

T.C.
İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ



**KUVVETLER AYRILIĞI VE
CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ
YÜKSEK LİSANS TEZİ**

DANIŞMAN
Dr. Öğr. Üyesi Mehmet ÇATLI

HAZIRLAYAN
Selin HIŞIM

MALATYA 2019

T.C.
İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

**KUVVETLER AYRILIĞI VE
CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

HAZIRLAYAN

Selin HIŞIM

DANIŞMAN

Dr. Öğr. Üyesi Mehmet ÇATLI

Malatya, 2019

T.C.
İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ
**KUVVETLER AYRILIĞI VE
CUMHURBAŞKANLIĞI
KARARNAMELERİ**
YÜKSEK LİSANS

DANIŞMAN
Dr. Öğr. Üyesi Mehmet ÇATLI

HAZIRLAYAN
Selin HIŞIM

Jürimiz 15.1.2019 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda bu yüksek lisans tezini oybirliği ile başarılı bulunarak Kamu Hukuku Anabilim dalında yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

- Jüri Üyelerinin Unvan Ad Soyadı
1. Prof. Dr. Tamer BUDAK
 2. Doc. Dr. Tahir MURATOĞLU
 3. Dr. Öğr. Üyesi Mehmet ÇATLI

İmzası


İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulunun tarih vesayılı kararıyla bu tezin kabulü onaylanmıştır.

Unvan Ad Soyad
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

ONUR SÖZÜ

İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Usul ve Esaslarına uygun olarak yaptığım bu tez çalışmasının bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın tarafımdan yazıldığını ve yararlandığım bütün kaynakları kaynakçada uygun biçimde gösterdiğimi beyan ve taahhüt ederim.

Selin HİŞİM



KUVVETLER AYRILIĞI VE CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ

Yüksek Lisans Tezi, Selin HIŞIM

İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ocak 2019

Danışman: Dr. Öğr. Üyesi Mehmet ÇATLI

ÖZET

Kuvvetler ayrılığı ilkesi ile devlet fonksiyonları yasama, yürütme ve yargı olmak üzere ayrılmak suretiyle, iktidarın sınırlandırılması ve kişi özgürlüklerinin güvence altına alınması sağlanmaya çalışılmaktadır. Ancak devlet fonksiyonlarının tamamen ayrılması, uygulamada pek mümkün olmamaktadır.

Devletlerin ekonomik ve sosyal konularda hızlı karar alma gereksiniminin bir sonucu olarak, sınırları önceden çizilmek suretiyle yürütme organına birtakım yasa gücünde işlem tesis etme imkanının tanındığı görülmektedir. Yürütmenin düzenleyici işlemlerinin kanuna dayanması gerekmektedir. Ancak istisnai nitelikteki bu yasa gücündeki işlemler ve anayasal düzenlemeler ile yürütmeye ilk elden işlem tesis etme olanağı sağlanmaktadır.

Türk hukukunda 2017 Anayasa değişikliği öncesinde uygulaması görülen kanun hükmünde kararnameler gibi 2017 Anayasa değişikliği sonrasında Türk hukukuna giren Cumhurbaşkanlığı kararnameleri de işlemin niteliği kriterine göre yasama işlemi niteliğinde işlemlerdir. Bu sebeple bu işlemlerin niteliklerinin ve sınırlarının belirlenmesi önem arz etmektedir.

Bu çalışmada, kuvvetler ayrılığı ilkesi çerçevesinde yasama ve yürütme ilişkilerinin hükümet sistemlerine yansımaları incelenecektir. Kuvvetler ayrılığının temel gerekçeleri ve eleştirilerinden yola çıkarak, Türk hukukunda uygulanmış olan kanun hükmünde kararnameler ve halihazırda uygulanan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki niteliği açıklanmaya çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Kuvvetler ayrılığı, yasama, yürütme, kanun hükmünde kararname, cumhurbaşkanlığı kararnamesi.

SEPARATION OF POWERS AND THE PRESIDENTIAL DECREES

Master Thesis, Selin HIŞİM

Social Sciences Institute of Inonu University, January 2019

Thesis Supervisor: Asts. Prof. Mehmet ÇATLI

ABSTRACT

With the principle of separation of powers, while dividing the state functions into three bodies as legislative, executive and judiciary ensure also the limitation of power and the security of individual freedoms. However, the complete separation of state functions is not possible in practice.

As a result of the need for rapid decision-making on economic and social issues, the executive branch has been given the opportunity to establish a number of decrees having the force of law. Even though the regulatory procedures of the executive should be based on the law, the executive body is provided with the possibility of first-hand transactions, by the means of the decrees having the force of law.

In Turkish law, both the decrees having the force which were implemented before the constitutional amendment 2017 and the Presidential decrees entering the force after the constitutional amendment 2017 are the legislative procedures according to the criterion of the nature of the transaction. Therefore, it is important to determine the qualifications and limits of these enactments.

In this study, the reflection of the legislative and executive relations on the government systems within the framework of the separation of powers will be examined. The aim of the study is also to analyse the legal nature of the decrees having the force of law were applied until the constitutional amendment 2017 and the presidential decrees which are applied after the constitutional amendment based on the fundamental reasons and criticisms of the principle of the separation of powers.

Key Words: Separation of powers, legislature, executive, decree having the force of law, presidential decree.

İÇİNDEKİLER

KABUL ONAY SAYFASI.....	iii
ONUR SÖZÜ.....	iv
ÖZET	v
ABSTRACT.....	vi
İÇİNDEKİLER.....	vii
KISALTMALAR	xii
GİRİŞ.....	1

I. BÖLÜM

KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİ

1.1. GENEL OLARAK.....	3
1.2. KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ	6
1.3. SERT KUVVETLER AYRILIĞI: BAŞKANLIK SİSTEMİ.....	11
1.3.1. Genel Olarak	11
1.3.2. Tarihsel Gelişimi	12
1.3.3. Unsurları.....	14
1.3.3.1. Yürütmenin Monist Yapıda Olması	15
1.3.3.2. Doğrudan veya Doğrudan Benzeri Bir Usul ile Başkanın Halk Tarafından Seçilmesi	16
1.3.3.3. Başkan ve Meclislerin Karşılıklı Olarak Bağımsız Olması	17
1.3.4. Yasama ve Yürütme Arasındaki Etkileşim Araçları.....	19
1.3.4.1. Mesaj.....	20
1.3.4.2. Veto	20
1.3.4.3. Impeachment.....	21
1.3.4.4. Bütçe	22

1.3.4.5.	Milletlerarası Antlaşmaların Onaylanması	22
1.3.4.6.	Atamalar.....	22
1.3.5.	Başkancı Sistemler	23
1.4.	İLİMLİ KUVVETLER AYRILIĞI: PARLAMENTER SİSTEM	25
1.4.1.	Genel Olarak	25
1.4.2.	Tarihsel Gelişimi	26
1.4.3.	Urusları.....	27
1.4.3.1.	Yürütmenin Çift Başlı Olması.....	28
1.4.3.2.	Devlet Başkanının Siyasi Sorumluluğunun Bulunmaması	29
1.4.3.3.	Bakanlar Kurulunun Sorumluluğunun Bulunması	30
1.4.3.3.1.	Şahsi Sorumluluk	31
1.4.3.3.2.	Kolektif Sorumluluk	31
1.4.3.4.	Yürütmenin Yasamayı Feshi	32
1.4.4.	Yasama ve Yürütme Arasındaki Etkileşim Araçları.....	34
1.4.4.1.	Yürütmenin Kanun Yapımına Katılması.....	35
1.4.4.2.	Bütçe	35
1.4.4.3.	Yasama Organının Yürütme Organını Denetlemesi.....	35
1.4.4.4.	Milletlerarası Antlaşmaların Onaylanması	35
1.4.5.	Aklileştirilmiş Parlamenterizm	36
1.4.5.1.	Genel Olarak	36
1.4.5.2.	Aklileştirilmiş Parlamenterizmin Araçları	36
1.4.5.2.1.	Hükümetin Kurulmasının Kolay, Düşürülmesinin Zor Usule Tabi Olması	37
1.4.5.2.2.	Serinleme Süreleri	37
1.4.5.2.3.	Kurucu Güvensizlik Önergesi	37
1.4.5.2.4.	Güvensizlik Önergesinin Sınırlandırılması.....	38

1.4.5.2.5. Kanun Tasarılarının Blok Halinde Oylanması	38
1.4.6. Yarı Başkanlık Sistemi	39
1.4.6.1. Genel Olarak	39
1.4.6.2. Tarihsel Gelişimi.....	40
1.4.6.3. Unsurları	42
1.4.6.3.1. Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesi	42
1.4.6.3.2. Cumhurbaşkanının Önemli Sayılabilecek Yetkilere Sahip Olması.....	44
1.4.6.3.3. Parlamenteoya Karşı Siyasi Sorumluluğu Bulunan Başbakan Ve Bakanlar Kurulunun Olması	46
1.4.6.4. Yarı Başkanlık Sistemine Yöneltilen Eleştiri: Kohabitasyon.....	47
1.5. KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİ BAKIMINDAN TÜRKİYE’NİN HÜKÜMET SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİMESİ.....	49
1.5.1. 1876 Kanun-i Esasiye Dönemi	49
1.5.2. 1921 Anayasası Dönemi.....	51
1.5.3. 1924 Anayasası Dönemi.....	51
1.5.4. 1961 Anayasası Dönemi.....	52
1.5.5. 1982 Anayasası Dönemi.....	54
1.5.5.1. 1982-2007 yılları arasındaki dönem.....	54
1.5.5.2. 2007-2017 yılları arasındaki dönem.....	56
1.5.5.3. 2017’den sonraki dönem	58
1.6. KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİNE YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER...	62

II. BÖLÜM

TÜRK HUKUKUNDA YÜRÜTMENİN YASAMA NİTELİĞİNDEKİ İŞLEMLERİ VE CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ

2.1. GENEL OLARAK.....	65
2.2. 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ ÖNCESİ YÜRÜTMENİN YASAMA NİTELİĞİNDEKİ İŞLEMLERİ: KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER	69
2.2.1. Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararnameleri	70
2.2.1.1. Kavram, Türk Hukukuna Girişi ve Hukuki Niteliği	70
2.2.1.1.1. Kavram.....	70
2.2.1.1.2. Türk Hukukuna Girişi.....	71
2.2.1.1.3. Hukuki Niteliği	72
2.2.1.2. Yetki.....	74
2.2.1.2.1. Yetkinin Hukuki Niteliği	74
2.2.1.2.2. Yetkinin Unsurları	75
2.2.1.2.2.1. Amaç Unsuru	76
2.2.1.2.2.2. Kapsam Unsuru.....	76
2.2.1.2.2.3. İlke Unsuru	77
2.2.1.2.2.4. Süre Unsuru	77
2.2.1.3. Konu.....	79
2.2.1.4. Şekil ve Usul	83
2.2.1.5. Yargısal Denetim	84
2.2.2. Olağanüstü Dönem Kanun Hükmünde Kararnameleri.....	87
2.2.2.1. Kavram ve Hukuki Niteliği.....	87
2.2.2.1.1. Kavram.....	87
2.2.2.1.2. Hukuki Niteliği	92

2.2.2.2.	Yetki.....	93
2.2.2.3.	Sebep.....	94
2.2.2.4.	Konu.....	94
2.2.2.5.	Şekil ve Usul	96
2.2.2.6.	Yargısal Denetimi	97
2.3. 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ SONRASI YÜRÜTMENİN YASAMA NİTELİĞİNDEKİ İŞLEMLERİ: CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ..... 100		
2.3.1.	Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri.....	102
2.3.1.1.	Kavram, Türk Hukukuna Girişi ve Hukuki Niteliği	102
2.3.1.2.	Yetki.....	104
2.3.1.3.	Konu.....	104
2.3.1.4.	Şekil ve Usul	109
2.3.1.5.	Yargısal Denetim	110
2.3.2.	Olağanüstü Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri	114
2.3.2.1.	Kavram ve Hukuki Niteliği.....	114
2.3.2.2.	Yetki.....	116
2.3.2.3.	Konu.....	117
2.3.2.4.	Yer ve Süre	119
2.3.2.5.	Şekil ve Usul	119
2.3.2.6.	Yargısal Denetim	120
SONUÇ		123
KAYNAKÇA.....		127

KISALTMALAR

A.g.e.	: Adı geçen eser
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi
Bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
Çev.	: Çeviren
Dr.	: Doktor
DÜHFD	: Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
DÜHFY	: Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları
Ed.	: Editör
GÜHFD	: Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
HSK	: Hakimler ve Savcılar Kurulu
IPSA	: International Political Science Association
İÜHFM	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
KHK	: Kanun hükmünde kararname
m.	: madde
mük.	: mükerrer
No.	: Numara
Prof.	: Profesör
RG.	: Resmî Gazete
s.	: sayfa
S.	: Sayı
SBF	: Siyasal Bilgiler Fakültesi
SETA	: Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı

TAAD : Türkiye Adalet Akademisi Dergisi
TBB : Türkiye Barolar Birliği
TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi
Y. : Yıl
YÖK : Yükseköğretim Kurumu



GİRİŞ

Anayasa hukukunun temel kavramlarından olan kuvvetler ayrılığı ilkesi, devlet erkini üçe ayırmak suretiyle, iktidarın sınırlandırılması ve kişi hürriyetlerinin güvence altına alınmasını amaçlamaktadır. Buna göre, devletin yasama, yürütme ve yargı fonksiyonları, sırasıyla parlamento, hükümet ve bağımsız mahkemeler eliyle yerine getirilmektedir.

Öte yandan, özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında yürütme erkine, yasa gücünde işlem yapma yetkisi tanınmaya başlanmıştır. Yürütmenin yasa gücündeki işlemlerinin, aslında devletlerin ekonomik ve sosyal alanlara müdahale etme ve gelişen teknoloji ile dünya şartlarına karşı hızlı karar alma ihtiyacının bir sonucu olarak Batı demokrasilerine girdiği görülmektedir. Bu neviden işlemler, zaruri ve ivedi hallerde başvurulmuş ve yürütme erkini güçlendiren işlemler olarak ifade edilmektedir.

Batı demokrasilerindeki sürece paralel olarak güçlü yürütme erkine duyulan ihtiyaç, yasa gücündeki bu işlemlerin Türk hukukuna da dahil olmasına sebep olmuştur. Yürütmenin düzenleyici işlemlerinin kanuna dayanması zarureti göz önüne alınarak farklı anayasal düzenlemelerde varlığını sürdüren bu kararnamelerin niteliğinin belirlenmesi önem arz etmektedir.

16.04.2017 tarihinde, 21.01.2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un halk oylamasına sunulması kabul edilmesi ve yürürlüğe girmesi ile birlikte, Türkiye'nin hükümet sistemi de değişmiştir. Türk tipi başkanlık sistemi ismi ile anılan hükümet sistemine ilişkin düzenlemelere bakıldığında, sistem değişikliği ile birlikte Bakanlar Kurulunun elinde bulunan kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisine paralel, fakat birtakım farklılıkları da haiz, cumhurbaşkanına tanınmış bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi rejiminin öngörüldüğü görülmektedir.

Cumhurbaşkanına kaynağını doğrudan anayasadan aldığı bir yetki ile olağan dönemlerde normlar hiyerarşisinde kanunların altında yer alan bir kararname çıkarma yetkisi verildiği görülmektedir. Bu doğrultuda cumhurbaşkanı kanunla düzenlenmesi öngörülmemiş bir alanda doğrudan kararname ile düzenleme yapma yetkisine sahiptir.

Ayrıca bu kararnamelerin olağanüstü dönemlerde yasa gücünde olduğu da yine Anayasa tarafından öngörülmektedir.

Tezde, kuvvetler ayrılığı ilkesi ile oluşturulmak istenen sistem ve bu sistemin istisnasını oluşturan yürütmenin yasa gücündeki işlemleri 2017 Anayasa değişikliği öncesi ve sonrası olmak üzere değerlendirilmeye çalışılacaktır. Yürütmenin yasa gücündeki işlemleri bakımından uluslararası örnekler bulunmaktaysa da tez çalışmasının kapsamını son derece genişleteceği ve yöntem olarak karşılaştırmalı bir usul benimsenmediğinden bu işlemler, Türkiye özelinde incelenecektir.

Giriş, iki bölüm ve sonuçtan oluşan tezin birinci bölümünde, kuvvetler ayrılığı ilkesi başlığı altında, kuvvetler ayrılığının tarihi temelleri ve felsefi arka planı ele alınarak, sert kuvvetler ayrılığının ve ılımlı kuvvetler ayrılığının hükümet sistemlerine yansımaları açıklanmaya çalışılacak ve nihayet, kuvvetler ayrılığı ilkesine yöneltilen eleştirilere yer verilecektir. Birinci bölümde ayrıca, Türkiye’deki geçmiş anayasal gelişmelerin sonucu ortaya çıkan farklı hükümet sistemleri içerisinde yürütme ve yasama ilişkileri incelenmek suretiyle, kuvvetlerin öngörülen ilişkileri, kuvvetler ayrılığı ilkesi bakımından değerlendirilecektir. İkinci bölümde ise yürütmenin yasama niteliği taşıyan işlemleri üzerinde durulmak suretiyle, konu iki kısımda incelenecektir. Türk anayasa hukuku bakımından önem teşkil eden ve Türkiye’nin hükümet sisteminde köklü bir değişiklik meydana getiren 2017 Anayasa değişikliğinden önceki dönemde düzenlenen yürütmenin yasama niteliğindeki işlemleri ile 2017 Anayasa değişikliğinden sonraki dönemde mevcut olan yürütmenin yasama niteliğindeki düzenlemeleri ayrı ayrı incelenecektir. İki dönem de kendi içerisinde olağan dönem ve olağanüstü rejim usulleri bakımından ayrılarak değerlendirilecektir. Yine yürütmenin yasa gücündeki işlemlerinin yargısal denetimi de 2017 Anayasa değişikliğine ilişkin ayrılmış kısımlar içerisinde ayrı birer başlık altında ele alınacaktır.

Nihayet sonuç kısmında, incelenen konulara ilişkin edinilen kanaatlere yer verilecektir.

I. BÖLÜM

KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİ

1.1. GENEL OLARAK

Anayasaların yapılması sırasında en temel sorunun yürütme ile yasama arasındaki ilişkinin düzenlenişi olduğu bilinmektedir. Teoride bu düzenleme, yasama ve yürütme organlarından birisinin diğerine eşit yahut üstün konumlandırılması şeklinde gerçekleştirilmektedir. Eşit veya üstün konumlandırma ise, kurucu iktidarın tercihi olarak, anayasa tarafından benimsenen siyasi rejimin niteliğini de göstermektedir¹.

Hukuku temel alan bir hükümet sisteminde, devletin yasama, yürütme ve yargı fonksiyonları, sırasıyla parlamento, hükümet ve bağımsız mahkemeler eliyle yerine getirilmektedir. Tarihi bir olgu olarak, parlamento, merkezi hükümet ve mahkemelerin devlet örgütlenmesinde birbirinden ayrılmasının İngiliz monarşisine dayandığı bilinmektedir². Bugün itibariyle, devlet fonksiyonlarının yasama, yürütme ve yargı olmak üzere ayrıldığı, kamu hukuku doktrininde olduğu gibi pozitif anayasa hukukunda da kabul edilmektedir³.

Erkler arasındaki ilişki, teoride *kuvvetler ayrılığı ilkesi* (séparation des pouvoirs, separation of powers) olarak ifade edilmektedir. Kuvvet kavramının, literatürde erk, güç, iktidar, yetki, organ kavramlarını ifade ettiği görülmektedir⁴. Devlet erki tek olmakla birlikte, devletin fonksiyonlarının ayrılığından bahsedilebilmektedir⁵. Bu bakımdan kuvvetler ayrılığı ifadesi yerine devlet organlarının ve fonksiyonlarının ayrılığı demek de mümkün görülmektedir⁶. Kuvvetler ayrılığı ilkesi, mutlak monarşilerin baskıcı

¹ Teziç, Erdoğan, Anayasa Hukuku (11. Bası), Beta Yayıncılık, İstanbul 2006, s. 392-393.

² Bradley A. W ve K. D. Ewing, Constitutional & Administrative Law (15th Edition), Pearson Education Limited, Harlow 2011, s. 80.

³ Masterman, Roger, The Separation of Powers in the Contemporary Constitution, Cambridge University Press, Cambridge 2011, s. 11; Barber, Nicholas W., “Prelude to the Separation of Powers”, Cambridge Law Journal, C. 60, S. 1, 2001, s. 60, <https://www.cambridge.org/core/journals/cambridge-law-journal/article/prelude-to-the-separation-of-powers/41A6729A2EA6A830D248D3FA7385DBAC> (Erişim Tarihi: 9.8.2018); Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku (17. Basım), Yetkin Yayınları, Ankara 2017, s. 193; Elliott, Mark and Robert Thomas, Public Law (2. Edition), Oxford University Press, Oxford 2014, s. 98; Loveland, Ian, Constitutional Law(2. Edition), Butterworths, London 2000, s. 47; Bradley, 2011, s. 80.

⁴ Fendoğlu, Hasan Tahsin, Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara 2015, s. 692.

⁵ Chemerinsky, Erwin, Constitutional Law (4th Edition), Walters Kluwer, Newyork 2011, s. 37; Özbudun, 2017, s. 193; Soysal, Mümtaz, Anayasaya Giriş (3. Baskı), İmge Kitabevi, Ankara 2011, s. 65-66.

⁶ Gözübüyük, A. Şeref, Anayasa Hukuku (3. Baskı), S Yayınları, Ankara 1991, s. 68.

yönetimlerine karşı, kişi hürriyetlerini güvence altına almayı amaçlamaktadır⁷. İlke, temelinde temsili hükümet sistemine dayanmaktadır⁸. Bu bakımdan kuvvetler ayrılığı ilkesi ile milli egemenlik ilkesi, monarşilere karşı geliştirilmiş iki sistem olarak nitelendirilmektedir⁹.

Kuvvetler ayrılığı ilkesi, siyasal iktidarın diktatörlüğe dönüşmesini engelleme ve kişi hürriyetlerini güvence altına alma düşüncesini ifade etmektedir¹⁰. Kuvvetler ayrılığı ilkesi, iktidarda keyfiliğin önlenmesi, adil bir yönetimin kurulması ve devam ettirilebilmesi olarak düşünülmektedir. İlke, bu sebeple anayasal devletin vazgeçilmez bir şartı olarak ifade edilmektedir. Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi'nin 16'ncı maddesi, kişi hürriyetlerinin güvence altına alınmadığı ve kuvvetler ayrımının gerçekleştirilemediği bir devlette anayasadan söz edilemeyeceğini ifade etmekle, kuvvetler ayrılığı ilkesinin önemine vurgu yapmaktadır¹¹.

Siyasal iktidarın diktatörlüğe dönüşmesini engelleme ve kişi hürriyetlerini güvence altına alma düşüncesi ile devlet fonksiyonları farklı organlara dağıtılmak suretiyle, organların birbirlerine karşı bağımsızlığının sağlanmasının gerekliliği ileri sürülmektedir¹². Devlet organlarının birbirlerine karşı bağımsızlığının sağlanabilmesi için devlet fonksiyonlarını yerine getirecek olan organların birbirlerinden ayrılması gerekmektedir¹³. Bu ayrım, bir organın diğer bir organın oluşumuna ve sona ermesine

⁷ Barthélemy, Joseph ve Paul Duez, *Traité de Droit Constitutionnel*, Paris 1933, s. 138; Barber, 2001, 61; Hayek, Friedrich August, "The Constitution of a Liberal State", *Il Politico*, C. 32, S. 3, 1967, s. 455, https://www.jstor.org/stable/43206714?Search=yes&resultItemClick=true&searchText=THE&searchText=CONSTITUTION&searchText=OF&searchText=A&searchText=LIBERAL&searchText=STATE&searchUri=%2Faction%2FdoBasicSearch%3FQuery%3DTHE%2BCONSTITUTION%2BOF%2BA%2BLIBERAL%2BSTATE&refreqid=search%3A1f71e2a3e3c186380b413fba30e04fda&seq=1#page_scan_tab_contents (Erişim Tarihi: 9.9.2018).

⁸ Teziç, 2006, s. 393.

⁹ Anayurt, Ömer, *Anayasa Hukuku Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar)*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2018, s. 343; Teziç, 2006, s. 393;; Fendoğlu, 2015, s. 693.

¹⁰ Masterman, 2011, s. 16; Anayurt, 2018, s. 342; Gözübüyük, Şeref, *Anayasa Hukuku (19. Bası)*, Turhan Kitabevi, Ankara 2013, s. 78; Kaboğlu, İbrahim Ö., *Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar) (11. Baskı)*, Legal Yayıncılık, İstanbul 2016, s. 129.

¹¹ Erdoğan, Mustafa, *Anayasal Demokrasi (13. Baskı)*, Siyasal Kitabevi, Ankara 2017, s. 216; Kuzu, Burhan, *Her Yönü ile Başkanlık Sistemi (6. Baskı)*, Babıali Kültür Yayıncılığı, İstanbul 2016, s. 54; Anayurt, 2018, s. 343-344.

¹² Gözübüyük, 2013, s. 78; Uluşahin, Nur, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi, Yetkin Yayınları*, Ankara 1999, s. 70; Hazır, Hayati, *Anayasa Hukuku Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler*, Selçuk Üniversitesi Yayınları No.83, Konya 1990, s. 81.

¹³ Bradley, 2011, s. 84

müdahale edememesi ve görevini yerine getirmesi sırasında herhangi bir müdahalede bulunamaması anlamına gelir¹⁴.

Öğretide kuvvetler ayrılığı ilkesinin Anglosakson uygulaması ve Kıta Avrupası uygulaması mevcuttur. Anglosakson hukuk sistemine göre kuvvetler ayrılığı, *fren ve denge sistemi* (checks and balances) bakımından devlet erkinin siyasi anlamda dağıtılması, kuvvetlerin bölünmesi olarak ifade edilmektedir¹⁵. Öte yandan Kıta Avrupası hukuk sistemi bakımından ise, kuvvetlerin daha yumuşak, işbirliği içerisinde dağılımının yapıldığı görülmektedir¹⁶.

Kuvvetler ayrılığı teorisi, hükümet şekilleri ile yakından alakalıdır¹⁷. Bu bakımından, kuvvetlerin yasamada veya yürütmede birleştiği yönetim biçimleri bir yana, kuvvetlerin ılımlı olarak ayrıldığı parlamenter sistem ile kuvvetlerin sert olarak ayrıldığı başkanlık sistemi söz konusudur¹⁸. Teziç'e göre, kuvvetler ayrılığı yalnızca başkanlık sistemine dayanmaktadır. Zira parlamenter sistem, yasama ve yürütme kuvvetlerinin sürekli iş birliğine dayanmaktadır¹⁹. Gözler'e göre ise, kuvvetler ayrılığına göre hükümet sistemleri parlamenter sistem ve başkanlık sistemini ifade etmekle birlikte, bir de bu iki hükümet sisteminin arasında, ikisinin de özelliklerini haiz yarı başkanlık sistemi mevcuttur²⁰. Bununla birlikte Yayla ise, kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemlerini üçe ayırmakta ve parlamenter sistem ve başkanlık sisteminin yanında Meclis hükümetini de saymaktadır²¹.

¹⁴ Anayurt, 2018, s. 342; Fendoğlu, 2015, s. 693.

¹⁵ Barber, 2001, s. 70.

¹⁶ Fendoğlu, 2015, s. 693-694.

¹⁷ Anayurt, 2018, s. 352-353.

¹⁸ Sartori, Giovanni, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği (Çev. Prof. Dr. Ergun Özbudun), Yetkin Yayınları, Ankara 1997, s. 113; Gözler, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Esasları (7. Baskı), Ekin Basım Yayım Dağıtım, Bursa 2015, s. 230; Teziç, 2006, s. 398; Yazıcı, Serap, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme (4. Baskı), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2017, s. 2; Keser

, Hayri, "Türkiye ve Başkanlık Sistemi", İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 2, S. 1, 2011, s. 28; Lijphart, Arend, Çağdaş Demokrasiler 21 Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri, Yetkin Yayınları, Ankara 1996, s. 62; Hazır, 1990, s. 148; Ackerman, Bruce, "The New Separation of Powers", Harvard Law Review, C.113, S. 3, 2000, s. 638, https://www.jstor.org/stable/1342286?seq=1#metadata_info_tab_contents (Erişim Tarihi: 10.9.2018).

¹⁹ Teziç, 2006, s. 398.

²⁰ Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, Ekin Basım Yayım Dağıtım, Bursa 2018a, s. 230, 241.

²¹ Yayla, Yıldızhan, Anayasa Hukuku Ders Notları (2. Baskı), Filiz Kitabevi, İstanbul 1986, s. 67.

1.2. KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Kuvvetler ayrılığı sistemi, devlet iktidarını sınırlandırma ve baskı rejimlerini gidermek amacı ile ortaya çıkmış ve gelişmiş bir sistemdir²². Sistem, İngiltere’de kralın mutlak hakimiyetini sınırlandırmak üzere verilen mücadeleler neticesinde ortaya çıkmıştır²³. Gerçekten, İngiltere’de parlamento kralın iktidarını keyfi olarak kullanması karşısında bir kurum olarak oluşturulmuş, zaman içerisinde, parlamento yasama yetkisini kraldan almıştır. Parlamento, 1689 tarihli *Bill of Rights* ve 1702 tarihli *Act of Settlement* bildirgeleri ile kraldan tamamen bağımsız bir organ haline gelmiş olup, yasama yetkisini tek başına kullanmaya başlamıştır²⁴. Sonrasında yargı erki de kraldan alınarak, bağımsız mahkemeler eliyle kullanılmaya başlanmış ve pratikte kuvvetlerin ayrılığı sağlanmıştır²⁵.

İngiltere’de bu süreç sonunda ortaya çıkan sistem, 18’inci yüzyılda filozoflar tarafından kuramsal ve bilimsel olarak açıklanmaya çalışılmıştır. Filozoflar tarafından bu açıklama ortaya konulurken dahi, toplumsal hakimiyet ile kralın hakimiyeti arasında bir ayrılık değil, bir uzlaşa sağlanması amaçlanmıştır²⁶.

Rousseau’nun egemenlik anlayışına bakıldığında, egemenliğin monarktan alınarak halka devredilmesi halinde baskı rejimlerinin de son bulacağı düşüncesiyle karşılaşılmaktadır. Zira Rousseau’ya göre, hürriyet, kanunların halkın genelinin iradesinin yansımasıdır. Rousseau, kişilerin hür iradelerini açıklamak suretiyle katıldığı genel iradenin devredilemeyeceğini ifade etmekteydi. Ancak bu iradenin devredilemeyeceğini açıklarken, kuvvetler arasındaki ilişkiden, farklı kuvvetlerin ayrılığından bahsetmediği görülmektedir²⁷. Bu sebeple, genel iradeyi temsil eden çoğunluğun, yetkilerini kötüye kullanmasının bir güvencesi belirsiz görülmektedir. Öte yandan çoğunluğun yahut bir meclisin kurduğu baskı yönetimi de monarşilerdeki gibi tek kişi yönetimleri kadar kişi hürriyetleri için tehdit oluşturabilmektedir²⁸.

²² Anayurt, 2018, s. 342-344.

²³ Arsel, İlhan, Anayasa Hukuku (Demokrasi) (2. Baskı), Sıralar Matbaası, İstanbul 1968, s. 204; Anayurt, 2018, s. 344.

²⁴ Akın, İlhan F., Kamu Hukuku, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1974, s. 285.

²⁵ Arsel, 1968, s. 204.

²⁶ A.g.e.

²⁷ Rousseau, Jean- Jacques, Toplum Sözleşmesi (14. Basım) (Çev. Vedat Günyol), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul 2015, s. 53-58.

²⁸ Teziç, 2006, s. 394.

Kuvvetler ayrılığı teorisi anıldığı vakit, akla ilk gelen isim ünlü Fransız filozofu Montesquieu'dür²⁹. Oysa ki eski çağlarda Aristo tarafından, en iyi hükümet sisteminin devlet faaliyetlerinin ayrı organlara verilmesi ile oluşturulacağı ifade edilmiştir³⁰. Aristo, üç devlet erkinin doğru şekilde düzenlenmesi ile devletin oluşacağını da savunmaktadır³¹. Sonraki dönemlerde de devlet faaliyetlerinin bölünerek tatbik edilmesi düşüncesi, tabii hukuk okulu düşünürleri olan Hugo Grotius, Wolf ve Puffendorf tarafından ileri sürülmüştür³². Bunlar, bölünen devlet faaliyetlerini *partes potentiale summi imperii* yani üstün emretme erkinin kısımları olarak ifade etmişlerdir³³. Bu düşünürlerin tamamı, kişi hürriyetleri bakımından kuvvetlerin bir araya gelmesini tehdit olarak görmüş fakat güçlü bir devletin varlığı adına, devlet erklerinin bir araya toplanmasından yana olmuşlardır³⁴.

Kuvvetler ayrılığını, kişi hürriyetlerinin güvence altına alınması amacı ile ileri süren ve kuvvetler ayrılığının devlet yapısında uygulanması gerektiğini savunanlar, öncelikle, John Locke ve Montesquieu'dür³⁵.

Locke, “Sivil Yönetim Üzerine İki İnceleme” adlı eserinde, devlet yönetimini üç erke ayırarak incelemektedir: Bunlar, yasama, yürütme ve konfederatif erkleridir³⁶. Düşünüre göre, yasama ve yürütme erklerinin bir kişi veya organın elinde bulunması, yetkilerin kötüye kullanılmasına sebebiyet verecektir. Zira yasama erkini kullananlar, kendilerini yasa yapmaları sebebiyle yasalardan üstün görebilecek ve yaptıkları yasaların

²⁹ Kapani, Münci, Kamu Hürriyetleri (7. Baskı), Yetkin Yayınları, Ankara 2013, s. 285; Anayurt, 2018, s. 343; Teziç, 2006, s. 394-395; Özbudun, 2017, s. 191; Uluşahin, 1999, s. 68; Levi, Edward Hirsh, “Some Aspects of Separation of Powers”, Columbia Law Review, C. 76, S. 3, 1976, s. 373, https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=6059&context=journal_articles (Erişim Tarihi: 11.9.2018).

³⁰ Gözübüyük, 2013, s. 78; Fendoğlu, 2015, s. 694.; Arslan, Rıza, Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Uygulamalı Örnekleri (İngiltere, Almanya, ABD ve İsviçre), Dora Yayınları, Bursa 2009, s. 20.

³¹ Munro, Colin R., Studies in Constitutional Law (2. Edition), Butterworths, London 1999, s. 295.

³² Grotius, Hugo, On the Law of War and Peace (Çev. David Jayne Hill), M. Walter Dunne, Newyork 1901, s. 179, <https://oll.libertyfund.org/titles/grotius-the-rights-of-war-and-peace-1901-ed> (Erişim Tarihi: 1.11.2018); Fendoğlu, 2015, s. 694; Gözler, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, Ekin Basım Yayım Dağıtım, Bursa 2018 (Atıf Şekli: 2018a), s. 219.

³³ Esmein Adhémar, Elements de Droit Constitutionnel Français et Comparé, Sirey, Paris 1914, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k96934039?rk=515024;0> (Erişim Tarihi: 9.9.2018), s. 431; Barthélemy, 1933, s. 139-140; Teziç, 2006, s. 394; Gözler, 2018a, s. 219.

³⁴ Teziç, 2006, s. 394.

³⁵ Kapani, 2013, s. 285; Gözübüyük, 2013, s. 78; Teziç, 2006, s. 394; Fendoğlu, 2015, s. 693; Özbudun, 2017, s. 191.

³⁶ Fairlie, John A., “The Separation of Powers”, Michigan Law Review, C. 21, S. 4, 1923, s. 395- 396, https://www.jstor.org/stable/1277683?seq=1#metadata_info_tab_contents (Erişim Tarihi: 11.9.2018); Esmein, 1914, s. 452-453; Kaboğlu, 2016, s. 130; Fendoğlu, 2015, s. 694; Erdoğan, 2017, s. 217; Bradley, 2011, s.81; Arslan, 2009, s. 26-27.

kendilerine uygulanmasından kaçınmak isteyebileceklerdir. Yahut süreç içerisinde kendi çıkarlarına uyan yasaları tatbik etmek suretiyle, kendilerine fayda sağlayabileceklerdir. Bu sebeple, yasamadan ayrı bir yürütmenin gereği ifade edilmektedir³⁷.

Konfederatif erkten kasıt ise, savaş ve barışın ilanı ile antlaşma yapma yetkisi olarak görülmektedir³⁸. Locke, yürütme erki ile konfederatif erklerin birbirinden tam anlamı ile ayırlamayacağını düşünmektedir. Burada, yürütme erki ile konfederatif erkin her ikisi de yasamaya bağlı olup yasamanın koyduğu kuralların icrasını sağlamaktadır. Oysa ki, iki erk arasındaki fark, konfederatif kuvvetlerin önceden yazılı kurallara bağlanamaması bakımındandır. Zira ülkeler arasındaki ilişkiler, önceden bilinebilir olmayıp, bu ilişkinin ne şekilde gelişme göstereceği bilinmemektedir³⁹.

Locke'nin kuvvetler ayrılığı sistematığında yargı, ayrı bir erk olarak nitelendirilmemiştir. Yargı faaliyeti de yasamaya bağlı bir faaliyet olarak görülmektedir⁴⁰.

Montesquieu'nün Locke'nin teorisini geliştirdiği görülmektedir⁴¹. Montesquieu, yasamayı yürütmeden ayırırken, kişi hürriyetlerini ve güvenliğini esas almaktadır⁴². Montesquieu'nün yasamadan anladığı da zaten, vatandaşların hakları ile ilgili konuların düzenlenmesidir⁴³.

Montesquieu'ye göre, devlette üç kuvvet mevcuttur: Bunlar yasama, uluslararası hukuka bakan yürütme gücü ve medeni hukuka bakan yürütme gücüdür. Yasama gücü, günümüzdeki anlamında kullanılmış olup prens veya yüksek dereceli memurların kanun yapma, yapılmış kanunları düzenleme ve yürürlükten kaldırmasını ifade etmektedir. Uluslararası hukuka bakan yürütme gücü, barış ve savaş ilanı, elçi gönderme veya kabul etme, iç güvenliği sağlama gücünü karşılamaktadır. Son olarak, medeni hukuka bakan yürütme gücü, suçların cezalandırılması ile şahıslar arasındaki anlaşmazlıkların

³⁷ Erdoğan, 2017, s. 217; Teziç, 2006, s. 395; Gözler, 2018a, s. 219.

³⁸ Failie, 1923, s. 396; Waldron, 2013, s. 447.

³⁹ Teziç, 2006, s. 396; Erdoğan, 2017, s. 217-218.

⁴⁰ Esmein, 1914, s. 554; Fendoğlu, 2015, s. 694; Erdoğan, 2017, s. 218.

⁴¹ Kaboğlu, 2016, s. 130; Fendoğlu, 2015, s. 693.

⁴² Özbudun, 2017, s. 191; Arslan, 2009, s. 27.

⁴³ Okandan, Recai Galip, "Parlamentarizm ve Bugünkü Şekli", İÜHFİM, C.1, S. 2, 1935, s. 142, <http://dergipark.gov.tr/iiuhfm/issue/9150/114662> (Erişim Tarihi 15.7.2018); Teziç, Erdoğan, Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No. 384, İstanbul 1972, s. 33-42; Kaboğlu, 2016, s. 133.

yargılanması anlamına gelmektedir. Bu güce yargılama gücü de denilebilmektedir⁴⁴. Montesquieu, Locke'den farklı olarak yürütme ve konfederatif erki yürütme erkinde birleştirmiş ve yargıyı ise ayrı bir erk olarak saymıştır⁴⁵.

Montesquieu bu nitelemeye *Kanunların Ruhu Üzerine* (De L'esprit Des Lois) isimli eserinin 11'inci kitabının '*İngiltere'deki Devlet Yapısı Üzerine*' başlıklı 6'ncı kısmında yer vermiştir⁴⁶. Teorinin kökeni İngiltere tarihinde bulunmaktadır. Montesquieu'nün düşünceleri, İngiliz sistemini gözlemlemesine dayanmaktadır⁴⁷. 1066 yılında İngiltere'de Normanların istilasından 1689 tarihli "*Bill of Rights* (Haklar Bildirgesi)"a kadar geçen sürede yürütme ve yasama kuvvetlerinin ayrılmasının yavaş yavaş gerçekleştiği gözlenmiştir⁴⁸. Montesquieu, teorisine ilişkin olarak '*kuvvetler ayrılığı*' deyimini kullanmamış, yalnızca bir defa "*yargılama gücü, yasama ve yürütme gücünden ayrı olmazsa yine özgürlük yok demektir*" ifadesi ile ayırmadan söz etmektedir⁴⁹.

Montesquieu'nün sistematığına göre, kuvvetlerin her biri, ayrı birer organ tarafından kullanılmalıdır. Montesquieu, bu yolla devlet fonksiyonlarını ayırmakla birlikte, bunları kullanan organların da ayırımına gitmiştir⁵⁰. Montesquieu'ye göre, vatandaşlar bakımından güvence sağlanabilmesi için, bir kuvvetin diğer bir kuvvet ile durdurulabilmesi gerekmektedir⁵¹. Aksi durumda, kişi hak ve hürriyetlerinin tehlikeye gireceği ifade edilmektedir⁵². Platon da *Nomoi* (Yasalar) adlı eserinin 3'üncü bölümünde, aynı tehlikeye işaret etmekte ve

“Ölçü bir yana bırakılıp, küçük bir gemiye büyük bir yelken, ufak tefek bir bedene fazla yiyecek ve kaldıramayacak adama büyük yetki verilirse, hepsi alt

⁴⁴ Montesquieu, Charles-Loius de Secondat, De L'esprit des Lois Tome I, Paris 1824, s. 305. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k9752620b?rk=21459;2> (Erişim Tarihi: 16.7.2018); Türkçe çeviri metni için Montesquieu, "İngiltere'nin Esas Teşkilatı", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C. 2, S. 1, s. 75-83, <http://dergipark.gov.tr/ausbf/issue/3239/45217> (Erişim Tarihi: 16.7.2018)

⁴⁵ Teziç, 2006, s. 396; Arsel, 1968, s. 205; Bradley, 2011, s. 81.

⁴⁶ Montesquieu, 1824, s. 305.

⁴⁷ Gözler, 2018a, s. 219; Teziç, 2006, s. 396; Kaboğlu, 2016, s. 130; Anayurt, 2018, s. 345; Erdoğan, 2017, s. 219-220; Bradley, 2011, s. 81.

⁴⁸ Akın, 1974, s. 285; Gözler, 2018a, s. 218.

⁴⁹ Montesquieu, 1824, s. 306.

⁵⁰ Kaboğlu, 2016, s. 130; Teziç, 2006, s. 396; Anayurt, 2018, s. 346; Boyunsuz Özsoy, Şule, Dünyada Başkanlık Sistemleri, İmge Kitabevi, Ankara 2017, s. 71; Erdoğan, 2017, s. 219.

⁵¹ Kapani, 2013, s. 285; Yayla, 1986, s. 66; Erdoğan, 2017, s. 219; Anayurt, 2018, s. 346; Kuzu, 2016, s. 54; Kaboğlu, 2016, s. 131; Arslan, 2009, s. 28.

⁵² Waldron, Jeremy, "Separation of Powers in Thought and Practice", Boston College Law Review, C. 54, S. 2, 2013, s. 453, <https://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3289&context=bclr> (Erişim Tarihi: 9.10.2018); Yayla, 1986, s. 66; Anayurt, 2018, s. 346; Kuzu, 2016, s. 54.

üst olur: biri ölçüyü aştığı için hastalanır, öteki de aşırılıktan kaynaklanan adaletsizliğe sürüklenir.”⁵³

demek suretiyle ölçülü ve dengeli bir yönetimin hayati öneminin olduğunu ifade etmektedir.

Montesquieu, kuvvetler ayrılığı ilkesini açıklarken, yasama ve yürütme kuvvetleri arasında ılımlı ayırmadan bahsetmiş olup, hiçbir zaman katı bir kuvvetler ayrımını savunmamıştır. Gözlemlemiş olduğu ülke olan İngiltere’de de sert bir kuvvetler ayrılığının uygulanmadığı görülmektedir. İşbirliğine dayalı bir kuvvetler ayrılığını ele alarak, Fransa için uyarlamayı amaçlamıştır⁵⁴.

