



**T.C.
AKSARAY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**HUKUK DEVLETİ BAĞLAMINDA CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET
SİSTEMİNİN KUVVETLER AYRILIĞI AÇISINDAN BİR DEĞERLENDİRMESİ**

DOKTORA TEZİ

MUSTAFA İŞİK

**DANIŞMAN
PROF. DR. MUSTAFA ORAL**

AKSARAY 2023

T.C.
AKSARAY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

HUKUK DEVLETİ BAĞLAMINDA CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET
SİSTEMİNİN KUVVETLER AYRILIĞI AÇISINDAN BİR
DEĞERLENDİRMESİ

DOKTORA TEZİ

MUSTAFA İŞİK

DANIŞMAN

PROF. DR. MUSTAFA ORAL

AKSARAY 2023

TELİF HAKKI VE TEZ FOTOKOPİ İZİN FORMU

Bu tezin tüm hakları saklıdır. Kaynak göstermek koşuluyla tezin teslim tarihinden itibaren yirmi dört (24) ay sonra tezden fotokopi çekilebilir.

YAZARIN

Adı: Mustafa

Soyadı: İŞİK

Bölümü: Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

İmza:

Teslim tarihi:

TEZİN

Türkçe Adı: Hukuk Devleti Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Kuvvetler Ayrılığı Açısından Bir Değerlendirmesi

İngilizce Adı: An Evaluation of the Presidential Government System in The Context of The State of Law in Terms of Seperation of Forces

ETİK İLKELERE UYGUNLUK BEYANI

Tez yazma sürecinde bilimsel ve etik ilkelere uyduğumu, yararlandığım tüm kaynakları kaynak gösterme ilkelerine uygun olarak kaynakçada belirttiğimi ve bu bölümler dışındaki tüm ifadelerin şahsıma ait olduğunu beyan ederim.

Yazar Adı Soyadı: Mustafa İŞİK

İmza:

T.C.
AKSARAY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
JÜRİ ONAY SAYFASI

Mustafa İŞİK tarafından hazırlanan “Hukuk Devleti Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Kuvvetler Ayrılığı Açısından Bir Değerlendirmesi” başlıklı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından oy birliği / oy çokluğu ile Aksaray Üniversitesi Kamu Yönetimi Anabilim Dalı’nda Doktora tezi olarak kabul edilmiştir.

İMZA

Danışman: Prof. Dr. Mustafa ORAL

(Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Aksaray Üniversitesi)

.....

Üye: Prof. Dr. Ali ŞAHİN

(Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Selçuk Üniversitesi)

.....

Üye: Doç. Dr. Erhan ÖRSELLİ

(Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, N. Erbakan Üniversitesi)

.....

Üye: Dr. Öğr. Üyesi Murat YILDIZ

(Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Aksaray Üniversitesi)

.....

Üye: Dr. Öğr. Üyesi Oktay ALKUŞ

(Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Aksaray Üniversitesi)

.....

Tez Savunma Tarihi: 03/01/2023

Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu’nun tarih ve sayılı kararı ile onaylanmıştır.

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

Doç. Dr. Sevilay USLU DİVANOĞLU

İmza



Kızlarım Sıla ve Serra'ya

TEŞEKKÜR

Bu tez çalışmasında; doktora öğrenimime başladığımdan bu tarafa sadece hoca olarak değil bir rehber olarak da bana yol gösteren ve de çalışmanın her aşamasında gerek konu bakımından gerekse süreç bakımından hiçbir desteğini esirgemeyen tez danışmanım Prof. Dr. Mustafa ORAL'a sonsuz teşekkürlerimi sunarım. Aynı şekilde bu süreçte emeği geçen değerli hocalarım Doç. Dr. Turan AÇIK ve Dr. Öğr. Üyesi Murat YILDIZ'a ve de bugüne değin eğitim hayatımda emeği geçen bütün hocalarıma; eğitim hayatım boyunca bu günlere gelmemde hiçbir katkıyı esirgemeyen aileme sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Mustafa İŞİK

T.C.
AKSARAY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
HUKUK DEVLETİ BAĞLAMINDA CUMHURBAŞKANLIĞI
HÜKÜMET SİSTEMİNİN KUVVETLER AYRILIĞI AÇISINDAN
BİR DEĞERLENDİRMESİ

(Doktora Tezi)

Mustafa İŞİK, Aksaray 2023

ÖZET

İnsanlık tarihinin en eski ve kompleks organizasyonu olan devlet tüzel kişiliğinin hukuksal fonksiyonlarını yerine getiren organlar arasındaki ilişki ve roller kapsamında bir çerçeve oluşturan anayasalar, genel olarak yasama, yürütme ve yargı erkleri kapsamında formüle edilmekte ve siyasal iktidarın kullanımını kristalize eden kuvvetlerin fonksiyonları da yine bu çerçevede ele alınmaktadır. Yargı erkinin özel durumu bir tarafa olmak üzere, yasama ve yürütme güçlerinin kullanımı, bunlar arasındaki ilişkiler ve üstlendikleri roller, genel yaklaşım olarak hükümet modellerinin kategorize edilmesine temel teşkil etmekte, aynı zamanda ilgili tasniflerde bir kriter işlevi görmektedir.

Konuya Türkiye tecrübesi bağlamında bakıldığında ise, ilk Türk Anayasası olan 1876 Kanun-u Esasi ve daha sonrasında 1921, 1924, 1961 ve nihayetinde farklı tarihlerde önemli değişikliklere uğrayan ve şu an yürürlükte bulunan 1982 Anayasası ile tecrübe edilen 150 yıla yakın bir hikâye karşımızda durmaktadır. Bu dönem; 1982 Anayasası ile getirilen hükümet sistemlerinin farklı görünimleri ve temel özellikleri/nitelikleri ile mevcut Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne gelinceye kadarki süreci de içermektedir. Türk anayasa tarihi açısından geçmişteki anayasa deneyimleri çerçevesinde güçlerin birbirinden oldukça farklı biçimlerde konumlandırıldığı açık bir şekilde görülebilmektedir. Başkanlık sistemine giden bu süreç içerisinde dikkat çeken bir nokta ise hukuk devleti bağlamında ve kuvvetler ayrılığı çerçevesinde sistemin mütemadiyen yürütme erkinin güçlendirilmesi yönünde değişikliklere uğramasıdır. Bu Doktora tezinin temel amacı; 2017 tarihli anayasa değişikliği kapsamında parlamenter sistemin terkedilmesi suretiyle tesis edilen ve hala yeni bir sistem olması hasebiyle eksiklikleri ve uygulaması bağlamında tartışılan, eleştiriler ve önerilerle inşası/gelişimi devam etmekte olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin

Kuvvetler ayrılığı bağlamında bir değerdendirmesini yapıp eleştirilen noktalar itibariyle somut öneriler ortaya koyabilmektedir.

Bilim Kodu: 111602

Anahtar Kelimeler: Hükümet Sistemleri, Başkanlık Sistemi, Parlamenter Sistem, Yarı Başkanlık Sistemi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Kuvvetler Ayrılığı

Sayfa Adedi: 221

Danışman: Prof. Dr. Mustafa ORAL



T.C.
AKSARAY UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
AN EVALUATION OF PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM IN
THE CONTEXT OF THE STATE OF LAW IN TERMS OF
SEPERATION OF FORCES

(PhD Thesis)

Mustafa İŞİK, Aksaray 2023

ABSTRACT

The Constitutions, which form a framework within the scope of the relations and roles between the organs that fulfill the legal functions of the state legal entity, which is the oldest and most complex organization in the history of humanity, are generally formulated within the scope of the legislative, executive and judicial powers, and in the same context, the functions of the forces that crystallize the use of political power are also discussed within this framework. Apart from the special situation of the judiciary, the use of legislative and executive powers, the relations between them and the roles they assume form the basis for the categorization of government models as a general approach, and also serve as a criterion in the relevant classifications.

When we look at the subject in the context of Turkey's experience, we see a story of nearly 150 years experienced with the first Turkish Constitution, 1876 Kanun-u Esasi, and then 1921, 1924, 1961 and finally the 1982 Constitution, which underwent significant changes in different dates. This period; It also includes the different appearances and basic features/characteristics of the government systems introduced with the 1982 Constitution, and the process until the current Presidential Government System. In terms of Turkish constitutional history, it can be clearly seen that the powers are positioned quite differently from each other within the framework of past constitutional experiences. A striking point in this process leading to the presidential system is that the system is constantly undergoing changes in the direction of strengthening the executive power in the context of the rule of law and within the framework of the separation of powers. The main purpose of this PhD thesis is to make an evaluation of the Presidential Government System, which was established by abandoning the parliamentary system within the scope of the constitutional amendment in 2017, and which is still being discussed in the context of its shortcomings and implementation, and which is still under construction/development with criticisms and

suggestions, in the context of separation of powers, and in terms of the points criticized to come up with concrete recommendations.

Science Code: 111602

Keywords: Government Systems, Presidential System, Parliamentary System, Semi-Presidential System, Presidential System of Government, Separation of Forces

Page Number: 221

Supervisor: Prof. Dr. Mustafa ORAL



İÇİNDEKİLER

TELİF HAKKI VE TEZ FOTOKOPİ İZİN FORMU	i
ETİK İLKELERE UYGUNLUK BEYANI	ii
JÜRİ ONAY SAYFASI.....	iii
TEŞEKKÜR.....	v
ÖZET	vi
ABSTRACT	viii
İÇİNDEKİLER.....	x
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xiv
GİRİŞ.....	1
BÖLÜM I	5
1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE: DEVLET, SİYASAL İKTİDAR VE HÜKÜMET SİSTEMLERİ.....	5
1.1. İktidar, Siyasal İktidar ve Devlet	5
1.1.1. İktidar, Siyasal İktidar ve Meşruluk	6
1.1.2. Hukuki Kişilik Olarak Devletin Unsurları, Hukuki İşlevleri ve Devlet Biçimleri....	7
1.2. Hükümet Sistemleri ve Sınıflandırılması.....	9
1.2.1. Kuvvetler Ayrılığı Teorisi	9
1.2.2. Kuvvetler Birliği Sistemleri	11
1.2.2.1. Yürütme Organında Birleşme: Mutlak Monarşi ve Diktatörlük.....	11
1.2.2.2. Yasama Organında Birleşme: Meclis Hükümeti Sistemi	12
1.2.3. Kuvvetler Ayrılığı Sistemleri	14
1.2.3.1. Parlamenter Hükümet Sistemi	15
1.2.3.1.1. Parlamenter Sistemin Tarihsel Gelişimi	16
1.2.3.1.2. Parlamenter Sistemin Özellikleri.....	17

1.2.3.1.3. Parlamenter Sistemin Güçlü ve Zayıf Yanları.....	21
1.2.3.2. Başkanlık Sistemi	24
1.2.3.2.1. Başkanlık Sisteminin Tarihsel Gelişimi	26
1.2.3.2.2. Başkanlık Sisteminin Özellikleri.....	28
1.2.3.2.3. Başkanlık Sisteminin Güçlü ve Zayıf Yönleri.....	32
1.2.3.3. Yarı Başkanlık Sistemi	35
BÖLÜM II.....	38
2. TÜRK ANAYASALARINDA HÜKÜMET SİSTEMLERİ.....	38
2.1. Osmanlıdan Cumhuriyet'e Anayasal Gelişmeler ve Arka Planı.....	38
2.2. 1876 Tarihli Kanun-u Esasi ve Hükümet Sistemi.....	40
2.3. 1921 Anayasası'nda Hükümet Sistemi	43
2.4. 1924 Anayasası'nda Hükümet Sistemi	44
2.5. 1961 Anayasası'nda Hükümet Sistemi	48
2.6. 1982 Anayasası ve Hükümet Sistemi	55
2.6.1. Yürütme Organının Güçlendirilmesine Yönelik Hükümler	58
2.6.2. 2007-2017 Yılları Arasında Uygulanan Hükümet Sistemi.....	63
2.6.3. 2017 Anayasa Değişikliği Sonrası Gelişmeler	65
2.7. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CHS).....	67
BÖLÜM III	70
3. 1982 ANAYASASI'NDA 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ ÖNCESİ VE SONRASINDA UYGULANAN YÜRÜTMENİN DÜZENLEYİCİ İŞLEMLERİ	70
3.1. 2017 Anayasa Değişikliği Öncesi Dönemde Yürütmenin Yasama Niteliğindeki İşlemleri: Kanun Hükmünde Kararnameler.....	71
3.1.1. Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararnameleri	76
3.1.1.1. Kavramın Türk Hukukuna Girişi ve Hukuki Niteliği.....	76
3.1.1.2. Yetki, Hukuki Niteliği ve Unsurları	79
3.1.1.3. Konu, Hukuki Niteliği ve Unsurları	83
3.1.1.4. Şekil ve Usul.....	86
3.1.1.5. Yargısal Denetim	88
3.1.2. Olağanüstü Dönem Kanun Hükmünde Kararnameleri.....	90
3.1.2.1. Kavram ve Hukuki Niteliği.....	90
3.1.2.2. Yetki.....	95

3.1.2.3. Sebep.....	96
3.1.2.4. Konu.....	96
3.1.2.5. Şekil ve Usul.....	97
3.1.2.6. Yargısal Denetim	99
3.2. 2017 Anayasa Değişikliği Sonrası Yürütmenin Yasama Niteliğindeki İşlemleri:	
Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri.....	101
3.2.1. Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri	102
3.2.1.1. Kavram ve Hukuki Niteliği.....	103
3.2.1.2. Yetki.....	105
3.2.1.3. Konu.....	105
3.2.1.4. Şekil ve Usul.....	110
3.2.1.5. Yargısal Denetim	111
3.2.2. Olağanüstü Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri	114
3.2.2.1. Kavram ve Hukuki Niteliği.....	115
3.2.2.2. Yetki.....	117
3.2.2.3. Konu.....	117
3.2.2.4. Yer ve Süre	119
3.2.2.5. Şekil ve Usul.....	119
3.2.2.6. Yargısal Denetim	120

BÖLÜM 4..... 123

4. 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ SONRASINDA YASAMA

YÜRÜTME VE YARGININ YENİ YAPISI VE ERKLER ARASI

İLİŞKİLERİN KUVVETLER AYRILIĞI AÇISINDAN

İNCELENMESİ. 123

4.1. Yasama Organının Yapısal ve İşlevsel Görünümü.....	123
4.1.1. Türkiye Büyük Millet Meclisi (Yasama) Seçimleri	127
4.1.2. Yasamanın Denetim Fonksiyonu.....	128
4.2. Yürütmenin Yeni Yapısı ve Partili Cumhurbaşkanlığı.....	134
4.2.1. Cumhurbaşkanlığı Seçimleri	136
4.2.2. Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri.....	137
4.2.3. Cumhurbaşkanının Tarafsızlığı	142
4.2.4. Cumhurbaşkanının Sorumluluğu.....	144
4.2.5. Yürütme ve Yasama İlişkileri ve Karşılıklı Fesih	147

4.3. Yargının Yeni Yapısı ve Cumhurbaşkanının (Yürütme) Yargısal Yetkileri	153
4.4. Partili Cumhurbaşkanı Sıfatı İle Yasama Üzerindeki Etkileri	156
4.4.1. Yasama Faaliyetleri Yönünden	159
4.4.2. Yargısal Yetkileri Yönünden (Yüksek Yargı Üyelerini Ataması Yönünden).....	162
4.5. Yasama, Yürütme ve Yargı Erkleri Arasındaki İlişkilerin Kuvvetler Ayrılığı Açısından İncelenmesi	166
4.6. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Getirilen Eleştiriler ve Öneriler	172
4.6.1. Olumlu Eleştiriler	172
4.6.2. Olumsuz Eleştiriler	175
4.6.3. Aksayan Yönlerin Düzeltilmesi için Getirilen Öneriler	180
4.6.4. Kuvvetler Ayrılığı İlkesine Yöneltilen Eleştiriler	184
SONUÇ	186
KAYNAKÇA	193
TEZ DEĞERLENDİRME FORMU.....	203

KISALTMALAR LİSTESİ

ABD : Amerika Birleşik Devletleri

AYM : Anayasa Mahkemesi

AY : Anayasa

BK : Bakanlar Kurulu

CHS : Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

CK : Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

HSK : Hakimler Savcılar Kurulu

MHS : Meclis Hükümet Sistemi

MBK : Milli Birlik Komitesi

MGK : Milli Güvenlik Kurulu

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

RG : Resmi Gazete

TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi

YSK : Yüksek Seçim Kurulu

GİRİŞ

İnsanlık tarihi kadar eski bir kavram olan yönetim fonksiyonunun bir bileşeni olarak iktidar kavramı çerçevesinde, yüzyıllara yayılan bir gelişim sürecinde ete kemiğe bürünen devlet, siyasal iktidarın kullanımı bağlamında ve bir tüzel kişilik olarak birtakım işlevlere sahip bulunmaktadır. Devlet kuramlarından hareketle egemenliğin kullanımı sürecinde tezahür eden bu işlevler, özellikle modern hukuk devletlerinde yasama, yürütme ve yargı erkleri biçiminde somutlaşmış ve devlet tüzel kişiliğinin hukuki işlevleri olarak realize olmuştur. Tarihsel çerçevede en eski ve karmaşık bir siyasal organizasyon olarak devletin örgütsel ve işlevsel durumunun açıklanması, adı geçen organlar arasındaki ilişkiler ve roller çerçevesinde anayasalarda yer almakta ve sistematize edilmektedir.

Devletin hukuki işlevlerini icra eden organlar arasındaki ilişki ve rollerin çerçevesini oluşturan anayasalar, yasama, yürütme ve yargı güçleri bağlamında bir formülasyon öngörmekte ve aynı zamanda siyasal iktidarın kullanımını realize eden erklerin fonksiyonları da bu çerçevede temellendirilmektedir. Yargı erkinin durumu ve işlevine ilişkin özel ve özenli bir işleyişin mevcudiyetine dair genel kabulün ötesinde, yasama ve yürütme erklerinin kullanımı, bunların ilişkileri ve üstlendiği roller, genel olarak hükümet sistemlerinin kategorizasyonuna temel teşkil etmekte, kriter oluşturmaktadır. Diğer bir ifadeyle bugün modern dünyadaki hükümet sistemleri ayrımının esasını bu iki erkin kimler tarafından nasıl kullanıldığı ve hukuki çerçevede aralarındaki ilişkinin keyfiyeti hususu oluşturmaktadır.

Yasama ve yürütme erkleri bağlamındaki ayrılık ya da birliktelik ölçütü üzerinden hükümet sistemleriyle ilgili olarak genellikle güçler birliği ve güçler ayrılığı şeklinde bir tasnife tabi tutulmakta ve her bir başlık da alt sistemler ve çeşitler olarak incelenmektedir. Kuvvetlerin birliğini esas alan sistemler mutlak monarşi ve diktatörlük olarak sınıflandırılıp, bu modeller bağlamında ele alınırken, yargının durumu bir tarafa, yasama ve yargı güçlerinin, ilişkiler ve roller çerçevesinde ayrılığını temel alan hükümet sistemleri de parlamenter sistem ve başkanlık sistemi biçiminde kategorize edilmektedir. Bunun yanı

sıra, iki modelin karma ve melez bir uygulamasını teşkil eden yarı başkanlık sistemi de yine bu çerçevede üçüncü modeli oluşturmaktadır.

Hükümet sistemlerinin sınıflandırılması kapsamında ve Türk anayasalarında oluşturulan çerçeve bağlamında hükümet sistemlerinin Türkiye özelinde incelenmesi ve 2018 itibariyle uygulanmaya başlayan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CHS) ile geline nokta karşı karşıya bulunduğumuz durumun bütün yönleriyle değerlendirilmesi bu çalışmanın ana temasını oluşturmaktadır. Dolayısıyla çalışmanın temel amacı, ülkenin yaşadığı anayasal süreçler ışığında; 2017 Anayasa değişikliği ile geçilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama, Yürütme ve Yargı erklerinin yeni yapılarını irdeleyerek sistemin kuvvetler ayrılığı bağlamında bir analizini yapıp, uygulamada şu ana değin ortaya çıkan sonuçları hukuk devleti açısından değerlendirerek sorun olarak görülen noktalarda somut öneriler ortaya koyabilmektir.

İlk Türk Anayasası olan 1876 tarihli Kanun-u Esasi'den başlamak üzere, 1921, 1924, 1961 ile son olarak çok önemli değişikliklerle beraber halen yürürlükte olan 1982 Anayasası ile getirilen hükümet sistemlerinin temel özellikleri ve nitelikleri kapsamında mevcut CHS'ne gelinceye kadar yaşanan yüz elli yıllık hikâyenin bir özetini ele aldıktan sonra esas itibariyle yeni inşa edilen CHS'nin temel bileşenlerini irdelemek ve değerlendirmeye matuf olmak üzere bu çalışma dört bölümde ele alınmıştır.

Çalışmanın ilk bölümünde hükümet sistemleri, literatürde yer alan ve kuvvetler ayrılığı ilkesi bağlamında yapılan tasnifler üzerinden, ilk önce kuvvetler birliği ve kuvvetler ayrılığı şeklinde ayrımlanarak ve daha sonra da her bir modelin kendi alt türleri kapsamında ele alınmıştır. Kuvvetler ayrılığını esas alan hükümet sistemlerinin iki türü olarak öne çıkan parlamenter hükümet sistemi ve başkanlık sistemi üzerinden yer yer mukayeseler yapılmak suretiyle iki model, tarihsel gelişimleri, başlıca özellikleri, güçlü ve zayıf yanları öne çıkarılarak titizlikle ele alınmıştır. Türkiye özelindeki hükümet sistemleri incelemesine kavramsal bir çerçeve olarak değerlendirilebilecek bu bölümde konunun literatürel boyutu irdelenmiş ve analiz edilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde, 1876 tarihli ilk Türk anayasası olma özelliğine sahip Kanun-u Esasi'den başlamak suretiyle ve Tanzimat'tan Cumhuriyet'e tevarüs eden anayasacılık hareketlerini takip ederek sırasıyla 1921, 1924, 1961 ve el'an yürürlükte olan 1982 Anayasalarının oluşturduğu hükümet sistemlerine ilişkin çerçeve ve düzenlemeler, Türk anayasalarında hükümet sistemleri üst başlığı altında ele alınmıştır. Çok önemli değişikliklerle birlikte şu an yürürlükte olan ve hükümet sistemiyle ilgili temel çerçeveyi

oluşturan 1982 Anayasası'nın getirdiği yürütmeyi güçlendiren düzenlemelerin yanı sıra 2007- 2017 yıllarını kapsayan dönemdeki konuyla ilgili gelişmeler ve 2017 itibariyle başlayan sürecin nihayetinde 2018 yazında yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin ortaya çıkışı bu bölümde ele alınmakta ve incelenmektedir.

1982 Anayasası'nda 2017 anayasa değişikliği öncesi ve sonrasında yer alan yürütmenin düzenleyici işlemleri konusu da bu çalışmanın üçüncü bölümünün odağını teşkil etmektedir. 2017 değişikliği öncesinde yürütmenin yasama niteliğindeki işlemleri arasında önemli bir yere sahip olan Kanun Hükmünde Kararnameler (KHK), bu bölümde olağan dönem KHK'leri ve olağanüstü dönem KHK'leri şeklindeki bir ayırım çerçevesinde ele alınmaktadır. 2017 tarihinde gerçekleştirilmiş olan anayasa değişikliğiyle tesis edilip getirilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin (CHS) önemli enstrümanlarından biri olarak, yürütmenin yasama niteliğindeki işlemleri arasında yer alan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (CK) konusunu da yine bu bölümde, olağan dönem CK ve olağanüstü dönem CK ayırımı çerçevesinde incelenmiştir. Yasama ve yürütme organlarının kuvvetler ayrılığı ilkesi bağlamındaki ilişkileri bakımından önem arz eden yürütmenin düzenleyici işlemleri konusu bu bağlamda Türkiye'nin bu dönemi özelinde analiz edilmiştir. Ülkemizde uygulanan Anayasalarda ortaya çıkarılan hükümet sistemlerinde mütemadiyen yürütmeyi güçlendirici birtakım düzenlemeler ihdas edildiği için gerek 2017 değişikliği öncesi yürürlükte olan, gerek 2017 değişiklikleri sonrası yürürlüğe giren yürütmenin yasama niteliğindeki düzenleyici işlemleri üzerinde kuvvetler ayrılığı bakımından ayrıntılı bir şekilde durulmuştur.

Tez çalışmasının son bölümünü oluşturan dördüncü bölümde ise, 2017 yılında gerçekleştirilen köklü anayasa değişikliği ile geçilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi bağlamında yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin hem yapısal ve hem de işlevsel yeni görünümü, ilişkiler, roller, görev ve yetkiler çerçevesinde analiz edilmiştir. Bütün bu irdeleme ve analiz çalışmalarımızın odağında ise kuvvetler ayrılığı ilkesi bir kriter olarak yer almaktadır. Yasama, yürütme ve yargı organlarının yeni hükümet sistemindeki durumu çerçevesinde, öncelikle yasama organı, yasamanın yeni yapısı, seçimler ve yasamanın denetim işlevi gibi alt başlıklar şeklinde ele alınmıştır. Bunun yanı sıra, yürütme organının yeni dönemdeki yapısı ve partili Cumhurbaşkanlığı konuları bağlamında, Cumhurbaşkanlığı seçimleri, Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri, tarafsızlığı, sorumluluğu ile yeni dönemde yürütme ve yasama ilişkilerinin yeni konuları incelenerek

tartışılmıştır. Ayrıca yeni dönemde yargı erkinin durumu, işleyişi ve özellikle yeni yapılandırılan yürütme organı ile ilişkileri de bu bölümde ele alınmıştır.

Devlet tüzel kişiliğinin üç temel bileşeni olarak yasama, yürütme ve yargı erkleri arasında söz konusu olan ilişkilerin güçler ayrılığı bakımından yeni dönemdeki durumunun yanı sıra, yeni tesis edilen CHS'ne yönelik eleştiriler ve öneriler de çalışmanın bu bölümünde ele alınmıştır. Henüz yeni olan ve uygulamasının dördüncü yılına ulaşan CHS'nin mevcut durumdaki görünümü, bu eleştiriler ve öneriler bağlamında analiz edilerek değerlendirilmesi de bu bölümde yer alan konular arasındadır.

Bilindiği üzere bilimsel çalışmalarda genel itibariyle iki tür yöntemin uygulandığı görülmektedir. Teorik çalışma analizlerine dayanan yöntem bunlardan ilkinin oluştururken, saha çalışmasına dayalı yöntem ikincisini oluşturmaktadır. Tez çalışması genel itibariyle pandemi döneminden bu tarafa devam eden bir sürece yayıldığı için ve saha çalışmalarının genel itibariyle anket ve röportajın yanı sıra çeşitli gözlem ve deneklere başvurmayı da içerdiğinden bu çalışmada başvuru bir yöntem olmamıştır. Yanı sıra, saha çalışmalarına dayalı yöntemin konunun yeni olmasından ötürü somut çözümler ortaya koyamayacağı değerlendirilmiştir. Bu sebeplerden ötürü bu tez çalışmasında yerli ve yabancı literatürün olabildiğince taranmasının yanı sıra yazılı ve görsel basındaki konuya dair yayın ve çalışmalar da ele alınarak analitik değerlendirmeler yapılmak suretiyle teorik bir yöntem benimsenmiştir.

BÖLÜM I

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE: DEVLET, SİYASAL İKTİDAR VE HÜKÜMET SİSTEMLERİ

1.1. İktidar, Siyasal İktidar ve Devlet

Hedeflerin etkili ve verimli bir şekilde gerçekleştirilebilmesi için bir insan grubunda, iş birliği ve koordinasyonu temin etmeye matuf faaliyetleri içeren yönetim kavramı (Baransel, 1993: 5) insanlık tarihi kadar eskidir. İnsanların bir arada yaşamaları fikri ve pratiğinin bir sonucu olarak yönetim olgusu bu anlamda, en ilkel topluluklardan bugünün modern ulus devletlerine kadar devam edegelen önemli bir işlev niteliğini taşımaktadır.

16. ve 17. Yüzyıllarda Batı Avrupa’da belirginleşmeye başlayan modern devletler öncesinde de bütün toplumların kendi şartları çerçevesinde var olan ve işleyen bir iktidar olgusundan bahsedilebilmekle birlikte, modern içeriğiyle bir ülke, devlet ve hükümet etme fonksiyonundan söz edebilmek için, Orta Çağ sonrasında ete kemiğe bürünecek olan modern devletleri beklemek gerekecektir. “Hükümetin nüve halindeki biçimlerini bünyesinde taşıyan, fakat modern devletin özelliklerini taşımayan toplumlar ya da topluluklar” (Barry, 2000: 58) olarak ele alabileceğimiz bu aşamanın ötesinde modern devletlerde iktidar yapısı anlamında devlet ve onu idare eden kişi hukuki olarak birbirinden ayrılmıştır. Bu çerçevede günümüzde devlet, hukuki olarak örgütlenmiş ve de müesseseleşmiş bir siyasal iktidar yapısına tekabül etmektedir ve siyasal iktidarın yapısal ve işlevsel boyutları bağlamında iktidar ve devlet kavramları iç içe geçmiş bir görünüm arz etmektedir.

1.1.1. İktidar, Siyasal İktidar ve Meşruluk

Gerçekte sadece siyasete özgü olmayan sosyolojik bir kavram olarak iktidar olgusuna, toplumsal hayatın ve insan ilişkilerinin farklı aşamalarında yazılı ve yazılı olmayan, formel ve in formel vb. biçimleriyle her zaman rastlamak mümkündür. İktidarın ortaya çıkışı ve işleyişi bağlamında en eski ve karmaşık bir format olarak siyasal iktidar ise devletle özdeş hale gelmiş ve yasama, yürütüme ve yargı erklerinin realize olması sürecinde devletin yapısal ve işlevsel boyutlarına çerçeve teşkil etmiştir. Ötekilerin davranışlarını etkileme, yön verme ve diğerlerini kontrol edebilme gücü anlamında iktidarın devlet özelindeki görünümü ise siyasal iktidar olarak tezahür etmektedir. Weberyen bir bakış açısıyla, “meşru fiziki zor kullanma tekelini elinde bulunduran aygıt” olarak ele alabileceğimiz devletin en önemli niteliklerinden birisi de bu anlamda siyasal iktidarın temerküz ettiği bir örgütlenme ve işleyiş sahne olmasıdır.

Bir ülkedeki örgütlenmiş sosyal yapının tümüne şamil makro bir iktidarı ifade eden siyasal iktidar, siyasi toplumun işleyişi ve sürdürülmesi bağlamında temel nitelikte bağlayıcı kararlar alma ve uygulama yetkisini haiz, kapsamlı ve de merkezileşmiş bir iktidar özelliğini taşımaktadır. Bu anlamda “zor kullanma” siyasal iktidar açısından maddi ögeyi oluştururken, diğer taraftan manevi unsuru ise rıza ya da meşruluk teşkil etmektedir. Güce muvafakat gösterme ve rıza ifade etmeyi de içeren (Lipson, 1973: 85) iktidar kavramı siyasal iktidara evrildiğinde her zaman rızaya dayanmasa da her daim etkilidir. Belirleyici ve üstün olma vasıflarına haiz bulunan siyasal iktidar, bu anlamda egemenliğin halk adına kullanımı ile de ilgili bulunmaktadır.

Siyasal iktidarın fiziki zor kullanma hususundaki tekeli, onun sürekliliğini sağlamaya tek başına yeterli gelemeyebileceği için, iktidarın bu kendinden menkul meşruiyetinin yanında yönetilenlerin rızası ve bu bağlamdaki desteğini ifade eden meşruluk kavramı da siyasal iktidar kavramı ile yakından ilgili önemli bir kavramdır. Siyasal itaatın gönüllüğüne vurgu yapan meşruluk, siyasal toplumun kategorik olarak karşısında yer alan sivil toplumla bir teması ve iş birliğine de işaret etmektedir. Meşruluk bu anlamda güce, iktidara giydirilen bir kiske olarak otoriteyi beraberinde getirir. Weber’in, gelenekler, karizma ve genel normlara dayandırmak suretiyle kategorize edip tipolojisini oluşturduğu siyasal meşruluk, modern toplumlarda hukuki-rasyonel içerikte tezahür etmekte ve bu anlamda otorite kavramı ile biraz daha yakınlaşmaktadır. İktidarın rastgele elde edilmekten öte, bir hakka istinat ettiği düşüncesinin kabul edilmesi (Kapani, 1996: 67) yani meşru bir iktidar olarak

görölme ile otoritenin uygulanabilirliği ve sürdürülebilirliği arasında da yine yakın bir ilişki bulunmaktadır.

Siyasal iktidarın aldığı ve uygulamaya koyduğu kararların yönetilenler üzerindeki etkisi ve ortaya çıkan geri besleme, siyasal otoritenin sisteme sokulan girdileri uygun çıktılarına dönüştürebilme yeteneği ve başarısı ile yakından ilgilidir. David Easton'ın halk, siyasal rejim ve siyasal otorite olarak (Kışlalı, 1996: 33) kısımlara ayırdığı siyasal sistemin işleyişini de bu çerçevede ele almak gerekmektedir. Diğer bir ifade ile siyasal iktidarın işleyiş ve sürdürülebilirliği ile meşruluk arasında yakın bir ilişki mevcuttur. Bu ilişki çerçevesinde örgütlenmiş bir siyasal iktidar, tanımlanmış belli bir ülkede ve devamlı bir halk ile birlikte bir siyasal birlik teşkil etmekte ve hukuki bir süje olarak devleti oluşturmaktadır.

1.1.2. Hukuki Kişilik Olarak Devletin Unsurları, Hukuki İşlevleri ve Devlet Biçimleri

Merkezi ve yerel düzeyde çok sayıda tüzel kişilikten oluşan ve kendisi de bir tüzel kişilik olarak devletin unsurları, hukuki fonksiyonları ve son tahlilde realize olan devlet biçimlerini burada ele almak, asıl konumuz olan hükümet sistemlerinin daha iyi anlaşılması açısından yararlı olacaktır. Devletin ortaya çıkışı bağlamında ortaya konan, başta toplum sözleşmesi kuramı olmak üzere, kuramların çoğunda devlete ait bu hukuki kişilik öne çıkmakta, siyasal iktidarın hukuki örgütlenmesine vurgu yapılmaktadır.

Gerek iç ve gerekse uluslararası hukuk bakımından içeriklere sahip olan devletin sözü edilen bu hukuki kişiliği, egemenlik bağlamında ona bir süreklilik de temin etmektedir. Jean Bodin'in çerçevesini çizdiği modern egemenlik teorisinin bu hukuki kişiliğe yaptığı vurgu bağlamında, devletin yetkilerini kullananlar, tatbik edilen hükümet şekilleri ve bunların dayandırıldığı organlar değişse de işin öznesini oluşturan devlete ait bu hukuki kişilik bu değişenlerin ötesinde varlığını devam ettirir. Kişiler, organlar ve hükümetlerin ötesinde devletin sürekliliğini mümkün kılan temel argüman devlete atfedilen bu hukuki kişiliktir.

Tanımlanmış bir ülkede yaşayan devamlı niteliği haiz bir halkın hükümet adını verdiğimiz bir yönetim sistemi bağlamında oluşturduğu siyasi birlik (Erdoğan, 2011: 8) anlamında devlet, ülke, halk ve meşru, örgütlenmiş bir iktidar unsurlarından meydana gelmektedir. Devletin fonksiyonları bağlamında yapılan ve genel kabul gören yasama, yürütme ve yargı işlevleri, devletin hukuki kişiliğinin temel bileşenlerini teşkil etmektedir. Siyasal toplumda

genel kural vazetme fonksiyonu olarak tanımlanabilecek yasama faaliyeti, devletin varoluş nedenlerinden birisi olarak onu tanımlayan temel nitelikler arasında ve hatta en başında yer almaktadır.

Yine, kamusal mal ve hizmetlerin ortaya konulması ve dağıtımı bağlamında bir örgütlenme ve işleyiş tekabül eden yürütme fonksiyonu da bu anlamda devlet tüzel kişiliği için önemli bir işlev niteliğindedir. Yasama tarafından ortaya konan genel kuralların birtakım işlem ve eylemler vasıtasıyla uygulamaya konulması yani diğer bir ifadeyle hukukun uygulanması, devletin yürütme fonksiyonunu teşkil etmektedir. Devlet tüzel kişiliğinin üçüncü temel fonksiyonunu oluşturan yargı işlevi ise, bireylerin kendi arasında ya da devletle olan ilişkilerinde ortaya çıkabilen uyuşmazlıkların yine hukuk çerçevesinde mahkemeler aracılığıyla çözüme kavuşturulmasını ifade etmektedir.

Devletlerin, toplumların siyasi-idari geleneklerine, tarihi ve sosyal, siyasal birikimlerine bağlı olarak farklı şekillerde uygulansa da devletin burada sözü edilen bu üç temel fonksiyonu iç içe geçmiş bir şekilde işlemeye devam eder ki bu bağlamdaki farklı görünüm, karşımıza devlet biçimlerini çıkarmaktadır. Egemenlik kavramı temelinde ve bu üç fonksiyonun farklı formülasyonları çerçevesinde farklı görünüm alan modern devlet, genel olarak üniter ve federal olmak üzere iki farklı şekilde örgütlenmekte ve faaliyet göstermektedir. Kuvvetlerin mülki ya da dikey dağılımı (Erdoğan, 2011: 15) bağlamında modern devletlerin yapısal ve işlevsel olarak ortaya koydukları örgütlenme ve işleyiş böylesi bir ayrıma temel teşkil etmektedir.

Amacı, belli bir torak parçası (ülke) üzerinde yaşayan insanların güvenlik, adalet, sosyal refah ve kalkınma gibi ortak ihtiyaçlarının karşılanması olan devlet, siyasal bir organizasyon olarak merkezi yönetim örgütlenmesi yanında yerel- bölgesel düzeyde de örgütlenmeye gitmektedir. Gerek kamusal mal ve hizmetlerin daha etkin/verimli sunulması ve gerekse katılımcı, demokratik bir yönetimin realize edilebilmesi bağlamında ülke ve toplumlar özelinde tarihi, geleneksel, sosyal, ekonomik ve siyasi- idari arka planı ve açıklamaları bulunan bu örgütlenme ve işleyiş, yukarıda sözü edilen üniter ve federal şeklindeki devlet biçimleri ayrımına temel teşkil etmektedir (Ökmen, 2021: 11).

Siyasi yapısı ne olursa olsun bütün ülkeler bu iki yönetim ilkesine göre, yani merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine göre idari birimlerini örgütlemektedir. Uygulamada salt olarak bu iki ilkelerin tek başına uygulanmasına rastlanmamakta, her devlet, bu iki ilkeyi uygulamada şekillendirirken sosyal, ekonomik, kültürel, siyasi- idari ve tarihi koşullarını göz önünde bulundurarak farklı bir yapılanma ve işleyişi tercih

etmektedir (Eryılmaz, 2020: 108). Kamu yönetimi örgütlenmesine egemen olan kamu tüzel kişiliği ve idarenin bütünlüğü ilkeleriyle birlikte merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri birbirinin karşısı değil, tamamlayıcısı olarak birlikte uygulanmaktadır (Parlak ve Sobacı, 2012: 28). Ülkeler, merkezi yönetim ve yerinden yönetimin kazandığı ağırlığa göre merkeziyetçi ya da adem-i merkeziyetçi olarak nitelendirilmektedir (Ökmen ve Parlak, 2016: 6).

Üniter ve federal olarak realize olan devlet biçimleri ayrımının temelini asıl olarak siyasal yerinden yönetim yaklaşımı teşkil etmektedir. Kamusal hizmetlerin sunumundaki etkinlik ve verimliliğin yanı sıra demokratik niteliği önceleyen idari yerinden yönetim ötesinde, siyasal yerinden yönetim devlet biçimlerini şekillendiren önemli bir anlayış ve uygulamadır. Tek bir yasama, yürütme ve yargı örgütlenmesi ve işleyişine dayanan üniter devlet biçiminin (Türkiye, İngiltere vb.) yanı sıra, ülkelere göre farklı isimler alan kendi yasama, yürütme ve yargı örgütlenmelerine sahip alt siyasi birimler üzerinde örgütlenmiş olan federal bir yapıyı ve de işleyişi ifade eden federal devlet (A.B.D, Kanada, Almanya vb.) uygulaması bugün modern dünyadaki iki temel devlet biçimini oluşturmaktadır. Devletlerin bu üniter ya da federal örgütlenme biçimlerinden birine göre örgütlenmiş ve faaliyet gösteriyor olmaları, yani tercih ettikleri devlet biçimi, son tahlilde hükümet sistemlerini de yakından ilgilendirmekte ve etkilemektedir. Hükümet sistemlerine ilişkin ayırlama ve sınıflandırmada bu etkileri görmek mümkündür.

1.2. Hükümet Sistemleri ve Sınıflandırılması

1.2.1. Kuvvetler Ayrılığı Teorisi

İnsanlık tarihinin en eski ve bir o kadar da karmaşık siyasal organizasyonu olarak devletin ortaya çıkışı ve gelişimi, örgütsel ve işlevsel bir içeriğe sahiptir. Egemenliğin kullanımı bağlamında birtakım kurumları ve organları gerekli kılan bu gelişim sürecinde, genel kurallar koyma, bu kuraları uygulama çerçevesinde kamusal mal ve hizmetleri üretme fonksiyonları sırasıyla yasama ve yürütme olarak ortaya çıkarken, yapısal ve işlevsel olarak devam eden işleyişin her aşamasında ortaya çıkabilecek anlaşmazlıkların çözümü bağlamında ise yargı erki devreye girmektedir.

Yasama, yürütme ve yargı olarak ete kemiğe bürünen devlet tüzel kişiliğinin bu üç organından yargı bir tarafa bırakılacak olursa, yasama ve yürütme arasındaki ilişkiler ve iş bölümünün niteliği ile hükümet sistemi ve biçimi arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır.

Bu ilişkideki temel nokta, egemenliğin kullanılış biçimi veya diğer bir ifadeyle hangi organlar aracılığıyla kullanılacağına ilişkin olarak tezahür etmektedir. Bu bağlamda yasama ile yürütme arasındaki ilişki noktasındaki tercihler hükümet sistemini belirlerken, son tahlilde, bir bütün olarak bu organlar ile halk arasındaki ilişkiyi içeren siyasal sistemler (Türküne, 2011: 134) de şekillenmektedir.

Yönetilenler ile meşruiyet temelinde kurulacak ilişkilerin niteliği, gerek siyasal kurumlar ve gerekse siyasal sistemin şekillenmesinde son derece etkilidir ve bu anlamda siyasal sistem, siyasal iktidarın oluşumu ve kullanımı noktasında kapsayıcı bir niteliğe haizdir. Diğer bir deyişle egemenliğin kim tarafından hangi organlarca, nasıl bir rol çerçevesinde kullanılacağı sorularının cevabı, hükümet sistemlerinden siyasal sisteme uzanan geniş bir yelpazede önemli sonuçları beraberinde getirmektedir.

Hükümet sistemlerine ilişkin tasnif çalışmalarında hareket noktasını, yukarıda altı çizildiği üzere egemenliğin kullanımı bağlamında, kuvvetlerin ayrılığı ya da birliği oluşturmaktadır. Devlet tüzel kişiliğinin hukuki fonksiyonu çerçevesinde yasama, yürütme ve yargı erkleri arasındaki ilişkiler ya da diğer bir deyişle bu güçlerin toplanma biçimi, bu konudaki sınıflandırma çalışmalarında önemli bir ölçüt olarak ele alınmaktadır. Bu ayrım ve tasnifin hareket noktası olarak kabul edilen kavram ya da ilke ise “kuvvetler ayrılığı” teorisidir.

J. Locke tarafından ilk defa öne sürülen ve sonrasında Montesquieu tarafından Yasaların Ruhu isimli eserinde geliştirilip, formüle edilen “kuvvetler ayrılığı” teorisi, bir anlamda Montesquieu ile özdeşleşmiştir. Yasama, yürütme ve yargı olarak isimlendirilen bu üç kuvvet Montesquieu’ya göre birbirinden ayrılmalıdır, özellikle yasama ve yürütme bakımından bu ayrılık niteliği olmazsa olmaz (sine qua non) bir nitelik arz etmektedir. Çünkü bu olmazsa yani yasama ve yürütme erkleri ayrı tutulmazsa özgürlük ortadan kalkar. Yine, yasama ve yürütmeden ayrılamamış bir yargı da aynı şekilde özgürlük için bir tehdittir. Yargı erki mahkemelerce kullanılmalı ve yasama ile yürütmeden kesin ve açık bir şekilde ayrı tutulmalıdır. Ona göre her biri sınırlı kuvvetler olma özelliğini haiz bu üç kuvvet yani yasama, yürütme ve yargı kendi sınırları içinde tutulmazsa özgürlüğü ortadan kaldıran bir enstrümana dönüşebilir (Gözler, 2020: 122).

Günümüzde devletin hukuki fonksiyonlarının tanımlanması ve anlaşılması bağlamında araçsal bir işleve de indirgenen kuvvetler ayrılığı ilkesi, sözü edilen tasnifin teknik bir aracı olarak işlev görmektedir (Erdoğan, 2011: 16). Kuvvetler ayrılığı teorisi bağlamında kategorize edilen hükümet sistemlerinin belirlenmesinde yargı, hem hukuki/teknik niteliği hem de bütün sistemlerde siyaset dışı olarak bağımsız mahkemeler tarafından icra

edildiğinden dolayı bir kenarda tutulmuş, altı çizilen ayrılık yasama ve yürütme erkleri kapsamında olmuştur.

Bu üç erkin ayrılığı noktasında, yargıyı bir kenara ayıracak olursak asıl sorun alanı olarak yasama ve yürütmenin ayrılması hususu günümüz modern devletlerinin gündeminde önemli bir yer tutmaktadır. Genel olarak anayasalarda kurucu iktidarın tercihi bağlamında realize olan siyasal sistemde, hükümet sistemine ilişkin model, yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişki ve rol paylaşımı bağlamında şekillenmektedir. Yargı organının bağımsızlığı ve ayrı tutulması konusunda genel bir kabul bulunduğundan burada asıl belirleyici faktör yasama ve yürütmenin ayrılma niteliği olmaktadır. Bu çerçevede hükümet sistemleri hususunda literatürde “kuvvetler birliği” ve “kuvvetler ayrılığı” biçimindeki ikili kategorizasyona genel olarak kabul görmektedir. Çalışmamızın bu aşamasında sözü edilen tasniften hareketle hükümet sistemlerini ayrıntılı bir şekilde ele alabiliriz.

1.2.2. Kuvvetler Birliği Sistemleri

Kuvvetler ayrılığı teorisi bağlamında yapılan sınıflandırma kapsamında karşımıza çıkan ilk hükümet sistemi biçimi kuvvetlerin birliğini esas alan sistemlerdir. Sözü edilen kuvvelerin yürütme ya da yasamada birleşmesi durumuna göre iki kategoride ele alabileceğimiz kuvvetler birliğine dayalı hükümet sistemlerinin ilki, kuvvetlerin yürütme organında birleşmesini temel alan mutlak monarşi veya diktatörlüktür. Yasama organında kuvvetlerin birleştirilmesini esas alan ikinci modele ise “meclis hükümeti sistemi” adı verilmektedir.

1.2.2.1. Yürütme Organında Birleşme: Mutlak Monarşi ve Diktatörlük

Yasama ve yürütme erklerinin aynı elde yani yürütme organında temerküz etmesi, kuvvetler birliği sistemlerinin birinci modelini teşkil etmekte ve bu model mutlak monarşi ya da diktatörlük şeklinde uygulama bulmaktadır. Kendi koyduğu yasaları uygulama görevini üstlenen bir yürütmeyi ifade eden bu modelin ilk uygulama biçimini oluşturan “mutlak monarşi”de kral ya da hükümdar yasama ve yürütme güçlerini kendi uhdesinde toplamıştır. En üst ve tek otorite olarak hükümdar, yasama, yürütme ve hatta yargı fonksiyonunu da icra etmektedir. Diğer bir deyişle yasaları vazetmekte, uygulamakta ve uymayanları da yargılamaktadır. Bazı organlar ve görevliler vasıtasıyla yürütülen bu

işlevler konusunda tek söz sahibi ve belirleyici aktör hükümdar olmaktadır (Turhan, 1993: 22).

Günümüzde İngiltere'den Japonya'ya kadar birçok ülkede uygulama bulan ve bir kuvvetler ayrılığı modeli olan meşruti monarşi (Gözler, 2020: 124) ile sık sık karıştırılan mutlak monarşilerin günümüzde uygulaması kalmamıştır. Uzun yıllar boyunca Osmanlı Devleti'nin idari sistemi olarak uygulanan mutlak monarşi, 1876 tarihli Kanun-i Esasi ile yani ilk Türk Anayasası ile getirilen Meşruti Monarşiye geçişle birlikte tarihin tozlu sayfaları arasında kalmıştır. Yukarıda da ifade edildiği gibi, Suudi Arabistan vb. bu modeli andıran ülkeler olmakla birlikte, mutlak monarşilerin günümüz dünyasında uygulaması kalmamıştır.

Yasama, yürütme ve yargı erklerinin bir tek şahıs ya da grupta temerküz etmesi anlamında diktatörlük, “totaliter diktatörlük” ve “otoriter diktatörlük” olarak iki farklı biçimde uygulanmaktadır. Bunlardan birincisi olan totaliter diktatörlükler; “komünizm, nasyonal sosyalizm gibi sağ ve solun uç noktalarını oluşturan ve bütüncü bir ideolojiye dayanan toptancı yaygın terör uygulamalarını da içeren tek parti iktidarı formatında ortaya çıkmaktadır. Hitler dönemi Almanya yönetimi sağ uçta ve Stalin'in Sovyetler Birliği sol uçta konuya birer örnek teşkil etmektedir (Linz, 1984: 25).

Diktatörlüklerin ikinci türünü oluşturan otoriter diktatörlük ise, “sınırlı bir plüralizme yer veren, ideolojiye değil zihniyete dayanan, yaygın ve yoğun bir siyasal mobilizasyon ve katılma yaratmayan rejimler olarak tanımlanmaktadır.” İspanya'da Franko dönemi, Libya'daki Kaddafi yönetimi vb. uygulamalar demokrasi karşıtı bir rejim olarak bu modele örnek teşkil etmektedir (Gözler, 2020: 126).

1.2.2.2. Yasama Organında Birleşme: Meclis Hükümeti Sistemi

İlgili yazında Meclis Hükümeti Sistemi (MHS) veya Konvansiyonel Sistem olarak isimlendirilen ve kuvvetler birliği uygulamasının bir türü olarak karşımıza çıkan bu modelin temel özelliği yürütme ve yasama erklerinin yasama organında toplanmasıdır. (Özbudun, 1992: 51-58). Yasama organının kendi vazettiği yasaları yine bizzat kendisinin uygulamaya koyması olarak da ifade edilebilecek olan bu modelde, devletin tek bir organ tarafından yürütülmesi söz konusu olmaktadır (Dal, 1973: 119).

Milli egemenliğin tek ve de bölünmez olduğu yaklaşımından hareketle yine tek ve bölünmez olarak temsilin gerekliliğine vurgu yapan J.J. Rousseau'nun fikirleri MHS'ne temel teşkil etmektedir (Turhan, 1993: 25). Egemenliğin kaynağı ve gerçek sahibi olarak ulusu gören ve bu teorinin yansıdığı organ olarak yasama organını muhatap kabul eden bu yaklaşımın özünde, yürütmenin ancak yasama organının bir aracı olabileceği düşüncesi yer almaktadır (Yakacak, 2014: 6, 7). Bu sistemde, genel olarak, yasama organı bir tek meclisten müteşekkildir ve yürütmenin yasama karşısında siyasal bir sorumluluğu bulunmamaktadır. Yasama, fiili olarak yürütme görevini de üstlendiğinden dönemsel olarak çalışmalarına ara verme ya da tatile girme gibi uygulamalar söz konusu olmaz (Derdiman, 2011: 125).

Kuvvetler birliği düşüncesi temelinde meclisin üstün olduğu vurgusunu öne çıkaran MHS'nde yürütmenin bir aracı ya da bir anlamda türevi olarak kabul edilen yürütmeye bir kuvvet izafe edilmez, ayrı bir erk olarak bakılmaz (Özbudun, 1992: 51). Ancak meclisin sayısal büyüklüğü ve teknik nedenlerle, yürütme gücü mecliste oluşturulan bir komite ya da heyet gibi temsilciler vasıtasıyla kullanılmaktadır. Bu sistemde kişilerden öte, her birisi, birçok önemli fark bulunmakla birlikte, parlamenter sistemdeki bakanlara benzer şekilde üyelere oluşan heyet aracılığıyla yürütme erkinin kullanılması söz konusudur (Gözler, 2020: 128). 1921 Anayasası döneminde Türkiye'de bir süreliğine tatbik edilen bu modelde, meclis tarafından yürütme görevini yerine getirmek üzere oluşturulan söz konusu heyete "İcra Heyeti" ve bu heyetin üyelerine ise "İcra Vekili" ismi verilmiştir (Özbudun, 1992: 55).

MHS ile yürütme bağlamında ortaya çıkan özellikler aşağıdaki gibi sıralanabilir;

- Meclis Hükümeti Sistemi'nde devlet başkanı yer almaz,
- MHS'de başbakanlık gibi bir makama da yer verilmez,
- Bu sistemde "İcra Vekilleri Heyeti" ve üyeler arasında "Kolektif Sorumluluk" ile "bakanlık dayanışması" prensibi uygulanmamaktadır.
- "İcra Vekilleri Heyeti"nde görev alacak üyeler meclis tarafından kendi üyeleri arasından teker teker seçilerek göreve gelir, görevden alınma hususunda da aynı usul geçerlidir.
- "İcra Heyeti" ile meclis arasındaki ilişki tamamen meclis lehine olarak tek taraflıdır. Heyetin Meclis'e karşı kullanabileceği fesih vb. herhangi

bir araç bulunmamaktadır (Gözler, 2020: 129). Söz konusu heyet parlamentonun emir ve talimatlarını icra etmekle görevlidir. Heyet ayrı karar alma yetkisine sahip olmadığı gibi, kararları meclisçe her an iptal edilebilir (Terzioğlu, 2014: 17).

1.2.3. Kuvvetler Ayrılığı Sistemleri

Yüzyıllara yayılan gelişim sürecinde ortaya çıkan devlet tüzel kişiliğinin hukuki fonksiyonları bağlamında, yasama, yürütme ve yargı erkleri arasındaki ilişkilerin ve rollerin çerçevesini belirlemek bakımından günümüzde önemli bir ölçüt haline gelen ve genel kabul gören kuvvetler ayrılığı teorisinin bir boyutunu kuvvetler birliği anlayışı ve uygulamalarına ilişkin sistemler oluştururken, diğer boyutunu ise kuvvetlerin ayrılığını ve özellikle de yargı bir tarafa ayrılmak üzere yasama ve yürütme erklerinin ayrılmasını esas alan sistemler oluşturmaktadır.

İlk ortaya atan kişi olarak John Locke'un katkıları ve bu teorinin kendi ismiyle adeta özdeşleştiği Montesquieu'nun formüle etmesi sonrasında modern devletlerin hukuki işlevleri ile ilgili ayrımlamalarda teknik bir kritere dönüşen bu teori çerçevesinde yasama ve yürütme erklerinin ayrılığına dayandırılarak tesis edilen devlet modelleri, kuvvetler ayrılığı sistemleri kategorisinde ele alınmaktadır. Erklerin bu şekilde birbirinden ayrılmasını öngören bu ilke, Batı Avrupa'da modern devletlerin siyasi-idari örgütlenmelerini ve işleyişlerini derinden etkilemiş ve mutlak monarşi ve diktatörlüklere karşı yönetilenlerin temel hak ve hürriyetlerini korumda bir şemsiye görevi icra etmiştir (Teziç, 2001: 46).

Bu teoriyi benimseyen ve devlet tüzel kişiliğinin yapısal ve işlevsel durumunda temel olarak alan ülkelerde, yasama ve yürütme erkleri arasında tesis edilen ayrılığın durumuna, derecesine göre başlıca iki sistem uygulanmaktadır. Kesin ve net bir yasama- yürütme ayrımını ve bu erkler arasında sınırlı bir ilişkiyi esas alan sistemler “Başkanlık Sistemi” ve diğer taraftan sözü edilen erkler arasında sıkı, karşılıklı bağımlılıkları içeren daha yoğun bir ilişkinin yanı sıra daha yumuşak bir ayrımı esas alan sistemler de “Parlamenteer Sistem” şeklinde isimlendirilmektedir (Yavuz, 2008: 67).

Bu ikili ayrımın ötesinde, literatürde çoğu kez bu iki sisteme “yarı başkanlık sistemi” adıyla üçüncüsü eklenmek suretiyle üçlü bir ayrımın tercih edildiği görülmektedir (Kılınç, 2016: 435). İki temel ayrımı teşkil eden başkanlık sistemi ve parlamenteer hükümet

sisteminin karma bir formülasyonu olarak ifade edebileceğimiz yarı başkanlık sistemi ile ilgili olarak şu hususlar öne çıkmaktadır;

- Cumhurbaşkanı halk tarafından seçiliyor,
- Cumhurbaşkanı güçlü yetkilere sahip ve
- Hükümetin yasama organına karşı siyasal sorumluluğu bulunuyor.

Buradan da anlaşılacağı üzere ilk iki madde başkanlık sisteminin bir gereği, sonuncu madde de parlamenter sistemin bir özelliği olarak dikkat çekmektedir (Onar, 2005: 71). Anayasa Hukuku literatüründe bu üçlü ayrıma tekabül eden örnek ülkeler olarak, sırasıyla ABD, İngiltere ve Fransa'nın gösterilmesi genel bir yaklaşım olmuştur (Yavuz, 2008: 42). M. Duverger bu üç sistemin müşterek niteliği olarak "seçilmiş krallar" hususuna dikkat çekmekte ve yukarıda zikredilen üç ülkede Başkan, Cumhurbaşkanı ve Başbakan'ın yürütme organının tam merkezinde yer almasının altını çizmektedir (Kılınç, 2016: 451).

1.2.3.1. Parlamenter Hükümet Sistemi

Kuvvetler ayrılığı sisteminin yumuşak nitelikli ayrımının klasik örneğini parlamenter hükümet sistemi oluşturmaktadır. Bu modelde yargının zaten bağımsız mahkemelerce teknik ve hukuki olarak yürütülen ayrı bir fonksiyon olduğu yaklaşımı çerçevesinde, sözü edilen yumuşak ayrım yasama ve yürütme erkleri bağlamında söz konusu edilmektedir. Bu iki erkin kullanımı kural olarak farklı organlara verilmiş olmakla birlikte, bu sistemde yasama ve yürütme erkleri fiili olarak iç içe geçmiş ve farklı mekanizmalar, görev ve yetkiler çerçevesinde yekdiğerine bağımlı bir yapısal ve işlevsel işleyişe bürünmüştür. Bir iş birliği olarak da adlandırabileceğimiz bu ilişki ve işleyiş çerçevesinde yasama ve yürütme erkleri hukuki görev ve yetkilerle karşılıklı bağlı hale getirilmiştir.

Parlamenter demokrasi olarak da adlandırılan kuvvetler ayrılığının bu yumuşak formatı Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş öncesindeki Türkiye de içinde olmak üzere İngiltere, Almanya, İtalya, İspanya, Belçika, Yunanistan gibi örneklerini sayabileceğimiz pek çok ülkede uygulanmaktadır. Bu sistemin uygulandığı farklı ülkelerde pratikte bazı farklılıklar ortaya çıkabilmekle birlikte yumuşak kuvvetler ayrılığının somut bir örneği olarak parlamenter hükümet sistemini birincil ve ikincil nitelikli birtakım özellikler bağlamında ele almak mümkündür. Bu özelliklerin incelenmesine geçmeden önce

yumuşak güçler ayrılığı sisteminin bir örnek uygulaması olarak parlamenter sistemin tarihsel plandaki gelişimine ve arka planına değinmek yararlı olacaktır.

1.2.3.1.1. Parlamenter Sistemin Tarihsel Gelişimi

Hem monarşilerde hem de cumhuriyetlerde uygulanabilme niteliğine sahip olan parlamenter hükümet sistemi, tarihi süreç içerisinde parlamentarizmin ve demokrasinin beşiği olarak bilinen İngiltere’de doğup, gelişmiş ve zamanla Kıta Avrupası başta olmak üzere dünyanın farklı bölgelerinde, ülkelerinde yaygınlaşmıştır (Devran & Ertürk, 2018: 45). Bu anlamda parlamenter sistemin başlıca kurum ve mekanizmalarının, İngiliz monarşisinin gelişim süreci ile paralellik arz ettiği ve bundan dolayı da bu ülke ile birlikte anılageldiği ifade edilebilir (Dönmez, 2015: 13). Bunu, monarşinin karşısında seçilmiş organların giderek güçlenmesi sürecinde parlamenter demokrasinin kurulması olarak da ele almak mümkündür (Özsoy, 2009: 9).

Merkezi iktidarı temsil eden Kral karşısında yönetilenlerin ilk taviz kopardığı ve hak elde ettiği Magna Carta’yı ortaya çıkaran 12. Yüzyıl İngiltere’sinde başlayan bu süreç 17. Yüzyıla kadar kendi doğal seyrinde devam etmiş ve monarklara karşı halkın kazanımını ifade eden parlamenter demokrasi kurumları ve mekanizmaları son tahlilde parlamenter demokrasi sistemini ortaya çıkarmıştır.

Başlangıçta; baron, yüksek rütbeye sahip din adamı, şövalye, burjuva ve kiliseyi temsilen beş ayrı grubun yer aldığı İngiltere parlamentosundaki bu üyeler zaman içerisinde kendi aralarında gruplaşarak, İngiltere parlamentosundaki “Lordlar Kamarası (Yüksek Kamara)” ile “Avam Kamarası (Aşağı Kamara)” şeklinde belirginleşen ikili yapıyı oluşturmuşlardır. Aristokratların yanı sıra, seçkin/asil grupları bünyesinde barındıran bir “Lordlar Kamarası” bir tarafta, ruhban sınıfıyla burjuvaziye toplayan “Avam Kamarası” ise diğer tarafta yer almaktadır.

Zaman içerisinde, sözü edilen bu iki ayrı grup, kanun vazetme çalışmalarında bizzat inisiyatif alarak katılım sağlamış ve son tahlilde 17. Yüzyıla geldiğimizde liberal yaklaşımların iktidarı ele geçirmesi akabinde yavaş yavaş parlamenter modele evrilmiştir. Kralın yetkilerine karşı parlamentonun lehine devam eden bu yürüyüş somut bazı yasalarla temellendirilmiş ve hukuki çerçeveye kavuşturulmuştur. 1628 tarihli “Haklar Dilekçesi (Petition of Rights)”, 1641 yılında meclisin krala bir uyarısı niteliğinde ortaya konan

“Büyük Uyarı” ve 1689 tarihli “Bill of Rights”ı (Haklar Bildirgesi) bu kanunlar arasında saymak mümkündür (Deniz: 2005: 5).

Parlamento seçimlerinin serbest bir şekilde yapılması, meclisin sürekli açık yani toplantı halinde kalmasının gerçekleştirilmesi ve vergilerin kanuniliği ilkesini teminat altına alan Bill of Rights, (Gözler, 2012: 331) bu çerçevede son derece önemli bir örnek niteliğine haizdir. Güçlenmiş ve yasama konusundaki tekel oluşturan konumuyla parlamenter sistemin temel kurumu haline gelmiş bir parlamento, 17. Yüzyıl İngiltere’sini niteleyen önemli bir gelişmedir. Monarkın giderek gerilediği bu dönemde oluşması hızlanmış bulunan parlamenter sistemin yürütme organını sorumlu (hükümet) ve sorumsuz kanadıyla (devlet başkanı) inşa süreci hızlanmıştır (Deniz: 2005: 6).

Burada altı çizilen ve dikkat çekilen tarihi gelişmeler neticesinde teşekkül eden parlamenter sistem, monarşinin uğradığı değişim ve dönüşümün devamında parlamenter monarşi biçimine bürünmüştür. Yürütme erki içerisinde yer alan Başbakan ve Bakanlar Kurulunun monarkın yetkilerini paylaşma durumuna geldiği bu sürecin ilerleyen aşamalarında ise parlamento daha da baskın bir hale gelmiş ve kralın görev ve yetkileri hızla azalarak hemen hemen sembolik bir düzeye gerilemiştir. Buna karşılık kralın tayin ettiği başbakanın görev ve sorumlulukları ise hızla çoğalmıştır. Siyasi olarak başbakanın güçlenmesine karşın, kralın siyaseten sürekli gerilemesi monarkın meşruiyeti tartışmalarını da beraberinde getirmiştir. Monarkın, bu giderek azalan etkinliği ve siyaseten gerilemesinin sonucunda 19. Yüzyıl itibarıyla “genel oy” ilkesi kabul edilmiştir. Bu gelişmeleri, siyasi partilerin siyaset sahnesine çıkması suretiyle İngiliz Parlamenter Sistemi’nin demokratikleşmesi sürecinin hızlanması şeklinde değerlendirebiliriz (Dönmez, 2015: 15).

1.2.3.1.2. Parlamenter Sistemin Özellikleri

Uzun yüzyıllara yayılan bir tarihsel gelişim sürecinde tekâmül ederek kurumlaşan parlamenter sistem, yumuşak erkler ayrılığının, diğer bir deyişle iç içe geçmiş bir uyum ve dengeyi temel alan yasama- yürütme ilişkisi ve işleyişi modelinin bir örneğini teşkil etmektedir. Bu anlamda parlamenter hükümet sistemi, kendine özgü unsurları ile özgün bir modeldir (Devran & Ertürk, 2018: 45). Siyasal iktidarın temerküz ettiği organ olarak parlamentonun öne çıktığı, yürütme görev ve yetkisinin ise bakanlar kurulu ve devlet başkanı olmak üzere ayrılmış iki organ tarafından icra edildiği bir model olarak

parlamentar sistem, cumhuriyetlerin yanı sıra monarşilerde de uygulanabilmektedir (Türküne, 2011: 146).

Yasama organı sıfatına haiz meclise karşı hükümetin sorumluluğunu esas alan bu sistemin bazı uygulamalarında tek meclis yer alırken diğer bir kısmında ise çift meclis uygulaması görülmektedir. Yürütme organı Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bazı durumlarda Cumhurbaşkanı veya Kral/Kraliçe tarafından oluşabildiğinden dolayı bu sistemde yürütme kaynaklı bir çift başlılık sorunu yaşanabilmektedir (Dönmez, 2015: 15). Ancak bu aktörlerin siyasal sorumluluğu bulunmadığı ve simgesel bir durum söz konusu olduğu için son tahlilde sistemde bir sorun ve tıkanma yaşanmamaktadır (Bengoğulları, 2019: 13).

Farklı ülkelerin kendine özgü tarihi geçmişleri ve birikimleri çerçevesinde bu model farklı biçimlerde realize olabilmektedir.

Parlamentar model, uygulanan ülkeye ait kültür ve sosyal koşullara bağlı olarak farklı biçimlerde oluşmuştur. Ancak bazen bu sistemim olmazsa olmaz özelliklerinden yoksun olmasına rağmen kendini parlamentar sistem olarak niteleyen uygulama örneklerine de rastlanabilmektedir. Avustralya'dan Kanada'ya ve Danimarka'dan İngiltere'ye kadar birçok ülkede uygulana bu sistemin olmazsa olmaz temel özelliğini yürütme erkini kullanacak organın çift başlı olması oluşturmaktadır (Atar, 2011:144).

Bakanlar Kurulu ve devlet başkanından müteşekkil olan yürütme erki içerisindeki devlet başkanı, monarşi geleneğine dayanan sistemlerde tevarüs yoluyla belirlenmektedir. Bunun yanı sıra cumhuriyetlerdeyse parlamento tarafından seçilmek suretiyle belirlenmektedir. Sembolik bir misyon çerçevesinde devletin ve ulusun birliğini temsil eden devlet başkanı, siyasal sorumluluğunun bulunmaması bağlamında fiilen siyasal iktidarın uygulanmasında belirgin ve ağırlıklı bir yer almaz (Kaboğlu, 2011: 133).

Vatana ihanet dışında görevine son verilemeyen devlet başkanının, parlamento tarafından seçilmesine rağmen bu organa karşı bir sorumluluğu bulunmamaktadır. Bu durumun temel nedeniyse yürütmeye atfedilen devamlılık ve istikrar işlevidir. Görevini, yürüten devlet başkanı yetkilerini başbakan ve bakanların imzaları aracılığıyla hayata geçirebilmektedir ki buna literatürde karşı imza kuralı adı verilmektedir (Gözler, 2010, 590). Yetki ve otoritenin sorumlulukla paralel olması yaklaşımına dayanan bu kural gereği, bütün sorumluluk hükümette olup, devlet başkanı siyaseten sorumsuzdur. Bir çeşit hakem işlevi olarak da adlandırabileceğimiz bu misyon çerçevesinde devlet başkanı, bakanlar kurulu ile meclisin uyum içinde çalışması gibi işlevi üstlenmektedir (Teziç, 2001, 482).

Parlamento tarafından seçilen ve hükümet veya kabine adı verilen bakanlar kurulunun meclise karşı siyasal sorumluluğu parlamenter sistemin temel özelliklerinden birini teşkil etmektedir. Başbakan ve bakanlardan müteşekkil bulunan bakanlar kuruluna başbakan başkanlık etmekte ve hukuken “eşitler arasında birinci” olarak belirlenen çerçeveden öte pratikte oldukça ön plana çıkarak kurulun eşgüdümünü sağlamakta çok önemli bir statüde bulunmaktadır. Bütün bunlara ilaveten, meclise karşı hükümetin siyasal sorumluluğunu üstlenen başbakanın, lüzumlu hallerde devlet başkanından parlamentonun feshini ya da bakanlardan birinin azlini isteme durumu da söz konusudur (Teziç, 2001, 479). Bunun yanında genel olarak anayasa tarafından belirlenen belirli durumlarda yürütmenin meclisi feshetme yetkisi bulunmaktadır (Terzioğlu, 2014: 15)

Parlamenter sistemde yürütmenin siyasal sorumluluğa haiz kanadı olarak kabinenin yapısal ve işlevsel durumu bağlamında geçerli olan bazı ilkelerden söz edilebilir. Bu ilkeleri şu şekilde ele alabiliriz;

a) Kollektif Sorumluluk İlkesi: Kabinede yer alan üyelerin hükümetin politika belirleme ve uygulama süreçlerindeki ortak sorumluluğunu ifade eden bu ilke gereği olarak, parlamentonun kabine için verdiği güvensizlik oyu kapsamında bütün bakanların görevi sona ermiş olmaktadır. Bu durum bakanların ve kabinenin siyasal sorumluluğunun meclise karşı olmasından kaynaklanmaktadır (Kaboğlu, 2011: 134). Bu bağlamda parlamentonun yani yasama organının yürütmenin sorumlu kanadı olan kabineyi görevden el çektirmesi durumu söz konusu olmaktadır (Teziç, 2001, 484).

Hem bireysel hem de ortak sorumluluğu bulunan bakanların bu bireysel sorumluluk bağlamında meclisin güvensizlik oyu vasıtasıyla tek olarak da görevden el çektirilmesi mümkündür. Bakanın ortak sorumluluğu ise kabinenin bir üyesi olarak kolektif sorumluluk durumu ile ilgilidir. Örneğin gensoru kapsamında bakanlar kurulunun düşmesinin doğal bir sonucu olarak her bir bakanın da görevden düşmesi söz konusudur (Teziç, 2001, 487).

b) Kolejyallik İlkesi: Bu ilke nedeniyle, kabinenin, her bir karar için ayrı ayrı oylama yapması gerekmemektedir ya da herhangi bir çoğunluk usulü söz konusu değildir. Bunun anlamı bakanlar kurulu kararlarının daima oy birliği esasına dayanmasıdır. (Dönmez, 2015: 17).

c) Dayanışma İlkesi: Kabinede alınan kararlar, her bir bakanın tek tek arkasında durması gereken, bu anlamda sorumluluğun üstlenildiği anlamına gelen kararlardır. Kararların oluşturulması sürecinde görüş beyanı, itiraz ve tartışmalar olabilmekle birlikte kurul olarak

alınan kararların her bir bakan tarafından onaylandığı varsayımı söz konusudur. Bu karar nedeniyle bir bakan kabine arkadaşını eleştiremeyeceği gibi bu kararın sorumluluğundan kaçınamaz (Gözler, 2012: 263).

d) Homojenlik İlkesi: farklı konulardaki benzer yaklaşım ve politikaları benimsediği yönündeki varsayım da yine kabine için öngörülen varsayımlardan biridir. Bu anlamda farklı düşünen, kurulun kararlarına aykırı hareket ederek uyum göstermeyen bakanın kabinden ayrılması gerekir. Koalisyon hükümetlerinde bu durum belli bir dereceye kadar esnek olabilmekle birlikte, tek parti hükümetlerinde daha katı ve sıkı bir şekilde uygulanmaktadır (Gözler, 2012: 244).

e) Gizlilik İlkesi: Kabine toplantılarında görüşülen konular ve müzakere edilmek suretiyle alınan kararlarla ilgili olarak dışarıya bilgi sızması, konuşulanların toplantı odasında kalması gerektiği yönündeki genel kabul, gizlilik ilkesi olarak ifade edilmektedir. Örneğin Türkiye’deki uygulamada bu gizliliğe riayet edilmekte ve bu bağlamda tutanak tutma yoluna da başvurulmamaktadır.

Devlet başkanının fesih yetkisini kullanmak suretiyle belirli bir süreliğine seçilmiş bulunan meclisin görevine son verebilmesi de parlamenter sistemin bir diğer özelliğini oluşturmaktadır (Teziç, 2001, 490). Bu şekilde sistem, yasama ve yürütme güçleri arasında bir denge oluşturmaktadır. Modeldeki bu uygulama, fesih mekanizması vasıtasıyla seçimlerin yolunu açmak suretiyle sistemin potansiyel tıkanma durumlarına karşı önemli bir işlev görmektedir (Kaboğlu, 2011: 134).

Bu uygulama, yasama organını daha disiplinli ve sorumlu davranma hususunda yönlendirirken, aynı zamanda yürütme ile daha yapıcı ve sağlıklı ilişkilerin kurulmasına katkıda bulunmaktadır (Teziç, 2001, 494). Sözü edilen bu iş birliği ve uyum mekanizması sisteme denge kazandırmakta, yasama ve yürütme erklerinin hukuki iş bölümü çerçevesinde sorumlu bir şekilde rollerini oynamasını sağlamaktadır.

Diğer taraftan aynı denge ve uyumu gerekli kılan mekanizmalar, yasama süreci bağlamında yasaların önerilmesi, kabulü ve yürürlüğe girmesi konusunda da oluşturulmuş gözükmemektedir. Bu bağlamda parlamento, soru, meclis araştırması, meclis soruşturması, gensoru vb. denetim mekanizmaları vasıtasıyla yürütme erkini etkin bir şekilde denetlemektedir (Gözler, 2012: 247).

1.2.3.1.3. Parlamenter Sistemin Güçlü ve Zayıf Yanları

Parlamenter sistemi, hükümet sistemleri kategorisinde demokratik sistemler içerisinde ele almamızın özellikle İngiltere’de ortaya çıkıp gelişmesi bağlamında tarihi bir arka planı bulunmaktadır. Yasama erki içerisinde tesis edilmiş bir yürütmenin yine yasama organı ile uyumlu, dengeli ve yakın ilişkilerine dayanan parlamenter hükümet sisteminin de diğer bütün sistemlerde olduğu üzere artıları ve eksileri, yani diğer bir deyişle üstün ve zayıf tarafları bulunmaktadır.

Özellikle başkanlık sistemi ile karşılaştırılması bağlamında parlamenter hükümet sisteminin üstün yönlerini dört başlık altında ele almak mümkündür;

a) Öncelikle bu sistemde olası tıkanma ve çözümsüzlüklerin çıkış yolları birtakım mekanizmalarla ayrıntılı bir şekilde formüle edilmiştir. Özellikle seçim ve fesih gibi müesseseler adı geçen sistemin tıkanma noktalarında çıkış yolu sağlayan güçlü mekanizmalar olarak işlev görmektedir (Kurban, 2004: 15).

Bu sistemde yasama ve yürütme organlarının, yasamanın temsil gücü ve yeteneğini kaybetmesi, öngörülen seçimlerin yaklaşması, çift meclis uygulamalarında bu iki meclis arasındaki uyumsuzluklardan kaynaklanan kilitlenme durumu gibi potansiyel sorunlar sistemde öngörülen güvenoyu ve fesih mekanizmaları ile aşılabilmekte, çözüm üretmek söz konusu olabilmektedir. Bu iki organın birbirlerinin görevlerini sonlandırma hususunda yetkilendirilmiş olmaları parlamenter sistemde oldukça işlevsel bir çözüm mekanizması temin etmektedir. Bu uygulamanın mantığı, böylesi muhtemel bir tıkanma durumu belirdiğinde hakem olarak halka gitme, orada nihai çözüm üretme yaklaşımına dayanmaktadır (Bengoğulları, 2019: 11-12).

b) Yasama ve yürütme erkleri arasındaki dinamik ilişki süreci bu sisteme hayati bir esneklik sağlamakta ve işlevini yerine getirmeyen yürütmenin görev süresinin sonuna kadar beklenmesi yerine yeni bir yürütme organının oluşturulması sürecini devreye sokacak mekanizmalar vasıtasıyla olası tıkanıklıklar zaman geçirmeden çözüme kavuşturulabilmektedir. Bu yönüyle parlamenter sistem, özellikle başkanlık sistemine karşı üstün bir konuma geçmekte, bu özelliği güçlü yan olarak öne çıkmaktadır (Gözler, 2010: 612).

