her ne kadar soru mekanizması başlangıçta parlamenter sistemlerde bir bilgi edinme ve denetim aracı olarak ortaya çıkmış olsa da, zamanla demokratik parlamentoculuğun kurumsal bir unsuru hâline gelmiştir. Bu nedenle günümüzde, farklı hükümet sistemlerinde de yer verilen bir parlamenter araç niteliği kazanmıştır. Ancak, saf başkanlık sistemlerinde güçler ayrılığının katı biçimde uygulanması nedeniyle bu mekanizmanın kullanımı sistemin temel ilkeleriyle tam olarak örtüşmemektedir. Özellikle, başkanın parlamentoya gelerek bir milletvekilinin sorusunu yanıtlaması, sistemsel açıdan bir çelişki doğurmaktadır. Bununla birlikte, Latin Amerika başkanlık sistemi örneklerinde - sınırlı ölçüde de olsa - bu tür uygulamalara rastlanmaktadır. Meksika, Nikaragua ve Palau bu duruma örnek olarak gösterilebilir.⁴³⁶

⁴³¹ Anayurt, *Anayasa Hukuku*, 426.

⁴³² Mehmet Nuri Güzel, *Meclis Araştırması ve Görüşülen Meclis Araştırma Komisyonu Raporlarının Hukuk Devleti İlkesi Bakımından Değerlendirilmesi*, (Ankara: Adalet Yayınevi, 2020), 37-38.

⁴³³ Özbudun, *Hükümeti Murakabe Vasıtaları*, 47.

⁴³⁴ Gedik, *Yürütmenin Yasama Tarafından Denetimi*, 255; Neziroğlu, “Sözlü Soru Önergelerinin Etkinliği”, 151.

⁴³⁵ Teziç, *Anayasa Hukuku*, 468.

⁴³⁶ Anayurt, *Anayasa Hukuku*, 426.

2.3.2. Türk Anayasalarında Soru

1876 Kanun-i Esasi’de 38. madde ile düzenlenmiş “istizah” bugünkü soru mekanizmasına benzer bir şekilde kullanılmıştır.⁴³⁷ 38. Madde ile, Sadrazam veya vekillere soru sorma yetkisini Heyet-i Mebusan üyelerine verilmiştir. Ancak muhatapların soru cevaplamaları için bir süre sınırı belirlenmemiştir. Bu da mekanizmanın işlevselliğini olumsuz etkilemiştir.⁴³⁸

1921 Anayasasında soru müessesesine yer verilmemiştir. Ancak meşrutiyet döneminden edinilen geleneği takiben Meclis üyelerinin İcra Vekilleri Heyetine yöneltmek üzere soru önergesi verdikleri görülmektedir.⁴³⁹

1924 Anayasası, 22. maddesinde meclisin sahip olduğu bazı denetleme araçlarını saymış ve bu araçların kullanılmasına ilişkin detayların Dahili Nizamname ile düzenleneceğini belirtmiştir. Bu maddede sayılan yetkilerden biri de sorudur. Soru, meclis üyelerinin hükümetten veya bir bakandan belli bir mesele hakkında bilgi istemesinden ibarettir.⁴⁴⁰ Cevap verilme şekline göre sözlü veya yazılı olarak kullanılabilir. Sözlü sorular genel kurulda cevaplandırılır ve soru sahibi cevaba karşı görüş ileri sürebilir. Yazılı soruların cevabı ise 15 gün içinde tutanağa geçirilme yoluyla verilir.⁴⁴¹

1961 Anayasası “TBMM’nin denetim yolları” başlığı altında yer alan 88. maddesi ile her iki Meclise de tanıdığı yetkileri saymıştır. Bu yetkilerden ilki sorudur. İki meclisli yasama organından kaynaklı olarak diğer denetim yollarında olduğu gibi “soru” da Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğünde ve Millet Meclisi İçtüzüğünde ayrı ayrı düzenlenmiştir. Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğüne göre on beş günlük süre zarfında cevaplandırılması gerekir. Sözlü soru yöneltmesi halinde ise muhatap sorunun bakanlığa iletilmesini takip eden üçüncü birleşimde Senato kürsüsünde cevabını vermelidir. Ancak ilgilinin sorunun cevaplanmasını geciktirmesi de mümkündür. Bakan geciktirme istemini cevap verme süresi içinde katıldığı Senato Genel Kurulunda sunar. İsteğin kabulü görüşmesiz olarak işaretle karara bağlanır. 1961 döneminde Senatörlerin verdiği 2662 yazılı soru, 1150 sözlü soru önergesiyle soru mekanizmasının Cumhuriyet Senatosu tarafından sıklıkla kullanıldığı söylenebilir.⁴⁴²

⁴³⁷ Güzel, *Meclis Araştırması*, 38.

⁴³⁸ Tanör, *Osmanlı-Türk*, 142.

⁴³⁹ Güzel, *Meclis Araştırması*, 38-39.

⁴⁴⁰ İslam, *Gensoru ve Meclis Tahkikatı*, 10.

⁴⁴¹ Anayurt, “1924 Anayasasında Meclis-Yürütme İlişkileri”, 678.

⁴⁴² Gedik, *Yürütmenin Yasama Tarafından Denetimi*, 180-181.

Millet Meclisi İ t z   nde soru mekanizmasına ilişkin düzenlemeler bazı noktalarda Cumhuriyet Senatosu İ t z   nden farklılaşmaktadır. Millet Meclisi İ t z   , aynı konunun iki bakana sorulması halinde, sorunun Başbakana y nelt lm ş sayılacağı hükmüne yer vermiştir. Bu hükümle aynı konu hakkında farklı görüşlerin ifade edilmesinin önüne ge ilerek⁴⁴³ Bakanlar Kurulunda homojenlik ilkesinin korunması hedeflenmiştir.

Millet Meclisi İ t z    sorunun konusuna ilişkin    sınırlama getirmiştir. Bu çerçevede, münhasıran danışma amacı güden, farklı yollardan kolaylıkla erişilebilecek bilgilere ilişkin olan ya da daha önce Başkanlığa sunulmuş bir gensoru  nergisiyle aynı içeriği taşıyan sorulara izin verilmez.⁴⁴⁴ Cumhuriyet Senatosu İ t z   ne göre diğer bir fark ise süreye ilişkindir. Cumhuriyet Senatosu İ t z   nde yazılı sorunun cevaplanması için öngörülen 15 günlük süre Millet Meclisi İ t z   nde 20 gün olarak belirlenmiştir. Ayrıca, bu süre içinde cevap verilmemesi halinde Meclis Başkanı ilgili bakanlığa veya Başbakana yazı gönderir. Bu yazıya rağmen cevaplanmayan yazılı soruların sözlü soruya dönüşeceği düzenlenerek yazılı soru daha etkin hale getirilmiştir.⁴⁴⁵

1982 Anayasasında da soru, “TBMM’nin bilgi edinme ve denetim” yolları içinde yer almaya devam etmiştir. 98. maddenin ilk halinde soru, ikinci fıkra ile, “Bakanlar Kurulu adına, sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya bakanlardan bilgi istemekten ibaret” olarak tanımlanmiştır. Mekanizmaya ilişkin detaylar 2017 değişikliği ile karşılaştırmalı olarak ele alınacaktır.

2.3.3. 2017 Anayasa De işikli i Sonrasında Yazılı Soru

Türkiye’de parlamenter sistemin benimsendiği 1982 Anayasasının ilk halinde yer verilen soru mekanizması, hükümet sistemi de işikli inden sonra da Anayasada yer almaya devam etmiştir. Ancak bazı değişikliklere uğramıştır. Değişik 98. maddenin beşinci fıkrası, “*Yazılı soru, yazılı olarak en geç onbeş gün içinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibarettir*” şeklindedir. Maddenin eski haline göre iki esas farklılıktan bahsedebiliriz. Öncelikle, sorunun

⁴⁴³ Gedik, *Yürütmenin Yasama Tarafından Denetimi*, 182.

⁴⁴⁴ Gedik, *Yürütmenin Yasama Tarafından Denetimi*, 182.

⁴⁴⁵ Gedik, *Yürütmenin Yasama Tarafından Denetimi*, 183.

muhabatı değişmiştir. Eski düzenlemede soru, Başbakan ve bakanlara sorulabiliyor iken, yeni düzenleme ile Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara sorulabilmektedir. Parlamenter sistemde yürütme organının sorumluluk sahibi tarafı olan Başbakana soru sorulabiliyor iken, yeni sistemde yürütmenin tek sorumlusu olan Cumhurbaşkanına karşı soru sorma yetkisinin milletvekillerine tanınmaması, yetki ve sorumlulukta paralellik ilkesi bağlamında eleştirilmiştir.⁴⁴⁶ Parlamenter sistemde, yasamaya karşı sorumlu olan yürütme başının Bakanlar Kurulu olması ve Cumhurbaşkanı'nın işlemlerinde “karşı imza”nın kural olması, soru muhabatını doğal olarak da Başbakan ve bakanlar kılmıştır. Yeni sistemde ise Cumhurbaşkanı, doğrudan halk tarafından seçilmesi nedeniyle yasamaya karşı sorumlu kabul edilmese bile, yürütme yetkilerinin tek sahibi olarak milletvekillerinden gelecek soruların muhabatı olmalıdır. Zira, 95. madde ile soru yöneltilecek kişiler olarak belirtilen Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, yalnızca Cumhurbaşkanı'nın talimatlarına uymakla yükümlü görevlilerdir.⁴⁴⁷ Bununla birlikte, Cumhurbaşkanına yöneltmek istenen bir sorunun Cumhurbaşkanı yardımcılarının veya bakanların bir aracı olarak kullanılması suretiyle iletilmesi şeklinde bir uygulama gelişebilecektir.⁴⁴⁸

Soru mekanizmasına ilişkin ikinci esas değişiklik ise, sözlü soru usulünün kaldırılmış olmasıdır. Değişiklik öncesi uygulamada Mecliste haftada iki gün, Danışma Kurulunun teklifi ve Genel Kurulun tasdiki ile bir saatten az olmayacak bir süre, sözlü soruların cevaplandırılması için ayrılmaktaydı. Soru, hükümet tarafından beş dakikayı geçmeyecek şekilde cevaplandırılırdı ve verilen cevaba karşı soru sahibinin ek açıklama isteme hakkı da bulunmaktaydı. Bu süreç, bakanın meclise karşı izahatta bulunması ve müteakip soruyla konunun irdelenebilmesi bakımından soruyu yalnız bir bilgi edinme aracı olmaktan kurtararak mekanizmaya yürütme üzerinde denetleme işlevi de kazandırmaktadır. Uygulamada da sözlü sorunun, muhalefet partileri ve bağımsız vekiller tarafından denetleme işlevi hedeflenerek kullanıldığı görülmüştür.⁴⁴⁹

Eski sistemde yazılı soruya zamanı içinde (üç birleşim) cevap verilmemesinin müeyyidesi, sözlü sorunun yazılı soruya çevrilmesiydi.⁴⁵⁰ Sözlü sorunun kaldırılması, soruya

⁴⁴⁶ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 741; Gönenç - Kontacı, “Yasama-Yürütme İlişkileri”, 69.

⁴⁴⁷ Gönenç - Kontacı, “Yasama-Yürütme İlişkileri”, 69.

⁴⁴⁸ Eren, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 819; Öztürk, *Kuvvetler Ayrılığı*, 104.

⁴⁴⁹ Neziroğlu, “Sözlü Soru Önergelerinin Etkinliği”, 153.

⁴⁵⁰ 2018 değişikliği öncesi İct.m.98/son: İkinci fıkradaki zorunluluklar hariç, üç birleşim içinde cevaplandırılmayan sözlü sorular yazılı soruya çevrilir ve istemi halinde aynı birleşimde önerge sahibine beş dakikayı geçmemek üzere söz verilir. Türkiye Büyük Millet Meclisi, *Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü (Konsolide Metin)*, md. 98, Lexpera Mevzuat Bilgi Sistemi, erişim 10 Eylül 2025, <https://www.lexpera.com.tr/karsilastirmasi/turkiye-buyuk-millet-meclisi-ictuzugu/21/21/0/madde-98>; Ünal Açıkgöz, *Yürütmenin Denetlenmesi*, 179.

cevap verilmemesi durumunda yürütülecek bir yaptırım aşamasını da fonksiyonsuz kılarak caydırıcılık unsurunu zayıflatmıştır. Yeni sistemde de muhatapların soruya cevap vermemesini engellemek üzere bu boşluğun yerini dolduracak bir usule yer verilmemesi mekanizmanın işlevselliğini olumsuz etkileyebilecektir.

Sözlü soru mekanizmasının kaldırılmasına gerekçe olarak, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ile bakanların Mecliste sürekli hazır bulunmamalarına işaret edilmektedir.⁴⁵¹ Buna karşın, yeni hükümet sistemi ile yürütmenin güçlendirilmesi karşısında yasamanın dengeleyici ve denetleyici rolünün daha da önem kazanması gerekirken bunu sağlayacak mekanizmaların korunması gerekmektedir. Bu doğrultuda, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların katılabileceği bir soru günü/saati İttüzükle düzenlenerek sözlü soru mekanizmasının korunması mümkün olabilecektir. Sorunun Başkanlık sistemlerinde yer alan bir müessese olarak görülmemesi de sorun teşkil etmeyecektir zira saf Başkanlık sisteminde bulunmayan farklı yapıların Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yer aldığı görülmektedir.⁴⁵²

Anayasada “soru” mekanizmasının tanımının yapıldığı fıkrada yer alan “bilgi istemekten ibarettir” ifadesi, “soru sormalarından ibarettir” şeklinde değiştirilmiştir. Gedik, sorunun sadece bilgi isteme amacına yönelik olmadığı; bununla birlikte kamuoyu oluşturmak, bir konuya dikkat çekmek gibi farklı işlevlerini de taşıdığına dikkat çekerek soru mekanizmasını dar bir çerçeve içinde yansıtan eski ifadenin daha kapsayıcı bir ifade ile değiştirilmesini olumlu karşılamaktadır.⁴⁵³

TBMM İttüzüğü, 96. ve 100. maddeler arasında, yazılı soru mekanizmasını düzenlemiştir. 96. maddeye göre yazılı soru; “kısa, gerekçesiz ve kişisel görüş ileri sürülmeksizin; kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeyen bir önerge ile yazılı olarak cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibarettir.” Sorunun kısa tutulmasına ilişkin bir yönlendirme bulunmakla birlikte kelime veya karakter bazlı sayısal bir sınırlama mevzuatta açıkça düzenlenmemiştir. Bununla birlikte, uygulamada, soru önergelerinin 500 kelimeyi geçmeyecek şekilde hazırlandığı görülmektedir.⁴⁵⁴ Metin uzunluğunun soru kapsamına göre değişebileceği göz önüne alınmakla birlikte önergede gereksiz ifadelere yer verilmemesi, açık ve sade bir dilin kullanılması gerektiği söylenebilir.⁴⁵⁵

⁴⁵¹ Eren, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 818.

⁴⁵² Gedik, *Yürütmenin Yasama Tarafından Denetimi*, 268-269.

⁴⁵³ Gedik, *Yürütmenin Yasama Tarafından Denetimi*, 256.

⁴⁵⁴ İba, *Parlamento Hukuku*, 225.

⁴⁵⁵ Gedik, *Yürütmenin Yasama Tarafından Denetimi*, 263.

96. maddenin ikinci fıkrası, soru önergesi verebilecekleri belirtmektedir. Fıkraya göre; “*yazılı soru önergesi, sadece bir milletvekili tarafından imzalanır*”. Burada sadece ibaresinin yer alması, soru önergesinin birden fazla kişinin imzası ile veya bir siyasi parti tarafından verilemeyeceği şeklinde yorumlanmalıdır.⁴⁵⁶

Yazılı soru önergelerine belge eklenemez (96/2). Bu kısıtlama dolayısıyla, bir belgeye dayalı sorularda, ilgili belgeye atıf yapma suretiyle önergenin hazırlandığı görülmektedir.⁴⁵⁷ İmzalanan önerge, Başkanlığa sunulur. Başkanlık, İçtüzük hükümlerine uygun bulduğu önergeleri gelen kâğıtlar listesinde yayımlayarak ilgili Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara iletir. (96/3). Önerge, Başkanlık tarafından soru niteliğinde görülmezse, düzeltilmek üzere önerge sahibine geri gönderilir.⁴⁵⁸

97. madde, soru mekanizmasını konu bakımından sınırlamaktadır. Maddeye göre, *başka bir kaynaktan kolayca öğrenilmesi mümkün olan konular ve tek amacı istişare sağlamaktan ibaret konular* yasama denetimi kapsamında soru konusu yapılamaz niteliktedir. “Konusu evvelce Başkanlığa verilmiş bir gensoru önergesiyle aynı olan sorular”ı yasaklayan C bendi, 2017 değişikliği ile sistemimizden çıkarılmış olan gensoru önergesine ilişkin olması nedeniyle 9/10/2018 tarih 1200 sayılı Kararın 25. maddesi ile mülga olmuştur. 96. maddede yer alan “kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeyen” ifadesi de konu bakımından sınırlama getirmektedir. Bu üç sınır dışında muhatapın sorumluluk alanına girecek şekilde yürütmeye ilişkin her konuda soru sormak mümkündür.⁴⁵⁹

İçtüzüğün “sözlü sorunun gündeme alınması ve cevaplandırılması” başlığını taşıyan 98. maddesi sözlü soru mekanizmasının sistem dışı kalmasıyla 1200 sayılı Karar kapsamında mülga olmuştur. Yazılı sorunun cevaplandırılmasına ilişkin esaslar ise İçtüzüğün 99. maddesinde yer almaktadır. Buna göre, yazılı olarak yöneltilen sorulara verilen yanıtlar, ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı ya da soruya muhatap gösterilen bakanlık aracılığıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına iletilir. Başkanlık, cevabı gecikmeksizin soru sahibine bildirir. Ayrıca bu yanıt, ilgili soru metniyle birlikte Başkanlıkça alındığı birleşimin ya da onu izleyen ilk birleşimin tutanağına ek olarak eklenir (99/1). Maddenin devamında cevap verilmesi için süre sınırı getirilmiştir. Yazılı soruların Başkan tarafından muhataplara gönderilmesinden itibaren on beş gün içinde cevaplandırılması gereklidir. Soru gönderilmesinin tatil veya aravermeye denk gelmesi halinde on beş günlük süre tatil veya aravermenin sona ermesiyle başlar (99/2). Yazılı

⁴⁵⁶ Neziroğlu, “Sözlü Soru Önergelerinin Etkinliği”, 153.