Kuvvetler ayrılığı teorisinin ilk uygulaması olarak karşımıza 1787 tarihli Amerika Birleşik Devletleri Anayasası çıkmaktadır⁵⁵. Fransa’da kuvvetler ayrılığı kavramı, 1789 Fransız Devrimi sonrasında 1791 Fransız Anayasasına girmiş⁵⁶ ve mevcut yetkili monarşiye son verilmesi için araç olarak kullanılmıştır. Fransa’daki baskı ortamı, kuvvetler ayrılığı ile kişi hürriyetlerinin güvence altına alınmasına yol açmıştır⁵⁷. Sonrasında 1795, 1848 ve 1958 Fransa Anayasalarında kuvvetler ayrılığına yer verildiği görülmektedir⁵⁸.

Öte yandan İsviçre örneğinde, demokratik sistemin daha önce oturması, referandum ve doğrudan hükümet aracılığı ile kişi hürriyetlerinin güvence altına alınması sebebiyle kuvvetler ayrılığı ihtiyacı konusu olmamıştır⁵⁹.

⁵³ Platon, Yasalar (Çev. Candan Şentuna- Saffet Babür), Kabalcı Yayıncılık, İstanbul 2012, s. 141.

⁵⁴ Kaboğlu, 2016, s. 131; Anayurt, 2018, s. 347.

⁵⁵ Kapani, 2013, s. 285; Teziç, 2006, s. 397.

⁵⁶ Özbudun, 2017, s. 191; Fendoğlu, 2015, s. 695.

⁵⁷ Kapani, 2013, s. 285; Teziç, 2006, s. 393.

⁵⁸ Teziç, 2006, s. 397.

⁵⁹ Teziç, 2006, s. 393.

1.3. SERT KUVVETLER AYRILIĞI: BAŞKANLIK SİSTEMİ

1.3.4. Genel Olarak

Sert kuvvetler ayrılığı, yasama ve yürütme erklerinin birbirlerinden ayrı organlara teslim edildiği hükümet sistemleri olarak ifade edilmektedir⁶⁰. Yasama ve yürütme kuvvetlerinin verildiği bu organlar, kaynakları ve devamlılıkları bakımından bağımsızdır. Bu bağımsızlık, organların ayrı ayrı seçilmesi ve bir kere seçildikten sonra bir organın diğerine son verememesi anlamına gelmektedir⁶¹. Yasama organı gibi yürütme organı da halk tarafından seçilerek oluşturulmaktadır. Halk tarafından seçilmesi yürütme organına, yasama organı karşısında oldukça güçlü bir konum kazandırmaktadır⁶².

Başkanlık sistemi⁶³, kuvvetler ayrılığı teorisine dayalı bir temsili rejim türüdür. Bu sistemde, kuvvetler sert bir şekilde ayrılmıştır⁶⁴. Başkanlık sisteminde, yürütme tek kişiden oluşmaktadır⁶⁵. Başkan, parlamentoya karşı siyasi olarak sorumsuz tutulmuştur⁶⁶. Yani yasama ve yürütme organları birbirinin kuruluşunda ve sona ermesinde söz sahibi değildir. Yasama yetkisi, doğrudan halk tarafından seçilen parlamentoya ait iken, yürütme de belirli bir süre için doğrudan halk tarafından seçilen başkana aittir⁶⁷. Başkan, yürütme organını tek başına temsil etmektedir ancak yürütme yetkisini kullanırken başkan yardımcısı niteliğindeki bakanların yardımından yararlanmaktadır⁶⁸. Bakanlar, başkan tarafından fakat senatonun onayı ile atanmakta ve görevden alınmaktadır.

⁶⁰ Kuzu, 2016, s. 20-21; Erdoğan, 2017, s. 445; Arsel, 1968, s. 213; Karatepe, Şükrü, Anayasa Hukuku, Savaş Yayınevi, Ankara 2013, s. 122.

⁶¹ Gözler, 2018a, s. 231; Hazır, 1990, s. 149.

⁶² Arsel, 1968, s. 213.

⁶³ Literatürde ‘başkanlık sistemi’ ifadesi yerine, ‘başkanlık rejimi’, ‘başkanlık hükümet sistemi’, ‘başkanlık hükümeti’, ‘prezidensiyalizm’ ya da ‘başkanlık demokrasisi’ denildiği de görülmektedir. bkz. Gözler, 2015, s. 231.

⁶⁴ Teziç, 2006, s. 427.

⁶⁵ Uluşahin, 1999, s. 42; Okandan, Recai Galip, “İngiltere ve Şimali Amerikada Devletin Pozitif İnkişafı”, İÜHFİM, C. 19, S. 1-2, 1953, s. 57; Hazır, 1990, s. 149.

⁶⁶ Arsel, 1968, s. 213.

⁶⁷ Sartori, 1997, s. 113-114; Esen, Selin, “2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi”, Ankara Barosu Dergisi, S.4, 2016, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/398633> (Erişim Tarihi: 5.8.2018), s. 84.

⁶⁸ Arsel, 1968, s. 213.

Bakanlar, siyaseten sorumlu kimselerden değildir ve başkan gibi *impeachment*⁶⁹ yolu dışında parlamento tarafından görevlerine son verilememektedir⁷⁰.

Başkanlık sisteminin günümüze kadar en başarılı ve saf haliyle uygulandığı ABD başkanlık sistemi konu bakımından referans alınarak, başkanlık sistemi ABD başkanlık sistemi üzerinden ele alınacaktır.

1.3.5. Tarihsel Gelişimi

Başkanlık sistemi ile ilk olarak 1787 Anayasası ile Amerika Birleşik Devletleri'nde karşılaşılmaktadır⁷¹. Kuzey Amerika'da bulunan 13 İngiliz kolonisi gerçekleştirdikleri bağımsızlık savaşını kazanmaları neticesinde 1787 Anayasası ile bir araya gelmiştir⁷².

Anayasanın yapım süreci, tarihsel birtakım etkiler altında gerçekleşmiştir. İngiltere'nin Amerika'daki ekonomik çıkarlarını korumak maksadıyla almış olduğu tedbirlere gösterilen tepkinin süreç içerisinde kolonilerdeki vatandaşların kendi çıkarlarını koruma arzusu ile birleşmesi bağımsızlığın ilanına sebebiyet vermiştir. 1783 yılında Amerikan Bağımsızlık Savaşı'nın sona ermesiyle birlikte, kolonilerin dış dünyaya karşı birlikte hareket etme ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Savaş sonrasında kurulan konfederasyonun, kolonilerin ihtiyacını karşılayamaması sebebiyle, bir devlet mekanizmasının işletilmesi gereği gündeme gelmiştir⁷³.

Verilen özgürlük savaşının bir neticesi olarak, koloniler özgürlüklerini yitirmekten ve başka bir gücün himayesi altına girmekten çekinmiştir. Bu sebeple, 1787 Anayasası'nın temelinde, tüm anayasal sistem, temel hak ve hürriyetlerin devlet erkinin aşırılığından korunması amacı üzerine planlanmıştır⁷⁴.

Amerikan Bağımsızlık Bildirgesinde, siyasal yönetimlerin insanların doğasından gelen dokunulamaz ve devredilemez hakların korunması amacıyla oluşturulduğu ifade

⁶⁹ *Impeachment*, sözlük anlamıyla bir kamu görevlisinin görevini kötüye kullandığı iddiasıyla yetkili bir mahkemede yargılanmasından önce suçlanması anlamına gelmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. s. 34.

⁷⁰ Esen, 2016, s. 84.

⁷¹ Özsoy Boyunsuz, 2017, s. 59; Teziç, 2006, s. 429; Anayurt, 2018, s. 384; Kaboğlu, 2016, s. 138.

⁷² Arslan, 2009, s. 174-175; Özsoy Boyunsuz, 2017, s. 59.

⁷³ Soysal, 2011, s. 68; Özsoy Boyunsuz, 2017, s. 59; Özer, Attila, Anayasa Hukuku Genel İlkeler (Geliştirilmiş 2. Bası), Turhan Kitabevi, Ankara 2005, s. 157; Fendoğlu, 2015, s. 739.

⁷⁴ Özsoy Boyunsuz, 2017, s. 59-60.

edilmektedir⁷⁵. Bu bildiri sonrasında bağımsızlığını kazanan koloniler, bildiride yer alan görüşleri de yansıtan anayasalarını yapmaya başlamıştır. Virginia, 1776 tarihli Anayasası, bunların ilki olarak görülmektedir⁷⁶. Bu dönemde yapılan anayasaların tamamı, İngiliz kamu hukuku anlayışından esinlenmiştir. Bu sebeple *Magna Carta* ve *Bill of Rights* belgelerindeki temel ilkeleri de içerecek şekilde düzenlenmiştir⁷⁷.

Tüm bu süreç sonunda, Konfederasyon olarak bir araya gelen devletler 1787 yılında Philadelphia’da bir araya gelmiş ve ortak iradeleri ile bir anayasa yapmışlardır⁷⁸. Amerika’da Philadelphia Meclisi’nde başkanlık sistemi oluşturulurken, İngiltere’deki yapıdan esinlenilmiştir⁷⁹. Ancak başkanlık sisteminde, monark yerine, halk tarafından seçilen bir başkanın varlığı uygun görülmüştür⁸⁰.

Kurucu babalar (founding fathers), Montesquieu’nün kuvvetler ayrılığı ilkesini, özgürlüklerini koruyucu görmüş ve temeldeki İngiliz kamu hukuku ilkelerine uygun olduğunu düşünmüşlerdir. Kurucu babalardan, James Madison, Alexander Hamilton ve John Jay, *The Federalist Papers*⁸¹ adlı kitaplarında, dönemin anayasal tercihlerini ve bunların gerekçelerini açıklayan yazılarını bir araya getirmişlerdir. Kişi özgürlüklerine ilişkin olarak kişilere ait, devletin müdahale edemeyeceği bir alanın olması gerektiği düşüncesinin varlığı görülmektedir⁸².

1787 Anayasasının kurucularından olan Thomas Jefferson’ a göre, bütün kuvvetlere karşı bir güvensizlik söz konusudur ve en iyi hükümet biçiminin en az hükümet eden hükümet biçimi olduğu düşünülmektedir. Bağımsızlık savaşı sırasında doğan güvensizlik neticesinde, *kontrol ve dengeler teorisi* (checks and balances) geliştirilmiştir⁸³. Parlamenter sistemin aksine başkanlık sistemi, tarihsel bir süreçte ortaya çıkmamış olup

⁷⁵ Göze, Ayferi, *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler* (13. Bası) Beta Yayınları, İstanbul 2011, s. 514.

⁷⁶ Chemerinsky, 2011, s. 9; Anayurt, 2018, s. 348.

⁷⁷ Göze, Ayferi, *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler* (13. Bası) Beta Yayınları, İstanbul 2011, s. 514; Chemerinsky, 2011, s. 9.

⁷⁸ Soysal, 2011, s. 68; Özsoy Boyunsuz, 2017, s. 60; Özer, 2005, s. 157; Kuzu, 2016, s. 19; Arslan, 2009, s. 181.

⁷⁹ Özsoy Boyunsuz, 2017, s. 60.

⁸⁰ Teziç, 2006, s. 429.

⁸¹ The Federalist Papers’da yer alan James Madison, John Jay ve Alexander Hamilton’a ait yazılar için bkz. http://avalon.law.yale.edu/subject_menus/fed.asp (Erişim tarihi: 7.8.2018).

⁸² Arslan, 2009, s. 183-184; Özsoy Boyunsuz, 2017, s. 61.

⁸³ Gülener, Serdar, “Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetleme”, *Türkiye’de Başkanlık Sisteminin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi* (Ed. Nebi Miş ve Burhanettin Duran) (13. Baskı), Seta, İstanbul 2017, s. 221; Teziç, 2006, s. 430; Anayurt, 2018, s. 349.

teorik bir model olarak ortaya konmuştur⁸⁴. ABD Anayasası'nın oluşturulmasında karma anayasa modeli uygulanmıştır. Buna göre, anayasal sistemde bilinçli bir tercih olarak, monarşik bir başkan, aristokratik bir Senato ve demokratik bir Temsilciler Meclisi öngörülmüştür⁸⁵. Sözü edilen kontrol ve dengeler teorisi ile ifade edilen organların her biri diğerini denetleyecek şekilde kontrol sistemi inşa edilmiştir. Bu bakımdan farklı kuvvetleri temsil eden organlar birbirini frenleyerek kontrolü sağlamaktadır⁸⁶.

James Madison, yasama, yürütme ve yargının ayrılması ve kontrol ve dengeler teorisi ile sınırlandırılması gereğini ifade etmektedir. Ona göre, siyasal iktidarın tek bir elde toplanmasını önlemek için en önemli güvence, her bir devlet fonksiyonunu diğerinin müdahalesinden önleyecek anayasal araç ve kurumsal motivasyona kavuşturmadır. Bu hususta dengenin sağlanması için, devlet organlarına verilecek anayasal savunma araçlarının, diğer organın olası müdahale tehlikesini savuşturabilecek nitelikte olması gerekmektedir. Madison, Montesquieu'nün düşüncelerini destekler ölçüde, bir hırsın ancak bu hırsa karşı başka bir hırs ile etkisiz kılınabileceğini ifade etmektedir. *“Eğer insanlar melek olsaydı, hiçbir hükümete gerek kalmazdı. Eğer insanları melekler yönetiyor olsaydı, iç ya da dış denetime gerek olmayacaktı”*⁸⁷.

1.3.6. Unsurları

Başkanlık sisteminde yürütme ile yasama arasındaki denge, kuvvetlerin birbirinden bağımsız olması ve seçildikleri süreler boyunca göreve devam etmeleri şeklinde sağlanmıştır. Sistemin temel unsurları, yürütmenin monist yapıda olması, başkanın doğrudan veya doğrudan benzeri bir usulle halk tarafından seçilmesi ve devlet başkanı ile meclislerin karşılıklı olarak bağımsız olmasıdır⁸⁸.

⁸⁴ Teziç, 2006, s. 430.

⁸⁵ Blythe, James M., *Ideal Government and the Mixed Constitution in the Middle Ages*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey 1992, s. 4; Uluşahin, 1999, s. 57; Hazır, 1990, s. 149.

⁸⁶ Sartori, 1997, s. 118; Uluşahin, 1999, s. 57; Yazıcı, 2017, s. 27; Erdoğan, 2017, s. 447; Chemerinsky, 2011, s. 1-2.

⁸⁷ Madison, James, *Federalist No. 51, The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments*, *Independent Journal*, 1788, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed51.asp (Erişim Tarihi: 8.8.2018)

⁸⁸ Lijphart, 1996, s. 62-67; Uluşahin, 1999, s. 30; Teziç, 2006, s. 430; Gözler, 2018a, s. 231; Anayurt, 2018, s. 386; Yazıcı, 2017, s. 20.

1.3.1.1. Yürütmenin Monist Yapıda Olması

Başkanlık sisteminde, yürütme monist yapıda dizayn edilmiş olup tek başlı yürütme söz konusudur⁸⁹. Tek başlı yürütmeyi, *başkan* (president) temsil etmektedir⁹⁰. Başkanlık sisteminde, başkanın haricinde bir temsili devlet başkanı mevcut değildir. Devletin temsili de başkana aittir⁹¹.

Başkan, yürütme yetkisini, kendisi doğrudan ya da bakanları (sekreterleri) aracılığıyla dolaylı olarak kullanabilmektedir. Bakanlar, başkanın emir ve talimatları ile çalışmaktadır ve bu emir ve talimatların dışına çıkamamaktadır⁹². Başkan yürütmenin asıl yetkilisi olmakla birlikte, bakanlar, başkan tarafından belirlenen genel politikayı yürütmekle mükelleftir⁹³. Başkanlık sisteminde, bakanlar başkan tarafından belirlenmektedir⁹⁴. Bakanların atanmaları ve azilleri, Senatonun uygun bulması şartı ile başkan tarafından gerçekleştirilmektedir. Bakanlar, parlamento üyesi değildir ve meclis görüşmelerine katılamazlar⁹⁵. Yürütme aslen başkan tarafından temsil edildiğinden bakanların parlamento karşısında siyasi sorumlulukları söz konusu değildir. Bakanlar, başkana karşı sorumlu bulunmaktadır⁹⁶.

Başkan, bakanları ile toplantı gerçekleştirebilmektedir; ancak bu toplantı sadece danışma niteliğindedir. Toplantıda alınacak bütün kararlarda son söz başkana aittir⁹⁷. Bu hususta ABD başkanlarından Abraham Lincoln'ün bakanları ile yaptığı bir toplantıda sarf etmiş olduğu "*yedi hayır bir evet, evetler kazanmıştır*" sözleri bu duruma örnek gösterilmektedir⁹⁸.

⁸⁹ Uluşahin, 1999, s. 41; Teziç, 2006, s. 430; Yazıcı, 2017, s. 22; Lijphart, Arend, "Presidentialism and Majoritarian Democracy: The Theoretical Observations", *The Failure of Presidential Democracy Comparative Perspective* (Ed. Juan J. Linz ve Arturo Valenzuela, C.1, The Johns Hopkins University Press, London 1994, s. 92; Lijphart, 1996, 65-67; Kaboğlu, 2016, s. 139.

⁹⁰ Gözler, 2018a, s. 231; Arsel, 1968, s. 213; Anayurt, 2018, s. 386; Özer, 2005, s. 164; Fendoğlu, 2015, s. 740; Hazır, 1990, s. 149; Erdoğan, 2017, s. 447.

⁹¹ Uluşahin, 1999, s. 41-42; Karatepe, Şükrü, *Anayasa Hukuku*, Savaş Yayınevi, Ankara 2013, s. 123.

⁹² Arsel, 1968, s. 213; Yazıcı, 2017, s. 25; Özer, 2005, s. 163.

⁹³ Teziç, 2006, s. 430.

⁹⁴ Fendoğlu, 2015, s. 740; Arsel, 1968, s. 213.

⁹⁵ Teziç, 2006, s. 430; Gözler, 2018a, s. 232; Fendoğlu, 2015, s. 740.

⁹⁶ Sartori, 1997, s. 114-115; Arsel, 1968, s. 213; Teziç, 2006, s. 430; Anayurt, 2018, s. 387.

⁹⁷ Gözler, 2018a, s. 232.

⁹⁸ Teziç, 2006, s. 430; Gözler, 2018a, s. 232.

1.3.1.2. Doğrudan veya Doğrudan Benzeri Bir Usul ile Başkanın Halk Tarafından Seçilmesi

Yürütme organının halk tarafından seçilmesi, başkanlık sisteminin zorunlu özelliklerinden birisi olarak görülmektedir⁹⁹. Başkanlık sisteminde, parlamenter sistemden ayrı olarak, yürütmeyi temsil eden başkan da parlamento gibi halk tarafından seçilmekte, meşruluğunu halktan almaktadır¹⁰⁰.

Parlamenter sistemde, parlamento seçimler vasıtasıyla meşruluğunu halktan almaktadır. Öte yandan parlamento, devlet başkanı ve hükümetin de meşruluğunun kaynağı olarak görülmektedir. Buna binaen parlamenter sistemde, yürütme ve yasama erklerinin bir dereceye kadar birleştiği görülmektedir. Oysa başkanlık sisteminde, yasama ve yürütme ayrı ayrı meşruiyet sahibidir. Bu sebeple parlamenter sistemin aksine yürütme erkini kullanan başkan, varlığını doğal olarak meclisin iradesine borçlu görmemektedir. Başkanlık sisteminin bu özelliği, kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir unsuru olarak sayılan, *kuvvetlerin kaynağında ayrılık* olarak ifade edilmektedir¹⁰¹.

ABD başkanlık sisteminde başkan, genel oy ilkesine dayalı ve iki dereceli bir seçim ile göreve gelmektedir. Başkanı seçmek üzere seçilen ikinci seçmenler emredici vekalet ilkesi gereği, kendi partilerinin başkan ve başkan yardımcısına oy vermek zorundadır. Bu sebeple iki dereceli bir seçim söz konusuysa da başkan doğrudan halk tarafından seçilmiş sayılmaktadır¹⁰². Başkanlık sisteminde başkan, parlamento gibi halk tarafından seçildiğinden, yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki ayrılığın kuvvetlerin kaynağından başladığı düşünülmektedir¹⁰³.

Başkan ile birlikte başkan yardımcısı da seçilmektedir. Başkan yardımcının görev süresi de başkan gibi dört yıldır. Başkan yardımcısı, Senatoya da başkanlık etmektedir. Başkan yardımcısının Senatoya başkanlık etmek dışında Anayasada gösterilen başkaca bir görevi bulunmamaktadır. Fakat başkanın ölmesi, istifası veyahut başka bir sebeple

⁹⁹ Sartori, 1997, s. 113-114; Uluşahin, 1999, s. 30; Özer, 2005, s. 162-163; Fendoğlu, 2015, s. 740; Erdoğan, 2017, s. 446.

¹⁰⁰ Lijphart, 1994, s. 92; Arsel, 1968, s. 213; Uluşahin, 1999, s. 30-31; Yazıcı, 2017, s. 22.

¹⁰¹ Uluşahin, 1999, s. 31-32.

¹⁰² Teziç, 2006, s. 431; Gözler, 2018a, s. 232-233; Lijphart, 1996, s. 62; Uluşahin, 1999, s. 30-31; Arsel, 1968, 213; Yazıcı, 2017, s. 21.

¹⁰³ Arslan, 2009, s. 208-211; Uluşahin, 1999, s. 32; Gözler, 2015, s. 233.

başkanlık makamının boşalması halinde, başkan yardımcısı başkanın yerini almaktadır¹⁰⁴.

1.3.1.3. Başkan ve Meclislerin Karşılıklı Olarak Bağımsız Olması

ABD Anayasasına göre, yasama *Senato* (Senate) ve *Temsilciler Meclisi* (House of Representatives)'den oluşan Birleşik Devletler Kongresine aittir (ABD Anayasası, m.1). Temsilciler Meclisi üyeleri, iki yıllık süre için her eyaletten belirli sayıda seçilen temsilcilerden (ABD Anayasası, m.2), Senato ise altı yıllık süre için her eyaletten seçilen ikişer senatörden (ABD Anayasası, m. 3) oluşmaktadır.

Başkanlık sisteminde, kuvvetlerin sert bir şekilde ayrılığı ifade edilmişti. Bunun bir sonucu olarak da başkan ile meclislerin karşılıklı olarak bağımsızlıkları söz konusudur. Devlet organlarının hiçbirisi, bir diğerinin yetki alanına müdahale edememektedir. Başkan yürütme faaliyetlerini sürdürmekte ve fakat yasama faaliyetlerine katılamamaktadır¹⁰⁵. Öte yandan meclisler de yasama faaliyetlerini yerine getirmekte olup yürütmeye müdahil olamamaktadır¹⁰⁶.

Başkanlık sisteminde, yürütme organında yer alan başkan ve bakanlar, aynı zamanda yasama organında yer alamayacaktır¹⁰⁷. ABD başkanlık sisteminde Kongre üyesi bir kimse başkan seçilmesi durumunda, görevinden çekilmek zorundadır¹⁰⁸. Başkan ve bakanlar, yasama toplantılarına katılamamakta, kanun teklif edememektedir¹⁰⁹. Mecliste yürütmenin temsilcisi bulunmamaktadır¹¹⁰. Başkan tarafından yasama organının toplanmasının engellenmesi söz konusu olmayıp, meclisi tatil etme yetkisine de sahip değildir¹¹¹. Yasama organı üyeleri de yürütme organında yer alamamaktadır ve yine idari nitelikteki görevleri kabul etmeleri söz konusu değildir¹¹².

¹⁰⁴ Teziç, 2006, s. 431; Kuzu, 2016, s. 28; Arslan, 2009, s. 216.

¹⁰⁵ Anayurt, 2018, s. 388.

¹⁰⁶ Teziç, 2006, s. 431.

¹⁰⁷ Arsel, 1968, s. 213; Lijphart, 1996, s. 66; Gözler, 2018a, s. 234; Yazıcı, 2017, s. 24; Anayurt, 2018, s. 388; Özeri 2005, s. 165; Fendoğlu, 2015, s. 740.

¹⁰⁸ Kubalı, Hüseyin Nail, Anayasa Hukuku Dersleri, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul 1971, s. 369.

¹⁰⁹ Arsel, 1968, s. 214; Kubalı, 1971, s. 369; Anayurt, 2018, s. 388.

¹¹⁰ Kubalı, 1971, s. 369.

¹¹¹ Gözler, 2018a, s. 234

¹¹² Fendoğlu, 2015, s. 740.

Devlet organlarının hiçbirisi, bir diğerine faaliyetlerini yerine getirirken baskı yapamamakta, faaliyetlerini etkileyecek bir tutumda bulunamamaktadır. Başkanın yasama meclisini feshetme hakkı yoktur. Diğer yandan yasamanın da başkanın siyasi sorumluluğuna gitmek suretiyle görevinden çekilmesini sağlaması söz konusu değildir¹¹³. Başkanın görevinden uzaklaştırılabilmesinin istisnai tek yolu, *impeachment* mekanizmasının işletilmesidir¹¹⁴. ABD’de başkan, vatana ihanet, zimmetine para geçirme veya daha ağır bir suç ile suçlanması halinde, Temsilciler Meclisinde suçlanan başkanın Federal Yüksek Mahkeme başkanı başkanlığındaki Senato tarafından yargılanmaktadır. Başkanın Senato tarafından yargılanarak mahkûm edilebilmesi için ise üçte iki oy çoğunluğu ile suçlu bulunmuş olması gerekmektedir¹¹⁵.

Hem başkan hem de meclisler seçildikten sonra, Anayasa’da öngörülen görev süresi sona erene kadar görevlerinde kalacaklardır¹¹⁶. Başkanın istifa, ölüm veyahut başka bir sebeple görev süresi içinde görevine devam edememesi ve başkanlık makamının boşalması halinde, boşalan makama başkan yardımcısının geçeceği öngörülmesinin temelinde de yürütmenin görev süresinde kesinti olmamasının sağlanmak istenmesi vardır¹¹⁷.

ABD modeli başkanlık sisteminde kuvvetler bu noktada daha net ayrılmışsa da diğer bazı başkanlık sistemlerinde başkanın yürütmenin başı olması sebebiyle, politikalarını uygulayabilmeleri adına yasama alanına ilişkin kararname ile yönetme yetkisine sahip olduğu görülmektedir¹¹⁸. Başkanın kanun teklifinden daha farklı bir

¹¹³ Lijphart, 1996, s. 66; Arsel, 1964, s. 204; Gözler, 2018a, s. 234; Arslan, 2009, s. 206-207.

¹¹⁴ Sartori, 1997, s. 118.

¹¹⁵ Teziç, 2006, s. 431.

¹¹⁶ Lijphart, 1996, s. 65; Arsel, 1964, s. 204; Gözler, 2018a, s. 233; Uluşahin, 1999, s. 38.

¹¹⁷ Teziç, 2006, s. 432.

¹¹⁸ Özsoy Boyunsuz, 2017, s. 123; Yazıcı, 2017, s. 31; Güleler, Serdar ve Nebi Miş, “Cumhurbaşkanlığı Sistemi”, Analiz, Seta Yayınları, Ankara, S.190, 2017, <http://www.setav.org/cumhurbaskanligi-sistemi/> (Erişim Tarihi: 16.5.2018), s. 12; Protsyk, Oleh, “Ruling with Decrees: Presidential Decree Making in Russia and Ukraine”, Europe-Asia Studies, C.56, S. 5, 2004, <http://www.policy.hu/protsyk/Publications/RulingwithDecrees.pdf> (Erişim Tarihi: 24.5.2018); Carey, John M. and Matthew Soberg Shugart, Executive Decree Authority, Cambridge University Press, the United States of America, 1998, https://books.google.com.tr/books?hl=tr&lr=&id=2k9iI91GVt4C&oi=fnd&pg=PR7&dq=presidential+decree&ots=TSkKmZZhF5&sig=y7_FMr8DF0fu6oeVPb-sLNFvR40&redir_esc=y#v=onepage&q=presidential%20decree&f=false (Erişim Tarihi: 20.6.2018); Remington, Thomas F., Presidential Decrees in Russia A Comparative Perspective, Cambridge University Press, New York, 2004, <https://books.google.com.tr/books?id=TK-BAAQBAJ&printsec=frontcover&dq=presidential+decree&hl=tr&sa=X&ved=0ahUKewJnYnqkfTbAhWn0qYKHfm6CCQQ6AEIKDAA#v=onepage&q=presidential%20decree&f=false> (Erişim Tarihi:

durum olan kararname ile yönetme yetkisi, başkanın kanun teklifinde bulunmayıp, tek başına birtakım düzenlemeleri yürürlüğe koyması usulüdür¹¹⁹. Bu kararname kongre tarafından açıkça reddedilmedikçe yürürlükte kalmaktadır¹²⁰.

Başkanın kararname ile yönetme yetkisi anayasanın doğrudan başkana sunduğu bir yetki olabileceği gibi kongre tarafından başkana devredilmiş bir yetki de olabilmektedir¹²¹. Kongre tarafından başkana devredilen kararname ile yönetme yetkisi, parlamenter sistemlerde var olan kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisine benzer görülmektedir. Parlamenter sistemde başbakana, geçmişte Türk hukukunda bakanlar kuruluna, tanınan kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi, başkanlık sistemindeki başkanın kararname ile yönetme yetkisinden daha istisnai bir yetkidir. Bu sebeple aciliyet halinde başvurulması ve anayasada koşullarının sıkı şartlara bağlanmış olması gerekmektedir¹²².

1.3.7. 1.3.4. Yasama ve Yürütme Arasındaki Etkileşim Araçları

Başkanlık sisteminin sert kuvvetler ayrılığına dayalı bir sistem olduğunu ve yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirinden bağımsız organlar tarafından kullanıldığı ifade edilmişti. Kuvvetler farklı organlar tarafından kullanılmaktadır. Bu farklı organlardan birinin diğerinin faaliyet alanına müdahale etmesi söz konusu olmamakla birlikte, kuvvetlerin uyum içinde çalışabilmesi için birtakım karşılıklı etkileşim araçları öngörülmüştür. ABD başkanlık sistemindeki karşılıklı etkileşim araçları, mesaj, veto, impeachment, bütçe, milletlerarası anlaşmaların onaylanması ve atamalar olarak sayılabilmektedir¹²³.

20.6.2018); Moe, Terry M. and William G. Howell, "The Presidential Power of Unilateral Action", Journal of Law, Economics and Organization, C. 15, S. 1, 1999.

¹¹⁹ Sartori, 1997, s. 212; Özsoy Boyunsuz, 2017, s. 123-136; Yazıcı, 2017, s. 30; Cheibub, José Antonio ve Fernando Limongi, "Legislative-Executive Relations", Comparative Constitutional Law (Edited by Tom Ginsburg and Rosalind Dixon), Edward Elgar, Cheltenham, 2011, https://books.google.com.tr/books?hl=tr&lr=&id=x5AETtkgsyQC&oi=fnd&pg=PA211&dq=Legislative-Executive+Relations&ots=wkJNVJOUT&sig=VS5arlVWQQFiO0C0mNQ3kWaGWiM&redir_esc=y#v=onepage&q=Legislative-Executive%20Relations&f=false (Erişim Tarihi: 20.6.2018), s. 226.

¹²⁰ Özsoy Boyunsuz, 2017, s. 123-136; Yazıcı, 2017, s. 30.

¹²¹ Yazıcı, 2017, s. 30; Şili Anayasasının 32'nci maddesine göre, başkana anayasanın öngördüğü konularda kongrenin yetki devrine dayanan kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi tanınmıştır.

¹²² Sartori, 1997, s. 212; Özsoy Boyunsuz, 2017, s. 127; Yazıcı, 2017, s. 31

¹²³ Gözler, 2018a, s. 235-236; Tunç, Hasan, Anayasa Hukuku Genel Esaslar, Gazi Kitabevi, Ankara 2018, (Atıf Şekli: 2018a), s. 178-179.

1.3.7.1. Mesaj

Parlamento yasama faaliyetlerini icra ederken yürütme yasama faaliyetlerine katılamamaktadır. Başkanın ve bakanlarının kanun teklifinde bulunma yetkisi mevcut değildir¹²⁴. Ancak izlediği genel politikayı gerçekleştirebilmesi için Başkanın kanunlara ihtiyacı vardır. Başkanlık sisteminde bu mesele, başkanın uygun olacağını düşündüğü konular bakımından parlamentoya gönderdiği mesajlar ile aşılmıştır. Başkan, mesajlar vasıtasıyla kanunlaştırılması gerektiğini düşündüğü konuları parlamentoya iletmektedir¹²⁵.

Öte yandan başkan, parlamentodaki tanıdıkları vasıtası ile de kanun teklifleri yapılmasını sağlayabilmektedir. Ayrıca başkan basın toplantılarında da yürüttüğü siyasete uygun kanunların çıkması gerektiğini dolaylı olarak belirtebilmektedir¹²⁶.

Başkanlık sisteminde, kuvvetlerin sert ayrılığı daha alt düzeyde bir iletişim sağlanması gereğini doğurmaktadır. Başkan ile yasama arasındaki bu iletişim kongredeki komisyonlar aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Kongrenin oldukça geniş yetkileri bulunmaktadır. Kongredeki komiteler, başkan dışındaki yürütmeye dahil tüm görevlilerden istedikleri zaman yürütmeye ilişkin hususlarda bilgi alabilmektedir. Yürütmenin ihtiyacı olan mali destek, parlamento tarafından sağlanmaktadır. Bu sebeple bu iletişim, yasama ile yürütme arasındaki dengenin sağlanması bakımından gerekli görülmektedir¹²⁷.

1.3.7.2. Veto

ABD başkanlık sistemi de dahil olmak üzere, diğer pek çok başkanlık sistemi anayasası, başkana kanunları veto etme yetkisi vermek suretiyle, yürütmenin yasama sürecinde etkili olmasına imkân sağlamaktadır¹²⁸.

¹²⁴ Kubalı, 1971, s. 369; Arsel, 1968, s. 214; Gözler, 2018a, s.234.

¹²⁵ Hazır, 1990, s. 149; Özer, 2005, s. 182; Teziç, 2006, s. 432; Kaboğlu, 2016, s. 140.

¹²⁶ Özer, 2005, s. 182; Teziç, 2006, s. 432.

¹²⁷ Teziç, 2006, s. 432.

¹²⁸ Smith, , Douglas G., "Separation of Powers and the Constitutional Text", Northern Kentucky Law Review, C. 28, S. 3, 2001, s. 607, https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/nkenlr28&div=29&g_sent=1&casa_token=77b_hwD_RaIAAAAA:HzIxiaajFJU656xLu4Cd_I9DiXY3Wc0uvJDPRmW79biKs5rZ38D_45jDMw4Q63I-jkZjsT0&collection=journals (Erişim Tarihi: 18.11.2018); Bradley, Curtis A. ve Trevor W. Morrison,

Yürütmenin yani başkanın kongreye karşı kurumsal olarak sahip olduğu en etkili araçlardan birisi de başkanın sahip olduğu bu veto yetkisidir. Başkan, parlamento tarafından kabul edilen bir kanunu, on gün içerisinde kabul eder veya geri çevirir. Başkan tarafından geri gönderilen bir kanunun kanunlaşabilmesi için temsilciler meclisinin ve senatonun üyelerinin üçte ikisi tarafından kabul edilmesi gerekmektedir¹²⁹. Bu veto yetkisi, mutlak veto yetkisi değil, *güçleştirici veto yetkisi* niteliğindedir. Başkana mutlak veto yetkisinin tanınmış olsaydı, kuvvetler ayrımı ilkesinin anlamı olmayacaktır. Bu sebeple, kanunların çıkarılması bakımından son söz yasama organına verilmiştir¹³⁰.

1.3.7.3. Impeachment

Impeachment, sözlük anlamıyla bir kamu görevlisinin görevini kötüye kullandığı iddiasıyla yetkili bir mahkemede yargılanmasından önce suçlanması anlamına gelmektedir¹³¹. *Impeachment* ile başkanın cezai sorumluluğuna gidilebilmektedir¹³². *Impeachment* yetkisi, temsilciler meclisine ait bir yetkidir. Temsilciler meclisi tarafından suçlu olduğu düşünülen başkan, senato tarafından yargılanmaktadır¹³³. Senatoya, başkan yardımcısı başkanlık etmektedir. Ancak başkanın yargılanması durumunda, senatoya ABD Yüksek Mahkemesi başkanı başkanlık etmektedir. Senatonun başkanın mahkumiyetine hükmedebilmesi, senatonun üçte iki çoğunluğunun oyu ile mümkündür¹³⁴.

“Historical Gloss and the Separation of Powers”, Harward Law Review, C. 126, S. 2, 2012, s. 421, https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/hlr126&div=16&g_sent=1&casa_token=8KgWcxrlyS0AAAAA:cMSHmdQiiPwBjP7Y0ZH2ybJSF4ZNI2SGBOIAdHtrophHHxQY7KOUViV1pBd52rbAYiGxwUx8&collection=journals (Erişim Tarihi: 12.11.2018); Nomer, Mert, ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2013, s. 64; Özer, 2005, s. 181; Yazıcı, 2017, s. 27; Hazır, 1990, s. 149.

¹²⁹ Manning, John F., “Separation of Powers as Ordinary Interpretation”, Harward Law Review, C. 124, 2011, s. 1983, <https://harvardlawreview.org/2011/06/separation-of-powers-as-ordinary-interpretation/> (Erişim Tarihi: 10.9.2018); Hazır, 1990, s. 149; Teziç, 2006, s. 432; Özsoy Boyunsuz, 2017, s. 118-119; Kaboğlu, 2016, s. 140; Karatepe, 2013, s. 136.

¹³⁰ Anayurt, 2018, s. 393.

¹³¹ “impeachment”, Meriam-webster, 2018, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/impeachment> (Erişim Tarihi: 19.7.2018)

¹³² Uluşahin, 1999, s. 38; Kaboğlu, 2016, s. 139.

¹³³ Smith, 2001, s. 604-605.

¹³⁴ Manning, 2011, s. 1981; Nomer, 2013, s. 47; Gözler, 2018a, s. 235; Tunç, 2018a, s. 178; Hazır, 1990, s. 149; Kuzu, 2016, s. 29; Karatepe, 2013, s. 135.

1.3.7.4. Bütçe

Yürütme, genel siyasetini gerçekleştirirken ve faaliyette bulunurken bütçeye ihtiyaç duymaktadır¹³⁵. Bütçe, başkanın yürüteceği siyasetin mali aracı olarak görülmektedir¹³⁶. Bütçeyi onaylama yetkisi kongrenin sahip olduğu bir yetkidir ve bu sebeple kongre uygun görmezse bütçeyi onaylamayabilir. Bu sebeple, başkanın kongre ile iyi ilişkiler geliştirmesi gerektiği düşünülmektedir¹³⁷.

1.3.7.5. Milletlerarası Antlaşmaların Onaylanması

ABD Başkanlık sisteminde başkan, dış ilişkileri yürütme ve milletlerarası antlaşmaları imzalama yetkisine sahiptir. Başkan tarafından imzalanan antlaşmaların geçerliliği senato tarafından üçte iki çoğunluk ile kabul edilerek onaylanmasına bağlıdır¹³⁸. Bu sebeple milletlerarası ilişkilerde başkanın, senatonun görüşlerine de itibar etmek durumunda olduğu düşünülmektedir¹³⁹.

Uluslararası antlaşmaların senato tarafından onaylanması yönündeki anayasal düzenlemeler ile, yürütmeye ait mahfuz bir alan olan dış politika üzerinde yasamaya bir yetki alanı tanınmış olmaktadır¹⁴⁰.

1.3.7.6. Atamalar

Atamalar, yürütme organının başı olması sebebi ile başkanın yetkisi dahilindedir. Başkanlar, birlikte çalışmak üzere atadıkları bakanlar vasıtasıyla toplumun ihtiyaçlarına cevap verebilmektedir. Bu sebeple, görevini yerine getirirken kendisine yardımcı olabileceğini düşündüğü ve güvendiği kişileri belirli hizmetlere getirmektedir¹⁴¹. Buna ABD’de *spoils system*¹⁴² adı verilmiştir. Ancak bakan, yüksek mahkeme üyesi, büyükelçi

¹³⁵ Gözler, 2018a, s. 236.

¹³⁶ Anayurt, 2018, s. 395.

¹³⁷ Karatepe, 2013, s. 135; Gözler, 2018a, s. 236.

¹³⁸ Bradley, 2012, s. 418; Smith, 2001, s. 602; Özer, 2005, s. 186; Tunç, 2018a, s. 178; Gözler, 2018a, s. 235; Nomer, 2013, s. 39, 80; Karatepe, 2013, s. 135; Anayurt, 2018, s. 395.

¹³⁹ Hazır, 1990, s. 149-150; Gözler, 2018a, s. 235.

¹⁴⁰ Yazıcı, 2017, s. 27.

¹⁴¹ Özer, 2005, s. 183.

¹⁴² “spoils system”, Meriam-webster, 2018, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/spoils%20system> (Erişim Tarihi: 29.10.2018).

ataması gibi önemli nitelikteki birtakım atamalar bakımından senatonun onayı aranmaktadır¹⁴³. Bu sebeple, başkanın atama işlemlerini gerçekleştirirken, senatonun da onaylayacağı kimseleri atamaya özen göstermesi gerektiği düşünülmektedir¹⁴⁴.

1.3.8. Başkancı Sistemler

Başkancı sistemler, kuvvetlerin sert ayrılığını temsil eden başkanlık sisteminden sapma niteliğinde sistemler olarak karşımıza çıkmaktadır¹⁴⁵. Literatürde “başkancı sistem” kavramı yerine, “başkancı rejim”, “havaleci başkanlık sistemi”, “delegasyoncu başkanlık sistemi”, “süper başkanlık sistemi” ve “hiper başkanlık sistemi” kavramlarının da kullanıldığı görülmektedir¹⁴⁶.

Kontrol ve denge araçları ile kuvvetler arasındaki ayrılığın sınırlarının belirlendiği başkanlık sisteminin aksine, başkancı sistemler kontrol ve denge araçlarından arındırılmıştır¹⁴⁷. Bu tür hükümet sistemlerinde, devlet başkanları, herhangi bir sınırlamaya tabi olmaksızın, ülkeyi diledikleri gibi yönetebilmektedir. Bu sebeple sistem, yozlaşmış ve bozulmuş bir sistem olarak görülmektedir¹⁴⁸. Öte yandan başkancı sistem, doktrinde bazı yazarlar tarafından ayrı bir sistem olarak görülmemekte, yarı başkanlık sisteminin bir örneği olarak da ifade edilebilmektedir¹⁴⁹.

O'Donnell, Latin Amerika'daki başkanlık sistemleri üzerinde yaptığı çalışmalar neticesinde, kontrol ve denge araçlarının bulunmadığı bu rejimler için *havaleci demokrasi* (delegative democracy) kavramını kullanmaktadır¹⁵⁰. Daha az özgürlükçü olması sebebiyle sınırlı bir demokrasi olarak görülen havaleci demokrasi, yasama, yürütme ve yargı olmak üzere tüm devlet erklerinin başkana devredildiği, havale edildiği sistemdir¹⁵¹. Sistem, temiz bir seçim neticesinde belirli bir süre ile seçilen başkanın, ulusun yüksek

¹⁴³ Bradley, 2012, s. 418; Nomer, 2013, s. 39; Tunç, 2018a, s. 179; Özsoy Boyunsuz, 2017, s. 145; Hazır, 1990, s. 149-150; Kuzu, 2016, s. 29; Karatepe, 2013, s. 135; Anayurt, 2018, s. 394.

¹⁴⁴ Özsoy Boyunsuz, 2017, s. 145; Gözler, 2018a, s. 235.

¹⁴⁵ Teziç, 2006, s. 434-436; Erdoğan, 2017, s. 451; Özsoy Boyunsuz, 2017, s. 170.

¹⁴⁶ Bkz. Özsoy Boyunsuz, 2017, s. 164; Anayurt, 2018, s. 423; Teziç, 2006, s. 434; Gönenç, 2007, s. 41; Dursun, 2006, s. 230.

¹⁴⁷ Teziç, 2006, s. 434-436; Özsoy Boyunsuz, 2017, s. 170; Anayurt, 2018, s. 422.

¹⁴⁸ Özsoy Boyunsuz, 2017, s. 170; Anayurt, 2018, s. 424.