Sistemin çoğulcu yönünü öne çıkaran bu krizleri aşma gücü sağlayan mekanizmaların mevcudiyeti, parlamenter sistemin demokratik özelliğini güçlendiren bir faktör niteliğindedir (Kotan, 2013: 48).

c) Siyasal sistemlerdeki zıtlaşmaların nihai boyutu olan kutuplaşmalar bağlamında da parlamenter sistem, güçlü bir yapısal- işlevsel bütün sunmaktadır. Parlamantonun, yürütmenin göreve devamı konusunda belirlenmiş, net bir pozisyona sahip bulunması, sistemde kutuplaşmalara varan zıtlaşmaları tıkanmaları önlemektedir (Tunç & Diğerleri, 2011: 38). Parlamenter sistemdeki çoğunlukçuluğu önleyen dengeli demokratik bir çoğulculuk uygulaması, başkanlık sistemindeki “her şeyin sahibi olan iktidar” söyleminin ötesinde sisteme bir çıkış yolu temin etmekte, öngörülen mekanizmalar sayesinde sorunlar kriz boyutuna ulamadan çözülebilmektedir. Klasik demokrasinin temel ilkelerinden birisi olarak “muhalafetin iktidar olabilmesi” ilkesi sistemde seçimi kaybeden partilerin kendilerini dışlanmış olarak hissetmelerine engel olmakta, demokratik süreç sağlıklı bir şekilde işlemeye devam etmektedir (Kotan, 2013: 48).

d) Yürütmenin sorumsuz kanadı olarak sembolik, hakem niteliğindeki konumuyla devlet başkanının rolü de parlamenter sistemin bir avantajı ve üstünlüğü niteliğindedir. (Kurban, 2004: 16). Bu rolün realizasyonu ile sistem tıkanmadan çözümler üretilebilmekte ve çıkış yolları oluşturulabilmektedir.

Burada saydığımız üstün, avantajlı durumların yanında parlamenter sistemin de bazı eksik yönleri ve potansiyel zayıflıkları bulunmaktadır. İlgili literatürde sistemin zayıf yönleri şu şekilde ele alınmaktadır;

a) Yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişkinin bir yanı olarak yasamanın yürütmeyi her zaman görevden alabilme durumu bu sistemi eleştirenler tarafından zayıf yan olarak ileri sürülmektedir. Bu durumun sistemi istikrarsız kılacağı ve belirsizlikleri artıracığı savı çerçevesinde yöneltilen bu eleştiri, başkanlık sistemi ile karşılaştırılarak dile getirilmekte ve bu bağlamda sistemin zaaf noktası olarak iddia edilmektedir (Uluşahin, 1999: 79).

Uygulamada görülen ve özellikle koalisyon hükümetleri uygulaması bağlamda ortaya çıkan kısa ömürlü hükümetlerin durumu bu çerçevede önemli bir argüman olarak ortaya konmaktadır. Bu zayıflığın, farklı ülkelerdeki uygulama ve pratikler çerçevesinde farklı biçimlerde ortaya çıktığı, bu noktada çok başarılı örneklerin de bulunduğu bir gerçektir (Uluşahin, 1999: 81). Sorunun parlamenter hükümet sisteminin temel özelliklerinden ziyade ülkelerin tarihi dinamikleri ve demokrasi geçmişleri bağlamında oluşan birikimlerle ve eksikliklerle ilgili olduğu düşünülebilir.

Bu bağlamda Türkiye örneğinden hareketle konuya bakacak olursak, gerçekte böyle bir sorunun reel olduğu görülecektir. Özellikle 1961 anayasası döneminde istikrarsız ve

güçsüz koalisyon hükümetlerinin ortaya çıkardığı siyasi belirsizlik ve yönetilemezlik hali 12 Eylül 1980 askeri müdahalesine gerekçe oluşturmuş ve sonrasında tepki anayasası niteliğinde hazırlanan 1982 Anayasası ile yürütme organı güçlendirilerek sorun aşılımaya çalışılmıştır. Yirmi bir hükümetin göreve geldiği bu yirmi yıllık kısa zaman dilimindeki manzara da göstermektedir ki Türkiye örneğinde parlamenter sistemin önemli sorunları yaşanabilmektedir. Parlamenter rejimin benimsendiği bir başka devlet olan İtalya’da da 1948-1992 yıllarını kapsayan kısa zaman diliminde toplam elli hükümet göreve gelmiş ve önemli sorunlar yaşanmıştır (Yüksel, 2013: 44).

Uygulamadaki bu kötü örneklerden öte Hollanda, İsveç gibi sistemin başarılı bir şekilde uygulandığı örnekler bakıldığında bile hükümetlerin ortalama süresinin yirmi iki ay civarında olduğu görülecektir (Gözler, 2010: 614). Fakat bunun yanında, 2002- 2017 dönemi Türkiye’sine baktığımızda ise parlamenter hükümet sisteminin son derece başarılı bir şekilde, istikrar içeren bir biçimde uygulandığı görülmektedir. Bu da göstermektedir ki sistemin bir zaafı, eksikliği olmaktan ziyade ülkelerin farklı dönemlerdeki uygulamaları çerçevesinde tamamen farklı sonuçlar ortaya çıkabilmektedir. Bir dönemde sorunlarla hemhal olunup, sistem çıkmaza girebilirken, farklı bir ülkede veya aynı ülkedeki farklı bir dönemde başarılı uygulama örnekleri ortaya çıkabilmektedir.

b) Bu sistemin genel olarak nispi temsile dayalı seçim yöntemi ve sistemlerini kullanması nedeniyle, son tahlilde zayıf hükümetleri beraberinde getireceği varsayımı genellikle kabul görmektedir (Erdoğan, 2011: 18). Uzun süreli koalisyonlar anlamına gelen bu yaklaşım istikrarsız hükümetlere işaret etmekte ve özellikle kabinenin karar almada kullandığı oy birliği yönteminin olası olumsuzluklarının altını çizmektedir. Bakanların bireysel sorumluluğu ve kolektif sorumluluk hususunda da potansiyel zorlukların yaşanabileceği üzerinde durularak bu noktada oluşabilecek muhtemel kriz ve istikrarsızlıklara dikkat çekilmektedir (Bengoğulları, 2019: 13-14).

2002- 2017 periyodunda Türkiye örneğine bakacak olursak istikrarlı hükümetler kurulmak süratıyla uzun vadeli planlamaların mümkün olabileceği görülmekte ve bu bağlamda tek parti olarak Adalet ve kalkınma Partisi’nin yukarıda dile getirilen görüşlerin aksine bir uygulamaya imza attığı görülmektedir. Parlamenter sistemin bu noktadaki öne çıkan bir özelliği de aynı kişilerin yıllar içinde tekraren göreve gelebilmeleridir (Süleyman Demirel gibi). Bu durum, Türkiye ve Fransa’da birçok defa yaşanmıştır (Gözler, 2019: 28).

c) Parlamenter sistemin temel dayanak noktalarının ve bu bağlamdaki araçların uygulamada reel olmadığı eleştirisi de yine bu sisteme atfedilen zayıflıklardan birisi olarak

karşımıza çıkmaktadır. Teori ve pratik arasındaki bu uyumsuzluk iddiası çerçevesindeki sıkıntılı durumu Burhan Kuzu şu şekilde ele almaktadır: “Hangi parlamento çoğunluğu kendi partisinin oluşturduğu hükümeti düşürüyor? Ya da hangi hükümet Cumhurbaşkanı aracılığı ile kendisinin dayandığı parlamentoyu fesih ediyor? Bu, bindiği dalı kesmek anlamına gelir. Parlamenter rejimde fesih yetkisi ancak hükümetin kendisini parlamentoda daha kuvvetli çoğunluğa dayanmak için başvurduğu bir müessese haline gelmiştir” (Kuzu, 2012: 90).

Kuzu’ya göre; yasama organının yürütmenin denetiminde işlemesi, kuvvetler arası dengenin bozulmasına yol açarak sistemde sapmalara sebebiyet vermiştir. Bu durumda yürütme, yasama karşısında daha güçlü durumda olmaktadır. Parlamentoda kabul edilen kanunların %98’i hükümetlerden gelmekte, geriye kalan %2’lik kısım ise milletvekillerinin teklifleri ile oluşturulmuş olmakla birlikte, yine hükümetlerin bilgisiyle kabul edilmektedir. Bu durumda kuvvetler ayrılığı prensibi işlerliğini yitirmektedir (Kuzu, 2013:11).

d) Doğrudan temsil yerine çift kademeli bir seçim ve temsil uygulamasını öngördüğünden dolayı da parlamenter sistem eleştirilmektedir. Yürütmenin doğrudan değil seçilen temsilciler aracılığıyla belirlenmesinin demokrasinin kalitesini düşürdüğü iddiası bu çerçevede ifade edilmektedir. Bunun yanı sıra kriz ve tikanıklık durumlarında koalisyonda bulunan partiler sorumluluğu üstlenmemektedir (Gözler, 2010: 618). Hesap sorulma bağlamında parlamenter sistemi zayıf gösteren bu durum eleştirilere sebep olmaktadır.

1.2.3.2. Başkanlık Sistemi

Yasama ve yürütme erklerinin katı ve sert biçimde birbirinden ayrılmasını öngören başkanlık sistemi teriminin çıkış yeri Amerika Birleşik Devletleri’dir. ABD iç savaşı öncesinde, İngiltere’de gazetecilerin, Amerikan hükümet sistemini ifade etmek üzere kullandıkları kısaltılmış bir terimden ortaya çıkmıştır (Aldıkaçtı, 1960: 142). Başkanlık sistemi, Parlamenter hükümet sistemi gibi tarihte bir gelişim göstererek oluşmamış, Mayıs 1787 Philadelphia’da toplanan Kurucu Meclis’in uzun süren çalışmaları neticesinde Başkanlık sistemi yönetim modelinde karar kılınmıştır (Turhan, 1989: 32-33).

Şahsın ön planda olduğu iktidarla demokrasiyi bir araya getiren başkanlık sistemi katı bir kuvvetler ayrılığı olarak bilinir ve bu bağlamda yasama ve yürütme organları mevzuat çerçevesinde görev ve yetkilerini ayrı ayrı kullanır. Teorideki bu sert ayrımın uygulamada kısmi de olsa bir iş birliğini gerekli kıldığı ve pratiğin de bu yönde olduğu görülmektedir

(Tunç & Yavuz, 2009: 7-8). Halk egemenliğini bir organda toplamak yerine ayrı ayrı organlara tevdi etme, bölüştürmeyi esas alan güçler ayrılığı Amerikan sisteminin, diğer bir deyişle başkanlık sisteminin temelini teşkil etmektedir (Özer, 1998: 17-18).

Başkanlık sistemi, siyasi gücün çeşitli şekillerde Cumhurbaşkanına, mahkemelere, bürokratlara, Kongreye, halka, çıkar gruplarına ve medyaya dağıtıldığı siyasi bileşenlerden oluşur. Sistemin en önemli parçalarından biri devlet başkanıdır denilebilir, fakat sistem ondan ibaret değildir. İşte tam da bu özellikler ve devamındaki mekanizmalar aracılığıyla sistem zorbalığa dönüşmekten korunmaktadır (Doğru, 2011: 27-28).

Sartori'ye göre (1997: 113-115), başkanlık sistemi şu kriterler çerçevesinde ele alınmaktadır;

- Belirli periyodlarla doğrudan halk tarafından seçilmek suretiyle demokratik bir biçimde göreve gelen bir devlet başkanı bulunmaktadır.
- Kabinenin, yani yürütme organının meclis eliyle göreve gelmesi veya görevden uzaklaştırılması söz konusu değildir. Devlet başkanı açık bir şekilde güçlü yetkiler ve ayrıcalıklarla donatılmıştır.
- Yürütme organı içerisinde dikey bir ilişki çerçevesinde devlet başkanının, yürütmenin diğer unsurları ile olan ilişkisi tek taraflı başkan lehine açık ve güçlü bir şekilde tespit edilmiştir. Başkanın yönlendiren, diğer yürütme unsurlarının yönlendirilen olarak kabul edildiği bir işleyiş söz konusudur.

Başkan doğrudan doğruya halk tarafından seçilmek suretiyle görevinin başına gelir ve parlamenter sistemdeki gibi yasamanın müdahalesi ile görevinden edilemez, “İmpeachment” istisnası dışında görevinden ayrılması mümkün değildir (Doğru, 2011: 28).

Denge- fren esasına dayanan ve katı bir güçler ayrılığını öngören bu hükümet modelinin üç temel niteliği mevcuttur. Yasama organı üyeleri ile yürütme organının başı konumundaki başkanın her bireri demokratik bir şekilde doğrudan halkoyuyla seçilerek göreve gelirler (Akçalı, 2007: 60). Söz konusu bu durumun pratikteki yansıması, her iki organın da doğrudan halk tarafından seçilmesi dolayısıyla birbirlerine bağımlı olmamalarıdır (Teziç, 2003: 428). Anayasa tarafından çizilen çerçevede her iki organ da bağımsız bir şekilde kendi yetkilerini kullanır ve görevlerini icra ederler.

Her iki organın da kendi yetkilerini kullanmaları gerektiği kuvvetler ayrılığı ilkesi gereğidir. Bu nedenle, yürütme organı üyeleri ile yasama organı üyeleri organik bir bağ içinde değildirler (Turhan, 1982: 35). Burada dikkat edilmesi gereken asıl nokta, birbirini ortadan kaldıramayan ve birbirine görüşünü kabul ettirmeye çalışmayan, birbirlerini zorlayamayan iki organın mevcudiyetidir. Parlamento ve devlet başkanının birbirinden bağımsız iki kuvvet olması dikkat edilmesi gereken ana husustur (Özer, 1998: 13).

Modelin diğer bir özelliği ise, yürütmenin başı olarak başkan ve meclis üyelerinin tamamen ayrı güçler içinde yer almasıdır. Bunların her bireri öngörülen belirli zaman dilimleri için seçilmişlerdir (Doğru, 2011: 28). ABD uygulamasında bu süreler, devlet başkanı için dört yıl olarak öngörülürken, “Temsilciler Meclisi” için iki ve “Senato üyeleri” için ise altı yıl olarak belirlenmiştir. Devlet Başkanı kongrenin bir onayını gerektirmeksizin doğrudan halk oyula göreve gelir ve kongre tarafından görevinden alınamaz. Sorumluluğu yalnızca halka karşıdır (Kabaoğlu, 2009: 125-126).

Başkanlık hükümet sisteminin üçüncü özelliği, devlet başkanın neredeyse tek başına yürütme organını temsil etmesidir. Başkanlık hükümet sisteminde yürütme organı devlet başkanının egemenliğinde ve güdümündedir. Devlet Başkanı, devletin tüm üst kademelerinde önemli atamaları gerçekleştirir, kabineyi ve yürütme organında hizmet verecek kadroyu da kendisi oluşturur. Oluşturduğu bu kişileri dilediği zaman görevden alabilme ve yerine yeni kişiler atayabilme yetkisine de sahip olan devlet başkanı için, kendi kadrosu ve kabinesi sadece danışman durumundadır. Son karar daima başkana aittir (Tunç & Yavuz, 2009: 11-12).

Bir sistemi başkanlık sistemi yapan özellikler Sartori’ye göre de şu şekilde ele alınmalıdır: Halkoyu ile demokratik bir seçim aracılığıyla göreve gelen bir devlet başkanı bulunmalıdır ve bu devlet başkanı görev süresi dolmadan herhangi bir şekilde meclis tarafından görevden alınamamalıdır. Yine kendisinin belirlediği yürütme unsurlarını serbest bir şekilde yönetebilmelidir. Saf nitelikte bir başkanlık sistemi ancak bu şartları karşılayabiliyorsa başkanlık sistemi olarak tanımlanabilir (Doğru, 2011: 29).

1.2.3.2.1. Başkanlık Sisteminin Tarihsel Gelişimi

Kuvvetler ayrılığı sisteminin katı uygulamalı bir örneği olarak başkanlık sisteminin çıkış yeri ABD’dir. Dünyada saf bir uygulama bağlamında başkaca bir örneği bulunmayan bu model adı geçen ülkenin tarihi geçmişi, gerçekleri ve şartları çerçevesinde realize olmuş,

şekillenmiş ve ete kemiğe bürünmüştür (Aykaç & Durgun, 2012: 76). Hem dikey hem de yatay bir şekilde tesis edilmiş katı bir güçler ayrılığı bağlamında oluşturulan bu federal nitelikli sistemin saf şekli olarak üç temel unsura yer verilmelidir (Uluşahin, 1999: 30). Olmazsa olmaz nitelikteki bu unsurlar; başkanın doğrudan halk tarafından seçilmek suretiyle göreve gelmesi, belli bir süreliğine görev gelen yürütmenin yasamanın herhangi bir yaptırımına tabi olmaması ve son olarak tek şahıstan müteşekkil bir yürütme olmasıdır.

Hem hukuksal olarak ve hem de *de facto* (fiilen) olarak kuvvetlerin birbirinden ayrıldığı ve bu anlamda parlamenter hükümet isteminin tersi bir görünüm arz eden başkanlık sistemi (Bal, 2001: 31) kuvvetlerin bağımsız olması esasına dayanmaktadır. Kuvvetleri teşkil eden organların yapısı bağlamındaki bağımsızlığın yanı sıra, yasama ve yürütme organlarının birbirinden türetilmeyecek şekilde ayrı olmasını da gerektiren bu bağımsızlık, parlamenter modelin aksine, her ikisi de halk tarafından seçilerek tesis edilen bir yasama ve yürütme organının mevcudiyeti dolayısıyla uygulanabilir niteliktedir. Diğer bir ifadeyle yasamanın olduğu kadar yürütme erki de meşruiyetini doğrudan doğruya halktan almaktadır.

Fonksiyonel anlamda organların bağımsızlığıysa, her bir organın yekdiğerinin çalışmalarına iştirak edememesi anlamına gelmektedir. Yargının bağımsız konumu bir tarafa, başkan yasama faaliyetlerine katılamadığı gibi yasama organı da yürütmeye herhangi bir müdahalede bulunamaz. Sistemde kuvvetler dâhilindeki organların birbirine müdahalesini mümkün kılacak herhangi bir mekanizma tesis edilmediği gibi buna müsaade de edilmemiştir (Teziç, 2001: 502-503).

Avrupa'da 17. Yüzyılda yaşanan kargaşa ve kaos ortamından kurtulmak amacıyla başta İngiltere'den olmak üzere çok sayıda insan Amerika'ya göç etmiş ve bir kolonileşme sürecinin sonunda 1776 yılı itibarıyla 13 koloni oluşmuştur. Adı geçen koloniler daha sonra birliktelik oluşturmak suretiyle Amerika Birleşik Devletleri'ni kurmuştur. John Locke'un fikirlerinden etkilenen T. Jefferson 4 Temmuz 1776 tarihinde Bağımsızlık Bildirgesi'ni açıklamış ve böylece insanlık tarihine yeni bir millet, yeni bir devlet doğmuştur. 1787'de gerçekleştirilen Federal Anayasa hazırlanmadan önce eyaletler kendi anayasalarını hazırlamış ve bu tarih itibarıyla de Amerika Federal Anayasası yürürlüğe girmiştir (Bal, 2001: 39-43).

Müteakiben Yedi Yıl Savaşlarıyla birlikte tezahür eden sorunlarla eyaletlerin geldiği durum kısmen zarar görmüş, ilişkiler konfederal bir işleyişe doğru evrilmiştir. Bu nedenle, 1787 yılında Konvansiyon kurulmak suretiyle birliğin etkinliği artırılmak istenmiş ve bu hedefe matuf olarak 17 Eylül 1787'de Federal Anayasa yürürlüğe girmiştir (Gemalmaz,

1994: 79-80). Bu suretle tesis edilmiş olan başkanlık sistemi yürütme açısından ortaya çıkan birtakım farklılar hariç İngiltere meşruti monarşi uygulamasına benzemektedir. Yürütme erkinin kralca icra edildiği İngiltere'nin aksine Amerika Birleşik Devletleri'nde yürütme organının faaliyetlerini başkan üstlenmektedir (Bal, 2001: 44).

Parlamenter sistemden farklı olarak yüzyıllara yayılan bir gelişim seyrine dayanmayan ve birdenbire ya da kısa bir zaman diliminde tesis edilen ABD başkanlık sistemi, Kurucu Meclis'in 1787'de Philadelphia toplantısında çerçevesi çizilen ve oluşturulan bir sistemdir. Bu sistemin kurucuları İngiliz tecrübesini ve bu bağlamda yaşanan sorunları çok iyi bildikleri için katı bir kuvvetler ayrılığını olmazsa olmaz olarak görmüşlerdir (Öztürk & Kurt, 2015: 53-56).

El'an elli federe devleti (eyalet) bünyesinde toplamış federal sisteme sahip bir devlet olarak ABD, güçlü bir yerel yönetim sistemi ve özerklik uygulamalarının yanı sıra, federal cumhuriyete sahip başkanlık sisteminin yegâne uygulayıcısıdır. Öngörülen ve çok iyi çalıştırılan "kontrol ve denge sistemi" sayesinde bütün kurumlarıyla birlikte bu sistem, adeta Amerika Birleşik Devletleri'ne özgülenmiş bir görünüm sergilemektedir (Gül, 2019: 106- 108). Tabii ki bu sistemi bütünsel nitelikli bir rejim olarak bütün müesseseleriyle birlikte ele almak gerekmektedir.

1.2.3.2.2. Başkanlık Sisteminin Özellikleri

Anayasal organlar arasında öngörülen bir denge ve iş birliğine dayalı olarak kurgulanan ve çalışan başkanlık sistemi nispeten başarılı bir güçler ayrılığı örneği olarak ele alınmaktadır. Sistemde uygulanan organik ayrılık, yasama faaliyetlerinin yürütme işlevlerinden katı bir şekilde ayrılmasına imkân vermekte, başkanla temsil edilen yürütme ve meclisin birbirinin görev ve yetki alanına müdahalesine engel olmaktadır (Erdoğan, 2011: 22).

Sistemde yürütme organını temsil eden başkan halkoyuyla doğrudan olmak üzere dört yıllık bir süre için seçilmekte, bu süreçte başkanın üç önemli aşamadan geçmesi gerekmektedir. Bu bağlamda öncelikle eyaletlerde her parti başkan ve başkan yardımcısı adaylarını tespit etmekte ve bu çerçevede de seçmenler, "seçmenler koleji" adı verilen ikinci seçmenleri belirlemektedir. Gerçekleştirilen seçimler neticesinde, çoğunluğu sağlayan partinin seçmenlerinin kazanması söz konusudur. Çünkü "emredici vekâlet" gereği bu ikinci seçmenler kendi başkan adayına oy vermek zorunda olduklarından dolayı

ikinci seçmenlerde çoğunluğu sağlayan partinin aday başkanlığı da elde etmiş olmaktadır (Bal, 2011: 51-52).

Ulusal birliği temsil eden başkan, devlet başkanlığı makamının da yegâne sahibidir. Bunun yansımalarını yüksek mahkeme üyeleri (senatonun 2/3 onayı) ve federal hakimlerin atanma sürecinde görmek mümkündür. Yine “impeachment” (suçlama) dışındaki devletle ilgili suçlarda af yetkisi ve cezaya ilişkin infazın ertelenebilmesini de bu bağlamda değerlendirmek gerekir. Ayrıca uluslararası antlaşmalar/sözleşmeler de Başkan’ın imzası ve Senato’nun onayıyla (2/3) yürürlüğe girmektedir (Dönmez, 2015: 24).

Katı güçler ayrılığı nedeniyle başkan, yasama çalışmalarına katılamamakta yani yasama organının toplantılarına iştirak edememekte ve yasa teklifi yetkisi de bulunmamaktadır. Başkanın bu kapsamda sadece kongreye mesaj gönderme yetkisi vardır ve bu yolla dolaylı olarak meclise çıkmasını düşündüğü yasalarla ilgili telkin yapabilmektedir. Yasama ve yürütme arasındaki katı güçler ayrılığı uygulaması meclis ve başkanın karşılıklı olarak bağımsızlığını gerektirmektedir ki bu şekilde yekdiğerinin yetki alanına girememektedirler.

Yürütme organı sadece kanunları tatbik etmekte; yasa yapma faaliyetlerine müdahil olamamaktadır. Bu süreçteki istisna Başkan’ın “veto” yetkisidir ki bu suretle meclisçe onaylanan kanunların yürürlüğe girmesini engelleyebilmektedir. Başkan’ın veto ettiği kanunun, meclisin iki kanadı tarafından tekrar 2/3 çoğunlukla kabul edilmesi durumunda ise başkan ilgili kanunu yürürlüğe koymak durumundadır. Uygulamada meclisin bu nitelikli çoğunluğu temin etmesi zor olduğundan, başkana tanınmış olan bu veto yetkisinin etkili bir mekanizma niteliğini haiz olduğunu söylemek mümkündür (Gözler, 2012: 236).

Başkanlık sistemi uygulamasında anayasaca belirlenmiş organların yani yasama ve yürütmenin karşılıklı olarak birbirlerini feshetme ya da görevini sonlandırma durumu söz konusu olamamaktadır. Yasama organının, cezai sorumluluk kapsamında başkanı görevinden uzaklaştırması ise bu durumun istisnasını teşkil etmektedir (Teziç, 2003: 507).

Çünkü meclise karşı siyasi sorumluluğu bulunmamakla birlikte başkanın cezai sorumluluğu mevcuttur. Diğer bir deyişle sadece siyasi sebeplerden dolayı “Impeachment” yoluyla başkanın görevine son verilmesi mümkün değildir ve bunun için mutlaka suç işlenmesi şartının gerçekleşmesi gerekmektedir. Bu yönüyle parlamenter modeldeki “meclis soruşturması” yöntemine benzetebileceğimiz “Impeachment” yolunun açılabilmesi için belirli şartların tekemmül etmesi gerekmektedir. Bu çerçevede Temsilciler Meclisi

çoğunlukla başkanı suçlamalıdır ve de bizzat Yüksek Mahkeme başkanının başkanlık ettiği bir oturumda Senato’da yargılanmalıdır (Aykaç & Durgun, 2012: 90).

Ancak tarihi olarak sözü edilen bu mekanizma ile görevine son verilmiş bir ABD başkanı örneğine rastlanılmamaktadır. Bunun yanında uygulamada farklı tarihlerde farklı başkanlara karşı yöneltilmiş “Impeachment” yöntemine dayanan soruşturmalara başvurulduğu görülmektedir (Kuzu, 2012: 30).

Bu kapsamdaki örneklerden birini A.Johnson’un 1867’de Tenure of Office Act’a muhalefet ederek, Savaş Sekreteri E.Stanton’un görevine son vermesi bağlamında 1868’de Temsilciler Meclisi’nce “Impeachment” yöntemiyle 47’ye 126 reyle suçlanmak suretiyle Senato’ya yargılanmak için sevk edilmesi oluşturmaktadır. Bu kapsamda 1868’de yargılanan Başkan Johnson 1 oy farkla suçsuz bulunmuştur.

Başka bir örnekte, Watergate skandalında Başkan Nixon, İmpeachment usulü ile görevden alınabileceğini düşünerek istifa etmesi sonucu (1975) “İmpeachment” uygulaması sonuçsuz kalmıştır. Başkan Clinton’un Beyaz Saray stajyeri Monica Lewinsky ile ilişkisi olduğu iddiası kapsamında 19 Aralık 1998’de Temsilciler Meclisi’nce suçlu bulunmasını müteakip Senato tarafından yargılaması sonucunda 2/3 çoğunluk gerekirken 50 evet ve 50 hayır oyu ile suçsuz bulunması da bir diğer örneği teşkil etmektedir.

Görüldüğü üzere başkanlık sistemi uygulamasının yegâne örneği olan Amerika Birleşik Devletleri’nde şu ana kadar “İmpeachment” usulüyle bir Başkan’ın görevden azli mevzu bahis olmamıştır. Parlamenter sistemde yer alan ortak sorumluluk üzerine dayalı yürütmenin aksine, bu sistemde bireysel bir şekilde başkanın tek başına sahip olduğu bir yürütme erki söz konusudur. Kendi atadığı bir takım yardımcı görevlilerle birlikte ekip olarak bu görevi yürüten başkanın sorumluluğu ve yetki kullanımı şahsi bir nitelik arz etmektedir ve bu bağlamda yasama organına karşı herhangi bir sorumluluğu söz konusu değildir. Çalışanların sorumluluğu doğrudan doğruya başkana karşıdır. Meclisin bir kanadını teşkil eden Senato’nun başkanlığını da yürüten başkan yardımcısının yetkileri ise sınırlıdır ve birlikte seçildikleri başkana karşı sorumludur (Bal, 2001: 57).

Federal sistemin halk boyutunu simgeleyen “Temsilciler Meclisi” ile elli federe devleti sembolize eden “Senato”nun birleşimi Amerika Birleşik Devletleri’nin yasama organını teşkil etmektedir (Aykaç & Durgun, 2012: 79). Yapısal ve işlevsel bakımdan parlamenter hükümet sistemindeki meclislerden oldukça farklı olan ABD yasama organı, yürütmeden bağımsız bir şekilde görev yapmaktadır. Tek turlu, dar bölge ve basit çoğunluk seçim

sistemine göre yapılan seçimlerle teşekkül eden ve nüfusları ile orantılı olarak eyaletlerin temsil edildiği Temsilciler Meclisi üyeleri iki yıllığına halk tarafından seçilmektedir. Temsilciler Meclisi'ne seçilebilmek için yedi yıllık vatandaşlık şartının yanı sıra, yine yedi yıldır o eyalette oturma ve son olarak 25 yaş şartları aranmaktadır (Bal, 2001: 61).

Ekonomi ile ilgili konulardaki kanun tasarısı önerilerini uhdesinde bulundurması hasebiyle oldukça önemli bir organ olan Temsilciler Meclisi'nin bu önemli yetkisi Başkan üzerinde bile oldukça etkilidir. Mali konularda ve özellikle de bütçenin hazırlanması ve harcanması süreçlerinde Başkan'ın Temsilciler Meclisi ile sağlıklı ve uyumlu ilişkiler kurması kendi başarısı açısından da son derece önemlidir (Kuzu, 2013: 25). Bunun yanı sıra, Temsilciler Meclisi'nin yukarıda üzerinde durulan "İmpeachment" usulüyle Başkan'ı suçlaması ve yargılanmasını talep etme yetkisi de bulunmaktadır (Bengoğulları, 2019: 19)

Amerika Birleşik Devletleri Anayasası'nın 2. Maddesinde Temsilciler Meclisi için sağlanan önemli yetkilerden biri de istisna da olsa belirli durumlarda başkan belirleme yetkisidir. Seçim sürecinde yarışan adaylardan herhangi biri başarılı olamaz ise, Meclis en çok oyu elde etmiş beş adaydan birini başkan olarak belirleyebilmektedir.

Anayasanın 1. Maddesi çerçevesinde, dokuz yıllık vatandaşlığın yanı sıra 30 yaşını doldurmuş olma ve aday olduğu eyalette oturma şartlarını sağlayan senatörlerden oluşan Senato, Kongrenin bir diğer kanadını oluşturmakta ve eyaletlerle federal devlet arasında köprü misyonu icra etmektedir. Her bir eyaletten seçimle gelen ikişer senatörden müteşekkil Senato'da 100 üye bulunmakta ve bu üyelerin üçte biri iki yılda bir yapılan seçimlerle yenilenmektedir.

Temsilciler Meclisi ile karşılaştırıldığında oldukça fazla ve önemli yetkileri bulunduğu görülen Senato, bir tarafında Başkan'ın yer aldığı "denge ve fren sistemi"nin diğer ucunda yer alan ve bu bağlamda başkanlık sistemi açısından son derece önemli bir yasama kurumudur. Özellikle dış politika konularında, örneğin milletlerarası antlaşmaların imzalanması ve yürürlüğe konulması hususlarında Senato'nun Başkan'la birlikte önemli bir rolü olduğu görülmektedir (Gözler, 2012: 235). Aynı önem atfı, federal hakimlerin ve büyükelçilerin göreve gelme süreçleri bakımından da geçerlidir (Bal, 2001: 65). Bütün bunların yanı sıra Senato'nun para basılması konusundaki yegâne yetkili kurum olması ve Anayasanın 1. Maddesi çerçevesinde savaş kararı verilmesi, mahkemelerin kurulması vb. konularda çok önemli görevlere haiz bir organ olduğunu da hatırlamak gerekir.

1.2.3.2.3. Başkanlık Sisteminin Güçlü ve Zayıf Yönleri

Temelinde katı güçler ayrılığı bulunan demokratik bir model olarak başkanlık sisteminin de diğer sistemlerde olduğu gibi güçlü ve zayıf yönleri, diğer bir deyişle üstünlükleri ve zayıflıkları bulunmaktadır. Burada başkanlık sistemi ile ilgili mukayeseler ağırlıklı olarak, güçler ayrılığının diğer bir modeli olan parlamenter hükümet sistemi bağlamında yapılmaktadır.

Örneğin başkanlık sistemindeki güçler ayrılığı, parlamenter hükümet sistemi ile karşılaştırıldığında çok daha katı bir biçimde tezahür etmektedir. Saf uygulama örneği olarak günümüzde yalnızca Amerika Birleşik Devletleri'nde bulunan bu model, kurucu babalar tarafından aşırı merkezileşmenin olumsuzluklarını absorbe edecek bir denge- fren sistemi ile kuvvetlerin katı bir şekilde ayrılarak birbirine karşı bağımsız olmaları temeline dayandırılmıştır. Bütün modellerde olduğu üzere bu sistemin de kendi bağlamında üstünlükleri ve zayıflıkları mevcuttur (Bilir, 2017: 526).

“Fesih” ve “güvensizlik oyu” vb. parlamenter sistemle özdeşleşmiş müesseselerin bu sistemde yer almamasının beraberinde getirdiği göreceli olarak daha istikrarlı ve güçlü idareler, başkanlık sisteminin üstün yönlerinden birini teşkil etmektedir. Dört yıllık bir süre için seçilen başkanın “İmpeachment” hariç hiçbir biçimde görevinden edilememesi de bu anlamda istikrarlı ve güçlü hükümetlerin oluşmasına katkıda bulunmaktadır. Bu şekilde göreve gelen ve icraat yapan hükümet, plan ve programlarını daha kararlı bir şekilde uygulayabilmekte ve istikrarın beraberinde getirdiği bir başarı ortaya çıkmaktadır.

Aynı şekilde başkan tarafından feshedilme ve görevine son verilme çekincesi yaşamayan bir yasama organı da uzun vadeli öngörülebilirlik çerçevesinde görevini yürütebilmektedir. Güçlü bir yürütme ile birlikte güçlü bir yasama bu anlamda başkanlık sisteminde realize edilebilir bir uygulama olabilmektedir (Kuzu, 2012: 100-101). Parlamenter sisteme göre daha uzun ömürlü, istikrarlı ve güçlü hükümetler anlamına gelen bu durum başkanlık sistemi bakımından güçlü yönler olarak öne çıkmaktadır. Kişiler ya da şahıslar üzerinden bir yürütme tanımlaması yapıldığından dolayı, parlamenter modeldeki koalisyonlarla ortaya çıkan riskler de bertaraf edilmekte ve bu bağlamdaki enerji kaybı başkanlık sisteminde yaşanmamaktadır (Kotan, 2013: 33).

Dört yıllık uzunca bir zaman diliminde rahat bir şekilde icraatlarını yapma imkanı verilen başkanın başarısız olması durumunda seçmendeki bilinç bağlamında hükümetlerin değiştirilmesi daha kararlı ve isabetli olabilmekte ve bu süreç seçmenin siyasi bilincini

derinleştiren bir döngüye dönüşmektedir. Sorumluluk ve yetki paralelliğinin daha açık ve belirgin olarak ortaya çıkmasını realize edecek şartlar bakımından da başkanlık sistemi demokratik süreci besleyen, güçlendiren bir iklim oluşturmaktadır.

Genel olarak iki meclisli parlamentonun uygulandığı başkanlık sisteminde azınlığın etkin temsilini anlamlı ve mümkün kılabilen bir pratik mevcuttur. Üst meclisin alt meclisten farklı yöntemlerle seçilmesi gerektiği ve üst meclisin gücünün teorik olarak değil, pratikte bulunması gerektiği şeklindeki iki özel şart, başkanlık sistemindeki bu çift meclis uygulaması vasıtasıyla mümkün olabilmektedir (Gözler, 2010: 239). Böyle bir uygulama sayesinde sistemdeki kontrol mekanizmalarından biri olan “azınlık vetoları” ile çoğunluğun azınlık aleyhindeki baskı gücü de ortadan kaldırılmış olmaktadır (Evcimen, 1992: 319).

Katı bir yapı ve işleyişe sahip bulunması, başkanlık sisteminin ilk zayıf yanlarından birini teşkil etmektedir. Özellikle parlamenter sistemdeki gibi bir fesih/güvenoyu kurumunun bulunmamasının başkanlık sistemini katı bir uygulamaya dönüştürdüğü eleştirisi literatürde ağırlıklı olarak dile getirilmektedir. Buna göre, yürütme ile yasama arasındaki uyumsuzluklarda sistemsel bir donukluk tezahür etmekte, bir sonraki seçimlere kadar bir durağanlık yaşanmaktadır. Hatta halk nezdinde meşruiyeti zayıflamış bir hükümet ve yasama sırf sistemin koyduğu katı çerçeve bağlamında birbirine katlanarak zamanı doldurma yoluna gitmektedirler (Teziç, 2003: 507).

Hiçbir şekilde görevine son verilemeyen bir başkan anlayışı ve uygulamasının siyasal meşruiyet ve seçmen tercihleri bağlamında bir karşılığının olamayacağı görüşleri de bu çerçevede dile getirilmektedir. Yanı sıra, başkanın görev süresi tamamlanmadan ölmesi ya da kendiliğinden çekilmesi durumunda yerine başkan yardımcısının geçecek olması da başkan yardımcısı için benzer bir meşruiyet problemi yaşanacağını ortaya koymaktadır. Çünkü sonuç olarak seçmen başkan yardımcısına değil başkana oy vermiştir, ancak başkan yardımcısı halk desteğini yitirse de görev süresi tamamlanana kadar görevini sürdürmektedir. Bu durum başkanlık sisteminin en çok eleştirilen ve bir çözüm üretilmeyen sorunsallarından birini teşkil etmektedir (Yazıcı, 2011: 50).

Başkanlık hükümet sistemi, yapısal- işlevsel bağlamında kendi içerisinde bazı zorluklar yaşamaktadır. Hem kurumsal ve hem de siyasal anlamda ortaya çıkan bu sorunlar yer yer başkanı zorlamakta ve sistemsel olumsuzluklara yol açmaktadır. Yürütmeyi temsil eden hatta teşkil eden başkan ile yasama organı arasındaki katı ayrılık, aynı zamanda bu

yasaların uygulayıcısı olan başkan açısından bir kopukluk oluşturmakta, sistemin bütünselliği anlamını yitirmektedir.

Kurumsal bir zorluğa neden olan bu durum başkanlık sistemi için bir handicap niteliği taşımaktadır. Ayrıca, kurumsal güçlükten ziyade sorunları doğuran ve besleyen siyasal güçlükse, başkanın ve yasamanın farklı partilerden oluştuğu ve kutuplaşma içindeki siyasal partilerin bulunduğu ülkelerde bu sistem krizlerle tıkanmaya gidebilecektir. Zira, başkanlık sisteminde böylesi bir kriz ya da tıkanıklık için öngörölmüş kurumsal düzenlemelere yer verilmemiş, ikili mekanizmalar oluşturulmamıştır (Teziç, 2003: 507-508).

Amerika Birleşik Devletleri özelinde böylesi bir sorunun tezahür etmemesinin sebebi ise bu ülkede halkın böyle bir derin kutuplaşma atmosferine sahip olmaması ile ilgilidir. Başkanın bir taraftan ülkeyle ilgili temsil misyonunu ifa ederken diğer taraftan belli bir siyasi programın yürütücüsü olması durumu bir çelişkiyi ifade etmektedir. Diğer taraftan katı bir şekilde ayrılmış olan yasama ve yürütme erklerinin potansiyel bir tıkanma ve kriz halinde arabulucu ve uzlaştırıcı hiçbir araç ya da mekanizmaya sahip bulunmaması da başkanlık modelinin zayıflıklarından birini oluşturmaktadır (Kotan, 2013: 38). Bu sistemde tıkanıklık ve kriz halinde demokratik yöntemlerle hiçbir çözüm üretilememesi ya da diğer bir deyişle anti-demokratik çözüm yollarının devreye girmesi sistem açısından önemli bir zayıf yön olarak öne çıkmaktadır. Örneğin Güney Amerika başkanlık rejimlerinde kriz durumunda ülke çıkmaza sürüklenerek, uzun yıllar ordu yönetime el koyabilmektedir (Uluşahin, 1999: 93).

Yasama ve yürütme organları arasında etkin bir etkileşim mekanizmasının olmaması yüzünden bu iki erkin etkileşimi genel olarak komiteler aracılığıyla mümkün olabilmektedir. Başkanın uygulamaya koyduğu politikalar meclis tarafından bu yolla denetlenmeye çalışılmakta bu ise son tahlilde yürütmeyi oluşturan başkanın çalışmalarını olumsuz yönde tesir altına almaktadır (Teziç, 2003: 508). Diğer taraftan sistemde iki önemli organın her ikisinin de doğrudan doğruya halk vasıtasıyla seçilmesi durumu çifte meşruiyet sorununu beraberinde getirmekte, demokratik anlamda seçimde bir kafa karışıklığı yaşanmaktadır (Atar, 2011: 147).

Başkanlık sisteminin bir diğer zayıflığı da sistemsel olarak başkanın fazla kişiselleşmiş bir yürütmeyi tek başına temsil etmesidir. Halkın doğrudan olarak başkanı seçmesi de bu kişiselleşmiş idare formatının güçlenmesine katkı sağlamaktadır. Diğer taraftan başkanın tek başına yürütmeyi oluşturan bir kişisel kült pozisyonunun yanında aynı zamanda ulusal birliği temsil makamını da işgal ediyor olması özünde bir çelişki oluşturmakta ancak

sistemde bunu yumuşatacak veya ortaya çıkardığı problemleri çözüme kavuşturabilecek bir araç ya da mekanizma yer almamaktadır. Bütün bu yönleriyle kişiselleşmiş iktidarı temsil eden çok güçlü başkan uygulaması demokratik olarak birtakım açmazlara neden olabilecek durumdadır (Uluşahin, 1999: 136).

Birçok kere Federal Hükümetin kapanmasına da neden olan bu yasama ve yürütme güçleri arasındaki katı ayrılığın sebep olduğu tıkanma ve kriz durumları ABD uygulamasında adeta doğal bir hal almıştır. Örneğin Cumhuriyetçilerin kontrolündeki Temsilciler Meclisi'nin bütçe kesintilerini önlemek için Başkan Barack Obama'nın sağlık alanında düzenleyeceği reformları bir yıl erteleme kararı alması neticesinde Hükümet 16 gün kapalı kalmıştır. Trump döneminde ise aynı sorun Başkan Donald Trump ve Demokratlar arasında Meksika sınırına örülmeye başlanan duvar için geçici bütçede Trump'ın istediği fonun ayrılmaması üzerine başlayıp federal hükümetin 20 gün kapanması olarak yaşanmıştır. (Bengoğulları, 2019 22).

Başkanlık sistemi uygulamasının federal ve üniter devlet sistemlerinde çok köklü sonuçları beraberinde getirebileceği hususu da altı çizilmesi gereken bir noktadır. Şöyle ki, federal bir modelde iki düzey bulunduğu için genel düzeyde kaybedenler için eyaletler düzeyinde kazanma alternatifi bulunabilir ve bu durum demokratik bir çıkış sağlayabilecek niteliktedir. Oysa üniter sistemlerdeki başkanlık sistemi uygulamasının anlamı, kazananın her şeyi tamamen kazacağı ve kaybedenin ise tamamen her şeyi kaybedeceği anlamına gelmektedir. Bu ise demokratik bir beklentiyi karşılamayan, aksine demokrasi anlayışına ve pratiğine zarar veren bir sonuç olarak değerlendirilmelidir. Siyasal zeminde ciddi kırılmalara sebebiyet verebilecek bu durum başkanlık sistemi değerlendirmelerinde mutlaka göz önünde bulundurulmalıdır (Yazıcı, 2002: 70).

1.2.3.3. Yarı Başkanlık Sistemi

Yukarıda, tarihsel gelişimi, temel özellikleri ve üstün/ zayıf yönleri ile ele aldığımız kuvvetler ayrılığı sisteminin iki ayrı modeli olan parlamenter hükümet sistemi ve başkanlık hükümet sistemlerinin karma, melez bir modeli olarak tanımlayabileceğimiz yarı başkanlık sistemini niteleyen bazı temel özellikler literatürde şu şekilde ele alınmaktadır:

- Halk tarafından doğrudan doğruya seçilerek göreve gelen bir cumhurbaşkanı bulunmalıdır.

- Cumhurbaşkanı ya da başkanın yasama organına karşı bir sorumluluğu söz konusu olmamalıdır.
- Bakanlar Kurulu yani kabinenin varlığının yanı sıra, Başbakan ve bakanların katkılarını gerektirmeden cumhurbaşkanına bazı önemli yasal özelliklerin ve yetkilerin verilmiş olması gerekmektedir (Atar, 2011: 149).

Burada zikredilen özelliklerden doğrudan halk tarafından seçilmiş ve önemli anayasal yetkilerle donatılmış bir cumhurbaşkanı şartı başkanlık sisteminin bir özelliği iken, yasamanın güvenoyuna dayanan bir kabinenin varlığı şartı ise parlamenter modelin bir özelliğini teşkil etmektedir. Bu iki ayrı modelin farklı özellikleri yeni bir model olarak yarı başkanlık adı altında bir araya getirilmektedir (Yazıcı, 2002: 92).

Fransa, Avusturya, Weimar Almanya'sı ve Finlandiya gibi ülkelerde görülen yarı-başkanlık rejiminde önemli yetkileri bulunan cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmek suretiyle göreve gelmektedir. Fransa'da 1962'de gerçekleştirilen anayasal değişiklikle birlikte cumhurbaşkanının genel oy ile seçilmesi öngörülmüş ve parlamenter modelden farklı bir modelin ortaya çıktığı düşünülmüştür. Nitekim Fransız hukukçu ve siyaset bilimci Duverger bu sistemi "yarı- başkanlık hükümeti" biçiminde ele almıştır (Erdoğan, 2011: 23).

Yürütme organında iki başlı bir uygulamayı öngören bu modelde, bir tarafta halkın doğrudan tercihi ile belirli bir dönem için göreve gelmiş bir cumhurbaşkanı yer alırken, diğer taraftaysa yasama organı içerisinden çıkan bir kabine bulunmaktadır. Böylece, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu ikili bir yönetim yapısını ortaya çıkarmıştır (Demir, 2013: 844-845).

İrlanda, İzlanda gibi uygulamalarda meclisin üstünlüğü söz konusu iken, devlet başkanlarının ülke siyasetine yön vermesi ve diğer taraftan Finlandiya ve Portekiz'de parlamentoya karşı sorumlu başbakanın, iktidarın kullanımını duruma göre farklı biçimlerde devlet başkanıyla paylaşması örnekleri de göstermektedir ki yarı başkanlık sistemi, pratikte farklı uygulamalara dönüşebilmektedir. Atar'a göre "Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ile birlikte, yetkileri önemsiz ve sembolikse, ya da yetkileri geniş olup da bunların kullanılması ülkenin siyasal kültürü ve anayasal gelenekleri nedeniyle mümkün değilse, bu sistemin aslında bir parlamenter rejim olduğunu kabul etmek gerekir.

Bu nedenle Avusturya, İrlanda ve İzlanda parlamenter rejimler olarak kabul edilmelidir” (Atar, 2011: 146)

Fransa örneğinden hareketle konuya bakacak olursak, devletin birliğinin temsilini ifade eden Cumhurbaşkanı'nın parlamentoya karşı bir sorumluluğunun bulunmadığı görülmektedir. Ancak Cumhurbaşkanı Meclisi feshetme yetkisine sahiptir. Bunun yanında sivil ya da askeri önemli atamalar Cumhurbaşkanı'nca yapılmaktadır. Ayrıca af yetkisine de sahip olan Cumhurbaşkanı tarafsız değildir ve anayasal yetkileri çerçevesinde siyasete karışabilir. İlaveten Cumhurbaşkanı hükümet toplantılarının gündemini belirleyebildiği gibi bu toplantılara başkanlık edebilmektedir. Diğer taraftan referandum pratiğiyle gerektiğinde direkt olarak halka müracaat ile meclisin yerine geçebilmektedir. Milli bağımsızlık ve ülke bütünlüğü konularında gerekli durumlarda başbakan ya da yasama organıyla görüşerek ilgili tedbirleri alabilen bir Cumhurbaşkanlığının mevcudiyeti, (Dönmez, 2015: 34) Cumhurbaşkanı'nın sistem içerisindeki ağırlıklı yerine işaret etmekte ve hem yasama hem de yürütme içinde önemli yetkileri şahsında topladığını göstermektedir.

BÖLÜM II

2. TÜRK ANAYASALARINDA HÜKÜMET SİSTEMLERİ

2.1. Osmanlıdan Cumhuriyet'e Anayasal Gelişmeler ve Arka Planı

Mali, askeri ve idari birçok yönü bulunan tımar sisteminin bozulmasıyla birlikte gerilemeye başlayan ve aynı bağlamda tezahür eden mali, ekonomik, askeri ve siyasi- idari sorunlara çözüm arayışına giren Osmanlı Devleti, İlber Ortaylı'nın ifadesiyle *“imparatorluğun en uzun yüzyılı”*nı neredeyse bu arayışlar çerçevesindeki ıslahatlar ve düzenlemelerle geçirmiştir. Batı'nın sanayi devrimiyle ortaya koyduğu kırılma ve hatta kopma niteliğindeki gelişmeleri okumakta ve yeni şartlara göre sistem güncellemesi yapamayan Osmanlı Devleti, klasik dönem anlayış, yaklaşım ve kurumlarının yenedünyaya ayak uydurmakta yetersiz kaldığını gördüğünde oldukça geç kalmıştı ve kendi toplumsal ve siyasi- idari dinamikleri çerçevesinde çözüm arayışlarına girdi. Ancak, Osmanlı'nın hem siyasi- idari hem de toplumsal arka planı ve birikimi yeni dönemin kavramları, anlayışları ve yaklaşımları ile pek örtüşmüyor ve çoğu zaman da değişim ve dönüşümü zorlaştırıyor, demokrasi, hukuk devleti, adem-i merkeziyetçilik vb. yeni dönem değerlerine uygun adımlar atılmasına engel oluyordu.

Bu arayışlar ve çözüm çabaları çerçevesinde ortaya çıkan ilk gelişme olarak 1808 Sened-i İttifakı ile geline nokta, siyasi- idari işleyiş bağlamında, ilk defa merkezi iktidarın mutlak gücü çevre tarafından yani ayanlarca geriletiliyor, mutlak iktidarın paylaşımı bakımından bazı tavizler koparılıyordu. Bu süreci, yukarıda adım adım yüzyıllara yayılan bir gelişim sürecinin nihayetinde İngiliz demokrasi tecrübesi/ birikimi olarak parlamenter hükümet sisteminin kurulması biçiminde, İngiltere'nin 1215 Magna Carta'sı ile yaşamaya başladığı düşünülürse, mukayeseli olarak Osmanlı sisteminin durumu daha iyi anlaşılacaktır. Literatürde sıklıkla atıfta bulunulan bu Magna Carta ve Sened-i İttifak

benzerliği hususunun altı yüzyıllık bir zaman farkı boyutu da unutulmamak kaydıyla, Sened-i İttifakın merkezi iktidarı sınırlaması bakımından Osmanlı Türk anayasal gelişmelerinin ilk adımı olarak ele almak mümkündür.

Yukarıda altını çizdiğimiz çok boyutlu sorunlara çözüm arayışları ve siyasi- idari sistemi güncelleme çabaları bağlamında 1839 tarihli Tanzimat Fermanı ve 1856'da ilan edilen Islahat fermanı ile getirilen düzenlemeler oldukça önemlidir ve gerek merkezi iktidarın sınırlanması ve gerekse temel hak ve özgürlüklerle ilgili değeri arz eden gelişmelerdir. Ancak, siyasal iktidarın kullanımına ilişkin hükümet sistemlerinin yapısal ve işlevsel anlamda ete kemiğe bürünmesi ve temel hak ve özgürlüklere bir çerçeve oluşturması bakımından, yukarıdaki öncül adımların ötesinde, ilk gelişme 1876 yılında Kanun-u Esasi'nin ilanıdır. Tarihi olarak ilk Türk anayasası olma unvanını taşıyan Kanun-u Esasi beraberinde I. Meşrutiyet'i getirmiş, diğeri bir ifadeyle hükümet sistemi anlamında mutlak monarşiden meşruti monarşiye geçişi sağlamıştır.

Ruslarla çıkan savaş nedeniyle uygulanamasa da 1909 değişiklikleri ile birlikte II. Meşrutiyet'e de çerçeve oluşturan 1876 Anayasası, Meclis-i Mebusan'ın İstanbul'un işgali sebebiyle Ankara'da toplantıya çağırılması ve 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye'nin yürürlüğe girmesiyle bile ilga edilmemiş, 1921 Anayasası'nın milli mücadeleyi sonuçlandırmayı amaçlayan kısa, özlü ve özel bir anayasa olmasından dolayı, hukuken 1924 Anayasası'na kadar yürürlükte kalmıştır. Burada dikkat çeken nokta, aslında Osmanlıdan Cumhuriyet'e pek çok açıdan olduğu gibi siyasi- idari sistemin bütüncüllüğü bağlamında da bir süreklilik, devamlılık niteliğinin mevcut bulunmasıdır. Osmanlı'dan Türkiye Cumhuriyeti dönemine geçiş, modernleşme süreçleri ile birlikte anayasal açıdan bir gelişim göstermiştir. Bu gelişmelerin amacı, Türk devletinin modern ve demokratik bir hukuk devleti kurma potansiyelini geliştirmesini sağlamak olmuştur (Şahin, 2014: 45).

Tanzimat'tan Cumhuriyet'e tevarüs eden yapısal ve işlevsel mirasın anlayışlar, yaklaşımlar ve müesseseler bağlamında süreklilik arz ettiği hususunu burada ele aldığımız Osmanlı Türk anayasal gelişmeleri bağlamında bütün yönleriyle görebilmek mümkündür. Temel hak ve özgürlükler ve demokrasiye ilişkin deyimler ve birikimlerin yanı sıra, siyasi- idari sistemin yapısal- işlevsel görünümü ve hükümet sistemleri bağlamında da bu durum açık bir şekilde görülmektedir. Bu noktayı hatırla tutmak kaydıyla, şimdi Osmanlı Türk anayasal gelişmelerinin ilk somut adımı olarak Kanun-u Esasi'nin siyasi- idari sistemle ilgili ya da diğeri bir ifadeyle hükümet sistemleri konusundaki getirdiği düzenlemeleri incelemeye başlayabiliriz.

2.2. 1876 Tarihli Kanun-u Esasi ve Hükümet Sistemi

Osmanlı Türk anayasal gelişmelerinin anayasa belgesi olarak ilk tezahürü olan 1876 tarihli Kanun-u Esasi I. Meşrutiyet dönemini başlatmıştır ve bu anlamda tarihi olarak mutlak monarşiden meşrutî monarşiye geçişe tekabül etmektedir. Bu anayasada öne çıkarılan temel ilkeler ile temel hak ve özgürlüklerle ilgili getirilen çerçevenin yanı sıra, yasama, yürütme ve yargı olmak üzere devletin temel organları bağlamında öngörülen yapısal ve işlevsel durumun örgünlendiği bir meşrutî monarşi hükümet sistemi, Türk yönetim tarihinde ilk defa 1876 tarihi ile başlamaktadır.

Bu Anayasa’da öngörülen, devletin bir monarşi olduğu (3. madde), üniter bir yapıya sahip bulunduğu (1. Madde), Osmanlı devletinin laik bir devlet olmadığı (11. Madde) ve resmi dilin Türkçe olduğu (18. Madde) gibi ilkelerin temel ilkeler olarak öne çıkarıldığı görülmekte ve yine temel hak ve özgürlükler konusunda da 8. ve 26. Maddeler arasındaki bölümde bir çerçeve çizilmektedir. Burada dikkat çeken hak ve özgürlüklerden bazılarını, vatandaşlık hakkı (8. Madde), şahıs hürriyeti (9. Madde), şahıs emniyeti (10. Madde), ibadet özgürlüğü (11. Madde), basın özgürlüğü (12. Madde), dilekçe hakkı (14. Madde), eşitlik ilkesi (17. Madde), mesken dokunulmazlığı (22. Madde), kanuni hâkim güvencesi (23. Madde) ve vergilerin yasallığı ilkesi (25. Madde) şeklinde sıralayabiliriz.

1876 Anayasası, devletin temel organları kapsamında, modern devlet sistemi ayrışmasına münasip bir şekilde, yasama, yürütme ve yargı organlarını getirmiştir (Gözler, 2020: 19). Osmanlı devletinin tarihsel sürecinde “Kanun-u Esasi” ile beraber ilk defa yasama organı olan “Meclis-i Umumi”, “Heyet-i Mebusan” ve “Heyet-i Ayan” olmak üzere iki meclis şeklinde kurulmuştur. Yürütme organı çift başlı bir biçimde “Padişah” ve Padişahça tayin edilen “Heyet-i Vükela” dan müteşekkildir.

Ancak 1876 Anayasasının yasama organı olarak getirdiği çift meclisli sistemi bir parlamenter sistem olarak ele almak doğru olmaz. Olağanüstü yetkilerle donatılmış ve hukuken denetlenemeyen bir padişahın yanı sıra, temel hak ve hürriyetler konusundaki teminatın yetersiz olması vb. sebepler nedeniyle bu anayasayı tam bir kuvvetler ayrılığı sistemi dâhilinde ele almak yanlış olur. Örneğin, yasa teklifi işlevi milletvekillerinin temel görev ve yetkisi iken, bu bağlamdaki öneriyi padişahın iznine bağlayan Kanun-u Esasi’nin gerçek anlamda bir kuvvetler ayrılığı noktasında ciddi eksiklikleri bulunduğunu söyleyebiliriz (Karataş, 2019: 34). Yine, Padişahın onay vermediği yasaların yürürlüğe

girememesi ve meclisi feshetme yetkisiyle donatılmış olmasını da bu bağlamda değerlendirmek gerekir (Bucaktepe, 2014: 47-48).

Diğer taraftan, hükümet sorumluluğunu Meclise ile değil de Padişahla ilişkilendiren 1876 Anayasası, hedef olarak Batı modelinde bir meşrutî monarşi kurmayı belirlemiş olmasına rağmen, dönemin koşulları ve bu konudaki birikim eksikliği sebebiyle I. Meşrutîyet kapsamında bu hedefini tam olarak realize edememiştir (Demir & Karatepe, 1989: 136). Anayasa'nın tam anlamıyla meşrutî monarşi sistemini kurabildiğini söylemek oldukça zordur. Gözler'e göre (Gözler, 2020: 22), parlamenter meşrutî monarşi tam manasıyla tesis edilememiş bulunsada artık mutlak monarşiden çıkıldığı kesin bir durumdur.

Bu anlamda gerçek bir parlamenter meşrutî idareye geçiş için 1909 anayasa değişikliklerini beklemek gerekecektir. Nitekim 1909'da yaşanan siyasal gelişmelerin neticesinde 1876 Anayasası köklü bir tadilata tabi tutulmuş ve bu kapsamda parlamenter hükümet sisteminin olmazsa olmaz temel noktalarının yeni haliyle anayasada yer alması temin edilmiştir. Bu kapsamda, 8 Ağustos 1909 tarihinde yapılan değişikliklerle 1876 Anayasası'nın 21 maddesi değiştirilmiş, bir maddesi kaldırılmış ve üç yeni madde eklenmek (Erdoğan, 2011: 147) suretiyle parlamenter hükümet sistemine geçiş yolunda önemli bir mesafe kat edilmiştir. Bu çerçevede yetkileri azaltılmak suretiyle Padişah mümkün olduğunca sembolik bir seviyeye indirgenmiş ve son tahlilde teknik ve hukuki anlamıyla mutlak monarşiden parlamenter hükümet sistemine geçilebilmiştir (Tanör, 2018: 114).

23 Temmuz 1908 gecesi İttihat ve Terakki'nin baskıları neticesinde Abdülhamit'in Kanun-i Esasi'yi yürürlüğe koymasıyla II. Meşrutîyet dönemi başlamıştır ki bu dönemle birlikte Türk siyasi- idari tarihinde parlamenter hükümet sistemine geçiş yapılabilmektedir. Aşama aşama devam eden bir süreç çerçevesinde realize olan bu gelişme bağlamında Padişah'ın üstünlüğüne dayalı I. Meşrutîyetle beraber yürürlüğe giren Kanun-u Esasi ile anayasa parlamenter sistemin niteliklerini kazanmasada öncelikle gerekli fiili koşullar oluşmuş, müteakiben de İttihat ve Terakkinin baskıları sonucunda yapılan anayasa değişiklikleriyle beraber biçimsel aşama tekml edilmiştir (Örmeci, 2010: 95-99).

8 Ağustos 1909 yılında Kanun-i Esasi de yapılan geniş değişikliklerle parlamenter sistemin temelleri atılmaya başlamıştır. 1909 yılında yapılan Anayasa değişiklikleri ile birlikte devletin fonksiyonlarını yerine getiren temel yasama, yürütme ve yargı organları kesin hatlarla ayrılması yerine iş birliği içerisinde hareket etmesini sağlayan “yumuşak kuvvetler ayrılığı” ilkesi benimsenmiştir. Yapılan değişiklikler neticesinde, yürütme yetkisi devletin sorumsuz başı olarak Padişah ve bakanlara teslim edilmiştir (Öztürk, 1999: 32).

Yasamanın güçlendirilip ve yürütmeyi temsil eden Padişah'ın yetkilerini azaltmayı önceleyen 1909 değişiklikleri kapsamında öncelikle Padişah'a tanınmış olan meclisi feshetme yetkisi, Meclis-i Ayan'ın onayına bağlanmak suretiyle tesirsiz kılınmıştır. Padişah'a karşı meclisin sorumluluğunu fiilen ortadan kaldıran 1909 tarihli anayasa değişiklikleri kapsamında, hükümetin sorumluluğu Mebusan Heyeti ile ilişkilendirilmiştir. Bireysel ve kolektif sorumluluk gibi parlamenter modelin içerdiği kavramlar da yine bu anayasa değişiklikleri kapsamında hukukumuzdaki yerini almıştır.

Bakanlar kurulunun yapısal ve işlevsel durumu parlamenter sistem çerçevesinde, meclis içerisinden atama ve güvenoyu gibi mekanizmalarla donatılmak suretiyle, yeniden düzenlemeye tabi tutulmuştur. Padişahın yasa tasarıları ile ilgili izin verme koşulunun kaldırılmasını içeren düzenleme de aynı şekilde 1909 değişiklikleri kapsamında getirilmiştir (Örmeci, 2010: 95-99). Geciktirici ve güçleştirici vetoya çevrilen Padişah'ın mutlak veto yetkisi de bu şekilde yumuşatılmış ve parlamenter hükümet sistemine uygun bir formata dönüştürülmüştür (Gözler, 2013: 170-172).

Meclisin, gerçek ve tam anlamıyla bir parlamenter sistem yasama organına dönüşmesi bağlamında da önemli hükümler getiren 1909 tarihli anayasa değişiklikleri ile birlikte, yürütme erki de Padişah'tan parlamentonun denetimine tabi bakanlar kuruluna doğru aktarılacak erkler arasında bir denge oluşturulmaya çalışılmıştır (Demir, 2013: 850).

1909 değişiklikleri ile Temel hak ve özgürlükler konusunda ise, toplanma ve dernek kurma hakkı, özel yazışmaların dokunulmazlığı hakkı gibi önemli konularda adımlar atılmış ve sansür yasaklanmıştır (Terzioğlu, 2014:30). Sonuç olarak diyebiliriz ki, 1909 değişiklikleri, yasama, yürütme, yargı organları ve temel hak ve hürriyetler kapsamında yaptığı düzenlemelerle sistemi gerçek anlamda bir Parlamenter monarşi haline getirmiştir. 1876 Kanun-u Esasi'nin 1909 değişikliği sonrasında oluşturulan yeni yapısı ile 1961 ve 1982 Anayasalarının getirdiği sistem ülkemizde gerçek anlamda klasik parlamenter sistemin gerçekleşmesi olarak kabul edilmektedir (Özbudun, 1992: 27).

I. Meşrutiyet döneminde realize edilemeyen mutlak monarşiden meşruti/sınırlı monarşiye geçiş ameliyesi bu şekilde 1909 değişiklikleri ile anayasanın tekrar yürürlüğe konmasının ardından tamamlanabilmiştir. Yasama, yürütme ve yargı erkleri arasındaki modern Batılı devletlerin oluşturduğu sistematikte gerçek bir güçler ayrılığına geçiş bakımından son derece önemli olan 1876 Anayasası'ndaki 1909 değişiklikleriyle de jure (hukuki) olarak vücut bulan parlamenter monarşi sistemi, maalesef ki siyasal bakımdan güçlü bir demokratik iklim halihazırda oluşturulamadığından ve de özellikle İttihat ve Terakki

Cemiyetinin baskıcı üslubu/ idare tarzından (Gözler, 2013: 171-173) dolayı realize edilememiş, siyaseten başarılı bir uygulama sergilenememiştir.

2.3. 1921 Anayasası'nda Hükümet Sistemi

Birinci Dünya Savaşı'nın mağlup devletlerinden biri olarak Osmanlı Devleti'nin hukuken varlığını yitirmesi ve İstanbul'un da işgali ile birlikte, 1876 Anayasası ile oluşturulan Meclis-i Mebusan işlevsiz hale gelmiş ve bunun üzerine Anadolu'da yeşeren kurtuluş mücadelesinin önderi olarak Mustafa Kemal meclisi Ankara'da toplantıya çağırmıştır. Bunun üzerine eski Mebusan Meclisi'nin üyelerinin bir kısmının da katılımıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi, 23 Nisan 1920 tarihinde Ankara'da ilk toplantısını yapmak suretiyle milli mücadele noktasındaki inisiyatifi eline almış ve gelişmeler neticesinde 20 Ocak 1921'de adı geçen Anayasa kabul edilerek yeni dönemin anayasası olarak yürürlüğe girmiştir. Anayasa'nın 3. Maddesindeki “Büyük Millet Meclisi Hükümeti” hükmüyle “meclis hükümeti sistemi”ni esas alan yeni bir hükümet göreve başlamıştır (Aldıkaçtı, 1960: 82).

Birinci Meclis olarak adlandırılan bu TBMM, kurtuluş savaşını başarıyla tamamlayıp yeni genç devleti kurmak misyonu ile hareket ettiği için daha anayasanın yürürlüğe girmesi öncesinde devletin temel işlevlerini yürüten organlar olarak yasama ve yürütmeye ilişkin yetkileri bünyesinde toplamıştır. Diğer bir deyişle mevcut, uygulanmakta olan bir sistem 1921 Anayasası'yla hukuki çerçeveye kavuşmuştur. Yasama, yürütme ve yargı erklerini meclisin uhdesinde toplayan bu yeni Meclis Hükümeti sistemine göre Hükümetin tabii başkanı meclisin de başkanıdır ve Hükümet meclisin denetimi altındadır (Gözübüyük, 2017: 125).

Olağanüstü bir döneme özgü olarak hazırlanan ve olağanüstü bir işlevi yerine getiren 1921 Anayasası farklı bakış açılarıyla farklı değerlendirmelere konu olmuştur. Sözü edilen Anayasayı “meclis hükümet sisteminin en uzun süreklî örneklerinden birisi” şeklinde tanımlayan T. Zafer Tunaya'nın yanında (Tunaya, 2001: 392) A.Fuat Başgil tarafından ise “meclis hükümeti sisteminin en saf ve en güzel örneklerinden birisi” şeklinde ele alınmaktadır (Başgil, 1960: 299). Arsel'in, “uygulanan hükümet sistemi tam ve mutlak olarak meclis hükümet sistemini yansıtmaktadır” şeklinde nitelendirdiği (Arsel, 1965: 66) 1921 Anayasası, Bastid tarafından ise “meclis hükümet sisteminin en tartışmasız şekilde uygulandığı örneklerden birisi” biçiminde tanımlanmaktadır (Bastid, 2019: 21). Yine Aldıkaçtı tarafından, “uygulanan şekliyle meclis hükümet sisteminin bütün örneklerinden

daha kuvvetli şekliyle saf meclis hükümet sistemi” şeklinde değerlendirilmektedir (Aldıkaçtı, 1960: 179).

Milli egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait bulunması anlamında “Milli Egemenlik” ilkesini öne çıkaran 1921 Anayasası, tek, devredilmez, bölünmez nitelikteki bu egemenliğin Meclis’in uhdesinde bulunmasını öngörmektedir. Anayasa’da yargı yetkisinin kullanımı hususunda bağımız mahkemelere işaret edilmekle birlikte, bu yetkinin de fiili olarak Meclisçe kullanıldığı dikkat çekmektedir. Bu bağlamda, önemli bir işleve sahip olan İstiklal Mahkemeleri’nin üyelerinin TBMM içerisinden seçildiğinin altını çizmek gerekmektedir (Özbudun, 1992: 22-23).

İcra (yürütme) kudretinin ve teşri (yasama) salahiyyetinin yegâne ve hakiki mümessilinin Meclis olduğunu hükme bağlayan 1921 Anayasası, (Atay, 1998: 260) icra vekilleri (Bakanlık) görevinin Meclisçe seçilecek vekiller tarafından yürütüleceği esası kabul edilmiştir (Tanör, 2018:258). Devlet Başkanlığı ve Başbakanlık gibi müesseselerin yer almadığı 1921 Anayasası’na göre icra vekilleri heyetine de Meclis Başkanı başkanlık etmektedir. Bu heyetin sorumluluğu günümüzde olduğu gibi kolektif değil, bireyseldir (Çelik, 2007: 30-32). Ayrıca bu heyetin faaliyetleri Meclis tarafından sürekli denetim altında tutulmakta ve gerektiğinde her an görevden alınabilmekte iken, icra vekilleri heyetinin yani yürütmenin Meclis’i feshetme yetkisi yoktur (Özbudun, 1992: 25).

Özel bir dönemde özel bir misyonu icra eden 1921 Anayasası bu işlevinin ötesinde, özellikle yargı erki bağlamında ve temel hak ve özgürlüklerle ilgili eksiklikler ve bu çerçevedeki eleştiriler noktasında yeni bir anayasa hazırlama gündemi oluşmuş ve çalışmalar neticesinde 29 Ekim 1923’te Cumhuriyet’in ilanı ile birlikte yukarıda ele alınan meclis hükümeti sisteminden parlamenter hükümet modeline geçişe tekabül eden bir gelişme yaşanmıştır (Özbudun, 2004: 21). Misyonunu tamamlayan Birinci Meclis ve 1921 Anayasası’nın yerini bu şekilde İkinci Meclis almış ve 1924 anayasası dönemine girilmiştir.

2.4. 1924 Anayasası’nda Hükümet Sistemi

İkinci Meclis ile birlikte yeni bir rejime geçişi hedefleyen genç Türkiye Cumhuriyeti devleti, hükümet sistemi olarak meclis hükümetinin yerine parlamenter sistemi ikame etmeyi istemiş, ancak dönemin koşulları bağlamında 1921 Anayasası tarafından öngörülen meclis hükümeti sistemi tam anlamıyla terkedilememiş, bunun devamında 1924 Anayasası

ile tam manasıyla bir parlamenter sistem realize edilememiştir. Bu sebepten dolayıdır ki 1924 Anayasası ile tesis edilen sistem literatürde yer yer bu iki sistemin bir karması olarak nitelendirilmektedir (Küçük, 2012: 61).

Hatta akademik çevrelerdeki bir kısım yazarlarca adı geçen Anayasa ile getirilen modelin meclis hükümetine daha yakın bulunduğu dile getirilmektedir. “Anayasayı hazırlayan komisyonun inkılâbın ruhu konumundaki meclis hükümeti modelini muhafaza etmekle beraber adeta meclis hükümeti sistemi diye bir modelin mevcudiyetinden, kendisine has mantık ve prensiplerden haberdar değilmiş gibi farklı sistemleri uygulayan ülkelerin anayasalarından yararlanılması” biçiminde izah edilen bu durumu doğuran 1924 Anayasası tam anlamıyla kuvvetler birliğini içermediği gibi, kuvvetler ayrılığını da getirmemektedir (Başgil, 1960: 444).

Birbiri ile tamamen zıt olan bu iki modelin harmanlanmaya çalışılması ve yabancı literatürün tam anlamıyla incelenmemesi neticesinde ortaya çıkan bu durumun ötesinde 1924 Anayasası, hazırlanma yöntemi bakımından demokratik ölçütlere son derece muvafık bir niteliğe haizdir (Aldıkaçtı, 1960: 87). Bu anlamda, modern anayasalarda bulunması gereken bütün özelliklere sahip bulunan Anayasa, yasama, yürütme ve yargı erkleri arasındaki rol ve ilişkinin yanı sıra temel hak ve özgürlükler konusunda da önemli içeriklere sahiptir.

1876 ve 1921 Anayasalarını açık bir biçimde yürürlükten kaldıran (104. Madde) 1924 Anayasası bu şekilde, önceki anayasa döneminde yaşanan “ikili anayasal düzen”e son vermiştir (Gözler, 2020: 36). Anayasa altı fasıl (bölüm) ve 105 madde biçiminde hazırlanmıştır ve birinci fasıl Ahkâmı Esasiye (Genel Esaslar), ikinci fasıl Vazife-i Teşriiye (Yasama Organı), üçüncü fasıl Vazife-i İcraiye (Yürütme organı), dördüncü fasıl Kuvve-i Kazaiye (yargı organı), beşinci fasıl Türklerin Hukuki Ammesi (Temel Hak ve Özgürlükler) altıncı bölüm de Mevaddı Müteferrika (Anayasal Sistemin Dayanakları) konularını hüküm altına almaktadır. Bu içeriğiyle Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, devlet sistemini dayandırdığı esaslar bakımından bir önceki anayasanın devamı niteliğindedir. Yani, ulusal egemenlik, cumhuriyet ve devletin dini vasfı bu anayasanın da temel bileşenlerini teşkil etmektedir (Erdoğan, 2011: 155).

“Meclisin üstünlüğü” yaklaşımını sürdürmeye devam eden Anayasa, parlamenter modelin bir kısım özelliklerini de benimsemiştir. Bu bağlamda meclisin üstünlüğü vurgusu ön planda olmakla birlikte, kuvvetler birliği ilkesinin bir özelliği olan yasama, yürütme ve yargı erklerinin birliği fiilen devam etmiştir. Yürütme gücü olan hükümetin yasama organı

tarafından düşürülmesi mümkün iken, meclisi feshetme hususunda hükümete yetki verilmemiştir (Karataş, 2019: 42-43).

Türk Milleti adına temsil yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne verilirken (4. Madde), yasama ve yürütme erkleri de Meclis uhdesinde cem edilmiştir. Meclis hükümeti modelini anımsatan bu niteliklerin ötesinde, meclis adına yürütme görevini, meclis içinden seçilen Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı'nca tayin edilen bakanların icra etmesi düşüncesiyle, yürütme ve yasama organlarının yekdiğerinden ayrıldığı ifade edilmektedir (7. Madde). Bu anayasanın en bariz özelliği, yürütme gücünün Meclis elinde olduğu ifade edilmekle birlikte, uygulamada bu erke ilişkin yetkilerin cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu tarafından icra edildiği görülmektedir (Korkmaz, 2020: 50).

Yürütmenin kuruluş usulü itibariyle Parlamenter model özelliğine haiz bulunan 1924 Anayasası, 31. Maddesindeki düzenleme çerçevesinde, kabinenin parlamentodan güvenoyu alması hükmünü getirmektedir. Bunun yanı sıra “Cumhurbaşkanı'nın çıkaracağı bütün kararlar Başbakan ile birlikte ilgili bakan tarafından imzalanır” biçimindeki 39. Madde düzenlemesi ile karşı imza ilkesine işaret edilmektedir. Buna göre, yürütmenin sorumlu kanadını Başbakan ve Bakanlar Kurulu oluştururken, sorumsuz kanadı ise cumhurbaşkanından müteşekkildir.

Kabinenin sorumluluğunu kolektif sorumluluk olarak belirleyen Anayasanın 46. Maddesi hükmü çerçevesinde bakanlar tek tek yani bireysel olarak değil heyet halinde yani bakanlar kurulu olarak bir yürütme sorumluluğu söz konusudur. Yasama yetkisi ve görevi anlamında Meclisin işlevini, yasaları çıkarmak ve değiştirmek olarak düzenleyen 1924 Anayasası, yasama faaliyeti sonucunda ortaya çıkan veya değiştirilen yasaların, Cumhurbaşkanı tarafından onayını da hüküm altına almıştır.

Kanunların hangi manayı içerdiği anlamında yorumlama yetkisini Parlamenteoya bırakan Anayasa, (Korkmaz, 2020: 50, 51) bu şekilde benimsemiş olduğu “çoğunlukçu demokrasi” yaklaşımına da uygun hareket etmiştir. Bu kapsamda Anayasanın 5. Maddesindeki düzenleme çerçevesinde Cumhurbaşkanının bir kanunu görüşülmek üzere tekrar meclise gönderme yetkisi “geciktirici veto” olarak ifade edilmektedir. Çoğunlukçu demokrasi yaklaşımının kökenini J.J.Rousseau'nun düşünceleri oluşturmaktadır.

Buna göre, “milli irade eşittir çoğunluk iradesi ve çoğunluğun iradesi hata yapmaz, yanılmaz ve sarsılmazdır. Dolayısıyla çoğunluk iradesi sürekli olarak toplumun iyiliğine yönelik çalışmakta ve kamunun zararına olacak herhangi bir eylem ve karar almamaktadır”

(Kalfa & Ataay, 2015: 459-479). Bu sebeptendir ki, Millet'in gerçek ve tek temsilcisi olan Meclis yasama faaliyetleri bağlamında ortaya koyduğu kanunlardan anlaşılması gerekenin ne olduğuna yine kendisi karar vermektedir (Atar, 2011: 23).