⁴⁵⁷ İba, *Parlamento Hukuku*, 225.

⁴⁵⁸ İba, *Parlamento Hukuku*, 226.

⁴⁵⁹ Gedik, *Yürütmenin Yasama Tarafından Denetimi*, 258.

sorunun cevaplanması için öngörülen süre İttüzüğün ilk halinde yirmi gün olarak belirlenmiş, 1996 yılında yapılan değişiklikler ile on beş güne düşürülmüştür. İttüzükte yapılan 2018 değişikliği ile bu süre korunmuş ancak süresi içinde cevap verilmemesi halinde Meclis Başkanının Başbakanın veya ilgili bakanın dikkatini çekeceğine ilişkin fıkra ilga edilmiştir.⁴⁶⁰ Hükümetin, Başkanlığa bilgi vermek suretiyle, yazılı sorunun cevabını gerekli bilgileri toplamak için bir ayı geçmemek üzere geciktirmesine olanak sağlayan fıkra da mülga olmuştur. İlga edilen bu fıkraların yerine getirilen düzenlemeye göre, yazılı sorular süresi içinde cevaplandırılmazsa, bu durum gelen kâğıtlar listesinde ilan edilir ve ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısına veya bakana gönderilir (99/son). Bununla birlikte, 15 günlük sürenin yeterli olmayacağı yönünde eleştiriler de bulunmaktadır. Buna göre, önemli kamusal konulara dair yürütmeye çok sayıda yazılı soru yöneltildiğinde, yürütmenin bunların tümüne anayasal süre içinde yanıt sunması zor olacaktır. Bu durum da, yazılı sorulara cevap verilme oranının düşmesine yol açacaktır.⁴⁶¹

Maddede görüldüğü üzere, yazılı sorunun cevaplanmaması durumunda uygulanacak caydırıcı bir müeyyide yer almamaktadır. Sorunun cevaplanması durumunda da cevabı takiben yapılacak bir oylamanın söz konusu olmaması, mekanizmanın caydırıcı etkisini sınırlamaktadır.⁴⁶² Tanör-Yüzbaşıoğlu'nun mekanizmaya yönelik yaptığı; siyasi veya cezai yönü bulunmayan, “soranla cevap veren arasında diyalog şeklinde bir bilgi alışverişi” tanımının bugünkü sistemde de geçerliliğini koruduğu söylenebilir.⁴⁶³ Bununla birlikte yazılı soru, milletvekillerinin kolayca başvurabildiği bir denetim aracı olarak, kamuoyu nezdinde şeffaflık ve hesap verebilirliği artırmakta ve sık kullanımı sayesinde yürütme üzerinde baskı ve denetim işlevi görebilmektedir.

2.4. Genel Görüşme

98. maddede yer alan diğer bir bilgi edinme ve denetim yolu “genel görüşme”dir. Önceki başlıklarda izlenen sistematik çerçevesinde, bu kısımda da öncelikle anayasal anlamda genel görüşme kavramı açıklanacak ve devamında mekanizma Türkiye özelinde ele alınacaktır.

⁴⁶⁰ Gedik, *Yürütmenin Yasama Tarafından Denetimi*, 267.

⁴⁶¹ Ünal Açıkgöz, *Yürütmenin Denetlenmesi*, 197.

⁴⁶² Atar, *Anayasa Hukuku*, 257.

⁴⁶³ Tanör-Yüzbaşıoğlu, *Türk Anayasa Hukuku*, 332.

2.4.1. Genel Olarak Genel Görüşme

Genel görüşme, belli bir konu hakkında parlamentonun tüm üyelerinin fikirlerini beyan ederek dahil olabileceği bir görüşmeyi ifade eder.⁴⁶⁴ Anayurt'un anlatımıyla, genel görüşme, “önemli ve güncel bir toplumsal sorunu yasama organı önünde hükümet ve muhalefet olarak birlikte müzakere etmek, enine boyuna tartışarak çözüm önerileri ortaya koymak amacı taşır.”⁴⁶⁵ Şirin, genel görüşmenin, “parlamentonun müzakere işlevini ortaya çıkaran doğrudan bir araç” yönüne vurgu yapmakla birlikte yürütmeyi güçlendirme eğilimine karşı parlamentonun lehine bir güç olarak konumuna da dikkat çekmektedir.⁴⁶⁶

Genel görüşme, görüşme sonrası oylama yapılmaması ve bir kişi için siyasi sorumluluk doğurmaması nedeniyle yaptırım açısından güçlü bir yol olarak görülmemektedir. Daha ziyade gerekli görülen durumlarda bir konuyu gündeme getirme, konuya ilişkin yapılması gerekenlere ön ayak olma ve kamuoyunu da bu konuda bilgilendirme yolu olarak öne çıkar.⁴⁶⁷ Bununla birlikte ilgili konunun Genel Kurulda tartışılmasını sağlaması bakımından sorudan daha etkili bir araç olarak görülebilir.⁴⁶⁸ Tüm milletvekillerinin aktif olarak katılabileceği bir ortam sunması bakımından sorudan ayrılrsa da siyasi sorumluluk doğurmaması bakımından soru ile benzer mahiyettedir.⁴⁶⁹

Genel görüşme, önerge sahipleri dışında diğer üyelerin müzakereye katılımına imkan tanınması bakımından gensoruna benzemektedir. Ancak gensoru, ilgilinin siyasi sorumluluğunu doğurmaya yetkin bir müessese iken genel görüşme sadece yürütmenin politikalarını sorgulama işlevi görebilecektir.⁴⁷⁰

Genel görüşmeye ilişkin usullerde ülkeler farklı tercihlerde bulunabilmektedir. Bir parlamento üyesi tarafından verilen önergenin yeterli olabileceği gibi belli sayıda imzanın gerekli görüldüğü düzenlemeler de bulunmaktadır. Bununla birlikte önerge verilmesini genel görüşmenin açılması için yeterli gören anayasalar olduğu gibi görüşmenin açılması için meclis tarafından bir kabul aşaması da düzenlenebilmektedir. Görüşme süresince kaç üyenin konuşma

⁴⁶⁴ Karaman, *Demokratik Siyasal Sistemde*, 62.

⁴⁶⁵ Anayurt, *Anayasa Hukuku*, 426-427.

⁴⁶⁶ Sinem Şirin, *Parlamentonun Müzakere İşlevinin Temel Aracı: Genel Görüşme*, (Ankara: Adalet Yayınevi, 2024), 134.

⁴⁶⁷ Eren, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 820.

⁴⁶⁸ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 742.

⁴⁶⁹ Özbudun, *Hükümeti Murakabe Vasıtaları*, 52.

⁴⁷⁰ Karaman, *Demokratik Siyasal Sistemde*, 62.

yapabileceği ve bu konuşmaların kaç dakika ile sınırlandırılacağına ilişkin de hükümler mevzuatta yer almaktadır.⁴⁷¹

2.4.2. Türk Anayasalarında Genel Görüşme

1876 döneminde Büyük Millet Meclisi özellikle savaşların değerlendirilmesi, yolsuzluk iddiaları ve büyüyen toprak kayıplarına ilişkin tartışmaları gündemde tutarak meclisin müzakere işlevini yerine getirmiştir ancak ayrı bir denge ve denetleme mekanizması olarak anayasal nitelikte tanınmış bir “genel görüşme” aracından söz edilememektedir.⁴⁷²

1921 döneminde ülkede Kurtuluş Savaşı mücadelesi sürerken aynı zamanda Meclis, yeni kurulacak devletin hukuki altyapısını da hazırlamak için yoğun bir şekilde çalışıyordu. Bu doğrultuda izlenecek yollar ve alınacak kararlar için önemli müzakereler yapılmaktaydı. Ancak denge ve denetleme mekanizması anlamında ‘genel görüşme’ 1921 Anayasasında da yer almamıştır. Şirin, dar anlamda genel görüşmenin iktidar-muhalefet çekişmesiyle birlikte anayasal sistemlerde yer bulduğunu, Birinci Meclis döneminde ise farklı görüşler etrafında gruplaşma olsa da keskin bir iktidar-muhalefet ayrımından bahsedilmemesi nedeniyle bu mekanizmaya yer verilmediğini söylemektedir.⁴⁷³

Genel görüşme, 1924 Anayasasında da yer almamaktadır. Ancak bu dönemde hükümet bildirimleri üzerine görüşme yapıldığı örnekler görülmektedir. Fakat bunlar milletvekili tarafından verilen önergelerden kaynaklanmamaktadır. Genel görüşme, Meclise verilmiş anayasal bir yetki olarak ilk defa 1961 Anayasasında yer almıştır.⁴⁷⁴

1961 Anayasasında genel görüşme Anayasada “TBMM’nin denetim yolları” başlığı altında sayılan mekanizmalar arasında yer almaktadır. İki meclise de verilen bir yetki olarak hem Millet Meclisi İçtüzüğünde hem Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğünde düzenleme alanı bulmuştur. Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü, 127. maddesinde genel görüşmeyi, “hükümetin ya da bir bakanın izlediği siyaset veya üstlendiği icraatla ilgili belirli bir konunun görüşülmesi” olarak tanımlamıştır. İçtüzüğe göre, genel görüşme önergesi en az beş üyenin imzasını taşımalıdır. Önerge kapsamında genel görüşme açılması için öncelikle Senato tarafından

⁴⁷¹ Karaman, *Devletin Siyasal Sistemde*, 63.

⁴⁷² Şirin, *Genel Görüşme*, 223-226.

⁴⁷³ Şirin, *Genel Görüşme*, 229-232.

⁴⁷⁴ Özbudun, *Hükümeti Murakabe Vasıtaları*, 52.

oylanması gerekir. Önerenin Başkana verilmesini takip eden ilk toplantıda, önergede imzası bulunanlardan biriyle birlikte biri lehte ve biri aleyhte görüş bildirmek üzere iki milletvekili daha konuşma yapar. Bu konuşmaların ardından işaret oyuyla genel görüşme açılıp açılmayacağına karar verilir. Görüşme açılması yönünde karar alınması halinde durum Meclis Başkanı tarafından hükümete bildirilir. Bildirimin ardından en geç üçüncü birleşimde görüşme gerçekleştirilir. Görüşmede önce önerge sahiplerinden biri konuşur sonra ilgili hükümet üyesine söz verilir. Bu konuşmaların ardından önergede imzası bulunmayan üyeler de söz alabilmektedir.⁴⁷⁵

Millet Meclisi İçtüzüğü ise genel görüşmeyi, “*toplum ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Millet Meclisi Genel Kurulu’nda görüşülmesi*” şeklinde tanımlamıştır. Bu tanımın, konu bakımından, Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğünde yer alan “hükümetin ya da bir bakanın izlediği siyaset veya üstlendiği icraatla ilgili” ifadesi yerine, “toplum ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren” ifadesini tercih ederek daha geniş bir alan yarattığı söylenebilir. İstemde bulunacaklar açısından da Cumhuriyet Senatosundan ayrılmaktadır. İçtüzüğün 100. Maddesi uyarınca, en az on milletvekili, siyasi parti grupları veya hükümet tarafından genel görüşme açılması istenebilir. Hükümete önerge verme hakkının tanınması teklifin görüşülmesi sırasında tartışma yaratan hususlardan biri olmuştur. Ancak bunun, yürütmenin görevine yerine getirirken Meclise danışma ihtiyacı duyduğu durumlarda organlar arasında iletişimi sağlama bakımından yerinde bir düzenleme olduğu düşünülmektedir.⁴⁷⁶ Millet Meclisi İçtüzüğünde de genel görüşme açılabilmesi için öncelikle Meclis tarafından oylanarak kabul edilmesi şartı yer almıştır.⁴⁷⁷

1982 Anayasasında, genel görüşme, TBMM’nin bilgi edinme ve denetim yollarından biri olarak yer almıştır. 98. maddenin üçüncü fıkrasına göre; genel görüşme, “*toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir*”. Anayasada yer verilen bu tanımın, Millet Meclisi İçtüzüğünde yapılan tanımla, “Millet Meclisi” yerine “Türkiye Büyük Millet Meclisi” ibaresinin getirilmesi dışında, aynı olduğu görülür. Bahsedilen değişiklik, yasama organının yapılanmasında çift meclis sisteminin terk edilmesi ile TBMM’nin tek meclis haline teşekkül etmesinin doğal sonucudur.⁴⁷⁸

98. maddenin son fıkrası meclis araştırması ve yazılı soru önergeleriyle birlikte genel görüşme önergelerinin kapsam, içerik ve verilme şekli ile araştırma usullerinin İçtüzük ile

⁴⁷⁵ Gedik, *Yürütmenin Yasama Tarafından Denetimi*, 184.

⁴⁷⁶ Şirin, *Genel Görüşme*, 309.

⁴⁷⁷ Gedik, *Yürütmenin Yasama Tarafından Denetimi*, 185.

⁴⁷⁸ Şirin, *Genel Görüşme*, 306.

düzenleneceğini belirtmektedir. 1982 Anayasası döneminde farklı bir İçtüzük kabul edilmemiş, 1973 tarihli İçtüzük üzerinde yapılan önemli değişikliklerle yürürlükte kalmaya devam etmiştir. İçtüzükte yapılan kapsamlı değişikliklerden biri de 1996 yılında 424 sayılı TBMM Kararıyla gerçekleşmiştir. Bu değişiklikler ile genel görüşme önergesi vermek için gerekli milletvekili sayısı ondan yirmiye çıkarılmıştır. Aynı zamanda Anayasadaki düzenlemeyle uyumlu şekilde “Millet Meclisi” ibaresi “Türkiye Büyük Millet Meclisi” olarak değiştirilmiştir. Değişiklik ile İçtüzükten bazı maddelerin eklenmesi veya çıkarılması madde numaralarında da kaymaya neden olmuştur. Buna göre, 99 ila 101. maddeler arasında yer alan genel görüşme, değişiklik ile birlikte 101 ila 103. maddeler arasına düzenleme alanı bulmuştur.⁴⁷⁹

2.4.3. 2017 Anayasa Değişikliği Sonrasında Genel Görüşme

6771 sayılı Kanunda genel görüşme aracına ilişkin bir değişikliğe yer verilmediği görülmektedir. Bu anlamda 2017 sonrası dönemde de genel görüşme, 98. maddede tanımlandığı üzere, toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren bir konunun Meclis Genel Kurulunda görüşülmesidir. Bu başlık altında mekanizmayı İçtüzük maddeleri kapsamında detaylandırmak ve bu maddelerde yapılan değişiklikleri ortaya koymak uygun olacaktır.

TBMM İçtüzüğü 101 ila 103. Maddeler arasında genel görüşmeyi düzenlemiştir. 101. madde Anayasa yer alan ifadeleri kullanarak bir tanım yapmaktadır. 102. madde ise genel görüşmenin açılma aşamasını düzenlemektedir. Maddeye göre; mecliste genel görüşme yapılması için siyasi parti gruplarının veya en az yirmi milletvekilinin Başkanlığa önerge vermesi gerekir. Önergenin 500 kelimeden az tutulması istenmektedir. 500 kelimeden uzun olması durumunda ise bu sınırı aşmamak üzere bir özetin eklenmesi zorunludur (İçt. m. 102/2). İçtüzükte önergelerin gerekçeli olmasını zorunlu kılan bir hüküm yer almasa da, uygulamada önergelerin gerekçeli hazırlandığı görülmektedir.⁴⁸⁰

Genel görüşme açılmasına dair istem, gelen kâğıtlar listesine alınarak milletvekillerine duyurulur (İçt. m. 102/1). Fıkranın eski halinde milletvekillerine ve Hükümete duyurulur şeklindeki düzenleme, TBMM’nin 9/10/2018 tarih ve 1200 sayılı Kararıyla, “ve Hükümete” kısmının maddeden çıkarılması suretiyle değiştirilmiştir. Aynı Karar ile genel görüşme istemeye

⁴⁷⁹ Şirin, *Genel Görüşme*, 310.

⁴⁸⁰ İba, *Parlamento Hukuku*, 227-228.

yetkili olanlar arasından da “Hükümet” ifadesi çıkarılmıştır. Bu değişiklikler Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle birlikte Bakanlar Kurulunun kaldırılmasının bir sonucudur.

Maddenin devamında, genel görüşme açılması Genel Kurul kararına bağlanmıştır (102/3). Bu karara ilişkin Genel Kurulda yapılacak görüşme, İçtüzük m. 49 dolayısıyla “öngörüşme” olarak adlandırılmaktadır. Öngörüşme kapsamında, “*siyasi parti grupları ve istemde bulunan milletvekillerinden birinci imza sahibi veya onun göstereceği bir diğer imza sahibi*”nin konuşma hakkı vardır (102/4). Konuşmaların ardından, genel görüşmenin açılması veya açılmaması işaretle oylama yöntemiyle karara bağlanır.⁴⁸¹ Bu karar için aranan nitelikli bir çoğunluktan bahsedilmemiştir. Bu durumda basit çoğunluk ile görüşme açılması yönünde karar verilebilir.⁴⁸²

İçtüzüğün 103. maddesinde genel görüşmeye ilişkin usul düzenlenmiştir. Buna göre, görüşme açılmasına karar verilmesi durumunda, genel görüşmenin yapılacağı gün, bir özel gündem halinde Danışma Kurulunca tayin edilir. Genel görüşmenin başlama tarihi, görüşme açılmasına ilişkin kararın verilmesini müteakip en erken kırk sekiz saat geçtikten sonra ve yedi tam günü aşmamak üzere tespit edilir (103/1).

Genel görüşme sırasında ilk söz hakkı, önerge sahibi siyasi parti grubuna veya gruplarına ya da genel görüşme önergesinde birinci imzayı taşıyan milletvekiline yahut onun yetkilendireceği bir diğer imza sahibine tanınır. İlk söz sahiplerinin ardından diğer milletvekillerinin de katılımını sağlayacak şekilde görüşme genel hükümlere göre devam eder. Bu şekilde mecliste farklı görüşlerin ifade edilmesine olanak sağlayan mekanizma ilgili konuda yürütme erkini yönlendirebilecek ve kamuoyu oluşmasına katkı sağlayabilecek güce kavuşmaktadır.⁴⁸³

Soru mekanizması sadece soru soran ile sorunun yöneltildiği kişi arasında ikili bir etkileşime izin verirken, önerge sahibi olsun olmasın bütün meclis üyelerinin fikir sunabileceği bir ortam oluşturması bakımından genel görüşme daha etkili görülmektedir. Ancak görüşme yapılması için Genel Kurul tarafından kabul şartının getirilmesi, muhalefet partilerinin önergelerinin reddedilmesi ve genellikle iktidar partisi tarafından sunulan önergelerin görüşülmesine imkan sunması açısından eleştiriye açıktır.⁴⁸⁴

14.02. 2023 tarihine kadar 27. yasama döneminde 75 önerge sunulmuş ancak bunlarla ilgili bir işlem henüz yapılmamıştır. Bu önergelerinden hiçbirinin iktidar partisi ve koalisyon

⁴⁸¹ İba, *Parlamento Hukuku*, 229.

