



ANKARA
HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

**CUMHURBAŞKANLIĞI
HÜKÜMET SİSTEMİNDE YASAMANIN ROLÜ**

Abdurrahman Can ÖZÇEVİK

Tez Danışmanı

Doç. Dr. Yusuf PUSTU

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KENTLEŞME VE ÇEVRE SORUNLARI BİLİM DALI**

EYLÜL 2021



CUMHURBAŞKANLIĞI
HÜKÜMET SİSTEMİNDE YASAMANIN ROLÜ

Abdurrahman Can ÖZÇEVİK

YÜKSEK LİSANS TEZİ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KENTLEŞME VE ÇEVRE SORUNLARI BİLİM DALI
ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

EYLÜL 2021

ETİK BEYAN

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

Abdurrahman Can ÖZÇEVİK
(16/09/2021)

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasamanın Rolü

(Yüksek Lisans)

Abdurrahman Can ÖZÇEVİK

ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

Eylül 2021

ÖZET

Türkiye'de 1924 Anayasası'ndan itibaren yasama organının yürütme organı üzerindeki tahakkümünün azaltılması, yürütme organının güçlendirilmesi yönünde bir eğilim benimsenmiştir. 1961 Anayasası ile benimsenen parlamenter hükümet sisteminin aksayan yönlerinin giderilmesi amacıyla; 1971-73 yılında yapılan anayasal değişikliklerle yürütme organı güçlendirilmeye devam edilmiştir. 1982 Anayasası'yla birlikte yürütme organının güçlendirilmesi eğilimi, Cumhurbaşkanlığı makamı üzerinden devam etmiştir. İlk halinde 1982 Anayasası Cumhurbaşkanlığı makamını tarafsız bir konuma koymakla beraber, yürütme organını dengeleyici çok önemli yetkilerle donatmıştır. Ancak parlamenter hükümet sistemi gereği siyaseten Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu devam ettirilmiştir. 2007 yılına gelindiğinde; 1982 Anayasası'nda yapılan değişikliklerle Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi kararlaştırılmıştır. İlk kez 2014 yılında Cumhurbaşkanı, doğrudan halk tarafından seçilmiştir. Hem Cumhurbaşkanının hem de parlamento ve dolaylı olarak Bakanlar Kurulu üyelerinin halk tarafından seçilmesi, çifte meşruiyet sorunsalını doğurmuştur. 2014 yılından itibaren Türkiye'de, Anayasa'da parlamenter hükümet sistemi benimsenmesine rağmen fiili olarak hükümet sisteminin yarı-başkanlık sistemine yaklaştığı gözlemlenmiştir. Nitekim 21/1/2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun referandum ile kabul edilmesi neticesinde yasama ve yürütme organları arasındaki çifte meşruiyet hali sonlandırılmıştır. 1982 Anayasa'sında yapılan değişiklikler neticesinde yasama erki ve özellikle de yürütme erki baştan aşağı değişime uğramıştır. Yürütme kanadının aktif tarafını oluşturan Bakanlar Kurulu kaldırılmıştır. Parlamenter hükümet sistemi, yerini Türkiye'ye özgü başkanlık sistemiyle benzer yönlelere sahip ve literatürde "Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi" olarak adlandırılan, Cumhurbaşkanlığı makamının güçlendirildiği bir hükümet sistemine bırakmıştır. Yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiler, yasama organının değişen yapısı ile yasama organının yeni hükümet sistemi içindeki konumu açıklanmaya çalışılmıştır. Çalışmada 1921 Anayasasından günümüze yasama organının geçirdiği dönüşüme ve yürütme organı ile arasındaki ilişkilerin gelişimine yer verilmiş, mevcut konumu incelenmiştir. Yeni hükümet sisteminin beraberinde getirdiği değişikliklere ve sisteme ilişkin doktrinde yer alan olumlu ve olumsuz görüşlere değinilmiştir.

Bilim 117111

Kodu:

Anahtar

Kelimeler:

Sayfa

Adedi:

Tez

Danışmanı:

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Yasama Organı, Yürütme Organı, 2017 Anayasa Değişikliği

109

Doç. Dr. Yusuf PUSTU

The Role of The Legislature In The Turkey's Presidential System

(M.Sc. Thesis)

Abdurrahman Can ÖZÇEVİK

ANKARA HACI BAYRAM VELİ UNIVERSITY

THE INSTITUTE OF GRADUATE STUDIES

September 2021

ABSTRACT

Since the 1924 Constitution was adopted a trend towards strengthening of the executive branch to reducing the dominance of the legislature over the executive branch in Turkey. With the constitutional amendments made in 1971-73, the executive body continued to be strengthened in order to eliminate the defects in the parliamentary government system adopted by the 1961 Constitution. With the 1982 Constitution, the tendency to strengthen the executive body continued through the Presidency. By 2007, with the amendment made in the 1982 Constitution, it was decided that the President would be elected by the people. The President is elected directly by the people for the first time in 2014. Aftermath, the popular election of both the President of the Republic, members of the parliament and indirectly the Council of Ministers has raised the problem of double legitimacy. Since 2014 in Turkey, despite the adoption of a parliamentary system of government in the Constitution de facto semi-presidential system of government system it has been observed approaching. Indeed, dated 01.21.2017 and numbered 6771 Constitution of the Republic of Turkey in the adoption by referendum of the Law Amending the result was terminated dual legitimacy between the executive and legislative branches of state. Parliamentary system of government to replace the presidential system with the literature and with similar direction, "the presidential system of government" that the strengthening of the so-called presidential authority to Turkey was replaced by a specific system of government. In the study, it is tried to explain the relations between the legislative and executive branches in the new government system and the changing structure of the legislature in the new government system. In addition, the transformation of the legislative body since the 1921 Constitution and the development of its relations with the executive body has been included and its current position has been examined. The changes brought along with the new government system and the positive and negative opinions about the system in the doctrine were mentioned.

Science	117111
Code:	
Key	Presidential Government System, Legislative Branch, Executive
Words:	Branch, 2017 Constitutional Amendment
Page	109.
Number:	
Supervisor:	Assoc. Prof. Yusuf PUSTU

İÇİNDEKİLER

Sayfa

ÖZET	I
ABSTRACT	II
1. GİRİŞ	1
2. TÜRKİYE’NİN SİYASİ YAPISI.....	5
2.1. 1921’den Günümüze Türk Siyasi Sistemi	5
2.1.1. 1921 Anayasası Dönemi.....	5
2.1.2. 1924 Anayasası Dönemi.....	7
2.1.3. 1961 Anayasası Dönemi.....	9
2.1.3.1. 1961 Anayasası’nda yasama organının yapısı ve konumu	10
2.1.3.2. 1961 Anayasası’nda yürütme organının yapısı ve konumu.....	12
2.1.4. 1982 Anayasası Dönemi.....	13
2.1.4.1. 1982 Anayasası’nın yasama ve yürütme organlarına ilişkin belirlediği esaslar	14
2.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçilmesi Sürecinde 2007, 2010 ile 2017 Anayasa Değişiklikleri ve Sonuçları.....	15
2.2.1. 2007 Anayasa Değişiklikleri ve Sonuçları	15
2.2.2. 2010 Anayasa Değişiklikleri ve Sonuçları	20
2.2.3. 2017 Anayasa Değişiklikleri ve Sonuçları	25
3. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YASAMA VE YÜRÜTME ORGANININ YAPISI	31
3.1. Hükümet Sistemi Değişikliğiyle Yasama Organının Geçirdiği Dönüşüm.....	31
3.1.1. Yasama Organının Oluşumu.....	31
3.1.2. Yasama Organı Üyelerinin Seçimi	31
3.1.3. Yasama Organının Görev ve Yetkileri.....	34
3.1.4. Hükümet Sistemi Değişikliği Sonrası Yasama İşlemleri	35
3.2.4.1. Yasama yetkisi	35

3.1.4.2. Kanun yapım süreçleri.....	36
3.1.4.3. Parlamento kararları	39
3.1.5. Hükümet Sistemi Değişikliği Sonrası Yasama Organının Yürütmeyi Denetim Yetkisi	44
3.1.5.1. Yasama organının denetim yolları	44
3.1.5.2. Bütçe ve Kesin Hesap Kanunu	46
3.1.5.3. Cumhurbaşkanı'nın cezai sorumluluğu	49
3.2.1. Yürütme Organının Oluşumu	50
3.2.1.1. Cumhurbaşkanı seçimi	52
3.2.1.2. Cumhurbaşkanı'nın göreve başlaması	53
3.2.1.3. Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkileri	53
3.2.1.4. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar	55
3.2.1.5. Cumhurbaşkanı'na vekalet.....	56
3.2.1.6. Cumhurbaşkanı'nın cezai sorumluluğu	57
3.2.1.7. Cumhurbaşkanlığı teşkilatı	59
3.2.2. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Ekseninde Yürütme Organının Düzenleyici İşlemlerinin Değerlendirilmesi	60
3.2.2.1. Genel olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi müessesesi	60
3.2.2.2. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin niteliği ve yapılış usulü	61
3.2.2.3. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin konusu	62
3.2.2.4. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yasama fonksiyonu açısından değerlendirilmesi	64
3.2.2.5. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşindeki konumu	68
3.2.2.5.1. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve kanun karşılaştırması	68
3.2.2.5.2. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve kanun hükmünde kararname karşılaştırması.....	69
3.2.2.5.3. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve tüzük karşılaştırması	71
3.2.2.5.5. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve Cumhurbaşkanı kararı ilişkisi	73

3.2.2.6. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin denetimi.....	75
3.2.2.7. Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri	76
3.2.2.7.1. Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin niteliği ve yapılış usulü	77
3.2.2.7.2. Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin denetimi.....	77
4. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YASAMANIN ROLÜ ...	79
4.1. Genel Olarak Yasama ve Yürütme Organlarının Karşılıklı İlişkileri	79
4.2. Yasama ve Yürütme Organlarının Karşılıklı İlişkileri Ekseninde Hükümet Sistemleri.....	80
4.2.1. Parlamenter Hükümet Sistemi.....	80
4.2.2. Başkanlık Hükümet Sistemi	81
4.3. Yasama Organı Üyelerinin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine İlişkin Görüşleri.....	84
4.3.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin İşleyişine İlişkin Olumlu Görüşler	84
4.3.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin İşleyişine İlişkin Olumsuz Görüşler ..	85
4.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama ve Yürütme Organlarının Karşılıklı İlişkileri.....	87
4.4.1. Yasama ve Yürütme Organlarının Oluşumları ile İşleyişleri Açısından Değerlendirilmesi	87
4.4.2. Cumhurbaşkanı Yardımcısı, Bakanlar ve Üst Düzey Atamalar Bakımından Değerlendirilmesi	88
4.4.3. Yürütme Organının Yasama Faaliyetlerine İlişkin Değişen Rolü Bakımından Değerlendirilmesi	89
4.4.4. Yasama ve Yürütme Organlarının Seçimlerin Yenilenmesi Yetkisi Bakımından Değerlendirilmesi	90
4.4.5. Yasama Organınca Bütçe Hakkının Kullanılması Bakımından Değerlendirilmesi	92
4.4.6. Yasama Organınca Yürütme Organının Denetlenmesi Bakımından Değerlendirilmesi	93
4.5. Yasama Organının Değişen Rolü Ekseninde Temel Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri	95

4.5.1. Yasama ve Yürütme Organları Arasındaki İletişim.....	95
4.5.2. Demokratik Temsilin Geliştirilmesi Hususu	97
4.5.3. Üst Düzey Atamalar Hususu	98
4.5.4. Seçimlerin Yenilenmesi Kararına İlişkin Hususlar.....	98
4.5.5. Yasama Faaliyetlerine İlişkin Hususlar.....	99
4.5.6. Yürütme Organının Denetlenmesi Hususu.....	103
4.5.7. Bütçe Kanun Teklifinin Görüşülmesine İlişkin Benimsenen Usul.....	105
5. SONUÇ	108
KAYNAKLAR.....	117
ÖZGEÇMİŞ	123

1. GİRİŞ

21. yüzyılda demokrasinin hakim olduğu ülkelerde yaygın bir şekilde benimsenen hükümet sistemleri; parlamenter hükümet sistemi ve başkanlık hükümet sistemi olarak öne çıkmaktadır. Türkiye’de parlamenter sistem geleneği uzun zamandır uygulanmış, zaman içerisinde parlamenter hükümet sisteminin kendisinden ve sistemin inşa ettiği bürokratik yapıdan doğan yönetsel krizler, hükümet sisteminin sorgulanmasına sebebiyet vermiştir. Bu doğrultuda parlamenter hükümet sisteminin yerini alabilecek bir hükümet sistemi modelinin geliştirilmesine yönelik arayışlar baş göstermiştir. Hükümet sistemleri genel bir çerçeveye sahip olmasına karşın, her ülkenin siyasi, toplumsal ve ekonomik yapısı ile kültürel alışkanlıklarının çeşitlilik arz etmesi nedeniyle ülkeden ülkeye farklılık gösteren özellikleri sahip olabilmektedir. Türkiye’de de toplumun siyasi, ekonomik ve kültürel yapısı ile tarihsel gelişme ve tecrübeye uygun bir şekilde hükümet sistemi dizayn edilmesine yönelik çalışmalar gerçekleştirilmiştir.

Türkiye’de 1924 Anayasası’ndan itibaren yasama organının yürütme organı üzerindeki tahakkümünün azaltılması, yürütme organının güçlendirilmesi yönünde bir eğilim benimsenmiştir. 1961 Anayasası ile benimsenen parlamenter hükümet sisteminin aksayan yönlerinin giderilmesi amacıyla; 1971-73 yılında yapılan anayasal değişikliklerle yürütme organı güçlendirilmeye devam edilmiştir. 1982 Anayasası’yla birlikte yürütme organının güçlendirilmesi eğilimi, Cumhurbaşkanlığı makamı üzerinden devam etmiştir. İlk halinde 1982 Anayasası Cumhurbaşkanlığı makamını tarafsız bir konuma koymakla beraber, yürütme organını dengeleyici çok önemli yetkilerle donatmıştır. Ancak parlamenter hükümet sistemi gereği siyaseten Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu devam ettirilmiştir.

1990’lardan itibaren hükümet sistemi tartışmaları hem siyasi arenada hem de akademik camiada daha hissedilir şekilde tartışılmaya başlanmıştır. 1990’larda başarısızlıkla sonuçlanan koalisyon hükümeti denemeleri ile karşılaşılan siyasi ve ekonomik krizler nedeniyle hükümet sistemi tartışmaları gündemdeki yerini korumuştur. 2007 yılında yaşanan Cumhurbaşkanlığı seçimi krizi sonrasında daha yüksek sesle dile getirilir olmuştur.

2007 yılına gelindiğinde; 1982 Anayasası’nda yapılan değişiklikle, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi kararlaştırılmıştır. İlk kez 2014 yılında Cumhurbaşkanı, doğrudan halk tarafından seçilmiştir. 2014 yılında ilk kez bir Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ile parlamenter sistemden önemli bir

sapma yaşanmıştır. Hem Cumhurbaşkanının hem de parlamento ve dolaylı olarak Bakanlar Kurulu üyelerinin halk tarafından seçilmesi, çifte meşruiyet sorunsalını doğurmuştur. 2014 yılından itibaren Türkiye'de, Anayasa'da parlamenter hükümet sistemi benimsenmesine rağmen fiili olarak hükümet sisteminin yarı-başkanlık sistemi yaklaştığı gözlemlenmiştir.

Nitekim 21/1/2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun referandum ile kabul edilmesi neticesinde; yasama ve yürütme organları arasındaki çifte meşruiyet hali sonlandırılmıştır. 1982 Anayasa'sında yapılan değişiklikler neticesinde; yasama erki, özellikle yürütme erki bütünüyle değişime uğramıştır.

Yürütme kanadının aktif tarafını oluşturan Bakanlar Kurulu kaldırılmıştır. Parlamenter hükümet sistemi yerini Türkiye'ye özgü başkanlık sistemiyle benzer yönleri sahip ve literatürde; "Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi" olarak adlandırılan Cumhurbaşkanlığı makamının güçlendirildiği bir hükümet sistemine bırakmıştır.

Hükümet sistemlerinin yapısının iyi bir şekilde anlaşılması için yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkilerin bütüncül bir şekilde ele alınması gerekmektedir. Çünkü bir hükümet sisteminin yapısal özellikleri yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişkinin niteliğine göre şekillenmektedir. Çalışmanın konusunu oluşturan yasama organı, hükümet sistemleri içerisinde sahip olduğu yasama yetkisi ile yürütme organının işleyişine ve hükümet sisteminin yapısına her zaman yön verebilme potansiyeline sahip olması bakımından önemli bir role sahiptir. Ayrıca yasama organı, üyelerinin temsili demokrasinin bir gereği olarak halk tarafından seçilmesi itibarıyla ülkenin genel siyasete yön veren aktörlerinden birini temsil etmektedir. Bu kapsamda her iki organın oluşumları, görev ve yetkileri ile hükümet sistemi içerisindeki rollerinin iyi anlaşılması gerekmektedir. Bu kapsamda 2017 yılında Türkiye'de yapılan anayasa değişiklikleri uygulamaya koyulan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi içerisinde yasama organı ve yürütme organının geçirdiği değişim ile karşılıklı ilişkilerinin incelenmesi önem arz etmektedir.

Çalışmanın ikinci bölümünde; 1921 Anayasasından günümüze, Türkiye'de uygulanan hükümet sistemi modellerine ve yasama organı ile yürütme organının geçirdiği dönüşüme, söz konusu iki devlet organının aralarındaki ilişkilerin gelişimine yer verilmiştir.

1982 Anayasası'nın kabul edilişinden bu yana Anayasa'da 19 kez değişiklik yapılmıştır. Söz konusu değişikliklerden 2007, 2010 ve 2017 yılında yapılan Anayasa

değişikliklerinin muhtevası itibarıyla Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sürecine ilişkin inşai bir role sahip olması sebebiyle çalışmanın ikinci bölümünde 1982 Anayasa'sında gerçekleştirilen değişiklikler de incelenmeye çalışılmıştır.

Yasama organının yeni hükümet sistemi içerisindeki rolünün, çalışmanın konusunu ihtiva etmesi sebebiyle üçüncü bölümde 2017 Anayasa değişiklikleri sonrası yasama organının değişen yapısı açıklanmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda ikinci bölümde yasama organının oluşumuna, görev ve yetkilerine, yasama organının yürütme organını denetim yollarına ve yasama faaliyetleri ile süreçlerine yer verilmiştir.

Hükümet sistemlerinin yapısı, sistem içerisinde yasama ve yürütme organlarının yapıları, görev ve yetkileri, her iki organın işleyişleri ile paralellik göstermektedir. Bu kapsamda çalışmanın üçüncü bölümünde; 2017 Anayasa değişiklikleri sonrası yürütme organının değişen yapısı, görev ve yetkileri ile düzenleyici işlemleri de açıklanmaya çalışılmıştır.

Yasama ve yürütme organları arasındaki karşılıklı ilişkinin anlaşılması hükümet sisteminin yapısının doğru kavranması bakımından oldukça önem arz etmektedir. dördüncü bölümde; yasama organının yeni hükümet sistemi içerisindeki rolü ve yürütme organıyla karşılıklı ilişkileri incelenmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda dördüncü bölümde yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiler; hem teorik olarak hükümet sistemleri itibarıyla hem de Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde şekillenen yeni yapısı özelinde incelenmiştir. Ayrıca yine bu bölümde yasama organı üyelerinin, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin uygulanmaya başlandığı günden itibaren geçen iki yıllık zaman zarfındaki sisteme ilişkin olumlu ve olumsuz görüşleri derlenmeye çalışılmıştır. Yine bu bölümde Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi içerisinde yasama organının geçirdiği dönüşüm ekseninde ortaya çıkan ya da çıkabilecek sorunlara değinilmiş olup bunlara ilişkin çözüm önerileri geliştirilmeye çalışılmıştır.

Sonuç bölümünde ise çalışmanın konusu itibarıyla genel bir değerlendirme yapılmış ve TBMM'nin temel görevleri olan yasama ve denetim görevleri itibarıyla etkinliği hususu tartışılmıştır.

Yasama organı, hükümet sistemleri içerisinde sistemin tam merkezinde yer almaktadır. Yasama organı, sahip olduğu yasama yetkisi ile her koşulda sisteme yön verme özgürlüğüne sahiptir. Dolayısıyla bir hükümet sistemi içerisindeki sahip olduğu önem itibarıyla yasama organının rolünün iyi bir şekilde anlaşılması gerektiği

değerlendirilmektedir. Çalışmanın amacı da bu minvalde 2017 yılında siyasal hayatımıza giren Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası yasama organının değişen rolünün açıklanmasıdır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi oldukça yeni ve Türkiye'ye özgü bir hükümet sistemidir. Dolayısıyla sistemin işleyişine ve yapısına ilişkin hem teorik çalışmalar, hem de uygulama neticesinde elde edilen tecrübeler oldukça kısıtlıdır. Bu durum kullanılan kaynakların sayısını da etkilemiştir. Çalışma söz konusu kısıt altında gerçekleştirilmiş olup yeni hükümet sisteminin beraberinde getirdiği değişikliklere ve sisteme ilişkin doktrinde yer alan olumlu ve olumsuz görüşlere de değinilmiştir.



2. TÜRKİYE’NİN SİYASİ YAPISI

2.1. 1921'den Günümüze Türk Siyasi Sistemi

Çalışmanın bu bölümünde; 2017 yılında referandum ile kabul edilen Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile kıyaslama yapılabilmesi amacıyla 1921 Anayasasından günümüze, Türkiye’de uygulanan hükümet sistemi modellerine ve yasama organı ile yürütme organının geçirdiği dönüşüm ile söz konusu iki devlet organının aralarındaki ilişkilerin gelişimine yer verilmiştir.

2.1.1. 1921 Anayasası Dönemi

Türkiye Cumhuriyeti’nin idari ve siyasi sisteminin temelleri, Osmanlı İmparatorluğunun siyasal otoritesinin dağıldığı ve işgalci güçlere karşı topyekûn bağımsızlık mücadelesi verilen bir dönemde atılmıştır.¹

23 Nisan 1920’de kurulan Türkiye Büyük Millet Meclisi, 20 Ocak 1921’de kurulmak istenen yeni bir devletin hükümet sistemine ilişkin temel ilkeleri de içeren Teşkilât-ı Esasiye Kanunu’nu (1921 Anayasası) çıkarmıştır. 1921 Anayasası’nın birinci maddesinde egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğuna yer verilmesi, yürürlüğü devam eden 1876 Kanuni Esasi’den ayrılarak; yeni bir devletin kurulmasının amaçlandığının göstergesi olarak kabul edilmiştir. 1921 Anayasası saltanatı kaldırmamasına rağmen, halkın iradesini yansıtmaya itibarıyla milli egemenlik ilkesiyle kişisel egemenliğe dayanan monarşik yönetim sisteminin bir arada olamayacağına işaret etmiştir.²

1921 Anayasası’nın ikinci maddesiyle; yasama ve yürütme erklerinin milletin tek temsilcisi konumunda olan TBMM’de toplandığı ifade edilmiştir.³ 1921 Anayasasında bir devlet başkanlığı makamı öngörülmemiş, bu görevi yasama organının başkanı yerine getirmiştir. TBMM kendi içerisinde seçeceği bakanlara yön gösterebilir ve aynı şekilde görevden alabilir. 1921 Anayasası, milli mücadele döneminde halin icabı doğrultusunda TBMM’yi hâkim otorite haline getirmiştir. 1921 Anayasası, hem yasama fonksiyonunu hem de yürütme fonksiyonunu yasama organı bünyesinde birleştirmiştir. ⁴

¹ Cem EROĞUL, *Anatüzye Giriş (Anayasa Hukukuna Giriş)*, Ankara: İmaj Kitabevi, 2009, s. 233.

² Mahmut ÇEKİÇ, “1921 Anayasası’nın Hükümet Sistemi Açısından Değerlendirilmesi”, *T.C. Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 2016, s. 452.

³ 1921 Anayasası m.2, bkz. <https://anayasa.tbmm.gov.tr/1921.aspx>, (Erişim Tarihi:11 Mart 2021)

⁴ Ergun ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Yetkin Yayınevi, 2018, s. 26.

1921 Anayasası'nda erkler birliği anlayışının ve meclis hükümeti sisteminin benimsenmesinin doğal bir yansıması olarak yasama ve yürütme kuvvetleri, yasama organının uhdesi altında birleştirilmiştir. Kuvvetler birliği iki şekilde birleşebilir; yasama ve yürütme kuvvetleri yürütme organı üzerinde birleşebilir ve bu durumda devlet sistemi; kişisel iradeye dayanan monarşi yönetimine sahip olur. Kuvvetler parlamento üzerinde birleşir ise hükümet sistemi, meclis hükümeti sistemini meydana getirir.⁵ Yasama ve yürütme organlarının birbirinden ayrılarak kuvvetler ayrılığı rejiminin benimsendiği takdirde başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter hükümet sistemleri karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu hükümet sistemlerinden yasama ve yürütme organlarının karşılıklı olarak birbirlerini dengeleyen güçleri mevcut iken, meclis hükümeti sisteminde; yasama organının kendi içerisinden bizzat seçerek oluşturduğu yürütmenin, meclisle arasında herhangi bir denge mekanizması söz konusu olmamakla birlikte yasama organı istediği her an yürütme organını görevden alabilir. Bu durum devleti oluşturan kuvvetlerin yasama organında birleşmesinin bir sonucunu ortaya koyar ve 1921 Anayasası'nda yer alan haliyle, yasama organının yürütme organı üzerinde sahip olduğu etkinliği gösterir. Anayasada yargı organının yapısına dair hükümlerin bulunmamasına rağmen, mütareke yıllarında milli mücadele şartları altında yargı organının görevlerinin de yasama organı tarafından üstlenildiği yönünde bir görüş hakimdir. İstiklal Mahkemelerinin TBMM tarafından kurulmasıyla, mahkeme üyelerinin de yine TBMM'ce üyeleri arasından seçilmesi, bu görüşü destekler bir nitelik taşımaktadır.⁶

1921 Anayasası'nda bir devlet başkanlığı makamına yer verilmemiştir. Özbudun TBMM üyelerinin önemli bir kısmının saltanat taraftarı olması sebebiyle; Anayasa'da bir devlet başkanlığı makamına yer verilmediğini söylemektedir.⁷ Bu doğrultuda 1921 Anayasası diğer hükümet sistemlerinde devlet başkanına tanınan bazı yetkileri TBMM Başkanına tanımıştır.

Bağımsızlık mücadelesinin başarılı bir şekilde neticelenmesini takiben TBMM, 1 Kasım 1922'deki kararıyla 16 Mart 1920 tarihinden geçerli olmak üzere saltanat makamının kaldırıldığını duyurmuştur. 1923 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle 1921 Anayasası'nın o tarihe kadar kabul ettiği milletin egemenliğinin temsilinin ve

⁵ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 27

⁶ Adnan KÜÇÜK, "Türkiye'de Günümüze Kadar Tatbik Edilen Hükümet Sistemleri", *Yeni Türkiye Dergisi*, 2013, s. 815.

⁷ Ergun ÖZBUDUN, 1921 Anayasası: Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, 1992, s. 67.

kuvvetler birliğinin tek bir yapıda vücut bulduğu meclis hükümeti sisteminden, 1961 Anayasası'yla kuvvetler ayrılığının esas alınacağı parlamenter hükümet sistemine geçileceği zamana kadar olan süreyi içeren bir geçiş süreci başlatılmıştır. Bu değişikliklerle; devletin yönetim rejimi Cumhuriyet olarak belirlenerek rejim belirsizliği ortadan kaldırılmıştır.

1921 Anayasası'nda 29 Ekim değişiklikleriyle; başbakan ve bakanların TBMM üyeleri arasından seçilmesinden sonra meclisin onayına sunulması usulü belirlenmiştir. Bakanların meclis tarafından tek tek seçilme usulünün terkedilerek başbakan tarafından seçilmesinin benimsenmesi, parlamenter sisteme geçişin emareleri olarak kabul edilebilir. Yürütme kanadının icra organı olan bakanlar kurulunun başbakan tarafından oluşturulması, yasama organından kaynaklanan görüş ayrılıklarını azaltarak, yürütme organının kendi içerisinde koordine olarak uyumlu bir şekilde çalışabilmesine zemin hazırlamıştır.⁸

2.1.2. 1924 Anayasası Dönemi

1921 Anayasası'nın yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin ihtiyaçlarına cevap verememesi ve 1876 Kanuni Esasi'nin yürürlükten kaldırılmaması nedeniyle yeni bir Anayasa yapımı ihtiyacı doğmuştur. Bu doğrultuda 1924 Anayasası, devletin ihtiyaçlarına karşılık verecek bir şekilde kapsamlı olarak hazırlanmıştır.⁹

1924 Anayasasıyla, parlamenter sistem ve meclis hükümeti sistemleri arasında yer alan bir hükümet sistemi kurulduğu değerlendirilmektedir. 1924 Anayasası'nda, esasen hem parlamenter sisteme hem de meclis hükümeti sistemine özgü olan niteliklere yer verilmiştir.

1924 Anayasası'nın 5'inci maddesinde yer alan "Yasama yetkisi ve yürütme erki Büyük Millet Meclisinde belirir ve toplanır." hükmü ile 7'nci maddesiyle Meclise yürütme organını her zaman denetleyebilmesine ve düşürebilmesine ilişkin yetki tanınmasına karşın, yürütme organının yasama organını feshedebilmesine ilişkin hüküm bulunmaması, 1924 Anayasası'nın meclis hükümeti sistemine benzer niteliklerine örnek gösterilebilir. Diğer yandan Meclisin yasama yetkisini ilk elden kullanmasına karşın, yürütme yetkisi ve görevlerini ise Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu vasıtasıyla kullanması, Cumhurbaşkanlığı makamının varlığı ve Cumhurbaşkanını Meclisin seçmesi, Cumhurbaşkanının siyasi sorumsuzluğunun

⁸ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 28.

⁹ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 29.

düzenlenmesi ve başbakan ile bakanların karşı imza ilkesi gereği, Cumhurbaşkanının tek başına tesis ettiği işlemler dışında ortak sorumluluklarının bulunması, 1924 Anayasası'nın parlamenter sisteme benzer yönlerle sahip olduğunu göstermektedir.¹⁰

1924 Anayasası'nda yürütme yetkisi TBMM'ye ait olmasına rağmen TBMM, bu yetkisini yürütme organının yerine geçerek, kendisi aracısız olarak kullanamayacaktır. 1924 Anayasası yasama ve yürütme erklerine ilişkin kuvvetler birliğini, erklerin görevlerine ilişkin ise görevler ayrılığını benimsemiştir. Literatürde bu husus “kuvvetler birliği görevler ayrılığı” olarak adlandırılmaktadır.¹¹

1924 Anayasası'nın hem parlamenter sisteme ait özelliklere, hem de meclis hükümeti sistemine benzer yönler barındırması itibarıyla bu iki yönetimin karmasını oluşturan bir yönetim sistemini benimsediği söylenebilir. Karma hükümet sisteminde yasama organı, yasama ve yürütme kuvvetlerini kendi bünyesinde toplamasına rağmen, görevlerin yerine getirilmesi hususunda yasama ve yürütme organlarının fonksiyonlarında ayrışmaya gidilmiştir. "Kuvvetler birliği görevler ayrılığı" ilkesi gereği; erkleri bünyesinde barındıran yasama organının yürütme yetkisini, yalnızca Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'ndan meydana gelen yürütme organı vasıtasıyla kullanma imkanı bulduğu kabul edilmektedir.¹² 1924 Anayasası'nın kabul ettiği hükümet sistemiyle, 1921 Anayasası'ndan itibaren korunan kuvvetler birliği prensibine ilişkin esneklik sağlanarak, 1961 Anayasası'nca kabul edilecek olan ve kuvvetler ayrılığına dayanan parlamenter hükümet sistemine geçişin kolaylaştırıldığı söylenebilir.

1924 Anayasası'nda hükümetin kurulmasına dair parlamenter sisteme benzer bir uygulama belirlenmiştir. Parlamenter sisteme uygun olarak hükümet, Cumhurbaşkanının TBMM üyeleri arasından seçtiği Başbakanca belirlenen Bakanların tamamının Cumhurbaşkanı tarafından onanmasından sonra kurulmaktaydı. 1921 Anayasası başbakan ve bakanlar TBMM onayına sunulmasını öngörmekte iken, 1924 Anayasası'na göre ise; TBMM'nin onayı şartı kaldırılarak başbakan ve bakanların Cumhurbaşkanınca onanmalarını takiben TBMM'ye sunulması prensibi getirilmiştir. Söz konusu iki hükümet sistemi, hukuki olarak meydana getirebilecekleri neticeler itibarıyla önemli bir farklılığa sahiptir. 1921 Anayasası'na göre Başbakan ve Bakan unvanları ancak TBMM onayı ile

¹⁰ Kemal GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, Bursa: Ekin Yayınevi, 2018, s. 87-88.

¹¹ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 29.

¹² ÇEKİÇ, “1982 Anayasası'nın Hükümet Sistemi Açısından Değerlendirilmesi”, s. 455.

kazanılmaktayken, 1924 Anayasası'nda bu unvanların kazanılması Cumhurbaşkanının onayına bırakılmıştır.¹³

1924 Anayasası'nda yürütme organının aktif kanadını temsil eden başbakan ve bakanlardan oluşan Bakanlar Kurulu'nun, yasama organına karşı siyasi sorumluluğunun, “kolektif sorumluluk”¹⁴ ilkesi esaslı temel alınmak suretiyle düzenlenerek, hükümetin uyum içinde çalışması amaçlanmıştır. 1921 Anayasası döneminde ise; Bakanlar Kurulu üyeleri arasında doğabilecek uyuşmazlıkların, TBMM tarafından çözüme kavuşturulacağına ilişkin bir usul kabul görmekteydi. 1924 Anayasası'nda Bakanlar Kurulu, hükümetin genel politikasından birlikte sorumlu tutulmuştur.¹⁵

1924 Anayasası, çıkarılan kanunların Anayasa'ya uygunluk denetimi görevini yerine getirecek bir üst denetim mekanizmasına, anayasa yargısına yer vermemiştir. Nitekim anayasa yargısının bulunmaması; Anayasa'ya aykırı kanunların çıkarılabilmesine ve söz konusu aykırılıkların ortadan kaldırılamayarak yaptırımsız kalmasına zemin hazırlamıştır. Yasama organı, 1924 Anayasası döneminde temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması da dâhil olmak üzere tüm alanlarda, kendi isteği doğrultusunda sınırsız mutlak bir düzenleme yapma yetkisine sahip olmuştur. Dolayısıyla 1924 Anayasası'nın, yasama organının 1921 Anayasası'ndaki otoritesini koruduğu düşünülmektedir. ¹⁶

2.1.3. 1961 Anayasası Dönemi

27 Mayıs 1960'ta meydana gelen askeri darbe sonrası iktidarı elinde bulunduran Milli Birlik Komitesi (MBK)¹⁷ tarafından çıkarılan 1 sayılı Kanun ile; 1924 Anayasası'nın çoğu hükmü değiştirilerek, yeni bir anayasanın kabul edilmesine kadar olan zaman diliminde uygulanmak üzere geçici bir anayasal düzen oluşturmuştur. Söz konusu geçici Anayasa uyarınca Milli Birlik Komitesi, TBMM'nin yetkilerine sahip olmuştur. Bununla birlikte MBK yasama organının görev alanına giren işleri

¹³ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 29.

¹⁴ *Kollektif sorumluluk, (responsabilite collective), hükümetin yürütmekte olduğu genel siyasetinden dolayı Bakanlar Kurulunun bütün üyelerinin birlikte sorumlu olmasıdır.*

¹⁵ Bülent TANÖR ve Necmi YÜZBAŞIOĞLU, 1982 Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 2019, s. 346.

¹⁶ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 29.

¹⁷ “*Millî Birlik Komitesi, 27 Mayıs 1960 tarihinde Demokrat Parti hükümetini askeri darbe ile devirerek siyasi iktidarı ele alan ve sonradan başına Orgeneral Cemal Gürsel'in getirildiği Türk Silahlı Kuvvetleri'ne mensup 38 kişilik bir cuntadır.*” (Sina Akşin, Kısa Türkiye Tarihi. Milli Birlik Komitesi ve Bazı Değerlendirmeler, Türkiye İş Bankası, 2020, s. 259-260.)

şahsen, yürütme organının görev alanına giren işleri ise kendi atadığı bakanlar vasıtasıyla yerine getirecektir. Geçici Anayasa döneminde devlet başkanlığı makamı altında Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, Başkomutanlık makamları birleştirilmiştir. Ayrıca söz konusu dönemde bakanlar, aynı zamanda MBK başkanı da olan Devlet Başkanı tarafından atanmaktadır. Devlet Başkanının başkanlığını yaptığı MBK, bakanların görevlerine son verilmesi ve denetlenmesi hususunda yetkili kılınmıştır.¹⁸

MBK çok geçmeden ülkenin gereksinimlerini karşılayacak sıfırdan bir anayasa yapım çalışmalarını başlatmış ve bir grup akademisyenden oluşan bir anayasa komisyonunu görevlendirmiştir. Ancak komisyonca hazırlanan anayasa taslağının kamuoyunda yeterince karşılıklı bulamaması üzerine anayasa hazırlama görevi MBK ve Temsilciler Meclisi olmak üzere iki ayrı kanattan oluşan Kurucu Meclise verilmiştir. Kurucu Meclis tarafından hazırlanan yeni Anayasa, 9 Temmuz 1961'de halkoyuna sunulurken kabul edilmiştir.¹⁹

2.1.3.1. 1961 Anayasası'nda yasama organının yapısı ve konumu

1961 Anayasası, karma hükümet sisteminin yerine, parlamenter hükümet sistemini benimsemiştir. Anayasa kabul ettiği hükümet sisteminde; sembolik Devlet başkanı ve Başbakan koordinasyonundaki Bakanlar Kurulu'ndan oluşan yürütme organıyla, Millet Meclisi ve Senato olmak üzere çift yapıda bir yasama organına yer vermiştir.

1961 Anayasası devlet iktidarının bölüştürülmesi, dağıtılması ve sınırlandırılması anlayışı doğrultusunda yasama organını; "Millet Meclisi" ve "Senato" olmak üzere iki kanatlı bir yapıda tasarlamıştır. Kanuni Esasi döneminden sonra ikinci kez çift meclis sisteminin benimsendiği görülmektedir. Nitekim bu sistemde; "Millet Meclisi" ve "Senato" 12 Eylül 1980 askeri darbesine kadar yasama yetkisini beraber kullanmışlardır.²⁰

Yasama organının çift meclisli yapısının bir kanadını oluşturan Millet Meclisi, Senatonun yetkilerine kıyasla daha etkin yetkilerle donatılmıştır.²¹ Millet Meclisinin yetkilerinin daha ağır basmasının temelinde Millet Meclisinin, Senatoya oranla milli iradenin temsilini daha çok yansıttığının yer aldığı düşünülmektedir. İki meclisin

¹⁸ Şükrü KARATEPE, Türk Anayasa Hukuku, Ankara: Savaş Yayınevi, 2018, s.44.

¹⁹ BBC News Türkçe, '2. Cumhuriyet'in anayasası'nın oylandığı 1961 referandumunu, <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-39439341>, (Erişim Tarihi: 03/04/2021)

²⁰ KARATEPE, Türk Anayasa Hukuku, s. 53

²¹ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, 2019, s. 110.

oluşumlarına bakıldığında bu görüşü destekler nitelikte bir sonuca ulaşılabilir; Millet Meclisi, üyelerinin tamamı genel oyla halk tarafından seçilen 450 üyeden oluşmaktaydı. Cumhuriyet Senatosu ise 150'si genel oyla seçilen, 15'i Cumhurbaşkanıca seçilen üyeler ile bir kısmı da ömür boyu üyelik hakkına sahip olan "tabii" üyelerden oluşmaktaydı.²² Bu bağlamda hükümet, Millet Meclisine karşı sorumlu tutulmuştur. Cumhuriyet Senatosuna güven oyu mekanizmasıyla hükümeti düşürme yetkisi de verilmemiş olup, söz konusu yetki Millet Meclisine tanınmıştır. Parlamenter sistemde hükümetlerin denetlenmesi hususunda etkin araçlardan birisi olan bütçe hakkının kullanılmasında da nihai karar mercii olarak Millet Meclisi yetkili kılınmıştır. Kanunların kabul süreçlerinde de Millet Meclisi öne çıkarılmıştır.²³

1961 Anayasası'nın kendisinden önceki 1921 ve 1924 Anayasalarından farklı olarak egemenliğin kullanıma ilişkin yeni bir yaklaşım getirdiği gözlemlenmektedir. Anayasa, egemenliğin yine Anayasa'da belirlenen esaslar uyarınca yetkili organlar aracılığıyla kullanımını benimsemiştir. 1921 ve 1924 Anayasalarının aksine TBMM, egemenliği tek başına değil; Anayasa'da belirlenen diğer yetkili makamlarla birlikte kullanacaktır. Ayrıca Anayasa, millet egemenliğinin yalnız anayasal esaslara göre kullanılacağını öngörmüştür. Egemenliğin kullanılması hususunda organlar arasında sağlanmak istenen denge, yasama ve yürütme organlarının birbirlerini feshedebilmelerinde yapılan değişiklikte de görülmektedir. 1961 Anayasası'ndan önceki dönemde yasama organı, yürütme organını feshetme yetkisine sahipken, yürütme organının yasama organını feshetme yetkisi bulunmamaktaydı. 1961 Anayasası Cumhurbaşkanına sembolik bir önem arz etse de bir fesih yetkisi tanımıştır.²⁴

1961 Anayasası, kendisinden önceki döneme duyulan güvensizlikten ötürü olsa gerek ki; devlet iktidarını belirlediği esaslar çerçevesinde yetkili organlara paylaştırarak iktidarı denetleyici ve sınırlayıcı kurumlara da yer vermiştir. Bu kapsamda TBMM'ce çıkarılan kanunların denetlenmesi ve TBMM çoğunluğunun Anayasa aykırı düzenlemeler gerçekleştirmesi gibi ihtimallerin önüne geçilmesi

²² Cumhuriyet senatosunun tabii üyeleri 1961 Anayasası'nın 70'inci maddesinde; "13 Aralık 1960 tarihli ve 157 sayılı Kanunun altında adları bulunan Millî Birlik Komitesi Başkanı ve üyeleri ile eski Cumhurbaşkanılar, yaş kaydı gözetilmeksizin, Cumhuriyet Senatosunun tabii üyesidirler." <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/oncelki-anayasalar/1961-anayasasi/>, (Erişim Tarihi: 02/06/2021)

²³ Ayrıntı için bkz. 1961 Anayasası m. 92.