¹⁴⁹ Doktrindeki, sistemin yarı başkanlık sisteminde dahil olduğu, ayrı bir sistem olmadığı yönündeki görüşler için bkz. Elgie, Robert, “The Politics of Semi-Presidentialism”, *Semi-Presidentialism in Europe* (Ed. Robert Elgie), Oxford University Press, NewYork, 1999, s. 13; Duverger, 1980, s. 166.

¹⁵⁰ O'Donnell, Guillermo A., “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, C. 5, S. 1, 1994, s. 56.

¹⁵¹ O'Donnell, 1994, s. 60; Özsoy Boyunsuz, 2017, s. 171.

menfaatini koruması ve bunun tercümanı olması yönünde yetkilendirilmesini içermektedir. Kuvvetli bir çoğunluğa dayanmaktadır. Bu sebeple, devlet başkanı kuvvetli bir çoğunlukla göreve gelmezse, genellikle ikinci tur seçim gibi bazı araçlara başvurmak suretiyle güçlü çoğunluğa dayalı bir başkanın seçilmesi sağlanabilmektedir. Bunun bir sonucu olarak da sistem oldukça şahsi görülmektedir¹⁵².

Seçim sonrasında, başkana yönetme yetkisini havale eden seçmenler pasif konuma gelirken, başkan etken konuma gelmektedir. Bu sisteme göre, başkan ve onun güvenine sahip yardımcıları tek karar mekanizmasıdır. Başkan ve yardımcıları, politikanın alfa ve omegası olarak görülmektedir¹⁵³. Meclis, siyasi partiler, çıkar grupları ya da sokaklardaki kalabalıklar göz ardı edilmektedir¹⁵⁴.

Hiper başkanlık sistemlerinde, yasama ve yargı organları, sistemin önündeki engeller olarak görülmektedir. Öyle ki, kontrol ve denge araçları da engel olarak algılanmakta ve sistem içerisinden ayıklanmaktadır¹⁵⁵.

Oldukça keyfi görülen bu hükümet sistemlerinde, hukuk devleti ilkesinin uygulanamadığı da görülmektedir¹⁵⁶. Hukuk devleti için gerekli olan, tüm vatandaşların siyasi haklarını, kamu özgürlüklerini, eşitliğini sağlayan ve kamu gücü tarafından olası suiistimallere karşı vatandaşları koruyan hesap verebilirlik mekanizmasıdır. Hukuk devleti ilkesi ve bu ilkenin gereği olan bu ve diğer kurumların var olmaması halinde ise, kişilerin haklarının ve eşitliğinin tehlike altında olduğu ifade edilmektedir¹⁵⁷. Bu güvenceler olmaksızın kontrol edilmeyen siyasi iktidar ise, tek taraflı olarak kişi haklarını gasp edebilecektir¹⁵⁸.

Havaleci rejimlerin özel bir türü, aşırılaşmış hali olarak ifade edilen başkancı sistemlerin, başkanların tüm gücü ellerine almaları, denge ve kontrol mekanizmalarını

¹⁵² O'Donnell, 1994, s. 60; Rose-Ackerman, Susan, vd, "Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines", Berkeley Journal of International Law, C. 29, S. 1, 2011, s. 247, https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=5170&context=fss_papers (Erişim Tarihi: 8.10.2018).

¹⁵³ O'Donnell, 1994, s. 60.

¹⁵⁴ O'Donnell, 1994, s. 60-61; Rose-Ackerman, 2011, s. 247.

¹⁵⁵ O'Donnell, 1994, s. 60-61; Rose-Ackerman, 2011, s. 247.

¹⁵⁶ Özsoy Boyunsuz, 2017, s. 172.

¹⁵⁷ O'Donnell, Guillermo, "The Quality of Democracy Why the Rule of Law Matters", Journal of Democracy, C. 15, S. 4, 2004, s. 32.

¹⁵⁸ Özsoy Boyunsuz, 2017, s. 173.

bilinçli olarak ortadan kaldırmaları ve sistemi değiştirme istekleri neticesinde oluřmaktadır¹⁵⁹.

Fish, başkancı sistemi *süper başkanlık sistemi* olarak anmaktadır¹⁶⁰. Ona göre, başkanlar yürütme mekanizması içerisinde oldukça etkili olduğu gibi yasama organı tarafından da denetlenememektedir. Başkan, yasa gücünde kararname çıkarabilme yetkisine sahiptir, yani yasama yetkisine de sahiptir¹⁶¹.

Başkancı sistemler, yürütmenin monist yapıda olduğu sistemlerde olduğu kadar, düalist yapıdaki sistemlerde de görülebilmektedir. Parlamenteoya karşı sorumluluğu bulunan kabinenin yanında halk tarafından seçilen ve önemli birtakım yetkilere haiz devlet başkanının söz konusu olduğu yarı başkanlık sistemleri de başkancı rejime tahavvül edebilmektedir¹⁶².

1.4. İLİMLİ KUVVETLER AYRILIğI: PARLAMENTER SİSTEM

1.4.1. Genel Olarak

Parlamente sistem¹⁶³, kuvvetler ayrılığı teorisine dayalı temsili rejim türlerinden biri olarak kabul edilmektedir. Bu sistemde, kuvvetlerin ılımlı olarak ayrıldığı bilinmektedir. Kuvvetler arası ilişki dikkate alınarak, literatürde parlamente sistemin *kuvvetlerin işbirliği* (collaboration des pouvoirs) olarak anıldığı da görülmektedir. Yürütme ve yasama arasındaki ilişkinin minimum olacak şekilde düzenlendiği sert kuvvetler ayrılığı sistemlerinin aksine, parlamente sistemde bu ilişkileri kolaylaştıran

¹⁵⁹ Rose-Ackerman, 2011, s. 246-247; Özsoy Boyunsuz, 2017, s. 173.

¹⁶⁰ Fish, M. Steven ve Robin S. Brooks, “Bulgarian Democracy’s Organizational Weapon”, East European Constitutional Review, C. 9, 2000, s. 65, <https://polisci.berkeley.edu/sites/default/files/people/u3833/FishBulgarianParties.pdf> (Erişim Tarihi: 18.11.2018).

¹⁶¹ Dursun, Hasan, “Süper Başkanlık ya da Başkancı Parlamente Sistem: Weimar Almanyası ve Rusya Federasyonu Örnekleri ve Çıkarılacak Dersler”, TBB Dergisi, S. 67, 2006, s. 235; Aynı yöndeki görüşleri için bkz. Teziç, 2006, s. 436.

¹⁶² Gönenç, 2007, s. 41-42; Özsoy Boyunsuz, 2017, s. 174.

¹⁶³ Doktrinde ‘parlamente sistem’ yerine ‘parlamente rejim’, ‘parlamente hükümet’, ‘kabine hükümeti’ veya ‘parlamentarizm’ kavramları da kullanılmaktadır. Bkz. Gözler, 2015, s. 242-243; Kaboğlu, 2016, s. 134.

birtakım araçlar öngörülmektedir¹⁶⁴. Kuvvetlerin işbirliği, organların birbirlerine bağımlı olması ve birbirleri ile etkileşim halinde bulunmaları ile sağlanmaktadır¹⁶⁵.

Parlamente sistem, ülkelere göre farklılaşan uygulamaları bir tarafa, parlamento karşısında sorumlu bir kabine, görevinin sağladığı serbestlik içerisinde ülke siyasetini yönetmesi usulü olarak tanımlanmaktadır¹⁶⁶.

1.4.2. Tarihsel Gelişimi

Parlamente sistem, uzunca bir süreç içerisinde İngiltere’de ortaya çıkmıştır. 19. yüzyıldan itibaren de Kıta Avrupası’nda uygulamasının yayıldığı görülmüştür¹⁶⁷. Ancak parlamente rejimin tek bir uygulamasının olmadığı ve farklı özelliklere sahip parlamente sistemlerden bahsetmenin daha doğru olacağı düşünülmektedir¹⁶⁸.

Parlamente sistemin uygulamada olduğu hemen her ülkede, artık gücünü kaybetmeye başlamış bir monarşik yapının temsili organlar ile mutabakata varıldığı dönemlerde karşılaşıldığı ifade edilmektedir¹⁶⁹. Bu bakımdan parlamente sistemin özgürlükçü ve seçkinler rejimi olarak nitelendirildiği görülmektedir¹⁷⁰.

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin parlamente sistemin varlığını sürdürmesinde büyük bir role sahip olduğu düşünülmektedir. Zira parlamente rejimin en temel koşulu olan yasama organı ile yürütme organının ayrı olması, kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir neticesi olarak karşımıza çıkmaktadır¹⁷¹.

Anlaşıldığı üzere, parlamente sistem, birtakım fikirlerden yola çıkılarak oluşturulmuş bir sistem olmayıp, süreç içerisinde uygulama ile geliştirilmiştir. Ülkedeki

¹⁶⁴ Teziç, 2006, s. 405; Erdoğan, 2017, s. 453; Gözler, 2018a, s. 242; Keser, 2011, s. 30; Hazır, 1990, s. 150.

¹⁶⁵ Anayurt, 2018, s. 358.

¹⁶⁶ Yayla, 1986, s. 68.

¹⁶⁷ Özer, 2005, s. 127; Tunç, 2018a, s. 161; Özer, Atilla, Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri, Ankara 1981, s. 66-67; Çam, Esat, Devlet Sistemleri, İstanbul 1993, s. 16; Teziç, 2006, s. 406; Anayurt, 2018, s. 357-358; Özsoy Boyunsuz, Şule, Başkanlı Parlamente Sistem (2. Baskı), On iki Levha Yayıncılık, İstanbul 2014, s. 9; Keser, 2011, s. 30.

¹⁶⁸ Yayla, 1986, s. 68.

¹⁶⁹ Yayla, 1986, s. 68; Kaboğlu, 2016, s. 133.

¹⁷⁰ Teziç, 2006, s. 406.

¹⁷¹ Kaboğlu, 2016, s. 134; Teziç, 2006, s. 406.

ortam ve koşulların etkisi ile rastlantı sonucu ortaya çıkmıştır. Bu sebeple, sistemin pratikten teoriye doğru bir sistem olarak nitelendirilmesi gerektiği düşünülmektedir¹⁷².

İngiltere’de kralın sorumsuz olması neticesinde, kendi iktidarı kullanma arzusundan vazgeçmesi, George’lar döneminde¹⁷³ yine kralların kabine görüşmelerine katılmak istememesi üzerine, yönetsel olarak kabineyi güçlendirecek şartlar gerçekleşmiştir¹⁷⁴. Victoria döneminde¹⁷⁵ ise, Kraliçe Victoria’nın oldukça etkili bir yönetici olduğu bilinmektedir. Ülke idaresinde birinci sınıf yöneticilerden yararlanmasının, bakanların önemini arttırdığı düşünülmektedir. Sonrasında yönetimde önemli görülen bakanların, parlamento karşısında da sorumlulukları gündeme gelmiş ve siyasi statüleri belirginleşmiştir¹⁷⁶.

Parlamber hükümet sistemi, İngiltere’de bu şekilde ortaya çıkmış olmakla birlikte, Fransa’daki uygulaması bakımından İngiltere’den alınmıştır. Türk hukuk tarihi bakımından ise, parlamber sistem ile ilk olarak Kanun-i Esasinin 1909 değişiklikleri ile değiştiği tarihte karşılaşılmış ve 2017 Anayasa değişikliğinin yürürlüğe girdiği 2018 yılına kadar farklı uygulamalar ve sistem tartışmaları söz konusu olsa da parlamber hükümet sisteminin uygulandığı görülmektedir¹⁷⁷.

1.4.3. Unsurları

Parlamber rejimin, geleneksel olarak, dört unsuru bulunmaktadır. Bunlar, yürütmenin çift başlı olması, devlet başkanının siyasi sorumluluğunun bulunmaması, Bakanlar Kurulunun sorumluluğunun bulunması ve yürütmenin yasamayı feshidir¹⁷⁸.

¹⁷² Kaboğlu, 2016, s. 134.

¹⁷³ Birleşik Krallık tarihinde Georgelar dönemi (Georgian Period) olarak anılan zaman dilimi, I. George, II. George, III. George ve IV. George’un tahta olduğu 1714-1837 yılları arası dönemi ifade etmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. <https://www.english-heritage.org.uk/learn/story-of-england/georgians/> (Erişim Tarihi: 16.12.2018).

¹⁷⁴ Özsoy Boyunsuz, 2014, s. 9-10.

¹⁷⁵ Birleşik Krallık tarihinde Viktoria dönemi (Victorian Period) olarak anılan zaman dilimi, Kraliçe Victoria’nın tahta hüküm sürdüğü 1837-1901 yılları arasındaki dönemi ifade etmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. <https://www.english-heritage.org.uk/learn/story-of-england/victorian/> (Erişim Tarihi: 16.12.2018).

¹⁷⁶ Yayla, 1986, s. 69; Ayrıca İngiltere’de parlamber sistemin tarihi gelişimi için bkz. <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/> (Erişim Tarihi: 5.10.2018).

¹⁷⁷ A.g.e.

¹⁷⁸ Teziç, 2006, s. 407; Yayla, 1986, s. 70; Tunç, 2018a, s. 163.

1.4.3.1.Yürütmenin Çift Başlı Olması

Parlamente sistemde yürütme çift başlı olacak şekilde dizayn edilmiştir. Çift başlı yürütme, devlet başkanı ve bakanlar kurulundan oluşmaktadır¹⁷⁹. Bakanlar kurulu¹⁸⁰, başbakan ve bakanlardan meydana gelmektedir ve çift başlı yürütmenin sorumlu kanadını teşkil etmektedir. Diğer yandan devlet başkanı ise, yürütme organını temsil etmekte olup yürütme organının sorumsuz kanadını oluşturmaktadır¹⁸¹.

Bakanlar kurulu, hükümet etmek ve ülkenin siyasetini belirlemekle görevlidir. Bakanlar kuruluna, başbakan başkanlık etmektedir. Başbakan da diğer bakanlar gibi bakan olup *primus inter pares* yani eşitler arasında birinci konumundadır¹⁸². Parlamente sistemde, başbakan, daha önceleri sadece bir bakan olarak görülmekte ve ona bir üstünlük tanınmamaktaydı. Ancak süreç içerisinde siyasi bakımdan başbakanın güçlendiği görülmektedir. İngiltere’de başbakanın statüsü ancak 1937 tarihli kanun ile yasallaşmış, bunun öncesinde uygulamadan kaynaklanan bir statü olarak varlığını sürdürmüştür¹⁸³.

Parlamente sistemde devlet başkanı, doğrudan halk tarafından seçilmemektedir. Monarşik parlamente sistemlerde devlet başkanı irsi¹⁸⁴ olarak göreve gelmekte olup Cumhuriyete dayalı parlamente sistemlerde ise, genellikle meclis tarafından seçilmektedir¹⁸⁵.

Bakanlar Kurulunda doğrudan halk tarafından seçilmemektedir. Bakanlar kurulu, meclisin içerisinde çıkmaktadır¹⁸⁶. Başbakan, hükümetin kurulması noktasında,

¹⁷⁹ Özer, 2005, s. 127; Teziç, 2006, s. 407; Derdiman, Cengiz, Anayasa Hukuku (2. Baskı), Alfa Aktüel, Bursa 2011, s. 131; Gözler, 2018a, s. 243; Anayurt, 2018, s. 364; Fendoğlu, 2015, s. 703; Hazır, 1990, s. 151; Erdoğan, 2017, s. 453; Kaboğlu, 2016, s. 134; Karatepe, 2013, s. 143.

¹⁸⁰ Terminolojik olarak bakanlar kuruluna, ‘kabine’ ve ‘hükümet’ de denilmektedir. Bkz. “bakanlar kurulu”, Güncel Türkçe Sözlük, Türk Dil Kurumu, 2018, http://tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5c1f6f4b379050.10948194 (Erişim Tarihi: 10.7.2018)

¹⁸¹ Tunç, 2018a, s. 161; Gözler, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt II, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2011, s. 255.

¹⁸² Gözler, 2018a, s. 244.

¹⁸³ Teziç, 2006, s. 407.

¹⁸⁴ İrsi, sözlük anlamı ile ‘kalıtsal’ demektir. Devlet başkanlığının, babadan oğula, katılım yoluyla geçmesini ifade etmektedir. bkz. “İrsi”, Güncel Türkçe Sözlük, Türk Dil Kurumu, 2018, http://tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&kelime=irs%C3%AE&uid=25369&guid=TDK.GTS.5c1f6f48941827.67068075 (Erişim Tarihi: 19.12.2018).

¹⁸⁵ Özbudun, 2017, s. 349; Anayurt, 2018, s. 365; Gözler, 2018a, s. 245; Fendoğlu, 2015, s. 703; Hazır, 1990, s. 151.

¹⁸⁶ Anayurt, 2018, s. 365.

bakanları belirlemekte ve parlamento önünde hükümetin de sorumluluğunu üstlenmektedir¹⁸⁷.

1.4.3.2.Devlet Başkanının Siyasi Sorumluluğunun Bulunmaması

Parlamente sistemde, devlet başkanı irsi usulle göreve gelebildiği gibi, parlamento tarafından da seçilmek suretiyle de göreve gelebilmektedir. Devlet başkanı, ister bir monark isterse bir cumhurbaşkanı olsun, parlamento tarafından görevine son verilememektedir¹⁸⁸. Devlet başkanı siyasi açıdan sorumsuzdur¹⁸⁹. Yürütme organının devamlılığının sağlanması amacı ile devlet başkanı yürütmenin sorumsuz kanadı olarak belirlenmiştir¹⁹⁰.

Parlamente sistemde, yürütmenin faaliyetlerinden Bakanlar Kurulu sorumlu olmaktadır. Öte yandan devlet başkanının yürütme faaliyetlerinden sorumluluğu bulunmamaktadır. Devlet başkanı, siyasi açıdan sorumsuz olduğu gibi, cezai açıdan da sorumsuzdur. Cumhuriyete dayalı parlamente sistemlerde de cumhurbaşkanı görevini yerine getirirken, siyasi, hukuki ve cezai olarak sorumsuzdur. Fakat bu sorumsuzluğun bir istisnası mevcuttur. Bu istisna, vatana ihanettir¹⁹¹.

Devlet başkanının siyasi olarak sorumsuz tutulması, parlamento ile Bakanlar Kurulunun uyuşmaması halinde, tarafsız kalabilmesinin sağlanabilmesi sebebine dayanmaktadır. Öyle ki, parlamente sistemde, devlet başkanı yetkilerini tek başına değil, Bakanlar Kurulu vasıtasıyla kullanabilmektedir¹⁹². Buna *karşı imza kuralı*¹⁹³ (contreseign) denilmektedir. Zira kamu hukukunda sorumluluk ve yetki birlikte yer almaktadır. Sorumluluk varsa, yetki de vardır. Bu sebeple, sorumluluk Bakanlar Kurulunda bulunduğundan, yetkinin kullanılmasında da devlet başkanı, Bakanlar Kurulu ile birlikte hareket etmek durumundadır¹⁹⁴.

¹⁸⁷ Teziç, 2006, s. 407.

¹⁸⁸ Erdoğan, 2017, s. 454; Teziç, 2006, s. 408.

¹⁸⁹ Fendoğlu, 2015, s. 704; Tunç, 2018a, s. 163; Yayla, 1986, s. 70; Anayurt, 2018, s. 365-366; Karatepe, 2013, s. 144.

¹⁹⁰ Tunç, 2018a, s. 163; Yayla, 1986, s. 70; Savcı, Bahri, "Parlamente Rejimli Hükümetin Unsurları", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C. 4, S. 1, s. 25.

¹⁹¹ Anayurt, 2018, s. 366-367; Teziç, 2006, s. 409.

¹⁹² Kaboğlu, 2016, s. 135; Teziç, 2006, s. 410; Anayurt, 2018, s. 366.

¹⁹³ Literatürde ortak imza kuralı ifadesi yerine, karşı imza kuralı ifadesi de kullanılabilmektedir. Bkz. Teziç, 2006, s. 411.

¹⁹⁴ Teziç, 2006, s. 411.

Parlamente sistem, devlet başkanı ile parlamento arasındaki ilişkiden ziyade Bakanlar Kurulu ile parlamento arasındaki ilişkiye odaklanmıştır. Devlet başkanı, bu ikisi arasında uyumsuzlukları çözüme kavuşturmak durumundadır¹⁹⁵.

1.4.3.3. Bakanlar Kurulunun Sorumluluğunun Bulunması

Parlamente sistemde, bakanların siyasi sorumluluğu bulunmaktadır. Bakanların siyasi sorumluluğundan anlaşılan ise, parlamentonun güvenini kaybetmiş olan bakanların görevlerinden çekilmesidir¹⁹⁶. Parlamentonun verdiği güvensizlik oyu ile bakanların görevlerinden çekilmeleri gerekmektedir. Alınan güvensizlik oyuna rağmen, Bakanlar Kurulunun görevinden çekilmemesi ise hükümet darbesi olarak değerlendirilmektedir¹⁹⁷.

Parlamente sistemde, yürütme yetkilerini aslen kullanan Bakanlar Kuruludur. Başbakan, devlet başkanı tarafından parlamento üyeleri arasından atanır. Bakanlar kurulundaki diğer bakanları ise, başbakan belirlemekte olup nihai listeyi ise devlet başkanı onaylamaktadır¹⁹⁸.

Devlet başkanı, başbakanı atamada hukuken serbest görülmekteyse de siyaseten başbakanın ve onun kuracağı kabinenin parlamentodan güvenoyu alabilecek kişiler olması gerekir. Başbakan tarafından sunulan listenin devlet başkanı tarafından imzalanması ile hükümet kurulmuş olur ve göreve başlar¹⁹⁹. Devlet başkanı tarafından atanan hükümetin görevine devam edip etmeyeceği ise, parlamentodan güven oyu alıp almamasına bağlıdır²⁰⁰.

Parlamente hükümet sisteminde, Bakanlar Kurulu kolektif bir organ olup siyasi sorumluluğu bulunmaktadır. Siyasi sorumluluk ise, Bakanlar Kurulunun parlamento tarafından görevden alınabilmesini ifade etmektedir²⁰¹. Parlamente sistemde bakanların sorumlulukları şahsi sorumlulukları ve kolektif sorumlulukları olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bakanların görevlerinin gereğinden kaynaklı olarak hem şahsi hem de

¹⁹⁵ Teziç, 2006, s. 412.

¹⁹⁶ Derdiman, 2011, s. 131; Fendoğlu, 2015, s. 705; Teziç, 2006, s. 412; Anayurt, 2018, s. 368; Erdoğan, 2017, s. 454; Kaboğlu, 2016, s. 135.

¹⁹⁷ Teziç, 2006, s. 412.

¹⁹⁸ Teziç, 2006, s. 412; Erdoğan, 2017, s. 454.

¹⁹⁹ Erdoğan, 2017, s. 454; Teziç, 2006, s. 413.

²⁰⁰ Anayurt, 2018, s. 368; Teziç, 2006, s. 413.

²⁰¹ Gözler, 2011, s. 287.

kolektif sorumlulukları mevcuttur. Zira bir bakan, hükümet üyesi olması sebebiyle hem siyasi bir kişiliğe sahiptir hem de idari teşkilat bakımından en yüksek idari amirdir²⁰².

1.4.3.3.1. Şahsi Sorumluluk

Şahsi sorumluluk, bakanların parlamentoya karşı ayrı ayrı sorumluluklarını ifade etmektedir²⁰³. Bir bakanın, kabinenin ortak politikasının dışında, kendi bakanlığına ilişkin olarak aldığı karar veya önlem ile ilgili olarak çıkan aksaklıktan kişisel olarak sorumlu olur. Buna binaen parlamento ilgili bakan hakkında gensoru önergesi vermek suretiyle, bakan hakkında güvensizlik oyu alınması ile bakanı görevinden çekilmek durumunda bırakılabilecektir²⁰⁴. Bu durumda güvensizlik oyu ile görevinden çekilmek durumunda kalan bakan dışındaki diğer bakanlar görevlerine devam etmektedir²⁰⁵.

1.4.3.3.2. Kolektif Sorumluluk

Kolektif sorumluluk, her bir bakanın Bakanlar Kurulu tarafından alınan her karardan sorumlu olması anlamına gelmektedir²⁰⁶. Kabinenin ortak politikasının parlamento tarafından uygun görülmemesi durumunda, yani hükümetin parlamentoya güven vermemesi halinde, Bakanlar Kurulunun kolektif sorumluluğu gündeme gelir. Öncesinde parlamentonun güvenine sunulmuş olan programın kabine tarafından uygulanamamasından doğan sorumluluk Bakanlar Kurulunun kolektif sorumluluğunu ifade etmektedir. Bu durumda parlamento tarafından gensoru önergesiyle hükümete karşı güvensizlik oyu verilmesi ile kabinenin çekilmesi sağlanabilmektedir²⁰⁷.

Kolektif sorumluluk hükümetin dayanışma halinde çalışmasının bir sonucu olarak görülmektedir. Hükümet politikası, kabinedeki her bir bakanın katılımı ile oluşur. Hükümet ile ilgili her problem, her bir bakanın katılımı ve görüşü ile karara bağlanmaktadır. Bu sebeple parlamenter sistemde hükümet, parlamentodaki çoğunluktan çıkmaktadır²⁰⁸.

²⁰² Gözler, 2011, s. 287; Teziç, 2006, s. 414.

²⁰³ Anayurt, 2018, s. 368; Gözler, 2011, s. 291; Kaboğlu, 2016, s. 135; Karatepe, 2013, s. 145.

²⁰⁴ Fendoğlu, 2015, s. 705; Teziç, 2006, s. 414.

²⁰⁵ Gözler, 2011, s. 291.

²⁰⁶ Fendoğlu, 2015, s. 705; Kaboğlu, 2016, s. 135; Gözler, 2011, s. 288; Karatepe, 2013, s. 145.

²⁰⁷ Teziç, 2006, s. 414.

²⁰⁸ Gözler, 2011, s. 290; Teziç, 2006, s. 414.

Şahsi sorumluluk ile kolektif sorumluluk kimi zaman kolayca ayrılamamaktadır. Parlamenter sistemde şahsi sorumluluk istisnai olarak görülmektedir²⁰⁹. Şahsi sorumluluk, bakanın işlemlerinin genel hükümet politikası ile alakalı olmaması, bakanlar kurulunda görüşülmemiş olması ve başbakanın güven isteminde bulunmak suretiyle ilgili bakanı korumamış olması halinde söz konusu olabilmektedir²¹⁰.

Parlamento, bir bakanın şahsi sorumluluğuna gitmek istediğinde, başbakan, o konunun bakanlar kurulunda görüşüldüğü ve genel politika ile ilgili olduğunu ileri sürerek, bakana güvensizliğin hükümete güvensizlik anlamına geleceğini ileri sürebilecektir. Bu halde, şahsi sorumluluk, kolektif sorumluluğa dönüşecektir²¹¹.

1.4.3.4. Yürütmenin Yasamayı Feshi

Klasik anlamı ile fesih yetkisi, parlamenter sistemde yasama ile yürütme arasındaki dengeyi sağlayan araçlardan birisi olarak görülmektedir. Fesih, devlet başkanı veya başbakan tarafından kullanılan bir yetkidir. Belirli bir süre için seçilmiş olan parlamentoya, görev süresi dolmadan son verilmesi anlamına gelmekte ve seçimlerin yenilenmesi sonucunu doğurmaktadır²¹².

Yürütmenin yasamayı fesih hakkı, parlamenter sistem bakımından yürütme lehine bir güvence olarak görülmekle birlikte, sistemin mutlak unsurlarından birisi olarak ifade edilmektedir²¹³. Parlamento, güvensizlik oyu ile hükümetin varlığına son verebilmektedir. Bu mevcut durum karşısında, hükümet de fesih hakkı vasıtasıyla parlamentonun varlığına son verebilmektedir²¹⁴. Yasama ile yürütme arasında çıkabilecek bir uyuşmazlıkta, fesih hakkının kullanılması ile genel seçimlere gidilecektir. Bu bakımdan, halkın hakemliği ile bu uyuşmazlığın çözümünün etkili olacağı düşünülmektedir²¹⁵.

Parlamenter sistemde yürütmenin düalist yapıda olması, fesih hakkının kullanımı bakımından iki farklı uygulamayı ortaya koymaktadır. Buna göre, fesih hakkı, devlet

²⁰⁹ Teziç, 2006, s. 414.

²¹⁰ Teziç, 2006, s. 415.

²¹¹ A.g.e.

²¹² Hazır, 1990, s. 152; Teziç, 2006, s. 417; Kaboğlu, 2016, s. 135; Karatepe, 2013, s. 148.

²¹³ Esmein, 1928, s. 175.

²¹⁴ Teziç, 2006, s. 418.

²¹⁵ A.g.e.

başkanı veya Bakanlar Kurulutarafından kullanılabilir. Devlet başkanı, fesih hakkını başbakanın isteği ile değil de doğrudan kendisi kullanabilmekteyse, bu durumda fesih, *devlet başkanı tarafından fesih* anlamına gelmektedir. Öte yandan devlet başkanı fesih yetkisini, başbakanın talebi ile kullanıyorsa, o halde fesih *Bakanlar Kurulu tarafından fesih* niteliğindedir²¹⁶.

1919 tarihli Weimar Anayasası ile Almanya’da fesih yetkisi devlet başkanına tanınmış, aynı zamanda devlet başkanına hükümeti görevden uzaklaştırma yetkisi de tanınmıştı. Bu durum devlet başkanına kişisel politika oluşturma ve bu yolla politikasını tatbik etme olanağı sağlamıştı. 1933 yılında ardı ardına gerçekleştirilen fesihler ise, Nazilerin iktidara gelmesine yol açmıştı²¹⁷.

1946 Fransız Anayasası’nın 15’inci maddesi hükmüne göre, parlamentonun feshi yetkisi kabineye aitti. Parlamentonun feshi, Bakanlar Kurulu kararı ve cumhurbaşkanının ortak imzası ile ilan edilmekteydi. Ancak parlamentonun feshi hakkı, yasama döneminin ilk on sekiz ayında kullanılamamaktaydı. Yine parlamentonun feshi hakkının kullanılabilmesi için Bakanlar Kurulunun iki kez güvensizlik oyu ile düşürülmesi şartı verilmişti²¹⁸.

1958 tarihli Fransız Anayasası’nın (5’inci Cumhuriyet Anayasası) 12’nci maddesine göre ise, Fransa’da fesih yetkisi devlet başkanına verilmiştir. Anayasa ile devlet başkanının başbakan ile görüşükten sonra parlamentoyu feshedebileceği hüküm altına alınmakla birlikte, devlet başkanı başbakanın görüşü ile bağlı tutulmamıştır. Ancak devlet başkanının fesih hakkını sıkça kullanmasının önüne geçebilmek adına, fesihten sonraki seçimlerden itibaren bir yıl içinde fesih hakkının tekrar kullanılamayacağı düzenlenmiştir²¹⁹.

İngiltere uygulamasında ise, parlamenter sistemden önce fesih hakkı, *Taç*²²⁰’a aitti. 18’inci yüzyılın sonlarına doğru parlamenter sistemin yerleşmesi neticesinde Taç’a ait

²¹⁶ Teziç, 2006, s. 418-419.

²¹⁷ Güneş, 1956, s. 82.

²¹⁸ Teziç, 2006, s. 420.

²¹⁹ Teziç, 2006, s. 419.

²²⁰ “Taç”, İngiliz kralını/kraliçesini ve krallığın egemenliğini ifade etmektedir. bkz. “Crown”, Meriam-Webster, 2018, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/crown> (Erişim Tarihi: 3.8.2018).

birçok yetki ile birlikte fesih yetkisi de hükümete geçmiştir. Günümüzde halen, parlamentoyu fesih yetkisi, hükümete aittir²²¹.

Parlamente sistem döneminde Türkiye’de ise, 1961 Anayasasına göre parlamento seçimlerinin yenilenmesi²²², başbakanın talebi ve cumhurbaşkanının ortak imzası ile yapılabilmektedir. Cumhurbaşkanı, başbakanın talebini kabul etmek zorunda değildir. Yani imzası şekli bir anlam ifade etmemektedir. Seçimlerin yenilenebilmesi için, on sekiz aylık süre içerisinde, hükümetin iki kez güvensizlik oyu ile düşürülmüş olması gerekmektedir²²³. 1982 Anayasasının eski 116’ncı maddesi hükmüne göre, fesih değil fakat seçimlerin yenilenmesi, cumhurbaşkanının tek başına kullandığı bir yetki olarak düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanının seçimleri yenileme yetkisinin kullanılması sebebe bağlı tutulmuştur. Şöyle ki, başbakanın istifası halinde, Bakanlar Kurulunun göreve başlarken güvenoyu alamaması halinde, Bakanlar Kurulunun görevi sırasında parlamentodan güvenoyu alamaması ihtimalinde cumhurbaşkanı seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir. Cumhurbaşkanı parlamento seçimlerinin yenilenmesine karar vermeden önce meclis başkanına danışmakta, ancak meclis başkanının görüşü ile bağlı bulunmamaktadır²²⁴.

1.4.4. Yasama ve Yürütme Arasındaki Etkileşim Araçları

Parlamente sistem, kuvvetlerin ılımlı ayrıldığı bir hükümet sistemidir. Yasama ve yürütme organları arasında sert bir ayrılık olmayıp, kuvvetlerin işbirliği söz konusudur. Yasama ve yürütme karşılıklı olarak birbirinin görevine son verebilmektedir. Parlamente sistemde, yasama ve yürütme bu yapı bakımından etkileşim halindedir. Yasama ve yürütme organları birtakım karşılıklı etkileşim araçlarına sahiptir. Bu araçlar, yürütmenin yasa yapımına katılması, bütçe, yasama organının yürütmeyi denetlemesi ve milletlerarası antlaşmaların onaylanmasıdır²²⁵.

²²¹ Teziç, 2006, s. 420.

²²² Fesih değil fakat parlamento seçimlerinin yenilenmesi olarak düzenlenmiştir. Parlamenteonun feshi, parlamento üyelerinin üyelik temsilcilik statülerinin hukuken sona erdiren bir işlem olmakla birlikte, parlamento seçimlerinin yenilenmesi ile parlamento üyelerinin üyelik statüleri seçimlerin yenilenmesine kadar devam etmektedir. Bkz. Teziç, 2006, s. 419.

²²³ Teziç, 2006, s. 420-421.

²²⁴ Teziç, 2006, s. 419.

²²⁵ Gözler, 2018a, s. 247.

1.4.4.1. Yürütmenin Kanun Yapımına Katılması

Parlamente sistemde, yürütme organının etkin kanadı olan bakanlar kurulu, kanun önerebilmektedir. Öte yandan, yasama organı olan parlamento tarafından kabul edilen kanunlar usulen devlet başkanı tarafından ısdar²²⁶ edilirler. Buna binaen devlet başkanlarına, bir kez daha görüşülmesi amacıyla, kanunları parlamentoya geri gönderme yetkisi de verilmektedir. Yürütme organını temsil eden devlet başkanı, bu yolla uygun bulmadığı kanunların yürürlüğe girmesini geciktirebilmektedir²²⁷.

1.4.4.2. Bütçe

Parlamente sistemde yürütme organı tarafından hazırlanan bütçe, yasama organı olan parlamentonun onayına sunulmaktadır²²⁸.

1.4.4.3. Yasama Organının Yürütme Organını Denetlemesi

Parlamente sistemde, yasama organı olan parlamento yürütmeyi birtakım araçlarla denetleyebilmektedir. Soru, meclis araştırması, meclis soruşturması, gensoru gibi bazı vasıtalarla parlamento, bakanlar kurulunu denetleyebilmekte, Bakanlar Kurulunun sorumluluğuna gidebilmektedir²²⁹.

1.4.4.4. Milletlerarası Antlaşmaların Onaylanması

Milletlerarası antlaşmaları akdetme yetkisi yürütme organına ait olmakla birlikte, akdedilen antlaşmaları onaylama yetkisi yasama organına ait bir yetkidir²³⁰.

²²⁶ Kanunların ısdarına ilişkin olarak ayrıntılı bir inceleme için bkz. Gözler, Kemal, “Türkiye’de bir bilinmeyen: ısdar”, Prof. Dr. Erdal Onar’a Armağan, Ankara Üniversitesi Yayınları, C. II, Y. 2013, s. 897-950, <http://www.anayasa.gen.tr/isdar.pdf> (Erişim Tarihi: 5.8.2018).

²²⁷ Gözler, 2018a, s. 247.

²²⁸ A.g.e.

²²⁹ Anayurt, 2018, s. 367-368; Gözler, 2018a, s. 247.

²³⁰ Gözler, 2018a, s. 247.

1.4.5. Aklîleştirilmiş Parlamenterizm

1.4.5.1. Genel Olarak

Parlamente sistemi, hükümet sistemi olarak benimsemiş uygulamalarda bazı istikrarsız ve zayıf hükümetlerle karşılaşmaktadır²³¹. Parlamento çoğunluğunun sağlanamaması, siyasi istikrarın da sağlanamamasına sebep olmaktadır. Bu da demokrasinin yönetilmezliği olgusunu gündeme getirmektedir²³². Buna binaen, bazı parlamente sistemlerde hükümete güç kazandırmak ve istikrar sağlamak amacıyla bazı yöntemler geliştirilmiştir²³³. Bu yöntemler, serinleme süreleri, kurucu güvensizlik önergesi, hükümetin kurulmasının kolay düşürülmesinin zor usule tabi olması, güvensizlik önergesinin sınırlandırılması, fesih yetkisinin rasyonelleştirilmesi, giyotin usulü olarak sayılabilmektedir²³⁴. Hükümeti güçlendirmek ve istikrar sağlamak için geliştirilen bu usulleri içeren parlamente sistemler, “*aklîleştirilmiş parlamenterizm*” olarak adlandırılmakta olup²³⁵ literatürde ‘rasyonelleştirilmiş parlamenterizm’ olarak da ifade edilmektedir²³⁶.

1949 Alman Anayasası, 1958 Fransız Anayasası ve 1982 Türk Anayasası parlamente sistemi benimsemiş olmakla birlikte, aklîleştirilmiş parlamenterizm usullerini de barındırmaktadır²³⁷.

1.4.5.2. Aklîleştirilmiş Parlamenterizmin Araçları

Aklîleştirilmiş parlamenterizmin pek çok aracı bulunmakla birlikte, serinleme süreleri, kurucu güvensizlik önergesi, hükümetin kurulmasının kolay düşürülmesinin zor usule tabi olması, güvensizlik önergesinin sınırlandırılması, fesih yetkisinin rasyonelleştirilmesi, giyotin usulü bu araçlardan sayılabilmektedir²³⁸.

²³¹ Uluşahin, 1999, s. 78-80; Anayurt, 2018, s. 377-378.

²³² Lijphart, 1996, s. 68; Anayurt, 2018, s. 377.

²³³ Teziç, 2006, s. 424-425; Gözler, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi (Cilt I), Ekin Basım Yayım Dağıtım, Bursa 2010, s. 621; Fendoğlu, 2015, s. 708; Lijphart, 1996, s. 111; Kaboğlu, 2016, s. 138.

²³⁴ Anayurt, 2018, s. 379-383; Fendoğlu, 2015, s. 709; Gözler, 2018, s. 256-257.

²³⁵ Teziç, 2006, s. 424-425; Gözler, 2010, s. 621; Fendoğlu, 2015, s. 708; Lijphart, 1996, s. 111.

²³⁶ Gözler, 2018a, s. 255.

²³⁷ Gözler, 2018a, s. 256.

²³⁸ Sartori, 1999, s. 215; Anayurt, 2018, s. 379-383; Fendoğlu, 2015, s. 709; Gözler, 2018a, s. 256-257.

1.4.5.2.1. Hükümetin Kurulmasının Kolay, Düşürülmesinin Zor Usule Tabi Olması

Parlamente hükümet sistemi, hükümetin parlamentodaki çoğunluğa sahip olması, parlamento çoğunluğunun desteğini alması esasına dayanmaktadır. Bu bakımdan, hükümetin kuruluşu ve işleyişi sırasında, parlamentoda sahip olduğu çoğunluğu koruması gerekmektedir. Bu çoğunluğun kimi zaman korunamaması, hükümetin parlamentoda çoğunluğa sahip olmaması ihtimalinde, hükümet istikrarsızlığı sorunu ile karşı karşıya kalınmaktadır²³⁹. Bu noktada hükümet istikrarsızlığını önleyebilmek adına bulunmuş formüllerden birisi de hükümetlerin kurulmasının kolay, düşürülmesinin ise daha zor usule tabi tutulmasıdır²⁴⁰.

1.4.5.2.2. Serinleme Süreleri

Hükümet aleyhine verilen güvensizlik önergesi ile güvensizlik önergesinin parlamentoda oylanması arasında 48 saat gibi bir belirli bir zaman diliminin geçmesi öngörülme suretiyle, acele karar verilmesinin önünde geçilmek istenmiştir²⁴¹. Bu önergenin sunulması ile oylanması arasında öngörülen süre doktrinde *serinleme süresi* (cooling-off period) olarak ifade edilmektedir²⁴².

1.4.5.2.3. Kurucu Güvensizlik Önergesi

Parlamente hükümet sistemlerinde, başbakan hakkında verilen bir güvensizlik önergesi ile hükümetin düşürülmesi mümkündür. Parlamentoda bir siyasi partinin çoğunluğu söz konusu olmadığında ise, bu sistemin sık işletilmesi ile hükümetlerin düşürülmesi mevcut hükümetler nezdinde tehlike arz etmektedir²⁴³. Almanya’da hükümetlere istikrar kazandırmak üzere, *kurucu güvensizlik önergesi* yolu geliştirilmiştir²⁴⁴.

²³⁹ Anayurt, 2018, s. 381.

²⁴⁰ Gözler, 2018a, s. 256; Anayurt, 2018, s. 381.

²⁴¹ Gözler, 2018a, s. 256.

²⁴² Fendoğlu, 2015, s. 709; Gözler, 2018a, s. 256.

²⁴³ Anayurt, 2018, s. 380; Fendoğlu, 2015, s. 709.

²⁴⁴ Teziç, 2006, s. 426.

Bu sisteme göre, hükümetin güvensizlik oyu ile düşürülebilmesi için öngörülen oylama çoğunluğunun sağlanmış olması ve yeni hükümet için öngörülen başbakanın kim olacağı noktasında anlaşmaya varılmış olması gereklidir²⁴⁵.

1.4.5.2.4. Güvensizlik Önergesinin Sınırlandırılması

Parlamente sistemde, hükümet göreve başladıktan sonra güvensizlik önergesi ile düşme tehdidi altındadır. Ancak bu yolun kimi zaman hükümeti baskı altında tutmak için başvurulmuş bir yol olarak kullanıldığı ile de karşılaşmaktadır. Bu sebeple, güvensizlik önergesinin kullanımı bazı yollarla sınırlandırılmaktadır. Sınırlandırmayla, güvensizlik önergesinin amacı dışında kullanılmasının önüne geçilmeye çalışıldığı görülmektedir. Bir yasama yılı içerisinde verilebilecek güvensizlik önergesi sayısının belirlenmek suretiyle sınırlandırılması, güvensizlik önergesinin nitelikli çoğunluktaki milletvekili tarafından verilebilmesi gibi birtakım yöntemler ile güvensizlik önergesinin sınırlandırılması mümkün görülmektedir²⁴⁶.

1.4.5.2.5. Kanun Tasarılarının Blok Halinde Oylanması

Kanun tasarılarının blok halinde oylanması da parlamente sistemi aklileştirme araçlarından birisidir. Kanun tasarılarının blok halinde oylanması, yasama organında yeterli çoğunluğa sahip olmayan hükümetin kanun çıkarabilmesini sağlamak amacıyla geliştirilmiş bir yöntemdir²⁴⁷.

Kanunların blok halinde oylanmasına ilişkin iki araç söz konusudur: Bunlar, *paket oylaması* ve *giyotindir*. Paket oylamasında, hükümet kanun maddelerini ve değişiklik tekliflerini seçmeli olarak gruplara ayırmaktadır. Hükümet parlamento kendisine sunulan bu paketi doğrudan kabul ya da reddetme seçeneğini sunmaktadır²⁴⁸. Giyotin yöntemi ise hükümetin kanun tasarısının parlamentodan geçmesi için öngörülen diğer bir blok oylama yöntemidir. Bu yöntemde hükümet, parlamento karşı siyasi sorumluluğunu ileri sürmektedir. Hükümet parlamento tarafından desteklenmiyorsa siyasi sorumluluğuna gidilerek düşürülmeli, aksi halde yani parlamento, hükümeti

²⁴⁵ Lijphart, 1996, s. 68; Fendoğlu, 2015, s. 709; Anayurt, 2018, s. 380; Gözler, 2018a, s. 256.