⁴⁸² Yaman Kaplan, *Karşılıklı Etkileşim Araçları*, 321.

⁴⁸³ Yaman Kaplan, *Karşılıklı Etkileşim Araçları*, 322.

⁴⁸⁴ Tanör- Yüzbaşıoğlu, *Türk Anayasa Hukuku*, 308.

desteği parti tarafından verilmemiş olması, denge ve denetleme mekanizmalarının asıl işlevleriyle değil ancak siyasi partiler arasında çekişme aracı olarak kullanıldığını göstermektedir. Ayrıca, disiplinli parti anlayışının milletvekillerinin serbestçe hareket etmelerine izin vermemesi sebebiyle denge ve denetleme mekanizmalarının yerinde kullanamayacağına ilişkin eleştirileri de haklı çıkarmaktadır.⁴⁸⁵

2.5. Meclis Araştırması

Anayasa'nın 98. maddesinde düzenlenen bilgi edinme ve denetim yollarından biri de “meclis araştırması”dır. Bu başlık altında, diğer denetim araçlarını anlatırken tercih ettiğimiz gibi, öncelikle meclis araştırması kurumunun anayasal zemini ve genel niteliği açıklanacak; devamında ise söz konusu denetim mekanizması, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve içtüzük hükümleri çerçevesinde incelenecektir.

2.5.1. Genel Olarak Meclis Araştırması

Anayurt'un tanımıyla meclis araştırması, “yasama organının, kendi içinden belirlemiş olduğu bir komisyon aracılığıyla kendi görev alanına giren herhangi bir konu hakkında bilgi edinmek amacıyla yürütmüş olduğu bir denetim aracıdır.”⁴⁸⁶ zbudun ise meclis araştırmasını (meclis tahkikatı), “teşrii organının, fonksiyonlarını ifa edebilmek için muhtaç bulunduğu bilgileri, kendi vasıtalarından biri ile toplaması”⁴⁸⁷ olarak tanımlamıştır. zbudun, “siyasi tahkikat”, “teşrii tahkikat” ve “kazai tahkikat” olmak üzere üç tür Meclis araştırmasından söz eder. Siyasi tahkikat, hükümetin politikaları ve bu doğrultuda hareketlerine ilişkin Meclisin bizzat bilgi toplamayı gerekli gördüğü durumlarından kaynaklanır. Teşrii tahkikat ise ülke meseleleri hakkında bir kanuni düzenleme ihtiyacı doğduğuna ilişkin bir düşünce doğrultusunda kanun önerisine hazırlık süreci olarak görülebilir. zbudun son olarak kazai tahkikatı saymış, bu türün, seçim tutanaklarının incelenmesi yanında bakanların mali veya cezai

⁴⁸⁵ şirin, *Genel Görüşme*, 391.

⁴⁸⁶ Anayurt, *Anayasa Hukuku*, 427.

⁴⁸⁷ zbudun, *Hükümeti Murakabe Vasıtaları*, 99.

sorumluluklarının araştırılmasını ve yargılanmasını içerdığını belirtmiştir. Bu tür, bakanların cezai sorumluluğunu doğurması bakımından “Meclis soruşturması”na işaret etmektedir.⁴⁸⁸

Meclis araştırması talep edilmesi için belli bir sayıda milletvekilinin istemi gerekmektedir. Meclis araştırmasında, soru aracına göre daha kademeli ve uzun bir sürecin söz konusu olması nedeniyle genellikle soruya kıyasla daha çok milletvekilinin talebi aranmaktadır. Usulüne uygun yapılan öneriyi takiben araştırmayı gerçekleştirmek üzere özel bir komisyon kurulur. Bu komisyonların kuruluşu da farklı ülkelerde farklı usullere bağlanmıştır. Komisyon, yaptığı araştırma sonucunda bir rapor hazırlar ve bu raporu yasama organına sunar. Yasama organı tarafından rapor görüşülür ancak bu görüşme sonucunda oylama gibi sorumluluk doğrucu bir yöntem işletilmemektedir.⁴⁸⁹

Amerika Birleşik Devletleri’nde, Federal Kongre, yasama işlevine ilişkin konular hakkında araştırma yapabilmektedir. Bu yetki Anayasa’da açıkça düzenlenmemiş ise de, kanun yapma yetkisinin, bu süreçte gerekli araştırmaları yapma ve bilgi toplama işlerini de kapsadığı uygulama ve içtihatlarla kabul edilmiştir. Ayrıca, Temsilciler Meclisi İçtüzüğü’nde de bu yetkiye ilişkin düzenlemeye yer verilmiştir.⁴⁹⁰ Eski ABD Başkanı Harry S. Truman, bir konuşmasında, Kongrenin sahip olduğu tahkikat yetkisinin önemi şöyle ifade etmiştir: “Fikrimce tahkikat yetkisi, Kongrenin yetkilerinin en önemlilerinden biridir. Bu yetkinin kullanılış tarzı, Kongrenin müstakbel durum ve itibarını tâyinde geniş ölçüde müessir olacaktır. Bilgili bir Kongre, dirayetli bir Kongredir; bilgisiz bir Kongre ise, halkın saygı ve güvenini muhakkak ki büyük nisbette kaybedecektir”.⁴⁹¹

ABD’de de Meclis tahkikatları, ‘araştırma komisyonları’ aracılığıyla yürütülür. Tahkikat süreci, milli güvenliği ya da kişilerin haklarını açıkça tehlikeye sokan özel durumlar dışında, kamuya açık şekilde yürütülerek halkın haberdar olması sağlanır. Araştırma konusu, yapılacak kanun tekliflerine ilişkin olabileceği gibi, yürütmenin faaliyetlerini denetlemeye yönelik olabilir.⁴⁹²

⁴⁸⁸ Özbudun, *Hükümeti Murakabe Vasıtaları*, 99-100.

⁴⁸⁹ Anayurt, *Anayasa Hukuku*, 427.

⁴⁹⁰ Zengin, “Fren ve Denge Mekanizması”, 15.

⁴⁹¹ Schwartz, *American Constitutional Law*, 73; akt. Ergun Özbudun “İngiltere ve Amerika’da Meclis Tahkikatı”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 17/1 (1960 Mayıs), 219.

⁴⁹² Keser, “Türkiye – ABD Hükümet Sistemlerinin Karşılaştırması” 175.

2.5.2. Türk Anayasalarında Meclis Araştırması

Meclis araştırması, aydınlatılması gereken bir sorun iddiası üzerine verilen bir önergeyle yapılabileceği gibi; yasama alanında bir boşluğun olduğu veyahut kanunlarda bir değişiklik yapılması gerektiği düşüncesiyle de önerge verilebilir. Bu durumda araştırma sonucunda böyle bir ihtiyacın olduğunun görülmesi bir kanun teklifi için ön adım görevini görebilir. Onar, bunları “yasama araştırması” ve “siyasal araştırma” olmak üzere meclis araştırmasının iki türü olarak ele almıştır.⁴⁹³ “Yasama araştırması”, yasamaya ihtiyaç duyulan bir konunun saptanması ve inşa edilmesi için yapılabileceği gibi, belli bir tasarı metni hazırlanırken de süreç içinde lüzum görülmesi halinde de istenebilir. Mevcut bir yasada değişiklik yapılması ihtiyacından dolayı da bu yola başvurulabilir. Yasamanın genelliği ilkesinin sonucu olarak yasama konusunun çok geniş olduğu gibi meclis araştırmasının da ele alabileceği konu yelpazesi oldukça geniştir. “Siyasal araştırma” ise hükümet sistemine göre etki derecesi değişse de, yasamanın hükümeti denetleme yetkisinin bir kullanım biçimidir.⁴⁹⁴

Birinci Meşrutiyet döneminde ne Anayasada ne de içtüzüklerde Meclis-i Mebusan’ın kanatlarına verilen bir “meclis araştırması” yetkisi görülmemektedir. O dönem yasamanın yürütmeye karşı zayıf konumu bu durumu açıklamaktadır.⁴⁹⁵ Meclislerin kanun önerisinde bulunabilecekleri alanın darlığı ve zor şartlara bağlanması yasama işleminde meclisi arka plana itmesi dolayısıyla meclis araştırmasının “yasama araştırması” işlevini konusuz bırakmaktadır. Yürütmenin yasamaya karşı sorumlu görülmemesi de “siyasal araştırma” işlevini ortadan kaldırmaktadır.⁴⁹⁶

İkinci Meşrutiyetle birlikte Anayasada yapılan 1909 değişiklikleri, yasama ve yürütme organları arasında nispeten bir denge kurmuştur. Bu açıdan yasamanın yürütmeyi denetlemesi için bazı araçlar tanınsa da açıkça bir meclis araştırması düzenlemesi yoktur. Bununla birlikte araştırma yapmayı Meclisin ayrıca tanımlanması gerekmeyen doğal bir yetkisi olarak kabul eden görüş doğrultusunda Meclise bazı konularda araştırma yapılması için öneri götürüldüğü görülmüştür.⁴⁹⁷

⁴⁹³ Onar, meclis araştırmasının üçüncü türü olarak “yargısal araştırma”yı saymaktadır. Ancak bu türü bu bölümde ele almayacağız. Bunun nedeni tezde yargısal araştırmanın altında yer alan “seçim tutanakları üzerinde yapılan araştırma”nın Türkiye’de YSK eliyle yapılması ve yürütme üyelerine karşı yürütülen işlemlerin günümüz düzenlemesinde “meclis soruşturması” kapsamına girmesidir. Onar, *Meclis Araştırması* (1976), 11-16.

⁴⁹⁴ Onar, *Meclis Araştırması* (1976), 8-11.

⁴⁹⁵ Onar, *Meclis Araştırması* (1976), 69.

⁴⁹⁶ Erdal Onar, *Meclis Araştırması* (Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1977), 50.

⁴⁹⁷ Onar, *Meclis Araştırması* (1977), 50.

1921 döneminde benimsenen Meclis hükümeti sisteminin yasama gücü ile birlikte yürütme ve yargı kuvvetlerinin de Meclis'te toplandığı bir yapı oluşturduğunu görmüştük. Meclisin araştırma yapma yetkisini de kendinde gördüğü ve bu doğrultuda bilgi edinmeye yönelik araştırma tekliflerinin sunulduğu bilinmektedir.⁴⁹⁸

1924 Anayasasının yasamaya tanıdığı murakabe yollarını sayan 22. maddesinde yer alan soru ve gensoru yukarıda ele alınmıştı. Maddede sayılan son araç ise meclis tahkikatıdır. Meclis tahkikatı ile teşrii organı görevlendirdiği komisyonlar vasıtasıyla çalışmaları sebebiyle ihtiyaç duyduğu bilgileri toplayacaktır.⁴⁹⁹ Bilgi edinme mekanizması olarak meclis tahkikatı İçtüzük madde 177'de düzenlenmekle birlikte, bakanların görevleriyle ilgili cezai ve hukuki sorumluluklarının tespit edilmesi de tahkikat kapsamı içinde değerlendirilmiş ve İçtüzüğün 169 ila 176. maddelerinde düzenlenmiştir. Bu madde hükümlerinin doğurduğu sonuçlar göz önüne alındığında bugün “meclis soruşturması” olarak ifade edilen mekanizmaya denk geldiği söylenebilir. 177. madde ise cezai sorumluluk doğurmaması bakımından ayrı bir yapı olarak görülmüş, bu tahkikat için kurulacak komisyonun da 169-176 için kurulacak komisyondan farklı olacağı belirtilmiştir.⁵⁰⁰ 1924 döneminde 177. maddeye dayanılarak yapılan meclis araştırmalarının yasama araştırmalarının yanında ağırlıklı olarak siyasal araştırmaya yönelik yapıldığı söylenebilir.⁵⁰¹

1961 Anayasasında meclis araştırması 88. madde ile iki meclise de verilen yetkilerden biridir. Bu madde ile Türk anayasalarında ilk defa Meclis araştırması, meclis soruşturmasından ayrı bir mekanizma olarak düzenlenmiştir. Maddenin ikinci fıkrasına göre, meclis araştırması, belirli bir hususta bilgi edinmeye yönelik yürütülen inceleme faaliyetinden ibarettir. Meclis araştırması iki meclise de verilmiş bir yetki olarak hem Millet Meclisi İçtüzüğünde hem Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğünde düzenlenmiştir. Bu iki meclisin de hem hükümetin faaliyetlerinin denetlenmesine yönelik hem de ileride yapılması planlanan bir yasaya ilişkin bilgi toplamak amacıyla Meclis araştırması gerçekleştirdiği görülmüştür.⁵⁰²

1961 dönemi meclis araştırmasının gerçekleştirilmesindeki aşamalar bakımından bugünkü sistemimize benzetilmektedir. Öncelikle meclis üyeleri tarafından araştırma isteminde bulunulması gerekir. İstemde bulunacaklar hakkında Millet Meclisi ile Cumhuriyet Senatosu farklı sayılar düzenlemiştir. Millet Meclisi İçtüzüğüne göre, siyasi parti grupları ve en az on

⁴⁹⁸ Onar, *Meclis Araştırması* (1977), 59-60.

⁴⁹⁹ İslam, *Gensoru ve Meclis Tahkikatı*, 15.

⁵⁰⁰ Onar, *Meclis Araştırması* (1977), 61-64.

⁵⁰¹ Belli dönemde yapılan Meclis araştırma örnekleri için bkz. Onar, *Meclis Araştırması* (1977), 65-72.

⁵⁰² Onar, *Meclis Araştırması* (1977), 74-77.

milletvekili istemde bulunabilir. Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğünde ise istemde bulunabilecekler için bir sınır getirilmemiştir. Buna göre bir Senato üyesi bile araştırma isteminde bulunabilecektir. Meclis Başkanlığına sunulan istem önce Meclis tarafından oylanır. Meclisin istemi kabul etmesi halinde araştırmayı gerçekleştirmek üzere bir komisyon kurulur. Komisyon çalışması sonunda bir rapor hazırlar. Bu raporun Mecliste görüşülmesiyle meclis araştırması tamamlanmış olur. Görüşme sonunda oylama yapılması söz konusu değildir.⁵⁰³

1982 Anayasasının ilk halinde de meclis araştırması, meclisin bilgi edinme ve denetim yollarının düzenlendiği 98. maddede genel görüşme, soru, gensoru ve meclis soruşturmasıyla birlikte yer almıştır.

2.4.3. 2017 Anayasa Değişikliği Sonrasında Meclis Araştırması

1982 Anayasasının, “*Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgi edinme ve denetim yolları*” başlıklı 98. maddesinde yer alan ilk araç Meclis araştırmasıdır. Meclis araştırmasının 6771 sayılı Kanunla değişikliğe uğrayan mekanizmalardan biri olmadığı söylenmelidir. Mekanizma, bilgi edinme ve denetim yolları arasındaki yerini korumakla birlikte, maddenin üçüncü fıkrasından ikinci fıkrasına taşınan tanımda da bir değişiklik olmamıştır. İlgili fıkraya göre; “meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeden ibarettir”.

Meclis araştırmasının nasıl gerçekleştirileceği ile ilgili detaylar TBMM İçtüzüğünde yer almaktadır. İçtüzüğün 104. maddesine göre, Meclis araştırmasının açılmasına ilişkin usul ve esaslar, genel görüşme açılmasına dair hükümler doğrultusunda uygulanır. Buna göre, meclis araştırması, siyasi parti grupları veya en az yirmi milletvekilinin Meclis Başkanlığına sunacağı önerge ile talep edilebilir. Genel kurulda yapılacak oylama ile meclis araştırmasının açılıp açılmayacağına karar verilir.

Meclis araştırması, özel bir komisyon aracılığıyla yürütülür. Bu komisyonun oluşumu, işleyişi ve yetkileriyle ilgili hususlar İçtüzüğün 105. maddesinde düzenlenmiştir. Komisyonda görev ifa edecek üye sayısı, bu görevin süresi ve ihtiyaç görüldüğü hallerde Ankara dışında da çalışabilmesine ilişkin hususlar, Meclis Başkanının teklifi üzerine Genel Kurul tarafından belirlenir. Komisyona araştırmasını tamamlamak üzere üç aylık bir süre tanınmıştır. Bu süre içinde araştırmanın tamamlanamaması halinde komisyona bir aylık kesin ek süre tanınır.

⁵⁰³ Onar, *Meclis Araştırması* (1977), 83-90.

Komisyunun bu ek süre ardından da çalışmasını tamamlayamaması halinde, sürenin bitiminden itibaren on beş gün içinde, araştırmamanın tamamlanamama nedenleri veya geline nokta kadar elde edilen bulgular hakkında Genel Kurulda görüşme açılır. Genel Kurul, bu görüşmeyle yetinebileceği gibi yeni bir komisyon kurulmasına da karar verebilir (105/2).

Meclis Araştırma Komisyonu; bakanlıklar, genel ve katma bütçeli kamu idareleri, mahallî idareler, muhtarlıklar, üniversiteler, Türkiye Radyo Televizyon Kurumu, kamu iktisadî teşebbüsleri ile özel kanunlara ya da özel kanunların verdiği yetkiye dayanarak kurulmuş banka ve kuruluşlardan, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından ve kamu yararına çalışan derneklerden bilgi talep etme ve bu kurumlarda inceleme yapma yetkisine sahiptir. Ayrıca ilgilileri çağırarak bilgi alabilir (105/3). Komisyon gerekli gördüğü takdirde uygun bulduğu uzmanların görüşlerine de başvurabilir (105/4).