²⁴ Mustafa ERDOĞAN, Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset, Ankara: Hukuk Yayınları, 2016, s. 157.

amacıyla anayasa yargısına yer vermek suretiyle; "Anayasa Mahkemesi" kurulmuştur. TBMM'ce çıkarılan kanunların anayasal denetimine ilişkin temel görev, Anayasa Mahkemesine verilmiştir.²⁵

2.1.3.2. 1961 Anayasası'nda yürütme organının yapısı ve konumu

1961 Anayasası, parlamenter hükümet sisteminin gereklerine uygun şekilde yürütme görevini çift başlı bir yapı içerisinde kanunlara uygun bir şekilde yerine getirilmek üzere; Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna vermiştir.²⁶ Cumhurbaşkanı, sadece devleti temsil eden nitelikte ve TBMM seçimlerini yenileme şeklindeki bazı yetkilere sahip olmakla beraber göreviyle ilgili hususlarda siyasi sorumsuzluğu benimsenmiştir. Yürütme organının aktif kanadını Bakanlar Kurulu oluşturmıştır.²⁷

Yürütme organının oluşum şekli de incelendiğinde, bütünüyle parlamenter hükümet sistemine uygun olduğu gözlemlenmektedir. Yürütme organının sınırlı yetkilerle donatılmış kanadını oluşturan Cumhurbaşkanının (devlet başkanı), TBMM'nin kendi üyeleri (parlamento üyeleri) arasından nitelikli çoğunlukla seçilmesi usulü benimsenmiştir. Yürütme organının icrai kanadı olan Bakanlar Kurulu ise Başbakan ve bakanlardan oluşmaktadır. Cumhurbaşkanınca TBMM üyeleri arasından atanan Başbakan ve Başbakanca TBMM üyeleri arasından ya da milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından seçilen bakanların Cumhurbaşkanınca atanmasıyla, Bakanlar Kurulunun oluşturulması öngörülmüştür. 1961 Anayasası ile ilk defa dışarıdan bakan atanabilmesinin önü açılmıştır. 1961 Anayasasıyla parlamenter sistemin ruhunu uygun olarak Bakanlar Kurulunun (hükümetin) göreve başlaması, Millet Meclisi'nden güvenoyu alınmasına bağlı kılınmıştır. Bakanlar Kurulu'nun görevi boyunca da faaliyetlerine devam edebilmesi için güven oyunu muhafaza etmesi gerekmektedir. Aksi durumda güven oyu alamayan bir Bakanlar Kurulu görevine başlayamaz ya da görevine başladıktan sonra güvensizlik oyuyla karşılaşarsa mevcut Bakanlar Kurulu üyelerinin varlığı son bulur. Bakanlar Kurulu'nun yasama organına karşı olan kolektif sorumluluğunun korunduğu

²⁵ KARATEPE, Türk Anayasa Hukuku, s. 55

²⁶ 1961 Anayasası m. 6.

²⁷ KÜÇÜK, "Türkiye'de Günümüze Kadar Tatbik Edilen Hükümet Sistemleri", s. 820.

görülmektedir.²⁸

1961 Anayasası'nın uygulandığı dönem içerisinde yapılan bazı anayasa değişiklikleriyle yürütme organının etkinliğinin artırılmasının amaçlandığı düşünülmektedir. Bu değişikliklerden 1973 yılında Bakanlar Kurulu'na; kanunlarda değişiklik yapılabilme, yürürlükten kaldırılabilme ya da kanuna eş düzenleme yapabilme imkânı tanıyan kanun hükmünde kararname tesis etme yetkisinin tanınması, söz konusu görüşü destekler nitelik taşımaktadır.²⁹

2.1.4. 1982 Anayasası Dönemi

1960'lı yıllarda ülke genelinde gözlemlenen şiddet olaylarının giderek artması karşısında, 1961 Anayasası'nın mevcut yapısı nedeniyle yürütme organının, şiddet olaylarını önlemede yetersiz kaldığı iddiası öne sürülmüştür. Bu argümanı takiben 1971 ve 1973 yıllarında gerçekleştirilen Anayasa değişiklikleriyle, yürütme organının güçlendirilmesi hedeflenmiştir.³⁰ Fakat söz konusu değişiklikler³¹ sonucunda şiddet vakalarının önü alınamamış daha fazla görülmeye başlanmıştır. Bu yıllarda farklı siyasi görüşlerden hükümetler kurulmasına rağmen dönemin hükümetleri şiddet olaylarını sonlandıramamıştır. Dolayısıyla şiddet olaylarının iktidardan kaynaklanmadığı, esas sorunun Anayasa'nın yetersiz kalmasından meydana geldiği görüşünü doğurmuştur.³² Ayrıca dönemin iktidarları 1961 Anayasası'nın hazırlık aşamalarında kendilerine yer verilmemesinden dolayı başarılı olamadıkları gerekçesiyle her hususta sorunu Anayasa'da bularak ülke yönetiminin 1961 Anayasası ile sürdürülemeyeceği düşüncesini öne sürmüşlerdir.³³

1961 Anayasası'nın hükümet bunalımlarının çözümü hususunda gerekli mekanizmaları temin etmekten uzak olduğu düşünülmektedir. Hükümet

²⁸ Serap YAZICI, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2017, s. 173.

²⁹ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 112.

³⁰ ÇEKİÇ, “1982 Anayasası'nın Hükümet Sistemi Açısından Değerlendirilmesi”, s. 455.

³¹ “Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin verilmesi, üniversite özerkliğinin yayıflatılması, TRT'nin özerkliğinin kaldırılması, bütün temel hak ve özgürlükler için geçerli genel bir sınırlama hükmünün getirilmesi; temel hak ve özgürlükler için yasal sınırlama sebeplerinin artırılması; devlet memurlarının sendika kurma hakkının ortadan kaldırılması” 1971 ve 1973 yılında yürütme organının güçlendirilmesine yönelik bazı önemli değişikliklerdir. Türk Anayasa Hukuku Sitesi, 1961 Anayasası, <https://www.anayasa.gen.tr/1961anayasasi.htm>, (Erişim Tarihi: 02/06/2021)

³² Mümtaz SOYSAL, 100 Soruda Anayasa'nın Anlamı, İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1993, s. 81.

³³ Engin ŞAHİN, “1982 Anayasası'nın Hazırlanış Sürecinde Başkanlık Sistemi Tartışmaları ve Yürütmenin Güçlendirilmesi” Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, 2015, s. 47.

bunalımlarının giderilmesi için Cumhurbaşkanı'nın parlamentonun feshedilmesi, bütünüyle olanaksızdı. Anayasa, parlamentoda mevcut problemleri çözebilecek nitelikte çoğunluğun iktidara sahip olabilmesini de mümkün kılmamaktaydı. Dolayısıyla karar alma süreçlerinde sıklıkla tikanlıklar meydana gelmekteydi. Yasama ve yürütme organları da bundan mütevellit karşılaştıkları sorunları ortadan kaldıracak kararları uygulamaya koyamamaktaydı. Bu dönemde yaşanan siyasi çıkmazlara örnek olarak 1980'de Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin 6 ay süresince tamamlanamamış olması gösterilebilir.³⁴

Yukarıda değinilen sebepler nedeniyle, devlet otoritesinde meydana gelen zayıflama ve artan şiddet olaylarının önlenememesi dayanak gösterilerek 12 Eylül 1980 askeri darbesi gerçekleştirilmiş ve 1961 Anayasası askıya alınarak 1982 Anayasası'nın kabulünü hazırlayan süreç başlamıştır.

2.1.4.1. 1982 Anayasası'nın yasama ve yürütme organlarına ilişkin belirlediği esaslar

1982 Anayasası, 1961 Anayasası'nın hürriyetler ile devlet otoritesi arasındaki dengeyi sağlayamadığı ve dengenin devlet aleyhine bozulduğu görüşünden hareketle hazırlanması itibarıyla devlet otoritesinin güçlendirildiği, katılımcılığın azaltıldığı bir Anayasa görünümündedir.³⁵

1982 Anayasası, kendinden önceki Anayasa'ca yürütme organının gücünün yetersiz kılındığı iddiasıyla yürütme erkinin etkinliğinin ve yetkilerinin artırılmasını, kendisine temel bir sav edinmiştir. Yürütme yetkisi, Anayasa'da "yetki ve görev" olarak tanımlanarak, yasama organının bir uzantısı olmaktan çıkarılmıştır. Yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirlerinden müstakil ayrı birer erk olarak kabul gördüğü ve aynı zamanda işbirliği içerisinde oldukları bir kuvvetler ayrılığı prensibi benimsenmiştir.³⁶ Bu doğrultuda, Cumhurbaşkanı'nın sahip olduğu yetkiler artırılırken diğer taraftan da Bakanlar Kurulu'nda Başbakan'a üstün konum tanınmıştır. Cumhurbaşkanı yürütme organının sorumsuz tarafını oluştururken, yürütme erkinin gerçekleştirilen iş ve işlemler nedeniyle yasama erkine karşı doğan siyasi sorumluluk ise Bakanlar Kuruluna ait idi.³⁷

³⁴ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 112.

³⁵ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 61.

³⁶ ÇEKİÇ, "1982 Anayasası'nın Hükümet Sistemi Açısından Değerlendirilmesi", s. 455.

³⁷ KARATEPE, Türk Anayasa Hukuku, s. 55

Siyasi tıkanıklıklara mahal vermemek için Cumhurbaşkanına, Anayasa'da belirlenen durumlarda TBMM seçimlerini yenileme yetkisi tanınmıştır. Siyasi tıkanıklarının önlenmesi ve devlet idaresinin sağlıklı bir şekilde devam ettirilmesini teminen belirlenen adımlar 1982 Anayasası'nın rasyonelleştirilmiş parlamenter hükümet sistemini benimsediğini göstermektedir.³⁸

Yürütme organının parlamento içerisindeki etkinliğinin de artırılması hedefi doğrultusunda; parlamentonun toplantı ve karar yeter sayıları azaltılarak siyasi partilerin TBMM'de grup kurmasının zorlaştırılması amacıyla siyasi parti grubu kurulması için gereken üye sayısı yirmi olarak belirlenmiştir. 1982 Anayasası, yasama yetkisinin TBMM'ye ait olduğunu belirtmesi itibarıyla çift meclis sistemini sonlandırarak tek meclisli sistemi benimsemiştir. Anayasa'nın ilk şeklinde 400 milletvekili kabul edilmişken bu sayı sırasıyla; önce 450'ye yükseltilirken sonrasında, 2017 Anayasa değişikliklerine kadar 550 olarak uygulanmıştır.³⁹ Cumhurbaşkanı ve Meclis başkanı seçiminde aranan nitelikli çoğunluk yeniden düzenlenerek, geçmiş dönemlerde meydana gelen siyasi tıkanıkların yaşanmaması, TBMM'nin çalışmalarında karşılaşılan güçlüklerin ortadan kaldırılması hedeflenmiştir.⁴⁰

2.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçilmesi Sürecinde 2007, 2010 ile 2017 Anayasa Değişiklikleri ve Sonuçları

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş süreci içerisinde sistemi inşa eden 2017 değişiklikleri ile sisteme geçiş sürecinin alt yapısını hazırlayan 2007 ve 2010 değişiklikleri oldukça önem arz etmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişin temeli 2007 Anayasa değişikliği ile atılmıştır. 2007 Anayasa değişikliğini, 2010 Anayasa değişikliği izlemiştir. Son olarak ise 2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sağlanmıştır.

2.2.1. 2007 Anayasa Değişiklikleri ve Sonuçları

2007 Anayasa değişikliği Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişin mihenk taşıını oluşturması bakımından büyük öneme sahiptir. Bu nedenle 2007 Anayasa

³⁸ Kemal Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Bursa: Ekin Yayınevi, 2010, s.632.

³⁹ 21/1/2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 1982 Anayasa'sında yapılan değişiklikler neticesinde yasama, yürütme ve yargı organlarının değişen yapılarına sonraki bölümlerde yer verilecektir.

⁴⁰ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 123.

değişikliğine gidilen süreç de önem arz etmektedir. 2007 Anayasa değişikliğine gidilen süreç şu şekilde gelişmiştir:

“2000 yılında 10. Cumhurbaşkanı olarak seçilen Ahmet Necdet Sezer'in görev süresi 16 Mayıs 2007'de sona erecekti. Söz konusu dönemde Cumhurbaşkanlığı seçimleri TBMM tarafından yapılmaktaydı ve ilk tur oylama günü 27 Nisan olarak belirlenmiştir. Anayasa'nın 102'nci maddesine uyarınca cumhurbaşkanı seçilebilmek için ilk iki turda nitelikli çoğunluk (367 oy), sonraki iki turda ise salt çoğunluk (276 oy) aranmaktaydı. Eski Yargıtay Başsavcısı Sabih Kanadoğlu, 26 Aralık 2006'da Cumhuriyet Gazetesinde yayımlanan yazısında, 367 nitelikli çoğunluğunun sadece karar yeter sayısı olmadığı, aynı zamanda toplantı yeter sayısı olduğu görüşünü ortaya atmıştır. Kanadoğlu, Cumhurbaşkanı seçimi için oylamalara en az 367 milletvekilinin katılması gerektiğini, aksi halde seçim işleminin geçersiz olacağını öne sürmüştür.

Dönemin Başbakanı Recep Tayyip Erdoğan, Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) Meclis Grup Toplantısı'nda Abdullah Gül'ün adaylığını açıklamıştır. Söz konusu dönemde mecliste AK Parti ve CHP olmak üzere iki parti mevcuttu. Cumhurbaşkanlığı seçiminin birinci tur oylaması 27 Nisan 2007'de yapılmıştır. CHP, Cumhurbaşkanlığı seçiminin birinci tur oylamasına katılmamıştır. İlk turda toplam 357 oy kullanılmış olup Abdullah Gül 352 oy almıştır. İlk tur oylamasını takiben CHP, ilk turda toplantı yeter sayısının sağlanamadığını gerekçe göstererek "367 iddiasıyla" 11. Cumhurbaşkanı seçimini Anayasa Mahkemesi'ne taşımıştır. Aynı günün akşamında ise Genelkurmay Başkanlığı web sitesine, daha sonra kamuoyunda "e-muhtıra" olarak hatırlanacak olan bir basın açıklaması konulmuştur. Söz konusu basın açıklamasında seçimlerde laikliğin tartışma konusu yapıldığı ve Genelkurmayın bu hususta taraf olduğu vurgulanmıştır.

Anayasa Mahkemesi 1 Mayıs'ta 11. Cumhurbaşkanı seçimine ilişkin verdiği kararda; cumhurbaşkanlığı seçimi esnasında TBMM Genel Kurulunda en az 367 milletvekilinin yer alması gerektiğine hükmederek, Cumhurbaşkanlığı seçiminin birinci tur oylamasını iptal etmiştir. Karar metni şu şekildeydi: "1- 11. Cumhurbaşkanı seçimine ilişkin ortaya çıkan Cumhurbaşkanı seçiminde toplantı yeter sayısı ile ilgili TBMM'nin 27.4.2007 günlü 96. birleşimindeki oylamaya ilişkin kararın bir içtüzük değişikliği niteliğinde görüldüğü, bunun da anayasaya aykırı olduğu Haşim Kılıç ve Sacit Adalı'nın karşı oyu ve oy çokluğuyla, 2- İçtüzük değişikliği niteliğinde görülen TBMM'nin söz konusu kararının yürürlüğünün

durdurulmasına karar verilmiştir." Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararını takiben 6 Mayıs 2007'de TBMM Genel Kurulunda yapılan iki yoklamada da CHP milletvekilleri Genel Kurul salonuna girmemiş ve toplantı yeter sayısı sağlanamamıştır. Bunun sonucunda 11. Cumhurbaşkanı seçilememiştir.

AK Parti Cumhurbaşkanının seçilememesi nedeniyle erken seçim kararı almış ve 27 Haziran 2007 seçim tarihi olarak belirlenmiştir. İktidar partisi, 27 Haziranda yapılan genel seçimde oyların yüzde 47'sini alarak seçimi kazanmıştır. 2007 genel seçimi sonucunda barajı aşan Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) de meclise girmiştir ve seçimden sonra AK Parti'ye Cumhurbaşkanlığı seçimine ilişkin sürpriz destek de MHP'den gelmiştir. MHP Genel Başkanı Devlet Bahçeli'nin "AKP kimi isterse aday gösterebilir. Biz Meclis'e gireriz, 367 sorunu yaşanmaz." açıklamasıyla Cumhurbaşkanlığı seçimi krizi çözülmüştür. Birinci turda 341, ikinci turda 337 oy alan Abdullah Gül; 448 milletvekilinin katıldığı seçimin üçüncü turunda 339 oy alarak 11'inci Cumhurbaşkanı seçilmiştir.”⁴¹

1982 Anayasa'sında 2007 yılındaki yapılan değişikliklere kadar yürütme organının sorumsuz kanadını oluşturan Cumhurbaşkanının seçimi, TBMM tarafından yapılmaktaydı. 2007 yılında Cumhurbaşkanlığı seçimi sırasında yaşanan 367 krizi ve kamuoyuna yansımalarının sonuçları nedeniyle Cumhurbaşkanının yasama organı tarafından seçilmesi usulünde değişikliğe gidilmiştir.⁴²

Yukarıda değinildiği üzere 2007 yılında Anayasa Mahkemesi, TBMM'nin Cumhurbaşkanlığı seçimine dair parlamento kararını ilk oylamada toplantı yeter sayısının sağlanamaması sebebiyle iptal etmiştir. Dolayısıyla 11. Cumhurbaşkanı seçimi tamamlanamamış ve siyasi tikanıklık yaşanmıştır. Bunun sonucunda TBMM'nin toplantı yeter sayısını yeniden düzenlenmesine ve Cumhurbaşkanının TBMM tarafından seçilmesi usulünden vazgeçilerek, doğrudan halk tarafından seçilmesine yönelik Anayasa değişiklikleri gündeme gelmiştir. 43

2007 yılındaki Cumhurbaşkanlığı seçiminde yaşanan siyasi krizi takiben 5678 sayılı Kanun ile Anayasa'da yapılan değişiklikler neticesinde; Cumhurbaşkanının

⁴¹ BBC News-Türkçe, “YSK: Abdullah Gül'ün hatırlattığı Anayasa Mahkemesi'nin 2007'deki '367 Kararı' neydi?”, <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-48189677>, Habertürk, “367 kararı nedir? 367 krizinde neler yaşandı?”, <https://www.haberturk.com/367-karari-nedir-367-krizinde-neler-yasandi-2455348>, (Erişim Tarihi: 17/09/2021)

⁴² ÇEKİÇ, “1982 Anayasası'nın Hükümet Sistemi Açısından Değerlendirilmesi”, s. 455.

⁴³ 2007/45 Esas ve 2007/54 Karar sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı, İptal kararının gerekçeli tam metni için bkz; Resmi Gazete, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/06/20070627-17.htm>, (Erişim Tarihi: 19.12.2020)

görev süresi 7 yıldan 5 yıla indirilerek halk tarafından seçilmesi usulü benimsenmiş, bu çerçevede Anayasa'nın Cumhurbaşkanının seçimini düzenleyen 101 ve 102'nci maddeleri değiştirilmiştir. Değişikle ayrıca, önceden bir defa Cumhurbaşkanı seçilebilen bir kişinin, en çok 2 defa Cumhurbaşkanı olarak seçilebileceği belirlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı adaylığı süreci de kolaylaştırılarak, 20 milletvekilinin ya da en son genel seçimlerde %10 ve üzeri oy alan siyasi partilere aday çıkarma olanağı sağlanmıştır.⁴⁴ Nitekim değişiklikler neticesinde Devlet başkanının yasama organınca seçilmesi uygulaması sonlandırılmıştır. Değişiklik metninin ilk halinde 11'inci Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi öngörülmekteyken TBMM'nin 2007 yılı milletvekili genel seçiminden sonra Cumhurbaşkanını seçmesi sonucunda bu hususa ilişkin düzenleme, halk oylaması öncesi değişiklik metninden çıkarılmıştır.⁴⁵

1924 Anayasa'sından sonra gelen 1961 ve 1982 Anayasaları, Cumhurbaşkanlığı makamının tarafsız ve siyaset üstü bir konumda yer almasına önem vermişlerdir. 1982 Anayasası'nın ilk halinde Cumhurbaşkanlığı makamı, denge ve fren mekanizmalarının harekete geçirebileceği bir tür denetim makamı olarak tasarlanmıştır. Cumhurbaşkanının görev süresinin de bir yasama dönemiyle çakışmayacak şekilde farklı yasama dönemlerinde farklı çoğunluklarla çalışabileceği ihtimali değerlendirilerek, siyaset üstü bir tutum sergileyeceği öngörüsüyle 7 yıl olarak belirlendiği düşünülmektedir. Ayrıca, 1982 Anayasası'nın ilk haliyle Cumhurbaşkanının seçilme usulünü yeniden düzenleyen 2007 yılındaki Anayasa değişiklikleri de dâhil olmak üzere; devlet başkanının tarafsızlığı ilkesi gereğince Cumhurbaşkanı seçilen kişinin varsa mensubu olduğu siyasi partisi ile ilişkisinin kesilmesine ve milletvekilliği sıfatının son ermesine dair hükümlerde değişiklik yapılmayarak söz konusu hükümler korunmuştur. Cumhurbaşkanının partiler üstü bir tutumla tarafsızlığının sağlanmasına ilişkin hükümlerin yanı sıra Cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğuna ilişkin de değişiklik yapılmamıştır.

1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı sahip olduğu önemli yetkiler ile saf parlamenter hükümet sisteminin siyasi sorumsuzluk ilkesi gereği tasarladığı temsili yetkilere sahip devlet başkanı profilinden ayrılmaktadır. Söz konusu ayrışma yalnızca devlet başkanın yetkileriyle sınırlı kalmamıştır. Parlamenter hükümet

⁴⁴ Derya DOĞRU, Hükümet Sistemleri Açısından 2007 Anayasa Değişikliği ve Bu Değişikliğin Türk Parlamenter Sistemine Olası Etkileri, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara, 2011, s. 106.

⁴⁵ TANÖR ve YÜZBAŞIOĞLU, 1982 Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku, s. 56.

sisteminde devlet başkanları parlamento tarafından seçilmektedir. Türkiye’de de 2007 Anayasa değişikliği kadar Anayasa’nın 102’nci maddesi uyarınca Cumhurbaşkanının TBMM tarafından seçilmekteydi. 2007 Anayasa değişikliği neticesinde Cumhurbaşkanının TBMM tarafından seçilmesi usulünün yerine, Cumhurbaşkanının doğrudan halk aracılığıyla seçilmesi benimsenmiştir. Böylelikle Cumhurbaşkanının meşruiyetinin kaynağı da doğrudan halkın iradesine bağlanmıştır.^{46 47}

Gözler, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulünün benimsenmesi sebebiyle Cumhurbaşkanının güçlenen meşruiyetinin, parlamenter sistem çatısı altında "çifte meşruiyet" sorunu olarak adlandırdığı, bir tür siyasal kilitlenmeye neden olabileceğini ileri sürmektedir. Gözler, temsili demokrasi ilkesi gereği halkın temsilcilerinden oluşan yasama organının kendi içerisinde çıkardığı siyasal iktidarla doğrudan halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanının karşılıklı olarak bir meşruiyet krizi yaşayabileceğini ifade etmektedir. Gözler, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulünün direkt olarak hükümet sistemine etki edeceğini belirtmektedir.⁴⁸ Ayrıca Gözler, Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi itibarıyla fiili olarak yarı başkanlık hükümet sisteminin benimsendiğinin söylenebileceğini ifade etmektedir.⁴⁹

Özbudun ise halk oyuyla seçilmesi itibarıyla meşruiyetini artıran Cumhurbaşkanının, Anayasaca kendisine verilen kapsamlı yetkileri daha rahat bir serbestlikle kullanabileceği ve siyasi arenada daha çok inisiyatif alabileceği görüşündedir. Özbudun; ayrıca halk nezdinde kabul görmesi beklenen bir Cumhurbaşkanı adayının belli bir siyaset geleneği içerisinde gelmesinin ve örgütlü bir desteğe sahip olmasının, Cumhurbaşkanlığı makamına ilişkin benimsenen seçim

⁴⁶DOĞRU, Hükümet Sistemleri Açısından 2007 Anayasa Değişikliği ve Bu Değişikliğin Türk Parlamenter Sistemine Olası Etkileri, s. 106-108; ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 302.

⁴⁷ Meşruiyet, bir kişi ya da grubun sahip oldukları düşünce ya da gerçekleştirdikleri fiili saran temel bir prensipten veya temel bir sebepten yola çıkarak haklılıklarını kanıtlama çabasıdır. Siyasal anlamda meşruiyetse kendilerinin desteklenmesini isteyen bir siyasal iradenin vatandaşlarca ne şekilde ve neden desteklendikleri ve siyasal iradenin ne kadar bir desteği kendisine çektiği tartışmasıdır. Ayrıntı için bkz. Halis ÇETİN, “Demokratik Meşruiyet Versus Karizmatik Meşruiyet”, C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi, Mayıs 2003, s. 92

⁴⁸ Nitekim 2007 Anayasa değişiklikleriyle kabul edilen Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulü Gözler’in görüşüne paralel olarak hükümet sistemi üzerinde etkisini doğurmuştur ve 2017 yılındaki Anayasa değişiklikleriyle parlamenter sistem terk edilerek Türkiye’ye özgü Cumhurbaşkanının yürütme görevini tek başına yerine getirdiği bir hükümet sistemine geçilmiştir. Hükümet sisteminde meydana gelen değişim ayrıntılı olarak diğer kısımlarda değinilecektir. GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 772.

⁴⁹ A.g.e., s. 763.

usulünün doğal bir yansıması olarak kabul edilebileceğini ifade etmektedir. Bunun sonucunda partiler üstü tarafsız bir konumda bulunan ve denge faktörü oluşturması beklenen Cumhurbaşkanı anlayışından partili Cumhurbaşkanlığı anlayışına doğru bir geçişin yaşanabileceğini ileri sürmektedir.⁵⁰

Literatürdeki bir başka görüşe göre; 2007 yılındaki Anayasa düzenlemeleri öncesi siyasi sorumsuzluğu esas olan Cumhurbaşkanına, düzenleme sonrasında doğrudan halk vasıtasıyla seçilmesi usulünün kabulüyle birlikte iki defa seçilme olanağının tanınmış olmasının, halk nezdinde Cumhurbaşkanının görevi süresince tesis ettiği işlemler sebebiyle siyasal sorumluluğunun doğabileceği yönündedir. Bu görüşe göre parlamenter hükümet sisteminde yasama organının Bakanlar Kurulu'nu güvenoyu mekanizmasıyla denetlemesi gibi halk da tekrar aday olan mevcut Cumhurbaşkanı bir sonraki seçimlerde seçmeyerek, görevi boyunca gerçekleştirdiği işlemlerden dolayı sorumlu tutmuş olacaktır.⁵¹

Son olarak parlamentonun bir yasama dönemi süresinin, 5 yıldan 4 yıla düşürülmesi, TBMM'nin tüm işlerinde toplantı yeter sayısının üye tam sayısının 1/3'ü olarak belirlenmesi, 2007 yılında Anayasa'da yapılan diğer önemli değişiklikler olarak dikkat çekmektedir. TBMM'nin toplantı yeter sayısının parlamento çalışmaları sırasında siyasi tikanıklıklara mahal verilmeden yasama organının faaliyetlerinin sürekliliğinin sağlanmasını teminen yeniden düzenlendiği değerlendirilmektedir.

2.2.2. 2010 Anayasa Değişiklikleri ve Sonuçları

2010 yılında; 5892 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunla Anayasa'da kapsamlı bir değişiklik yapılmıştır. Başta yargı organının yapısına dair düzenlemeler olmak üzere temel hak ve özgürlüklere ilişkin de önemli düzenlemeler içermesi bakımından 2010 yılındaki Anayasa değişiklikleri önem arz etmektedir. 2010 yılında Anayasa'da gerçekleştirilen değişikliklerin neler olduğuna genel hatlarıyla değinilecek olup esas olarak yargı organına ilişkin öngörülen değişiklikler, devletin üç temel organı olan yasama, yürütme ve yargı organlarının kendi aralarındaki ilişkilerine etkisi itibarıyla incelenecektir.

2010 Anayasa değişikliklerinin içerdiği düzenlemeleri başlıca şu şekilde

⁵⁰ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 302-303.

⁵¹ DOĞRU, Hükümet Sistemleri Açısından 2007 Anayasa Değişikliği ve Bu Değişikliğin Türk Parlamenter Sistemine Olası Etkileri, s. 112.

sıralamak mümkündür:52

- Kadın-erkek fırsat eşitliğinin sağlanmasında Devlet tarafından alınacak tedbirler ile çocuklar, yaşlılar, özürlüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleriyle malul ve gaziler için alınacak tedbirlerin, eşitlik ilkesine aykırı sayılamayacağı kabul edilmiştir.

- Kişisel verilerin korunması hususunda bireylere anayasal güvence sağlanarak; kişilerin kendisine ait olan verilere erişebilmesine, düzeltilmesini veya silinmesini isteyebilmesine olanak sağlanmıştır.

- Yurt dışına çıkış yasağının sadece hâkim kararıyla getirilebileceğine hükmedilmiştir.

- Çocuk hakları başlığı altında; çocukların korunma ve bakımdan yararlanma hakkıyla çocuğun yüksek yararına aykırı olmadıkça anne ve babasıyla kişisel ve doğrudan ilişki kurma ve sürdürme hakkı olduğu kabul edilmiştir.

- Kamu görevlilerine toplu sözleşme yapma imkânı tanınmış ve toplu sözleşme görüşmelerinde doğabilecek uyuşmazlıkların; "Kamu Hakem Kurulu" adlı bir tür tahkim mekanizmasıyla çözüleceği ve bu kurulun kararlarının kesin olduğu hükmüne yer verilmiştir.

- Vatandaşlara bilgi edinme hakkı tanınırken, idareye ilişkin şikâyetleri incelemek ve çözüme kavuşturulmasına aracılık etmesi amacıyla TBMM Başkanlığına bağlı "Kamu Denetçiliği Kurumu" kurulmuş ve vatandaşlara kamu denetçisine başvurma hakkı tanınmıştır.

- Mensubu olduğu siyasi partisi kapatılan milletvekilinin de üyelik sıfatını kaybetmesi usulü kaldırılarak, partisi kapatılan milletvekilinin bağımsız olarak üyeliğini devam ettirebilmesine olanak tanınmıştır.

- Yüksek Askeri Şûranın terfi işlemleri ile kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırmaya ilişkin kararları hariç, diğer tüm ilişik kesme kararlarına karşı yargı yolunun açılması kararlaştırılmıştır. Ayrıca, HSYK'nın meslekten çıkarma kararlarına ve diğer kamu görevlilerine ilişkin verilen disiplin cezalarına karşı yargı yolunun açık olması kabul edilmiştir.

- Askeri yargının görev alanı yeniden düzenlenirken, asker kişilerce devletin güvenliğine, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı işlenen suçlara ait

⁵² 2010 yılında TBMM tarafından kabul edilen ve Anayasa'da değişiklik öngören 5982 sayılı Kanun'un tam metni için bkz: TBMM, <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5982.html>, (Erişim Tarihi:11/01/2021)

davaların her durumda adli yargıda görüleceği belirlenmiştir.

- Anayasa Mahkemesi'nin üye sayısı ve üyelerinin görev süreleri, mahkemenin yapısı, bazı davalara ilişkin karar yeter sayıları yeniden düzenlenirken, TBMM'ye de Anayasa Mahkemesi'ne üye seçme yetkisi tanınmıştır. Vatandaşlara, Anayasa Mahkemesi nezdinde "bireysel başvuru hakkı" tanınmıştır. Siyasi partilerin kapatılması davalarına ilişkin dava sürecinde değişikliğe gidilmiştir.

- TBMM Başkanı, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanlarıyla Jandarma Genel Komutanını Yüce Divan'da yargılanabilecek kişiler arasına eklenmiştir.

- Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun yapısı, üyelerinin seçilmesi usulü, denetim yetkisi bütünüyle yeniden düzenlenmiştir.

- Anayasa'nın geçici 15'inci maddesi ilga edilerek, maddede anılan kişilere Anayasa'ca tanınan hukuki dokunulmazlık kaldırılmıştır.

Yukarıda sayılan değişikliklerden yargı organına yönelik gerçekleştirilen düzenlemeler büyük önem taşımaktadır. Yargı organına ilişkin değişikliklerden ilk olarak Anayasa Mahkemesi'ne ilişkin düzenlemeler dikkati çekmektedir. Bu doğrultuda öncelikle Anayasa Mahkemesi'nin 11 asıl ve 4 yedek olan üye sayısının, 17 asıl üye olması kabul edilmiştir. 17 asıl üyeden 3 üyenin, ikisi Sayıştay Genel Kurulunun kendi başkan ve üyelerini arasından belirleyeceği 3 aday arasından ve bir üyenin baro başkanlarının serbest avukatlar arasından göstereceği 3 üye arasından TBMM tarafından seçilmesi kararlaştırılmıştır. Böylelikle yasama organına, Anayasa Mahkemesi'ne 3 üye seçme imkânı tanınmıştır. Geriye kalan 14 üyenin Cumhurbaşkanınca 7'si kendilerine ayrılan kontenjanlar dâhilinde Yargıtay, Danıştay ve Askeri Yargıtay'ın, 3'ü Yükseköğretim Kurulunca her bir üyelik için gösterecekleri 3 aday içerisinde, 4 üye ise belirli şartları taşıyanlar arasından doğrudan seçilecektir.⁵³

Hakyemez, Anayasa Mahkemesi'nin fonksiyonelliğini kaybeden yedek üyelik mekanizmasının kaldırılarak asıl üye sayısının yükseltilmesiyle yasama organına da Mahkeme'ye üye seçme yetkisi tanınmasının demokratik hukuk devleti ilkesi açısından, müspet adımlar olduğu görüşündedir. Hakyemez, yasama organınca seçilecek 3 üyenin TBMM dışındaki anılan makamlarca belirlenen adaylar arasından seçilmesi yerine doğrudan TBMM tarafından seçilmesinin, Mahkeme'nin teşekkülüne

⁵³ 07/05/2010 tarihli ve 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, m. 16; Anayasa m. 146.

ilişkin demokratik meşruiyete destek sağlaması açısından daha doğru olacağını ileri sürerken, yine de TBMM'ye Mahkeme'ye üye seçme yetkisinin tanınmasının sembolik olarak önem taşıdığı görüşündedir.⁵⁴ Ayrıca, 3 üyenin YÖK tarafından akademisyenler içinden belirlenerek bunlar içinden uygun görülenlerin Cumhurbaşkanınca onanması usulünün de Mahkemen'in işleyişine katkı sağlayacağı görüşündedir.

Anayasa Mahkemesi'nin 17 asıl üyesinden 10'nun Cumhurbaşkanı ve TBMM tarafından seçilmesinin; eskiye oranla yargı kanadının, Mahkeme'nin oluşumu üzerindeki ağırlığında güç kaybına neden olduğu ve farklı kesimlerin çoğulcu bir şekilde temsilinin sağlanarak Mahkeme'nin meşruluğunun pekiştirildiği değerlendirilmektedir.⁵⁵ Bir kişinin 12 seneliğine bir defaya mahsus olmak üzere Anayasa Mahkemesi üyeliğine seçilmesinin öngörülmüş olması da uzun süre göreve devam edilmesinin ortaya çıkarabileceği sakıncaların önlenmesi ve Mahkeme'nin etkinliğinin artırılması açısından isabetli bir düzenleme olarak değerlendirilmektedir.⁵⁶ Dolayısıyla, Anayasa Mahkemesi'nin bu yeni oluşumunda demokratik temsiliyetin sağlanması bakımından yasama ve yürütme organlarının Mahkeme üzerindeki etkisinin görece artırıldığı söylenebilir.

2010 yılı değişiklikleriyle Anayasa Mahkemesine ilk defa "bireysel başvuru" mekanizması kabul edilmiştir. Bireysel başvuru vasıtasıyla vatandaşlar, iç hukuk yolları tüketildikten sonra, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde (AİHS) yer alan temel hak ve özgürlüklere ilişkin bir ihlalin söz konusu olduğu iddiasıyla Anayasa Mahkemesi nezdinde bireysel olarak dava açabileceklerdir. Buna paralel olarak artması öngörülen iş yükü göz önünde bulundurularak, Mahkeme'nin Genel Kurul ve iki bölüm halinde işlemesi kararlaştırılmıştır. Mahkemenin iptal, siyasi parti kapatma davaları gibi toplumun genelini ilgilendiren ve ülkenin genel siyasi hayatını etkileyebilecek derecede öneme sahip olan işlerinin Genel Kurul'da görüleceği, bölümlerin ise bireysel başvuruları karara bağlaması kabul edilmiştir. Tanör, Genel Kurul ve bölümler arasındaki yetki dağılımının hali hazırda iş yükü fazla olan Mahkeme'nin yavaş işleyişine ve bu nedenle doğan problemlere çözüm olamayacağı

⁵⁴ Yusuf Şevki HAKYEMEZ, "2010 Anayasa Değişiklikleri ve Demokratik Hukuk Devleti", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2010, s.398.

⁵⁵ HAKYEMEZ, "2010 Anayasa Değişiklikleri ve Demokratik Hukuk Devleti", s.398; TANÖR ve YÜZBAŞIOĞLU, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, s.59.

⁵⁶ HAKYEMEZ, "2010 Anayasa Değişiklikleri ve Demokratik Hukuk Devleti", s.398.

görüştüğüdür.⁵⁷

2010 değişiklikleriyle Anayasa Mahkemesi'nce iptal davası, bir siyasi partinin kapatılması veya devlet yardımından mahrum bırakılması kararlarının alınabilmesi için gereken nitelikli çoğunluk, üye tamsayısının 3/5'i yerine toplantıya katılanların 2/3'ü olarak belirlenmiştir. Düzenleme ile siyasal hayatın vazgeçilmez unsurları olan siyasi partilerin, demokratik yaşam içerisindeki önemine binaen kapatılmalarının güçleştirildiği değerlendirilmektedir. İptal kararlarına ilişkin karar yeter sayısının artırılmasının da başta anayasa değişiklikleriyle diğer yasama işlemlerini gerçekleştiren iradenin yetkisi üzerinde Mahkeme'nin müdahale niteliğinde sayılabilecek tartışmalı hükümlere karar vermesinin önüne geçilmek istenmesinden kaynaklandığı düşünülebilir.⁵⁸

2010 Anayasa değişikliklerinde yargı organına ilişkin bir başka önemli düzenleme ise hâkim ve savcı mesleğine ilişkin mesleğe kabul, atama, terfi, disiplin ve meslekten çıkarma gibi işlemleri yerine getirmesi itibarıyla büyük önem taşıyan Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun (HSYK)⁵⁹ yapısına yöneliktir. HSYK'nın hem teşekkülü ve kurumsal yapısında hem de çalışma usulünde değişikliğe gidilmiştir. HSYK'nın üye sayısı yediden yirmi ikiye çıkarılmıştır. Kurulun üye sayısının artırılmasının yanında; üyelerinin seçilme yönteminde de değişiklik yapılmıştır. HSYK'nın üyelerinin oluşumu; dört üyenin doğrudan Cumhurbaşkanınca atanması, beş üyenin üst derece yargı yerlerince, 10 üyenin alt derece yargı yerlerince seçilmesi, bir üyenin de Türkiye Adalet Akademisi tarafından doğrudan seçilmesi şeklinde belirlenmiştir.⁶⁰ Adalet bakanı ve müsteşarının Kurula doğal üyeliği ise Kurulun önceki oluşumuna uygun olarak korunmuştur. Özbudun, değişiklik öncesinde HSYK'nın yargı asıllı üyelerinin, Yargıtay ve Danıştay genel kurullarının belirleyeceği üç aday içerisinde Cumhurbaşkanınca seçilmesinin Kurulun oluşumunda Cumhurbaşkanına önemli bir konum sağlarken değişiklik sonrası Cumhurbaşkanının bu rolünün sınırlandırıldığı görüşündedir.⁶¹

Değişiklikle yargı mercileri, HSYK'ya direkt olarak üye seçme imkânına kavuşmuştur. Ayrıca Kurulun yeni oluşumunda ilk derece yargı yerlerinin de Kurula

⁵⁷ TANÖR ve YÜZBAŞIOĞLU, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, s.60.

⁵⁸ HAKYEMEZ, "2010 Anayasa Değişiklikleri ve Demokratik Hukuk Devleti", s.400.

⁵⁹ 2017 yılındaki Anayasa değişiklikleriyle Kurulun adı "*Hakimler ve Savcılar Kurulu*" olarak değiştirilmiştir.

⁶⁰ Bkz. 5982 sayılı Kanunun 22'nci maddesiyle değiştirilen Anayasa'nın 159'uncu maddesi

⁶¹ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 353.

üye seçebilmesi sağlanmıştır.⁶² Hakyemez, ilk derece yargı yerlerinin de Kurul'a üye seçecek olması itibarıyla HSYK'nın oluşumunda tüm yargı mercilerinin, eskiye göre daha kapsamlı katılımına ve temsiline olanak sağlandığı görüşündedir.⁶³

Tanör, HSYK'nın yapısına ilişkin bir diğer değişiklik olan hâkim ve savcılarının görevleriyle ilgili fillere hakkındaki soruşturma yetkisinin, Adalet Bakanlığı müfettişleri yerine Kurul müfettişlerine tanınmasına dikkati çekmektedir. Tanör, teftiş faaliyetlerinin Kurul müfettişlerince yerine getirilmesinin hâkim ve savcılara önemli bir güvence sağladığını belirtirken, soruşturma açılmasına dair son kararın Adalet Bakanı'na ait olmasının yürütme ve yargı organı arasındaki ilişki açısından sakıncalı durumlara sebebiyet verebileceği yönünde çekincesini ifade etmektedir.⁶⁴ Hakyemez ise hâlihazırda 2010 değişiklikleriyle Adalet Bakanı ile Adalet Bakanlığı Müsteşarının, HSYK içerisindeki konumunun geçmişe oranla zayıflatıldığını belirtirken, Adalet Bakanı'nın dairelerin çalışmalarına katılamamasının ve hâkim ve savcılara yönelik disiplin, özlük gibi önemli işlemlere ilişkin kararların da dairelerde alınacak olmasının önemli birer yenilik sayılabileceğini söylemektedir.⁶⁵

Özbudun, 2010 Anayasa değişiklikleriyle yürütme organının, dolaylı olarak da yasama organının -Bakanlar Kurulu yasama organına karşı sorumluluğu esas gereği- Kurul üstündeki etkisinin eskiye nazaran önemli oranda sınırlandırıldığını ifade etmektedir.⁶⁶ Gerek HSYK'ya üye seçiminde Cumhurbaşkanı'nın yetkisinin ve gerekse Kurulun içerisinde Adalet Bakanı ve Adalet Bakanlığı Müsteşarının yetkilerinin sınırlandırılmasının, bu görüşü destekler nitelikte olduğu değerlendirilmektedir.

2.2.3. 2017 Anayasa Değişiklikleri ve Sonuçları

6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 16 Nisan 2017'de halk oylaması sonucunda yüzde 51,41'lik evet oyuyla kabul edilirken söz konusu kanunla 1982 Anayasası'nda çok önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Çalışmamızın bu bölümünde, 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliklerine genel hatlarıyla değinilecek olup, yine çalışmamızın muhtevasında

⁶² TANÖR ve YÜZBAŞIOĞLU, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, s.60.

⁶³ HAKYEMEZ, "2010 Anayasa Değişiklikleri ve Demokratik Hukuk Devleti", s.400.

⁶⁴ TANÖR ve YÜZBAŞIOĞLU, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, s.60.

⁶⁵ HAKYEMEZ, "2010 Anayasa Değişiklikleri ve Demokratik Hukuk Devleti", s.402; benzer görüş için bkz. ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 353.