Konunun başında ifade edilen ve 1924 Anayasasının iki modelin karma bir görünümünü oluşturduğu yaklaşımı çerçevesinde bu anayasanın meclis hükûmeti modeliyle parlamenter hükûmet modeline benzeyen tarafları aşağıda ele alınmaktadır. Bu bağlamda öncelikle meclis hükûmeti sistemine benzer yönlerini şu şekilde tespit etmek mümkündür (Gözler, 2013: 181):

- Türkiye Büyük Millet Meclisi millet'in tek ve de hakiki temsilcisi olarak Millet adına egemenlik hakkını kullanmaktadır.
- Yasama ve yürütme güçleri TBMM'de tespit olunur ve cem edilir.
- Millet Meclisi, Hükûmeti denetleme ve düşürebilme yetkisini haizdir.
- Meclisin hükûmet tarafından feshedilebilmesi mümkün değildir.

Diğer taraftan, Anayasanın parlamenter modelle özdeşleşen özellikleri ise şu şekildedir (Gözler, 2013: 181):

- Yasama yetkisinin yegâne kullanıcısı Millet Meclisi'dir.
- Millet Meclisi'nce seçilen Cumhurbaşkanı ve onun tarafından belirlenen Bakanlar Kurulu yürütme yetkisini kullanacaktır.
- Cumhurbaşkanı Başbakanı ve Başbakan ise bakanları seçmekte, bunun yanı sıra seçilen hükûmete Millet Meclisi'nce güvenoyu verilmesi ve bunun da Cumhurbaşkanı'nca onaylanması gereklidir.
- Parlamenter modelin "hükûmetin kolektif sorumluluğu" şeklindeki temel ilkesi 1924 Anayasası tarafından kabul edilmiştir.

Anayasa, kanunlar hiyerarşisi bakımından 'kanunların Anayasaya aykırı olamayacağı' hükmünü getirmiş fakat bu aykırılığın vuku bulması halinde hangi müeyyidenin uygulanacağı ve nasıl bir yol takip edileceği hususunda bir düzenleme getirmemiştir. Adı geçen bu durum da yukarıda altı çizilen çoğunlukçu demokrasi yaklaşımıyla izah edilmektedir (Odyakmaz vd., 2006: 14).

Bu noktada sahip olduğu özellikler sebebiyle yani parlamenter modele benzer özellikleri nedeniyle literatürde, sert kuvvetler birliği ve yumuşak kuvvetleri ayrılığı ilkeleri arasında

bir yerde olarak değerdendirilen 1924 Anayasasının son tahlilde karma bir sistem oluşturduğunu söylemek mümkündür. Bu yönüyle 1924 Anayasasının, 1961 Anayasası'yla beraber Türk Anayasa Tarihi'ndeki yerini alacak olan klasik parlamenter hükümet sistemi modelinin oluşmasında bir köprü vazifesi gördüğü (Gözler, 2019: 66) düşüncesi genel olarak kabul görmektedir.

2.5. 1961 Anayasası'nda Hükümet Sistemi

Yukarıda irdelenen içeriği ve özellikleriyle hem tek partili siyasal hayat hem de çok partili siyasal hayata geçiş sonrasında uygulanmış olan 1924 Anayasası'nı müteakip yürürlüğe giren ve Türk anayasal gelişmeleri çerçevesinde ele alabileceğimiz diğer bir anayasa da 1961 Anayasası'dır. Çok partili siyasal hayata geçiş sonrasında özellikle 1955- 1960 yılları arasında siyasal olarak giderek artan bir gerilim ortamının sonucunda tezahür eden 27 Mayıs 1960 darbesi ile birlikte 1924 Anayasası yürürlükten kaldırılmış ve yeni bir anayasa hazırlama çalışmaları başlamıştır.

Oluşturulan askeri idare çerçevesinde Milli Birlik Komitesi'nin (MBK) yrrtğ yeni anayasa çalışmaları kapsamında MBK 13 Aralık 1960'da 157 sayılı Yasa ile Türk Anayasa tarihinde ilk kez olmak üzere MBK ve Temsilciler Meclisi'nden müteşekkil bir "Kurucu Meclis" oluşturulmuştur (Batum, 2010: 52).

İstanbul ve Ankara'daki üniversitelerce yapılan çalışmalar kapsamında ortaya çıkan iki ayrı anayasa taslağı üzerinden yürütülen ve farklı kesimlerin düşüncelerini de katkı olarak alan bu hazırlıklar sonucunda yeni bir anayasa metni hazırlanmıştır (Gözler, 2019: 66). Bu metin 9 Temmuz 1961 tarihinde Kurucu Meclis'in tasdiki sonrasında halkoyuna sunulmuş ve % 61,5 gibi bir oranla kabul edilmek suretiyle yürürlüğe girmiştir (Karataş, 2019: 45).

1961 Anayasası'nın ilk 9 maddesinde ele alınan temel esasları şu şekilde sıralamak mümkündür;

- Devletin şeklinin Cumhuriyet olduğu hususu 1. Maddede düzenlenmektedir.
- "Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına ve başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, millî demokratik, lik ve sosyal bir hukuk Devleti" şeklindeki tanımlama 2. Maddede yer almaktadır.

- “Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür” biçiminde ifade edilen “devletin bütünlüğü” ilkesi ile “Türkçe”nin resmi dil ve “Ankara”nın da başkent olduğu hususları anayasanın 3. Maddesinde düzenlenmiştir.
- Egemenlik Hakkının kayıtsız şartsız Türk Milletine ait olduğu düzenlemesi de anayasanın 4. Maddesinde düzenleme altına alınarak, milli egemenliğin anayasada belirtilen esaslar çerçevesinde yetkili organlarca kullanılacağı ifade edilmiştir. Bunun yanında egemenliğin kullanımının hiçbir şekilde belirli kişi, zümre ya da sınıfa bırakılamayacağı ve hiç kimse ya da organın Anayasaca düzenlenmeyen bir devlet yetkisini kullanamayacağı ifade edilmiştir.
- Yasama yetkisi ve görevinin Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kullanılacağı ve yine söz konusu yetkinin devredilemez nitelikte olduğu hususu 5. maddede ifade edilmiştir.
- Yürütme yetkisi ve görevinin yasalar kapsamında Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu’nca icra edileceği 6. Maddede düzenlenmiştir.
- Yargı yetkisi ve görevinin Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı Anayasanın 7. Maddesinde hüküm altına alınmıştır.
- Anayasa’nın üstünlüğü ve bağlayıcılığı, Meclis tarafından çıkarılan yasaların Anayasaya aykırı olamayacağı ve yine Anayasa hükümlerinin, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve kişileri bağlayan temel hukuk kuralları niteliğini haiz olduğu 8. Maddede ifade edilmiştir.
- Devletin şeklinin Cumhuriyet olduğunu düzenleyen Anayasa hükmünün değiştirilemez/değiştirilmesinin teklif edilemeyeceği hususu 1961 Anayasasının 9. Maddesinde düzenleme altına alınmıştır.

İnsan haklarına dayalı, demokratik, sosyal, hukuk devleti gibi temel kavramlar çerçevesinde ve çoğulcu demokrasi ilkesi bağlamında devletin şeklinin cumhuriyet olduğu hükmü de yine 1961 anayasasında düzenleme altına alınmıştır. Hükümet sistemi modeli bağlamında ise, 1924 anayasasının öngördüğü meclis hükümeti modeli ile parlamenter modelin karma nitelikteki uygulamasından vazgeçilerek tam anlamıyla parlamenter

hükümet sistemine geçildiği görülmektedir. Bu köklü model değişikliğine paralel olarak, Türk anayasal gelişmeleri bağlamında belli bir süredir devam edegelen kuvvetlerin birliği uygulaması sonlandırılmış ve modern anlamda güçler ayrılığı uygulamasına geçilmiştir. Diğer bir ifade ile Türk anayasa düzeninde artık yasama, yürütme ve yargı erklerinin ve bunların kullanımının somutlaştığı organların yapısal ve işlevsel durumu tamamen “kuvvetler ayrılığı” ilkesine göre realize olacaktır (Korkmaz, 2020: 55).

1924 Anayasası’ndan farklılığı bağlamında “çift- meclis sistemi”ni getiren 1961 Anayasası (63. madde), bu anlamda 1876 Anayasası ile bir benzerlik arz etmektedir. Yasama yetkisini Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne özgeleyen (5. Madde) Anayasa, Meclisin oluşumu hususunda ise “Millet Meclisi” ve “Cumhuriyet Senatosu” olmak üzere iki ayrı meclis öngörmektedir (63. Madde).

Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin dört yılda bir yapılması ve söz konusu süre dolmadan da Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilebilmesi, bunun yanında süresini tamamlayan vekilin tekrar seçilebilmesine ilişkin durumlar 1961 Anayasası’nın 69. Maddesinde ele alınmıştır. Yine bu çerçevede mevcut meclis, seçimlerin yenilenmesi kararı durumunda, yeni meclisin teşekkülüne kadar görevine devam eder. Anayasa 70. Madde kapsamında, Cumhuriyet Senatosu’nun üç farklı niteliğe sahip üyelerden meydana geleceğini öngörmektedir. Bunlardan ilk grubu oluşturan 150 kişi halk tarafından doğrudan doğruya seçilmek suretiyle ve 15 kişilik ikinci grup ise Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmek suretiyle görev başına gelmektedir. Son olarak, ömür boyu görevlerine devam edecek olan “tabii üyeler” ise iki farklı nitelikteki kişilerden oluşmaktadır. 13 Aralık 1960 tarih ve 157 sayılı Kanun kapsamında görev alan MBK üyeleri ilk grubu oluştururken, daha önce görev yapmış Cumhurbaşkanı’ları da ikinci grubu teşkil etmektedir (Özbudun, 2019: 40).

Altı yıllık görev süresinin ardından tekrar seçilebilmeye izin veren Anayasa (73. Madde) gereği Senatonun doğrudan halk oyuyla ve Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen üyelerinin üçte biri iki yılda bir yenilenecektir. Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen üyelerin görev süresi dolar ya da bir sebeple boşalma vuku bulursa, yine Cumhurbaşkanı tarafından bir ay zarfında yeni üyeler belirlenecek ve bu şekilde göreve gelen kişiler, yerine seçilmiş olduğu üyenin kalan süresini itmam edeceklerdir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin iki kanadından birisini teşkil eden “Millet Meclisi”ne tanınan yetkiler, diğer kanat olan Senato’ya tanınan yetkilere göre daha fazla olarak belirlenmiştir. Bu çerçevede hükümetin siyasal sorumluluğu Senato ile değil, Millet Meclis

bağlamında bir sorumluluk olarak tespit edilmiştir. Bu kapsamda Anayasanın 103. Maddesi gereğince güven oylaması da sadece Millet Meclisi'nde yapılmaktadır. Yine bütçe yasası ve diğer yasaların onayı hususunda da yetki “Millet Meclisi”ne ait bulunmaktadır (94. mad). Senato’nun yetki kullanımı ve fonksiyonu daha çok yasa tasarısı ve tekliflerinin görüşülme süreçlerinde yoğunlaşmaktadır. TBMM’nin sözü edilen iki kanadının eşit yetkiyi haiz olduğu anayasa değişikliği hususu kapsamında, her iki Meclis’teki üye tamsayılarının üçte iki çoğunluğun oyunu sağlayacak şekilde ayrı ayrı oylama gerekmektedir (155. Madde) (Korkmaz, 2020: 56).

Yürütme erkinin kullanımının Meclis tarafından seçilen Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu’nca paylaşılmasını öngören 1961 Anayasası’nın 102. Maddesince getirilen düzenlemeye göre, devlet başkanı sıfatını taşıyan Cumhurbaşkanı’nca TBMM üyeleri arasından tayin edilen Başbakan, Bakanlar Kurulu’nu belirlemektedir. Bunun yanı sıra, hükümetin göreve başlayabilmesi için güvenoyu alması zorunludur (103. ve 104. Madde). Yürütme gücünün sorumlu kanadını teşkil eden kabinenin sorumluluğu kolektif sorumluluk olarak tanımlanmıştır (105. Madde). Yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturan Cumhurbaşkanı bakımından tarafsızlık ve sorumsuzluk esas olup, sorumluluk Bakanlar Kurulu’na aittir. 1876 Anayasası ile başlayan Türk anayasal gelişmelerinin bu durağında yani 1961 Anayasası ile, yukarıda ele alınan temel nitelikler ve özellikler bağlamında, Türk anayasal düzeninin parlamenter hükümet sistemine geçişi temin edilebilmiştir (Aldıkaçtı, 1960: 321).

1924 Teşkilat- Esasiye Kanunu’nun getirdiği çoğunlukçu demokrasi yaklaşımından öte, çoğulcu demokrasi anlayışını kabul eden 1961 Anayasası temel bir anlayış değişikliğini beraberinde getirmiştir. “Çoğunlukçu demokrasi yaklaşımının hareket noktasını teşkil eden, genel, yanılmaz sarsılmaz iradenin” hata yapabileceği, toplumun menfaatlerine aykırı davranabileceği, temel hak ve hürriyetlere zarar verebileceği vurgulanarak, azınlığın haklarını da teminat altına almayı öngören “çoğulcu demokrasi” yaklaşımı ön plana çıkarılmıştır. Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı hususundaki kararlı ve ciddi yaklaşıma paralel olarak, bunu temin edecek mekanizmalara da 1961 Anayasası’nda yer verilebilmiştir (Tanör, 1994: 19).

Bazı kurum ve müesseseleri ilk defa anayasal düzeyde ele alarak Türk anayasa düzeni içerisinde yer bulmasını temin etme özelliğine sahip 1961 Anayasası’nın bu bağlamda getirdiği düzenlemelerin başında Anayasa Mahkemesi (AYM) yer almaktadır. 1961 Anayasası’nın temel hak ve özgürlükler konusunda daha önceki anayasalara nazaran ortaya

koyduğu açılımların da sonucu ve devamı olarak getirilen Anayasa Mahkemesi'nin kuruluş amacı, anayasada yer alan temel hak ve hürriyetleri korumak ve yasama faaliyetleri neticesinde ortaya çıkan yasaların ilgililerin başvurusu üzerine, Anayasa'ya uygun olup olmadığına ilişkin denetimi yapmaktır. Kanunlar hiyerarşisi bakımından “Anayasanın Üstünlüğü” ilkesini benimsemiş olan 1961 Anayasası, “yasaların Anayasaya aykırılık teşkil edemeyeceği” düzenlemesinin yanı sıra, AYM'nin tesisi suretiyle “yasaların anayasal denetimi” konusunda önemli bir adım atmıştır. 1961 Anayasası bu çerçevede, teorik seviyede bir düzenlemenin ötesinde, yukarıda sözü edilen ilke çerçevesinde bir teminat ve denetim mekanizmasını da beraberinde getirmiştir (Gözler, 2019: 82).

Yasama, yürütme ve yargı erkleri arasındaki ilişki ve rollerin belirlenip, birbirinden ayrılması, bu çerçevedeki organların arasındaki bir ayrılığın yanında, aynı kuvvet içindeki bir ayırım ve paylaşımı da içermektedir. Yürütme kuvvetinin sorumlu ve sorumsuz kanat olarak düzenlenen Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu arasında paylaşılması örneğinin ötesinde 1961 Anayasası, yasama gücünü de iki meclis arasında pay ederek yani Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu'ndan meydana gelen bir yasama organı tesis ederek kuvvetler ayrılığı ilkesini ileri bir düzeyde realize etmiştir (Özbudun, 2019: 41).

Federal devletlerin çift meclisli parlamentoya sahip olma eğilimi günümüzde yaygın olmakla birlikte, bu, çift meclis sistemini uygulayan her ülke federal sisteme sahip demek değildir. Hukuki ve teknik nedenlerden dolayı federal sistem için bu uygulama bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır (Gözler, 2013: 83). Çift meclis sisteminin üniter yapıya sahip ülkelerde uygulanma biçimi ve gerekçesi ise ağırlıklı olarak demokratik kaygılarla bir denge fren sistemi oluşturabilmektir (Özgişi, 2011: 320). Sağlıklı, dengeli ve hukuk devletinin gereklerini realize eden bir yasama sürecinin hayata geçirilebilmesi bağlamında bu uygulama kullanılmaktadır.

Bu uygulama kapsamında yasaları, daha dikkatli ve özenli bir şekilde aceleye getirmeden çıkarmak mümkün olabilmektedir. Çift meclis uygulamasının oluşturacağı denge ve fren mekanizması sayesinde azınlık haklarının ve demokratik yaşam kriterlerinin hayata geçirilebileceği, hukuk devleti, anayasanın üstünlüğü vb. ilkelerin mevcut uygulamalara oranla daha iyi realize edilebileceği değerlendirilmektedir. Türkiye özelinde çok partili siyasal hayata geçişle birlikte, 1950'li yılların sonunda yaşanan siyasal geriliminde bu yönde bir etki ortaya çıkardığı düşünülebilir. Bu çerçevede ikinci meclis olarak Senato, çoğunlukçu demokrasi anlayışına yönelik uygulamalar ve seçimle oluşan meclise karşı bir denge- fren unsuru olarak düşünülmüştür (Yavuz & Bülbül, 2012: 245).

Ancak Türkiye uygulamasında, çift meclis sisteminin gereği olarak kurulan Senato umulan faydaları sağlayamamış, tam aksine yasama süreçlerinde zaman ve enerji kaybına sebebiyet vermiş ve son tahlilde parlamenter hükümet sistemini krizlere sürükleyen ve tıkanmaya neden olan bir argümana ve organa dönüşmüştür (Eroğul, 1997: 86).

1961 Anayasası'nın sabık anayasaların ötesinde hakiki alanda saf bir parlamenter hükümet sistemi kurduğu hususu inkâr edilemez bir gerçektir. Tam manasıyla bir kuvvetler ayrılığını tesis ederek yasama ve yürütme güçlerini yekdiğerinden ayırt etmiştir. Kuvvetleri temsil eden organlar arasında karşılıklı iş birliği ve denge sistemi oluşturan 1961 Anayasası, yasamadan çıkan bir yürütmenin iktidar olmasını ve aynı zamanda katıldığı yasama faaliyetleri neticesinde ortaya çıkan yasaları uygulamasını sağlarken, bu iki kuvveti karşılıklı fesih yetkisi ile dengeli bir işleyişte buluşturmuştur. Parlamenter sistemin gerekliliklerine cevap verebilen bir yürütmeyi yapısal ve işlevsel anlamda tesis edebilen 1961 Anayasası, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunu yürütmenin iki farklı kanadı biçiminde yapılandırarak aralarında dengeli bir rol dağılımı ve işleyiş biçimi oluşturmuştur (Gözübüyük, 2017: 66).

Devletin hukuki işlevleri bağlamındaki kuvvetlerden birini oluşturan yargı erkinin örgütlenişi ve işleyişini de yine güçler ayrılığı prensibi çerçevesinde realize eden 1961 Anayasası, yargı bağımsızlığını güvence altına almak suretiyle bazı hükümler tesis etmiştir. Yüksek mahkemelerin tasnif edilerek anayasal düzeyde sayılması ve bunların görev tanımlarının ortaya konmasının yanı sıra, yasaların anayasal denetimi gibi modern hukuk sisteminin yaygın ve genel kabul gören bir uygulamasını da ilk defa anayasal çerçevede düzenlemeye kavuşturmuştur.

Bunun yanında, liberal demokratik değerler ve liberal demokrasi uygulamalarına paralel bir biçimde, temel hak ve hürriyetlerle ilgili önemli adımlar atılmış, ilk defa “insan haklarına saygılı devlet” ilkesi (2. Madde) anayasaya alınmak suretiyle, kişi hak ve özgürlüklerine verilen önem altı çizilerek vurgulanmıştır. Bu anlamda 1961 Anayasası'nın Türk anayasal gelişmeleri bağlamında “en özgürlükçü ve liberal anayasa” olarak tanımlanması (Güran, 2000: 45) genel olarak kabul görmektedir.

Diğer taraftan, hukuk devleti ve sosyal devlet ilkelerinin yalnızca ikinci maddedeki lafzi kabul düzeyinde değil, genel olarak anayasanın ilgili bütün bölümlerine sirayet edecek bir yaklaşımla, bütün haklar bağlamında ele alınıp, yansıtıldığı görülmektedir. Bu özellikleri bağlamında 1961 Anayasası, Türk anayasacılık tarihinde yeni bir sayfa açmıştır (Erdoğan, 2016: 97-98) değerlendirmesi yapılabilir

Anayasanın yürürlüğe girmesinin üzerinden çok geçmeden, 1960'lı yılların sonlarında ülke düzeyinde yaşanan siyasi gerginlikler ve yaygınlaşan şiddet olayları neticesinde, bir önlem olarak ileri sürülen ve 12 Mart 1971'de verilen bir askeri "muhtıra" sonrasında Başbakan istifa etmiş ve akabinde TSK destekli "partiler üstü" yeni bir hükümet marifetiyle 1961 Anayasası'nda birtakım değişiklikler gündeme getirilmiştir. 1971- 1973 yıllarını kapsayan dönemde 1488 ve 1699 sayılı yasalar kapsamında iki önemli anayasa değişikliği gerçekleştirilmiştir. Sözü edilen anayasa değişikliklerinin temel noktaları şu şekilde ele alınabilir (Gözler, 2012: 89-90):

a) Temel Hak ve Hürriyetler Bağlamında Yapılan Düzenlemeler:

- Genel bir sınırlandırma hükmü oluşturulmak suretiyle, bütün temel hak ve hürriyetler için geçerli kılınması,
- Bu kapsamda kanuni sınırlama nedenlerinin çoğaltılması,
- Sendika kurma hakkının, devlet memurları bakımından kaldırılması,

b) Yargı Denetimi Çerçevesinde Getirilen Sınırlandırmalar:

- Bakanlar Kurulu tarafından üyeleri için aday gösterilecek olan Devlet Güvenlik Mahkemelerinin kurulması;
- Kanuni yargı yolunun, tabii yargı yolu yerine ikame edilmesi;
- AYM'ne küçük siyasal partilerin başvurma imkanının kaldırılması.

c) Ordu ile İlgili Getirilen düzenlemeler:

- Askeri otorite sivil iktidara karşı güçlenmiştir,
- Askeri yargı genişlerken, sivil yargı gerilemiştir.
- Asker kişilerle ilgili idarî eylem ve işlemlerin yargısal denetimi, Danıştay'dan alınarak yeni kurulan Askerî Yüksek İdare Mahkemesine verilmiştir.
- Sıkıyönetim ilanına ilişkin prosedür kolaylaşmıştır.
- Sivillerin askerî nitelikte bulunmayan suçları dolayısıyla askeri mahkemelerde yargılanması düzenlemesi getirilmiştir.

1961 Anayasası'nda yapılan 1971-73 değişiklikleri ile getirilen ve temel hak ve özgürlükleri kısıtlamak suretiyle geriye götüren düzenlemeler, 1970'li yılların sonunda

patlak veren yaygın terör ve şiddet olaylarına engel olamamış ve son tahlilde bu olayların faturası 1961 Anayasası'na kesilmek suretiyle 12 Eylül 1980 tarihinde gerçekleşen askeri müdahaleyle ülke yönetimine el konulmasına gerekçe olarak sunulmuştur. Diğer bir ifadeyle, askeri darbe için şartların olgunlaşması sürecinin günah keçisi 1961 Anayasası olarak ilan edilmiştir.

2.6. 1982 Anayasası ve Hükümet Sistemi

1970'li yıllar Türk siyasal hayatı açısından oldukça karmaşık ve kaotik bir zaman dilimine tekabül etmektedir. Özellikle 1977-1980 arası dönemde ete kemiğe bürünen ideolojik kamplaşma toplum kesimlerine de sirayet etmiş, kamu görevlileri ve üniversite gençliği de içinde olmak üzere anlamsız bir kutuplaşma ortaya çıkmış ve son tahlilde çatışmaya dönüşmüştür. 1980 yılına yaklaşıldığında ortalama her gün 20-25 insanın öldürüldüğü bu terör ve yaygın şiddet ortamında devletin temel fonksiyonları da aksamaya başlamış en temel kamu hizmetleri sağlıklı ve verimli bir biçimde sürdürülemez hale gelmiştir. Koalisyon hükümetlerinin günlük, sıradan kavgalarına sahne olan siyasi alan, işlevsel olmaktan çıkmış, yasama, yürütme ve yargı erkleri neredeyse çalışamaz hale gelmiştir (Korkmaz, 2020: 61).

Böylesi bir iç karartıcı ve sürdürülemez manzara karşısında, Türk Silahlı Kuvvetleri emir komuta kademesi dahilinde Org. Kenan Evren başkanlığında 12 Eylül 1980 tarihinde yönetime el koymuştur. Yirmi yılın sonunda tekrar askeri bir idareye evrilen Türk siyasal hayatı yeni, zor bir döneme girmiş ve her şeyin yeniden dizayn edilmeye çalışıldığı bir siyasal dönem başlamıştır.

Bu askeri müdahalenin hedefi, Milli Güvenlik Konseyinin (MGK) bir numaralı bildirisinde şu şekilde izah edilmiştir: "...girişilen hareketin amacı ülke bütünlüğünü korumak, milli birlik ve beraberliği sağlamak, muhtemel bir iç savaşı ve kardeş kavgasını önlemek, devletin otoritesini ve varlığını yeniden tesis etmek ve demokratik düzenin işlemesine mâni olan sebepleri ortadan kaldırmak ..." (Gözler, 2013: 190).

MGK, fonksiyonel bakımdan 1961 Anayasası'nın yapımı sürecinde yer alan Milli Birlik Komitesi'nin işlevine sahiptir ve aynı benzerlik çerçevesinde kurucu meclis oluşturulmak suretiyle yeni bir anayasanın hazırlanması çalışmalarını yürütmüştür. MGK üyelerinin yanı sıra, sivillerin oluşturduğu anayasa yapımı konusundaki uzmanlardan müteşekkil bir

Danışma Meclisi, yeni anayasanın oluşturulması konusundaki görevi uhdesine almıştır (Gözler, 2019: 93-103).

MGK, yeni anayasa çalışmalarının devam ettiği süre zarfında birçok karar almak suretiyle, bazı kısıtlamalar ortaya koymuş ve yeni dönemin ruhuna uygun düzenlemeler yapmıştır. Sözü edilen kararların eleştirilmesi hususundaki kısıtlamalar nedeniyle bu dönemde siyasal hayat durağanlaşmış, kapalı bir toplumsal ortam oluşmuştur (Karataş, 2019: 48). Örneğin eski siyasi parti yöneticilerinin konuyla ilgili açıklama yapmalarına yasak getirilmiş, medya ve basın yayın organları üzerinde kısıtlamalar oluşturulmuştur.

Çalışmaları yürüten Kurucu Melis'çe hazır hale getirilen anayasa taslağı, 18 Ekim 1982'de MGK tarafından 2709 sayılı yasayla kabul edilerek 7 Kasım 1982'de halk oyuna sunulmuştur. Birtakım kısıtlamaların bulunduğu ve çok da demokratik olarak nitelendirilemeyecek bir ortamda gerçekleşen oylama sonucunda, %90'ın üzerinde bir katılımı ve yine %91,27 gibi yüksek sayılabilecek bir oranda gerçekleşen evet oyu ile kabul edilmek suretiyle, 9 Kasım 1982'de yeni anayasa yürürlüğe girmiştir (Ayan, 2007: 9).

1982 Anayasası, gerek ortaya çıkış ve hazırlanış biçimi ve gerekse içeriği itibarıyla, oldukça geniş bir temel hak ve özgürlükler rejimi tesis eden 1961 Anayasası'na tepki niteliğinde tezahür etmiştir. 12 Eylül 1980'deki askeri müdahale öncesinde iyiden iyiye yoğunlaşan ve adeta bir müdahale için şartları olgunlaştıran terör ve şiddet ortamının müsebbibi olarak 1961 Anayasası'nın getirdiği sistemi gören bir bakış açısı çerçevesinde hazırlanan 1982 Anayasası, bu tepkisel niteliği bağlamında yürütmeyi güçlendirmeyi tercih etmiş ve bu kapsamda mekanizmalar oluşturmuştur.

Yürürlüğe girdiği tarih üzerinden çok geçmeden, hemen 1987 tarihinde bazı değişikliklere uğrayan ve sonrasında da yirmi kez farklı vesilelerle ve değişik içeriklerde kapsamlı değişikliklere maruz kalan 1982 Anayasası, günümüzde halen yürürlükte bulunmaktadır. Özellikle 2001 ve 2004 tarihli değişiklikler kapsamında atılan demokratikleşme adımları bu kapsamda son derece önemli anayasa değişiklikleri olarak değerlendirilebilir.

Müteakiben 2007'de Cumhurbaşkanlığı seçim yöntemini de köklü bir şekilde değiştiren anayasa değişiklikleri kapsamında Türkiye'de parlamenter hükümet sisteminden başkanlık modeline doğru bir geçiş sürecine girildiği söylenebilir. Bu sürecin asıl önemli adımı ise 2017 tarihli anayasa değişiklikleri kapsamında atılmış ve mevcut parlamenter hükümet sisteminden, tam olarak başkanlık sistemi şeklinde adlandırılmayacak olsa da, Türkiye'ye

özgü yeni bir model olan “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”ne (CHS) geçilmiştir (Korkmaz, 2020: 62).

Yukarıda ele alınan tepki niteliği bağlamında, güçlü bir yürütme ve ayrıntılandırılmış, sıkı kurallara bağlı ve iyi işleyen demokratik bir sistem öngören 1982 Anayasası, Türk anayasacılık tarihindeki en kapsamlı, detaylı ve katı kurallar getiren anayasa olarak kabul edilmektedir (Karataş, 2019: 71).

Bu Anayasada da, sabık 1961 Anayasası’nda olduğu üzere yasama, yürütme ve yargı erklerinin işlevleri, rolleri ve ilişkileri bakımından parlamenter hükümet sistemi kabul edilmiştir. Fakat adı geçen organlar arasındaki rol ve ilişkileri örgütsel ve işlevsel durumu aynı değildir ve hatta yukarıda altı çizilen tepki niteliğinin bir gereği olarak oldukça farklıdır. Özgürlük ve otorite dengesi bakımından bu iki anayasa ele alındığında, 1961 Anayasası’nın daha özgürlükçü ve 1982 Anayasası’nın ise daha otoriter bir anayasa olduğu görülmektedir. Bu sebeple, 1982 Anayasası’nın getirmiş olduğu sistem Uluşahin’e göre “bozulmuş parlamentarizm”, Gözler’e göre “rasyonelleştirilmiş parlamentarizm” ve Yokuş’a göre “zayıflatılmış parlamentarizm” olarak tanımlanmaktadır (Yokuş, 2004: 768).

Anayasa, hükümet sistemi tercihi bakımından tarihi ve konjonktürel iklim ve gelişmeler bağlamında parlamenter hükümet modelini öngörmesine rağmen, yürütmeyi açıktan açığa güçlendiren bir yaklaşım çerçevesinde, yürütme erkini teşkil eden Cumhurbaşkanı ve Başbakan’ı diğer organlardan farklı bir şekilde konumlandırmaktadır (Gül, 2018: 61).

“Yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir” (8. Madde) şeklindeki düzenleme burada vurgulanan içeriği yansıtmaktadır. Anayasa’da yürütme organının konumunun güçlendirilmesi ve etkinliğinin artırılması, ağırlıklı olarak hükümet sistemi bakımından Cumhurbaşkanlığı makamının güçlü yetkilerle donatılması bağlamındaki düzenlemelerle gerçekleştirilmiştir (Turhan, 1989: 100).

Yürütme organının kendi iç işleyişi bakımından, sorumsuz kanadı teşkil eden Cumhurbaşkanının güçlü ve sorumlu kanat olarak kabinenin nispeten daha güçsüz olması durumunun parlamenter sistem bakımından bir zayıflığa işaret ettiği genel olarak kabul edilmekte ve eleştirilmektedir. Zira, kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir boyutunu da bir kuvveti teşkil eden organların kendi içindeki ayrılık durumu oluşturmaktadır. Bu çerçevede 1982 Anayasası’nın yürütme organını güçlendirmeye çalışırken, bu sefer de yürütmenin kendi iç işleyişi bakımından parlamenter hükümet modeli ile örtüşmeyen bir uygulamaya yol

açtığı ve bu durumun potansiyel kriz ve tıkanma durumlarına sebebiyet verebileceği eleştirileri yapılmaktadır.

Bunun yanında Cumhurbaşkanı'nın tek başına yapacağı işlemler yargı denetimi dışında tutulması da önemli eleştirileri beraberinde getirmiştir (Küçük, 2012: 63). Uygulamadaki örnekler de bu eleştirileri haklı çıkarmıştır. Kenan Evren- Turgut Özal, Turgut Özal- Süleyman Demirel, Necdet Sezer- Bülent Ecevit, Necdet Sezer- Tayyip Erdoğan gibi isimler bağlamında yürütmenin sorumlu ve sorumsuz kanadını temsil eden kişiler arasında yaşanan sorunlar ve kriz durumları bu bağlamda örnek olarak gösterilebilir (Korkmaz, 2019: 64). Yürütme organının kendi iç işleyişi açısından da kuvvetler ayrılığı ilkesiyle örtüşmeyen bu içeriklerin ötesinde, çalışmanın bu kısmında 1982 Anayasası'nda genel olarak yürütme organını güçlendirmeye yönelik hükümlerin ve oluşturulan mekanizmaların ayrıntılı incelenmesine geçebiliriz.

2.6.1. Yürütme Organının Güçlendirilmesine Yönelik Hükümler

1961 Anayasası döneminde yaşanan terör ve şiddet olaylarının faturasını bu anayasaya keser nitelikte bir tepki ile hazırlanan 1982 Anayasası, bu bağlamda bazı mekanizmalar tesis etmek suretiyle yürütmeyi güçlendirecek adımlar atmıştır. Kanun Hükmünde Kararname (KHK) yetkisiyle hükümetin daha güçlü hale getirilmesi, vergi, resim ve harçların muafiyet ve istisnaları ile nispet ve hadlerine ilişkin hükümlerde değişiklik yapma hususunda Bakanlar kurulunun yetkilendirilmesi, üniversitelere özerklik konusunda geri adım attıracak düzenlemeler, yine TRT kurumunun özerkliğine son verilmesi gibi adımları bu çerçevede değerlendirmek mümkündür.

Yeni Anayasayı hazırlayanlar, 1961 Anayasası dönemindeki kaos ve kurumsal güçsüzlüğü sadece yürütmenin yapısal ve işlevsel durumu ile ilişkilendirmiyor, aynı zamanda yasama organının da başta dual yapısı olmak üzere örgütsel ve işlevsel olarak bu duruma sebebiyet vermiş olduğunu kabul ediyor ve bu çerçeve de bazı adımlar atmayı tercih ediyorlardı. Bu kapsamda, 1961 Anayasası ile getirilen çift meclis sistemi uygulamasına son verilerek, yapısal ve işlevsel olarak yasamanın fonksiyonunu zayıflattığı, yavaşlattığı düşünülen Senato'nun kaldırılması ilk önemli adım olmuştur.

Yine yeni anayasa sabık anayasaya nazaran Meclis toplantı yetersayısı ve karar yeter sayısını azaltarak parlamentonun toplantı ve çalışma şartlarını iyileştirmeye yönelik adımlar atmıştır. Bunun yanı sıra, 400 olarak tespit edilen Meclis üye sayısı, sonradan

gerçekleştirilen değişikliklerle 1987 yılında 450'ye, 1995 yılında 550'ye çıkarılmış ve son olarak 2017 yılında gerçekleştirilen değişiklikle de 600 olarak belirlenmiştir (Gözler, 2013: 189).

Parlamentoda partilerin grup kurması ile ilgili öngörülen milletvekili sayısı 1961 Anayasası'nda 10 iken, yeni Anayasa ile bu sayı 20 olarak düzenlenmiştir. Siyasi parti gruplarının meclis çalışmalarını engelleyici biçimde faaliyet göstermesini engellemeyi hedefleyen bu değişikliği de yine güçlü ve istikrarlı bir yasama organı tesisi etme yönünde bir adım olarak değerlendirmek mümkündür. Demokratik katılımcılık bakımından eleştirilen bu değişiklikten öte, 1982 Anayasasındaki demokrasi modeli 1961 Anayasası'na kıyasla daha az katılımcı bir niteliği haizdir ve siyasi partilere birtakım kısıtlamalar getirmiştir (Kuzu, 2008).

Güçlü bir yürütme organı oluşturma hedefine matuf olarak öncelikle Cumhurbaşkanı ve nispeten daha az olsa da Başbakanı daha güçlü hale getiren 1982 Anayasası, bu yöndeki düzenlemeleri bağlamında “Başbakan'ın Bakanların azlini Cumhurbaşkanı'ndan isteyebilmesi ve gerektiğinde bakanlar ile ilgili düzeltici tedbirler alabilmesi” (109. Madde) hükmünü getirmiştir. Yürütmenin sorumsuz kanadı olarak Cumhurbaşkanıya tanınan yetkiler onun Parlamenter modeldeki tarafsız ve sorumsuz konumunu aşan ve bu konumuyla bağdaşmayan bir seviyede düzenlenmiştir.

Sabık anayasadaki milletin birlik ve beraberliğinin sembolü olan ve sistemde bir denge unsuru durumundaki Cumhurbaşkanının yerini yeni anayasada bu kez, onu hükümetten ayrı ve ondan bağımsız karar alabilecek, dolayısıyla istikrarı ve dengeyi bozabilecek konuma taşıyabilecek yetkilerle donatılmış bir Cumhurbaşkanı profili almıştır. Bu yetkilerin sayısındaki artışın yanı sıra, Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler, kullanabileceği yetkiler, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak doğrudan Anayasa metninde yer vermek suretiyle düzenlenmiştir (Gözler, 2019: 97- 99).

1982 Anayasası yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturan Cumhurbaşkanı bu şekilde modeldeki normal konumunun ötesinde yetkilerle güçlendirerek yürütme içindeki en güçlü, en başat aktör haline sokmuştur. Ancak oluşturulan hükümet sistemi özü itibarıyla parlamenter hükümet modelinin temel niteliklerini korumaktadır ve bu nedenle 1982 Anayasası'yla getirilen modelin melez bir sistem niteliği taşıdığına dair değerlendirmelerin gerçeği yansıtmadığı söylenebilir. Fransız teori ve pratiğinden hareketle olsa olsa bu modele “zayıflatılmış Parlamentarizm” adı verilebilir (Özbudun, 1992: 338). Sözü edilen anayasayla getirilen bu modelin niteliği gereği bünyesinde taşıdığı rasyonelleştirilmiş

parlamentarizm prensipleriyle parlamenter model ve yarı- başkanlık modeli arasında kendine özgü “sui- generis” bir sistem özelliği taşıdığı (Kuzu, 2000: 34-35) ifade edilebilir.

1961 Anayasası’nda “görev” şeklinde ele alınan yürütme erki için 1982 Anayasası “görev ve yetki” ifadesini kullanmıştır. Bu yaklaşımın anlamı, düzenleme yetkisi bakımından yasama organı ile olan ilişki rol dağılımında kendini bulmaktadır. 1982 Anayasası, önceki iki anayasada yer alan “yasamanın türevi ve belirlediği çerçevede düzenleme yapabilen yürütme” anlayışının ötesinde, getirdiği iki hüküm ile bu konuda farklı bir yol izlemiştir. Cumhurbaşkanı tarafından kullanılacak olan KHK çıkarma yetkisi ve olağanüstü dönemlerde yetki yasasına gereksinim olmadan çıkarılabilecek olan olağanüstü hâl kanun hükmünde kararname, doğrudan anayasadan kaynaklanan bir yetki olarak yürütmeye verilmiştir. Anayasada yürütmeye hasredilmiş mahfuz yetki olarak ele alınan bu iki yetki dışında kalan alanlarda, asıl öznenin yasama yetkisini kullanan meclis olduğu görülmektedir,

Parlamenter hükümet sistemi uygulamasının muhtemel ve pratik sorunları bağlamında realize olan krizleri bertaraf etmek ve buna neden olan kural, kurum ve mekanizmaları alternatifleriyle ikame etme çabaları sonucunda ortaya çıkan anlayış ve yaklaşımlar anlamında “rasyonelleştirilmiş parlamentarizm”, (Bengoğulları, 2019: 43) güçlü bir parlamento çoğunluğuna dayalı olmayan hükümetlere güç ve istikrar kazandırmayı hedefleyen hukuksal öğelerin bütünü şeklinde ele alınmaktadır. 1949 Alman Anayasası, 1958 Fransız Anayasası ve 1982 Türk Anayasası rasyonelleştirilmiş parlamentarizme örnek gösterilebilecek anayasalar arasında sayılabilir. Gözler’e göre (Gözler, 2013: 100) “rasyonelleştirilmiş parlamentarizm” temel olarak şu bileşenlerden oluşmaktadır:

- Sınırlandırılmış güvensizlik önergesi uygulaması: Bu uygulama çerçevesinde hükümetin görevden düşürülmesini zorlaştıracak bir mekanizma olarak söz konusu önergenin verilmesi ile ilgili hakka sınırlama getirilmiştir.
- Serinleme süresi uygulaması: Hükümetin düşmesini gerektiren durumlarda oylama süresi bağlamında birkaç gün beklenmek suretiyle olayın soğumaya bırakılması.
- Üye tamsayısı salt çoğunluğu aranan güvensizlik oyu uygulaması: Kabinenin görevini sonlandırmaya yönelik güvensizlik oylamalarında

yaygın olarak uygulanan bu yönteme göre, oylamada katılanların aksine üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır.

- Güvensizlik oylarının sayımı esaslı güven oylaması uygulaması: Oylama esnasında yalnızca güvensizlik oyları sayılmak suretiyle güven oylamasını ifade eder.
- Yapıcı güvensizlik oyu ve fesih riski içeren güvenoyu: Adı geçen uygulamada, yıkmadan önce inşa etmek gereklidir yaklaşımı esas alınır. Bir kriz bağlamında ülkenin hükümete sürüklenmesini engellemek bu uygulamanın temel amacı olarak ortaya çıkar.

Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm düşüncesini esas alan anayasalar, parlamentoda yeterince güçlü olmayan hükümetler için, yasama süreçlerinde kolaylaştırıcı olmak üzere, anayasal birtakım mekanizmalar öngörmeyi tercih etmektedirler. Sözü edilen mekanizmalar genel olarak şu şekilde ele alınabilir:

- Toplu şekilde kanun tasarısı oylama uygulaması,
- “Giyotin” yöntemi,
- Yasama ile ilgili zaruret durumu,
- Yapıcı güvensizlik oyu uygulaması,
- Fesih tehdidi içeren güvenoyu uygulaması.

Siyasal işleyişte ortaya çıkması muhtemel kriz ve tikanıklık durumları bağlamında 1961 Anayasası ayrıntılı çözüm mekanizmaları öngörmemiş olduğu halde, aynı bağlamda 1982 Anayasası, bu yönde engelleyici ve azaltıcı adımlar atma amacına yönelik olarak düzenlemeler öngörmüştür (Özbudun, 2019: 62). Bu bağlamdaki getirilen hükümleri ve mekanizmaları şu şekilde ele almak mümkündür:

a) Cumhurbaşkanı’nın parlamento seçimlerini gerekli durumlarda yenileyebilme yetkisi ile donatılması, bu çerçevede ilk önemli adımdır. Bir önceki anayasada bu düzenlemenin benzeri olmakla birlikte pratiği zorlaştırılmak suretiyle teorik düzeyde bırakılmıştır (Gözübüyük, 2017: 143).

Yeni anayasa, Cumhurbaşkanı tarafından seçimlerin yenilenmesi durumunu daha reel usullere bağlamış ve uygulanabilir bir süreci realize edebilmek amacıyla uygulama süresini kısaltma yoluna gitmiştir. Bir önceki anayasada yer alan ve Cumhurbaşkanlığı seçim

sürecinde ortaya çıkan uzlaşma ve tikanlılıkların giderilmesine yönelik düzenlemeler yapılmak suretiyle, 1982 Anayasası ile sabık anayasadan farklı bir düzenleme kabul edilmiş, 4. tur oylamada Parlamento seçimleri kendiliğinden sona erdirilmiştir. Bu, milletvekillerinin tek bir aday üzerinde uzlaşmasına yol açmıştır. (Gözler, 2013: 100).

b) Parlamento başkanlığı seçimleri de 1961 Anayasası'nın uygulandığı dönemde sorunlu uygulamalar arasında yer almaktaydı. Yeni anayasa, beklentiler bağlamında bu yönde de düzenleme getirmiş ve Başkanlık seçiminde dördüncü tur itibarıyla en çok oyu elde eden kişinin Meclis Başkanı olarak seçilmesini öngörmüştür (1982 Anayasası md., 1982: 94).

c) 1961 Anayasası'nın getirdiği düzenleme çerçevesinde AYM'ne yasama meclisleri tarafından üye seçimi yapılmakta idi. Uygulamada oldukça sıkıntılı ve zaman kaybına sebebiyet veren bu yöntem konusunda da 1982 Anayasası düzenlemeye gitmiş ve karma bir seçim yöntemi benimsenmiştir. 2010 Anayasa değişikliği kapsamında AYM'ne Meclis tarafından üye seçilmesi uygulaması tekrar getirilmiştir. Fakat önceki anayasadan çok farklı bir seçme yöntemi oluşturulmak suretiyle 1981 Anayasası'nda bu işlem basitleştirilerek, seçim süreci kolay hale getirilmiştir (1982 Anayasa md. 1982: 146-149).

d) Yasama sürecini basit, anlaşılır, makul ve sonuç odaklı olarak realize edebilmek amacı ile, tıpkı 1921 ve 1924 Anayasalarındaki olduğu üzere, mevcut anayasa da tek meclis uygulamasını hayata geçirmiştir (1982 Anayasası md. 1982: 7).

e) Kabinenin kurulma sürecini kolaylaştırdığı ölçüde, yıkılmasını zorlaştıran bir yaklaşım çerçevesinde düzenlemeler getiren 1982 Anayasası bu bağlamda, birinci aşama için, güven oylamasına katılanların salt çoğunluğunu yeterli görürken, diğer taraftan hükümetin düşürülebilmesi yönünde üye tamsayısının salt çoğunluğu şeklinde bir nitelikli çoğunluk uygulamasını benimsemiştir (1982 Anayasası md. 1982: 99).

f) TBMM'nin toplantı ve karar alma süreçlerine ilişkin basit, hızlı ve kolay realize olabilecek bir yaklaşım benimseyen 1982 Anayasası, bu yönüyle de sabık anayasadan ayrılmaktadır. Mevcut anayasa, parlamentonun üye tamsayısının en az üçte bir çoğunluğu ile toplanacağı ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar alacağı düzenlemesini getirmektedir. Oysa ki, sabık anayasa, meclislerin toplantı ve karar yeter sayılarını üye tam sayılarının salt çoğunluğu şeklinde düzenleme altına almıştı (1982 Anayasası md. 1982: 96).

g) 1982 Anayasası ile getirilen düzenleme bağlamında, kabineye yönelik güven oylamasında yalnızca güvensizlik oylarının sayılması suretiyle rasyonelleştirilmiş

parlamentarizm yöntemlerinden birisi tercih edilmiştir. Güçlü, istikrarlı hükümetler ve yürütme yaklaşımının bir tezahürü olan bu uygulamayı da yine rasyonelleştirilmiş parlamentarizm çerçevesinde bir usul olarak ele almak mümkündür. (182 Anayasası md. 1982: 96).

Bütün bu nitelikleri ve temel özellikleri bağlamında ve özellikle rasyonelleştirilmiş parlamentarizm yönünde oluşturduğu mekanizmalar çerçevesinde, 1982 Anayasası'nı saf parlamentarizmin klasik bir örneği olarak ele almak, değerlendirmek mümkündür (Becerren & Kalağan, 2007: 174). 2007 yılına kadar devam eden bu uygulamaların ötesinde, bu tarihten itibaren ortaya çıkan gelişmelerin ve yeni şartların, özellikle anayasa değişiklikleri bağlamında, mevcut anayasayı farklı bir yöne evrilmeye zorladığı görülmektedir. Çalışmanın bu aşamasında bu önemli gelişmeleri realize eden 2007-2017 dönemindeki bu durumları ele alacağız.

2.6.2. 2007-2017 Yılları Arasında Uygulanan Hükümet Sistemi

1982 Anayasası'nda parlamento içerisinde Cumhurbaşkanı seçimi hususundaki düzenlemeyi değiştiren, 21 Ekim 2007 tarihli halk oylaması sonucunda kabul edilmiş olan anayasa değişikliği kapsamında cumhurbaşkanının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi yöntemi benimsenmiştir. Parlamenter hükümet sisteminden bir uzaklaşma olarak değerlendirilen bu köklü usul değişikliği bağlamında, 10.8.2014 tarihli cumhurbaşkanlığı seçimi itibariyle artık cumhurbaşkanı doğrudan halk oyuyla seçilmektedir. Bu durum, Türkiye'de parlamenter sistemden uzaklaşıldığı yönündeki tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Çünkü bu köklü usul değişikliği kapsamında, parlamenter modelin temel özelliklerinden birini oluşturan “meclisçe seçilmiş, sorumsuz cumhurbaşkanı” uygulamasından vazgeçilerek, “doğrudan doğruya halk tarafından seçilen ve sorumluluğu halka yönelik olan bir cumhurbaşkanı” pratiğine geçilmiştir (Atar, 2017: 174).

Bu köklü ve önemli usul değişikliği bağlamında, Türkiye'de klasik parlamenter modelden uzaklaşmak suretiyle, bir çeşit yarı başkanlık modeline doğru bir evrilme sürecine girildiği tartışmaları hararetlenmiştir. Kabinenin meclise karşı sorumluluğunun yanı sıra, cumhurbaşkanına karşı herhangi bir siyasal sorumluluğunun bulunmadığı ve cumhurbaşkanının meclisin güvenini taşıyan başbakanı görevden alamadığı bu sistem, görüntü itibariyle ne parlamenter sistem ne de başkanlık sistemi olarak adlandırılabilir. Cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğunun yanı sıra, karşı imza kuralının geçerliliğini

sürdürmesi uygulaması her ne kadar (Atar, 2017: 176) parlamenter modelin özellikleri olarak öne çıkıyorsa da, yine de bu sistemin parlamenter bir sistemden öte karma bir modeli yansıttığı ifade edilebilir.

Diğer taraftan doğrudan halkın seçtiği bir cumhurbaşkanının parlamenter model uygulamalarında görülmeyen bazı kritik yetkilerle donatılmış bulunması, ilaveten gerekli görülen durumlarda kabineye cumhurbaşkanının başkanlık etmesi ve yine kabinenin doğrudan cumhurbaşkanınca toplanabilmesi gibi özellikler açısından, geline nokadaki uygulamanın yarı başkanlık modeline yaklaştığı söylenebilir (Atar, 2017: 176) ve bu durum da yukarıdaki değerlendirmeyi doğrulamaktadır.

Cumhurbaşkanının, klasik parlamenter modeldeki uygulamanın ilerisine geçerek devlet başkanı yetkilerinin ötesinde yetkilere sahip bulunması hususuna vurgu yapan Duverger, yarı başkanlık sisteminin özellikleri bağlamında, devlet başkanının sözü edilen sembolik yetkilerin yanı sıra meclise hitap etme, halkoyuna müracaat, anayasa mahkemesine başvurma, meclisi feshetme, gerektiğinde toplantıya çağırma veya sonlandırma, kanunları geri gönderme, yayınlama ve başbakanı atama, gerektiğinde kabineye başkanlık etme ve kabinenin gündemini belirleme yetkilerini haiz olmasına dikkat çekmektedir. Halbuki parlamenter modelde, devlet başkanının yürütmenin sorumsuz kanadını teşkil etmesi nedeniyle aynı zamanda yetkisiz bulunduğu da söylenebilir. Devlet başkanının yetkileri sembolik düzeyde ve temsili niteliktedir (Arslan, 2013: 272).

2007 yılında yapılan anayasa değişikliği bağlamında 2014’den itibaren cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesinden hareketle Gözler, Türkiye’de bu noktada oluşan uygulamayı yarı başkanlık sistemi olarak nitelendirmektedir. Diğer taraftan İba ise, Bulgaristan, İrlanda, Slovakya’nın daha önce benimsediği üzere Türkiye’nin de cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ile birlikte karma bir hükümet sistemine adım attığının altını çizmektedir (İba, 2018: 212).

Sözü edilen anayasa değişikliği itibariyle oluşan hükümet uygulamasının, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi bağlamında parlamenter bir model olarak ele alınamayacağına dikkat çeken Gönenç’ göre ise, aynı bağlamda cumhurbaşkanının yetkileri yarı başkanlık modelindeki ölçüde fazla olmadığından dolayı, mevcut uygulamayı yarı başkanlık sistemi olarak nitelendirmek de doğru değildir. “Başkanlı parlamenter sistem” ismi bu çerçevede uygun bir isim olabilir (Gönenç, 2007: 44).

Duverger’e göre Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçiliyor olması, başlı başına bu sistemi yarı başkanlık modeli haline getiremez. Çünkü burada öne çıkan konu, halkın seçmiş olduğu cumhurbaşkanının meclis çoğunluğuyla paralel hareket etmesi ve yine meclisten çıkmış bulunan kabinenin, doğrudan halka dayanan ve anayasal çerçevede sahip olduğu yetkileri kullanan cumhurbaşkanına bu kapsamda destek sunmasıdır. Fransız pratiğinde görüldüğü üzere, cumhurbaşkanı ile bakanlar kurulunun ters düşmesi durumunda (kohabitasyon), cumhurbaşkanının aktif olmamayı kabulü durumunda mevcut sistem, parlamenter model olarak çalışmaya devam edebilecektir. Yoksa, sistemin siyasal tikanıklıklar ve krizlerle sarsılması kaçınılmaz olacaktır (Duverger, 1980: 167).

Yukarıda ortaya konan yaklaşım çerçevesinde Türkiye’nin 2014- 2017 dönemine bakacak olursak, öncelikle siyasi bakımdan paralellik arz eden bir cumhurbaşkanı ve meclis çoğunluğu pratiği gördüğümüzü ifade etmek mümkündür. Halk tarafından doğrudan seçilmek suretiyle meşruiyetini realize eden ve siyasal yetkilerini aktif olarak kullanma arzusundaki bir cumhurbaşkanı ile bu yönde destek veren bir meclis pratiği bağlamında klasik parlamenter modelden hızla uzaklaşma görüntüsünün bu döneme damgasını vurduğu ifade edilebilir.

2.6.3. 2017 Anayasa Değişikliği Sonrası Gelişmeler

2007 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği ve yukarıda ele alınan 2014- 2017 yılları arasında parlamenter sistemden giderek uzaklaşma sonucunu doğuran gelişmelerin sonucunda varılan nokta, hükümet sistemi değişikliği tartışmaları bağlamında, 2017 tarihli anayasa değişikliği ile atılan köklü adımlar ve düzenlemeler olmuştur. 16.04.2017 tarihinde gerçekleştirilen halk oylaması neticesinde vaki olan anayasa değişikliği, beraberinde köklü bir hükümet sistemi değişikliği getirmiş ve bu bağlamda parlamenter model terk edilerek, sistem başkanlık modeline doğru evrilmiştir (Miş, 2017: 23).

24.06.2018’de gerçekleştirilen Cumhurbaşkanlığı ve Meclis seçimlerinin ardından Cumhurbaşkanı seçilen Recep Tayyip Erdoğan’ın 09.07.2018’de göreve başlamasıyla yeni model yani Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi yürürlüğe girmiş ve bu şekilde 2014 yılından beri adım adım devam eden dönüşüm süreci tamamlanmıştır. Gözler’e göre bu yeni sistem, başkanlık sistemi olmadığı gibi parlamenter sistem olarak da ele alınamaz. Zira bu model nev’i şahsına münhasır, yani ‘türü kendine özgü’ bir sistem özelliğini taşımaktadır. Diğer taraftan Boyunsuz ise, Güney Amerika, Afrika gibi örneklerden

hareketle yeni getirilen sistemi “çarpıtılmış başkanlık sistemi” olarak nitelendirmektedir (Boyunsuz, 2017: 261-270).

Yeni getirilen sistem literatür bağlamında monist bir içeriğe sahiptir ve yürütme erkini Cumhurbaşkanına indirgemek suretiyle bunu realize etmiştir. Buna göre, yürütmeyi teşkil eden Cumhurbaşkanı, meşruiyetini doğrudan doğruya halk tarafından seçilerek kazanmakta ve yürütmenin bir parçasını oluşturan bakanların yapısal ve işlevsel durumu da Cumhurbaşkanlığı makamı üzerinden tanımlanmakta ve sistemle ilişkilendirilmektedir. Kabine üyelerinin Meclise karşı değil, Cumhurbaşkanına karşı bir siyasal sorumluluğu esas alınmaktadır (Gözler, 2018: 308).

Aynı kişinin hem yasama hem de yürütme organında görev almasının yasak olması bakımından parlamenter sistemden ayrılan bu uygulama, bu suretle kuvvetler ayrılığı ilkesini hayata geçirme çabası içinde görünmektedir. Bunun yanı sıra, yürütme erkinin yasama sürecine katılımı da engellenmiş, yasa tasarısı vb. yolları kullanma yetkisi verilmemiştir. Fakat yürütmeyi oluşturan Cumhurbaşkanının yasalar hususundaki etkisinin bulunmadığı söylenemez. Bu bağlamda milletvekilleri aracılığıyla parlamentoda istediği yasaları çıkarma konusunda Cumhurbaşkanının eli oldukça güçlüdür.

Yine parlamentonun çıkardığı yasaları tekrar görüşülmek üzere geri gönderme yetkisini de haiz olan Cumhurbaşkanı, yasama sürecinde de etkili bir yürütme olarak ele alınabilir. Konuyla ilgili getirilen düzenleme çerçevesinde güçlü yürütmeyi temsil eden Cumhurbaşkanının geciktirici veto yetkisinin bir çeşit zorlaştırmacı veto uygulamasına dönüştürüldüğü ifade edilebilir. Bu çerçevede meclise geri gönderilen yasa teklifinin Cumhurbaşkanı’nca yayımlanabilmesi için getirilen çoğunluk, önceden toplantıya katılanların salt çoğunluğu biçiminde düzenlenmiş iken, değişiklik ile birlikte, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu halini almıştır (Söyler, 2018: 32).

Yeni getirilen sistemdeki dikkat çeken bir düzenleme de bütçe kanun teklifi hususundadır. 1982 Anayasası’nın 2017 değişikliği sonrasındaki yeni haline göre, “Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar” (161/3) şeklinde bir düzenleme kapsamında bütçe teklif etme yetkisi yürütmeyi tek başına oluşturan Cumhurbaşkanına verilmiştir. Bu düzenlemenin içeriği, başkanlık modeliyle karşılaştırma bağlamında, güçler ayrılığı uygulamasına aykırı görülmek suretiyle eleştirilere neden olmaktadır (Gül, 2018: 86).

2017 anayasa değişikliği ile hüküm altına alınan konulardan biri de Cumhurbaşkanının i  ve dış siyaset konularında Meclis'e mesaj verme (104. Madde) konusu ile ilgilidir. Bu konudaki düzenleme de bazı yazarlar tarafından, Cumhurbaşkanına sağlanan yasa teklif etme girişimi olarak değerlendirilmektedir (Doğan, 2017: 72).

Yasalara karşı iptal davası açma yetkisi de 2017 anayasa değişikliklerinin içeriğiyle ilgili tartışılan, eleştirilen konulardan birini teşkil etmektedir. Bu düzenleme Cumhurbaşkanlığı makamının yasalar üzerindeki bir tür etkisi olarak değerlendirilmekte ve bu durumun Meclis'e karşı hukuken bir dengeleme mekanizması görevi gördüğü, bu durumun da güçler ayrılığı ilkesine ters düştüğü şeklinde yorumlar yapılmaktadır (Söyler, 2018: 45).

Seçimler konusundaki yenilenme prosedürü bakımından da, yeni düzenlemenin parlamenter modelin öngördüğü işleyişle örtüştüğü görülmektedir. Farklı bir ifade ile, seçimlerin yenilenmesi kararı hususunda Meclis ve Cumhurbaşkanı,  ng r len durumlarda inisiyatif almak suretiyle yetkili kılınmıştır. Diğer bir deyişle cumhurbaşkanı, meclisi feshetme yetkisini kullanarak parlamentonun görevine son verebilir. Öte yandan parlamento, yetkisini kullanarak cumhurbaşkanı seçimini yenilemek suretiyle görevden alabilir. Cumhurbaşkanı ya da Meclis  seçimlere ilişkin yenilenme kararı alınır sa, Meclis ve Cumhurbaşkanının tekrar seçilmesi durumu ortaya çıkmaktadır (Gözler, 2018: 308-309).

2.7. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CHS)

Güçler ayrılığı ilkesi bağlamında ete kemiğe bürünen hükümet sistemlerinin, başkanlık sistemi (güçlerin katı ayrımı), parlamenter hükümet sistemi (yumuşak güçler ayrılığı) ve karma bir yöntem olarak nitelendirebileceğimiz ve özellikle Duverger'in formülasyonunda önemli katkılar sağladığı yarı başkanlık sistemi olmak üzere üç başlık altında ele alındığı hususunun altını bir kez daha çizmekte yarar bulunmaktadır. Demokrasi tecrübesi ve birikiminin realize edilmesi ve uygulanabilir, yaşanabilir hale getirilmesi bakımından, ülkelerin tarihi ve siyasi- idari koşulları, deneyimleri ve birikimleri bağlamında somutlaşan bu modellerden her birinin dayandığı realiteler, siyasal parti sistemleri ve anayasal düzeyde  er velenen bir zemini bulunmaktadır.

Tam da bu noktada farklılaşan, belirginleşen ve ülkelere, toplumlara özgü bir formata bürünen bu hükümet sistemlerinin (Miş & Duran, 2017: 17) yukarıda da irdelendiği üzere her birinin üstün ve zayıf yönleri bulunmakta ve bu nedenle de ülkelerin kendilerine özgü

koşulları bağlamındaki pratikleri ayrı bir önem kazanmaktadır. İşte tam olarak bu sebeptendir ki, 2014 yılı itibariyle girilip, 2017 anayasa değişiklikleriyle köklü bir sistem değişikliği sonucunu beraberinde getiren gelişmelerin son tahlildeki ürünü olarak tezahür eden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini (CHS) yalnızca teorik bir bağlamda ve içerikle ele almak, yorumlamak bizi yanlış çıkarımlara ve sonuçlara götürebilir. Söz konusu modeli ele alıp, tartışırken asıl olarak gözden kaçırılmaması gereken husus, böyle bir sistemin Türkiye'nin gereksinimlerini ne oranda karşılayabileceği ve modelin kriz senaryoları bağlamında inşa edilip edilmediğidir (Bilir, 2017: 529).

Hem akademik çevrelerde ve literatür düzeyinde ve hem de siyasi çevrelerde uzun bir süredir tartışılabilen böylesi bir sistem değişikliğinin yani halk tarafından doğrudan doğruya seçilen güçlü bir yürütmeyi esas alan başkanlık sisteminin, geldiğimiz noktada henüz uygulamanın başlangıç seviyesinde bulunmamızdan dolayı tam olarak değerlendirilebilmesi de mümkün olmamaktadır. Zira, çok yeni ve geri besleme konusunda yeterli malzemenin bulunmadığı, bazı eksiklikler, sorunlar ve uygulamalara bakarak herkesin kendi zaviyesinden çıkarımda bulunduğu bir aşamayı yaşadığımız için, yeni modelin sağlıklı bir değerlendirmeye tabi tutulamadığı gözden kaçmamaktadır.

Parlamente hükümet sisteminden başkanlık türü bir sisteme geçiş tartışmalarının Türkiye özelindeki gelişim sürecine bakıldığında, özellikle 1990'lar itibariyle bu tartışmaların hararetlendiği ve sistem/model odaklı değişim/dönüşüm taleplerini gündeme getirdiği görülmektedir (Çalışkan & Önder, 2017: 572). 1990'lı yılların başında ilk defa, 8. Cumhurbaşkanı merhum T. Özal'ın gündeme getirdiği bu sistem değişikliği konusu, bir sonraki Cumhurbaşkanı olan merhum S. Demirel tarafından 1997 yılında bir defa daha ülke gündemine taşınmıştır. Çok da sağlıklı bir formatta yürütülemeyen sistem değişikliği tartışmaları, genel olarak konuya çerçeve oluşturan ilke ve prensiplerden öte, kişisel düzeye indirgenmiş ve konunun parlamento gündemine taşınmaması/taşınamaması nedeniyle de konu, anayasal ya da yasal bir çerçevede ele alınamamıştır (Kahraman 2012: 432).

1982 Anayasası hem sorumlu kanadı olan Bakanlar Kurulu ve hem de sorumsuz kanat olan Cumhurbaşkanının içinde yer aldığı yürütmeyi güçlendirmek suretiyle güçlü, istikrarlı hükümetler oluşturmayı hedeflemiş olsa da, son tahlilde yaşanan koalisyonlar bağlamındaki kriz ve bunalımlar önlenememiş, bunun yanı sıra terör, ekonomik kriz vb. istikrarsızlık unsurlarının da etkisiyle 2010 yılından itibaren bir sistem değişikliği arayışları ivme kazanmıştır.

Çok partili siyasal hayata geçişle birlikte, büyük ölçüde koalisyon hükümetlerince yönetilen Türkiye’de 2018 verilerine göre, altmış beş hükümetin görev aldığı bu zaman diliminde ortalama görev süresi bir buçuk yıl olarak karşımıza çıkmaktadır. Parlamenter sistemi uygulayan diğer dünya örneklerinde de benzer bir durum görülmekte, istikrarsız, güçsüz hükümetler fiili bir sonuç olarak ortaya çıkmaktadır. Örneğin Weimar Almanya’sı ve 3. ve 4. Fransız hükümetlerinde sıklıkla hükümet krizleri ortaya çıkmış ve ortalama hükümet ömrü genel olarak bir yılı geçememiştir. Bunun yanı sıra, Belçika, Danimarka, Hollanda ve İsveç gibi parlamenter sistemi uygulayan ülkelerin ortalama hükümet ömürleri yaklaşık olarak yirmi iki ay olarak tespit olunmuştur (Veysel & Akıncı, 2018: 65).

Koalisyonlar bağlamında realize olan güçsüz ve istikrarsız hükümetlerle belirginleşen bu sorunlu durumun diğer bir boyutunu da hemen hemen her on yılda bir tekrarlanan askeri müdahaleler oluşturmaktadır. Bu çerçevede demokrasiye müdahale edilerek siyasal partilerin kökleşmesi ve istikrarlı, uzun ömürlü hükümetlerin işleyişi baltalanmış, ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasi- idari sorunlar Türkiye özelinde kemikleşme eğilimine girmiştir. Türk siyasetinin bu çerçevedeki belirginleşen problemlerinden biri de cumhurbaşkanı seçim süreçlerinin sancılı niteliğidir. 1960 askeri müdahalesi sonrasında gerçekleştirilen cumhurbaşkanlığı seçimleri hep sorunlu olmuş ve ülke gündemini meşgul etmiştir (Yazıcı, 2018: 237).

Bu bağlamda yaşanan birikimli sorunlar ve tecrübelerin sonucu olarak 2007 anayasa değişikliği kapsamında Cumhurbaşkanının halk tarafından seçimi yönünde yapılan değişiklik gereği, 10 Ağustos 2014 tarihinde yapılan seçimlerle seçilmiş bulunan yeni Cumhurbaşkanı olarak Recep Tayyip Erdoğan 28 Ağustos 2014 tarihinde görevine başlamıştır. 24 Haziran 2018’de Cumhurbaşkanlığı ve Meclis seçimlerinin birlikte gerçekleştirilmesini müteakiben 9 Temmuz 2018’de yürürlüğe giren CHS ile birlikte bu dört yıllık kısa yarı başkanlık deneyimi de tamamlanmak suretiyle başkanlık sistemi dönemine geçilmiştir (Özer & Özmen: 2017: 25). Yaklaşık dört yıldır yürürlükte olan CHS, yeni ve sistematize olmaya devam eden Türkiye’ye özgü bir model olarak uygulanmaya devam edilmektedir.

BÖLÜM III

3. 1982 ANAYASASI'NDA 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ ÖNCESİ VE SONRASINDA UYGULANAN YÜRÜTMENİN DÜZENLEYİCİ İŞLEMLERİ

Yasama ve yürütme erklerinin ayrılığı çerçevesinde, yürütmenin yapısal ve işlevsel durumunu realize eden ve yetki kullanımını somutlaştıran temel araçlardan biri de düzenleyici işlemlerdir. 1982 Anayasası'nın, 2017 anayasa değişiklikleri ile geçilmiş olan CHS öncesinde, diğer bir ifade ile parlamenter hükümet sisteminin uygulamada olduğu zaman diliminde, yürütmenin düzenleyici işlemleri bağlamında getirmiş olduğu araçlardan biri de Kanun Hükmünde Kararnamelerdir (KHK). Olağan dönem KHK'leri ve olağanüstü KHK'leri olarak iki farklı biçimde uygulanan bu düzenleyici işlemler, bu dönem zarfında yürütmenin düzenleyici işlemleri olarak temel bir işlevi yerine getirmiştir.

16 Nisan 2017'de yapılan halk oylaması neticesinde kabul edilen anayasa değişikliği çerçevesinde, 24 Haziran 2018 tarihinde birlikte gerçekleştirilen genel seçimler ve Cumhurbaşkanı seçimlerini müteakip yürürlüğe giren ve parlamenter sistemden farklı ama tam olarak başkanlık sistemi de olmayan Türkiye'ye özgü bir sistem olarak adlandırılan bir yönetim modeline yani CHS'ne geçilmiştir. Bu yeni model çerçevesinde yasama, yürütme ve yargı erkleri arasındaki ilişkiler ve roller yeniden dizayn edilmiş, yargının durumu bir tarafa olmak üzere, yasama ve yürütmenin yapısal ve işlevsel durumu ile ilişkileri yeni sistem çerçevesinde düzenlenmiştir. Yaşanan bu gelişmeler daha çok yasama ile yürütme olmak üzere yargı organı üzerinde de belli başlı etkiler göstermiştir (Polat, 2019: 115-116). Bu etkiler ve değişim, dönüşümün önemli bir yanını da yürütmenin düzenleyici işlemleri oluşturmaktadır.

Çalışmanın bu bölümünde, 2017 öncesi ve sonrası ayrımı bağlamında iki farklı model uygulaması çerçevesinde yürütmenin düzenleyici işlemleri ele alınacaktır. Bu iki farklı

uygulama kapsamında, düzenleyici işlemlerin türleri, içerikleri ve hukuki- teknik temel nitelikleri incelenerek temel farklılıklar ve benzerlikler çerçevesinde mukayeseli bir analiz ortaya konulacaktır.

3.1. 2017 Anayasa Değişikliği Öncesi Dönemde Yürütmenin Yasama Niteliğindeki İşlemleri: Kanun Hükmünde Kararnameler

Klasik parlamenter modelin uygulandığı 2014 yılına kadar olan dönemde daha saf olarak uygulanmakla beraber, 2014 yılında Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi suretiyle bir çeşit yarı başkanlık pratiğini deneyimleyen Türkiye'nin hükümet sistemi değişikliği anlamında yaşadığı asıl kırılma, yukarıda da irdelendiği gibi, 2017 anayasa değişikliği ile adım atılan ve 2018 yılındaki seçimler çerçevesinde realize olan sistem değişikliği adımıyla gerçekleşmiştir. Burada bu önemli kırılmanın kuvvetler ayrılığı bağlamındaki görünümünden biri olarak yürütmenin 2017 öncesindeki düzenleyici işlemlerine veya diğer bir yaklaşımla yasama niteliğindeki işlemlerine öncelikle değinmek gerekmektedir. Sorumlu ve sorumsuz kanadıyla yürütmenin bu yasama niteliğine haiz işlemlerinin Kanun Hükmünde Kararnameler (KHK) biçiminde ete kemiğe büründüğünü ve bu çerçevede KHK'lerin olağan ve olağanüstü KHK'lar olmak üzere iki başlık altında ele alınabileceğini ifade edebiliriz.

Hukuk düzeninde değişiklikler yapan, sonuçlar ortaya koyan irade beyanı anlamında hukuksal işlemin farklı kriterlere göre çeşitlere ayrılmasının bir boyutunu da objektif ve sübjektif hukuksal işlem ayrımı veya genel işlem- birel işlem ayrımı oluşturmaktadır (Gözübüyük, 2010: 310). Diğer bir deyişle iki yanlı idari işlemler ve tek yanlı idari işlemler şeklindeki bir ayrım çerçevesinde, tek yanlı idari işlemlerin bireysel idari işlemler ve düzenleyici idari işlemler şeklinde iki başlıkta ele alınması mümkündür (Gözler ve Kaplan, 2011: 144). Burada konumuzla ilgili olması yönüyle düzenleyici idari işlemlerin başlıca KHK, tüzük ve yönetmelik gibi hukuki metinler çerçevesinde realize olduğunu söylemek mümkündür.

İdare hukuku kapsamında ele alınan hukuksal işlemlerin, doğurduğu hukuki sonuçlar bağlamında objektif ve sübjektif işlemler olarak ikiye ayrılması kapsamında objektif işlemler, yani düzenleyici işlemler, şahsi olmayan, genel, soyut ve süreklilik arz eden işlemler niteliğini haizdir. Bu açıdan değerlendirildiğinde düzenleyici işlemleri, yasama işlemleri olarak da ele almak mümkündür (Tanör & Yüzbaşıoğlu, 2006: 258).

Yasaların, düzenleyici işlemlerin en başında gelen hukuki metinler olduğu söylenebilir. Bunun yanı sıra, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmelik gibi maddi anlamda yasama işlemi olarak ele alınabilecek hukuki metinlerle de genel, soyut, şahsi olmayan ve süreklilik arz eden kurallar koyabilmek mümkündür. İşlemin niteliğine ilişkin ölçüt, Türk idare hukukunda, yasama ve yürütme güçlerinin düzenleme fonksiyonunun sınırlarını tespit etmede en yaygın olarak kullanılan ve temel alınan bir ölçüttür. Bu çerçevede şayet bir işlem, asli olma ve genellik özelliklerine haiz ise ve de birinci elden bir işlem ise, yasamanın işlemlerine dayanmamakta ve ondan kaynaklanmaktaysa, bu işlem yasamanın düzenleme alanına dahildir. Bu nitelikte bir işlemle yasama yetkisi kullanılmış olacaktır (Tanör, 1994: 259).

Yasama faaliyeti ya da işlemi ile ilgili böyle bir tanımlama ve yetki belirlemesinin ötesinde, geriye kalan alanın yürütme erkinin faaliyet alanını teşkil ettiği ifade edilebilir. Kastettiğimiz alanı daha somut ve belli bir çerçevede ifade edecek olursak, eğer bir işlem asli olma ve genellik özelliği bağlamında ilk el olmayıp, ikinci el niteliğinde bir işlem ise, yasama erkinin işlemlerine dayanıyor ve bunlardan kaynaklanıyorsa söz konusu işlem yürütmenin alanına dahil bulunmaktadır (Gözler, 2015: 374-375).

Kamusal mal ve hizmetlerin teknik bazı niteliklere haiz olması ve hızlı bir şekilde yerine getirilme zorunluluğunun yanı sıra, yasama faaliyetleri bağlamındaki karar alma süreçlerinin uzun sürmesi gibi nedenlerden dolayı, söz konusu işlemlerin yürütme organı marifetiyle ya da kamusal mal ve hizmeti sunan kamu kuruluşu tarafından yerine getirilmesi hususu, etkinlik ve verimlilik ilkelerinin açık bir şekilde ortaya koyduğu bir zorunluluktur. Zaten yasama organının hukuki ve teknik niteliği ve yapısı gereği olarak da bu faaliyetler beklenmemelidir. Bu içerik ve nitelikler çerçevesinde, dünyanın her yerinde yasama organının zayıfladığı, yürütme organının elinin ise gittikçe güçlendiği gözlenmektedir (Gözler, 2015: 310).

Bu çerçevede yasama organı yasalar vasıtasıyla bir çerçeve ortaya koymakta ve yürütmenin konuyla ilgili yetki alanını tespit etmektedir. Bu çerçeve ve sınırlar kapsamında kalmak şartıyla yürütme erki yasamanın işlemini devam ettirerek, tamamlayıcı bir rol üstlenmektedir. Çok az istisnalar hariç olmak üzere idarenin yetki kullanımı yasaların çizdiği çerçevede uygulamaya ilişkin olarak tezahür etmektedir. Diğer bir ifade ile yürütme organının düzenleme işlevi ikincil, tamamlayıcı, bağlı ve türevsel bir biçimde realize olmaktadır (Duran, 1983: 33).

Yürütme erkinin düzenleme yetkisi genellikle yasalardan ve de anayasadan kaynaklanmakla beraber, özellikle yürütme işlevinin bizatihi niteliği bağlamında da tezahür edebilmektedir. Bütünüyle bağlı yetki kullanan bir idare düşünölemeyeceğine göre, takdir yetkisini de kullanarak işlevini icra etme durumundaki bir idarenin varlığı zaruri görünmektedir (Tanör & Yüzbaşıoğlu, 2006: 354).

Genel, soyut, objektif ve süreklilik niteliğine haiz hukuksal işlemler ortaya koyabilmek, diğör bir ifade ile “düzenleyici işlemler” niteliğinde kurallar ihdas ederek, gayr-i şahsi, genel geçer ve kapsayıcı düzenlemeler yapmak idarenin temel fonksiyonlarından biri ve aynı zamanda varlık nedenidir. Yani yürütme erkinin varlığını, işlevini ortaya koyabilmesinin önemli bir aracı da ‘yürütmenin düzenleyici işlemleridir diyebiliriz (Gözler, 2019: 357).