Maddenin son fıkrası ile Meclis araştırması konu bakımından sınırlandırılmıştır. İlgili fıkra göre ticari sırlar ile devlet sırları, Meclis araştırması kapsamına dahil edilmez. Ancak, ticari sır ve devlet sırrı kavramlarının kapsam alanı açık bir şekilde düzenlenmemiştir.⁵⁰⁴ Konu bakımından getirilen bu sınır, yürütmeye, devlet sırrı veya ticari sır olduğunu ileri sürerek bilgi vermekten kaçınma imkânı vererek denetleme mekanizmasının işlevselliğini olumsuz yönde etkilemektedir.⁵⁰⁵

İlgili komisyon araştırmasını tamamladıktan sonra hazırladığı raporu TBMM'ye sunar. TBMM Genel Kurulunda bu rapora ilişkin genel görüşme açılır. Genel görüşme ile Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları veya bakanlar hakkında sorumluluk doğuran bir karar alınmasının mümkün olmadığından bahsetmiştik. Ancak bu durum nedeniyle Meclis araştırmasının işlevsiz olduğu sonucuna da varılmamalıdır. Hukuki veya cezai bir sorumluluğa yol açmasa da, araştırma ve rapor sonucu kamuoyuna yayılacak bilgiler aracılığıyla kişilerin politik anlamda sorumluluk almasını sağlayabilir. Meclisin, yapılan tahkikat ile doğrudan başkanın görevine son verme gibi bir gücü yoktur ancak bu güce sahip itham usulünün başlatılmasında ilk basamak olarak rol oynadığı durumlar ABD tarihinde yaşanmıştır. Tanör-Yüzbaşıoğlu, araştırma sonucunda hazırlanacak rapor ile kamu görevlilerinin bir kusurunun tespiti veya farklı hukuka aykırılık hallerinin ortaya çıkması durumunda raporun ilgili makamlar için ihbar niteliği kazanabileceğini belirtmektedir.⁵⁰⁶ Ayrıca, tahkikata konu olan kişi ve kurumların, süreç içerisinde prestij kaybettiği de gözlemlenmektedir.⁵⁰⁷ Verilen önerilerin

⁵⁰⁴ Yavuz Atar, *Türk Anayasa Hukuku* (Ankara: Seçkin Yayınları, 17. Basım, 2024), 259.

⁵⁰⁵ Keser, "Türkiye – ABD Hükümet Sistemlerinin Karşılaştırması", 176.

⁵⁰⁶ Tanör-Yüzbaşıoğlu, *Türk Anayasa Hukuku*, 334.

⁵⁰⁷ Zengin, "Fren ve Denge Mekanizması", 16.

reddedilerek araştırma yapılmaması durumlarında öneride bulunan grubun bu redde ilişkin kamuoyu oluşturarak bunu siyasi bir araç gibi kullandığı da görülür.⁵⁰⁸ Siyasi temsil yetkisini haiz parlamentoların, özellikle yolsuzlukla mücadele ve temel hakların korunması bağlamında, meclis araştırması müessesesi aracılığıyla yürütme organı üzerinde denetim işlevini yerine getirerek demokratik şeffaflığın tesisine de katkı sunması gerektiğine dikkat çekilmektedir.⁵⁰⁹ Meclis araştırmasının diğer bir etkisi ise, yapılan araştırma sürecinde toplanan veriler ışığında yeni bir kanun yapma veya mevcut bir düzenlemeyi değiştirme yolunu açması anlamında yasama sürecine ilişkindir.⁵¹⁰

Onar, meclis araştırmasının öncelikli amacını yasama organının bilgi edinme gereksinimi olarak belirlemiştir. Onar’a göre yasama organının kanun yapma ve hükümeti denetleme işlevlerini yerine getirirken doğru kararları verebilmesi için ilk şart “*yöneldiği konuda aydınlanmış olması, ayrıntılı bilgi sahibi bulunması*”dır. Gerekli tüm bilgilere ulaşamayan yasamanın görevini etkili ve eksiksiz şekilde gerçekleştirmesi mümkün değildir. Kanuni düzenleme yapma görevi açısından ilgili konuya ilişkin detaylara hakim olmadan net, yerinde ve boşluğa sebebiyet vermeyecek yasalar çıkaramayacağı gibi, hükümeti denetleme görevi açısından da hükümetin yürüttüğü faaliyetlere ilişkin yeterli veriye sahip olmadan etkili denetleme sağlayamaz. Olağan işleyiş içinde yürütmeden veya doğrudan yasama üyelerinden bilgi akışı sağlansa da bunun yeterli olmadığı durumlarda bilgi edinmek için özgü amaca yönelik çalışmaların yapılması gerekir. Yasama organı bunu bir bütün halinde yapamayacağı için bir komisyon görevlendirir ve bunun aracılığıyla bilgi toplanması sağlanır.⁵¹¹

Mahkemelerin bağımsızlığını düzenleyen 138. maddenin 3. fıkrasına göre; yargı mercilerinde derdest olan bir davaya ilişkin olarak, Yasama Meclisinde yargı yetkisinin kullanımıyla ilgili soru yöneltmesi, görüşme yapılması ya da herhangi bir açıklamada bulunulması mümkün değildir. Bu fıkradan hareketle, bazı yazarlar tarafından, hakkında dava açılmış bir konuya ilişkin meclis araştırması yürütülemeyeceği ileri sürülmüştür. Gözler, bu görüşe katılmayarak, Meclisin mahkeme kararını etkileyecek şekilde hakimler üzerinde baskı kurmamak şartıyla istediği konuda araştırma yapabileceğini savunmaktadır. Zira, Meclis gerekli yasayı çıkarmak için bu araca ihtiyaç duyar.⁵¹² Onar da bu yönde, Meclis araştırmasının siyasi nitelik taşıdığını yargısal nitelik taşıyan dava sürecini etkilemeyeceğini savunmuştur. Ayrıca

⁵⁰⁸ Eren, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 821.

⁵⁰⁹ Ünal Açıkgöz, *Yürütmenin Denetlenmesi*, 185.

⁵¹⁰ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 743; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 305.

⁵¹¹ Onar, *Meclis Araştırması*, 4-5.

⁵¹² Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 743-744.

1961 Anayasasındaki 132. maddedeki (1982 Anayasasındaki 138. maddeye karşılık gelmektedir) sınırlamanın dava konusuna değil konuya ilişkin yargı yetkisinin kullanımına yönelik olduğu şekilde anlaşılması gerektiğini belirtmektedir.⁵¹³

2.6. Meclis Soruşturması

Çalışmada ele alınacak son denge ve denetleme mekanizması meclis soruşturmasıdır. Bu bölümde öncelikle meclis soruşturması genel olarak işlenecektir. Genel bilgiler verildikten sonra mekanizmanın Türkiye anayasalarındaki yeri incelenecektir. Son kısımda ise, mekanizma, 2017 Anayasa değişikliği sonrasında aldığı şekil ile detaylandırılacak ve tartışma konularına kısaca değinilecektir.

2.6.1. Genel Olarak Meclis Soruşturması

Parlamente sistemde, “bakanların parlamentoya cezalandırılması” uygulamalarını 14. yüzyıla kadar götürmek mümkündür. Görevlerini yerine getirirken gerektiği gibi davranmayan bakanlar, Avam Kamarası tarafından suçlanır, Lordlar Kamarası tarafından yargılanır ve cezalandırılabilir. Bu suçlama yetkisi Avam Kamarası tarafından bakanlar üzerinde bir baskı ve yönlendirme aracı olarak kullanılmıştır. Parlamento ile ters düşen bakanların suçlanmadan kaçınmak için istifa etmesi bu mekanizmayı cezai sorumluluk yanında siyasi sorumluluk açısından da etkili hale getirmiştir.⁵¹⁴

Anayurt, parlamente sistemlerdeki meclis soruşturması (parliamentary investigation) ile başkanlık sistemindeki “*impeachment yolu*”nu birbirinden ayırmıştır. Yazara göre; meclis soruşturması, parlamente sistemlerde, Başbakan ve bakanlara karşı ancak görev alanlarına giren konulara ilişkin işletilebilir. Görevi dışında işlediği iddia edilen bir suça ilişkin izlenecek

⁵¹³ Onar, *Meclis Araştırması*, 100-101; Konuya ilişkin detaylı bir çalışma için bkz. Ozan Ergül, “Aynı Olaya İlişkin Meclis Araştırması ile Adli Soruşturmanın Bağdaşmazlığı Üzerine”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 69 (2007, 125-150.

⁵¹⁴ Mümtaz Soysal, *Anayasaya Giriş* (Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 3. Basım, 2011), 56-57.

yol ise kişinin dokunulmazlığının kaldırılarak olağan mahkemelerde yargılanmasını sağlamaktır.⁵¹⁵

Başkanlık sisteminde yer alan impeachment yolu ise, başkan ve başkan yardımcılara karşı yürütülen bir mekanizmadır. Bu mekanizma, göreve ilişkin olmayan suçlara karşı da kullanılabilir. Anayurt, suçlama mekanizmasını, Başkanlık sisteminin Latin Amerika ile belirli Afrika ülkelerinde uygulama alanı bulan versiyonu olarak başkancı sistemler için farklı şekilde ele almak gerektiğini düşünmektedir. Bu sistemlerde, suçlama, başkan ve başkan yardımcılarının yanında bakanlar ve yüksek yargı organı üyeleri için de işletilebilir.⁵¹⁶

ABD’de “Impeachment” olarak yerleşen meclis soruşturması, Kongrenin, başkanın görevine son verebilmesini mümkün kılan tek yetkisidir. Başkana karşı, cezai sorumluluğundan dolayı yönlendirilecek suçlama ile meclis soruşturması gerçekleşir. İthamda bulunacak meclis, Temsilciler Meclisidir. Bu aşamada özel bir çoğunluk aranmaz. Senato tarafından yürütülecek soruşturma sonrasında mahkûmiyet kararı verilebilmesi için ise 2/3'lük çoğunluğun sağlanması gerekir. Yargılama görevi sırasında Senatoya Yüksek Mahkeme Başkanı başkanlık eder.⁵¹⁷

ABD’de başkana ve başkan yardımcısına karşı vatana ihanet, rüşvet veya diğer büyük kabahat ve suçlardan cezai sorumluluğa gidilebilir (2. Madde 4. Bölüm). Vatana ihanet suçu Anayasada tanımlanmıştır. Birleşik Devletler’e savaş açmak veya yardım sağlayarak düşman tarafını tutmak bu tanım içinde yer almaktadır. Vatana ihanet suçunun tanımlanmış olmasıyla bir hukuki belirsizliğin önüne geçilmiş olsa da “büyük kabahat ve suçlar” ibaresinin kapsamının yorumlanması Temsilciler Meclisine verilmiştir. Temsilciler Meclisine verilen bu yetki suçlama mekanizmasını cezai işlevi dışında siyasi bir sorumluluk aracı olarak kullanılma tehlikesini doğurmaktadır.⁵¹⁸

Pek çok ülke, meclis soruşturması ile gerçekleştirilecek yargılamanın, olağan mahkemeler yerine özel mahkemeler eliyle yürütülmesine yönelik tercihte bulunmuştur. Meclis soruşturmasında, meclis, yargılamanın yapılıp yapılmayacağına karar vererek savcı rolünü üstlenir.⁵¹⁹ Bir nevi iddianame hazırlar ve yargılama işini özel bir mahkemeye bırakır. Yargılama için özel nitelikli mahkemelerin tercih edilmesinde belli amaçlar vardır. Hakimlerin

⁵¹⁵ Anayurt, *Anayasa Hukuku*, 430.

⁵¹⁶ Anayurt, *Anayasa Hukuku*, 430.

⁵¹⁷ Zengin, “*Fren ve Denge Mekanizması*”, 16.

⁵¹⁸ Yıldız, “Cumhurbaşkanı Yardımcısının Karşılaştırılması”, 524-525.

⁵¹⁹ Anayurt, *Anayasa Hukuku*, 429.

terfi, tayin, atama gibi kaygılar içinde olmaksızın yargılama yapabilmesi için yüksek mahkeme üyeleri olması tercih edilir.⁵²⁰

Meclis soruşturması, diğer mekanizmalara kıyasla ilgili kişi açısından çok daha ciddi sorumluluklar doğurmaktadır. Bu gerçek, yasa koyucuları, mekanizmanın işletilmesini sağlanması zor koşullara bağlamaya itmiştir. Önerge verilebilmesi için gerekli milletvekili sayısının yüksek tutulmasının yanında verilen önergenin kabul edilmesi için bir ön oylama zorunluluğu getirilebilmektedir. Önergenin kabulü sonrasında, soruşturmayı gerçekleştirmek adına meclis üyelerinden oluşan bir komisyon oluşturulur. Bu komisyon tarafından hazırlanan rapor, meclis tarafından tekrar oylanır. Gerekli çoğunluğa ulaşılması durumunda bu rapor yargılamayı gerçekleştirmesi öngörülen yargı merciine gönderilir. Aranılan oy sayısına ulaşamadığı takdirde ise suçlama reddedilmiş sayılır. Oylamalarda kabul için aranan nitelikli çoğunluklar ve çok aşamalı süreçler yasama koyucuların bu iradesinin göstergesidir.⁵²¹

Bazı ülkelerde, Başbakanı karşı hazırlanan rapor kabul edilir ve yargılamaya karar verilirse yargılama sonucu beklenmeden hükümet düşer. Suçlama bir bakana karşı ise ilgili bakanın görevine son verilir. Bununla birlikte bazı ülkelerde, hükümetin düşmesi veya bakanın görevine son verilmesi için yargılamanın mahkûmiyet ile sonuçlanması gerekir.⁵²²

Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar için, ceza sorumluluğu anlamında, genel hükümlerden ve keza milletvekili dokunulmazlığından farklı usullerin öngörülmesini iki açıdan temellendirmek mümkündür. Birinci perspektif yürütmeyi yargıya karşı korumaya yöneliktir. Özel usullerin getirilmesiyle yargı organının, düzmece suç oluşturarak yürütme organı üzerinde baskı kurmasını ve yürütmeyi görevini yerine getirmesini zorlaştıracak şekilde cezai süreçler ile meşgul etmesini önlemek amaçlanmıştır.⁵²³

Diğer perspektif ise yargı organının yürütmeye karşı korunmasına ilişkindir. Yargılamanın Yüce Divan gibi özel bir mahkeme yerine olağan mahkemeler tarafından gerçekleştirilmesi, mahkemelerin olası sonuçlarından çekinmeden tarafsız bir şekilde yargılama yapmalarını güçleştirecektir. Ancak burada mahkemenin özel olmasının tarafsızlığını garanti edeceğini söylemek doğru olmayacaktır. Yargılamayı yapacak özel nitelikli mahkemenin kuruluşu ve yürütmeyle ilişkisi önem taşır.⁵²⁴

⁵²⁰ Yavuz, *Başbakan*, 226.

⁵²¹ Anayurt, *Anayasa Hukuku*, 430.

⁵²² Anayurt, *Anayasa Hukuku*, 430.

⁵²³ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 744.

⁵²⁴ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 745.

Meclis soruşturmasının cezai sorumluluk yanında siyasi bir sorumluluk da doğurduğu söylenebilir. Bu sorumluluk, seçilmeye engel nitelikte bir suçtan dolayı Yüce Divan tarafından mahkûmiyet hükmü verilmesi durumunda kişinin görevinin sona ermesi şeklinde ortaya çıkar.⁵²⁵ Meclis soruşturması sonucunda Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların görevlerine son verilebileceğinden sebeple bu aracın cezai niteliği yanında siyasi işlevinin de olduğunun kabul edilmesi sakıncalı görülmüştür. Bu kabul, mekanizmanın suistimal edilerek ilgililere karşı baskı aracı olarak kullanılmasının yanı sıra kişilerin gereken ceza sorumluluğundan kaçmasına kapı açabilecektir. Ayrıca, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar Cumhurbaşkanı tarafından atanmak ve azledilebilmekle Cumhurbaşkanıya karşı sorumludur, Meclise karşı siyasi bir sorumluluktan bahsetmek mümkün değildir.⁵²⁶

2.6.2. Türk Anayasalarında Yürütmenin Cezai Sorumluluğu

1876 Kanun-i Esasi’de padişahın sorumsuzluğu kabul edilmekle birlikte⁵²⁷ bakanların sorumluluğundan bahsedilmektedir. 31. maddede Heyet-i Mebusan’a Heyet-i Vükela üyelerini Divan-ı Ali’ye göndererek cezai sorumluluklarını yürütme yetkisi verilmiştir. Ancak Meclis tek başına sevke karar verememektedir. Padişahın bu kararı onaylaması gerekir.⁵²⁸

1924 Anayasasında Meclis’e verilen yetkilerden birisi de meclis tahkikatıdır. Dahili Nizamnameye göre bu tahkikat bakanlara karşı görevleriyle ilgili cezai veya mali sorumlulukları kapsamında yürütülebilecektir. Soruşturma açılmasına Genel Kurulca karar verildiği takdirde, bu süreci yürütmek amacıyla bir komisyon (encümen) kurulur. Bu komisyon Anayasa Komisyonu ve Adalet Komisyonlarından oluşan bir “karma komisyon” olabileceği gibi Meclis tarafından seçilecek beş ila on beş kişilik bir “özel komisyon” da olabilir. Komisyonun çalışma süresi de Meclis tarafından tayin olunur.⁵²⁹ Komisyonun yapacağı çalışma sonucunda hazırlanan rapor Genel Kurulda görüşülür. Bu görüşmede ilgili bakanın savunması dinlenir, ilgili bakan meclis üyesi değilse yazılı savunması okunur. Bu görüşme sonunda suçun

⁵²⁵ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 745.

⁵²⁶ Öztürk, *Kuvvetler Ayrılığı Bağlamında*, 105.

⁵²⁷ 1876 Kanun-i Esasi md. 5: Zatı hazireti Padişahının nefsi hümayunu mukaddes ve gayri mesuldür.

⁵²⁸ Tanör, *Osmanlı-Türk*, 142.