⁶⁶ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 354.

yer alan yasama ve yürütme erklerinin değişiklikler sonucunda geçirdiği dönüşüm ve aralarındaki ilişkiler, ayrıntılı olarak diğer bölümlerde açıklanacaktır.

2017 Anayasa değişikliklerinin etkisi yoğun olarak yürütme organı üzerinde hissedilmiştir. Tanör, 2017 Anayasa değişikliklerinde yer alan düzenlemelerden milletvekili sayısının 600 yükseltilmesiyle milletvekili seçilme yaşının 18'e düşürülmesi ve yargı organına ilişkin bazı düzenlemeler haricinde geriye kalan diğer düzenlemelerin hemen hepsinin hâlihazırda uygulanmakta olan parlamenter hükümet sistemini kendine has bir yapıya sahip olan yeni kurulmak istenen Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine uyarlamaya ilişkin olduğu görüşündedir. Bu doğrultuda en esaslı ve geniş çaplı değişikliğin de Anayasa'nın yürütme adlı bölümünde gerçekleştirildiğini belirtmektedir.⁶⁷

2017 yılı değişiklikleriyle yasama ve yürütme organlarının yapılarında esaslı değişiklikler meydana gelmiştir. Şöyle ki söz konusu değişiklikler neticesinde 1961 Anayasası'nın kabulünden bu yana Türkiye'de uygulanmakta olan parlamenter hükümet sistemi terk edilerek başkanlık sistemiyle benzer yönlelere sahip olmakla birlikte kendine has bir yapısı bulunan yürütmenin tek bir makamda, Cumhurbaşkanlığında toplandığı literatürde "Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi" olarak adlandırılan hükümet sistemi kabul edilmiştir. 2017 Anayasa değişikliklerinin kuşkusuz en mühim olanı yürütme organının monist bir yapıda tasarlanarak çift başlılığın sonlandırılmasıdır. Parlamenter hükümet sistemi gereği yasama organının kendi içerisinde çıkardığı, yürütme organının aktif kanadını teşekkül ettiren Bakan Kurulu'nun varlığı sonlandırılmıştır. Anayasa'nın Bakanlar Kurulu'nun görev ve yetkilerini içeren maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır.⁶⁸ Değişikliklerle yürütme yetkisinin devletin başı olan Cumhurbaşkanına ait olduğu kabul edilmiştir.⁶⁹

Yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanına verilmesi oluşturulmak istenen hükümet sistemine dair bir kısmı uyum olmak üzere bir dizi yeni değişiklikleri de beraberinde getirmiştir. Cumhurbaşkanının niteliğini ve tarafsızlığını düzenleyen Anayasa'nın 101'inci maddesinin madde başlığından "tarafsızlık" ibaresiyle madde metninden Cumhurbaşkanı olan kişinin varsa partisiyle ilişkisinin kesileceğine dair hüküm çıkarılmıştır. Dolayısıyla yeni hükümet sisteminde halk tarafından aracısız bir şekilde

⁶⁷ TANÖR ve YÜZBAŞIOĞLU, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, s.64.

⁶⁸ Bakanlar Kurulu'na ilişkin yürürlükten kaldırılan maddeler için bkz; Anayasa, m. 109, 110, 111, 112, 113, 114.

⁶⁹ Yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanına ait olduğuna ilişkin bkz; Anayasa, m.8, m.104.

seçilen Cumhurbaşkanının içinden geldiği siyasal kültür ile münasebetinin düzeyinin belirlenmesinin yine Cumhurbaşkanının kendi takdirine bırakıldığı değerlendirilmektedir.⁷⁰

Cumhurbaşkanının seçilme sürecine ilişkin de düzenlemeler yapılmıştır. Siyasi parti grupları, son genel seçimlerde tek başına veya birlikte en az yüzde 5 oy almış olan siyasi partiler ve yüz bin seçmenin imzası toplanması yoluyla Cumhurbaşkanlığına aday gösterilmesi usulü kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanı seçimlerinin milletvekili genel seçimleriyle aynı gün yapılması kararlaştırılmıştır. ⁷¹

Cumhurbaşkanına seçimleri yenileme yetkisi tanınmıştır. Aynı yetkiye sahip olan TBMM'nin ise seçimleri yenilemesi için gereken nitelikli çoğunluk 3/5 olarak belirlenmiştir. Cumhurbaşkanı ya da TBMM tarafından seçimlerin yenilenmesi durumunda milletvekili genel seçimiyle Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılacaktır. Normal koşullarda görev süresi iki dönem olan Cumhurbaşkanının ikinci döneminde TBMM'ce seçimlerin yenilenmesine karar verilir ise Cumhurbaşkanı bir dönem için daha aday olabilecektir. Cumhurbaşkanlığı makamında boşalma olması durumunda Cumhurbaşkanlığı seçimine 1 yıldan fazla süre kalmışsa sadece Cumhurbaşkanlığı seçimi, 1 yıldan az süre kalmışsa Cumhurbaşkanlığıyla beraber milletvekili genel seçimleri de yapılacaktır.⁷²

Cumhurbaşkanı yardımcılığı makamı oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı Yardımcılarını, Bakanları ve st kademe yöneticileri atamaya yetkili kılınmıştır.⁷³

Değişikliklerle parlamenter sistemdeki yasama organından alınan bir yetki kanunıyla Bakanlar Kurulu'nca karılan kanun hükmünde kararname mekanizması kaldırılmış, bunun yerine kanun hükmündeki kararnamelerden pek çok yönden ayrılan, anayasal sınırları çizilen, doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından karılacak "Cumhurbaşkanlığı kararnamesi" mekanizması oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanı, bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşlarının kurulması ve kaldırılması ile görev ve yetkilerinin düzenlenmesine ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi karabilecektir. Ayrıca Cumhurbaşkanına yönetmelik çıkarma yetkisi de tanınmıştır.⁷⁴

⁷⁰ Serdar GÜLENER ve Nebi Mİş, "Cumhurbaşkanlığı Sitemi", Analiz Dergisi, s. 9.

⁷¹ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 129.

⁷² TANÖR ve YüZBAşIOğLU, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, s.67.

⁷³ Anayasa m. 104.

⁷⁴ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 129.

Yasama organının yapısına ilişkin de değişiklikler yapılmıştır. TBMM'nin üye sayısı 550'den 600'e çıkarılmıştır.⁷⁵ Bir yasama dönemi süresi 4 yıl iken 5 yıl olarak belirlenmiş olup Cumhurbaşkanının görev süresiyle eşitlenmiştir.⁷⁶ Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifi ve Kesin Hesap Kanunu Teklifi dışında kanun teklif etmeye sadece milletvekilleri yetkili kılınmıştır. Bütçenin yasama organınca kabul edilmemesi durumunda takip edilecek süreç de yeniden düzenlenmiştir.

Parlamente hükümet sisteminde yasama organının Bakanlar Kurulu'na ilişkin olarak sahip olduğu denetim ve bilgi edinme yollarından gensoru uygulaması ile soru mekanizmasının sözlü soru uygulaması kaldırılmıştır.⁷⁷ Yazılı soru, genel görüşme, meclis araştırması ve meclis soruşturması⁷⁸ usulleri korunmuştur. Ayrıca, Cumhurbaşkanına gerek gördüğü hallerde ülkenin iç ve dış siyasetiyle ilgili olmak kaydıyla yasama organına mesaj verme yetkisi tanınmıştır.⁷⁹

Yargı organına ilişkin de önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Anayasa'nın yüksek yargı organlarını düzenleyen maddelerinde yapılan değişikliklerle bir kaç istisna dışında askeri yargının varlığı sonlandırılarak Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi kaldırılmıştır. Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesinin varlığının sonlanmasıyla bu iki mahkemenin Anayasa Mahkemesi'ne iki üye seçme hakkı da sonlanmış olup bu doğrultuda Anayasa Mahkemesi'nin üye sayısı da on yediden on beşe düşürülmüştür. HSYK'nın yapısı ve üye seçim sistemi de bütünüyle değiştirilmiş, Kurulun isminde yer alan "Yüksek" ibaresi çıkarılmıştır. Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nun (HSK) üye sayısı 13'e indirgenirken Kurulun doğal üyeleri olan Adalet Bakanı ve Adalet Bakanlığı Müsteşarı dışında geriye kalan 11 üyenin belirlenen esaslar dâhilinde 4'ünün Cumhurbaşkanınca 7'sinin TBMM'ce seçilmesi kararlaştırılmıştır.⁸⁰

⁷⁵ Anayasa m. 75.

⁷⁶ Anayasa m. 77.

⁷⁷ Anayasa m. 98, 99, 100.

⁷⁸ 2017 Anayasa değişikliği ile meclis soruşturması uygulamasının ise içeriği ve görüşülme usulü değişikliğe uğramıştır. Sonraki bölümde ayrıntılı olarak açıklanmaya çalışılacak olup meclis soruşturması, 2017 değişikliği sonrası Anayasa'nın 98'inci maddesinde: "*Meclis soruşturması, Cumhurbaşkanını yardımcılarını ve bakanları hakkında 106 ncı maddenin beşinci, altıncı ve yedinci fıkraları uyarınca yapılan soruşturmadan ibarettir.*" şeklinde tanımlanmıştır. Başbakanlık makamı yürürlükten kaldırıldığı için meclis soruşturması kapsamından çıkarılırken yerine Cumhurbaşkanı yardımcılarını eklenmiştir.

⁷⁹ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 129.

⁸⁰ GÜLENER ve MİŞ, "Cumhurbaşkanlığı Sistemi", s. 18-19; İlgili Anayasa hükümleri için bkz. Anayasa m. 145, 146, 159.

Bazı yazarlar 2017 yılında 6771 sayılı Kanunla Anayasa'da bu denli yapılan çok kapsamlı değişikliklerin 2007 ve 2010 yılında yapılan değişikliklerin tamamlayıcısı bir rol üstlendiği görüşündedir.⁸¹ 2007 ile 2010 yıllarında ve son olarak 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliklerinin sonuçları itibarıyla Türk siyasal hayatını ve kamu yönetimini gerek yapısal gerekse toplumsal olarak yeniden şekillendirdiği düşünülmektedir.



⁸¹ TANÖR ve YÜZBAŞIOĞLU, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, s. 64; BBC News-Türkçe, “2010 referandumu: 'Evet', 'Hayır' ve 'Boykot' cepheleri ne demişti?”, <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-39462061>, (Erişim Tarihi: 25/01/2021)



3. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YASAMA VE YÜRÜTME ORGANININ YAPISI

3.1. Hükümet Sistemi Değişikliğiyle Yasama Organının Geçirdiği Dönüşüm

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle beraber yasama organının parlamenter sistemden alışlagelen yapısında da önemli değişiklikler olmuştur. 2017 değişiklikleri ile yasama organının üye sayısı ve seçilme yaşı, yürütme organının parlamento ile bağı, organlar arası ilişkiler ve parlamentonun denetim yolları başta olmak üzere yasama organı, hükümet sistemi değişikliğine bağlı olarak bir değişim ve dönüşüm sürecine girmiştir.

3.1.1. Yasama Organının Oluşumu

Yasama organını temsil eden Türkiye Büyük Millet Meclisi, genel oyla seçilen 600 milletvekilinden oluşmaktadır.⁸² 1961 Anayasası döneminde tecrübe edilen çift meclis yapısı 1982 Anayasası'nda terk edilerek TBMM'nin oluşumunda tek meclis sistemi benimsenmiştir. Tanör ve Yüzbaşıoğlu, esasen 1961 Anayasası'nda benimsenen çift meclis sisteminin, iktidar çoğunluğunun oluşturduğu meclisin karşısında denge görevi görecek ikinci bir meclisin kurulması amacıyla, dünyadaki başka uygulamalara benzer şekilde siyasal bir tercih gereği benimsendiği görüşündedir.⁸³ 2017 Anayasa değişiklikleri gerçekleştirilirken de yasama organının tek meclisli yapısı korunmuştur.

2017 Anayasa değişiklikleriyle TBMM'nin üye sayısı 550'den 600'e yükseltilmiştir. Bu sayı 1982 Anayasası'nın ilk halinde 400 iken sırasıyla 1987'de 450, 1995'te 550 ve son olarak 2017'de 600 olarak belirlenmiştir.⁸⁴ Tanör, Türkiye'nin parlamento geçmişi ve Türkiye'ye benzer nüfusa sahip olan ülkeler kıyaslandığında çağın gerektirdiği uzmanlaşma ihtiyacı gereği de 600 milletvekilinin çok olmadığını ifade etmektedir.⁸⁵

3.1.2. Yasama Organı Üyelerinin Seçimi

Türkiye'de milletvekili genel seçimleri 2017 yılındaki Anayasa değişiklikleri öncesinde 4 yılda bir yapılmaktaydı. İki genel seçim arasındaki bu süre Anayasa

⁸² Anayasa m. 75.

⁸³ TANÖR ve YÜZBAŞIOĞLU, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, s. 226.

⁸⁴ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 261.

⁸⁵ TANÖR ve YÜZBAŞIOĞLU, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, s. 227.

uyarınca uzatılmadığı ya da seçimlerin tekrarlanmadığı müddetçe bir yasama dönemi olarak adlandırılmaktadır.⁸⁶

2017 Anayasa değişiklikleriyle TBMM üye seçimlerinin 5 yılda bir yapılması kararlaştırılmıştır. Bunun doğal bir sonucu olarak bir yasama döneminin süresi de 5 yıl olarak belirlenmiş olmaktadır.⁸⁷

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesine paralel olsa gerek ki TBMM seçimlerinin 5 yılda bir Cumhurbaşkanlığı seçimleriyle aynı gün yapılması kabul edilmiştir. Bu doğrultuda TBMM seçimlerinin yenilenmesine ilişkin de değişiklikler yapılmıştır. TBMM seçimleri ancak bir yasama döneminin olağan şekilde sona ermesiyle, yasama organının erken seçim kararı almasıyla, seçimlerin Cumhurbaşkanınca yenilenmesiyle veya genel seçimlere bir seneden daha kısa bir zaman varken herhangi bir nedenden ötürü Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması sebebiyle yenilenir.⁸⁸

Değişiklikler öncesinde TBMM, olağan süresi dolmadan milletvekili genel seçimlerinin yenilenmesine basit çoğunlukla karar verebilmekteydi. Seçimler, Cumhurbaşkanınca ise hükümetin güvenoyu alamaması ya da güvensizlik oyu alması sonucunda yeni Bakanlar Kurulu kurulamaması veya kurulmasına karşın güvenoyu alamaması halinde TBMM Başkanına danışmak suretiyle seçimlerin yenilenmesine karar verilebilmekteydi.⁸⁹ Yine Cumhurbaşkanı, başbakanın güvenoyu mekanizmasından bağımsız bir şekilde istifa etmesi veya yeni seçilen TBMM'de Başkanlık Divanı seçiminden itibaren 45 gün içerisinde Bakanlar Kurulunun kurulamaması halinde TBMM başkanına danışarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilmekteydi. Seçimlerin yenilenmesi kararı alınması durumunda sadece TBMM genel seçimleri yenilenebilmekteydi. Cumhurbaşkanı seçimleri yenilenmemekteydi.⁹⁰

⁸⁶ TBMM İçtüzüğü m. 1.

⁸⁷ Anayasa m. 77.

⁸⁸ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 476.

⁸⁹ 7 Haziran 2014 tarihinde yapılan genel seçimler neticesinde dönemin siyasi partileri parlamento çoğunluğunu tek başlarına elde edememiş ve hükümet kurulması çabaları da sonuçsuz kalmıştır. Dönemin Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan, 25. Dönem Konya Milletvekili Ahmet Davutoğlu'nu hükümeti kurmakla görevlendirmiş ancak 45 günlük süre içerisinde hükümetin kurulamaması sebebiyle seçimlerin yenilenmesine karar vermiştir. (<https://www.aa.com.tr/tr/politika/ak-parti-besinci-kez-birinci-cikti/461109>; Erişim Tarihi: 13.09.2020)

⁹⁰ 6771 sayılı Kanunla gerçekleştirilen değişikliklerin karşılaştırmalı tablosu için bkz; Anayasa Değişikliğinin Karşılaştırmalı ve Tam Açıklamalı Metni, http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa_Degisikligi.aspx; (Erişim Tarihi: 14.05.2014)

Anayasa'nın 6771 sayılı Kanunla değişiklik yapılan 116'ncı maddesi uyarınca TBMM seçimlerin yenilenmesine karar verebilmesi için üye tam sayısının beşte üçü kadar nitelikli çoğunluğun aranmasına karar verilmiştir. Yürütme organının başı olan Cumhurbaşkanı ise Anayasa'nın kendisine tanıdığı yetkiyle doğrudan seçimlerin yenilenmesine karar verebilecektir. Literatürdeki bir görüşe göre; seçimlerin yenilenmesi hususunda Cumhurbaşkanının tek başına karar verebilmesine karşın TBMM'de nitelikli çoğunluk aranması, güçlü ve istikrarlı bir yürütme isteğiyle uyumludur. Bu görüşü savunan yazara göre; böylece seçimlerin yenilenmesi yetkisinin TBMM tarafından da keyfi bir şekilde kullanılmasının önüne geçilmesi amaçlanmaktadır.⁹¹ İster yasama organı, ister yürütme organınca seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi durumunda TBMM genel seçimleriyle Cumhurbaşkanlığı seçimleri birlikte yapılacaktır. Seçimlerin yenilenmesi kararı alınması sonucunda hâlihazırda görevde bulunan TBMM ve Cumhurbaşkanı, yerlerine yenileri seçilene kadar görevine devam eder.⁹² Buradan hareketle yasama ve yürütme organlarına karşılıklı fesih yetkisi tanındığı sonucuna ulaşılabilir, söz konusu fesih yetkisi, feshe karar veren organının da varlığını sona erdirmektedir.

Yasama organının üye seçimlerinin yenilenmesine ilişkin bir diğer mekanizma ise Cumhurbaşkanlığı makamında meydana gelebilecek bir boşalma halidir. Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması neticesinde 45 gün içinde Cumhurbaşkanlığı seçimi yapılacaktır. Cumhurbaşkanlığında yaşanan boşalmayı takiben genel seçimlere bir yıl ya da daha kısa bir süre var ise TBMM ve Cumhurbaşkanı seçimleri birlikte yenilenecektir.⁹³

6771 sayılı Kanunla milletvekili seçilme yeterliliğine ilişkin de değişiklikler yapılmıştır. Söz konusu değişiklikler milletvekili seçilmek için aranan yaş şartı ile askerlik yükümlülüğünün yerine getirilmesine ilişkindir. Değişikliklerle milletvekili seçilebilmek için öngörülen yaş şartı yirmi beşten on sekize indirilmiştir. Askerlik yükümlülüğünün ise milletvekili seçilebilmek için fiilen yerine getirilmiş olması gerekmektedir. Askerlik yükümlülüğünün ertelenmiş olunması milletvekili seçilmeye cevaz vermemektedir. 2017 yılında Anayasa'nın 76'ncı maddesinde yapılan değişiklikle askerlikle ilişkileri olanların milletvekili seçilemeyeceği kabul

⁹¹ Hilal YAZICI, "Yargı Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", Liberal Düşünce Dergisi, 2019, s. 5-6.

⁹² ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 262.

⁹³ Anayasa m. 106.

edilmek suretiyle bir kişinin milletvekili seçilebilmesi için askerlik yükümlülüğünü yerine getirme şartı aranmadan kişinin askerlik dönemine henüz ulaşmamış olmasının veya yükümlüğünü tecil ettirmiş olmasının yeterli olacağı öngörülmüştür. Milletvekili seçilebilme yeterliliğine ilişkin şartların, yaş ve askerlik hizmetinin yerine getirilmesi şartları bakımından hafifletildiği gözlemlenmektedir.⁹⁴

3.1.3. Yasama Organının Görev ve Yetkileri

Bir ülkede uygulanmakta olan hükümet sisteminin türüne bakılmaksızın hem başkanlık, yarı başkanlık hem de parlamenter hükümet sistemlerinde parlamentolar, kanun yapmak, yürütmeyi denetlemek ve devlet bütçesini onaylamak gibi üç ana işleve sahiptir. Yasama organı, güvenoyu mekanizmasının var olmadığı başkanlık sistemi gibi hükümet sistemlerin de dahi meclis soruşturması yoluyla ya da devlet bütçesi ile denetim görevlerini yerine getirirler. Anayasayla zikredilen 3 ana görev ve yetki dışında da yasama organına, başkaca görev ve yetkiler tanınması da muhtemeldir.⁹⁵

Anayasa'nın 87'nci maddesinde TBMM'nin görev ve yetkilerini; kanun yapmak, değiştirmek ve kaldırmak, bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerini kabul etmek, para basılmasına karar vermek, milletler arası andlaşmaları uygun bulmak, TBMM üye tam sayısının 3/5 çoğunluğunun kararıyla genel ve özel af ilanına karar vermek ve Anayasa'nın diğer maddelerinde TBMM'ye tanınan görevleri yerine getirmek, yetkileri kullanmak şeklinde sıralanmıştır.⁹⁶

Yasama organının Bakanlar Kurulu'nu ve Bakanlar Kurulu'na belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmesine ilişkin görev ve yetkileri, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesinin bir neticesi olarak, 2017 Anayasa değişiklikleriyle yasama organının görev ve yetkileri arasından çıkarılmıştır.⁹⁷

2017 değişiklikleriyle yasama organına bir takım yeni görev ve yetkiler de tanınmıştır; değişikliklerle yeni getirilen Cumhurbaşkanı yardımcıları da görevleriyle ilgili işledikleri suçlardan ötürü bakanlar gibi meclis soruşturması denetimi usulüne dâhil edilmiştir.⁹⁸ Bakanlar hakkında da Cumhurbaşkanı yardımcıları gibi

⁹⁴ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 459-460.

⁹⁵ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 663, ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 289.

⁹⁶ Anayasa'nın m. 87'nci maddesi TBMM'nin görev ve yetkilerini genel olarak sıralamıştır. Mezkûr maddede sayılan görev ve yetkilerinin dışında TBMM, başkaca görev ve yetkilerle de yetkili kılınmıştır.

⁹⁷ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 664.

⁹⁸ Anayasa m. 98.

görevleriyle ilgili işledikleri suçlardan ötürü meclis soruşturması işletilmesi usulü korunmuştur. Ancak Bakanların TBMM'ye karşı değil, Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olması kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanının siyasi sorumsuzluğu ilkesi ise kaldırılarak, işlediği herhangi bir suçtan ötürü Cumhurbaşkanına TBMM tarafından soruşturma açılabilmesine olanak sağlanmıştır.⁹⁹

Olağanüstü hal dönemlerinde Cumhurbaşkanınca çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, TBMM onayına tabi tutulmuştur.¹⁰⁰ Ayrıca yargı alanına ilişkin olarak, yasama organına tanınan bir yetki de dikkat çekici niteliktedir; söz konusu yetki HSK üyelerinin yedisinin TBMM tarafından seçilecek olmasıdır.¹⁰¹

3.1.4. Hükümet Sistemi Değişikliği Sonrası Yasama İşlemleri

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle beraber yürütme organının yasama işlemleri içinde değişen rolü nedeniyle yasama süreçlerinde de önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Bütçe ve kesin hesap kanunları haricinde kanun teklif etmeye milletvekilleri yetkili kılınmıştır. Yürütme organının kanun tasarısı teklif etme yetkisi sona ermiştir. Yine yürütme organının parlamento çalışmalarına katılıma esasları da hükümet sistemi değişikliği sonrası yeniden şekillenmiştir.

3.2.4.1. Yasama yetkisi

Anayasa'nın 7'nci maddesi uyarınca yasama yetkisi, TBMM'ye aittir. Yasama organının bu yetkisi, başka herhangi bir organa devredilemez. Yasama organı, anayasal sınırlar dâhilinde devlet otoritesinin hukuk âleminin oluşturulmasından sorumludur. Yasama organı, yasama yetkisini kanun çıkararak veya parlamento kararı alarak kullanır.¹⁰² Yasama yetkisinin genelliği ilkesi gereği yasama organı, Anayasa'ya aykırılık teşkil etmemesi kaydıyla istediği her alanda kanunla ilk elden düzenleme yapabilir. Ayrıca yasama organı, dileği bir hususu, yürütme organına takdir yetkisi bırakmayacak şekilde en ince ayrıntısına kadar düzenleyebilir. Yürütme

⁹⁹ Anayasa m. 105.

¹⁰⁰ TANÖR ve YÜZBAŞIOĞLU, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, s. 291.

¹⁰¹ 21/1/2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanunla değişiklik yapılmadan önce 22 asıl ve 12 yedek üyeden oluşan HSK'nın üye sayısı değişiklikler sonucunda 13 asıl üye olarak belirlenmiştir. Adalet Bakanı ve Adalet Bakanlığı Müsteşarı (Müsteşarlık makamı kaldırıldığı için ilgili Bakan Yardımcısı) kurulun doğal üyesi olarak korunurken seçimle belirlenecek üye sayısı 11 olarak belirlenmiştir. Bu 11 üyenin ise 4'ünün Cumhurbaşkanınca 7'sinin ise TBMM'ce seçilmesi kararlaştırılmıştır. (Anayasa m. 159.) Hâkim ve Savcıların mesleğe kabul, atama, terfi, disiplin gibi özlük işlemlerini yerine getirmesi itibarıyla büyük önem taşıyan Hakim ve Savcılar Kurulu'na üye seçimi için yasama organına Kurul'un oluşumu dikkate alındığında bu denli yüksek oranda üye seçme yetkisi tanınması önemlilik arz eden bir husustur.

¹⁰² Şeref İBA, Parlamento Hukuku, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2010, s. 50-51

organının işlemlerinin yasama organınca daha önce çıkarılan kanunlara dayanması gerekmektedir. Yasama organının, yasama yetkisinin genelliği ilkesi gereği arzu ettiği her alan da düzenleme yapabilme yetisine muktedir olması itibarıyla herhangi bir alanda düzenleme yapmasına ilişkin olarak başkaca bir makam tarafından yasama organına ısrarda bulunulamayacağı düşünülmektedir.¹⁰³

3.1.4.2. Kanun yapım süreçleri

Yasama yetkisi Türk milleti adına; TBMM'ye aittir. TBMM bu yetkisini başka herhangi bir makama devredemez. Yasama yetkisinin doğal bir uzantısı olarak Anayasa, kanun koyma, değiştirme ve kaldırma görev ve yetkisini de TBMM'ye vermiştir.¹⁰⁴ TBMM bu yetkisi ve görevini, Anayasanın ve İçtüzüğü'nün ilgili hükümlerine göre yerine getirmektedir. 2017 Anayasa değişiklikleri ile kanun yapım süreçlerinde de önemli değişiklikler meydana gelmiştir.

2017 yılında yapılan Anayasa değişikliklerinden önceki dönemde kanun teklif etmeye; Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkili kılınmıştı. Bakanlar Kurulu tarafından verilen teklifler "kanun tasarısı", milletvekillerince verilen teklifler ise "kanun teklifi" olarak adlandırılmaktaydı.¹⁰⁵ Parlamenter hükümet sistemlerinde, yürütmenin parlamento kanadını temsil eden Bakanlar Kurulu'nun yeni bir kanun yapılmasına, var olan bir kanunun değiştirilmesine ya da kaldırılmasına ilişkin, içerisinden çıktığı parlamentoya kanun teklif etme yetkisine sahip olması pek tabiidir. Başkanlık hükümet sisteminde ise sert kuvvetler ayrılığının benimsenmesi itibarıyla yasama ve yürütme organlarının birbirlerinin görev alanlarına müdahil olamayacak şekilde dizayn edilmelerinin bir sonucu olarak; bu sistem içerisinde yürütme organının kanun teklif etmeye yetkisi yoktur. Başkanlık hükümet sistemlerinde bütçe kanunları gibi özel nitelik taşıyan kanunlar hariç olmak üzere kanun yapımına ilişkin tek yetkili makam; parlamentolardır ve yürütme organının söz konusu alana müdahil olabilecek herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır.¹⁰⁶

Türkiye'de 2017 Anayasa değişiklikleri sonucunda kuvvetlerin sert ayrılığı anlayışı benimsenmiştir. Bunun bir sonucu olarak da yürütme organı, kanun yapım süreçlerinin dışında bırakılarak kanun tasarısı uygulaması sonlandırılmıştır.

¹⁰³ Fahri BAKIRCI, TBMM'nin Çalışma Yöntemi, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 2000, s. 395-396.

¹⁰⁴ Anayasa m. 7, m. 87.

¹⁰⁵ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 290.

¹⁰⁶ Kemal Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, s.632.

Anayasa'nın 88'inci maddesi uyarınca kanun teklif etmeye yalnızca milletvekilleri yetkili kılınmıştır. Literatürdeki bazı görüşlere göre bütçe ve kesin hesap kanunları haricinde kanun teklif etmeye sadece milletvekillerinin yetkili kılınması yasama organının gücünü artırarak kanun yapım sürecinde yasama organının iradesini öne çıkaracaktır.¹⁰⁷ Özel nitelikli ve sınırlı süreli olması sebebiyle Anayasa'da yürütme organının kanun yapım sürecine ilişkin yetkili kılındığı tek husus bütçe ve kesin hesap kanunlarına dairdir. Bütçe ve kesin hesap kanunlarını teklif etmeye Cumhurbaşkanı yetkili kılınmıştır.¹⁰⁸

Uygulamada Bakanlar Kurulu ve kanun tasarılarının kaldırılması sebebiyle yalnızca bir veya birden fazla milletvekilince imzalanan kanun teklifleri, milletvekillerce TBMM Başkanlığına iletilmektedir. TBMM Başkanlığı kendisine gelen kanun tekliflerini, ilgili gördüğü komisyonlara doğrudan göndermektedir. Bu işlem kanun teklifinin ilgili komisyona havale edilmesi şeklinde adlandırılmaktadır. TBMM Başkanlığınca bir kanun teklifinin havale işlemi gerçekleştirilirken, kanun teklifini görüşecek ve görüşmeleri sonucunda bir rapor hazırlayacak olan teklifin asıl sahibi konumundaki esas komisyon ve kanun teklifine ilişkin uzmanlık alanı itibarıyla esas komisyona görüş sunabilecek fakat teklifin görüşülmesine ilişkin yetkisi bulunmayan bir tali komisyon belirlenebilir. Esas komisyon kendisine iletilen kanun tekliflerini kendi takdiriyle görüşür.¹⁰⁹

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle beraber; sadece milletvekillerinin kanun teklifi verebilmesi itibarıyla kanun teklifinin Komisyonlarda görüşülme sürecinde teamül olarak, teklifin ilk imza sahibi milletvekili ya da onun yerine gösterdiği teklifte imzası bulunan bir başka milletvekili hazır bulunur. Yürütme organı, 2017 Anayasa değişiklikleri neticesinde; Anayasa ve TBMM İçtüzüğünde belirtilen haller hariç olmak üzere yasama faaliyetlerine katılamayacaktır. Bu doğrultuda kanun yapım süreçlerinde yürütme organının rolüne

¹⁰⁷ Bkz: Burhan KUZU, Her Yönüyle Başkanlık Sistemi, İstanbul: Babıali Kültür Yayıncılığı, 2017, s. 200–205, Savaş DEMİRCİ, Yasama-Yürütme ve Yargı Ekseninden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, 2018, s. 98.

¹⁰⁸ Anayasa m. 161.

¹⁰⁹ Paragrafin devamında ilgili esas komisyonca kabul edilen bir kanun teklifine ilişkin süreç anlatılacaktır. Esas komisyonca hakkında ret raporu hazırlanan kanun teklifi, TBMM Genel Kurulunda esas komisyonca kanun teklifinin reddi istenir ve Genel Kurulca komisyonun ret raporunun benimsenmesiyle reddedilmiş olur. Fakat Genel Kurul aksi yönde karar verirse ret raporu komisyona iade edilir. Bir diğer husus da hakkında esas komisyonca kabul raporu hazırlanmış olan kanun teklifinin TBMM Genel Kurulunca reddine ilişkindir. Bir kanun teklifi, tümü üzerindeki oylamalarda Genel Kurulca reddedilirse teklif ret olunmuş kabul edilir. Söz konusu kanun teklifi içinde bulunan yasama dönemi içerisinde bir tam yıl geçmeden yeniden teklif olunamaz. (İçtüzük m. 76.)

ilişkin İçtüzük hükümleri 2018 yılında yeniden düzenlenmiştir. Bu kapsamda yeni dönemde yürütme organının, kanun yapım süreçlerine yalnızca uzmanlık bilgisinden yararlanılacak ve müşahit olarak katılacağı yeni bir usul oluşturulmuştur.¹¹⁰ Kanun tekliflerinin hem komisyon hem de Genel Kurul'da görüşülme süreçleri zarfında yasama organına katkı sunmak üzere, yürütme organının istişari nitelikte temsili sağlanmaktadır.¹¹¹

Kanun teklifi görüşmelerinin tamamlanmasını takiben, esas komisyonca kabul edilen kanun teklifine ilişkin bir komisyon raporu hazırlanır. Söz konusu rapor, kanun teklifine ilişkin komisyonca kabul edilen metni, milletvekillerinin kanun teklifinin görüşülmesi sırasındaki teklif hakkındaki eleştiri, görüş ve önerilerini, bir de varsa teklife katılmayan komisyon üyelerinin şerhlerini içermektedir. Komisyon aşamasından sonra kanun teklifinin görüşmelerine esas karar merci olan TBMM Genel Kurulunda devam edilir. Meclis Genel Kurulunda kanun teklifinin görüşmelerine, kanun teklifine ilişkin Komisyon tarafından hazırlanan raporda yer alan metin esas alınarak devam olunur. Kanun teklifinin, TBMM Genel Kurulunda görüşmeleri tamamlanarak kabul edilmesi durumunda teklif kanunlaşır.¹¹² Teklifin kanunlaşmasını takiben Genel Kurulca kabul edilen kanun metni, Resmi Gazete'de yayımlanmak üzere Cumhurbaşkanlığına gönderilir.¹¹³ Cumhurbaşkanı, yasama organınca kabul edilen kanunları 15 gün içerisinde yayımlar. Kanunlar, Resmi Gazete'de yayımlanır ve yürürlük maddelerinde belirtilen tarihlerde uygulamaya koyulur.¹¹⁴

Cumhurbaşkanı, yayımlanmasını kısmen ya da tamamen uygun görmediği kanunları, tekrar müzakere edilmesi için gerekçesiyle birlikte kanunların

¹¹⁰ İsmail YÜKSEL, "6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu'nun Ardından Kanun Yapım Tekniği", Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi, 2017, s. 255.

¹¹¹ Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesinden sonra yürütme organının kanun yapım süreçlerinde temsiline cevaz veren İçtüzük hükümleri için bkz. m. 30, 31, 62.

¹¹² GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 671.

¹¹³ Kanun yapım süreçleri TBMM İçtüzüğünde düzenlenmektedir. Ayrıntı için bkz. İçtüzük; "Komisyonlar" başlıklı üçüncü bölüm m. 20–48 ile "Kanunların yapılması" başlıklı dördüncü kısım m. 73–91.

¹¹⁴ Kanunların Resmi Gazete'de yayımlanmasına ilişkin bkz: 10 Sayılı Resmi Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi m. 4; Kanun Tekliflerinin son iki maddesini yürürlük ve yürütme maddeleri oluşturmaktadır. Yürürlük maddeleri kanunların yürürlüğe koyulacağı tarihin tayin edildiği maddeler iken yürütme maddeleriyle ilgili kanunun uygulanmasını sağlayacak olan icraî makâmı işaret etmektedir. Yürütme maddelerinde yürütme organının başı olması sebebiyle Cumhurbaşkanına atıf yapılmaktadır. Uygulamada yürürlük maddelerinde ilgili kanun için ayrıca bir yayım tarihi öngörülmemişse "Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer." denilerek söz konusu kanunun Cumhurbaşkanınca Resmi Gazete'de yayımlanmasıyla yürürlüğe gireceği hüküm altına alınmaktadır.

yayımlanması için kendisine tanınan 15 günlük süre içerisinde TBMM'ye geri gönderir.¹¹⁵ Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda yasama organı, sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir.¹¹⁶ Yasama organı, geri gönderilen kanunu üye tam sayısının salt çoğunluğuyla aynen kabul ederse kanun, Cumhurbaşkanı tarafından aynen yayımlanır. 2017 Anayasa değişikliklerinden önce ise yürütme organının veto yetkisi geciktirici bir niteliği sahipti. Yasama organı, geri gönderilen bir kanunu, ayrıca bir nitelikli çoğunluk öngörülmediği için basit çoğunlukla aynen kabul edilebilmekteydi ve Cumhurbaşkanı, yasama organınca aynen kabul edilen kanunu yayımlamak zorunda idi. 2017 yılında Anayasa'nın 89'uncu maddesinde yapılan değişiklikle birlikte; yürütme organının veto yetkisi geciktirici nitelikli olmaktan çıkıp, güçleştirici bir niteliğe kavuşmuştur. Yasama organının, Cumhurbaşkanınca geri gönderilen bir kanunu kabul edebilmesi için aranan üye tam sayısının salt çoğunluğu sayısı, 301 kabul oyuna tekabül etmektedir. Eskiye nazaran bu sayı oldukça yüksek olarak belirlendiği dikkat çekmektedir. Gözler, Cumhurbaşkanının veto yetkisinin uyarı nitelikli bir yetki olmaktan çıktığını ve kendisinin istemediği bir yasanın çıkmasına mani olabileceğini ifade etmektedir.¹¹⁷ 2017 değişikliklerinden sonra yasama organının geri gönderme sonrasında üye tam sayısının salt çoğunluğuyla aynen kabul ettiği bir kanunu, Cumhurbaşkanı 15 gün içinde yayımlamak zorunda olmasına rağmen söz konusu kanunun iptali için süresi içinde Anayasa Mahkemesine başvurabilir. Geri göndermeye konu bir kanunun yasama organınca, değişiklik yapılmak suretiyle kabul edilmesi durumunda ise Cumhurbaşkanının değiştirilen kanunu tekrar geri gönderme hakkı pek tabii saklıdır.

3.1.4.3. Parlamento kararları

Yasama organının tesis ettiği hukuki muameleler, kanunlar ve parlamento kararları şeklinde iki kategoriden oluşmaktadır. Yasama organlarının kanunlar

¹¹⁵ TBMM'nin 21/11/2019 tarihinde kabul ettiği 7193 sayılı Dijital Hizmet Vergisi ile Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 50'nci maddesi Cumhurbaşkanınca uygun bulunmayarak 02/12/2019 tarihinde Kanun yeniden görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderilmiştir. TBMM de geri göndermeye konu olan 7193 sayılı Kanunun sadece Cumhurbaşkanınca uygun bulunmayan 50'nci maddesi görüşülmüş ve söz konusu madde Kanun metninden çıkarılarak TBMM Genel Kurulunda kabul edilmiştir. 7193 sayılı Kanun, 05/12/2019 tarihinde 7194 sayısını alarak kanunlaşmıştır. Cumhurbaşkanı, yeni hükümet sisteminde geri gönderme yetkisini ilk kez 7193 sayılı Kanunu TBMM'ye göndermek suretiyle kullanmıştır. Ayrıntı için bkz: TBMM, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss145.pdf>, (Erişim Tarihi: 17/06/20)

¹¹⁶ Anayasa m. 89; Bütçe kanunları yukarıda anılan geri gönderme hükmüne dâhil değildir.

¹¹⁷ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 677.

haricindeki diğer tüm muameleleri, parlamento kararı şeklinde tanımlanabilir.¹¹⁸

Gözler, parlamento kararlarının konusunun; meclisin iç işleyişine ve çalışma şekline dair hususlardan, yürütme organıyla karşılıklı oluşan ilişkilerinden ve yargı organıyla arasındaki ilişkilerinden oluşması gerektiğini ifade etmektedir. Gözler; parlamento kararlarını, TBMM Genel Kurulunda alınan kararlar şeklinde sınıflandırmaktadır.¹¹⁹

Parlamento kararları, yasama organının diğer organlarla olan ilişkilerine etkisi bakımından da önem arz etmektedir. Meclis İçtüzüğü, yasama dokunulmazlığının kaldırılması ya da üyeliğin düşürülmesi gibi meclisin iç yapısına ilişkin kararlar dışında kalan parlamento kararlarının bir kesimi, yasama ve yürütme organlarının arasındaki karşılıklı oluşan ilişkiye sirayet etmektedir. 2017 yılındaki Anayasa değişiklikleri öncesinde yasama organının yürütme organıyla olan münasebetine ilişkin parlamento kararlarına; Cumhurbaşkanının vatana ihanetle suçlandırılması, Bakanlar Kurulu'na göreve başlarken güvenoyu verilmesi, gensoru açılması, Başbakan ya da bakanlar hakkında meclis soruşturması açılması kararları örnek gösterilebilir.¹²⁰ 2017 yılı Anayasa değişiklikleriyle Bakanlar Kurulu, güvenoyu, gensoru gibi parlamenter sisteme özgü kavramların son bulmasıyla bu hususlara ilişkin yasama organınca alınabilecek olan parlamento kararlarının varlığı da son bulmuştur.

Değişikliklerle birlikte yürütme organı ile var olan ilişkileri münasebetiyle yasama organınca alınabilecek olan parlamento kararları; Cumhurbaşkanı hakkında bir suç işlediği iddiasıyla soruşturma açılması ve Yüce Divana sevk edilmesi, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında bir suç işlediği iddiasıyla soruşturma açılması ve Yüce Divana sevk edilmesi, meclis araştırması açılması, olağanüstü hal ilan kararının onaylanması ve uzatılmasına ilişkin kararlar şeklinde sıralanabilir. Ayrıca, 2017 yılı değişiklikleriyle parlamentonun yargı organı ile olan ilişkileri çerçevesindeki aldığı kararlara da bir yenisi eklenmiştir. TBMM, Hakimler ve Savcılar Kuruluna üye seçimine ilişkin yetkilendirilmiştir. TBMM, HSK'ya üye seçimini; parlamento kararı vasıtasıyla gerçekleştirecektir.¹²¹

¹¹⁸ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 233.

¹¹⁹ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 639.

¹²⁰ TANÖR ve YÜZBAŞIOĞLU, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, s. 323.

¹²¹ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 640-641.

TBMM İçtüzüğü, yasama dokunulmazlığının kaldırılması ve milletvekilliğinin düşürülmesine ilişkin TBMM kararları dışında kalan parlamento kararları, yargı denetimi dışında bırakılmıştır. Parlamento kararları yayımlanmaları için Cumhurbaşkanlığı makamına gönderilmemektedir. Bu minvalde yürütme organının da parlamento kararları üzerinde geri gönderme (veto) gibi herhangi bir yetkisi yoktur. Parlamento kararları doğrudan işlemi tesis eden makam olan TBMM'ye aittir.¹²³ Parlamento kararlarının, TBMM'nin yönetsel bağımsızlığının sağlanarak, parlamentonun düzenli bir şekilde işleyişinin pekiştirilmesi ve yasama organıyla diğer organlar arasında karşılıklı etkileşim oluşturması açısından oldukça önem arz ettiği değerlendirilmektedir.