Yürütme organının yasama niteliğine haiz işlemleri, tarihsel olarak 2. Dünya Savaşı sonrasında artış göstermiştir ve bunların en yaygın olanı da KHK’lerdir. Tarihsel süreçte devletin ekonomik ve sosyal sahalara karışma ihtiyacı hissetmesinin yanında, teknolojinin baş döndürücü bir hızla gelişimi ve değışen dünyanın koşullarına uyum sağlama ihtiyacı bağlamında, ağırlıklı olarak da batılı demokratik ölkelerde ortaya çıkan bu kavram, idarenin hızlı karar alma ihtiyacı bağlamındaki gelişmelere tekaböl etmektedir. İdarenin düzenleyici işlemleri daha çok zaruri ve ivedi durumlarda başvurulmuş ve yürütmeyi güçlendirme görevi gören işlemler biçiminde ele alınabilir (Tanör & Yüzbaşıoğlu, 2006: 354).

Fransızcadaki *décrets-lois* kavramına tekaböl eden KHK kavramı bir çeşit kanun-kararname şeklinde ele alınabilir. İfadede bulunan ‘kanun hükmünde’ kelimesi, yasaya eş değerde bir yürütme işlemini anlatmaya matuf olarak kullanılmaktadır ki, sözü edilen yürütme işlemiyle halihazırda yürürlükte bulunan şekli anlamdaki yasalarda değışikliğe gidilebilmektedir. Burada zikredilen ‘kararname’ sözcüğüyse, söz konusu hukuki işlemin yürütme erkinin ortaya koyduğu bir işlem mahiyetinde olduğuna işaret etmektedir. Tam da bu nedenle, KHK’ler, 6771 sayılı Yasa ile hukuk sistemimize dahil Cumhurbaşkanlığı kararnameleri uygulaması evvelindeki dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile veya da farklı yasaların verdiği yetki çerçevesinde çıkarılan yürütmenin diğör düzenleyici işlemleri mahiyetindeki objektif kararnameler/ kaide kararnameler ile karıştırılmamalıdır (Taşdöğen, 2016: 938).

Güçlü bir yürütme organı oluşturmaya matuf olarak Türk hukukuna giren KHK’ler ilk defa, 1961 Anayasası’nın 64’üncü maddesinde yapılan değışiklik çerçevesinde ortaya

çıkıştır. Ancak geçmiş nemlerde de benzer nitelikte kararnameler var olmuştur. 10.06.1933 tarih ve 2294 sayılı Ticaret Mukavelesi veya Mods Vivendi Akdetmeyen Devletler lkesinden Türkiye'ye Yapılacak İthalata Memnuiyetler veya Tahdit veya Takyitler Tatbikine Dair Kanun, yürürlükte bulunan mevzuatı kararnamelerle değiştirme yetkisi vermesi yanında, kabinenin alacağı kararların Meclis tarafından onaylanması gerektiği yönündeki hususlara dair de düzenleme getirmiştir (Teziç, 2001: 8).

Yürütmenin düzenleyici işlemleri olarak bilinen işlemler 1982 Anayasası'nın 2017 öncesi uygulaması kapsamında, KHK, tüzük ve yönetmelik şeklinde belirlenmiştir. Fakat 2017 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği bağlamında mevcut anayasada yapılan esaslı değişikliklerle beraber, hükümet sistemi kökten değiştirilmek suretiyle teki (monist) bir yürütme erki tesis edilmiş, kabine ile birlikte Cumhurbaşkanı'nın, sorumlu ve sorumsuz kanat olarak, birlikte oluşturdukları düalist (ifte) sistem terk edilmiştir (Tanör, 2018: 359).

Kabinenin mevcudiyetini sonlandıran yeni sistem kapsamında, 21.01.2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 16.04.2017 tarihinde halk oylamasına sunularak kabulünü müteakip, Cumhurbaşkanı'nın görev başı yaptėı 9.7.2018 tarihinde, 1982 Anayasası'nın Bakanlar Kurulu'na KHK ıkarma yetkisi veren 91'inci maddesi ile tüzük çıkarma yetkisi veren 115'inci maddesi ilga edilmiştir (zbudun, 2019: 252).

6771 sayılı kanunla, 1982 Anayasasının değiştirilen 104'üncü maddesi çerçevesinde Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisi ile ilgili hususlarda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CK) ıkarabilme yetkisine sahiptir. Aynı ervede değiştirilen Anayasanın 124'üncü maddesi çerçevesinde ise, cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak ve bunlara aykırı olmamak üzere yönetmelik çıkarma yetkisine sahip bulunmaktadır. Yani sonuç olarak halihazırda yürütmenin düzenleyici işlemlerini, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmelikler olmak üzere iki başlıkta ele almamız mümkündür (Tanör, 2018: 437).

Burada üzerinde durulması gereken bir husus da, kararname, tebliğ, karar, sirküler, genelge, ilke karar, talimatname, esaslar, genel emir, statü, tembihname, genel tembih, duyuru, ilan, tarife gibi kural koyan, değişik isimlerle nitelendirilen genel, soyut, objektif, srekliлик arz eden ve şahsi olmayan yürütme işlemlerine de Türk hukukunda rastlanmasıdır. Anayasada adları zikredilmediğinden dolayı "adsız düzenleyici işlemler"

ismi verilen idarenin bu düzenleyici işlemleri de son tahlilde Türk hukukunun bir parçası niteliğini taşımaktadır (Gözler, 2019: 391).

Yasama organının birincil düzenleme yapma yetkisi bağlamında ortaya koyduğu bir yasal düzenlemenin mevcudiyeti, yürütme organının düzenleyici işlem yapabilmesinin öncelikli şartını teşkil etmektedir. Diğer bir ifade ile yürütme organının düzenleyici işlemi mutlaka ama mutlaka bir yasaya istinat etmek zorundadır. Hukuk mantığı ve işleyişi bağlamında soyut normlar hiyerarşisinin işleyişi bakımından, yürütmenin düzenleyici işlemleri kural olarak yasaların altında yer aldığından dolayısıdır ki sözü edilen düzenleyici işlemlerin yasaya aykırılık teşkil etmemesi gerekir. Diğer bir deyişle, ilgili konuda bir yasanın mevcudiyeti, yürütme organının düzenleyici işlemi bakımından bir şart olduğu kadar, aynı zamanda bir sınır da teşkil etmektedir (Teziç, 2006: 63-65).

Mevcut sisteme göre CK'nin durumu ise daha farklı bir şekilde ele alınmıştır. Olağan dönem ve olağanüstü dönem ayrımı çerçevesinde bu kararnamelerin durumu değişiklik arz etmektedir. Soyut normlar hiyerarşisi bakımından, olağan dönemlerde yasaların altında, olağanüstü dönemlerdeyse yasalarla eş değer bir konumda bulunmaktadır. Yürütme organının birinci elden düzenleme yetkisini icra etmesi bağlamında, CK ile yasama işlemi niteliğinde bir işlem ortaya konmuş olmaktadır. Anayasa ve yasalar, bu türden bir düzenlemenin çerçevesini ve sınırlarını oluşturmaktadır. 2017 yılından itibaren tesis edilen CHS'de yürütme işlemleri içerisinde başat bir yere sahip olan CK bu çalışmanın temel inceleme konusunu oluşturmakla birlikte, buraya geçmeden, öncelikle CK'ne kurumsal ve uygulama açısından benzemesi nedeni ile, 2017 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği öncesinde uygulanan KHK'ler rejimi üzerinde durmak yararlı olacaktır (Ardıçoğlu, 2017: 34).

1961 Anayasası'ndaki yaklaşım çerçevesinde yürütmenin sadece bir görev olarak görülmesinin ötesinde, 1982 Anayasası yürütme işlevini, 'yürütme yetkisi ve görevi' kenar başlıklı 8'inci maddesi kapsamında, yetki ve görev şeklinde ele almıştır. Bu yaklaşım değişikliği çerçevesinde yürütme işlevinin görevden ziyade "görev ve yetki" olarak değerlendirilmesinin satır aralarındaki anlam ve mesajı, "yürütmenin kaynağını doğrudan anayasadan alan birtakım yetkilere sahip olduğu" şeklinde okunması ve değerlendirilmesi gerekir. KHK'ler, Bakanlar Kurulunun, kaynağını doğrudan anayasadan aldığı ve parlamentodan yetki devri yolu ile aldığı sınırlı bir yetki ile normlar hiyerarşisi bağlamında yasalarla aynı seviyede vaaz ettiği işlemlerdir.

Olağan dönem ve olağanüstü dönem olmak üzere öngörülen rejim tanımlaması çerçevesinde 1982 Anayasası, yürütmenin bir düzenleyici işlemi olarak KHK'ler hususunda da olağan KHK'ler ve olağanüstü KHK'ler olmak üzere ikili bir tasnife gitmeyi tercih etmiştir (Yüzbaşıoğlu, 1996: 67-69). Bu ikili tasnif yaklaşımının, 2017 anayasa değişikliği ile geçilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi çerçevesinde getirilen, yine yürütmenin bir düzenleyici işlemi olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri konusunda da benimsendiği dikkatleri çekmektedir.

3.1.1. Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararnameleri

2017 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği öncesinde yürütmenin düzenleyici işlemlerinden birisini oluşturan KHK'lerin tasnifi çerçevesinde ele alabileceğimiz ilk türü oluşturan Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararnamelerinin kavramsal içeriği, hukukumuza dahil oluşu ve bu çerçevede hukuksal niteliği bu kısımda incelenecektir. Yine, bu türdeki kararnameler, idari işlemin unsurlarını oluşturan yetki, konu, şekil ve usul açısından ele alınacaktır. Yine olağan dönem Kanun Hükmünde Kararnamelerinin yargısal denetim boyutu ve içeriği de burada irdelenecektir.

3.1.1.1. Kavramının Türk Hukukuna Girişi ve Hukuki Niteliği

Yasama erkini kullanan meclisin bir yasa çerçevesinde ve belli, sınırlandırılmış bir konuda verdiği yetkiye istinaden Bakanlar Kurulu'nun çıkardığı kararnamelere, hukuki anlamda Kanun Hükmünde Kararname adı verilmektedir (Yılmaz, 2006: 351).

Türk hukukuna ilk olarak 1961 Anayasası'nda, 20.9.1971 tarihinde ve 1488 sayılı Yasa ile gerçekleştirilen değişiklik kapsamında girmiş ve bu suretle bir anayasa hükmü niteliğini kazanmıştır. Aslında ilk Türk anayasası özelliğini taşıyan ve 1876 tarihinde yürürlüğe girerek I. Meşrutiyet dönemini başlatan Kanun-u Esasi'de de KHK'lere ait hükümler bulunduğu vakidir. Buna göre adı geçen anayasanın 36'ncı maddesindeki düzenleme çerçevesinde, Meclis-i Umumi'nin toplantı halinde olmadığı zamanlarda, umumi tehlike hali ya da umumi emniyetin sağlanmasına yönelik olarak, zaruret durumu vaki olursa ve Meclisin toplanabilmesinin süre vb. bakımlardan mümkün olmadığı durumlara dair bir tekdir söz konusu ise, Kabinenin verdiği kararlar yasa gücünde ve hükmündedir. Fakat bu kararların anayasa hükümlerine aykırılık teşkil etmemesi gerekir (Tan, 1995: 335).

10.6.1933 tarih ve 2294 sayılı “Ticaret Mukavelesi veya modus vivendi akdetmeyen Devletler Ülkesinden Türkiye’de yapılacak ithalata memnuiyetler veya tahdit veya takyitler tatbikine dair kanun” örneği, konumuz bağlamında Cumhuriyet dönemindeki ilk uygulamayı oluşturmaktadır. Adı geçen yasayla, cari buluna mevzuatta kararnamelerle değişiklik yapılması ve Bakanlar Kurulu’nun bu minvalde alacağı kararların parlamentoca tasdik edileceği ifade edilmiştir. 2294 sayılı yasayla başlatılan bu uygulamayı müteakip, MGK döneminde, 02.01.1961 tarihli, 197 sayılı yasayla ve sonrasında ise seçimlerin ardından TBMM’ce kabul edilen 27.6.1963 tarihli, 261 sayılı yasayla uygulamaya devam edildiği gözlenmektedir (Teziç, 2001: 8).

1971 yılında 1961 Anayasasında gerçekleştirilen bir dizi değişiklik kapsamında yeniden düzenlenen 64. Madde kapsamında, Türkiye Büyük Millet Meclisi belirli hususlarda kabineye KHK çıkarma yetkisi verebilmektedir. Buna göre, çıkarılacak kararnamenin amacı, kapsamı ve ilkeleri ile bu yetkiyi kullanmaya ilişkin süre ve yürürlükten kalkacak yasa hükümlerinin, yetki veren yasada açık bir şekilde gösterilmesi ve ayrıca KHK’de de yetkinin verildiği yasanın yer alması gerekir. Bunun yanı sıra, 1982 Anayasası’nın ilga edilen 91. Maddesi hükmü çerçevesinde ise, “TBMM Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağını gösterir”.

Yukarıda zikredilen bu iki düzenleme birlikte ele alındığında, 1982 Anayasası kapsamında getirilen yeniliklerin şu şekilde olduğu görülecektir: Buna göre, 1961 Anayasası ile getirilen KHK çıkarma yetkisinin Bakanlar Kuruluna yalnızca “bazı konularda” verileceğine ilişkin düzenlemenin sonraki anayasada yeniden ele alınarak “bazı konularda” ifadesinin kaldırıldığı görülmektedir. Konuyla ilgili doktrindeki genel yaklaşım, 1982 Anayasası’nın Meclis’in görev ve yetkilerini düzenleyen 87’nci maddesinde bulunan “Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek” ibaresinin eksik olduğu düşünülen bir alanı tamamladığı yönündedir (Tanör & Yüzbaşıoğlu, 2006: 365). Zaten AYM’nin içtihatlarının da bu çerçevede geliştiği gözlenmektedir.

Sözü edilen konudaki bir diğer yenilik yani 1961 Anayasası’na göre 1982 Anayasası’nın getirdiği önemli bir değişiklik de önceki anayasada yer alan “yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin açıkça gösterilmesi” şeklindeki düzenlemenin yeni anayasada yani 1982 Anayasası’nda yer almamasıdır. Bunun anlamı şudur ki, 1982 Anayasası’nın getirdiği

içeriğiyle yetki yasasında, KHK'ler ile, değişiklik öngörülen ya da yürürlükten kaldırılacak yasalar hususunda sınırlamayı içeren bir düzenleme yer almamaktadır. Hukukta önemli bir yeri olan bir uygulama olarak, genel kanun- özel kanun, önceki kanun- sonraki kanun, üst-alt kanun ilkelerinin, konuyla ilgili tereddütlü durumlarda konuya bir açıklık getirebileceği düşünülmektedir (Gözler, 2013: 77).

Kavramsal içeriği ve Türk hukuk sitemine girişinin ötesinde KHK'lerin hukuksal niteliği bağlamında doktrinde farklı görüşler ortaya konulmuştur. Bu konudaki ortak uzlaşma noktası ise, 1961 ve 1982 Anayasalarının her ikisindeki düzenleme açısından da KHK'lerin organik acısan bir yürütme işlemi ve işlevi niteliği taşıdığı hususudur. Buna göre, Kanun Hükmünde Kararnamelerin genel, soyut, objektif, sürekli nitelik taşıyan kurallar getirmeleri ve içerikleri itibariyle de yasama işlemi niteliğini haiz olduğu konusunda genel bir kabul bulunmaktadır (Tanör & Yüzbaşıoğlu, 2006: 365).

Aynı konuda yani KHK'lerin işlevsel durumu konusunda ise doktrindeki yaklaşımlar farklılık arz etmektedir. KHK'ler konusunda Teziç'in yaklaşımı, 1961 Anayasası ile 1982 Anayasası'nın tamamen farklı bağlamlarda ele alınması ve incelenmesi yönündedir. Buna göre, işlevsel açıdan bakıldığında KHK'ler, 1961 Anayasası'nda yürütmenin düzenleyici işlemi olarak ele alınırken, 1982 Anayasası'ndaysa yasama organının bir düzenleyici işlemi şeklinde düzenlenmiştir. Teziç bu bağlamda, KHK'lerin yasama yetkisinin devri anlamını içermediğini savunmaktadır (Teziç, 2006: 30). Özbudun ise, KHK'leri işlevsel açıdan yasama işlemi niteliğini öne çıkararak değerlendirmektedir (Özbudun, 2019: 214).

Kuzu, hem 1961 ve hem de 1982 Anayasalarında ele alındığı şekliyle KHK'leri işlevsel açıdan yürütme organının bir düzenleyici işlemi olarak ele alırken (Kuzu, 1985: 366), Sağlam ise, KHK'leri işlevsel anlamda yasama yetkisinin bir çeşit devri biçiminde görmektedir (Sağlam, 1984: 265).

KHK'lerin mevcut anayasada düzenlenme formatı bağlamında, yürütme, yasamanın yetki yasasıyla tanıdığı alan içinde diğer yasalarda değişiklik yapabilmekte, yasalara aykırı kurallar koyabilmekte, yasaların yürürlüğüne son verebilmektedir. Bunun ötesinde ilgili alanda yasalara bağlı kalmaksızın, anayasaya aykırılık teşkil etmeyen birinci elden işlem ortaya koyabilmektedir. Bu bağlamda yürütme organının bu çeşit işlemleri işlevsel bakımdan yasama işlemi niteliği taşımaktadır (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2006: 367). Fakat sözü edilen işlemlerin uygulanması, yasama erkinin izni çerçevesinde gerçekleşebileceğinden dolayı, yasamanın asli nitelikli birincil el işlemlerinden farklılık arz ettiği ve de yasama yetkisinin devri anlamını içermediği bir gerçektir. Bunlar, yasama

organının izin ve denetimi kapsamında kullanılabileceğinden dolayı yasama yetkisinin özel nitelikli bir kullanımı biçiminde nitelendirilebilir.

3.1.1.2. Yetki, Hukuki Niteliği ve Unsurları

Olağan dönem KHK'lerinin içerdiği yetki unsuru, amaç, kapsam, ilke ve süre öğeleri açısından çalışmanın bu kısmında ele alınacaktır. Zira bu düzenleyici işlemlerin hukuki niteliği bağlamında yetki unsuru, yukarıda zikredilen öğeler bakımından tanımlanmakta ve hukuki değer kazanmaktadır.

“Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir” şeklindeki düzenleme 1961 (64/2. Madde) ve 1982 (91/1. Madde) Anayasalarının her ikisinde de yer verilmiş ortak düzenleme mahiyetindedir. Bu çerçevede, KHK'yla düzenleme tesis etme yetkisi, kabineye ait bir yetkidir ve hukukumuzda, yürütme erkinin sorumsuz kanadını teşkile eden Cumhurbaşkanı'nın KHK çıkarma yetkisi mevcut değildir (Özbudun, 2014: 254).

1961 ve 1982 Anayasalarının her ikisi de ilgili düzenleme çerçevesinde kabineye Meclis'in vereceği yetki yasasıyla, KHK kapsamında düzenleme tesis etme yetkisi vermektedir. Meclis'çe ilgili anayasa düzenlemesi gereği olarak söz konusu yetkinin yasayla verilmesi mecburi tutulmuştur. Bunun anlamı, meclis kararı çerçevesinde böyle bir yetkinin verilemeyecek olmasıdır. Kabinenin olağan dönemlerdeki KHK tesis etme yetkisi tam olarak bu yetki yasasından kaynaklanmaktadır (Gözübüyük, 2000: 52). Diğer bir deyişle TBMM tarafından verilecek bir yetki yasası KHK'nın olmaz şartı (sine qua non) niteliğini taşımaktadır.

Sabık anayasasının 64. Maddesinde öngörülen düzenlemeye nazaran hayli ayrıntılı bir düzenleme getiren yeni anayasasının ilga olmuş 91/3 maddesi hükmü çerçevesinde, “Bakanlar Kurulunun istifası, düşürülmesi veya yasama döneminin bitmesi, belli süre için verilmiş olan yetkinin sona ermesine sebep olmaz”. Yanı sıra anayasanın yine ilga olmuş 163. Maddesi düzenlemesi çerçevesinde, “Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararnameler ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez”.

AYM kararı bağlamında, KHK'nin yargısal denetimi mevzu bahis ise, ilk olarak KHK'nin istinat ettirildiği yetki yasasının Anayasaya aykırılık teşkil edip etmediği hususu ele alınmaktadır. Akabindeyse, yetki yasasına istinat edilmek suretiyle tesis edilen KHK'nin

yetki yasasının yanı sıra anayasaya uygunluğu incelenmektedir. Diğer bir ifade ile, denetimin kapsamına KHK'nin yetki yasasına uygun olup olmadığına ilişkin denetim de girmektedir. Çünkü yetki yasası, KHK'nin tesis edilebilmesinin ön koşulu mahiyetine haizdir (Tanör & Yüzbaşıoğlu, 2006: 365). Yani, yetki yasası yoksa veya bu yasayla verilen yetki ihlal edilmiş ise, burada bir anayasaya aykırılıktan söz ediliyor demektir.

1982 Anayasası'nın ilga olmuş 91. Maddesi bağlamında, KHK tesis etme yetkisi, TBMM tarafından Bakanlar Kurulu'na (BK) verilen yetki yasası çerçevesinde mümkün olabilmektedir. Diğer bir deyişle olağan durumlarda kabineye KHK çıkarma yetkisi verilebilmesi için mutlaka yetki yasasına gerek duyulmaktadır. Söz konusu düzenleme, olağan KHK'leriyle sıkıyönetim ve olağanüstü hâl KHK'lerini farklı kılan çok önemli bir ayrım niteliği taşımaktadır (Yüzbaşıoğlu, 1996: 75).

BK, yetki yasasıyla yetkili kılınmadığı sürece KHK çıkaramaz. Yine anayasasının ilga olmuş 91/2 maddesi hükmü gereği, "Yetki kanunu, çıkarılacak olan kanun hükmünde kararnamenin, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını gösterir". Bir önceki anayasasının 64. Maddesi hükmüne benzer bir şekilde 1982 Anayasası'nın öngördüğü düzenleme çerçevesinde, yetki yasasının dört bileşeni mevcuttur: Bunları, amaç, kapsam, ilke ve süre olarak sıralamak mümkündür (Tan, 1995: 335).

KHK'lerin yargısal denetimine ilişkin uygulama çerçevesinde AYM tarafından da de sıralanan ögelere içtihatlar vasıtasıyla yeni unsurların eklenmesi söz konusu olmaktadır. AYM, KHK'lere anayasa hukukumuzda yer verilmesinin gerekçesini, Anayasa'nın Başlangıç, 6, 7, 8, 87 ve mülga 91. Maddeleri bağlamında ele almakta ve değerlendirmektedir. AYM 1/2/1990 tarih ve E.1988/64 K. 1990/2 sayılı kararı çerçevesinde, KHK ile düzenleme tesis etme yetkisini 'ayrık ve istisnai' bir yetki şeklinde ele almaktadır. Ayrıca, söz konusu düzenleme yapma yetkisiyle ilgili olarak, 'zorunlu, ivedi ve önemli' hallerde başvurulabileceğinin altını çizmektedir. Şayet sözü edilen ögeler göz önünde bulundurulmaz ise, KHK'lerin tatbiki ve bu durumun olağan olarak kabulü, yasama ile ilgili yetkinin devredilmesi durumunu ortaya çıkaracak ve son tahlilde anayasaya açık bir aykırılık hali mevzu bahis olmuş olacaktır. 'Zorunlu, ivedi ve önemlilik' şeklinde ifade edilen içerik konu unsurunu teşkil etmekte ve bu çerçevede ele alınmaktadır (Tanör & Yüzbaşıoğlu, 2006: 370).

Sözü edilen bu dört ögenin yanı sıra AYM'nin içtihat yöntemiyle ortaya koyduğu geliştirdiği konu unsurunun da eklenmesi suretiyle, yetki yasasının unsurları, amaç, kapsam, ilke, süre ve konu biçiminde tekemmül etmiş ve genel kabul görmüştür.

a) Amaç Unsuru: 'KHK çıkarma yetkisi verme' kenar başlığını taşıyan ilga olmuş 91/2 maddesi düzenlemesini getiren anayasa, amaç unsurunu, yetki yasasının bileşenlerinden biri olarak ele almıştır. Söz konusu yasada, KHK'nin amacının mutlaka gösterilmesi gerektiği hususu, birincil nitelikli kurucu unsur biçiminde ele alınmıştır (Yüzbaşıoğlu, 1996: 80). BK'na verilen KHK çıkarma yetkisinin verilme sebebini ifade eden amaç unsuru, verilen yetki çerçevesinde nelerin yapılabileceğini açıklamaktadır. Yetki yasasında amaç unsurunun sadece şekli biçimde ele alınmasından öte, sözü edilen unsurun somut bir içerikle, anlaşılabilir bir şekilde dile getirilmesi gerekli görülmektedir (Tanör & Yüzbaşıoğlu, 2006: 370). Diğer bir ifade ile, mevzu bahis yetki yasasının hukuk alemine çıkışı ile amaçlanan işler, bu unsur kapsamında değerlendirilmektedir.

b) Kapsam Unsuru: Yine anayasasının mülga 91/2 maddesi kapsamındaki düzenlemede, yetki yasasıyla KHK'nin kapsamının ortaya konmasına ilişkin gerekliliğe vurgu yapılmıştır. Yetki yasasında öne çıkarılan amaçla ilintili olarak ve bu amaca ulaşmayı sağlayacak araçların ortaya konması suretiyle KHK'yle yapılması öngörülen işlerin çerçevesini belirleme durumu da kapsam unsuru olarak ifade edilmektedir (Tanör & Yüzbaşıoğlu, 2006: 370). Hukuk dünyasına kazandırılacak KHK'lerin kapsam unsurunun da tıpkı amaç unsurunda olduğu gibi sınırlarının belirlenmiş olması gereklidir. Amacın kapalı, anlaşılmaz ve geniş tutulması ya da çeşitli yorumları beraberinde getiren bir biçimde düzenlenmesi çıkarılacak KHK'de, kapsam unsuru bağlamında olmaması gereken özelliklerdir. Son tahlilde, KHK'nin yönelmiş olduğu kişi, yer ya da nesneler anlamında kapsam unsurunun ilgili düzenlemede açık bir şekilde ifade edilmesi gerekmektedir (Teziç, 2006: 31).

c) İlke Unsuru: Anayasanın ilgili düzenlemesi çerçevesinde, yetki yasasında bulunması gerekli bir diğer unsur ise, ilke unsuru olarak öngörülmektedir. Gerçekleştirilmesi öngörülen herhangi bir hedefe erişmek maksadıyla göz önünde bulundurulması gerekli prensip ve yöntemler şeklinde ifade edilebilecek olan ilke unsuru, yetki yasasında öngörülen amaca erişebilmek maksadıyla, KHK'lerle yapılması planlanan düzenlemeler bağlamında uyulması gerekli yöntem ve temel bileşenleri anlatmaktadır (Tanör & Yüzbaşıoğlu, 2006: 370).

d) Süre Unsuru: 1982 Anayasası'nın ilga olmuş ilgili düzenlemesi çerçevesinde, yetki yasası kapsamında süre ögesinin de gösterilmesi gerektiği belirtilmiştir. Madde hükmüne göre, “yetki kanunu, ... kullanma süresini,... gösterir”. Bu düzenlemede zikredilen süre, yetki yasasının yürürlüğüne ilişkin süreyi değil, KHK çıkarma yetkisinin kullanımı ile ilgili süreyi düzenlemektedir. Diğer bir deyişle, söz konusu KHK çıkarma yetkisini düzenleyen yetki yasasının, hangi süreyle sınırlı bir biçimde kullanılacağını anlatmaktadır. İşin tabiatı ve teknik niteliği bağlamında söz konusu sürenin mümkün olduğunca kısa olması tercih edilmektedir (Karahanoğulları, 1997: 415).

1982 Anayasası'nda yer alan düzenlemede süre hususunda herhangi bir şart zikredilmemiş olsa da işin doğası gereği olarak yetki yasasının belirli bir süre ile ve mümkün olduğunca kısa bir süre ile sınırlı olması gerekmektedir. Nitekim yasa koyucu ilga olmuş 91/3 madde düzenlemesinde, “belli bir süre için verilmiş olan yetki...” tabirini kullanmak suretiyle, süreye ilişkin bir sınır bulunduğunu işaret etmektedir. İlgili yetki yasasında öngörülen süre tamamlandığında, yetki yasasının ömrünü tamamladığı ve geçersiz duruma geldiği dile getirilmektedir. Söz konusu süre tamamlandıktan sonra BK herhangi bir düzenleme yapar ise, bu yasama yetkisinin gaspı anlamına gelir ve hukuk dünyasında yok hükmünde olarak ele alınır. Uygulamada KHK'lere izin veren yetki yasalarının, ilgili sürenin tamamlanmasını müteakip kendiliğinden ortadan kalkmak yerine, bu konunun ayrıca bir yasayla düzenlendiği gözlenmektedir (Tanör & Yüzbaşıoğlu, 2006: 371).

Eleştirilere maruz kalan söz konusu uygulama, çıkarılan KHK kapsamındaki itiraz yolu denetimi bağlamında AYM'nin, KHK'nin yetki yasasına uygunluğu ile ilgili denetimi sekteye uğratabilecektir. Yetki yasasının yürürlükten kaldırılması durumundaysa, söz konusu KHK'nin AYM 'ince denetlenmesi esnasında, yürürlükten kaldırılmış bulunan ilgili yetki yasasına uygunluğunun denetlenememesi gibi bir sonuç ortaya çıkabilecektir (Türk, 2013: 64).

Sonuç olarak ise, AYM 5.2.1992 tarihli ve E. 1990/22, K. 1992/6 sayılı kararı kapsamında, yetki yasası iptal edilen KHK'lerin, bundan böyle Anayasaya aykırı hale gelmiş olacağı kararına vararak, iptal edilmeleri gerektiği hususunun altını çizmiştir. Gözler, AYM'nin söz konusu yaklaşımının zaman bakımından yetki kuralları çerçevesinde uygun olmadığına vurgu yapmaktadır (Gözler, 2015: 367).

Sözü edilen her iki anayasada da yetki yasası kapsamında süreye ilişkin bir tespitle bulunulması gerektiği hususunun altı çizilmesine rağmen, sözü edilen süreye ilişkin bir

sınır düzenlemesi getirilmemiştir. Süreye ilişkin bir belirleme yapılmaması bağlamında, söz konusu yetkinin kaynağı olarak Meclis'in ilgili hususta takdir yetkisini de haiz olduğu düşünülebilir (Yüzbaşıoğlu, 1996: 89)

Süre unsuru ile ilgili olarak Anayasada getirilen düzenleme ile ilgili olarak, tek bir yetki yasası süresinde birden çok KHK çıkarılabilmesi hususunun da düzenlenmesi gerektiği hükme bağlanmıştır. Doktrinde eleştirilere maruz kalan bu düzenlemenin ötesinde kural olarak BK'nun bir KHK çıkarabilmesi genel uygulama ve birden çok KHK çıkarabilmesi ise istisnai bir uygulama olarak değerlendirilmiştir (Yüzbaşıoğlu, 1996: 128). Eğer yetki yasasında, çıkarılabilecek KHK sayısı ile ilgili bir düzenleme öngörülmemiş ise, uygulama sadece bir tek KHK çıkarılması yönünde somutlaşmaktadır (Gözler, 2000: 64). Diğer bir deyişle yetki yasasında aksine bir düzenleme öngörülmemiş ya da herhangi bir düzenleme getirilmemiş ise, bu yetki yasası ile tek bir Kanun Hükmünde Kararname çıkarılabileceği anlaşılmaktadır.

3.1.1.3. Konu, Hukuki Niteliği ve Unsurları

KHK çıkarılmasına izin veren yetki yasasında ilgili KHK'nin ana hatlarıyla konusunun belirlenmesi hususu, 1961 Anayasası'ndaki yer aldığı şekliyle yani "belirli konularda" ifadesi bağlamında 1982 Anayasası'nda yer almamıştır. Bu ifadenin olmayışı bu anayasada KHK'ler ile ilgili konu sınırlandırması olmadığı anlamını taşımamaktadır. Çünkü, anayasanın 6771 sayılı yasa değişikliği öncesinde 87. Maddesinde yer alan Meclis'in görev ve yetkileri ile ilgili düzenleme bağlamında, "Bakanlar Kurulu'na belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi" verilmesini düzenleyen bir ifade yer almaktadır (Özbudun, 2019: 255).

AYM de bu konuda, E. 1988/62, K. 1990/3 sayılı ve 6.2.1990 tarihli kararı çerçevesinde şu hususların altını çizmiştir: "TBMM Bakanlar Kurulu'na ancak belli konularda bu yetkiyi verebilir; her konuyu kapsayacak şekilde bir KHK çıkarma yetkisi veremez... Verilen yetkinin konusunun belli olmasının, Anayasa'nın 91. maddesindeki yetki verilmeyecek konuları da kapsayıp kapsamadığının incelenmesi yönünden de önemi büyüktür". Yetki yasası, KHK'nin amacına, kapsamına ve ilkelerine ilişkin düzenlemeye yer vermek durumundadır. Bu çerçevede, somut bir formata büründürülmüş ve belirli bir saha ile çerçevelendirilmiş nitelikte bir yetki yasasının gereği olarak KHK, bu çizilmiş çerçevenin içinde hareket etmek zorundadır (Teziç, 1972: 9).

Her iki anayasa da bu çizilen çerçeve alan ile ilgili olarak, KHK'yle düzenleneme getirilemeyecek birtakım hususlara işaret etmiştir ki bu alanlara ve konulara ilişkin olarak KHK ile düzenleme ihdas edilemez. Mevcut anayasanın ilga edilmiş 91/1 hükmü gereğince, “sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez”. Ortaya konan bu yaklaşım ve getirilen uygulamanın özünde, temel hak ve hürriyetler konusundaki sınırlamaların ancak ve ancak yasa ile mümkün olabileceği hükmünü içeren 1982 Anayasası'nın 13. Madde düzenlemesi yer almaktadır. Bunun yanı sıra, 1982 Anayasası'nın ikinci kısmın birinci, ikinci ve dördüncü bölümlerinde bulunan haklarla ilgili olarak KHK tesis edilemeyeceği hususundaki düzenlemenin mefhumu muhalifinden hareket ederek, kural gereği, Anayasanın ikinci kısmının üçüncü bölümünde bulunan sosyal ve ekonomik hak ve ödevlerle ilgili olarak KHK çıkarılabileceği sonucuna varmak mümkündür (Özbudun, 2019: 256).

Bu konudaki çıkarım sonucunda söz konusu haklar ile ilgili KHK ile düzenleme yapılabileceği hususu doktrinde eleştirilere neden olmuştur. Düzenlemenin kapsam bakımından sınırlamadan öte bir kavram olduğuna dikkat çeken Sağlam, hakkı sınırlayıcı nitelikteki düzenlemelerin yanı sıra hakkın kullanımını etkinleştiren ve güçlendiren düzenlemeler de bulunduğunun altını çizmektedir. Burada sözü edilen ve ağırlıklı olarak negatif statü hakları özelliği nedeniyle, söz konusu haklar için KHK'yle düzenleme yapılamayacağı hükmü getirilmiştir. Üçüncü bölümdeki haklarsa pozitif statü hakları niteliğini haizdir ve bu tür haklar bağlamında devletin pozitif edim yükümlülüğü mevcuttur. Tam da bu nedenden ötürü, söz konusu hakların KHK'yle hüküm altına alınmaya elverişli olduğu düşünülmektedir. Fakat, 3. bölümde buluna ve nitelikleri bakımından klasik ya da siyasal haklardan farkı bulunmayan negatif statü haklarının KHK'yle kanun düzenlenmesi uygun değildir (Sağlam, 1984: 268-269).

Özbudun ve Güneş ise, konuyu yalnızca KHK'ler bakımından değil, daha geniş bir açıdan yani yönetimin düzenleme yapma sahası açısından ele almaktadırlar. Çünkü, 1982 Anayasası'nın 13. Maddesi kapsamında getirilen yasa ile sınırlandırma şartı, KHK'lerin ötesinde yürütme organının her türden düzenleyici işlemleriyle ilgili bulunmaktadır. Doktrinde yer alan ve genel kabul gören yaklaşım çerçevesinde, yasayla sınırlandırma şartını, yönetimin işlem tesis edemeyeceği bir saha biçiminde ele almak pek olası değildir. Anayasada yer alan düzenlemelerde yasayla hüküm altına alınacağı ifade edilen sahalarda,

genel kurallar çerçevesinde hareket etmek kaydıyla, yürütme organının diğer düzenleyici işlemlerinde olduğu üzere KHK'lerle düzenleme getirilebilecek, hüküm tesis edilebilecektir. Ancak temel hak ve hürriyetler ile siyasi hak ve hürriyetlerle ilgili olarak 1982 Anayasası'ndan öngörülen açık düzenleme bağlamında, KHK'lerle düzenleneme altına alınamayacağı belirtildiğinden, hususan bu sahada KHK'lerle düzenleme getirilemeyecektir (Güneş, 1965: 111).

Bunun yanında AYM de ilgili anayasa düzenlemesi gereği olarak yasayla hüküm altına alınma şartının mevcudiyetinin, KHK'yle düzenleme getirilmesine engel teşkil etmeyeceği kanaatini taşımaktadır. AYM, 1.2.1990 tarih ve E. 1988/64, K. 1990/2 sayılı kararı çerçevesinde aşağıdaki hususların altını çizmiştir: “ ‘Kanunla düzenlenir’ deyiminden, ilk bakışta, lâfzi bir yorumla, Anayasa'nın kanunla düzenlenmesini istediği konularda mutlaka bir yasa yapılması anlamı çıkabilir. Ancak, Anayasa'nın 91. maddesinin birinci fıkrasında, Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebileceği kuralı getirildikten sonra; ‘Ancak, sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasî haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez.’ denilerek, KHK çıkarılamayacak alanın belirlenmesi ve Anayasa koyucunun, 91. maddede Anayasa'nın yasayla düzenleneceğini öngördüğü konuların da kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemeyeceğini söylememesi karşısında bu konularda da kanun hükmünde kararname çıkarılabileceği sonucuna varılmalıdır”

Sözü edilen karar çerçevesinde, AYM, anayasanın sözünden yasayla düzenleme getirilebileceği anlaşılmakla beraber, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin BK'na KHK çıkarma yetkisi vermesinin ayriyeten düzenleme altına alınması üzerine ve hangi durumların KHK'yle düzenleneme altına alınamayacağı hususunun ayriyeten tespit edilmesiyle anayasada kanunla düzenleneceği kararlaştırılan konuların KHK'yle de düzenleme altına alınabileceğinin kabul edilmesi gerektiği hususuna vurgu yapmaktadır.

Olağanüstü hâl dönemi KHK'leriyle getirilen düzenlemeler, genel itibariyle temel hak ve özgürlükler konusunda sınırlama getirebilmektedir. Bu konuda 13. ve 15. Maddelerde olmak üzere iki farklı düzenleme hükmü öngören mevcut anayasa (Gözler, 2000: 188) bu çerçevede, 13. Madde kapsamında olağan dönemler için, “temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir” düzenlemesini hüküm altına almaktadır. 15.

Maddede yer alan düzenlemeye göreyse, savaş, seferberlik, sıkıyönetim veya olağanüstü hallerde, bu halin gerektirdiği ölçüde olacak şekilde temel hak ve hürriyetlerin kullanımı kısmen veyahut tamamen durdurulabilir (Turhan, 1993: 20-21). Ancak bu sınırlamalar bağlamında, Türkiye'nin uluslararası hukuk kapsamındaki yükümlülükleri ihlale uğramamış olmalıdır. Diğer taraftan bu madde metni, temel hak ve özgürlüklerle ilgili olarak hiçbir halde dokunulamayacak çelik çekirdek bir saha öngörmektedir. Anayasadaki 15/2. Madde düzenlemesi bağlamında,

“.., savaş hukukuna uygun fiiller sonucu meydana gelen ölümler dışında, kişinin yaşama hakkına, maddi ve manevi varlığının bütünlüğüne dokunulamaz; kimse din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz ve bunlardan dolayı suçlanamaz; suç ve cezalar geçmişe yürütülemez; suçluluğu mahkeme kararı ile saptanıncaya kadar kimse suçlu sayılamaz”.

Olağanüstü hâl durumlarında, temel hak ve özgürlüklerin kısmen ya da tamamıyla durdurulması durumunda bile, bu maddeyle tespit olunan sert çekirdek alana dokunulamaz. Sözü edilen maddeyle olağanüstü durumlarda bile şahsın yaşama hakkına, maddi ve manevi varlığının bütünlüğüne dokunulamaz. Bunun yanı sıra hiç kimse, olağanüstü hallerde bile din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz. Olağanüstü durumlarda bile suç ve cezaların geri yürümezliği esası geçerlidir.

Hukukun en temel evrensel ilkelerinden birisi olarak masumiyet karinesinin mevcut anayasadaki düzenlemesi çerçevesinde, olağanüstü hallerde bile hiç kimse suçluluğu kesinleşmiş mahkeme kararı ile kesinleşinceye kadar suçlu olarak kabul edilemez (Özbudun, 2019: 125). Kişi ile sıkı sıkıya bağlı olan bu türdeki hakların olağanüstü hâl dönemlerinde bile sınırlandırılmayacağı hususu bu şekilde, 1982 Anayasası'nda düzenleme altına alınmış, temel hak ve özgürlükler bağlamında sert çekirdek alan vurgusu öne çıkarılmıştır. Bu konuda temel kriter olarak ise, hukukun evrensel temel ilke ve prensipleri çerçeve olarak kabul edilmiştir.

3.1.1.4. Şekil ve Usul

KHK'ler, usul ve şekil bakımından BK'nun diğer kararlarından farklı bir özellik göstermez. Mevcut anayasanın, 2017 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliğinden önceki 104. maddesinde, Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkileri ele alınırken “kararnameleri imzalamak” şeklinde bir görev de belirlenmiştir. İşte bu nedenle KHK'lerin

Cumhurbaşkanı'nca imzalanması gerekiyordu. Cumhurbaşkanı'nın tüzükleri imzalaması ve de yasalara benzer şekilde yayımlamasını düzenleyen ilga olmuş 115. Madde hükmü de bu içeriği destekler nitelikte bulunuyordu (Özbudun, 2004: 259).

İlga edilen 91/6 Madde düzenlemesi çerçevesinde, “kanun hükmünde kararnameler, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler. Ancak, kararnamede yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih de gösterilebilir”. Mevcut anayasamız, KHK'lerin denetimi konusunu sabık anayasada olduğu üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne tevdi etmiştir. Bu çerçevede, ilga edilmiş 91/7 madde düzenlemesi bağlamında, “kararnameler Resmî Gazetede yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur”. KHK'lerin parlamentodaki ilgili komisyonlarda incelenmesi süreciyle ilgili olarak Meclis İçtüzüğü'nün 37. Maddesinin getirdiği düzenleme çerçevesinde, “..kanun hükmünde kararnamelerin esas komisyonlara havale gününden itibaren en geç kırk beş gün içerisinde sonuçlandırılması gerekir. Bu sürenin bitiminde, ...kanun hükmünde kararnamenin doğrudan Genel Kurul gündemine alınmasını Hükümet veya teklif sahipleri isteyebilirler. Bu istemler üzerine komisyon, Hükümet, teklif sahibi ve bir milletvekili beşer dakikayı geçmemek üzere söz alabilir. Genel Kurul işaret oyuyla karar verir. Süresi içinde komisyonda görüşülmeyen kanun hükmünde kararnameler, doğrudan Genel Kurul gündemine alınmak üzere Meclis Başkanlığınca Danışma Kuruluna götürülür.”

Meclis İçtüzüğü'nün 90. maddesindeki hüküm çerçevesinde, “Usulüne göre Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan kanun hükmünde kararnameler geri çekilemez. Türkiye Büyük Millet Meclisi ancak bir kanunla kanun hükmünde kararnameleri reddedebilir, aynen veya değiştirerek kabul edebilir. Kanun hükmünde kararnameler diğer bir kanun hükmünde kararname ile de değiştirilebilir veya yürürlükten kaldırılabilir”.

Burada altı çizilen ve vurgulanan maddeler bağlamında, bir KHK'nin Meclis'e sunulduktan itibaren geri çekilmesi söz konusu değildir; Meclis KHK'yle ilgili olarak bir şekilde bir karara varmak zorundadır. Meclis, KHK'yle ilgili olarak, ret, kabul ya da değiştirmek suretiyle kabul kararına varabilir. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin sözü edilen bu nitelikteki kararları, meclis kararı biçiminde değil, ilgili madde hükmünce sadece bir yasayla gerçekleştirilebilmektedir (RG., 1973).

3.1.1.5. Yargısal Denetim

Hem 1961 ve hem de 1982 Anayasalarınca birbirine benzer şekilde oluşturulan düzenleme çerçevesinde, AYM, olağan dönem KHK'lerini hem şekil ve hem de esas açısından anayasaya uygunluk bağlamında denetlemekte idi. Hatta sabık anayasanın getirdiği uygulamada, KHK'ler AYM tarafından denetlendiği gibi, bundan öte, bu işlemlerin yönetimin düzenleyici işlemi niteliğini haiz olduğu varsayımı sebebiyle, Danıştay'ca da denetlenmesi gerektiği dile getirilmiş ve tartışılmıştır. Mevcut anayasa ise, KHK'leri işlevsel bakımdan yasama işlemi şeklinde gördüğü için daha farklı bir netice hasıl olmaktadır. Bunun yanında, yetki yasasında KHK'yle kaldırılması veya değiştirilmesi öngörülen yasa hükümlerinin belirtilmesi mecburiyeti de kaldırılarak önceki anayasadan farklı bir düzenleme getirilmiştir. İşte nu nedenledir ki bu anayasa döneminde Danıştay'ın KHK'leri denetlemesi gibi bir husus gündeme gelmemiştir (Fendoğlu, 2017: 116).

2017 yılında 1982 Anayasası'nda gerçekleştirilen değişiklikten önce mevcut olan 148. Madde düzenlemesi bağlamında hükmünde, "Anayasa Mahkemesi, kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler(..)". Bu hüküm çerçevesinde, AYM, olağan dönem KHK'lerini şeklen ve esas bakımından denetleme yetkisini direkt olarak anayasa kaynaklı bir şekilde sahip bulunmaktadır. AYM, KHK'lerin Anayasaya uygunluğunun yanı sıra yetki yasasına uygun olup olmadığına ilişkin bir denetimi de gerçekleştirir. Bu şekilde AYM, KHK'lerin sadece anayasa bağlamındaki uygunluk denetimiyle yetinmeyerek, yetki yasası bakımından aykırı bulduğu KHK'yi de bu nedenle iptal edebilecektir (Gözübüyük, 2017: 54).

148. madde kapsamında ele alınan 'yasaların denetimi'ne şekli anlamdaki bütün yasalar girmekle beraber, özel yasa niteliğini haiz yetki yasaları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin KHK'lerle alakalı yaptığı KHK'lerin onaylanması ya da bunların reddi yasalarının da AYM'ce denetlenmesi, Tanör ve Yüzbaşıoğlu'na göre imkân dahilindedir. Fakat KHK'lerin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce reddini içeren yasalar açısından, böylesi bir denetim gerçekleştirilmesine lüzum duyulmamaktadır (Tanör & Yüzbaşıoğlu, 2006: 381).

AYM'nin 14.10.1975 tarih ve E. 1975/145, K. 1975/198 sayılı kararı bağlamında, "KHK çıkarma yetkisini Bakanlar Kuruluna veren ve bu kararnamelerin TBMM'nin Anayasa ve Meclis İçtüzüklerinin kanunların görüşülmesi için koyduğu kurallara göre görüşülerek ret veya değiştirilerek kabul biçiminde oluşturduğu metinlerin birer kanun olduğu ve

Anayasanın 147. Maddesi uyarınca AYM'nin denetimine tabi olduğu kuşkusuzdur” düzenlemesiyle, içtihat vasıtasıyla, yetki yasaları ve KHK'lerin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce onay, ret ya da değiştirilmek suretiyle reddini içeren yasaların da AYM'nin denetimi kapsamına dahil bulunduğunu dile getirmiştir.

Olağan dönem KHK'lerinin, yetki yasalarının ve KHK'lerin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce onay, ret ya da değiştirilmek suretiyle reddi yasalarının şekil açısından anayasaya aykırı bulunduğu iddiasıyla açılacak iptal davaları için süre, bu metinlerin Resmî Gazetede yayınlandığı tarih itibariyle on gün olarak tespit edilmiştir. Esas açısından anayasaya aykırı olduğu savını içeren iptal davası kapsamındaysa, bu metinlerin Resmî Gazete'de yayınlandığı tarih itibari ile altmış gün içinde açılmış olması gereklidir (Gözler, 2014: 366).

Olağan dönem KHK'leri, anayasada 2017 yılında gerçekleştirilen değişiklik öncesindeki 148, 150 ve 151. Maddelerde düzenlenen şahıs ya da şahıslar tarafından açılacak iptal davasının konusunu oluşturabilmektedir. Sözü edilen madde düzenlemesine çerçevesinde, “..KHK'lerin ya da bunların belli madde/ hükümlerinin şekil ve esas itibariyle Anayasaya aykırı olduğu iddiası bağlamında AYM'nde direkt olarak iptal davası açabilme hakkı, Cumhurbaşkanı, iktidar ve ana muhalefet partisi Meclis grupları ile TBMM üye tam sayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere aittir.” Bu hakkın, ilgili KHK'nin Resmî Gazetede yayını itibariyle 60 gün zarfında kullanımı zorunludur (Fendoğlu, 2017: 116).

Bunun yanı sıra, 1982 Anayasası'nın 152. Maddesindeki düzenleme gereğince, olağan dönem KHK'leri, somut norm denetimi olarak da adlandırılan itiraz yoluyla da anayasaya uygun olup olmadığı bağlamında AYM'nce denetime tabi tutulmaktadır (Tanör & Yüzbaşıoğlu, 2006: 381).

Sözü edilen bu denetim şekli çerçevesinde, “Bir davaya bakmakta olan mahkeme, uygulanacak olan ... veya kanun hükmünde kararnamenin hükümlerini Anayasaya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varırsa, Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği karara kadar davayı geri bırakır”.

Adı geçen denetim türünde, KHK'nin yalnızca görülmeye devam olunan davaya uygulanması söz konusu olan düzenlemesi açısından denetlenmesi söz konusu olmaktadır. Bu açıdan gerçekleştirilen denetim uygulamasının çok daha dar bir uygulama niteliğini haiz bulunduğu ifade edilebilir. Diğer taraftan iptal davasındaki uygulamadan ayrı bir biçimde, Resmî Gazetede yayımlandığı tarih itibariyle altmış gün içinde dava yoluna

başvurulmamış olsa bile, öngörülmüş bir süre söz konusu olmaksızın, somut durumda KHK'nin anayasaya aykırılık teşkil ettiğinin düşünülmesi durumunda, AYM'nce KHK'lerin esas yönünden denetlenmesi imkân dahilindedir (Fendoğlu, 2017: 116).

KHK'ler, yürürlüğe girmiş olmakla AYM'nin denetimine girmiş olmaktadır. Fakat, iki çeşit KHK, AYM'nin denetimi kapsamının dışında bırakılmıştır. İlk olarak, 2001 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliğiyle mülga olan anayasanın Geçici 15. Maddesi bağlamında, MGK döneminde çıkarılan KHK'ler, AYM'nin sözü edilen denetiminden muaf bırakılmıştır. İkinci olarak da 2017 yılındaki anayasa değişikliği öncesindeki 148. Madde düzenlemesi gereğince olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan KHK'ler, Anayasa Mahkemesi'nin sözü edilen denetiminden muaf tutulmuştur (Özbudun, 2019: 439).

3.1.2. Olağanüstü Dönem Kanun Hükmünde Kararnameleri

Çalışmanın bu kısmında, ilk olarak olağanüstü KHK'leri kavramı ele alınarak, kavramın hukuki niteliği irdelenecektir. Bunu takiben ise söz konusu KHK'lerin unsurlarını teşkil eden yetki, sebep, konu, şekil ve usul gibi ögeler bağlamında konu değerlendirmeye tabi tutulacaktır. Yine, olağanüstü dönem Kanun hükmünde Kararnameleri ile ilgili yargısal denetim konusu da bu kapsamda ele alınacaktır.

3.1.2.1. Kavram ve Hukuki Niteliği

Olağanüstü hâl ve sıkıyönetim konusunda üç farklı durum öngören ve bu çerçevede düzenleme getiren 1982 Anayasası, 119, 120 ve 122. Maddelerde olmak üzere üç ayrı türde rejim tesisi yoluna gitmiştir. Bunlardan birincisi, “tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım hallerinde” ilanı öngörülen olağanüstü hal uygulamasıdır. İkinci olarak, “şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması” bağlamında ilanı söz konusu olacak olağanüstü hâl uygulamasıdır. Üçüncü olarak, sıkıyönetim uygulamasından söz edilebilir. Burada hüküm altına alınan üç durum arasındaki temel ayrım, ağırlıklı olarak konu ve sebep unsurları çerçevesinde realize olmaktadır (Hazır, 1991: 6-7).

İngilizcedeki “state of emergency” kavramına tekabül eden olağanüstü hal, ivedilik niteliğini haiz durumlar kapsamındaki düzenlemeleri ifade etmektedir. Hemen hareket

etmeyi gerekli kılan ve çoğunlukla tehlike arz eden, anlık, beklenmeyen ve öngörülemez niteliği haiz bunalım, kriz durumları, genellikle olağanüstü hâl olarak değerlendirilmekte (Zuckerman, 2006: 523) ve böylesi bir durum çerçevesinde oluşturulan özel yönetim biçimi de olağanüstü hâl yönetimi olarak adlandırılmaktadır.

Olağanüstü hâl durumu ile zaruret hali, genellikle birbiriyle yakın ilişkili ve irtibatlı olarak değerlendirilmekte ve bu çerçevede beraber ele alınmaktadır. Zaruret kavramını ise, meşru müdafaa kavramı ile beraber ele almak gerekmektedir. Zaruret durumu, yürütme erkine devletin müdafaası ve bu çerçevede kamusal hizmetlerin ifası ya da icrası görev ve yetkisini yükleyen, devlete şahsi üst menfaatleri korumaya matuf olarak bazı istisnai nitelikte önlemlerin uygulanmasını lüzumlu kılan durumlar şeklinde ele alınabilir (Hazır, 1991: 6, 7).

Devlet tüzel kişiliğinin doğal hukuk kuralları uygulamaları çerçevesinde üstesinden gelemediği ve baş edilemez olarak değerlendirilen tabii afet, başkaldırı, yaygın şiddet, savaş vb. hallerde, mevcut durumu kontrol altına almak ve sonlandırmaya yönelik olarak uygulanan ve istisnai bir durumu ifade eden idare şekline olağanüstü hâl adı verilmektedir. İstisnai niteliği haiz bir idare uygulaması olmakla birlikte, dünyadaki hemen hemen bütün demokratik rejimler, olağanüstü hâl durumlarında böylesi durumlarla başa çıkabilme yönünde, anayasa ve kanunlar çerçevesinde tesis edilen bazı istisnai ve de geçici nitelikteki yetkileri yürütme organına vermektedirler. Bu bağlamda olağanüstü hâl yönetimlerine ilişkin uygulamalar, keyfi nitelikli idareler olmaktan öte, tamamen yasalar ve anayasa çerçevesinde ete kemiğe bürünen yönetimlerdir (Fendoğlu, 2017: 116). Bu durumlarda ortaya çıkan yönetimler bağlamında hukukun dışına çıkma ya da bireysel hürriyetlerin tahdit edilmesi, birtakım özel yetkiler çerçevesinde ve hem hak hem de görev niteliğiyle, hukuk düzenince normal olarak kabul edilmektedir. (Özbudun, 2019: 371)

İlk defa, 1876 Anayasası'nın 113. Maddesinde yer alan, "Mülkün bir cihetinde ihtilal zuhur edeceğini müeyyid asar ve emarat görüldüğü halde hükümeti seniyenin o mahalle mahsus olmak üzere muvakkaten (idarei örfiye) ilanına hakkı vardır. (İdarei örfiye) kavanin ve nizamatı mülkiyenin muvakkaten tailinden ibaret olup (idarei örfiye) tahtında bulunan mahallin sureti idaresi nizamı mahsus ile tayin olunacaktır. Hükümetin emniyetini ihlal ettikleri idarei zabitanın tahkikatı mevsukası üzerine sabit olanların memaliki mahrusai şaheneden ihraç ve teb'id etmek münhasıran zatı hazireti padişahinin yedi iktidarındadır" biçimindeki düzenleme ile hukukumuzda yer alan olağanüstü hal kavramı, bu haliyle, hukuki bir rejim niteliği taşımaktan, yürütme organının ya da yönetimin hukuki

olmayan davranışlarına ya da hukuka mugayir hareket etmesine imkan veren aykırı bir idare biçimini ifade etmektedir (Şensoy, 1947: 95). Olağanüstü hal, genel, normal bir yönetim formatından öte, zorunlu olarak geçici ve istisnai nitelikte hukukun dışına çıkma yetkisini, yine bir hak ve görev olarak kabul eden istisnai bir idari zaman dilimi olarak da ele alınabilir

1924 Anayasası'nın 74. Maddesi kapsamında getirilen düzenlemede de kişilere olağanüstü dönemlerde, bazı nakdi, aynı ve vesaire sorumlulukların yüklenebileceği öngörülmüş, ancak bu durumların ne olduğu ya da nitelikleri, içerikleri hususuna değinilmemiştir. Diğer taraftan 1961 Anayasası da olağanüstü hâl konusunda bir düzenleme getirmiş ancak 1924 anayasasına benzer şekilde olağanüstü hâl yönetimini gerekli kılan durumların ne olacağı konusunda bir düzenleme yapmamıştır. Mevcut anayasanın değişmeden önceki getirdiği düzenleme kapsamında bu uygulamanın ilanı, Cumhurbaşkanı başkanlığında bir araya gelen BK'nca yapılmaktadır. Diğer bir ifadeyle, sabık anayasada sadece BK'na tanınmış olan söz konusu yetki, mevcut anayasada 'Cumhurbaşkanı başkanlığındaki bakanlar kuruluna' tanınmıştır. Bu yeni düzenleme çerçevesinde, olağan dönemlerde sorumlu ve sorumsuz kanadıyla iki farklı yanı bulunan yürütme erkinin, olağanüstü hâl dönemlerinde düalist yapıdan uzaklaşarak tek organ formatına büründüğü gözlemlenmektedir (Turabi, 2017: 23).

Mevcut anayasanın değişiklikten önceki hali bağlamında olağanüstü hâli gerekli kılan nedenler, sabık anayasadan farklı bir biçimde, iki ayrı bağlamda kategorize edilmiştir. Bu kapsamda, mevcut anayasanın önceki halinde yer alan 119. ve ilga olmuş 120. Maddeleri bağlamına, olağanüstü hâl ilanını gerekli kılan nedenler, "tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım halleri" olmak üzere doğal olayların ağır bastığı bir grup, "anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması" durumları olmak üzere beşeri boyutlu ve kaynaklı diğer bir grup şeklinde, iki grupta ele alınmıştır (Tanör & Yüzbaşıoğlu, 2006: 396).

Yürürlükteki anayasanın ilga olmuş 120. Maddesi kapsamında, "Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulu, Milli Güvenlik Kurulunun da görüşünü aldıktan sonra yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hâl ilan edebilir." Bahsi geçen bu düzenleme ile Anayasa, olağanüstü hâle

karar verecek otoriteyi, süre ve yer açısından sınırladığı dikkatleri çekmektedir (Gemalmaz, 1994: 262).

Bunun yanı sıra, cumhurbaşkanının başkanlığında bir araya gelen BK, yaygın şiddet olaylarını gerekçe göstererek olağanüstü hâl kararı almak istediği durumda, Milli Güvenlik Kurulunun (MGK) görüşüne başvurması gerekir. MGK'nun görüşüne başvurulması usuli olarak gerekli ise de söz konusu görüşün hukuksal açıdan bağlayıcılığı bulunmamakta, yalnızca istişari nitelikte bir görüş alma işlemi olduğu değerlendirilmektedir. Olağanüstü hâl ilan kararı, işlemin hukuksal içeriği açısından bir BK işlemi niteliğindedir. BK işlemleri ise, cumhurbaşkanı, başbakan ve tüm bakanlar tarafından imzalanması gereklidir. Burada Cumhurbaşkanının attığı imza, olağan dönemdeki BK işlemlerindekine benzer şekilde şekli ve simgesel nitelikte değil, kurucu nitelikli bir irade açıklaması şeklinde ele alınmaktadır (Tanör & Yüzbaşıoğlu, 2006: 397).

Sıkıyönetim kavramı hukukumuzda, İngiliz hukukundaki 'martial law' kavramına tekabül etmektedir ve bu bağlamda, belli esas ve yöntemler çerçevesinde tatbik edilen ve idareye askeri kanat aracılığıyla lüzumlu ciddi önlemler tesis etme ve birtakım hürriyetleri sınırlandırma imkânı sağlayan, anayasaya istinat eden, istisnai niteliği haiz bir idare şekli olarak ele almak mümkündür. Halihazırdaki anayasa, olağanüstü hâle benzer şekilde sıkıyönetim uygulamasını da konu açısından çerçeve altına almıştır. Bu çerçevede yerli ve yabancı hukuk doktrinindeki genel yaklaşım, sıkıyönetim uygulamasının üç ögeye sahip olduğu yönündedir. Kolluk özelinde görev/ yetkilerin askeri idareye intikal etmesi, temel hak ve özgürlüklere ilişkin sınırlandırma ya da durdurulmanın söz konusu olması, birtakım suçların sıkıyönetim askeri mahkemeleri tarafından görülmesi, olmak üzere bu üç özellik genellikle sıkıyönetim uygulamasını niteleyen, tanımlayan özellikler olarak kabul görmektedir (Gözler, 2015: 383-384).

Halen yürürlükte bulunan mevcut anayasanın ilga olmuş 122. Madde düzenlemesi kapsamında, olağanüstü hâle benzer şekilde sıkıyönetimi kararını da Cumhurbaşkanlığı liderliğinde bir araya gelen BK almaktadır. Bu durumda da cumhurbaşkanının kullandığı yetki, şekli olmayıp asli niteliktedir. Ayrıca sıkıyönetime karar verme işlemi de BK işlemi biçiminde gerçekleşmektedir ve cumhurbaşkanı, başbakan ve kuruldaki diğer bakanların imzasını gerektirmektedir. Mevcut anayasanın ilga olmuş 122. Madde düzenlemesinde yer alan sıkıyönetim ilan etme nedenleri, "anayasanın tanıdığı hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik ve olağanüstü hâl ilanını gerektiren hallerden daha vahim şiddet hareketlerinin yaygınlaşması veya savaş hali, savaş

gerektirecek bir durumun baş göstermesi, ayaklanma olması veya vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışmanın veya ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması” biçiminde ele alınmıştır (Yılmaz, 2006: 607).

Sıkıyönetim ilanını gerekli kılan nedenleri bertaraf etmek ve kamu düzeninin eski haline ircası, sıkıyönetim uygulamasının son tahlildeki amacını teşkil etmektedir. Bunun yanında, olağanüstü hâle benzer biçimde sıkıyönetim uygulaması da anayasaca hem süre ve hem de yer bakımından sınırlandırılmaya tabi tutulmuştur. Mevcut anayasanın ilga olmuş 122. Madde düzenlemesi çerçevesinde, cumhurbaşkanı liderliğinde bir araya gelen BK, ülkenin tamamında ya da bir ya da birden çok bölgesinde, altı aylık zaman dilimini aşmamak suretiyle sıkıyönetim kararı alabilir. Cumhurbaşkanı liderliğinde bir araya gelen kabine, sıkıyönetim kararını oluşturmada önce MGK’nun görüşüne başvurmak durumundadır. İstisari bir niteliği haiz olan bu görüş, hukuken bağlayıcı olmamakla birlikte, istisari niteliği bakımından önem arz etmektedir. MGK’nun yapısal ve işlevsel durumu bağlamında, sözü edilen bu görüşün önemi oldukça açıktır (Turabi, 2017: 24). 2017 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği kapsamında 122. Madde de mülga hale gelmiştir ve sıkıyönetim uygulaması Türk hukukundan çıkmış bulunmaktadır (Özbudun, 2019: 337).

Sabık anayasada bulunmayan bir müesseseyi tesis etmiş olan 1982 Anayasasının getirdiği düzenleme bağlamında, sadece sıkıyönetim ve olağanüstü hâl durumlarında çıkarılan ve olağan dönem KHK’lerinden farklı olarak kendi bağlamında, ayrı bir KHK çeşidini ortaya koymuştur. Bu tür kararnameler “bunalım kararnameleri” olarak da adlandırılmaktadır (Duran, 1995: 141).

Olağanüstü hâl KHK’leri, sıkıyönetim ve olağanüstü hali gerektiren durumlarda, yürütme erkine bu durumların gerekli kıldığı normal dönemden hızlı/ kolay düzenleme yapma imkânı sunmaktadır. Adı geçen kararnameler, olağan dönemdeki KHK’lerden ayrı yöntem, nitelik ve içeriklere sahip bulunmaktadır. Olağan dönem KHK’lerinin hukuksal dayanağını yetki yasası oluşturmakta iken, olağanüstü hâllerdeki KHK’lerin istinat noktasıysa, direkt olarak anayasanın bizatihi kendi düzenlemesidir. Çünkü olağanüstü hâllere ilişkin KHK’ler çıkmadan önce yetki yasasıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi’nden yetki alma yoluna gidilmemektedir. Mevcut anayasamızın ilga olmuş 121/3 madde düzenlemesi bağlamında, “Olağanüstü hâl süresince, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, kanun hükmünde kararnameler çıkarabilir” (Esen, 2016: 234) düzenlemesiyle konu hüküm altına alınmış bulunmaktadır.

3.1.2.2. Yetki

Olağanüstü hâle ilişkin KHK'ler, olağan dönemde çıkarılan KHK'leriyle mukayese edildiğinde iki bakımdan farklılaşmaktadır. Öncelikle, olağan dönem KHK'lerini tesis etme yetkisi, BK'na ait iken, sıkıyönetim ve olağanüstü hâle ilişkin KHK'leri ihdas etme yetkisi, cumhurbaşkanı liderliğinde bir araya gelen BK'na ait bulunmaktadır. Bu bağlamda, olağan dönemdeki KHK'lerde olduğu üzere cumhurbaşkanının sembolik ve şekli bir tasdikinden öte, işlemin temel unsuru niteliğini taşıyan açık ve somut iradesi söz konusu olmaktadır (Özbudun, 2019: 264).

Farklı bir ifade ile, olağan dönem KHK'lerinin cumhurbaşkanınca imzalanması şekil bakımından olmazsa olmaz bir unsur şeklinde ele alınırken, olağanüstü hâl dönemine ilişkin KHK'lerinde cumhurbaşkanının şahsi iradesi bizzat yetki unsuru niteliğini haizdir. BK ile toplandığında, cumhurbaşkanının kabine üyeleriyle eşit iradeye sahip olduğu görüşü dile getirilmektedir. Cumhurbaşkanınca toplantıya başkanlık yapılması hususu şayet zorunlu bir durumu ifade ediyorsa, bu durumda cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu'nu yönetmek, yönlendirmek ve kurulun bir üyesi olarak onlarla beraber oy kullanma hakkına sahip bulunmaktadır (Duran, 1995: 145).

Sözü edilen toplantıda, cumhurbaşkanının içeriğine katılmadığı, onay vermediği bir KHK'nin tesis edilmesi olası olmamakla beraber, gerçekleştirilen işlemler hususunda yürütmenin sorumlu kanadını teşkil eden BK'nun sorumluluğu mevzu bahis olduğu cihetle, Cumhurbaşkanının KHK'nin tesis edilmesini engelleyecek bir tutum ve davranış içerisinde olmaması gerektiği düşünülmektedir (Gözler, 2010: 812).

Diğer taraftan, sıkıyönetim ve olağanüstü hâl dönemine ilişkin KHK'lerle ilgili olarak, olağan dönem KHK'lerinde olduğu üzere bir yetki yasasının gerekliliğine ihtiyaç bulunmamaktadır. Bu açıdan mevcut yürürlükteki anayasanın ilga olmuş 91/5 maddesinin getirdiği düzenleme çerçevesinde, sıkıyönetim ve olağanüstü hâl dönemine ilişkin KHK'leri, yürütme organı bakımından asli ve bağımsız nitelikli bir düzenleme gerçekleştirme yetkisi niteliğine haiz bulunmaktadır. Olağanüstü dönem KHK'leri bu bakımdan direkt olarak anayasaya dayanmakta ve anayasadan kaynaklanmaktadır (Üskül, 2003: 177-178).

3.1.2.3. Sebep

Olağanüstü hâl dönemine ilişkin KHK'lerin mevcudiyeti bağlamında evvela sıkıyönetim ya da olağanüstü hâl durumunun ilanı gerekli bulunmaktadır. Tam da bu nedenle, usul ve yöntem bakımından uygun ve elverişli bir biçimde olağanüstü hâl ilanı söz konusu değilse, cumhurbaşkanının liderliğinde bir araya gelmiş olan kabinenin olağanüstü hâle ilişkin bir KHK tesis etmesi imkan dahilinde görülmemektedir (Esen, 2008: 237).

Usul ve yöntemine uygun bir biçimde olağanüstü hal ilan edilmesiyle kastedilen ise, yürürlükteki anayasanın 119. Maddesi kapsamında hüküm altına alınan düzenleme çerçevesinde ortaya konulan 'doğal afet, tehlikeli salgın hastalık, ağır ekonomik bunalım' veya yine yürürlükteki anayasanın 120. Maddesi kapsamında hüküm altına alınan düzenleme çerçevesinde ortaya konulan "anayasanın tanıdığı hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik ve olağanüstü hal ilanını gerektiren hallerden daha vahim şiddet olaylarının yaygınlaşması veya savaş hali, savaş gerektirecek bir durumun baş göstermesi, ayaklanma olması veya vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışmanın veya ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması" şeklindeki nedenler ya da gerekçelerden birisine istinat ederek Cumhurbaşkanı başkanlığında bir araya gelen BK'nca sıkıyönetim ya da olağanüstü hal durumunun ilan edilmesini ifade etmektedir.

3.1.2.4. Konu

Olağanüstü hâl dönemine ilişkin KHK'lerin diğer bakımlardan olduğu gibi konu açısından da olağan dönem KHK'lerinden bazı farklı yönleri mevcuttur. Olağanüstü hâl dönemi KHK'leri için, anayasada olağan dönem KHK'leri bağlamında getirilen konuyla ilgili sınırlılıklar öngörülmemiştir. Diğer bir deyişle, olağanüstü hâl dönemine ilişkin KHK'ler, temel hak ve ödevlerin düzenlendiği anayasanın ilgili kısmının 1, 2 ve 4. Bölümlerinde ele alınan haklar bağlamında KHK tesis edilemeyeceğine dair getirilen sınırlamanın kapsamına dahil değildir. Anayasanın sözü edilen bu kısımlarında ele alınan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevler konusunda olağanüstü hâl dönemi KHK'leriyle de hüküm ihdas edilebilir, düzenlemeye gidilebilir (Karahanoğulları, 1997: 392).

Bunun yanı sıra, anayasa tarafından hüküm altına alınan temel hak ve özgürlüklerin kullanımının durdurulmasına dair, aynı isimli kenar başlığa sahip 15. Madde düzenlemesi

çerçevesinde, “Savaş, seferberlik, sıkıyönetim veya olağanüstü hallerde, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir”. Bu kapsamda yürütme erki olağanüstü hal KHK’leriyle sıkıyönetim ve olağanüstü hâl dönemlerinde temel hak ve özgürlüklerin kullanımına sınır getiren ya da tamamen durdurucu nitelikte önlemleri içeren işlemler yapabilir, uygulamalar ihdas edebilir (Gemalmaz, 1994: 264).

Fakat mevcut anayasanın 15/2 madde düzenlemesinde, harp, seferberlik, sıkıyönetim uygulaması ya da olağanüstü hal durumunda dahi, “kişinin yaşama hakkına, maddi ve manevi varlığının bütünlüğüne dokunulamaz; kimse din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz ve bunlardan dolayı suçlanamaz; suç ve cezaların geçmişe yürütülemez; suçluluğu mahkeme kararı ile saptanıncaya kadar kimse suçlu sayılamaz.” Sözü edilen konu ve başlıkların ehemmiyeti bağlamında, söz konusu temel haklar her hâlükârda teminat kapsamında tutulmuştur. Olağanüstü hâl dönemine ilişkin KHK’ler bağlamında, konu açısından tesis edilen önemli bir sınırlama da sözü edilen KHK’lerin, sıkıyönetim ya da olağanüstü hal durumunun gerektirdiği konular dahilinde çıkarılabileceği hususundadır (Eroğul, 1997: 34).

AYM’nin 10.1.1991 tarihli ve E. 1990/25, K. 1991/1 sayılı kararı çerçevesinde ise, olağanüstü halin durumunun gerektirmediği hususlar, olağanüstü hâl KHK’siyle düzenleme altına alınamaz. Olağanüstü hâl durumunun gerektirdiği konularsa, olağanüstü hâl durumunun sebep ve amaç unsurlarıyla tahdit edilmiş, sınırlandırılmıştır. Aynı bağlamda, olağanüstü hâl dönemi KHK’lerinin, olağanüstü hâl ya da sıkıyönetimin ilan edildiği bölge ya da zaman dilimi haricinde uygulanabilir hükümler içermesi de imkân dahilinde bulunmamaktadır (Karahanoğulları, 1997: 404-406).

3.1.2.5. Şekil ve Usul

Mevcut anayasa hükümlerine göre, Cumhurbaşkanı ve BK üyelerinin hepsinin olağanüstü hâl KHK’sine imza vermesi zorunludur. Bu şekilde imza altına alınmış olan olağanüstü hâl KHK’si Resmî Gazete’de (RG) yayınlanmak suretiyle yürürlüğe girmiş olur (Gözler, 2000: 185).

Mevcut anayasanın ilga olmuş mülga 121/1 maddesi düzenlemesi çerçevesinde, olağanüstü hâl dönemi KHK’leri RG’de yayınlandığı gün itibariyle Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin

tasdikine arz edilmek durumundadır. Fakat zikredilen madde düzenlemesinde, olağanüstü hâle ilişkin KHK'lerin aynı gün itibariyle onay için Meclis'e sunulmaması halinde bir müeyyide öngörülmemiştir. Olağan dönemde tesis edilen KHK'ler konusunu hüküm altına alan ilga olmuş 91/9 maddesi düzenlemesi bağlamında, yayın günü itibariyle TBMM'ne arz edilmeyen KHK'ler, bu tarih itibariyle yürürlükten kalkmış olmaktadır. Söz edilen düzenlemeden hareketle, olağanüstü hâl dönemine ilişkin KHK'lerin de RG'de yayın günü itibariyle Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onayına arz edilmemeleri durumunda yürürlüğünün son bulacağı görüşü ileri sürülmektedir (Tanör, 2006: 411).

Halihazırda yürürlükte bulunan anayasanın ilga edilmiş 121/3 maddesi hükmü çerçevesinde, olağanüstü hâle ilişkin KHK'lerin TBMM'ce onayıyla ilgili süre ve yöntemler İçtüzük çerçevesinde tespit edilmektedir. Meclis İçtüzüğü'nün 128. Maddesi bağlamında, "Anayasanın mülga 121'inci ve mülga 122'nci maddeleri gereğince çıkarılan ve Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan kanun hükmünde kararnameler, Anayasanın ve İçtüzüğün kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesi için koyulduğu kurallara göre ancak, komisyonlarda ve Genel Kurulda diğer kanun hükmünde kararnamelerle, kanun tasarı ve tekliflerinden önce, ivedilikle en geç otuz gün içinde görüşülür ve karara bağlanır. Komisyonlarda en geç yirmi gün içinde görüşülmeleri tamamlanmayan kanun hükmünde kararnameler Meclis Başkanlığınca doğrudan doğruya Genel Kurul gündemine alınır".

Olağanüstü hâl durumuna ilişkin KHK'lerin TBMM'de diğer yasa tasarı ve tekliflerinden ve diğer KHK'lerden öncelikli olarak ele alınacağı hususu düzenleme altına alınmış olup, bunun yanı sıra olağanüstü hâl durumu kapsamındaki KHK'lerin görüşülüp, karara dönüştürülmesinin ivedilikle gerçekleştirileceği hususu düzenlenmiştir. AYM'nin 15.4.1975 tarihli ve E. 1973/19, K. 1975/87 sayılı kararı bağlamında, "öncelikle görüşme" ve "ivedilikle görüşme" kavramlarının içeriği ve ne anlam geldiği hususu açıklığa kavuşturulmuştur. Bu çerçevede, "öncelikle görüşme" kavramı, aynen Meclis gündeminde bulunan bir yasa teklif/tasarısının, diğer yasa tasarı/tekliflerine nazaran öncelikle ele alınması manasını içermektedir. İvedilikle görüşme" kavramıysa, yasa tasarı/tekliflerinin iki defa değil, yalnızca bir defa görüşülmesi durumunu anlatmaktadır (RG. 26.2.1976: 15511).

Hüküm altına alınan husus kapsamında öne çıkan bir diğer konuya, komisyonlarda yapılan görüşmelerin yirmi gün zarfında sonuçlandırılmasıdır. Hal bu ki, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 'Komisyonlarda İnceleme Süresi' adını taşıyan kenar başlığının 37. Maddesi düzenlemesi bağlamında, olağan dönemler için öngörülen yasa

teklif/tasarılarıyla KHK'lerin komisyonlardaki görüşülme süresi kırk beş gün olarak tespit edilmiştir. Meclis İçtüzüğü'nün 128. Maddesi kapsamında yirmi ve otuz gün olarak belirlenen süreler, olağanüstü hâle ilişkin olarak düzenlenen KHK'nin asıl komisyona gönderildiği gün itibariyle işlemeye başlayacaktır (Esen, 2008: 239).