⁵²⁹ İslam, *Gensoru ve Meclis Tahkikatı*, 20.

gerçekleştiğine yönelik takdir oluşması halinde, Divan-ı Ali’de ilgili bakan hakkında yargılama yapılır.⁵³⁰

Gensorunda olduğu gibi, Meclis tahkikatı önergelerinin de gündeme alınması için getirilen bir süre sınırı düzenlenmemiştir. Bu boşluk muhalefet tarafından verilen önergelerin yaklaşık bir sene gündeme alınmadığı uygulamalara yol açmıştır.⁵³¹

1924 Anayasası, 41. maddesi ile “hiyanet-i vataniye” halinde Cumhurbaşkanının Meclise karşı sorumluluğunu kabul etmiştir. Ancak bu sorumluluğun cezai değil siyasi bir nitelik taşıdığı kabul edilmiştir. Bu anlayış, “hiyanet-i vataniye” kavramını ceza anlamında bir suçtan ziyade TBMM tarafından yorumla belirlenecek bir alan haline getirmiştir.⁵³² Maddenin devamında ise, 17. maddeye atıf yapmak suretiyle Cumhurbaşkanının kişisel suçlarından kaynaklanan sorumluluğunun milletvekili dokunulmazlığı kapsamında değerlendirileceği düzenlenmiştir.

1961 Anayasasında Cumhurbaşkanının görevi kapsamında sorumsuzluğu benimsenmiştir. Sorumsuzluğun tek istisnası ise 99. maddede yer alan “vatan hainliği”nden kaynaklı cezai sorumluluktur. Maddeye göre, TBMM üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine gerçekleştirilecek birleşik toplantıda üye tamsayısının en az üçte ikisinin bu yönde oy vermesiyle Cumhurbaşkanı suçlandırılabilir.

1961 Anayasasında meclis araştırması ile meclis soruşturması birbirinden ayrı müesseseler olarak kabul edilmiştir. Meclis soruşturması eskiye göre daha detaylı ve sistemik şekilde düzenleme bulmuştur. 88. maddede TBMM’nin denetim yollarından biri olarak sayılan Meclis soruşturması iki meclis tarafından ortak kullanılacak olmasıyla maddedeki diğer araçlardan ayrılır. Meclis soruşturması Anayasanın 90. maddesinde ayrıca düzenlenmiştir. Buna göre, Başbakan veya Bakanlar hakkında yapılacak soruşturma istemleri, Türkiye Büyük Millet Meclisinin birleşik toplantısında görüşülecek ve karara bağlanacaktır (90/1). Soruşturmayı yürütecek kurul, iki Meclisten eşit sayıda olmak üzere seçilecek üyelerden oluşacaktır (90/2). Yüce Divana sevk kararı birleşik toplantıda verilecektir (90/3). Meclisteki siyasi parti

⁵³⁰ İslam, *Gensoru ve Meclis Tahkikatı*, 21; Anayurt, “1924 Anayasası’nda Meclis-Yürütme İlişkisi”, 679; Bu mekanizma ABD tarihinde dört başkana karşı başlatılmıştır ancak hiçbir mahkumiyet ile sonuçlanmamıştır. Bu başkanlar, Andrew Johnson (1868), Richard Nixon (1975), Bill Clinton (1998-1999) ve Donald Trump (2019 ve 2021) olarak sayılabilir. Trump, hakkında iki kere meclis soruşturması açılan ilk başkan olmuştur. Trump’a karşı başlatılan ikinci suçlama sırasında Trump’ın Başkan olması da tartışmalara neden olmuştur. Konuya ilişkin bir çalışma için bkz. Türker Ertaş, “Amerikan Siyasi Tarihinde Başkanların Impeachment Usulü ile Suçlandırılması: Johnson, Nixon, Clinton ve Trump Örnekleri Üzerinden Anayasal Bir İnceleme”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 12/1 (2022).

⁵³¹ İslam, *Gensoru ve Meclis Tahkikatı*, 21.

⁵³² Hüseyin Aydın, *Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu*, (Ankara, Yetkin Yayınları, 2020), 64.

gruplarında yürütülmekte olan Meclis soruşturmasına ilişkin görüşme yapılması ve karar alınması ise yasaklanmıştır (90/4). Meclis soruşturmasına dair Anayasada yer alan diğer bir düzenleme olan 116. madde ise hakkında Yüce Divana sevk kararı verilen bakanın bakanlıktan düşeceğine hükmeder. Meclis soruşturmasına ilişkin diğer detaylara ise, iki Meclisin ortak çalışmasını gerektirmesi sebebiyle, TBMM Birleşik İçtüzüğünde yer verilmiştir.⁵³³

1982 Anayasasında Başbakan ve bakanlara karşı yürütülecek Meclis soruşturması 100. madde ile düzenlenmiştir. 113. maddenin üçüncü fıkrasında da Yüce Divana sevk ile bakanlığın düştüğü, Başbakanının sevk halinde ise hükümetin istifa edilmiş sayılacağı hükme alınmıştır. 1961 Anayasasında da Yüce Divana sevk ile bakanlığın düşeceği hükmü yer almaktaydı ancak Başbakanın sevk durumu ayrıca düzenlenmemiştir. Ancak bu durumda da Başbakanın da nihayetinde bir bakan olduğu göz önüne alındığında ilgili düzenlemenin Başbakanı da bağladığı sonucuna ulaşılabilir. Başbakanın görevden alınması da Bakanlar Kurulunun düşmesi anlamına geleceğinden 1982 Anayasası ile açıkça düzenlenen durumun 1961 Anayasası için de geçerli olduğu söylenebilir.⁵³⁴

1982 Anayasasının ilk halinde Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili cezai sorumsuzluğu kural, sorumluluğu ise istisna şeklinde düzenlenmiştir. “Vatana ihanet” istisna durumu teşkil eder. 105. maddenin önceki düzenlemesine göre, Cumhurbaşkanının vatana ihanetle suçlanabilmesi, TBMM üye tam sayısının en az üçte biri tarafından teklif edilmesi ve bu teklifin üye tam sayısının en az dörtte üçü tarafından kabul edilmesi şartına bağlıydı. TBMM İçtüzüğü’nün 114. maddesinde yer alan düzenlemeye göre görevi sona ermiş Cumhurbaşkanları da suçlandırılabilir. Böylece Cumhurbaşkanlarının görev süresi bitmiş olsa dahi görevi sırasında gerçekleştirdiği işlemler dolayısıyla sorumlulukları devam etmektedir.⁵³⁵

Maddede yer alan “vatana ihanet” teriminden ne anlaşılması gerektiği tartışma konusudur zira Ceza Kanununda böyle bir suçun yer almaması “cezaların ve suçların kanuniliği” ilkesine aykırılık oluşturmaktadır.⁵³⁶

1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının kişisel suçlarına ilişkin sorumluluğun kapsamı 1961 Anayasasında olduğu gibi açık şekilde düzenlenmemiştir. Bu konuda iki farklı görüş bulunmaktadır. Birinci görüşe göre, ayrıca bir düzenleme bulunmadığı durumda diğer

⁵³³ Gedik, *Yürütmenin Yasama Tarafından Denetimi*, 190.

⁵³⁴ Yavuz, *Başbakan*, 225.

⁵³⁵ Özkul, *Cumhurbaşkanı ve Sorumluluğu*, 166.

⁵³⁶ Konuya ilişkin görüşler için bkz. Gözler, *Devlet Başkanları*, 103-105.

vatandaşlar gibi genel usullere tabi olarak genel mahkemelerde yargılanır. Diğer görüş ise, milletvekilleri gibi yasama dokunulmazlığından faydalanması gerektiğini savunmaktadır.⁵³⁷

Cumhurbaşkanının suçlandırılması durumunda Cumhurbaşkanlığının düşeceğine dair açık bir hükme Anayasada yer verilmemiştir. 113. madde ile Bakanların Yüce Divana sevkî ile Bakanlıktan düşürüleceğine ilişkin kuralın Cumhurbaşkanı için kıyas yoluyla kabul edilip edilemeyeceği dönemin bir başka tartışma konusu olmuştur.⁵³⁸

2.6.3. 2017 Anayasa Değişikliği Sonrasında Meclis Soruşturması

Anayasamız, TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yollarının düzenlendiği madde 98'in dördüncü fıkrasında Meclis soruşturmasına yer vermiştir. İlgili fıkra, meclis soruşturması; Cumhurbaşkanı yardımcılarını ile bakanlara yönelik olarak, Anayasa'nın 106. maddesinin beşinci, altıncı ve yedinci fıkraları çerçevesinde yürütülen soruşturma usulüyle ibaret tutulmuştur. Görüldüğü üzere, 98. maddede sayılan diğer denetim araçlarında da olduğu gibi, Meclis soruşturmasına ilişkin detay verilmemiş; "*Cumhurbaşkanı yardımcılarını, Cumhurbaşkanına vekâlet ve bakanlar*" başlığını taşıyan 106. Maddenin 5., 6. ve 7. fıkralarına atıf yapılmıştır. 98. maddede mekanizmaya ilişkin ayrıntı verilmemiş olsa da ancak İçtüzük ile detaylandırılan diğer mekanizmaların aksine meclis soruşturması anayasa maddeleri ile düzenlenmiştir. Bu fark Meclis soruşturmasının doğuracağı sonuçların diğer mekanizmalara oranla çok daha ciddi olmasından kaynaklanan yerinde bir yaklaşımdır.⁵³⁹

106. maddenin beşinci fıkrası, önerge vermek ve soruşturma açılmasına karar vermek için gerekli oy sayılarını düzenlemektedir. Fıkra, ilgili bakan veya Cumhurbaşkanı yardımcısı hakkında suç işlediği iddialarına dair önerge TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğu ile verilebilir. Önerge en fazla bir ay içinde Mecliste görüşülür ve bu görüşme sonrası yapılacak oylamada TBMM üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun gizli oyuyla soruşturma açılması yönünde karar verilir. Verilecek önergede yer alması gereken hususlara ve Meclis görüşmesinin nasıl yapılacağına ilişkin detaylara TBMM İçtüzüğünde yer verilmiştir.

⁵³⁷ Aydın, *Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu*, 71.

⁵³⁸ Aydın, *Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu*, 67.

⁵³⁹ Tanör-Yüzbaşıoğlu, *Türk Anayasa Hukuku*, 334.

Önerge, hakkında Meclis soruşturması açılması istenen kişinin hangi fiili işlediğini, bu fiilin ilgili maddeyi de belirterek hangi suçu meydana getirdiğini ve bu iddianın dayandığı gerekçeleri içermelidir (İçtüzük, m.107/2). 107. maddenin son fıkrası, değişiklik öncesi görev ifa etmiş Başbakan ve bakanlara ilişkin de bu hükümlerin uygulanacağını belirterek Meclis soruşturması bakımından bir geçiş sağlamıştır.⁵⁴⁰

Hazırlanan önerge TBMM Başkanlığına verilir ve gelen kağıtlar listesinde yayınlanır. Başkanlık, önergenin örneğini, hakkında meclis soruşturması açılması istenen kişiye iletir. Önerge TBMM Genel Kurulunda okunur (İçtüzük, m.108/1).

Önergenin tesliminden itibaren bir aylık müddet içinde görüşülüp karara bağlanacak şekilde, Meclis soruşturması açılıp açılmaması gerektiğine dair yapılacak görüşmelerin tarihi, Danışma Kurulunun önerisi üzerine Genel Kurul tarafından saptanır. Hakkında soruşturma yürütülmesi istenen Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakana görüşme günü bildirilir (İçtüzük, m.108/2). Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan hakkında Meclis soruşturması açılıp açılmayacağına, önergeyi verenler arasından ilk imza sahibinin ya da onun göstereceği başka bir imza sahibinin; ayrıca üç milletvekilinin ve hakkında soruşturma talep edilen kişinin – görevde olup olmamasına bakılmaksızın– şahsen konuşma yapacağı bir Genel Kurul görüşmesinin ardından karar verilir. Bu karar, yapılacak gizli oylama ile TBMM üye tam sayısının beşte üç çoğunluğuyla alınır (İçtüzük, m.108/3).

Meclis çalışmalarında farklı oylama şekilleri kullanılabilir. Kural olarak oylamaların işaretle yapılması öngörülmüştür. Maddede ayrıca belirtilmesi halinde ise, açık oylama ya da gizli oylama usulleri kullanılabilir. Gizli oylama yapılacağı düzenlenen istisna hallerden birisi de meclis soruşturmasıdır. Meclis soruşturmasına konu olan kişileri, yapılan fiillerin ve sorumluluğun cezai niteliğini ve bu aracın doğurduğu sonuçları göz önüne aldığımızda milletvekillerinin verecekleri oylarla ilgili baskı yaşama korkusu olmadan iradelerini serbestçe ortaya koyabilmeleri için gizli oylamanın zorunlu kılınması doğru bir tercih olarak görülebilir.⁵⁴¹

98. madde ile gönderme yapılan diğer fıkra olan 106. maddenin altıncı fıkrası, yapılacak soruşturmaya ilişkin esasları belirler. En az 360 TBMM üyesinin oyuyla soruşturma açılmasına karar verilmesi ile soruşturmayı meclis adına yürütmek üzere bir komisyon kurulur. On beş kişiden oluşacak bu komisyondaki üye dağılımı siyasi partilerin sahip oldukları sandalye oranına göre yapılmalıdır. 106. maddenin 6. fıkrasına göre, komisyon üyeleri, siyasi partilerin

⁵⁴⁰ Gedik, *Yürütmenin Yasama Tarafından Denetimi*, 298.

⁵⁴¹ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 750.

komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından, her parti için ayrı ayrı isim çekme yoluyla seçilir. TBMM İçtüzüğü üye seçimine ilişkin bir yasak getirmiştir. Yasak uyarınca, *Ceza Muhakemesi Kanununa göre hâkimlerin davaya bakmasına*⁵⁴² veya *karara katılmasına engel oluşturacak durumlarda bulunan milletvekilleri* komisyona üye seçilemezler (İçtüzük m.109/3). Bu yasak, komisyonda görev alacak kamu görevlileri için de geçerlidir (m.109/4). İçtüzükte yapılan 2018 değişikliğinden önce komisyonda görev alabilmek için getirilen sınırlamalar daha fazlaydı. Buna göre, ilgili konu hakkında daha önce görüş açıklamış olan veya soruşturma önergesinde imzası bulunan milletvekilleri de tarafsızlıklarına şüphe düşmesi nedeniyle komisyon üyesi olamamaktaydı. Bu düzenlemenin kaldırılması yargılamada tarafsızlığı etkileyecek olması nedeniyle olumsuz görülebilmektedir.⁵⁴³

Komisyon, kendisine bir başkan, bir başkanvekili, bir sözcü ve bir kâtip seçer (İçtüzük m.109/2). Komisyonda toplantı yeter sayısı üye sayısının salt çoğunluğu yani ne az 8 üyedir. Karar yeter sayısı ise toplantıya katılanların salt çoğunluğudur (İçtüzük m.110/1). Sonuç olarak komisyonda 5 oy ile karar almak mümkündür. Komisyon çalışmaları gizlidir ve bu çalışmalara üyeleri dışında diğer milletvekilleri katılamaz (m.110/2). Burada, ceza muhakemesinde yer alan soruşturmanın gizliliği ilkesi ile paralellik kurulduğu görülmektedir.⁵⁴⁴

Komisyonunun soruşturmayı tamamlamak için iki aylık bir süresi vardır. Bu süre içinde soruşturma sonucunu içeren raporu Meclis Başkanlığına sunması gerekir. İki ay içinde raporun tamamlanamaması halinde sürenin uzatılmasına ilişkin Genel Kurula sunulan istem ile Komisyona bir aylık kesin ek süre verilir. Ek sürenin kesin olduğu belirtilmiş, İçtüzükte de bu süre sonunda raporun Meclis Başkanlığına verilmesinin zorunlu olduğu vurgulanmıştır (İçtüzük m.110/3). Ancak bu süre içinde de raporun Meclis Başkanlığına sunulmaması durumunda izlenecek bir yol veya uygulanacak bir yaptırım öngörülmemiştir.⁵⁴⁵

İçtüzüğün 111. maddesi, Meclis soruşturma komisyonunun yetkilerini saymaktadır. Bu maddede 2018 yılında TBMM kararıyla yapılan değişiklikler, yeni sisteme geçiş ile birlikte

⁵⁴² 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu, hakimin davaya bakamayacağı halleri 22. maddede düzenlemiştir. Maddeye göre; Hâkim; a) Suçtan kendisi zarar görmüşse, b) Sonradan kalksa bile şüpheli, sanık veya mağdur ile aralarında evlilik, vesayet veya kayımlık ilişkisi bulunmuşsa, c) Şüpheli, sanık veya mağdurun kan veya kayın hısımlığından üstsoy veya altsoyundan biri ise, d) Şüpheli, sanık veya mağdur ile aralarında evlât edinme bağlantısı varsa, e) Şüpheli, sanık veya mağdur ile aralarında üçüncü derece dahil kan hısımlığı varsa, f) Evlilik sona ermiş olsa bile, şüpheli, sanık veya mağdur ile aralarında ikinci derece dahil kayın hısımlığı varsa, g) Aynı davada Cumhuriyet savcılığı, adli kolluk görevi, şüpheli veya sanık müdafiliği veya mağdur vekilliği yapmışsa, h) Aynı davada tanık veya bilirkişi sıfatıyla dinlenmişse, Hâkimlik görevini yapamaz.

⁵⁴³ Gedik, *Yürütmenin Yasama Tarafından Denetimi*, 299.

⁵⁴⁴ Eren, *Anayasa Hukuku*, 825.

⁵⁴⁵ Gedik, *Yürütmenin Yasama Tarafından Denetimi*, 299-300.

değişen kavramlara yönelik bir güncellemeden ibarettir.⁵⁴⁶ Maddeye göre; Komisyon, kamu ve özel kuruluşlardan konuya ilişkin bilgi ve belge talep edebilir; gerektiğinde bunlara el koyma yetkisini kullanabilir, yürütme organının tüm imkanlarından yararlanabilir. Cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanlar, ilgili diğer kişiler ile tanık ve bilirkişileri dinleyebilir (m. 111/1).⁵⁴⁷

İkinci fıkra, Komisyonun belli yollarla adli mercilerden yardım alabileceğini ve bu mercilerle iş birliği yapabileceğini öngörür. İlgili fıkraya göre; Komisyon, gerekli gördüğü durumlarda naip tayini ya da istinabe usulüyle yargı mercilerinden destek talep edebilir. Ayrıca, Ceza Muhakemesi Kanunu'nda tanıklar, bilirkişiler, zapt ve arama işlemleriyle ilgili olarak adli makamlara tanınan ve hürriyetleri kısıtlayıcı nitelikteki yetkilerin, genel hükümlere uygun biçimde kullanılmasını yazılı olarak ve gerekçesiyle birlikte ilgili adli merciden isteyebilir. Komisyon üyelerinin ceza hukukunda uzman kişiler olmadığı göz önüne alındığında, bu alanda yetkin yapıların süreç içine dahil edilebilmesi yerinde bir uygulama olarak görülebilir.