²⁴⁶ Lijphart, 1996, s. 68; Anayurt, 2018, s. 381.

²⁴⁷ Sartori, 1997, s. 214-215; Anayurt, 2018, s. 382.

²⁴⁸ Sartori, 1997, s. 215.

destekliyorsa tasarımı da kabul etmelidir. Kanun tasarısı parlamentoya sunulduktan sonra 24 saat içerisinde hükümet aleyhine güvensizlik önergesi verilip oylanmaz ise kanun tasarısı kabul edilmiş sayılmaktadır.²⁴⁹

1.4.6. Yarı Başkanlık Sistemi

1.4.6.1.Genel Olarak

Yarı başkanlık sistemi kavramı, 1857 yılına kadar gitmekle birlikte, 1920’li yıllardan itibaren yetki alanının dışına çıkan etkin bir başbakanın ya da makul bir güce sahip bir başkanın dahil olduğu sistemleri ifade etmek için kullanılmıştır.²⁵⁰ Ancak yarı başkanlık sistemi literatürde bilindiği tanımıyla Maurice Duverger tarafından tanımlanmıştır. Yarı başkanlık sistemi için literatürde, “parlamenter başkanlık sistemi”, “yarı başkanlık hükümeti”, “yarı parlamenter sistem”, “bölünmüş yürütme” “melez parlamentarizm”, “ikinci yürütme” ve “iki kutuplu yürütme” ifadeleri de kullanılmaktadır²⁵¹. Fransız Anayasası üzerinde yaptığı çalışmada Duverger, 1970’li yıllarda Fransa’nın hükümet sisteminin parlamenter sistemin ve başkanlık sisteminin birtakım özelliklerini taşıdığını ifade etmiştir²⁵².

Yarı başkanlık sistemi, doktrinde de başkanlık sistemi ile parlamenter sistem arasında olduğu kabul görülen, kimi özellikleri ile başkanlık sistemine kimi özellikleri ile ise parlamenter sisteme yakın görülen bir hükümet sistemi olarak ifade edilmektedir²⁵³. Bu bakımdan yarı başkanlık sistemi, parlamenter sistemden bir sapma olarak görülmektedir²⁵⁴.

²⁴⁹ Anayurt, 2018, s. 382; Sartori, 1997, s. 215.

²⁵⁰ Elgie, Robert, *Semi-Presidentialism Sub-Types and Democratic Performance*, Oxford University Press, Newyork 2011, s. 19-20.

²⁵¹ Yazıcı, 2017, s. 91.

²⁵² Elgie, Robert, “Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies”, *Taiwan Journal of Democracy*, C. 3, S. 2, 2007, <http://doras.dcu.ie/4515/2/053-072-Elgie.pdf> (Erişim Tarihi: 5.10.2018), s. 59; Duverger, 1980 s. 166; Yazıcı, 2017, s. 92; Huang, Thomas Weisheng, “The President Refuses to Cohabit: Semi-Presidentialism in Taiwan”, *Pacific Rim Law and Policy Journal*, C. 15. S. 2, 2006, s. 378, <https://digital.law.washington.edu/dspace-law/handle/1773.1/625> (Erişim Tarihi: 8.10.2018).

²⁵³ Sartori, 1997, s. 161; Duverger, 1980 s. 166; Elgie, 2007, s. 56; Yazıcı, 2017, s. 92; Kahraman, Mehmet, “Hükümet Sistemi Tartışmaları Bağlamında Başkanlık Ya da Yarı Başkanlık Sistemlerinin Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 9, S. 18, Y. 2012, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/183023> (Erişim Tarihi: 8.10.2018), s. 440.

²⁵⁴ Anayurt, 2018, s. 409; Yazıcı, 2017, s. 2; Karatepe, 2013, s. 136.

Bu sistemde yürütme organı halk tarafından seçilen devlet başkanı ile parlamento tarafından belirlenen bakanlar kurulundan oluşmaktadır²⁵⁵. Bu yapısı dahi iki sistem arasında yer aldığını ortaya koymaktadır. Zira başkanlık sistemindeki gibi devlet başkanı halk tarafından seçilmektedir. Öte yandan parlamenter sistemdeki gibi parlamentonun güvenine dayanan ve parlamentonun içerisinde çıkan bir Bakanlar Kurulu bulunmaktadır.

1.4.6.2.Tarihsel Gelişimi

Başkanlık sisteminin ABD, parlamenter sistemin İngiltere ile anılması gibi, yarı başkanlık sistemi de Fransa ile anılmaktadır. Sistemin ortaya çıkmasına diğer tüm sistemler gibi tarihi bir süreç eşlik etmiştir.

Askeri bir mağlubiyet ile, Birinci Dünya Savaşı'ndan İkinci Dünya Savaşı'nın başlamasına kadar geçen süreçte ortalama altı ay süren hükümetlerin neden olduğu istikrarsızlık ortamındaki Üçüncü Cumhuriyet Dönemi sona ermiştir²⁵⁶. Fransız ulusal sınırlarının kurtarılmasından bir süre sonra, 27 Ekim 1946 tarihinde Anayasanın ilanı ile anayasal sistem açısından Üçüncü Cumhuriyete çok benzeyen Dördüncü Cumhuriyet kurulmuştur. Sözü edilen anayasa, sosyalist, komünist ve cumhuriyetçiler arasında uzlaşının sağlanması ile oluşturulmuştur²⁵⁷.

Dördüncü Fransız Cumhuriyeti döneminde Fransa'da devlet bütünlüğü ve sürekliliği ciddi tehlikelerle karşılaşmıştır. Yürütme kuvveti zayıflamış ve Fransa'yı yönetemez duruma gelmiştir²⁵⁸. Dördüncü Cumhuriyette de tıpkı Üçüncü Cumhuriyet Döneminde olduğu gibi güçlü bir parlamento ve onun karşısında zayıf bir yürütme organı olması nedeni ile sık sık hükümet buhranları baş göstermiştir. Parlamentoda kesin

²⁵⁵ Yazıcı, 2017, s. 2.

²⁵⁶ Ekinci, Emre; "Devrimden Günümüze Fransız Siyasal Sisteminin Evrimi", Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C. 6, S. 1, Y. 2016, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/181139> (Erişim Tarihi: 10.10.2018), s. 164; Arslan, Rıza; Demokratik Yönetim Sistemleri, Dora Yayıncılık, Bursa 2013, s. 226; Yüksel, Cüneyt; "Türkiye'nin Gelecek Siyasi Sistem Tercihi Rasyonelleştirilmiş Parlamenterizm, Yarı-Başkanlık ve Başkanlık Sistemleri", Yasama Dergisi, S.25, Y. 2013, s. 51.

²⁵⁷ Şaylan, Gencay; Çağdaş Siyasal Sistemler, Sevinç Matbaası, Ankara 1981, s. 82-83; Ekinci, 2016, s. 165-166.

²⁵⁸ Aslan, Ali, "Türkiye için Başkanlık Sistemi: Demokratikleşme, İstikrar, Kurumsallaşma", Analiz, Seta, S. 122, 2015, s. 227.

üstünlük sağlayamayan çok sayıda parti nedeniyle koalisyon hükümetleri sürekli hale gelmiştir²⁵⁹.

Savaş sonrası Fransa’da gerek savaş içindeki direniş hareketindeki rolü gerek daha sonra parlamenter sisteme saygılı tavrı nedeni ile Komünist Partisinin gücünün ve prestijinin çok artmış olduğu; bu sebeple sosyalistlerle birlikte komünistlerin parlamento çoğunluğunu sağlamasının çok olanaklı görüldüğü ifade edilmektedir. Tam bu aşamada ABD’nin açık bir müdahalesi söz konusu olmuştur. ABD, dolaylı ya da dolaysız çeşitli olanaklarla ülkede solun etkinliğini azaltıcı önlemler oluşturma çabasına girmiştir. Örnek olarak, savaş sonrası Avrupa ülkelerinin yaralarını sarma, durumlarını düzeltme umudu haline gelen *Marshall Yardımı*²⁶⁰’nın, komünistlere iktidar olasılığı tanımayan ülkelere verileceğini ilan etmiştir²⁶¹. Bütün bu ve benzeri önlemler sonucu Fransa ve İtalya’da çok güçlü görünmelerine rağmen komünistler iktidara gelemelikleri gibi, iktidar ortağı dahi olamamışlardır²⁶².

Ülkede siyasi partiler arasındaki çekişmeler devlet yaşamını sarsar duruma gelmiş ve parlamento yasama işlevini yerine getiremez duruma gelmiştir. Bunun neticesi olarak, Fransa’da 1958 Anayasası ile Beşinci Cumhuriyet Dönemi günümüzde halen devam eden ve yarı başkanlık sistemi olarak bilinen sistemi geliştirmiştir²⁶³. 1962 yılında Fransız Anayasasında yapılan değişiklik ile de cumhurbaşkanının halk tarafından ve genel oyla seçilmesi usulü getirilmiştir²⁶⁴.

²⁵⁹ Turhan, Mehmet; Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No.9, Diyarbakır 1989, s. 78.

²⁶⁰ Marshall yardımı, İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra Amerika Bileşik Devletleri tarafından önerilen ve yürürlüğe konulan ekonomik bir yardım paketi olarak görülmektedir. bkz. Güler, Yavuz, Marshall Planı ve Türkiye’de Marshall Planı’nın Uygulanışı, (Yayımlanmamış doktora tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı), Ankara, 2009, s. 85-86.

²⁶¹ Çatlı, Mehmet, Bireysel Başvuru Kapsamında Bir Sınırlama ve Güvence Ölçütü Olarak Demokratik Toplum Düzeninin Gerekleri, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı), Konya, 2018, s. 26; Şaylan, 2016, s. 83.

²⁶² Şaylan, 2016, s. 83.

²⁶³ Yazıcı, 2017, s. 91; Turhan, 1989, s. 78.

²⁶⁴ Yüksel, 2013, s. 53.

1.4.6.3. Unsurları

Yarı başkanlık sisteminin unsurları, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, cumhurbaşkanının önemli sayılabilecek birtakım yetkilere sahip olması ve parlamentoya karşı sorumluluğu bulunan başbakan ve Bakanlar Kurulunun bulunmasıdır²⁶⁵.

1.4.6.3.1. Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesi

Yarı başkanlık sistemi, en basit şekliyle ifade edilecek olursa, parlamenter sistemde cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesidir²⁶⁶. Sartori'ye göre sisteme yarı başkanlık sistemi isminin verilmesinin sebebi, tek merkezli otorite yerine ikili otorite yapısının tercih edilmesiyle başkanlık sisteminin ikiye bölünmüş olmasıdır²⁶⁷.

Yarı başkanlık hükümet modelinin, başkanlık sistemi ile parlamenter sistem arasında yer alan, bazı yönleriyle başkanlık hükümet sistemine bazı yönleriyle ise parlamenter hükümet sistemine benzerlik gösteren hükümet modelidir. İlk kez Weimar Cumhuriyeti tarafından uygulanmıştır²⁶⁸.

Duverger'e göre, yarı başkanlık sistemi, geniş yetkilere sahip olan ve doğrudan genel oyla seçilen devlet başkanının yanında parlamentonun güvenini taşıdığı müddetçe görevde kalabilen başbakan ve Bakanlar Kurulunun yer aldığı hükümet sistemidir²⁶⁹. Bu sistem, devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ve geniş yetkilere sahip olması bakımından başkanlık hükümet sistemi ile, parlamento içinden çıkan ve

²⁶⁵ Duverger, 1980, s. 166; Özsoy Boyunsuz, 2014, s. 94; Yazıcı, 2017, s. 93; Huang, 2006, s. 378.

²⁶⁶ Cheibub, 2011, s. 217; Sartori, 1997, s. 161, 173; Duverger, 1980, s. 166; Erdoğan, 2017, s. 461; Gözler, 2018a, s. 241; Derdiman, 2011, s. 135; Yazıcı, 2017, s. 98; Kaboğlu, 2016, s. 144; Karatepe, 2013, s. 136.

²⁶⁷ Sartori, 1997, s. 161; Yazıcı, 2017, s. 98.

²⁶⁸ Yazıcı, 2017, s. 91.

²⁶⁹ Duverger, 1980, 166; Demir, Fevzi; "Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye", Journal of Yaşar University, C. 8, Sayı Özel, Y. 2013, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/179450> (Erişim Tarihi: 20.11.2018), s. 841; Turhan, 1989, s. 78; Altındağ, Halil; "Yarı Başkanlık Sistemlerinde Devlet Başkanını Ön Plana Çıkaran Unsurlar- Fransa Örneği ve Türkiye", Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, C. 5, S. 18, Y. 2014, http://www.academia.edu/12746631/Yar%C4%B1_Ba%C5%9Fkanl%C4%B1k_Sistemlerinde_Devlet_Ba%C5%9Fkan%C4%B1n%C4%B1_%C3%96n_Plana_%C3%87%C4%B1karan_Unsurlar_-_Fransa_%C3%96rne%C4%9Fi_ve_T%C3%BCrkiye_T%C3%BCrkiye_Adalet_Akademisi_Dergisi_Say%C4%B1_18 (Erişim Tarihi: 20.11.2018), s. 269; Kahraman, s. 441; Shen, Yu-chung; "Evolution of Semi- Presidentialism: Toward a Quasi-Parliamentary or a Quasi-Presidential System?", IPSA-ECHR Joint Conference, Whatever Happened to North-South? International Political Science Association (IPSA), Sao Paulo, Brazil 2011, s.2; Anayurt, 2018, s. 411.

parlamentonun güvenine dayanan başbakan ve Bakanlar Kurulunun varlığı bakımından da parlamenter hükümet sistemi ile benzerlik göstermektedir²⁷⁰.

Önemli yetkilere sahip cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi 1962’de Fransa uygulamasıyla gündeme gelmiştir. Ancak bu tarihten önce de Weimar Anayasası²⁷¹ ile Almanya, Avusturya, İrlanda, İzlanda ve Finlandiya gibi birçok Avrupa ülkesinde bu karma modelin uygulandığı görülmektedir²⁷².

Uygulamada birbirinden farklı yarı başkanlık sistemleri görülmektedir²⁷³. Parlamentoda tutarlı ve istikrarlı çoğunluklar mevcut ise, devlet başkanı ya her şeye egemen statüde ya da sembolik statüde bulunacaktır. Başkanın gerçekten sembolik veya gerçekten yetkili olup olmadığı parlamentodaki çoğunlukla olan ilişkisine göre belirlenecektir. Eğer başkan parlamentodaki çoğunluğun lideri ise güçlü bir başkan olacak, aksi halde sembolik, sözde yetkili bir başkan olacaktır²⁷⁴.

Bu durum yarı başkanlık sisteminin nitelendirilmesinde birtakım farklılıkları doğurmuştur. Yarı başkanlık sistemi için, “cumhurbaşkanı kontrolünde parlamenter sistem”, “başkancı parlamentarizm”, “cumhuriyetçi monarşi” gibi kavramlar da kullanılmışlardır²⁷⁵.

Shugart’a göre, sistem üç gruba ayrılmaktadır: Bunlar başkancı parlamenter, başbakancı başkanlık ve başkanlı parlamenterdir. *Başkancı parlamenter sistemde*, hükümet hem başkan hem de parlamentoya karşı sorumlu olmaktadır. *Başbakancı başkanlık sisteminde*, başkanın gücü parlamentodaki siyasi partiden olup olmamasına bağlı görülmektedir. *Başkanlı parlamenter sistem* ise, halk tarafından seçilmekle birlikte anayasal yetkileri ve sistem içindeki konumu itibarıyla oldukça zayıf görülen cumhurbaşkanının var olduğu sistemler ifade edilmektedir²⁷⁶.

²⁷⁰ Kahraman, 2012, s. 440; Anayurt, 2018, s. 410.

²⁷¹ 1911-1933 yılları arasında, Weimar Cumhuriyeti uygulamasında yarı başkanlık sisteminin tamamen başarısız olduğu ifade edilmektedir. Bkz. Yüksel, s. 52.

²⁷² Kaboğlu, Ö. İbrahim; Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar), 8. Baskı, Legal Yayıncılık, İstanbul 2012, s. 171.

²⁷³ Yüksel, s. 52.

²⁷⁴ Özsoy Boyunsuz, 2014, s. 91-93; Turhan, s. 79; Shen, s.6-8; Anayurt, 2018, s. 410-411.

²⁷⁵ Demir, 2013, s. 842.

²⁷⁶ Shugart, Soberg Matthew ve John M. Carey, Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge University Press, Cambridge 1992, s. 23-26, https://books.google.com.tr/books?hl=tr&lr=&id=ZMuFhQ75b64C&oi=fnd&pg=PR8&dq=constatutional+design+and+electoral+dynamics&ots=npvLT482zj&sig=6j862k3vuai8cfmxhDSX8B4KSiA&redir_esc

Elgie ise, devlet başkanının yetkilerinin kapsamına bakılmaksızın, başbakan ve hükümetin yanında halk tarafından seçilen bir devlet başkanının var olduğu sistemlerin yarı başkanlık sistemi olarak ifade edilmesinin daha doğru olacağını ileri sürmektedir²⁷⁷.

Yarı başkanlık hükümet sistemi, yasama ve yürütme erklerinin karşılıklı uzlaşısına ve işbirliğine dayanmaktadır. Yarı başkanlık sistemi, hem parlamenter sistemin hem de başkanlık sisteminin özelliklerini barındırmaktadır. Bu sebeple hem parlamenter sistemdeki yürütmenin istikrarsızlığı sorununa hem de başkanlık sistemindeki yasama ve yürütmenin kilitlenmesi sorununa çözüm ürettiği düşünülmektedir²⁷⁸.

Yarı başkanlık sisteminde iki başlı yürütmenin varlığı söz konusudur. Sistem içerisinde parlamento içinden çıkan bir hükümetin siyaseten sorumluluğu söz konusudur. Hükümetin denetlenmesi noktasında parlamentonun soru, meclis araştırması, meclis soruşturması, gensoru gibi araçları mevcuttur. Hükümet, parlamenter sistemdeki gibi parlamentodan güvenoyu alarak görevine başlamaktadır²⁷⁹. Sistem bu yönüyle parlamenter sisteme benzerlik göstermektedir.

1.4.6.3.2. Cumhurbaşkanının Önemli Sayılabilecek Yetkilere Sahip Olması

Yarı başkanlık sisteminde, cumhurbaşkanı halk tarafından seçildiği için, parlamenter sistemdeki gibi sembolik yetkilere sahip bir makam değildir. Halk tarafından seçildiği için birtakım önemli yetkileri de haizdir²⁸⁰. Sistem bu sebeple “*düalist parlamenter sisteme*” de yakın görülmekte ve “*rasyonelleştirilmiş düalist parlamenterizm*” olarak nitelendirildiği ifade edilmektedir²⁸¹.

[=y#v=onepage&q&f=true](#) (Erişim Tarihi:17.12.2018); Demir, 2013, s. 842-843; Shen, s. 2; Cheibub, Jose Antonio vd, “Beyond Presidentialism and Parliamentarism”, British Journal of Political Science, November 2013,

<https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/22250/cheibub%20elkins%20ginsburg%20beyond%20presidentialism.pdf?sequence=3> (Erişim Tarihi:17.12.2018), s. 4.

²⁷⁷ Elgie, Robert, “Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies”, Taiwan Journal of Democracy, C. 3, S. 2, s. 53; Cheibub, s. 3; Demir, 2013, s. 843; Başkanlık parlamenter sistem ile ilgili daha geniş bilgi için bkz. Özsoy Boyunsuz, 2014.

²⁷⁸ Demir, 2013, s. 831.

²⁷⁹ Demir, 2013, s. 832.

²⁸⁰ Duverger, 1980, s. 166; Özsoy Boyunsuz, 2014, s. 59, 70; Yazıcı, 2017, s. 99; Karatepe, 2013, s. 136.

²⁸¹ Anayurt, 2018, s. 416.

Devlet başkanı meşruiyetini parlamentodan almamakla birlikte, seçimini de parlamentoya borçlu değildir²⁸². Başkan halk tarafından seçilmekle birlikte, önemli ve geniş yetkilere sahiptir. Ancak devlet başkanı bu önemli ve geniş yetkilerini hükümet ile paylaşmaktadır. Halk tarafından seçilen devlet başkanı parlamentoya karşı hesap vermemektedir. Hükümet, parlamentoya karşı hesap veren konumundadır²⁸³. Sistem bu yönüyle de başkanlık sistemine benzerlik göstermektedir.

Yasama ile yürütme organları arasındaki olası bir kilitlenmede uzlaşının sağlanamaması durumunda, devlet başkanının parlamentoyu feshetme yetkisi vardır²⁸⁴. Bunun şartları anayasada belirtilmeli ve belirlenen koşulların sağlanması gerekli görülmektedir. Devlet başkanı parlamentoyu kendi takdiri veya başbakanın önerisi ile feshedebilmektedir²⁸⁵. Devlet başkanının parlamentoyu fesih hakkı, yürütmenin istikrarsızlığı sorununa bir çözüm olarak görülmektedir. Ancak bu kurum aynı zamanda iktidarın kişiselleşmesi olgusunu da özendirebilecek nitelikte görülmektedir²⁸⁶.

1958 Fransız Anayasası'nın 5'inci maddesine göre,

“Cumhurbaşkanı Anayasaya saygı duyulmasını gözetir. Hakemlik yetkisine dayanarak, kamu güçlerinin düzenli çalışmasını sağladığı gibi devletin devamlılığını temin eder.

Ulusal bağımsızlığın, ülkenin bütünlüğünün ve andlaşmalara saygının garantörüdür”²⁸⁷.

1958 Fransız Anayasasının parlamenter sistemden ayrıldığı en önemli noktalardan birisi de başkanın bazı işlemlerinin karşı imza kuralının dışında tutulmuş olmasıdır. Bu işlemler konu bakımından sınırlı ve istisnai niteliktedir ve Anayasada aksine hüküm olmadıkça cumhurbaşkanının işlemlerinin karşı imzaya tabi olması gerekir. Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler Anayasa'nın 19'uncu maddesinde şu şekilde gösterilmiştir: Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek, referandum yolunu harekete geçirmek, Millet Meclisini feshetmek, parlamentoya mesaj göndermek, anayasaya aykırı gördüğü bir kanunu veya milletlerarası antlaşmayı Anayasa Konseyi'ne havale etmek, Anayasa Konseyi'nin dokuz üyesinden üçünü ve kendi üyeleri arasından

²⁸² Turhan, 1989, s. 79.

²⁸³ Demir, 2013, s. 832.

²⁸⁴ İba, 2018, s. 171.

²⁸⁵ Demir, 2013, s. 832,845.

²⁸⁶ İba, 2018, s. 171.

²⁸⁷ 1958 tarihli Fransız Anayasası için bkz.

<http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/07-FRANSA%20169-208.pdf>

(Erişim Tarihi: 17.11.2018).

başkanı seçmek ve Anayasanın 16'ncı maddesi uyarınca olağanüstü hal yetkilerinin gerektirdiği tedbirleri almak²⁸⁸.

Cumhurbaşkanının bazı işlemlerinin karşı imza kuralının dışında tutulmuş olması, cumhurbaşkanının hükümetin ve parlamentonun üzerindeki konumunu güçlendirmek amacı taşımaktadır²⁸⁹.

1958 tarihli Fransız Anayasasının 16'ncı maddesi başkana çok geniş yetkiler tanımaktadır. Bu maddeye göre,

“Cumhuriyetin kurumları, milletin bağımsızlığı, ülkesinin bütünlüğü veya uluslararası taahhütlerin yerine getirilmesi ciddi ve ani biçimde tehdit edildiği ve anayasal kamu güçlerinin düzenli işleyişi bozulduğu zaman Cumhurbaşkanı, Başbakanın, Meclis Başkanlarının ve Anayasa Konseyinin Resmi görüşlerini aldıktan sonra, bu şartların gerektirdiği önlemleri alır.

Durumu bir açıklamayla milletin bilgisine sunar.

Bu önlemler anayasal kamu güçlerine en kısa süreler içinde görevlerini yerine getirmek olanaklarını sağlama iradesinden kaynaklanmalıdır”.

Maddedeki koşulların varlığı halinde, cumhurbaşkanına verilen yetkilerin onu diktatör kılacak derecede mutlak ve sınırsız olduğu ifade edilmektedir. Zira “şartların gerektirdiği önlemler” ifadesindeki muğlaklık bu düşüncayı güçlendirmektedir²⁹⁰.

1.4.6.3.3. Parlamento Karşı Siyasi Sorumluluğu Bulunan Başbakan Ve Bakanlar Kurulunun Olması

Yarı başkanlık sisteminde yürütmenin bir kanadını halk tarafından seçilmiş ve önemli yetkilere sahip olan bir cumhurbaşkanı oluşturmakta, diğer kanadını ise parlamentonun içerisinden çıkmış bir başbakan ve bakanlar yani hükümet oluşturmaktadır. Parlamentonun içerisinden çıkan hükümet kanadı, bu sebeple kaynağını parlamentodan almakta ve parlamentoya karşı siyasi olarak sorumluluğu bulunmaktadır²⁹¹.

²⁸⁸ Arslan, 2015, s.272, 278-292; Cheibub, 2013, s. 8.

²⁸⁹ Turhan, 1989, s. 80.

²⁹⁰ A.g.e.

²⁹¹ Sartori, 1997, s. 162-163; Anayurt, 2018, s 417; Duverger, 1980, s. 166.

1.4.6.4.Yarı Başkanlık Sistemine Yöneltilen Eleştiri: Kohabitasyon

Kohabitasyon, sözlük anlamıyla ‘birlikte oturma’ demektir²⁹². Siyasal anlamda ise, yürütme organının, farklı siyasi eğilimleri temsil eden hükümet ve cumhurbaşkanı arasında paylaşılmasını ifade etmektedir²⁹³.

Duverger’e göre, yarı başkanlık sisteminin uygulamasında üç olasılık mevcuttur. Bunlardan ilki, cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğunun aynı siyasi eğilimde olmasıdır. Bu ihtimalde parlamento çoğunluğu, cumhurbaşkanını siyasi lider olarak görmekte ve cumhurbaşkanının sahip olduğu yetkiler, ülke siyasetindeki gücünü ortaya koymaktadır. Bu durumda cumhurbaşkanı hem yürütme organı hem de yasama organı bakımından hakimiyete sahip olacaktır²⁹⁴.

İkincisi, parlamento çoğunluğu ile cumhurbaşkanı farklı siyasi eğilimleri temsil ediyorlarsa, cumhurbaşkanı anayasal yetkilerini kullanmaktan kaçınmak suretiyle temsili bir Cumhurbaşkanlığını tercih edebilir. Bu durumda, parlamentonun içerisinde çıkan başbakan ve Bakanlar Kuruluyani hükümet yürütmenin gerçek başı olur²⁹⁵.

Sonuncu olasılığa göre ise, parlamento çoğunluğu cumhurbaşkanı ile aynı siyasi eğilimdeyse, fakat çoğunluk partisi cumhurbaşkanını lider olarak görmüyorsa, cumhurbaşkanı ile başbakan arasında uyuşmazlık ortaya çıkabilmekte, cumhurbaşkanının anayasa tarafından tanınan yetkileri başbakan tarafından kısmen veya tamamen kullanılamaz duruma getirilebilmektedir. Fransız literatüründe bu durum *kohabitasyon* (co-habitation) olarak ifade edilmektedir²⁹⁶. İşte, yarı başkanlık hükümet sistemindeki en büyük tehlike, yürütme organında var olan düalizm olarak görülmektedir. Bu sistemde başkan halka karşı sorumlu iken, başbakan parlamentoya karşı sorumludur. Yürütmede var olan bu çift başlılık (dyarchié) nedeniyle, başkan ve başbakan arasında çıkabilecek çekişmelerin sistemin zayıf noktasını oluşturduğu ifade edilmektedir²⁹⁷.

²⁹² “cohabitation”, Meriam-Webster, 2018, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/cohabitation> (Erişim Tarihi: 12.10.2018).

²⁹³ Kaboğlu, 2012, s. 173; Arslan, 2015, s. 261; Kahraman, 2012, s. 442.

²⁹⁴ Duverger, 1980, s.170.

²⁹⁵ Duverger, 1980, s. 167-168.

²⁹⁶ Duverger, 1980, s. 166; Cheibub, 2011, s. 217.

²⁹⁷ Turhan, Mehmet, Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No. 9, Diyarbakır 1989, s. 82.

Fransa’da kohabitasyon konusunda iki farklı görüş söz konusudur. İlk görüşe göre, aynı siyasal felsefeyi paylaşmayan iki kişinin ülkeyi yönetmesinin çok zor olduğu ve ister istemez krizlerin çıkacağıdır. İkinci görüş ise, eğer bir kesim programını aşırılıktan arındırarak uygularsa, yani pragmatik davranırsa, büyük bir çekişme yaşanmayacağıdır²⁹⁸.

Kohabitasyon durumunda ortaya çıkan çekişme ortamında uzlaşının sağlanamaması durumunda başkan ya millet meclisini feshederek yeni seçimlere gidebilecek ya da kendisi istifa ederek başkanlık seçimlerini daha yakın bir tarihe almış olacaktır²⁹⁹.

Yarı başkanlık hükümet sisteminin istikrarlı bir sistem olup olmaması hususu, sisteme göre değil o dönem ülkedeki seçmen çoğunluğunun dağılımına göre şekillenmektedir. Cumhurbaşkanı seçen çoğunluk ve parlamentodaki çoğunluk seçmeni aynı ise, istikrarlı bir yönetimin olduğunu ifade etmek yanlış olmayacaktır. Ancak ayrışmanın söz konusu olması halinde yönetimin istikrarından bahsetmek mümkün değildir³⁰⁰.

Fransa’da kohabitasyon dönemleri, 1986-1988 (Mitterand-Chirac), 1993-1995 (Mitterand-Balladur) ve 1997-2002 (Chirac-Jospin) yıllarında yaşanmıştır³⁰¹. Bu dönemlerde seçmenlerin devlet başkanının yetkilerinin kısıtlanmasını verdikleri oylar ile sağlayarak, başbakanı ülke siyasetini belirleme ve orduyu yönetme, idare etme ve ülkeyi savunma konusunda sorumlu saydıkları ifade edilmektedir³⁰².

Finlandiya örneğinde kohabitasyon sorunu, yürütmenin iki merkezi arasındaki yetkilerin önceden ve anayasal biçimde paylaştırılması ile çözümlenmeye çalışılmıştır. Bu durumun riskli dönemler bakımından daha garantili olduğu da düşünülmektedir³⁰³.

²⁹⁸ Turhan, 1989, s. 82; Shen, 2011, s. 7.

²⁹⁹ Yüksel, 2013, s. 53.

³⁰⁰ Kaboğlu, 2012, s. 173; İba, 2018, s. 179.

³⁰¹ Aktaş, Hasan Emir; “Hükümet Sistemlerinin Tıkanma Noktaları ve Alternatif Çözüm Yolları”, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C. 6, S.1, Y. 2016, https://www.researchgate.net/publication/303876165_HUKUMET_SISTEMLERININ_TIKANMA_NO_KTALARI_VE_ALTERNATIF_COZUM_YOLLARI Bottlenecks of The Government Systems And Alternative Handling Ways (Erişim Tarihi: 10.9.2018), s. 225; Yüksel, 2013, s. 53-54; Anayurt, 2018, s. 418; Sartori, 1997, s. 164.

³⁰² Arslan, 2015, s. 262; Aktaş, 2016, s. 224; Kahraman, 2012, s. 442.

³⁰³ Aktaş, 2016, s. 225; Shen, 2011, s. 9.

1.5. KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİ BAKIMINDAN TÜRKİYE’NİN HÜKÜMET SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİMESİ

Türk siyasi tarihi bakımından, Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarında farklı anayasal hükümet sistemlerinin benimsendiği görülmektedir. Bu sebeple, Türkiye’deki hükümet sistemleri Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları ve tarihi önemi itibarıyla 1876 Kanun-i Esasi bakımından ayrı ayrı değerlendirilmek suretiyle incelenecektir.

1.5.1. 1876 Kanun-i Esasisi Dönemi

Osmanlı Devleti, 1876 Kanun-i Esasiye göre, monarşi olarak nitelendirilmiştir. Her ne kadar Anayasa’da yasama, yürütme ve yargı ayrı ayrı düzenlenmiş ise de kuvvetler ayrılığı ilkesinin benimsendiği ve denge ve frenler sisteminin uygulandığı kabul edilmemektedir³⁰⁴.

Günümüzdeki anlamı ile ilk parlamento, 1876 Kanun-i Esasisi ile kurulmuştur. Kanun-i Esasi’nin 3’üncü maddesine göre³⁰⁵, Saltanat Osmanlı hanedanına aittir. Padişah yürütmenin başı ve yürütme yetkisini Heyet-i Vükela ile birlikte kullanmaktadır. Anayasaya göre, Heyet-i Ayan ve Heyet-i Mebusan olmak üzere iki meclisli bir Meclis-i Umumi (parlamento) tasarlanmıştır³⁰⁶. Bu meclislerden Heyet-i Ayan’ın üyeleri padişah tarafından atanır ve ömür boyu görevde kalırdı. Heyet-i Mebusanın üyeleri ise dört yıl için ve iki dereceli bir seçim sistemi ile halk tarafından seçilmekteydi³⁰⁷. Her iki meclise ve Heyet-i Vükelaya kanun teklifinde bulunma yetkisi verilmiştir³⁰⁸. Buna karşılık, padişahın hem parlamentoyu hem de Heyet-i Vükela (Hükümet) mutlak üstünlüğü söz konusudur. Zira kanun teklifinin parlamentoda görüşülmesi dahi padişahın onayına bağlı tutulmuştur³⁰⁹. Padişahın kanunların üzerinde mutlak veto yetkisinin olduğu

³⁰⁴ Tanör, 2007, s. 144; Özbudun, 2017, s. 26, 27.

³⁰⁵ Kanun-i Esasi Madde 3 – Saltanatı seniye-i osmaniye hilâfeti kübrayı islâmiyeyi haiz olarak sülale-i âli Osmandan usulü kadimesi veçhile ekber evlada aittir.

³⁰⁶ Tanör, Bülent, Osmanlı- Türk Anayasal Gelişmeleri (16. Baskı), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2007, s. 136; Demir, 2013, s.849; Gözler, Kemal, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Basım Yayım Dağıtım (22. Baskı), Bursa 2018, (Atıf Şekli: 2018b), s. 16-17; Soysal, 2011, s. 84; Tunç, Hasan, Türk Anayasa Hukuku, Gazi Kitabevi, Ankara 2018, (Atıf Şekli: 2018b), s. 17.

³⁰⁷ Tanör, 2007, s. 137; Gözler, 2018b, s. 17; Soysal, 2011, s. 84.

³⁰⁸ Demir, 2013, s.849.

³⁰⁹ Tanör, 2007, s. 139; Demir, 2013, s. 849-850; Özbudun, 2017, s. 26; Gözler, 2018b, s. 17.

görülmektedir³¹⁰. Kaldı ki, başbakan niteliğindeki sadrazam ve bakan niteliğindeki vezirler de salt padişahın iradesi ile göreve gelebilmekte ve görevlerinden azledilebilmektedir. Bu bakımdan hükümetin göreve gelirken parlamentodan güvenoyu alması ve görevlerinin icrası esnasında parlamento tarafından denetlenmesi, sözgelimi hükümetin güvensizlik oyu ile düşürülmesi mümkün değildir³¹¹.

1908 yılında II. Meşrutiyetin ilanından sonra, 1876 Kanun-i Esasisinin 1909 değişikliği ile Osmanlı devletinin mutlak monarşiden çıkarak, meşruti monarşi şeklini aldığı görülmektedir³¹². Birtakım köklü değişiklikler ile parlamenter sisteme geçiş süreci hızlandırılmıştır. Anayasa değişiklikleri ile parlamentonun yetkileri genişletilirken, Padişahın yetkileri ise daraltılmıştır³¹³. Heyet-i Vükela'nın parlamentoya karşı sorumluluğu açıkça düzenlenmiştir. Parlamenta Heyet-i Vükelayı denetleme ve düşürme yetkisi tanınmıştır³¹⁴. Karşı imza kuralının getirilmesi ile birlikte, Heyet-i Vükela'nın kararlarının padişah, sadrazam ve ilgili bakan tarafından imzalanması kabul edilmiştir. Şu hâlde sorumluluk sadrazam ve ilgili bakana ait görülmüştür³¹⁵.

Padişahın parlamentoyu fesih yetkisi devam etmekle birlikte, 1909 değişikliğinden önceki uygulamasına göre bu fesih yetkisinin kullanılması daha katı şartlara bağlanmıştır³¹⁶. Padişahın parlamentoyu feshetme yetkisini kullanmasının şartları, Meclis-i Ayan'ın parlamentonun feshine onay vermesi ve fesihten itibaren üç ay içerisinde yeniden seçim yapılmasıdır³¹⁷.

Kanun-u Esasi'ye 1909 değişikliği ile getirilen bir diğer yenilik ise, kanunların kabulüne ilişkindir. Meclis-i Ayan ve Meclis-i Mebusan tarafından kabul edilen bir kanun padişaha sunulduğunda, padişah önüne gelen kanunu iki ay içerisinde onaylayabilmekte ya da tekrar görüşülmesi için parlamentoya iade edebilmektedir. Geri gönderilen kanunun kanunlaşabilmesi için Heyet-i Ayan'ın ve Heyet-i Mebusan'ın üçte iki çoğunluğu

³¹⁰ Gözler, 2018b, s. 17.

³¹¹ Demir, 2013, s. 850; Gözler, 2018b, s. 18.

³¹² Gözler, 2018b, s. 20-21; Özbudun, 2017, s. 27.

³¹³ Tanör, 2007, s. 193; Özbudun, 2017, s. 27; Atar, Yavuz, Türk Anayasa Hukuku, Mimoza Yayınları, Konya 2009, s. 21, Tunç, 2018b, s. 19.

³¹⁴ Gözler, 2018b, s. 21.

³¹⁵ Tanör, 2007, s. 193; Atar, 2009, s. 21.

³¹⁶ Küçük, Adnan, "Türkiye'de Günümüze Kadar Tatbik Edilen Hükümet Sistemleri", Yeni Türkiye Dergisi, Y. 9, S. 51, Mart-Nisan 2013, s. 810.

³¹⁷ Tanör, 2007, s. 195; Özbudun, 2017, s. 27.

tarafından kabul edilmesi gerekmektedir³¹⁸. Padişahın kanunların görüşülmesi sırasında sahip olduğu mutlak veto yetkisinin de alındığı görülmektedir³¹⁹.

1.5.2. 1921 Anayasası Dönemi

1921 Anayasası, Resmî ismiyle Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, kuvvetler birliği esasını kabul etmiş bir anayasadır. Bu Anayasa, yasama ve yürütme kuvvetlerini parlamentoda toplamak suretiyle, kuvvetler birliği sistemlerinden Meclis Hükümeti sistemini kabul etmektedir³²⁰. 1921 Anayasası'nın 2'nci maddesine göre, “Yürütme kudreti ve yasama yetkisi milletin yegane ve hakiki temsilcisi olan Büyük Millet Meclisinde belirir ve toplanır” ve 3'üncü maddesine göre, “Türkiye Devleti, Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve Hükümeti Büyük Millet Meclisi Hükümeti ünvanını taşır”. Yürütmenin parlamentoya bağımlı olması, 1921 Anayasasının 8'inci maddesinde yer alan “Meclisin icrai hususat için vekillere veçhe tayini ve ledelhace bunları tebdil eyler” hükmü ile açıkça ifade edilmiştir.

1921 Anayasası'nda meclis hükümeti sisteminin bir getirisi olarak, devlet başkanlığı makamı da söz konusu değildir. Devlet başkanına has olan birtakım görev ve yetkiler ise meclis başkanına tanınmıştır³²¹. Bakanlar ise doğrudan ve teker teker Meclis tarafından seçilmekte olup Bakanlar Kurulu'nun Meclise karşı herhangi bir karşılıklı etkileşim aracı da bulunmamaktadır³²². Meclis tarafından gerekli görüldüğünde bakanlar görevden alınabilmektedir³²³.

1.5.3. 1924 Anayasası Dönemi

³¹⁸ Tanör, 2007, s. 194; Özbudun, 2017, s. 27; Gözler, 2018b, s. 20.

³¹⁹ Gözler, 2018b, s. 20; Tanör, 2007, s. 194.

³²⁰ Kubalı, Hüseyin Nail, Türk Esas Teşkilat Hukuku Dersleri, Tan Matbaası, İstanbul 1960, s. 392; Özbudun, 2017, s. 28; Teziç, 2006, s. 403-404; Arsel, İlhan, Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları, Ankara 1962, s. 345; Gözler, 2018b, s. 25; Tanör, 2007, s. 237, 258-259; Kuzu, 2013, s. 25; Tunç, 2018b, s. 23.

³²¹ Tanör, 2007, s. 235; Teziç, 2006, s. 404; Gözler, 2018b, s. 25; Özbudun, 2017, s. 29

³²² Özbudun, 2017, s. 29.

³²³ Atar, 2009, s. 23; Gözler, 2018b, s. 25.

Cumhuriyetin ilanından kısa bir süre sonra kabul edilen 1924 Anayasası'na kuvvetler birliği fakat fonksiyonlar ayrılığı esası hakimdir³²⁴. 1924 Anayasası meclis hükümeti ile parlamenter sistem arasında bu iki sistemin karması bir sistemi öngörmektedir³²⁵. 1924 Anayasası'nın 4'üncü maddesine göre, “*Türk Milletini ancak Türkiye Büyük Millet Meclisi temsil eder ve Millet adına egemenlik hakkını yalnız o kullanır*” ve 5'inci maddesine göre, “*yasama yetkisi ve yürütme erki Büyük Millet Meclisinde belirir ve onda toplanır*”.

1924 Anayasasına göre, yasama yetkisinin olduğu gibi yürütme yetkisinin de asli sahibi parlamentodur³²⁶. Türkiye Büyük Millet Meclisi, hükümeti düşürebilmekte fakat hükümet parlamentoyu feshetme yetkisine sahip bulunmamaktadır³²⁷.

Hükümetin kurulmasında parlamenter sistemin esaslarına uygun bir model benimsenmiştir. 1924 Anayasası'nın 44'üncü maddesine göre, “*Başbakan, Cumhurbaşkanınca Meclis üyeleri arasından tayin olunur. Öteki bakanlar Başbakanca seçilip tamamı Cumhurbaşkanı tarafından onandıktan sonra Meclise sunulur*”. Ayrıca yine parlamenter sistemin temel ilkelerinden kabul edilen hükümetin kolektif sorumluluğu ilkesi de 1924 Anayasasının benimsediği ilkelerden birisidir³²⁸.

1.4.4. 1.5.4. 1961 Anayasası Dönemi

1961 Anayasası, ılımlı kuvvetler ayrılığını benimsemiştir³²⁹. Kuvvetler ayrılığı ilkesi, temelde yasama ve yürütme arasındaki ayrılık ve bu iki kuvvet karşısında bağımsız konumdaki yargıya odaklanmaktadır. 1924 Anayasası da teoride yargı bağımsızlığını benimsemişti ancak yargı bağımsızlığını fiilen etkin kılacak güvenceler öngörülmemiştir. Bu bakımdan 1961 Anayasası ile yargı bağımsızlığına ilişkin güvencelerin anayasal sisteme dahil edilmesi, önem teşkil eden bir yenilik olarak karşımıza çıkmaktadır³³⁰. Mahkemelerin bağımsızlığı ve hakimlik teminatı tanınmış olup hakimlerin bağımsızlığının sağlanması amacıyla “Yüksek Hakimler Kurulu” kurulmuştur. Yine

³²⁴ Tanör, 2007, s. 296; Özbudun, 2017, s. 31, 198; Gözler, 2018b, s. 31.

³²⁵ Gözler, 2018b, s. 31; Özbudun, 2017, s. 31.

³²⁶ Tanör, 2007, s. 296; Fendoğlu, 2015, s. 697; Gözler, 2018b, s. 31; Tunç, 2018b, s. 31.

³²⁷ Özbudun, 2017, s. 31, 198; Fendoğlu, 2015, s. 697; Gözler, 2018b, s. 31.

³²⁸ Gözler, 2018b, s. 31; Özbudun, 2017, s. 32.