Türkiye Büyük Millet Meclisi, olağanüstü hâle ve sıkıyönetime ilişkin KHK'leri üç farklı biçimde sonuçlandırmaktadır. Ret, aynen kabul ya da değiştirilerek kabul olarak belirlenen bu durumlar çerçevesinde Meclis, olağanüstü hâle ilişkin KHK'yi reddetmişse, söz konusu ret kararının RG'de yayın günü itibariyle olağanüstü hâl KHK'sinin yürürlüğü son bulmaktadır. Parlamantonun olağanüstü hâl KHK'lerine dair aldığı ret, aynen kabul ve değiştirilerek kabul formatındaki kararlar, Meclis kararı olmayıp, yasayla realize edilir. Sözü edilen nokta itibariyle olağanüstü hâl kapsamındaki KHK'nin yasalaştığı ve hukuki sürecin itmam edildiği hususu genel kabul görmektedir (Gözler, 2014 369).

3.1.2.6. Yargısal Denetim

Olağan döneme ilişkin KHK'ler, AYM'nin denetimi kapsamında yer almaktadır. Bunun yanında, olağanüstü hâle ilişkin KHK'ler ise Yüksek mahkemenin Anayasa Mahkemenin denetimine tabi bulunmamaktadır (Fendoğlu, 2017: 116).

2017 yılında mevcut anayasada değişikliğe gidilmeden önceki 148. Madde düzenlemesi bağlamında, “olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz” hükmü yer almaktadır. Anayasanın sözü edilen ilga olmuş bu maddesi kapsamında, olağanüstü hâle ilişkin uygulamalar, yönetimin takdire dayanan yetkilerinin genişlemesi ve temel hak ve özgürlüklerin olağan dönemlere nazaran çok daha fazla olarak sınırlandırılmakla birlikte, hukuki bir rejim niteliğini haiz bulunduğu ve bir hukuk rejimi olması gereği yönündeki yerleşik kamu hukuku ilkesi bağlamında aykırılık arz etmektedir (Özbudun, 2019: 264).

Bunun yanında, olağanüstü hâl rejiminde mevcut bulunan söz konusu denetim eksikliğinin, mevcut anayasanın 15. Maddesi bağlamında, sıkıyönetim ve olağanüstü hâl durumlarında bile korunması öngörülen vatandaşların sahip olduğu çekirdek alanı fiili olarak (de facto) etkisiz hale getirebileceği ifade edilmektedir. Olağanüstü hâl durumuna ilişkin KHK'lerin bir denetim mekanizmasına tabi tutulmaması, doktrinde geniş bir çerçevede eleştirilere maruz kalmaktadır (Gemalmaz, 1994: 264).

Uygulamada söz konusu bu yasağın AYM’ce kısmi de olsa aşılabildiği görülmektedir. AYM, incelenmek üzere önüne gelen bir hukuki metnin RG’de yayınlandığı şekliyle adından ziyade, bizzat kendisinin metinle ilgili hukuki sınıflandırması bağlamında hareket etmekte ve karar vermektedir. İlk olarak, önüne gelen hukuki metnin gerçekte bir olağanüstü hâl KHK’si niteliği taşıyıp taşımadığı hususunu göz önünde bulundurarak, bu çerçevede bir araştırma yapmaktadır. Bu tetkik sonucunda, şayet önüne gelmiş bulunan hukuki metnin olağanüstü hâl bağlamında bir KHK niteliğini haiz olmadığı kanaatine varırsa, söz konusu kararnameyi olağan dönem KHK’si şeklinde telakki edip, ilgili denetimi yapma yoluna gitmektedir (Gözler, 2014: 370).

AYM’nin yaklaşımı çerçevesinde, bir düzenleyici işlemin Anayasada ele alınan içeriğiyle olağanüstü hâle ilişkin bir KHK biçiminde vasıflandırılabilmesi bağlamında üç koşulun yerine gelmesi gerekir. Birinci olarak, olağanüstü halin yer açısından sınırlılığı bağlamında, olağanüstü hâl KHK’lerinin getirdiği düzenlemelerin de yer açısından olağanüstü hâlin geçerli olduğu alan dışarısına taşırılmaması gerekir (Tan, 1995: 351-352).

Bu yaklaşım çerçevesinde AYM, 430 sayılı KHK’nin olağanüstü hâl bölgesi dışarısına çıkan düzenlemelerini bu nedenle iptal yoluna gitmiştir. Bunun yanı sıra önemli bir koşul da olağanüstü hâl durumunun süre açısından kısıtlı bulunmasından hasıl olmaktadır. Olağanüstü hâl bağlamındaki KHK’ler ancak ve ancak olağanüstü hâl ya da sıkıyönetim sürdüğü sürece uygulama bulabilmektedir. AYM’nin konuya yaklaşımı çerçevesinde, “Olağanüstü halin sona ermesine karşın, olağanüstü hâl KHK’sindeki kuralların uygulanmasının devam etmesi olanaksızdır” (Özbudun, 2014: 266).

Son şart olarak ise, olağanüstü hâle ilişkin KHK’lerinin konu bağlamında sınırlandırılması ile ilgilidir. Sözü edilen bu sınır, KHK’lerin sıkıyönetim ya da olağanüstü halin gerektirdiği hususlarla sınırlı olarak çıkarılabilmesini ifade etmektedir. AYM’nin konu bağlamındaki 10.1.1991 tarih ve E. 1990/25, K. 1991/1 sayılı içtihadı çerçevesinde, olağanüstü hâl durumunun gerektirmediği hususlar, olağanüstü hâle ilişkin KHK’yle düzenlene altına alınamaz (Eroğul, 1999: 34).

Ek olarak AYM, 424 sayılı KHK’nin denetim işlemi esnasında verdiği kararı çerçevesinde, “Olağanüstü hâl KHK kuralı niteliğinde olmayan 1. madde, olağan KHK kuralı niteliğinde sayılabilir. Ancak, bu durumda da bu hüküm bir yetki yasasına dayanmadığından Anayasa’nın 91. maddesine aykırılık oluşturur. Her ne kadar Olağanüstü Hal Yasası’nın 4. maddesinde KHK’dan söz edilmekte ise de bu madde olağanüstü hallerde çıkarılabilecek KHK’lara ilişkindir. Oysa 91. maddeye göre çıkartılabilecek KHK’ların, amacını,

kapsamını, ilkelerini ve kullanma süresini gösteren Yetki Yasası'na dayanması zorunludur. Olağan KHK kuralı niteliğinde görülen 1. madde bir Yetki Yasası'na dayanmadığından Anayasa'nın 91. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.” (AYM, 10.1.1991, E. 1990/25, K. 1991/1) biçiminde hüküm oluşturma yoluna gitmiştir. KHK'nin bir yetki yasasına istinat etmesi gereğinin altını çizmiştir.

3.2. 2017 Anayasa Değişikliği Sonrası Yürütmenin Yasama Niteliğindeki İşlemleri: Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

21.1.2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un, 16.04.2017'de halkın oyuna sunulmak suretiyle kabulüyle beraber, Türkiye Cumhuriyeti'nin hükümet sistemi parlamenter sistemden başkanlık modeline dönüşmüş oldu. Cumhuriyetle birlikte hükümet sistemi olarak uygulanmaya başlayan ve on yıllardır devam edegelen parlamenter sistemdeki sorumsuz cumhurbaşkanı ve sorumlu BK ayırımına dayalı yürütme uygulamasının yerini böylece, yalnız başına yürütme erkini oluşturan bir devlet başkanını öngören yeni bir model almış oldu (Özbudun, 2019: 327).

Sözü edilen 6771 sayılı Yasa'nın 18. Maddesiyle getirilen düzenleme çerçevesinde, yeni ihdas edilen sistemin yürürlüğe giriş zamanı olarak, “Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanının göreve başladığı tarihte” ifadesi ile ilk Cumhurbaşkanlığı seçimi işaret edilmiştir. Bu çerçevede, 24.06.2018'de gerçekleştirilen Cumhurbaşkanlığı ve TBMM seçimini düzenleyen Yüksek Seçim Kurulu'nun (YSK) 4.7.2018 tarihli ve 952 sayıyla aldığı karar bağlamında seçilmiş olan yeni Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın yemin etmesiyle birlikte görev başı yaptığı 9.7.2018 tarihi itibarıyla söz konusu yeni düzenlemeler yürürlük kazanmıştır (RG. 4.7.2018- 30468).

1982 Anayasası'nda gerçekleştirilen bu değişikliklerle birlikte, anayasasının ‘Yürütme yetkisi ve görevi’ adını taşıyan kenar başlığının 8. Maddesiyle hüküm altına alınmış bulunan düzenleme çerçevesinde ‘Bakanlar Kurulu’ ifadesi mülga haline gelmiş, yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı'nca, anayasa ve yasalar çerçevesinde kullanılacağı ve icra edileceği hususu hüküm altına alınmıştır. Sözü edilen madde hükmü çerçevesinde, 1982 Anayasası'nda gerçekleştirilen değişiklikten önce yürütme yetkisi ve görevi ile ilgili olarak BK'nca sahip bulunulan ve yerine getirilen bütün yetkiler yalnız başına Cumhurbaşkanlığı makamında teksif edilmiş ve aynı bağlamda yürütme erkiyle ilgili düzenleyici işlemler de hem yapısal ve hem de işlevsel anlamda düzenleme altına alınmış

ve yürütme organı bütün boyutlarıyla büyük oranda yeniden dizayn edilmiştir (Ardıçoğlu, 2017: 24-25).

Yeniden dizayn suretiyle tesis edilen yeni sistem çerçevesinde mevcut anayasada düzenleme altına alınan yürütmenin düzenleyici işlemleri olarak, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmelik şeklinde bir düzenlemeye gidilmiştir. Diğer taraftan yürütme erki tarafından fiili olarak düzenlemelerde bulunan ve yönetimin adsız düzenleyici işlemleri olarak bilinen ve bu şekilde adlandırılan genelge, usul, esaslar vb. işlemler de söz konusu yeni sistem kapsamında varlığını devam ettirmektedir. Sonuç itibarıyla diyebiliriz ki Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi usulü, yeni sistem çerçevesinde hayatiyet kazanan araçlardan birisi olarak, Türk Hukuk sisteminin yeni ve farklı nitelikte bir düzenleyici işlemi biçiminde ele alınabilir (İba, 2018: 245).

Sözü edilen ve mevcut anayasada değişiklik öngören 6771 sayılı yasa teklifinin çerçeve dokuzuncu maddesi kapsamındaki gerekçede, “Bu düzenlemeyle kararnamelerin, yürütmenin ihtiyacını karşılaması sağlanmakta, temel hak ve hürriyetler ile siyasi hak ve hürriyetler düzenleme alanı dışında bırakılarak, kanunlarda kararname konusu ile aynı konuda farklı hüküm bulunması halinde kanunun uygulanacağı hükme bağlanmıştır” ifadesine yer verilmektedir. Adı geçen metin kapsamında, yasalarla kararnamelerin çatışması durumunda, yasaların hukuki geçerlilik bakımından kararnamelerden üstün bir nitelikte değerlendirileceği ifade edilmektedir (Özbudun, 2019: 328).

‘2017 anayasa değişikliği kapsamında ihdas edilen yeni sistemin temel düzenleyici işlemi olarak belirginleşen Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, hukuksal düzenlenme biçimi ve içeriği bağlamında tezahür eden ayrılıklar bağlamında, olağan dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve olağanüstü dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi olarak iki başlık altında ele alınmaktadır. Çalışmanın bu kısmında öncelikle olağan dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin kavramsal içeriği ve hukuki niteliği ile, bu hukuki aracın unsurları ele alınıp irdelenecektir.

3.2.1. Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

Yürürlükteki anayasa kapsamında, olağan ve olağanüstü idare yöntemi ile ilgili olarak öngörülen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi düzenlemesi bağlamında birtakım hususlar hüküm altına alınmıştır. Olağan ve olağanüstü idare rejimi bağlamında tezahür eden farklı nitelikler ve görünümeler çerçevesinde, Cumhurbaşkanı Kararnamesi (CK) kavramından

normal olarak anlaşılan ve olağan dönemler için öngörülen Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, burada “olağan dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri” şeklinde isimlendirilmek suretiyle ele alınacaktır.

3.2.1.1. Kavram ve Hukuki Niteliği

2017 anayasa değişikliği kapsamında hukuk sistemimize giren Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerini bazı temel özellikler ve öne çıkan hukuki nitelikler çerçevesinde ele almak mümkündür. Öncelikle bu kararnameler, cumhurbaşkanının doğrudan doğruya mevcut anayasadan kaynaklanmak suretiyle elde ettiği yetki çerçevesinde hukuk alemine çıkmaktadır. Cumhurbaşkanının yürütme ile ilgili hususlarda çıkarma yetkisine haiz olduğu bu kararnamelerin normlar hiyerarşisindeki bulunduğu konum ise, olağan dönemler bakımından yasa altı, olağanüstü dönemlerdeyse yasalarla aynı hukuki konum ve etki biçiminde olmak üzere hüküm altına alınmıştır (Turhan, 2017: 16).

2017 anayasa değişikliği kapsamında, 6771 sayılı yasayla hukukumuzun bir parçası haline gelen ve yürütme organının düzenleyici bir işlemi niteliğini haiz olan CK, mevcut anayasanın Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini hüküm altına alan 104/17 madde düzenlemesi çerçevesinde formüle edilmiştir. Bu kapsamdaki düzenlemeye göre, “Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir”. Türk anayasa hukukunun yaklaşımı çerçevesinde, “yasa” ibaresi yasama ile ilgili bir faaliyete tekabül ederken, “kararname” ibaresi ise yürütme organının hukuki bir işlemine karşılık gelmektedir (Tanör & Yüzbaşıoğlu, 2018: 436). Burada söz konusu hukuki metin olan CK, “kararname” ibaresi ile ifade edildiğinden dolayı, doğrudan bir yürütme faaliyetinden ve işlevinden söz edildiği anlaşılmalıdır.

CK bu bağlamda organik ölçütler çerçevesinde değerlendirilecek olursa, yani işlemi tesis eden organ temel alınarak ele alındığında açık bir yürütme işlemi olduğu görülecektir. Bunun yanı sıra bir düzenleyici işlem olarak CK’ni, maddi ölçüt yani işlemin niteliği temel alınarak değerlendirildiğindeyse, bir yasama işlemi olarak nitelendirmek mümkündür. Herhangi bir yasal düzenleme ile hüküm altına alınmamış bir konuda yine CK ile düzenleme yapılması imkân dahilindedir. (Gözler, 2018: 361-362).

Yürütme erkinin düalist bir yapısal ve işlevsel mekanizma şeklinde öngörüldüğü parlamenter modelde, söz konusu iki başlı yürütme realitesinin bir neticesi olarak, kararnameler, BK ve cumhurbaşkanının ortak faaliyeti ya da işlemi şeklinde tezahür

etmekte idi. Bu dönemin başlıca yürütme işlemleri olarak ortaya çıkan KHK, tüzük ve BK kararlarını kararname nev'inden işlemler olarak ele almak mümkündür. Ancak bunların yanı sıra, yürütme fonksiyonunun yapısal ve işlevsel görünümü bağlamında ete kemiğe bürünen atama ve görevden alma gibi işlemler, sübjektif ve birel nitelik arz eden ve kararname ismi ile icra edilen işlemler de bulunmakta idi (Yıldırım, 2017: 16).

Parlamenter sistemden başkanlık sistemine doğru köklü bir değişimi içeren 2017 yılındaki anayasa değişikliği kapsamında hükümet sistemiyle ilgili değişikliğin ana başlıklarından birisi de düalist yürütme uygulamasından, cumhurbaşkanının şahsında temerküz etmiş bir yürütme yani monist bir sisteme geçiş ile ilgilidir. Yürütmenin bu yeni yapısal ve işlevsel durumunun bir gereği olarak Cumhurbaşkanı, diğer düzenleyici işlemlerin yanı sıra kararnamelerle güçlendirilmiş ve bu suretle yürütmenin kendisi haline gelmiştir. Diğer bir deyişle bu anlamda kararnameleri, yürütme organını tek başına teşkil eden Cumhurbaşkanının bu pozisyonunu realize eden önemli bir araç olarak da değerlendirebiliriz. Bu önemli anayasa değişikliğinden evvel, sorumlu ve sorumsuz kanadıyla yürütme erkinin çeşitli işlemleri ile realize olan yürütme fonksiyonu, yeni sistem bağlamında, Cumhurbaşkanına indirgenen bir yürütme anlayışı çerçevesinde CK ile somutlaşmaktadır. CK, atama, görevden alma vb. birel ya da sübjektif nitelik arz eden işlemler olabileceği gibi, yasaların uygulanmasını gösteren işlemler şeklinde de tezahür edebilir (Özbudun, 2017: 315).

Birel nitelik arz eden işlemler hususunda da CK çıkarılabilmesi mümkün olmakla birlikte, uygulamada bu tür işlemlerin genel olarak Cumhurbaşkanı kararıyla tanzim edildiği gözlenmektedir. Bu uygulamanın satır arasında, bu tür birel nitelik arz eden işlemlerin de AYM denetimi kapsamına açık hale gelme ihtimalinin bertaraf edilmesi düşüncesi yer aldığı düşünülebilir (Gözler, 2018: 365)

KHK'lar ile CK'ni hukuki yapabilirlik ve etkililik bağlamında karşılaştırmak gerekirse, birincisinin yürürlükte bulunan yasal düzenlemeleri değiştirme ve kaldırma gücüne sahip olmasına, yani yasa kuvvetinde bulunmalarına karşın, olağan dönem CK ise hukuki soyutluk ve norm hiyerarşisi çerçevesinde yasalara nazaran daha altta bir konuma sahip olan düzenleyici işlemlerdir (Ardıçoğlu, 2017: 41).

Bu çerçevede hüküm tesis eden 104. Madde düzenlemesi bağlamında, özellikle yasayla düzenlenmesi öngörülmüş hususlarda CK tesis edilememekte ve ilaveten öncesinde yasayla hüküm getirilmiş sahalarda da CK ile hüküm tesis edilememektedir. Bunun yanı sıra, CK ile hüküm altına alınan bir hususla ilgili olarak sonrasında Türkiye Büyük Millet

Meclisi'nce yasa ihdas edilmesi durumunda, CK geçerliliğini yitirmiş olmaktadır (Özbudun, 2017: 251).

3.2.1.2. Yetki

Cumhurbaşkanının yürütme organı ile adeta özdeşleştiği yeni hükümet sistemi modelinde, yürütme yetki ve görevinin süjesi Cumhurbaşkanındır. Mevcut anayasanın Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini hüküm altına aldığı 104. Maddesiyle getirilen düzenleme çerçevesinde kullanılan araç ve mekanizmaların başında ise CK gelmektedir. Farklı bir deyişle, yürütme organını oluşturan Cumhurbaşkanına tanımış olan CK tesis etme yetkisi, münhasıran cumhurbaşkanına özgülenmiş ve sadece onun kullanabileceği bir yetki niteliğine haizdir (Tanör, 2018: 437).

Yeni hükümet sisteminin bu yeni uygulaması çerçevesinde, daha önceki KHK pratiğinde olduğu üzere bir yetki yasası ile yetkilendirme işlemi mevzu bahis değildir. Tam aksine, yürütme erkinin tek başına sahibi ve temsilcisi olan Cumhurbaşkanı bu yetkisini doğrudan doğruya anayasadan almakta ve bu çerçevede yetki kullanımında bulunmaktadır. (Gözler, 2018: 366).

3.2.1.3. Konu

Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri hususunu hüküm altına alan mevcut anayasanın 104. Madde düzenlemesi bağlamında, yürütme yetkisinin kullanılması kapsamında, ilgili konularda olmak üzere, Cumhurbaşkanına CK çıkarma yetkisi tanınmaktadır. Söz konusu CK uygulamasıyla Cumhurbaşkanına, asli, ilkesel nitelikli ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nden ayrı, bağlantısız şekilde yönetsel düzenleme tesis etme yetkisi verildiği gözlenmektedir (Coşkun, 2017: 18).

Bu durumda, CK'nin konu açısından birincil derecedeki kısıtını, Cumhurbaşkanının yürütme bağlamındaki yetki kullanımı hususu teşkil etmektedir. Mevcut anayasanın konuyla ilgili getirdiği içeriğini mefhumu muhalifiyle okuyacak olursak, yürütmeyi oluşturan cumhurbaşkanının, yürütmeye ilgili bulunmayan hususlarda bu yetkisini kullanamayacağını, diğer bir ifade ile CK çıkaramayacağını görmemiz mümkündür (Söyler, 2018: 84).

Bu bağlamda sözü edilen maddeyle cumhurbaşkanının CK çıkarma yetkisine haiz olduğu konular açıklığa kavuşturulmuş bulunmaktadır. Bu çerçevede Cumhurbaşkanı, yürütme ile ilgili bir yetkinin kullanımını içeriyor olsa bile, cari anayasanın “ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler” bağlamında CK çıkaramayacaktır. Burada öngörülen uygulamanın özellikle konu kısıtlaması bakımından, 2017 yılında gerçekleştirilen köklü anayasa değişikliğinden önceki BK’nca tesis edilmekte olan KHK pratiğiyle son derece benzerlik arz ettiği görülmektedir. Çünkü, önemle altı çizildiği gibi, 1982 Anayasası’nın ilga olmuş 91. Maddesi düzenlemesine göre BK’nun olağanüstü hâl ve sıkıyönetim durumları haricinde, “Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler” bağlamında KHK’yle hüküm tesis edilemeyeceği ifade edilmekteydi (Özbudun, 2017: 251).

Buna ilave olarak, sözü edilen 104. Madde kapsamında, yasa ile açık bir şekilde düzenlenmiş bulunan hususların CK ile hüküm altına alınamayacağı vurgulanmıştır. Bunun anlamı şudur ki önceden yasayla düzenleme altına alınmış bir konuda CK tesis edilemez, aynı konu bir CK’nin konusu olamaz (Ardıçoğlu, 2017: 34).

Herhangi bir konunun açık bir şekilde düzenlenmesinin ne ifade ettiği, anlaşılması gerekenin ne olduğu hususu, doktrinde tartışmalı bir durumdur. Bir konuyla ilgili olarak yasa tesis edilmesi suretiyle, açık bir şekilde düzenleme yapılmış olur mu? Ya da buradaki açıkça düzenleme altına alma tabiri o konunun ayrıntılı ve içerikli bir şekilde düzenlemeye tabi tutulmasını mı gerektirir? Bu konuda net bir içeriğin bulunmadığı ve bir belirsizlik halinin mevcut olduğu görülmektedir. Bunun yanı sıra, ilgili madde düzenlemesi kapsamında getirilen bir sınırlama durumu da “Anayasada münhasıran kanun ile düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.” şeklinde ifade edilen durumdur (Söyler, 2018: 98).

Bir alanın yasal alan olarak inhisarı, bu alanın münhasıran yani özellikle yasayla düzenleme altına alınması gereken saha olarak belirlenmesini anlatır, ifade eder. Fakat doktrindeki bazı yaklaşımlar çerçevesinde, münhasır yasa alanı yaklaşımının hukukumuzda düzenleme altına alınmadığı görüşü dile getirilmektedir. 2017 yılında gerçekleştirilen köklü anayasa değişikliğinden önceki dönemdeki uygulamaya bakıldığında, anayasanın amir hükmü gereğince yasayla düzenlenmesi öngörülen hususların KHK’lerle de düzenlenme yoluna gidildiği gözlenmektedir (Gözler, 2017: 363).

Önceki dönemdeki bu fiili uygulama ve 2017 değişikliği ile de konuyla ilgili bir düzenleme getirilmediği hususu bir arada değerlendirilecek olursa, yukarıda atıfta bulunulan doktrindeki görüşlerin doğru bir yaklaşımı ifade ettiği söylenebilir.

Ayrıca Anayasa Mahkemesi, 16.5.1989 tarih ve E. 1989/4, K. 1989/23 sayılı kararı bağlamında, “Anayasa'nın, bir konunun yasayla düzenleneceğini öngördüğü durumlarda, o konu KHK ile ilgili özel hüküm olan 91. maddesinin sınırlaması dışında kalmadıkça ya da 163. maddede olduğu gibi kanun hükmünde kararname çıkarılamayacağı açıkça belirtilmedikçe KHK ile düzenlenebilir” ifadesi ile anayasada yasayla düzenleme altına alınacağı belirtilen herhangi bir hususun temel hak ve özgürlüklerle ilgili sınırlama düzenlemesine aykırılık teşkil etmedikçe KHK’lerle de düzenleme konusu olabileceğine hükmetmiştir.

Yürürlükte bulunan anayasanın 2. kısım, 3. bölümünde bulunan “Kıyılardan yararlanma” isimli kenar başlığını taşıyan 43. maddesi, “Toprak mülkiyeti” kenar başlığını taşıyan 44. maddesi, “Kamulaştırma” isimli kenar başlığını taşıyan 46. maddesi, “Devletleştirme ve özelleştirme” kenar başlığını taşıyan 47. maddesi, “Çalışma şartları ve dinlenme hakkı” kenar başlığını içeren 50. maddesi, “Sendika kurma hakkı” kenar başlığını taşıyan 51. maddesi, “Toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkı” kenar başlığıyla 53. maddesi, “Grev hakkı ve lokavt” kenar başlığını taşıyan 54. maddesi, “Sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması” kenar başlığını taşıyan 56. maddesi, “Sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gerekenler” kenar başlığını taşıyan 61. maddesi ile “Tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunması” kenar başlığını taşıyan 63. Maddesi kapsamında yer alan hak ve ödevlerin yasayla düzenleme altına alınabileceğine hükmedilmiştir. Burada sözü edilen düzenlemeler açısından “ancak yasayla düzenlenebilir” şeklinde bir açıklamaya yer verilmediğinden dolayı, sözü edilen “münhasır yasa alanı” uygulamasını gerekli kılacak bir durumun teşekkül etmediği görüşü genel kabul görmektedir (Söyler, 2018: 95).

Bunun yanı sıra, mevcut anayasanın “Temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması” kenar başlıklı 13. Madde düzenlemesi bağlamında, “Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlandırılabilir.” Söz konusu düzenleme de göz önünde bulundurulduğunda, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ilişkin konunun münhasıran yasayla düzenleme altına alınması gereken bir alan niteliğini haiz olduğu görülmektedir. Bunun ötesinde zaten sözü edilen maddede zikredilen “ancak” tabirinin münhasıran yasayla düzenleme altına alınması gerekli alanı işaret ettiği düşünülebilir. İşte

tam da bu nedenle, temel hak ve özgürlükler hususunda sınırlama öngören bir CK tesis edilebilmesi de imkân dahilinde değildir (Yıldırım, 2017: 25).

Bunun yanında, yürürlükteki anayasanın “Suç ve cezalara ilişkin esaslar” isimli kenar başlığını taşıyan 38/3 maddesiyle getirilen düzenleme çerçevesinde, “Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur” düzenlemesi münhasır yasa alanı teşkil etmektedir. Yine 1982 Anayasası’nın “Türk vatandaşlığı” kenar başlığına sahip 66/3 maddesi düzenlemesi bağlamında, “Vatandaşlık, kanunun gösterdiği şartlarda kazanılır ve ancak kanunda gösterilen hallerde kaybedilir”. Anayasa maddesinin metni göz önünde bulundurulduğunda, vatandaşlık hakkının kaybı ancak ve ancak yasayla hüküm altına alınabilecek bir husus şeklinde düzenlenerek münhasır yasa alanı teşkil ettiğinin kabul edilmesi gerekir (Gözler, 2018: 371).

Diğer taraftan, 2017 anayasa değişikliğiyle birlikte cumhurbaşkanının kararnameyle düzenleme tesis edebileceği özerk bir saha oluşturulmuştur. Mevcut anayasamızın 104/9 maddesiyle getirilen düzenleme çerçevesinde, cumhurbaşkanının üst kademe kamu idarecilerinin tayiniyle ilgili usul ve esaslar konusunda CK ile düzenleme yapabileceği öngörülmüştür (Ardıçoğlu, 2017: 26).

Konuyla ilgili olarak 10.7.2018 tarih ve 3 nolu Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair CK ile söz konusu içeriğe ilişkin bir düzenleme gerçekleştirilmiştir. Anayasanın sözü edilen 106. maddesinin son fıkrası çerçevesinde, “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması CK ile düzenlenir”. Sözü edilen konu, 15.7.2018 tarih ve 4 nolu Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında CK ile ayrıntılı bir şekilde düzenleme altına alınmıştır. Bunun yanı sıra, “Devlet Denetleme Kurulu” kenar başlığını taşıyan 108/4 maddesi düzenlemesi çerçevesinde göre, “Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir”. Devlet Denetleme Kurulu ile ilgili olarak tesis edilen 15.7.2018 tarih ve 5 nolu Devlet Denetleme Kurulu Hakkında CK ile kurumla ilgili konular ayrıntılı bir şekilde belirlenmiştir (RG. 15.7.2018-30479).

Yine, “Milli Güvenlik Kurulu” kenar başlığıyla isimlendirilen 118/6 maddesi düzenlemesi bağlamında, “Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir”. 15.7.2018 tarih ve 6 nolu Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin Teşkilat ve Görevleri Hakkında CK ile Milli Güvenlik

Kurulu'na ait yapısal ve işlevsel durum düzenleme altına alınmıştır. 1982 Anayasası'nın "İdare" isimli kenar başlığını oluşturan 123. maddesinin son fıkrası bağlamında, "Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur". 1982 Anayasası'nda 2017 yılında gerçekleştirilen değişiklik öncesi dönemdeki 123. Madde düzenlemesi çerçevesinde, kamu tüzel kişiliklerinin tesisi sadece yasa ile mümkünken, değişiklik sonrası itibariyle el'an CK ile düzenleme getirilebilmektedir. Sonuç itibariyle söz konusu maddenin tatbiki, 16.7.2018 tarih ve 11 nolu Devlet Arşivleri Başkanlığı Hakkında CK ile arşiv konusundaki yapısal ve işlevsel konuları, faaliyetleri ve işlemleri düzenleme altına almaya matuf olarak Cumhurbaşkanlığı makamı ile ilişkilendirilmiş genel bütçe kapsamında Devlet Arşivleri Başkanlığı'nın oluşturulmasında, 24.7.2018 tarih ve 13 nolu Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında CK ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın ihdas edilmesinde ve son olarak 13.12.2018 tarih ve 23 nolu Türkiye Uzay Ajansı Hakkında CK ile Türkiye Uzay Ajansı'nın ihdas edilmesi örneklerinde açık bir biçimde gözlenmektedir (RG. 13.12.2018-30624).

CK ile KHK'lerin konu bağlamındaki sınırlılıklarının birbirinden oldukça farklı olduğunu görüyoruz. Çünkü CK'nin tesisine matuf olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce verilmesi gereken bir yetki yasası ve bu bağlamda konu sınırlaması içeren bir yetki durumu söz konusu değildir. Anayasanın mezkûr 104. Madde düzenlemesi çerçevesinde, "yürütme yetkisine ilişkin" herhangi bir hususta CK tesis edilebilmekte, konu bağlamında hiçbir sınırlama durumu söz konusu olmamaktadır. İfadeden de anlaşıldığı gibi, CK'nin konu bağlamında belirsiz nitelikli bir durumu olduğu gibi, aynı zamanda son derece geniş bir sahayı içerdiği görülmektedir (Esen, 2016: 56).

Mevcut anayasanın 123. Maddesi düzenlemesi bağlamında, ".. Kamu tüzel kişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur." Söz konusu madde hükmüne istinaden, yapısal ve işlevsel olarak geniş bir kapsama sahip bulunan bakanlık örgütlenmelerinin merkez ve taşra yapılanması, CK ile tesis edilebilir. Kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel durumu bakımından ön plana çıkan ilkelere birisi olarak "idarenin bütünlüğü" ilkesinin bu suretle daha güçlü bir şekilde realize olması beklenmektedir (İzci & Sarıtürk, 2017: 527).

Bunun ötesinde, farklı bağlamlarda altı çizildiği gibi, Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında CK ile mezkûr konuda ayrıntılı ve şümüllü bir düzenleme tesis edilmiştir. Konuyla ilgili son bir durum da anayasada yapılan 2017 değişikliği öncesi dönemde, CK'nin tek istisnai tatbiki örneği,

Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin CK ile düzenlenmesi gerektiği yönündeki düzenlemeydi. Fakat adı geçen anayasa değişikliği bağlamında “Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği” isimli kenar başlığını taşıyan 107. Madde hükmünün mülga hale geldiği görülmektedir (Özbudun, 2017: 251).

3.2.1.4. Şekil ve Usul

CK, şekil ve usul bakımından kararname formatında hazırlanmakta ve işlemektedir. CK, Cumhurbaşkanı’nca imzalandıktan sonra, anayasanın 104/19 maddesinin getirdiği düzenleme çerçevesinde, “yayımdan sonraki bir tarih belirlenmemişse, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girer”. 15.7.2018 tarih ve 10 nolu Resmî Gazete Hakkında CK’nin 7. Maddesinde de konu aynı şekilde tekrar edilmektedir. Bu düzenleme çerçevesinde metinde, “Kanunlar, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve yönetmelikler ile diğer düzenlemeler, ayrıca bir yürürlük tarihi belirtilmemiş ise Resmî Gazete’de yayımlandıkları gün yürürlüğe girer” ifadesine yer verilmektedir (RG. 15.7.2018- 30479).

Burada altı çizili iki farklı metindeki iki farklı düzenlemeden de çıkarılabileceği gibi, CK’nin iki temel şekli koşulunu, Cumhurbaşkanı’nca imzalanması ve RG’de yayınlanması hususu oluşturmaktadır. Bu kararnamelerin yürürlüğe gireceği tarih konusunda ilerideki bir tarih belirlemek mümkündür. Hatta, CK’nin yürürlüğe gireceği tarih olarak ilerideki bir tarih tespit edilmişse, Kararname’nin RG’de yayınlandığı tarihten öte, gösterilmiş olan tarih yürürlük tarihi olarak geçerli olacaktır. Fakat CK’de yürürlüğe ilişkin bir tarih öngörülmemişse, kural gereği CK RG’de yayınlandığı tarih itibarıyla yürürlüğe girmiş olacaktır.

Mevcut anayasada 2017 yılında gerçekleştirilen değişiklikten önceki dönemde, KHK’lerin, yayımlandıkları tarih itibarıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sunulması uygulaması mevcuttu. Değişiklikten sonraki uygulama bağlamında artık CK’nin Meclis tarafından denetimi söz konusu değildir. Bunun anlamı, RG’de yayımlandığı biçimiyle yürürlük kazanan CK’nin Meclis’ce TBMM tasdiki şartının bundan böyle yeni dönem uygulaması çerçevesinde aranmamasıdır. (Gözler, 2018: 375).

Yukarıda zikredilen 2017 tarihli anayasa değişikliği kapsamında mevcut anayasaya eklenmiş bulunan Geçici 21/(B) maddesi düzenlemesi mucibince, “Bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren en geç altı ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi, bu Kanunla yapılan değişikliklerin gerektirdiği Meclis İçtüzüğü değişikliği ile diğer kanuni düzenlemeleri

yapar. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilen değişiklikler ise Cumhurbaşkanının göreve başlama tarihinden itibaren en geç altı ay içinde Cumhurbaşkanı tarafından düzenlenir.” Sözü edilen madde mucibince, Türkiye Büyük Millet Meclisi, sistem bağlamında çeşitli yasalarda mevcut bulunan bakanlıklara ve BK’yla ilgili ifade ve ibareleri düzeltmeleri ve ilgili değişiklikleri gerçekleştirmelerine matuf olarak altı aylık bir süre belirlenmiştir. Öbür yandan, yanı sıra Cumhurbaşkanı için de gereken değişiklik ve düzenlemeleri CK ile gerçekleştirmesi yönünde altı ay gibi bir geçiş süresi sağlanmış olup, bu suretle parlamenter sistemden yeni sisteme sağlıklı bir geçişin temin edilmesi hedeflenmiştir (Özbudun, 2017: 250).

Devlet Denetleme Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu’nun CK ile hüküm altına alınmak suretiyle adı geçen kurulları tanzim eden ve ilgilendiren yasa hükümlerinin yürürlüğü son bulmuştur. Kamu tüzel kişilikleriyse yasaların yanı sıra CK ile de tanzim edilebildiğinden dolayı, bunların düzenlenmesi kapsamında tanınan istisnai nitelikte herhangi bir süre bulunmamaktadır. Söz konusu kamu tüzel kişilikleri, anayasaya eklenmiş bulunan Geçici 21. Madde düzenlemesi kapsamında ele alınmamakta, bu çerçevede değerlendirilmemektedir (Yıldırım, 2017: 27).

3.2.1.5. Yargısal Denetim

2017 tarihinde gerçekleştirilen ve mevcut anayasada köklü nitelikte değişiklikleri beraberinde getiren anayasa değişiklikleri kapsamında değişmiş olan 148. Madde düzenlemesi bağlamında, AYM denetimi kapsamına giren hukuki metinler içerisinde CK de yer almaktadır (Yıldırım, 2017: 15).

Yine adı geçen anayasa değişikliği kapsamında gerçekleştirilen ve AYM’nin ‘Görev ve Yetkilerini’ hüküm altına alan mevcut anayasanın değiştirilmiş 148/1 maddesi kapsamındaki düzenleme bağlamında, AYM, CK’ni hem şekil ve hem de esas açısından denetleyebilme yetkisine haiz bulunmaktadır. CK’nin bir kısmı birel düzenleyici işlem niteliğini haiz iken diğer bir kısmıysa, direkt olarak anayasaya istinat eden yürütme işlemi özelliğini taşımaktadır. Üst düzey idarecilerin tayiniyle ilgili yöntem ve esasları düzenleme altına alan CK, kamu tüzelkişiliğini haiz CK; bakanlıkların ihdası, mevcudiyetlerinin sonlandırılması, görev ve yetkileri, örgütsel durumuyla, merkez ve taşra örgütlerinin ihdasıyla ilgili CK; Devlet Denetleme Kurulu Genel Sekreterliği’nin teşkilat ve görevlerini düzenleme altına alan CK, kanuni dayanak gerektirmeden doğrudan doğruya anayasa

kaynaklı yetki ile Cumhurbaşkanı'nca düzenleme altına alınabilecek işlemler niteliğiyle, burada örnekler olarak sıralanabilir. Doğrudan doğruya anayasadan kaynaklanan ve direkt ona istinat eden bu çeşit CK'ne ilişkin anayasal çerçevedeki denetimin AYM'ce gerçekleştirilmesi gerekli iken, doğrudan doğruya kanunlardan kaynaklanan, kanunlara istinaden tesis edilen CK'nin ise Danıştay'ca denetlenmesinin uygun olacağı görüşü dile getirilmektedir (Yıldırım, 2017: 17).

Farklı bir yaklaşımdaysa, bu şekildeki bir aykırılık halinin aynı bağlamda Anayasa açısından da aykırılık oluşturacağı, bu nedenle de AYM denetimine tabi tutulmasının daha muhtemel bulunduğu görüşleri dile getirilmektedir. Sözü edilen konuda, 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 2.7.2018 tarihli ve 703 sayılı KHK ile değiştirilen 24. maddesi önem arz etmektedir. Adı geçen kanun hükmü çerçevesinde, Cumhurbaşkanlığı kararları ve Cumhurbaşkanı'nca tesis edilen CK haricinde yer alan düzenleyici işlemler bizzat Danıştay'ın denetim yetkisi içine bulunmaktadır. Sözü edilen bağlamda, genel esaslara çerçeve oluşturan CK'ne istinaden tesis edilen çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararlarına ilişkin yargısal denetim de ilk derece yargı mercii sıfatı ile Danıştay'ca yerine getirilmektedir (Özbudun, 2017: 386).

Mevcut anayasanın 148/2 maddesiyle getirilen düzenlemede, yalnızca yasaların ve anayasaya ilişkin değişikliklerin şekil açısından denetimi bağlamındaki sınırlar belirlenmiştir. Halbuki sözü edilen fıkrada CK'nin şekli olarak, hangi yönler bakımından denetleneceği hususuna ilişkin bir hüküm yer almamaktadır. CK'nin, Cumhurbaşkanı'nca ortaya konacak irade kapsamında geçerli hale geleceği düşünülecek olursa, yasalarda olduğu üzere teklif, çoğunluk ve oylama evreleri mevzu bahis edilemeyeceğinden, CK'nin şekil açısından denetimi hususunun, salt olarak ilgili kararnamede Cumhurbaşkanı'nın imzasının bulunup bulunmadığı yönündeki denetimin yanı sıra, RG'de yayınlanma durumuyla sınırlı kalıp kalmayacağı konusunda bir açıklık bulunmamaktadır.

Bunun yanı sıra, 148/2 maddesi ile getirilen düzenlemede, “kanunun yayımlandığı tarihten itibaren on gün geçtikten sonra, şekil bozukluğuna dayalı iptal davası açılmaz; def'i yolu ileri sürülemez” ifadesine yer verilmektedir. Fakat CK'nin şekil açısından denetimi hususunda on günlük süre belirlemesine gidilmemiştir. Bu açıdan söz konusu CK'nin şekil açısından olduğu gibi esasla ilgili olarak da denetimi konusunda dava açmaya ilişkin süre anayasanın 151. Madde düzenlemesi doğrultusunda altmış gün olduğu anlaşılmaktadır (Özbudun, 2017: 386).

Aynı şekilde, anayasanın 148/2. Maddesi düzenleme çerçevesinde, şekille ilgili denetim talebi, Cumhurbaşkanı ya da Mecliste en çok üyeye sahip iki siyasi parti grubu ile Meclis üye tamsayısının 1/5'i tarafından oluşturulabilmektedir. CK'nin esas açısından anayasaya aykırılık teşkil ettiği savıyla AYM'ne başvuru yapmak mümkündür. AYM'nin esas hususunda gerçekleştireceği denetim, anayasanın 104/17 maddesinde tesis edilen sınırlamalar bağlamında amir hükümlere riayet edilip edilmediği çerçevesinde gerçekleşmektedir. Vurgulandığı gibi, yasanın açık bir şekilde düzenleme altına almış bulunduğu konularda CK tesis etmek mümkün değildir. Ayrıca, anayasa çerçevesinde münhasır olarak yasayla hüküm altına alınması öngörülen hususlarda da CK ile hüküm ihdas edilemez, düzenleme yapılamaz. (Ardıçoğlu, 2017: 38).

AYM'nin burada sözü edilen sınırlamalara aykırılık teşkil eden bir CK ile karşı karşıya kalması halinde, esas açısından anayasaya aykırı olan söz konusu hukuki metnin iptal edilmesi yönünde karar vereceği düşünülebilir. Diğer taraftan, “Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler” açısından da CK tesis edilemeyeceği hususu düzenleme altına alınmıştır. Bu hususta dayanılmak suretiyle, sözü edilen haklar açısından CK ile hüküm tesis edilmesi durumunda, AYM söz konusu bu düzenlemeyi esas açısından denetlemek suretiyle, iptal yönünde karar tesis edebilir (Ardıçoğlu, 2017: 38).

Yürürlükte bulunan anayasamızın 2017 değişikliği sonrasındaki yeni metninde yer alan 150. Madde düzenlemesi çerçevesinde, CK'ne karşı iptal davası açılması mümkündür. Şöyle ki, “..Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin.... belirli madde veya hükümlerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası” tesis edilebilmektedir. Bu konudaki hak, adı geçen madde kapsamında “Cumhurbaşkanına, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubuna ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin üye tamsayısının beşte biri tutarındaki üyelere aittir”. Cumhurbaşkanı, Meclis'de en çok üyeye sahip olma niteliğini haiz iki siyasi parti grubu ve Meclis üyelerinin 1/5 kadar milletvekili bu çerçevede iptal davası açma hakkına haiz olup, CK'nin RG'de yayımlanmış olduğu tarih itibarıyla altmış gün içinde söz konusu dava açma hakkının kullanılması öngörülmüştür (Tanör, 2018: 547).

Yine 2017 değişikliği ile getirilen yeni düzenleme çerçevesinde anayasanın 152. Maddesi bağlamında, CK somut norm denetimi kapsamında yer almaktadır. Bu çerçevede, herhangi bir davayı görmekte bulunan bir mahkeme, söz konusu davada tatbik edilecek CK'nin ilgili düzenlemelerinin re'sen anayasaya aykırılığı kanaatine ulaşırsa ya da davanın taraflarınca

gündeme getirilen anayasaya aykırılık savını ciddiye alırsa, AYM'nin ilgili hususa ilişkin kararı tesis edilinceye değin bu davayı geriye bırakma yoluna gidecektir (Tanör, 2018: 547).

AYM, gerek iptal davası ve gerekse itiraz yoluyla ele alacağı CK'nin bütününe ya da bir kısmını anayasaya aykırılık gerekçesiyle iptal yoluna gidebilir. Fakat anayasanın 153. Maddesi kapsamında, AYM iptale ilişkin hükmü tesis ederken, yasa koyucu gibi hareket ederek, yeni bir uygulama niteliğinde bir hüküm ortaya koyamayacaktır. Burada ele alınan hüküm açısından da KHK'ler rejimine benzer bir uygulamaya gidildiği gözlenmektedir. AYM'ne bireysel başvuru bağlamındaysa, 6216 sayılı AYM'nin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 45/3 maddesi gereğince, yasama işlemlerinin yanı sıra, düzenleyici idari işlemlerle ilgili olarak da bireysel başvuruda bulunulamaz (Kaboğlu, 2011: 348).

CK'nin ilk elden düzenleme niteliğinin yanı sıra, ikincil yani türev bir düzenleyici yönetsel işlem özelliğini haiz olduğu kanaati bulunsa da doğrudan doğruya bireysel başvuru yolunun konusu olamamaktadır. Fakat mevcut anayasanın 148. maddesiyle 6216 sayılı Yasa'nın 45. Maddesi birlikte ele alındığında, bireyler anayasa tarafından teminat altına alınmış ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) kapsamında bulunan temel hak ve hürriyetlerin herhangi birinin CK'nin tatbiki suretiyle kamu gücüne ihlale maruz kaldığı savı, AYM öncesinde tüketilmesi gerekli bulunan hukuki yolların tüketilmesini müteakip otuz gün içerisinde, hukuken bir yolun gerekliliği belirtilmemişse, ihlali ya da ihlale vakıf olunan tarih itibarıyla otuz gün içerisinde bireysel başvuru yolunu kullanmak suretiyle AYM'ne başvuru yapılabilir.(Tanör, 2018: 559).

3.2.2. Olağanüstü Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

2017 değişiklikleri kapsamında köklü bir değişiklikle yeni hükümet sisteminin çerçevesini düzenleme altına alan ve yürürlükte bulunan anayasa, CK ile olağan ve olağanüstü idare yöntemi konusunda öngörülen düzenlemelerin temel çerçevesini hüküm altına almış, yeni sistemin ruhuna uygun düzenlemeler tesis etmiştir. Aynı bağlamda, olağan ve olağanüstü idare rejiminde ortaya çıkan farklı durumlar nedeni ile, olağanüstü döneme özgü olarak tesis edilen ve normal CK'nin bir istisnası niteliğini haiz Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, burada “olağanüstü dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri” adıyla ele alınmaktadır. Bu çerçevede, söz konusu kavramın hukuki niteliği üzerinde durulacak, daha sonra ise hukuk

sistemimizdeki yeri bağlamında yetki, konu, şekil ve usul öğeleri açısından incelenecektir. Yine bu normların yargısal denetimi hususu da çalışmanın bu kısmında irdelenecektir.

3.2.2.1. Kavram ve Hukuki Niteliği

1982 Anayasası, olağan dönemlerde yürütmeyi KHK çıkarma yetkisi ile teçhiz ederken, olağanüstü hâl dönemlerinde de yine daha farklı içerikler ve yetkilerle olağanüstü dönem KHK'si çıkarma yetkisini düzenleme altına almıştır. Yukarıda da altı çizildiği gibi, 2017 anayasa değişiklikleri kapsamında geçilmiş olan yeni hükümet sisteminde de benzer bir kategorizasyon ile, olağan dönem Cumhurbaşkanı Kararnameleri ve olağanüstü dönem Cumhurbaşkanı Kararnameleri şeklinde bir düzenlemeye gidilerek, yürütme erkini oluşturan Cumhurbaşkanı'nın önemli bir yetki ile donatıldığı görülmektedir. Olağan dönem CK'nin hukuki niteliği ve ilgili diğer durumlarını irdelediğimiz yukarıdaki değerlendirmelerden öte, olağanüstü dönem CK'nin temel noktasını oluşturan olağanüstü hâl kavramı, belli birtakım nedenler çerçevesinde ilan edilmek suretiyle, muvakkaten kişilerin temel hak ve özgürlüklerinin kısmen ya da tamamıyla durdurulmasının yanında, gerçek ve tüzel kişilere yönelik olarak para, mal ve çalışma zorunluluklarının öngörülmesine imkan sağlayan olağanüstü bir idare yöntemidir (Turabi, 2017: 23).

CK, 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Hakkında Kanun'un 16.04.2017 tarihinde gerçekleştirilen halkoylaması sonucunda kabulüyle beraber hukukumuzda girmiş olan, yürütmenin düzenleyici işlemlerinden birisi olarak ele alınabilir. Mevcut anayasanın Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 104/17 maddesi düzenlemesi bağlamında, "Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir". Sözü edilen madde düzenlemesine göre, olağan ve olağan üstü hâl tasnifi yapılmak suretiyle, CK iki farklı başlık altında hükme bağlanmıştır. Diğer bir ifade ile, Cumhurbaşkanı, her hâlükârda CK tesis etme yetkisine haiz bulunmaktadır.

Fakat 2017 tarihinde gerçekleştirilen köklü anayasa değişikliğinden önceki dönemdekine benzer şekilde, anayasasının yenilenmiş formatında, revize edilmiş halinde de olağanüstü idare yöntemiyle ilgili özel nitelikli düzenlemeler öngörülmüştür. Önemli ve farklı bir düzenleme olarak ise öncelikle, 2017 yılındaki değişiklik öncesindeki anayasadan farklı bir biçimde olağanüstü hâl rejimleri düzenlemesi kapsamında sıkıyönetim uygulaması devre dışı bırakılmıştır. Bu bağlamda anayasanın yeni hali çerçevesinde, 'Sıkıyönetim,

seferberlik ve savaş hali' kenar başlığını taşıyan eski 122. Maddesi mülga hale gelmiştir (Tanör, 2018: 463).

İşte bu nedenle, olağanüstü hâl rejimi ile ilgili düzenleme, anayasanın değişikliğe uğramış yeni hali çerçevesinde 119. Madde ile aşağıdaki gibi hüküm altına alınmıştır:

“Cumhurbaşkanı; savaş, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, seferberlik, ayaklanma, vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma, ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması, anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerinin ortaya çıkması, şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması, tabii afet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması hallerinde yurdun tamamında veya bir bölgesinde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir.”

Söz konusu değişik madde içeriğine dikkat edildiğinde, olağanüstü hal rejimi ile ilgili olmak üzere, bir olağanüstü hâl idaresi usulü olan sıkıyönetim uygulamasının devre dışı bırakılması dışında, 2017 öncesindeki olağanüstü hâl KHK'leri uygulamasıyla paralellik arz ettiği gözlenmektedir (Esen, 2017: 68).

Zira 2017 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliğinden önce de “tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım”, (ilga olmuş 119. madde); “Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması”, (ilga olmuş 121. madde); “savaş hali, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, ayaklanma olması veya vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli veya eylemli bir kalkışmanın veya ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması” (ilga olmuş 122. madde) gibi nedenler anayasada hüküm altına alınmıştı. Sözü edilen düzenlemeyle, olağanüstü hâl idaresinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulan CK'nin, üç ay zarfında Meclis'te ele alınarak bir sonuca bağlanamaması durumunda, hiçbir işleme gerek duyulmaksızın kendiliğinden yürürlüğünün sona ereceği düzenlemesi hüküm altına alınmıştır. Bu düzenleme doktrinde olumlu olarak değerlendirilmektedir (Özbudun, 2017: 252).

2017 anayasa değişiklikleri kapsamında hüküm altına alınan değişik 119. Madde düzenlemesi kapsamında, Cumhurbaşkanı, olağanüstü hâl durumunun gerektirdiği

hususlarda CK tesis edebilmektedir. Sözü edilen bu maddenin metninde, bunun gibi durumlarda tesis edilen CK'nin “kanun hükmünde” olduğunun altı çizilmiştir. Bu nedenledir ki, soyut norm hiyerarşisi bakımından olağan dönemdeki CK yasaların altında, konumlanmakta iken olağanüstü dönemler için öngörülen CK yasa kuvvetinde yürütme işlemi niteliğini haiz bulunmaktadır (Esen, 2017: 60).

3.2.2.2. Yetki

Olağanüstü hâl dönemi CK ile ilgili anayasa çerçevesinde bir yetki yasasına ihtiyaç bulunmamakta olup, Cumhurbaşkanı'nın, CK ihdas etme yetkisi doğrudan doğruya 1982 Anayasası'nın 2017 sonrasında oluşturulan yeni içeriği bağlamında değişik 104. ve 119. Maddeleri kapsamında düzenleme altına alınan hükümlerle ilintilidir. Diğer bir ifade ile yürütmeyi oluşturan Cumhurbaşkanı'nın bu yetkisi doğrudan doğruya, yeni değişikliklerle şekillenmiş 1982 Anayasası'nın yeni halinden kaynaklanmaktadır (Gözler, 2018: 380-381).

3.2.2.3. Konu

Olağan dönemler için öngörülen CK'leriyle olağanüstü haller bağlamında tesis edilen CK arasında konu açısından bir takım benzemez durumlar mevcuttur. Sözü edilen farklılıklar bağlamında ilk olarak altı çizilmesi gereken husus, olağanüstü dönemler için öngörülen CK'nin “sebebe bağlı işlem” niteliğini haiz olmasıdır. Bu çerçevede olağanüstü hâl kapsamında çıkarılan CK'nin tesisi öncesinde “olağanüstü hâl” durumunun ilan edilmiş olması gerekliliği söz konusudur (Gözler, 2018: 380-381).

Olağan dönem için öngörülen CK'nin konu açısından önemli bir sınırının, “Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler” ile ilgili bulunduğu hususunun altını yukarıda çizmiştik. Burada vurgulanan konu bakımından sınırlamanın olağanüstü hâl döneminde ihdas edilen CK açısından geçerli bir durum etmediği görülmektedir. Çünkü, mevcut anayasanın “Olağanüstü hâl yönetimi” kenar başlığını taşıyan ve 2017 yılında gerçekleştirilen mezkûr anayasa değişikliği kapsamında değişik 119/5 maddesi ile getirilen düzenleme bağlamında, olağanüstü hâl durumlarında Cumhurbaşkanı, sözü edilen sınırlamalarla bağlı olmadan CK tesis edebilmektedir.

Diğer taraftan, anayasanın sözü edilen 104. Maddesi çerçevesinde, “Anayasada münhasıran yasa ile düzenlenmesi öngörülmüş hususlarda CK tesis edilemeyeceği” ifade edilmiş olup, 119. Madde kapsamında bu hususla ilgili herhangi bir istisnai düzenleme yer almamıştır. Aynı bağlamda, anayasada yasayla hüküm altına alınması hususunda bir inhisar söz konusu olan hususlarda olağanüstü hâl durumunda ve savaş halinde bile, CK’yle hüküm ihdas edilemeyecektir.

Aynı şekilde yasada açık bir biçimde düzenleme altına alınan hususlarda da yine CK tesis edilmesine imkân bulunmamaktadır. Bu yaklaşım çerçevesinde olağanüstü hal ve savaş durumunda da yasa ile açık bir şekilde hüküm altına alınmış bulunan hususlarda CK ihdas edilemeyeceği görüşü dile getirilmektedir. Sözü edilen, anayasada 2017 yılı değişiklikleri öncesinde KHK’ler rejimiyle mukayese edildiğinde, olağanüstü hâl KHK’leriyle yürürlükte bulunan yasalarda değişikliklere gidildiği gözlenmektedir. Bu çerçevede, olağanüstü hâl CK’yle yasalarda değişikliklere gidilememesi hususu, hukuk devleti ilkesi bakımından olumlu olarak değerlendirilmektedir.

Fakat olağanüstü hâl KHK’lerine benzer şekilde, olağanüstü dönem CK’nin de “olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda” tesis edilebileceği hususu düzenlemeye kavuşturulmuştur. Bu çerçevede, olağanüstü dönemler kapsamında, ancak ve ancak olağanüstü hâl durumunun gerektirdiği hususlarda CK ihdas edilebileceği düşüncesi dile getirilmektedir (Özbudun, 2017: 338).

Sonuç itibarıyla, altı çizilerek vurgulandığı gibi, CK ile hüküm altına alınan bir husus, sonrasında TBMM’nce yasayla düzenleme altına alınırsa, CK hükmünü yitirmiş olacaktır. Bu mevzuda olağan ve olağanüstü hâl yaklaşımı çerçevesinde bir tasnif söz konusu bulunmadığından, olağanüstü hâl ve savaş durumlarında tesis edilen CK’nden daha sonra yine aynı hususta parlamentonun yasayla hüküm ihdas etmesi durumunda, olağanüstü hâl CK hükmünü yitirmiş olacaktır. Olağanüstü hâl CK ile gerçekleştirilen düzenlemeler ve işlemler, genel olarak temel hak ve özgürlüklere ilişkin gerçekleştirilen bir sınırlama niteliğine sahiptir. Mevcut anayasamızda temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılabilmesi konusunda 13. ve 15. Maddede bulunan, iki farklı hüküm yer almaktadır. On üçüncü madde kapsamında, olağan dönemlerde, temel hak ve özgürlüklerin sadece anayasamızın ilişkili maddelerinde açıklanan nedenlerle ilintili bir şekilde ve yalnızca yasa ile sınırlandırılabilmesinin mümkün bulunduğu hüküm altına alınmıştır. On beşinci madde bağlamındaysa, savaş, seferberlik ya da olağanüstü hâl durumlarında, sözü edilen durumun gerekli kıldığı oranda olacak biçimde temel hak ve özgürlüklerin kullanılması kısmi olarak

ya da tamamıyla sonlandırılabilir. Fakat Türkiye'nin uluslararası hukuk kaynaklı yükümlülükleri bu uygulama çerçevesinde ihlal edilmemelidir (Gözler, 2018: 382-383).

Diğer taraftan sözü edilen maddenin metni, temel hak ve özgürlükler konusunda her hâlükârda dokunulması yasaklanmış bir çekirdek alan da temin etmektedir. Buna göre, “..., savaş hukukuna uygun fiiller sonucu meydana gelen ölümler dışında, kişinin yaşama hakkına, maddi ve manevi varlığının bütünlüğüne dokunulamaz; kimse din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz ve bunlardan dolayı suçlanamaz; suç ve cezalar geçmişe yürütülemez; suçluluğu mahkeme kararı ile saptanıncaya kadar kimse suçlu sayılamaz”. Söz konusu bu hükme istinaden, olağanüstü durumlarda bile tanınmaya devam eden söz konusu çekirdek alana karışma niteliğini haiz herhangi bir CK tesis edilmesi mümkün değildir (Gözler, 2018: 383).

3.2.2.4. Yer ve Süre

Hayatın normal seyrini ifade eden olağan dönemlerin tersine olağanüstü zaman dilimlerinde ya da dönemlerde tesis edilen CK'nin hem yer ve hem de süre bağlamında birtakım sınırlılıkları bulunmaktadır. Olağanüstü dönem CK yer bağlamında olağanüstü hâl ilan edilmiş bulunan yer, alan ya da bölgeyle sınırlı kabul edilmektedir. Olağanüstü hâl, ülkenin belirli bir bölgesinde, bölümünde ya da tümünde ilan edilmiş olabilir. Ülkenin belli bir bölgesinde olağanüstü hâl ilan edilmesi halinde tesis edilecek olağanüstü hâl CK ile olağanüstü hâl ilan edilmiş bulunan alanın sınırları dışına taşacak herhangi bir düzenleme tesis edilemeyecektir (Gözler, 2018: 385).

Aynı şekilde olağanüstü dönemler özelinde ihdas edilen CK, zaman dilimi yani süre açısından da bir sınırlılığa sahiptir. Çünkü Cumhurbaşkanıya sağlanan ve yasa kuvvetinde bulunan olağanüstü dönem CK tesis etme yetkisi sadece olağanüstü hâl kapsamında bir düzenleme niteliği taşımaktadır (Gözler, 2018: 385).

3.2.2.5. Şekil ve Usul

Yürürlükte bulunan mevcut anayasamızın 119. Maddesinin getirdiği düzenleme bağlamında, CK RG'de yayımlandıktan sonra aynı gün itibariyle onaylanmak üzere TBMM'ne sunulur. Sözü edilen 119. maddenin metni çerçevesinde, “Savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hariç olmak üzere, olağanüstü

hâl sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içerisinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde, olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar”. Söz konusu maddenin açık hükmünde görüldüğü gibi, olağanüstü hâl CK, üç ay zarfında TBMM’nde görüşülmek suretiyle bir karar oluşturulmak zorundadır. RG’de yayınlanmalarını müteakip aynı gün içerisinde parlamentoya sunulan olağanüstü hâl CK aynı tarih itibariyle üç ay zarfında görüşülerek, bir karar oluşturulamazsa, herhangi bir işleme gerek olmaksızın, kendi kendine yürürlüğünü kaybetmiş olmaktadır (Özbudun, 2017: 252).

3.2.2.6. Yargısal Denetim

Yürürlükteki 1982 Anayasası’nın 148/1 maddesi düzenlemesi gereğince, AYM, CK’ni hem şekil ve hem de esas açısından denetleme yetkisine sahiptir. CK, AYM’nce şekli olarak ve esas bakımından denetlenebilir durumayken, 1982 Anayasası’nın 148. Maddesiyle getirilen amir hüküm çerçevesinde, “Ancak, olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz”. Sözü edilen bu maddeyle olağanüstü hâl ve savaş durumlarında tesis edilen CK, AYM’nin denetim kapsamının haricinde tutulmuştur (Ardıçoğlu, 2017: 34).

Anayasanın sözü edilen bu düzenlemesi bağlamında, CK’nin AYM’ce şekil ve esas bakımından denetimi temel bir husustur. Olağanüstü hâl ve savaş durumlarında ihdas edilen CK’nin AYM’ce denetlenmemesiye bu temel kuralın istisnai bir durumunu teşkil etmektedir. Getirilen bu hüküm olağanüstü hâl KHK’lerinin tatbikiyle de benzerlik göstermektedir (Esen, 2017: 68).

Olağanüstü hâl CK, AYM denetimine tabi bulunmasa da olağanüstü hâl KHK’ne benzer şekilde bazı ölçütler bağlamında CK’nin de AYM’ce denetlenebileceği görüşü dile getirilmektedir. AYM, KHK’ler bağlamında, herhangi bir KHK’nin “olağanüstü hâl süresi içerisinde”, “olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda” ve “olağanüstü hâl ilan edilen yerlerde” tesis edilmesinin gerekli olduğu yönünde içtihat kararları oluşturmuştur (Anayasa Mahkemesi, 199:1E. 1991/6, K. 1991/20).

Olağanüstü hâl CK’nin olağanüstü hâl durumunun gerektirdiği hususlarda çıkarılmasının gerekliliği konusu, 1982 Anayasası’nın 119. Maddesinde düzenleme altına alınan önemli bir husus niteliğindedir. Bu nedenledir ki CK ile oluşturulan rejim açısından da AYM’nin

sözü edilen bu ölçütleri denetleyerek olağanüstü hâl CK'ni denetim kapsamında ele alacağı değerlendirilebilir. Bunun yanı sıra, AYM, anayasanın çizdiği çerçevede denetlenmemesi hüküm altına alınan KHK'yi denetleme faaliyeti esnasında, söz konusu KHK'nin olağanüstü hâl KHK'si olup olmadığı hususunda da bir denetim yapmış olmaktadır. Dolayısıyla böyle bir denetim vasıtası ile birtakım KHK'lerin olağanüstü hâl KHK'si niteliğini haiz olmadığı kararına varmış olmaktadır (Anayasa Mahkemesi, 199:1E. 1991/6, K. 1991/20).

AYM, olağanüstü hâl KHK'lerinin esasen olağan KHK'leri niteliği taşıdığı kararına varmak suretiyle, olağan KHK'lerinin yetki yasasına istinat etmesi gerektiği hususuna vurgu yapmıştır. Fakat sözü edilen bu KHK'lerin yetki yasasına müstenit bir statüde tesis edilmedikleri gerekçesini ileri sürerek iptal edilmeleri kararını vermiştir. Diğer taraftan AYM, 02.01.2016 tarih ve E. 2016/171, K. 2016/164 sayılı kararı bağlamında sözü edilen içtihadattan dönmek suretiyle tesis ettiği ilgili kararda, “Anayasa’nın 148. maddesinin lafzı, Anayasa koyucunun amacı ve ilgili yasama belgeleri göz önünde bulundurulduğunda, olağanüstü dönem KHK’lerinin herhangi bir ad altında yargısal denetime tabi tutulamayacağı açıktır. Anılan hükme rağmen yapılacak denetim, Anayasa’nın 11. maddesiyle ve hiçbir kimse ve organın kaynağını Anayasa’dan almadığı bir Devlet yetkisini kullanamayacağına ilişkin Anayasa’nın 6. maddesiyle bağdaşmaz” ifadesine yer verilmiştir (RG. 8.11.2016-29882).

AYM’nin evvelki içtihatları bağlamındaki yaklaşımını sürdüreceği ve CK açısından olağanüstü hâl ile ilgili bulunup bulunmadıklarını ele alıp değerlendirmeye tabi tutması ihtimali düşünülecek olursa, CK olağan dönemlerde yetki yasasından kaynaklanmamaktadır. Bu açıdan salt yetki yasasına istinat etmemeleri nedeniyle de CK’nin iptali söz konusu olamayacaktır. Zira 1982 Anayasası’nın 125. Maddesi ile düzenlenen amir hüküm çerçevesinde “idarenin her türlü işlem ve eylemlerine karşı yargı yolu açıktır” ve bu yaklaşım, hukukun en temel evrensel prensiplerinden birisi olarak “hukuk devleti ilkesi”nin temelini teşkil etmektedir (Turabi, 2017: 34).

Anayasa tarafından teminat altına alınmış bulunan temel hak ve özgürlüklerin olağan dönemlerle kıyaslandığında daha fazla olarak sınırlandırılmaya gidildiği olağanüstü dönem CK’nin hukuk devleti ilkesini temel almış bir hukuk sisteminde anayasaya çerçevesinde gerçekleştirilen uygunluk denetimi kapsamında bulunması ve böylesi temel bir denetime tabi bulunması gerekmektedir. Nitekim, olağanüstü hâl CK hususunda bireysel başvurunun söz konusu olması da imkân dahilinde bulunmamaktadır. Çünkü 6216 sayılı Yasa’nın 45/3

maddesi ile getirilen hüküm çerçevesinde, “Anayasanın yargı denetimi dışında bıraktığı işlemler de bireysel başvurunun konusu olamaz”. Bu açıdan olağanüstü hâl CK’yle herhangi bir kişinin anayasa tarafından teminat altına alınmış olan temel hak ve özgürlüklerinden Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesiyle korunmuş olan herhangi birisinin kamu gücü eliyle ihlali savıyla AYM’ne bireysel başvuru mümkün olamayacaktır (Esen, 2017: 69). İdarenin bazı işlemlerini yargı denetimi dışında tuttuğu gerekçesi ile bu düzenleme, doktrinde eleştirilere neden olmaktadır.



BÖLÜM IV

4. 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ SONRASINDA YASAMA YÜRÜTME VE YARGININ YENİ YAPISI VE ERKLER ARASI İLİŞKİLERİN KUVVETLER AYRILIĞI AÇISINDAN İNCELENMESİ

4.1. Yasama Organının Yapısal ve İşlevsel Görünümü

2017 yılında gerçekleştirilen ve parlamenter sistemden köklü bir kopuşu beraberinde getiren anayasa değişiklikleri kapsamında realize olan yeni hükümet sistemi yaygın bir şekilde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CHS) olarak isimlendirilmiş ve olumlu ve olumsuz eleştiriler bağlamındaki katkılar çerçevesinde uygulanmaya devam etmektedir. Yeni hükümet sisteminin erkler ayrılığı bağlamında özellikle yasama ve yürütme organlarının yapısal ve işlevsel durumu, ilişkileri ve rolleri çerçevesinde ortaya koyduğu önemli sonuçlar bu tartışmaların odak noktasını teşkil etmektedir.

Bu önemli sistem değişikliği kapsamında, yasama ve yürütme ilişkilerinin bir yanını oluşturan yasama organının yapısal ve işlevsel görünümü son derece önem arz etmektedir ve bu bağlamda yani yasamanın yeni konumu, rolü ve ilişkileri hususunda farklı görüşler dile getirilmektedir. Bu görüş ve değerlendirmelerden bir kısmı yasamanın güçlendiği, durumunun pekiştiği yönünde olumlu yaklaşımları içerirken, bazı görüşlerin de aksi yönde yani yasama organının yeni sistemle birlikte gerilediği ve pasivize olduğu, diğer bir ifade ile kuvvetler ayrılığı ilkesi bağlamında yasama organının zayıflatıldığı yönünde dile getirildiği gözlenmektedir.

Yeni hükümet sisteminde yasamanın güçlendiği yönündeki yaklaşımların hareket noktasını, bu değişimle birlikte parlamentonun görev bağlamında özüne döndüğü, daha bağımsız bir konuma kavuştuğu görüşü teşkil etmektedir. Buna göre, CHS ile beraber

güçler ayrılığı yaklaşımı daha bir pekişmiş ve bu çerçevede yasama organı, yürütme erkinin etkisinden uzaklaşmak suretiyle bağımsızlığını pekiştirmiştir. Yasama erki yapısal ve işlevsel anlamda önceki sistemden tamamıyla farklı bir biçimde inşa edilmek suretiyle yasa tekliflerinin yalnızca Türkiye Büyük Millet Meclisi’nce verilmesi hususu hukuki bir zemine kavuşturulmuştur (Polat, 2019: 116). Sözü edilen bu gelişme çerçevesinde yürütme erki, olması gereken kendi görev ve yetki sahasına çekilirken, birincil vazifesi yasaların ihdası ve denetlenmesi fonksiyonu olan Meclis de yapısal ve işlevsel çerçevede yeniden ele alınarak, düzenlenmiştir. “Güçlü meclisle birlikte, güçlü bir yürütme” yaklaşımı çerçevesinde realize olan bu değişim süreci kapsamında, siyasi partilerin yasama organında güçlü ve etkili olma çabaları bağlamında, seçim sürecindeki etkinliklerinin de arttığı gözlenmektedir. Partilerin Meclis’te çoğunluğu elde etme çabalarını da aynı kapsamda değerlendirmek mümkündür (Turan, 2018: 48).

2007 yılında başlamak suretiyle 2017 anayasa değişiklikleriyle bir hükümet sistemi değişikliğini beraberinde getiren gelişmeler, güçler ayrılığı ilkesi bağlamında temel bir aktör olarak yasama organının konumunu, ilişkilerini ve rolünü köklü bir şekilde etkilemiştir. Saf parlamenter sistemden kopuşu ifade eden ancak tam bir başkanlık sistemi özelliği de taşımayan (Gözler, 2020: 207) bu yeni uygulama yani CHS, bu anlamda parlamenter model ile başkanlık sisteminin karma bir pratiği veya Türkiye’ye özgü bir yarı başkanlık modeli olarak ele alınacak olursa, yasama organının, bu çerçevedeki değişimin ve tabii ki tartışmaların da odağında yer aldığını söylemek mümkündür.

Sözü edilen gelişmeler çerçevesinde realize olan düzenlemeler çerçevesinde, yasama erkinin yürütmeyi denetlemesine ilişkin usullerin başkanlık sistemiyle karşılaştırıldığında göreceli olarak çok daha kapsamlı olduğu söylenebilir. Çünkü, başkanlık modelinin klasik uygulamalarında fazlaca rastlanamayan “genel görüşme” veya “yazılı soru” gibi denetim mekanizmalarına ilişkin pratikler, yeni tesis edilen CHS’de hayata geçirilmiştir. Bunun yanı sıra, bir denetim mekanizması olarak “meclis araştırması” da yeni sistemde önemli hale gelmiş ve etkinlik kazanmıştır. Yürütme organının temsil edilmediği bir yasama bağlamında, Meclis içtüzüğüyle düzenleme altına alınan “meclis araştırması” mekanizması, bu haliyle önceki döneme nazaran daha etkin ve güçlü bir araç haline gelmiştir (Alkan, 2018, s. 48-49)

Yeni hükümet sistemine geçiş çerçevesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi’ndeki milletvekili sayısı elli kişi arttırılmak suretiyle 600 olmuştur. Temsil bakımından Meclis’teki üye sayısının artırılması olumlu bir gelişme olarak ele alınabilir fakat bu artışın

fonksiyonel bir çalışma bağlamında parlamentonun verimliliğini negatif yönde etkileyebileceği ihtimalini de göz önünde bulundurmak gerekmektedir. 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen halkoylaması neticesinde kabul edilmek suretiyle köklü bir sistem değişikliğini tetikleyen 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu mucibince 24 Haziran 2018 tarihinde gerçekleştirilen seçimler neticesinde, 9 Temmuz 2018 tarihinde yürürlük kazanmış bulunan değişiklikler bağlamında yasama organı ile ilgili, yapısal ve işlevsel içerikli kapsamlı bir düzenlemeye gidilmiştir. “TMMM görev ve yetkileri” ve “bilgi edinme ve denetleme” üst başlığı çerçevesinde realize olan bu düzenlemeler ile Meclis’in görev ve yetkileri ile denetleme mekanizmaları yeni sisteme göre revize edilmiş, uyumlulaştırılmıştır. Bu değişiklik ve düzenlemeleri şu şekilde ele almak mümkündür; (Kutlu ve diğ., 2018: 57).

a) Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin görev ve yetkileri şu şekilde belirlenmiştir (Özmen, 2019: 104-106):

- Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak,
- Bütçe kesin hesap kanun tekliflerini görüşmek,
- Para basılmasına karar vermek,
- Savaş ilanına karar vermek,
- Milletlerarası antlaşmaları onaylanmasını uygun bulmak,
- Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel af ve özel af ilanına karar vermek,
- Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin diğer görev ve yetkileri şu şekilde belirlenmiştir;

- Türkiye Büyük Millet Meclisi içtüzüğünü hazırlamak
- Anayasayı değiştirmek ve yeni anayasa yapmak
- Olağanüstü hâl sırasında çıkarılan CK’ni görüşmek ve kabul etmek,
- Kalkınma planlarını onaylamak,
- Kamu İktisadi Teşebbüslerini denetlemek,
- Radyo Televizyon Üst Kurulu üyelerini seçmek,

- AYM'nin 3 üyesini seçmek,
- Kamu Baş Denetçisi'ni seçmek,
- Sayıştay Başkan ve Üyelerini seçmek,
- Cumhurbaşkanını, Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanları Yüce Divan'a sevk etmek,
- Hakimler Savcılar Kurulu'nun 7 üyesini seçmek, Meclis başkanını seçmek,
- Cumhurbaşkanı tarafından alınan olağanüstü hâl kararını onaylamak, olağanüstü halin süresini uzatmak ve kısaltmak
- Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak şeklinde sıralanabilmektedir.

Yasama erkinin yapısal ve işlevsel durumu çerçevesinde 2017 tarihli anayasa değişikliğiyle getirilen diğer düzenlemeler de aşağıdaki gibidir;

- Yeni hükümet sisteminin, partilerin seçimlerde ittifak yapmasına imkân tanıyan yaklaşımı çerçevesinde, herhangi bir ittifak altında bir araya gelen partilerin %10 seçim barajı engeline takılmaksızın mecliste temsil edilebileceklerdir.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde halkı temsil eden milletvekillerinin sayısı elli artırılmak suretiyle 600 olarak belirlenmiştir.
- Meclis'e üye olarak seçilmeye aranan yaş şartı 25 iken 18'e düşürülmüş ve "askerlik hizmetini yapmış olma" şartında "askerlikle ilişkisi olmamak" biçiminde değişikliğe gidilmiştir.
- Meclis seçimlerinin süresi hususunda önceki düzenleme devam ettirilerek, beş yıllık süre uygulamasına devam edilmesi öngörülmüştür.

b) Yasama organının en temel fonksiyonlarından biri de "Bilgi Edinme ve Denetleme" görev ve yetkisidir. Bu çerçevede, devletin idaresiyle ilgili konular kapsamında bilgi sahibi olmak ve Cumhurbaşkanını, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları denetleyebilmek, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yetki ve görevi dahilinde yer almaktadır. Yeni hükümet sistemine geçişle birlikte bu bilgi alma ve denetleme fonksiyonunun yerine getirilmesinin yolları ve mekanizmaları olarak, "meclis araştırması", "genel görüşme", "meclis

soruşturması” ve “yazılı soru” biçiminde tespit edilmiş ve düzenleme altına alınmıştır (Okşar, 2019: 155-156).

4.1.1. Türkiye Büyük Millet Meclisi (Yasama) Seçimleri

2017 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği kapsamında, özellikle kuvvetler ayrılığı bağlamında yasama erkinin durumu birçok bakımdan farklılaşmış, yeni düzenlemelerle yapısal ve işlevsel görünümü değişmiştir. Yukarıda da altı çizildiği gibi, yani hükümet sisteminin %10'luk ülke barajını aşma noktasında seçim ittifaklarına izin veren yaklaşımının yanı sıra, halkın temsilcileri sıfatıyla milletvekillerinin sayısının artırılması ve Meclis'e seçilebilme şartları hususunda yapılan iyileştirmeler gibi yeni hükümet sisteminin ruhuna uygun şekilde yapılan düzenlemeler çerçevesinde 24 Haziran 2018 tarihinde yeni dönemin ilk seçimi gerçekleştirilmiştir (Turan, 2018: 48).