Komisyon, hakkında soruşturma talep edilen bakan ya da Cumhurbaşkanı yardımcısının savunmasını alır ve bu süreçte ihtiyaç duyduğu belgelerin temin edilmesini sağlar (m.111/3). Araştırma Komisyonu gerek gördüğü durumda kendi alt komisyonlarını da oluşturarak Ankara dışında çalışmalarını yürütebilir (m.111/4).

Belirlenen usuller dahilinde tamamlanan raporun Meclis Başkanlığına sunulmasıyla diğer aşamaya geçilir. Bu aşama 98. maddenin gönderme yaptığı son fıkrayla temellendirilmiştir ve Yüce Divana sevk kararını ve Yüce Divan yargılamasını kapsar. Komisyon raporu, Meclis Başkanlığı tarafından on gün içinde basılarak meclis üyelerine ve hakkında soruşturma yapılacak bakan veya Cumhurbaşkanı yardımcısına derhal gönderilir. Raporun gönderilmesinden sonra on gün içinde belirlenecek bir günde görüşme yapılır (m.112/1). Bu görüşmede, Araştırma Komisyonuna, şahısları adına altı üyeye söz hakkı verilir. Ancak son söz hakkının süre sınırlaması olmaksızın hakkında soruşturma açılan Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakana verilmesi gerekir (m.112/2). Genel kurulda yapılan görüşme sonrasında raporun kabulüne dair oylamaya geçilir. Bu oylama da, 2003 tarihli karar ile fıkraya eklenen ibare uyarınca gizli yapılır (m.112/3). Gizli oylamanın amacı, milletvekillerinin kendi

⁵⁴⁶ TBMM'nin 9/10/2018 tarih ve 1200 sayılı Kararıyla, bu maddenin birinci fıkrasında yer alan "Bakanlar Kurulunun" ibaresi "yürütme organının" şeklinde ve "Bakanlar Kurulu üyelerini," ibaresi "Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları," şeklinde değiştirilmiş, ikinci fıkrasında yer alan "Ceza Muhakemeleri Usul Kanununun" ibaresi "Ceza Muhakemesi Kanununun" şeklinde ve üçüncü fıkrasında yer alan "Başbakan veya bakanın" ibaresi "Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın" şeklinde değiştirilmiştir.

⁵⁴⁷ Eren, *Anayasa Hukuku*, 825.

düşüncelerinden ziyade parti yönlendirmeleri doğrultusunda irade göstermelerine neden olan disiplinli parti yapısının yarattığı baskıyı azaltmak olarak görülebilir.⁵⁴⁸

Burada oylamaya açılan Komisyon raporu iki farklı karar içeriyor olabilir. Rapor ilgili kişiyi Yüce Divana sevk yönünde ise, raporla birlikte Meclisin sevk kararında suçlamanın hangi ceza hükmüne dayandığı belirtilmelidir (m.112/4). Komisyon raporu Yüce Divana sevk etmeme yönünde ise, Meclisin bu raporu reddederek ilgili kişiyi Yüce Divana sevk edebilmesi için hangi hükümlerinden hangisine dayanıldığını da içeren bir önerenin kabul edilmesi gerekir (m.112/5). Yüce Divana sevk sonucunu doğuracak bu kararlar ancak üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile alınır (m.112/6). Yüce Divana sevk kararı alınırsa Meclis Başkanlığı bu dosyayı yedi gün içinde dizi pusulasına bağlayarak Anayasa Mahkemesi Başkanlığına gönderir (m.112/7).

Yüce Divan sıfatıyla yargılama yetkisi Anayasanın 148. maddesi uyarınca Anayasa Mahkemesine tanınmıştır. Anayasa Mahkemesi, yargılamayı yürürlükteki kanunlara göre gerçekleştirir. Bu durumda, Anayasa Mahkemesinin Kurulu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanunda aksine bir düzenleme olmadıkça Ceza Muhakemesi Kanununda yer alan usuller uygun şekilde yargılamayı gerçekleştirecektir. Yüce Divanda, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ya da Cumhuriyet Başsavcivekili savcılık görevini yerine getirir (Anayasa m. 148/7).⁵⁴⁹

Anayasa 107. maddenin son fıkrasında Yüce Divan’a yargılamayı tamamlaması için üç aylık süre vermiştir. Bu üç ay içinde yargılama sona ermezse tekerrürü mümkün olmaksızın üç ay daha süre verilir. Bu müddet içinde yargılamanın kesin olarak tamamlanması gerekir. Bu kural, adil yargılanma hakkının bir unsuru olarak görülen makul sürede yargılanma açısından yerinde kabul edildiği gibi, değişiklikler ile bakanların ve Cumhurbaşkanı yardımcılarının Yüce Divana sevk edilme halinde dahi görevlerine devam edeceği de göz önüne alındığında rasyonel görülmektedir.⁵⁵⁰

Yüce Divan sıfatıyla yaptığı yargılama sonucunda Anayasa Mahkemesi ya mahkûmiyet ya da beraat kararı verir. Anayasa Mahkemesinin verdiği kararlara karşı istinaf veya temyiz gibi kanun yollarına başvurmak mümkün değildir. Bununla birlikte, verilen kararlara karşı kullanılabilecek iki yol bulunmaktadır. Birinci yol, 148. maddenin sekizinci fıkrasında tanınan “yeniden inceleme başvurusu” hakkıdır. Yeniden inceleme sonucunda verilecek karar kesindir. Diğer yol ise “yargılamanın yenilenmesi”dir. Yargılamanın yenilenmesi, dosyaya ilişkin kararı

⁵⁴⁸ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 751.

⁵⁴⁹ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 753.

⁵⁵⁰ Eren, *Anayasa Hukuku*, 826.

değiştirme gücüne sahip yeni bir olgunun ortaya çıkması veya yargılama esnasında verilen kararı esastan etkileyecek bir hatanın yapıldığının tespiti ile mümkündür.⁵⁵¹ Mahkûmiyet kararı verilmesi halinde cezanın infazı genel hükümlere göre gerçekleştirilir.⁵⁵²

Böylece 2017 değişiklikleri sonrasında meclis soruşturmasının işletilmesine ilişkin usul ele alınmış oldu. Bölümün devamında, mekanizmanın değişiklik öncesi haline ilişkin belirli noktaları karşılaştırmalı olarak incelenecek ve mekanizmayla ilgili bazı tartışma konularına ve eleştirilere yer verilecektir.

1982 Anayasasının ilk halinde meclis soruşturması, “yasama” bölümünde TBMM’nin bilgi edinme ve denetim yolları altında 100. madde ile usule bağlanmış idi. 2017 değişiklikleri ile, *meclis soruşturması* başlıklı 100. madde ilga edilmiş, mekanizmaya ilişkin düzenlemeler “yürütme” bölümüne taşınmıştır. Değişiklikle birlikte, 105. maddede Cumhurbaşkanına karşı yürütülecek soruşturmaya yer verilirken, 106. maddenin beş, altı, yedi ve sekizinci fıkralarında Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara karşı açılacak meclis soruşturması düzenlenmiştir.

Yeni düzenlemeler ile eski düzenleme arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Öncelikle, mülga 100. madde Başbakan ve bakanlar hakkında açılacak bir soruşturmayı düzenlemiştir. Cumhurbaşkanının sorumluluğuna dair ise, 105. maddenin “sorumluluk ve sorumsuzluk hali” başlığını taşıyan eski halinde, Cumhurbaşkanının “vatana ihanetten dolayı” suçlandırılabilceği hükmü yer almaktaydı. 100. madde ve 105. madde ile düzenlenen suçlandırmalar ise birbirinden farklı usullere bağlanmış idi. 2017 değişikliklerinden sonra ise, 105. ve 106. maddelerde uygulanacak usuller aynı şekilde düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara göre sahip olduğu üstün konum göz önüne alındığında soruşturma usullerinin de farklı düzenlenmesi tercih edilebilir.

Eski ile yeni düzenleme arasındaki diğcr bir fark, hakkında meclis soruşturması yürütülebilecek kişilere ilişkindir. 98. maddede yer alan Meclis soruşturması düzenlemesine baktığımızda, hakkında meclis soruşturması açılabilcek kişilerin Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar olduğu görölmektedir. Bu maddeye Cumhurbaşkanı dahil edilmemiştir. Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu Anayasanın “Yürütme” başlıklı bölümü altında yer alan 105. maddede ayrı olarak düzenlenmiştir. Bu nedenle, Gözler, 105. maddeye dayanarak Cumhurbaşkanı hakkında yürütülecek bir süreci “Meclis soruşturması” olarak isimlendirmenin doğru olmadığını savunmaktadır.⁵⁵³ Kanun koyucunun, 98. maddenin meclis soruşturmasını

⁵⁵¹ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 754.

⁵⁵² Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 754.

⁵⁵³ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 746.

düzenleyen fıkrasına Cumhurbaşkanı ibaresini eklememesini, Cumhurbaşkanına karşı yürütülecek olan soruşturma ile Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara karşı yürütülecek süreci farklı hukuki rejimler olarak görülmesi yönünde bilinçli bir tercih olarak kabul etmek gerekir.

TBMM İçtüzüğünde de aynı yönde düzenleme yapılmıştır. İçtüzüğün “Bilgi edinme ve denetim” başlıklı altıncı kısmı altında son düzenlenen kurum olan Meclis soruşturması, “*Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanların Soruşturulması ve Yüce Divana Sevki*” başlığı ile sekiz maddelik beşinci bölümde yer almaktadır. Bölümün son maddesi (m. 114) Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu başlığını taşımaktadır. Bölüm içinde Cumhurbaşkanının sorumluluğu da incelendiğine göre, bölüm başlığına Cumhurbaşkanı ibaresinin de eklenmesi daha yerinde olabilirdi. Burada; Anayasadaki düzenleme sistemine sadık kalmak istendiği düşünülebilir. Zira, yukarıda belirtildiği üzere, 98. maddenin meclis soruşturmasını düzenleyen fıkrasında da Cumhurbaşkanı ifadesi yer almamaktadır.

Önceki Anayasalarda Cumhurbaşkanının sorumluluk alanına getirilen “vatana ihanet” sınırının terk edildiği görülmektedir. Sorumlu bir Cumhurbaşkanına yer veren Başkanlık sistemine geçiş ile böyle bir değişiklik oluşmaktadır. Böylece, vatana ihanet kavramının yarattığı hukuki belirsizlik sorunu da ortadan kalkmıştır.⁵⁵⁴ Ancak burada da farklı bir tartışma konusu doğmuştur. Bu tartışma, Cumhurbaşkanının meclis tarafından soruşturulması usulünün yalnızca göreviyle ilgili suçları mı kapsadığı yoksa göreviyle ilgili olup olmadığına bakılmaksızın bütün suçlar için mi geçerli olacağına ilişkindir. 106. maddede Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların işledikleri suçların “görevleriyle ilgili” olmasına ilişkin ibare bulunmasına rağmen, Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunu düzenleyen 105. maddede böyle bir ifade bulunmamaktadır. Birinci fıkra, “Cumhurbaşkanı hakkında, bir suç işlediği iddiasıyla” şeklinde başlamakta, görevle ilgili olup olmamasına dair bir ayırım bulunmamaktadır. Bu durum, kanun koyucunun, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlardan farklı olarak, Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunda görevine ilişkin olsun veya olmasın maddede öngörülen özel usullere tabi olmasını tercih ettiğini göstermektedir.⁵⁵⁵

⁵⁵⁴ Alkan, yeni düzenlemenin suçlama mekanizmasını siyasi araç olarak kullanılmasının engellediğini ifade etmektedir: “Vatana ihanet gibi tanımı olmayan bir suç yerine ceza hukuku açısından tanımlanabilir suçlarla ilgili işletilebilecek yeni denetim mekanizması soruşturmanın siyasi araç olarak kullanılmasını önlemekte ve hukukilik niteliğini öne çıkarmaktadır.” Haluk Alkan, *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Meclisin Denetim Yetkisi*, Seta Perspektif/165 (8 Şubat 2017), Erişim 13 Nisan 2025. <https://www.setav.org/cumhurbaskanligi-sisteminde-meclisin-denetim-yetkisi>

⁵⁵⁵ Özkul, *Cumhurbaşkanı ve Sorumluluğu*, 170.

Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların görevlerine ilişkin olmayan, özel hayatlarında işledikleri suçlar için de genel hükümler dışında bir süreç izlendiği görülmektedir. 106. maddenin onuncu fıkrasına göre; Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların göreve ilişkin olmayan suçlara ilişkin milletvekillerine tanınan yasama dokunulmazlığına ilişkin hükümler uygulanacaktır. Yukarıda değindiğimiz üzere, yasama dokunulmazlığı, görev süresi boyunca kişiyi her türlü cezai takibata karşı korumaktadır. Ancak yasama dokunulmazlığı mutlak değildir. Kişinin dokunulmazlığı basit çoğunluk ile Meclis tarafından kaldırılabilir. Meclis soruşturması usulünde Yüce Divana sevk için gereken TBMM üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile karşılaştırıldığında, yasama dokunulmazlığının daha az koruma sağlayan bir rejim olduğu görülmektedir. Cumhurbaşkanının yasama dokunulmazlığından faydalanmasına ilişkin bir tartışma ise konusuz kalmıştır. Zira, yeni sistem göreviyle ilgili olmayan suçlar nedeniyle dahi Yüce Divan’da yargılama öngörmüştür.⁵⁵⁶

Kapsayıcı bir yorum yaparsak; Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğuna ilişkin göreve ilişkin olup olmadığına dair bir ayrıma gidilmemiş olması; Cumhurbaşkanının, görev dışı işledikleri suçlarla ilgili yasama dokunulmazlığı ile korunan Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara oranla daha güçlü bir rejim ile korunması amaçlanmıştır. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar Cumhurbaşkanı tarafından atanan ve yürütme görevinde yardımcı pozisyonda görevliler iken, Cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan seçilen ve yürütme organının başı olma sıfatı ile daha güçlü bir korumaya ihtiyaç duyduğu savunulabilir. Bununla birlikte; Gözler, Barın’ın katkısı doğrultusunda, Cumhurbaşkanının kişisel suçlarından dolayı Yüce Divan’da yargılanmasının mümkün olmadığını savunmaktadır. Anayasa Mahkemesinin görev ve yetkilerini düzenleyen 148. maddenin altıncı fıkrasına göre Anayasa Mahkemesi, Yüce Divan sıfatıyla kanunla belirtilen kişileri “görevleriyle ilgili suçlardan dolayı” yargılar. Bu ibarenin 2017 değişikliği ile maddeden çıkarılmamış olması bir çelişkiye neden olmaktadır. Gözler, 148/6’nın 105/1’e göre özel hüküm olduğu, bu nedenle sonraki tarihli olsa da 105 maddenin 148/6’yı ilga edemeyeceğini belirterek Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili olmayan bir suç işlediği iddiası ile Yüce Divan sıfatıyla Anayasa Mahkemesinin önüne gelecek davayı görevsizlik nedeniyle reddetmesi gerektiğini ifade etmektedir.⁵⁵⁷

106. maddenin beşinci fıkrasında yer alan “görevleriyle ilgili suç” ifadesinden ne anlaşılması gerektiğinin de netleştirilmesi gerekir. Türk Ceza Kanunu’nun ikinci maddesi ile yapılan tanıma göre, kamu görevlisi, atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette

⁵⁵⁶ Özkul, *Cumhurbaşkanı ve Sorumluluğu*, 170.

⁵⁵⁷ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 339-340.

kamusal faaliyetin yürütülmesine sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişidir. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanları da bu kategori içinde kabul edebiliriz. TCK'nin “*Millete ve Devlete Karşı Suçlar ve Son Hükümler*” başlıklı dördüncü kısmının birinci bölümünde “*Kamu İdaresinin Güvenilirliğine ve İşleyişine Karşı Suçlar*” sayılan; göreve ilişkin sırrın açıklanması, zimmet, irtikap, görevi kötüye kullanma, rüşvet alma, kamu görevlisinin ticareti, kamu görevinin terki vd. suçlar ile resmi belgede sahtecilik gibi suçların bakanlar ve Cumhurbaşkanı yardımcıları tarafından işlenmesi durumunda meclis soruşturması işletilebilir.⁵⁵⁸

106. madde sekizinci fıkrası ile; Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara karşı, görevleri sona erdikten sonra da görevde bulundukları süre içinde işledikleri iddia edilen görevleriyle ilgili suçlar bakımından, görevleri bittikten sonra da beşinci, altıncı ve yedinci fıkra hükümlerinin uygulanmasına imkan tanımıştır. Bu fıkra ile bu kişilere karşı, görevleri sona erdikten sonra da meclis soruşturması açılabilceği net bir şekilde düzenlenmiştir. 2017 değişikliklerinden önce, görevleri sona eren Başbakan ve bakanlara karşı meclis soruşturması açılıp açılmayacağına ilişkin Anayasada net bir ifadenin olmaması tartışmalara yol açmış idi. TBMM İçtüzüğünde, görevine devam eden veya görevinden ayrılmış bakanlar ve Başbakan hakkında Meclis soruşturması gerçekleştirilebileceğine ilişkin düzenleme yer almakla birlikte bunun; Anayasaya aykırılık doğuracağını savunanlar bulunmaktaydı.⁵⁵⁹ TBMM İçtüzüğünde yapılan 2018 değişikliği ile de eski düzenlemeye paralel bir ifadenin kullanılmaya devam edildiği görülmektedir. 107. maddenin birinci fıkrası “*Görevde bulunan veya görevinden ayrılmış olan Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında*” ile başlamaktadır. İlgili maddenin üçüncü fıkrasında; parlamenter sisteminde görevini yapmış ve tamamlamış Başbakan ve bakanlar için de madde hükümlerinin uygulanacağı düzenlemesi yer almaktadır. Bu fıkranın eklenme amacı, böyle bir durumun ortaya çıkması halinde oluşabilecek hukuk boşluğunun önüne geçmek ve hukuki netliği sağlamak olarak görülebilir. Türk parlamento tarihine baktığımızda da, meclis soruşturması aracının, ilgili kişinin görevine devam ettiği dönemden ziyade görevi sona erdikten sonra görevi sırasında işlediği ileri sürülen suçlara ilişkin yürütüldüğü görülmektedir. Görevde olan Cumhurbaşkanı genellikle Meclis çoğunluğuna sahip partiden olduğu için, görev süresi boyunca Cumhurbaşkanı aleyhine bir süreci tamamlayacak oy sayılarına ulaşmak kolay olmamaktadır. Ancak yeni seçimlerle birlikte farklı bir partinin

⁵⁵⁸ Semih Batur Kaya, *Hükümet Sistemi Sınıflandırmasında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Analizi: Denge-Denetim Ağı ve Demokratiklik Sorunu*, (Ankara: Yetkin Yayınları, 2021), 199.