3.1.4.4. İçtüzük

Yasama organlarının kendi iç çalışma düzenini belirlemek için koyduğu kurallar; "İçtüzük" olarak adlandırılmaktadır. Bakırcı; parlamento içtüzüğünü, "parlamentoların iç işleyişini düzenleyen ve bu işleyişe dolaylı katkıda bulunan kuralları içeren metinler" olarak tanımlamaktadır.¹²⁴ Yasama organının kendi çalışma düzenine ilişkin kuralları, diğer organların tesir altında kalmadan aracısız bir şekilde bizzat belirlemesi yönetsel olarak diğer organlar karşısındaki bağımsızlığını simgelemektedir.¹²⁵¹²⁶ Bu doğrultuda TBMM de çalışmalarını kendisinin kabul ettiği 5/3/1973 tarihli Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü hükümlerine göre gerçekleştirmektedir.¹²⁷¹²⁸ İçtüzükler, yasama meclislerinin çalışma esaslarını belirlemesi itibarıyla teknik tarafı öne çıkan hukuki metinler olmasına rağmen yasama ve yürütme organları arasındaki münasebetin dengeli bir şekilde yürütülmesine dair bir fonksiyonu içermesi bakımından, siyasi olarak da önem arz

¹²² 2017 yılında Anayasa'da yapılan değişiklikler neticesinde 17/05/2017 tarihli ve 1142 numaralı Kararıyla TBMM, ilk defa HSYK'ya üye seçmiştir. TBMM, HSK'ya üye seçimi işlemini parlamento kararı şeklinde tesis etmiştir.

¹²³ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 637.

¹²⁴ BAKIRCI, TBMM'nin Çalışma Yöntemi, s. 23.

¹²⁵ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s.237.

¹²⁶ Anayasa 95'inci maddesinin içtüzüğe ilişkin hükmü: "*Türkiye Büyük Millet Meclisi, çalışmalarını, kendi yaptığı içtüzük hükümlerine göre yürütür.*" şeklindedir.

¹²⁷ İçtüzükler yasama meclislerinin kanun dışında kalan faaliyetlerinden olması sebebiyle esasen birer parlamento kararıdır. TBMM İçtüzüğü de, TBMM'nin 5/3/1973 tarihli ve 584 numaralı parlamento kararıdır.

¹²⁸ Yeni bir içtüzük teklif etmeye ya da mevcut içtüzükte değişiklik teklif etmeye parlamentoların yönetsel bağımsızlığı gereği yalnızca milletvekilleri yetkilidir.

etmektedir.¹²⁹

2017 yılında Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kabulünü takiben, sistemin ilk Cumhurbaşkanlığı ve TBMM milletvekili genel seçimleriyle beraber uygulanacak olması sebebiyle; parlamenter hükümet sistemine göre tasarlanmış olan İçtüzükte de yeni hükümet sisteminin gerekleri doğrultusunda gerekli değişikliklerin yapılması ihtiyacı doğmuştur. 9/7/2018 tarihinde Cumhurbaşkanının yemin ederek göreve başlamasıyla Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine fiilen geçilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesinden 3 ay sonra, yeni seçilmiş TBMM’ce İçtüzükte, yasama ve yürütme organlarının arasındaki değişen ilişkilere uygun olarak bir dizi değişiklik yapılmıştır.¹³⁰ 2018 yılında yapılan İçtüzük değişikliğinin genel çerçevesini 2017 Anayasa değişikliği ile kabul edilen Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine yönelik uyum düzenlemeleri oluşturmaktadır.¹³¹ Dönemin TBMM Başkanvekili olan Tekirdağ Milletvekili Mustafa ŞENTOP¹³² da İçtüzük değişiklik teklifini Anayasa Komisyonuna sunarken bu görüşü destekler nitelikte teklife ilişkin görüşlerini şu sözlerle ifade etmiştir:

“(…) Anayasa’da bir değişiklik yaptık. 27 Nisan 2017 tarihinde yürürlüğe giren değişiklik, birçok kanunda olduğu gibi, Meclis İçtüzüğü’nde de değişiklik yapılmasını zorunlu kılıyor. Meclisin yeni sisteme göre çalışmalarını yürütebilmesi için İç Tüzük’ünü Anayasa’ya uygun hâle getirmesi gerekiyor, aksi hâlde Meclis uygulamalarının ya İç Tüzük’e lafzi olarak uygun ama Anayasa’ya aykırı veya Anayasa’ya uygun ama İç Tüzük’ün lafzına aykırı bir hâlde yürümesi gerekecek. Bu bakımdan, bu uyumun, teknik uyumun başta olmak üzere, bu uyumun sağlanması gerekiyor. İşte bu teklif de esasen en asgari düzeyde bu uyumu sağlamak üzere hazırlanmış, düşünülmüş bir teklif. (...)”¹³³

¹²⁹ TANÖR ve YÜZBAŞIOĞLU, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, s. 271.

¹³⁰ Söz konusu İçtüzük değişiklikleri 27’nci yasama döneminin ikinci yasama yılında yapılmıştır.

¹³¹ 2018 yılı İçtüzük değişikliğinin genel çerçevesini 2017 yılı Anayasa değişikliğine yönelik uyum düzenlemeleri oluşturmaya karşın az da olsa yürürlükten kalkmış olan kanunlardan kaynaklanan hükümlerin (Örn. idam kararlarının uygulanmasına ilişkin hükümler) kaldırılması ile yerleşmiş bazı teamüllerin İçtüzüğe kazandırılmasına ilişkin düzenlemelere de yer verilmiştir. Ayrıca söz konusu İçtüzük değişikliği teklifi Anayasa Komisyonunda bazı eleştiriler olmakla birlikte ortak bir uzlaşi ile kabul edilmiştir.

TBMM, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2179, (Erişim Tarihi: 25/05/2021)

¹³² Sn. Mustafa ŞENTOP, 24 Şubat 2019 tarihinden bu yana TBMM Başkanı olarak görevine devam etmektedir.

¹³³ 04/10/2018 tarihli 2/772 esas numaralı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair İçtüzük Teklifine ilişkin Anayasa Komisyonu Toplantısı Tutanağı, s.8.

2018 yılı İçtüzük değişikliğiyle Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine uyum sağlanması amacıyla parlamenter sistemin yürütme organına ilişkin terimleri olan; “Hükûmet”, “Başbakan”, “Bakanlar Kurulu”, “Başbakanlık” gibi kavramlar İçtüzükten çıkarılmıştır. “Başbakan” ve “Bakanlar Kurulu” gibi kavramların yerini; “Cumhurbaşkanı”, “Cumhurbaşkanı yardımcısı”, “yürütme”, “bakan” gibi kavramlar almıştır.¹³⁴ Yürütme organının kanun teklif etme yetkisinin son bulması sebebiyle “kanun tasarısı” ibareleri İçtüzükten kaldırılmıştır. Yine parlamenter hükümet sisteminde yer alan güvenoyu, güven istemi, gensoru ve sözlü soru gibi mekanizmaların kaldırılması sebebiyle bunlara ilişkin kavramlar da İçtüzükten çıkarılmıştır.

2018 yılında İçtüzükte yapılan değişiklikler, yürütme organının yasama faaliyetlerine katılımına ilişkin esaslar da Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin beraberinde getirdiği kuvvetlerin sert ayrılığı ilkesi gereği yeniden düzenlenmiştir. Bu minvalde yapılan düzenlemelere örnek vermek gerekirse; İçtüzüğün 30’uncu ve 31’inci maddeleri uyarınca, yürütme organını temsilen Cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar, bakan yardımcılar ve üst kademe kamu yöneticileri komisyon toplantılarına katılıp söz alabilirler. İçtüzüğün 62’nci maddesinde yapılan değişiklikle, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme organının kanun teklif edememesinin tek istisnası olan bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerine ilişkin bütçe sunuş konuşmasının, TBMM Genel Kurulunda yürütme adına Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bir bakan tarafından yapılması kararlaştırılmıştır. Yürütme, Anayasa’nın 119’uncu maddesinde yer alan hallerin vuku bulması durumunda da Meclis Başkanının daveti üzerine ilgili Genel Kurul oturumuna katılarak bilgilendirme yapabilir.¹³⁵ Söz konusu örneklerden hareketle hükümet sisteminin değişmesiyle birlikte; TBMM İçtüzüğünün, yeni hükümet sisteminin temel felsefesi gereği, yürütme organının yasama faaliyetlerine katılımının oldukça sınırlı tutulduğu ve daha çok yürütme organının görüş bildirebileceği ve bilgilendirme faaliyetlerinde bulunabileceği şekilde yeniden düzenlendiği düşünülmektedir.¹³⁶

TBMM, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2179, (Erişim Tarihi: 25/05/2021)

¹³⁴ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 581.

¹³⁵ İçtüzük m. 62.

¹³⁶ 09/10/2018 tarihinde kabul edilen İçtüzük değişikliği teklifinin genel gerekçesinde yer alan ifadeler de bu görüşü destekler niteliktedir: “Yapılan Anayasa değişikliği ile yürütme yetki ve görevinin Cumhurbaşkanı tarafından yerine getirilmesi düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı yardımcılar ile

3.1.5. Hükümet Sistemi Değişikliği Sonrası Yasama Organının Yürütmeyi Denetim Yetkisi

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte yasama organının denetim yolları değişikliğe uğramıştır. Sözlü soru ve gen soru uygulaması kaldırılmış meclis soruşturması uygulamasında aranan nitelikli sayılarda değişikliğe gidilmiştir. TBMM'nin mevcut bilgi edinme ve denetim yolları yazılı soru, genel görüşme, meclis araştırması ve meclis soruşturmasıdır. TBMM'nin denetim yetkisine katkısı bakımından öne çıkan bir diğer husus da merkezi yönetim bütçe kanunudur.

3.1.5.1. Yasama organının denetim yolları

Parlamente hükümet sistemlerinde yasama organının, yürütme organı üzerindeki denetimi oldukça etkilidir. Başkanlık hükümet sistemlerinde, yasama organınca yürütme organının denetlenmesine ilişkin denetim mekanizmaları, parlamente hükümet sistemindekilere nazaran görece daha etkisiz olduğu değerlendirilmektedir. Hükümetin görevden alınmasıyla sonuçlanan gensoru gibi güçlü denetim mekanizmaları başkanlık sistemlerinde mevcut değildir.¹³⁷ Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle beraber yasama organının, yürütme organına ilişkin sahip olduğu bilgi edinme ve denetim yolları da önemli ölçüde değişmiştir.

Yeni hükümet sistemi, başkanlık sistemine benzer nitelikte özellikler içermektedir. Dolayısıyla hükümet sistemi değişikliği, yürütmenin denetlenmesi hususundaki parlamente hükümet sistemine özgü denetim araçlarının, yeniden düzenlenmesini gerektirmiştir.¹³⁸ Karatepe, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanının, meşruiyetini halktan alması itibarıyla yasama organının yürütme organı üzerindeki denetim yetkisinin sınırlı olması gerektiği görüşündedir.¹³⁹ Nitekim 6771 sayılı Kanunla, parlamente sisteme özgü sözlü soru ve gensoru gibi denetim mekanizmaları, yürürlükten kaldırılmış ve Meclis

bakanlar; Cumhurbaşkanı tarafından atanacak, görevden alınacak ve ona karşı sorumlu olacaklardır. Yürütme ve yasamanın bu organik ayrılığı, işlemlerinin de ayrılığını gerektirmektedir. Bu doğrultuda kurul halinde bir hükümet bulunmadığı için, hükümetin Meclise kanun tasarısı sunması söz konusu olamayacağı gibi, hükümet üyelerinin Mecliste hükümeti temsili de mümkün değildir. Fakat yürütme organını temsil söz konusu olabilecektir. Bu çerçevede İçtüzükte yapılan değişikliklerde, “kanun tasarısı”, “hükümet”, “bakanlar kurulu” gibi ibareler İçtüzük metninden tüümüyle ayıklanmış ve bunların yerine gerektiğinde “Cumhurbaşkanı”, “Cumhurbaşkanı yardımcısı”, “bakan” gibi ibareler eklenmiştir.”

¹³⁷ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 683.

¹³⁸ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 292.

¹³⁹ KARATEPE, Türk Anayasa Hukuku, s. 259. Benzer görüş için bkz. GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 684.

soruşturması usulü yeniden düzenlenmiştir.

Yasama organının yürütme organını denetleme ve bilgi edinme yolları, 2017 yılında yapılan değişikliklerle Meclis araştırması, genel görüşme, Meclis soruşturması ve yazılı soru olarak belirlenmiştir.¹⁴⁰

2017 yılı değişikliklerinde TBMM'nin; Meclis araştırması ve genel görüşme adlı denetim ve bilgi edinme yöntemleri aynen korunmuştur. Meclis araştırması, belli bir konu hakkında yasama organınca yapılan incelemedir. Genel görüşme, toplumu ve Devlet faaliyetlerine ilişkin belli bir konunun, TBMM Genel Kurulunda görüşülmesidir.¹⁴¹

Milletvekillerce, Bakanlar Kurulu adına sözlü ya da yazılı olarak cevaplanmak üzere; Başbakan veya ilgili Bakanlara soru sorulması yoluyla işletilen ve "soru" olarak adlandırılan bilgi edinme yolunda değişiklik yapılmıştır. Soru uygulamasının sözlü soru usulü kaldırılmış ve yazılı soru usulü benimsenmiştir. "Yazılı soru", İçtüzüğü'nün 96'ncı maddesinde; "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 yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibarettir." şeklinde tanımlanmıştır.

Meclis soruşturması usulü Anayasanın 98'inci maddesinde; "Meclis soruşturması, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında 106 ncı maddenin beşinci, altıncı ve yedinci fıkraları uyarınca yapılan soruşturmadan ibarettir." şeklinde tanımlanırken, 2017 değişikliklerinden önceki hükümlerine kıyasla önemli ölçüde değiştirilmiştir. Meclis soruşturması kapsamından Başbakan çıkarılmış, yerine Cumhurbaşkanı yardımcıları eklenmiştir.^{142 143}

Meclis soruşturması açılmasına dair önerge verilebilmesine ilişkin sayı ile önergenin TBMM Genel Kurulunca kabul edilmesine ve soruşturma açılmasına karar verilmiş ise soruşturmanın tamamlanmasını takiben, ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı ya da bakan hakkında Yüce Divana sevk kararına ilişkin karar yeter sayıları da değiştirilmiştir. Bir Cumhurbaşkanı yardımcısı ya da bakan hakkında Meclis soruşturması açılmasına ilişkin önerge, 2017 Anayasa değişiklikleri öncesi en az üye

¹⁴⁰ TBMM'nin denetim yolları için bkz. Anayasa m. 98..

¹⁴¹ Ferhat USLU, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Göre Türk Anayasa Hukuku, Ankara: Adalet Yayınevi, 2019, s. 218.

¹⁴² Anayasa m. 106.

¹⁴³ KARATEPE, Türk Anayasa Hukuku, s. 261.

tam sayısının onda biriyle verilebilirken, değişiklik sonrası en az üye tamsayısının salt çoğunluğu ile verilebilmesi kararlaştırılmıştır.¹⁴⁴ Soruşturma açılması kararı verilmesi için değişiklikler öncesi; nitelikli çoğunluk aranmamaktayken, değişiklikler sonrası bu sayı, üye tam sayısının üçte beşi olarak belirlenmiştir. Meclis soruşturması neticesinde TBMM Genel Kurulunca, bir Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan hakkında Yüce Divan'a sevk kararı verilebilmesi aranan karar yeter sayısı ise üye tamsayısının salt çoğunluğundan üye tamsayısının üçte ikisine yükseltilmiştir. Meclis soruşturması usulüne ilişkin aranan çoğunluk sayılarının, önemli oranda artırıldığı gözlemlenmektedir.¹⁴⁵

2017 Anayasa değişiklikleri öncesinde, meclis soruşturması neticesinde hakkında Yüce Divan'a sevk kararı verilen bir bakanın bakanlığı düşmekteydi. Başbakanın Yüce Divana sevk edilmesi halinde ise hükümetin varlığı sona ermekteydi. Meclis soruşturmasının yeni halinde Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında böyle bir hükme yer verilmemiştir. Yasama organınca, hakkında Yüce Divana sevk kararı verilen Cumhurbaşkanı yardımcısı ya da bakan, Yüce Divanca haklarında seçilmeye engel bir suçtan mahkûmiyet kararı verilmedikçe; Cumhurbaşkanı ise genişleyen cezai sorumluluğu neticesinde Yüce Divan'da suçlu bulunup hüküm giymediği sürece görevine devam edebilecektir.¹⁴⁶

3.1.5.2. Bütçe ve Kesin Hesap Kanunu

Çağdaş toplumlarda, yürütme erkinin hesapsız ve savurgan bir şekilde kamunun kaynaklarını kullanmasının önüne geçilmesi, yalnızca kaynakların kullanımının sınırlanmasına ilişkin bir takım araç ve politikaların belirlenmesi ile sağlanabilmektedir. Bütçe, demokrasilerde yürütme erkinin kaynak kullanımının sınırlandırılmasını sağlayacak temel araç olarak kabul edilmektedir.¹⁴⁷ Bütçe, devletin belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile gelirlerin toplanması ve giderlerin gerçekleştirilmesine ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan kanundur.¹⁴⁸ Bütçe, gelecek mali yıl içerisinde yasama organınca yürütme organına faaliyetlerini gerçekleştirebilmesi için verilen bir tür "mali vize"

¹⁴⁴ Anayasa m. 106.

¹⁴⁵ USLU, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Göre Türk Anayasa Hukuku, s. 223-225.

¹⁴⁶ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 294.

¹⁴⁷ Ufuk SELEN ve Mustafa TAYTAK, "Türkiye'de Bütçenin Yasama Organı Tarafından Denetimi ve Sayıştay'ın Konumu", Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2017, s. 194.

¹⁴⁸ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu m.3.

olarak nitelendirilebilir. Bütçe kanunu; hem yürütme organının faaliyetlerini gerçekleştirmesi için vize niteliği taşıması hem de yürütme organının ilgili mali yıl içerisindeki faaliyetlerinin denetlenebilmesine imkân tanınması sebebiyle büyük önem arz etmektedir. Yasama organı, bütçeyi kabul etmesi ve uygulanmasını denetlemesi itibarıyla yürütme erki üzerinde esasen siyasi bir denetime de sahip olmaktadır.¹⁴⁹

Türkiye’de bütçe kanunlarına özel önem verilerek Anayasa’da bütçe ve kesin hesap kanunlarının hazırlanmasına, görüşülmesine, kabul edilmesine ilişkin genel hükümlere ve ilkelere yer verilmiştir. Bütçenin anayasal olarak genel çerçevesi çizilmiştir. 2017 yılında yapılan Anayasa değişiklikleriyle birlikte Anayasa’nın bütçe ve kesin hesap kanununa ilişkin hükümlerinde de değişiklik yapılmıştır. Anayasa’nın bütçeye ilişkin değişik 161’inci maddesi uyarınca; bütçe yıllık olarak yapılır. Anayasa, bütçenin hazırlanmasına, uygulanmasına ve kontrolüne ilişkin usul ve esasların yasama organınca çıkarılacak bir kanunla düzenleneceğini kabul etmiştir.¹⁵⁰

Bütçenin yasama organınca kabul edilip onaylanmasıyla sonuçlanan süreç Anayasa’da şu şekilde belirlenmiştir; bütçe kanun teklifi, mali yılbaşından en az 75 gün önce Cumhurbaşkanı tarafından TBMM’ye sunulur.¹⁵¹ 2017 değişiklikleri öncesinde parlamenter hükümet sisteminde bütçe kanunu teklif etmeye Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştı. Bakanlar Kurulu, mali yılbaşından 75 gün önce bütçe kanun teklifini hazırladığı bir kanun tasarısı şeklinde TBMM’ye sunmaktaydı. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle beraber bütçe kanununu teklif etmeye; Cumhurbaşkanı yetkili kılınmıştır.

Bütçe kanun teklifi, ilk olarak Anayasa’da belirtildiği üzere bütçe komisyonunda¹⁵² görüşülür.¹⁵³ Komisyon tarafından 55 gün içerisinde kabul

¹⁴⁹ H. Hakan YILMAZ ve Mustafa BİÇER, “Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, Maliye Dergisi, 2010, s. 202.

¹⁵⁰ Bütçe ve kesin hesaba ilişkin bkz. Anayasa m. 161.

¹⁵¹ Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme organının kanun teklif edememesin tek istisnası Cumhurbaşkanınca teklif olunan ve yasama organınca görüşülüp karara bağlanan bütçe ve kesin hesap kanunlarıdır.

¹⁵² Bütçe komisyonundan kastedilen “TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu”dur.

¹⁵³ Plan ve Bütçe Komisyonu mali konularda uzmanlaşmış bir ihtisas komisyonudur. Parlamenter hükümet sistemi uygulanmaktayken hükümetin faaliyetlerine vize verilebilmesinin kolaylaştırılmasını teminen Anayasa’da Komisyonun üye sayısı 25 iktidar ve 15 muhalefet milletvekili olmak üzere 40 üye olarak belirlenmişti. Ancak Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle beraber Komisyonun üye sayısına ilişkin Anayasa’da yer alan bu hüküm kaldırılmıştır. Komisyonun güncel üye sayısı 30’dur ve siyasi parti grupları oransal olarak Komisyonda temsil hakkına sahiptir. Ayrıca 6253 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı Kanunu uyarınca TBMM bünyesinde özel olarak Plan

edilecek olan metin, TBMM Genel Kurulunda görüşülerek mali yılbaşına kadar kabul edilir.

2017 Anayasa değişiklikleri bütçe kanununa ilişkin beraberinde getirdiği en önemli değişiklik, yasama organınca bütçenin süresinde kabul edilememesi durumunda, yeniden değerlendirme oranının baz alınması suretiyle önceki yıl bütçesinin uygulanacak olmasıdır. Bütçenin süresi içinde yasama organınca kabul edilip yürürlüğe konulamaması durumunda süreç şu şekilde ilerlemektedir; yine yasama organınca geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yasama organınca yeni bütçenin kabul edilmesine kadar olan süre boyunca bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirme oranına göre artırılarak uygulanmaya devam olunur.¹⁵⁴

Önceki mali yıla ilişkin gider ve gelir gerçekleştirmelerini gösteren kesin hesap kanun teklifi, içinde bulunulan mali yılın başlangıcından itibaren en geç altı ay sonra Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye sunulur. Sayıştay da genel uygunluk bildirimini, ilgili mali yıla ilişkin kesin hesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde TBMM'ye sunar. Kesin hesap kanun teklifi, yasama organı tarafından bir sonraki yıl bütçe kanunu teklifiyle görüşülerek karara bağlanır.¹⁵⁵

Anayasa bütçe kanununa ilişkin bazı prensiplere de yer vermiştir. Anayasa, bütçenin TBMM Genel Kurulunda görüşülmesi sürecinde gider artırıcı veya gelir azaltıcı önerilerde bulunamayacağına, bütçeyle verilen ödeneğin harcama sınırını oluşturduğunu ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle bu tutarın artırılmasına ilişkin bir hükmün bütçe kanununa koyulamayacağına, cari yıl bütçesinde ödenek artışı öngören önerilere ilişkin mali kaynak gösterilmesi gerektiğini ve bütçe kanuna bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağına hükmetmektedir. Anayasa, bütçe kanunlarının kendi özel yapısı gereği olarak Cumhurbaşkanınca geri gönderilemeyeceğini kabul etmektedir.¹⁵⁶

ve Bütçe Komisyonuna bütçe ve kanun tekliflerinin görüşülmesi sürecinde ve genel olarak Komisyonun yasama, denetim, gözetim, izleme ile seçim faaliyetlerine ilişkin idari ve teknik destek sağlamakla görevli TBMM Genel Sekreterliğine bağlı "Bütçe Başkanlığı" adlı alanında uzman personelden oluşan idari bir birim de mevcuttur.

¹⁵⁴ Anayasa m. 161.

¹⁵⁵ Anayasa m. 161.

¹⁵⁶ Anayasa m. 89.

3.1.5.3. Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu

2017 Anayasa değişiklikleriyle birlikte Cumhurbaşkanının sorumluluk ve sorumsuzluk hali de yeniden düzenlenmiştir. Parlamenter hükümet sisteminde, yürütme organının sembolik yetkilerle donatılmış kanadını oluşturan Cumhurbaşkanının siyasi olarak sorumsuzluğu esas olarak kabul edilmekteydi. Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işler dışında kalan, Başbakan ile ilgili bakanca imzalanan (karşı imza kuralı) tüm kararları yargı denetimine kapalıydı ve bu işlemlerden dolayı Cumhurbaşkanının yasama organına karşı herhangi bir sorumluluğu bulunmamaktaydı. Yasama organı, Cumhurbaşkanını ancak görevleriyle ilgili olmak kaydıyla vatana ihanet suçundan¹⁵⁷ dolayı üye sayısının üçte birinin teklifi ve dörtte üçünün kararıyla sorumlu tutabilmekteydi.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, siyaseten sorumsuzluğu esas olan Cumhurbaşkanı profili terk edilerek, Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili olsun olmasın suç teşkil eden tüm fiillerinden dolayı mesul tutulacağı bütünsel bir cezai sorumluluk anlayışı benimsenmiştir.¹⁵⁸ 2017 değişiklikleri önce Cumhurbaşkanı hakkında sadece vatana ihanet suçundan dolayı soruşturma açılabilirken, yasama organının Cumhurbaşkanıyla işlendiği iddia edilen suçlara ilişkin gerçekleştireceği soruşturmanın konusu da bu doğrultu genişlemiştir.

Yasama organı üyelerince, Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açılması teklifi verilmesi, soruşturma açılması kararı alınması ve nihayetinde Cumhurbaşkanının Yüce Divana sevki kararına ilişkin karar yeter sayıları da değiştirilmiştir. 2017 Anayasa değişiklikleri öncesinde; TBMM üye sayısının üçte biriyle Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açılması istenebilmekte ve TBMM üye sayısının dörtte üçü çoğunlukla Cumhurbaşkanı hakkında Yüce Divana sevk kararı verilebilmekteydi.¹⁵⁹ 2017 Anayasa değişiklikleriyle beraber Cumhurbaşkanı hakkında, TBMM üye sayısının salt çoğunluğunca verilecek önerge ile soruşturma açılması istenebilecek olup, TBMM Genel Kurulunca soruşturma açılmasına karar verilebilmesi içinse üye tam sayısının beşte üç çoğunluğu gerekmektedir. Soruşturma raporunun görüşülmesi neticesinde TBMM, Cumhurbaşkanı hakkında üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu

¹⁵⁷ Kemal Gözler, ceza hukukunda “*vatana ihanet*” olarak tanımlanan bir suç bulunmadığı ve “*kanunsuz suç ve ceza olmaz*” ilkesi gereği söz konusu suçtan dolayı Yüce Divan’ın Cumhurbaşkanı’na ceza veremeyeceği ve mahkemece Cumhurbaşkanı hakkında beraat kararı verilmesi gerektiği görüşündedir. Ayrıntı için bkz: Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 859.

¹⁵⁸ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 861.

¹⁵⁹ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s.309.

ile yüce divana sevk kararı verebilecektir.¹⁶⁰

3.2. Hükümet Sistemi Değişikliğiyle Yürütme Organının Geçirdiği Dönüşüm

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle beraber en çok dönüşüm geçiren devlet organı, yürütme organı olmuştur. Hükümet sisteminin yapısını oluşturan iki temel organdan birisi olması sebebiyle yürütme organının değişen yapısının iyi bir şekilde anlaşılması gerektiği değerlendirilmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile yürütme erki Cumhurbaşkanlığı makamında vücut bulmuştur. Bunun sonucunda Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi yürütme organına ilişkin bir dizi değişikliği beraberinde getirmiştir.

3.2.1. Yürütme Organının Oluşumu

Bir ülkede uygulanmakta olan hükümet sisteminin yapısı itibarıyla yürütme erki, oluşumuna göre tek başlı ya da çift başlı olarak iki ayrı kategoride sınıflandırılabilir. Yürütme organının tek başlılığının benimsendiği hükümet sistemlerinde yürütme yetkisi tek bir makama aittir. Yürütme yetkisinin sahibi olan söz konusu makam tek bir şahıstan ya da birden fazla üyesi bulunan konseyden oluşabilir. Meşruiyetinin kaynağı halk olan, halk tarafından seçilen devlet başkanının yürütme yetkisinin tamamına sahip olduğu ve yasama organı tarafından görevden alınamadığı Amerikan başkanlık sistemi, tekçi yürütme erkinin bir örneğidir.¹⁶¹

Yürütme erkinin bir şahıs ve kuruldan oluştuğu ve her iki makamın yürütme yetkisini aralarında paylaştığı hükümet sistemlerinde yürütme erkinin çift başlılığı esas alınmaktadır. Söz konusu hükümet sistemlerine parlamenter hükümet sistemi ile yarı başkanlık hükümet sistemi örnek gösterilebilir.¹⁶² Yürütmenin çift başlılığı, parlamenter hükümet sisteminin karakteristik bir özelliğidir. Parlamenter hükümet sisteminde yürütme organı, siyasal bakımdan sorumsuz bir devlet başkanı ile yasama erkine karşı sorumlu olan bakanlar kurulundan oluşmaktadır.¹⁶³ 2017 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliklerine kadar Türkiye’de de yürütme organı Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu’ndan oluşmakta ve parlamenter hükümet sistemi

¹⁶⁰ Anayasa’nın 105’inci maddesi uyarınca hakkında soruşturma açılmasına karar verilen Cumhurbaşkanı seçimlerin yenilenmesine de karar veremeyecektir.

¹⁶¹ Serap YAZICI, Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011, s. 37

¹⁶² ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 297-298.

¹⁶³ Ergun ÖZBUDUN, “İki-başlı Yürütme”, (çevrimiçi), <https://www.star.com.tr/acik-gorus/ikibasli-yurutme-haber-703339/>; (Erişim Tarihi 21.10.2020)

gereği çift başlı bir yapıdaydı. 164

Türkiye’de 2017 yılında Anayasa değişikliklerinin kabul edilmesi neticesinde yürürlükteki hükümet sistemi bütünüyle değiştirilmiştir. Parlamenter hükümet sisteminin yerine bazı özellikleriyle başkanlık hükümet sistemine benzer nitelikler taşıyan, kuvvetlerin sert ayrılığının ve yürütme organının tek başlılığının esas alındığı bir hükümet sistemi benimsenmiştir. Hükümet sistemi değişikliğiyle birlikte yürütme organının çift başlı yapısı da sonlandırılmıştır. Parlamentonun kendi içerisinden çıkardığı ve yürütme organının aktif kanadını temsil eden, Başbakan ve bakanlardan oluşan Bakanlar Kurulunun varlığı sona erdirilmiştir.¹⁶⁵ Parlamenter hükümet sisteminde yürütme organının varlığı yasama organının varlığı ile doğrudan bağlantılıdır. Yeni hükümet sisteminde ise yürütme yetkisi ve görevinin yalnızca Cumhurbaşkanlığı makamına ait olacağı kabul edilmiş olup yürütme organının varlığı yasama organının varlığından bağımsız bir şekil almıştır.¹⁶⁶ Doğrudan halk tarafından seçilen ve meşruiyetinin kaynağı halk olan Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisini tek başına kullanacaktır.¹⁶⁷

Parlamenter hükümet sisteminde bakanlar, yasama organının kendi içerisinden çıkardığı başbakanca seçilip, Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve yine başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınabilmekteydi. Başkanlık hükümet sisteminde, parlamenter hükümet sistemindeki gibi yürütme erkinin yasama erkine karşı kolektif bir sorumluluğunun bulunmaması ve erklerin sert ayrılığı esasının benimsenmesi itibarıyla yürütme organının başı sıfatıyla devlet başkanının hükümet üyelerini doğrudan atama ve görevden alma yetkisinin bulunmasının pek tabii olduğu düşünülmektedir. Yeni hükümet sisteminde de Cumhurbaşkanının yürütme erkinin başı olması ve yürütme yetkisini tek başına kullanacak olması sebebiyle; Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ile Bakanları doğrudan atama ve azletme yetkisi de verilmiştir.¹⁶⁸ Yeni hükümet sisteminde yürütme organı Cumhurbaşkanının şahsında vücut bulurken yürütme organının diğer aktörlerinin belirlenmesine ilişkin yetkiler de yine Cumhurbaşkanının

¹⁶⁴ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 297-298.

¹⁶⁵ Hayri KESER, “Türkiye ve Başkanlık Sistemi”, Yüksek Lisans Tezi, İnönü Üniversitesi, 2011, s. 28.

¹⁶⁶ Oğuz KAAN, “2017 Anayasa Değişikliği’nde Yeni Hükümet Sistemi”, Yüksek Lisans Tezi, Kırklareli Üniversitesi, 2019, s. 20.

¹⁶⁷ Anayasa m. 8, m. 104.

¹⁶⁸ Cumhurbaşkanı yardımcılığı makamı 2017 Anayasa değişiklikleriyle beraber getirilmiştir.

takdirine bırakılmıştır.

3.2.1.1. Cumhurbaşkanı seçimi

Anayasa'nın Cumhurbaşkanı adaylığını düzenleyen 101'inci maddesi uyarınca Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş, yükseköğrenim yapmış, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından, doğrudan halk tarafından beş yıllık bir görev süresi için seçilir. Bir kişi en çok iki kez Cumhurbaşkanı seçilebilir. Siyasi parti grupları, en son yapılan milletvekili genel seçimlerinde toplam geçerli oyların tek başına veya birlikte en az yüzde beşini almış olan siyasi partilerle en az yüzbin seçmen, Cumhurbaşkanlığına aday gösterebilir. Anayasa'ya göre Cumhurbaşkanı seçilen kişinin TBMM üyeliği sona erecektir.¹⁶⁹ 2017 Anayasa değişiklikleriyle birlikte Cumhurbaşkanı seçilen kişinin varsa siyasi partisi ile ilişkisini keseceğine ilişkin hüküm yürürlükten kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanının içerisinden geldiği siyasi gelenek ile bağıni sürdürebilmesine imkân tanınmıştır.

2017 yılında Anayasa'da değişiklik yapılırken Cumhurbaşkanı seçimine ilişkin aranan nitelikli oy sayısı ve oylama usulü korunarak; "Genel oyla yapılacak seçimde, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday, Cumhurbaşkanı seçilir. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamayı izleyen ikinci pazar günü ikinci oylama yapılır. Bu oylamaya, ilk oylamada en çok oy almış iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday, Cumhurbaşkanı seçilir. İkinci oylamaya katılmaya hak kazanan adaylardan birinin herhangi bir nedenle seçime katılmaması halinde; ikinci oylama, boşalan adaylığın birinci oylamadaki sıraya göre ikame edilmesi suretiyle yapılır. İkinci oylamaya tek adayın kalması halinde, bu oylama referandum şeklinde yapılır. Aday, geçerli oyların salt çoğunluğunu aldığı takdirde Cumhurbaşkanı seçilir. Oylamada, adayın geçerli oyların çoğunluğunu alamaması halinde, sadece Cumhurbaşkanı seçimi yenilenir." denilmiştir.¹⁷⁰ Cumhurbaşkanı seçimlerinin tamamlanamaması durumunda sadece Cumhurbaşkanlığı seçiminin yenileceğine ilişkin Anayasa'nın 101'inci maddesinde yer alan hüküm Cumhurbaşkanı seçimi

¹⁶⁹ 2017 Anayasa değişiklikleriyle Cumhurbaşkanının aday gösterilmesi usulünde de değişikliğe gidilmiştir. Değişiklik öncesinde 20 milletvekili ve TBMM genel seçimlerinde geçerli oyların yüzde 10'nundan fazla oy almış bulunan siyasi partiler Cumhurbaşkanlığına aday gösterebilmekteydi. Değişiklikler neticesinde ise TBMM'de yer alan siyasi parti grupları, son seçimde tek başına ya da birlikte oyların en az yüzde beşini almış bulunan siyasi partilerle en az yüz bin seçmen Cumhurbaşkanlığına aday gösterebilecektir. 2017 değişiklikleri öncesine kıyasla başkanlık hükümet sitemine benzer yapıda bir hükümet sistemine geçilmesi neticesinde devlet başkanlığı makamına ilişkin aday gösterme süreçlerinin kolaylaştırıldığı düşünülmektedir.

¹⁷⁰ Anayasa m. 101.

usulüne ilişkin bir yenilik olarak göze çarpmaktadır. Yeni hükümet sistemi modelinde TBMM ve Cumhurbaşkanı seçimlerinin birlikte yapılacağı dikkate alındığında söz konusu hükmün yerinde bir uygulama olduğu değerlendirilmektedir.

2017 Anayasa değişiklikleriyle beraber Cumhurbaşkanlığı seçiminin olağan dönemde beş yılda bir, TBMM genel seçimleriyle beraber yapılması kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanının beş yıllık olağan görev süresinin dolması beklenmeden Cumhurbaşkanı ya da TBMM tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilebilir. Seçimlerin yenilenmesi kararı verilmesi halinde söz konusu karardan sonraki 60'ıncı günü takip eden ilk Pazar günü, Cumhurbaşkanı ve TBMM genel seçimleri beraber yapılır. Cumhurbaşkanının olağan görev döneminin bir diğer istisnası, herhangi bir nedenle Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması durumunda da Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yenilenecek olmasıdır. Boşalma sonrasında TBMM genel seçimlerine bir yıldan daha az bir süre var ise Cumhurbaşkanlığı makamının boşalmasından sonra geçen 60'ıncı günden sonra gelen ilk Pazar günü Cumhurbaşkanlığı ve TBMM genel seçimleri beraber yapılır. Cumhurbaşkanlığı makamının boşaldığı tarihte, TBMM genel seçimlerine bir yıldan fazla süre varsa boşalmadan sonra geçen 45 gün içerisindeki son Pazar günü sadece Cumhurbaşkanlığı seçimi yapılır ve yeni seçilen Cumhurbaşkanı için bu dönem, dönemden sayılmaz.¹⁷¹

3.2.1.2. Cumhurbaşkanının göreve başlaması

Yeni seçilen Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde and içerek görevine başlar. Cumhurbaşkanının yemin töreni, TBMM'nin toplandığı birinci günü takip eden üç gün içerisinde ya da Cumhurbaşkanının ikinci oylamada seçilmesi ya da yalnızca Cumhurbaşkanı seçimi gerçekleştirilmesi durumunda, seçim sonucunun kesinleşmesini izleyen üç gün içerisinde yapılır.¹⁷²

3.2.1.3. Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri

2017 yılında yapılan Anayasanın “Yürütme yetkisi ve görevi” değişiklikle yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanına verilmiştir. Anayasa'nın diğer maddelerindeki görev ve yetkileri saklı kalmak üzere 104'üncü maddesi yürütme erkinin başı olan Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini genel hatlarıyla

¹⁷¹ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 788.

¹⁷² 19/1/2012 tarihli ve 6271 sayılı Cumhurbaşkanlığı Seçimi Kanunu m. 20-21.

düzenlemektedir. 104'üncü madde uyarınca Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri şu şekilde sıralanabilir:¹⁷³

- Cumhurbaşkanı devletin başıdır ve yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir.
- Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder.
- Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapar.
- Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verir.
- Kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir.
- Kanunların, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinde iptal davası açar.
- Cumhurbaşkanı yardımcılarını atar ve görevlerine son verir.
- Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler.
- Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi

çıkartabilir. ¹⁷⁴

- Yabancı devletlere Türkiye Cumhuriyetinin temsilcilerini gönderir, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul eder.
- Milletlerarası andlaşmaları onaylar ve yayımlar.
- Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunar.
- Milli güvenlik politikalarını belirler ve gerekli tedbirleri alır.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil eder.
- Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verir.

¹⁷³ Anayasa m. 104.

¹⁷⁴ 2017 Anayasa değişiklikleriyle birlikte kanun hükmünde kararname mekanizması sonlandırılırken Cumhurbaşkanına yürütmeye ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi tanınmıştır. Asli düzenleme yetkisi içeren söz konusu kararnamelere detaylı bir şekilde "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri" başlıklı bölümde değinilecektir.

- Cumhurbaşkanı, ayrıca Anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır.

2017 Anayasa değişiklikleriyle Cumhurbaşkanının başbakanı atamak, başbakanın teklifi üzerine bakanları atamak ve görevlerine son vermek gibi parlamenter sisteme özgü görevleri sonlandırılmıştır. Cumhurbaşkanına yürütmenin başı olması sebebiyle yukarıda sayılan Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanları atamak, üst düzey kamu görevlilerini atamak, yürütmeye ilişkin hususlarda kararname çıkarmak gibi çok önemli yeni yetkiler verilmiştir. Ayrıca kuvvetlerinin sert ayrılığı prensibini esas alan yeni hükümet sisteminde yasama ve yürütme organları arasındaki iletişim kanallarının açık tutulması amacıyla Cumhurbaşkanına yeni bir yetki olarak TBMM'ye ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında mesaj verme yetkisi verildiği değerlendirilmektedir.

Cumhurbaşkanının yeni yetki ve görevlerinden bir tanesi de yürütmeye ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmesi yetkisidir. Başkanlık hükümet sistemindeki başkanlık kararnamelerinin benzeri bir tür olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yürütme alanına ilişkin Cumhurbaşkanına asli düzenleme yetkisi tanınması itibarıyla oldukça önemli bir yeniliktir.¹⁷⁵ Karatepe, başkanlık hükümet sistemlerinde başkanın doğrudan halk tarafından seçildiğini ve dolayısıyla doğrudan halka hesap vereceğini dolayısıyla halka hesap vereceği politikaları uygulayabilmesi amacıyla başkanın kararname gibi mekanizmalarla yürütme alanına ilişkin düzenlemeler yapabilme yetkisine sahip olması gerektiğini ifade etmektedir.¹⁷⁶

3.2.1.4. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar

Başkanlık hükümet sisteminde devlet başkanı, yürütme erkinin başıdır ve yürütme yetkisini tek başına kullanır. Ancak bir kimsenin yürütme organının görev alanına giren sayısız iş ve hizmetleri tek başına yerine getirmesinin mümkünatı bulunmadığı için devlet başkanı, yardımcıları ile bakanlar ile yetki paylaşımında bulunur. Başkan yardımcıları, seçim ya da atama yoluyla görevlendirebilir. Bakanlar, başkanlık hükümet sisteminde devlet başkanı tarafından atanır ve görevden alınırlar.¹⁷⁷ Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle beraber Bakanlar Kurulu kaldırılmıştır.

¹⁷⁵ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku. s. 306-307.

¹⁷⁶ KARATEPE, Türk Anayasa Hukuku, s. 293-294

¹⁷⁷ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku s. 311.