Yeni hükümet sistemine geçiş sürecinde, yasama organının oluşumuna ilişkin olarak, seçimlerin yapılması bağlamında bazı adımların atılması gereği ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede 7140 sayılı Yasayla 6271 sayılı Cumhurbaşkanlığı Seçimi Kanunu'nda birtakım değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı seçimiyle parlamento seçimlerinin birlikte yapılması nedeniyle birtakım mecburi durumlar hasıl olmaktadır. Sözü edilen bu düzenleme çerçevesinde parlamentonun yanı sıra, Cumhurbaşkanı'nın da seçimlerin yenilenmesi hususunda yetkisi bulunmaktadır. Fakat bu yetkinin içeriği, kapsamı ve kullanımı belirli bazı şartlarla çerçevelendirilmiştir.

Burada altı çizilmesi gereken önemli bir husus, seçimlere ilişkin yenilenme kararının kim tarafından alındığına bakılmaksızın, yani parlamento ya da Cumhurbaşkanı'nın aldığı bir seçim yenileme kararı niteliği bir tarafa bırakılmak suretiyle hem yasama organının ve hem de yürütme organının yani Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yenilenmesi durumudur. Diğer bir ifade ile, seçime ilişkin yenileme kararı, yasama organınca ya da yürütme tarafından alındığı hususu dikkate alınmaksızın, her iki organın birlikte yapılacak seçimler vasıtasıyla yenilenmesi sonucuna yol açacaktır.

Diğer taraftan, seçimlerin yenilenmesine ilişkin karar, TBMM tarafından üye tamsayısının beşte üç çoğunluk oranıyla alınabilirken, bu husustaki kararı Cumhurbaşkanı yalnız başına oluşturmaktadır. Ayrıca, ikinci görev dönemini gerçekleştiren bir Cumhurbaşkanı söz konusu ise, TBMM'nce seçimlerin yenilenmesi kararı alınması durumunda, mevcut Cumhurbaşkanı tekrar aday olabilme hakkını elde etmekte yani üçüncü defa adaylık şansına kavuşmaktadır. Konuya süre bakımından baktığımızda ise, hem parlamentonun ve

hem de Cumhurbaşkanı'nın görev sürelerinin beş yıl şeklinde tespit edildiği görülmektedir (Turan, 2018: 51).

4.1.2. Yasamanın Denetim Fonksiyonu

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin ortaya çıkışına kaynaklık eden 2017 tarihli Anayasa değişikliğinin ertesinde, yasama erkinin, yürütme organını denetleyebilmesinin bir aracı olarak yazılı soru, genel görüşme, meclis araştırması ve meclis soruşturması mekanizmalarından birisi aracılığıyla Cumhurbaşkanı'nın görevine son verme usulü ve imkânı ortadan kalkmıştır. Bu yöntem ve araçlardan biri olan meclis soruşturmasının, Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcılarının ve bakanların siyasi sorumlulukları ile ilgili değil, fakat cezai sorumlulukları bağlamında öngörülen bir araç olduğunu burada hatırlamakta yarar vardır (Fendoğlu, 2017: 544).

Yürütme organı üzerindeki yasama erkinin en öne çıkan siyasi denetleme usulü ve mekanizması kendisine sunulan bütçe yasa teklifinin kabulü bağlamında tezahür etmektedir. Getirilen düzenleme çerçevesinde bütçe ve kesin hesap yasalarıyla ilgili teklifte bulunma yetkisi Cumhurbaşkanı'na tanınmıştır. Sözü edilen bu usul, başkanlık modelinin temel argümanı ve varoluş nedeni olarak katı güçler ayrılığı ilkesine aykırıdır. Amerika Birleşik Devletleri'nde bütçe hazırlama süreci, görüşmeler ve onaylanması bağlamında aylarca süren geniş kapsamlı bir faaliyet dönemini içermektedir. Başkanın taslak halinde sunduğu bütçeye ilişkin olarak yasama erkinin değişikliklerde bulunma ve aynı zamanda denetleme yetkisi mevcuttur.

Bu çerçevede, Başkan tarafından sunulan bütçenin mutlaka Kongre tarafından onayı söz konusudur. Bu işlemin sebebi, bütçe hakkı hususunda, yasamanın “yasanın verdiği harcama yetkileri haricinde hazineye para çekilemeyecektir” şeklindeki düzenlemeyi içeren ilgili anayasa maddesiyle yetkilendirilmiş bulunmasıdır. İşte bu sebepten dolayıdır ki, ABD uygulamasında, yasama organı sıfatıyla Kongrenin iznini içermeyen hiçbir yürütme harcaması söz konusu değildir (Karataş, 2019: 278).

2017 tarihinde gerçekleştirilen anayasa değişikliği kapsamında realize olan ve parlamenter sistemden kopmakla beraber tam bir başkanlık sistemi özelliğine haiz olmayan yeni hükümet sistemi çerçevesinde Cumhurbaşkanı'nı tarafından sunulan bütçeye ilişkin teklif öncelikle Bütçe Komisyonunda görüşülüp ardından 55 gün içinde kabulü gerekli olan teklif müteakiben Türkiye Büyük Millet Meclisi genel kurulunda ele alınır. Bu konu ile ilgili anayasa tarafından öngörülen çerçevede, Cumhurbaşkanı tarafından teklif edilen

bütçenin yasal süresince yürürlüğe sokulmaması durumunda, bir geçici bütçe yasası ihdas edileceği, bunun da mümkün olmaması halinde, yeni bütçe yasası hazırlanıp, kabul edilinceye değin, evvelki bütçenin yeniden değerlendirme oranı çerçevesinde arttırılmak suretiyle tatbik edilmesi hususu düzenleme altına alınmıştır (Madde 161/4). Hüküm altına alınan bu değişiklikle birlikte, yürütme organı üzerindeki yasama erkinin denetim mekanizması işlevsiz hale getirilmiştir. Bu şekilde yasama ve yürütme erki arasındaki denge ve denetim mekanizması zayıflamış, Cumhurbaşkanının yetkilerinin arttırılması suretiyle yürütmenin yasama organı karşısında dominant pozisyonu pekiştirilmiştir.

Hükümet sistemi bağlamındaki sabık uygulama çerçevesinde yani parlamenter sistemin geçerli olduğu 2018 yılına kadar, bilgi edinme ve denetleme yetkilerine ilaveten, sözlü soru ve gensoru mekanizması da mevcuttu. Meclis'in anayasa çerçevesinde düzenlenmiş söz konusu yetkileri, benzer şekilde başkanlık hükümet modelinin ihtiyaç duyduğu mekanizmalar olması hasebiyle, yürütmeye olan ilişkileri bağlamında sahip olduğu denge ve denetleme vasıtaları niteliği arz etmektedir (Atar, 2017: 259).

Ancak pratikteki durumu bakılacak olursa, söz konusu yöntem ve mekanizmaların sözü edilen iki gücün dengesini sağlamaktan öte, yürütme erkini fiilen güçlü kılan bir argümana dönüştüğü ve bu bağlamda bir işlev gördüğü ifade edilebilir. Okşar'a göre 2017 sonrasında tesis edilen sistem çerçevesinde yani CHS'de yasama ve yürütme erklerinin ilişki ve rolleri bağlamında sağlıklı bir "fren-denge-denetim" sistemi kurmak mümkün olmamıştır. Zira, parlamenter hükümet sisteminin yerine ikame edilen CHS'de Meclis, önceki dönemde sahip bulunduğu denetim işlevlerinde mahrum edilmekle beraber, yeni tesis edilen hükümet modelinin ruhuna uygun, ihtiyacı bulunan herhangi bir denetim yetkisi, mekanizması ya da aracına sahip bulunmamaktadır.

Bunun yanında, denetim yetkisi şeklinde ele alınan ve lanse edilen denetim işlevlerinin anayasa tarafından öngörülen nitelikli çoğunluk uygulaması sebebiyle, anayasa çerçevesinde tatbikinin hemen hemen olanaksız bulunduğu gözlenmektedir. Bu bağlamda Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçimlerin yenilenmesi için üye tam sayısının beşte üçü, Cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcılarının ve bakanların cezai sorumluluklarıyla ilgili olarak Yüce Divan'a sevk edilebilmesi bağlamındaysa üye tam sayısının üçte ikisinin çoğunluğu öngörülmektedir. Sözü edilen bu sayısal durumlar, Meclis'in fonksiyonel durumunu oldukça olumsuz bir şekilde etkilemekte ve yasama-yürütme dengesini de facto olarak (fiilen) bozmaktadır (Okşar, 2019: 155).

Bunun yanında Cumhurbaşkanı'nın Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne olan siyasal sorumluluğunun mevcut olmaması, tatbiki hemen hemen mümkün olmayan cezai sorumluluğunun mevcudiyeti, yasamanın yanı sıra, yargı erkinin de etkin bir denetim mekanizması ve araçlarından mahrum kılınması gibi durumlar, tek kişiden müteşekkil yürütme erkinin fiili idare üstünlüğü ve baskınlığını güçlendirmekte ve pekiştirmektedir (Okşar, 2019: 155).

Parlamente sistemi yerine ikame edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin öngördüğü uygulama çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve bakanların Meclis'le olan ilişkileri bağlamında herhangi bir siyasal sorumluluğu mevcut olmaması nedeniyle, sabık sisteme yani parlamente hükümet modelinde tatbik edilen bilgi ve denetleme görev ve yetkilerinden birisi olarak "gensoru" uygulamasına son verilmiştir. Çünkü CHS'de kabine Meclis'ten güvenoyu almak sureti ile görev başı yapmamaktadır. Aynı çerçevede, Cumhurbaşkanı'nın doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi dolayısıyla, siyasal anlamdaki sorumluluğun doğrudan halka yönelik bulunduğu görüşü dile getirilmektedir (Karatepe, 2017: 18).

Yürütme organının denetimine ilişkin araçlardan birisi olarak "yazılı soru" uygulaması, 1982 Anayasası'nın 98/5 maddesi düzenlemesi çerçevesinde; "yazılı olarak en geç 15 gün içinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibarettir." biçiminde düzenleme altına alınmıştır. Fakat sorulan soruya verilen cevap bağlamında parlamentoda hiçbir şekilde oylama gerçekleştirilmesi mevzu bahis bulunmamaktadır. Bunun yanında, "yazılı soru" usulü Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlarla ilgili olarak hüküm altına alınmıştır yani Cumhurbaşkanı bu uygulamaya dahil edilmemiştir. Yanı sıra "yazılı soru" usulünün yeni sistemde devam ettirilmesine mukabil, uygulamada etkin bir yöntem olarak bilinen "sözlü soru" mekanizması ile ilgili olarak yeni sistemde herhangi bir düzenleme yapılmamıştır (Fendoğlu, 2017: 95).

"Genel görüşme" mekanizması hususundaysa 1982 Anayasası'nın 98/3 maddesi ile getirilen düzenleme kapsamında; "Toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir" biçiminde ele alınmıştır. "Yazılı soru" ile "genel görüşme" usullerinde, düzenleme gereği olarak bir oylamanın yapılmıyor olması, yürütme organının siyasal/cezai sorumluluğunun gündeme gelmesine engel olmaktadır. Fakat "yazılı soru" yönteminden farklı bir biçimde "genel görüşme" usulünde gerçekleştirilen müzakere ve tartışmalara önerge sahibi vekillerin de

dahil bulunması “genel görüşme” usulünü “yazılı soru” mekanizmasına nazaran çok daha etkin bir araç haline getirmektedir (Atar, 2017: 261).

Yasama erkinin yürütme organını denetlemesinin iki aracı niteliğini taşıyan “yazılı soru” ile “genel görüşme” mekanizmaları, geleneksel başkanlık modelinde çok yer verilmeyen denetim araçları niteliğiyle, değişikliklere uğrasa da yeni sistemde uygulanmaya devam etmektedir (Alkan, 2017: 48). “Meclis Araştırması” mekanizması 1982 Anayasası’nın 98/2. Maddesince getirilen düzenleme bağlamında; “belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeden ibarettir” biçiminde hüküm altına alınmıştır. Sözü edilen araç, sıradan, usulen bir bilgi edinmenin ötesinde, yapılacak bir meclis araştırması kapsamında, belirli bir sorunun nedenlerinin, arka planın araştırılması suretiyle çerçevesinin çizilmesi ve bu bağlamda bazı tedbirlerin önerilmesini içermektedir.

Klasik başkanlık modelinde de parlamenter model pratiğinden ayrı bir biçimde “meclis araştırması”nı daha etkin hale getirmesi öngörülen iki önemli unsur yer almaktadır. İlk olarak, yürütme organı namına “meclis araştırması” sürecine herhangi bir şekilde bir temsilcinin katılması, müdahil olması durumu söz konusu değildir. İkinci olarak, araştırmayı yürütecek komisyonların faaliyetleri bağlamında gerçekleştirilecek toplantıların ve ortaya çıkacak raporların aleniyet ilkesi çerçevesinde kamuoyuna açık bulunmasıdır.

Bu mekanizma çerçevesinde verilecek önergelerin verilmesine ilişkin şekil, içerik, kapsam, cevaplama, görüşme ve araştırma usulleri bizzat Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin çıkardığı iç tüzük çerçevesinde belirlenmektedir. Halihazırda bulunan iç tüzük, ilgili araştırma komisyonları özelinde sınırları tespit edilememiş bir faaliyet sahası sunmakta ve araştırmanın konusu ile ilgili olduğu düşünülen herkesin dinlenilmesi yoluna gidilmektedir. Bu sebeple, Meclis iç tüzüğü revize edilirken şeffaflık ve açıklık ilkeleri bağlamında bir netliğe sahip olması hususu gözden kaçırılmamalıdır (Alkan, 2017: 49).

Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin yürütme organı ile ilişkileri çerçevesindeki görev ve yetkilerinden bir tanesi de Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların görevleri bağlamındaki ceza sorumluluklarının araştırılması hususudur. 1982 Anayasası’nın 105’inci ve 106’ncı maddeleriyle hüküm altına alınmış bulunan “meclis soruşturması” mekanizmasıyla varılmak istenen amaç; Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların siyasal sorumluluklarının gerçekleştirmesinden öte, yalnızca görevleri bağlamında gerçekleştirdikleri savını içeren suçlar hususunda soruşturma yapmaktır (Atar, 2017: 262).

1982 Anayasası'nın zikredilen bu maddeler çerçevesinde öngördüğü düzenleme ile ilgili öne çıkan bir husus, “yeter sayıların” artırılması konusudur. 2017 anayasa değişikliği öncesindeki uygulama kapsamında soruşturma açılmasına ilişkin önergeler üye tam sayısının en az onda birince verilebilirken, yeni sistemdeki haliyle ise, üye tam sayısının salt çoğunluğunca verilebilmesi uygulamasına gidilmektedir. Önceki uygulamada soruşturma açılmasına ilişkin karar özellikle öngörülmüş bir yeter sayıya bağlanmamışken, CHS çerçevesindeki uygulamada üye tam sayısının beşte üçü biçiminde düzenleme altına alınmıştır. Yanı sıra, Yüce Divan'a sevk edebilme bağlamındaki bir karara ilişkin olarak üye tam sayısının salt çoğunluğu yeterliyken, anayasa değişikliği sonrasındaki uygulama çerçevesinde sözü edilen sayı üye tam sayısının üçte ikisine yükseltilmiştir.

Konu ile ilgili öne çıkan eleştiri ve itirazsa, “meclis soruşturması” usulünün uygulamada geçerliliğini kaybetmiş bir mekanizmaya dönüştüğü yönündedir. Fakat doğrudan doğruya halk tarafından seçilmek suretiyle göreve gelmiş bir Cumhurbaşkanı'nın görevden alınması hususunda nitelikli bir çoğunluk öngörülmesi ise, başkanlık sistemi çerçevesindeki temel yaklaşıma ve sistemin ruhuna uygun bir düzenleme niteliğindedir (Alkan, 2017: 474).

Yeni döneme ilişkin düzenlemeler bağlamında Cumhurbaşkanı'nın sorumluluğuyla ilgili olarak yalnızca vatana ihanet konusu düzenlenmemiş, bunun yanı sıra, oldukça genişletici bir yaklaşımla tüm suçlar bağlamında sorumluluğu öngörülerek düzenleme altına alınmıştır. Sözü edilen sebeplerle, hüküm altına alınan hususlarda “meclis soruşturması”nın karar olarak tesisleriyle ilgili süreçlerde yeter sayı oranı daha nitelikli çoğunluklar oluşturularak devlet idaresinin bunalımlar ve krizler bağlamında başsız kalmaması için çözümler üretilmeye gayret edilmiştir. Tıpkı Cumhurbaşkanı'nda olduğu gibi bakanların görevleriyle ilgili suçlar bağlamında aynı mekanizmanın geçerli olmasının nedeni olarak, seçim vasıtasıyla göreve gelmemeleri ve TBMM'nin onayını gerekli kılan bir atanma prosedürüne tabi olmamaları hususları ön plana çıkmaktadır. Bu husus yeni sistemin en çok eleştirilen noktalarından birisini teşkil etmektedir (Aykanat, 2019: 127).

Günümüzde, partilerin, lider ya da parti içindeki seçkin gruplar vasıtasıyla yönetilmekte olduğu hususu, diğer dünya ülkelerinde olduğu gibi Türkiye'nin de bir gerçeği durumundadır. Dünyada demokrasinin gelişim süreci bağlamında, siyasi partilerin doğuşu öncesi durumu hatırlatan uygulamalar görülmekte, lider ya da lider gruplarının son sözü söylediği dönemlerle özdeşleşen bir süreç yaşanmaktadır. Tanilli'nin ifade ettiği gibi “Siyasal partilerimiz, liderin mutlak egemenliği altında nefes alabilen, bir anlamda

liderlerin padişahlık yetkileri kullanabildikleri otokratik yapılar” formatına dönüşmüş bulunmaktadır (Tanilli, 2009: 110).

Gerçekte, siyasal partilerin parti içindeki demokrasi pratikleri, genel olarak demokrasinin işleyişi bakımından bir sağlıklılık ölçütü teşkil etmekle beraber, yegâne kriter olarak değerlendirilemez. Günümüz siyasal yaşamının oluşumu ve gelişiminde kitle partilerinin güçlenmesi ve etkinliklerinin artması meselesi, son tahlilde partilerin hiyerarşik bir yapıya bürünmesi ve bu bağlamda hareket etmelerini ve yine parti içinde de bürokratik bir işleyişi gerekli kılmış, böylesi bir sonucu beraberinde getirmiştir. Partilerin içerisindeki bürokratik işleyiş de sonuç itibarıyla partilerde lider ya da seçkinler grubunun doğmasına neden olmaktadır. Aslında kitle partilerinin bir başka türlü yönetilebilmesi de günümüz şartlarında ve geline nokta pek olası görünmemektedir (Özbudun, 2018: 164).

Yeni CHS’de güçler ayrılığı prensibinin çok daha katı bir biçimde tatbik edilmesinin bir yansıması olarak mevcut durum ve koşullar çerçevesinde milletvekillerinin partiye olan sadakati, bağlılığı ve yürütme ile tam da bir uyumu mevzu bahis olmayabilir. Bunun da ötesinde bazen vekillerin, yasama çalışmaları sırasında mensubu bulundukları partinin ve “Partili Cumhurbaşkanı’na” rağmen hareket edebilmesi en doğal hakkı olarak görülmelidir. Mezkûr durum noktasında milletvekillerinin önceki modeldeki uygulamalara nazaran daha bağımsız davranabilmesini temin edecek öğeler ve araçlar geliştirilmelidir.

Siyasi Partiler Hukuku çerçevesinde daha gevşek bir parti disiplini oluşturulması hususu bu bağlamda bir unsur olarak ileri sürülebilir. Liderin ya da lider gruplarının meclis üyeleri üstündeki hegemonyatik tahakkümünün izale edilmesi ile adayların tespit edilmesi usulleri arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Söz konusu bu iç içelik keyfiyeti bağlamında, Türk Siyasi Partiler Kanunu’nda CHS ile beraber, aday tespit usullerinin zorunlu kullanımını mümkün kılan ve de öngören, merkezin ağırlığının mümkün olduğunca azaltıldığı yöntemler geliştirilmesi gerekmektedir. Çünkü, parti merkezinin tek elden tercihleri yerine, kendi seçim çevresinde yer alan seçmenlerin ya da delegelerin iradesiyle aday olabilen ve de seçilebilen bir vekilin, merkezi baskılardan ve parti disiplini adıyla dayatılan hegemonyatik tavırlardan daha rahat uzak kalabileceği değerlendirilmektedir. CHS’de Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin yani yasama organının daha da güçlü hale gelebilmesi yönünde bu tür adımların atılması zaruri görünmektedir (Ulusoy, 2017). Böylesi bir adımın, mevcut yeni sistemin daha baştan sorunlu doğmasını ve sürdürülemez noktasına götürecek krizlerle sarsılmasını önleme noktasında önemli katkılar sağlayabileceği düşünülmektedir.

4.2. Yürütmenin Yeni Yapısı ve Partili Cumhurbaşkanlığı

2017 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği öncesi dönemde 1982 Anayasası'nın 8. Maddesi ile getirilen düzenleme kapsamında “yürütme yetkisi görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir” biçiminde ele alınmışken, yeni sisteme geçiş çerçevesindeki düzenlemeler kapsamında “Bakanlar Kurulu” ifadesinin kanun metninden çıkarılması yoluna gidilmiştir. Getirilen düzenlemeler kapsamında realize olan yeni sistemde, yürütme erki yalnızca “Cumhurbaşkanı”na indirgenmiştir. Sözü edilen düzenlemelerin 9 Temmuz 2018 tarihinde yürürlük kazanması suretiyle mevcut parlamenter modelden CHS'ne geçilmiştir (Turabi, 2017: 34).

2017 tarihli düzenleme çerçevesinde, önceden anayasanın 101'nci maddesinde son fıkra olarak yer alan “Cumhurbaşkanı seçilen kişinin varsa partisi ile ilişkisi kesilir” şeklindeki ifade kaldırılmak suretiyle, Cumhurbaşkanı'nın bir siyasi partiye üye olmasına ve siyasi partiye genel başkanlık yapabilmesine izin sağlanmıştır. Söz konusu hüküm gereği olarak siyaset yapma hakkını elde eden Cumhurbaşkanı, bu şekilde kendi siyasi düşüncelerin temsil noktasına gelmiştir (Özmen, 2019: 105).

Bu bağlamda CHS'nde Cumhurbaşkanı'nın temsil ettiği siyasal partinin siyasi programı haricinde bir yürütme görevi gerçekleştirmesi çok düşük bir ihtimal olarak değerlendirilmektedir. Tam da bu sebeple, sözü edilen düzenlemeler, yeni tesis edilen CHS'de Cumhurbaşkanı'nın tarafsız olup olmadığına dair halen devam eden tartışmalara sebebiyet vermiştir. Cumhurbaşkanı'nın doğrudan doğruya halk oyuyla seçilmesi yönteminin kabulü, iki kere seçilme hakkını sağlayan bir düzenlemeye gidilmesi, siyasal partilerin doğrudan cumhurbaşkanlığı için aday çıkarabilmesi imkânı ve yine 2017 tarihli değişiklik bağlamında bir siyasal partiye üye olabilme hakkının Cumhurbaşkanı'na tanınması gibi düzenlemelerin, sözü edilen durumun ve tartışmaların tezahüründe oldukça etkili olduğu ifade edilebilir (Okşar, 2017: 65).

Fakat, doğrudan doğruya halkın seçtiği ve bunu bir seçim kampanyası çerçevesinde yürütebilen bir Cumhurbaşkanı'nın siyasal olarak tarafsız olabilmesi çok düşük bir ihtimaldir. Bunun yanı sıra, bir siyasal parti üzerinden adaylığını realize eden herhangi bir şahsın, söz konusu bu partinin tabanının desteğiyle Cumhurbaşkanı olmasını müteakip,

farklı partiler bağlamında mesafeyi koruyabilmesi, siyaseten tarafsız kalabilmesi son derece zordur ve zaten böyle bir beklenti de gerçekçi değildir (Gül, 2019: 388).

Diğer taraftan, Cumhurbaşkanı seçilebilmek amacıyla iki dönem görev düzenlemesinin getirilmiş olması çerçevesinde, ikinci kere seçilmek isteyen mevcut Cumhurbaşkanı, bu görevi sırasında, ikinci kez seçilmesini garanti altına alabilmek maksadıyla desteğine ihtiyaç duyduğu parti ya da partilerle iyi ilişkiler kurmaya, onların desteğini sürekli kılmaya çalışır ki, böylesi bir durum mevcut Cumhurbaşkanı'nın tarafsızlığına gölge düşürecek sonuçları beraberinde getirebilecektir (Gözler, 2018: 326).

Yeni sistemdeki temel argümanlardan ve getirilen önemli düzenlemelerden birisi olan partili cumhurbaşkanlığı uygulamasının, yukarıdaki değerlendirmeler bağlamında Cumhurbaşkanının tarafsızlığı hususunda negatif çıktılar ortaya koyabileceğin ilişkin kanaatler giderek pekişmektedir. Cumhurbaşkanı'nın tarafsız olması hususunun, uygulamaya konulan hükümet sistemi ile doğrudan ilgili olmasının ötesinde, söz konusu bu olgu, önemli ölçüde parlamenter hükümet modeli bağlamında bir anlam içermektedir.

Burada, parlamenter sistem bakımından sorun olarak algılanan durumun, aslında başkanlık sisteminin doğasının bir gereği olduğunu dile getiren görüşlerin yanında buna karşı çıkan değerlendirmeler de bulunmaktadır. Başkanlık hükümet modelinin tabiatında başkanların partili olmasının yer aldığını savlayanlar “ABD’de başkanın partili olması” argümanı ile hareket etmektedirler. Bunun yanında karşı görüşler ise şöyle bir karşı argümanı dile getirmektedirler: ABD’de başkan kendi partisinin başkan adayı olmaktan öte, yalnızca mensubu bulunduğu partide başkan adayı durumundadır. Burada olduğu üzere bir parti teşkilatı ve parti genel başkanlığı mevzu bahis olmamaktadır. Amerika’daki siyasal partilerin serbest ve aynı zamanda disiplinsiz durumu nedeniyle bireyle partinin ilişkisi, sadece “aday belirleme” bağlamında kalmaktadır. Söz konusu sürecin haricinde parti üyelerinin parti politikalarının belirlenmesinde rolü bulunmadığı gibi, parti disiplininin oluşturduğu bir çerçeve ve bu bağlamda işleyen bir yükümlülük sistemi de mevcut değildir (Gözler, 2018: 327).

Öbür taraftan, yeni sistem çerçevesinde Cumhurbaşkanı'nın parti üyeliği hakkını elde etmesiyle, Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin partilerin kıyasıya bir yarışmasına dönüşmesi ve bu bağlamda medyatik anlamda meclis seçimlerinin Cumhurbaşkanlığı seçiminin gölgesinde kalarak hak ettiği ilgiyi görememe ihtimali oldukça yüksektir. Bu nedenledir ki halkın temsilcileri olarak milletvekillerinin seçimine ilişkin tercihler de büyük ölçüde Cumhurbaşkanlığı seçim süreciyle beraber şekillenecektir. Gözler’e göre, yüksek

hâkimlerin atanması, Genel Kurmay Başkanı'nın atanması, Rektörlerin atanması gibi önemli atamaları da gerçekleştirecek olan bir Cumhurbaşkanı'nın, bir siyasi partinin Genel Başkanı veya da aynı partinin Genel Başkan adayı olması, kongrelerine katılım sağlaması, nutuk atması ve delege seçmeye imkân verecek benzeri faaliyetlerde bulunması, tarafsızlık ilkesi ile tarif edilebilecek, bağdaştırılabilecek bir durum olarak değerlendirmek mümkün değildir (Gözler, 2018: 327).

4.2.1. Cumhurbaşkanlığı Seçimleri

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişte önemli bir dönüm noktası olan 2017 tarihli anayasa değişikliği bağlamında 1982 Anayasası'nın değişik 101. Maddesi; “Cumhurbaşkanı; kırk yaşını doldurmuş, yükseköğrenim yapmış, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından, doğrudan halk tarafından seçilir” biçiminde düzenleme altına alınmıştır. Söz konusu değişiklikler çerçevesinde iki önemli konu öne çıkmaktadır. İlk olarak, Cumhurbaşkanı'nı doğrudan doğruya halkın seçmesi nedeniyle, tesis edilen sistemin başkanlık sistemi biçiminde isimlendirilmesi önem arz etmektedir. Diğer taraftan, Cumhurbaşkanlığına adaylığın Türk vatandaşlığı koşulu ile ilişkilendirildiği yani vatandaşlığın bir ön koşul olarak belirlendiği görülmektedir (Esen, 2017: 70).

Söz konusu anayasa değişikliği çerçevesinde getirilen yeni hükümler çerçevesinde mevcut anayasanın 101/2 maddesi düzenlemesi bağlamında, “Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir Kimse en fazla iki defa cumhurbaşkanı seçilebilir.” Burada, Cumhurbaşkanı'nın görev süresine ilişkin olarak toplamda on yıllık bir süreye tekabül eden iki dönem sınırlamasının getirilmiş olmasının altını çizmek gerekmektedir (Özmen: 2019: 106).

Görev süresi ile ilgili bu sınırlandırma, güçlü Cumhurbaşkanı'nın öne çıktığı sistemin otoriterleşme eğilimini önlemeye yönelik bir tedbir niteliğinde ele alınabilir. Fakat mevcut anayasanın değişik 116/3 maddesi düzenlemesi kapsamında, ikinci dönem görevini icra etmekte olan Cumhurbaşkanı'nın, seçimlerin meclisçe yenilenmesi durumunda, tekraren bir kez daha aday olabilmesi durumu hüküm altına alınmıştır. Bu şekilde, en çok on yıl olarak öngörülen görev süresinin ötesinde, Cumhurbaşkanı'nın öngörülen bu süreden daha fazla görevde kalması mümkün olabilecektir (Okşar, 2019: 55).

Cumhurbaşkanlığı makamına adaylık hususunu düzenleme altına alan 1982 Anayasası'nın 101. Maddesi düzenlemesi çerçevesinde “Cumhurbaşkanlığına, siyasi parti grupları, en son yapılan genel seçimlerde toplam geçerli oyların tek başına veya birlikte en az yüzde beşini almış olan siyasi partiler ile en az yüz bin seçmen aday gösterebilir” hükmü getirilmiştir.

Aday olma koşullarının %10 yerine %5'e düşürülmesi olumlu bir gelişme olarak düşünülebilir ve bu değişikliğin halkın konu bağlamındaki tercihini daha reel hale getirdiği söylenebilir (Esen, 2017: 70).

Bunun yanı sıra, seçmenlere doğrudan doğruya aday gösterme fırsatının tanınmış olması, siyasal partilerce oluşturulmuş alandan farklı bir düzlemde siyasal katılımı teşvik anlamında değerlendirilebilir. Yine, Cumhurbaşkanı adaylığı için yüz bin imza düzenlemesinin getirilmiş olması da toplum tabanında uzlaşya dayalı siyasal katılım kültürünü geliştirmesi ve rekabeti öne çıkaran yarışmacı bir siyasal iklimin tesisine katkı sağlaması bakımından olumlu bir düzenleme olarak görülebilir (Yıldırım, 2017: 153-154).

2007 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği kapsamında Cumhurbaşkanı'nın seçimi konusunda öngörülen iki turlu seçim yöntemi, 2017 tarihli anayasa değişikliğiyle bir farklılık getirilmeksizin aynen devam ettirilmiştir. Buna göre seçimin ilk turunda kullanılmış olan geçerli oyların salt çoğunluğu herhangi bir aday tarafından elde edilememiş ise ikinci tur oylamaya geçilmekte ve evvelki turda en çok oyu almış bulunan iki aday bu tura katılabilmektedir. Böylelikle ikinci tur sonunda üzerinde konsensusa varılan aday seçimi kazanmış olacaktır. Bunun yanı sıra ikinci tura tek bir adayın katılması suretiyle yapılan referandumda, söz konusu aday geçerli oyların çoğunluğunu elde edemez ise sadece Cumhurbaşkanlığı seçimi yenilenme yoluna gidilir. Sözü edilen durum, Türkiye büyük Millet Meclisi ile Cumhurbaşkanlığı seçiminin beraber gerçekleştirilmesi uygulamasının bir istisnasını oluşturmaktadır (Özbudun, 2017: 305).

Seçim süreci bir şekilde, herhangi bir sebeple tamamlanamaz ise, yeni Cumhurbaşkanı seçilinceye değin eskisi görevini sürdürür. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyesi iken Cumhurbaşkanı seçilen kişinin milletvekilliği anayasanın amir hükmü gereği son bulur (Okşar, 2019: 55).

4.2.2. Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri

Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkileri hususundaki temel düzenleme, mevcut anayasanın 104. Maddesi olmakla beraber, diğer bazı anayasa maddeleri ve yasalarda hüküm altına alınan görev ve yetkiler de mevcuttur. Yürütme erkinin işlevsel anlamdaki birliği bağlamında, yürütme ile ilgili olan bütün birimler, Cumhurbaşkanlığı makamının görev, yetki ve takdiri çerçevesinde örgütlenmiştir (Gül, 2019: 389).

Bunun yanı sıra, getirilen yeni düzenleme çerçevesinde eski parlamenter modelde bulunan Cumhurbaşkanı ve başbakanın bütün yetkileri, Cumhurbaşkanlığı makamı özelinde cem edilmiştir. Bu bağlamda; gerekli gördüğü hallerde Meclis’de açılış konuşması yapmak, ülkenin iç ve dış siyasetiyle ilgili olarak Meclis’e mesaj vermek de Cumhurbaşkanı’nın görevleri arasında yer almaktadır. İlk defa olarak 2017 tarihli anayasa değişikliği kapsamında getirilen mesaj verme uygulamasıyla Cumhurbaşkanı, bir taraftan izlemeyi planladığı politikalar konusunda Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne bilgi vermeyi ve diğer taraftan Meclis’in gerçekleştireceği faaliyetler bağlamındaki beklentilerini ortaya koymayı hedeflemektedir (Alkan, 2017: 70).

Söz konusu düzenleme çerçevesinde yürütme erki, yasama organını faaliyetleri hususunda etkileyebilmekte, bir çeşit yönlendirmede bulunmaktadır. 1982 Anayasa’nın 104. Maddesi düzenlemesi kapsamında Cumhurbaşkanı, yasaları yayınlama ya da yasaları tekrar görüşülmek üzere parlamentoya geri gönderme yetkisine haiz bulunmaktadır. Yasaların yayınlanması ve geri gönderilme uygulaması diğer hükümet modellerinde de bulunan yetkiler niteliğini taşımaktadır. 2017 tarihi itibarıyla yapılan değişiklik sonrasındaki uygulamada, Cumhurbaşkanı’nın tekrar görüşülmek üzere geri gönderdiği bir yasanın Meclis’te tekraren kabulü bağlamında evvelki uygulamadan farklı bir şekilde, basit çoğunluğun yerini üye tam sayısının salt çoğunluğu almıştır (Fendoğlu, 2017: 576).

Yürütme erkini yasama organına karşı daha güçlü kılan bu düzenleme çerçevesinde, Cumhurbaşkanı tarafından istenmeyen bir yasanın, yasama organınca çıkarılması oldukça zor hale gelmiştir. 1982 Anayasası’nın 104. Maddesi kapsamında; üst düzey kamu idarecilerinin atanması, görevlerine son verilmesi ve yine bunlara ilişkin atanmalarla ilgili usul ve esaslar da Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan kararnamelerle düzenlenebilmektedir. Düzenleme altına alınan bu anayasal çerçeve kapsamında, üst düzey idarecilerin, atanma koşulları ve nitelikleri yasalara aykırılık teşkil etmemek koşuluyla, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmektedir. Yürütme organının yapılanması ve atama işlemleri hususunda Cumhurbaşkanı’nı tek belirleyici konumuna oturtan bu düzenleme bağlamında Cumhurbaşkanı, çalışmak istediği kadroyu tespit etme hususunda tam yetkili kılınmakta, ara mekanizmalar devre dışı bırakılarak sürekli ve süratli bir yürütme yaklaşımı tercihinde bulunmaktadır (Okşar, 2017: 86).

Üst düzey idarecilerin Cumhurbaşkanı tarafından tayin edilmesi, planlanan faaliyetlerin süratlenmesine, bürokrasinin potansiyel vesayetinin önünün alınmasına, performans öncelikli bir yaklaşımla ehliyet ve liyakat kriterleri çerçevesinde görevlendirmeler

yapılabilmesine hizmet edebilir görüşünü dile getirenlerin yanı sıra, tam tersi etkilerin ortaya çıkabileceği kanaatini ortaya koyan görüşler de bulunmaktadır. Atamaya ilişkin yetkilerin tamamıyla kendisine bırakıldığı tek belirleyici konumundaki Cumhurbaşkanı, mevcut konumuna paralel olarak bir siyasi parti lideri görevini de yürüttüğünden dolayı, aile yakınlarını milletvekili aday yapması, bakan veya kendisine yardımcı olarak tayin etmesi gibi muhtemel durumları engelleyebilecek herhangi bir mekanizma mevcut değildir. Anayasa’da yine 104. Madde düzenlemesi kapsamında; milli güvenlik politikalarını tespit etme ve gereken tedbirleri tesis etmenin yanı sıra, Başkomutan sıfatı ile Türk Silahlı Kuvvetleri’nin devreye sokulması kararını vermek de Cumhurbaşkanı’nın görevleri arasında yer almaktadır (Atalan, 2019: 382)

1982 Anayasa’sı 116. Madde düzenlemesi kapsamında, seçimlerin eş zamanlı bir şekilde yenilenmesine karar vermeye ilişkin yetkiyi de Cumhurbaşkanı’na vermektedir. Bu şekilde Cumhurbaşkanlığı seçimi ve Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimleri beraber yapılabilmektedir. Seçimlerin yenilmesine ilişkin yetki, sistemi eleştirenler tarafından “fesih” şeklinde adlandırılmış olsa da Cumhurbaşkanı’nın böyle bir karar alması durumunda kendisinin Cumhurbaşkanlığı görevi de son bulacağından dolayı bu düzenlemeyi karşılıklı yenileme biçiminde ele almak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin ruhuna daha uygun bir yaklaşım olacaktır. Yürütme yetkisi kapsamındaki hususlarda CK çıkarabilmekte olan Cumhurbaşkanı, genel kural olarak, yürütme çerçevesindeki yetkisiyle ilgili bütün konuları vasıtasız bir şekilde, doğrudan doğruya CK ile düzenleme altına alabilmektedir (Fendoğlu, 2017: 576).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde yürütmenin, yapısal ve işlevsel durumu ile ilgili konuları düzenleme altına alan kararnameleri bizzat kendisinin çıkarabilmesi, karar alma ve yürütme süreçlerini hızlandıran ve etkinliği artıran bir işlev ortaya koymaktadır. Bunun yanı sıra, çıkarılan söz konusu bu kararnameler aynı zamanda yargı denetimi kapsamında yer aldığından dolayı yürütmeyi direkt anayasal bağlamda çok önemli görev, yetki ve sorumluluklarla baş başa bırakmaktadır. CK ile yürütme tarafından tesis edilen diğer düzenleyici işlemler arasındaki temel ayrılık noktası, yasaya istinat edip etmemesi bağlamında tezahür etmektedir. CK’nin herhangi bir yasaya dayandırılması zorunluluğu bulunmazken, yürütme tarafından tesis edilen diğer düzenleyici işlemler ise mutlaka yasaya istinat etmek durumundadır (Yıldırım, 2017: 172).

Cumhurbaşkanı’na tanınan asli nitelikteki düzenlemeye ilişkin yetkinin sınırları konusunda, 1982 Anayasası’nın 104. Maddesi düzenlemesi kapsamında; “Anayasanın

ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.” hükmü ihdas edilmiştir. Zikredilen söz konusu bu sınırlamalar bağlamında, CK'nin çerçevesinin belirlenmesine ilaveten, yasamanın yetkisiyle ilgili olarak asli düzenleme yetkisine yürütme tarafından müdahalede bulunulmadığını vurgulamak bakımından oldukça önem arz etmektedir. (Miş, 2017: 63).

Bütün bu hususların yanı sıra, zaten soyut normlar hiyerarşisi bakımından yasa, CK'den daha üst konumda bulunmaktadır. Fakat, Türkiye Büyük Millet Meclisi, CK'ni devre dışı bırakacak bir yasa ihdas etmek isterse Cumhurbaşkanı tarafından veto edilme olasılığı her zaman bulunmaktadır. Vetoya konu olan yasanın kabulü için, 301 meclis üyesinin oyu gerekmektedir. Böylesi bir durum, TBMM'nin etkinliğinin azaltıldığını açık bir şekilde göstermektedir. TBMM'nde çoğunluğu oluşturan iktidar partisine karşı 301 milletvekilinin oyunu bulmak imkansızdır. CK'nin, hükümsüz kılınamayacağı yaklaşımı çerçevesinde “ülkenin kararnameler ile yönetilecek olma” kaygısı isabetlidir (İba, 2018: 247).

CK, AYM'nin yargısal denetimi kapsamındadır. Bunun anlamı, söz konusu kararnamelerle ilgili herhangi bir idari yargı denetiminin yapılamayacağıdır. AYM tarafından iptali söz konusu olan bir CK çerçevesinde gerçekleştirilen işlemlerin geçerliliği ise devam etmektedir. Zira AYM'nin kararlarının geriye yürütmesi söz konusu olmamaktadır. Yürürlükte bulunan anayasanın 1982 Anayasası'nın 119. Maddesi düzenlemesi bağlamında Cumhurbaşkanı'nın, olağanüstü hâl ilanı ve olağanüstü durumlarda CK tesis etme yetkisi bulunmaktadır. Bu kapsamda: “Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104'üncü maddenin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmektedir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazete'de yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur.” Anayasa düzenlemesi çerçevesinde, normlar hiyerarşisi bakımından yasa ile eşdeğer bulunan olağanüstü hâl dönemi CK, yürütme erkinin temel hak ve hürriyetlerin kullanılması hususunda kullanabileceği ve

kısmi olarak ya da tamamıyla durdurma potansiyeline sahip bir mekanizması biçiminde düzenlenmiştir (Atar, 2017: 281).

Savaş ve/veya zorlayıcı nedenlerle Meclis'in toplanamaması durumu hariç olağanüstü hâl kapsamında ihdas edilen CK üç ay zarfında Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde görüşülerek karar altına alınır. Bunun yanı sıra, olağanüstü hâlin ilan edilmesini müteakip çıkarılan CK ile bir yasanın yürürlüğüne son verilebilir, söz konusu yasada değişikliklere gidilebilir. Sözü edilen kararnamelerin RG'de yayımlandıkları gün itibariyle yürürlüğe girmiş olur. Bunlar hususundaki yükümlülük ise, RG'de yayımlandığı tarihte yani aynı gün itibariyle parlamentoya sunulması zorunluluğudur. Türkiye Büyük Millet Meclisi, söz konusu kararnamelerle ilgili denetim yapma yetkisine sahip bulunmaktadır (Miş, 2017: 64).

Getirilen yeni düzenlemeler kapsamında, şayet söz konusu denetim yetkisi üç aylık süre içinde kullanmazsa olağanüstü hâl CK'nin yürürlüğü kendiliğinden sona erer. Olağanüstü hâl CK, anayasal yargı kapsamına dahil değildir. Ancak sözü edilen CK Meclis'in onayı bağlamında yasaya dönüşeceğinden, bu andan itibaren yasa niteliğiyle anayasal yargı denetimi kapsamına girmiş bulunacaktır. Zira anayasa yargısı denetimiyle ilgili yasak, Meclis'in onayı öncesi evre bakımından geçerlidir.

Cumhurbaşkanı'na 1982 Anayasası'nın 104. Maddesi kapsamında verilmiş bulunan diğer görev ve yetkiler ise; “yasaların, Meclis İçtüzüğü'nün tamamı ya da belli hükümlerinin şekil ya da esas açısından Anayasaya aykırılık iddiasıyla AYM'nde iptal davası açma, Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanları atama ve bunların görevlerine son verme, yabancı devletlere Türkiye Cumhuriyeti'nin temsilcilerini gönderme, Türkiye Cumhuriyeti'ne gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etme, milletlerarası antlaşmaları onaylama ve yayımlama, anayasa değişikliklerine ilişkin yasaları gerektiğinde halkoyuna sunma, milli güvenlik politikalarını belirleme ve gerekli tedbirleri alma ve sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle kişilerin cezalarını hafifletme ve kaldırmadır” şeklinde sıralanmıştır. Cumhurbaşkanı'na verilen görev ve yetkiler, yalnızca 1982 Anayasası'nın 104. Maddesi kapsamıyla sınırlı bulunmamaktadır. Mevcut anayasanın muhtelif maddelerinin yanı sıra çeşitli yasalarda da Cumhurbaşkanı'na bir takım görev ve yetkiler tevdi edilmiştir (Anayurt, 2019: 328).

Bununla ilgili husus, 1982 Anayasası'nın 104. Maddesi'nin son fıkrasında ayrıyeten düzenleme altına alınmıştır. Bu kapsamda Cumhurbaşkanı, ilaveten Anayasa ve yasalar tarafından çizilen çerçevede kendisine tevdi edilen seçme ve atama görevleriyle diğer görevleri ifa eder, verilen yetkileri uygular. 1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı için

öngörülen seçme ve atamayla ilgili bazı görevler şu şekilde hüküm altına alınmıştır; AYM üyelerini seçmek, Danıştay üyelerinin dörtte birini seçmek, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcı vekilini seçmek, Hâkimler ve Savcılar Kuruluna üye seçmek, gerektiren hallerde Türkiye Büyük Millet Meclisi’ni toplantıya çağırarak, Genelkurmay Başkanını atamak, Milli Güvenlik Kuruluna Başkanlık etmek, Devlet Denetleme Kurulunun üyelerini ve Başkanını atamak ve Devlet Denetleme Kurulu’na idari araştırma ve soruşturma yaptırtmak (1982 Anayasası, 108. madde).

4.2.3. Cumhurbaşkanı'nın Tarafsızlığı

Mevcut anayasanın, “Cumhurbaşkanı seçilen kişinin varsa partisi ile ilişkisi kesilir” şeklindeki 101. Maddesinin son fıkrası kapsamındaki hükmü, anayasada 2017 yılında gerçekleştirilen değişiklik bağlamında ilga edilmiştir. Bu çerçevede Cumhurbaşkanlığı seçim yönteminde bir değişiklik yapılmamıştır. Sözü edilen bu anayasal çerçeve, Cumhurbaşkanı’nın bir siyasi partiye üyeliğine ve siyasi partinin genel başkanlığını üstlenebilmesini mümkün kılmaktadır. Hüküm altına alınan bu husus çerçevesinde siyasi faaliyette bulunma hakkını elde eden Cumhurbaşkanı, tarafı bulunduğu siyasal düşünce ve yaklaşımların temsilcisi pozisyonunu kazanmıştır (Kartalcı, 2019: 70).

Partili Cumhurbaşkanlığı’na imkân tanıyan yeni sistemde, parlamenter model uygulamasındaki tarafsız ve bağımsız Cumhurbaşkanı statüsüne son verilerek, yerine siyasî yetkileri artırılmış, siyasî parti üyeliğine izin verilmiş ve bunun ötesinde bir siyasal partiye Genel Başkan olabilmek imkânı tanınmış bir Cumhurbaşkanı modelinin ikame edilmesi sağlanmıştır (Parsak, 2017: 2). Ak Parti’nin hazırladığı “Cumhurbaşkanlığı Sistemi” isimli bilgilendirme kitapçığında yer alan ifade kapsamında, Cumhurbaşkanı’nın partisiyle ilişkisinin kesilmeyeceği vurgulanarak konunun önemi şu şekilde ele alınmıştır: Bu sistem sayesinde “Siyaset daha samimi ve reel bir zemine kavuşacak, Parti kurulları aracılığıyla Cumhurbaşkanı’nın halkla iletişim sağlayabilecek ve ortak akıl ile politika oluşturma temin edilebilecek, partili sıfatının seçildikten sonra bütün milletin Başbakanı, bakanı veya milletvekili olması gibi Cumhurbaşkanı olarak görev üstlenmesine de engel teşkil etmeyecektir” (akparti.org).

Cumhuriyet döneminde yürürlükte olan anayasalarda, Cumhurbaşkanı’na bir siyasi partiye üye olmayı yasaklamış olan herhangi bir hükmün mevcut olmadığı görüşü dile getirilmektedir. Batılı parlamenter sistemlerin cumhuriyet anayasalarından bazılarının

bağdaşmazlık hükümlerini içerdiğini ifade eden Gözler, bu çerçevede Cumhurbaşkanlığı göreviyle meclis üyeliği görevinin aynı kişide birleşmesini yasaklayan hükümlerin mevcut olduğu örnekler dikkat çekmektedir. Almanya, İtalya ve Yunanistan anayasaları bu kapsamda örnekler olarak sıralanabilir (Gözler, 2017). Fakat Özbudun, bu sayılanların hiçbirinin Cumhurbaşkanı'na bir partiye üye olmayı yasaklayan hükümler olarak değerlendirilemeyeceğini ifade etmektedir (Özbudun, 2017).

Özbudun, konuyla ilgili yaklaşımları çerçevesinde, “Cumhurbaşkanının görevlerini yerine getirirken tarafsız davranması, arzu edilir bir husus olmakla birlikte, tarafsızlık, her şeyden önce bir kişilik ve davranış sorunudur. Hayatını bir siyasi dâvaya adanmış kişilerin, Çankaya'ya çıktıkları anda bütün siyasi geçmişlerini ve değerlerini unutmaları mümkün olmadığı gibi, hayatlarında hiçbir siyasi parti ile organik ilişkisi olmamış kişilerin bu makamda tarafsız davranacaklarının da hiçbir garantisi yoktur” görüşünü dile getirmektedir (Özbudun, 2012).

Diğer taraftan, partili Cumhurbaşkanlığı uygulaması çerçevesinde bir partiye üye olmak mümkün hale geleceğinden dolayı, Cumhurbaşkanlığı seçimleri partilerin rekabet ettiği bir yarışa evirilecektir ve böylesi bir seçim atmosferinde meclis seçimleri geri planda kalırken, seçim süreci adeta Cumhurbaşkanlığı seçimine indirgenecektir. Gözler bu konuyu, “anayasa değişikliği kapsamında Cumhurbaşkanı'nın bir siyasi partinin Genel Başkanı veya aday olabilmesi, kongrelerine katılım sağlayabilmesi beraberinde delege seçmesine de imkân vereceğinden dolayıdır ki aynı Cumhurbaşkanı'nın yüksek hâkimler, Genel Kurmay Başkanı, Rektörler vb. önemli atamaları da gerçekleştirecek olması tarafsızlıkla bağdaşmayacaktır” şeklinde değerlendirmektedir (Gözler, 2017).

Uygulama bağlamında, Cumhurbaşkanlarının tarafsızlık hususunda gerekli hassasiyeti ve özeni göstermediği yönünde bazı düşüncelerin de kamuoyunda yaygınlık kazandığı görülmektedir. Gerçekte, böylesi bir durumun kamuoyuna mal olması bile tek başına, sorunlu bir durumun varlığına işaret etmektedir. Cumhurbaşkanı'nın partili birisi gibi hareket etmesi, bunu politikasının bir parçası haline getirmesi, yön vermesi ve somut bir konu ile ilgili olarak bu politikayı empoze etme çabasına girmesi, Cumhurbaşkanlığı makamını hükümet sistemi bağlamında tartışılır hale getirir. Bu durum aynı zamanda Türk anayasa düzeni bağlamında ilkesel bir sorun olarak ele alınma potansiyeli taşımaktadır.

Yalnızca öbür siyasal partilerle zıtlaşmasının ötesinde, anayasal organlarla bir iletişim sorunu ve kriz hali yaşanması potansiyeli de Cumhurbaşkanlığı makamının saygınlığına gölge düşüren, tarafsızlığını şüpheli hale getiren bir duruma sebebiyet verir. Böylesi bir

durumun ortaya çıkmaması ve son tahlilde siyasal krizler bağlamında bir meşruiyet sorunu yaşanmaması için Cumhurbaşkanı'nın çerçevesi çizilen role uygun davranması beklenmektedir (Gözler, 2018: 327). Sonuç olarak, anayasanın uygulanabilmesi, devlet tüzel kişiliğini oluşturan erklerin uyum içinde ve düzenli bir şekilde faaliyetlerine devam edebilmesi için tarafsız bir Cumhurbaşkanı olması genel bir arzudur. Zira taraflı ve partiler üstü kalamayan bir Cumhurbaşkanı'nın anayasa tarafından tevdi edilen görev ve yetkileri tam anlamı ile yerine getirebilmesi oldukça zordur ve böyle bir iklimde tartışmalar, gerginlikler ve kutuplaşma eğilimleri eksik olmayacaktır.

4.2.4. Cumhurbaşkanının Sorumluluğu

2017 anayasa değişikliği ile geçilen yeni sistemde Cumhurbaşkanı'nın sahip olduğu siyasal sorumluluğu doğrudan doğruya halka karşı belirlenmiştir. Önceki sistem olan parlamenter modelde hükümet Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin güvenoyuyla ayakta kalırken, CHS'de başkanlık sistemi uygulamalarındakine benzer şekilde, yasamaya karşı yürütmenin herhangi bir siyasal sorumluluğu mevcut değildir. Bunun anlamı, Cumhurbaşkanı'nın Meclis tarafından görevden alınamayacağı yönünde tezahür etmektedir. Fakat 1982 Anayasası'nın 116. Maddesi düzenlemesi çerçevesinde, Meclis, üye tamsayısının beşte üçü çoğunluğuyla seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir. Bu çerçevede, meclis böyle bir karar almakla beraber, aynı zamanda Cumhurbaşkanlığı seçimini de yenileme kararı almış olmaktadır. Böylesi bir durum karşısında, Cumhurbaşkanı'nın Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne yönelik bir siyasi sorumluluğunun bulunup bulunmayacağı hususu ise tartışmalıdır (Atar, 2018: 352).

1982 Anayasası'nın 105. Maddesi düzenlemesi çerçevesinde, Cumhurbaşkanı'nın cezai sorumluluğuyla ilgili olarak hüküm altına alınmış düzenleme aşağıdaki gibidir:

“Cumhurbaşkanı hakkında, bir suç işlediği iddiasıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis, önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir. Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde, Meclisteki siyasi partilerin, güçleri oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından her siyasi parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle kurulacak on beş kişilik bir komisyon tarafından soruşturma yapılır. Komisyon, soruşturma sonucunu belirten raporunu iki ay içinde Meclis Başkanlığına sunar.

Soruşturmanın bu sürede bitirilememesi halinde, komisyona bir aylık yeni ve kesin bir süre verilir. Rapor Başkanlığa verildiği tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır, dağıtımından itibaren on gün içinde Genel Kurulda görüşülür.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, üye tamsayısının üçte ikisinin gizli oyuyla Yüce Divana sevk kararı alabilir. Yüce Divan yargılaması üç ay içinde tamamlanır, bu sürede tamamlanamazsa bir defaya mahsus olmak üzere üç aylık ek süre verilir, yargılama bu sürede kesin olarak tamamlanır. Hakkında soruşturma açılmasına karar verilen Cumhurbaşkanı, seçim kararı alamaz. Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen Cumhurbaşkanının görevi sona erer. Cumhurbaşkanının görevde bulunduğu sürede işlediği iddia edilen suçlar için görevi bittikten sonra da bu madde hükmü uygulanır.” (Gözler, 2018: 814).

1982 Anayasası’nın mezkûr maddesi çerçevesinde, herhangi bir suç işleme savıyla Cumhurbaşkanı’na yönelik olarak TBMM’ce soruşturma açılması mümkündür. Parlatentonun soruşturma açma talebi mevcut Cumhurbaşkanı’nın görev süresiyle sınırlandırılmamış, görevinden sonra da görev süresi içindeki suçlamalar kapsamında bir Cumhurbaşkanı’na, anayasa tarafından öngörülen prosedür çerçevesinde soruşturma açılabilir. Cumhurbaşkanı’nın cezai sorumluluğu konusunu düzenleme altına alan 1982 Anayasası’nın 105. Maddesiyle getirilen hüküm, anlaşılır bir biçimde “bir suç işlediği iddiasıyla” ifadesini kullanmakta, söz konusu suçun görevdeki veya daha önce görev yapmış bir Cumhurbaşkanı tarafından işlenip işlenmediği hususunda bir ayrıma gitmemektedir.

AYM’nin görev ve yetkilerini hüküm altına alan 1982 Anayasası’nın 148. Maddesi düzenlemesi kapsamında “Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanını... Görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan sıfatıyla yargılar” hükmüne yer verilmişse de, 105. Madde kapsamındaki bu düzenlemenin, 104.madde hükmü ile beraber ele alınması gerekmektedir. Çünkü Anayasanın bu maddesinin yani 105. madde gerekçesi kapsamında, “Cumhurbaşkanının herhangi bir suç işlediği iddiası” durumunda madde ile düzenleme altına alınan soruşturma yönteminin tatbik edileceğinin ifade edildiği, görevle alakalı bir suç olup olmadığı durumu çerçevesinde bir ayrımın söz konusu olmadığı ifade edilmektedir. Buradan hareketle, böylesi bir durum vaki olduğu taktirde yani Cumhurbaşkanı’nın işlediği savlanan bütün suçlar açısından anayasada öngörülen bu soruşturma usulünün tatbik edileceği neticesine varabiliriz (Gözler, 2018: 817).

İlk nazarda olumlu bir izlenim veren böylesi bir düzenleme, söz konusu usulün uygulamaya konulması hususunda karşılaşılabilecek muhtemel önemli sıkıntılar ve zorluklardan dolayı, son tahlilde aksi yönde olumsuz neticelere sebebiyet verecek bir tablo ile karşılaşılabılır. Anayasa değişiklikleri kapsamında ihdas edilen yeni düzenlemeyle Cumhurbaşkanı için cezai sorumluluğun hayata geçirilmesi oldukça zorlaştırılmış, konu nitelikli çoğunluklara bağlanmıştır. Zira 1982 Anayasası soruşturmanın açılabilmesi bağlamında meclis üye tamsayısının beşte üçünü, Yüce Divan'a sevk edilebilmesi yönündeyse meclis üye tamsayısının üçte ikisi şeklinde ağır bir nitelikli çoğunluk şartı öngörmüş ve bu nedenle sözü edilen yöntemin tatbiki oldukça zor hale gelmiştir. (Özbudun, 2018: 308). Böylesi bir nitelikli çoğunluk talebinin nedeniyse Cumhurbaşkanı'na yönelik devam edegelen suçlamaların önüne geçilmesi iradesidir. Meclis çoğunluğuna sahip bir siyasal partinin genel başkanı sıfatını haiz bir Cumhurbaşkanı portresi ile karşı karşıya bulunduğumuz gerçeği ve durumu da göz önünde bulundurulacak olursa, böyle bir soruşturma sürecinin ve yönteminin realize edilmesi ihtimali daha da zayıf hale gelmektedir. Bütün bu çerçevenin son tahlilde bize fısıldadığı durum ise, kuvvetler ayrılığı ilkesi bağlamında yeni sistemde Cumhurbaşkanı'nın yasama organı karşı çok güçlü duruma getirilmesidir.

2017 anayasa değişikliği kapsamında bakanların yanı sıra Cumhurbaşkanı Yardımcılığı makamının ihdas edilmesi, yürütmeye ilişkin yetkinin tamamıyla Cumhurbaşkanı'na indirgenmiş olduğu düşünülecek olursa, normal bir düzenleme olduğu, tabii bir netice niteliğini taşıdığı anlaşılabılır. Başkanlık modeli uygulamalarının pek çoğunda, önemli olduğu düşünülen görevlerin icrasından sorumlu görevliler ve başkanlık ofisinin önemli bir unsuru niteliğini taşıyan başkan yardımcılığı, yeni tesis edilen CHS'de Cumhurbaşkanı yardımcılığı biçiminde ihdas edilmiştir. Yeni sistemdeki Cumhurbaşkanı yardımcılığı makamı, ABD'deki mevcut başkan yardımcılığı uygulamasından biraz farklı bir nitelik taşımaktadır. ABD uygulamasındaki başkan yardımcıları, başkanla birlikte seçilmek suretiyle göreve başlamakta, yeni oluşturulan CHS uygulamasındaysa bu makama gelecekler Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır (Miş, 2017: 67).

Cumhurbaşkanının yardımcılarının yanı sıra bakanlar da milletvekilleri tarafından yapılan yemin usulü çerçevesinde yemin ederek görev başı yaparlar. Milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcısı ya da bakanlık görevine atanmaları söz konusudur, ancak bu halde Meclis üyelikleri son bulmuş olur. Örneğin mevcut Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan tarafından bakanlık görevine atanan Abdülhamit Gül, Mevlüt Çavuşoğlu gibi

isimler, aynı zamanda son seçimde milletvekili olarak da seçilmeleri nedeniyle, Bakanlık görevi ine karşın milletvekilliği sıfatı son bulmuştur (Okşar, 2017: 92).

Anayasa değişikliği kapsamında geçilen yeni hükümet sistemi çerçevesinde Cumhurbaşkanı'nın cezai sorumluluğunda daraltmaya gidilmiştir. Zira, mevcut anayasaya göre soruşturma açılabilmesi için meclis üye tamsayısının beşte üçünün, Yüce Divana sevk edilse meclis üye tamsayısının üçte ikisinin oyu gerekmektedir. Sözü edilen soruşturma yöntemi bu ağır nitelikli çoğunluk uygulaması sebebi ile oldukça zor uygulanabilecek bir usul haline gelmiştir. Böylesi bir nitelikli çoğunluk arama yoluna gidilmesinin nedeniyle Cumhurbaşkanı'na sürekli olarak suçlamalar yöneltilmesinin önünü almaktır (Atar, 2018: 294-295). Cumhurbaşkanı yardımcılar ve bakanlar bakımından tesis edilen cezai sorumluluk hususu ele alınırken altı çizildiği üzere, Cumhurbaşkanı'nın Yüce Divan'a gönderilmesiyle görevi son bulmamakta, Yüce Divan tarafından seçimine engel olacak bir suç dolayısıyla mahkûm edilirse ancak Cumhurbaşkanlığı görevi son bulmaktadır. 1982 Anayasası'nda yapılan değişiklikler öncesinde ilga edilen 113. Madde düzenlemesi kapsamında bakanların Yüce Divan'a sevk edilmesi durumunda bakanlık görevleri son bulmakta, şayet başbakanın Yüce Divan'a sevki söz konusu ise bu sefer hükümetin düşmesi söz konusu olmaktadır.

Cumhurbaşkanı, kişisel işlem ve eylemleri bağlamında, örneğin borç ilişkileri çerçevesinde, tam bir sorumluluğa sahiptir ve normal hukuk kuralları kapsamında muamele görür. Böylesi bir uyumsuzluk durumunda, davalar genel yetkili mahkemelerce görülür. Cumhurbaşkanı, görevi kapsamındaki işlem ve eylemler nedeniyle 1982 Anayasası'nın 125 ve 129. Maddeleri düzenlemesi kapsamında sadece idari yargıda idarenin aleyhine "tam yargı davası" açılmak suretiyle dava edilebilir. Danıştay Yasası'nın 24. Maddesi kapsamında konuyla ilgili bir hüküm yer almadığından dolayı, söz konusu dava, genel idari yargı içerisinde yer alan Ankara İdare Mahkemeleri'nde ele alınır (Özbudun, 2018: 311).

4.2.5. Yürütme ve Yasama İlişkileri ve Karşılıklı Fesih

Getirilen yeni hükümet sistemi kapsamında Cumhurbaşkanı, kendisini hükümet sistemi içinde açıkça belirgin bir aktör kılabilen çok önemli yetkilerle donatılmıştır. Gerçekten de sözü edilen anayasa değişikliğinin beraberinde getirdiği düzenlemelerin yürürlük kazanması ile beraber başbakanın başkanlık ettiği kabine uygulamasına son verilmiş ve

bunların uhdesindeki bütün yetkiler yeni sistemde tek başına yürütmeyi oluşturan Cumhurbaşkanı'nın uhdesine bırakılmış, bu şekilde de sorumlu ve sorumsuz kanat olarak Cumhurbaşkanı ve BK'ndan müteşekkil çift başlı (düalist) yürütme yapısının yerini “tek başlı” yürütme organı almıştır. Bu çerçevede, sözü edilen düzenlemeler bağlamında Cumhurbaşkanı'na verilen görevler konusundaki yaklaşım da oldukça önemlidir: Hakikaten de mevcut anayasanın 104. Maddesi kapsamında değişiklik öncesinde öngörülen haliyle; “Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasa'nın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir” ifadesi kullanılırken; sözü edilen maddenin değişiklik sonrasındaki son şeklindeyse şöyle bir yaklaşım sergilenmektedir: “Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasa'nın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder.” Bu çerçevede Cumhurbaşkanı'nın “Devlet başkanı” sıfatına haiz olması ve devlet tüzel kişiliğini teşkil eden organların uyumlu ve düzenli bir şekilde çalışmasını “gözetmek”ten öte “temin etmek” vazifesinin tevdi edilmesi, Cumhurbaşkanı'na hükümet sistemi içinde güçlü bir konum sağlayan temel düzenlemeler olarak zikredilebilir (Erim, 2017: 49).

Aynı bağlamda, bundan böyle yürütme erkinin tatbiki noktasındaki görev ve yetkileri yalnız başına temsil konumuna gelen Cumhurbaşkanı'yla yasama erkinin ilişkileri de çok önemli değişikliklere uğramış, önceki dönemden çok farklı bir konsepte evrilmiştir. Mezkûr kapsamda ihdas edilen birçok değişikliğin özünde; yasama organında söz sahibi siyasal çoğunlukla, yürütmenin tek sahibi olan Cumhurbaşkanı'nın benzer siyasal görüş içerisinden gelmelerine yön vermeye yönelik olarak, Cumhurbaşkanı ve Meclis'in görev sürelerinin aynı kılınmasını yanı sıra, Cumhurbaşkanı ve parlamentonun görevlerinin son bulması durumlarının da ilişkili hale getirilmesi hususları çerçevesinde ortaya çıkmaktadır.

Cumhurbaşkanı'yla Meclis'in görev sürelerinin yanı sıra, bu iki önemli organın denge-denetleme fonksiyonu bağlamındaki ilişkiler konusunda yapılan düzenlemeler, yeni hükümet sistemi içerisinde Cumhurbaşkanı'nın yerini ve konumunu arttırmaya yönelik düzenlemeler olarak önem arz etmektedir. Üstelik, Cumhurbaşkanı'nın “cezaî sorumluluğu” kapsamında gerçekleştirilen düzenlemeler de bu hususta Cumhurbaşkanı'nın elini ciddî bir biçimde güçlendiren gelişmeler mahiyetindedir. Nihai olarak,

Cumhurbaşkanı'nın kullandığı kararname ihdas etme yetkisinin de dikkatle ele alınması gereken önemli bir konu olduğunun altını çizmek gerekmektedir (Gül, 2017: 365).

Gerçekleştirilen düzenlemeler bağlamında, mevcut anayasanın değişiklik öncesi halinde 5 yıl olarak tespit edilen ve 2007'de 4 yıla düşürülen Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin seçim periyodu, tekraren 5 yıla yükseltilmiş durumdadır. Gerçekte, bu yönde ortaya konan tercihi, 2007 tarihinde gerçekleştirilen ve Cumhurbaşkanı'nı doğrudan doğruya halkın seçmesini içeren değişikliğin bir uzantısı ya da tamamlayıcı bir cüz'ü şeklinde ele almak mümkündür. Çünkü zikredilen değişiklik bağlamında, seçmenlerin parlamenterlerin yanı sıra, Cumhurbaşkanı'nı seçmek için aynı anda "iki sandıkta" birden oy kullanmaları suretiyle, mevcut anayasanın tesis etmiş olduğu parlamenter model halihazırda terk edilmiş bulunuyordu. 2017 tarihli değişiklikler kapsamındaysa, Meclis ve Cumhurbaşkanı'nın görev süreleri eş zamanlı hale getirilirken; bu iki organın yani yasama ve yürütme organlarının seçimlerinin de birlikte yapılmasına ilişkin bir usul kabul edilmiş oldu (İyimaya, 2017: 76).

Değişiklikler çerçevesinde bu iki erke yani yürütme ve yasamaya, müteakıl bir şekilde yekdiğerinin görevini sonlandırma olanağı verilmektedir. Söz konusu düzenleme bağlamında, bu iki organın görev yapma süreleri yekdiğerine bağı bir şekilde dizayn edilmiş durumdadır. Aynı bağlamda Cumhurbaşkanı Meclis'i fesih kararı alırsa, aynı zamanda kendi görev süresini de sonlandırmış olacaktır. Zira Cumhurbaşkanı'nca feshe uğrayan Meclis'in yenilenmesine yönelik seçimler gerçekleştirilirken, bununla beraber Cumhurbaşkanlığı seçimleri de gerçekleştirilecektir. Benzer şekilde; şayet Meclis erken seçime karar verirse, Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimleriyle beraber Cumhurbaşkanlığı seçimi de gerçekleştirilecektir (Erim, 2017: 49).

Sözü edilen düzenlemeleri, bir açıdan yasama ve yürütme erklerini karşılıklı denge bağlamında ve anayasal bir "silah" marifetiyle karşılıklı olarak denetlemelerini, dengelemelerini temin edecek ve bu şekilde krizlerden uzak bir yönetim performansı sağlayacak bir mekanizma olarak ele almak mümkündür. Fakat, sözü edilen dengeyi negatif bir yönde alt üst edebilecek ve yasamaya karşı yürütme organını orantısız bir biçimde güçlü kılacak bir hususa da değinmekte yarar bulunmaktadır.

Parlamenter sistem yerine ikame edilen yeni hükümet sistemi gereğince, Meclis seçimlerinin yenilenmesine ilişkin karar, TBMM üye tamsayısının 3/5'nin oyuyla verilebilmektedir. Halbuki, seçimlerin yenilenmesine ilişkin kararın Cumhurbaşkanı tarafından alınması bağlamında hiçbir koşul mevcut değildir. Bu nedenle, Meclis'in

muhtemel bir siyasal krize çözüm üretmek niyetiyle seçimleri yenilemeye karar verebilmesi, yani yasama ile birlikte yürütme organının görev süresini sona erdirecek bir karar alması, aynı hamlenin Cumhurbaşkanı tarafından yapılması ile kıyaslandığında oldukça zor bulunmaktadır. O halde, gerçekte seçimlere ilişkin bir yenileme kararı almayacak olsa bile, Cumhurbaşkanı bu ihtimali Meclis'e hissettirmek suretiyle göreceli bir üstünlüğe sahip olabilecektir. Böylesi bir ihtimal vuku bulduğunda ise, sözü edilen düzenlemenin iyi işleyen bir denetim ve denge mekanizması tesis etmek ve sistemde bir kriz çözme makamı olmaktan öte, muhtemel yeni problemlere kaynaklık eden bir düzenlemeye dönüşeceği değerlendirilmektedir (İyimaya, 2017: 77).

Tesis edilen CHS'de Meclis'in "bilgi edinme ve denetim yolları" konusu ile ilgili olarak da bazı düzenlemeler tesis edilmiştir. Söz konusu düzenlemelerden bir kısmı, ihdas edilen sistemin tabiatıyla uyumlu düzenlemeler şeklinde kabul edilebilecek olsa da birtakım değişikliklerin anayasa ile öngörülen denge- denetim mekanizmalarının "olması gereken" standartlarından oldukça uzak bulunduğu söylenebilir (Gül, 2017: 365).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle birlikte Cumhurbaşkanı'nın uhdesine bırakılan atamaya ilişkin yetkiler, sözü edilen yetkilerin genişlik ve kullanımı bağlamında, yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişkilerin denge ve denetim ilişkileri bağlamında değerlendirilmesi uygun olacaktır. Sonuç itibarıyla, yeni tesis edilen hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlarla (AY. m. 104/8, m. 106/4) üst düzey kamu idarecilerini (AY. 104/9. madde) tek başına atayabilmekte ve görevlerine son verebilmektedir. Bunun yanı sıra, AYM üyelerinin büyük çoğunluğunu atama yetkisine de sahiptir (AY. 146. madde). İlaveten, üst kademe idarecilerin atanmasına ilişkin usul ve esaslar da bir "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"yle düzenlenmektedir (AY. 104/9. madde).

Yasama ile yürütme erklerinin, denge ve denetime dayalı ilişkileri bağlamında öne çıkan önemli bir konu da bütçe ile ilgilidir. Bu bağlamda bütçe, başkanlık sistemindekine benzer şekilde parlamenter modelde de yürütme organının yasama erki tarafından denetlenmesine yönelik olarak kullanıldığı, anayasa ile öngörülen önemli araçlardan birisi olarak ele alınabilir. Yeni tesis edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde konuyla ilgili öngörülen düzenleme şu şekilde formüle edilebilir: "Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanır" (AY. 161. madde).

Sözü edilen düzenlemenin, bütçenin parlamento çoğunluğunca reddedilerek ya da konuyla ilgili olarak sessiz kalmak suretiyle Cumhurbaşkanı'nın elinin zayıflatılmasını önlemeye yönelik olarak tesis edildiği düşünülebilir Gerçekte de sözü edilen düzenleme bağlamında Cumhurbaşkanı, "TBMM'ye rağmen", evvelki yıl bütçesi ile icraatını devam ettirebilmektedir. Bu anlamda, 2017 tarihli anayasa değişikliği kapsamındaki düzenlemeler bağlamında "kesin hesap kanunu" ile ilgili benzer bir hüküm ihdas edilmemiştir. Değişiklik bağlamında; "Kesin hesap kanunu teklifi, yeni yıl bütçe kanunu teklifiyle birlikte görüşülür ve karara bağlanır" (AY. 161. madde). Sonuç itibariyle, Meclis evvelki yıl bütçesiyle ilgili kesin hesap yasasını kabul etmez ise, adı geçen bütçenin yeniden değerlendirme suretiyle kullanılmaya devam edilmesi hususunda görüş farklılıkları bulunmaktadır (Küçük, 2017: 186).

Buna ilaveten yine, ilkesel düzeydeki bir problemin de altını çizmekte yarar bulunmaktadır. Çünkü, bütçe bağlamındaki denetim yetkisi, parlamentoculuğun tarihi gelişimini realize eden çok önemli parametrelerden birisi olarak değerlendirilmektedir. Aynı biçimde, günümüzdeki uygulamalar bağlamında da devlet bütçesinin yasama organının tesis ettiği sınırlamalar kapsamında yer alması ve parlamento tarafından yapılan denetimlere açık bulunması, kamusal kaynaklar üzerindeki demokratik halk kontrolünün vazgeçilmez bir aracı şeklinde ele alınmaktadır. Aynı kapsamda, sözü edilen kontrolün etkinliğinin azaltılmasının kamu malî disiplini bakımından sebebiyet verebileceği olası olumsuzluklar bir tarafa; sözü edilen tercihin, modern demokrasi teorisi bakımından da izahı çok zor bir görüntüye neden olduğunu belirtmek gerekmektedir (Erim, 2017: 55).

CHS kapsamında tesis edilen diğer bir yenilikse cumhurbaşkanı ve meclisin birbirilerini feshetme yetkilerinin olmasıdır. Böylesi bir hadisenin vuku bulması halinde diğer bir deyişle Cumhurbaşkanı ya da Meclis'in fesih yetkisini devreye sokması halinde, söz konusu yetkiyi kullanan organ aynı zamanda kendi kendini de feshetme kararı vermiş bulunacaktır. Böylesi bir durum da gerçekte fesih yetkisinin devreye sokulmasını, bir araç olarak kullanımını daha zor hale getirmektedir. Bu sebeptendir ki böylesi bir önemli yetki Cumhurbaşkanı'nca yapılacak teklife binaen parlamentonun ya da parlamentonun öngörülecek nitelikli bir çoğunluğu çerçevesinde kullanılması daha uygun bir uygulama olabilir. Benzer biçimde parlamentonun da Cumhurbaşkanı'nı fesih yetkisini devreye sokabilmesi ancak parlamentonun vereceği nitelikli çoğunluk kararı ile mümkün olabilecektir. Zira, organlardan herhangi birinin diğerini fesih yetkisini devreye sokması halinde kendi kendini de fesih manasını taşıyacağından dolayı bu kapsamda bir müeyyide

veya denetimin realize edilebilmesi pratik bakımından çok da kolay olmayacaktır (Gülener, 2017: 312).

Parlamente sistem yerine ikame edilen yeni hükümet sistemi kapsamında, yasama ile yürütme erkleri yekdiğerinde ayrılmıştır ve her biri diğlerinin hukuksal statüsüne etkide bulunamamaktadır. Asıl olarak başkanlık sistemine yakın olan ve bu sistemin temel bileşenlerini içeren yeni hükümet sisteminde, başkanlık sistemi bağlamında bir sapma biçiminde ele alabileceğimiz böylesi bir yetkinin bulunmasının nedeni, sözü edilen değişiklik gerekçesinde şu şekilde ele alınmaktadır: “...sistem tıkanıklarının milli iradeye müracaatla çözümüne imkân tanınmaktadır. Seçimlerin yenilenmesi durumunda hem Cumhurbaşkanı hem de Meclisin birlikte seçilecek olması, denge kontrol mekanizması açısından önem arz etmektedir. Yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirini kontrol etmesini sağlayacak bu düzenleme, aynı zamanda iki kuvvet arasında kriz oluşması halinde halkın hakemliğine başvurma imkânı getirmektedir” (TBMM, 2020: 447).