⁵⁵⁹ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 747.

mecliste çoğunluğu ele geçirmesi ile eski Cumhurbaşkanına veya bakanlara karşı meclis soruşturması açmak mümkün hale gelmektedir. Meclis soruşturması bu şekilde eski hükümeti cezalandırma, yeni hükümetin gücünü gösterme ve muhalefeti bastırma, rakiplerini siyaset dışına itme amaçları için bir araca dönüşebilir.⁵⁶⁰

Meclis soruşturmasına dair 2017 değişikliğine getirilen en büyük eleştirilerden biri de karar nisaplarına yöneliktir.⁵⁶¹ Yetersayıları soruşturma açılmasını ve mahkûmiyet kararı verilmesini zorlaştıracak şekilde değiştirilmiştir. Mülga 100. Madde doğrultusunda, meclis soruşturması istemi için TBMM üye sayısının en az onda biri tarafından önerge verilmekteydi. Önergenin kabulü için özel bir sayı aranmamaktaydı. Yüce Divana sevk kararı için ise üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu yeterli idi. Cumhurbaşkanının sorumluluğunu düzenleyen değişik 105. maddenin üçüncü fıkrasında ise suçlama; TBMM üye tamsayısının en az üçte biri tarafından verilecek teklif üzerine, üye tamsayısının üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğunun kabulüyle yapılabilmekteydi. 105. ve 106. maddelerdeki yeni düzenlemeye göre ise; önerge TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun imzasıyla verilir ve üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verilebilir. Yüce Divana sevk kararı için gerekli sayı da üye tamsayısının üçte ikisine çıkarılmıştır.⁵⁶² Beşte üç ve üçte iki oranları Anayasa değişikliği için gerekli çoğunluklardır. Bir kişinin Yüce Divana sevk edilebilmesi Anayasa değişikliği kadar önemli görülmüştür. Ayrıca Yüce Divana sevk kararı mahkûmiyet kararı anlamı da taşımamaktadır. İlgilinin Yüce Divanda yapılacak yargılama sonunda beraatine karar verilmesi mümkündür. Yukarıda bahsettiğimiz üzere, Yüce Divana sevk kararının tek başına kişinin görevini sona erdirme sonucu da bulunmamaktadır. Gözler, yetersayılarına ilişkin yapılan bu düzenlemelerin Cumhurbaşkanı yardımcılara ve bakanlara bir nevi fiili cezai sorumsuzluk kazandırdığını belirtmektedir. Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu için de aynı yorumu yapmak mümkündür.⁵⁶³

Meclis Soruşturma Komisyonu üyelerinin siyasi partilerin güçleri oranında bölüşülmesi, hakkında soruşturma yapılan kişinin mensubu olduğu iktidar partisinin ciddi bir üye çoğunluğunu elde etme ihtimalini doğurarak soruşturmaya siyasi saikleri karıştırabilecektir.⁵⁶⁴

⁵⁶⁰ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 748.

⁵⁶¹ Gökhan Dönmez, “2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Türkiye’de Meclis Soruşturması”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 25/42 (Temmuz 2020), 61; Tanör-Yüzbaşıoğlu, *Türk Anayasa Hukuku*, 336.

⁵⁶² Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 307-308.

⁵⁶³ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 752; Kaya, *Demokratiklik Sorunu*, 200.

⁵⁶⁴ Dönmez, “Türkiye’de Meclis Soruşturması”, 62.

Bu şekilde yasama ile yürütme arasındaki dengenin bozulması kuvvetler ayrılığını da olumsuz etkilemektedir.⁵⁶⁵

Mekanizmaya ilişkin önemli bir eleştiri noktası haline gelen diğer bir değişiklik ise meclis soruşturmasının sonuçlarına ilişkindir. 6771 sayılı kanunla yürürlükten kaldırılan 113. madde uyarınca, bir bakanın TBMM kararı doğrultusunda Yüce Divana sevki halinde kişinin bakanlığı düşmekteydi. Yüce Divana sevki gerçekleşen kişinin Başbakan olması durumunda ise tek başına Başbakanın görevi sona ermemekte, bütün hükümetin istifa ettiği kabul edilmekteydi. 105. ve 106. maddelere göre ise, Yüce Divan tarafından gerçekleştirilen yargılama sonucunda seçilmeye engel bir suçtan mahkum edilmeleri halinde görevleri sona erer. Görüldüğü üzere eski düzenlemede kişinin görevine son verilmesi için Yüce Divana sevki yeterli iken, değişiklikle birlikte bunun için seçilmeye engel bir suçtan mahkumiyet kararı olması gerekir.⁵⁶⁶

Yüce Divana sevkini görevi sona erdirmemesi nedeniyle “halihazırda yargılanmakta olduğu mahkemeye üye atama yetkisine sahip bir Cumhurbaşkanı” durumu ortaya çıkmaktadır.⁵⁶⁷ Benzer durumlarda kabul edilen “görevden uzaklaştırma” yönteminin burada yer almamış olması eleştirilmiş, böyle büyük çoğunluklarla Yüce Divana sevk edilen Cumhurbaşkanı’nın artık meşruluğunu kaybedeceği savunulmuştur.⁵⁶⁸

Cumhurbaşkanı yardımcılarının ve bakanların, görevleri dışında kişisel bir suçtan yargılanmaları için dokunulmazlıklarının kaldırılması gerekir. Bu durumda gerçekleştirilecek cezai yargılama Yüce Divan tarafından değil, suç işledikleri yer ceza mahkemesinde görülür.⁵⁶⁹

Anayasa Mahkemesinin resmi internet sayfasından 1964 yılından itibaren Yüce Divan sıfatıyla baktığı davalara ulaşılabilmektedir.⁵⁷⁰ Sayfada bulunan on beş kayıttan on üçü Başbakan ve bakanlara karşı görülen davalara ilişkindir. Bu şekilde yargılanan tek Başbakan ise Mesut Yılmaz olmuştur.

Gözler’e göre, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanın görevden alınması sonucunu doğurabilmesi açısından meclis araştırması ve soru gibi diğer denge ve denetleme mekanizmalarına göre daha etkin bir araçtır. Bununla birlikte, mekanizmanın işletilmesi için ulaşılması gereken çoğunluklar kullanım imkanını zorlaştırmaktadır. Ayrıca, bu mekanizmanın ancak cezai durumlara ilişkin oluşu kullanım alanını sınırlandırmaktadır. Ancak, yürütmenin

⁵⁶⁵ Dönmez, “Türkiye’de Meclis Soruşturması”, 63.

⁵⁶⁶ Eren, *Anayasa Hukuku*, 826.

⁵⁶⁷ Gönenç - Kontacı, “Yasama-Yürütme İlişkileri”, 72.

⁵⁶⁸ Gönenç - Kontacı, “Yasama-Yürütme İlişkileri”, 73.

⁵⁶⁹ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 755.

⁵⁷⁰ Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi, anayasa.gov.tr, “Kararlar”, Erişim: 13 Kasım 2024.

yasamaya karşı siyasi sorumluluğu parlamenter sistemlerin bir özelliği olarak görüldüğünden, başkanlık sistemine yaklaşan yeni sistemimizde siyasal sorumluluğun yer almaması doğal karşılanabilir.⁵⁷¹

⁵⁷¹ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 755.

SONUÇ

Türkiye Cumhuriyeti, kuruluşundan bugüne kadar içinde bulunduğu koşullara da bağlı olarak farklı hükümet sistemleri tecrübe etmiş, istikrarlı bir yönetime ulaşma gayesiyle sürekli arayış ve dönüşüm içinde olmuştur. Yürütmeyi güçlendirme eğilimi 2007 Anayasa değişikliği ile son bulmamış, bu süreç daha ziyade ülkeyi Başkanlık sisteminin kabulüne hazırlayan bir geçiş dönemi mahiyetinde kalmıştır. Nitekim, 2017’de tekrar Anayasa değişikliği yaşanmıştır. Yürütmeyi tek başlı bir yapıya dönüştüren ve bunu kullanan Cumhurbaşkanı’nın doğrudan halk tarafından seçilmesini öngörerek güçlü bir meşruluk sağlayan yeni sistem, taşıdığı özelliklerle hükümet sistemleri sınıflandırmasında Başkanlık sistemine yakın bir çizgide yer almıştır. Bunun yanında Anayasal yapıya dahil edilen bazı araçlar, sistemi saf Başkanlık sisteminden ayırarak kendine özgü bir yapı oluşturmuştur. Taşıdığı spesifik karaktere binaen tercih edilen farklı isimlendirmelerden biri olan “Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi” bu çalışma kapsamında esas alınmıştır.

Hükümet sistemlerinde yaşanan değişimler, temelde, anayasal yapıda kuvvetler ayrılığının ne ölçüde benimseneceğine ilişkin bir tercihtir. Kuvvetler ayrılığı mutlak gücün sınırlandırılması için bu gücün elindeki belli yetkilerin alınarak farklı yapılara verilmesi düşüncesine dayanır. İktidarın üçe bölünmesi bir yetkiyi kullanan organı denetleyebilecek iki organ olduğu anlamına gelir. Bu aşamada ise, denge ve denetleme mekanizmaları karşımıza çıkar. Denge ve denetleme mekanizmalarını aslında kuvvetler ayrılığı kuramının geliştirildiği düşünce yapısında amaçlanan olgu olarak görmek mümkündür ve parlamenter sistemin şekillenmeye başladığı dönemden itibaren sisteme içkin bir şekilde olgunlaşmıştır. Başkanlık sistemi açısından baktığımızda ise, parlamenter sistemden çok daha sonra ve daha teorik bir çerçevede geliştiği söylenebilir. Ülkemizde de, uzun parlamenter sistem tecrübesi süresince biçimlenen denge ve denetleme mekanizmaları, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte belli ölçüde değişikliğe uğramıştır.

Bu geçiş ile denge ve denetleme mekanizmalarına ilişkin en önemli değişikliklerden biri gensoru aracının kaldırılması olmuştur. Parlamenter sistemlerde yasamanın elindeki en etkili denetleme mekanizmalarından biri olan gensoru, yürütmenin, kaynağının yasama olduğu ve

görevine devam edebilmesi için yasamanın güvenine bağlı olduğu fikrinden doğar. Ancak Başkanlık sisteminde yürütme organının temsilcisi olan Başkan halk tarafından doğrudan seçildiği için yasama ile aynı meşru temele ve güce sahip olur. Bu halde yasamanın kendine bağlı olmayan bir kuvvet olan yürütmeyi güvenine bağlama gibi bir yetkisi olamaz. Bu durum, Başkanlık sisteminin parlamenter sisteme göre daha sert bir kuvvetler ayrılığına dayandığına ilişkin göstergelerden biridir.

Buna karşın, sistem içinde yer verilen başka bir mekanizma, Başkanlık sisteminde organların göreve geliş ve görevi sürdürme aşamalarında bağımsız olması anlayışına ters düşmektedir. “Seçimlerin birlikte yenilenmesi” olarak da terimleşen bu mekanizma, hem yürütmeye hem de yasamaya diğer organın görevine son verme gücü taşıyan bir yetki tanımaktadır. Bu yetki, sistemin saf Başkanlık sisteminden ayrılarak kendine özgü bir nitelik kazanmasındaki en önemli unsurdur. Türkiye’de, 2017 değişikliklerinden önceki düzenlemelere göre, parlamenter sisteme uygun olarak TBMM, salt çoğunluğun sağlanmasıyla kabineyi düşürmeye yetkindi. Yeni düzenlemelere baktığımızda ise Meclise de Cumhurbaşkanına da karşılıklı göreve son verme yetkisi tanındığını görüyoruz. 116. maddede yer alan bu düzenlemede iki nokta dikkat çekmektedir. Bunlardan ilki, iki organdan birinin diğerinin görevine son vermesi halinde kendisinin de seçimlere gitmek zorunda olmasıdır. Bu durum, parlamenter sistemde yasamayı güçlendiren bir yetki olarak kurgulanmış fesih hakkının, aynı etkide yürütmeye de verilerek yürütmenin bu konuda güçlendirilmek istendiğine işaret etmektedir. Bununla birlikte, fesih durumunda da seçimlerin eş zamanlı gerçekleşecek olması Meclis ile Cumhurbaşkanının farklı eğilimlerde olma ihtimalini düşürecektir. Diğer husus ise Cumhurbaşkanının görevine son verilebilmesi için Mecliste ulaşılması gereken çoğunluktur. Düzenlemeye göre parlamento üyelerinin beşte üçü çoğunluğuna ulaşılması gerekir. Bu, Türkiye’deki disiplinli parti yapısı da göz önüne alındığında, özellikle Cumhurbaşkanının parlamentoya hakim olduğu durumlarda gerçekleşmesi çok düşük bir ihtimaldir. Cumhurbaşkanı ise bu yetkiyi onay şartı da olmadan tek başına kullanabilmektedir. Bu durum, mekanizmanın ulaşılabilirliği anlamında organlar arasında dengesizliğe yol açabilecektir.

Çalışma kapsamında yer verilen yürütmenin sahip olduğu diğer denge ve denetleme mekanizmaları yasama işlemine ilişkindir. Mecliste açılış konuşması yapma ve mesaj yetkisi, Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisine kıyasla daha yumuşak olmakla birlikte, kanun yapma sürecinin başında belli bir istikamete doğru yasamayı yönlendirirken kanunları geri gönderme yetkisi, yürütmeye istemediği kanunların çıkarılmasına engel olma imkanı vererek bunu sağlar. Kanunları geri gönderme yetkisi değişiklik öncesinde de Anayasamızda yer alsa

da geri gönderilen kanunun TBMM tarafından aynen kabul edilmesi için gerekli sayılar yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile geri gönderme yetkisinin güçlendirici veto özelliği kazanması, yasamayı yürütmeye karşı zayıf konuma getirmesi bakımından eleştirilmektedir. Cumhurbaşkanına verilen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi ise yasamayı aracı kılmadan doğrudan düzenleyici işlem yapma imkanı tanıması bakımından yürütmeye yasama alanına müdahale yolu açmaktadır. Yürütmeye gerekli durumlarda hızlı ve etkin hareket etme imkanı verme anlamında hükümet sistemlerinde yer verilen bir yapı olmakla birlikte yasama alanına aşırı müdahale tehlikesi taşımaktadır. Bu tehlikeyle birlikte, CBK çıkarılabilecek alanlara ilişkin getirilen Anayasal sınırlar ve çatışma durumunda kanunların güçlü kılınması, bu yetkinin gücünü önemli ölçüde daraltmaktadır. AYM tarafından verilen kararların da bu yönde geliştiği görülmektedir.

Yasama organının temel görevlerinden biri, yürütmeyi denetlemektir. Bu doğrultuda TBMM; Anayasanın 98. maddesinde sayılan Meclis araştırması, genel görüşme, Meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkilerini kullanır. 2017 Anayasa değişikliği ile sözlü soru mekanizması kaldırılmıştır. Yürütmenin, Meclis çalışmalarına dahilini kısıtlayan kuvvetler ayrılığı sisteminin bir sonucu olarak gösterilen bu değişiklik sözlü soru ile yasamanın doğrudan yürütmeyi muhatap alarak denetleme yolunu kapatmıştır.

Genel görüşme, önerge sahipleri dışındaki milletvekillerinin de katılımının mümkün olduğu bir görüşme sağlayarak sorunun iki tarafa indirgenmiş kısırlığından kurtarılması bakımından önemlidir. Meclis araştırması ise, bir komisyon aracılığıyla gerçekleşecek kapsamlı bir çalışma sonucunda yasamanın ihtiyacı olan bilgiyi sağlaması veya gerekli denetimi yapmasına yardımcı olması bakımından soru ve genel görüşmeden ayrılır. Bununla birlikte üç mekanizma da yürütmenin siyasal sorumluluğunun doğması bakımından yetersiz kalabilecektir.

98. maddede sayılan mekanizmalardan, Meclis soruşturması, cezai sorumluluk doğurması bakımından ayrılmaktadır. Yeni sistemle birlikte hakkında Meclis soruşturması yürütülebilecek kişiler yeniden düzenlenmiş, Başbakanlar ve bakanların yerini Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar almıştır. Diğer bir değişiklik ise bu mekanizmanın işletilmesinde farklı aşamalarda gerekli oy çoğunluklarının yükseltilmesidir. Parlamenter sistemde Cumhurbaşkanının görevine ilişkin cezai sorumsuzluğu kural iken Başkanlık sisteminde yetki sahibi konumuna gelmesiyle Başkan sorumluluk sahibi de kabul edilmiştir. Sistemimizde de “Meclis soruşturması” kapsamında yer verilmemiş olmakla birlikte, Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun bulunduğu kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun

işletilmesinde izlenecek usul de Meclis soruşturmasıyla aynıdır. Genel olarak yürütmenin cezai sorumluluğunun işletilebilmesi için aranan çoğunluklar ulaşılması zor olması nedeniyle eleştirilmiştir. Bununla birlikte, özellikle Cumhurbaşkanının sistem içindeki rolü göz önüne alındığında belli bir ölçüde koruma sağlamanın gerekli olduğu söylenmelidir.

98. maddede yer almamakla birlikte, bütçe kanununu onaylama yetkisi de bir denge ve denetleme mekanizması olarak çalışmamızda yer almıştır. Bütçe kanunları, tasarımı hazırlama ve sunma yetkilerini yürütmeye vererek yasama işlemlerinin yasama organı tarafından gerçekleştirilmesine istisna oluşturma, onay yetkisinin ise yasama elinde bulunmasıyla yasamanın yürütmeyi işlevsiz duruma sokabilmesi bakımından anayasal sistemlerde en işlevsel denge ve denetleme mekanizmalarından biri olmuştur. Devletin sınırlandırılmasında, yasamanın devlet bütçesi üzerinde söz sahibi olma isteğinin başat motivasyon kaynaklarından olduğu hatırlandığında bu yetkinin ne kadar önemli olduğu anlaşılacaktır. Ancak bu yetki, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, bütçenin onaylanmaması durumunda kullanılabilecek çıkış yollarına yer verilerek önemli ölçüde güçsüzleştirilmiştir.