Bakan statüsü, muhafaza edilirken başkanlık sistemine benzer bir yapıda olması itibarıyla sisteme bir de Cumhurbaşkanı yardımcılığı statüsü eklenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip kişiler arasından Cumhurbaşkanınca atanır ve yine Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınabilirler. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar görevlerine TBMM önünde and içerek başlarlar. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar siyasi olarak TBMM'ye karşı değil Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Tanör ve Yüzbaşıoğlu, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bakanların parlamenter sistemdeki politika üreten inisiyatif alan rollerinden uzak olduğunu, bu sistemde yürütmeye ilişkin konularda politika üreten ve inisiyatif kullanan makamın Cumhurbaşkanı olduğunu belirtmektedir. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların Cumhurbaşkanınca belirlenen politikaların uygulayıcısı konumunda olduğunu ifade etmektedir.¹⁷⁸ Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin başkanlık hükümet sistemini model alması itibarıyla siyasi sorumluluğun Cumhurbaşkanına ait olduğu yeni sistemde Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların siyasi sorumluluktan uzak Cumhurbaşkanının politika uygulayıcıları rolüne sahip oldukları düşünülmektedir.¹⁷⁹

Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar görevleriyle ilgili işledikleri suçlardan ötürü meclis soruşturmasına tabidir.¹⁸⁰

3.2.1.5. Cumhurbaşkanı vekalet

2017 Anayasa değişikliklerinden önce 1982 Anayasası'na göre; Cumhurbaşkanının hastalık ya da yurt dışına çıkma gibi nedenlerle geçici olarak görevinden ayrılması durumunda görevine dönene kadar, ölüm, istifa ya da herhangi bir sebeple Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması durumunda, yenisi seçilene kadar Cumhurbaşkanına vekalet görevi TBMM Başkanına verilmişti. 2017 Anayasa değişiklikleriyle beraber bu görev Cumhurbaşkanı yardımcısına verilmiştir. Anayasa'da Cumhurbaşkanı yardımcısı sayısı sınırlandırılmamıştır ve birden çok Cumhurbaşkanı yardımcısının olduğu bir ortamda Cumhurbaşkanlığı makamında boşalma yaşanması halinde Cumhurbaşkanı yardımcılarında hangisinin vekalet

¹⁷⁸ TANÖR ve YÜZBAŞIOĞLU, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, s. 395.

¹⁷⁹ KARATEPE, Türk Anayasa Hukuku, s. 285.

¹⁸⁰ Anayasa m. 106.

görevini icra edeceğine ilişkin hüküm bulunmamaktadır.¹⁸¹ Bu sorunsal 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile çözülmüştür. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 18'inci maddesi uyarınca Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması durumunda yenisi seçilene kadar en yaşlı Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanlığına vekalet ederek Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanacaktır. Cumhurbaşkanı hastalık ve yurtdışına çıkma gibi nedenlerle geçici olarak görevden ayrıldığı hallerde, Cumhurbaşkanı görevlendirilen Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanına vekalet ederek makama ait yetkileri kullanacaktır.

Yürütme organının tek başlılığının esas alındığı yeni hükümet sisteminde Cumhurbaşkanlığı makamı, sistemin merkezi konumunda en önemli parçasıdır ve bunun önemli bir sonucu olarak Cumhurbaşkanı oldukça önemli geniş yetkilerle donatılmıştır. Dolayısıyla herhangi bir sebepten Cumhurbaşkanlığı makamında yaşanacak bir boşalma halinde Cumhurbaşkanlığına vekalet görevinin ve vekalet edecek makamın oldukça önem taşıdığı değerlendirilmektedir. Bu minvalde Özbudun, Cumhurbaşkanlığı makamında boşalma gerçekleşmesi durumunda herhangi bir temsil yetkisi bulunmayan bir kişinin, Cumhurbaşkanlığına vekalet ederek Cumhurbaşkanına ait oldukça geniş yetkileri kullanacak olmasının eleştiriye açık olduğunu ifade etmektedir.¹⁸² Gözler ise temsili makamların bürokratlarca değil halk tarafından seçilen kişilerce işgal edilmesi gerektiği görüşündedir ve Cumhurbaşkanı yardımcılarının ABD olduğu gibi Cumhurbaşkanıyla beraber seçilmesi usulünün benimsenebileceğini önermektedir.¹⁸³

3.2.1.6. Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu

Çift başlı yürütme yapısının benimsendiği parlamenter hükümet sisteminde Cumhurbaşkanının siyasi sorumsuzluğu esas olarak kabuk edilmekteydi. Yürütme erkinin sorumlu kanadını Bakanlar Kurulu oluşturmaktaydı. Başkanlık hükümet sistemlerinde ise başkanın gerek yürütme organının başı olması gerekse doğrudan halk tarafından seçilmesi sebebiyle başkanın siyasi sorumluluktan daha geniş sorumluluğu bulunmaktadır. Başkanlık hükümet sisteminde devlet başkanının sorumluluğu genellikle cezai sorumluluk olarak esas alınmaktadır. Devlet başkanının

¹⁸¹ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 311.

¹⁸² a.g.e., s. 311.

¹⁸³ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 812.

bu sorumluluğu pek çok zaman başkanın görevden alınabilmesine olanak sağlayan bir denetim mekanizması olarak kabul edilmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde 2017 Anayasa değişiklikleri öncesine göre Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun kapsamı genişletilmiştir. Değişiklik öncesinde Cumhurbaşkanı, sadece vatana ihanet suçundan TBMM üye tam sayısının üçte birinin teklifiyle üye tam sayısının dörtte üçünün kararıyla suçlu bulunarak Yüce Divan’a sevk edilebiliyordu. Değişikler sonrasında:” Cumhurbaşkanı hakkında, bir suç işlediği iddiasıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir.“ denilerek Cumhurbaşkanının kişisel fiillerinden kaynaklanan suçlar da dâhil edilerek cezai sorumluluğu genişletilmiştir. Gözler, Cumhurbaşkanının görev süresi boyunca göreviyle ilgili olmayan kişisel suçları bakımından Cumhurbaşkanının Yüce Divan yargısına tabi olmasını eleştirerek; Cumhurbaşkanının kişisel suçlarından ötürü tıpkı bakanlar gibi yasama dokunulmazlığına tabi olmasını önermektedir.¹⁸⁴

2017 Anayasa değişiklikleriyle birlikte Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun işletilmesine ilişkin nitelikli çoğunluk gerektiren sayılar, önemli ölçüde değiştirilmiştir. Cumhurbaşkanı hakkında yasama organınca soruşturma açılmasına dair önerge verilebilmesi için TBMM üye sayısının salt çoğunluğu aranmaktadır.¹⁸⁵ Soruşturma önergesinin kabul edilip TBMM’ce Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açılmasına karar verilebilmesi için üye tam sayısının beşte üçü çoğunluğu aranmaktadır. Soruşturma aşamasının tamamlanmasını takiben Cumhurbaşkanı hakkında TBMM tarafından Yüce Divana sevk kararı alınabilmesi için ise üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu aranmaktadır. ¹⁸⁶

Hakkında soruşturma açılması karar verilen Cumhurbaşkanının seçim kararı alamaması da önemli bir yenilik olarak dikkat çekmektedir. Bir diğer yenilik de hakkında Yüce Divana sevk kararı verilen Cumhurbaşkanının, Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkum edilinceye kadar görevine devam etmesidir. Söz konusu uygulamanın sert kuvvetler ayrılığının benimsenmesi sebebiyle parlamentonun Cumhurbaşkanını görevden alamaması anlayışı esas alınarak benimsendiği düşünülebilir. Parlamenter hükümet sisteminde hakkında Yüce Divana sevk kararı verilen bakanın bakanlığı düşmekte başbakanın Yüce Divana sevk

¹⁸⁴ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 858-862.

¹⁸⁵ GÜLENER ve MİŞ, “Cumhurbaşkanlığı Sistemi”, s. 14.

¹⁸⁶ Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu ayrımı için bkz. Anayasa m. 105.

edilmesi durumunda ise hükümet istifa etmiş sayılmaktaydı. Dolayısıyla yasama organı, Yüce Divan mekanizmasını işleterek hükümeti görevden azledebilmekteydi.¹⁸⁷

3.2.1.7. Cumhurbaşkanlığı teşkilatı

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesinden sonra Cumhurbaşkanlığı teşkilatı da önemli ölçüde değişime uğramıştır. Parlamenter hükümet sisteminde bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları arasındaki koordinasyonu başbakanlık sağlamaktayken, bu misyon hükümet sistemi değişikliği sonrası Cumhurbaşkanlığına devredilmiştir. Buna paralel olarak Cumhurbaşkanlığı teşkilatı yeniden yapılandırılmıştır. Bakanlıklarla eş güdümlü çalışılması ve hizmetlerin etkinliğinin artırılması amacıyla her bir bakanlığın görev alanını ilgilendiren (Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, Ekonomi Politikaları Kurulu, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu...) ve üyeleri doğrudan Cumhurbaşkanınca atanan ve başkanı Cumhurbaşkanı olan politika kurulları oluşturulmuştur. Yine 36 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile çeşitli kamu görevlerinde yer almış, bilgi ve birikim sahibi kişilerin bu kazanımlarından yararlanabilmesi amacıyla Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanlığı bünyesinde hem kendisine mevzuatta belirlenen görevleri yerine getirmek hem de diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgili alanlarda koordinasyonun sağlamak üzere organizasyonunda ilgili alanlara ilişkin genel müdürlükler yer alan Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı kurulmuştur. Ayrıca tüzel kişiliğe haiz özel bütçeli, idari ve mali özerkliğe sahip belli alanlara odaklanan Cumhurbaşkanlığı ofisleri (yatırım ofisi, dijital dönüşüm ofisi, insan kaynakları ofisi ve finans ofisi) kurulmuştur.¹⁸⁸

Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar, 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 37'nci maddesinde; Devlet Arşivleri Başkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu, Diyanet İşleri Başkanlığı, İletişim Başkanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı, Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Türkiye Varlık Fonu olarak belirlenmiştir.

¹⁸⁷ USLU, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Göre Türk Anayasa Hukuku, s. 243.

¹⁸⁸ 10/7/2018 tarihli ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

3.2.2. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Ekseninde Yürütme Organının Düzenleyici İşlemlerinin Değerlendirilmesi

2017 Anayasa değişikliği neticesinde yürütme organı Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile ilk elden asli düzenleme yapabilme yetkisine haiz olmuştur. Dolayısıyla yürütme organının değişiklik öncesi tali düzeyde yer alan düzenleyici işlemleri ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki niteliğinin iyi bir şekilde anlaşılması gerektiği değerlendirilmektedir.

3.2.2.1. Genel olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi müessesesi

2017 yılında 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile başta yürütme organının yapısı olmak üzere 1982 Anayasası'nda çok önemli değişiklikler yapılırken, değişikliklerin beraberinde getirdiği en önemli değişikliklerden birisi de değişen fonksiyonu ve genişleyen kapsamıyla yeni bir düzenleme alanı oluşturan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi müessesesi olmuştur.

Yürütme organınca tesis edilen düzenleyici işlemlerde önemli ölçüde değişiklik meydana gelmiştir. Kanun hükmünde kararname ve tüzük müesseseleri kaldırılmıştır. Kuşkusuz yürütme organının düzenleyici işlem tesis etmesi hususunda en önemli değişiklik Cumhurbaşkanlığı kararnamesi müessesesinde gözlemlenmiştir. 2017 yılı Anayasa değişiklikleri öncesi sadece Cumhurbaşkanlığı teşkilatının yapısının ve personel rejiminin özellikle Cumhurbaşkanınca düzenlenmesi için tesis edilmiş olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi müessesesi önemli ölçüde dönüşmüştür.¹⁸⁹ Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki niteliği bütünüyle değişmiş ve konusu önemli ölçüde genişlemiştir. Yürütme erkinin başı olan Cumhurbaşkanınca çıkarılacak olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri asli düzenleyici işlem niteliğine sahip olmuştur. Dolayısıyla Anayasa değişiklikleri sonrası tamamıyla değişime uğrayan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki niteliğinin, konusunun, çıkarılma usulünün, normlar hiyerarşisindeki konumunun ve denetiminin incelenmesi önem arz etmektedir.¹⁹⁰

Yürütme organının asli düzenleyici işlem tesis etme aracı olma yapısına kavuşan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, benzerleri parlamenter sistemde Bakanlar

¹⁸⁹ Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 2017 yılı öncesi kapsamı için bkz. Anayasa Mülga m. 107.

¹⁹⁰ KARATEPE, Türk Anayasa Hukuku s. 294.

Kurulunca çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerden ve tüzüklerden farklılık göstermektedir.

3.2.2.2. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin niteliğı ve yapıls usulü

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi Anayasa'nın 104'üncü maddesine göre yalnızca Cumhurbaşkanına aittir. Cumhurbaşkanı, yürütme alanına ilişkin her hususta doğrudan olmak üzere kararname çıkarma yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanı, kararname çıkarma yetkisini herhangi bir organdan izin almadan kaynağını Anayasa'dan almak suretiyle tek başına kullanır.¹⁹¹

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Anayasa'nın 8'inci maddesinde belirtildiğı üzere yürütme yetkisi ve görevini yerine getirmekle sorumlu olan Cumhurbaşkanınca yürütme organının işleyişine dair tek yanlı olarak çıkarılan idari işlem tesis eden hukuki metinlerdir. Bu kararnameler yasama, yürütme ve yargı organlarının görev alanları açısından değerlendirildiğinde organik açıdan birer yürütme işlemidir.¹⁹²

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Cumhurbaşkanı dışında herhangi bir organ ya da makamın izin veya onayını gerektirmemesi kararnamelerin birincil nitelikte hukuki metinler olduğuna işaret etmektedir. Aslilik kavramı genel, soyut ve süreklilik arz eden kuralların dayanağını oluştururken aynı zamanda birincil olarak düzenleme yapabilme yetkisi anlamını taşımaktadır.¹⁹³ Başka bir değışle, Türkiye Büyük Millet Meclisi ya da diğeri bir organın onayına tabi olmaksızın ve kanunlara dayanma yükümlülüğü bulunmaksızın aracısız bir şekilde Anayasa tarafından Cumhurbaşkanının kararname çıkarmakla yetkili kılınması, bu kararnamelerin asli niteliğı haiz olduğu yönünde kanaat uyandırmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, genel, soyut ve süreklilik arz eden hukuki metinler olmaları itibarıyla fonksiyonel açıdan değerlendirildiğinde asli nitelikte birer yasama işlemi izlenimi vermektedirler.¹⁹⁴

Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile Cumhurbaşkanınca tesis edilecek işlemlerin düzenleyici işlemlerle sınırlı olduğuna ilişkin bir ibareye yer verilmemiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle genel, soyut, objektif ve sürekli normlar

¹⁹¹ Cemre AKYILMAZ, "2017 Anayasa Değışikliklerine Göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2019, s. 191.

¹⁹² USLU, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Göre Türk Anayasa Hukuku, s. 267-268.

¹⁹³ AKYILMAZ, 2017 Anayasa Değışikliklerine Göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, sf. 193.

¹⁹⁴ Yasin SÖYLER, Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Ankara: Seçkin Yayınları, 2018, s. 150.

yaratılmasının dışında sübjektif, tek seferde uygulanmakla etkisi tükenen birel işlemler¹⁹⁵ yapılıp yapılamaması hususu tartışmalıdır. Örneğin Cumhurbaşkanı, atama ve kamulaştırma gibi birel işlemleri Cumhurbaşkanı kararı yerine Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle tesis edilebilecek midir? Bu hususa ilişkin olarak Gözler ile Tanör ve Yüzbaşıoğlu, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri müessesesiyle birel düzenleyici işlemler yapılabileceğine dair görüş beyan etmektedir.¹⁹⁶ Aksi yönde görüş beyan eden Söyler, Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle birel işlem tesis edilmesi durumunda söz konusu işlem için sadece Anayasa Mahkemesinde dava açılabilirliği ve Anayasa Mahkemesinde dava açabilecek olanların oldukça sınırlı tutulması nedeniyle menfaati etkilenen kişilerin Anayasa Mahkemesine gitmelerinin mümkün olmadığını söylemekle beraber Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin birel nitelikte işlem tesis eden Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini hükümsüz kılabilirliğini ifade etmektedir. Başka bir deyişle Söyler, TBMM'nin bu hususa ilişkin düzenleme yapmasının fonksiyon gaspına neden olacağını ve bu nedenle birel işlemlerin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine konu edilmesinin mümkün olmadığını ileri sürmektedir.¹⁹⁷ Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçildiği günden bugüne kadar geçen zaman içerisinde düzenleyici işlemlerin Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle, birel işlemlerin ise Cumhurbaşkanlığı kararları ile yapılması yönünde bir usulün benimsendiği gözlenmektedir.¹⁹⁸ Uygulamada kararnameler ve kararlar arasında gözlemlenen bu ayrıma Anayasa'da yer verilmemiştir.

Yürütme alanına ilişkin olması kaydıyla Cumhurbaşkanıca çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Resmî Gazete'de yayımlanır. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yürürlüklerine ilişkin ayrıca bir tarih belirlenmemişse Resmî Gazete'de yayımlanmalarıyla yürürlüğe girerler ve sonuç doğururlar.¹⁹⁹

3.2.2.3. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin konusu

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleme alanını yürütme organının görev

¹⁹⁵ “Bireysel işlemler, doğrudan kişilerin menfaatini etkileyen, onun hukukunu ilgilendiren işlemlerdir.”, <https://www.cakirkaptan.av.tr/birel-islem-ve-duzenleyici-islem-nedir-i-1180.html>, (Erişim Tarihi: 26/08/2021)

¹⁹⁶ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 875-878, TANÖR ve YÜZBAŞIOĞLU, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, s. 437.

¹⁹⁷ SÖYLER, Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, s. 160.

¹⁹⁸ Uygulamada Cumhurbaşkanı kararları ile parlamenter sistemde Bakanlar Kurulu kararları ile tesis edilen düzenleyici işlemlerde tesis edilebilmektedir.

¹⁹⁹ 10 numaralı Resmî Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, m. 4.

alanına giren hususlar oluşturmaktadır.²⁰⁰ Bu doğrultuda Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kapsamının belirlenmesine ilişkin konusu itibarıyla yetki alanını sınırlayıcı bir görüş benimsendiği görülmektedir. Anayasa'nın 104'üncü maddesi dar bir kapsamda ele alındığında Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ancak yürütme alanına ilişkin hususlarda çıkarılabileceği şeklinde anlaşılabilir. Bununla beraber Anayasa'da yürütme alanına ilişkin konuların neler olduğu tanımlanmamıştır. Anayasa'da yürütme kavramı ile anlatılmak istenen hususa net bir şekilde yer verilmediğine ve “yürütme yetkisine ilişkin” konular kavramının daha anlaşılır bir şekilde ifade edilmesi gerektiğine yönelik görüşler de mevcuttur.²⁰¹

Anayasa'da bazı hususların Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenleneceği belirlenmişken bazı hususların ise Cumhurbaşkanlığı kararnameleri vasıtasıyla düzenlenmesi yasaklanmıştır. Anayasa'nın ilgili hükümlerinde Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenmesi öngörülen hususlar; “Üst kademe kamu yöneticilerinin atanması, görevlerine son verilmesi ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esaslar”²⁰², “Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri”²⁰³ ve “Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri”²⁰⁴ dir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle özel olarak düzenlenmesi öngörülen bir diğer husus da “bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması”²⁰⁵dir. Anayasa'nın 104'üncü maddesi uyarınca Cumhurbaşkanı, konusu yürütme yetkisi ve görevine ilişkin olmak üzere Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilecektir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleme alanına ilişkin olarak Anayasa'da bazı konuların olağan kararnamelerin düzenlenme alanının dışında bırakılarak konu bakımından sınırlayıcı bir yaklaşım benimsendiği görülmektedir. Bu doğrultuda; “Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümünde yer alan siyasi hak ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez.”²⁰⁶ hükmüne yer verilerek esasen

²⁰⁰ Anayasa m. 104.

²⁰¹ AKYILMAZ, 2017 Anayasa Değişikliklerine Göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, 2019, s. 194, GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 879-880.

²⁰² Anayasa m. 104.

²⁰³ Anayasa m. 108.

²⁰⁴ Anayasa m. 118.

²⁰⁵ Anayasa m. 106.

²⁰⁶ Anayasa m. 104.

kararnamelerin kapsamının sınırlandırıldığı şeklinde bir anlayıştan söz edilebilir. 21/1/2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanunla değiştirilen söz konusu Anayasa hükmü ilga edilmiş olan Kanun Hükmünde Kararname müessesesine benzer bir içerik taşımaktadır. Buna göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Kanun Hükmünde Kararnamelerin, normlar hiyerarşisinde eşit düzeyde yer alan hukuki metinler olduğu yönünde kanaat uyanabilir. Fakat çıkarılma esasları ve hukuki nitelikleri itibarıyla farklılıklar mevcut olup Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve kanun hükmünde kararnamelerin karşılaştırılmasında bu farklılıklara değinilecektir.

3.2.2.4. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yasama fonksiyonu açısından değerlendirilmesi

Yasama görev ve yetkisi TBMM'ye aittir. TBMM, yasama yetkisinin genelliği ilkesi kapsamında istediği tüm alanları ilk elden düzenleme yetkisine sahiptir. Parlamenter sistemde yürütme organınca tesis edilen düzenleyici işlemler, tali bir yapıya sahipken aynı zamanda yasama organınca tesis edilen işlemlere de dayanmak zorundaydı. 6771 sayılı Kanunla Anayasa'da yapılan değişikliklere kadar kanun hükmünde kararnameler hariç olmak üzere, yürütme tarafının işlemleri yasama organının gerçekleştirdiği işlemlere nazaran, ikincil düzeyde işlemler olarak kabul edilmekteydi. Söz konusu durumun sebebi de yasama organının yetkisinin genel ve birincil düzey olarak kabul edilmesinden kaynaklanmaktadır.²⁰⁷

Yasama organı açısından Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ortaya çıkardığı en dikkat çeken husus, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin “asli” niteliğe sahip ilk elden düzenleme yetkisini bünyesinde barındırmasıdır. 2017 Anayasa değişiklikleriyle yürütme organı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi vasıtasıyla tesis etme yetkisi yürütme alanına ilişkin konularla sınırlı olmak üzere asli niteliğe sahip olmuştur. Cumhurbaşkanı, parlamenter sistemdeki uygulamanın aksine TBMM’ce çıkarılan bir yetki kanunu ya da başka herhangi bir makamın izni veya onayına ihtiyaç duymadan, doğrudan Anayasaca kendisine tanınan yetkiyi kullanarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.²⁰⁸ Kaynağını doğrudan Anayasa’dan alması itibarıyla Cumhurbaşkanlığı kararnamesi müessesesi yürütme organına asli düzenleme yetkisi

²⁰⁷ Bahtiyar AKYILMAZ, Murat SEZGİNER ve Cemil KAYA, Türk İdare Hukuku, Ankara: Savaş Yayınevi, 2018, s. 329.

²⁰⁸ Turan YILDIRIM, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, 2017, s. 25-26.

sunar.209

Cumhurbaşkanı, kararname çıkarma yetkisini kullanırken kanunu dayanak göstermek zorunda değildir, çünkü yürütme alanına ilişkin olarak Anayasa’da ilgili konuda kararname çıkarılmasına dair bir sınırlama mevcut olmadığı gibi kanunda düzenleme bulunmasa dahi kararname çıkarabilecektir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Resmî Gazete’de yayımlanmalarını takiben, ayrıca TBMM onayına tabi olmaksızın yürürlüğe girer. Bahsi geçen nedenlerden dolayı Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yasama organının işlemlerinin karşısında ikincil düzeyde işlem olarak adlandırılmaz, asli nitelik taşımaktadır.²¹⁰ Dolayısıyla yürütme erkinin, 2017 yılı Anayasa değişiklikleriyle kanuna dayanmaksızın yürütme alanına ilişkin genel bir sınırlamayla asli düzenleyici işlem yapabilme yetkisine sahip olduğu görülmektedir.²¹¹ Öte yandan, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile tesis edilen işlemlerin, yasama yetkisi kapsamında tesis edilen işlemlerle aynı düzeyde bir konuma sahip olduğunu söylemek güçtür. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanuna dayanma zorunluluğu bulunmamasına karşın başta Cumhurbaşkanlığı kararnameleri olmak üzere Cumhurbaşkanınca tesis edilen tüm idari iş ve işlemlerin yürürlükte bulunan kanunlara uygun olması gerekmektedir.

Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri dışında kalan ikincil düzeydeki türevsel işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetlenmesine ilişkin sorumluluk Danıştay’a aittir. Danıştay Kanunun 24’üncü maddesinde, “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi dışındaki işlemler” ibaresine yer verilerek bu kararnamelerin düzenleyici işlem rolünün vurgulandığı görülmektedir.²¹² Dolayısıyla bu ayırım Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yürütme organının asli düzenleyici niteliğe haiz işlemleri şeklinde kabulünün bir diğer göstergesidir. ²¹³

Anayasa’nın 104’üncü maddesi, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlar arasındaki ilişkiyi genel bir bakış açısıyla düzenlemektedir. 104’üncü maddeye göre; Cumhurbaşkanınca çıkarılacak olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi Anayasa’da

²⁰⁹ SÖYLER, Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, s. 78.

²¹⁰ Ömer KESKİNSOY, Anayasa ve Türk Anayasa Hukuku, Ankara: Monopol Yayınları, 2018, s.490, GÖZLER, s. 877-878, ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 251.

²¹¹ Ömer ANAYURT, Anayasa Hukuku Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar), Ankara: Seçkin Yayınları, 2018, s. 587.

²¹² 6/1/1982 tarihli ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu m. 24.

²¹³ Özen ÜLGEN, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: İlk Gözlemler”, Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2018, s. 623.

münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda çıkarılamayacaktır. Yine kararnameyle düzenlenmesi öngörülen bir hususa ilişkin kanunda açıkça düzenleme mevcut ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacaktır. Diğer bir deyişle bir konu yürürlükteki kanun hükümleri ile hali hazırda düzenlenmiş durumdaysa o konu hakkında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile işlem tesis edilemeyecektir. Anayasa'nın 104'üncü maddesinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve kanun arasında bir ihtilaf söz konusu olduğunda; kanun hükümlerinin uygulanacağına yer verilmiştir. Son olarak maddede Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen bir konuda Türkiye Büyük Millet Meclisince kanun çıkarıldığında; ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüz hale geleceği belirtilmiştir.²¹⁴ Kanunun açıkça düzenlediği konulara ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaması şeklindeki sınırlama ve Anayasa'nın 104'üncü maddesinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle ilgili diğer hükümleri incelendiğinde; yürütme organının Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle sahip olduğu asli düzenleme yetkisinin, yasama organının kanunla düzenlemediği alanlarda sonuç doğurabileceği yönünde görüş belirmektedir.²¹⁵

Anayasa'nın yürütme organına, Cumhurbaşkanı kararnamesi vasıtasıyla düzenleme yapabilme yetkisi tanıdığı alanların yasama yetkisinin genelliği açısından değerlendirilmesi yerinde olacaktır. Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenleneceği öngörülen hususların yürütme alanına ilişkin saklı düzenleme alanı oluşturup oluşturmadığı ve kararnameyle düzenlenmesi öngörülen bir hususta kanunla düzenleme yapıp yapılamayacağı hususları tartışmalıdır.²¹⁶ Literatürde yasama yetkisinin genelliği ilkesi doğrultusunda yasama organının kanunla istediği her alanda düzenleme yapabileceğini savunanlar, yürütme organının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile asli düzenleme tesis edebilecek olmasının, yürütme makamına mahfuz düzenleme yetkisini tanımadığını savunmaktadırlar.²¹⁷ Anayasa'da yasama ve yürütme organlarının görev alanlarıyla ilgili tesis edecekleri işlemlere ilişkin bir sınıflandırmaya yer verilmediğini belirtmektedirler. Bu görüşten hareketle yasama organının arzu ettiği tüm alanlarda doğrudan düzenleme yapma

²¹⁴ Anayasa m. 104.

²¹⁵ ÜLGEN, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: İlk Gözlemler, s. 630.

²¹⁶ AKYILMAZ, "2017 Anayasa Değişikliklerine Göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", s. 197.

²¹⁷ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 211, TANÖR ve YÜZBAŞIOĞLU, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, s. 293.

yetkisine sahip olduğu sonucuna ulaşılabilir.

6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile yürütme organına mahfuz düzenleme alanı tanındığını savunan görüşler de mevcuttur.²¹⁸ Gözler, Anayasa'nın yürütme organının Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleyeceği konulara yer vermesi nedeniyle söz konusu konuların, yürütme organı için mahfuz düzenleme alanı oluşturduğunu iddia etmektedir. Gözler'e göre; Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yasama yetkisinin genelliği ilkesinin istisnasını oluşturmaktadır. Bu görüşe göre TBMM, yasama yetkisini Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi öngörülen mahfuz alan dışındaki tüm alanlarda kullanabilecektir. Gözler, Anayasa'da m. 104/9, m. 106/11, m. 108 ve m. 118/6'da geçen "Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir." ibaresine yer verildiği ve buradan hareketle yasa koyucunun "düzenlenebilir" gibi daha esnek ibare yerine "düzenlenir" şeklinde ifade kullanması nedeniyle söz konusu alanların yürütme organına mahfuz düzenleme yetkisi tanındığı görüşünü ileri sürmektedir.²¹⁹ Aksi yönde görüş beyan eden Özbudun, Tanör ve Yüzbaşıoğlu ile Söyler'e göre yasama yetkisinin sahibi olan Türkiye Büyük Millet Meclisi, yasama yetkisinin genelliği ilkesi gereğince yürütme alanına ilişkin konular dahil olmak üzere istediği her alanda düzenleme tesis edebilme yetkisine sahiptir ve Anayasa'nın 104'üncü maddesi uyarınca kanunla Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleme alanına ilişkin bir düzenleme yapılmasının önünde herhangi bir engel bulunmamaktadır. ²²⁰ Söz konusu görüşü savunanlar, Anayasa'da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi öngörülen konulara ilişkin olarak "mahfuz,münhasıran" gibi kavramlara yer verilmediğini belirtmekte olup Anayasa'nın TBMM'nin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi öngörülen konularda kanun çıkarmasına dair yasama yetkisi bağlamında sınırlayan bir ifadeye yer vermediğini değerlendirmektedirler.²²¹ Anayasa Mahkemesi ise 22/1/2020 tarihli ve 2018/125 esas numaralı kararında Anayasa'da hangi konuların münhasıran kanunla düzenleneceğine ilişkin hüküm olmamasına rağmen Mahkeme'nin yerleşik içtihadı

²¹⁸ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 294.

²¹⁹ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 629.

²²⁰ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 251, SÖYLER, Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, s.121, TANÖR ve YÜZBAŞIOĞLU, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, s. 438.

²²¹ AKYILMAZ, s. 198, Mustafa GÜÇYETMEZ, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Ankara, 2019, s. 75.

gereği, anayasa koyucunun kanunla düzenlenmesini öngördüğü alanlarda Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisinin bulunmadığı yönünde görüş beyan etmiştir²²².

3.2.2.5. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisindeki konumu

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi ile beraber değişen yapısı gereği Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin de normlar hiyerarşisindeki konumu da değişikliğe uğramıştır. Yürütme organı, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri vasıtasıyla asli, ilk elden düzenleme yapma yetkisine sahip olmuştur. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun, kanun hükmünde kararname, Cumhurbaşkanı kararı, tüzük ve yönetmelik ile olan ilişkisi Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisindeki yerlerinin belirlenmesi bakımından önem arz etmektedir.

3.2.2.5.1. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve kanun karşılaştırması

Anayasanın 6771 sayılı Kanunla değiştirilen 104'üncü maddesinin Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen hususların ve kanunlarda açıkça bir düzenlemenin var olduğu hususlarda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı, aynı konuya ilişkin olarak kanunla Cumhurbaşkanlığı kararnamesi arasında fark bulunması durumunda kanun hükümlerinin uygulanacağı ve kararnameler ile düzenleme tesis edilmiş olan bir hususun daha sonra kanunla düzenlenmesi durumunda kanun hükümlerinin uygulanacağını ifade etmesi itibarıyla Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunların altında bir seviyede bulunduğu söylenebilir.²²³ Kanun hükmü ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmü arasında çatışma meydana gelmesi durumunda Anayasa Mahkemesinin ilgili hükme ilişkin bir kararı yok ise her zaman kanun hükmü uygulanacaktır. Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle eski sistemde Bakanlar Kurulunca çıkarılan kanun hükmündeki kararnamelerin aksine yürürlükte olan bir kanun hükmü değiştirilememekte ya da

²²² Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülen alanlarda CBK çıkarılamayacağı görüşüne dayanak oluşturan Anayasa Mahkemesi içtihadına ilişkin örnek kararlar için bkz. E. 2016/150, E. 2016/180, E. 2017/51, E. 2016/139, E. 2013/47. Söz konusu görüşe dayanak oluşturan bir diğer karar için bkz. (T.C. Anayasa Mahkemesi, <https://www.anayasa.gov.tr/media/6613/2018-125.pdf>, Erişim Tarihi: 29.07.2020)

²²³ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 944, KESKİNSOY, Anayasa ve Türk Anayasa Hukuku, s. 490, YILDIRIM, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, s.23.

yürürlükten kaldırılamamaktadır. Kuvvetler arasındaki ayrımın sertleştirilmesi niyetiyle Cumhurbaşkanı tarafından yürürlükteki kanun hükümlerini değiştiren veya yürürlükten kaldırabilen kanuna eşdeğer kararname çıkarılabilmesine ilişkin bir yetkiye Anayasa’da yer verilmediği düşünülmektedir.²²⁴ ²²⁵ Ancak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve kanun hükmü arasında herhangi bir çatışma meydana gelmemesi durumunda, ilgili alan ilk elden kanunla değil de Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmiş ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin ayrı bir hiyerarşi oluşturmak suretiyle kanunun yerini alması söz konusu olabilir.²²⁶

3.2.2.5.2. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve kanun hükmünde kararname karşılaştırması

Cumhurbaşkanınca çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, asli düzenleyici işlem tesis eden hukuki metinlerdir. Kanun hükmünde kararnameler ise eski sistemde Bakanlar Kurulu tarafından TBMM’den alınan bir yetki kanununa dayanılarak çıkarılan kanun gücündeki hukuki metinlerdir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanun hükmünde kararnameler arasında gerek yetki, yapılaş usulleri, konuları, gerekse normlar hiyerarşisindeki konumları itibarıyla önemli farklılıklar bulunmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi müessesesi yapılaş usulü itibarıyla da kanun hükmünde kararnamelerden farklılık arz etmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yürütme organının başı olan Cumhurbaşkanınca doğrudan başka bir makamdan izin almaksızın çıkarılırken, kanun hükmünde kararnameler ise TBMM’ce çıkarılan bir yetki kanununa dayanılarak konusu ve süresi açısından

²²⁴ YILDIRIM, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, s. 23.

²²⁵ Uygulamada 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanun’a ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 19 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 23 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 34 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 47 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle değişiklik yapılmıştır. Ancak Anayasa Mahkemesi, 11/6/2020 tarihli ve 2018/155 esas sayılı Kararında Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yürürlükte bulunan bir kanun hükmünde değişiklik yapılamayacağını belirterek 19 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 5018 sayılı Kanunun (I) sayılı ekli cetvelinde değişiklik öngören ilgili hükümlerini iptal etmiştir. T.C. Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2020/27?BasvuruTurler_id=1&Donemler_id=2&KaranTurDosyaSonuclar_id=2&NormunTurler_id=14, (Erişim Tarihi: 07/06/2021)

²²⁶ SÖYLER, Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, s. 165.

sınırlandırılmış Bakanlar Kurulunca çıkarılmaktaydı.²²⁷

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, konuları itibarıyla da kanun hükmünde kararnamelerden ayrılır. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleme alanı yürütme organının işleriyle sınırlı olmak kaydıyla Cumhurbaşkanınca belirlenirken, kanun hükmünde kararnamelerin konuları²²⁸ ise TBMM tarafından belirlenmekteydi. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, farklı bir yürürlük tarihi belirlenmemişse eski sistemdeki kanun hükmünde kararnamelere benzer şekilde Resmî Gazete’de yayımlandığı gün yürürlüğe girmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, kanun hükmünde kararnamelerden farklı olarak hiçbir makamın onayına tabi değil iken, kanun hükmünde kararnamelerin Resmî Gazete’de yayımlandığı gün yürürlüğe girmelerine karşın yürütme organınca TBMM onayına sunulması gerekmektedir.²²⁹

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, kanuna aykırı olamaz ve normlar hiyerarşisinde kanun altı bir konumda yer alırlar. Kanun hükmü ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmü arasında çatışma meydana geldiğinde kanun hükmü esas alınır.²³⁰ Anayasa değişiklikleriyle yürütme organının kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi sona ermesine rağmen yürürlükte olan kanun hükmünde kararnameler normlar sıralamasında Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin üstünde bulunmaktadır. Çünkü kanun hükmünde kararnameler kanuna eşdeğer, kanunları değiştirebilen ve yürürlükten kaldırabilen hukuki metinlerdir. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yürürlükteki kanun hükmünde kararname hükmü arasında ihtilaf ortaya çıkması durumunda kanun hükmünde kararname hükmü esas alınacaktır.²³¹ Nitekim Anayasa Mahkemesi, 2019/105 esas sayılı Kararında kanun hükmünde kararname ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi arasındaki ilişkiyi benzer şekilde değerlendirmiştir: “Anayasa’nın mülga hükümlerinde belirtilen niteliği, getiriliş

²²⁷ Yasama organınca, yürütme organına kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmesi Anayasa’nın Mülga 91’inci maddesinde düzenlenmekte idi.

²²⁸ 2017 değişikliği öncesi olağan dönemde çıkarılacak kanun hükmünde kararnamelerle Anayasa’da yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi hak ve ödevlere ilişkin düzenleme yapılamayacağına ilişkin sınırlamalar öngörülmekteydi. Anayasa’nın 104’üncü maddesinde benzer sınırlamalar Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için de öngörülmüştür.

²²⁹ AKYILMAZ, 2017 Anayasa Değişikliklerine Göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, s. 200, GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 946.

²³⁰ Anayasa’nın 104’üncü maddesinin yedinci fıkrası; “*Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır.*”

²³¹ AKYILMAZ, 2017 Anayasa Değişikliklerine Göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, s. 200.

amacı, Anayasa Mahkemesinin KHK'larla ilgili içtihadı ve uygulama dikkate alındığında KHK'ların kanun hükmünde oldukları görülmektedir. Dolayısıyla KHK ile açıkça düzenlenen bir konuda da Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrası uyarınca CBK çıkarılamaması gerekir.”²³²

3.2.2.5.3. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve tüzük karşılaştırması

2017 yılı Anayasa değişiklikleriyle düzenleyici işlem tesis etme niteliğine haiz olan tüzüklerin çıkarılması usulü sonlandırılmıştır. Yürürlükte bulunan tüzüklerin uygulanmasına devam olunmakta ve hukuki bağlayıcılığı sürmektedir. Bu nedenle yürürlükte bulunan tüzükler ile Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hükümleri arasında ihtilaf oluşması durumuyla karşılaşılabılır. Anayasa'da söz konusu duruma ilişkin olarak iki farklı düzenleyici işlem hükümleri arasında çatışma meydana geldiğinde hangi düzenleyici işlem hükmünün esas alınacağı hakkında bir sınıflandırmaya yer verilmemiştir. Gözler, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve tüzükleri eşit seviyede düzenleyici işlem olarak kabul eder. Gözler'e göre; 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu ile Bakanlar Kuruluna ait olan yetkiler Cumhurbaşkanına tanınmıştır. Önceki sistemde tüzükler, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılmaktaydı. Gözler, yeni sistemde organlar sıralaması bakımından Bakanlar Kuruluna eş olan Cumhurbaşkanınca çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini çıkaran makamın baz alınması sonucunda; eş seviyedeki makamların işlemleri arasında hiyerarşi olamayacağını belirterek, tüzüklerle eş değer kabul etmektedir.²³³ Aksi yöndeki görüşlere göre ise Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile tüzükler eş seviyede düzenleyici işlemler değildir.²³⁴ Birbirinin yerini alan yürütme makamlarınca çıkarılması nedeniyle aynı seviyede düzenleyici işlemler olarak kabul görmesi yeterli değildir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile tüzüklerin gerek yapılış usulü, çıkarılış amaçları gerekse denetim usulleri farklılık göstermektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Cumhurbaşkanınca çıkarılırken, tüzükler Bakanlar Kurulu kararıyla çıkarılmaktaydı ve tüzükler çıkarılmadan önce Danıştay'ın görüşünün alınması gerekmektedir. Tüzükler, yasama organınca çıkarılan kanunların uygulanmasını göstermek ya da kanunun emrettiği işleri göstermek için çıkarılan tali düzeyde hukuki metinlerken,

²³² 2019/105 esas sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı, (<https://www.anayasa.gov.tr/media/6913/2019-105.pdf>, Erişim Tarihi: 07/06/2020)

²³³ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 946-947

²³⁴ AKYILMAZ, 2017 Anayasa Değişikliklerine Göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, s. 200, ÜLGEN, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: İlk Gözlemler, s.621.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ise kural olarak Anayasa’da belirlenmiş ve yürütme yetkisine ilişkin alanları düzenlemek için çıkarılan asli düzenleyici işlem niteliğine haiz metinlerdir. Ayrıca, tüzüklerin denetimini Danıştay yaparken Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin denetimini Anayasa Mahkemesi yapmaktadır.

Gözler ayrıca; Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yürürlükteki tüzüklerin farklı hükümler ihtiva etmesi halinde “sonraki kanun önceki kanunu ilga eder” ilkesi gereği, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmünün uygulanacağını ifade etmektedir. Bunun sebebi olarak da Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin tüzüklerden üst seviyede birer norm olmasından ötürü değil, zaman bakımından tüzüklerden daha yeni olmalarından kaynaklandığını öne sürmektedir.²³⁵

Yürürlükteki bir tüzük hükmünün Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yoluyla değil Cumhurbaşkanınca çıkarılacak bir yönetmelikle ya da Cumhurbaşkanı kararıyla kaldırılması mevzuat yapım tekniği açısından daha uygun olabilir. Şöyle ki Anayasa değişikliklerine uyum sağlanması için çıkarılan 700 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin bazı hükümlerinde kararnameyle değiştirilen kanunlarda bulunan “tüzük, nizamname” ibarelerinin yerine “Cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmelik” ibaresinin tercih edildiği görülmektedir.²³⁶ Dolayısıyla buradan hareketle yasa koyucunun 2017 yılı Anayasa değişiklikleri sonrasında tüzükler ile Cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmelikleri eş değer kabul ettiği sonucuna ulaşılabilir.²³⁷

3.2.2.5.4. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmelik İlişkisi

Cumhurbaşkanı, Anayasa’nın 104’üncü maddesi uyarınca; “kanunların uygulanmasını sağlamak” için kanunlara aykırılık teşkil etmemesi şartıyla yönetmelik çıkarabilir.²³⁸ Ayrıca, Anayasa’nın 124’üncü maddesi uyarınca da Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, “kendi görev alanlarına ilişkin” hususlarda “kanunların” ve “Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak” üzere ve bunlara aykırı olmamak üzere yönetmelik çıkarabilir.²³⁹

²³⁵ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 947.

²³⁶ Bkz. 700 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 40’ıncı ve 41’inci maddelerinde sırasıyla 6964 sayılı Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği Kanunu ile 7126 sayılı Sivil Savunma Kanununun ilgili maddelerinde yer alan “tüzük” ve “nizamname” ibareleri “Cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmelik” ibaresi ile değiştirilmiştir.

²³⁷ ÜLGEN, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: İlk Gözlemler, s. 621.

²³⁸ Anayasa m. 104/18.

²³⁹ Anayasa m. 124.