³²⁹ Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu, (5/7) Temsilciler Meclisi S. sayısı 35, s. 4; Fendoğlu, 2015, s. 697; Özbudun, 2017, s. 40; İba, 2018, s. 139; Tunç, 2018b, s. 38.

³³⁰ Özbudun, 2017, s. 41.

yüksek yargı organları olan Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay, Uyuşmazlık Mahkemesi ayrı ayrı düzenlenmiştir³³¹. 1961 Anayasasının yargı alanındaki şüphesiz en önemli yeniliği, kanunların anayasaya uygunluğunu denetlemekle görevli olan Anayasa Mahkemesinin kurulmasıdır³³².

1961 Anayasası'nın 5'inci maddesinde, *"Yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez"* şeklinde yer verilen düzenleme ile yasama yetkisinin TBMM'ye ait bir yetki olduğu hüküm altına alınmıştır. Ancak 1961 Anayasasının 63'üncü maddesine göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi iki ayrı meclisten oluşacak şekilde tasarlanmıştır. Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu olmak üzere, iki meclisli sistem tercih edilmiştir³³³.

1961 Anayasası yasamayı ve yargıyı yetki olarak ifade etmekle birlikte, yürütmeyi ise görev olarak anmıştır. Anayasanın 6'ncı maddesi hükmüne göre, *"yürütme görevi, kanunlar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulutarafından yerine getirilir"*. Bakanlar Kurulu, Başbakan ve Bakanlardan oluşmaktadır. Başbakan, cumhurbaşkanı tarafından TBMM üyeleri arasından atanmaktadır. Bakanlar da Başbakan tarafından seçilmekte ve cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Hükümetin kuruluş usulü parlamenter hükümet sistemine tamamıyla uygun görülmekte olup 1961 Anayasasının benimsediği hükümet sistemi parlamenter hükümet sistemidir³³⁴.

1971 ve 1973 yıllarında 1961 Anayasasında iki esaslı değişiklik yapılmıştır. 12 Mart Muhtırasına sebebiyet veren siyasal şiddet olayları neticesinde, yürütmenin güçlendirilmesi eğilimi ortaya çıkmıştır³³⁵. Bu anayasa değişiklikleri ile Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmiş; Bakanlar Kurulu vergi, resim ve harçların muafiet ve istisnaları ile nispet ve hadlerine ilişkin hükümlerde değişiklik yapmaya yetkili kılınmış, üniversitelerin özerkliği zayıflatılmış ve TRT'nin özerkliği kaldırılmıştır³³⁶.

³³¹ Gözler, 2018b, s. 40.

³³² A.g.e.

³³³ Gözler, 2018b, s. 38.

³³⁴ Gözler, 2018b, s. 39.

³³⁵ Kuzu, 2013, s. 27; Gözler, 2018b, s. 41; Özbudun, 2017, s. 47; Tunç, 2018b, s. 39.

³³⁶ Gözler, 2018b, s. 41; Özbudun, 2017, s. 47.

1971-1973 Anayasa değişiklikleri, anayasa konusundaki tartışmaları sona erdirmeye yetmemiş, 1975 yılından sonra terör ve siyasal şiddet olaylarının artmaya devam etmesi ve bu durumun önlenememesi, siyasal sistemdeki tıkanıkların sistemi işlemez hale getirmesi daha köklü bir anayasa değişikliği zarureti doğurmuştur³³⁷.

1.5.5. 1982 Anayasası Dönemi

1982 Anayasası 2017 Anayasa Değişikliği³³⁸ de dahil olmak üzere 19 kez³³⁹ anayasa değişikliği ile değiştirilmiştir. Gerçekleştirilen bu anayasa değişiklikleri neticesinde, devlet erklerinin ilişkilerinin de değiştirildiği anlaşılmakta ve bu değişiklikler sebebiyle hükümet sisteminin de farklılaştığı görülmektedir. Kuvvetler arasındaki denge ve hükümet sistemlerinin tasnifinde Türkiye'nin hükümet sisteminin değerlendirilebilmesi bakımından bu değişikliklerden 2007 Anayasa değişikliği ve 2017 Anayasa değişikliği ele alınarak, 1982 Anayasasının üç döneme ayırarak incelenmesinin daha faydalı olacağı düşünülmektedir.

1.5.5.1.1982-2007 yılları arasındaki dönem

1982 Anayasası da 1961 Anayasası gibi parlamenter sistemi benimsemiştir. Anayasanın 7'nci maddesi, "*Yasama yetkisi Türk milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez*" hükmündedir. Yine 1982 Anayasasının 2017 Anayasa Değişikliği ile değişmezden evvelki 8'inci maddesi, "*Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulutarafından Anayasaya ve kanunlara uygun olarak yerine getirilir*" şeklindedir. Bu ifade ile 1961 Anayasasında yalnızca görev olarak nitelendirilen idarenin, artık hem görev hem de yetki olarak düzenlendiği görülmektedir³⁴⁰. Yürütmenin ayrıca yetki olarak tanımlanmasındaki amaç, Danışma

³³⁷ Özbudun, 2017, s. 47.

³³⁸ RG. 11.2.2017- 29976.

³³⁹ 1982 Anayasası, 1987 yılında (RG. 18.5.1987- 19464 mük.), 1993 yılında (RG. 10.7.1993- 21633), 1995 yılında (RG. 26.7.1995- 22355), 1999 yılında iki kez (RG. 18.6.1999- 23729 mük.; RG. 14.8.1999- 23786), 2001 yılında iki kez (RG. 17.11.2001- 24556 mük.; RG. 1.12.2001- 24600), 2003 yılında (RG. 11.1.2003- 24990), 2004 yılında (RG. 22.5.2004- 25469), 2005 yılında iki kez (RG. 23.6.2005- 25854; RG. 9.11.2005- 25988), 2006 yılında (RG. 17.10.2006- 26322), 2007 yılında iki kez (RG. 18.5.2007- 26526; RG. 16.6.2007-26554), 2008 yılında (RG. 23.2.2008- 26796- AYM. E. 2008/16, K. 2008/116, 5.6.2008 tarihli kararı ile iptal edilmiştir), 2010 yılında (RG. 13.5.2010- 27580), 2011 yılında (RG. 29.3.2011-27889), 2016 yılında (RG. 8.6.2016- 29736) ve 2017 yılında (RG. 11.2.2017- 29976) değişikliğe uğramıştır.

³⁴⁰ Özbudun, 2017, s. 202.

Meclisi ve Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonunun 8’inci maddeye ilişkin gerekçesinde,

“1961 Anayasası düzenlenirken, Türkiyemizde fert, hak ve özgürlükleri için tehlikelerin devamlı suretle yürütme kuvvetinden geldiği gözlemlenmiştir.

Esasen modern çağlarda 1215 Magna Cartasından beri ferdin Devlet başkanının sultasından kurtulup özgür olabilmek için yaptığı mücadelede hedef daima yürütme kuvveti olmuştur. Fert, yürütme kuvvetinin yetkilerini birer birer kopararak, onu mümkün olduğu ölçüde yetkisiz kılmak istemiştir. Bundan dolayı da bütün hukuk düzeni, Devlet başkanına ve yürütme kuvvetine karşı bir mücadele şeklinde gelişmiştir.

1961 Anayasası bu felsefeye sadık kalarak yürütmeyi Devletin yönetiminde, bütün faaliyetlerinde yasama kuvvetine bağlı, yasamaya tabi bir kuvvet olarak düzenlemiş idi. Halbuki modern hayatta yürütme kuvveti devletin beyni, hareket gücünün kaynaklandığı motorudur. Bundan dolayıdır ki, 1961 ilâ 1980 arasındaki devrede karar almak kudretinden yoksun hükümetler görülmüştür. İşte bu duruma son vermek için yürütme yasamaya tabi bir organ olmaktan çıkarılmış, her iki kuvvetin Devlet faaliyetlerinin düzenlenmesinde eşitlik ve denklik içinde işbirliği yapmalarını öngören parlamenter hükümet sistemi bütün gerekleriyle uygulanmaya konmuştur. Bu nedenle, yürütme, 1961 Anayasasında olduğu gibi bir görev olmaktan çıkarılmış, yürütme gerekli yetkilere sahip ve kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren bir kuvvet olarak düzenlenmiştir.”³⁴¹

şeklinde ifade edilmektedir. 1982 Anayasasının hazırlanmasında hakim görüş, 1961 Anayasasının otorite-hürriyet dengesini hürriyet lehine bozmuş olduğu düşüncesidir. Dolayısıyla 1982 Anayasası da otoriteye ağırlık veren bir anayasa olarak kaleme alınmıştır³⁴². 1982 Anayasasında yürütmenin görev olarak tanımlanması, idarenin kanuni düzenlemeleri uygulama görevini ifade etmesi; yürütmenin yetki olarak tanımlanması ise, anayasanın bazı maddelerinde yürütmeye verilen yetkileri kullanabilmesini ifade etmektedir³⁴³.

1982 Anayasasının, cumhurbaşkanının meclis tarafından seçilmesini öngörmesi ve cumhurbaşkanına Fransa uygulamasındakine benzer bazı ayrıcalıklı yetkilerin tanınmamış olması, hükümet sisteminin parlamenter sistem olduğunu ortaya koymaktaydı³⁴⁴. Ancak yürütme kuvvetini güçlendirmek amacıyla yapılan düzenlemeler ile önemli birtakım yetkiler ile donatılan cumhurbaşkanının güçlendirilmesi, onun

³⁴¹ Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısının Danışma Meclisince Kabul Olunan Metni ve Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu Raporu, 24.9.1982, https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/1982/1982anayasas%C4%B1ilkmetin/mgk_01007118ss0450.pdf (Erişim Tarihi: 6.8.2018).

³⁴² Gözübüyük, Şeref, Anayasa Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara 2002, s. 147.

³⁴³ Özbudun, 2017, s. 202.

³⁴⁴ Atar, Yavuz, Türk Anayasa Hukuku (11. Baskı), Seçkin Yayıncılık, Ankara 2017, s. 174.

anayasal-siyasal sistemin odağına yerleşmesini sağlamıştır³⁴⁵. Buna rağmen sistem, ağırlıklı olarak parlamenter sistem modeli olarak anılmaktadır³⁴⁶.

Bakanlar Kurulu, yasama faaliyetlerine kanun tasarısı sunma yoluyla katılabilmektedir. Başbakan ve Bakanlar Kurulu üyelerinin parlamento çalışmalarına katılma hakkının da bulunduğu göz önüne alındığında, yasama ve yürütme kuvvetleri arasında işbirliğine dayalı bir dağılımın yapıldığı görülmektedir³⁴⁷.

1.5.5.2. 2007-2017 yılları arasındaki dönem

21 Ekim 2007 tarihinde halk oylamasıyla kabul edilen Anayasa değişikliğinin³⁴⁸ kabul edilmesiyle cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulü kabul edilmiştir. Hükümet sisteminin parlamenter sistemden bir sapma niteliği teşkil etmesi sebebiyle 10.8.2014 tarihinde cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi³⁴⁹nden itibaren Türkiye'nin hükümet sisteminin parlamenter sistemden uzaklaştığı tartışılmaya başlanmıştır³⁵⁰. Zira parlamenter sistemin asli unsuru olan, parlamento tarafından seçilen ve sorumsuz olan cumhurbaşkanı artık halk tarafından seçilmek suretiyle halka karşı sorumluluğu olan bir makama dönüşmüştür³⁵¹.

Bu bakımdan doktrinde, Türkiye'nin hükümet sisteminin parlamenter sistemden uzaklaştığı ve yarı başkanlık sistemine benzer bir hükümet sistemi olarak işlemeye devam ettiği ifade edilmiştir³⁵².

Hükümetin parlamentoya karşı sorumluluğu kabul edilmiştir. Bakanlar Kurulunun cumhurbaşkanına karşı siyasi sorumluluğu söz konusu olmayıp, cumhurbaşkanının parlamentonun güvenine sahip başbakanı azletmesi mümkün değildir. Yine cumhurbaşkanının siyasi sorumsuzluğu söz konusudur ve buna paralel olarak karşı imza kuralı kabul edilmiştir³⁵³. Bu yönüyle sistem parlamenter sisteme benzer görülmektedir.

³⁴⁵ Atar, 2017, s. 174.

³⁴⁶ Yürütmenin güçlendirildiği bu parlamenter sistem modeli, literatürde 'rasyonelleştirilmiş parlamentarizm' olarak anılmaktadır. Bkz. Gözler, 2015, s. 255.

³⁴⁷ Gözler, 2018, s. 305.

³⁴⁸ RG 27.4.2018- 30050 mük.

³⁴⁹ RG. 28.8.2014- 29102 mük.

³⁵⁰ Atar, 2017, s. 174.

³⁵¹ Atar, 2017, s. 176.

³⁵² Atar, 2017, s. 175.

³⁵³ Atar, 2017, s. 175.

Öte yandan cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, cumhurbaşkanına parlamenter sistem örneklerinde rastlanmayan birtakım önemli yetkilerin tanınmış olması³⁵⁴, buna ek olarak yine cumhurbaşkanının gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi ve Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırma yetkisini haiz olması bakımından, sistem yarı başkanlık sistemine yakın görülmektedir³⁵⁵.

Duverger'in yaptığı tanıma bakıldığında, cumhurbaşkanının klasik parlamenter sistemde devlet başkanının yetkilerini aşan yetkilerinin olması gereği ifade edilmiştir. Parlamenter sistemde, devlet başkanının yürütmenin sorumsuz kanadında olması sebebiyle aynı zamanda yetkisiz olduğunu da söylemek mümkündür. Devlet başkanına verilen yetkiler sembolik ve temsili yetkililerdir. Diğer taraftan yarı başkanlık sisteminde ise devlet başkanı bahsedilen klasik sembolik yetkilerin yanında parlamentoya hitap etme, referanduma başvurma, Anayasa Mahkemesine başvurma, parlamentoyu feshetme, parlamentoyu toplantıya çağırma ve toplantıyı sona erdirmeye, yasaları geri gönderme ve yasaları yayınlama, başbakanı atama, kriz halinde Bakanlar Kuruluna başkanlık etme ve Bakanlar Kurulunun gündemini belirleme yetkilerine sahiptir³⁵⁶.

Gözler, 2007 Anayasa değişikliği sonrası ve 2014 yılı itibarıyla cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ile birlikte, Duverger'in de nitelendirmesini örnek göstermek suretiyle sistemin yarı başkanlık sistemi olduğunu dile getirmektedir. İba ise, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ile Bulgaristan, İrlanda, Slovakya'nın daha önce benimsediği karma bir hükümet sistemine geçtiğimizi ifade etmektedir³⁵⁷. Gönenç'e göre de, Türkiye'deki 2007 anayasa değişikliği sonrasındaki hükümet sistemi, cumhurbaşkanı halk tarafından seçildiği için bir parlamenter sistem değildir. Yine cumhurbaşkanının yetkilerinin yarı başkanlık sistemindeki kadar geniş olmaması

³⁵⁴ 1982 Anayasasının 2017 Anayasa değişikliği öncesi metnine göre, "Yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulutarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir"(m.8). "Cumhurbaşkanı, Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir"(m. 104/1). "Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde veya ara vermede iken, ülkenin ani bir silahlı saldırıya uğraması ve bu sebeple silahlı kuvvet kullanılmasına derhal karar verilmesinin kaçınılmaz olması halinde Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verebilir"(m. 92/2). Cumhurbaşkanı Anayasada belirtilen şartlar altında Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar verebilir(m. 77/2). Ayrıca Cumhurbaşkanı, YÖK üyeleri, Üniversite rektörleri, HSK üyeleri gibi üst düzey yöneticileri ve Anayasa Mahkemesi, Danıştay gibi yargı organlarına atama yapar (m. 104, 131, 146, 155, 156, 157, 159).

³⁵⁵ Atar, 2017, s. 176.

³⁵⁶ Arslan, 2015, s.272, 278-292; Cheibub, 2013, s. 8.

³⁵⁷ İba, 2018, s. 212.

nedeniyle sistem, yarı başkanlık sistemi olarak da görülmemektedir. Bu nedenle sisteme, başkanlı parlamenter sistem isminin verilebileceğini ileri sürmektedir³⁵⁸.

Cumhurbaşkanının salt halk tarafından seçilmesi, sistemin doğrudan yarı başkanlık sistemine dönüşmesini sağlamayacaktır³⁵⁹. Zira burada önemli olan husus, halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının parlamento çoğunluğu ile aynı siyasi eğilimde bulunmasını ve parlamentodan çıkan Bakanlar Kurulunun, meşruiyetini halktan alan ve anayasal yetkilerini kullanmak isteyen cumhurbaşkanının bu yöndeki iradesine onay vermesidir. Fransız uygulamasında olduğu gibi, cumhurbaşkanı ile hükümetin farklı siyasi eğilimlerden oluşması halinde (ki bu durum kohabitasyon kavramı ile ifade edilmektedir), cumhurbaşkanının pasif kalmayı kabul etmesi halinde sistem, parlamenter sistem olarak işlemeye devam edecektir. Aksi halde sistemde tikanıklar ve siyasi gerginlik söz konusu olacaktır³⁶⁰. Ancak Türkiye uygulamasında, 2014 yılından 2017 yılına kadar geçen sürede, parlamento çoğunluğu ile cumhurbaşkanı aynı siyasi eğilimde bulunmuştur. Meşruiyetini halktan alan cumhurbaşkanının etkin olarak siyasi yetkilerini kullanma isteğinde olması ve hükümetin de cumhurbaşkanının isteklerini onaylaması ile parlamenter sistem uygulamasından uzaklaşıldığı görülmüştür.

1.5.5.3. 2017'den sonraki dönem

Türkiye siyasetinde, 1970'lerden itibaren hükümet sistemi olarak başkanlık sisteminin Türkiye için uygun olacağı tartışmaları sürdürülmüştür³⁶¹. Farklı siyasi

³⁵⁸ Gönenç, Levent, "Hükümet Sistemi Tartışmalarında Başkanlı Parlamenter Sistem Seçeneği", Güncel Hukuk, S. 44, s. 40-41.

³⁵⁹ Maurice Duverger'e göre ise, cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi halinde o hükümet sistemi, yarı başkanlık hükümet sistemidir. Bkz. Duverger, Maurice, "A New Political System Model: Semi Presidential Government", European Journal of Political Research, C. 8, 1980, s. 165-186.

³⁶⁰ Atar, 2017, s. 179.

³⁶¹ Başkanlık Sistemi tartışmaları için bkz. Onar, Erdal, "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmesi Midir?", Başkanlık Sistemi, Türkiye Barolar Birliği Yayınları:77, Ankara 2005, s. 71-104; Hakyemez, Yusuf Şevki, "Hükümet Sistemi Arayışları ve Yeni Anayasa", Demokratik Anayasa (Hazırlayanlar: Ece Göztepe ve Aykut Çelebi), Metis Yayınları, İstanbul 2012, s. 270-297; Yazıcı, 2013; Gözler, Kemal, "Elveda Kuvvetler Ayrılığı, Elveda Anayasa", <http://www.anayasa.gen.tr/elveda-anayasa-v2.htm> (Erişim Tarihi: 28.9.2018); Oder, Bertil Emrah, "Türkiye'de Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Rejimi Tartışmaları: 1991-2005 Yılları Arasında Basına Yansıyan Öneri ve Tepkilerden Kesitler", Başkanlık Sistemi, Türkiye Barolar Birliği Yayınları:77, Ankara 2005, s. 31-70; Burhan Kuzu, Her Yönüyle Başkanlık Sistemi, Babıali Kültür Yayıncılığı, İstanbul 2011; Gönenç, Levent, "Türkiye'de Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmaları Olanaklar ve Olasılıklar Üzerine Bir Çalışma Notu", Başkanlık Sistemi, Türkiye Barolar Birliği Yayınları:77, Ankara 2005, s. 1-12; Gözler, Kemal, Elveda Anayasa: 16 Nisan 2017'de Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Hakkında Eleştiriler, Ekin, Bursa 2017; Can, Osman, "Başkanlık Sistemi Hakkında Birkaç Not", Yeni Türkiye, Y.9 S. 51, 2013,

görüşlerden parti ve siyasiler sıkça parlamenter sistemin aksayan yönlerini ifade ederek, bu sorunların çözüme kavuşmasının sistemde değişiklik yapılması ile mümkün olacağını savunmuştur³⁶².

1970 yılında kurulan Milli Nizam Partisi parti programında, “icra organının daha kudretli olması süratli çalışabilmesi için Reisicumhur’un tek dereceli olarak seçilmesi ve icrai organ düzenin başkanlık sistemine göre tanzim” edilmesi gerektiğine yer verilmiştir³⁶³.

Yine 1973 yılında yayınladığı seçim beyannamesinde Milli Selamet Partisi, başkanlık sisteminin uygulanmasını önermiştir. Bu beyannameye göre,

*“Milli Selamet Partisi, milli hususiyetimize ve karakterimize uygun, demokratik devlet ve hükümet ve parlamento sistemini getirmek kararındadır. Bu cümleden olarak; başkanlık birleştirilecek, icraya kuvvet, sürat ve müessiriyet sağlayacaktır. Başkanı tek dereceli olarak millet seçecektir. Böylece devlet-millet kaynaşması ve bütünleşmesi kendiliğinden doğacak ve Cumhurbaşkanlığı seçimi mevzuunda rejimimizi yıpratana iç ve dış spekülasyonlara imkân kalmayacaktır”*³⁶⁴.

12 Eylül 1980 darbesi sonrasında, yeni anayasa tartışmaları sırasında başkanlık ve yarı başkanlık sistemleri gündeme gelmiştir. Zira 1980 darbesi öncesinde sistemde

http://www.yeniturkiye.com/PDF/51_167_169.pdf (Erişim Tarihi: 29.9.2018), s. 175-181; Kuzu, Burhan, “Neden Başkanlık Hükümeti?”, Yeni Türkiye, Y.9 S. 51, 2013, s.25-51; Fendoğlu, Hasan Tahsin, “Başkanlık Sistemi”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 2, S. 2, 2012, s. 39-60; Miş Nebi ve Burhanettin Duran, Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi (13. Baskı), Seta, İstanbul 2017; Özbudun, Ergun, “Başkanlık Sistemi Tartışmaları”, Başkanlık Sistemi, Türkiye Barolar Birliği Yayınları:77, Ankara 2005, s. 105-111; Aktaş, Cem, Kritik Kavşak: Parlamenter Sistem- Başkanlık Sistemi, Koç Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2015; Kamalak, İhsan, “Başkanlık Sistemi Türkiye’ye Uyar mı?”, Toplum ve Demokrasi, C. 3, S. 6-7, s. 231-238; Keser, Hayri, “Türkiye ve Başkanlık Sistemi”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 2, S. 1, s. 23-57; Evcimen, Günsev, “Başkanlık Hükümet Sistemi: “Ratio Politica”sı ve Türkiye”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C. 47, S. 1, 1992, <http://dergipark.gov.tr/ausbf/issue/3117/43277> (Erişim Tarihi: 8.10.2018), s. 317-334; Yüksel, Cüneyt, “Türkiye’nin Gelecek Siyasi Sistem Tercihi Rasyonelleştirilmiş Parlamenterizm, Yarı-Başkanlık ve Başkanlık Sistemleri”, Yasama Dergisi, C. 8, S. 25, s. 38-70, http://www.yasader.org/web/yasama_dergisi/2013/sayi25/38-70.pdf (Erişim Tarihi 9.10.2018); Köker, Levent, “Anayasa Değişikliği Teklifinde Yer Alan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Üzerine Bazı Tespitler ve Eleştiriler”, <http://leventkoker.blogspot.com/2017/01/cumhurbaskanlg-kararnamesi-uzerine-baz.html> (Erişim Tarihi: 20.8.2018).

³⁶² Miş, 2017, s. 21; Kuzu, Burhan, “Neden Başkanlık Hükümeti”, Cumhuriyetin 75. Yıl Armağanı, İstanbul Üniversitesi Yayını, İstanbul 1999, s. 148-153; Atar, 2017, s. 179.

³⁶³ Milli Nizam Partisi: Program ve Tüzük, As Matbaası, s. 10, <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/801> (Erişim Tarihi: 20.7.2018).

³⁶⁴ Milli Selamet Partisi, 1973 Seçim Beyannamesi, Fatih Yayınevi Matbaası, İstanbul 1973, s. 17, https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/815/197600578_1973.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Erişim Tarihi: 20.7.2018).

tıkanıklar söz konusu olmuştur. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde cumhurbaşkanı seçimi 115 turdan fazla tekrarlanmış ancak cumhurbaşkanı seçilememiştir³⁶⁵.

2007 Anayasa değişikliği sonrasında Türkiye'de hükümet sisteminin niteliğine ilişkin tartışmalar devam etmekteyken, 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile hükümet sistemi tartışmaları yeni bir boyut kazanmıştır.

16.04.2017 tarihli halk oylaması ile Anayasa değişikliği ve hükümet sistemi değişikliği kabul edilmiş, başkanlık sistemine geçilmesine karar verilmiştir. 24.06.2018 tarihinde TBMM ve cumhurbaşkanı seçimlerinin yapılması³⁶⁶ sonucunda cumhurbaşkanının 09.07.2018 tarihinde göreve başlaması ile birlikte hükümet sistemine ilişkin anayasa hükümleri de yürürlüğe girmiştir. Değişiklik ile Resmî adı "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" olan ve *Türk tipi başkanlık sistemi* olarak anılan sistem hükümet sistemi olarak benimsenmiştir. Gözler, yeni hükümet sistemini ne başkanlık sistemi ne de parlamenter sistem olarak görmektedir; mevcut sistemi 'türü kendine özgü' olarak ifade etmektedir³⁶⁷. Yüzbaşıoğlu ve Boyunsuz ise, Güney Amerika ve Afrika ülkelerindeki başkanlık sistemi uygulamalarını örnek göstermek suretiyle sistemin çarpıtılmış başkanlık sistemi olduğunu belirtmektedir³⁶⁸.

Türkiye'nin yeni hükümet sistemine göre, yürütme organı salt cumhurbaşkanından oluşmakta olup monist yapıda düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı, doğrudan halk tarafından seçilmekte olup meşruiyetini halktan almaktadır. Sistem içerisinde bakanlar bulunmakla birlikte, bakanların siyasi sorumluluğu cumhurbaşkanına karşıdır. Parlamenter sistemdeki gibi, bakanların parlamentoya karşı siyasi sorumlulukları söz konusu değildir³⁶⁹.

Başkanlık sisteminde olduğu gibi, bir kimse yasamada ve yürütmede aynı anda görev alamamaktadır. Bu hususta kuvvetler ayrılığının sağlanmaya çalışıldığı görülmektedir. Yine yürütme organının kanun yapımına katılma hakkı bulunmadığı gibi, kanun tasarısı hazırlaması da mümkün değildir.

³⁶⁵ Miş, 2017, s. 23.

³⁶⁶ Yüksek Seçim Kurulu'nun 5.7.2018 tarihli ve 954 sayılı kararı için bkz. RG. 5.7.2018- 30469 mük.

³⁶⁷ Gözler, 2018b, s. 308.

³⁶⁸ Tanör/Yüzbaşıoğlu, 2018, s. 471; Boyunsuz, 2017, s. 261-270.

³⁶⁹ Gözler, 2018b, s. 308.

Ancak cumhurbaşkanının kanunlar üzerinde hiçbir etkisi olmadığını söylemek de doğru olmayacaktır. Zira cumhurbaşkanı, TBMM tarafından çıkarılmasını istediği kanunları milletvekilleri vasıtasıyla meclis gündemine taşıyabilmektedir.

Ayrıca cumhurbaşkanı TBMM tarafından kabul edilen kanunları bir kez daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderme yetkisine sahiptir. Bu hususta cumhurbaşkanının meclise geri gönderdiği kanun teklifinin cumhurbaşkanı tarafından yayımlanabilmesi için öngörülen çoğunluk, değişiklik öncesinde toplantıya katılanların salt çoğunluğu şeklinde iken, değişiklik ile birlikte, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu şeklinde değiştirilmiştir. Yani cumhurbaşkanının geciktirici veto yetkisi güçleştirici veto yetkisi şeklini almıştır³⁷⁰.

Mevcut sistemde, bütçe kanun teklifini hazırlamak cumhurbaşkanının görevleri arasında yer almaktadır. Anayasa'nın 2017 Anayasa değişikliği ile değişik 161'inci maddesinin 3'üncü fıkrası hükmüne göre, "*Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, mali yılbaşından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar*". Doktrinde, başkanlık sistemi ile kıyaslanmak suretiyle, bütçe kanun teklifinin cumhurbaşkanı tarafından hazırlanıp meclise sunulması, kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırılık teşkil etmesi bakımından eleştirilmiştir³⁷¹.

Yine Anayasa'nın 104'üncü maddesinde cumhurbaşkanının iç ve dış siyasete ilişkin TBMM'ye mesaj vereceği hüküm altına alınmıştır. Doktrindeki bir görüşe göre, cumhurbaşkanına tanınmış olan mesaj verme yetkisi, onun kanun teklif etme inisiyatifine sahip olduğu şeklinde yorumlanmalıdır³⁷².

Son olarak cumhurbaşkanının kanunlara karşı iptal davası açma yetkisinin varlığı da cumhurbaşkanının kanunlar üzerinde bir etkisi olması sebebiyle³⁷³, yasama organına karşı dengeleyici bir hukuki araca sahip olduğu yönünde yorumlanmaktadır³⁷⁴. Ancak bu

³⁷⁰ Söyler, Yasin, Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2018, s. 32.

³⁷¹ Esen, 2016, s. 57.

³⁷² Doğan, İlyas, "Türk Tipi Başkanlık Modeli Bağlamında 2017 Anayasa Değişikliğinin İrdelenmesi", Dört Kıtada Başkanlık Sistemi (Ed. İlyas Doğan ve Serdar Ünver), Astana Yayınları, Ankara 2017.

³⁷³ Özsoy Boyunsuz, 2017, s. 142-143.

³⁷⁴ Söyler, 2018, s. 45.

hususun da yürütme ve yasama organlarının ilişkisi bakımından kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı olduğu düşünülmektedir.

Ancak seçimlerin yenilenmesi hususunda sistemin parlamenter sisteme benzer bir düzenleme ile şekillendirildiği görülmektedir. Şöyle ki hem TBMM hem de cumhurbaşkanı seçimlerin yenilenmesini sağlayabilmektedir. Yani cumhurbaşkanı meclisi feshetmek yetkisini kullanmak suretiyle parlamentonun görevine son verebilmektedir. Diğer taraftan parlamento da cumhurbaşkanının seçimini yenileme yetkisini kullanmak suretiyle cumhurbaşkanının görevine son verebilmektedir. Cumhurbaşkanı tarafından veya TBMM tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde hem cumhurbaşkanı hem de TBMM yeniden seçilecektir³⁷⁵.

1.6. KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİNE YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin öğretide eleştirildiği de görülmektedir. Bu eleştirilerden ilki, hakimiyet hakkına dayalı olan çeşitli erklerin birbirlerinden ayrı olarak kullanılmalarının mümkün olamayacağı, bu erklerin belirli bir amaç için işbirliği yapmalarının zaruri olduğu yönündedir³⁷⁶. Kaldı ki, 1791 Fransız Anayasası döneminde dahi, yürütme organına bir kısım yargı alanına ait yetkiler verilerek, kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulamasından çıkılmıştır³⁷⁷. Erkler aynı mekanizmanın farklı parçaları olarak ifade edilmektedir. Makinanın yani devletin işleyebilmesi için tek bir motora, tekli bir yapıya ihtiyaç duyulduğu söylenmektedir. ABD eski başkanlarından Woodrow Wilson, devlet otoritesinin kuvvetler ayrılığı prensibi doğrultusunda parçalara bölünmesinin sakıncalı olduğunu ileri sürmektedir. 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 kurtulabilmektedir³⁷⁸.

Kuvvetler ayrılığı ilkesine yöneltilen diğer bir eleştiri ise, devlet fonksiyonlarının yönetim organlarına dağıtımının orantılı olmadığı ve anayasal dengenin sağlanmasının

³⁷⁵ Gözler, 2018b, s. 308-309.

³⁷⁶ Kapani, 2013, s. 285; Özbudun, 2017, s. 192.

³⁷⁷ Duguit, Léon, Manuel de Droit Constitutionnel, Anciennes Maisons Thorin et Fontemoing, Paris 1923, s. 156.

³⁷⁸ Fairlie, 1923, s. 425; Arsel, 1968, 209.

varsayımdan öteye gitmediği yönündedir³⁷⁹. Yine anayasal dengelerin süreç içerisinde yürütme lehine bozulduğu ileri sürülmektedir. Bu bakımdan daha etkili bir denetim mekanizmasının oluşturulması gerektiği ifade edilmektedir³⁸⁰.

Yine, yürütme organını temsil eden hükümetin, diğer anayasal organlara kıyasla bilgi edinme noktasında önde olması gereğidir. Bilgi edinmenin öncelikle yürütme organının elinde olması, diğer organların zamanında ve yeterli şekilde bilgi sahibi olamaması sebebiyle hükümeti denetlemede yetersiz kalması eleştirinin odağını oluşturmaktadır³⁸¹.

Öte yandan, Türkiye örneğinden yola çıkarak, katı disiplinli parti sisteminin bir getirisi olarak, milletvekillerinin partiden ihraç olacağı çekincesiyle parti yönetimin isteği doğrultusunda oy kullandığı, parlamentoda çoğunluğu elinde bulunduran iktidar partisinin, parlamentoyu dışlayarak kanun tasarılarını ve tekliflerini yasalaştırabildiği görülmektedir. Yasama ile yürütme ayrılığının bu noktada sağlanmadığı düşünülmek suretiyle kuvvetler ayrılığı ilkesinin işlevini yitirdiği de kuvvetler ayrılığına getirilen eleştirilere dahil edilmektedir³⁸².

1949 tarihli Fransız Anayasasının kurucu meclis çalışmalarında kuvvetler ayrılığı kuramının çağdaş olmadığı ileri sürülmüştür. Tarihi bir zorunluluk olarak ortaya çıkan ve mutlak monarşilere karşı anlamı olan kuvvetler ayrılığı kuramının, demokratik bir sistemde, hakimiyetin tek ve bütün olarak topluma ait olduğu bir sistemde söz konusu olamayacağı düşünülmüştür³⁸³.

Ancak belirtmek gerekir ki, bahsedilen eleştirilerin ortak noktası, tamamının kuvvetlerin mutlak ayrılığının esas alınarak ileri sürülmesidir. Oysaki kuvvetler ayrılığı ilkesi, kuvvetlerin mutlak olarak birbirinden soyutlanması anlamına gelmemektedir. Kuvvetler ayrılığı ilkesi, farklı kuvvetlerin birbirinden ayrı organlara verilmesi ile

³⁷⁹ Arslan, 2009, s. 34; Arsel, 1968, s. 209.

³⁸⁰ Arslan, 2009, s. 35.

³⁸¹ A.g.e.

³⁸² Bulut, Yakup, “21. Yüzyıla Girerken Türkiye’de Parlamentonun Yasa Faaliyeti: Sorunlar ve Çözümler”, 21. Yüzyılın Eşiğinde Türkiye’de Siyasal Hayat, C. I, Aktüel Yayınları, İstanbul 2005, s. 153; Akgül, Mehmet Emin, “Kuvvetler Ayrılığının Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerindeki Anlamı”, Ankara Barosu Dergisi, Y. 2010, S. 4, <http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/2010-4/2010-4-akgul.pdf> (Erişim Tarihi: 25.5.2018), s. 96.

³⁸³ Arsel, 1968, 210.

kuvvetler arasında işbirliği yolu açık olmak üzere iktidar suistimallerinin önüne geçebilmektir³⁸⁴.



³⁸⁴ Esmein, 1914, s. 505-506; Arsel, 1968, 210; Uluşahin, 1999, s. 72.

II. BÖLÜM

TÜRK HUKUKUNDA YÜRÜTMENİN YASAMA NİTELİĞİNDEKİ İŞLEMLERİ VE CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ

2.1. GENEL OLARAK

Kamu hukukunda var olan işlemler, hukuki sonuçları bakımından ikiye ayrılmaktadır: Bunlar, objektif işlemler ve sübjektif işlemlerdir. Objektif işlemler, yani düzenleyici işlemler, şahsi olmayan, genel, soyut ve süreklilik arz eden işlemlerdir. Bu bakımdan düzenleyici işlemler, yasama işlemleri olarak görülmektedir³⁸⁵. Bu neviden işlemlerin başında kanun gelmekle birlikte, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmelik ile de genel, soyut, şahsi olmayan ve süreklilik arz eden kurallar koyulabilmekte olup nitelik bakımından bu işlemler de maddi anlamda yasama işlemi niteliğini taşımaktadır.

Türk hukukunda, yasama ve yürütme erklerinin düzenleme işlevinin sınırlarını belirlemede en belirgin kriterin, *işlemin niteliği kriteri* olduğu kabul edilmektedir. İşlemin niteliği kriterine göre eğer bir işlem, aslilik ve genellik niteliklerine sahipse ve ilk el bir işlemse, yasamanın işlemlerine dayanmamakta ve ondan kaynaklanmakta ise bu işlem yasamanın düzenleme alanına girmektedir. Böyle bir işlem ile yasama yetkisi kullanılmış olacaktır³⁸⁶.

Yasamanın yetkisi ve tanımı bu şekilde belirlendikten sonra, kalan kısmın yürütmenin faaliyet alanında olduğu söylenebilir. Daha belirgin ve spesifik bir alan çizmek gerekirse, bir işlem aslilik ve genellik özellikleri bakımından ilk el değil, ikinci el bir işlemse, yasamanın işlemlerine dayanmakta ve bunlardan kaynaklanmakta ise bu işlem yürütmenin alanına girmektedir³⁸⁷.

Parlamentonun karar alma sürecindeki yavaş işleyiş bir yana, kamu hizmetlerinin süratle yerine getirilmesi ve teknik bilgi birikimi gerektirmesi sebebiyle, bu neviden

³⁸⁵ Tanör, Bülent ve N. Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku (8. Bası), Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul 2006, s. 258.

³⁸⁶ Tanör, 2006, s.259, 353; Teziç, 1972, s. 4.

³⁸⁷ Gözler, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Esasları (7. Baskı), Ekin Basım Yayım Dağıtım, Bursa 2015, s. 374-375; Tanör, 2006, s. 353.

işlemlerin yürütme organına veya hizmetini yürüten kamu kuruluşuna bırakılması gerekmektedir. Bu noktada geniş faaliyet alanına sahip olan ve siyasi bir organ niteliği bulunan parlamentonun, idarenin faaliyet alanına ilişkin geniş kapsamlı ve teknik ihtiyaçları karşılayacak nitelikte düzenlemeler yapabilmesi de beklenememelidir³⁸⁸. Bu sebeple dünyanın her yerinde yasama organının zayıfladığı, yürütme organının elinin ise gittikçe güçlendiği görülmektedir³⁸⁹.

Şöyle ki, parlamento bir alanda ilk elden kanunlar vasıtasıyla yürütme organına direktif niteliğindeki ilkeleri ortaya koymakta ve yürütme organının o alandaki yetkisinin sınırlarını çizmektedir. Sonrasında parlamentonun koyduğu ilkeler çerçevesinde, konu ile ilgili ayrıntıları düzenlemek suretiyle yasama fonksiyonunu tamamlama yetkisi, yürütme organına ya da idareye ait bulunmaktadır³⁹⁰. Bu bakımdan, yürütmenin düzenleme yetkisi bazı istisnalar dışında, kanuna dayalı, kanunun gösterdiği ilke ve sınırlar dahilindedir. Yani yürütmenin düzenleme fonksiyonu ikincil, tamamlayıcı, bağlı ve türevsel olarak görülmektedir³⁹¹.

Yürütmenin düzenleme yetkisi doğrudan kanunlarda ve anayasada düzenlenmekle birlikte, bilhassa yürütme fonksiyonunun kendi niteliğinden de ortaya çıkmaktadır. İdarenin yetkilerinin tümünün bağlı yetki olamayacağı, idare kavramının zaruri olarak takdir yetkisini de haiz olması gerektiği açıkça görülmektedir³⁹².

Yürütme de genel, soyut, objektif ve süreklilik arz eden hukuki işlemleri yapabilmekte olup düzenlemelerin niteliği bakımından şahsi olmayan, aynı konumda bulunan bireylerin hepsini kapsayan kurallar koyabilmektedir. Yürütmenin koyduğu tüm bu kurallar, ‘*yürütmenin düzenleyici işlemleri*’ ifadesi ile anılmaktadır³⁹³.

³⁸⁸ Tanör, 2006, s. 353-354.

³⁸⁹ Gözler, 2018, s. 310.

³⁹⁰ Teziç, 1972, s. 9; Konu ile ilgili Anayasa Mahkemesi’nin 16.6.1964 tarihli ve E. 1963/101, K. 1964/49 sayılı kararı incelenebilir.

³⁹¹ Duran, Lütfi, “Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, C. 4, S. 1-3, 1983, <http://dergipark.gov.tr/iuihid/issue/1256/14761> (Erişim Tarihi: 12.7.2018), s. 33; Tanör, 2006, s. 354; Duran, Lütfi, “İdare Alanının Düzenlenmesinde Teşrii ve Tanzimi Tasarrufların Sınırları”, İÜHFİM, C. 30, S. 3-4, 1964, <http://dergipark.gov.tr/iuhfm/issue/9104/113823> (Erişim Tarihi: 12.7.2018), s. 466 vd; Güneş, Turan, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları No.173, Ankara 1983, s. 85-86.

³⁹² Tanör, 2006, s. 354.

³⁹³ Gözler, Kemal, Türk Anayasa Hukuku Dersleri (17. Baskı), Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2014, s. 357.

Kanun hükmünde kararname veya ismi başka olmakla birlikte yürütmenin yasama niteliğindeki işlemleri, İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkmıştır. Bu işlemler, özellikle devletlerin ekonomik ve sosyal alanlara müdahale etme ve gelişen teknoloji ve dünya şartlarına karşı hızlı karar alma ihtiyacının neticesinde batı demokrasilerine girmiştir. Bu tür işlemler, zaruri ve ivedi hallerde başvurulmuş ve yürütme erkini güçlendiren işlemler olarak görülmektedir³⁹⁴.

Fransızların *décrets-lois*³⁹⁵ kavramına karşılık olarak kullanılan kanun hükmünde kararname ifadesinin kanun-kararname olarak adlandırılabilmesi düşünülmektedir³⁹⁶. Kavramda yer alan ‘kanun hükmünde’ ifadesi, bu yürütme işlemlerinin kanun ile eş değer güçte olduğunu göstermektedir. Öyleki, bahsedilen yürütme işlemleri ile yürürlükteki şekli kanunlarda değişiklik yapılabilmektedir. Yine ifadede yer alan ‘kararname’ kelimesi ise, hukuki işlemin yürütme organının bir işlemi olduğu anlamına gelmektedir³⁹⁷. Bu sebeple, bu kararnameler, 6771 sayılı Kanun ile Türk hukukuna giren Cumhurbaşkanlığı kararnameleri uygulamasından önceki dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile ve yahut çeşitli kanunların verdiği yetkiye binaen çıkarılan yürütmenin diğer düzenleyici işlemlerinden olan objektif kararnameler veya kaide kararnamelerle karıştırılmamalıdır³⁹⁸.

Batı demokrasilerinde de görüldüğü üzere, kanun hükmünde kararnameler daha güçlü yürütme ihtiyacı doğrultusunda Türk hukukuna girmiştir. Türk hukukunda ilk kez, değişikliğe uğrayan 1961 Anayasasının 64’üncü maddesinde kanun hükmünde kararnamelere yer verilmiştir. Ancak Türk siyasi hayatında geçmişte de bu tür kararnamelere benzer kararnamelerin varlığına rastlanmaktadır. 10.06.1933 tarih ve 2294 sayılı Ticaret Mukavelesi veya Modüs Vivendi Akdetmeyen Devletler Ülkesinden

³⁹⁴ Tanör, 2006, s. 362.

³⁹⁵ Bonnard, Roger, Précis Élémentaire de Droit Public (3. Édition), Paris 1934, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k3410089k.r=Précis%20Élémentaire%20de%20Droit%20Public?rk=21459;2> (Erişim Tarihi: 30.5.2018), s. 116-117; Bonnard, Roger, Précis de Droit Administratif (4. Édition), Paris 1943, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k3740071?rk=21459;2> (Erişim Tarihi: 30.5.2018), s. 293-294.