Günümüzde devlet yönetiminde siyasi partilerin belirleyici konumu, kuvvetler ayrılığı ilkesinin işleyişini ve denge-denetleme mekanizmalarının fonksiyonelliğini etkilemektedir. Devlet başkanları, bu mekanizmaların lehine işletilmesi veya aleyhine olacak bir mekanizmanın işletilmemesi için gerekli milletvekili sayılarına üyesi oldukları parti aracılığıyla ulaşabilecektir. Disiplinli parti yapısının yerleşmiş olduğu Türkiye’de de bu risk geçerlilik taşımaktadır. Bu duruma ek olarak, yeni sistem ile eş zamanlı seçim usulünün getirilmesi, yürütme organının üyesi olduğu siyasi parti ile yasama organında çoğunluğu oluşturan partinin aynı olma ihtimalini de artırmaktadır. Tüm bu dinamikler denge ve denetleme mekanizmalarının işlevselliğini sorgulatmaktadır. Ancak bu durumun bu mekanizmaları önemsizleştirmekten ziyade daha da öne çıkarması gerekir. Zira öngörülen tehlikelerin önüne geçebilmek için ihtiyacımız olan şey yine denge ve denetleme mekanizmalarıdır.

KAYNAKÇA

Akgül, M. Emin. *Hükümet Sistemleri Tartışması ve Türkiye Örneği*. Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları, 2015.

Alkan, Haluk. *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Meclisin Denetim Yetkisi*. SETA Perspektif, no. 165 (8 Şubat 2017). Erişim 13 Nisan 2025. <https://www.setav.org/cumhurbaskanligi-sisteminde-meclisin-denetim-yetkisi>

Amerika Birleşik Devletleri. *ABD Anayasası (Açıklamalı)*. Washington, DC: ABD Büyükelçiliği, 2024. Erişim 20 Aralık 2024. <https://tr.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/91/abd-anayasasi.pdf>

Anayurt, Ömer. “1924 Anayasası’nda Meclis-Yürütme İlişkileri”. *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi* 8/39 (Kasım 1997), 673-94.

Anayurt, Ömer. *Anayasa Hukuku Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kuramlar)*. Ankara: Seçkin Yayınları, 5. Basım, 2022.

Anayurt, Ömer - Ekinci, Ahmet. “Tek Yapılı Yürütme Esasına Dayalı Hükümet Sistemlerinde Başkan Yardımcılığı Kurumu ve 2017 Anayasa Değişikliği ile Getirilen Sistemde Cumhurbaşkanı Yardımcılığı Kurumu Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz”. *Zafer Gören Armağanı* (2017), 441- 500.

Ardıçoğlu, Artuk. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”. *Ankara Barosu Dergisi* 75/3 (2017), 19-51. <https://doi.org/10.30915/abd.463699>

Aristoteles. *Politika*. çev. Mete Tunçay. İstanbul: Remzi Kitabevi, 14. Basım, 2011.

Atar, Yavuz. *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınları, 17. Basım, 2024.

Atlay, Kamil. “Türk Parlamento Hukukunda Gensoru”. *Yasama Dergisi* 16 (2010), 57-102.

Aydın, Hüseyin. *Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2020.

AYM, Anayasa Mahkemesi. K. 2023/63 (5.4.2023). <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/anayasa-mahkemesi/e-2019-111-k-2023-63-t-5-4-2023>

AYM, Anayasa Mahkemesi. K.2024/52 (22/2/2024).
<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/DilekcePDF/2024-52-nrmd.pdf?>

Bayraktarlı, İhsan Yılmaz. *Alman Siyasal Sisteminde Erkler Ayrılığı Bağlamında Yargı ve Siyasal Erkin Yakın İlişkisi*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2012.

Almanya Federal Cumhuriyeti. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* [Federal Alman Anayasası]. 23 Mayıs 1949. Erişim 16 Ağustos 2025. <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80207000.pdf>

Can, Osman. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi Anayasa Mahkemesi Yaklaşımı.” *Anayasa Yargısı* 37/1 (2020), 133-192.

Çelebi, Özge. “Amerika Birleşik Devletleri'nde Başkanın Kararname Çıkarma Yetkisi.” *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 1/13 (2022), 179-190.

Çolak, Çağrı D.. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Yetkisinin Amerikan Sistemi Üzerinden Karşılaştırmalı Analizi.” *Strategic Public Management Journal* 3, (2017), 51-65.

Doğan, İlyas, “Türk Tipi Başkanlık Modeli Bağlamında 2017 Anayasa Değişikliğinin İrdelenmesi”. *Dört Kıtada Başkanlık Sistemi (Ülke Örnekleriyle Hukukun Üstünlüğü, İnsan Hakları ve Demokrasi)*. ed. İlyas Doğan, Serdar Ünver. 16-45. Ankara: Astana Yayınları, 2017.

Dönmez, Gökhan. “2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Türkiye’de Meclis Soruşturması”. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 25/42 (Temmuz 2020), 39-66.

Dursun, Ömer. *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Bütçe Hakkı*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2024.

Duverger, Maurice. “A New Political System Model: Semi-Presidential Government”. *European Journal of Political Research*, 8 (1980), 165-187.

Fendoğlu, Hasan Tahsin. *Türkiye’de Başkanlık Sistemi (Karşılaştırmalı)*. Ankara: Yetkin Basımevi, 2015.

Eren, Abdurrahman. *Anayasa Hukuku Dersleri*. Ankara: Seçkin Yayınları, 5. Basım, 2023.

Erhan, Zeynep - Duygulu, Vasıf İnanç. “Türk Tipi Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetim Mekanizmaları”. *Karatekin Hukuk Dergisi* 1/1 (Ocak 2023), 41-59.

Ergül, Ozan. “Aynı Olaya İlişkin Meclis Araştırması ile Adli Soruşturmanın Bağdaşmazlığı Üzerine”. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 69 (2007), 125-150.

Ertaş, Türker. “Amerikan Siyasi Tarihinde Başkanların Impeachment Usulü ile Suçlandırılması: Johnson, Nixon, Clinton ve Trump Örnekleri Üzerinden Anayasal Bir İnceleme”. *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 12/1 (2022), 3-89.

Ertaş, Türker. *Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 4. Basım, 2024.

Gedik, Ömer. *Yürütmenin Yasama Tarafından Denetimi ve Türkiye’de Yasama Organının Dönüşümü*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2023.

Gönenç, Levent - Kontacı, Ali Ersoy. “2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama-Yürütme İlişkileri”. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 145 (Kasım-Aralık 2019), 53-79.

Gözler, Kemal. *Anayasa Hukukunun Temel Esasları Ders Kitabı*. Bursa: Ekin Basım, 16. Basım, 2024.

Gözler, Kemal. *Anayasa Hukukunun Temel Teorisi*. 1 cilt. Bursa: Ekin Yayınları, 2. Basım, 2020.

Gözler, Kemal. *Anayasa Hukukunun Temel Teorisi*. 2 cilt. Bursa: Ekin Yayınları, 2. Basım, 2020.

Gözler, Kemal. *Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*. Bursa: Ekin Yayınları, 2001.

Gözler, Kemal. “‘Fesih’ ve ‘Seçimlerin Yenilenmesi’ Farklı kavramlar mıdır? ‘Cumhurbaşkanının Meclisi Fesih Yetkisi Yoktur’ İddiası Üzerine Bir İnceleme”. *anayasa.gen.tr*. Erişim 18 Nisan 2025. <https://www.anayasa.gen.tr/fesih-yenileme.html>

Gözler, Kemal. “Hukukun Siyasetle İmtihanı-2”. *anayasa.gen.tr*. Erişim 18 Nisan 2025. www.anayasa.gen.tr/ysk-imtihan.htm

Gözler, Kemal. “Hukukun Siyasetle İmtihanı Kim Sınıfta kaldı? Anayasa mı, Anayasa Hukuku mu, Anayasa Hukukçuları mı? Anayasa Mahkemesi mi?”. *Türkiye Günlüğü* 89 (Yaz 2007), 5-15.

Gözler, Kemal. *Türk Anayasa Hukuku*. Bursa: Ekin Yayın Basım Dağıtım, 4. Basım, 2021.

Gözler, Kemal. *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Yayın Basım Dağıtım, 29. Basım, 2024.

Güneş, Turan. *Parlemanter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1956.

Güzel, Mehmet Nuri. *Meclis Araştırması ve Görüşülen Meclis Araştırma Komisyonu Raporlarının Hukuk Devleti İlkesi Bakımından Değerlendirilmesi*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2020.

Haliloğlu Pakdil, Naciye Betül. “2017 Anayasa Değişiklikleri Sonrasında Türkiye’de Kanun Tekliflerinin Hazırlanmasında Yasama ve Yürütmenin Rolü”. *İstanbul Hukuk Mecmuası* 81/4 (Şubat 2024), 943-995. <https://doi.org/10.26650/mecmua.2023.81.4.0004>.

İba, Şeref. *Parlamento Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınları, 8. Basım, 2022.

İslam, Nadir Latif. *Türkiye’de Gensoru ve Meclis Tahkikatı*. Ankara: y.y., 1966.

Karaman, Mustafa. *Demokratik Siyasal Sistemde Parlamenter Denetim ve Türkiye Uygulaması*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2020.

Karamustafaoğlu, Tunçer. *Yasama Meclislerini Fesih Hakkı*. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1982.

Kaya, Semih Batur. *Hükümet Sistemi Sınıflandırmasında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Analizi: Denge-Denetim Ağı ve Demokratiklik Sorunu*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2021.

Keser, Hayri. “Başkanlık Sisteminde Yasama ve Yürütme Organları Arasındaki Karşılıklı Etkileşim Araçları Açısından Türkiye – ABD Hükümet Sistemlerinin Karşılaştırması”. *Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 11/2 (2021). <https://doi.org/10.54704/akdhfd.1033555>

Köker, Levent. “Anayasa Değişikliği Teklifinde Yer Alan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Üzerine Bazı Tespitler ve Eleştiriler.” *Levent Köker Blog*, Ocak 2017. Erişim 12 Ocak 2025. <https://leventkoker.blogspot.com/search?q=cumhurba%C5%9Fkanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1+kararnamesi>

Köse, Hacı Ömer. “Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetim: Parlamentonun Yürütmeyi Denetleme İşlevi ve Parlamento Adına Yürütülen Sayıştay Denetiminin Önemi”. *Sayıştay Dergisi* 114 (2019), 7-31.

Kutlu, Mustafa. *Kuvvetler Ayrılığı, Temelleri - Gelişimi Hukuk Devletinin Kökenleri*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2001.

Kuzu, Burhan. *Türkiye için Başkanlık Sistemi*. İstanbul: y.y.,1997.

Küçük, Adnan. *Türkiye’de Başkanlık Sistemi*. Ankara: Adres Yayınları, 2020.

Lijphart, Arend. *Çağdaş Demokrasiler: Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri*. çev. Ergun Özbudun- Ersin Onulduran. Ankara: Yetkin Yayınları, 1996.

Lijphart, Arend. *Demokrasi Modelleri: Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları*. çev. Güneş Ayas-Utku Umut Bulsun. İstanbul: İthaki Yayınları, 2014.

Locke, John. *Yönetim Üzerine İkinci İnceleme Sivil Yönetimin Gerçek Kökeni Boyutu ve Amacı Üzerine Bir Deneme*. çev. Fahri Bakırcı. Ankara: Serbest Kitaplar, 5. Basım, 2012.

Metin, Yüksel. “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 1/1 (Mart 1996), 171-198.

Montesquieu. *Kanunların Ruhu Üzerine*. çev. Berna Günen. İstanbul: Türkiye İş Bankası, 3. Basım, 2019.

Narter, Recep. “Anayasal Açıdan Bütçe Hakkı”. *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 16/ 1-2 (2012), 35-52.

Neziroğlu, İrfan. “Türkiye Büyük Millet Meclisinde Parlamenter Denetim Aracı Olarak Sözlü Soru Önergelerinin Etkinliği”. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 8/2 (Aralık 2006), 151-68.

Okandan, Recai G.. *Amme Hukukumuzun Ana Hatları*. İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1957.

Okşar, Mustafa. *2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Yürütme Erkinin Üstünlüğü*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2019.

Onar, Erdal. *Meclis Araştırması*. Ankara: Ankara Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Doktora Tezi, 1976.

Onar, Erdal. *Meclis Araştırması*. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1977.

Ormanoğlu Duranlıoğlu, Hatice Derya. “Devlet Başkanının Kanunları Geri Gönderme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yetkinin Değişen Niteliği”. *Adalet Dergisi* 73 (Ekim 2024), 403-424. <https://doi.org/10.57083/adaletdergisi.1573553>.

Özer, Atilla. *Anayasa Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi, 6. Basım, 2016.

Özbudun, Ergun. *1921 Anayasası*. Ankara: Erdal Basım Yayın Dağıtım, Atatürk Araştırma Merkezi Başkanlığı, 3. Basım, 2021.

Özbudun, Ergun. *Parlamanter Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakabe Vasıtaları*. Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 1962.

Özbudun, Ergun. *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Basımevi, 23. Basım, 2023.

Özkul, Fatih. *2017 Anayasa Değişikliği Sonrasında 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı ve Sorumluluğu*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2020.

Özsoy Boyunsuz, Şule. *Dünyada Başkanlık Sistemleri*. Ankara: İmge Kitabevi, 2017.

Öztürk, Hüseyin. *Kuvvetler Ayrılığı Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütmenin Konumu*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2023.

Presidency Ucsb, The American Presidency Project. “Executive Orders”. Erişim 18 Ocak 2025. <https://www.presidency.ucsb.edu/statistics/data/executive-orders>

Senate.gov, United State Senate. “Veto, U.S. Senate 1789 to Present.” Erişim 22 Mayıs 2024. <https://www.senate.gov/legislative/veto/vetoCounts.htm>

Seyhan, Feyza Merve. *Türkiye’de Uygulanan Hükümet Sistemleri ve 2017 Anayasa Değişikliği ile Benimsenen Hükümet Sistemi*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2019.

Soysal, Mümtaz. *Anayasaya Giriş*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 3. Basım, 2011.

Şahin İpek, Elif Ayşe. “Bütçe Hakkının Kullanılması Bakımından TBMM’nin Bütçe Sürecindeki Rolünün Değerlendirilmesi”. *Maliye Finans Yazıları* 107 (2017), 69-108.

Şirin, Sinem. *Parlamentonun Müzakere İşlevinin Temel Aracı: Genel Görüşme*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2024.

Tanör, Bülent. *İki Anayasa: 1961-1982*. İstanbul: On İki Levha, 5. Basım, 2020.

Tanör, Bülent. *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 38. Basım, 2024.

Tanör, Bülent- Yüzbaşıoğlu, Necmi. *1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku*. İstanbul: Beta Basım, 12. Basım, 2012.

T.C. Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyon Raporu. *Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu* 5/7. Erişim 30 Ağustos 2025. https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TM___/d00/c002/tm__00002034.pdf

Teziç, Erdoğan. *Anayasa Hukuku*. İstanbul: Beta Basım, 24. Basım, 2020.

Teziç, Erdoğan. “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 52/1-4 (Temmuz 2011), 101-116.

Turhan, Mehmet. *Hükümet Sistemleri*. Ankara: Gündoğan Yayınları, 2. Basım, 1993.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi. anayasa.gov.tr. “Kararlar”. Erişim: 13 Kasım 2024. <https://anayasa.gov.tr/tr/kararlar/yuce-divan/>

Türkiye Cumhuriyeti Devlet Başkanı Orgeneral Kenan Evren’in Yeni Anayasayı Devlet Adına Resmen Tanıtma Programı Gereğince Yaptıkları Konuşmalar (24 Ekim - 5 Kasım 1982). Ankara: TBMM Basımevi, 1982.

Türkiye Cumhuriyeti. *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)*. Ankara: Anayasa Mahkemesi, 2021. anayasa.gov.tr. Erişim 25 Ağustos 2025. https://www.anayasa.gov.tr/media/7465/gerekceli_anayasa_2021.pdf

Uluşahin, Nur. *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*. Ankara: Yetkin Yayınları, 1999.

Uslu, Ferhat. *Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmaları ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama ve Yürütme Organları Arasındaki İlişkiler*. İstanbul: Filiz Kitabevi, 2. Basım, 2022.

Uzun, Cem Duran. *Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2023.

Ünal Açıkgöz, Merve. “1876 Tarihli Kanun-i Esasi’de Yasama-Yürütme İlişkisi”. *Yasama Dergisi* 43 (2021), 61-86.

Ünal Açıkgöz, Merve. *2017 Anayasa Değişiklikleri Bağlamında Yürütmenin Denetlenmesi*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2021.

Ünal Açıkgöz, Merve vd. “Amerika Birleşik Devletleri’nde Başkanlığın Düzenleyici İşlemleri”. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 149 (2020), 225-252.

Yaman Kaplan, Ayşe. *Karşılıklı Etkileşim Araçları Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2023.

Yavuz, Bülent. *Hükümet Sistemi Seçeneklerinde Denge ve Denetleme Mekanizmaları Raporu*. Denge ve Denetleme Ağı, 2017. Erişim 10 Mayıs 2025. <https://www.dengedenetleme.org/publication/9/Hukumet-Sistemi-Seceneklerinde-Denge-ve-Denetleme-Mekanizmalari-Raporu>

Yavuz, Bülent. *Parlamente Hükümet Sisteminde ve 1982 Anayasası’nda Başbakan*. Ankara: Asil Yayın, 2018.

Yazıcı, Serap. *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 4. Basım, 2017.

Yazıcı, Serap. “Yüz Yıl Önce ve Yüz Yıl Sonra TBMM”. *perspektif.online*. Erişim 15 Mart 2025. <https://www.perspektif.online/yuz-yil-once-ve-yuz-yil-sonra-tbmm/>

Yazıcıoğlu, İsmail. *Türkiye’de Cumhurbaşkanının Konumu*. Ankara: Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2020.

Yeşilirmak, Bahadır. “Cumhurbaşkanının TBMM’ye Mesaj Verme Yetkisi”. *Yasama Dergisi* 41 (2020), 11-38.

Yıldız, Abdulkadir. “Cumhurbaşkanı Yardımcısının Karşılaştırılması”. *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 13/1 (Mayıs 2018), 509-534.

Zengin, Mehmet A. “ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizması Üzerine Bir Deneme”. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi* 7/28 (Ekim 2016), 1-28.