Amerikan modelinde bir tıkanma olduğunda açacak bir mekanizma bulunmadığı için, sistem kilitlenmektedir. Bu çerçevede ne yasa çıkarılabilir ne de bütçeyi geçirmek mümkün olabilir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde bir çıkış yolu olarak öngörülen Cumhurbaşkanı’nın seçim kararı alma hakkı bu bağlamda getirilen bir tedbir mekanizmasıdır (Kuzu, 2017). Sistemin işleyişi bağlamında yaşanabilecek muhtemel tıkanıklıklara engel olmak için böyle bir yetkinin verildiği anlaşılrsa da böylesi bir müeyyide veya denetimin realize edilmesi pratik bakımından oldukça zor görünmektedir

CHS ile beraber tesis edilen CK parlamentonun yasama yetkisiyle çatışma halindeymiş gibi görünebilse de böylesi bir durum mevcut anayasanın düzenlemeleri bağlamında kısıtlanmış bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı’nın belli sahalarda kararname çıkarılabilme yetkisi bulunmaktadır. Gerçekte böyle bir uygulama oldukça yerinde ve uygun bir uygulama mahiyetindedir. Zira, yürütmeye ilgili görev yetkilerin zamanında ve tam olarak uygulamaya konulması son derece önem arz etmektedir. Fakat kararnamelerle Cumhurbaşkanı tarafından üst seviye kurumlara, bakanlıklara ve Cumhurbaşkanlığı Yardımcılıklarına atamaların gerçekleştirilmesi ve söz konusu atamaların parlamento onayına arz edilmemesi yürütme karşısında yasamanın tesirinin azalmış olduğuna işaret etmektedir. ABD’de uygulanagelen başkanlık sistemine bakıldığında zaman, başkanın gerçekleştirdiği atamaların senato tarafından onay zorunluluğu bulunduğu görülmektedir. Benzer biçimde yeni sistemde de Cumhurbaşkanı’nın gerçekleştirdiği atamaların Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin onayına sunması yöntemi uygulanabilir (Günay, 2019: 57).

4.3. Yargının Yeni Yapısı ve Cumhurbaşkanının (Yürütme) Yargısal Yetkileri

Yeni tesis edilen CHS kapsamında getirilen düzenlemelerle oluşturulan anayasal çerçevede, yüksek yargı organlarının yapısal ve işlevsel durumu bağlamında gerek bunların oluşumu ve gerekse üye yapıları ile ilgili şekillendirilme, Cumhurbaşkanı'nın ön planda olduğu ve son derece güçlü bir konumda bulunduğu bir işleyişi içermektedir. Yargıtay, AYM ve Danıştay üyelerinin tespiti bağlamında Cumhurbaşkanı, doğrudan doğruya ya da dolaylı biçimde yasama organına karşı eski sisteme nazaran çok daha güçlü bir konuma gelmiştir. Gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri kapsamında AYM'nin üye sayısı 17 iken yeni düzenlemede 15 olarak belirlenmiştir. Askeri yargı uygulamasına son verildiğinden dolayı sözü edilen yargı kolundan seçilen üyelikler de son bulmuştur (Gözler, 2018: 712).

1982 Anayasası'nın 146. Maddesi düzenlemesine göre, AYM'nin on iki üyesini Cumhurbaşkanı, diğer üç üyeyi ise Türkiye Büyük Millet Meclisi tespit etmektedir. TBMM iki üyeyi Sayıştay Genel Kurulu'nun kendi başkan ve üyeleri arasından, her boş üyelik için gösterecekleri üçer aday içinden, bir üyeyi ise baro başkanlarının serbest avukatlar arasından gösterecekleri 3 aday için gerçekleştireceği gizli oylama yöntemiyle seçmektedir. Cumhurbaşkanı; 3 üyeyi Yargıtay, 2 üyeyi Danıştay genel kurullarınca kendi başkan ve üyeleri arasından her boş üyelik için gösterecekleri üçer aday arasından; en az ikisi hukukçu olmak üzere üç üyeyi Yükseköğretim Kurulunun kendi üyesi olmayan yükseköğretim kurumlarının hukuk, iktisat ve siyasal bilimler dallarında görev yapan öğretim üyelerinden göstereceği üçer aday içinden; dört üyeyi üst kademe yöneticileri, serbest avukatlar, birinci sınıf hakim ve savcılar ile en az beş yıl raportörlük yapmış AYM raportörleri arasından belirlemektedir. AYM'nin yalnızca üç üyesinin Meclis'çe belirlenmesi, mahkemenin üye tam sayısına oranla beşte bire tekabül etmektedir ki bu da yürütme organına karşı yasama organının zayıf konumuna işaret etmektedir. TBMM'de çoğunluğa sahip bir siyasal partinin genel başkanı sıfatıyla Cumhurbaşkanı'nın üye tam sayısının hemen hemen tamamını atadığı, bu haliyle de tek yetkili biçiminde belirlenmiş olduğu görülmektedir.

Yargı erki çerçevesinde Cumhurbaşkanı'na anayasanın verdiği diğer bir yetkiyse 154. Madde düzenlemesi kapsamında. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Cumhuriyet Başsavcı vekili, Cumhurbaşkanı'nca, Yargıtay Genel Kurulu'nun üyeleri arasından gizli oy usulüyle

tespit edilen beşer aday arasından, 4 yıllığına belirlenmektedir. 1982 Anayasası'nın 155. Maddesi bağlamında Danıştay üyelerinin dörtte biri de yine Cumhurbaşkanı'nca tespit edilmektedir.

Danıştay üyelerinin nitelikleri 2575 sayılı Danıştay Yasası'nda düzenleme altına alınmıştır. Adı geçen yasanın “Danıştay üyelerinin nitelikleri” başlığını taşıyan 8. Maddesi kapsamında;

“Danıştay üyeleri:

- İdari yargı hâkim ve savcılığı,
- Bakanlık, Cumhurbaşkanı yardımcılığı, bakan yardımcılığı, müsteşarlık, müsteşar yardımcılığı, elçilik, valilik,
- Generallik, amirallik,
- Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Genel Sekreterliği,
- Genel ve katma bütçeli dairelerde veya kamu kuruluşlarında genel müdürlük veya en az bu derecedeki tetkik ve teftiş kurul başkanlıkları, ile düzenleyici ve denetleyici kurumların başkanlıkları,
- Yükseköğrenim kurumlarında hukuk, iktisat, maliye, kamu yönetimi profesörlüğü, Kamu kurum ve kuruluşlarının baş hukuk müşavirliği, birinci hukuk müşavirliği, hukuk hizmetleri başkanlığı ve hukuk işleri müdürlüğü, görevlerini yapanlar arasından seçilir.”

Sözü edilen yasanın “Üye seçimi” başlığını taşıyan 9/2. maddesindeyse “idari yargı hâkim ve savcıları, Hakimler ve Savcılar Kurulunca; diğer görevlerde bulunanlar ise, Cumhurbaşkanınca Danıştay üyeliğine seçilirler” hükmü bulunmaktadır. Böylesi bir halde 8. madde kapsamındaki idari yargı hâkim ve savcıları dışında üye seçilebilecek şahıslar, Cumhurbaşkanı'nca Danıştay üyeliği için seçilebilmektedir. Yargıtay üyelerinin tamamı ve Danıştay üyelerinin dörtte üçü Hâkim Savcılar Kurulu'nca (HSK) belirlenmektedir. Bu bağlamda Hakimler Savcılar Kurulu'nun halihazırdaki yeni durumunu da ele almak yararlı olacaktır.

Anayasa değişikliği ile Hakimler ve Savcılar Kurulu'nun yapısında da değişiklik yapılmıştır. Değişiklikten önce kurulun yirmi iki asil on iki yedek üyesi bulunmaktaydı.

Değişiklik sonrası yedek üyelik kaldırılmış ve asil üye sayısı da on üçe indirilmiştir. Adalet Bakanı, kurulun başkanıdır. Adalet Bakanı müsteşarı, kurulun doğal üyesidir (Parakazan, 2019: 74). Cumhurbaşkanı; birinci sınıf olup, birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş adli yargı hâkim ve savcılar arasında üç üye, birinci sınıf olup, birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş idari yargı hâkim ve savcılar arasında bir üye olmak üzere toplamda dört üyeyi tespit etmektedir. Geriye kalan yedi üyenin, üç üyesi Yargıtay üyeleri, bir üyesi Danıştay üyeleri, üç üyesi nitelikleri yasada belirlenmiş olan Yükseköğretim kurumlarının hukuk dallarında görev yapan öğretim üyeleri ile avukatlar arasında Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce tespit edilmektedir (AY. 159/2. madde).

Daha öce altı çizildiği gibi Adalet Bakanı ve Bakan Yardımcısı doğrudan doğruya Cumhurbaşkanı'na atanmaktadır. Ayrıca kurulun dört üyesi, birinci sınıf olan adli hâkim ve savcılardan üç üye, birinci sınıf idari hâkim ve savcılardan bir üye tamamıyla Cumhurbaşkanı'nın takdirleri çerçevesinde belirlenmektedir. Bunun yanında HSK'nun altı üyesi doğrudan Cumhurbaşkanı'nın tek başına kullanacağı yetki bağlamında tespit edilmektedir. HSK'nun geriye kalan yedi üyesi nitelikli çoğunluk çerçevesinde Meclis'çe belirlenmektedir. Karma Komisyonda ve TBMM Genel Kurulunda üçte iki, sonraki durumda beşte üç çoğunluğa ulaşamadığı hallerde, en çok oy alan iki aday arasında ad çekme yöntemine baş vurulmaktadır. Cumhurbaşkanı ve TBMM'de çoğunluğu elinde tutan siyasal parti aynı partinin mensupları olması halinde, Kurul üyelerinin tamamı ya da çoğunluğunun siyasal iktidar ile aynı görüşte bulunması muhtemeldir. Kurul'un yargı mensupları üzerindeki son derece geniş tutulmuş yetkileri göz önünde bulundurulduğu taktirde, böylesi bir durumun yargı erkini oluşturan organları siyasi iktidara, diğer bir ifade ile yürütme organına bağımlı bir yapıya dönüştürebileceği ihtimali ön plana çıkmaktadır (Okşar, 2017: 168).

Anayasa ile düzenleme altına alınmış yargı organları için üye belirleme yetkisiyle donatılmış olan Cumhurbaşkanı'nın sözü edilen değişiklik öncesinde de benzer bir yetkisi bulunuyordu. Altı çizilen anayasa değişikliğiyle aynı zamanda AYM'nin üye sayısı 17'den 15'e indirilmiştir. Askeri yargı örgütlenmesine yine anayasa değişikliği kapsamında son verildiği için adı geçen yargı kolunun gönderdiği üyelikler de sonlandırılmıştır (Gözler, 2018: 712). Anayasanın 146. maddesine göre, AYM'nin 12 üyesi Cumhurbaşkanı, diğer 3 üye Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce belirlenmektedir. Parlamento 2 üyeyi Sayıştay Genel Kurulunun kendi başkan ve üyeleri arasında, her bir boş üyelik için gösterecekleri

üçer aday arasından, 1 üyesiyse baro başkanlarının serbest avukatlar içinde gösterecekleri 3 aday arasından yapacağı gizli oylamayla belirleme yoluna gider.

Yine Cumhurbaşkanı; Yargıtay'dan 3 üye, Danıştay genel kurullarınca kendi başkan ve üyeleri arasından her bir boş üyelik için gösterecekleri üçer aday içinden 2 üye; en az ikisi hukukçu olacak şekilde 3 üyeyi Yükseköğretim Kurulunun kendi üyesi olmayan yükseköğretim kurumlarının hukuk, iktisat ve siyasal bilimler dallarında görev yapan öğretim üyeleri arasından göstereceği üçer aday içinden; 4 üyesiyse üst kademe yöneticileri, serbest avukatlar, birinci sınıf hâkim ve savcılar ile en az 5 yıl raportörlük yapmış AYM raportörleri içerisinde belirlemektedir.

4.4. Partili Cumhurbaşkanı Sıfatı ile Yasama Üzerindeki Etkileri

Parlamente sistemin yerini alan CHS'de güçler ayrılığına dayalı olarak yürütme erki, başkanlık sistemindekine benzer şekilde yasama organının yasa tesis etme yetkisine müdahil olamamaktadır. Bunun yanı sıra Cumhurbaşkanı, mesaj verme yetkisi çerçevesinde, iç ve dış siyaset konuları ile ilgili Meclis'i bilgilendirmek suretiyle yasaların çizilen çerçevede ihdas edilmesi hususunda teşvik ve yönlendirmede bulunabilir. Ayrıyeten yine, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce ihdas edilen yasaları geri gönderme yetkisini kullanmak suretiyle de Cumhurbaşkanı, icracı konumu çerçevesinde, TBMM üzerinde bir çeşit denetleme işlevini yürütmekte, muhalif bir uygulama ortaya koyabilmektedir (Gülener, 2017: 11).

Bu nedenledir ki geçici bütçenin çıkarılabilmesi ve evvelki seneye dair bütçenin değerlendirme oranı çerçevesinde artırılmak suretiyle tatbiki, TBMM'nin en etkili denetim vasıtasından mahrum edilmesi şeklinde değerlendirilmektedir. Çünkü, temsili demokrasilerin tümünde bütçe, parlamentoya ilgili bir yetki olarak görülmektedir ve bu anlamda yürütme üzerinde yasamanın denetime ilişkin en etkin denetim vasıtalarından ve mekanizmalarından birisi olarak görülmektedir. Bunun yanı sıra, Cumhurbaşkanı'na ayrıca bir bütçenin tahsis edilmesi, yürütmeyi güçlü kılarken yasamayı ise zayıflatma yönünde bir sonuç doğurmaktadır. Öte yandansa, mevcut anayasada böylesi bir düzenlemenin bulunmasıyla amaçlanan şey, ABD'deki başkanlık sistemi uygulaması çerçevesinde gözlenen, bütçenin onaylanmadığı hallerde bazen ortaya çıkabilen krizler bağlamındaki tedbirler tesis edebilmektir (Tunç, 2019: 262).

Yasama ve yürütme erklerinin etkileşimli ilişki yöntemlerinden birisini de yine anayasa değişiklikleri kapsamında düzenleme altına alınan Cumhurbaşkanı'nın mesaj verme yetkisi oluşturmaktadır. Sözü edilen düzenleme hususunda, 1982 Anayasası'nın 104/4 maddesi düzenlemesi çerçevesinde, Cumhurbaşkanı'nın, ülkenin iç ve dış siyasetiyle ilgili olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne mesaj verme yetkisi bulunmaktadır. Yasa teklif etme yetkisi olmayan Cumhurbaşkanı, mesaj verme yetkisi bağlamında parlamentodan lüzumlu gördüğü hususlarda yasa tesis etmesini isteyebilmektedir. Bu nedenle ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında bilgi vermek suretiyle Cumhurbaşkanı, TBMM'ne bu kapsamda yasaların çıkarılmasını farklı bir şekilde duyurabilmektedir. Denge ve denetleme çerçevesindeki önem arz eden düzenlemelerinden birisi de bilgi edinme ve denetleme yolları ile ilgili düzenlemeler kapsamında yer almaktadır. Bu bağlamda yazılı soru, genel görüşme, meclis araştırması ve meclis soruşturması şeklinde sıralanabilecek dört araç mevcuttur. Başkanlık modeli uygulamalarında fazla görülmeyen ve daha çok parlamenter model çerçevesinde tatbik edilen yazılı soru ve genel görüşme usulleri mevcut anayasada yer almıştır (Alkan, 2017: 473).

Meclis'in yürütme karşısındaki önem atfedilen denetim mekanizmalarından birisi de Cumhurbaşkanı'na karşı cezai sorumluluk çerçevesinde soruşturma açabilmesi durumudur. Şayet Cumhurbaşkanı görev yaptığı süre zarfında bir suç işlediğine yönelik bir iddia ile karşılaşır ya da bu şekilde suçlanır, parlamento tarafından soruşturma açabilmek imkân dahilindedir. Doğrudan doğruya halkça seçilen ve yürütmenin kendisinde temerküz ettiği Cumhurbaşkanı'nın, cezai sorumluluğu kapsamında yasama organında bir nitelikli çoğunluk öngörülmesi uygun bir yaklaşım olarak değerlendirilmektedir. Yanı sıra, söz konusu soruşturma, görevi döneminde bir suç işlemesi sebebiyle, görevi döneminde açılacağı gibi görev dönemi sona erdikten sonra da açılması mümkündür. Bu konuda, görev sonrası açılacak soruşturmalar bağlamında nitelikli çoğunluğun aranmasının, literatürde eleştirilere neden olduğunu da hatırlatmak gerekmektedir (Alkan, 2017: 474).

Bu nedenle, nispi nitelik arz eden yasama dokunulmazlığı ile mukayese edildiğinde bu düzenleme ile daha kapsamlı bir koruma tesis edildiği dile getirilmektedir. Aynı biçimde yine Cumhurbaşkanı için geniş kapsamlı bir dokunulmazlık zırhı oluşturulduğu ve bu anlamda Cumhurbaşkanı'nın denetiminin çok zorlaştırıldığı kanaati genel kabul görmektedir. Yeni geçilen CHS'de diğer bir denge ve denetleme vasıtası ise CK tesis edebilme yetkisinin tanınmasıdır. 2017 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliğiyle beraber yürütmenin düzenleyici işlemlerinden olan Kanun Hükmünde Kararname ve tüzük

düzenlemeleri mülga olmuş, bunun yerini alan düzenleyici işlem ise CK olmuştur (Özbudun, 2017: 245).

Günümüzde bütün dünyadaki uygulamalar çerçevesinde yürütme erkinin düzenleyici rolü gün geçtikçe artmaktadır. Bu bağlamda özellikle uygulamadaki başkanlık modellerinde başkana yasa kuvvetinde kararname çıkarma yetkisi verme uygulamasının yaygınlık kazandığı gözlenmektedir. Latin Amerika ülkelerindeki başkanlık uygulamalarında görüldüğü üzere başkanlara yasa teklif etme yetkisinin tanınması sebebiyle anayasal çerçevede düzenleme altına alınmış kararnamelere pek sık rastlanılmamaktadır. 2017 yılında gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri kapsamında Cumhurbaşkanı'na bütçe ve kesin hesap teklifi hariç, yasa teklif edebilme imkânı sağlanmamıştır. Öbür yandan ABD Anayasası, başkana açık bir şekilde kararname tesis etme yetkisi sunan bir hüküm içermemektedir (Söyler, 2018: 219).

CK ile sosyal hayatın derununa ilişkin temel noktalar bağlamında düzenlemelere gidildiği gözlenmektedir. Mevcut hükümet modelini oluşturan CHS'nde temel kural, Cumhurbaşkanı'na tanınan CK tesis edebilme yetkisinin yürütmeye ilgili hususlarda mümkün olabileceğidir. Bu bağlamda adı geçen kararnamelerin temel düzenleme sahası, yürütmenin yapısal ve işlevsel yönüyle ilgili yani kuruluşu, teşkilatı ve düzenlenmesi çerçevesinde somutlaşacaktır. Cumhurbaşkanı söz konusu bu yetkiyi, yasama organınca ayriyeten bir yetki yasasına gereksinim duymaksızın ya da bir tasdik işlemini gerektirmeksizin kullanma imkanına sahiptir. Fakat Cumhurbaşkanı'na tanınan bu yetki sınırsız bir mahiyet taşımaz. 1982 Anayasası'nın 14/17. Maddesi düzenlemesi kapsamında "...ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle..." düzenleme altına alınamaz. Bunun yanı sıra, tesis edilen kararnameler yasaya aykırılık teşkil edemez. Çünkü yasayla düzenleme altına alınan sahalarda CK tesis edilemeyecek ve yasayla CK düzenlemelerinin çatışması durumundaysa yasa düzenlemeleri tatbik edilecektir (AY., 104/17. madde)

İlaveten CK ile hüküm altına alınmış bir hususta Meclis sonradan yeni bir hüküm getirecek olursa CK hükmünü yitirmiş olacaktır. Bu şekilde, CK ile ilgili olarak anayasal çerçevenin gayet net bir şekilde çizilmiş olduğu açıkça görülebilmektedir. Diğer taraftan yürütmeye ilgili olup yasa ile hüküm altına alınmış alanların CK ile düzenleme altına alınabilmesi imkân dahilindedir. Henüz yeni bir uygulama olan CHS'de, CK'nin düzenleme tesis etme sahasının ABD uygulamasındaki başkanlık kararnameleriyle mukayese edildiğinde,

kapsam olarak daha dar ve belirli, öngörülebilir bir nitelik arz ettiği söylenebilir. Çünkü, ABD’de uygulanmakta olan başkanlık modelinde başkanın başkanlık kararnameleriyle, yasa ile düzenleme altına alınabilecek konuları ve daha ötesi bunlar vasıtasıyla var olan bir yasada değişikliklere gidebildiği gözlenmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ’ne baktığımızda ise, var olan yasa hükümlerinin bunlarla değiştirilmesi ve ortadan kaldırılması mümkün değildir. Öbür yandan yasa ile düzenleme altına alınmamış konularda yürütmeye ilgili CK çıkarılması mümkündür. Fakat, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin aynı hususta yasa tesis etmesi durumunda CK hükmünü yitirmektedir. Şu durumda CK, günümüzdeki batı demokrasileri bağlamında realize olan yürütmeyi daha güçlü hale getirecek düzenleyici işlemlerin çoğaltılması yaklaşımı bağlamında ele alınmalıdır. Öbür yandan CK, yürütme erkinin idari bağımsızlığının bir gereği olarak değerlendirilmelidir. Bu bağlamda, Cumhurbaşkanı’na kararname tesis etme politikalarını hayata geçirme imkânı verilmelidir. Bunlara ilaveten TBMM’ne yani yasama organına karşı bir dengeleme vasıtası şeklinde ele almak da mümkündür (Gülener, & Miş: 2017: 54).

4.4.1. Yasama Faaliyetleri Yönünden

1982 Anayasası’nın 104. Maddesi düzenlemesi kapsamında, Cumhurbaşkanı yasama döneminin ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde açılış konuşması gerçekleştirebilmektedir. Bunun yanı sıra Cumhurbaşkanı’na, başkanlık modelinde başkana tanınan mesaj verme yetkisi de tanınmıştır. Ülkedeki iç ve dış siyasal gelişmelerle ilgili olarak Cumhurbaşkanı gerekli gördüğü mesajları parlamentoya sunabilmektedir. Mesaj konusunda nasıl bir yöntem ve içerik belirleneceği hususunda ise anayasada bir hüküm yer almamaktadır (Gözler, 2018: 786).

Yürürlükteki 1982 Anayasası’nın 89. Maddesi düzenlemesi bağlamında, Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nce kabulü uygun görülen yasaları 15 gün içerisinde yayımlar. Yayımlanması kısmi ya da tamamen uygun bulunmayan yasalar, tekrar görüşülmesi için, konuyla ilgili oluşturulan gerekçeyle beraber aynı süre içinde, Cumhurbaşkanı tarafından TBMM’ne tekrar gönderilir. Parlamento, geri gönderilmiş olan yasayı üye tamsayısının salt çoğunluğu çerçevesinde aynı şekilde kabul ettiği takdirde, Cumhurbaşkanı yasayı yayımlar (Tunç, 2018: 249).

Cumhurbaşkanının yasaları geriye gönderme konusundaki yetkisi başkanlık modeli uygulamalarında yer alan ve başkana verilen sahip olduğu en önemli yetkilerden birisini teşkil etmektedir. ABD pratiğinde başkanın söz konusu yetkisinin güçlü bir şekilde düzenlenmesinin nedeni, başkanın veto uyguladığı yasanın yasama organınca reddinin de güçlü bir şekilde düzenlenmesinden kaynaklanmaktadır. Başkanın veto ettiği bir yasanın ancak ve ancak üçte iki çoğunlukla tekraren kabul edilmesi durumunda yasalaşabiliyor olması şeklindeki bu güçlü düzenleme mekanizması sayesinde, başkanın veto yetkisi etkisiz hale getirilebilmektedir.

2017 tarihli anayasa değişikliği sonrasında geçtiğimiz CHS’de ise, Cumhurbaşkanı’na tanınan yasaları geri gönderme yetkisini, Meclis’in devre dışı bırakması çok daha kolay bir şekilde düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı’nca geri gönderilmiş bulunan bir yasa Meclis’in salt çoğunluğuyla aynı şekilde kabul edilmek suretiyle yasalaşmakta, Cumhurbaşkanı tarafından ortaya konan söz konusu irade ve yetki geçersiz hale getirilmiş olmaktadır. Cumhurbaşkanı’nın bu usul çerçevesinde kabul edilmiş bulunan yasayı, kanunu yayımlama zorunluluğu bulunmaktadır. Fakat, söz konusu bu yasanın iptali yönünde AYM’nde iptal davası açılması mümkündür. Cumhurbaşkanı’na tanınan bu yasaları geri gönderebilme yetkisi, zorlaştırmacı, güçleştirici veto yetkisi olarak ele alınmaktadır (Özbudun, 2018: 290).

1982 Anayasası, Cumhurbaşkanı’nın yasaları geri gönderme yetkisi hususunda istisnai bir durumu düzenleme altına almıştır: Bütçeyle ilgili yasalar konusunda, mevcut anayasanın 89/2. Maddesi düzenlemesi kapsamında açık bir şekilde Cumhurbaşkanı’na bütçeyle ilgili yasaları geri gönderme yetkisi verilmemiştir. Söz konusu bu düzenleme bütçe yasalarının yıllık ve süreli olma özelliğinin bir sonucu olarak değerlendirilebilir (Gözler, 2018: 660).

Cumhurbaşkanı’na, 1982 Anayasası’nın 104 ve 150. maddeleriyle, yasaların, CK’nin, TBMM İçtüzüğü’nün ya da bunlara ilişkin belli madde ve hükümlerin şekil ve esas açısından Anayasaya aykırılığı savıyla AYM’nde iptal davası açma hakkı verilmiştir. Yine, anayasa değişikliği konusundaki yasalar da Cumhurbaşkanı tarafından halkoyuna sunulabilmektedir. Mevcut anayasanın 175. Maddesi düzenlemesi kapsamında anayasa değişikliğine ilişkin teklif, meclis üye tamsayısının beşte üçüyle ya da üçte ikisinden az bir oyla kabul edilmiş ise, Cumhurbaşkanı, şayet anayasa değişikliğine ilişkin yasayı meclise geri göndermez ise halkoyuna sunmak durumundadır. Diğer bir ifade ile, meclisin üçte ikisinden az oyla kabul etmiş olduğu anayasa değişikliği hususundaki yasa Cumhurbaşkanı tarafından onaylanamaz. TBMM üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile kabul edilmiş bulunan anayasa değişikliği yasası kapsamında Cumhurbaşkanı’na onaylama, geri

gönderme ve halkoyuna sunma olmak üzere üç farklı tercih yapma hakkı tanımıştır. Cumhurbaşkanı, takdiri çerçevesinde konuyu ihtiyari olarak halkoylamasına götürme yetkisine sahiptir (Gözler, 2018: 1181).

Şu anda yürürlükteki hükümet sistemini ifade eden CHS kapsamında Cumhurbaşkanı'na verilen yetkiler içerisinde eleştirilere maruz kalan bir yetki de Cumhurbaşkanı'na tanınmış olan seçimleri yenilemeye ilişkin yetkidir. 1982 Anayasası'nın 116. Maddesi düzenlemesi bağlamında; "Türkiye Büyük Millet Meclisi, üye tamsayısının beşte üç çoğunluğuyla seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Bu halde Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır. Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar vermesi halinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır." düzenlemesine yer verilmiştir (Gözler, 2017: 17).

Başkanlık hükümet modelinde yasama ve yürütme erkleri organik biçimde yekdiğerinden ayrılmıştır ve her biri diğerinin yapısal ve işlevsel durumuna tesir edememektedir. Özü itibarıyla başkanlık modelinin belli başlı öğelerini bünyesinde taşıyan CHS'de, başkanlık modelinden bir çeşit sapma şeklinde ele alabileceğimiz söz konusu bu yetkinin yer almasının nedeni, ilgili değişiklik gerekçesi kapsamında şu şekilde ele alınmaktadır: "...sistem tıkanıklarının milli iradeye müracaatla çözümüne imkân tanınmaktadır. Seçimlerin yenilenmesi durumunda hem Cumhurbaşkanı hem de Meclisin birlikte seçilecek olması, denge kontrol mekanizması açısından önem arz etmektedir. Yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirini kontrol etmesini sağlayacak bu düzenleme, aynı zamanda iki kuvvet arasında kriz oluşması halinde halkın hakemliğine başvurma imkânı getirmektedir." (TBMM, 2018: 447).

Cumhurbaşkanı Hükümet Sistemi'nin arkasındaki önemli isimlerden birisi olan Burhan Kuzu, anayasadaki sistemle ilgili değişiklik teklifinin meclis genel kurulundaki görüşmeleri sırasında, bu sistemin satır aralarına dair aydınlatıcı olabilecek mahiyette, "Amerika'daki model ideal olan bir sistemdir. Bizim getirdiğimiz karşılıklı fesih meselesini Amerika bugün tartışıyor" ifadeleri ile sözü edilen yetki hususunun gerekliliğini vurgulamıştır. Ayrıca Kuzu bir eserinde yer alan "başkana fesih yetkisinin tanınmasının sistemi diktatörlüğe götüreceğine" dair ifadelerine açıklık getirirken de "O eleştiri tek taraflı fesih için yazılmıştır. Bizim getirdiğimiz sistemde hem Başkanın fesih yetkisi hem de Meclis'in Başkanı seçime götürme yetkisi var. Yani bir denge var" ifadelerini kullanmıştır. Yine Kuzu'ya göre, "Amerikan modelinde bir tıkanma olduğunda açacak bir

şey yoktur ve sistem kilitlenir. Kanunlar çıkarılamaz, bütçenin geçirilmesi mümkün olamaz. Biz bu bağlamda çıkış yolu aradık ve bir sonuca vardık: Buna göre eğer meclis kanun çıkarmazsa ve işleri tıkarsa, başkanın seçim kararı alma hakkı olacaktır.” (Kuzu, 2017: 172).

İlgili yasa gerekçesi ve teklifte bulunan söz konusu bu yetkiyi savunan bir anayasa hukukçusu olarak Kuzu’nun ifadelerinden de anlaşılacağı gibi, yeni geçilen bu hükümet sisteminde ortaya çıkabilecek olası tıkanma ve kriz hallerini önlemeye yönelik olarak öngörülen bu yetki yani Cumhurbaşkanı’na tanınan seçimleri yenileme yetkisi doktrinde “fesih yetkisi” olarak adlandırılmaktadır (Gözler, 2018: 447).

Mevcut anayasada konu ile ilgili olarak fesih kavramının bizzat tercih edilmemesinin, kullanılmamasının nedeni ise, 1876 Anayasası zamanında açılmış olan Mebusan Meclisi’nin Padişah II. Abdülhamit tarafından kapatılmasına ilişkin arka plandır. Benzer nitelikteki bir yetkinin TBMM’ne de tanınması sebebiyle anayasada gerçekleştirilen değişiklikler kapsamında ihdas edilen söz konusu bu yetkinin “karşılıklı seçimleri yenileme yetkisi” niteliğini taşıdığı ifade edilebilir (Bilir, 2017: 528).

Seçimlerin yenilenmesine ilişkin olarak Cumhurbaşkanı’nın bir karar alabilmesi bağlamında gerçekleşmesi öngörülen hiçbir koşul mevcut değildir. Tamamıyla Cumhurbaşkanı’nın şahsi takdiri kapsamında seçimlere ilişkin yenilenme kararı tesis edilebilir. Görünüş itibarıyla benzer yetkinin parlamentoya da tanındığı bir gerçek olmakla birlikte, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin öngörülen nitelikli çoğunluğu (üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu) sağlayabilme hususundaki zorluk sebebiyle uygulama bağlamında söz konusu yetkinin yalnızca Cumhurbaşkanı’nca kullanılabilmesi söz konusudur. Seçimlere ilişkin yenilenme kararı tesis edilmesi durumunda 1982 Anayasası’nın 116/4 Maddesi düzenlemesi kapsamında, yenilenmesi kararlaştırılan parlamentonun ve mevcut Cumhurbaşkanı’nın görev süresi yeni seçilecek meclis ve Cumhurbaşkanı göreve başlayıncaya kadar devam eder (Gözler, 2018: 757).

4.4.2. Yargısal Yetkileri Yönünden (Yüksek Yargı Üyelerini Ataması Yönünden)

1982 Anayasası’nda anayasal yargı organları için üye seçme konusunda Cumhurbaşkanı yetkilendirilmiştir. Sözü edilen anayasa değişikliğinden önce de Cumhurbaşkanı bu yetkiyi kullanmaktaydı. Anayasa değişikliğiyle AYM’nin üye sayısı 17’den 15’e düşürülmüştür. Askeri yargı uygulamasına son verildiğinden dolayıdır ki buradan gelen üyelikler de sona

ermiştir (Gözler, 2018: 1014). Anayasanın 146. maddesine göre, AYM'nin 12 üyesi Cumhurbaşkanı'nca, diğer 3 üye ise Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce belirlenmektedir. TBMM 2 üyeyi Sayıştay Genel Kurulunun kendi başkan ve üyeleri arasından, her bir boş üyelik için gösterecekleri üçer aday içerisinde, 1 üyesiyse baro başkanlarının serbest avukatlar arasından gösterecekleri 3 aday içerisinde yapacağı gizli oylama yoluyla belirler.

Cumhurbaşkanı; 3 üyeyi Yargıtay, 2 üyeyi Danıştay genel kurullarınca kendi başkan ve üyeleri arasından her bir boş üyelik için gösterecekleri üçer aday içerisinde; en az ikisi hukukçu olmak üzere 3 üyeyi Yükseköğretim Kurulunun kendi üyesi olmayan yükseköğretim kurumlarının hukuk, iktisat ve siyasal bilimler dallarında görev yapan öğretim üyeleri arasından göstereceği üçer aday içerisinde; 4 üyeyi üst kademe yöneticileri, serbest avukatlar, birinci sınıf hâkim ve savcılar ile en az beş yıl raportörlük yapmış AYM raportörleri arasından tespit etmektedir.

Yargı organı bağlamında Cumhurbaşkanı'na anayasa tarafından verilen diğer bir yetkiyse 154. Madde düzenlemesi kapsamında hüküm altına alınmıştır. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Cumhuriyet Başsavcı vekili, Yargıtay Genel Kurulunun kendi üyeleri arasından gizli oyla belirleyeceği beşer aday arasından Cumhurbaşkanı tarafından dört yıl için seçilmektedir.

16 Nisan 2017'de gerçekleştirilen halkoylaması çerçevesinde, anayasa değişikliğini öngören 6771 sayılı yasanın kabulüyle birlikte Hakimler Savcılar Kurulu'nda gerçekleştirilen değişiklikler bağlamında; Kurul'da yer alan asil üyelerin sayısı 22 iken 13'e düşürülmüş ve yedek üyelik şeklindeki uygulama sona erdirilmiştir. Sözü edilen değişikliklere gidilmeden önce Kurul'da, 22'si asil ve 12'si yedek olmak üzere 34 üye bulunmakta idi. Söz konusu değişikliklerin öncesinde olduğu üzere Kurul'un başkanlığı Adalet Bakanı tarafından yerine getiriliyordu. Yine Bakan ve Bakan Yardımcısı, Kurul'un tabii üyesi olarak görev ifa etmektedir. Bunun yanında Kurul'un ismi "Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'yken gerçekleştirilen düzenlemelerin sonunda "Yüksek" ifadesi atılmak suretiyle "Hâkimler ve Savcılar Kurulu" adıyla tekrar yapılandırılmıştır (Turan, 2018: 52).

Bu düzenleme ve değişiklikler kapsamında HSK; "13 Üyeden oluşur, iki daire halinde çalışır, kurulun yönetimi ve temsili kurul başkanına aittir. Kurul başkanı Adalet Bakanıdır. Adalet Bakanı dairelerin çalışmalarına katılamaz. Kurul, kendi üyeleri arasından daire başkanlarını ve daire başkanlarından birini de başkanvekili olarak seçer. Başkan,

yetkilerinden bir kısmını başkanvekiline devredebilir”. Cumhurbaşkanı’nın seçtiği Kurul üyeleri; “3 üyesi birinci sınıf olup, birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş adli yargı hâkim ve savcıları arasından”, “1 üyesi birinci sınıf olup birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş idari yargı hâkim ve savcıları arasından” tespit edilmektedir.

2017’de gerçekleştirilen anayasa değişikliği sonrasında yasama ve yürütme erklerinin yapısal ve işlevsel durumunda yapılan değişikliklere paralel olarak, yargı erkinin aynı bağlamdaki durumuyla da yakından ilgili önemli birtakım düzenlemeler yapılmıştır (Gülener & Miş, 2017: 18). Gerçekleştirilen düzenlemeler kapsamında, disiplin mahkemeleri haricindeki askeri yargı birimleri yani Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, Askeri Yargıtay ve askeri mahkemelerle ilgili uygulamaya son verilmiştir. Fakat savaş hallerinde asker niteliğine haiz şahısların görevleri kapsamında icra ettikleri suçlar nedeniyle ortaya çıkan davaları görmekle yükümlü olan askeri mahkemelerin tesisi anayasa tarafından hüküm altına alınmıştır. Gerçekleştirilen söz konusu bu anayasa değişikliğiyle Türkiye’de yargıda birlik temin edilmeye çalışılarak, şahısların sivil veya asker olma durumları göz önünde bulundurulmaksızın, herkes için benzer bir yargısal süreç öngörülmüş ve tesis edilmiştir (Turan, 2018: 52).

Bu bağlamdaki görüşleri çerçevesinde Erim, CHS’nin yapısal anlamda katı güçler ayrılığına dayandırıldığının, bu meyanda yürütme gücünün kendisine indirgendiği ve tek söz sahibi olarak bu kapsamdaki yetkileri kullanan Cumhurbaşkanı’nın doğrudan doğruya halkça 5 yıllığına göreve geldiğinin altını çizmektedir. Buna göre sözü edilen bu sistemde, belirli koşullarda yasama organının kendisiyle beraber yürütme organını da seçimlerin yenilenmesi kararı çerçevesinde seçime götürebildiği ve yenilenen sistem kapsamında Cumhurbaşkanı’nın ceza sorumluluğunda genişletmeye gidildiği hususları göz önüne alınacak olursa, bu nitelikler kapsamında yönetim güçlü bir istikrar kazanmıştır. Bununla beraber yine de altı çizilen istikrarın katı bir başkanlık sistemine sebebiyet verme potansiyeli her zaman mevcut bulunmaktadır (Erim, 2017: 72).

Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin seçtiği bir Cumhurbaşkanı uygulamasını içeren parlamenter modelde ya da halk tarafından doğrudan doğruya seçilen bir başkan uygulamasına dayanan başkanlık sisteminde, Cumhurbaşkanı destekleyen bir meclis çoğunluğunun mevcudiyeti ve bu güce karşı denge unsuru olabilecek “objektif ve etkin işleyen bir yargı sisteminin” mevcut olmaması halinde otoriterleşme eğilimlerinin ön plana çıktığı bir sistem söz konusu olabilmekte yada böyle bir sistemden bahsedilebilmektedir

(Ulusoy, 2017: 4). Diğer bir ifadeyle yürütme erkinin yani Cumhurbaşkanı ya da Başkanın yetkilerini, gücünü dengeye getirecek en temel öge, yapısal ve işlevsel anlamda sağlıklı bir şekilde işletilebilen yargı kuvvetinin mevcudiyetidir. Yürürlükte bulunan CHS çerçevesinde kuvvetler arasında bulunan sınırlar daha da belirginleştirilmiş, yargı organının daha da sağlıklı işletilmesi temin edilmiş ve yargı erkine bağımsızlığının yanı sıra tarafsızlık vasfı da kazandırılmıştır. Böylesi bir hal, CHS'nin otoriterleşmesine mâni olabilecek son derece önemli bir parametredir (Yıldırım, 2017: 154).

Yeni sistemde ortaya çıkabilecek zafiyetlerden bir tanesi de; partili Cumhurbaşkanı'nın partisinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde salt çoğunluğu kaybetmesi, başka bir deyişle muhalefetin çoğunluğu kazanması, “yasa yapma” yeterliliğine sahip bulunması halinde; muhalefet tarafından Cumhurbaşkanı'nca düzenleme yapılması istemeyen hususlarda yasa tesis ederek ya da var olan yasayı yürürlükte bırakarak, yürütme erkini oluşturan Cumhurbaşkanı'nın kural oluşturma ve uygulama gücünü zayıflatabileceği ve zafiyete uğratabileceğidir. Konuyla ilgili önemli bir durum da önceden yasal düzenlemeye konu edilmeyen bir husus Cumhurbaşkanı'nca kararnameyle düzenleme altına alınmış olsa bile, çoğunluğun sahibi olan parti ya da partiler sonrasında aynı hususta bir yasa çıkarmak suretiyle CK'ni hükümsüz duruma düşürebileceklerdir (Ardıçoğlu, 2017: 44). Söz edilen bu olasılıkta, literatür çerçevesinde başkanlık modeli kapsamında “kurallar savaşı” veya “kanunlar savaşı” şeklinde isimlendirilen bir husus tezahür edebilecektir.

Sözü edilen bu olasılıkları somut bir örnek çerçevesinde izah etmek üzere, 1982 Anayasası'nın 128. Maddesi düzenlemesi kapsamında son fıkrada yer verilen düzenlemeyi ele almak yararlı olacaktır. Söz konusu hüküm bağlamında: “Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir.” Yine aynı maddede ki ikinci fıkra düzenlemesi kapsamında, üst düzey idarecilerin statüleri hususundaki temel esaslar ve ilkeler yasa konusudur. 2017 yılında gerçekleştirilen anayasal değişikliklerin getirdiği düzenlemeler kapsamındaysa, üst düzey idarecilerin atanmaları hususundaki yöntem ve esaslar CK ile düzenleme altına alınacaktır (AY. 104/9. madde). Altı çizilen bu düzenlemeler beraber ele alındığında şöyle bir sonuca varılabilir: Üst düzey idarecilerin nasıl ve ne biçimde atanacağı hususunda Cumhurbaşkanı belirlemede bulunabilecek; fakat, bu idarecilerin yetiştirilmelerine ilişkin yöntem ve esaslarla statüleri hususunda düzenleme tesis edemeyecektir. Konunun önemli bir yanı da şudur ki, şayet Meclis sonradan üst düzey idarecilerin atanmaları hususunda usul ve esasları içeren bir yasa tesis ederse, CK hükmünü yitirmiş olacaktır (Ardıçoğlu, 2017: 44).

Bu kısmın sonunda, CK'nin olağanüstü haller bağlamındaki tesirine de bakmak yararlı olacaktır. Bu kapsamda genel bir yaklaşımla ifade edilebilir ki; olağanüstü hâl rejimi hususunda tesis edilen hükümler de yeni sistem içerisinde yürütme erkini oluşturan Cumhurbaşkanı'nın anayasal konumunu ve gücünü artıracak bir nitelik arz etmektedir. Bu çerçevede tesis edilen hükümler bağlamında, 1982 Anayasası'nın önceki halinde yer alan iki olağanüstü idare şeklinden “sıkıyönetim” uygulamasına son verilmiş, “olağanüstü hâl” uygulamasıysa korunmuştur. Anayasa değişikliği öncesindeki uygulanan sistemde Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında bir araya gelen BK'nca ilanına karar verilen olağanüstü hâl, yeni hükümet sisteminde yalnız başına Cumhurbaşkanı'nca ilan edilmek suretiyle tesis edilmektedir. Bunların yanı sıra, Cumhurbaşkanı'na olağanüstü hâl süresi içerisinde “Olağanüstü Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri” çıkarabilme yetkisi tanınmıştır. Sözü edilen bu kararnamelerin önceki uygulama çerçevesinde anayasada yer alan ve doktrinde eleştirilere maruz kalan olağanüstü KHK'lerinden ciddi anlamda bir farkı bulunmamaktadır. Aynı kapsamda temel farkın şu bağlamda somutlaştığı görülmektedir: “Savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hariç olmak üzere; olağanüstü hâl sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri bir ay içerisinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar.” Söz konusu bu düzenleme, kuşkuya yer bırakmayacak bir şekilde, anayasa hukuku usulü ve tekniği bakımından olumlu bir düzenleme biçiminde ele alınabilir, pozitif bir adım olarak değerlendirilebilir.

4.5. Yasama, Yürüme ve Yargı Erkleri Arasındaki İlişkilerin Kuvvetler Ayrılığı Açısından İncelenmesi

Devletin üç erkinin birbirinden farklı üç fonksiyonu bulunmaktadır. Her bir organ kendi fonksiyonunu ifa etmektedir. Devletin yasama ve yargı fonksiyonu dışında kalan fonksiyonları yürütme fonksiyonunu oluşturmaktadır. Yürütme organı, yürütme fonksiyonunu idari tasarruflarla, işlemlerle yerine getirmektedir. Hukuki işlem, hukuk düzeninin öngördüğü hukuki sonuca yönelik irade açıklamasıdır. İdari işlemler ise, idarenin idare fonksiyonunu yerine getirmek için hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade açıklaması şeklinde tanımlanmaktadır (Gözler, 2018: 607).

Yasama organı, anayasanın çizdiği sınırlar içinde şekli hukukun belirleyicisidir. Bir devletin hukuk düzenini belirleyen, bir sosyal ilişkiyi hukuk içine alan ya da hukuk alanından çıkaran yasama organıdır. Bu durum bizi yasama yetkisinin genel ve asli olması özelliğine götürmektedir. Yasama organı, bir konuyu dilediği ölçüde ayrıntılı düzenleyebilir. Yasama organı anayasaya aykırı olmamak üzere konu bakımından sınırsız bir yetkiye sahiptir. Yasama organı aynı zamanda bir konuyu doğrudan doğruya araya herhangi bir işlem girmeksizin düzenleyebilmektedir (Özbudun, 2018: 209).

Yürütmenin faaliyette bulunabilmesi için önceden kanun ile o sahada yetkilendirilmiş olması gerekmektedir. Yürütme kanunla başlar ve kanun olmayan bir sahada yürütme de yoktur. Yürütme organı, kural olarak kanundan kaynaklanan (*secundum legem*) ve kanuna aykırı olmayan, kanunun çizdiği sınırlar içinde (*intra legem*) hukuki işlemler yapabilmektedir. Bu kuralın istisnaları, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve olağanüstü halde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesidir. Cumhurbaşkanı'nın yürütme yetkisi kapsamında kanunun çizdiği çerçevede kanunun uygulama görevini yerine getirirken yukarıda tanımını yaptığımız idari işlem tesisi yoluna gidecektir. Cumhurbaşkanı tarafından alınan tüm kararlar tek bir irade açıklaması olduğu için basit işlemdir. Yürütme yetkisini kullanırken hiçbir organla yetki paylaşımı içinde olmadığı için Cumhurbaşkanının imzası olan müşterek kararname türünde bir işlem bulunmamaktadır (Bilir, 2017: 74).

Bu işlemler belli kişi ve durumlara ilişkin olan, o kişilerin hukuki durumunu değiştiren bireysel idari işlemler olabileceği gibi (örneğin bir memurun atanması) Cumhurbaşkanının üstlendiği görevi yerine getirebilmek için genel, kişilik dışı kanunun boşluklarını dolduracak ve yeni kurallar koyma niteliğinde düzenleyici işlemler de olabilir (Ardıçoğlu, 2017: 25).

Cumhurbaşkanı, düzenleme yetkisinin kaynağını anayasadan, kanundan ve idareye tanınan takdir yetkisinden almaktadır. Anayasada açıkça belirlenen düzenleyici işlemler, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve Cumhurbaşkanı yönetmelikleridir. Cumhurbaşkanı, yasaların ve CK'nin tatbikini temin etmeye matuf olarak ve sözü edilen bu hukuki metinlere aykırılık teşkil etmemek kaydıyla Cumhurbaşkanlığı yönetmelikleri çıkarabilmektedir. Cumhurbaşkanlığı yönetmelikleri normlar hiyerarşisinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesinden sonra gelmektedir. Cumhurbaşkanı anayasada sayılanlar haricinde öğretide adsız düzenleyici işlem adı verilen grupta yer alan tebliğ, genelge, sirküler tamim gibi işlemlerle de kural koyabilmektedir. Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri dışındaki tüm işlemlerine karşı 2575 sayılı Danıştay

Kanunu'nun 24. maddesi gereği ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da dava açılabilmektedir (Gözler, 2018: 608).

1982 Anayasası'nda değişiklikler öngören ilgili yasa çerçevesinde, anayasada yargı yetkisini düzenleme altına alan 9. Madde kapsamında “yargının bağımsızlığı” ilkesinin yanına “tarafsızlık” ilkesi de ilave edilmiştir. Bu şekilde “bağımsızlık” ilkesinde olduğu üzere “tarafsızlık” ilkesi de yargı erkinin anayasal çerçevedeki niteliklerinden biri halini almıştır (Turan, 2018: 51).

2017 yılında gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri kapsamında, parlamenter sisteme son verilmesiyle beraber uygulaması sonlandırılan başbakanlık ve bakanlar kurulu yerine ikame edilen kabinede yer alan Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların görevleri kapsamında işledikleri iddia edilen suçlar dolayısıyla Yüce Divan'da yargılanması hususu AYM'nin görev ve yetkileri arasına dahil edilmiştir. Yine bu bağlamda sözü edilen anayasal değişiklikler çerçevesinde, yasama ve yürütme organlarındaki değişimlerle paralel bir şekilde, yargı erkinin yapısal ve işlevsel durumuyla ilgili olarak da birtakım düzenlemeler yapılmıştır (Gülener & Miş, 2017: 18).

Yürürlükte bulunan CHS, güçler ayrılığı uygulaması bakımından hayli katı olarak değerlendirilse de ABD başkanlık modeli uygulaması ile mukayese edildiğinde göreceli olarak oldukça yumuşak bir hükümet sistemi olarak karşımıza çıkmaktadır. Zira, Türkiye özelindeki bu hükümet modelinde yani CHS'de, yasama ve yürütme organlarının her birinin yekdiğerine karşı seçimlere götürme mekanizması ile donatılmıştır. Dolayısıyla seçimlerin yenilenmesi kararını veren organ kendi hukuki varlığını da sonlandırıp seçime gitmek zorunda kalmaktadır (Akçakaya & Özdemir, 2018: 931). Bu iki organ arasında vuku bulacak anlaşmazlıklar ve uyumsuzluklar bağlamında bir çözüm olarak ele alınabilecek bu düzenleme vasıtasıyla yeni seçimlere gidilmesi, muhtemel tıkanma ve kriz durumlarını aşmada ve sisteme yenilenerek daha güçlü başlangıçlara fırsat vermesi bakımından önemli bir düzenleme olarak görülmektedir. Bunun yanı sıra, seçimlere ilişkin yenileme kararı veren tarafın kendi organının seçimlerini de yenilemek zorunda kalması bir denge mekanizması şeklinde tezahür etmektedir (Coşkun, 2017: 10-11).

Hukuk devletinin realize olması bağlamında devlet tüzel kişiliğinin üç temel organı olan yasama, yürütme ve yargı işlevlerinin kuvvetler ayrılığı ilkesi bağlamında farklı organlarca yerine getirilmesi ve karşılıklı olarak birbirlerinin alanlarına karışmaması demokratik rejimleri farklı kılan en temel özelliklerden birisidir. Bunun yanı sıra, böylesi bir ayrımı mutlak bir ayrılmadan öte, iş bölümü olarak ele almak gerekmektedir. Mutlak ayrılık

devlet tüzel kişiliği bakımından tıkanma ve çalışmaz hale gelme durumuna tekabül edeceğinden dolayı, burada erklerin mutlak ayrılmasından daha çok, müteakıl etkileşim, yol, yöntem ve usulleri ile iş birliği içinde uyumlu bir şekilde çalışmasını devam ettiren bir devlet tüzel kişiliği söz konusu olmaktadır.

Öbür yandan, sözü edilen organlar, karşılıklı olarak kendilerine tanınan yetkileri kullanarak birbirlerine karşı denge oluşturmakta ve ayrıca bir denetim işlevini de yerine getirmektedir (Gönenç, 2007: 44). Bu bağlamda hükümet modelinin ismi ve nitelendirmesinin ötesinde, sağlıklı bir şekilde işleyebilen bir demokratik rejimin tesis edilebilmesi hususu, sözü edilen bu denge ve denetim mekanizması ve araçları ile yakından ilgilidir. Tam da bu sebeptir ki 2017 tarihinde gerçekleştirilen anayasal değişiklikler kapsamında geçtiğimiz CHS’de, güçler arasındaki etkileşim araçları tespit edilmek suretiyle, bu organların demokratik rejimin işleyişine hangi keyfiyette ve içerikte bir katkı sağladığının ele alınması yararlı olacaktır.

Cumhurbaşkanı’na verilen, yasama organına mesaj verme ve özellikle de yasama süreciyle ilgili olarak veto yetkisinin, sistemde, yasama organına karşı çok önemli birer yetki niteliğinde ortaya çıktığı görülmektedir. Bunun yanında CK tesis edebilme yetkisi de Cumhurbaşkanı’na idari bağımsızlığı bağlamında sağlanmış önemli bir denge, denetim vasıtası şeklinde görülmektedir. Cumhurbaşkanı’na sağlanan bu yetkiler karşılık olarak TBMM’nin de güçlü yürütmeyi temsil eden Cumhurbaşkanı’na karşı birtakım denge ve denetim içerikli yetkileri mevcuttur. Bu nedenle parlamentonun Cumhurbaşkanı ve kabine ile temsil edilen yürütme organına karşı soruşturma açma yetkisinin yanı sıra, bilgi edinme ve denetim mekanizmaları ile bütçe konusundaki yetkisi bu bağlamda zikredilebilir. Buna ilaveten, uluslararası anlaşmaların TBMM’nce bir yasayla uygun bulunması hususundaki zorunluluk, parlamentoya Cumhurbaşkanı ile somutlaşan yürütmenin dış politikasını denetim olanağı sunmaktadır (Zengin, 2019: 19).

Antlaşmaların onaylanması hususundaki yürütmenin yetkili organ niteliğini düzenleme altına alan 1982 Anayasası’nın 104/11 Maddesi kapsamında milletlerarası antlaşmaları onaylama ve yayımlama yetkisi doğrudan Cumhurbaşkanı’na verilmiştir. Söz konusu antlaşmalar, Cumhurbaşkanı’nın kararı çerçevesinde onay görmektedir. Ancak, bu yetkinin Cumhurbaşkanı tarafından kullanabilmesi, Meclis’ce bir yasa çerçevesinde söz konusu onaylamayı uygun bulmasına bağlanmıştır (Atar, 2017: 267). Zikredilen bu düzenlemeyle Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Cumhurbaşkanı’nı yani yürütmeyi denetimi mümkün olabilmektedir.

Temsili demokrasi rejimleri kapsamında yer alan hükümet modellerinde bütçe, yasama ve yürütme erkleri arasındaki karşılıklı etkileşim vasıtalarından birisi olarak kabul edilmekte ve yasama organının yürütme üzerindeki hâkimiyetini realize ettiği önemli noktalardan birisidir. Şu anda Türkiye’de yürürlükte olan CHS’nde ise yürütmenin, bütçe ve kesin hesap ile ilgili yasa tekliflerini sunduğu görülmektedir. Sözü edilen tekliflerin gerek görüşülmesi ve gerekse kabul edilmesiye TBMM’nin görev ve yetkileri arasında yer almaktadır.

2017 tarihli anayasada değişiklikler öngören düzenleme bağlamında anayasanın 161/4 Maddesi düzenlemesi kapsamında bütçe yasası zamanında yürürlüğe sokulamazsa geçici bütçe yasası hazırlanır ve eğer bu yasa da da çıkarılamazsa yeni bütçe yasasının kabulüne değin bir evvelki senenin bütçesi, değerlendirme oranı çerçevesinde artırılmak suretiyle tekraren uygulanma yoluna gidilir. Sözü edilen düzenlemeyle yasama organının bütçe vasıtasıyla yürütme erkini denetleme imkanının sonlandırıldığı ve kuvvetler ayrımı ilkesinin zayıflatılmış olduğu bağlamında eleştiriler dile getirilmektedir (Esen, 2017: 57).

Herhangi bir hususta bilgi edinmeye matuf olarak olabileceği gibi yürütme organının denetlenmesi kapsamında da meclis araştırması yöntemine başvurmak mümkündür. Bu sebepten dolayıdır ki meclis araştırmasının etkinliği ve etkililiği, diğer denetim yollarıyla mukayese edildiğinde daha yüksek olarak değerlendirilmektedir. Meclis araştırması kapsamında elde edilen bilgi ve belgeler, meclis soruşturmasına dönüşebilir ya da TBMM’nin yasama sürecinde rehberlik edici bir fonksiyonu da yerine getirebilir. Meclis soruşturması usulünderse gerek Cumhurbaşkanı yardımcıları ve gerekse bakanlarla ilgili olarak görevleri kapsamında bir suç işleme iddiası bağlamında açılması söz konusu olmaktadır.

Meclis soruşturması açılması konusunda nitelikli çoğunluk öngörülme suretiyle bir zayıflatma söz konusu ise de görev sonrası dönemde de açılabilmesi imkanının sağlanması dolayısıyla etkin bir denetim vasıtası şeklinde değerlendirilmektedir. Yasamanın bilgi edinme ve denetleme yollarından birisi olarak meclis soruşturması yöntemi özellikle de Yüce Divan’a gönderme ve müteakiben mahkûmiyetle neticelenirse sonuç itibarıyla Meclis’in elindeki etkin ve etkili bir denetim aracı olmuş olmaktadır. Çünkü mahkûm edilen bir Cumhurbaşkanı yardımcısı ya da bakanın görevi bu şekilde son bulmuş olmaktadır (Özbudun, 2017: 244).

2017 yılında yapılan anayasa değişikliğinden önce Cumhurbaşkanı’nın Yargı organıyla ilgili görev ve yetkileri şu şekilde düzenleme altına alınmış bulunuyordu: AYM üyelerini,

Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcı vekilini, Askeri Yargıtay Üyelerini, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Üyelerini, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Üyelerini seçmek. Yargı organları konusundaki atama yapma yetkisinin Cumhurbaşkanı'na verilmesinin temel nedeni, tarafsız tek makam niteliğini haiz olmasından dolayı idi.

Yargı konusunda Cumhurbaşkanı'na sağlanan atamaya ilişkin yetkiler, kendisine yargı erkine doğrudan müdahale etme gücü temin etmektedir. Sözü edilen bu güç, “tarafsız ve adalet duygusundan yoksun bir Cumhurbaşkanı'nın elinde, yargının baştan aşağı bozulmasına neden olabileceği gibi, Cumhurbaşkanlığı görevini laikiyle başaran bir Cumhurbaşkanının elinde çok sağlam bir adalet mekanizmasının yaratılmasına da yarayabilir” (Soysal, 1986: 327). Devletin başı olması hasebiyle Cumhurbaşkanı'na sağlanan yetkiler arasında anayasa değişikliği öngören yasaları halk oyuna sunmak, AYM'de iptal davası açmak ve Yüksek Hakimleri atamak yetkileri sayılabilir.

2017 yılında yapılan ve beraberinde CHS'e geçişi getiren anayasa değişikliğinden sonra Cumhurbaşkanı'na sağlanan yargı erki kapsamındaki görev ve yetkiler şu şekilde sıralanabilir: Yasaların, TBMM İçtüzüğü'nün tümünün ya da belirli hükümlerinin Anayasaya şekil ya da esas açısından aykırılık savı ile AYM'de iptal davası açmak. Hakimler Savcılar Kurulu'na üye seçmek, AYM'ne üye seçmek, Danıştay üyelerinin dörtte birini seçmek.

1982 Anayasası'nın 104. Maddesi düzenlemesi kapsamında ve yukarıda da altı çizildiği üzere, Cumhurbaşkanı, yargı erkine ilişkin olarak AYM'ne iptal davası açmak ve yüksek mahkemelere üye belirleme yetkisine sahiptir. Sözü edilen bu yetkinin gerekçesi, 1982 Anayasası'nın 103. Maddesi ile düzenleme altına alınan ve Cumhurbaşkanı'nın tarafsızlık yemini çerçevesinde tarafsız bulunduğuyla ilişkin kabul ile ilgili hükmüdür. Anayasanın benimsemiş olduğu güçler ayrılığı ilkesi çerçevesinde, yasama, yürütme ve yargı organları birbirlerinin yetki alanına müdahale edemezler.

Malum olduğu üzere sözü edilen bu üç kuvvetin tekbir elde temerküz etmesi, yoğunlaşması zümre, kişi ya da sınıf diktatörlüğüne sebebiyet vermiş olur. Fakat bilinen bir gerçek ki modern anayasalar ve demokrasiler bağlamında güçler ayrılığı ilkesine ayrı bir önem atfedilmekte ve hukuk devletinin temel nirengi noktası olarak kabul edilmektedir. Temel hak ve özgürlüklerin ön planda olduğu demokratik rejimlerin tesisi ve sürdürülebilirliği bağlamında hukuk devleti ve kuvvetler ayrılığı ilkeleri ayrı bir öneme sahiptir. Tam da açıdan, Cumhurbaşkanı'na temin edilen görev ve yetkilerin kullanılması

bağlamında, kuvvetler ayrılığı uygulamasının da bir gereği olarak, tarafsızlık olmazsa olmaz (sine qua non) bir nitelik arz etmektedir.

4.6. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Getirilen Eleştiriler ve Öneriler

Türkiye’de 2017 tarihli anayasa değişikliği çerçevesinde mevcut parlamenter hükümet sisteminin yerine ikame edilen CHS, yürürlük tarihi itibariyle devlet tüzel kişiliğinin temel bileşenleri olan yasama, yürütme ve yargı erkleri kapsamında ve bu organların yapısal-işlevsel durumları bağlamında bazı önemli değişikliklere neden olmuştur. Sözü edilen bu değişiklikler çerçevesinde, henüz uygulamanın başında bulunulan bir dönem itibariyle CHS ile ilgili olarak birtakım olumlu ya da olumsuz eleştiriler dile getirilmektedir. Bu bağlamda CHS’nin yasama, yürütme ve yargı erkleri kapsamında ortaya çıkardığı etkilerin ve aynı bağlamda önerilerin odağında bulunduğu bu tartışmalara, çalışmanın bu kısmında değinmek ve konuyu farklı yönleri ve boyutları ile ele almak yararlı olacaktır. Olumlu ve olumsuz başlığı ile kategorize ettiğimiz bu farklı görüş ve düşüncelerin kendi bağlamında bir dayanağı ve tutarlılığı mevcut bulunmaktadır. Burada öncelikle CHS bağlamında dile getirilen ve daha çok önerileri içeren olumlu eleştirileri ele alacağız.

4.6.1. Olumlu Eleştiriler

1982 Anayasası’nın hazırlanma aşamasında da gündeme gelen ancak tepki görerek kabul edilmeyen başkanlık hükümet sistemi, 21.01.2017 tarihli anayasa değişikliği teklifi kapsamında Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilmiş ve genel olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CHS) adıyla anılmaktadır. Sorumlu ve sorumsuz kanadıyla, bir tarafta Bakanlar Kurulu ve diğer tarafta ise Cumhurbaşkanı olmak üzere düalist bir yürütme öngören parlamenter hükümet sisteminin yerine ikame edilen, tek başlı ve doğrudan doğruya halkın seçtiği bir Cumhurbaşkanı’ndan müteşekkil bir yürütmeyi esas alan ve bu bağlamda farklı özellikleriyle başkanlık hükümet modeline yakın bulunan Türk tipi bu yeni hükümet modeli, 16 Nisan 2017’de gerçekleştirilen halk oylamasıyla kabul edilmek suretiyle yürürlük kazanmıştır.

CHS’nin öbür hükümet modellerine nazaran güçlü ve zayıf olmak üzere bazı özellikleri ön plana çıkmaktadır. Sözü edilen bu üstünlükler ve zayıflıklar mukayesesi ise daha çok ağırlıklı olarak benzediği başkanlık hükümet modelinin en temel örneğini oluşturan ABD

uygulamasıyla da bazı açılardan karşılaştırmalar yapılmak suretiyle olumlu ve olumsuz durumlar tartışılarak, analiz edilecektir.

Yürürlükte bulunan CHS'ne yöneltilen olumlu anlamdaki eleştiriler genel olarak başkanlık sistemi bağlamında dile getirilen olumsuz içerikli eleştirileri izale etmek maksadıyla, getirilen düzenlemeler ve başkanlık sistemi bağlamındaki öne çıkan olumlu eleştiriler çerçevesinde ifade edilmektedir. Bu içerik kapsamında CHS'ne yönelik olarak paylaşılan olumlu eleştirileri şu şekilde ifade etmek mümkündür:

a) Türkiye'de önceden uygulanan parlamenter hükümet modelinin tersine CHS'inde hükümetin teşkil edilememesi, şayet kurulsaydı bile güvenoyuyla düşürülebilmesi mevzu bahis olmaz. Katı güçler ayrılığı üzerine temellendirilen "Başkanlık Hükümet Sistemi'nin belli başlı özelliklerini içeren CHS'nde, Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimleri ve Cumhurbaşkanlığı seçiminin gerçekleştirilmesini müteakip, Cumhurbaşkanı seçilen kişi Cumhurbaşkanlığı kabinesini teşkil eder ve Meclis'ten güvenoyu almaya gerek olmadan görevinin başına geçer. Bu nedenle bir hükümet krizinin ortaya çıkma durumu mevzu bahis değildir.

Eski parlamenter hükümet modelinde gerçekleştirilen genel seçimler neticesinde Meclis'te çok sayıda siyasal parti grubunun kurulması mümkün olmaktaydı. Bu nedendir ki hükümetin kurulamaması ya da ancak koalisyon biçiminde kurulmasının mümkün olması ve genel olarak normal görev sürelerini tamamlayamaması ya da Meclis'çe güvensizlik oyuyla düşürülmesi yüzünden son derece kısa ömürlü olmaları veya koalisyon hükümetlerinde ortaya çıkan tikanıklık ve kriz durumlarıyla hükümetin istifa etmesi gibi bazı durumların tezahür etmesiyle beraber istikrarsız, uzun ömürlü olmayan idareler oluşmakta, idarenin yapısal ve işlevsel durumu zaafa uğramaktaydı. Fakat, sözü edilen bu sisteme ikame olarak yürürlüğe giren CHS'de altı çizilen bu olumsuzlukların olmaması öngörülmektedir. Eski parlamenter hükümet modelinde yasama organının içinden çıkan ve siyasal olarak yine Meclis'e karşı sorumluluk taşıyan hükümet, yeni CHS'nde doğrudan doğruya halkın seçtiği Cumhurbaşkanı'nca teşkil edilmektedir (Akçakaya & Özdemir, 2018: 932-933).

b) Diğer taraftan başkanlık hükümet modelinin tatbik edildiği ülkelerde de demokrasi karşıtı askeri içerikli müdahaleler vuku bulmaktadır. Fakat, yürürlükte bulunan CHS'nde yürütme erki çok daha güçlü hale getirildiğinden, demokrasi karşıtı askeri darbelerin meydana gelmesi zordur. Mevcut CHS'nin eski parlamenter modele kıyasen mezkûr

konuda çok daha avantajlı bir konumda bulunduğu rahatlıkla ifade edilebilir (Akçakaya & Özdemir, 2018: 136-137).

c) Başkanlık modeli uygulamalarında iki seçim dönemi arasında seçim yapılması mümkün değildir. Diğer bir deyişle erken seçim şeklinde bir mekanizma bulunmamaktadır. Böylesi bir durumda, başkanlık modeli içinde başarılı olamamış bir başkanının bulunması halinde, bu başkanın seçime gidilmek suretiyle görevinin sonlandırılması mümkün olamamaktadır. Bunun yanı sıra böyle bir durum, başkanlık modelinde ekonomik, sosyal ve siyasal bazı olumsuz durumların meydana gelmesine sebebiyet vermektedir. Başkanlık modeli kapsamında ortaya konan bu olumsuz eleştiri çerçevesinde, CHS'nde Cumhurbaşkanı'nın yanı sıra yasama organının da erken seçim kararı alabiliyor olmasını mümkün kılan düzenleme, son derece önemlidir (Akgün, 2019: 54).

d) Diğer bir açıdan ise, CHS güvensizlik ya da güven oylaması gibi uygulamalar açısından eski parlamenter modele nazaran birçok avantajları bünyesinde barındıran bir idari sistemdir. Bu bağlamda uzun soluklu, istikrarlı hükümet uygulamalarının mümkün olabileceği ve görev süresi sona ermeden hükümetlerin düşürülemeyeceği hususu değerlendirilmektedir.

e) ABD'deki Başkanlık sisteminde devlet başkanlığı seçimleri 4 yılda bir yapılmakta iken, yürürlükte bulunan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Cumhurbaşkanlığı seçimleri beş yılda bir yapılmakta ve bir kişinin en çok iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilmesi mümkün olabilmektedir. Bunun yanı sıra Cumhurbaşkanı seçilebilmek için seçmenlerin kullandığı geçerli oyların %50'sinin üstünde oyu alabilmesi gereklidir (Turhan, 2018: 56).

f) Mevcut CHS'de, Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisi bağlamında kararname tesis etme yetkisine sahip bulunmaktadır. Fakat sözü edilen bu kararnamelerle 1982 Anayasası'nın 1 ve 2. bölümlerinin konusunu teşkil eden temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile 4. Bölümde ele alınan siyasi hak ve ödevler konusunda düzenlemelere gidemeyecektir. 1982 Anayasası kapsamında bir hususun ancak yasayla düzenleme altına alınması gerekiyorsa, bu konuda da kararname tesis edilemeyecektir. Diğer bir ifade ile, kararnamelerle düzenleme altına alınacak alanlara her ne kadar olağanüstü idarede sınırsız yetki olsa da anayasal düzeyde bazı sınırlamalar tesis edilmektedir (Eren, 2019: 12).

g) Başkanlık sistemlerinde yasa teklifinde bulunma yetkisi ancak kongre üyelerine tanınmakta ve Başkana yasa teklifinde bulunma yetkisi verilmemektedir. CHS'nde de sözü edilen husus bu şekilde hüküm altına alınmıştır. Bu kapsamda Cumhurbaşkanı ve

yardımcılarının yasa teklif etmeleri mümkün değildir. Yasa teklifinde bulunma yetkisi anayasal çerçevede yalnızca milletvekillerinin uhdesine verilmiştir (Günay, 2019: 56).

h) Mevcut hükümet sistemimiz olan CHS’nde yer verilen veto yetkisi de başkanlık modelindeki uygulama ile aynı bağlamda düzenlenmiş ve benzer şekilde işlemektedir. Cumhurbaşkanı’nın Türkiye Büyük Millet Meclisi’nce onaylanmak suretiyle gönderilen yasa tekliflerini veto etme yetkisi; vetoya maruz kalan bir yasa, TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğuyla defaten kabul edilirse, Cumhurbaşkanı’nın söz konusu yasayı onaylaması zorunludur (Akçakaya & Özdemir, 2018: 931).

ı) Başkanlık modeli uygulamalarındakine benzer şekilde CHS’nde aynı şahıs aynı zamanda hem yasamanın hem de yürütme organının üyesi sıfatını taşıyamamaktadır. Bu nedenledir ki TBMM üyeleri içinden cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlık görevine atanmış bulunanların Meclis üyelikleri son bulmaktadır (Günay, 2019: 56).

i) Mevcut CHS’ne yöneltilen olumlu niteliğe sahip eleştirilerden birisi de yönetimde istikrar konusundaki üstünlüğü bağlamındadır. Eski parlamenter model uygulamasında hükümeti kurmak için gerekli yeter sayıya erişilememesi halinde, koalisyon hükümetleri teşkil edilmekte ve bu durum da son tahlilde hükümetlerin görev sürelerinin kısa olmasına sebebiyet vererek yönetimde istikrarsızlığı ortaya çıkarıyordu. Parlamenter sistem sonrasında geçtiğimiz mevcut hükümet sisteminde yani CHS’nde ise böylesi bir durum mevzu bahis bulunmamaktadır. Zira, Cumhurbaşkanı seçilebilmek için geçerli oyların yarısından fazlasını elde etmek yeterli bulunmaktadır. Şayet adaylardan birisi, ilk oylamada geçerli oyların yarıdan fazlasını elde edemez ise ikinci tur oylamaya gidilmesi söz konusu olmaktadır. Söz konusu bu tura en fazla oyu alan iki aday katılmaktadır ve bu oylamada en çok oyu elde eden aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olmaktadır. Bu nedenle her hâlükârda Cumhurbaşkanı’nın seçilmesi mümkün olmakta ve hükümet kurulabilmektedir (Akçakaya & Özdemir, 2018: 934).

4.6.2. Olumsuz Eleştiriler

2017 yılında yapılan anayasa değişikliği kapsamında yürürlük kazanan CHS, hem bu sisteme hazırlık döneminde ve hem de yürürlüğe girdikten sonra hararetli tartışmalara konu olmuş ve bu olumlu ve olumsuz düşünce beyanları, özellikle uygulamada karşılaşılan durumlar bağlamında, devam etmektedir. El’an süren bu tartışmalar kapsamında, bir taraftan söz konusu sistemin gerekli olduğu yönünde görüşler ifade edilirken, diğer yandan

böylesi bir hükümet sisteminin gerekli olmadığı ve hatta birtakım olumsuzlukları beraberinde getirdiği ve bu nedenle de eski parlamenter modele geri dönülmesi gerektiği yönünde görüşler ileri sürülmektedir. Altını çizmek gerekir ki yeni hükümet sistemini bu bağlamda olumsuz olarak değerlendirenlerin sayısı da oldukça fazladır. Çalışmanın bu kısmında CHS'ne, bazı olumsuzluklar bağlamında yöneltilen eleştirilere değinilecektir. Bu kapsamdaki görüşleri ana başlıkları ile şu şekilde ele alabiliriz:

a) Yeni sistem kapsamında Cumhurbaşkanı'nın cezai sorumluluğunu düzenleme altına alan madde çerçevesinde, Cumhurbaşkanı'nın bütün suçlar bakımından yargılanabilmesi hususu hüküm altına alınmış ve sözü edilen düzenleme ile Cumhurbaşkanı'nın yargılanmasının kolaylaştırılması yanında cezai sorumluluğuyla ilgili kapsam da genişletilmektedir. İlk bakıştaki bu şekli durumun ötesinde, maddedeki düzenleme ayrıntılı olarak ele alındığında bu yaklaşımın açık bir şekilde bir gerçekliğe tekabül etmediği anlaşılmaktadır. Zira, yeni sistemdeki düzenleme çerçevesinde, eski uygulamadaki Cumhurbaşkanı'nın tarafsızlığı ilkesi ortadan kaldırıldığı ve partisiyle ilişkisi devam ettirildiği için, bir siyasal partinin genel başkanı ya da üyesi olabilmesi mümkündür. Milletvekilliği genel seçimleri ile Cumhurbaşkanı seçimlerinin beraber gerçekleştirilmesi neticesinde Cumhurbaşkanı seçilebilen adayın partisinin Meclis'te salt çoğunluğu sağlaması halinde, Cumhurbaşkanı'nın yargılanması hiçbir biçimde mümkün olamaz.

Fiili olarak Cumhurbaşkanı'nın yargılanabilmesi hususu, gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri kapsamında yeni haliyle anayasada yer almış olsa bile, Cumhurbaşkanı'nın parlamentoda salt çoğunluğu elinde bulundurduğu müddetçe yargılanabilmesi için mecliste yeterli salt çoğunluk sağlanamaz. Bu durum ancak Cumhurbaşkanı ve Meclis'teki siyasi çoğunluğun farklı partilerden olması halinde realize olabilir. Netice itibarıyla baktığımızdaysa, eski parlamenter modelde sorumsuzluğu öngörülen ve yalnızca vatana ihanet hariç ceza sorumluluğu söz konusu olmayan Cumhurbaşkanı'nın, yeni hükümet sisteminde daha geniş bir ceza sorumluluğu öngörülmüş gibi görünse de bu durumun realize olması, uygulanabilmesi oldukça zor görünmektedir. Diğer bir deyişle, Cumhurbaşkanı'nın sorumluluğu bağlamında anayasal düzenlemenin bir gerçekliğe tekabül ettiğini söylemek oldukça zordur (Coşkun, 2017: 22-24)

b) Başkan ve yardımcılarının halk tarafından seçildiği başkanlık sisteminde gerekli durumlarda başkana, başkan yardımcılarının vekalet etmesi öngörülmüştür. Bu nedenle, halkın seçtiği başkan yardımcılarının söz konusu bu vekaleti meşruiyet bağlamında bir problem oluşturmamaktadır. Fakat CHS'de yalnızca Cumhurbaşkanı'nı halk seçtiği için

böyle bir sorun ortaya çıkabilmektedir. Diğer bir ifade ile Cumhurbaşkanı yardımcılarının Cumhurbaşkanı'nca tayin edilmesi ve anayasanın düzenleme altına aldığı zorunlu durumlarda vekâlet edecek olan bu kişileri halkın seçmemiş olması sebebiyle meşruiyet hususunda problemlili bir durum ortaya çıkmaktadır (Arslan, 2013: 199).

c) Başkanlık modelinin en eski ve klasik uygulamasını teşkil eden ABD pratiğinde, üst düzey kamu idarecileri ile ilgili olarak başkanın gerçekleştirdiği atamalar; (bakanlar, yüksek mahkeme üyeleri, büyükelçiler vb.) Senato tarafından onaylanmak zorundadır. Bu ülkedeki uygulamada Başkan, atama gerçekleştireceği herhangi bir makam için bir aday tespit ederken dolaylı olarak Senato'nun da iradesini göz önünde bulundurmak zorunda kalmaktadır. Bu nedenledir ki aday göstereceği kişinin onaylanabilecek bir aday niteliğini haiz olmasına gayret eder ve bu çerçevede bir aday tespit etme yoluna gider. Fakat, 2017 anayasa değişikliği ile geçilen yeni hükümet sisteminde bu kapsamda bir onay evresi ve mekanizması tesis edilememiştir. Üst düzey idarecilerinin belirlenmesi hususunda Cumhurbaşkanı tek yetkili mercii olarak düzenlenmiştir. Üst kademe idarecilerin tespit ve tayini konusunda parlamento için herhangi bir denetim aracı ve mekanizması öngörülmemiştir. Denge ve denetim hususunda yasama organı devre dışı kalmak suretiyle, ağırlık tamamıyla yürütme erkini ön plana çıkaran bir formata evrilmiştir. Bu şekilde yasamanın yürütme erkini dengelemesi bağlamında bir engel daha oluşturulmuştur (Coşkun, 2017: 16-18)

d) Diğer taraftan başkanlık modeli uygulamalarında başkanın, kongre ve senatonun görev süreleri farklı şekillerde belirlenmiştir. Böyle bir yaklaşım, yürütme ve yasama erklerinin siyasal partiler bağlamında farklılaşması sonucunu beraberinde getirmekte ve bu suretle sistem yapısal ve işlevsel durumu bakımından denge–fren mekanizması çerçevesinde bir denetim gerçekleştirilebilmektedir. Buna karşılık yeni geçilen CHS'ndeysen Meclis ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin birlikte gerçekleştirilmesi hüküm altına alınmış bulunmaktadır. Dolaylı olarak böyle bir durum, parlamentoyla yürütme organının çoğunluk bakımından aynı partide birleşmesi halinde uyumla çalışacak bir yasama-yürütme işleyişi ortaya koyabilecekse de son tahlilde yasama ile yürütmenin birbirleri üzerindeki öngörülen denetim mekanizmaları bağlamında birtakım sorunların yaşanılması kaçınılmaz olabilecektir. Bunun yanı sıra TBMM'nin erken seçime ilişkin bir karar tesis etmesi bağlamında beşte üç gibi oldukça yüksek ve zorlaştıracı bir nitelikli çoğunluk öngörülmesi, yasama organını yürütmenin altında konumlandırmaktadır (Kaan, 2019: 17).