Anayasa'nın 124'üncü maddesinden hareketle; Cumhurbaşkanı ve ilgili makamlarca kendi görev alanlarıyla ilgili meselelerde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanması teminen ve bu kararnamelere aykırı olmamak üzere yönetmelik çıkarılabilecek olması, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yürütme organının bir diğer düzenleyici işlemi olan yönetmeliklerin üstü bir seviyede yer aldığını göstermektedir.²⁴⁰ Yönetmeliklerin kanuna ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine dayanmak zorunluluğunun bulunması da söz konusu düzenleyici işlemlerin norm sırasında Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin altında yer aldığının bir diğer göstergesidir.²⁴¹ Dolayısıyla yürürlükteki bir yönetmelik hükmü ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmü arasında çatışma meydana geldiğinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmü esas alınacağı değerlendirilmektedir. Yönetmelik hükümlerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümlerine aykırılık teşkil etmemesi gerekmektedir. Son olarak yönetmelikler, norm sırasındaki konumları itibarıyla Anayasa, kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin altı seviyededir.²⁴²

Cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmeliklerin denetimi görevi, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden farklı olarak Danıştay Kanununun 24'üncü maddesi uyarınca idari yargı denetimine bırakılmıştır.²⁴³

3.2.2.5.5. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve Cumhurbaşkanı kararı ilişkisi

Cumhurbaşkanı kararı mekanizması, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden ayrı olarak Cumhurbaşkanınca yürütme alanına ilişkin olarak tesis edilen düzenleyici işlemlerin bir diğeridir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve Cumhurbaşkanı kararlarıyla yapılan işlemler nitelikleri ve bu işlemlerin denetimleri itibarıyla farklılık arz etmektedir.

Anayasa değişikliklerine uyum sağlamak için 7142 sayılı yetki Kanununa dayanılarak çıkarılan 700 ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler ile mevzuatta "Bakanlar Kurulu kararı"na yapılan atıflar "Cumhurbaşkanı kararı" şeklinde değiştirilmiştir. Örneğin, 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 2'nci

²⁴⁰ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 946.

²⁴¹ SÖYLER, Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, s. 59.

²⁴² KARATEPE, Türk Anayasa Hukuku, s. 297.

²⁴³ 6/1/1982 tarihli ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu m. 24

maddesinde I sayılı cetvelde yer alan üst kademe yöneticilerinin atama işlemlerinin Cumhurbaşkanı kararıyla yapılacağına hüküm altına alındığı görülmektedir.²⁴⁴ Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle, Cumhurbaşkanı kararının konusu düzenlenebilmektedir. Başka bir deyişle Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, normlar hiyerarşisinde Cumhurbaşkanı kararlarının üstündedir. Cumhurbaşkanı kararları, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve kanunlarda belirtilen hususlarda çıkarılmaktadır. Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı kararı ile atama, görevden alma gibi etkisi bir kere uygulanmakla tükenen birel işlemleri yapmakta ve parlamenter sistemdeki Bakanlar Kurulu kararına konu olan diğer alanları düzenlemektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle ise genel, soyut ve süreklilik arz eden asli düzenleyici işlemler tesis edilmesi yoluna gidilmiştir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle genel ve asli düzenleyici işlemlerin yapılması, atama gibi birel işlemler ile mevzuatta Cumhurbaşkanı kararıyla yapılması öngörülen işlemlerin Cumhurbaşkanlığı kararıyla yapılması şeklinde keskin olmayan bir ayrımın benimsendiği görülmektedir. Buradan hareketle Cumhurbaşkanlığı kararlarının yürütme organının "ikincil düzey idari işlemleri" niteliği taşıdığı yönünde bir anlam çıkarılabilir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin denetim şekli, Cumhurbaşkanı kararlarından farklılık göstermektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin denetim usulleri Anayasa'nın 148, 150 ve 152'nci maddelerinde belirlenerek denetim görevi Anayasa Mahkemesi'ne bırakılmıştır. Cumhurbaşkanı kararlarının denetimi ise 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 184'üncü maddesiyle Danıştay Kanununun 24'üncü maddesinde yapılan değişiklikle Danıştay'a bırakılmıştır. Cumhurbaşkanı kararlarına ilişkin davalara, ilk derece mahkeme sıfatıyla Danıştay bakacaktır.²⁴⁵

Cumhurbaşkanı kararnamelerinin Resmî Gazete'de yayımlanması usulü de Cumhurbaşkanı kararlarından farklılık arz etmektedir. Cumhurbaşkanınca çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Resmî Gazete'de yayımlanması zorunlu iken Cumhurbaşkanlığı kararları için aynı zorunluluk mevcut değildir.²⁴⁶ Resmî Gazete'nin içeriğini düzenleyen 10 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 4'üncü maddesi uyarınca tüm Cumhurbaşkanı kararları değil, Cumhurbaşkanlığınca

²⁴⁴ Bkz. 700 sayılı KHK'nın 9 uncu maddesiyle 1593 sayılı Kanunun 55'inci maddesinde yer alan "*İcra Vekilleri Heyeti*" (Bakanlar Kurulu) ibaresi "*Cumhurbaşkanı*" şeklinde değiştirilerek "*Bakanlar Kurulu kararı*"nın yerini "*Cumhurbaşkanı kararı*" almıştır. Ayrıca, 4/2/2020 tarihli Resmi Gazete'de yer alan birel nitelikteki atama kararları 2020/53 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile yapılmıştır.

²⁴⁵ 703 sayılı KHK m. 184.

²⁴⁶ ÜLGİN, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: İlk Gözlemler, s.622.

uygun görülen kararlar, Resmî Gazete’de yayımlanacaktır. 247

3.2.2.6. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin denetimi

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin denetim görevi, Anayasa Mahkemesi’ne aittir. Anayasa Mahkemesi’nin görev ve yetkilerini düzenleyen Anayasa’nın 148’inci maddesi uyarınca Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasa’ya uygunluk denetimini Anayasa Mahkemesi yapar.²⁴⁸ Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin iptali talebiyle Cumhurbaşkanı, TBMM’nin en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubu ve üye tamsayısının beşte biri kadar milletvekili, doğrudan Anayasa Mahkemesi’nde Resmi Gazete’de yayımlanmasından itibaren 60 gün içinde dava açabilir.²⁴⁹

Görülmekte olan bir davaya bakmakta olan mahkemelerce davaya konu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin ilgili hükümlerinin iptali istenebilir. Anayasa Mahkemesi’nin konuya ilişkin vereceği karara kadar mahkeme davayı geriye bırakır. Anayasa Mahkemesi, işin kendisine gelişinden itibaren kararını beş ay içerisinde açıklamazsa mahkeme yürürlükteki hükümlere göre davayı görür. Anayasa Mahkemesi, konuya ilişkin kararını mahkemenin esas hakkındaki kararının kesinleşmesinden önce açıklaması halinde mahkeme bu karara uymak zorundadır. Anayasa, Anayasa Mahkemesi’nin işin esasına girerek ret kararı verdiği aynı kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümleri için ret kararının Resmî Gazete’de yayımlanmasından sonra 10 yıl süreyle iptal davası açılmayacağını hüküm altına almaktadır.²⁵⁰

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, şekil açısından değerlendirildiğinde yürütme organının düzenleyici işlemlerindendir. Hukuk devleti ilkesi açısından değerlendirildiğinde bu kararnamelerin anayasal denetime tabii olmasının tartışmalı bir durum oluşturduğu yönünde görüşler mevcuttur. Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle birel nitelikte bir işlem tesis etmesi durumunda da

²⁴⁷ 10 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 4’üncü maddesi uyarınca Cumhurbaşkanı yardımcısı ile bakan atanması, görevine son verilmesi, Cumhurbaşkanı vekâlet etme işlemleri, bağlı, ilgili veya ilişkili olunan kurum değişikliklerine dair kararlar, yüksek yargı organlarının üyeliğine seçilme kararları, Cumhurbaşkanınca yapılan seçme ve atamalar ile göreve son vermeler, sınır tespit kararları, idari bağlılık değişikliğine dair kararlar, belediye kurulmasına dair kararlar, yer adlarının değiştirilmesine dair kararlar bu ayrıma dahil değildir.

²⁴⁸ Anayasa m. 148.

²⁴⁹ Anayasa m. 150, 151.

²⁵⁰ Anayasa m.152.

ilgili kararname, Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenecektir. Anayasa, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin denetlenmesini talep edebilecekleri ise oldukça sınırlı tutmuştur. Bireysel bir işlemi konu edinen Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin iptalini, söz konusu bireysel işlemten dolayı menfaati etkilenenler değil, sadece Cumhurbaşkanı, en fazla milletvekiline sahip iki siyasi parti veya 120 milletvekili birlikte dava açabilecektir. Anayasa'nın 125'inci maddesi idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunun açık olduğunu ifade etmektedir. Anayasa, ilgililerin idari yargıda idarenin eylem ve işlemlerine karşı dava açma hakkını korumaktadır. Akyılmaz, Anayasa Mahkemesi'nin birel işlemi konu edinen bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesini, idari yargıdaki gibi idari işlemin iptalini doğuran sakatlık unsurları açısından değil, yalnızca Anayasa'ya elverişlilik noktasında denetleyebileceğini değerlendirmektedir.²⁵¹

Parlamente sistemde yürütme organınca çıkarılan kanun hükmünde kararnameler, yürürlükteki kanun hükümleri değiştirmesi itibarıyla şekil ve esas yönünden kanunlar gibi Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabiydi. Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle ise kanunlarda değişiklik yapılamamaktadır. Buradan hareketle Gözler, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanuna altı seviyede yer aldığını belirtmekte olup denetimlerinin ise idari yargının görev alanına girdiğini söylemektedir. Gözler, söz konusu durumun vatandaşların hukuk devleti ilkesi gereğince idarenin tüm işlemlerine karşı yargıya başvurma hakkını sınırlandırdığı görüşündedir.²⁵² Ancak kanunla düzenlenmemiş, ilk defa Cumhurbaşkanlığı kararnamesi düzenlenmiş ise ilk elden bir tür yasama fonksiyonunun kullanılmasına benzer bir nitelik teşkil etmesi itibarıyla söz konusu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanun arasındaki ilişkinin yeniden gözden geçirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

3.2.2.7. Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri

Olağanüstü hal döneminde çıkarılacak olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri nitelikleri, yapılış usulleri, konuları ve denetimleri bakımından olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden farklılık arz etmektedir. Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin usul ve esasları, önceki sistemdeki olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerine benzer şekilde olağanüstü halin gerektirdiği

²⁵¹ AKYILMAZ, 2017 Anayasa Değişikliklerine Göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, s. 199.

²⁵² GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 943.

hususlara cevap verecek şekilde olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden farklı olarak düzenlenmiştir.

3.2.2.7.1. Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin niteliği ve yapıış usulü

Cumhurbaşkanı, Anayasa'nın 119'uncu maddesinde sayılan olağanüstü hallerin baş göstermesi durumunda süresi altı ayı geçmemek üzere ülke genelinde ya da bir bölgesinde olağan üstü hal ilan edebilir. Olağanüstü hal döneminde Cumhurbaşkanınca çıkarılacak olan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin usulü ve hukuki niteliği olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine göre farklılıklar arz etmektedir.

Olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yürütme yetkisinin sahibi olan Cumhurbaşkanınca çıkarıldıktan sonra Resmî Gazete'de yayımlanmalarıyla yürürlüğe girmektedirler ve herhangi bir makamın onayına ya da iznine tabii değillerdir. Olağanüstü hal döneminde Cumhurbaşkanınca çıkarılacak olan olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ise Resmî Gazete'de yayımlanmalarını takiben aynı gün TBMM onayına sunulur, söz konusu kararnameler üç ay içinde TBMM'ce görüşülerek karara bağlanır aksi durumda olağanüstü hal döneminde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar.²⁵³ Anayasa'nın olağanüstü hal dönemini düzenleyen 119'uncu maddesi incelendiğinde, olağanüstü hal döneminde Cumhurbaşkanınca çıkarılacak olan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, olağan dönemde çıkarılan kararnamelerden farklı olarak başka bir makamın onayına tabii tutulduğu görölmektedir.

Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle, olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden farklı olarak kanun hükmünde kararnameye eş, kanun gücünde kararnamelerdir. Olağanüstü hal kararnameleriyle temel haklar, kişi hak ve ödevler, siyasi haklar ve ödevler de düzenlenebilir.²⁵⁴

3.2.2.7.2. Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin denetimi

Anayasa, olağanüstü hal döneminde çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin denetimi hususunda eski sistemdeki olağanüstü hal kanun

²⁵³ Anayasa m. 119.

²⁵⁴ KARATEPE, Türk Anayasa Hukuku, s. 296, SÖYLER, Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, s. 165.

hükmünde kararnamelerinin denetim usulünü benimsemiştir. Anayasa'nın 148'inci maddesi; olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas yönünden Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesine iptal davası açılamayacağını hüküm altına almıştır.²⁵⁵



²⁵⁵ Anayasa m. 148.

4. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YASAMANIN ROLÜ

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile yasama ve yürütme organlarının yapıları ile fonksiyonlarında önemli değişiklikler olmuştur. Çalışmanın ana konusunu yeni hükümet sisteminde yasama organının değişen rolü oluşturması sebebiyle çalışmanın bu bölümünde yasama organının yürütme organı ile olan ilişkileri ile söz konusu iki organ ekseninde sisteme ilişkin yasama organı üyelerinin bakış açıları ve yasama organı bakımından uygulamada tespit edilen sorunlar ile çözüm önerilerine yer verilmiştir.

4.1. Genel Olarak Yasama ve Yürütme Organlarının Karşılıklı İlişkileri

Yasama ve yürütme erklerinin karşılıklı ilişkileri bir ülkede uygulanmakta olan hükümet sisteminin sınıflandırılmasında temel rol oynar. Hükümet sistemleri söz konusu iki organının arasındaki ilişkilerin özelliğine göre üçe ayrılır. Bunlar sırasıyla; meclis hükümet sistemi, parlamenter hükümet sistemi ve başkanlık hükümet sistemidir. Yasama ve yürütme erkleri tek bir devlet organında toplanabileceği gibi ayrı ayrı organlar arasında da paylaştırılabilir. Bu doğrultuda hükümet sistemleri kuvvetler birliği esasına dayananlar ve kuvvetler ayrılığı esasına dayananlar şeklinde ikili bir sınıflandırmaya tabi tutulur. Yasama ve yürütme erkleri tek bir kişinin şahsında toplanmışsa mutlak monarşiden söz edilebilir ya da iki erk demokratik usullerle seçilmiş bir mecliste vücut bulmuş ise meclis hükümet sisteminin uygulandığı ve kuvvetler birliğinin esas alındığı değerlendirilebilir. Kuvvetler ayrılığını esas alan hükümet sistemleriye kuvvetlerin aralarındaki ilişkinin özelliklerine göre kuvvetlerin sert ayrılığına dayanan başkanlık hükümet sistemi ve kuvvetlerin yumuşak ayrılığına dayanan parlamenter hükümet sistemi olarak ikiye ayrılır.²⁵⁶

²⁵⁶ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 317.

4.2. Yasama ve Yürütme Organlarının Karşılıklı İlişkileri Ekseninde Hükümet Sistemleri²⁵⁷

Hükümet sistemleri, yasama ve yürütme organlarının karşılıklı ilişkileri ekseninde şekillenmektedir. Bu minvalde Türkiye’de de parlamenter sistemden başkanlık sistemine benzer özellikler taşıyan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesinden dolayı yasama ve yürütme organlarının ilişkileri ekseninde yeni hükümet sisteminin parlamenter ve başkanlık hükümet sistemleri ile mukayese edilmesi bakımından söz konusu hükümet sistemlerinin genel karakteristik yapılarının iyi bir şekilde anlaşılması gerektiği değerlendirilmektedir.

4.2.1. Parlamenter Hükümet Sistemi

Parlamenter hükümet sistemi kuvvetler ayrılığı prensibini benimseyen bir sistemdir. Parlamenter hükümet sisteminde erklerin yumuşak ayrılığı esastır. Yasama ve yürütme erkleri devletin farklı organları tarafından kullanılmasına karşın organlar arasında sert bir ayrılık söz konusu değildir. Esasen sistem yasama ve yürütme organlarının hem fonksiyonel hem de organik olarak karşılıklı ilişkilerine dayanmaktadır. Parlamenter hükümet sisteminde yasama faaliyetleri sırasında organlar arasında fonksiyonel bir bağ söz konusu iken yasama organının yürütme organını kendi içerisinde çıkarması açısından da organik bir bağ mevcuttur.²⁵⁸ Yasama organı üyeleri, yürütme alanında da görev alabilmektedir. Dolayısıyla organlar arasında geçişlilik mevcuttur. Organlar arasında geçişkenliğin, yasama ve yürütme organları arasındaki karşılıklı ilişkiler ile işbirliğinin güçlenmesine ve devletin her iki temel organı arasında iletişimin kesintisiz sürdürülmesine imkan sağlayacağı değerlendirilmektedir.²⁵⁹

Parlamenter hükümet sisteminde yürütme organını kendi içerisinde çıkarması itibarıyla yasama organı sistem içerisinde kendisine güçlü bir yer edinmektedir ve siyasi alanda temsil yeteneği yüksektir. Parlamenter hükümet sistemi, yasama organının yürütme organı üzerindeki denetim gücünü artırıcı mekanizmaları da

²⁵⁷ Bu başlık altında 2017 Anayasa değişiklikleri neticesinde parlamenter hükümet sisteminden başkanlık hükümet sistemi benzeri bir hükümet sistemine geçilmesi sebebiyle yasama ve yürütme organlarının parlamenter ve başkanlık hükümet sistemlerindeki karşılıklı ilişkileri incelenmeye devam olunacaktır.

²⁵⁸ Mehmet TURHAN, Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası, Diyarbakır: Dicle Üniversitesi Basımevi, 1982.

²⁵⁹ Bülent YAVUZ, Parlamenter Hükümet Sisteminde ve 1982 Anayasası’nda Başbakan, Ankara: Asil Yayinevi, 2008, s. 7.

bünyesinde barındırmaktadır. Söz konusu denetim mekanizmalarının, yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkileri dengeleyici birer role sahip olduğu değerlendirilmektedir.²⁶⁰ Örneğin; Türkiye'de 2017 Anayasa değişikliklerinden önce 1982 Anayasası'nda yer alan gensoru ve güvenoyu gibi mekanizmalar ile yasama organı, yürütme organının siyasi sorumluluğa sahip kanadını temsil eden Bakanlar Kurulunu etkin bir şekilde denetleyebilme ve görevden alma yetisine sahipti.

Parlamber hükümet sistemi, siyasi tıkanıklar vuku bulduğunda söz konusu tıknıklıkları ortadan kaldıracak araçlara da sahiptir. Yasama ve yürütme organlarının birbirlerini feshedebilir. İki organ arasında doğabilecek bir kriz neticesinde yasama organının güvenoyu mekanizmasını kullanarak hükümeti azledebilmesi ya da yürütme organının meclisi feshederek seçimlerin yenilenmesine başvurabilmesi karşılıklı ilişkiler çerçevesinde doğan yönetim sorunlarının giderilmesi açısından oldukça önemlidir.²⁶¹ Bu yönüyle parlamber sistem, yasama ve yürütme organlarının aralarındaki ilişkilere esneklik kazandırır. Aynı zamanda parlamber hükümet sisteminde siyaseten sorumsuz devlet başkanı, partiler üstü tarafsız konumu itibarıyla devletin organları arasında doğabilecek anlaşmazlıklar ile siyasi çıkmazların çözülmesinde arabulucu bir rol üstlenebilmektedir.

Parlamber hükümet sisteminde, parlamentoda tek başına çoğunluğu elde eden bir siyasi oluşum yasama ve yürütme kuvvetlerini etkisi altına alarak, yasal sınırlar içerisinde istediği gibi hakeret etme yetisine eğilimine yönelebilir veya parlamentoda çoklu temsilin olması durumunda ise koalisyon hükümetleri dönemleri ortaya çıkabilir ve ülkede siyasi istikrarsızlıklar baş gösterebilir. Ayrıca parlamentoda çoğunluğun tek bir siyasi partiye ait olduğu bazı durumlarda parlamentonun denetim mekanizmaları işlevsiz kalabilir. Bunların bir sonucu olarak organlar arasındaki işbirliğine dayanan karşılıklı ilişkiler zedelenebilir. Vuku bulması muhtemel sorunlar aynı zamanda parlamber sistemin zayıf yönlerine işaret etmektedir.²⁶²

4.2.2. Başkanlık Hükümet Sistemi

Başkanlık hükümet sistemi, yasama ve yürütme organlarının sert ayrılığını benimseyen bir hükümet sistemidir. Söz konusu sertlikle anlatılmak istenen belli bir zaman dilimi için doğrudan halk tarafından seçilen ve yürütme organının başı olan

²⁶⁰ DEMİRCİ, Yasama-Yürütme ve Yargı Ekseninden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, s. 48

²⁶¹ DEMİRCİ, Yasama-Yürütme ve Yargı Ekseninden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, s. 48.

²⁶² Ibid. s. 53.

başkanın, yasama organı tarafından düşürülememesi, başkan tarafından da yasama organının feshedilememesidir.²⁶³ Başkanlık sisteminde organlar seçimlerin tamamlanmasıyla görevlerine başlarlar. Yürütme organının görevine başlayabilmesi veya görevine devam edebilmesi için gereken güven oyu gibi parlamenter sisteme özgü yürütme organını sürekli bir parlamento desteği almak zorunda bırakan mekanizmalar başkanlık sisteminde mevcut değildir. Yürütme organı, faaliyetlerini yasama organının baskısına maruz kalmadan yerine getirir. Başkanlık hükümet sisteminin öne çıkan özelliği istikrarlı ve güçlü bir yürütme erki sunmasıdır.²⁶⁴

Başkanlık hükümet sisteminde yasama ve yürütme organları, belirli bir süre için seçilirler ve o süre doluncaya kadar görevlerine devam ederler. Parlamenter hükümet sisteminin aksine başkanlık hükümet sisteminde organların görevde kalabilmeleri için birbirlerinin desteğine ihtiyaçları yoktur. Ancak sistemin sağlık işleyebilmesi için organlar arasında konsensusun sağlanması oldukça önemlidir. Başkanlık sisteminde yürütme organının başı olan başkan parlamentoya karşı değil, halka karşı sorumludur. Halk bir sonraki başkanlık seçiminde doğrudan doğruya yeniden aday olan önceki başkana kendi dönemi hesap sorma ve buna mukabil reaksiyon gösterme imkanına sahiptir.²⁶⁵ Bakanlar da başkana karşı sorumludur. Başkan, bakanları atar ve istediği zaman görevden alabilir. Bakanların başkanlık sistemi içerisinde siyasi sorumlulukları bulunmadığından olsa gerek, bakanlar başkanın idaresi doğrultusunda çalışırlar ve dolayısıyla hükümetin rolünü başkanın tasarrufu belirlemektedir.²⁶⁶

Başkanlık hükümet sisteminde yürütme organı, kuvvetlerin sert ayrılığı prensibi etkisini yasama süreçlerinde de gösterir. Yürütme organının yasama süreçlerine katılımı oldukça sınırlıdır. Parlamenter sistemdeki aksine iki organ arasındaki ilişkiler, rijid bir yapıda olduğu için yürütme organı belirli istisnalar dışında kanun teklifi veremez. Başkanlık hükümet sisteminde parlamenter sistemdeki gibi organlar arasında geçişkenlik de yoktur ve bunun bir sonucu olarak yasama organı üyeleri de

²⁶³ TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Başkanlık Sistemi, ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri, TBMM Basımevi, Ankara, 2017, s. 1.

²⁶⁴ Hasan TUNÇ ve Bülent YAVUZ, “Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi” Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 2009, s.15

²⁶⁵ Nur ULUŞAHİN, Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi, Ankara: Yetkin Yayınları, 1999, s. 153.

²⁶⁶ Aykut BALCI, "Parlamenter Sistem İle Başkanlık Sisteminin Karşılaştırılması ve Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin İmkânları", Yüksek Lisans Tezi, Ardahan Üniversitesi, 2018, s. 36.

yürütme alanında görev alamazlar.²⁶⁷

Başkanlık hükümet sisteminde kuvvetlerin sert ayrılığı benimsenmiş olmasına karşın; devlet yönetiminde işbirliği ihtiyacı söz konusu olmasından ötürü ve sistemin otoriter bir yapıya doğru evrilmemesini teminen, her iki organ arasındaki ilişkileri dengeleyen "fren ve denge" olarak adlandırılan mekanizmalar mevcuttur. Örneğin; başkanlık sisteminde merkezi yönetim bütçesini onaylama yetkisi yasama organına aittir. Yasama organı bütçeye ilişkin yetkisini kabul, ret ya da değiştirerek onaylama şeklinde kullanabilir. Yasama organı bütçeyi onaylamaz ise ülkedeki kamu hizmetleri işleyemez hale gelmektedir. Yasama organı, başkanlık sistemi içerisinde yürütme organını denetleme imkanı bulmaktadır. 2013 yılında Amerika Birleşik Devletleri'nde Kongrenin, federal hükümetin yeni mali yıl bütçesini zamanında onaylamaması nedeniyle tam 16 gün boyunca acil kamu hizmetleri dışındaki tüm kamu hizmetleri durmuştur.²⁶⁸ Fren ve denge mekanizmalarına ilişkin bir diğer örnek ise başkanın, yasama organınca kabul edilen kanunları veto edebilmesi ve başkan tarafından veto edilen bir kanunun yasama organınca oldukça yüksek nitelikli çoğunlukla kabul edilebilmesidir.²⁶⁹ Örneğin; ABD'de başkan tarafından veto edilen bir kanunun yasama organınca tekrar kabul edilebilmesi için Senato ve Temsilciler Meclisinde ayrı ayrı 2/3 nitelikli çoğunluğun sağlanması gerekmektedir.²⁷⁰

Başkanlık hükümet sisteminde yasama ve yürütme organları, halk tarafından seçilmektedir. Bunun bir sonucu olarak da yasama ve yürütme organları arasında bir tür meşruiyet rekabetinin doğabileceği düşünülmektedir. Bilhassa başkanlık hükümet sisteminin uygulandığı ve çok sayıda siyasi partinin ile derin düşünce ayrılıklarının bulunduğu siyasi atmosferde izlenecek politikalar üzerinde yasama ve yürütme erkleri arasında olası bir ihtilaf çıkabileceği değerlendirilmektedir.²⁷¹

²⁶⁷ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 755-756.

²⁶⁸ BBC News-Türkçe, "ABD'de bütçe üzerine verilen 'iç savaş'", https://www.bbc.com/turkce/haberler/2013/10/131003_abd_kriz_ilhantanir, (Erişim Tarihi: 13.08.2020), BBC News-Türkçe, "ABD'de hükümetin resmen 'kapanması' ne anlama geliyor?", <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-42745671> (Erişim Tarihi: 13.08.2020)

²⁶⁹ TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Başkanlık Sistemi, ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri, s. 5.

²⁷⁰ Mehmet Ali ZENGİN, "ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizmaları Üzerine Bir İnceleme", TAAD, 2016, s. 19.

²⁷¹ TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Başkanlık Sistemi, ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri, s. 8.

4.3. Yasama Organı Üyelerinin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine İlişkin Görüşleri

2017 yılında 6771 sayılı Kanunla Anayasa'da yapılan değişiklikler neticesinde çalışmanın önceki bölümlerinde detaylı bir şekilde değinildiği üzere parlamenter hükümet sisteminin uygulanması sonlandırılarak kuvvetlerin sert ayrılığının ve organik olarak bağımsızlığının esas alındığı başkanlık sistemi benzeri bir hükümet sistemi modelinin uygulanması kabul edilmiştir. 2017 Anayasa değişikliklerini takiben 24/06/2018 tarihinde yapılan ilk Cumhurbaşkanı ve TBMM genel seçimlerinin sonucunda 09/07/2018 tarihinde yeni seçilen Cumhurbaşkanının parlamento huzurunda yemin ederek görevine başlamasıyla birlikte literatürde "Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi" olarak adlandırılan yeni hükümet sistemi tam olarak uygulanmaya başlanmıştır. Yeni hükümet sisteminin uygulanmaya başlamasıyla beraber yasama organının hükümet sistemi içerisindeki yapısında da önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Dolayısıyla yasama organının yeni hükümet sistemi içerisinde bütünüyle değişen yapısının çalışmanın ana konusunu oluşturması itibarıyla bu başlıkta Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin uygulanmaya başlandığı tarihten itibaren edinilen 2 yıllık tecrübe çerçevesinde; yeni hükümet sisteminin işleyişine ilişkin milletvekillerinin olumlu ve olumsuz görüşleri incelenerek üzerinde mutabık olunan hususlara yer verilecektir.²⁷²

4.3.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin İşleyişine İlişkin Olumlu Görüşler

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin işleyişine ilişkin olumlu görüşe sahip olan milletvekillerine göre Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, parlamenter sistemdeki hükümet bunalımlarının önüne geçilmesine ve siyasi istikrarın sağlanmasına aracı olmuştur. Siyasi istikrarın sağlanmasının, yönetimde, ekonomide ve toplumsal alanda da istikrarın sağlanmasına öncülük edeceği ileri sürülmektedir. Esasen geçmişte Türkiye'de siyasi partilerin tek başına parlamento çoğunluğunu elde edememesi neticesinde kurulan ve hemen hepsi başarısızlıkla sonuçlanan koalisyon hükümetlerinin neden olduğu siyasi istikrarsızlıkların bu görüşün kaynağını oluşturduğu değerlendirilmektedir. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde organların organik olarak bağımsız olması ve kuvvetlerin sert ayrılığı prensibinin

²⁷² Bu başlık altında incelenecek hususlar, parlamenterlerin Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine ilişkin TBMM Genel Kurulunda dile getirdikleri görüşlerden hareketle belirlenmiştir.

benimsenmesi neticesinde yeni hükümet sisteminde güçlü yasama, yürütme ve yargı organlarının varlığından söz edilmektedir. Yine bu görüşü savunanlara göre Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, devletin organlarının karar alma süreçlerinde eskiye nazaran daha hızlı ve etki bir şekilde rol almasına imkân sağlamakla kalmayıp bölgesel ve küresel anlaşmazlıklar karşısında da ilgili kurumlar daha etkin bir şekilde reaksiyon göstererek politika üretebilmektedir.^{273 274}

Başka bir görüşe göre ise Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yeni bir hükümet sistemi olması sebebiyle gelişime açık olduğu ve sistemin varsa eğer eksik yanlarının tespit edilerek ortak uzlaşa çerçevesinde giderilebileceği yönündedir.²⁷⁵ Bir diğer görüşe göre ise yeni hükümet sistemi organik olarak kuvvetlerin sert ayrılığını benimsenmesine rağmen sistem organlar arasında denge ve denetimi tesis edebilecek şekilde geçişkenliğe de sahiptir.²⁷⁶

4.3.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin İşleyişine İlişkin Olumsuz Görüşler

Milletvekillerce Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin işleyişine ilişkin beyan edilen olumsuz görüşler de beyan edilmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin işleyişine dair diler getirilen olumsuz görüşlerin öne çıkan hususları;

- Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle beraber yasama organının yürütme alanına ilişkin hususlarda etkisinin oldukça sınırlı hale geldiği, dolayısıyla siyasi atmosfer içerisinde yasama organının otoritesinin zayıfladığı,
- Parlamento çoğunluğuna hakim siyasi parti ile Cumhurbaşkanının aynı gelenekten gelmesi ve Cumhurbaşkanının partisinin genel başkanı olması sebebiyle yasama organının faaliyetleri yürütürken yürütme organının etkisi altında kaldığı,

²⁷³ Geçen zaman içerisinde yürütme organından da söz konusu görüşü destekler nitelikte açıklamalar gelmiştir: Cumhurbaşkanı Yardımcısı Fuat OKTAY da 20/12/2019 tarihinde 2020 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifinin Genel Kurul görüşmelerinde yaptığı açıklamalarında; Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte demokratik kurum ve kuruluşlarının daha etkin, karar alma ve uygulama mekanizmalarının ise daha hızlı ve esnek çalışmasının sağlanarak vatandaşlara daha nitelikli hizmet sunulduğunu ifade etmiştir

²⁷⁴ Ali Cumhur TAŞKIN, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı 27. Dönem 3. Yasama Yılı 116. Birleşim 22/Temmuz /2020 Çarşamba, Erkan AKÇAY, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı 27. Dönem 3. Yasama Yılı 110. Birleşim 09/Temmuz /2020 Perşembe, Muhammet Emin AKBAŞOĞLU, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı 27. Dönem 3. Yasama Yılı 104. Birleşim 24/Haziran/2020 Çarşamba, İsmail Faruk AKSU, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı 27. Dönem 3. Yasama Yılı 101. Birleşim 17/Haziran/2020 Çarşamba

²⁷⁵ Özlem ZENGİN, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı 27. Dönem 3. Yasama Yılı 115. Birleşim 21/Temmuz /2020 Salı

²⁷⁶ Cahit ÖZKAN, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı 27. Dönem 3. Yasama Yılı 71. Birleşim 19/Mart /2020 Perşembe

yürütme organının yasama organınca yeterince denetlenemediği,

- Yasama organı ve yürütme organı arasındaki organik bağın sonlandırılması neticesinde parlamenter hükümet sisteminde milletvekilleriyle bakanlar arasında var olan güçlü iletişimin kesintiye uğradığı, bunun neticesinde milletvekillerine yürütme alanına ilişkin hususlarda toplumun taleplerini iletmekte güçlük çektiği,

- Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin organlar arasında muvazenenin sağlanmasına ilişkin yeterli fren ve denge mekanizmalarına sahip olmadığı, yasama organının yürütme organı üzerindeki denetim araçlarının işlevselliğinin azaldığı, başkanlık hükümet sisteminde yasama organının yürütme organına karşı en etkin gücünü oluşturan bütçeyi kabul etmemesine ilişkin yetkisinin işlevselsizleştirildiği,

- Yeni hükümet sistemine geçilmesinden sonraki zaman diliminde Cumhurbaşkanınca 68 tane Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmasının ve çıkarılan kararnamelerin yarısından çoğuyla daha önce çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde değişiklik yapılmasının; uygulamada Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin aksayan yönlerinin bulunduğu ve bu aksaklıkların giderilemediğine işaret ettiği,

şeklindedir.²⁷⁷

²⁷⁷ Özgür ÖZEL, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı 27. Dönem 3. Yasama Yılı 115. Birleşim 21/Temmuz /2020 Salı; Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı 27. Dönem 3. Yasama Yılı 39. Birleşim 20/Aralık /2019 Cuma, Atila SERTER, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı 27. Dönem 3. Yasama Yılı 115. Birleşim 21/Temmuz /2020 Salı, Behiç ÇELİK, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı 27. Dönem 3. Yasama Yılı 101. Birleşim 17/Haziran/2020 Çarşamba, Erol KATIRCIOĞLU, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı 27. Dönem 3. Yasama Yılı 71. Birleşim 19/Mart /2020 Perşembe, Şenol SUNAT, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Genel Kurul Tutanağı 27. Dönem 3. Yasama Yılı 59. Birleşim 20/Şubat /2020 Perşembe, Musavat DERVİŞOĞLU, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı 27. Dönem 3. Yasama Yılı 42. Birleşim 14/Ocak /2020 Salı, İsmail Atakan ÜNVER, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı 27. Dönem 3. Yasama Yılı 42. Birleşim 14/Ocak /2020 Salı, Koray AYDIN, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı 27. Dönem 3. Yasama Yılı 32. Birleşim 13/Aralık /2019 Cuma, İbrahim Özden KABOĞLU, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı 27. Dönem 2. Yasama Yılı 98. Birleşim 04/Temmuz /2019 Perşembe;

4.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama ve Yürütme Organlarının Karşılıklı İlişkileri

Yasama ve yürütme organlarının karşılıklı ilişkilerinin gelişimine göre hükümet sistemleri karakteristik özelliklerini kazanmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin karakteristik özellikleri de yasama ve yürütme organlarının karşılık ilişkilerine göre şekillenmektedir.

4.4.1. Yasama ve Yürütme Organlarının Oluşumları ile İşleyişleri Açısından Değerlendirilmesi

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, erklerin sert ayrılığına dayanan başkanlık hükümet sistemine benzer yönler taşıyan ve yürütme organının tek başlılığının esas alındığı bir hükümet sistemi olarak değerlendirilmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme organının başı olan Cumhurbaşkanı (devlet başkanı) ve yasama organı üyeleri doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Sistem bu yönüyle parlamenter hükümet sistemine göre yürütme organının meşruiyetini artırıcı etkiye sahiptir.²⁷⁸

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle birlikte yasama ve yürütme organları arasındaki ilişki de büyük oranda değişime uğramıştır. Parlamenter sistem uygulanmaktayken TBMM, yürütmenin sorumlu kanadını temsil eden Bakanlar Kurulunu kendi içerisinde çıkarmaktaydı ve Bakanlar Kurulu hem göreve gelebilmesi hem de görevine devam edebilmesi için arkasında kesintisiz bir parlamento desteğine ihtiyaç duymaktaydı. Bu karşılıklı ilişkiler de yasama ve yürütme organları arasında kesintisiz bir işbirliğini zorunlu kılmaktaydı. Bakanlar Kurulunun göreve başlarken parlamentonun güvenoyunu alması gerekmekteydi. Ayrıca gensoru gibi denetim mekanizmalarıyla parlamento tarafından yürütme organı feshedilebilmekteydi.²⁷⁹

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle beraber Bakanlar Kurulu kaldırılmış, yürütme organının yasama organıyla olan organik bağı sonlandırılmıştır. Yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı, halk tarafından seçilmesi ile birlikte parlamentodan bağımsız bir şekilde doğrudan görevine başlamaktadır. Aynı şekilde yasama organı üyeleri halk tarafından seçilmeleri ile göreve başlamaktadır.

²⁷⁸ Kemal GÖZLER, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, Bursa: Ekin Yayınevi, 2010, s. 582.

²⁷⁹ KARATEPE, Türk Anayasa Hukuku, s. 268-269.

4.4.2. Cumhurbaşkanlığı Yardımcısı, Bakanlar ve Üst Düzey Atamalar Bakımından Değerlendirilmesi

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle beraber Bakanlar Kurulu kaldırılmış, parlamenter hükümet sisteminin aksine yasama organı ile yürütme organı arasındaki geçişkenlik de sonlandırılmıştır. Yasama ve yürütme organları arasındaki geçişkenliğin sonlandırılması sonucunda parlamento üyeleri, milletvekili ünvanını taşıdıkları zaman zarfında yürütme alanında görev alamayacaklardır. Bir parlamento üyesinin yürütme alanında görev alabilmesi için milletvekilliğinden istifa etmesi gerekecektir. Parlamenterlerin yürütme organında görev alamamaların bir sonucu olarak parlamenter hükümet sisteminde yasama ve yürütme organları arasında var olan güçlü iletişimin, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kesintiye uğrayabileceği düşünülmektedir.²⁸⁰

Başkanlık sisteminin başarılı bir şekilde uygulandığı ABD’de ise başkan tarafından atanacak bakanların, bazı üst düzey görevlilerin ve yüksek mahkeme yargıçlarının göreve başlaması senato onayına tabi tutulmuştur.²⁸¹ Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar ile üst düzey kamu yöneticileri de dahil olmak üzere yürütme organının hemen hemen tüm üyeleri doğrudan Cumhurbaşkanınca atanmak suretiyle göreve başlamaktadır. Ayrıca, Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri kapsamında Anayasa Mahkemesi, HSK ve Danıştay’a atadığı kişiler de doğrudan atanmalarını takiben göreve başlayabilmektedir. Cumhurbaşkanınca gerçekleştirilen söz konusu önemli atamaların yasama organının onayına tabii tutulmaması yasama organının yürütme organı üstündeki tesirini azaltan bir sonuç ortaya çıkarmaktadır. Cumhurbaşkanı tarafından gerçekleştirilecek önemli atamaların, ABD’dekine benzer bir şekilde yasama ve yürütme organları arasında dengeleyici bir role bürünmesinin sağlanması

²⁸⁰ Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçildikten sonra tamamı bakanların tamamı Cumhurbaşkanınca atananlardan oluşmuştur. Söz konusu fiili durum yasama organı üyeleri ile yürütme organının mensupları arasında iletişim sorunu ortaya çıkarmıştır. Nitekim Cumhurbaşkanınca, milletvekillerinden gelen tepkiler üzerine her hafta bir bakanın TBMM’de bulunmasına ve milletvekillerinin taleplerinin dinlemesine karar verilerek sorunun çözülmesi yoluna gidilmiştir. TRT Haber, “Nöbetçi bakan' uygulaması başlıyor”, <https://www.trthaber.com/haber/gundem/nobetci-bakan-uygulamasi-basliyor-436928.html>, Erişim Tarihi: 25/08/2020; Memurlar.net, “Nöbetçi Bakan Uygulaması Bugün Başladı”, <https://www.memurlar.net/haber/862761/nobetci-bakan-uygulamasi-bugun-basladi.html>, (Erişim Tarihi: 25/08/2020) Sözcü, “Nöbetçi Bakan Uygulaması Bugün Başladı”, <https://www.sozcu.com.tr/2019/gundem/nobetci-bakan-uygulamasi-bugun-basladi-5404565/>, (Erişim Tarihi: 25/08/2020)

²⁸¹ The Constitution of the United States, Article II, Section 2; Ayrıntı için bkz. <https://constitutioncenter.org/media/files/constitution.pdf>, Erişim Tarihi: 27/01/2021)

amacıyla söz konusu atamalar yasama organı onayına sunulabilir.²⁸² Bu sayede Cumhurbaşkanı ile meclisin atamalara ilişkin ortak bir uzlaşısı geliştirmesi gerekeceğinden, atama hususu yasama ve yürütme kuvvetleri arasında bir denge-fren mekanizması icra edebilir.

4.4.3. Yürütme Organının Yasama Faaliyetlerine İlişkin Değişen Rolü Bakımından Değerlendirilmesi

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme organının yasama faaliyetleri içerisindeki rolü oldukça sınırlandırılmıştır. Yeni hükümet sisteminde bütçe ve kesin hesap kanun teklifleri dışında yürütme organı kanun teklifi verememekte, kanun teklif etmeye sadece milletvekilleri yetkili kılınmıştır. Ancak Cumhurbaşkanının veto yetkisi güçlendirilmiştir. TBMM tarafından kabul edilen bir kanun Cumhurbaşkanınca geri göndermeye tabi tutulursa TBMM'nin söz konusu konuyu tekrar kabul edebilmesi için üye tam sayısının salt çoğunluğunun sağlanması gerekmektedir. 2017 Anayasa değişiklikleri öncesinde Cumhurbaşkanınca geri gönderilen bir kanunu TBMM tekrar basit çoğunlukla kabul edebilmekteydi. Dolayısıyla değişiklikler neticesinde yürütme organının gücünü artıran oldukça etkili bir veto mekanizması getirilmiştir.²⁸³

Yürütme organının, kanunlarda değişiklik yapmasına veya kanun gücünde yeni bir norm tesis edebilmesine olanak sağlayan kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi de sonlandırılmıştır. Bunun yerine önceki bölümde detaylı bir şekilde aktırdığımız üzere Cumhurbaşkanına, yürütmeye ilişkin hususlarda Cumhurbaşkanlığı kararname çıkarma yetkisi tanıdığını belirtmiştik.²⁸⁴ Yürütme organının işlerliğinin sağlanması bakımından da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi mekanizması oldukça önemlidir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiler bağlamında da önem arz etmektedir. Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan kanun hükmünde kararnameler, aynı konuda yasama organınca çıkarılacak kanunlarla etkisiz kılınabilir. Ancak Cumhurbaşkanı, sahip olduğu güçleştirici veto yetkisi ile yasama organının kanun ile kendi çıkardığı

²⁸² Gökay AKGÜN, “Yeni Hükümet Sistemi Tartışmaları Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin İncelenmesi”, Yüksek Lisans Tezi, Uşak Üniversitesi, Uşak, 2019, s. 57.