³⁹⁶ Tanör, 2006, s. 363; Teziç, 1972, s. 7; Kuzu, Burhan, “Kanun Hükmünde Kararnamelerin (KHK) Hukuki Niteliği Tabi Olacakları Rejim ve Kurallar Hiyerarşisindeki Yeri (Tasdik Öncesi- Tasdik Sonrası)”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, C. 4, S. 1-3, 1983, <http://dergipark.gov.tr/iuihid/issue/1256/14766> (Erişim Tarihi: 2.6.2018), s. 83.

³⁹⁷ Teziç, Erdoğan, “Yasama Yetkisi ve Kanun Hükmünde Kararnameler”, AİD, C.5, S. 1, Y. 1972, s. 8; Kuzu, 1983, <http://dergipark.gov.tr/ausbf/issue/3109/43030> (Erişim Tarihi: 1.6.2018), s. 83.

³⁹⁸ Teziç, Erdoğan, Anayasa Hukuku (11. Bası), Beta, İstanbul 2006, s. 67-68; Tanör, 2006, s. 363.

Türkiye'ye Yapılacak İthalata Memnuiyetler veya Tahdit veya Takyitler Tatbikine Dair Kanun³⁹⁹, yürürlükteki mevzuatta kararnamelerle değışiklik yapma yetkisi vermesi yanında, Bakanlar Kurulu'nun alacağı kararların TBMM'ce onaylanacağına yönelik düzenlemeleri de hüküm altına almıştır⁴⁰⁰.

Yürütmenin düzenleyici işlemleri, evvelki anayasal düzende kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmelik olarak sayılmaktaydı. 2017 Anayasa değışikliğı ile 1982 Anayasası'nda birtakım köklü değışiklikler yapılmış, mevcut hükümet sistemi değıştirilmiştir. Bu değışiklik ile artık yeni hükümet sistemimizde yürütme monist bir yapıda dizayn edilmiştir. Anayasa değışikliğı öncesinde var olan Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulundan oluşan düalist yapıdan vazgeçilmiştir⁴⁰¹. Mevcut anayasal düzende Bakanlar Kurulunun varlığına son verilmiş, bununla ilişkili olarak da 16.04.2017 tarihinde, 21.01.2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değışiklik Yapılmasına Dair Kanun'un halk oylamasına sunularak kabul edilmesinin sonrasında cumhurbaşkanının göreve başladığı 9.7.2018 tarihinde, 1982 Anayasası'nın Bakanlar Kurulu'nun kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini düzenleyen 91'inci maddesi ile tüzük çıkarma yetkisini düzenleyen 115'inci maddesi mülga olmuştur⁴⁰². 1982 Anayasası'nın 6771 sayılı kanun ile değışik 104'üncü maddesine göre cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmektedir. Yine 1982 Anayasası'nın 6771 sayılı Kanun ile değışik 124'üncü maddesine göre ise, cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak üzere yönetmelik çıkarma yetkisine sahip olduğu hüküm altına alınmıştır. Mevcut durumda yürütmenin düzenleyici işlemleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmeliktir⁴⁰³. Ayrıca ismi anayasada geçmediğı için adsız düzenleyici işlemlere de rastlanmaktadır. Bunlar, kararname, tebliğ, karar, sirküler, genelge, ilke karar, talimatname, esaslar, genel emir, statü, tembihname, genel tembih, duyuru, ilan, tarife gibi kural koyan, değışiklik isimlerle nitelendirilen genel,

³⁹⁹ RG. 31.1.1951- 7722.

⁴⁰⁰ Teziç, 1972, s. 8.

⁴⁰¹ Tanör, 2018, s. 359.

⁴⁰² Özbudun, 2017, s. 252.

⁴⁰³ Gözler, 2018, s. 297; Tanör, 2018, s. 437.

soyut, objektif, süreklilik arz eden ve şahsi olmayan yürütme işlemlerine de Türk hukukunda rastlanmaktadır⁴⁰⁴.

Yürütmenin düzenleyici işlem yapabilmesi için öncelikle, ilk el düzenleme yapma yetkisine sahip olan yasama organının o konuda bir yasama işlemi yapmış olması gereklidir⁴⁰⁵. Yani yürütmenin düzenleyici işleminin bir kanuna dayanması gerekir. Aynı zamanda düzenleyici işlemler kaide olarak normlar hiyerarşisinde kanunların altında bulunduğundan, bu düzenleyici işlemlerin kanuna aykırı olmaması gerekmektedir. Burada yasamanın düzenleme yapmış olması, diğer bir ifade ile kanunun varlığı, yürütmenin düzenleyici işlem yapabilmesinin hem koşulu hem de sınırı olarak görülmektedir⁴⁰⁶.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ise normlar hiyerarşisinde, olağan dönemlerde kanunların altında⁴⁰⁷, olağanüstü dönemlerde ise kanunlarla aynı düzeyde yer almaktadır⁴⁰⁸. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yürütme ilk elden düzenleme yetkisini kullanmak suretiyle, yasama işlemi niteliğinde işlem tesis etmektedir. Bu tür yürütme işleminin sınırları ise Anayasa ve kanunlarla belirlenmektedir.

Bu çalışmada özellikle yürütme işlemlerinden Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üzerinde durulacak, ancak bu konuyu açıklamaya geçmeden önce, Cumhurbaşkanlığı kararnamesine kurumsal ve uygulama benzerliği sebebiyle 2017 Anayasa değişikliği öncesi dönemde uygulanan kanun hükmünde kararnameler rejiminin açıklanacaktır.

2.2. 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ ÖNCESİ YÜRÜTMENİN YASAMA NİTELİĞİNDEKİ İŞLEMLERİ: KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER

Yürütmenin yalnızca görev olarak düzenlenmiş olduğu 1961 Anayasası'nın aksine, 1982 Anayasası'nın 'yürütme yetkisi ve görevi' kenar başlıklı 8'inci maddesi ile yürütme, yetki ve görev olarak nitelendirilmiştir. Yürütmenin görev olması dışında yetki olarak

⁴⁰⁴ Gözler, 2018, s. 391.

⁴⁰⁵ Tanör, 2006, s. 353.

⁴⁰⁶ Gözler, 2014, s. 357; Teziç, 2006, s. 63-65.

⁴⁰⁷ Yıldırım, 2017, s. 23; Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku (17. Basım), Yetkin Yayınları, Ankara 2017, s. 250-251; Tanör, 2018, s. 438; Arđıçoğlu, 2017, s. 41.

⁴⁰⁸ Esen, 2016, s. 60; Arđıçoğlu, 2017, s. 34.

nitelendirilmesi, yürütmenin kaynağını doğrudan anayasadan alan birtakım yetkilere sahip olduğu anlamına gelmektedir⁴⁰⁹.

Kanun hükmünde kararnameler, Bakanlar Kurulunun, kaynağını doğrudan anayasadan aldığı ve parlamentodan yetki devri yolu ile aldığı sınırlı bir yetki ile normlar hiyerarşisine göre kanunlarla aynı düzeyde tesis ettiği işlemlerdir⁴¹⁰.

1982 Anayasası'nın olağan ve olağanüstü dönem rejimini içinde barındırmasına paralel olarak, yürütmenin bir düzenleyici işlemi olan kanun hükmünde kararnameler rejimi de olağan kanun hükmünde kararnameler ve olağanüstü kanun hükmünde kararnameler olarak ikiye ayrılmaktadır⁴¹¹.

2.2.1. Olağan Dönem Kanun Hükmünde Kararnameleri

Bu başlıkta öncelikle olağan dönem kanun hükmünde kararnameleri kavramı, Türk hukukuna girişi ve hukuki niteliği açıklanarak, sonrasında bu kararnameler yetki, konu, şekil ve usul unsurları bakımından değerlendirilecektir. Son olarak bu kararnamelerin yargısal denetimi açıklanmaya çalışılacaktır.

2.2.1.1. Kavram, Türk Hukukuna Girişi ve Hukuki Niteliği

2.2.1.1.1. Kavram

Kanun hükmünde kararname⁴¹², yasama organının bir kanun ile belirli konularda Bakanlar Kurulu'na verdiği yetki üzerine Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan kararnamelerdir⁴¹³.

⁴⁰⁹ Tanör, Bülent, İki Anayasa (3. Baskı), Beta Yayınları, İstanbul 1994, s. 23.

⁴¹⁰ Gözler, 2014, s. 361; Duran, 1983, s. 36.

⁴¹¹ Yüzbaşıoğlu, Necmi, 1982 Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Türkiye'de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi, Beta Yayınları, İstanbul 1996, s. 67-69; Eroğul, Cem, "Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Olağanüstü Yasa Gücündeki Kararnamelerin TBMM'ce Onaylanması Sorunu", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C. 54, S. 4, 1999, <http://dergipark.gov.tr/ausbf/issue/3224/44877> (Erişim Tarihi: 3.6.2018), s. 32.

⁴¹² Öğretide bazı yazarların kanun hükmünde kararname ifadesi yerine, yasa gücünde kararname, kanun kuvvetinde kararname, kanun niteliğinde kararname gibi deyimleri kullandıkları da görülmektedir. Ancak bugün benimsenen ve anayasa metni tarafından da kullanılan deyim, kanun hükmünde kararname olmuştur. bkz. Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku (14. Baskı), Turhan Kitabevi, Ankara 2000, s. 52; Tanör, 2006, s. 362.

⁴¹³ Yılmaz, Ejder, Hukuk Sözlüğü, Yetkin Yayınları, Ankara 2006, s. 351-352; Teziç, 1972, s. 8; Karahanoğulları, Onur, "Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi", Ankara Üniversitesi SBF

2.2.1.1.2. Türk Hukukuna Giriş

Kanun hükmünde kararname ifadesi mevzuatımıza ilk kez 1961 Anayasasına 20.9.1971 tarihli ve 1488 sayılı Kanun⁴¹⁴ ile yapılan değişiklik ile anayasa hükmü olarak girmiştir⁴¹⁵. Daha öncesinde 1876 Kanun-u Esasi'sinde de kanun hükmünde kararnamelere yer verildiği bilinmektedir⁴¹⁶. Kanun-u Esasi'nin 36'ncı maddesi hükmüne göre, Meclis-i Umumi'nin toplanmış durumda olmadığı dönemlerde, genel tehlike veya genel güvenliğin bozulmasını önlemek amacıyla, bir zorunluluk hasıl olduğu vakit, Meclisin toplantıya çağırılması ve toplanması için yeterli sürenin de olmadığı takdir ediliyorsa, heyeti vükela yani Bakanlar Kurulu tarafından verilen kararlar kanun hüküm ve kuvvetindedir. Ancak bunların Kanun-u Esasi'nin hükümlerine aykırı olmaması gerekmektedir.

Türk siyasi hayatında önceki uygulamalar ile görülmekte olan kanuni muvakkatler bir kenarda tutulmakla birlikte⁴¹⁷, Birinci Cumhuriyet Döneminde 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”* ilk tipik örneği olarak görülmektedir. İşbu kanun ile yürürlükteki mevzuatta kararnameler ile değişiklik yapılması ve Bakanlar Kurulu’nun bu yönde alacağı kararların Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından onaylanacağı belirtilmiştir. 2294 sayılı Kanun ile başlatılan bu uygulamanın sonrasında, Milli Güvenlik Komitesi döneminde, 2.1.1961 tarih ve 197 sayılı Kanun ile ve II. Cumhuriyet seçimlerinden sonrası Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen 27.6.1963 tarih ve 261 sayılı Kanun ile devam ettirildiği görülmektedir⁴¹⁸.

1961 Anayasası’nın 1971 değişikliği ile değişik 64’üncü maddesine göre,

Dergisi, C. 52, S. 1, 1997, <http://dergipark.gov.tr/ausbf/issue/3109/43030> (Erişim Tarihi: 3.6.2018), s. 390-391.

⁴¹⁴ RG. 22.9.1971- 13964.

⁴¹⁵ Tan, Turgut, “Türk Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması ve Sorunlar”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C. 50, S. 1, 1995, <http://dergipark.gov.tr/ausbf/issue/3112/43135> (Erişim Tarihi: 12.5.2018), s. 335; Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku (15. Baskı), Yetkin Yayınları, Ankara 2014, s. 254.

⁴¹⁶ Özbudun, 2014, s. 254.

⁴¹⁷ Gözübüyük, 2000, s. 50.

⁴¹⁸ Teziç, 1972, s. 8.

“TBMM belli konularda Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Yetki veren kanunda, çıkarılan kararnamelerin amacı, kapsamı ve ilkeleriyle bu yetkiyi kullanma süresinin ve yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin açıkça gösterilmesi ve kanun hükmünde kararnamede de yetkinin hangi kanunla verilmiş olduğunun belirtilmesi lazımdır”.

1982 Anayasası’nın mülga 91’inci maddesine göre 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”.

İki düzenlemeye yakından bakıldığında, 1982 Anayasası’nın getirdiği yeniliklerden birisi, 1961 Anayasası’nda hüküm altına alınan kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin Bakanlar Kuruluna sadece “bazı konularda” verilebileceği hususunun 1982 Anayasasında tekrar düzenlenmesi ve “bazı konularda” ibaresinin kaldırılmasıdır. Bu konuda öğretide, 1982 Anayasası’nın TBMM’nin görev ve yetkilerini gösteren 87’nci maddesinde yer alan “Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek” ifadesinin eksik görülen bir alanı tamamladığı düşünülmektedir⁴¹⁹. Keza Anayasa Mahkemesinin içtihatları da bu yönde gelişmiştir⁴²⁰.

1982 Anayasasının 1961 Anayasası düzenlemesine göre getirmiş olduğu ikinci yenilik ise, 1961 Anayasasında yer verilen “yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin açıkça gösterilmesi” lüzumuna 1982 Anayasası metninde yer verilmemesidir. Bu bakımdan 1982 Anayasası uygulamasında yetki kanununda, kanun hükmünde kararnamelerle hangi kanunlarda değişiklik yapılacağının veya hangi kanunların yürürlükten kaldırılacağına dair bir sınırlamanın bulunmadığı görülmektedir⁴²¹. Bu hususta ortaya çıkabilecek tereddütlerin giderilmesinde, genel-özel kanun, önceki-sonraki kanun, üst kanun-alt kanun ilkelerine başvurulması gerekmektedir⁴²².

2.2.1.1.3. Hukuki Niteliği

Kanun hükmünde kararnamelerin hukuki niteliği bakımından öğretide birden fazla görüş ileri sürülmüştür. Fakat, hem 1961 Anayasası düzenlemesi hem de 1982 Anayasası

⁴¹⁹ Tanör, 2006, s. 365.

⁴²⁰ Bu yöndeki içtihatları örnek olarak bkz. Anayasa Mahkemesinin 6.2.1990 tarihli ve E. 1988/62, K. 1990/3 sayılı kararı ve 7.7.1994 tarihli ve E. 1994/49, K. 1994/45-2 sayılı kararı.

⁴²¹ Tanör, 2006, s. 365-366.

⁴²² Yorum ilkeleriyle ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Gözler, Kemal, “Yorum İlkeleri”, Anayasa Hukukunda Yorum ve Norm Somutlaşması, KHP ve TBB Ortak Yayını, Ankara 2013, s. 15-119, <http://www.anayasa.gen.tr/yorum-ilkeleri.htm> (Erişim Tarihi: 10.10.2018).

düzenlemesi bakımından kanun hükmünde kararnamelerin organik bakımdan yürütme işlemi olduğu kabul edilmiş ve genel, soyut, objektif, sürekli nitelik taşıyan kurallar koymaları ve içerikleri bakımından yasama işlemi olduğu yönünde öğretide görüş birliği sağlanmıştır⁴²³. Kanun hükmünde kararnamelerin fonksiyonel bakımdan değerlendirilmesi noktasında ise öğretide farklı yaklaşımlar mevcuttur. Teziç, kanun hükmünde kararnameleri değerlendirirken 1961 ve 1982 Anayasalarını ayırarak incelemiştir. Kanun hükmünde kararnameleri fonksiyonel bakımdan 1961 Anayasası'ndaki düzenlemeye göre yürütmenin düzenleyici işlemi, 1982 Anayasası'ndaki düzenleme bakımından ise yasamanın düzenleyici işlemi olarak nitelendirmektedir⁴²⁴. Ancak kanun hükmünde kararnamelerin yasama yetkisinin devri anlamına gelmediğini savunmaktadır⁴²⁵. Özbudun'a göre, kanun hükmünde kararnameler fonksiyonel bakımdan yasama işlemi niteliğindedir⁴²⁶. Kuzu, her iki anayasada yer verilen kanun hükmünde kararname düzenlemeleri yönünden, kanun hükmünde kararnamelerin fonksiyonel bakımdan yürütmenin düzenleyici işlemi olduğunu düşünmektedir⁴²⁷. Sağlam, kanun hükmünde kararnameleri yasama yetkisinin devri olarak değerlendirmektedir⁴²⁸. Tanör ve Yüzbaşıoğlu'na göre ise, kanun hükmünde kararnamelerin 1982 Anayasasındaki düzenleniş biçimi ele alındığında, yürütme organı yasama organının yetki kanunu ile kendisine yetki tanınan alan içinde diğer kanunlarda değişiklik yapabilmekte, kanunlara aykırı kurallar koyabilmekte, kanunları yürürlükten kaldırabilmektedir. Hatta bu alanlarda kanunlarla bağlı olmaksızın anayasaya aykırı olmayan ilk el işlem tesis edebilmektedir. Bu bakımdan yürütmenin bu neviden işlemleri fonksiyonel açıdan yasama işlemi niteliğindedir. Ancak bu işlemlerin kullanılması yasama organının izni mukabilinde olduğundan, yasama organının asli ve ilk el işlemlerinden farklı olduğu ve yasama yetkisinin devri olmadığı düşünülmektedir. Bunların yasama organının izni ve denetimi dahilinde kullanıldığından yasama yetkisinin özel bir kullanımı olarak nitelendirilmektedir⁴²⁹.

⁴²³ Teziç, 1972, s. 11; Kuzu, 1983, s. 84; Tanör, 2006, s. 366.

⁴²⁴ Teziç, 2006, s. 30.

⁴²⁵ Teziç, 1972, s. 7.

⁴²⁶ Özbudun, 2017, s. 212-217

⁴²⁷ Kuzu, Burhan, Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler, Üçdal Neşriyat, İstanbul 1985, s. 366; Kuzu, 1983, s. 87-90.

⁴²⁸ Sağlam, Fazıl, "Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları, Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar", Anayasa Yargısı, Ankara 1984, s. 265.

⁴²⁹ Tanör, 2006, s. 367.

2.2.1.2. Yetki

Bu başlıkta, kanun hükmünde kararnamelerin yetki unsurunun hukuki niteliği açıklanacak olup yetki unsuru, amaç, kapsam, ilke ve süre unsurları bakımından ayrı ayrı ele alınmak suretiyle incelenecektir.

2.2.1.2.1. Yetkinin Hukuki Niteliği

Hem 1961 Anayasasının değişik 64'üncü maddesinin 2'inci fıkrasına göre, hem de 1982 Anayasasının mülga 91'inci maddesinin 1'inci fıkrası düzenlemesine göre, *“Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararnama çıkarma yetkisi verebilir.”* Buna göre, kanun hükmünde kararnama ile düzenleme yapma yetkisi, Bakanlar Kuruluna aittir. Türk hukukunda, yürütme organının diğer bir unsuru olan cumhurbaşkanı, kanun hükmünde kararnama çıkaramamaktadır⁴³⁰.

Her iki anayasa hükmüne göre de, Bakanlar Kurulu'na TBMM'nin kabul edeceği yetki kanunu ile kanun hükmünde kararnama ile düzenleme yapma yetkisi verilmektedir. TBMM tarafından açık anayasa hükmü karşısında bu yetkinin kanun ile verilmesi zorunlu olup, yetki meclis kararı ile verilemeyecektir. Olağan zamanlarda, Bakanlar Kurulu'nun kanun hükmünde kararnama çıkarma yetkisi de bu yetki kanunundan doğmaktadır⁴³¹.

1961Anayasasının 64'üncü maddesine kıyasla daha ayrıntılı düzenlenen 1982 Anayasasının mülga 91'inci maddesinin 3'üncü fıkrasına göre, *“Bakanlar Kurulunun istifası, düşürülmesi veya yasama döneminin bitmesi, belli süre için verilmiş olan yetkinin sona ermesine sebep olmaz”*.

Yine Anayasanın mülga 163'üncü maddesi hükmüne göre, *“Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararnameler ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez”*.

Anayasa Mahkemesine göre, kanun hükmünde kararnamenin yargısal denetimi söz konusu olduğu zaman, öncelikle kanun hükmünde kararnamenin dayandığı yetki kanununun Anayasaya uygun olup olmadığı incelenmektedir. Sonrasında ise yetki kanununa dayanarak çıkarılan kanun hükmünde kararnamenin yetki kanununa ve

⁴³⁰ Özbudun, 2014, s. 254; Tanör, 2006, s. 368.

⁴³¹ Gözübüyük, 2000, s. 52; Tanör, 2006, s. 368.

anayasaya uygun olup olmadığına bakılmaktadır. Yani, denetimin içerisine kanun hükmünde kararnamenin yetki kanuna uygunluğunun denetimi de dahildir. Zira yetki kanunu, kanun hükmünde kararnamenin çıkarılabilmesinin şartını oluşturmaktadır. Yetki kanunu olmazsa, kanun hükmünde kararname de olmayacaktır. Yetki kanununda verilen yetkinin dışına çıkılması durumunda, kanun hükmünde kararnamenin anayasaya aykırılığı söz konusu olacaktır⁴³².

2.2.1.2.2. Yetkinin Unsurları

Anayasanın mülga 91'inci maddesi hükmüne göre, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi, Bakanlar Kurulu'na Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce verilen yetki kanununa dayanmaktadır. Yani, olağan dönemlerde Bakanlar Kurulu'nun kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi doğrudan yetki kanuna dayanmaktadır. Bu durum olağan kanun hükmünde kararnameleri ile sıkıyönetim ve olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerini ayıran en önemli farktır⁴³³.

Bakanlar Kurulu, yetki kanunu ile yetkilendirilmediği müddetçe kanun hükmünde kararname çıkarmaya ehil değildir. 1982 Anayasasının mülga 91'inci maddesinin 2'nci fıkrasına göre, *“Yetki kanunu, çıkarılacak olan kanun hükmünde kararnamenin, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını gösterir”*. 1961 Anayasasının 64'üncü maddesindeki düzenlemeye benzer olan 1982 Anayasası düzenlemesine göre, yetki kanununun dört unsuru bulunmaktadır: Bunlar amaç, kapsam, ilke ve süre unsurlarıdır. 1961 Anayasasının bu dört unsura ek olarak *‘belli konularda’* sınırlaması taşıdığı ve *‘yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin açıkça gösterilmesi’* unsurlarını aradığı ancak 1982 Anayasasında bu unsurlardan vazgeçildiği görülmektedir⁴³⁴.

Kanun hükmünde kararnamelerin yargısal denetimi uygulamasında Anayasa Mahkemesinin de sayılan unsurlara içtihat yoluyla yenilerinin eklendiği görülmektedir. Anayasa Mahkemesi, kanun hükmünde kararnamelere Türk anayasa hukukunda yer verilmiş amacını, Anayasa'nın Başlangıç, 6'ncı, 7'nci, 8'inci, 87'nci ve mülga 91'inci maddeleri ile birlikte değerlendirmiştir. Anayasa Mahkemesi 1/2/1990 tarih ve E.1988/64

⁴³² Anayasa Mahkemesinin 8.7.1994 tarih ve E. 1994/53, K. 1994/48 sayılı kararı.

⁴³³ Yüzbaşıoğlu, 1996, s. 75.

⁴³⁴ Tanör, 2006, s. 368, Tan, 1995, s. 335.

K. 1990/2 sayılı kararında, kanun hükmünde kararname ile düzenleme yapma yetkisini ‘ayrık ve istisnai’ bir yetki olarak değerlendirmiştir⁴³⁵. Yine bu düzenleme yetkisine ancak ‘zorunlu, ivedi ve önemli’ durumlarda başvurulabilecektir. Bu unsurlar dikkate alınmaksızın kanun hükmünde kararnamelerin uygulanması ve bunun olağanlaşması yasama yetkisinin devri anlamına gelecek ve anayasaya aykırılık teşkil edecektir. ‘Zorunlu, ivedi ve önemli’lik unsuru konu unsuru olarak değerlendirilmektedir⁴³⁶. Bu durumda, sayılan dört unsurun yanına Anayasa Mahkemesinin içtihat yoluyla geliştirdiği konu unsuru da eklenmiş olup yetki kanununun amaç, kapsam, ilke, süre ve konu unsurları olmak üzere beş unsuru bulunmaktadır.

2.2.1.2.2.1. Amaç Unsuru

1982 Anayasasının ‘Kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verme’ kenar başlıklı mülga 91’inci maddesinin 2’nci fıkrasına göre, yetki kanununun unsurlarından birisi de amaç unsurudur. Yetki kanununda kanun hükmünde kararnamenin amacının gösterilmesi zorunlu tutulmuştur. Bu bakımdan yetki kanununun amaç unsuru, ilk kurucu unsuru olarak görülmektedir⁴³⁷.

Bir görüşe göre, amaç unsurunun, Bakanlar Kuruluna verilen kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin neden verildiğini ifade ettiği belirtilmektedir⁴³⁸. Bir diğer görüşe göre, bu yetki, yetki ile nelerin gerçekleştirilebileceğini göstermektedir. Yetki kanununda amacın şekli olarak gösterilmesi yeterli görülmeyp, amaç unsurunun içerik olarak somutlaştırılmış ve daraltılmış olması da gerekmektedir⁴³⁹.

2.2.1.2.2.2. Kapsam Unsuru

1982 Anayasasının mülga 91’inci maddesinin 2’nci fıkrasında, yetki kanununda kanun hükmünde kararnamenin kapsamının da gösterilmesi gerektiği öngörülmüştür.

⁴³⁵ Anayasa Mahkemesi’nin aynı yöndeki kararları için bkz. 6.2.1990 tarihli ve E. 1988/62, K. 1990/3 sayılı kararı, 12.12.1991 tarihli ve E. 1991/27, K. 1991/50 sayılı kararı, 16.9.1993 tarihli ve E. 1993/26, K. 1993/28 sayılı kararı, 7.7.1994 tarihli ve E. 1994/49, K. 1994/45-2 sayılı kararı, 5.7.1994 tarihli ve E. 1994/50, K. 1994/44-2 sayılı kararı, 29.11.1994 tarihli ve E. 1994/68, K. 1994/80 sayılı kararı, 4.7.1995 tarihli ve E. 1995/35, K. 1995/26 sayılı kararı ve 19.9.1995 tarihli ve E. 1995/44, K. 1995/44 sayılı kararı.

⁴³⁶ Tanör, 2006, s. 368-369; Tan, 1995, s. 335-337.

⁴³⁷ Teziç, 1972, s. 9; Tanör, 2006, s. 37; Yüzbaşıoğlu, 1996, s. 80; Bu hususa ilişkin olarak, Anayasa Mahkemesi’nin 7.3.1963 tarihli ve E. 1962/281, K. 1963/52 sayılı kararı incelenebilir.

⁴³⁸ Kuzu, 1985, s. 327; Tanör, 2006, s. 370.

⁴³⁹ Teziç, 2006, s. 31; Tanör, 2006, s. 370.

Kapsam unsuru, yetki kanununda gösterilen amaca ilişkin olarak, bu amaca ulaşabilmek için hangi araçların kullanılabileceğini ve kanun hükmünde kararnameler ile yapılabilecek düzenlemelerin sınırlarını göstermektedir⁴⁴⁰. Çıkarılacak olan kanun hükmünde kararnamenin kapsamının da amacı gibi sınırlandırılmış olması gerekmektedir. Kanun hükmünde kararnamenin amacının muğlak ve geniş içerikli ifadelerle belirtilmemesi, farklı yorumlara açık olmaması gerekmektedir. Netice itibarıyla kanun hükmünde kararnamenin kapsamı, kanun hükmünde kararnamenin yöneldiği kişiler, yer ve nesneler olarak görülmektedir⁴⁴¹.

2.2.1.2.2.3. İlke Unsuru

Anayasa hükmüne göre, yetki kanununda yer alması öngörülen diğer bir unsur, ilke unsurudur. İlke, gerçekleştirilecek bir işte amaca ulaşmak için gözetilmesi gereken esaslar ve usuller olarak ifade edilmektedir⁴⁴². Yani ilke unsuru, yetki kanununda belirtilen amaca ulaşabilmek için, kanun hükmünde kararnamelerle yapılacak düzenlemelerde uyulacak usul ve esasları ifade etmektedir⁴⁴³.

2.2.1.2.2.4. Süre Unsuru

Anayasanın mülga olan düzenlemesinde, yetki kanununda süre unsurunun gösterileceği de hüküm altına alınmıştır. Madde hükmüne göre, “*yetki kanunu, kullanma süresini, ... gösterir*”. Buradaki süre, yetki kanununun yürürlük süresini göstermemektedir. Burada gösterilen süre kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin hangi süre ile kullanılacağını ifade etmektedir⁴⁴⁴. Kanun hükmünde kararnamelerin doğası gereği bu sürenin kısa tutulması gerekmektedir⁴⁴⁵. Kanun hükmünden kararnameler için verilecek yetki kanununun süresinin sınırlı olması kanun hükmünde kararnamelerin doğasına uygundur. Anayasada süreye ilişkin bir koşul öngörülme de yetki kanunun süre sınırına sahip olduğunu kabul etmek gerekir. Zaten

⁴⁴⁰ Tanör, 2006, s. 370.

⁴⁴¹ Teziç, 2006, s. 31-32.

⁴⁴² Teziç, 2006, s. 32; Tanör, 2006, s. 370.

⁴⁴³ Tanör, 2006, s. 370.

⁴⁴⁴ Karahanoğulları, Onur, “Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C.1, S. 1-4, 1997, <http://dergipark.gov.tr/ausbf/issue/3109/43030> (Erişim Tarihi: 5.5.2018), s. 415.

⁴⁴⁵ Teziç, 2006, s. 32; Tanör, 2006, s. 370.

kanun koyucu mülga 91'inci maddenin 3'üncü fıkrasında, “*belli bir süre için verilmiş olan yetki...*”den bahsederek, sürenin sınırlı olduğunu belirtmiştir.

Yetki kanununda gösterilen süre sona erdiğinde, yetki kanununun kendisini tükettiği ve hükümsüz hale geldiği ifade edilmektedir. Bu sürenin dolmasından sonra, Bakanlar Kurulu'nun yetki kanununa dayanarak düzenleme yapması halinde ise, bunun yasama yetkisinin gaspı anlamına geleceği ve yok hükmünde olacağı düşünülmektedir⁴⁴⁶.

Kanun hükmünde kararnameler uygulamasından ise, yetki kanunlarının, süresi sonunda kendiliğinden yürürlükten kalkmadığı görülmektedir. Kanun hükmünde kararnamelerin yürürlükten kaldırılmasının ayrı bir kanun ile gerçekleştirildiği görülmektedir⁴⁴⁷. Ancak bu uygulama yerinde görülmemektedir. Zira, çıkarılan kanun hükmünde kararnameye ilişkin itiraz yolu denetimi söz konusu olduğunda Anayasa Mahkemesi, bu kanun hükmünde kararnamenin yetki kanununa uygunluğunu da denetleyecektir. Yetki kanununun yürürlükten kaldırılması ihtimalinde ise, ilgili kanun hükmünde kararnamenin Anayasa Mahkemesince denetimi sırasında, yürürlükten kaldırılmış olan yetki kanununa uygunluğunun denetlenememesi söz konusu olabilecektir⁴⁴⁸.

Ne var ki Anayasa Mahkemesi 5.2.1992 tarihli ve E. 1990/22, K. 1992/6 sayılı kararında, yetki kanunu iptal edilen kanun hükmünde kararnamelerin artık Anayasaya aykırılık teşkil ettiği tespitini yaparak, iptallerinin gerektiğine hükmetmiştir. Gözler, Anayasa Mahkemesinin bu kararını *ratione temporis* (zaman bakımından) yetki kuralları doğrultusunda yerinde görmemektedir⁴⁴⁹.

Hem 1961 Anayasasında hem de 1982 Anayasasında, yetki kanununda sürenin belirtilmesi öngörülmüştür. Fakat, bu sürenin sınırı ile ilgili herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Burada sürenin belirtilmemiş olması ve yetkiyi veren makamın TBMM

⁴⁴⁶ Tanör, 2006, s. 370-371.

⁴⁴⁷ 1589, 1877, 1909, 2171, 2578, 2680, 2767, 2810, 1967, 2999 ve 3207 sayılı Yetki Kanunları, 27.10.1988 tarihli ve 3488 sayılı Uygulanma İmkânı Kalmamış Olan Kanunların Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır. (R.G. 8.11.1988-19983)

⁴⁴⁸ Türk, Ender, 1982 Anayasasına Göre Kanun Hükmünde Kararnameler ve Yargısal Denetimi, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2013, s. 64; Aksi yöndeki görüş için bkz. Gözler, 2014, s. 367.

⁴⁴⁹ Gözler, 2014, s. 367.

olduğu düşünülduğünde, yetki kanununun geçerliliğine ilişkin takdir hakkının TBMM’de olduğu düşünülmektedir⁴⁵⁰.

Yetki kanununda belirtilen sürenin sona ermesiyle beraber, Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi de sona erecektir. Öyle ki mülga 91’inci maddenin düzenlemesine göre, Bakanlar Kurulu’nun istifası, Bakanlar Kurulunun düşürülmesi ve yasama döneminin bitmesi halleri kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini sona erdirmemekte, yani bu hallerde dahi yetki kanunu geçerliliğini korumaktadır. Bu bakımdan yetki verilen Bakanlar Kurulu değişse ve yetki kanununun süresi içerisinde yeni bir Bakanlar Kurulu oluşsa dahi, önceden verilen yetki kanununa dayanılarak kanun hükmünde kararname çıkarabilecektir⁴⁵¹.

Anayasa hükmü yetki kanununun süre unsurunu vurgularken bununla bağlantılı olarak, yetki kanununda süresi içerisinde birden fazla kanun hükmünde kararname çıkarılıp çıkarılamayacağına da belirtilmesi gereğini hüküm altına almıştır. Öğretide bu hükme yer verilmesi, gereksiz görülerek eleştirilmiştir⁴⁵². Bakanlar Kurulunun bir adet kanun hükmünde kararname çıkarması kural, birden fazla kanun hükmünde kararname çıkaracak olması ise istisna olarak görülmüştür⁴⁵³. Uygulamada da yetki kanununda kanun hükmünde kararnamenin bir ya da birden fazla çıkarılıp çıkarılamayacağına ilişkin hüküm olmaması halinde, bir adet kanun hükmünde kararname çıkarılacağı anlaşılmaktadır⁴⁵⁴. Yine mülga 91’inci maddenin 4’üncü fıkrasına göre, kanun hükmünde kararnamenin süresi bitmeden evvel TBMM tarafından onaylanması sırasında, verilen yetkinin sona erdiği veyahut sürenin bitimine kadar devam ettiği belirtilmektedir⁴⁵⁵.

2.2.1.3. Konu

Yetki kanununda kanun hükmünde kararnamelerin konusu, genel çerçevesi ile belirlenmektedir. 1982 Anayasası, 1961 Anayasası’ndaki kanun hükmünde kararnameler

⁴⁵⁰ Kuzu, 1985, s. 332; Yüzbaşıoğlu, 1996, s. 89

⁴⁵¹ Gözler, Kemal, Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2000, s. 65; Kuzu, s. 335; Yüzbaşıoğlu, s. 123; Türk, s. 66.

⁴⁵² Yüzbaşıoğlu, 1996, s. 77.

⁴⁵³ Yüzbaşıoğlu, 1996, s. 128.

⁴⁵⁴ Gözler, 2000, s. 64.

⁴⁵⁵ Özbudun, Ergun, “1961 ve 1982 Anayasalarında Kanun Hükmünde Kararnameler”, Anayasa Yargısı, Ankara 1986, http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg2/ergun.pdf (Erişim Tarihi: 7.9.2018), s. 231.

ile ilgili düzenlemede yer alan “*belirli konularda*” ibaresine yer vermemiştir. Fakat bu durum, 1982 Anayasası’nda kanun hükmünde kararnamelerin belirli konularla sınırlandırılmadığı, Bakanlar Kuruluna sınırsız bir alanda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verildiği anlamına gelmemektedir. Zira 1982 Anayasasının 6771 sayılı Kanun değişikliği öncesindeki 87’nci maddesinde TBMM’nin görev ve yetkileri sayılırken, “*Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi*” verilmesini ifade edilmiştir⁴⁵⁶.

Anayasa Mahkemesi de konu ile ilgili olarak E. 1988/62, K. 1990/3 sayılı ve 6.2.1990 tarihli kararında şu ifadelere yer vermiştir:

“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 kanunu, kanun hükmünde kararnamenin amacını, kapsamını ve ilkelerini göstermek zorundadır. Buna göre, yetkinin somutlaştırılmış, belli bir alanla sınırlandırılmış olması gerekmektedir. Bu sınırlandırma neticesinde, kanun hükmünde kararnamenin konusunun yetki kanunu ile sınırlandırılmış olan bu çerçeve alanın dışına çıkmaması gerekmektedir⁴⁵⁷.

Bu çerçeve alana ilişkin olarak, 1961 Anayasası’na benzer olarak 1982 Anayasası da kanun hükmünde kararname ile düzenlenemeyecek bazı konuları göstermiştir. 1982 Anayasası’nın mülga 91’inci maddesinin 1’inci fıkrasına göre, “*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*”. Bu düzenlemenin temelinde, temel hak ve özgürlüklerin ancak kanun ile sınırlandırılacağına ilişkin Anayasa’nın 13’üncü maddesi hükmü bulunmaktadır.

Anayasanın ikinci kısmın birinci, ikinci ve dördüncü bölümlerinde yer alan haklara ilişkin kanun hükmünde kararname çıkarılmayacağına ilişkin düzenlemenin mefhumu muhalifinden anlaşıldığı üzere, kural olarak, Anayasanın ikinci kısmının üçüncü

⁴⁵⁶ Kuzu, 1985, s. 323-324; Özbudun, 2014, s. 255.

⁴⁵⁷ Teziç, 1972, s. 9; Özbudun, 2014, s. 255-256.

bölümünde yer alan sosyal ve ekonomik hak ve ödevler hakkında kanun hükmünde kararname çıkarılabilmektedir⁴⁵⁸.

Anayasanın 2'nci kısmının 3'üncü bölümünde yer alan sosyal ve ekonomik hak ve ödevler kısmındaki birçok maddede ilgili hakların kanun ile düzenleneceğinin hüküm altına alınması öğretide tartışmalara sebebiyet vermiştir⁴⁵⁹. Sağlam, düzenlemenin sınırlamadan daha geniş ve farklı bir kavram olduğunu, hakkı sınırlayıcı düzenlemeler gibi hakkın daha etkili kullanımına yol açan, hakkı güçlendiren düzenlemelerin de varlığına dikkat çekmiştir. Anayasanın 2'nci kısım 1'inci, 2'nci, ve 4'üncü bölümlerinde yer alan hak ve hürriyetlerin olumsuz statü hakları nitelikleri sebebiyle, bu haklar bakımından kanun hükmünde kararname ile düzenleme yapılamayacağı öngörülmüştür. Üçüncü bölümde yer alan haklar ise olumlu statü hakları olup bu haklar bakımından devletin olumlu edim yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu sebeple, bu hakların kanun hükmünde kararname ile düzenlenmesi uygun görülmektedir. Ancak Sağlam'a göre, 3'üncü bölümde yer alan ve nitelik itibarıyla klasik ve siyasi haklardan farksız olan olumsuz statü haklarının kanun hükmünde kararname ile düzenlenmemesi gerekmektedir⁴⁶⁰.

Özbudun ve Güneş'e göre, konuya sadece kanun hükmünde kararnameler açısından değil, daha genel çerçeveden yani idarenin düzenleme alanı bakımından bakılması yerinde olacaktır. Zira Anayasanın 13'üncü maddesinde yer alan kanun ile sınırlama koşulu, yalnızca kanun hükmünde kararnameleri değil, yürütmenin her tür düzenleyici işlemlerini ilgilendirmektedir. Öğretide yaygın görüşe göre, kanun ile sınırlama koşulunu, idarenin işlem yapamayacağı bir alan şeklinde yorumlamak mümkün görülmemektedir. Anayasa maddelerinde kanunla düzenleneceği belirtilen alanlarda, genel kurallara uymak şartıyla, yürütmenin diğer düzenleyici işlemleri gibi kanun

⁴⁵⁸ Özbudun, 2014, s. 256.

⁴⁵⁹ 1982 Anayasasının 2'inci kısım, 3'üncü bölümünde yer alan 'Kıyılardan yararlanma' kenar başlıklı 43'üncü maddesi, 'Toprak mülkiyeti' kenar başlıklı 44'üncü maddesi, 'Kamulaştırma' kenar başlıklı 46'ncı maddesi, 'Devletleştirme ve özelleştirme' kenar başlıklı 47'nci maddesi, 'Çalışma şartları ve dinlenme hakkı' kenar başlıklı 50'nci maddesi, 'Sendika kurma hakkı' kenar başlıklı 51'inci maddesi, 'Toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkı' kenar başlıklı 53'üncü maddesi, 'Grev hakkı ve lokavt' kenar başlıklı 54'üncü maddesi, 'Sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması' kenar başlıklı 56'ncı maddesi, 'Sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gerekenler' kenar başlıklı 61'inci maddesi ve 'Tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunması' kenar başlıklı 63'üncü maddesi ilgili hak ve ödevlerin kanun ile düzenleneceğini hüküm altına almıştır.

⁴⁶⁰ Sağlam, 1984, s. 268-269.

hükmünde kararname ile düzenleme yapılabilecektir. Fakat temel hak ve özgürlükler ve siyasi hak ve özgürlüklerin Anayasanın açık hükmü karşısında, kanun hükmünde kararname ile düzenlenemeyeceği hüküm altına alındığından, münhasıran bu alanda kanun hükmünde kararname ile düzenleme yapılamayacaktır⁴⁶¹.

Anayasa Mahkemesi de Anayasanın ilgili maddesinde kanunla düzenleme koşulunun bulunmasının, kanun hükmünde kararname ile düzenleme yapılmasını engelleyemeyeceği kanısındadır. Anayasa Mahkemesi, 1.2.1990 tarih ve E. 1988/64, K. 1990/2 sayılı kararında da şu ifadelerle yer vermiştir:

“ ‘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 siyasi 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”

Bu karara göre, Anayasa Mahkemesi, anayasanın sözünden kanun ile düzenleneceği anlamı çıkarılabileceğini kabul etmekle birlikte, TBMM’nin Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermesinin ayrıca düzenlenmesi üzerine ve hangi hallerin kanun hükmünde kararname ile düzenlenemeyeceğinin ayrıca belirlenmesi ile anayasada yasa ile düzenleneceği öngörülen hususların kanun hükmünde kararname ile de düzenlenebileceğinin kabul edilmesi gerektiğini belirtmiştir.

Olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameleri ile yapılan düzenlemeler, genel olarak temel hak ve hürriyetlere kısıtlama niteliği taşımaktadır. 1982 Anayasasında temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması hususunda biri 13’üncü madde ve diğeri 15’inci maddede yer almak üzere, iki ayrı düzenleme mevcuttur⁴⁶². 13’üncü maddede olağan dönemlerde, *“temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir”*. 15’inci maddeye göre ise, savaş, seferberlik, sıkıyönetim veya olağanüstü hallerde, bu halin gerektirdiği ölçüde olacak şekilde temel hak ve hürriyetlerin kullanımı kısmen

⁴⁶¹ Güneş, Turan, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları No:191, Ankara 1965, s. 99-117; Özbudun, 2014, s. 257.

⁴⁶² Gözler, 2000, s. 188.

veyahut tamamen durdurulabilir⁴⁶³. Ancak Türkiye'nin milletlerarası hukuktan doğan yükümlülüklerinin ihlal edilmemiş olması gerekmektedir. Öte yandan madde metni, temel hak ve hürriyetlere ilişkin olarak her durumda dokunulamayacak sert çekirdek bir alan sağlamaktadır. 15'inci maddenin 2'nci fıkrasına 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”.