Sonuç olarak böyle bir durumda, denge–fren mekanizması kapsamında denetim işlevinin hayata geçirilmesi son derece zor bir hal almaktadır.

e) Yürürlükte bulunan CHS’nde, eski sistem olan parlamenter modeldeki Meclis’in bilgi alma ve denetim yollarından birisi olan gensorunun kaldırılmış olması, yasama erkini zayıflatan önemli bir durumdur. Gensoru usulünün ilga edilmesiyle beraber, yasama organına yönelik olarak yürütmenin siyasal sorumluluğu da ortadan kalkmış bulunmaktadır. Eski parlamenter modelde yürütmenin sorumlu kanadı olarak başbakan ve bakanların Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne karşı siyasal sorumluluğu söz konusu iken, bu önemli düzenleme yeni sistemde yani CHS’de tamamen ortadan kaldırılmıştır. Bu sistem çerçevesinde, halk tarafından doğrudan doğruya seçilmesi sebebiyle doğrudan halka karşı sorumlu olan Cumhurbaşkanı’nın yanında, bireysel şekilde Cumhurbaşkanı’na karşı sorumluluğu öngörülmüş cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar yer almaktadır. Bunun yanında, yeni hükümet sistemi kapsamında yürütme organına karşı yasama organının denetim mekanizmaları olarak düzenlenmiş meclis soruşturması, yüce divana sevk vb. araçlar ve mekanizmalar bulunsada öngörülen bu düzenlemeler zorlaştırmacı nitelikteki karar yeter sayısı uygulamasıyla zorlaştırılmakta ve adeta işlevsiz kılınmaktadır. Bu bağlamda meclis soruşturması açılabilmesi için üç yüz altmış milletvekilinin ve yüce divana gönderebilmek için ise dört yüz milletvekilinin oyu gerekmektedir. Nitelikli ve zorlaştırmacı bir çoğunluk anlamına gelen bu düzenleme bağlamında, meclis soruşturması mekanizması hemen hemen kullanılamaz hale gelmiş bulunmaktadır (Coşkun, 2017: 20). Son tahlilde parlamentonun, yürütme organını teşkil eden Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar üzerindeki siyasal denetime ilişkin mekanizması yok denecek derecede işlevsizleşmiş bulunmaktadır.

f) Yine yeni sistemde Cumhurbaşkanı’na yürütmeye ilgili konularda kararname tesis etme yetkisi verilmiştir. Söz konusu yetki anayasal sınırlar çerçevesinde bir kısıtlamaya tabi tutulmuşsa da yine de bu durum parlamentonun yetki sahasına karışma anlamını içermektedir. Zira Cumhurbaşkanı’nın kararname tesis etme yetkisi TBMM’nden çıkacak bir yasayla düzenlenmemektedir. Cumhurbaşkanı sistemde öngörülen genel çerçeve bağlamında söz konusu yetkiye haiz bulunmaktadır. Eski uygulama olan parlamenter modelde başbakan ve bakanlar kurulunun da KHK tesis etme yetkisi bulunmaktaydı. Ancak sözü edilen bu yetki, TBMM’nce çıkarılacak bir yasayla beraber yürütme erkine aktarılmaktaydı. Yeni hükümet modelindeyse böylesi bir uygulama mevzu bahis edilmemiştir. Tek başına yürütme organını teşkil eden Cumhurbaşkanı kararnameler

vasıtasıyla üst kademe idarecilerin tespit ve tayinini yapabilmektedir. Söz konusu bu tayinler herhangi bir biçimde parlamentonun diğer bir deyişle yasamanın denetimine tabi olmamaktadır (Coşkun, 2017: 17). Güçlü ve kişiselleştirilmiş bir yürütmeyi temsil eden Cumhurbaşkanı'nın atama yetkilerinin kullanımı noktasında diğer organlarla bir uzlaşma ihtiyacı hissetmemesi ve böyle bir zorlayıcı faktörün sistemsel anlamda öngörülmemiş olması, partili niteliği ön plana çıkan, tek bir güçlendirilmiş belirleyicinin yer aldığı bu yeni sistemdeki üst derece bürokrat atamalarında liyakat ilkesinin göz ardı edilmesini ve genel olarak idari sistemin zaafarla malul olmasına sebebiyet verebilir.

g) Yeni hükümet sisteminin güçlü enstrümanlarından birisi olan CK bağlamında yasama erkinin bir düzenleme tesis etmesi halinde, söz konusu bu düzenlemenin yine Cumhurbaşkanı'nın onayını gerekli kılması da sistemin bir diğer zayıf ve çelişkili yönünü teşkil etmektedir. Bu bağlamda Cumhurbaşkanı şayet sözü edilen bu düzenlemeye onay verirse kendi çıkarmış olduğu kararnameyi hükümsüz bırakmış olacaktır. Bu nedenledir ki böylesi bir durumda, kararnameler bağlamında Meclis'çe gerçekleştirilen düzenlemelerin yine Cumhurbaşkanı'nın onayını gerekli kılması gibi tuhaf bir uygulamayla yasama organı yürütme karşısında zayıflatılmış olmaktadır (Küçük, 2012: 28).

h) Diğer taraftan yeni hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı niteliğini kazanmış bir şahsın partisiyle olan ilişkisi aynen devam etmektedir. Oysa eski parlamenter modelde, tarafsızlık vurgusu bağlamında, Cumhurbaşkanı'nın varsa partisiyle olan ilişkisi kesilmekteydi. Bu noktada, yeni CHS'deki söz konusu düzenleme çerçevesinde Cumhurbaşkanı'nın tarafsız kalmasının mümkün olamayacağı ve öbür siyasal partilerle iletişim ve uzlaşma sağlanamayacağından dolayı siyasi- idari ve toplumsal huzursuzluklara sebebiyet verebileceği düşüncesi dile getirilmektedir (Günay, 2000: 53-54).

ı) Bir önemli husus da başkanlık sistemindeki başkanın, bütçe yapma yetkisine sahip bulunmamasıdır. Bu noktada bütçe yapma yetkisi kongreye tanınmıştır. Bu bağlamda başkanın ertesi sene için harcama ve gelir yetkisini kullanabilmesi için, yapılması ve onaylanması tamamen kongrenin uhdesinde bulunan bütçeye gereksinimi vardır. Bu kapsamda başkan ve kongre üyelerinin partileri farklı da olsa uyumlu bir biçimde çalışmak zorundadırlar. Fakat yeni geçilen CHS uygulamasında sözü edilen noktadaki farklılaşma sağlanamadığı için potansiyel sorunlar ve tıkanma hali her zaman mevcuttur. Buna göre bütçe teklifini hazırlama hususundaki yetki Cumhurbaşkanı tarafından kullanılmaktadır. Cumhurbaşkanı hazırladığı bütçeyi TBMM'ne sunmakta ve yasama organı sözü edilen bütçe teklifini öngörülen elli beş günlük sürede genel kurulda görüşmek suretiyle karara

dönüştürmektedir. Bütçenin öngörülen belli bir sürede hazırlanmaması ya da TBMM’nce onayının gerçekleşmemesi halindeyse Cumhurbaşkanı’nın bir evvelki yıl bütçe rakamları bağlamında değerlendirme oranları çerçevesinde artış yapmak suretiyle yürürlüğe sokma yetkisi mevcuttur. Son tahlilde bu durum da yasama organının zayıflatılmasına neden olmaktadır (Kaan, 2019: 20).

i) Mevcut CHS’de Cumhurbaşkanı ve Meclis’in her ikisinin de doğrudan doğruya halk tarafından ayrı ayrı seçilmek suretiyle göreve gelmesi öngörülmüştür. Bu bağlamda yürütmenin tek temsilcisi durumundaki Cumhurbaşkanı’nın doğrudan halk tarafından seçilmiş olması durumu, yasama organıyla bir meşruiyet çatışmasını tetikleyebilecektir. Zira yürütmeyi tek başına oluşturan güçlü Cumhurbaşkanı, doğrudan halkın seçimiyle göreve gelmesini bir argüman olarak dile getirebilir. Tabii ki böylesi bir durumun, Cumhurbaşkanı’nın partisiyle parlamento çoğunluğunun farklı partilerin elinde olması durumunda yaşanma olasılığı oldukça yüksek bulunmaktadır (Günay, 2019: 54).

4.6.3. Aksayan Yönlerin Düzeltmesi için Getirilen Öneriler

CHS’ne geçişle beraber Cumhurbaşkanlığı ve milletvekilliği genel seçimleri aynı anda gerçekleştirilmektedir. Bu uygulama, yürütme erkinin daha etkin ve uyumlu çalışmasını mümkün kılan önemli bir düzenlemedir. Fakat parlamento ile Cumhurbaşkanı’nın görevi için öngörülen sürelerin farklılığı güçler ayrılığı ilkesi bağlamında, özellikle denetim ve şeffaflık bakımından oldukça önem arz etmektedir. Yürütmeyi oluşturan Cumhurbaşkanlığı seçimiyle beraber parlamento seçimlerinin de gerçekleştirilmesi sözü edilen her iki tarafın da aynı oranda çoğunluğu elde etmesine sebep olabilmektedir. Bu durum da Cumhurbaşkanı’nın yani yürütmenin denetimi ve yargısal süreçler gibi konular bakımından bazı eksikliklerin tezahür etmesine sebep olabilmektedir. Bu sebeptendir ki Cumhurbaşkanı ve parlamento seçimlerinin değişik zamanlarda ve farklı görev süreleri öngörülmek suretiyle yapılması oldukça isabetli bir uygulama olacaktır (Günay, 2019: 56).

Yeni sistemde yürütme organını tek başına oluşturan Cumhurbaşkanı, eski parlamenter modelde parlamentonun uhdesinde bulunan bütçe hazırlama görevini de üstlenmiş bulunmaktadır. Yürütme organının, yapısal ve işlevsel olarak etkin, verimli ve uyumlu işleyişi bakımından yerinde bir düzenleme olmasına rağmen, parlamentonun yürütme tarafından hazırlanmış olan bütçede değişiklik yapma ve katkı sağlama yetkisinin bulunmaması yeni sistem açısından bir eksiklik ve olumsuz bir görüntü teşkil etmektedir.

Evvelki uygulama olan parlamenter hükümet sisteminde aynı şekilde yürütme erkince hazırlanmış olan bütçe taslağı TBMM'deki bütçe alt komisyonunda ele alınıp lüzumlu değişiklikler yapılmasını müteakip Meclis genel kurulunda oylanmakta idi. Fakat parlamenter sistem yerine ikame edilen CHS'nde yürütme organı tarafından hazırlanmış olan bütçe taslağı, doğrudan meclis genel kurulunda görüşülme yoluna gidilmektedir. Bu durum neticesinde Cumhurbaşkanı'nca teklif edilen bütçenin yasal süresinde yürürlüğe sokulamaması durumunda, geçici bütçe yasası çıkarılma yoluna gidileceği, bunun da geçirilmesinin mümkün olmaması halinde, yeni bütçe yasası kabul edilinceye dek, bir evvelki bütçenin yeniden değerlendirme oranı çerçevesinde arttırılmak suretiyle tatbiki öngörülmektedir (AY., 161/4. madde) Kaldı ki TBMM ve Cumhurbaşkanı için aynı görev süresi öngörülmesi sebebiyle parlamento çoğunluğunun Cumhurbaşkanı'yla aynı siyasal partiden olma ihtimalinin yüksek oluşu düşünülecek olursa bütçe teklifinin yasama organında onay görme ihtimali de oldukça yüksek bulunmaktadır. Bu durum da parlamentonun yürütme erki üzerindeki denetim işlevini zayıflatma yönünde bir sonuç doğurmaktadır. İşte tam da bu nedenledir ki yürütme erkinin geçici bütçe çıkarma yönündeki yetkisi sınırlandırılmak suretiyle bütçenin hazırlanması ve onaylanması hususundaki yetki Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ait olmalıdır.

Parlamenter sistemden yeni hükümet sistemine geçiş kapsamında yargı erki ile ilgili de önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu çerçevede CHS, öncelikle yüksek mahkeme üyelerinin önemli bir kısmının Cumhurbaşkanı tarafından doğrudan doğruya atanması temeline istinat etmektedir. Yargı organı ile ilgili sözü edilen bu atamaların herhangi bir biçimde parlamento onayına sunulması söz konusu olmamaktadır. Geriye kalan üyelerin bir kısmıysa TBMM'nce belirlenmektedir. Bu bakımdan ele alındığında, Cumhurbaşkanı ile TBMM'nin yani yürütme ve yasamanın görev sürelerin aynışmış olmasından dolayı TBMM çoğunluğunun da Cumhurbaşkanı'nın partisinden olması olasılığı sebebiyle yargı erkinin, gerçekleştirilen anayasa değişikliği içeriğinde de dile getirildiği üzere “Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılır” hükmünü tatbik etmesi oldukça zor hale gelmektedir. Zira hem yürütme ve hem de yasama organları, çoğunluğu elde etmiş tarafların aynışmasından ötürü yekdiğerine karşı olarak davranmayacaklardır.

Çalışmanın yukarıdaki ilgili kısımlarında da altı çizilerek vurgulandığı gibi evleviyetle TBMM ve Cumhurbaşkanı'nın görev yapma ve de seçim sürelerinin farklılaştırılması ve müteakiben ise Cumhurbaşkanı'nca yargı organlarına yapılacak atamaların Türkiye Büyük

Millet Meclisi'nin onayından geçmesi ve yine yanı sıra yargı üyelerinin bir kısmının da Yargıtay ve Danıştay gibi yüksek mahkemeler tarafından belirlenmesi, Anayasanın ruhuna daha uygun bir düzenleme olacaktır.

2017 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği bağlamında yürütme erkini teşkil eden Cumhurbaşkanı'nın cezai sorumluluğu da eski parlamenter sistemdeki uygulamadan oldukça farklı olarak hüküm altına alınmıştır. Evvela yeni geçilen CHS gereğince; Cumhurbaşkanı eski uygulamadakine benzer şekilde yalnızca “vatana ihanet” suçlaması kapsamında değil, görevi başında iken işlemiş olduğu her türlü suçtan dolayı sorumlu tutulabilmektedir. Sözü edilen bu düzenleme, geçmiş dönemdeki Cumhurbaşkanı'nın sorumluluğu hususundaki tartışma ve belirsizliğe açıklık kazandırması bakımından oldukça olumlu bir düzenleme olarak değerlendirilmektedir. Bunun yanı sıra, Cumhurbaşkanı'nın Yüce Divan tarafından yargılanabilmesi bağlamında öngörülen süreç, sözü edilen bu hukuksal usulün uygulanabilmesini nerdeyse imkânsız hale getirmektedir. Bu çerçevede, görev süresi içerisinde herhangi bir suç işleyen bir Cumhurbaşkanı'yla ilgili olarak, ancak Meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu tarafından (301 Milletvekili) verilecek bir önerge çerçevesinde soruşturma açılması mümkün olabilecektir. Söz konusu soruşturmanın açılmasıyla ilgili bir karar tesis edebilmesi için ise, üye tamsayısının 3/5'inin (360 Milletvekili) oyuna ihtiyaç bulunmaktadır.

Nihayetinde ise, soruşturmanın sonucunda “Yüce Divan'a sevk” kararı alınabilmesi amacıyla, Meclis üye tamsayısının 2/3'nün (400 Milletvekili) oyu gerekli bulunmaktadır. Meclis'te söz konusu bu nitelikli çoğunlukları yakalamak oldukça zordur. Dahası Meclis'te sözü edilen salt çoğunluğun Cumhurbaşkanı'nın mensubu bulunduğu parti ya da ona destek veren bir koalisyonun elinde bulunduğu varsayılacak olursa, hayatın olağan akışı çerçevesinde, yukarıdaki süreci başlatmış bulunan “önergenin” verilmesi ihtimalinin bile imkânsız olduğu anlaşılabacaktır. Netice itibarıyla, 2017 tarihli anayasa değişikliğinden önce yürürlükte bulunan parlamenter modelde Cumhurbaşkanı'nın Yüce Divan'a sevkî Meclis üyelerinin 1/3'ünün oyu ile verdiği bir önerge çerçevesinde başlatılırken, yeni geçilen CHS'de söz konusu bu süreç yayılmış, kademelendirilmiş ve karar vermek için gerekli çoğunluklar artırılmak suretiyle zorlaştırmacı nitelikli çoğunluk yaklaşımı tercih edilmiş bulunmaktadır (Gülener, 2017: 54).

Burada ele alınan değerlendirme ve öneriler kapsamında CHS, yürütmeyi etkin hale getirmesi ve hizmetlerin tam ve zamanında sunulabilmesi açısından olumlu olarak ele alınırken, bünyesinde taşımakta bulunduğu bir dizi eksiklikler sebebiyle, özellikle de

fazlaca güçlendirilmiş yürütme erkinin yasama organınca denetlenmesini zorlaştıran bir iklim oluşturmaları sebebiyle eleştirilere maruz kalmaktadır. Sözü edilen bu eleştiriler bağlamında gerçekleştirilecek değişikliklerle birlikte yeni hükümet sisteminin Türkiye'nin ihtiyaçlarını karşılayabilecek, kümülatif sorunlarına çözümler üretebilecek hale getirilmesinin en uygun hal tarzı olacağı düşünülmektedir.

Yürürlükte olan CHS'nde gensoru ve güven oylamasına ihtiyaç bulunmadığından dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ndeki çoğunluk ile yürütmeye istikrarın temin edilmesi arasındaki bir ilişkinin bundan böyle mevcut bulunmaması nedeniyle ve yine yürütme işlevinin istikrarının sağlanmasına ilişkin ihtiyacın söz konusu olmadığı gerekçesiyle, bazıları tarafından %10'luk millî seçim barajının ciddi biçimde aşağı çekilmesi veya tamamıyla kaldırılması talep edilmektedir (Özbudun, 2018).

Seçim sistemi bağlamındaki taleplerden birisini de, milletvekillerinin parti ve meclisteki yasama faaliyetleri kapsamında siyasal parti liderlerinin mutlak hegemonyasından kurtarılması ve bu şekilde milletvekillerinin daha bağımsız hareket etmelerinin temin edilmesi gerektiği hususu oluşturmaktadır. Bazılarınca bu amacın temin edilmesine yönelik olarak ön seçim uygulaması önerilse de yalnızca önseçimin mevcudiyetinin bunu temin etmesi pek de imkân dahilinde ve olası görülmemektedir. Diğer bir kısım da bu maksada vasıl olunması için “parti içi disiplinin mevcut olmaması” gerekliliğini vurgulamaktadırlar. Bu nokta, Türkiye için de söz konusu olabilecek mahiyettedir. Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne rağmen, hâkim geleneksel siyasal kültürün bir gereği olarak parti disiplininin tamamıyla ortadan kaldırabilmesi pek mümkün görünmemektedir. Fakat sözü edilen bu disipline rağmen, İngiltere uygulamasına benzer bir biçimde, milletvekillerinin belli bir dereceye kadar seçmen tabanından aldıkları destekle hareket etmeleri de pekâlâ mümkün olabilir (Yavaşgel, 2017).

Öbür yandan, bazıları Meclis’in üyeler bağlamında zayıf olduğuna vurgu yapmakta ve “sürekli milletvekilleri” uygulamasıyla parlamentonun güçlendirilmesi ihtiyacından bahsetmektedirler. Ancak söz konusu bu öneriyi dile getirenler genel olarak önseçim konusunu vurgulamanın ötesinde bir öneri ortaya koyamamaktadırlar. Halbuki önseçim uygulamasında delege seviyesinde oy kullananlar, çoğu kere örgütün kontrolündeki az sayıdaki kişilerden oluşmaktadır. Önseçim uygulaması da tam manasıyla güçlü adayların ön plana çıkmasını temin etmeye yeterli olamayabilmektedir. Her bir seçim çevresinden tek bir kişi seçileceğinden dolayı, seçmenler ile seçilecek kişiler bire bir ilişki ve etkileşim içerisinde bulunacaklardır. Böylesi bir sistem çerçevesinde milletvekilleri göreceli olarak

daha güçlü bir duruma gelebileceklerdir. Ön seçim uygulamasıyla bu seçim sisteminin telif edilebilmesi, parlamentoyu ve üyelerini kısmi de olsa daha güçlü hale getirecektir (Özbudun, 2018).

Burada dile getirilen önseçim ve tek isimli tek turlu basit çoğunluk seçim sistemi bağlamındaki öneriyle Meclis ve üyelerinin kısmen de olsa güçlenmelerinin sağlanacağı düşünülmektedir. Meclisin ve vekillerin zayıf düşmeleri konusunda yegâne sebep elbette ki önseçim veya burada önerilen seçim sisteminin bulunmayışı değildir. Sözü edilen bu durumun çok daha derin ve ayrıntılı nedenleri bulunmaktadır. O da teknik uzmanlarla donatılmış bir yürütmenin güçlenmesi yönündeki eğilimdir. Bu eğilim sadece Türkiye'ye özgü de değildir. Bu küresel ölçekte bir eğilimdir. Bugün başta ABD olmak üzere, bütün demokrasilerde, teknik bilgiler noktasında çok daha donanımlı olan yürütmenin belirgin bir şekilde öne çıktığı görülmektedir. Bu nedenle, söz konusu bu fiilî zemin içerisinde, birilerinin dillendirdiği şekilde yasama meclisi ve üyelerinin en üst düzeyde güçlendirilmesinin sağlanması pek mümkün, muhtemel ve gerçekçi görünmemektedir (Yavaşgel, 2017).

4.6.4. Kuvvetler Ayrılığı İlkesine Yöneltilen Eleştiriler

Kuvvetler ayrılığı ilkesi ile ilgili olarak doktrinde eleştirel görüşlere de rastlanmaktadır. Sözü edilen bu eleştirilerden birincisi, hâkimiyet hakkına istinat eden çeşitli erklerin birbirlerinden ayrı şekilde kullanılmalarının imkân dahilinde olamayabileceği, dolayısıyla bu erklerin belli bir amaç yönünde iş birliğine girişmelerinin zaruri bir durum arz ettiği yönündedir. Kaldı ki, 1791 Fransız Anayasası döneminde bile, yürütme erkine bir takım yargı alanıyla ilgili yetkiler verilmek suretiyle, kuvvetler ayrılığı ilkesinin tatbikinden çıkmıştır (Duguit, 1923: 156).

Erkler, aynı mekanizmanın farklı parçaları şeklinde ele alınmakta ve değerlendirilmektedir. Makinanın yani Devletin işleyebilmesi için tek bir motora, tekli bir yapıya ihtiyaç duyulduğu ifade dilmektedir. ABD eski başkanlarından Woodrow Wilson, devlet otoritesinin kuvvetler ayrılığı prensibi doğrultusunda parçalara bölünmesinin sakıncalı olduğunu iddia etmektedir. Wilson'a göre, kuvvetlerin bölünmesi ile kuvvetin bir kısmını haiz her organ, devlet otoritesinin sınırlı bir kısmına sahip olmakta, sorumluluğu dar bir alanı kapsamaktadır ve bu sebeple suçlu durumdaki her organ sorumluluktan kolaylıkla kurtulabilmektedir (Fairlie, 1923: 425)

Kuvvetler ayrılığı ilkesine yöneltlen diğer bir eleştiri de devletin temel işlevlerinin yönetim organlarına dağılımının orantılı olmadığı ve anayasal dengenin sağlanmasının varsayımdan öteye gidemediği yönünde dile getirilmektedir. Yanı sıra anayasal dengelerin süreç içerisinde yürütme lehine bozulduğu da ileri sürülmektedir ki bu açıdan daha etkili bir denetim mekanizmasının oluşturulabilmesi gerektiği dile getirilmektedir. Ayriyeten, yürütme organını temsil eden hükümetin, diğer anayasal organlara nazaran bilgi edinme noktasında önde olması gereğidir. Bilgi edinmenin öncelikle yürütme organının elinde bulunması, diğer organların zamanında ve yeterli şekilde bilgi sahibi olamaması nedeniyle hükümeti denetlemede yetersiz kalması hususu bu eleştirinin odak noktasını teşkil etmektedir (Arslan, 2009: 34).

Öbür taraftan, Türkiye örneğinden hareketle, katı disiplinli parti sisteminin bir getirisi olarak, milletvekillerinin partiden ihraç olacağı çekincesiyle parti yönetiminin talepleri yönünde oy kullandığı, parlamentoda çoğunluğu elde etmiş olan iktidar partisinin, parlamentoyu dışlamak suretiyle yasa tasarılarını ve tekliflerini yasalaştırabildiği gözlenmektedir. Yasama ve yürütme ayrılığının bu bağlamda sağlanmadığı düşünülmek suretiyle kuvvetler ayrılığı ilkesinin işlevini yitirdiği de kuvvetler ayrılığına getirilen eleştirilere ilave edilmektedir (Bulut, 2005: 153);

1949 tarihli Fransız Anayasası'nın kurucu meclis çalışmalarında kuvvetler ayrılığı teorisinin çağdaş bir nitelik taşımadığı ileri sürülmüştür. Tarihi bir zorunluluk olarak ortaya çıkan ve mutlak monarşilere karşı bir anlamı olan kuvvetler ayrılığı teorisinin, demokratik bir sistemde, hâkimiyetin tek ve bütün olarak topluma ait olduğu bir sistemde söz konusu olamayacağı düşünülmüş ve bu çerçevede görüşler dile getirilmiştir (Arsel, 1968:210).

Eleştiriler bağlamında bir konuya değinmek gerekmektedir ki, sözü edilen eleştirilerin ortak bir noktası, tamamının kuvvetlerin mutlak ayrılığının esas alınarak ileri sürülmesi noktasındadır. Halbuki, kuvvetler ayrılığı ilkesi, kuvvetlerin mutlak olarak birbirinden soyutlanması anlamını taşımamaktadır. Kuvvetler ayrılığı ilkesi, farklı kuvvetlerin birbirinden ayrı organlara verilmesi ile kuvvetler arasında bir iş birliği yolu açık olmak üzere iktidar suiistimallerinin önüne geçebilmeyi hedeflemektedir (Uluşahin, 1999: 72). Bu şekilde kuvvetler arasında bir denge ve denetim mekanizması kurulmak suretiyle siyasal sistemin temadisi temin edilmeye çalışılmakta, sürdürülebilir bir sistemin realize edilmesi hedeflenmektedir.

SONUÇ

Yüzyıllara şamil bir gelişim çizgisi içerisinde ve insanlık tarihinin en eski olgularından birisi olan yönetim işlevi çerçevesinde realize olan iktidar kavramı, son tahlilde devlet adını verdiğimiz siyasal organizasyon şeklinde somutlaşmıştır. Siyasal iktidarın kullanımı bağlamında farklı formatlar ve görünümser sergileyerek birtakım fonksiyonları yerine getiren devlet tüzel kişiliği, yapısal ve işlevsel anlamda bazı organlar bağlamında ete kemiğe bürünmektedir. Devlet kuramlarından hareketle egemenliğin kullanımı sürecinde tezahür eden bu işlevler, özellikle modern hukuk devletlerinde yasama, yürütme ve yargı erkleri biçiminde somutlaşmış ve devlet tüzel kişiliğinin hukuki işlevleri olarak realize olmuştur. Tarihsel çerçevede en eski ve karmaşık bir siyasal organizasyon olarak devletin örgütsel ve işlevsel durumunun açıklanması, adı geçen organlar arasındaki ilişkiler ve roller çerçevesinde anayasalarda yer almakta ve sistematik bir şekilde formüle edilmektedir.

Devlet tüzel kişiliğinin hukuksal fonksiyonlarını yerine getiren organlar arasındaki ilişki ve roller bağlamında bir çerçeve teşkil eden anayasalar, genel bir ayırım çerçevesinde yasama, yürütme ve yargı erkleri kapsamında bir formülle ifade edilmekte ve aynı bağlamda siyasal iktidarın kullanımını billurize eden kuvvetlerin fonksiyonları da yine bu çerçevede ele alınmaktadır. Yargı erki ile ilgili olarak hem yapısal ve hem de işlevsel anlamda özel ve özenli bir işleyişin bulunduğuna ilişkin genel kabulün ötesinde, yasama ve yürütme güçlerinin kullanımı, bunlar arasındaki ilişkiler ve üstlendikleri roller, genel yaklaşım olarak hükümet modellerinin kategorize edilmesine temel teşkil etmekte, önemli bir ölçüt olarak kabul görmektedir. Başka bir deyişle bugün modern dünyadaki hükümet sistemleri/modelleri kategorizasyonunun temelini bu iki erkin yani yasama ve yürütme organlarının kimler tarafından nasıl kullanıldığı ve hukuki çerçevede aralarındaki ilişkinin niteliği konusu teşkil etmektedir.

Yasama ve yürütme kuvvetleri çerçevesinde “ayrı olma” veya “beraberlik” kriteri bağlamında hükümet modelleri genellikle “kuvvetler birliği” ve “kuvvetler ayrılığı” şeklinde bir sınıflandırma kapsamında ele alınmaktadır. Kuvvetlerin birliğini esas alan sistemler mutlak monarşi ve diktatörlük olarak sınıflandırılıp, bu modeller bağlamında ele alınırken, yargının durumu bir tarafa, yasama ve yürütme güçlerinin, ilişkiler ve roller çerçevesinde ayrılığını temel alan hükümet sistemleri de parlamenter sistem ve başkanlık sistemi biçiminde kategorize edilmektedir. Bunun yanı sıra, iki modelin karma ve melez bir uygulamasını teşkil eden yarı başkanlık sistemi de yine bu çerçevede üçüncü modeli oluşturmaktadır.

Sosyal yaşamı her bakımdan etkileyebilen anayasalarda düzenlemeye konu edilen hükümet sistemleri/modelleri; güçler birliği ve güçler ayrılığı esası çerçevesinde temellendirilmektedir. Bunun yanında, ülkelerin tarihi süreç içerisindeki tecrübeleri ve siya- idari olarak tevarüs ettiği demokrasi ve hukuk birikimleriyle de iç içe bulunan hükümet sistemleri, bir bakıma da ülkelerin demokratik ilke ve standartlarla insan haklarına atfettiği önemi de ortaya koymaktadır. Güçlerin belirli bir kişi veya zümrede temerküz etmesi, insanların temel hak ve hürriyetleri bakımından güvensizliğe neden olmuştur. Bu durumsa güçler ayrılığına istinat eden idari sistemlerinin önemini giderek arttırmaktadır. Günümüzde demokratik bir sistemin olmazsa olmaz (sine qua non) niteliği burada altı çizilmeye çalışılan güçler ayrılığıdır.

Güçler ayrılığı ilkesi, mutlak monarşilerin baskıcı yönetim ve yöntemlerine karşı geliştirilmiş bir yaklaşım olup, günümüzde hala önemini korumakta ve hatta giderek daha önemli hale gelmektedir. Güçler ayrılığı ilkesi, temelinde, siyasal iktidarların diktatöryaya evrilmesine engel olma ve kişi hak hürriyetlerini teminat altına alma düşüncesini ve çabasını anlatmaktadır. Bu düşünce ve yaklaşımla devletin temel fonksiyonları farklı organlara dağıtılmak suretiyle, erklerin birbirlerine karşı bağımsızlığı temin edilmeye çalışılmaktadır.

Güçler ayrılığı ilkesinin iki farklı uygulamasını teşkil eden, katı güçler ayrılığına dayalı başkanlık sistemi ve ılımlı güçler ayrılığına dayanan parlamenter sistem söz konusudur. Yasama ve yürütme güçlerinin ayrı ayrı organlarca temsil edilmesi ve bu organların kaynakları ve devamlılıkları bakımından bağımsızlığının sağlanmış olması bakımından, başkanlık sistemi günümüzde ABD pratiğindeki güçlü örneği ile varlığını devam ettirmektedir. Öbür yandan güçlerin ılımlı bir şekilde ayrıldığı ve bunların birbirleriyle iş birliği ve uyumu kolaylaştıracak araçların sağlandığı, mekanizmaların teşkil edildiği

parlamenteer sistemse, tarihsel temelleri çerçevesinde farklı ölkelerce farklı tonlardaki pratikler şeklinde tatbik edilmektedir.

Türk anayasa tarihi açısından, geçmişteki anayasa deneyimleri çerçevesinde güçlerin birbirinden oldukça farklı biçimlerde konumlandırıldığı açık bir şekilde görülebilmektedir. Meclis hükümeti ile başlayan süreçte, parlamenteer sistem, aklileştirilmiş parlamenteer sistem, yarı-başkanlık sistemi ve nihayet ABD örneğine uygun olmamakla birlikte kendine özgü bir başkanlık sistemi olarak ifade edilmekte olan mevcut hükümet sistemi, Türk anayasaları tarafından farklı dönemlerde kabul edilmiş ve uygulanmıştır. Başkanlık sistemine giden bu süreç içerisinde sistem mütemadiyen yürütme erkinin güçlendirilmesi yönünde değişikliklere uğramıştır.

Hükümet sistemlerine ilişkin tasnif çerçevesinde ve Türk anayasalarında geliştirilen çerçeve kapsamında hükümet sistemlerinin Türkiye özelinde ele alınması ve 9 Temmuz 2018 tarihi itibarıyla uygulanmaya koyulan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CHS) ile ulaşılan noktada karşı karşıya bulunduğumuz çerçevenin, Türk Anayasa Hukuku'nun teşkil ettiği çerçeve de göz önünde bulundurularak bütün yönleriyle değerlendirilmesi bu çalışmanın temel çerçevesi olarak ortaya çıkmıştır. İlk Türk Anayasası özelliğiyle tebarüz eden 1876 Anayasası'ndan (Kanun-u Esasi) itibaren, 1921, 1924, 1961 ve nihayetinde farklı tarihlerde önemli değişikliklere uğramakla birlikte el'an yürürlükte bulunan 1982 Anayasası ile getirilen hükümet sistemlerinin farklı görünimleri bağlamında ve temel özellikleri ve nitelikleri kapsamında mevcut CHS'ne gelinceye kadar tecrübe edilen 150 yıla şamil hikâyenin bir özetinin yanı sıra, yeni inşa edilen CHS'nin temel bileşenleri, bu çalışmada dört bölüm olarak ele alınmış, değerlendirmeye tabi tutularak analiz edilmiştir.

Türk siyasal hayatında, I. Meşrutiyet olarak adlandırılan 1876 Anayasası dönemi bir monarşi sistemine, 1909 değişiklikleriyle gelen ve İkinci Meşrutiyet olarak anılan dönem ise "meşruti monarşi" sistemine tekabül etmektedir. 1921 Anayasası'yla başlatılan dönem, hükümet sistemi bağlamında kuvvetler birliği sistemine karşılık gelen "meclis hükümeti sistemi" niteliğini taşımaktadır ve sözü edilen dönemin 1924 Anayasası'nın yürürlüğe girmesine değin sürdüğü kabul edilmektedir. Türk siyasal hayatı ve Türk Anayasa Hukuku bağlamında 1924 Anayasası'yla geçilen dönem ise "karma hükümet sistemi" olarak ele alınmaktadır. Sözü edilen anayasa, meclis hükümet sisteminin özelliklerini ve niteliklerini önemli ölçüde esneten hükümler çerçevesinde uygulanmıştır (Şahin, 2014: 48). 1924 Anayasası'nın en önemli özelliklerinden birisini de hem tek parti döneminde ve hem de çok partili siyasal hayata geçiş sonrasında uygulanması teşkil etmektedir.

Dünyada ve Türkiye’de yaşanan çok boyutlu gelişmeler çerçevesinde çok partili siyasal hayata geçiş sonrasında, 1960 yılına doğru ilerleyen süreçte gerçekleştirilen değişiklikler kapsamında hükümet sisteminde bir yumuşatmaya gidilmiş ve parlamenter hükümet sisteme yaklaşılmıştır. 1960 askeri müdahalesini müteakip, dönemin şartlarına göre epey geniş katılımlı ve kayda değer bir toplumsal mutabakatı yansıtır bir şekilde hazırlanan 1961 Anayasası, 1924 Anayasası ile öngörülen” kuvvetler birliği” uygulamasının son kalıntılarını da tam manasıyla devre dışı bırakmak suretiyle ortadan kaldırıp, klasik parlamenter modeli tesis etmiştir (Asilbay, 2013: 258-259).

1970’li yılların başından itibaren dünya konjonktürünün de etkisiyle ve özellikle 1975 sonrasında Türkiye’de bir kaos ortamı oluşturan gelişmeler ve özellikle yaygın terör ve şiddet olayları sarmalında yaşanan sıkıntılı bir dönemi müteakip gerçekleşen 12 Eylül 1980 askeri darbesinin bir ürünü olarak ve önceki anayasa dönemine bir tepki niteliğinde ortaya çıkan 1982 Anayasası, hükümet sistemi olarak parlamenter sistemi tesis etmiş olmakla beraber, “istikrar vurgusu” bağlamında yürütmenin gücünü olağanüstü düzeyde artırmak suretiyle güçler dengesini başka bir türlü bozmuş ve bunun neticesinde de arzu edilen istikrar bir türlü tesis edilememiş ve sürdürülebilir hale getirilememiştir. Darbeyi yapanlar, bütün suçu siyasilerin beceriksizliği ile 1961 Anayasasının tanıdığı hak ve özgürlüklerin istismar edilmesine bağlamışlardır. Bu nedenle yaptıkları ve dönemin konjonktüründe % 92 oyla kabul edilen 1982 Anayasası bir çeşit tepki anayasası şeklinde tezahür etmiş ve yürütmenin güçlendirildiği parlamenter hükümet sistemini benimsemiştir

Kısa süreli koalisyon hükümetlerinin hâkim olduğu böylesi bir siyasal iklimde, çözüm üretme arayışları ve çabalarının odak noktasını anayasa değişiklikleri hususu teşkil etmiştir. Bu sebeple de yapılmasından kısa bir süre sonra, Anayasanın değiştirilmesi gündeme getirilmiş ve bugüne kadar yirmi kez değiştirilmiştir. Sistemin demokratikleşmesi açısından 1999, 2002 ve 2004 yıllarında yapılan değişiklikler önem arz etmekle birlikte, asıl 2007 ve 2017 değişiklikleri ile hükümet sistemi değişikliğine gidilmiştir. Bu kapsamda, özellikle Avrupa Birliği uyum süreci kapsamında ve diğer iç ve dış parametrelerin tesiriyle farklı dönemlerde gerçekleştirilen anayasa değişikliklerinin ardından 2007 yılında gerçekleştirilen köklü bir anayasa değişikliğiyle Türk hükümet sistemi, ünlü siyaset bilimci Duverger’ın kriterleri çerçevesinde parlamenter niteliğini yarı başkanlık modele bırakmıştır. Söz konusu bu süreçle beraber Türkiye’de çok yönlü bir hükümet sistemi tartışması kamuoyunu meşgul etmiş ve nihayet 2017’de gerçekleştirilen halk

oylaması neticesinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne (CHS) geçilmiştir (Güller, 2016: 46).

Şu an yürürlükte bulunan ve tabir yerinde ise “çiçeği burnunda bir sistem” olarak CHS, kimilerine göre Türkiye'ye özgü yeni bir sistem iken bazılarına göre ise yeni kurulan bu sistem kısmen ABD Başkanlık sisteminin özelliklerini taşıyan, aceleyle getirilmiş bir uygulama örneği olarak ele alınmaktadır. Sözü edilen bu olumlu ve olumsuz eleştiriler ve öneriler bağlamında yeni hükümet sisteminin eksiklikleri giderilmek suretiyle yapısal ve işlevsel anlamda daha etkin ve verimli bir hükümet sisteminin realize edilebileceği değerlendirilmektedir.

Mevcut hükümet sistemini oluşturan CHS'nde yasama ve yürütme erklerinin işlevsel bakımdan yekdiğerinden ayrıldığı görülmektedir. Bununla beraber, yasama ve yürütme güçlerinin birbirlerinin hukuki varlığına müdahale edebilmesi nedeniyle, kurumsal olarak güçlerin katı ayrılığının esas alındığı ifade edilebilir. Ayriyeten, yürütme ve yasamaya ilişkin seçimlerin eş zamanlı bir şekilde gerçekleştirilmesi TBMM'de en yüksek temsil oranını elde etmiş partiyle Cumhurbaşkanı'nın aynı siyasal partiden olma olasılığını kuvvetlendirmektedir. Bu nedenle sözü edilen durum, CHS'nin güçlerin katı ayrılığını temsil eden başkanlık sistemi biçiminde ifade edilmesini güçleştirmektedir. Zira bu durum güçlerin katı ayrımından öte güçlerin yumuşak ayrılığının ortaya çıktığı parlamenter ve yarı başkanlık modeliyle benzeşmektedir. Bunun yanı sıra CHS'nde, güçlerin şahsi ayrılığının mutlak biçimde kabul edildiği görülmektedir. Çünkü yürütme erki çerçevesinde görev alan Meclis üyelerinin yasama organındaki görevleri sona ermektedir.

Parlamenter sistemin yerine ikame edilen CHS'ne geçişle beraber Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimleri ile Cumhurbaşkanı seçimlerinin aynı gün yapılması öngörülmüş ve hükme bağlanmıştır. Bununla beraber Cumhurbaşkanı'nın seçilmesini müteakip şayet varsa partisiyle bulunan ilişkisinin kesilmesi düzenlemesine son verilmiş ve Cumhurbaşkanı seçilmesinin ardından artık partisiyle organik bağı bulunabileceği hususu hüküm altına alınmıştır. Gerçekleştirilen bu değişikliklerin neticesi bağlamında ortaya çıkabilecek durumlardan avantaj ve dezavantaj içeren farklı sonuçların tezahür edebileceği öngörülmektedir.

Yeni Hükümet sisteminde (CHS) Cumhurbaşkanı ve Meclis genel seçimleri neticesinde yürütme organını teşkil eden ve aynı zamanda bu erkin güçlü bir temsilcisi, başı olarak Cumhurbaşkanı ve üyesi olduğu siyasal partinin, Meclis'te de salt çoğunluğu ele geçirmesi mümkün olabilmektedir. Böyle bir tabloda tüm yetkilerin yürütme erkinde yani

Cumhurbaşkanı'nda temerküz ettiği bir durum ortaya çıkabilmektedir. Böylesi bir manzarada, parlamento denetim yollarının yanı sıra Cumhurbaşkanı ve yardımcısıyla bakanların cezai sorumlulukları da kâğıt üzerinde kalmış olmaktadır. İlaveten Cumhurbaşkanı, CK ile yürütme bağlamında Anayasa'ya aykırılık teşkil etmemek kaydıyla istediği gibi düzenleme gerçekleştirebilmektedir.

Cumhurbaşkanı'nca düzenleme altına alınan CK'nin yürürlüğüne son verilebilmesi için Meclis'te söz konusu bu alanla ilgili yasa tesis edilmesi gerekmektedir. Fakat Meclis'te salt çoğunluğu ele geçirmiş bulunan Cumhurbaşkanı'nın gerçekleştirdiği düzenlemelere yönelik olarak, Cumhurbaşkanı'nın güçleştirici veto yetkisi de göz önünde bulundurulmak suretiyle aksi yönde bir düzenleme tesis edilemeyeceği yani yasa yapılamayacağı değerlendirilmektedir. Zira Cumhurbaşkanı'nın genel başkanı bulunduğu bir siyasal partinin güçlü bir yürütmeyi teşkil eden Cumhurbaşkanı'ndan bağımsız hareket edebilmesini düşünmek oldukça zordur. Bunun yanında, Anayasa Mahkemesi ve Hakimler Savcılar Kurulu üyelerinin atanmaları da Cumhurbaşkanı ve Meclis'çe gerçekleştirildiği göz önünde bulundurulacak olursa Yargı erkinin de, güçlü yürütmenin başı olan ve Meclis'te salt çoğunluğu elinde bulunduran siyasal partinin genel başkanı niteliğine haiz Cumhurbaşkanı'nın denetimi altında bulunacağını ifade etmek yanlış olmaz.

Güçlendirilmiş yetkilerle donatılan bir yürütmeyi temsil eden Cumhurbaşkanı'nın cezai sorumluluğuyla ilgili olarak ise yine bazı ciddi sorunlar bulunmaktadır. Şöyle ifade edilebilir ki; Cumhurbaşkanı'nın göreviyle ilgili bulunmayan yani şahsi nitelikte eylem ve işlemleri dolayısıyla soruşturma açılması ve yargılamaya gidilmesi; görevi bağlamındaki eylem ve işlemleri dolayısıyla yapılacak yargılama usulüyle aynı bulunmaktadır. Bunun yanında sözü edilen bu hüküm Cumhurbaşkanı'nın görevi son bulduğunda da uygulama imkânı bulabilecektir. Cumhurbaşkanı'nın görevi kapsamında bulunmayan, kişisel eylem ve işlemleri dolayısıyla soruşturma açılması ve yargılama yapılabilmesinin bu kadar zorlaştırılmış olması, hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmamaktadır.

Henüz uygulamasının başında bulunduğumuz CHS'ne geçişle birlikte; Cumhurbaşkanı'nın göreviyle ilgili olup olmadığına bakılmaksızın işlediği savlanan tüm suçlar açısından gerçekleştirilecek soruşturmaların, üyeleri siyasilerden müteşekkil ve siyasal kararlar tesis etmeleri yönünde engel bulunmayan bir komisyonca gerçekleştirilmesi, yapılacak yargılamanın da siyasallaşmasına kapı aralamıştır. Buna ilaveten Cumhurbaşkanı hakkında kamuoyunun ve siyasetçilerin baskısından ari bir biçimde soruşturma yürütülebilmesi, soruşturma aşamasının genel hükümlerden farklı ve ayrıntılı bir biçimde düzenlenmesi

gerekli iken, bu son derece önemli konuya da gerekli özen gösterilmemiştir. Oylamaların gizli bir biçimde gerçekleştirilmesi gerektiği hususunda bir düzenleme mevcut olsa da bu konu siyasi bir mesele olmaktan çıkamayacağından sözü edilen hükmün uygulaması son derece zor olacaktır.

2017 tarihli anayasa değişiklikleri kapsamında Türk anayasa hukukunun bir parçası haline gelen ve eski parlamenter sistem uygulamasının yerine ikame edilen CHS ile ilgili olumlu ve olumsuz eleştiriler ve öneriler yukarıda ayrıntılı şekilde ele alındığından dolayı, tekrara düşmemek bakımından, çalışmanın bu son kısmında genel bir değerlendirme yapmak suretiyle konu tamamlanmış bulunmaktadır. “Son söz yerine” denilebilecek bu değerlendirmeleri tamamlarken, yeni hükümet sistemi olan CHS’nin henüz uygulamanın başında olmasından dolayı ortaya çıkabilecek eksikliklerin giderilmesi ve özellikle kuvvetler ayrılığı noktasında güçlü bir denge denetleme mekanizması tesis edilerek, doktrindeki olumlu ve olumsuz eleştiriler bağlamında tezahür eden önerilerin ortaya koyacağı katkılar neticesinde, zaman içerisinde daha da oturup güçlü, istikrarlı, etkin ve verimli bir hükümet istemi olarak varlığını devam ettireceği değerlendirilmektedir. Böylelikle, ülkede saf bir parlamentarizmin uygulanmaya başladığı 1960’ lı yıllardan başlayarak çok defa ortaya çıkan istikrarsız koalisyon hükümetlerinden mütevellit siyasi ve akabinde ekonomik krizlerle ortaya çıkan olumsuz tabloların tekraren yaşanmaması adına yeni hükümet sisteminin (CHS) uygulanmaya başladığı yaklaşık beş yıllık süreçte ortaya çıkan tecrübeler doğrultusunda; sistemin eleştirilen yönlerinin rehabilite edilmesi suretiyle uygulanmaya devam edilmesinin siyasi istikrar açısından da bir çok soruna çare olabileceği düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- ABD Anayasası 1. Madde.* (tarih yok). 17 11, 2020 tarihinde <https://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf> adresinden alındı
- ABD Anayasası 2. Madde.* (tarih yok). 11 10, 2020 tarihinde <https://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf> adresinden alındı
- Akçakaya, M., & Özdemir, A. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Ve Siyasal İstikrar. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, 925-935.
- Akçalı, P. (2007). *"Siyasal İstikrar ve Başkanlık Sistemi: Amerika Birleşik Devletleri Örneği" Başkanlık Sistemi ve Türkiye*. İstanbul: Kalkedon Yayınları.
- Akgül, M. E. (2010). Kuvvetler Ayrılığının Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerindeki Anlamı. *Ankara Barosu Dergisi*, 68(4), 85-109.
- AKPARTİ.* (2017, 07 11). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*. 03 10, 2021 tarihinde <http://www.akparti.org.tr>: <http://www.akparti.org.tr/upload/documents/cbhukumetsistemi.pdf> adresinden alındı
- Aldıkaçtı, O. (1960). *Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı*. İstanbul.
- Alkan, H. (2017). *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yasama Denetimi*. 10 06, 2021 tarihinde Yeni Türkiye: <http://www.yeniturkiye.com/samplechapters/94/007.pdf> adresinden alındı
- Anayasa Mahkemesi, 10.1.1991 tarihli ve E. 1990/25, K. 1991/1 sayılı kararı. Ayrıca Anayasa Mahkemesinin aynı yöndeki (1991/6, K. 1991/20 E. sayılı kararı da incelenebilir 07 03, 1991).
- Anayurt, Ö. (2019). *Anayasa Hukuku (Temel Kavramlar ve Türk Anayasa Hukuku)*. Ankara : Seçkin Yayıncılık.
- Ardıçoğlu, A. (2017). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. *Ankara Barosu Dergisi*, 75(3), 20-51.
- Aristoteles. (1990). *Politika*. (M. Tunçay, Çev.). İstanbul.
- Arsel, İ. (1965). *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*. Ankara : Mars Matbaası.
- Arsel, İ. (1968). *Anayasa Hukuku (Demokrasi)*. İstanbul : Sıralar Matbaası.
- Arslan, R. (2009). *Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Uygulamalı Örnekleri (İngiltere, Almanya, ABD ve İsviçre)*. Bursa: Dora Yayınları.
- Arslan, R. (2013). *Demokratik Yönetim Sistemleri*. Bursa: Dora Yayıncılık.

- Asilbay, H. (2013). Parlamenter Sistem ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme. *TürkiyeBarolar Birliği Dergisi*, (104), 258-259.
- Atalan, M. (2019). *Başkanlık Sistemi ve Türkiye*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Atar, Y. (2011). *Türk Anayasa Hukuku*. Konya: Mimoza Yayınları.
- Atar, Y. (2017). *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Atar, Y. (2018). *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Ayan, S. (2007). Siyasi Yapılanma Sürecinde 1961 ve 1982 Anayasası. *C. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 8(2), 9.
- Aydinyurt, S. (2006). “Demokratik Bir Sistemde Parlamenter Sistem ve Başkanlık Sistemi ve Bu Bağlamda Türkiye’deki Sistem Tartışmalarının Analizi”, *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. Kütahya: Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı.
- Aykaç, B., & Durgun, Ş. (2012). *Çağdaş Siyasal Sistemler*. Ankara: Binyıl Yayınevi.
- Aykanat, T. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının Sorumluluğu*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Bal, B. (2001). *İstikrarsız Parlamentarizme Karşı Başkanlık Sistemi*. İstanbul: Der Yayınları.
- Baransel, A. (1993). *Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi*, İstanbul: İ.Ü İşletme Fakültesi Yayını.
- Barry, N. P. (2000). *An Introduction to Modern Political Theory*, London: Macmillan, 4th ed.)
- Başgil, A. F. (1960). *Esas Teşkilat Hukuku*. İstanbul : Baha Matbaası.
- Batum, S. (2010). *99 Soruda Neden ve Nasıl Çağdaş Bir Anayasa*. İstanbul: Oniki Levha Yayınları.
- Beceren, E., & Kalağan, G. (2007). Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemi, Türkiye’de Uygulanabilirliği Tartışmaları. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(11), İstanbul, 174.
- Bengoğulları, C. (2019). “Osmanlı Türk Anayasalarında Hükümet Sistemleri: 2007 Sonrası Sistem Tartışmaları”, *Yüksek Lisans Tezi*. Bilecik : Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Bilir, A. (2017). *Türkiye’ye Özgü Yeni Bir Hükümet Modeli: Cumhurbaşkanlığı Sistemi*. Ankara: Yeni Türkiye.
- Bilir, F. (2017). Türkiye’ye Özgü Yeni Bir Hükümet Modeli: Cumhurbaşkanlığı Sistemi. *Yeni Türkiye*, 23(94), Mart-Nisan, 525-530.
- Bucaktepe, A. (2014). Birinci ve İkinci Meşrutiyet Anayasalarında Öngörülen Devlet Modelleri Hakkında Bir Değerlendirme. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (42), 47-48.
- Bulut, Y. (2005). 21. Yüzyıla Girerken Türkiye’de Parlamentonun Yasa Faaliyeti: Sorunlar ve Çözümler”, *21. Yüzyılın Eşiğinde Türkiye’de Siyasal Hayat*. İstanbul: Aktüel Yayınları.

- Coşkun, V. (2017). 16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 22(36), Diyarbakır, 3-30.
- Çalışkan, E., & Önder, M. (2017). Başkanlık sistemi ve Mevcut Kamu Kurumları Üzerine Olası Etkileri. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 10(49), 572.
- Çelik, B. (2007). *Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası*. İstanbul : Galatasaray Üniversitesi Yayınları.
- Dal, K. (1973). *Anayasa Hukuku Temel Kuralları*. Ankara.
- Demir, F. (2013). “ Yarı Başkanlık Sistemi ve Türkiye”, [Elektronik Sürüm]. *Yaşar Üniversitesi Elektronik Dergisi*, 831-876.
- Demir, F., & Karatepe, Ş. (1989). *Anayasa Hukukuna Giriş*. İstanbul: Evrim Yayınları.
- Deniz, Ş. (2005). “Türkiye’de Parlamenter Sistem ve Hükümet Sistemi Tartışmaları” *Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi*. Muğla: Muğla Üniversitesi.
- Derdiman, C. (2011). *Anayasa Hukuku*, Bursa: Alfa Aktüel Yayını.
- Devran, D., & Ertürk, C. (2018: 45). “Farklı Yönetim Şekillerine Sahip Ülkelerde Ekonomik ve Demokratik Performans: Nicel Bir Analiz”. *JEBPIR*, 3(2), 44-47.
- Doehrin, K. (2002). *Genel Devlet Kuramı, Ahmet Mumcu (çev.)*. İstanbul : İnkılap Yayınevi.
- Doğan, İ. (2017). “Türk Tipi Başkanlık Modeli Bağlamında 2017 Anayasa Değişikliğinin İrdelenmesi”, *Dört Kıtada Başkanlık Sistemi (Ed. İlyas Doğan ve Serdar Ünver)*. Ankara: Astana Yayınları.
- Doğru, D. (2011). *Hükümet Sistemleri Açısından 2007 Anayasa Değişikliği ve Bu Değişikliğin Türk Parlamenter Sistemine Olası Etkileri. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi)*. Ankara: Gazi Üniversitesi.
- Dönmez, Ö. (2015). *Hükümet Sistemleri ve Hükümet Sistemlerinin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*. 11 11, 2020 tarihinde http://web.ebaro.web.tr/uploads/45/Etkinlikler/2015/1_Omer_Donmez.pdf adresinden alındı
- Dönmez, Ö. (tarih yok). *Hükümet Sistemleri ve Hükümet Sistemlerinin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*. 10 11, 2020 tarihinde http://web.ebaro.web.tr/uploads/45/Etkinlikler/2015/1_Omer_Donmez.pdf adresinden alındı
- Duguit, L. (1923). *Manuel de Droit Constitutionnel*, . Paris : Anciennes Maisons Thorin et Fontemoing.
- Duran, L. (1983). Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi? *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 4(1-3), 33.
- Duran, L. (1995). Bunalım Kararnameleri. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 50(3), 141.
- Duverger, M. (1980). A New Political System Model: Semi Presidential Government. *European Journal of Political Research*, 165-186.
- Erdoğan, M. (2011). *Anayasa Hukuku*. Ankara: Orion Kitabevi.

- Erdoğan, M. (2016). *Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset*. Ankara: Hukuk Yayınları.
- Eren, A. (2019). “*Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi*”, *Anayasa Yargısı*. Ankara.
- Ergil, D. (2015). “*Başkanlık Sistemi ve Türkiye. Başkanlık Sistemi*”, Ed. Murat Aktaş ve Bayram Coşkun. Ankara: Liberte Yayınları.
- Erim, R. O. (2017). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*. İstanbul: İşaret Yayınları.
- Eroğul, C. (1997). *Anatüze Giriş*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Eroğul, C. (1997). *Anatüze Giriş*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Ertaş, T. (2018). *Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler*. İstanbul: Seçkin Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2020). *Kamu Yönetimi*, Kocaeli: Umuttepe Yayını.
- Esen, S. (2008). *Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye’de Olağanüstü Hal Rejimi*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Esen, S. (2016). 2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi. *Ankara Barosu Dergisi*, (4), 46-59.
- Esen, S. (2017). Analiz: Türkiye’de 2017 Anayasa Reformları: Parlamenterizm mi Demokrasi mi? *Ankara Barosu Dergisi*, (4), 45-73.
- Evcimen, G. (1992). “‘Başkanlık Hükümeti Sistemi:’Ratio Politica’sı ve Türkiye’”. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 47(01), 319.
- Fairlie, J. A. (1923). *The Separation of Powers*. Michigan: Law Review.
- Fendoğlu, H. T. (2017). *Anayasa Yargısı*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Gazetesi, M. (1983, Aralık 13).
- Gemalmaz, M. S. (1994). *Ulusüstü İnsan Hakları Hukukunda ve Türk Hukukunda Olağanüstü Rejim Standartları*. İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Gönenç, L. (2007). *Hükümet Sistemi Tartışmalarında ‘Başkanlı Parlamenter Sistem’ Seçeneği*. Ankara: Güncel Hukuk.
- Gözler, K. (2000). “‘Türkiye’de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir?’”, *Türkiye Günlüğü*. Ankara.
- Gözler, K. (2000). *Cumhurbaşkanı - Hükümet Çatışması, Cumhurbaşkanı Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir mi?* Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözler, K. (2010). *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözler, K. (2012). *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*. Bursa : Ekin Yayınevi.
- Gözler, K. (2013). *Anayasa Hukukuna Giriş*. Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gözler, K. (2015). *Kısa Anayasa Hukuku*. Bursa: Ekin Yayınları.
- Gözler, K. (2018). *Türk Anayasa Hukuku*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözler, K. (2019). *Türk Anayasa Hukuku*. Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gözübüyük, Ş. (2017). *Açıklamalı Türk Anayasaları*. Ankara : Turhan Kitabevi.

- Gül, C. (2017). *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Gül, C. (2019). *Demokrasi Teorisi Açısından Başkanlık/Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Demokratiklik Değeri*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Gül, H. (2018). *1923'ten 2018'e Türkiye'de Hükümet Sistemi*. İstanbul: Efe Akademi Yayınları.
- Gülener, S. (2017). "Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetleme", *Türkiye'de Başkanlık Sisteminin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi* (Editör: Nebi Miş ve Burhanettin Duran). İstanbul: Seta.
- Gülener, S., & Miş, N. (2017). *Cumhurbaşkanlığı Sistemi*. SETA Analiz.
- Güler, B. (2013). *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Güller, A. (2016). "2007 Anayasa Değişiklikleri Sonrası Türkiye'de Cumhurbaşkanın Anayasa Konumu", *Yüksek Lisans Tezi*. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler.
- Günay, A. (2000). Egemenlik Ulus'undur Üstünlük Anayasa'dadır", . (s. 50-60). Sempozyum .
- Günay, A. (2019). *Yeni Hükümet Sistemi Tartışmaları Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin İncelenmesi*. Uşak: Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Güneş, T. (1965). *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*. Ankara : Ankara Üniversitesi SBF Yayınları.
- Güran, S. (2000). Egemenlik Ulus'undur Üstünlük Anayasa'dadır. *Sempozyum*, (s. 43-62).
- Hazır, H. (1991). *Türkiye'de ve Yabancı Ülkelerde Olağanüstü Hal Rejimlerinde Kamu Hürriyetlerinin Sınırlanması*. Konya: Selçuk Üniversitesi Yayınları.
- Hekimoğlu, M. M. (2009). *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye*. Ankara: Detay Yayıncılık.
- Hürriyet. (2001, 02 22). Köşk Hükümet Kavgaları.
- İba, Ş. (2018). *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- İyimaya, A. (2017). Anayasa Değişikliği Ekseninde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Yeni Türkiye Dergisi*, (94), 75-89.
- İzci, F., & Sarıtürk, M. (2017). *Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilen Cumhurbaşkanlığı Sisteminin İdari Yapı ve İşleyiş Etkisi''*, *Proceedings Book of 2nd International Scientific Researches Congress on Humanities and Social Sciences (IBAD-2017)*. İstanbul.
- Kaan, O. (2019). 2017 Anayasa Değişikliğinde Yeni Hükümet Sistemi. *Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8 (1), Kırklareli, 11-21.
- Kabaoğlu, İ. (2009). *Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)*. . İstanbul: Legal Yayınları.
- Kaboğlu, İ. Ö. (2011). *Anayasa Hukuku Dersleri, 7. Baskı*. İstanbul: Legal Yayıncılık.
- Kahraman, M. (2012). Hükümet Sistemi Tartışmaları Bağlamında Başkanlık ya da Yarı Başkanlık Sistemlerinin Türkiye'de Uygulanabilirliği. *Mustafa Kemal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(18), 432.

- Kalfa, C., & Ataay, F. (2015). “Rousseau ve Çoğunlukçu Demokrasi Anlayışı”. Alternatif Politika.
- Kapani, M. (1996). *Politika Bilimine Giriş*, İstanbul: Bilgi Yayınevi.
- Karahanogulları, O. (1997). *Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi*. Ankara: Ankara Üniversitesi SBF.
- Karahanogulları, Y. (2011). ABD’nin Federal Bütçe Süreci. *Maliye Dergisi*, (160), 271-278.
- Karataş, İ. (2019). “Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları Işığında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. Adıyaman: Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Karatepe, Ş. (2017). *Sistem Söyleşileri (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Üzerine Röportajlar)*. Ankara: Binyıl Yayınevi.
- Kartalcı, K. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sistemi Açısından Bütçe Süreci ve Bütçe Hakkı*. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- Kılınç, D. (2016). Türkiye’de Bitmeyen Tartışma: Hükümet Sistemi Üzerine Değerlendirmeler. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20(1), 30-35.
- Kışlalı, A. T. (1996). *Siyaset Bilimi*, Ankara: İmge Yayını.
- Korkmaz, A. (2020). *Hükümet Sistemleri Ve Türkiye: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. Mersin: Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı .
- Kotan, M. L. (2013). “Türkiye’de Sistem Tartışmaları Çerçevesinde Siyasal Sistemlerin Analizi ve Başkanlık Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi*. Kars: Kafkas Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Kurban, K. (2004). “Başkanlık Sisteminden Beklentiler ve Türkiye”, *Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi*. Kütahya: Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Kutlu, Ö., Örselli, E., & Kahraman, S. (2018). Üniversite Öğrencilerinin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Algısı: Konya Örneği. *Gençlik Araştırmaları Dergisi*, 6(14), 57.
- Kuzu, B. (11-12 Şubat 2000). Neden Başkanlık Hükümeti. *Türkiye’de Siyasi Yapılanma ve Temel Siyasi Sorunlar Sempozyumu*, (s. 34-35). Ankara.
- Kuzu, B. (1985). *Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler*. İstanbul: Üçdal Neşriyat.
- Kuzu, B. (1997). *Türkiye için Başkanlık Sistemi*. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- Kuzu, B. (2012). *Her Yönüyle Başkanlık Sistemi*. İstanbul: Baskı, BKY.
- Kuzu, B. (2016). *Her Yönü ile Başkanlık Sistemi*. İstanbul: Babıali Kültür Yayıncılığı.
- Kuzu, B. (2017). *Her Yönü ile Başkanlık Sistemi Yeni Sistem Cumhurbaşkanlığı Modelimiz*. İstanbul: Babıali Kültür Yayıncılığı.
- Kuzu, V. (2008, 09 16). 1982 Anayasasının Genel Özellikleri ve Önemli Maddeleri. 11 10, 2020 tarihinde Sosyal Bilgiler: <http://www.sosyalbilgiler.gen.tr/1982-anayasasinin-genel-ozellikleri-ve-onemli-maddeleri/> adresinden alındı

- Küçük, A. (2012). *Türkiye’de 1982 Anayasasından Kaynaklanan Güncel Sorunlar, Türkiye’nin Siyasal ve Anayasal Rejimi*. Ankara: Orion Kitabevi.
- Küçük, A. (2017). Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye’ye Özgü Başkanlık Sistemi Korkular, Algılar, Beklentiler. *Liberal Düşünce Dergisi*, (85), 180-190.
- Linz, J. (1984). *Totaliter ve Otoriter Rejimler*. (E. Özbudun, Çev.). Ankara: Siyasi İlimler Türk Derneği Yayınları.
- Lipson, L. (1973). *Politika Biliminin Teme Sorunları: Siyasal Bilime Giriş*, Çev. T. Karamustafaoğlu, Ankara: AÜHF Yayını.
- Miş, N. (2017). “ *Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü Ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi*”, *Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü Ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi*, Nebi Miş ve Burhanettin Duran, (Eds.). Ankara: Seta.
- Miş, N., & Duran, B. (2017). *Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü Ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi*. Ankara: Seta Yayıncılık.
- Montesquieu. (1998). *Kanunların Ruhu Üzerine*. (F. Baldaş, Çev.) . İstanbul.
- Odyakmaz, Z., Kaymak, Ü., & Ercan, İ. (2006). *Anayasa Hukuku, İdare Hukuku*,. İkinci Sayfa Yayınları.
- Okşar, M. (2019). *2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Yürütme Erkinin Üstünlüğü*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Onar, E. (2005). *Türkiye’nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?* . Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını.
- Ökmen, M. (2021). *Yerel ve Kentsel Politikalar*, Bursa: Sayda Yayıncılık.
- Ökmen, M., & Parlak. B. (2016), *Türkiye ve Dünyada Yerel Yönetimler*, Bursa: Ekin Yayını.
- Örmeci, O. (2010). *Jön Türkler Ve İttihat Ve Terakki*. Tarih Okulu.
- Özbudun, E. (1992). *1921 Anayasası*. Ankara: Atatürk, Dil Kültür ve Tarih Yüksek Kurumu.
- Özbudun, E. (2004). *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayıncılık.
- Özbudun, E. (2014). *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Özbudun, E. (2018). *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Özbudun, E. (2019). *Türk Anayasa Hukuku*. Yetkin Yayınları.
- Özer, A. (1998). *Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği*. Ankara: Şekerbank Yayınları.
- Özer, M. A., & Özmen, B. (2017). Parlamenter ve Başkanlık Sistemleri Arasında Konumunu Arayan Bürokrasi. *Strategic Public Management Journal*, 25.
- Özgişi, T. (2011). *Türk Parlamento Tarihinde Cumhuriyet Senatosunun Yeri*. İstanbul: Türkiyat Mecmuası.
- Özmen, R. (2019). *Karşılaştırmalı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

- Özmen, Y. (2018). *Hükümet Sistemlerinin Sosyoekonomik Göstergelere Göre Karşılaştırılması: Latin Amerika, Asya ve Doğu Avrupa Ülkeleri. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi).* Ankara: Gazi Üniversitesi.
- Özsoy Boyunsuz, Ş. (2017). *Dünyada Başkanlık Sistemleri.* Ankara: İmge Kitabevi.
- Özsoy, Ş. (2009). *Başkanlı Parlamentar Sistem: Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamentar Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği.* İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Öztürk, N. K. (1999). *Cumhurbaşkanı ve Parlamentar Sistem.* Ankara: Atilla Kitabevi.
- Öztürk, N., & Kurt, H. K. (2015). *Başkanlık Sistemi/Amerikan Başkanlık Sistemi.* Ankara: Liberte Yayınları.
- Parakazan, S. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütme Organı, Yüksek Lisans Tezi .* Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı.
- Parlak, B. & Sobacı, Z. (2012). *Kamu Yönetimi,* Bursa. MKM Yayıncılık.
- Parsak, M. (2017). *Partili Cumhurbaşkanlığı Sistemi.* TASAV Analiz.
- Paul Bastid, P. (2019). *Le Gouvernement d'Assemblée, 1955'den nakleden Özbudun.* Paris.
- RG. (2018). 11 2, 2020 tarihinde www.resmigazete.gov.tr: : <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180707M2-1.pdf> adresinden alındı
- RG. (1973). 10 11, 2020 tarihinde www.resmigazete.gov.tr: : <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/14690.pdf> adresinden alındı
- Sağlam, F. (1984). *"Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları, Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar", Anayasa Yargısı.* Ankara.
- Sartori, G. (1997). *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, Yapıcılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme. (E. Özbudun, Çev.).* Ankara: Yatkın Yayınları.
- Soysal, M. (1986). *100 Soruda Anayasanın Anlamı.* İstanbul: Gerçek Yayınları.
- Söyler, Y. (2018). *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.* Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Söyler, Y. (2018). *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.* Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Şahin, N. (2014). *2007 Anayasa Değişikliği Sonrasında Türkiye'de Hükümet Sistemi Arayışları, Çankaya Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi.* Ankara.
- Şensoy, N. (1947). Osmanlı İmparatorluğunun Sıkıyönetime Müteallik Mevzuatı Üzerine Sentetik Bir Deneme. *İÜHFM, 13 (1), 95-96.*
- Tan, T. (1995). *İdare Hukuku.* Ankara: Turhan Kitabevi.
- Tan, T. (1995). Türk Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması ve Sorunlar. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 50(01), 333-335.*
- Tanör, B. (1994). *İki Anayasa.* İstanbul: Beta Yayınevi.
- Tanör, B. (2018). *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri.* İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

- Tanör, B., & Yüzbaşıoğlu, N. (2018: 436). *1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku*. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.
- Taşdöğen, S. (2016). Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 65(3), 938-966.
- TBMM. (2018,02 02) 11.22.2020 tarihinde <https://www.tbmm.gov.tr:https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss447.pdf>. adresinden alındı
- Terzioğlu, S. S. (2014). *Anayasa Hukuku*, Ankara: Adalet Yayınevi.
- Teziç, E. (2001). *Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)*. İstanbul: Beta Yayınevi.
- Teziç, E. (2003). *Anayasa Hukuku*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Teziç, E. (2006). *Anayasa Hukuku*. İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Tunaya, T. Z. (2001). *Türkiye’de Siyasal Gelişmeler, (1876-1938), Kanun-ı Esasî ve Meşrutiyet Dönemi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Tunç, , H., Bilir, F., & Yavuz, B. (2011). *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Berikan Yayınevi.
- Tunç, H. (2019). *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Berikan Yayınevi.
- Tunç, H., & Yavuz, B. (2009). *Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi*. TBB Dergisi, (81), 27-64.
- Turabi, S. (2017). *Olağanüstü Hal Hukuku ve Bireysel Başvuru*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Turhan, M. (1989). *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*. Diyarbakır: DUHF Yayınları.
- Turhan, M. (1993). *Hükümet Sistemleri*. Ankara: Gündoğan Yayınları.
- Türk, E. (2013). *1982 Anayasasına Göre Kanun Hükmünde Kararnameler ve Yargısal Denetimi*. Ankara : Seçkin Yayıncılık.
- Türküne, M. (2011). *Siyaset*, İstanbul: Etkileşim Yayınları.
- Ulusoy, A. (2017, 01 17). *Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?* 03 12, 2021 tarihinde <http://www.anayasa.gen.tr/ulusoy-anayasa-degisikligi.pdf> adresinden alındı
- Uluşahin, N. (1999). *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Üskül, Z. (2003). “*Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Hukuki Niteliği*”, *Olağanüstü Hal Üzerine Yazılar*. İstanbul: Buke Yayınları.
- Veysel, E., & Akıncı, B. (2018). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetiminde Değişim , “Yasama Yürütme İlişkileri Açısından Başkanlık Sistemi İle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Karşılaştırılması”*, Ed. Yüksel Demirkaya. İstanbul: Hiperyayın.
- Yakacak, G. (2014). *Hükümet Sistemlerinde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi)*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi.
- Yavaşgel, E. (2017). *Temsilde Adalet ve Siyasal İstikrar Açısından Seçim Sistemleri, 2. Basım.*, Ankara: Nobel Yayıncılık.

- Yavuz, B. (2008). *Parlamente Hükümet Sistemlerinde ve 1982 Anayasasında Başbakanın Konumu*. Ankara: Asil Yayınevi.
- Yazıcı, S. (2002). *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Yazıcı, S. (2011). *Başkanlık Ve Yarı Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Yazıcı, S. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Toplumsal Algısının Bazı Değişkenlere Göre İncelenmesi. *Turkish Studies*, 13(14), 237.
- Yıldırım, H. (2017). *Parlamente Sistem Krizleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*. İstanbul: Pozitif Yayınları.
- Yıldırım, T. (2017:). Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 26(2), 13-25.
- Yılmaz, E. (2006). *Hukuk Sözlüğü* . Ankara: Yetkin Yayınları.
- Yokuş, S. (2004). *1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Anayasa Değişikliklerine, Yasalara ve Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin Yetkileri*. İstanbul: Legal Yayınları.
- Yüksel, C. (2013). Türkiye'nin Gelecek Siyasi Sistem Tercihi Rasyonelleştirilmiş Parlamenterizm, Yarı-Başkanlık ve Başkanlık Sistemleri. *Yasama Dergisi*, (25), 38-70.
- Yüzbaşıoğlu, N. (1996). *1982 Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Türkiye'de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Zengin, O. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi. *Emek Araştırma Dergisi (GEAD)*, 11-22.
- Zuckerman, I. (2006). One Law for Law and Peace? Judicial Review and Emergency Powers between the Norm and the Exception. *Constellations*, V. 13, N. 4, 523.

TEZ DEĞERLENDİRME FORMU

Aksaray Üniversitesi Tez Değerlendirme Formu		
Öğrencinin Adı Soyadı:		EVET
Kapak		
1	Tez Başlığı tutanaktaki başlıkla aynı mı?	X
2	Kapakta ay ve yıl savunmaya girilen tarihle tutarlı mı?	X
3	Kapak format kılavuzdaki kapak formatına uygun mu?	X
4	Kapakta yazılan tüm yazılar doğru olarak verilmiş mi?	X
İçindekiler		
5	Sayfa numaraları tam verilmiş mi?	X
6	Şekil, Çizelge vb. listeleri verilmiş mi? Sıralaması doğru mu?	X
7	Özet, Abstract, Giriş, Sonuçlar vb. bölümler var mı?	X
8	Yazım hataları kontrolü yapıldı mı?	X
Giriş		
9	Hazırlanan tezin önemini anlatıyor mu?	X
10	İkinci ve Üçüncü dereceden başlık içermemeli kuralına uyuldu mu?	X
Özet/Abstract		
11	Kılavuza uygun mu?	X
12	Ay ve yıl savunmaya girilen tarihle tutarlı mı?	X
13	Özet; tek sayfa, tek aralık, tek paragraf kuralına uygun olarak yazıldı mı?	X
14	Bilim kodu, sayfa adedi, anahtar kelimeler ve tez danışmanı yazıldı mı?	X
Kaynakça		
15	Kaynakların tamamına metin içinde atıf yapıldı mı?	X
16	Kaynak formatı Kılavuzdaki kaynak formatına uygun olarak hazırlanmış mı?	X
17	Atıf formatı kılavuzdaki atıf formatına uygun mu?	X
Atıf Yöntemi APA 6 ☒ CMS ☐		
Genel Değerlendirme		
18	Etik Beyan açıklaması okundu, uyuldu ve imzalandı mı?	X
19	Kabul/Onay sayfası kılavuzdaki formata uygun olarak düzenlenmiş mi?	X
20	Kabul /Onay sayfasında belirtilen oy birliği/oy çokluğu seçeneklerinden uygun olanı savunmayla tutarlı olacak şekilde belirlenmiş mi?	X
21	Sayfa kenar boşluklar ve sayfa numaraları kılavuzdaki formatına uygun mu?	X
22	Paragraf boşlukları ve metin satır aralığı kılavuza uygun olacak şekilde düzenlenmiş mi?	X
23	Başlık yazımları kılavuzdaki başlık formatlarına uygun mu?	X
24	Yazı tipi ve boyutu kılavuzdaki yazı tipi ve boyutu formatına uygun mu?	X
25	Şekil, Çizelge vb. açıklama ve numaralandırmaları kılavuzdaki formata uygun olarak	X

Bu tezin tarafımdan “Tez yazım kuralları” okunarak dikkatlice hazırlanmış olduğunu ve doğabilecek her türlü olumsuzluktan sorumlu olacağımı kabul ederim.

Mustafa İŞİK