²⁸³ Anayasa m. 89.

²⁸⁴ Yürütme alanına ilişkin çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerince düzenlenen bir hususa ilişkin yürürlükte kanun ya da kanun hükmünde kararname mevcut değil ise söz konusu Cumhurbaşkanı kararnamelerinin de kanuna eş bir güce sahip olabileceği değerlendirilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüz kılınmasını engelleyici bir eğilim gösterebilir. Yasama organı, Cumhurbaşkanının söz konusu ihtimale ilişkin bir vetosu karşısında üye tam sayısının salt çoğunluğunu sağlayamaz ise yürütme organı karşısında dengeleyici konumunun zayıflaması tehlikesiyle karşı karşıya kalabilir. Bazı yazarlar Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin sebep olacağı bu gibi olası sorunlar karşısında çözüm önerisi olarak, olağan dönem kararnamelerinin belirlenecek makul bir süre içerisinde TBMM onayına sunularak kanunlaştırılmasının sağlanabileceğini ya da kararname çıkarma yetkisinin tıpkı kanun hükmünde kararnamelerde olduğu gibi TBMM'nin çıkaracağı bir yetki kanununa tabi tutulabileceğini ifade etmektedirler.²⁸⁵

4.4.4. Yasama ve Yürütme Organlarının Seçimlerin Yenilenmesi

Yetkisi Bakımından Değerlendirilmesi

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, yürütme organının tek başlılığını ve organlar arasında sert kuvvetler ayrılığını benimsemesi itibarıyla başkanlık sistemine benzer özellikler taşımasına rağmen klasik başkanlık sisteminden önemli farklılıklarla ayrılmaktadır. Başkanlık sisteminde organlar belirli bir süre için göreve gelmektedirler ve bu süre boyunca birbirlerini feshedememektedirler. Fesih kelimesi kelime anlamı olarak dağıtma, datılma gibi anlamlara gelmektedir.²⁸⁶ Esasen Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de fesih kelimesine yer verilmemiştir. Ancak Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde organların seçimlerin yenilenmesi karar verebilmesine imkan tanınarak hem kendilerinin hem de diğer organın varlığına son verebilmesine olanak sağlayarak bir tür fesih mekanizması görevi gören bir yetkiye yer verilmiştir. Cumhurbaşkanı ya da TBMM üye tam sayısının 3/5 çoğunluğu seçimlerin yenilenmesi yönündeki irade göstermesiyle birbirlerinin varlıklarına son verebileceklerdir. Özbudun, yasama ve yürütme organlarının parlamenter sistemdeki gibi birbirlerini karşılıklı olarak birbirlerinin varlığını sonlandırabilmesine imkan tanınmasının başkanlık sisteminden önemli bir sapmaya neden olduğunu ifade etmektedir.²⁸⁷ Gözler de Özbudun ile benzer bir görüş ileri sürerek başkanlık

²⁸⁵ Adnan KÜÇÜK, “Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye’ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler”, Liberal Düşünce Dergisi, 2017, s. 173, Uluslararası Şeffaflık Derneği, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi; Şeffaflık, Hesap Verilebilirlik, Katılımcılık, Denge ve Denetleme”, 2018, s. 12.

²⁸⁶ TDK Sözlük, <https://sozluk.gov.tr/>, (Erişim Tarihi: 17/09/2021)

²⁸⁷ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 321.

hükümet sistemlerinde başkanın parlamentoya karşı değil halka karşı sorumlu olduğunu dolayısıyla başkanın parlamento tarafından görevden alınabilmesine cevaz verilmesinin yeni hükümet sistemini parlamenter hükümet sistemine yaklaştırdığını ifade etmektedir.²⁸⁸ Gülener ve Miş ise başkankanlık sistemlerinde en çok karşılaşılan problemlerden bir tanesinin yasama ve yürütme arasında meydana gelmesi muhtemel kilitlenmeler olduğunu ifade etmektedir. Gülener ve Miş söz konusu kitlenmelerin aşılabilmesini ve organlar arasında büyük krizlerin doğmasına engel olunabilmesini teminen seçimlerin yenilenmesi vasıtasıyla sağlanan bir fesih mekanizmasının varlığının önemine vurgu yapmaktadır.²⁸⁹ Fransa’da uygulanmakta olan yarı başkanlık sisteminde de siyasal krizlerin sistem krizlerinin önüne geçilmek istenmesinden kaynaklı gerek bu görüşü destekler nitelikte bir fesih mekanizmasına yer verilmiştir. Karahanoğulları, Fransa’daki fesih mekanizmasını ve yürütmenin etkinliğini şu şekilde anlatmaktadır:

“(…)Cumhurbaşkanı, iktidarda gerçek bir ağırlığa sahiptir. Çeşitli konularda, hiçbir aracılığa gerek olmadan, doğrudan doğruya halkoyuna başvurabilir (m.11) ve Meclisi feshederek seçime gidebilir (m. 12) . Cumhurbaşkanının doğrudan geneloyle seçilmiş olmasına, onun siyasal görüşlerine bağlı bir parlamento çoğunluğunun eklenmesi “hakemliği”, “kaptanlığa” dönüştürebilir. Bu durumda Cumhurbaşkanı, başbakan ve parlamento çoğunluğu üzerinde de otorite sahibidir ve gerçek bir hükümet başkanı olarak ortaya çıkar. (...)”²⁹⁰

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde sistemde baş gösterebilecek olası bir siyasi kriz durumunda yasama organının seçimleri yenileme kararı alması, belirlenen nitelikli çoğunluğun (üye tam sayısının 3/5’i) oldukça yüksek olması nedeniyle gerçekleşmesi güç bir durum olarak değerlendirilmektedir.²⁹¹ Esasen seçimlerin yenilenmesi kararı alan organının kendi varlığı da sona ereceği için organların kolay bir şekilde seçimlerin yenilenmesi kararı alması mümkün görünmemektedir. Cumhurbaşkanı ise herhangi bir makamının onayı olmaksızın doğrudan kendi iradesi ile seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir. Seçimlerin yenilenmesi

²⁸⁸ Kemal GÖZLER, "CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİ Mİ, BAŞKANLIK SİSTEMİ Mİ, YOKSA NEVERLAND SİSTEMİ Mİ? 16 Nisan’da Neyi Oylayacağız?", s. 10. Ayrıntı için bkz. (<http://www.anayasa.gen.tr/neverland.pdf>, Erişim Tarihi: 03.09.2020)

²⁸⁹ GÜLENER ve MİŞ, Cumhurbaşkanlığı Sistemi, s. 11.

²⁹⁰ Birgül A. GÜLER vd., Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, 2004, s. 32-33.

²⁹¹ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 322.

mekanizmasının getiriliş amacının organlar arasında vuku bulabilecek olası siyasi tikanıkların aşılacak, hükümet sisteminin kilitlenmesinin önlenmesi olduğu göz önünde bulundurulduğunda TBMM'nin seçimleri yenileyebilmesi üye tam sayısının salt çoğunluğuna bırakılabilir ya da Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesi kararının TBMM onayına sunulması kararlaştırılabilir.²⁹²

Keskinsoy, Cumhurbaşkanı bakımından seçimlerin yenilenmesi kararının oldukça kolay bir şekilde alınabildiğini, söz konusu kararın TBMM tarafından alınabilmesinin ise 3/5 olarak belirlenen nitelikli çoğunluk sebebiyle oldukça zorlaştırıldığını ancak TBMM tarafından seçimlerin yenilenmesi kararı alınabilmesine ilişkin alternatif bir yöntemin daha bulunduğunu ifade etmektedir. Keskinsoy, seçimlerin yenilenmesi kararının mutlak sürette parlamento kararı ile alınması gerektiğine ilişkin bir zorunluluğun bulunmadığının altını çizerek söz konusu kararın aynı mahiyeti taşıyan bir kanun şeklinde de alınabileceğini öne sürmektedir. 1982 Anayasası döneminde alınan erken genel seçim kararlarının tamamının 'parlamento kararı' biçiminde alındığını ancak 6 Kasım 1983, 29 Kasım 1987 ve 20 Ekim 1991 tarihlerinde yapılması kararlaştırılan genel seçim kararlarının kanun şeklinde alındığını ifade etmektedir. Dolayısıyla Keskinsoy, TBMM'de 3/5 nitelikli çoğunluğunun arandığı parlamento kararı şeklinde alınan seçimlerin yenilenmesi kararı yerine çok daha düşük bir çoğunluğun (toplantıya katılanların salt çoğunluğu) aynı mahiyette bir kanunu kabul edebileceğini öne sürmektedir. Keskinsoy, seçim kararının TBMM tarafından kanun şeklinde alınması durumunda söz konusu yöntemin etkinlik kazanabilmesi için Cumhurbaşkanının veto yetkisi göz önünde bulundurulduğunda ilgili seçim kanununun en az üye tam sayısının salt çoğunluğu ile alınması gerektiğini ifade etmektedir.²⁹³

4.4.5. Yasama Organınca Bütçe Hakkının Kullanılması Bakımından Değerlendirilmesi

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiye etki eden ve sistemin benzeri başkanlık sistemlerinden ayrışmasına neden olan bir diğer husus da Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun kabul edilmesine ilişkindir. 2017 Anayasa değişiklikleriyle birlikte Anayasa'nın 161'inci maddesi

²⁹² AKGÜN, "Yeni Hükümet Sistemi Tartışmaları Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin İncelenmesi", s. 56.

²⁹³ Ömer KESKİNSOY, "Türkiye'de Seçim Kararının Mahiyeti", Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 2020, s. 64-70.

uyarınca ilgili yılın merkezi yönetim bütçesinin TBMM tarafından süresinde yürürlüğe konulamaması durumunda yeni bütçe yürürlüğe girene kadar önceki yıl bütçesinin yeniden değerlendirme oranında artırılarak uygulanmaya devam olunacağı kabul edilmiştir. Olası bir durumda yasama organınca yürütme organı tarafından sunulan bütçe teklifinin kabul edilmemesi halinde söz konusu değişiklikle yürütme organının kaynak kullanmaya devam edebilmesine imkan sağladığı değerlendirilmektedir.²⁹⁴

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, TBMM bütçeyi kabul etmemesi durumunda bir önceki yıl bütçesinin yasama organının onayı olmaksızın yeniden değerlendirme oranıyla artırılarak uygulanacak olmasının parlamentonun yürütme organı üzerindeki en önemli aracının etkinliğini azalttığı değerlendirilmektedir. Kanımızca tüm temsili demokrasilerde denge ve fren mekanizması oluşturan bütçe hakkının parlamento tarafından kullanılması hususunda ihtiyaç duyulan etkinliğinin sağlanması gerektiği düşünülmektedir. Parlamentonun bütçe vasıtasıyla yürütme organı karşı kullandığı denetim mekanizmasının etkinliğinin sağlanması bakımından parlamentonun bütçeyi onaylama yetkisinin işlevselliğinin artırılması önem arz etmektedir.²⁹⁵ Literatürdeki bir görüşe göre; bir önceki senenin bütçesinin yürürlüğe koyulması usulü, istisnai olacak şekilde sınırlandırılarak ivedi durumlarla karşılaşılması durumunda başvurulacak bir yöntem olarak parlamentonun bütçe hakkına etki etmeyecek şekilde düzenlenebilir.²⁹⁶

4.4.6. Yasama Organınınca Yürütme Organının Denetlenmesi Bakımından Değerlendirilmesi

Özbudun, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin etkin fren ve denge mekanizmalarına sahip olmadığını ifade etmektedir. Bu minvalde Özbudun, yasama organının denetim kabiliyetinin zayıfladığını, Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin TBMM seçimleriyle aynı günde yapılması sebebiyle Cumhurbaşkanı ve TBMM'nin ekseriyetle aynı siyasi partiye mensup olabileceği ve Cumhurbaşkanının partisinin milletvekili adaylarının belirlenme sürecindeki önemi değerlendirildiğinde yürütme organı üzerinde etkin bir parlamento denetiminin sağlanamayacağını ifade

²⁹⁴ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 224.

²⁹⁵ Ahmet KORKMAZ, "Hükümet Sistemleri ve Türkiye: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü", 2020, s. 134-135

²⁹⁶ Hamza AL, "Başkanlık Sistemi Üzerine: Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Zayıf Halkası Parlamento", Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi, 2020, s. 35.

etmektedir.²⁹⁷ Parlamentonun, yürütme organı üzerindeki denetim gücünün zayıflaması ihtimaline karşı TBMM ve Cumhurbaşkanının seçim zamanları ve görev süreleri farklı belirlenebilir. TBMM üyeleri ile Cumhurbaşkanının seçim dönemlerinin farklılık göstermesi saydamlık, denetim ve güçler ayrılığı bakımından da önemlidir.²⁹⁸

Yasama organının hali hazırda denetim yolları yazılı soru, meclis araştırması, meclis soruşturması ve genel görüşmedir. Gensoru gibi etkili bir denetim mekanizmasının varlığı da sona erdiği değerlendirildiğinde Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğuna ilişkin hükümler yasama organının yürütme organı üzerindeki denetimi açısından oldukça önemlidir. Yasama organınca, işlediği bir suçtan ötürü Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma önergesi verilmesi için üye tam sayısının salt çoğunluğu, soruşturma önergesinin kabulü için üye tam sayısının 3/5'i ve son olarak Yüce Divana sevk kararı verilebilmesi için ise üye tam sayısının 2/3'ü çoğunluğun sağlanması gerekmektedir. Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğuna ilişkin parlamento denetiminin işletilebilmesi için belirlenen söz konusu nitelikli çoğunluklar epey yüksektir. Türkiye'de siyasi partilerin disiplinli kimliği ile Cumhurbaşkanının aynı anda mensubu olduğu siyasi partinin genel başkanı olduğu göz önüne alındığında; Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğuna ilişkin denetimin işletilebilmesi muhtemel görünmemektedir.²⁹⁹

Yasama organının, yürütme organının denetlenmesi bakımından etkinliğinin artırılması amacıyla yürütme organının iş ve işlemlerinin denetlenmesine imkan verecek şekilde Meclis komisyonlarının etkinliğinin artırılması da bir diğer alternatif seçenek olarak değerlendirilmektedir. Meclis komisyonlarının, etkinliğinin artırılması neticesinde milletvekillerinin de yürütmenin işleyişine ilişkin hususlarda uzmanlaşmasının artırılması sağlanabilir. Yürütmenin işleyişine hakim olan milletvekillerinin varlığı ise yasama organınca idarenin denetlenmesini kolaylaştıracaktır.³⁰⁰

²⁹⁷ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 322.

²⁹⁸ Gökay AĞÜN, "Yeni Hükümet Sistemi Tartışmaları Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin İncelenmesi", Yüksek Lisans Tezi, Uşak Üniversitesi, Uşak, 2019, s. 56.

²⁹⁹ Mustafa DOĞAN, "Türk Tipi Başkanlık Sistemi Hakkında Bazı Değerlendirmeler", Sixth International Mediterranean Social Sciences Congress (MECAS VI), 2019, s. 306.

³⁰⁰ AL, "Başkanlık Sistemi Üzerine: Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Zayıf Halkası Parlamento", s. 36.

4.5. Yasama Organının Değişen Rolü Ekseninde Temel Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte yasama organının hükümet sistemi içerisindeki rolünde önemli değişiklikler vuku bulmuştur. Henüz çok yeni bir hükümet sistemi olmasından mütevellit Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama organı bakımından bazı temel sorun alanları olduğu değerlendirilmektedir. Çalışmanın bu kısmında yasama organı ekseninde hükümet sistemine ilişkin temel sorun alanlarına ve çözüm önerilerine yer verilmiştir.

4.5.1. Yasama ve Yürütme Organları Arasındaki İletişim

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme yetkisi ve görevi tek bir makamda, Cumhurbaşkanın şahsında toplanmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama organının, yürütme organının üzerindeki etkisi azaltılmış, her iki organın birbirinden bağımsız işlemesi esasına dayanılarak kuvvetlerin organik bağı sona erdirilmiş ve yürütme organının güçlendirilmesi yoluna gidilmiştir. Yasama ve yürütme organlarının birbirinden bağımsız işlemesi bakımından başkanlık sisteminde yer alan erklerin sert ayrılığı prensibi benimsenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle beraber Bakanlar Kurulu kaldırılmış, parlamenter hükümet sisteminin aksine yasama organı ile yürütme organı arasındaki geçişkenlik de sonlandırılmıştır. Yasama ve yürütme organları arasındaki geçişkenliğin sonlandırılması sonucunda parlamento üyeleri, milletvekili ünvanını taşıdıkları zaman zarfında yürütme alanında görev alamayacaklardır. Bir parlamento üyesinin yürütme alanında görev alabilmesi için milletvekilliğinden istifa etmesi gerekecektir. Parlamenterlerin yürütme organında görev alamamaların bir sonucu olarak parlamenter hükümet sisteminde yasama ve yürütme organları arasında var olan güçlü iletişimin, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kesintiye uğrayabileceği düşünülmektedir.³⁰¹

Yasama organı üyeleri, yürütme organına kıyasla vatandaşlar ile daha fazla

³⁰¹ Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçildikten sonra bakanların tamamı Cumhurbaşkanınca atananlardan oluşmuştur. Söz konusu fiili durum yasama organı üyeleri ile yürütme organının mensupları arasında iletişim sorunu ortaya çıkarmıştır. Nitekim Cumhurbaşkanınca, milletvekilllerinden gelen tepkiler üzerine her TBMM'nin her birleşim günü bir bakanın TBMM'de bulunmasına ve milletvekillerinin taleplerinin dinlemesine karar verilerek sorunun çözülmesi yoluna gidilmiştir. (<https://www.trthaber.com/haber/gundem/nobetci-bakan-uygulamasi-basliyor-436928.html>, Erişim Tarihi: 25/08/2020; <https://www.memurlar.net/haber/862761/nobetci-bakan-uygulamasi-bugun-basladi.html>, Erişim Tarihi: 25/08/2020) <https://www.sozcu.com.tr/2019/gundem/nobetci-bakan-uygulamasi-bugun-basladi-5404565/>, Erişim Tarihi: 25/08/2020)

diyalog kurma şansı bulmakta ve bu sayede toplumun ihtiyaçlarını ilk elden tespit etme imkanına sahiptir. Burada önemli olan hususun; milletvekillerinin tespit ettiği toplumsal sorunları kamu hizmeti ve düzeninin sağlayıcısı olan yürütme organına etkili bir şekilde aktarabilmesi ve yürütme organı temsilcilerinden söz konusu sorunların çözümüne ilişkin destek alabilmesi olduğu değerlendirilmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama ve yürütmenin keskin ayrılığı anlayışının bir yansıması söz konusu iki devlet organı arasındaki iletişimin değişen niteliği itibarıyla milletvekillerinin kamuoyundan kendilerine ulaşan talepleri yürütme organına iletilmesi ve söz konusu taleplerin nihayete erdirilmesi hususunda etkilerinin zayıflayabileceği değerlendirilmektedir. Bunun sonucunda da yasama organının, kamuoyuna yönelik karar alma süreçlerindeki etkisi eski dönemlere göre azalış kaydedebilir.

Devletin iki temel organı arasındaki iletişimin güçlü bir şekilde sürdürülebilmesi, toplumsal taleplere her iki organca ortak bir paydada etkili bir şekilde yön verilebilmesi ve yasama organının karar alma süreçlerinde azalan etkisinin artırılabilmesine yönelik çözümler geliştirilebilir. Bu doğrultuda başta Cumhurbaşkanlığı ve bakanlıklar olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşların TBMM ile var olan ilişkileri güçlendirilebilir. Çözüm önerisi olarak; bakanların katılımı ile ilgili TBMM ihtisas komisyonlarının 6 ayda bir önceden belirlenen bir takvim içerisinde toplanmak suretiyle faaliyet alanlarıyla ilgili istişari görüşmeler yapması, kamu kurum ve kuruluşlarının yürüttükleri mevcut hizmetler ve bu hizmetlerin bilançosu hakkında milletvekillerine bilgilendirme sunumu yapması sağlanabilir.³⁰² Bu uygulama ile aynı zamanda kamuoyunun doğru ve tam bilgilendirilmesi ile şeffaflık ilkesi gibi hususların geliştirilmesine de katkıda bulunulabilir. Uygulama ile milletvekilleri de toplumun geneline ilişkin tespit ettikleri önemli hususları ilk elden üst düzey kamu yöneticilerine ulaştırma imkanına sahip olabilir. Uygulama ile yasama organının karar alma süreçlerinde etkisinin artacağı değerlendirilmektedir.

³⁰² 1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununun 42'nci maddesi uyarınca hali hazırda benzer bir uygulama mevcuttur. 1211 sayılı Kanunun 42'nci maddesinin üçüncü fıkrasının ikinci cümlesine göre Merkez Bankası Başkanı, yılda iki defa banka faaliyetlerine ilişkin olarak TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunu bilgilendir. Bağımsız bir idari otoritesinin yasama organına faaliyetlerine ilişkin bilgilendirme sunumu yapması kamu hizmetlerinde şeffaflığı ve hesap verilebilirliği artırıcı bir yön içermektedir. . Bu bilgilendirme toplantıları düzenli aralıklarla yapılmaktadır. En son bilgilendirme toplantısı ise 25/12/2020 tarihinde yapılmıştır.

4.5.2. Demokratik Temsilin Geliştirilmesi Hususu

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kurguladığı hükümet formunda yasama organının yürütme organının oluşumu üzerinde etkisi bulunmamaktadır. Yürütme organı, gerek seçim aşamasında gerekse göreve başlaması ve devam edebilmesi itibarıyla parlamento desteğine ihtiyaç duymamaktadır. Bunun sonucunda ise yasama organınca görevden alınamayan, doğrudan halka karşı sorumlu ve istikrarlı bir yürütme organı belirmektedir. Parlamenter hükümet sisteminin aksine Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama organının siyasi partiler arasındaki dağılımı yürütme organının oluşumu bakımından önem arz etmemektedir. Ancak burada hatırlatılması gereken bir diğer husus ise yürütme organının başı olan Cumhurbaşkanının partisi olan ilişkisidir. Cumhurbaşkanlığı seçimleri ile milletvekili genel seçimleri aynı gün yapılmaktadır. Dolayısıyla parlamento çoğunluğu ile Cumhurbaşkanının aynı partiden olması kuvvetle muhtemeldir. Hem yürütmenin hem de parlamento çoğunluğunun aynı siyasi partiye mensup olduğu bir siyasi atmosferde yasama organının, yasama faaliyetleri ile denetim faaliyetleri bakımından yürütme organının etkisi altında kalması söz konusu olabilir. Yürütme organının yasama organı üzerindeki olası etkilerinin azaltılarak işleyişine ilişkin etkinliğinin artırılması sağlanabilir. Bu doğrultuda parlamentoda demokratik temsilin artırılmasına yönelik adımlar atılabilir. Esasen 2018 yılında 2839 sayılı Milletvekili Seçim Kanununda yapılan değişiklikle bu yönde bir adım atılmıştır. Siyasi partilerin seçim ittifakları kurmak suretiyle yüzde onluk seçim barajını aşabilmelerine imkan tanınmıştır. Yasama organının sandalye dağılımında daha çok siyasi partinin temsili sağlanarak, demokratik katılımın geliştirilmesi anlayışının devamı niteliğinde yüzde on olan seçim barajının siyasi partilerin ortak uzlaşısı ile daha düşük bir seviyede belirlenmesi kararlaştırılabilir. Bu doğrultuda her seçim çevresi 4 ya da 5 milletvekili çıkaracak şekilde belirlenerek seçim barajı yüzde beş ya da yüzde 6 olacak şekilde nispi seçim sistemi esasına göre belirlenebilir. Küçük, tüm seçim çevrelerinde seçilecek milletvekili adedinin azalması ile seçmenlerin milletvekilleri ile iletişimlerinin ve milletvekilleri tanıma imkânlarının artacağını ifade etmektedir. Küçük, bunun bir sonucu olarak ise milletvekilleri seçmenlerle yaklaşma fırsatı bulacağını ve milletvekilleri nispeten güçlenme ihtimalinin artacağını

söylemektedir.³⁰³

4.5.3. Üst Düzey Atamalar Hususu

Başkanlık sisteminin başarılı bir şekilde uygulandığı ABD’de başkan tarafından atanacak bakanların, bazı üst düzey görevlilerin ve yüksek mahkeme yargıçlarının göreve başlaması senato onayına tabi tutulmuştur.³⁰⁴ Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar ile üst düzey kamu yöneticileri de dahil olmak üzere yürütme organının hemen hemen tüm üyeleri doğrudan Cumhurbaşkanınca atanmak suretiyle göreve başlamaktadır. Ayrıca, Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri kapsamında Anayasa Mahkemesi, HSK ve Danıştay’a atadığı kişiler de doğrudan atamalarını takiben göreve başlayabilmektedir. Cumhurbaşkanınca gerçekleştirilen söz konusu önemli atamaların yasama organının onayına tabii tutulmaması yasama organının yürütme organı üstündeki tesirini azaltan bir sonuç ortaya çıkarmaktadır. Cumhurbaşkanı tarafından gerçekleştirilecek önemli atamaların, ABD’dekine benzer bir şekilde yasama ve yürütme organları arasında dengeleyici bir role bürünmesinin sağlanması amacıyla söz konusu atamalar yasama organı onayına sunulabilir.³⁰⁵ Bu sayede Cumhurbaşkanı ile meclisin atamalara ilişkin ortak bir uzlaşısı geliştirmesi gerekeceğinden, üst düzey kamu görevlilerinin atamaları bakımından yasama ve yürütme kuvvetleri arasında bir denge-fren mekanizması icra edebilir.

4.5.4. Seçimlerin Yenilenmesi Kararına İlişkin Hususlar

Başkanlık hükümet sisteminin temel ilkeleri; kuvvetlerin sert ayrılığı ve organların bağımsızlığı olarak kabul edilmektedir. Başkanlık hükümet sisteminde yasama ve yürütme organları görev süreleri boyunca birbirlerini feshedemezler ve bu şekilde devlet organların bağımsızlığı güvence altına alınmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise seçimlerin yenilenmesi mekanizmasıyla organların birbirlerinin varlıklarına karşılıklı olarak son verebilmesine imkân tanınmaktadır. TBMM'nin seçimlerin yenilenmesi kararı alabilmesi için kendi içinde 3/5 gibi oldukça yüksek bir çoğunluğu sağlaması gerekmektedir. Cumhurbaşkanına ise

³⁰³ Adnan KÜÇÜK, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Milletvekili Seçim Önerileri”, Liberal Düşünce Dergisi, 2018, s. 25.

³⁰⁴ The Constitution of the United States, Article II, Section 2; Ayrıntı için bkz. (<https://constitutioncenter.org/media/files/constitution.pdf>, Erişim Tarihi: 27/01/2021)

³⁰⁵ AKGÜN, “Yeni Hükümet Sistemi Tartışmaları Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin İncelenmesi”, s. 57.

herhangi bir şarta bağlı olmaksızın seçimleri yenileme yetkisi tanınmıştır. Kuzu, bu yönüyle sistemin kendisine temel prensip olarak kabul ettiği kuvvetlerin sert ayrılığı ilkesini sürdürememe tehlikesiyle karşı karşıya kalabileceğini ifade etmektedir.³⁰⁶ Ayrıca literatürdeki kimi yazarlara göre seçimlerin yenilenmesi mekanizmasının varlığı, başkanlık hükümet sisteminden önemli bir sapma olarak değerlendirilmektedir.³⁰⁷ Bu görüşün aksini savunanlara göre ise Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yer alan seçimlerin yenilenmesi mekanizmasının, başkanlık hükümet sistemi uygulanan ülkelerde sıklıkla karşılaşılan sisteminin kilitlenmesi tehlikesinin, demokratik yöntemlerle (seçimlerin yenilenmesi suretiyle) aşılmasına olanak sağlayacağı yönündedir.³⁰⁸

Ancak, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde; sistemde baş gösterebilecek olası bir siyasi kriz durumunda yasama organının seçimleri yenileme kararı alması, belirlenen nitelikli çoğunluğun (üye tam sayısının 3/5'i) oldukça yüksek olması nedeniyle gerçekleşmesi güç bir durum olarak değerlendirilmektedir.³⁰⁹ Cumhurbaşkanı ise herhangi bir makamının onayı olmaksızın doğrudan kendi iradesi ile seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir.³¹⁰ Seçimlerin yenilenmesi mekanizmasının getiriliş amacının organlar arasında vuku bulabilecek olası siyasi tikanıkların aşılacak, hükümet sisteminin kilitlenmesinin önlenmesi olduğu göz önünde bulundurulduğunda TBMM'nin seçimleri yenileyebilmesi, üye tam sayısının salt çoğunluğuna bırakılabilir ya da Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesi kararının TBMM onayına sunulması kararlaştırılabilir.³¹¹

4.5.5. Yasama Faaliyetlerine İlişkin Hususlar

Anayasa'nın 7'nci maddesi uyarınca yasama yetkisini Türk milleti adına kullanma yetkisi TBMM'ye aittir. Önceki bölümlerde yeni hükümet sistemi bağlamında TBMM'nin yasama yetkisini detaylı bir şekilde anlatmaya çalışmıştık. Daha önce

³⁰⁶ KUZU, Her Yönüyle Başkanlık Sistemi, s. 162.

³⁰⁷ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s.327. Ayrıca bk. TANÖR ve YÜZBAŞIOĞLU, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, s.467.

³⁰⁸ GÜLENER ve MİŞ, Cumhurbaşkanlığı Sistemi, s. 11.

³⁰⁹ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 322.

³¹⁰ İki dönem seçilen bir Cumhurbaşkanı en fazla iki kez seçimlerin yenilenmesi kararı alabilir Cumhurbaşkanının ikinci döneminde alacağı bir seçimlerin yenilenmesi kararı, Cumhurbaşkanının kendi görevinin de sona ermesine ve tekrar aday olamamasına neden olması itibarıyla kendisini de bağlar bir nitelik taşımaktadır.

³¹¹ AKGÜN, “Yeni Hükümet Sistemi Tartışmaları Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin İncelenmesi”, s. 56.

ifade ettiğimiz üzere; 2017 Anayasa değişikliği ile yasama faaliyetlerinin en önemli olanını teşkil eden kanun teklif etme yetkisi tamamen TBMM'nin uhdesine bırakılmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, yürütme organının kanun teklif etme yetkisi bütçe ve kesin hesap kanunları haricinde sona ermiştir.

Kanun teklif etme yetkisinin sadece milletvekillerine ait olmasının, yasama faaliyetlerinde milletvekillerinin etkinliğini artıracak değerlendirilmektedir. Çünkü yürütmenin kanun tasarısı ya da kanun hükmünde kararname mekanizması yoluyla yasama faaliyetlerine katılımı sona ermiştir. Yürütme organı, ihtiyaç duyduğu yasal düzenlemeleri yasama organına birer talep mahiyetinde iletebilecek olup bir kanunun teklif edilmesinden kanunlaştırılmasına kadar geçen süreç, tamamen yasama organı üyelerinin iradesine göre şekillenecektir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama faaliyetleri bakımından TBMM'nin hükümet sistemi içerisinde konumunun önceki dönemlerle göre güçlendiği değerlendirilmektedir. Bu bağlamda Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin uygulanmaya başlandığı döneme denk gelen TBMM'nin 27'nci yasama dönemi ile parlamenter sistemin uygulandığı 24'üncü ve 26'nci³¹² yasama dönemlerinde gerçekleştirilen kanun yapım çalışmaları karşılaştırılmaya çalışacaktır.

24'üncü dönemde³¹³ milletvekillerince 2837 kanun teklifi verilmiştir. Söz konusu 2837 kanun teklifinin 362 tanesi parlamento tarafından kanunlaştırılmış, 4'ü Cumhurbaşkanınca iade olunmuştur. Yine aynı dönemde yürütme organı tarafından 1063 kanun tasarısı TBMM'ye sunulmuş olup bunların 382 tanesi parlamento tarafından kanunlaştırılmıştır. Bu tasarlardan yalnızca 1 tanesi ise Cumhurbaşkanınca iade işlemine edilmiştir. 24'üncü dönemde kanunlaşan teklif ve tasarısı sayısının bir birbirine yakın olduğu gözlemlenmektedir. Parlamenter hükümet sisteminin uygulandığı son yasama dönemi olan 26'nci³¹⁴ dönemde ise üç yasama yılı sonunda 2348 kanun teklifi verilmiş olup bunlardan 50 tanesi kanunlaşmıştır. 26'nci dönemde yürütme organı kanadından TBMM'ye 953 kanun tasarısı sunulmuş,

³¹² 23/05/2015 ile 01/10/2015 tarihleri arasındaki dönemi kapsayan 25'inci yasama dönemi, 2015 Haziran genel seçimlerinden sonra geçen 45 günlük süre içerisinde hükümetin kurulamaması nedeniyle Cumhurbaşkanınca seçimlerin yenilenmesi kararı verilmesi sonucu oldukça kısa sürmüştür. Dolayısıyla 25'inci yasama dönemi çok kısa bir zaman dilimini içermesi itibarıyla çalışma kapsamına dahil edilmemiştir.

³¹³ TBMM'nin 24'üncü yasama dönemi, 28 Haziran 2011 - 23 Nisan 2015 tarihleri arasındaki zaman diliminde geçen 5 yasama yılını kapsamaktadır.

³¹⁴ TBMM'nin 26'nci yasama dönemi, 17 Kasım 2015 - 16 Mayıs 2018 tarihleri arasındaki zaman diliminde geçen 3 yasama yılını kapsamaktadır.

bunlardan 421 tanesi parlamento tarafından kanunlaştırılmıştır.³¹⁵ 26'ncı dönemde kanunlaşan kanun teklifi ve tasarısı sayısı dikkate alındığında yürütme kanadından gelen yasa tekliflerinin çoğunlukta olduğu görülmektedir.³¹⁶

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin uygulanmaya başladığı, yeni hükümet sisteminin ilk yasama dönemi 27'nci dönemdir. Bu dönemin beraberinde getirdiği en büyük yenilik bütçe ve kesin hesap kanun teklifleri hariç kanun teklif etmekle milletvekillerinin yetkili kılınmış olmasıdır. 27'nci yasama döneminin başladığı 07/07/2018 tarihinden 04/05/2021 tarihine kadar geçen süre içerisinde milletvekillerince 3602 kanun teklifi verilmiş olup söz konusu kanun tekliflerinin 167 tanesi kanunlaşmış, 1 tanesi Cumhurbaşkanınca iade edilmiştir.³¹⁷

24, 26 ve 27'nci yasama dönemlerine ilişkin kanun tekliflerine ilişkin istatistikler incelendiğinde yürütme organının kanun teklif etme yetkisinin sona ermesinin etkisiyle Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesinin üstünden henüz sadece üç yıl geçmesine rağmen 27'nci yasama döneminde milletvekillerince önceki dönemlerin çok üstünde bir sayıda kanun teklifi verildiği görülmektedir. 27'nci dönemde kanun tekliflerinin kanunlaşma sayılarında 24'ncü döneme kıyasla gerileme söz konusu iken yürütme organının yasama faaliyetlerinde etkinliğini artırdığı 26'nci döneme kıyasla artış kaydedilmiştir.

Parlamente hükümet sisteminin uygulandığı önceki yasama dönemlerine ilişkin istatistikler ile yeni hükümet sisteminin uygulandığı TBMM'nin ilk yasama dönemine ilişkin mevcut istatistikler ve yeni hükümet sisteminde yürütme organının yasama faaliyetlerine katılımının sınırlı bir düzeyde belirlendiği hususu göz önünde bulundurulduğunda; Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kanun yapım süreçleri bakımından milletvekillerinin ve parlamentonun etkinliğinin arttığı değerlendirilmektedir.

Yürütme yetkisi, kamu hizmetleri ile kamu düzenine dair çok geniş bir alanı kapsamaktadır. Dolayısıyla yürütme organı, sürekli bir gelişim ve değişim evresine sahip olan sosyal, ekonomik, kültürel ve küresel dinamikler ekseninde görev ve

³¹⁵ Geçmiş yasama dönemlerinde TBMM'ye sunulan kanun teklif ve tasarıları için bkz. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_gd.sorgu_baslangic, (Erişim Tarihi: 01/05/2021)

³¹⁶ 15 Temmuz 2016'da meydana gelen askeri darbe girişimi sonrası 20 Temmuz 2016 tarihinde ilan edilen ve 18 Temmuz 2018 tarihinde sona eren olağanüstü hal uygulaması nedeniyle bu dönemde parlamento tarafından kanun tekliflerinin kanunlaştırılması hususunda sayısal olarak bir azalma söz konusu olabilir.

³¹⁷ 27'nci dönemde TBMM'ye sunulan kanun tekliflerinin güncel durumu için bkz. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_sd.sorgu_baslangic, (04/05/2021)

yetkilerinin güncellenmesi ihtiyacı ile karşı karşıya kalabilir. İşte tam bu noktada da idarenin kanuniliği ilkesi gereği yürütme organının ihtiyaç duyduğu yasal düzenlemeleri yapacak olan merci olarak TBMM öne çıkmaktadır. Parlamenter hükümet sistemi uygulanmakta iken Bakanlar Kurulu, yürütmenin ihtiyaç duyduğu yasal düzenlemeleri kanun tasarıları yoluyla TBMM'ye sunabilmekteydi. Ancak Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi ile birlikte yürütme organının kanun teklif etme yetkisi sona ermiştir. Dolayısıyla yeni hükümet sisteminde yürütme organının ihtiyaç duyduğu yasal düzenlemelerin de TBMM'ye ilk elden ulaşması mümkün değildir. Bunun sonucunda kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet alanlarıyla ilgili ihtiyaç duyduğu yasal düzenlemelere ilişkin taleplerini TBMM'ye nasıl aktaracağı sorunsalı ortaya çıkmaktadır. Yürütmenin ihtiyaç duyduğu düzenlemelerin TBMM'ye aktarılabilmesi amacıyla TBMM Başkanlığınca belirlenecek TBMM'nin ilgili ihtisas komisyonları bünyesinde alt komisyonlar oluşturularak milletvekilleri ve yürütme organından temsilcilerin ayda bir kere toplanarak ihtiyaç duyulan yasal düzenlemelerin görüşülmesine ilişkin ortak bir toplantı yapılması sağlanabilir. Söz konusu toplantıların yürütme organı açısından yasal düzenleme taleplerini TBMM'ye iletme imkanı sağlayacağı, yasama organına da milletvekilleri aracılığıyla seçmenlerden gelen taleplerin yürütme organıyla tartışılması ve olgunlaştırılması bakımından imkan tanıyacağı değerlendirilmektedir. Teklif olunan önerinin aynı zamanda yasama faaliyetlerinin kalitesinin artırılması hususunda da katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

Uygulamada yasama faaliyetlerine ilişkin dikkat çeken bir diğer husus ise Milletlerarası andlaşmaların TBMM'ce uygun bulunmasına ilişkin benimsenen usuldür. Milletlerarası andlaşmaların uygun bulunmasına ilişkin benimsenen usuldür. Anayasa'nın 90'ncı maddesi uyarınca; Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak andlaşmaların onaylanması, TBMM'nin onaylamayı çıkaracağı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır. Bir milletlerarası andlaşmanın onaylanmasının uygun bulunabilmesi için yürütme organının kanun teklif etme yetkisi bulunmaması nedeniyle bir milletvekilinin kanun teklif etmesi gerekmektedir. Teamülde milletlerarası andlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına ilişkin kanun tekliflerini TBMM Başkanı sunmaktadır. İşlemin asıl sahibinin yürütme organı olması sebebiyle Milletlerarası andlaşmaların uygun bulunmasına ilişkin benimsenen usul milletvekilleri arasında tartışma konusu olmaktadır. Asıl olarak yürütme organınca tesis edilen hukuki bir işlemin

sonuçlandırılması için gereken hususların da yine söz konusu işlemin sahibi olan yürütme organınca yerine getirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Bu bağlamda yasama faaliyetlerinde etkinliğin artırılması bakımından milletlerarası andlaşmaların onaylanmasına ilişkin Cumhurbaşkanına kanun teklif etme yetkisi tanınabilir.

4.5.6. Yürütme Organının Denetlenmesi Hususu

2017 Anayasa değişikliği sonrası TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yollarının değişikliğe uğradığına önceki bölümlerde de değinmiştik. Yeni hükümet sisteminde gensoru ve güvenoyu gibi yürütme organı üzerindeki önemli denetim mekanizmalarını kaybeden TBMM'nin mevcut denetim yolları yazılı soru, genel görüşme, meclis araştırması ve meclis soruşturmasıdır. Ayrıca, bütçe görüşmeleri de yürütme organı üzerinde bir denetim işlevi sağlamaktadır.

Yasama organı üyeleri, yazılı soru önergesi vasıtasıyla sorularını süresi içerisinde cevaplandırılmak üzere yürütme organına iletebilmektedir. 27'nci yasama döneminde 3'üncü ve 4'üncü yasama yıllarında milletvekilleriince toplam 22.930 yazılı soru önergesi verilmiştir. TBMM Başkanlığınca 22.930 yazılı soru önergesinin 22.357 tanesi işleme alınmıştır. Yürütme organı, işleme alınan 22.357 soru önergesinden 3005'ini süresi içerisinde 10.698'ini ise süresi geçtikten sonra cevaplandırmıştır. 8123 yazılı soru önergesi ise süresi içerisinde cevaplandırılmamıştır. Söz konusu dönemde verilen yazılı soru önergelerinin yalnızca yüzde 13,5'inin yürütme organınca süresi içinde cevaplandırıldığı görülmektedir.³¹⁸ 2017 değişikliği ile kaldırılan sözlü soru mekanizmasına kıyasla yazılı soru mekanizmasının etkinliğinin sorgulanabilir bir yapıda olduğu değerlendirilmektedir. Sözlü soru mekanizması uygulanmakta iken milletvekilleri yürütme organına doğrudan soru yöneltebilmekte ve anında etkili bir şekilde cevap alabilmekteydi. Yeni hükümet sisteminde sözlü soru uygulaması kalkmasına rağmen TBMM İçtüzüğü'nün 81'inci maddesi uyarınca kanun tekliflerinde uygulanan soru cevap işlemi gereği bütçe kanun teklifinin görüşmeleri sırasında milletvekilleri yürütme organının temsilcilerine sözlü soru sorabilme imkanı bulabilmektedir.

Yine 27'nci yasama döneminin 3'üncü ve 4'üncü yasama yıllarında 2221 meclis araştırması önergesi verilmiş bunlardan 2162 tanesi işleme alınmıştır. İşleme alınan

³¹⁸ 27 Dönem 2. ve 3. Yasama Yılı Faaliyet Raporu, TBMM Başkanlığı, Ankara, 2020, s. 146., https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/2021/27_Donem_2ve3_Donem_Yasama_Yili_Faaliyet_Raporu_2020.pdf, (Erişim Tarihi: 27/06/2021)

önergelerden yalnızca 9 tanesi kabul edilmiştir.³¹⁹ Verilen önerge sayısı göz önüne alındığında kabul edilen meclis araştırması önergelerinin, toplamın binde 4'ü gibi oldukça düşük bir oranda kaldığı görülmektedir. Meclis araştırması denetim yolunun etkili bir araştırma yöntemi olmasına karşın, bir konuya ilişkin meclis araştırması yapılabilmesine ilişkin verilen önergelerin kabul süreci ile meclis araştırmasının işletilmesinin teknik bir yapıya sahip olmasından ötürü arzulanan seviyede gerçekleştirilemediği değerlendirilmektedir.