Olağanüstü hallerde, temel hak ve hürriyetlerin kısmen veya tamamen durdurulması halinde dahi, işbu madde ile belirlenen sert çekirdek alana dokunulmaz. Kişilerin bu madde ile olağanüstü hallerde dahi yaşama hakkına, maddi ve manevi varlığının bütünlüğüne dokunulamaz. Yine hiç kimse, olağanüstü hallerde dahi din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz. Suç ve cezalar olağanüstü hallerde dahi geri yürütülemez. Ceza hukukunun temel ilkelerinden masumiyet karinesinin 1982 Anayasası'ndaki dayanağına göre, olağanüstü hallerde dahi hiç kimse suçluluğu kesinleşmiş mahkeme kararı ile sabit oluncaya kadar suçlu sayılamaz.⁴⁶⁴

2.2.1.4. Şekil ve Usul

Kanun hükmünde kararnameler, usulen ve şeklen Bakanlar Kurulunun diğer kararnamelerinden farklı değildi. 1982 Anayasası'nın 2017 Anayasa değışikliği öncesi 104'üncü maddesinde, cumhurbaşkanının görevleri arasında *“kararnameleri imzalamak”* da sayılmıştır. Bu sebeple kanun hükmünde kararnamelerin cumhurbaşkanı tarafından imzalanması gerekmektedir. Tüzüklerin cumhurbaşkanı tarafından imzalanması ve kanunlar gibi yayımlanmasını öngören mülga 115'inci madde de bu hususu desteklemekteydi⁴⁶⁵.

Mülga 91'inci maddenin 6'ncı fıkrası hükmüne göre, *“kanun hükmünde kararnameler, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler. Ancak, kararnamede yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih de gösterilebilir”.*

1982 Anayasası, kanun hükmünde kararnamelerin denetimini 1961 Anayasası gibi TBMM'ye bırakmıştır. Buna göre, mülga 91'inci maddenin 7'nci fıkrası hükmüne göre,

⁴⁶³ Turhan, 1992, s. 20-21.

⁴⁶⁴ Özbudun, 2018, s. 125; Turhan, 1992, s. 21.

⁴⁶⁵ Özbudun, 2014, s. 259.

“kararnameler Resmî Gazetede yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur”.

Kanun hükmünde kararnamelerin meclis komisyonlarında incelenmesine ilişkin olarak TBMM İctüzüğü⁴⁶⁶’nın 37’nci maddesine göre,

“..kanun hükmünde kararnamelerin esas komisyonlara havale gününden itibaren en geç kırkbeş 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.”

İctüzüğün 90’ıncı maddesi hükmüne göre,

“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”.

Bu maddelerden de anlaşıldığı üzere, bir kez TBMM’ye sunulan kanun hükmünde kararname, geri çekilemez; TBMM kanun hükmünde kararname ile ilgili karar vermek durumundadır. TBMM, kanun hükmünde kararnameye ilişkin olarak, ret, kabul veya değiştirerek kabul kararı vermektedir. TBMM’nin bu kararları, parlamento kararı şeklinde değil, madde gereği ancak bir kanun ile yapılabilmektedir.

2.2.1.5. Yargısal Denetim

1961 ve 1982 Anayasalarının benzer düzenlemelerine göre, Anayasa Mahkemesi olağan dönem kanun hükmünde kararnamelerin anayasaya şekil ve esas bakımından uygun olup olmadığını denetlemekteydi⁴⁶⁷. 1961 Anayasası döneminde kanun hükmünde kararnamelerin Anayasa Mahkemesi tarafından denetiminin yapılacağı kabul edilmekle birlikte, bu işlemlerin idarenin düzenleyici işlemi olduğu tartışmaları nedeniyle, Danıştay tarafından denetlenebileceği de düşünülmüştür. 1982 Anayasası, kanun hükmünde kararnameleri fonksiyonel açıdan yasama işlemi olarak görmektedir. Yine yetki kanununda kanun hükmünde kararname ile kaldırılacak ya da değiştirilecek kanun

⁴⁶⁶ RG. 13.4.1973- 14506.

⁴⁶⁷ Gözler, 2014, s. 369-370; Fendoğlu, Hasan Tahsin, Anayasa Yargısı, Yetkin Yayınları, Ankara 2017, s. 116.

hükümlerinin gösterilmesi zorunluluğu da kaldırılmıştır. Bu sebeple Danıştay'ın kanun hükmünde kararnameleri denetlemesinin mümkün değildir⁴⁶⁸.

1982 Anayasasının 2017 Anayasa değişikliği öncesi 148'inci maddesi hükmüne göre, “*Anayasa Mahkemesi, kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler(..)*”. Buna göre, Anayasa Mahkemesi, olağan dönem kanun hükmünde kararnamelerini hem şeklen hem de esasen denetleme yetkisine doğrudan anayasadan kaynaklı olarak sahiptir.

Anayasa Mahkemesi kanun hükmünde kararnamelerin hem Anayasaya hem de yetki kanununa uygunluğunu denetler. Öyle ki, Anayasa Mahkemesi kanun hükmünde kararnamelerin yalnızca anayasaya uygunluğu ile yetinmeyecek, yetki kanununa aykırı gördüğü kanun hükmünde kararnameyi bu sebeple iptal edebilir⁴⁶⁹.

Tanör ve Yüzbaşıoğlu'na göre, 148'inci maddede bahsedilen ‘*kanunların denetimi*’ne şekli manadaki tüm kanunlar dahil görülmekle birlikte, özel kanun niteliğindeki yetki kanunları ve TBMM'nin kanun hükmünde kararnameler ile ilgili yapmış olduğu kanun hükmünde kararnamelerin onayı veya kanun hükmünde kararnamelerin reddi kanunlarının da Anayasa Mahkemesi tarafından denetimi mümkündür. Ancak kanun hükmünde kararnamelerin TBMM tarafından reddi hakkında kanunlar bakımından, bu denetimin yapılmasında gerek görülmemektedir⁴⁷⁰.

Anayasa Mahkemesinin 14.10.1975 tarihli ve E. 1975/145, K. 1975/198 sayılı kararında da,

“*KHK çıkarma yetkisini Bakanlar Kuruluna veren ve bu kararnamelerin TBMM'nce 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*”

hükmüyle, içtihat yoluyla, yetki kanunları ve kanun hükmünde kararnamelerin TBMM tarafından onay, ret veya değiştirilerek ret kanunlarının da Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi olduğunu ifade etmiştir.

⁴⁶⁸ Teziç, 2006, s. 35; Özbudun, 2014, s. 262.

⁴⁶⁹ Teziç, 1972, s. 11; Tanör, 2006, s. 380-381; Gözler, 2014, s. 366; Gözübüyük, 2000, s. 54; Tan, 1995, s. 344.

⁴⁷⁰ Tanör, 2006, s. 381.

Olağan dönem kanun hükmünde kararnamelerinin, yetki kanunlarının ve kanun hükmünde kararnamelerin TBMM’ce onay, ret veya değiştirilerek ret kanunlarının şekil bakımından anayasaya aykırılığı iddiası ile açılacak iptal davalarında süre, bunların Resmî Gazetede yayımlandığı tarihten itibaren on gündür. Esas bakımından anayasaya aykırılık iddiasıyla açılacak iptal davasının ise, bunların Resmî Gazete’de yayımlandığı tarihten itibaren altmış gün içerisinde açılması gerekmektedir⁴⁷¹.

Olağan dönem kanun hükmünde kararnameleri, 1982 Anayasası’nın 2017 Anayasa değişikliği öncesi 148’inci, 150’nci ve 151’inci maddelerinde öngörülen kişi veya kişilerce açılacak iptal davasına konu olabilmektedir. İlgili madde hükümlerine göre,

“... kanun hükmünde kararnamelerin, Veya bunların belirli madde ve hükümlerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açabilme hakkı, Cumhurbaşkanına, iktidar ve anamuhalefet partisi Meclis grupları ile Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere aittir.”

İptal davası açma hakkının, ilgili kanun hükmünde kararnamenin Resmî Gazetede yayımlandığı tarihten itibaren altmış gün içerisinde kullanılması gerekmektedir⁴⁷².

Yine Anayasanın 152’nci maddesi uyarınca, olağan dönem kanun hükmünde kararnameleri, somut norm denetimi olan itiraz yolu ile de Anayasa Mahkemesi tarafından anayasaya uygunluk denetimine tabi tutulabilmektedir⁴⁷³. Bu denetim türüne göre, “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”. Bu denetim yolunda, kanun hükmünde kararnamenin sadece görülmekte olan davaya uygulanacak hükmü bakımından denetimi yapılmaktadır. Bu bakımdan yapılan denetimin daha dar bir uygulama alanına sahip olduğu düşünülmektedir. Öte yandan iptal davasından farklı olarak, Resmî Gazetede yayınlandığı tarihten itibaren 60 gün içerisinde dava açılmamış olsa dahi, herhangi bir süre ile sınırlandırılmaksızın, somut olayda kanun hükmünde kararnamenin Anayasaya aykırılığının öngörülmesi halinde, Anayasa Mahkemesi

⁴⁷¹ Gözler, 2014, s. 366; Tanör, 2006, s. 382.

⁴⁷² Özbudun, 2014, s. 436-438; Fendoğlu, 2017, 142.

⁴⁷³ Tanör, 2006, s. 382.

tarafından kanun hükmünde kararnamelerin esas bakımından denetimi mümkün olabilmektedir⁴⁷⁴.

Kanun hükmünde kararnameler, yürürlüğe girmekle Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi tutulmaktadır. Ancak, iki tür kanun hükmünde kararname, Anayasa Mahkemesi'nin denetiminden muaf tutulmuştur. Bunlardan ilki, 2001 Anayasa değişikliği ile ilga edilen Anayasanın Geçici 15'inci maddesine göre, Milli Güvenlik Konseyi döneminde çıkarılan kanun hükmünde kararnameler, denetim dışında tutulmuştur. Diğer i ise, Anayasanın 2017 Anayasa değişikliği öncesi 148'inci maddesi gereği olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerdir⁴⁷⁵.

2.2.2. Olağanüstü Dönem Kanun Hükmünde Kararnameleri

Öncelikle olağanüstü kanun hükmünde kararnameleri kavramı ve hukuki niteliği açıklanacak, sonrasında bu kararnameler yetki, sebep, konu, şekil ve usul unsurları bakımından değerlendirilecektir. Son olarak bu kararnamelerin yargısal denetimi açıklanmaya çalışılacaktır.

2.2.2.1. Kavram ve Hukuki Niteliği

2.2.2.1.1. Kavram

1982 Anayasası, olağanüstü hâl ve sıkıyönetime ilişkin üç hali düzenlemiştir. Bu üç farklı rejim Anayasanın 2017 Anayasa değişikliği öncesi 119'uncu, 120'nci ve 122'nci maddelerinde düzenlenmiştir. İlki, “*tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım hallerinde*” ilan edilen olağanüstü haldir. İkincisi, “*şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması*” sebepleriyle ilan edilen olağanüstü haldir. Üçüncüsü ise, *sıkıyönetimdir*. Bu üç rejim arasındaki fark, daha çok konu ve sebep unsurlarından doğmaktadır⁴⁷⁶.

⁴⁷⁴ Özbudun, 2014, s. 439; Fendoğlu, 2017, s. 143.

⁴⁷⁵ Özbudun, 2014, s. 419-420.

⁴⁷⁶ Hazır, Hayati, Türkiye’de ve Yabancı Ülkelerde Olağanüstü Hal Rejimlerinde Kamu Hürriyetlerinin Sınırlanması, Selçuk Üniversitesi Yayınları No. 94, Konya 1991, s. 6-7; Fendoğlu, 1992, s. 182; Özbudun,

Olağanüstü hâl, İngilizcede ‘*state of emergency*’⁴⁷⁷ ve Fransızcada ‘*etat d’urgence*’⁴⁷⁸ kavramlarına karşılık gelmektedir. ‘*emergency*’ ve ‘*l’urgence*’ kelimeleri, ivedilik arz eden durum anlamını taşımaktadır. Olağanüstü hâl, derhal harekete geçmeyi gerektiren ve ekseriyetle tehlike taşıyan, ani, beklenmedik ve öngörülemez buhran hali olarak ifade edilmektedir⁴⁷⁹.

Genellikle olağanüstü hâl, zaruret hali ile yakından alakalı görülmekte ve birlikte değerlendirilmektedir. Zaruret, meşru müdafaa ile birlikte anlaşılmaktadır. Zaruret, yürütme organına devletin savunulması, bu savunma yapılırken kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi gibi kendi üstün çıkarlarını korumak adına birtakım istisnai tedbirlerin alınmasını gerektiren haller olarak ifade edilmektedir⁴⁸⁰.

Olağanüstü hâl, devletin tabii hukuk kuralları ve bunların uygulamalarıyla baş edilebilmesinin mümkün görülmediği doğal afet, ayaklanma, savaş gibi durumlarla karşılaşılması halinde, bunu ortadan kaldırmak için başvurulmuş istisnai yönetim biçimidir⁴⁸¹.

Buna karşılık, hemen her demokratik rejim, olağanüstü hallerde bu tür durumlarla baş edebilmesi için yürütme organına anayasa ve yasalarda düzenlenen istisnai ve geçici

2014, s. 372; Gözler, 2015, s. 381; Turhan, Mehmet, “Olağanüstü Hallerde Çıkarılabilecek Kanun Hükmünde Kararnameler”, Amme İdaresi Dergisi, C. 25, S. 3, 1992, s. 16.

⁴⁷⁷ Gingsburg Tom and Rosalind Dixon, Comparative Constitutional Law, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham 2011, s.336-337; Bonner, David, Emergency Powers in Peacetime, Sweet & Maxwell Limited, London 1985, s. 2-3.

⁴⁷⁸ Grjebine, André, L’état D’urgence, Flammarion, France, 1983, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k48007197/f22.double> (Erişim Tarihi: 1.6.2018)

⁴⁷⁹ Zuckerman, Ian, “One Law for Law and Peace? Judicial Review and Emergency Powers between the Norm and the Exception”, Constellations, V. 13, N. 4, 2006, s. 523; Tushnet, Mark, “The Political Constitution of Emergency Powers: Parliamentary and Separation of Powers Regulation”, International Journal of Law in Context, C. 3, S. 4, s. 275, <https://www.cambridge.org/core/journals/international-journal-of-law-in-context/article/political-constitution-of-emergency-powers-parliamentary-and-separation-of-powers-regulation/E369BA7AA411F2C8FE3C8B7F580DEB9> (Erişim Tarihi: 8.11.2018).

⁴⁸⁰ Hazır, Hayati, “Olağanüstü Hal Rejimlerinin Hukuki Niteliği ve Pozitif Hukuk Düzeni Üzerindeki Etkisi”, C.1, S. 1, 1988, <http://dergipark.gov.tr/suhfd/issue/26612/280150> (Erişim Tarihi: 2.5.2018), s. 29; Esen, Selin, Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye’de Olağanüstü Hal Rejimi, Adalet Yayınevi, Ankara 2008, s. 6.; Hazır, 1991, s. 10.

⁴⁸¹ Yılmaz, 2006, s. 516; Esen, 2008, s. 6; Aliefendioğlu, Yılmaz, “Anayasa Yargısı Açısından Olağanüstü Yönetim Usulleri”, AİD, C. 25, S. 2, 1992, http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg9/aliefendi.pdf (Erişim Tarihi: 4.5.2018), s. 25.

birtakım yetkiler tanımaktadır. Bu bakımdan olağanüstü hâl rejimleri, keyfi yönetimler olarak görülmemektedir⁴⁸².

Savaş, savaş tehlikesi, isyan, ekonomik buhran gibi olağanüstü hâllere karşı, devletin hukuk dışına çıkması ve birey özgürlüklerini kısıtlaması hukuka uygun görülmektedir. Toplumun hem bu bunalım zamanlarında hem de diğer olağanüstü durumlarda yönetime birtakım yetkiler tanınmaktadır. Bu yetkiler hukuka uygun görünmektedir. İdarenin mevcut olağanüstü hali ilan etmesi yalnızca görev değil, hak olarak da görülmektedir⁴⁸³.

Olağanüstü hâl kavramı ilk olarak, 1876 Kanun-i Esasi'nin 113'üncü maddesinde,

“Mülkün bir cihetinde ihtilal zuhur edeceğini müeyyid asar ve emarat görüldüğü halde hükümeti seniyeinin o mahalle mahsus olmak üzere muvakkaten (idarei örfiye) ilanına hakkı vardır. (İdarei örfiye) kavanin ve nizamati mülkiyenin muvakkaten taîinden 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.”

şeklinde yer verilen düzenleme ile Türk hukukuna girmiştir. Bu madde hükmüne göre, olağanüstü hâl, hukuka uygun bir rejim olmaktan çok, idarenin hukuka aykırı davranmasına olanak tanıyan bir yönetim şeklidir⁴⁸⁴.

1924 Esas Teşkilat Kanunu'nun 74'üncü maddesinde, kişilere bir takım nakdi, ayni ve sair mükellefiyetlerin olağanüstü hâllerde yüklenebileceği yönünden yer verilmiş fakat hangi durumların olağanüstü hâl olacağı belirtilmemiştir.

1961 Anayasası'nda da yine olağanüstü hale ilişkin düzenleme yapılmış fakat yine hangi durumların gerçekleşmesi halinde olağanüstü hâl ilan edileceği ifade edilmemiştir.

1982 Anayasasının önceki metnine göre, olağanüstü hâl, Cumhurbaşkanlığı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından ilan edilmektedir. Yani 1961 Anayasası'nda yalnızca Bakanlar Kuruluna tanınan yetki, 1982 Anayasası'nda

⁴⁸² Fendoğlu, Hasan Tahsin, “Türk Anayasa Hukukunda Olağanüstü Hal Kavramı ve Bu Konuda İleri Sürülen Teoriler”, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S. 5, 1992, <http://dergipark.gov.tr/duhfd/issue/25213/266456> (Erişim Tarihi: 7.5.2018), s. 179; Esen, 2008, s. 6-7.

⁴⁸³ Özbudun, 2014, s. 371; Fendoğlu, 1992, s. 179; Turhan, 1992, s. 26.

⁴⁸⁴ Şensoy, Naci, “Osmanlı İmparatorluğunun Sıkıyönetime Müteallik Mevzuatı Üzerine Sentetik Bir Deneme”, İÜHFM, C. 13, S. 1, 1947, <http://dergipark.gov.tr/iuhfm/issue/9142/114534> (Erişim Tarihi: 20.5.2018), s. 95; Erdem, Fazıl Hüsnü, “İslam-Osmanlı Hukukunda Olağanüstü Hal Rejimi”, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S. 5, 1992, <http://dergipark.gov.tr/duhfd/issue/25213/248883> (Erişim Tarihi: 27.4.2018), s. 160-170.

‘Cumhurbaşkanı başkanlığındaki bakanlar kuruluna’ verilmiştir. Yani olağan dönemde düalist yapıda görülen ve iki ayrı kolu olan yürütmenin, olağanüstü halde tek bir organ haline dönüştürüldüğü görülmektedir⁴⁸⁵.

1982 Anayasası’nın eski metni bakımından olağanüstü hâl sebepleri, 1961 Anayasası’ndan farklı olarak, iki kategoride olmak üzere sayılmıştır. Öyle ki, 1982 Anayasası’nın eski 119’uncu ve mülga 120’nci maddelerine göre, olağanüstü hâl sebepleri, “*tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım halleri*” doğa ağırlıklı 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*” halleri insan kaynaklı diğer bir grup olmak üzere iki ayrı grupta toplanmaktadır⁴⁸⁶.

1982 Anayasası’nın mülga 120’nci maddesine göre, “*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.*” Bu maddesi ile Anayasanın, olağanüstü hâl ilan edecek otoriteyi, süre ve yer bakımından sınırlamıştır⁴⁸⁷.

Keza, cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, yaygın şiddet olayları sebebine dayanarak olağanüstü hâl ilan etmek istediği takdirde, Milli Güvenlik Kurulunun görüşünü alması gerekmektedir. Milli Güvenlik Kurulunun görüşünün alınması öngörülmüşse de bu görüşün hukuki bakımdan bağlayıcı olmayan, sadece danışma vasfında olduğu ifade edilmektedir⁴⁸⁸.

Olağanüstü hâl ilanı, işlemin hukuki niteliği bakımından Bakanlar Kurulu işlemi olup diğer Bakanlar Kurulu işlemleri gibi cumhurbaşkanı, başbakan ve kabinedeki tüm bakanlar tarafından imzalanması gerekmektedir. Cumhurbaşkanının imzası, olağan

⁴⁸⁵ Turabi, Selami, Olağanüstü Hal Hukuku ve Bireysel Başvuru, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2017, s. 23; Tanör, 2006, s. 396; Gözübüyük, 2000, s. 52; Duran, 1995, s. 141.

⁴⁸⁶ Tanör, 2006, s. 396-397; Aliefendioğlu, 1992, s. 27; Tan, 1995, s. 348.

⁴⁸⁷ Gemalmaz, Mehmet Semih, Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunda ve Türk Hukukunda Olağanüstü Rejim Standartları (2. Bası), Beta Yayıncılık, İstanbul 1994, s. 262; Tanör, 2006, s. 397; Gözler, 2015, s. 382; Duran, 1995, s. 147.

⁴⁸⁸ Tanör, 2006, s. 397.

dönemlerdeki Bakanlar Kurulu işlemlerinde olduğu gibi şekli ve sembolik olmayıp, kurucu bir irade olarak görülmektedir⁴⁸⁹.

Sıkıyönetim Türk hukukunda, İngiliz hukukundaki ‘*martial law*’⁴⁹⁰ ve Fransız hukukunda var olan ‘*état de siège*’⁴⁹¹ terimlerine karşılık gelmekte olup belirli esaslar ve usuller içerisinde uygulanan ve yönetime askeri otorite vasıtasıyla gerekli sıkı tedbirleri alma ve bazı özgürlükleri kısıtlama olanağı veren, dayanağını anayasadan alan istisnai bir yönetim biçimi olarak ifade edilmektedir⁴⁹².

1982 Anayasası, olağanüstü hâl gibi sıkıyönetimi de konu bakımından tanımlamamıştır. Fakat hem Türk hem de yabancı öğretide, sıkıyönetimin şu üç unsuru içerdiği kabul edilmektedir. Bunlar, kolluk görev ve yetkilerinin askeri makamlara geçmesi, temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması veya durdurulması, bazı suçların sıkıyönetim askeri mahkemelerince yargılanmasıdır⁴⁹³.

1982 Anayasası’nın mülga 122’nci maddesi hükmüne göre, olağanüstü hâl gibi sıkıyönetimi de Cumhurbaşkanlığı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu ilan etmektedir. Burada da cumhurbaşkanının yetkisi, şekli değil aslidir⁴⁹⁴. Yine sıkıyönetim ilanı da Bakanlar Kurulu işlemi olarak gerçekleştirilmekte olup cumhurbaşkanı, başbakan ve kabinedeki diğer bakanların imzası aranmaktadır⁴⁹⁵.

Anayasanın mülga 122’nci maddesinde yer verilen sıkıyönetim sebepleri,

“anayasanın tanıdığı hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelen 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”

olarak sayılmıştır⁴⁹⁶.

⁴⁸⁹ Turabi, 2017, s. 24; Tanör, 2006, s. 397.

⁴⁹⁰ Dicey, Albert Venn, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, Liberty Fund, Indianapolis 1915, s. 398.

⁴⁹¹ Bannard, 1943, 433-434.

⁴⁹² Kapani, 2013, s. 241.

⁴⁹³ Fendoğlu, 1992, s. 182; Gözler, 2015, 383-384; Aliefendioğlu, 1992, s. 28.

⁴⁹⁴ Tanör, 2006, s. 398.

⁴⁹⁵ Bilgen, Pertev, 1961 Anayasasına Göre Sıkıyönetim, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1976, s. 99.

⁴⁹⁶ Yılmaz, 2006, s. 607; Gemalmaz, 1994, s. 263; Sayılan sebeplerden ‘ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşürme’ ve ‘Anayasanın tanıdığı hür demokratik düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelen yaygın şiddet hareketleri’ 1961 Anayasasına 1971 Anayasa değişikliği ile eklenmiştir.

Sıkıyönetim ilanına yol açan sebepleri ortadan kaldırmak ve bozulan kamu düzenini tekrar tesis etmek, sıkıyönetim ilanının nihai hedefi olarak görülmektedir⁴⁹⁷.

Yine olağanüstü hâl gibi sıkıyönetim de Anayasa tarafından süre ve yer açısından sınırlandırılmıştır. 1982 Anayasası'nın mülga 122'nci maddesi hükmüne göre, cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde, süresi altı ayı aşmamak üzere sıkıyönetim ilan edebilir. Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, sıkıyönetim ilan etmeden evvel Milli Güvenlik Kurulu'nun görüşünü almak durumundadır. Bu görüş, hukuki bakımdan bağlayıcı değil, danışma niteliğinde görülmektedir. Ancak Milli Güvenlik Kurulu'nun yapısı ve işleyişi bakımından bu görüşün önem arz ettiği düşünülmektedir⁴⁹⁸.

2017 Anayasa değişikliği ile 122'nci madde ilga edilmiş olup artık Türk hukukunda sıkıyönetim olağanüstü rejimi mevcut değildir⁴⁹⁹.

2.2.2.1.2. Hukuki Niteliği

1982 Anayasası 1961 Anayasası'nda yer almayan bir kurumu tesis etmiştir. Buna göre, ancak sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde çıkarılabilen ve olağan kanun hükmünde kararnamelerden ayrı, kendine özgü bir kanun hükmünde kararname türüne yer verilmiştir⁵⁰⁰. Bu kararnamelere “*bunalım kararnameleri*” de denilmektedir⁵⁰¹.

Olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameleri, sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde, yürütme organının bu hallerin gereği olarak daha hızlı ve kolay düzenleme yapabilmesini sağlamaktadır. Bu kararnameler, olağan dönem kanun hükmünde kararnamelerinden farklı usul ve özelliklere sahiptir⁵⁰².

Olağan kanun hükmünde kararnamelerinin hukuki dayanağının yetki kanunu olduğuna değinilmişti. Olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerinin dayanağı ise, doğrudan anayasa hükmüdür. Zira olağanüstü kanun hükmünde kararnameleri

⁴⁹⁷ Tanör, 2006, s. 399.

⁴⁹⁸ Turabi, 2017, s. 24; Tanör, 2006, s. 399.

⁴⁹⁹ Özbudun, 2017, s. 337.

⁵⁰⁰ Esen, 2008, s. 234; Gözübüyük, 2000, s. 52; Aliefendioğlu, 1992, s. 33; Tan, 1995, s. 335; Duran, Lütfi, “Bunalım Kararnameleri”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C. 50, S. 3, 1995, <http://dergipark.gov.tr/ausbf/issue/3111/43090> (Erişim Tarihi: 12.5.2018), s. 141.

⁵⁰¹ Teziç, 2006, s. 35; Duran, 1995, s. 143.

⁵⁰² Esen, 2008, s. 234.

çıkarılmadan evvel yetki kanunu ile TBMM'den yetki alınmamaktadır. 1982 Anayasası'nın mülga 121'inci maddesinin 3'üncü fıkrası hükmüne göre, *“Olağanüstü hâl süresince, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, kanun hükmünde kararnameler çıkarabilir”*.

2.2.2.2. Yetki

Olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameler, olağan dönem kanun hükmünde kararnamelerinden iki noktada ayrılmaktadır. İlk olarak, olağan kanun hükmünde kararnameleri çıkarma yetkisi, Bakanlar Kuruluna aitken, sıkıyönetim ve olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerini çıkarma yetkisi, cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'na aittir⁵⁰³. Burada olağan dönem kanun hükmünde kararnamelerindeki gibi cumhurbaşkanının salt şekli bir onayı bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanının iradesi, işlemin asli unsuru niteliğinde görülmektedir⁵⁰⁴. Diğer bir anlatımla, olağan kanun hükmünde kararnamelerinin cumhurbaşkanı tarafından imzalanması şekil unsuru olarak görülmekteyken, olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerinde cumhurbaşkanının iradesi yetki unsuru mahiyetindedir⁵⁰⁵. Bakanlar Kurulu toplantısında, cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu üyeleri ile eşit iradede olduğu ifade edilmektedir. Cumhurbaşkanının başkanlık etmesinin zorunlu görülmesi halinde, cumhurbaşkanı, kurulu yönlendirmek ve onlarla birlikte oy kullanmak hakkına sahiptir⁵⁰⁶. Bu toplantıda cumhurbaşkanının istemediği bir kanun hükmünde kararnamenin çıkarılması mümkün olmamakla birlikte, yapılan işlemlerden yürütmenin sorumlu kanadı olan Bakanlar Kurulunun sorumluluğunun söz konusu olması sebebiyle, Cumhurbaşkanının kanun hükmünde kararnamenin çıkmasını engelleyici bir tutumda bulunmaması gerekli görülmektedir⁵⁰⁷.

İkinci olarak, sıkıyönetim ve olağanüstü kanun hükmünde kararnameleri için, olağan kanun hükmünde kararnameler gibi bir yetki kanunu öngörülmemiştir. Bu bakımdan 1982 Anayasası'nın mülga 91'inci maddesinin 5'inci fıkrasına göre, sıkıyönetim ve olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameleri, yürütme organı için asli

⁵⁰³ Gözler, 2000, s. 181; Duran, 1995, s. 145; Turhan, 1992, s. 18; Eroğul, 1999, s. 33.

⁵⁰⁴ Özbudun, 2014, s. 264.

⁵⁰⁵ Teziç, 2006, s. 36; Duran, 1995, s. 145.

⁵⁰⁶ Duran, 1995, s. 145.

⁵⁰⁷ Gözler, 2010, s. 812.

ve bağımsız bir düzenleme yapma yetkisi niteliği taşımaktadır⁵⁰⁸. Olağanüstü kanun hükmünde kararnameler dayanağını doğrudan anayasadan almaktadır⁵⁰⁹.

2.2.2.3. Sebep

Olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerinin varlığı için öncelikle sıkıyönetim veya olağanüstü halin ilan edilmiş olması gerekmektedir. Bu sebeple, usulüne uygun şekilde olağanüstü hâl ilan edilmemiş ise, cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamesi çıkarması mümkün değildir⁵¹⁰.

Usulüne uygun şekilde olağanüstü halin ilanından kasıt, 1982 Anayasası'nın 119'uncu maddesinde gösterilen '*doğal afet, tehlikeli salgın hastalık, ağır ekonomik bunalım*' ya da 120'nci maddesinde gösterilen

"anayasanın tanıdığı hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelen ve olağanüstü hal ilanını gerektiren hallerden daha vahim şiddet olaylarının yaygınlaşması veya savaş hali, savaşı 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"

sebeplerinden birine dayanarak Cumhurbaşkanlığı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulutarafından sıkıyönetim veya olağanüstü halin ilan edilmesidir.

2.2.2.4. Konu

Olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerinin konu bakımından da olağan dönem kanun hükmünde kararnamelerinden farkı bulunmaktadır. Olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameleri, olağan kanun hükmünde kararnameler için Anayasa'da öngörülen konu sınırlandırmalarına tabi tutulmamıştır⁵¹¹. Yani olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameleri, Anayasanın temel hak ve ödevler kısmının 1'inci, 2'nci ve 4'üncü bölümlerinde yer alan haklarla ile kanun hükmünde kararname çıkarılamayacağına ilişkin sınırlamadan müstesnadır. Belirtilen bölümlerde yer alan

⁵⁰⁸ Gözler, 2014, s. 368; Özbudun, 2014, s. 264; Tan, 1995, s.349.

⁵⁰⁹ Üskül, Zafer, "Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Hukuki Niteliği", Olağanüstü Hal Üzerine Yazılar, Buke Yayınları, İstanbul 2003, s. 177-178; Gözler, 2000, s. 183; Eroğul, 1999, s. 36.

⁵¹⁰ Esen, 2008, s. 237; Aliefendioğlu, 1992, s. 33; Duran, 1995, s. 148; Eroğul, 1999, s. 33.

⁵¹¹ Gözler, 2014, s. 368-369; Gözler, 2000, s. 188; Karahanoğulları, 1997, s. 392.

temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevler hakkında olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameleri ile düzenleme yapılabilir⁵¹².

Ayrıca Anayasanın temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasının durdurulması kenar başlıklı 15'inci maddesine göre,

“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”.

Buna ilişkin yürütme organı olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameleri ile sıkıyönetim ve olağanüstü hal dönemlerinde temel hak ve hürriyetleri kullanılmasını sınırlandıran yahut durduran tedbir niteliğinde işlem tesis edebilmektedir⁵¹³.

Ancak 15'inci maddenin ikinci fıkrasında, savaş, seferberlik, sıkıyönetim veya olağanüstü hallerde bile, *“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.”* Bu hususların önemi sebebiyle, işbu temel haklar her halde güvence altına alınmıştır⁵¹⁴.

Olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameleri ile ilgili olarak konu bakımından getirilen bir diğer sınır, bu kanun hükmünde kararnamelerin sıkıyönetimin veya olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda çıkarılabilmesidir⁵¹⁵. Anayasa Mahkemesinin 10.1.1991 tarihli ve E. 1990/25, K. 1991/1 sayılı kararına göre de olağanüstü halin gerekli kılmadığı konular, olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamesi ile düzenlenemez⁵¹⁶. Olağanüstü halin gerekli kıldığı konular ise, olağanüstü halin neden ve amaç öğeleriyle sınırlı görülmüştür. Yine buna paralel olarak da olağanüstü hâl kanun hükmünde

⁵¹² Gemalmaz, 1994, s. 264; Özbudun, 2014, s. 264; Eroğul, 1999, s. 33.

⁵¹³ Özbudun, 2014, s. 264.

⁵¹⁴ Özbudun, 2014, s. 265; Tan, 1995, s. 349.

⁵¹⁵ Kuzu, 1983, s. 88; Özbudun, 2014, s. 264; Turhan, 1992, s. 27-30; Eroğul, 1999, s. 34.

⁵¹⁶ Anayasa Mahkemesi'nin 10.1.1991 tarihli ve E. 1990/25, K. 1991/1 sayılı kararına göre, “Olağanüstü halin gerekli kılmadığı konuların olağanüstü hâl KHK'leriyle düzenlenmesi olanaksızdır. Olağanüstü halin gerekli kıldığı konular, olağanüstü halin neden ve amaç öğeleriyle sınırlıdır. İlân edilmiş olan olağanüstü halin nedeni şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin bozulmasıdır. Olağanüstü halin amacı, neden öğesiyle kaynaşmış durumdadır. Başka bir anlatımla, olağanüstü halin varlığını gerektiren nedenler saptandığında amaç öğesi de gerçekleşmiş demektir. Şu durumda olağanüstü hâl KHK'lerinin “olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda” olağanüstü halin amacı ve nedenleriyle sınırlı çıkarılmaları gerekir.”, RG. 5.3.1992- 21162.

kararnamelerinin, olağanüstü hâl veya sıkıyönetim ilan edilen bölge veya zaman dışında uygulanabilecek kurallar koyması da mümkün görülmemektedir⁵¹⁷.

2.2.2.5. Şekil ve Usul

Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu üyelerinin tamamının olağanüstü kanun hükmünde kararnamesini imzalaması gerekmektedir. İmzalanan olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamesi Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girer⁵¹⁸. Anayasanın mülga 121'inci maddesinin 1'inci fıkrası hükmüne göre, olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameleri Resmî Gazetede yayımlandıkları gün TBMM'nin onayına sunulmak zorundadır. Ancak maddede olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerinin aynı gün TBMM'nin onayına sunulmamasının yaptırımı düzenlenmemiştir.

Olağan dönem kanun hükmünde kararnamelerini düzenleyen mülga 91'inci maddenin 9'uncu fıkrasına göre, ‘yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sunulmayan kararnameler bu tarihte’ yürürlükten kalkmaktadır. Bu hükümden yola çıkılarak, olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerinin de Resmî Gazetede yayımlandıkları gün TBMM'nin onayına sunulmamaları halinde yürürlükten kalkacakları düşünülmektedir⁵¹⁹.

Anayasanın mülga 121'inci maddesinin 3'üncü fıkrasına göre, olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerin Meclis tarafından onaylanmasına ilişkin süre ve usuller İçtüzükte belirlenmektedir. TBMM İçtüzüğü'nün 128'inci maddesine göre,

“Anayasanın mülga 121'inci ve mülga 122'nci maddeleri gereğince çıkarılan ve Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan kanun hükmünde kararnameler, Anayasanın ve İçtüzüğü'nün 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 kanun hükmünde kararnamelerinin mecliste diğer kanun tasarı ve tekliflerinden ve diğer kanun hükmünde kararnamelerden öncelikle görüşüleceği hüküm altına alınmıştır. Yine olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerinin görüşülme ve

⁵¹⁷ Özbudun, 2014, s. 264; Duran, 1995, s. 143; Eroğul, 1999, s. 34, 39; Karahanoğulları, 1997, s. 404-406.

⁵¹⁸ Gözler, Kemal, Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2000, s. 185.

⁵¹⁹ Tanör, 2006, s. 411.

karara bağlanması ivedilikle yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Anayasa Mahkemesinin 15.4.1975 tarihli ve E. 1973/19, K. 1975/87 sayılı kararında, öncelikle görüşme ve ivedilikle görüşme kavramları açıklanmıştır. Buna göre, öncelikle görüşme, aynı TBMM gündeminde yer alan bir kanun teklif veya tasarısının, diğer kanun tasarı ve tekliflerinden önce görüşülmesi anlamına gelmektedir. İvedilikle görüşülme ise, kanun tasarı ve tekliflerinin iki kez değil, sadece bir kez görüşülmesini ifade etmektedir⁵²⁰.

Düzenlemede yer verilen diğer bir husus ise, komisyonlardaki görüşmelerin yirmi gün içinde tamamlanması gerekmektedir. Oysaki, TBMM İçtüzüğü'nün '*Komisyonlarda İnceleme Süresi*' kenar başlıklı 37'nci maddesine göre, olağan dönemlerde kanun teklif ve tasarıları ile kanun hükmünde kararnamelerin komisyonlarda görüşülmesi için öngörülen süre kırk beş gündür.

İçtüzüğün 128'inci maddesinde yer alan yirmi ve otuz günlük süreler, olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamesinin esas komisyona havale gününden itibaren işlemeye başlamaktadır⁵²¹.

TBMM, olağanüstü hâl ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnamesini üç şekilde neticelendirir. Bunlar, ret, aynen kabul veya değiştirilerek kabuldür. TBMM, olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamesini reddetmiş ise, bu ret kararının Resmî Gazetede yayımlandığı gün olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamesi yürürlükten kalkmaktadır.

TBMM'nin olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameleri ile ilgili olarak verdiği ret, aynen kabul ve değiştirilerek kabul kararları, parlamento kararı olmayıp, kanun ile gerçekleştirilir. Bu noktadan sonra olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamesinin kanunlaştığı kabul edilmektedir⁵²².

2.2.2.6. Yargısal Denetimi

Olağan dönem kanun hükmünde kararnameleri, Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi normlardandır. Buna karşılık olağanüstü hâl kanun hükmünde

⁵²⁰ RG. 26.2.1976-15511.

⁵²¹ Esen, 2008, s. 239.

⁵²² Gözler, 2014, s. 369.

kararnameleri Anayasa Mahkemesinin denetimi dışında tutulmuştur⁵²³. 1982 Anayasasının 2017 Anayasa değişikliği öncesi 148'inci maddesi hükmüne göre, *“olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz”* hükmünü ihtiva etmektedir.

Bahse konu olan mülga madde, olağanüstü hâl uygulamaları, idarenin takdir yetkilerinin genişlemesi ve temel hak ve hürriyetlerin olağan dönemlere kıyasla daha fazla sınırlandırılmasına rağmen, bir hukuk rejimi olduğu ve hukuki olması gerektiği yönündeki yerleşik kamu hukuku ilkesine aykırı görülmektedir⁵²⁴. Ayrıca olağanüstü hâl rejiminde yer alan bu denetim yokluğunun, 1982 Anayasası'nın 15'inci maddesi ile sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde dahi korunmak istenen vatandaşlara tanınan çekirdek alanın fiiliyatta etkisiz kılabilceği düşünülmektedir⁵²⁵.

Olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerinin denetim dışında bırakılması birçok yazar tarafından eleştirilmiştir⁵²⁶. Ancak bu yasak Anayasa Mahkemesi tarafından kısmen aşılmıştır.

Anayasa Mahkemesi, önüne gelen bir metnin Resmî Gazetede geçmekte olan adıyla bağlı bulunmamaktadır. Metnin hukuki tasnifini Anayasa Mahkemesi bizzat ve serbestçe yapabilmektedir. Öncelikle bu metnin gerçekten bir olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamesi olup olmadığını araştırabilmektedir. Bu araştırma neticesinde ilgili metnin olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamesi olmadığını anlarsa, bu kararnameyi olağan dönem kanun hükmünde kararnamesi olarak kabul edip, bu metnin denetimini yapabilmektedir⁵²⁷.

Anayasa Mahkemesine göre, bir düzenleyici işlemin Anayasada düzenlenen anlamı ile olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamesi olarak nitelendirilebilmesi için üç şartın gerçekleşmiş olması gerekmektedir. Bunlardan ilki, olağanüstü halin yer bakımından

⁵²³ Fendoğlu, 2017, s. 116; Gözler, 2014, s. 369-370; Turabi, 2017, s. 33; Aliefendioğlu, 1992, s. 37; Tan, 1995, s. 351; Duran, 1995, s. 144, 153; Turhan, 1992, s. 13.

⁵²⁴ Özbudun, 2014, s. 264.

⁵²⁵ Gemalmaz, 1994, s. 264; Özbudun, 2014, s. 264-265.

⁵²⁶ Tanör, Bülent, Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu (3. Baskı), BDS Yayınları, İstanbul 1994, s. 226; Özbudun, s. 242.

⁵²⁷ Gözler, 2014, s. 370; Aliefendioğlu, 1992, s. 39; Tan, 1995, s. 351; Turhan, 1992, s. 33; Eroğlu, 1999, s. 36.

sınırlı olması sebebiyle, olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerinin hükümlerinin de yer bakımından olağanüstü hâl bölgesi dışına çıkmaması gerekmektedir⁵²⁸. Anayasa Mahkemesi 430 sayılı Kanun Hükmünde Kararname⁵²⁹,nin olağanüstü hâl bölgesi dışına taşan hükümlerini bu sebeple iptal etmiştir⁵³⁰.

Bir diğer şart, olağanüstü halin süre bakımından kısıtlı olmasından kaynaklanmaktadır. Olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameleri ancak olağanüstü halin veya sıkıyönetimin devam ettiği müddetçe uygulanabilmektedir⁵³¹. Anayasa Mahkemesine göre, *“Olağanüstü halin sona ermesine karşın, olağanüstü hâl KHK’sindeki kuralların uygulanmasının devam etmesi olanaksızdır”*⁵³².

Son olarak, olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameleri ile konu bakımından sınırlandırılmıştır. Bu sınır ise, kanun hükmünde kararnamelerin sıkıyönetimin veya olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda çıkarılabilmesi anlamına gelmektedir⁵³³. Anayasa Mahkemesinin konuya ilişkin 10.1.1991 tarihli ve E. 1990/25, K. 1991/1 sayılı içtihadına göre, olağanüstü halin gerekli kılmadığı konular, olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamesi ile düzenlenemez⁵³⁴.

Yine Anayasa Mahkemesi, 424 sayılı Kanun Hükmünde Kararname⁵³⁵,nin denetimi sırasında vermiş olduğu kararında,

“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

⁵²⁸ Özbudun, 2014, s. 265-266; Tan, 1995, s. 351-352; Turhan, 1992, s. 30.

⁵²⁹ RG. 16.12.1990-20727.

⁵³⁰ Anayasa Mahkemesinin 3.7.1991 tarihli ve E. 1991/6, K. 1991/20 sayılı kararı.

⁵³¹ Özbudun, 2014, s. 266.

⁵³² Anayasa Mahkemesinin 10.1.1991 tarihli ve E. 1991/25, K. 1991/1 sayılı kararı.

⁵³³ Kuzu, 1983, s. 88; Özbudun, 2014, s. 264; Turhan, 1992, s. 27-30; Eroğul, 1999, s. 34.