Yeni hükümet sisteminde bütçe görüşmeleri yasama organına yürütme organı üzerinde bir denetim işlevi sağlamakla birlikte esasen bir gözetim işlevi de sağlamaktadır. Bütçe görüşmeleri boyunca Cumhurbaşkanı yardımcısı/yardımcıları ile bakanlar parlamento faaliyetlerinde yer almakta ve bu sayede milletvekilleri eleştiri, görüş, öneri ve sorularını doğrudan yürütme organına yöneltme imkanı bulmaktadırlar. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bütçe görüşmeleri bu yönüyle yasama organının yürütme organı üzerindeki denetim gücünü artırıcı bir nitelik sağlamaya devam etmektedir. Yine bu dönemde 14 genel görüşme önergesi verilmiş olup, söz konusu önergeler TBMM Genel Kurulu gündeminde yer almaktadır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde güvenoyu ve gensoru gibi yasama organınca yürütme organının düşürülebilmesine imkân tanıyan önemli denetim araçları ve sözlü soru gibi oldukça etkili bir bilgi edinme mekanizmasının kaldırılması neticesinde yasama organının mevcut bilgi edinme ve denetim yollarının görece daha az etkin bir yapıya sahip olduğu değerlendirilmektedir.

Ancak TBMM, milletvekillerinin halkla olan ilişkileri açısından hali hazırda oldukça güçlü bir temsil yapısına sahiptir ve bu temsil yapısı yürütme organı üzerinde denetim olmasa bile gözetim işlevi görmektedir. Bu bakımdan milletvekili sayısının 550'den 600'e çıkarılması önemli değişiklik olarak değerlendirilmektedir. Yasama organının temsil gücünün bir yansıması olarak kamuoyunu ilgilendiren önemli meseleler TBMM Genel Kurulunda milletvekillerince dile getirilmekte ve yürütme organı üzerinde bir tür baskı unsuru olarak belirlemektedir. Söz konusu temsil mekanizmasının gözetim işlevinin bir yansıması olarak ise uygulamada yürütme organı, önemli meseleler hakkında TBMM Genel Kurulunda yasama organını bilgilendirici faaliyetlerde bulunmaya yönelmiştir.³²⁰ Bilgilendirme toplantılarının

³¹⁹ 27 Dönem 2. ve 3. Yasama Yılı Faaliyet Raporu, 147.

³²⁰ Bakanların TBMM Genel Kurulunda milletvekillerini bilgilendirmesine ilişkin örnekler için bkz. (Milli Savunma Bakanı Hulusi Akar'ın TBMM Genel Kurulunu bilgilendirmesi, Hürriyet.com, "Son

yapıldığı birleşimlerde siyasi parti gruplarına ve şahsı adına iki milletvekiline söz verilmektedir. Söz konusu bilgilendirme toplantılarının etkinliğinin artırılmasını teminen TBMM Genel Kuruluna milletvekillerinin daha etkili bir şekilde katılımını sağlamak amacıyla bilgilendirme faaliyetlerine ilişkin benimsenen mevcut usul yeniden düzenlenebilir. Bu minvalde şahsı adına söz verilen milletvekili sayısı artırılabilir.

4.5.7. Bütçe Kanun Teklifinin Görüşülmesine İlişkin Benimsenen

Usul

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini, başkanlık hükümet sisteminden ayıran bir diğer önemli husus ise bütçenin görüşülme usulüdür. Hükümet sistemleri içerisinde yasama organlarının yürütme organına karşı en etkili silahlarından birisi bütçedir. Yürütme organının ajandasında yer alan faaliyetlerini devam ettirebilmesi ve kamu hizmetlerinin sürdürülebilmesi bütçenin yasama organınca kabul edilmesine bağlıdır. Dolayısıyla başkan, bütçenin kabul edilmemesi tehlikesini göze alamaz ve yasama organı ile iyi ilişkiler kurmak gerektiğinde de uzlaşmak zorunda kalır. Özellikle başkanlık sisteminde bütçenin kabul edilmemesi, parlamenter sistemin aksine yürütmenin feshi gibi bir çözüm yolu da sunmadığından dolayı sistem kilitlenebilmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise, yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanının parlamentoya karşı bu şekilde bir sorumluluğu bulunmamaktadır. Çünkü TBMM'nin bütçe kanununu süresinde kabul etmemesi durumunda, başka herhangi bir makamın onayına tabi olmaksızın yeni bütçe kabul edilinceye kadar önceki yıl bütçesi Cumhurbaşkanınca yeniden değerlendirilerek artırılarak uygulanmaya devam olunacaktır. Bu şekilde yürütme organı, bütçenin kabul edilmemesi gibi aksi bir durumun sonuçlarıyla karşı karşıya kalmayacaktır. Bütçe, yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkilerin seyri açısından oldukça önem arz etmektedir. 2017 yılında Anayasa değişiklikleri neticesinde bütçenin, yasama ve yürütme organları arasında bir fren ve denge mekanizması olma niteliğinin etkisinin

dakika... Bu detayları ilk kez anlattı... Bakan Akar'dan TBMM'de dakika dakika 'Gara' bilgilendirmesi", <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/son-dakika-bu-detaylari-ilk-kez-anlatti-bakan-akardan-tbmmde-dakika-dakika-gara-bilgilendirmesi-41741931>, Erişim Tarihi: 27/06/2021, İçişleri Bakanı Süleyman Soylu'nun TBMM Genel Kurulunu bilgilendirmesi, TRT Haber, "Bakan Soylu: Terör örgütü 6 bin 21 sivil katliam yaptı", <https://www.trthaber.com/haber/gundem/bakan-soylu-teror-orgutu-6-bin-21-sivil-katliam-yapti-556951.html>, Erişim Tarihi: 27/06/2021, Dışişleri Bakanı Mevlüt Çavuşoğlu'nun TBMM Genel Kurulunu bilgilendirmesi, T.C. Dışişleri Bakanlığı, "Dışişleri Bakanı Sayın Mevlüt Çavuşoğlu'nun TBMM Genel Kurulunda Barış Pınarı Harekatı hakkında yaptığı konuşma, 16 Ekim 2019, Ankara", <https://www.mfa.gov.tr/sayin-bakanimizin-tbmm-de-yaptigi-konusma-2019.tr.mfa>, 27/06/2021)

azaldığı değerlendirilmektedir.³²¹ Söz konusu durumun, TBMM'nin bütçe pazarlıklarıyla gerçekleşmesini arzu ettiği hususları yürütme organına kabul ettirerek yürütme organı ile olan ilişkilerini dengeleme yetisini azaltacağı değerlendirilmektedir.³²² Bütçe kanunun teklifinin diğer kanun teklifleri gibi özünde bir teklif metni olması itibarıyla TBMM'nin yürütmeden gelen bütçe teklifini değiştirerek kabul etme hakkı elbette saklıdır. Ancak parlamentolarının varlık sebebi olan bütçe hakkının yasama organınca etkin bir şekilde kullanımının temini ve yürütme organı karşısında yasama organının işlevselliğinin artırılması bakımından yasama organınca bütçe kanun teklifin ret olunmasına ilişkin sonuçların yeniden düzenlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Çünkü bütçe kanun teklifleri, aynı zamanda yürütme organının programlarını belgeleyen metinlerdir. Yasama organı, bütçe hakkına ilişkin sahip olduğu tasarruf yetkisi ile yürütme organının programına yön verme imkanı bularak karar alma süreçlerinde etkinliğini artırabilecektir.

³²¹ GÖZLER, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, s. 579, ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, s. 224, GÖZLER, "Cumhurbaşkanlığı Sistemi Mi, Başkanlık Sistemi Mi, Yoksa Neverland Sistemi Mi? 16 Nisan'da Neye Oylayacağız?", s. 18.

³²² GÖZLER, Elveda Anayasa, s.66-68.



5. SONUÇ

Devletin üç temel organının ikisini teşkil eden yasama ve yürütme organları arasındaki ilişki, bir ülkede uygulanmakta olan hükümet sistemi modelinin tanımlanması açısından önem arz etmektedir. Türkiye’de 1921 Anayasa’sından sonra uygulamaya konulan Anayasalarda yasama organının yürütme alanına ilişkin yetkilerinin azaltıldığı ve yürütme organını güçlendirici düzenlemeler yapıldığı gözlemlenmektedir.

1921 Anayasası döneminde meclis hükümeti sisteminin gerekleri doğrultusunda oldukça geniş yetkilerle donatılmıştır bir yasama organı tasarlanmıştır. 1921 Anayasası’nda yürütme organı bütünüyle yasama organının bünyesinde vücut bulmuştur. Esasen yürütme yetkisi yasama organına aitti. Yasama organının kendi üyeleri arasından seçtiği Meclis Başkanı aynı zamanda devlet başkanı sıfatına da haiz olmaktaydı. Yürütme organının diğer üyeleri olan bakanlar da doğrudan yasama organınca seçilmekte ve görevden alınabilmekteydi. Dolayısıyla yasama organı, yürütme yetkisini ilk elden kullanabilmekteydi.

1924 Anayasası ile birlikte yürütme yetkisi yine yasama organına ait olmakla beraber Meclisin yürütme yetkisini ilk elden kullanması usulü terk edilerek yürütme yetkisi ve görevlerini Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu vasıtasıyla kullanması usulü kabul edilmiştir. Ancak yasama organınca yürütme organının feshedilebilmesine ilişkin yetkiler korunmuştur. 1924 Anayasası döneminde yasama ve yürütme organlarının arasında var olan karma ilişki nedeniyle söz konusu dönemde uygulanan hükümet sistemi de karma hükümet sistemi olarak adlandırılmaktadır. Karma hükümet sisteminde Cumhurbaşkanlığı makamının varlığı ve Cumhurbaşkanını Meclisin seçmesi, Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğunun düzenlenmesi ve başbakan ile bakanların karşı imza ilkesi gereği Cumhurbaşkanının tek başına tesis ettiği işlemlerden ötürü ortak sorumluluklarının bulunması gibi hususlar bu hükümet sistemini parlamenter hükümet sistemine yaklaştıran özellikler olarak öne çıkmaktadır.

1961 Anayasası ile parlamenter hükümet sistemi kabul edilmiştir. Yasama ve yürütme organları görev ve yetki yönünden ayrılmıştır. Yürütme organı yine yasama organı üyelerinden oluşmakla beraber yürütme yetkisi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna verilmiştir. 1961 Anayasasıyla parlamenter sistemin ruhuna uygun olarak Bakanlar Kurulunun (hükümetin) göreve başlaması Millet Meclisi'nden güvenoyu alınmasına bağlı kılınmıştır. 1982 Anayasası ile de yürütme organının

güçlendirilmesi eğilimi devam etmiştir. 2007 yılında yapılan Anayasa değişiklikleriyle Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi kabul edilmiş olup devlet başkanını yasama organınca seçilmesi usulü terk edilmiştir. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, meşruiyet kaynağının da doğrudan halk olmasını sağlayarak yürütme organını güçlendirici bir adım olarak değerlendirilmektedir.

2017 yılına gelindiğinde ise farklılıkları olmakla beraber başkanlık sistemine benzeyen ve devlet organlarının sert ayrılığının esas alındığı literatürde Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak adlandırılan hükümet sistemi modeli halk oylaması sonucunda kabul edilmiştir. Yeni hükümet sisteminin kabulüyle birlikte yasama ve yürütme organlarının yapıları da büyük bir değişime uğramıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Bakanlar Kurulunun varlığı sonlanırken yürütme yetkisi Cumhurbaşkanının şahsında toplanmıştır ve Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilerek görevine başlaması usulü benimsenmiştir. Yasama organının yürütme organının oluşumundaki rolü sona ermiştir. Cumhurbaşkanı, bakanları tek başına atama ve görevden alma yetkisine sahip olmuştur. Bu hükümet sisteminde Bakanların siyasi sorumluluklarının da bulunmaması itibarıyla yasama organına karşı değil Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olması esası benimsenmiştir. Literatürde yer alan bazı görüşlere göre 1924 Anayasası'ndan itibaren yasama organının yürütme organı üzerindeki etkisi sürekli olarak sınırlandırılmış, 2017 Anayasa değişiklikleriyle birlikte de oldukça azaltılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütmenin doğrudan halk tarafından seçilmesi ile göreve başlaması itibarıyla; parlamenter hükümet sistemindeki gibi herhangi bir siyasi parti tarafından parlamento çoğunluğunun elde edilememesinden kaynaklanan hükümet bunalımları yaşanmayacaktır. Önceki dönemde yasama organının kendi üyeleri içerisinde çıkardığı yürütme organının, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanının şahsında vücut bulduğu ve yeni hükümet sisteminde yasama ve yürütme erklerinin organik olarak birbirinden ayrılması sebebiyle hükümet bunalımlarının önüne geçildiği değerlendirilmektedir. Nitekim 2017 Anayasa değişikliği sonrası yeni hükümet sisteminin esaslarına göre 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimini kazanan Recep Tayyip Erdoğan, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin ilk Cumhurbaşkanı olarak seçim sonuçların kesinleşmesini takiben 9 Temmuz 2018 tarihinde yemin ederek doğrudan görevine başlamıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi yasama organının hükümet sistemi içerisindeki konumunu önemli ölçüde değiştirmiştir. Parlamenter sistem uygulanmakta iken yasama organı, yürütme organının aktif kanadını temsil eden Bakanlar Kurulu'nu kendi içerisinde çıkarmaktaydı. Bakanlar Kurulu göreve başlaması ve görevini idame ettirebilmesi açısından arkasında kesintisiz bir parlamento desteğine ihtiyaç duymaktaydı. Dolayısıyla yasama organı, yürütme organının işleyişinde ve yürütmeye ilişkin politikaların belirlenmesinde aktif bir rol almaktaydı. Esasen yasama ve yürütme organları arasında organik ve fonksiyonel bir bağ bulunmaktaydı. Kimi yazarlara göre Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama organının yürütme organı ile olan bu bağının sona erdiği değerlendirilmektedir. Yeni hükümet sisteminin yapısı gereği yasama ve yürütme organları arasındaki geçişkenliğin de kesintiye uğradığı gözlemlenmektedir.

Yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkilerin değişen yapısı uygulamada milletvekilleri ve bakanlar arasındaki iletişime de yansımıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin uygulanmaya başlandığı 27'nci yasama döneminde bakanlık sayısı 16 olarak belirlenmiş olup 16 Bakandan yalnızca 4 bakan milletvekilleri arasından seçilmiştir. Bakan olan milletvekillerinin üyelik sıfatı sona ermiştir. Görüldüğü üzere yasama organının yürütme organının oluşumu üzerindeki etkisi oldukça azalmıştır. Parlamenter sistem uygulanmakta iken milletvekilleri, Bakanlar Kurulu'nun TBMM'nin kendi içerisinde çıkması sayesinde daha önce mevkidaşı olan ve bakan olarak atanan milletvekilleriyle kolayca iletişim kurabilmekte, vatandaşların taleplerini iletebilmekteydi.

Yeni hükümet sisteminin kurguladığı yasama ve yürütme ilişkilerinde ise milletvekilleri ile yürütme organı üyelerinin iletişimi, yürütmenin parlamentodaki temsiline ilişkin alanlar sınırlandırıldığından ötürü oldukça kısıtlı bir düzeyde kalmıştır. Yeni hükümet sisteminde Bakanların parlamento çalışmalarına katılamaması sebebiyle milletvekillerinin bakanlar ile arzu ettikleri şekilde iletişim kuramadığı düşünülmektedir. Nitekim söz konusu durum sistemin aksayan bir yönü olarak görülmüştür ve milletvekilleri ile bakanlar arasında sağlıklı bir iletişimin geliştirilerek halktan gelen taleplerin iletebilmesini teminen her hafta bir bakanın TBMM'de bulunarak milletvekillerinin taleplerini dinleyeceği nöbetçi bakan uygulaması başlatılmıştır. Nöbetçi bakan gibi uygulamaların yasama ve yürütme organları arasındaki iletişiminin etkili bir şekilde sürdürülmesi açısından olumlu bir adım olduğu düşünülmektedir. Yasama ve yürütme organları arasında güçlü bir

iletişimin varlığı, ülke içerisinde sağlıklı bir şekilde işleyen siyasal ortamın sağlanması bakımından önem arz etmektedir.

Esasen yasama ve yürütme organları arasındaki iletişimin bütünüyle kapalı bir yapıda tasarlandığı pek tabi ki söylenemez. Çünkü yeni hükümet sisteminde; Cumhurbaşkanının tarafsızlığının esas olması anlayışı terk edilerek Cumhurbaşkanının içinden geldiği siyasi gelenek ile bağını sürdürmesine hatta partisinin genel başkanlık görevini sürdürmesine/üstlenmesine imkan tanımıştır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı, mensubu olduğu siyasi partinin çalışmalarına, kongre ve toplantılarına katılabilecektir. Ayrıca Cumhurbaşkanına ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında TBMM'ye mesaj verebilme yetkisi tanınmıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme organı üyeleri yasama faaliyetlerine yasama organı üyeleri de yürütme faaliyetlerine katılamamaktadır. Bakan olarak atanan bir milletvekilinin görevinden istifa etmesi koşulu getirilmiştir. Yürütme organı üyeleri de parlamenter sistemin aksine yasama faaliyetlerinde bulunamayacak, kanun teklifi veremeyecektir. Yeni hükümet sisteminde kanun teklif etme yetkisi sadece milletvekillerine tanınmıştır. Literatürde yer alan bazı görüşlere göre sadece milletvekillerinin kanun teklif edebilecek olması, milletvekillerinin yasama süreçlerine aktif katılımını sağlayarak yasama kalitesini artırılmasına katkıda bulunacaktır. Yine bu görüşü savunanlara göre milletvekilleri asli görevleri olan yasa yapma görevine odaklanacaktır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde milletvekili sayısı da değişime uğramıştır. Milletvekili sayısı 550'den 600'e çıkarılmıştır. Çağın gerekleri ve demokratik temsilin artırılması açısından milletvekili sayısının artırılması olumlu bir adım olarak değerlendirilmektedir. Milletvekili seçilme yaşı da 18 e indirilerek genç jenerasyonun parlamento çatısı altında temsiline olanak sağlanmıştır.

Yasama ve yürütme organlarının görev süreleri birbirine eşit bir şekilde 5 yıl olarak belirlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde parlamenter sisteme özgü yasama organının güvenoyu ve gensoru gibi mekanizmalarla yürütme organını feshedebilmesine imkân tanıyan vasıtaların varlığı sonlandırılmıştır. Dolayısıyla belirlenen 5 yıllık süre boyunca yasama ve yürütme organları birbirlerinin varlığına son veremeyecektir. Yasama ve yürütme organlarının birbirlerinin varlıklarını sonlandıramamasının tek istisnası seçimlerin yenilenmesi mekanizmasıdır. Cumhurbaşkanı ya da TBMM 5 yıllık görev süresi içerisinde istediği zaman seçimlerin yenilenmesine karar verebilecektir. Ancak seçimlerin yenilenmesi kararı

verilmesi durumunda hem kararı veren makamın hem de diğer makamın varlığı sona erecektir. Dolayısıyla seçimlerin yenilenmesi mekanizması, organların kendi varlığını da sonlandıracağı için kolay bir şekilde başvuramayacağı bir aksiyon olarak değerlendirilmektedir.

Cumhurbaşkanı tek taraflı bir irade açıklaması ile seçimleri yenileme yetkisine sahip iken TBMM'nin seçimleri yenilemesi için üye sayısının 3/5'i oranında çoğunluğu sağlaması gerekmektedir. Dolayısıyla olası bir yasama organı yürütme organı çekişmesinde yasama organının seçimleri yenilemek suretiyle yürütme organını feshedebilmesi oldukça güç bir ihtimal olarak düşünülmektedir. Bazı yazarlar göre seçimlerin yenilenmesi yöntemi başkanlık hükümet sisteminden oldukça önemli bir sapma olarak değerlendirilirken aksi yönde görüş bildirenlere göre ise hükümet sisteminin siyasi tıkanlıkları önleyici esnek bir yapıya sahip olmasına olanak sağlamaktadır. Seçimlerin yenilenmesi mekanizmasının, hükümet sistemi içerisinde siyasi tıkanlıkları önleyici bir aksiyon olduğu varsayılır ise yasama organı bakımından söz konusu aksiyonun etkili bir şekilde işletilebilmesi için parlamentoda aranan karar yeter sayısının yeniden gözden geçirilebileceği değerlendirilmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde milletvekili ve Cumhurbaşkanı seçimlerinin 5 yılda bir aynı gün yapılması kabul edilmiştir. Kimi yazarlara göre seçimlerin aynı gün yapılması ile seçim ekonomisi sağlanacak, seçimlerin kamu maliyesini etkileyen yüksek maliyetleri azaltılacaktır. Ayrıca bu görüşü savunanlara göre milletvekili ve Cumhurbaşkanı seçimlerinin aynı gün yapılması ile seçimlerin vatandaşlar üzerinde neden olduğu negatif psikolojik etkiler ortadan kalkacaktır. Başka bir görüşü savunanlara göre ise Cumhurbaşkanının partisi ile olan bağının devamına izin veren yeni hükümet sistemi içerisinde doğal olarak Cumhurbaşkanının, mensubu olduğu siyasi partinin milletvekili adaylarının belirlenmesinde aktif rol alacağı ve seçimlerin aynı gün yapılması nedeniyle de parlamento çoğunluğunu elde edebilme imkânına sahip olabileceği yönündedir. Literatürde, Cumhurbaşkanının mensubu olduğu siyasi partinin parlamento çoğunluğunu elde etmesi durumunda ise yasama organının denetim fonksiyonunun etkisizleşebileceğine ilişkin endişeler mevcuttur. Çözüm yolu olarak kimi yazarlar yasama ve yürütme organlarının görev sürelerinin veya seçim dönemlerinin birbirinden farklı olarak belirlenmesini önermektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde parlamentonun denetim ve bilgi edinme yolları yazılı soru, genel görüşme, meclis araştırma ve meclis soruşturmasıdır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde gensoru ve güvenoyu gibi denetim araçlarına yer verilmediğinden yasama organının yürütme organını görevden alabilmesi mümkün değildir. Parlatentonun sözlü soru ve gensoru denetim yolları kaldırılırken meclis soruşturması denetim yolunun kapsamı genişletilmiştir. Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu genişletilerek, meclis soruşturmasının sadece Cumhurbaşkanının vatana ihanetten değil işlediği diğer tüm suçlardan ötürü işletilebilmesine imkan tanınmıştır. Yürütme organının başı olması sebebiyle Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun genişletilmesi yerinde bir adım olarak değerlendirilmektedir. Ancak kimi görüşlere göre meclis soruşturmasının yasama organınca işletilmesine ilişkin belirlenen nitelikli çoğunluklar oldukça güç ve ulaşılması zor olarak değerlendirilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin beraberinde getirdiği en önemli yeniliklerden birisi de kuşkusuz yürütme organına tanınan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisidir. Cumhurbaşkanı, yasama organından izin ya da onay almaksızın doğrudan Anayasa’da anılan hususlara ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilecek ve yürütme alanına ilişkin konularda ilk elden düzenleme yapma yetkisine sahip olacaktır. Örneğin; Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile bakanlıkları kurabilmekte, kapatabilmekte görev ve yetkilerini düzenleyebilmekte, kamu tüzel kişiliği kurabilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin denetim görevi Anayasa Mahkemesi’ne verilmiştir. Bu yaklaşım söz konusu kararnamelerin, yürütme organının diğer ikincil düzenleyici işlemlerinden ayrılması ve yürütme organının asli düzenleme yetkisinin varlığının göstergesi şeklinde yorumlanabilir. Doktrinde yer alan bazı görüşlere göre Cumhurbaşkanlığı kararnamesi mekanizmasının yürütme organına yasama organı karşısında alternatif yasama faaliyeti yapabilme imkanı tanıdığı yönündedir. Ayrıca, yasama organının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi öngörülen bir alanda ilk elden düzenleme yapıp yapamayacağı hususu da doktrinde var olan bir tartışmadır. Olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yasama ve yürütme organları arasında dengeleyici bir yapıya kavuşturulmasını teminen; yasama organı onayına tabi tutularak kararnamelerin meclis tarafından denetlenmesinin ve kanunlaştırılmasının sağlanabileceği yönünde görüşler de mevcuttur. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi müessesesi oldukça yenidir dolayısıyla zaman içerisinde hem uygulamaya göre hem de Anayasa Mahkemesi’nin söz konusu kararnamelere ilişkin kararları çerçevesinde nitelikleri şekillenecektir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama organı, yargı organının en önemli kurumlarından biri olan HSK'nın oluşumunda önemli bir role de sahip olmuştur. Adalet Bakanı ve Müsteşarı hariç tutulduğunda 11 HSYK üyesinin 7'sini seçme görevi yasama organına 4'ünü seçme görevi ise Cumhurbaşkanına verilmiştir. HSK'ya üye seçimi hususunda yasama organının yürütmeye 6 ya karşı 7 üye şeklinde üstünlüğü oluşmuştur. Hükümet sisteminin bu yönüyle yasama ve yürütme organlarının birbirini dengeleyebilmesinin hedeflediği düşünülebilir.

Yasama organının hükümet sistemi içerisindeki yerinin belirlenmesi açısından milletvekillerinin görüşleri de önem arz etmektedir. Bütçe ve kesin hesap kanun teklifleri hariç olmak üzere kanun teklif etme yetkisi sadece milletvekillerine tanınarak yasa yapma görevi ve yetkisi de TBMM'nin tasarrufuna bırakılmıştır. Milletvekillerinin bir kısmının görüşleri, kanun teklif etme yetkisinin milletvekillerine ait olmasının yasama organının gücünü artıracak yönündedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin işleyişine ilişkin olumlu görüşe sahip olan milletvekillerine göre Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, parlamenter sistemdeki hükümet bunalımlarının önüne geçilmesine ve siyasi istikrarın sağlanmasına aracı olduğu yönündedir. Sistemin aksak yönlerine değinen milletvekilleri tarafından da önemli eleştiriler yapılmıştır. Hükümet sisteminin yasama organının değişen yapısına etkisi bakımından en fazla dile getirilen eleştirilerden birisi, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle beraber yasama organının yürütme alanına ilişkin hususlarda etkisinin oldukça sınırlı hale gelerek mevcut siyasal sistem içerisinde yasama organının otoritesinin zayıfladığı yönündedir. Bir diğer önemli eleştiri ise Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin erkler arasında muvazenenin sağlanmasına ilişkin yeterli fren ve denge mekanizmalarına sahip olmadığı, yasama organının yürütme organı üzerindeki denetim araçlarının işlevselliğinin azaldığı, başkanlık hükümet sisteminde yasama organının yürütme organına karşı etkin bir gücünü oluşturan bütçeyi hakkına ilişkin yetkisinin işlevselsizleştirildiğine ilişkindir.

Sonuç olarak yasama organı, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi içerisinde büyük bir değişime uğramış, yeni hükümet sistemi benimsemiş olduğu sert kuvvetler ayrılığı anlayışı çerçevesinde yasama organının yürütme erki üzerindeki etkisi oldukça sınırlandırılmış, görev ve yetkileri bu minvalde düzenlenmiştir. Yasama organının görev ve yetkileri parlamento faaliyetleri ile uyumlu olacak şekilde yasama, denetim ve temsil ekseninde sınırlandırılırken yürütme yetkisi bütünüyle tek bir organda Cumhurbaşkanlığı makamında toplanmıştır. Yeni hükümet sisteminde

yasama organının yürütme alanına ilişkin konulara doğrudan müdahil olamayacağı ancak gerekli görülen hususlarda kanaatini iletebileceği değerlendirilmektedir. Ancak hemen hatırlatılması gereken bir husus ise Cumhurbaşkanı ile yasama organını oluşturan çoğunluğun farklı siyasi gelenekten geldiği ve her iki erk arasında çatışmanın baş gösterdiği bir durumda ise yasama organının, yasama tekelini elinde bulundurması sebebiyle yürütme organından gelecek olan talepler karşısında kendi taleplerini öne sürebilme imkânına sahip olabileceğidir. Bazı yazarlar, Cumhurbaşkanı ve milletvekili genel seçimlerinin aynı gün yapılması ile Cumhurbaşkanının partisi ile olan bağına devam ettirebilmesi sebebiyle bu durumun gerçekleşmesine ihtimal vermemektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için yasama organının yürütme organını dengeleyici bir yapıya sahip olması gerektiği değerlendirilmektedir. Yürütme organı, en etkili bir biçimde halkın temsilcilerinden oluşan parlamento tarafından denetlenebilir. Bu minvalde yasama organının denetim mekanizmalarının etkinliğinin artırılması, TBMM komisyonlarının güçlendirilmesi ve parlamentonun bütçe hakkını kullanmasına ilişkin etkinliğin sağlanması önerilmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin başkanlık hükümet sisteminin model alınarak tasarlandığı dikkate alındığında başkanlık sisteminin en başarılı örneğini oluşturan ABD'dekine benzer şekilde Cumhurbaşkanınca yapılan bazı önemli atamalar TBMM onayına sunularak sisteminin erkler arasındaki denge unsurları geliştirilebilir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme organının doğrudan göreve gelmesi ve yasama organı ile organik bağının bulunmaması sebebiyle hükümet sistemi tartışmalarının temelini oluşturan parlamento çoğunluğunun elde edilememesi sebebiyle hükümet kurulamaması ya da parlamento tarafından hükümetin görevden alınabilmesi gibi nedenlerle vuku bulan parlamenter sisteme özgü siyasi krizlerin son bulduğu düşünülmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, yasama organının yürütme organı üzerindeki etkisini her ne kadar kısıtlıyor gibi gözüксе de yürütme organı yasama organınca tesis edilen kanunlara uymak zorundadır. Yürütme organı, Anayasa ve kanunlara uygun olarak yetkilerini kullanılacak ve görevlerini yerine getirecektir. Dolayısıyla yasama organının, yasama faaliyetleri çerçevesinde yürütme organının faaliyet alanına her zaman yön verebileceği hususunun, yasama organının hükümet sistemi içerisindeki öneminin anlaşılması bakımından oldukça önem arz ettiği

değerlendirilmektedir.

Belirtilmesi gerekir ki Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, Türkiye'ye özgü ve henüz çok yeni bir hükümet sistemidir. Dolayısıyla sert kuvvetler ayrılığı prensibini esas alan bu hükümet sisteminde kuvvetlerin karşılıklı ilişkileri ile uygulamada edinilecek tecrübeler çerçevesinde yasama organının sistem içerisinde sahip olduğu konumun zaman içerisinde gelişerek daha iyi anlaşılacağı değerlendirilmektedir.



KAYNAKLAR

- 11 Mart 2020. <https://anayasa.tbmm.gov.tr/1921.aspx>.
- 28 Nisan 2021. <https://www.aksaray.edu.tr/kuvvetler-birligi-sistemleri-demokratik-degildir>.
- 05 Mart 2021. <https://ekonomihukuk.com/anayasa-hukuku/karsi-imza-kurali/>.
- 13 Kasım 2020. https://www.bbc.com/turkce/haberler/2013/10/131003_abd_kriz_ilhantanir.
- 13 Kasım 2020. <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-42745671>.
- 11 Mart 2021. <https://anayasa.tbmm.gov.tr/1921.aspx>.
- 19 Nisan 2021. <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1924-anayasasi/>.
- 04 Nisan 2021. <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-39439341>.
- 02 Haziran 2021. <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1961-anayasasi/>.
- 02 Haziran 2021. <https://www.anayasa.gen.tr/1961anayasasi.htm>.
- 19 Aralık 2020. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/06/20070627-17.htm>.
- 05 Mayıs 2021. <https://www.tccb.gov.tr/receptayyiperdogan/biyografi/>.
- 27 Ocak 2021. <https://constitutioncenter.org/media/files/constitution.pdf>.
- AKGÜL, Mehmet Emin. «Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerindeki Anlamı.» Ankara Barosu Dergisi, 2010: 79-101.
- AKGÜN, Günay. Yeni Hükümet Sistemi Tartışmaları Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin İncelenmesi. Yüksek Lisans Tezi, Uşak: Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019.
- AKYILMAZ, Bahtiyar / SEZGİNER, Murat / KAYA, Cemil. Türk İdare Hukuku. Ankara: Savaş Yayınevi, 2018.
- AKYILMAZ, Cemre. «2017 Anayasa Değişikliklerine Göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri.» Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi , Y.2019.: Sf. 191.
- AKYILMAZ, Cemre, Bahtiyar SEZGİNER, ve Murat KAYA. Türk İdare Hukuku. Ankara: Savaş Yayınevi, 2018.
- AL, Hamza. «Başkanlık Sistemi Üzerine: Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Zayıf Halkası Parlamento.» Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi, 2020: 14-44.
- AL, Hamza. «Başkanlık Sistemi Üzerine: Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Zayıf Halkası Parlamento.» Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi, 2020: 14-44.

- ANAYURT, Ömer. Anayasa Hukuku Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar). Ankara: Seçkin Yayınları, 2018.
- AYDOĞAN, Mustafa. «Türk Tipi Başkanlık Sistemi Hakkında Bazı Değerlendirmeler.» Sixth International Mediterranean Social Sciences Congress (MECAS VI). Milan, 2019. 301-316.
- BAKIRCI, Fahri. TBMM'nin Çalışma Yöntemi. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 2000.
- BALCI, Aykut. «Parlamente Sistem ile Başkanlık Sisteminin Karşılaştırılması ve Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin İmkânları.» Yüksek Lisans Tezi, Ardahan, 2018.
- Başkanlığı, TBMM Araştırma Hizmetleri. Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Başkanlık Sistemi, ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri. Ankara: TBMM Basımevi, 2017.
- CHEİBUB, Jose Antonio. Presidentialism, Parliamentarism and Democracy. Cambridge University Press, 2007.
- ÇEKİÇ, Mahmut. «1982 Anayasası'nın Hükümet Sistemi Açısından Değerlendirilmesi.» T.C. Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, 2016: 0-0.
- . «1982 Anayasası'nın Hükümet Sistemi Açısından Değerlendirilmesi.» T.C. Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Haziran 2016: 441-478.
- ÇELİK, Demirhan Burak. «16 Nisan Anayasa Değişikliği ve Yeni Hâkimler ve Savcılar Kurulu Üzerine Bir Değerlendirme.» Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 2018: 1057-1094.
- ÇELİKER, Ercan. «Plan ve Bütçe Komisyonu: Gelişimi ve Yasama Sürecindeki İşlevi.» Yasama Dergisi, 2006: 5-31.
- ÇETİN, Halis. «Demokratik Meşruiyet Versus Karizmatik Meşruiyet.» C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi, 2003.
- ÇINAR, Mustafa ULUÇAKAR/Mehmet Fatih. «Türkiye'de Yargı ile Siyaset İlişkisinin Kuvvetler Ayrılığı Perspektifinden Analizi.» İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Üniversitesi, 2020: 0-0.
- DEMİR, Fevzi. «Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye.» Yaşar Üniversitesi Dergisi, 2011: 831.
- DEMİRCİ, Savaş. Yasama-Yürütme ve Yargı Ekseninden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. Konya, 2018.
- DERGİSİ, TBMM ANAYASA KOMİSYONU TUNAK. 27. Dönem 2. Yasam Yılı

1'inci Toplantı. 4 Ekim 2018.

Derneği, Uluslararası Şeffaflık. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi; Şeffaflık, Hesap Verilebilirlik, Katılımcılık, Denge ve Denetleme. Uluslararası Şeffaflık Derneği, 2018.

DOĞRU, Derya. «Hükümet Sistemleri Açısından 2007 Anayasa Değişikliği ve Bu Değişikliğin Türk Parlamenter Sistemine Olası Etkileri.» Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011.

ERDOĞAN, Mustafa. Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset. Ankara: Hukuk Yayınları, 2016.

Eroğlu. Anütüzye Giriş (Anayasa Hukuku'na Giriş). Ankara: İmaj Kitabevi, 2009.

EROĞUL, Cem. Anütüzye Giriş (Anayasa Hukukuna Giriş). ANKARA: İmaj Kitabevi, 2009.

GÖZLER, Kemal. Anayasa Hukukunun Genel Teorisi. Bursa : Ekin Yayınevi, 2010.

—. «CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİ Mİ, BAŞKANLIK SİSTEMİ Mİ, YOKSA NEVERLAND SİSTEMİ Mİ? 16 Nisan'da Neyi Oylayacağız?» tarih yok. <http://www.anayasa.gen.tr/neverland.pdf> (erişildi: Eylül 3, 2020).

Gözler, Kemal. Türk Anayasa Hukuku. Bursa: Ekin Yayın Evi, 2018.

GÖZLER, Kemal. Türk Anayasa Hukuku. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2019.

—. Türk Anayasa Hukuku. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2019.

GÜÇYETMEZ, Mustafa. «Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri .» Yüksek Lisans Tezi. Ankara, 2019.

GÜLENER, Serdar. Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Şili, Güney Kore. İstanbul: Seta Yayınları, 2016.

GÜLENER, Serdar, ve Nebi MİŞ. «Cumhurbaşkanlığı Sistemi.» Analiz, 2017: 5-25.

HAKYEMEZ, Yusuf Şevki. «2010 Anayasa Değişiklikleri ve Demokratik Hukuk Devleti.» Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2010: 387-406.

İBA, Şeref. Parlamento Hukuku. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2010.

KAAN, Oğuz. «2017 Anayasa Değişikliği'nde Yeni Hükümet Sistemi.» Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 2019: 14-28.

KANATOĞLU, Prof. Dr. Korkut. «Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.» Galatasaray Hukuk Fakültesi Dergisi, 2018/2.

KARATEPE, Prof. Dr. Şükrü. Türk Anayasa Hukuku. Ankara: Savaş Yayınevi, 2018.

KELEŞ, Mehriğül. Başkanlık Rejimi. İzmir: Kanyılmaz Matbaası, 1996.

- KESER, Hayri. «Türkiye ve Başkanlık Sistemi.» İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 2011: 23-57.
- KESKİNSOY, Ömer. Anayasa ve Türk Anayasa Hukuku. Ankara: Monopol Yayınları, 2018.
- KESKİNSOY, Ömer. «Türkiye'de Seçim Kararının Mahiyeti.» Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 2020: 54-73.
- KUZU, Burhan. Her Yönüyle Başkanlık Sistemi. İstanbul: Babıali Kültür Yayıncılığı, 2017.
- KÜÇÜK, Adnan. «Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Milletvekili Seçim Önerileri.» Liberal Düşünce Dergisi, 2018: 7-33.
- KÜÇÜK, Adnan. «Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye'ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler.» Liberal Düşünce Dergisi, 2017: 157-189.
- . «Türkiye'de Günümüze Kadar Tatbik Edilen Hükümet Sistemleri.» Yeni Türkiye Dergisi, 2013: 808-830.
- ÖZBUDUN, Ergun. 1921 Anayasası. Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, 1992.
- . Türk Anayasa Hukuku. Ankara: Yetkin Yayınları, 2018.
- . Türk Anayasa Hukuku. Ankara: Yetkin Yayınları, 2018.
- ÖZDEMİR, Abdülkadir. Hükümet Sistemleri Politigi: Türkiye Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz. Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019.
- ÖZSOY, Şule. Başkanlı Parlamenter Sistem: Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği. 2009: On İki Levha Yayıncılık, 2009.
- SELEN, Ufuk, ve Mustafa TAYTAK. «Türkiye'de Bütçenin Yasama Organı Tarafından Denetimi ve Sayıştay'ın Konumu.» Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2017: 193-224.
- SELEN, Ufuk, ve Mustafa TAYTAK. «Türkiye'de Bütçenin Yasama Organı Tarafından Denetimi ve Sayıştay'ın Konumu.» Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2017: 193-223.
- SOYSAL, Mümtaz. 100 Soruda Anayasa'nın Anlamı. İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1993.
- SÖYLER, Yasin. Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Ankara: Seçkin Yayınları, 2018.

States, The Constitution of the United. 2021. <https://constitutioncenter.org/media/files/constitution.pdf> (erişildi: Ocak Çarşamba, 2021).

SÜREN, Özlem KOÇAK. «Türkiye’de Yargının Örgütlenmesi ve Adalet Sisteminin Problemleri.» TBB Dergisi, 2009: 403-413.

ŞAHİN, Engin. «1982 Anayasası’nın Hazırlanış Sürecinde Başkanlık Tartışmaları ve Yürütmenin Güçlendirilmesi.» Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, 2015.

TANÖR, Bülent, ve Necmi YÜZBAŞIOĞLU. 1982 Anayasası’na Göre Türk Anayasa Hukuku. İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş., 2019.

—. 1982 Anayasası’na Göre Türk Anayasa Hukuku. İstanbul: Beta Yayınları, 2018.

TUNÇ, Hasan, ve Bülent YAVUZ. «Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi.» Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 2009: 15-81.

TUTANAĞI, TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ GENEL KURUL. 27. Dönem 3. Yasam Yılı 115. Birleşim. 21 Temmuz 2020.

TUTANAĞI, TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ GENEL KURUL. 27. Dönem 3. Yasama Yılı 110. Birleşim. 9 Temmuz 2020.

TUTANAĞI, TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ GENEL KURUL. 27. Dönem 3. Yasama Yılı 116. Birleşim. 22 Temmuz 2020.

TUTANAĞI, TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ GENEL KURUL. 27. Dönem 3. Yasama Yılı 74. Birleşim. 19 Mart 2020.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Resmi İnternet Sitesi. 2010. <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5982.html> (erişildi: Nisan 11, 2020).

«Türkiye Cumhuriyeti Anayasası.» 1982.

ULUŞAHİN, Nur. Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi. Ankara: Yetkin Yayınları, 1999.

USLU, Ferhat. Türk Anayasa Hukuku. Ankara: Adalet Yayınevi, 2019.

ÜLGEN, Doç. Dr. Özen. Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2018/2: 619-635.

YAVUZ, Hasan TUNÇ/Bülent. «Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi.» Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 2009: 1-39.

YAZICI, Serap. Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011.

—. Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi

Yayınları, 2017.

YILDIRIM, Turan. «Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri.» Marmara Üniveristesi Hukuk Fakültesi, 2017: 13-28.

YILMAZ, H. Hakan, ve Mustafa BİÇER. «Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi.» Maliye Dergisi, 2010: 201-225.

YILMAZ, H. Hakan, ve Mustafa BİÇER. «Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi.» Maliye Dergisi, 2010: 201-225.

YÜKSEL, Cüneyt. «Türkiye'nin Gelecek Siyasi Sistem Tercihi Rasyonelleştirilmiş Parlamenterizm, Yarı-Başkanlık ve Başkanlık Sistemleri.» Yasama Dergisi, 2013: 38-70.

ZENGİN, Mehmet Ali. «ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizmaları Üzerine Bir İnceleme.» TAAD, 2016: 1-28.

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : ÖZÇEVİK, Abdurrahman Can

Uyruk: T.C.

Eğitim Bilgileri: Gazi Üniversitesi/Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi/ 2017

Yabancı Dil: İngilizce