⁵³⁴ Anayasa Mahkemesi’nin 10.1.1991 tarihli ve E. 1990/25, K. 1991/1 sayılı kararına göre, *“Olağanüstü halin gerekli kılmadığı konuların olağanüstü hâl KHK’leriyle düzenlenmesi olanaksızdır. Olağanüstü halin gerekli kıldığı konular, olağanüstü halin neden ve amaç öğeleriyle sınırlıdır. İlân edilmiş olan olağanüstü halin nedeni şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin bozulmasıdır. Olağanüstü halin amacı, neden öğesiyle kaynaşmış durumdadır. Başka bir anlatımla, olağanüstü halin varlığını gerektiren nedenler saptandığında amaç öğesi de gerçekleşmiş demektir. Şu durumda olağanüstü hâl KHK’lerinin “olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda” olağanüstü halin amacı ve nedenleriyle sınırlı çıkarılmaları gerekir.”*, RG. 5.3.1992- 21162.

⁵³⁵ RG. 14.7.1987-19517.

kuralı niteliğinde görülen 1. madde bir Yetki Yasası'na dayanmadığından Anayasa'nın 91. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.”⁵³⁶

şeklinde hüküm tesis etmiştir. Kanun hükmünde kararnamenin yetki kanununa dayanması gerektiğine hükmetmiştir.

2.3. 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ SONRASI YÜRÜTMENİN YASAMA NİTELİĞİNDEKİ İŞLEMLERİ: CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ

16.04.2017 tarihinde, 21.1.2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun halk oylamasına sunularak kabul edilmesi ile birlikte, Türkiye'nin hükümet sisteminin başkanlık sistemine dönüştüğü ifade edilmişti. Artık yürütme yetkisi önceki sistemde olduğu gibi cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu arasında bölüşülmekte olmayıp, tek başına devlet başkanı tarafından kullanılmaktadır⁵³⁷.

Genel olarak sistem değişikliğine ilişkin hükümlerin yürürlük tarihi, 6771 sayılı Kanun'un 18'inci maddesi hükmüne göre, “Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanının göreve başladığı tarihte” yürürlüğe girecektir. Buna binaen, 24.6.2017 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı ve Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimine ilişkin Yüksek Seçim Kurulu'nun 4.7.2018 tarih ve 952 sayılı kararı⁵³⁸ neticesinde,

⁵³⁶ Anayasa Mahkemesinin 10.1.1991 tarihli ve E. 1990/25, K. 1991/1 sayılı kararı. Ayrıca Anayasa Mahkemesinin aynı yöndeki 3.7.1991 tarihli ve E. 1991/6, K. 1991/20 sayılı kararı da incelenebilir.

⁵³⁷ Özbudun, 2017, s. 327; Alkan, Haluk, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yasama Denetimi”, Yeni Türkiye, C. 94, 2017, s. 1-2, <http://www.yeniturkiye.com/samplechapters/94/007.pdf> (Erişim Tarihi: 22.6.2018); Ardiçoğlu, Artuk, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Ankara Barosu Dergisi, S. 3, 2017, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/2143/22203.pdf> (Erişim Tarihi: 21.5.2018), s. 23; Anayasa Değişikliği ile ilgili tartışma ve eleştiriler için bkz. Kaboğlu, İbrahim, “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (10 Aralık 2016)”, Ankara Barosu Dergisi, S. 4, 2016, <http://dergipark.gov.tr/abd/issue/33847/374815> (Erişim Tarihi: 15.6.2018); Esen, 2016; Gözler, Kemal, “Elveda Kuvvetler Ayrılığı, Elveda Anayasa 10 Aralık 2016 Tarihli Anayasa Değişikliği Teklifi Hakkında Bir Eleştiri”, Ankara Barosu Dergisi, S. 4, 2016, <http://dergipark.gov.tr/abd/issue/33847/374813> (Erişim Tarihi: 16.5.2018); Coşkun, Vahap, “16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi”, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 22, S. 36, 2017, <http://dergipark.gov.tr/duhfd/issue/30307/327096> (Erişim Tarihi: 16.5. 2018); Gönenç, Levent, “2017 Anayasa Değişikliği Sürecine Dair Notlar”, [http://www.tepav.org.tr/upload/files/1493836530-7.2017 Anayasa Degisikligi Surecine Dair Notlar.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1493836530-7.2017%20Anayasa%20Degisikligi%20Surecine%20Dair%20Notlar.pdf) (Erişim Tarihi: 20.5.2018).

⁵³⁸ RG. 4.7.2018- 30468 mük.

seçilen Cumhurbaşkanının yemin etmek suretiyle göreve başladığı 9.7.2018 tarihinde ilgili hükümler yürürlüğe girmiş bulunmaktadır.

Anayasa değişikliği ile beraber, 1982 Anayasasının ‘Yürütme yetkisi ve görevi’ kenar başlıklı 8’inci maddesinde yer alan ‘Bakanlar Kurulu’ ibaresi ilga edilerek, yürütme yetkisi ve görevinin cumhurbaşkanı tarafından, anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceği düzenlenmiştir. Bu madde bakımından, Anayasa değişikliği öncesinde Bakanlar Kurulunun yürütmeye dair sahip olduğu yetkiler tek başına cumhurbaşkanında toplanmış ve yürütmeye ilişkin düzenleyici işlemler ve bunların içerikleri de baştan dzenlenmiřtir⁵³⁹.

Yeni sistemde Anayasada sayılan yürütmenin düzenleyici işlemleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmeliktir. Öte yandan yürütmenin uygulamada düzenleme yaptığı ve idarenin adsız düzenleyici işlemleri adı altında uygulanan genelge, usul ve esaslar gibi işlemlerin de bu sistemde uygulanmaya devam etmektedir⁵⁴⁰.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yolu, Türk Anayasa Hukukunun yeni bir düzenleyici işlemi olarak grlmektedir⁵⁴¹. 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Hakkında Kanun Teklifinin erve 9’uncu maddesinin gerekçesinde,

“Bu düzenlemeyle kararnamelerin, yürütmenin ihtiyaını 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”

denilmektedir. Bu gerekçe metnine göre, kanunlar ile kararnamelerin atışması halinde, kanunların kararnamelerden üstün olacağı anlařılmaktadır⁵⁴².

Hukuki düzenlemelerindeki farklılıklar nedeni ile Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve olağanüstü dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri olmak üzere iki kısımda incelenecektir.

⁵³⁹ İzci, Ferit ve Mehmet Sarıtürk, “Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilen Cumhurbaşkanlığı Sisteminin İdari Yapı ve İşleyişe Etkisi”, 2nd International Scientific Researches Congress on Humanities and Social Sciences (IBAD), İstanbul 2017, <http://dergipark.gov.tr/ibad/issue/32857/370227> (Erişim Tarihi: 11.5.2018), s. 524; Ardıçoğlu, 2017, s. 24-25.

⁵⁴⁰ Cumhurbaşkanlığı Genelgeleri için bkz. <http://www.mevzuat.gov.tr/CumhurbaskanligiGenelgeleri.aspx> (Erişim Tarihi: 16.1.2019)

⁵⁴¹ İba, şeref, Türk Anayasa Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara 2018, s. 245.

⁵⁴² A.g.e.

2.3.1. Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

1982 Anayasası, olağan ve olağanüstü yönetim usulüne ilişkin olmak üzere Cumhurbaşkanlığı kararnamesine ilişkin farklı hususları düzenlemiştir. Bu bakımdan olağan ve olağanüstü yönetim rejimindeki farklılıklar sebebiyle, olağan dönemlerde çıkarılan ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kavramından genel olarak anlaşılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini ‘*olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri*’ başlığı altında incelemek uygun görülmüştür.

2.3.1.1. Kavram, Türk Hukukuna Girişi ve Hukuki Niteliği

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, cumhurbaşkanının kaynağını doğrudan 1982 Anayasası’ndan aldığı yetki ile yürütmeye ilişkin konularda çıkarabildiği ve normlar hiyerarşisinde olağan dönemlerde kanunların altında, olağanüstü dönemlerde ise kanunlarla aynı güce sahip olmak üzere tesis ettiği işlemlerdir⁵⁴³.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Hakkında Kanun’un kabul edilmesi ile birlikte, Türk Anayasa Hukukuna dahil olan yürütmenin düzenleyici bir işlemidir. 1982 Anayasası’nın cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini sayan 104’üncü maddesinin 17’nci fıkrasına göre, “*Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir*”.

Türk hukukunda nasıl ki “*kanun*” ifadesi bir hukuki işlemin yasama işlemi olduğunu göstermekteyse, “*kararname*” ifadesi de bir hukuki işlemin yürütme işlemi olduğu göstermektedir⁵⁴⁴. Organik ve maddi kriterlere göre Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini değerlendirmek gerekirse, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri işlemi yapan organın esas alındığı organik kritere göre yürütme işlemi; işlemin niteliğinin esas alındığı maddi kritere göre ise yasama işlemi niteliğindedir⁵⁴⁵. Bir kanuna dayanmaksızın,

⁵⁴³ Yıldırım, Turhan, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, C. 23, S. 2, 2017, <http://dergipark.gov.tr/maruhad/issue/36535/414732> (Erişim Tarihi: 15.5.2018), s. 16; İba, 2018, s. 247; Gözler, 2018 (B), s. 376, 380.

⁵⁴⁴ Tanör, Bület ve Necmi Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku (17. Bası), Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul 2018, s. 436; Teziç, 1972, s. 7.

⁵⁴⁵ Gözler, 2018a, s. 345-349; Söyler, 2018, s. 150.

kanunun olmadığı alanda cumhurbaşkanı doğrudan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapabilmektedir⁵⁴⁶.

Parlamente sistemde, yürütme düalist yapıda olup iki başlılığın sonucu olarak, kararnameler Bakanlar Kurulu ile cumhurbaşkanının iradeleriyle gerçekleştiriliyordu. Birer yürütme işlemi olan kanun hükmünde kararname, tüzük ve Bakanlar Kurulu kararları kararname türünde işlemlerdi. Fakat bunların dışında yürütmenin işleyişine ilişkin atama, görevden alma işlemleri gibi sübjektif, birel nitelikli kararname adı altında yapılan birtakım işlemler de vardı⁵⁴⁷.

2017 Anayasa değışikliğı ile benimsenen yeni hükümet sisteminin yürürlüğe girmesi ile birlikte, artık yürütme organı monist yapıda dizayn edilmiş olup yalnızca cumhurbaşkanından oluşmaktadır. Bu bakımdan kararnameler de cumhurbaşkanının iradesiyle varlık gösterecektir. 2017 değışikliğı öncesinde, yürütme organı tarafından farklı isimlerle gerçekleştirilen bu işlemler, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi şeklinde yapılmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, kanunların uygulamasını göstermek üzere çıkarılabileceğı gibi, atama, görevden alma gibi birel, sübjektif nitelikte işlemler de olabilmektedir⁵⁴⁸. Ancak uygulamada birel nitelikli işlemlerin cumhurbaşkanı kararı ile düzenlendiğı görülmektedir. Bu bakımdan birel nitelikte Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılablmesinin önünde bir engel olmamakla birlikte bu birel nitelikteki işlemlerin de Anayasa Mahkemesinin denetimine açık olacağı düşünölmektedir⁵⁴⁹.

Kanun hükmünde kararnameler, yürürlükteki kanun hükümlerini değıştirebilmekte ve kaldırabilmekteydi. Bu yönüyle, kanun hükmünde kararnamelerin, kanun gücündeydiler. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ise, normlar hiyerarşisinde kanunların altında yer alan düzenleyici işlemlerdir⁵⁵⁰. Zira 104'üncü madde hükmüne göre, münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörölen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamamakta olup daha evvel kanun ile düzenlenmiş alanlarda da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapılamamaktadır. Yine Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile

⁵⁴⁶ Gözler, 2018a, s. 361-362.

⁵⁴⁷ Yıldırım, 2017, s. 16; Tanör, 2018, s. 436-437.

⁵⁴⁸ Özbudun, 2017, s. 315-316; Yıldırım, 2017, s. 16; Tanör, 2018, s. 437-438.

⁵⁴⁹ Gözler, 2018b, s. 333, 365.

⁵⁵⁰ Tanör, 2018, s. 438; Ardıçoğılu, 2017, s. 41; Yıldırım, 2017, s. 23; Özbudun, 2017, s. 250-251; Söyler, 2018, s. 78.

düzenlenen bir konu hakkında sonradan TBMM tarafından kanun çıkarılması halinde, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi geçersiz hale gelmektedir⁵⁵¹.

2.3.1.2. Yetki

2017 Anayasa değişikliği ile Türk hükümet sisteminde yürütme erkini, cumhurbaşkanı tek başına temsil etmektedir. 1982 Anayasasının 104'üncü maddesi uyarınca da cumhurbaşkanı yürütmeye ilişkin yetkilerini kullanırken Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmektedir.

Diğer bir ifade ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesini çıkarma yetkisi, tek başına cumhurbaşkanına ait bir yetkidir⁵⁵². Kanun hükmünde kararnameler uygulamasındaki gibi bir yetki kanunu ile yetkilendirme söz konusu olmayıp, cumhurbaşkanı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yetkisini doğrudan 1982 Anayasası'ndan almaktadır⁵⁵³.

2.3.1.3. Konu

1982 Anayasası'nın cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 104'üncü maddesi hükmüne göre, cumhurbaşkanı yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmektedir. Cumhurbaşkanına Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile asli, ilkel ve TBMM'den bağımsız bir idari düzenleme yapma yetkisi tanındığı görülmektedir⁵⁵⁴. Şu hâlde, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin konu bakımından ilk sınırını cumhurbaşkanının yürütme yetkisine ilişkin yetkisi oluşturmaktadır. Anayasa hükmünün mefhumu muhalifinden cumhurbaşkanının yürütme yetkisine ilişkin olmayan konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkaramayacağı anlaşılmaktadır⁵⁵⁵.

⁵⁵¹ Konu ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Özbudun, 2017, s. 250-251, 314-315; Fendoğlu, 2017, s. 117-118; Tanör, 2018, s. 437; Gülener, 2017, s. 13.

⁵⁵² Tanör, 2018, s. 437.

⁵⁵³ Gözler, 2018b, s. 366; Özbudun, 2017, s. 250-251; Ardıçoğlu, 2017, s. 48; Kaboğlu, 2016, s. 40; Tunç, 2018b, s. 221.

⁵⁵⁴ Coşkun, 2017, s. 18; Gülener, 2017, s. 13; Ardıçoğlu, 2017, s. 25.

⁵⁵⁵ Gözler, 2018b, s. 367-368; Söyler, 2018, s. 84; Ülgen, Özen, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri", Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 15, S. 1, 2018, s. 27, <https://www.jurix.com.tr/article/14340> (Erişim Tarihi: 7.10.2018).

Aynı madde ile cumhurbaşkanının hangi konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabileceği hüküm altına alınmıştır. Öyle ki, cumhurbaşkanı yürütme yetkisine ilişkin olsa dahi, 1982 Anayasası'nın *“ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler”* bakımından Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkaramamaktadır. Bu konu sınırlamasının 2017 Anayasa değişikliği öncesi dönemde Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılmakta olan kanun hükmünde kararnameler rejimi ile paralel bir düzenleme niteliği taşıdığı görülmektedir. Zira yukarıda da bahsettiğimiz üzere, Anayasanın mülga 91'inci maddesinde de Bakanlar Kurulu'nun olağanüstü hâl ve sıkıyönetim halleri dışında, *“Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler”* bakımından kanun hükmünde kararname ile düzenleme yapılamayacağı belirtilmekteydi⁵⁵⁶.

Ayrıca 104'üncü maddede, kanunda açıkça düzenlenen konuların Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenemeyeceği de ifade edilmiştir. Bu bakımdan, daha evvel kanun ile açıkça düzenlenmiş bir konu, Cumhurbaşkanlığı kararnamesine konu olamayacaktır⁵⁵⁷. Ancak doktrinde tartışmalı olan husus, bir konunun açıkça düzenlenmesinden ne anlaşılması gerektiğidir. İlgili konu hakkında kanun çıkarılması ile o konunun açıkça düzenlenmiş mi sayılacağı, yoksa konunun kapsamlı olarak düzenlenmesinin mi açıkça düzenleme kavramı olarak kabul edileceği belirsiz görülmektedir⁵⁵⁸.

Yine, madde metninde gösterilen sınırlamalardan birisi de *“Anayasada münhasıran kanun ile düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.”* yönündeki husustur⁵⁵⁹. Münhasır kanun alanı, yalnızca kanun ile düzenlenmesi öngörülen özgü bir alanı ifade etmektedir. Ancak Türk hukukunda münhasır kanun alanı olmadığı ifade edilmektedir⁵⁶⁰. 2017 Anayasa değişikliği öncesinde anayasa tarafından kanunla düzenleneceği öngörülen konuların kanun hükmünde kararnameler ile düzenlenebildiği görülmektedir⁵⁶¹. Ayrıca Anayasa Mahkemesi,

⁵⁵⁶ Özbudun, 2017, s. 251; Ardıçoğlu, 2017, s. 34, Coşkun, 2017, s. 18; Gözler, 2018b, s. 368; Söyler, 2018, s. 87-88; Ülgen, 2018, s. 27.

⁵⁵⁷ Ardıçoğlu, 2017, s. 40; Tanör, 2018, s. 437.

⁵⁵⁸ Gözler, 2018b, s. 372; Söyler, 2018, s. 98.

⁵⁵⁹ Tanör, 2018, s. 437; Ülgen, 2018, s. 27; Coşkun, 2017, s. 18; Esen, 2016, s. 55-56.

⁵⁶⁰ Ülgen, 2018, s. 28; Gözler, 2018b, s. 370.

⁵⁶¹ Gözler, 2017, s. 363.

16.5.1989 tarih ve E. 1989/4, K. 1989/23 sayılı kararında, “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” demek suretiyle Anayasa’da kanun ile düzenleneceğini öngörülen bir konunun temel hak ve hürriyetlere ilişkin sınırlamaya aykırı olmadıkça kanun hükmünde kararname ile de düzenlenebileceğini hüküm altına almıştır.

1982 Anayasasının 2’inci kısım, 3’üncü bölümünde yer alan ‘Kıyılardan yararlanma’ kenar başlıklı 43’üncü maddesi, ‘Toprak mülkiyeti’ kenar başlıklı 44’üncü maddesi, ‘Kamulaştırma’ kenar başlıklı 46’ncı maddesi, ‘Devletleştirme ve özelleştirme’ kenar başlıklı 47’nci maddesi, ‘Çalışma şartları ve dinlenme hakkı’ kenar başlıklı 50’nci maddesi, ‘Sendika kurma hakkı’ kenar başlıklı 51’inci maddesi, ‘Toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkı’ kenar başlıklı 53’üncü maddesi, ‘Grev hakkı ve lokavt’ kenar başlıklı 54’üncü maddesi, ‘Sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması’ kenar başlıklı 56’ncı maddesi, ‘Sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gerekenler’ kenar başlıklı 61’inci maddesi ve ‘Tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunması’ kenar başlıklı 63’üncü maddesi ilgili hak ve ödevlerin kanun ile düzenleneceğini hüküm altına almıştır. Bu düzenlemeler bakımından ‘ancak kanunla düzenlenir’ ifadesi kullanılmadığından münhasır kanun alanının oluşmadığı düşünülmektedir⁵⁶².

Buna ek olarak, Anayasa’nın ‘Temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması’ kenar başlığını taşıyan 13’üncü maddesi hükmüne göre, “Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlandırılabilir.” Bu hüküm de göz önüne alındığında, temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması münhasıran kanun ile düzenlenmesi öngörülen bir alan olarak belirlenmiştir. Kaldı ki maddede geçen ‘ancak’ ibaresinin münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken alanı ifade ettiği düşünülmektedir. Bu sebeple, temel hak ve hürriyetleri sınırlandıran bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabilmesi de mümkün görünmemektedir⁵⁶³. Ayrıca, Anayasa’nın ‘Suç ve cezalarla ilişkin esaslar’

⁵⁶² Gözler, 2018b, s. 370; Söyler, 2018, s. 91-95; Köker, Levent, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Üzerine Bazı Tespitler ve Eleştiriler”, <http://leventkoker.blogspot.com/2017/01/cumhurbaskanlg-kararnamesi-uzerine-baz.html> (Erişim Tarihi: 4.11.2018).

⁵⁶³ Yıldırım, 2017, s. 25.

kenar başlıklı 38’inci maddesinin 3’üncü fıkrasının ifadesine göre, “*Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur*” hükmü münhasır kanun alanı oluşturmaktadır. Anayasa’nın ‘Türk vatandaşlığı’ kenar başlıklı 66’ncı maddesinin 3’üncü fıkrasına göre, “*Vatandaşlık, kanunun gösterdiği şartlarda kazanılır ve ancak kanunda gösterilen hallerde kaybedilir*”. Madde metnine bakıldığında, vatandaşlığın kaybedilmesi ancak kanunla düzenlenebilecek bir konu olarak belirlenmiş olup münhasır kanun alanı oluşturduğunun kabulü gerekmektedir⁵⁶⁴.

Öte yandan, anayasa değişikliği neticesinde cumhurbaşkanına kararname ile düzenleme yapabileceği özerk bir alan tanınmıştır⁵⁶⁵. Anayasanın 104’üncü maddesinin 9’uncu fıkrası hükmüne göre, cumhurbaşkanı üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenler⁵⁶⁶. 10.7.2018 tarihli ve 3 numaralı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi⁵⁶⁷ ile düzenleme yapılmıştır.

106’ncı maddenin son fıkrasına göre, “*Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir*”. Bu husus, 15.7.2018 tarihli ve 4 numaralı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi⁵⁶⁸ ile ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Yine ‘Devlet Denetleme Kurulu’ kenar başlıklı 108’inci maddenin 4’üncü fıkrasına göre, “*Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir*”. Devlet Denetleme Kurulu hakkında çıkarılan 15.7.2018 tarihli ve 5 numaralı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi⁵⁶⁹ ile kuruma ilişkin hususlar düzenleme altına alınmıştır.

⁵⁶⁴ Gözler, 2018b, s. 371.

⁵⁶⁵ Ülgen, 2018, s. 16-26; Söyler, 2018, s. 110-111; Gözler, 2017, s. 64; Aksi görüş için, bkz. Arđıçoğlu, 2017, s. 44.

⁵⁶⁶ Üst düzey kamu yöneticilerinin kimleri kapsadığının belirsiz olması, Öğretide eleştirilmektedir. Bkz. Coşkun, 2017, s. 17; Arđıçoğlu, 2017, s. 26; Tanör, 2018, s. 438; Coşkun, 2017, s. 17.

⁵⁶⁷ RG. 10.7.2018-30474.

⁵⁶⁸ RG. 15.7.2018-30479.

⁵⁶⁹ RG. 15.7.2018-30479.

‘*Milli Güvenlik Kurulu*’ kenar başlıklı 118’inci maddenin 6’ncı fıkrasına göre, “*Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir*”. 15.7.2018 tarihli ve 6 numaralı Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi⁵⁷⁰ ile Milli Güvenlik Kurulunun teşkilat yapısı ve görevleri düzenlenmiştir.

Anayasanın ‘*İdare*’ kenar başlıklı 123’üncü maddesinin son fıkrasına göre, “*Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur*”. 2017 Anayasa değişikliği öncesinde 123’üncü madde hükmüne göre, kamu tüzel kişilikleri yalnızca kanunla kurulmaktayken, artık Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile de kamu tüzel kişiliği kurulabilmektedir. Son olarak bu maddenin uygulaması, 16.7.2018 tarihli ve 11 numaralı Devlet Arşivleri Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi⁵⁷¹ ile arşiv hizmet ve faaliyetlerini düzenlemek ve kamuda belge yönetimini sağlamak üzere Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak genel bütçeye tabi Devlet Arşivleri Başkanlığı’nın kurulmasında, 24.7.2018 tarihli ve 13 numaralı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi⁵⁷² ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı’nın kurulmasında ve yine 13.12.2018 tarihli ve 23 numaralı Türkiye Uzay Ajansı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi⁵⁷³ ile Türkiye Uzay Ajansı’nın kurulmasında görülmektedir.

Konu bakımından Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanun hükmünde kararnamelerin farklı sınırlara tabi olduğu görülmektedir. Zira, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için TBMM tarafından önceden verilen bir yetki kanunu aranmamakta olup yetki kanunu ile belirli konularda verilen bir yetkiden söz edilememektedir. 104’üncü madde hükmüne göre, ‘*yürütme yetkisine ilişkin*’ her konuda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabilmekte, herhangi bir sınırlama yapılmadığı görülmektedir. İbareden anlaşıldığı üzere, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin konu bakımından sınırının belirsiz ve oldukça geniş bir alanı kapsadığı düşünülmektedir⁵⁷⁴.

Anayasanın 123’üncü maddesine göre, “.. *Kamu tüzel kişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.*” Bu maddeye binaen, ülkenin en geniş

⁵⁷⁰ RG. 15.7.2018-30479.

⁵⁷¹ RG. 16.7.2018-30480.

⁵⁷² RG. 24.7.2018-30488.

⁵⁷³ RG. 13.12.2018-30624.

⁵⁷⁴ Esen, 2016, s. 56; Özbudun, 2017, s. 251.

kapsamlı teşkilatı olan bakanlıkların merkez ve taşra örgütlenmesi, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulabilir⁵⁷⁵. Bu bakımdan idarede bütünlük ilkesinin pekiştiği düşünülmektedir⁵⁷⁶. Kaldı ki, daha önce ifade ettiğimiz üzere, Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bu hususta kapsamlı bir düzenleme yapılmıştır.

Son olarak, 2017 Anayasa değişikliği öncesinde, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin tek uygulaması, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği hususuydu. Ancak söz konusu anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği kenar başlıklı 107'inci madde ilga edilmiştir⁵⁷⁷.

2.3.1.4. Şekil ve Usul

Şeklen ve usulen, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi de kararname şeklinde gerçekleştirilmektedir. Cumhurbaşkanı tarafından imzalanan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri 1982 Anayasası'nın 104'üncü maddesinin 19'uncu fıkrası hükmüne göre, *“yayımdan sonraki bir tarih belirlenmemişse, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girer”*. 15.7.2018 tarihli ve 10 numaralı Resmî Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi⁵⁷⁸,nin 7'nci maddesi de aynı hususu tekrar etmekte olup, *“Kanunlar, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve yönetmelikler ile diğer düzenlemeler, ayrıca bir yürürlük tarihi belirtilmemiş ise Resmî Gazete’de yayımlandıkları gün yürürlüğe girer.”* Şeklinde düzenlenmiştir. Her iki ifadeden anlaşılacağı üzere, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin şekil şartları, cumhurbaşkanı tarafından imzalanması ve Resmî Gazetede yayımlanmasıdır. Yürürlük tarihi olarak ileri bir tarih belirlenebilmektedir. Öyle ki, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yürürlük tarihi olarak ileri bir tarih belirlenmiş ise, Resmî Gazetede yayımlandığı tarih değil, gösterilen tarihte yürürlüğe girecektir. Ancak Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde yürürlük tarihi belirtilmemiş ise, kural olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlüğe girecektir.

⁵⁷⁵ Yıldırım, 2017, s. 16; Arıçoğlu, 2017, s. 35.

⁵⁷⁶ İzci, 2017, s. 527.

⁵⁷⁷ Özbudun, 2017, s. 251.

⁵⁷⁸ RG. 15.7.2018- 30479.

2017 Anayasa değişikliği öncesinde kanun hükmünde kararnameler, yayımlandıkları gün TBMM’ye sunulmaktaydı. 2017 Anayasa değişikliği sonrası Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için TBMM denetimi öngörülmemektedir. Bu bakımdan Resmî Gazete yayımlandığı şekliyle yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin TBMM tarafından onaylanması aranmamaktadır⁵⁷⁹.

2017 Anayasa değişikliği ile 1982 Anayasası’na eklenen Geçici 21’inci maddenin (B) bendine göre,

“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.”

Bu madde gereğince, TBMM, sisteme ilişkin olarak kanunlarda yer alan bakanlığa ve bakanlar kuruluna ilişkin ibareleri değiştirmeleri ve gerekli düzenlemeleri yapmaları için altı aylık süre verilmiştir. Diğer taraftan cumhurbaşkanına da gerekli değişiklikleri Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yapması için altı aylık bir geçiş süresi tanınmıştır⁵⁸⁰. Devlet Denetleme Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu’nun Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenmesi ile ilgili kurulları düzenleyen kanunlar yürürlükten kalkmıştır.

Kamu tüzel kişilikleri ise hem kanun hem de Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kurulabilmektedir. Bu sebeple, bunlarla ilgili düzenleme yapılabilmesi için tanınan istisnai bir süre mevcut olmayıp, kamu tüzel kişilikleri Geçici 21’inci madde hükmüne dahil grlmemektedir⁵⁸¹.

2.3.1.5. Yargısal Denetim

1982 Anayasasının 2017 Anayasa değişikliği ile değişik 148’inci maddesi hükmüne göre, Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi normlar arasında Cumhurbaşkanlığı kararnameleri de sayılmıştır⁵⁸².

⁵⁷⁹ Gözler, 2018b, s. 375; zbudun, 2017, s. 250.

⁵⁸⁰ Yıldırım, 2017, s. 27.

⁵⁸¹ A.g.e.

⁵⁸² Tanör/Yüzbaşıoğlu, 2018, s. 521; Yıldırım, 2017, s. 15; zbudun, 2017, s. 250; Fendoğlu, 2017, s. 116; Gülener/Miş, 2017, s. 13; Ardıçoğlu, 2017, s. 35; Coşkun, 2017, s. 18.

Anayasa Mahkemesinin ‘Görev ve Yetkileri’ni gösteren Anayasanın değişik 148’inci maddesinin 1’inci fıkrasına göre, Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini şekil ve esas bakımından denetleyebilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin bazıları birel-düzenleyici işlem niteliğinde olup bazıları ise, doğrudan Anayasadan kaynaklanan yürütme işlemi niteliğindedir. Mesela üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasları düzenleyen Cumhurbaşkanlığı kararnameleri; kamu tüzelkişiliği oluşturan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri; bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnameleri; Devlet Denetleme Kurulu Genel Sekreterliği’nin teşkilatı ve görevlerini düzenleyen Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yasal dayanağa ihtiyaç duyulmadan doğrudan anayasadan kaynaklanan yetkiyle cumhurbaşkanı tarafından tesis edilebilecek işlemler olarak görülmektedir. Kaynağını doğrudan anayasadan alan bu tür Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin anayasallık denetiminin Anayasa Mahkemesi tarafından yapılmasının gerektiği ancak kaynağını yasadan alan, yasaya dayalı olarak çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ise Danıştayın denetimine tabi tutulmasının uygun olduğu ifade edilmektedir⁵⁸³.

Diğer bir görüşe göre ise, böyle bir aykırılığın aynı zamanda Anayasa’ya da aykırılık teşkil edeceği ve bu sebeple Anayasa Mahkemesinde denetlenmesinin daha olası görüldüğü ifade edilmektedir⁵⁸⁴. Bu hususta 2575 sayılı Danıştay Kanunu’nun 2.7.2018 tarih ve 703 sayılı KHK ile değişik 24’üncü maddesi önem teşkil etmektedir. Danıştay Kanunu’nun 24’üncü maddesine göre, Cumhurbaşkanlığı kararları ve cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri dışındaki düzenleyici işlemler Danıştay’ın denetimine tabidir. Bu bakımdan genel esasları belirleyen Cumhurbaşkanlığı kararnamesine dayanarak çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararlarının da yargısal denetimi ilk derece mahkemesi olarak Danıştay tarafından yapılmaktadır.

148’inci maddenin 2’nci fıkrasında, sadece kanunların ve anayasa değişikliklerinin şekil bakımından denetiminin sınırları gösterilmiştir. Oysaki ilgili fıkra kapsamında Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil bakımından, hangi yönlerden denetleneceğine

⁵⁸³ Yıldırım, 2017, s. 17.

⁵⁸⁴ Özbudun, 2017, s. 386.

yer verilmemiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin, cumhurbaşkanının iradesi ile geçerlilik kazanacağı göz önüne alındığında, kanunlar gibi teklif, çoğunluk ve oylama safhaları söz konusu olamayacağından, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil bakımından denetiminin salt kararnamede cumhurbaşkanının imzasının yer alıp almadığının denetimi ve Resmî Gazetede yayımlanıp yayımlanmadığı ile mi sınırlı tutulacağı anlaşılamamaktadır.

Yine 148'inci maddenin 2'nci fıkrasında, *“kanunun yayımlandığı tarihten itibaren on gün geçtikten sonra, şekil bozukluğuna dayalı iptal davası açılmaz; def'i yolu ileri sürülemez”* hükmü yer almaktadır. Ancak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil bakımından denetiminde on günlük süre öngörülmemiştir. Bu bakımdan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hem şekil bakımından hem de esas bakımından denetiminde dava açma süresi Anayasanın 151'inci maddesi gereğince altmış gündür.

148'inci maddenin 2'nci fıkrası hükmüne göre, şekil bakımından denetim, cumhurbaşkanı veya TBMM üyelerinin beşte biri tarafından talep edilebilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin esas bakımından anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurulabilir. Anayasa Mahkemesinin esas bakımından yapacağı inceleme, 104'üncü maddenin 17'inci fıkrası hükmündeki sınırlamalara uyulup uyulmadığı yönünde olmaktadır. Yukarıda da bahsedildiği üzere, kanunun açıkça düzenlemiş olduğu alanlarda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Yine Anayasanın münhasıran kanunla düzenlenmesini öngördüğü alanlarda da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz⁵⁸⁵. Anayasa Mahkemesinin önüne bu sınırlamalara aykırı bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin gelmesi durumunda, esas bakımından anayasaya aykırılık teşkil eden bu normun iptaline hükmedilmesi yerinde olur. Öte yandan, *“Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler”* bakımından da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı hüküm altına alınmıştır⁵⁸⁶. Buna binaen, bahsedilen haklar bakımından Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapılması halinde, Anayasa Mahkemesi bu normu esas bakımından denetleyerek, iptaline karar verebilir.

⁵⁸⁵ Ardıçoğlu, 2017, s. 38.

⁵⁸⁶ Ardıçoğlu, 2017, s. 38.

1982 Anayasası'nın yeniden düzenlenen 150'inci maddesi hükmüne göre, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri iptal davalarına konu olabilmektedir. Şöyle ki, *“..Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin.... belirli madde veya hükümlerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası”* açılabilir. Dava açma hakkı, söz konusu madde ile *“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, TBMM'de en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubuna ve TBMM'nin üye tamsayısının beşte biri tutarındaki milletvekiline ait olan iptal davası açma hakkının, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Resmî Gazetede yayınlandığı tarihten itibaren altmış gün içerisinde kullanılması gerekmektedir⁵⁸⁷.

Anayasanın yeniden düzenlenen 152'nci maddesi hükmüne göre, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri somut norm denetimine de tabidir⁵⁸⁸. Öyle ki, bir davaya bakmakta olan mahkeme, davaya uygulanacak Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümlerini re'sen anayasaya aykırı gördüğü takdirde veyahut dava taraflarından birisinin ileri sürmüş olduğu Anayasaya aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanaatine varması halinde, Anayasa Mahkemesinin konu ile ilgili kararına kadar davayı geri bırakacaktır⁵⁸⁹.

Anayasa Mahkemesi, iptal davası veya itiraz yolu ile önüne gelen Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin tamamını veya bir bölümünü Anayasaya aykırı görerek iptal edebilmektedir. Ancak 153'üncü maddeye göre, Anayasa Mahkemesi iptal hükmünü verirken, kanun koyucu gibi davranmak suretiyle, yeni bir uygulamaya yol açacak şekilde hüküm veremeyecektir. Bu madde hükmü bakımından da kanun hükmünde kararnameler rejimine paralel bir düzenlemenin yer aldığı görülmektedir.

Bireysel başvuru denetimi bakımından ise, 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun⁵⁹⁰'un 45'inci maddesinin 3'üncü fıkrasına göre, yasama işlemleri ve düzenleyici idari işlemler aleyhine doğrudan bireysel

⁵⁸⁷ Tanör, 2018, s. 547.

⁵⁸⁸ Tanör, 2018, s. 551.

⁵⁸⁹ Tanör, 2018, s. 549-551.

⁵⁹⁰ RG. 2.4.2011- 27894.

başvuru yapılamaz⁵⁹¹. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hem ilk el düzenleme olduğu hem de ikinci el, türev bir düzenleyici idari işlem niteliğinde olduğu düşünülse de doğrudan bireysel başvuruya konu edilememektedir. Ancak Anayasanın 148'inci maddesi ile 6216 sayılı Kanun'un 45'inci maddesi göz önüne alındığında, kişiler Anayasada koruma altına alınmış olan temel hak ve özgürlüklerinden Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamında yer alan birinin, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin uygulanması ile kamu gücü tarafından ihlal edildiği iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinden önce tüketilmesi öngörülen hukuk yollarının tüketilmesini takip eden otuz gün içinde, hukuki bir yol ön görülmemişse, ihlalden itibaren veya ihlalin öğrenilmesinden itibaren otuz gün içerisinde Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru yapılabilir.

2.3.2. Olağanüstü Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

1982 Anayasası, olağan ve olağanüstü yönetim usulüne ilişkin olmak üzere Cumhurbaşkanlığı kararnamesine ait farklı hususları düzenlemiştir. Bu sebeple olağan ve olağanüstü yönetim rejimindeki farklılıklar sebebiyle, olağanüstü dönemlerde çıkarılan ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin istisnai uygulaması olarak anlaşılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini '*olağanüstü dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri*' başlığı altında incelemek uygun görülmüştür.

Öncelikle olağanüstü dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kavramı, Türk hukukuna girişi ve hukuki niteliği açıklanarak, sonrasında bu kararnameler yetki, konu, şekil ve usul unsurları bakımından değerlendirilecektir. Son olarak bu kararnamelerin yargısal denetimi açıklanmaya çalışılacaktır.

2.3.2.1. Kavram ve Hukuki Niteliği

Olağanüstü hâl, yukarıda da izah edilmeye çalışıldığı üzere, belirli sebeplerle ilan edilen ve geçici olarak kişilerin temel hak ve hürriyetlerini kısmen veya tamamen

⁵⁹¹ Konu hakkında bkz. Şirin, Tolga, Türkiye'de Anayasa Şikayeti (Bireysel Başvuru), On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2013, s. 312; Çınar, İbrahim; "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin Yargı Yetkisi ve Mağdurluk Statüsü", Bireysel Başvuru İnceleme Usulü ve Kabul Edilebilirlik Kriterleri (Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Anayasa Mahkemesi) (Ed: Musa Sağlam), Ankara 2013, s.195-196; Erdinç, Tahsin; "Karşılaştırmalı olarak Türk Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Hakkı(Anayasa Şikâyeti)", TAAD, Y. 6, S. 20, Ocak 2015, s. 110; Kaboğlu, İbrahim Ö.; Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar), 8. Baskı, İstanbul 2012, s. 348; Tanör, 2018, s. 559.

durdurulmasına ve gerçek ve tüzel kişiler için para, mal ve çalışma yükümlülüklerinin getirilmesine olanak veren bir olağanüstü yönetim usulüdür⁵⁹².

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Hakkında Kanun'un 11.2.1017 tarihli halkoylaması neticesinde kabul edilmesi ile birlikte, Türk Anayasa Hukuku'na dahil olmuş bir yürütmenin düzenleyici işlemidir. 1982 Anayasası'nın Cumhurbaşkanının görev yetkilerini sayan 104'üncü maddesinin 17'nci fıkrasına göre, "*Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir*". Bu madde hükmünce, olağan-olağanüstü hâl ayrımı yapılmamıştır. Yani her halde cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapabilecektir.

Ancak 2017 Anayasa değişikliği öncesinde olduğu gibi 1982 Anayasasının yeniden düzenleniş halinde de olağanüstü yönetim usulüne ilişkin özel düzenlemelere yer verilmiştir. Öncelikle, 2017 Anayasa değişikliği öncesinden farklı olarak olağanüstü hâl rejimleri arasında sıkıyönetime yer verilmemiş olup '*Sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali*' kenar başlıklı 122'inci madde ilga edilmiştir⁵⁹³. Bu sebeple, olağanüstü hâl rejimi, değişik 119'uncu maddede şu şekilde düzenlenmiştir:

"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."

Madde kapsamına bakıldığında, olağanüstü hallere ilişkin olarak, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kapsamının, bir olağanüstü hâl yönetimi olarak sıkıyönetim olağanüstü rejimine yer verilmemiş olması hariç olmak üzere, olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameler ile paralel düzenlendiği görülmektedir⁵⁹⁴. Zira 2017 Anayasa değişikliği öncesinde de "*tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır*

⁵⁹² Turabi, Selami, Olağanüstü Hal Hukuku ve Bireysel Başvuru, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2017, s. 23.

⁵⁹³ Tanör, 2018, s. 463; Özbudun, 2017, s. 252,337.

⁵⁹⁴ 1982 Anayasasının mülga 122'inci maddesinde düzenlenen ve sıkıyönetim olağanüstü yönetim usulü içerisinde yer alan savaş hali, savaşı gerektirecek bir durumun başgöstermesi, 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 halleri 2017 Anayasa değişikliği ile olağanüstü hâl yönetim usulü içerisine alınmıştır. bkz.Tanör, 2018, s. 464; Esen, 2016, s. 68; Ülgen, 2018, s. 26.

ekonomik bunalım”, (mülga m. 119); “*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*”, (mülga m. 121); “*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*” (mülga m. 122) sebepleri Anayasada yer almaktaydı.

Söz konusu düzenleme ile, olağanüstü hâl yönetiminde TBMM’ye sunulan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, üç ay içerisinde TBMM’de görüşülerek karara bağlanamaması halinde, kendiliğinden yürürlükten kalkacağı öngörülmüştür. Düzenleme bu yönüyle öğretide olumlu görülmektedir⁵⁹⁵.

1982 Anayasasının 2017 Anayasa değişikliği ile değişik 119’uncu maddesine göre, cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmektedir. Madde metninde bu dönemlerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ‘*kanun hükmünde*’ olduğu ifade edilmiştir. Bu sebeple, olağan dönemlerdeki Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanunların altında yer alırken, olağanüstü dönemlerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanun gücünde yürütme işlemi niteliğindedir⁵⁹⁶.

2.3.2.2. Yetki

Olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için Anayasa tarafından bir yetki kanunu öngörülmüş olmayıp, cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisini doğrudan Anayasanın 2017 Anayasa değişikliği ile değişik 104’üncü ve 119’uncu maddelerinden almaktadır⁵⁹⁷.

⁵⁹⁵ Özbudun, 2017, s. 252, 338; Tanör, 2018, s. 464.

⁵⁹⁶ Esen, 2016, s. 60; Arıçoğlu, 2017, s. 34; Gözler, 2018b, s. 380; Tunç, 2018b, s. 239.

⁵⁹⁷ Gözler, 2018b, s. 380-381.

2.3.2.3. Konu

Olağan dönemlerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri arasında konu bakımından farklılıklar bulunmaktadır. Öncelikle olağanüstü dönemlerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini sebebe bağlı işlemlerdendir. Bu sebeple olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarılmadan önce bir olağanüstü hâl ilanının yapılmış olması gerekmektedir⁵⁹⁸.

Olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin konuları bakımından sınırlarından birinin, “*Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler*”e ilişkin olduğu ifade edilmişti. Bu konu sınırlaması olağanüstü halde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri bakımından söz konusu değildir. Zira Anayasanın ‘*Olağanüstü hâl yönetimi*’ kenar başlıklı ve 2017 Anayasa değişikliği ile değişik 119’uncu maddesinin 5’inci fıkrası hükmüne göre, olağanüstü hallerde cumhurbaşkanı, bu sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmektedir.

Öte yandan, 104’üncü maddeye göre, “*Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılama*”yacağı belirtilmiş olmakla, 119’uncu maddede buna ilişkin bir istisnaya yer verilmemiştir. Bu bakımdan Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde dahi, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapılamayacaktır.

Yine kanunda açıkça düzenlenen konularda da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamamaktadır. Bu bakımdan olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde de kanunla açıkça düzenlenmiş konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı düşünülmektedir. 2017 Anayasa değişikliği öncesi kanun hükmünde kararnameleri rejimi ile kıyaslandığında, Olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameleri ile kanunlarda değişiklik yapıldığı görülmektedir. Olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunlarda değişiklik yapılamaması hukuk devleti ilkesi açısından olumlu görülmektedir.

⁵⁹⁸ Gözler, 2018b, s. 381.

Ancak olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameleleri gibi, olağanüstü dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin de ‘*olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda*’ çıkarılabileceği hüküm altına alınmıştır. Buna göre, olağanüstü dönemlerde, ancak olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabileceği düşünülmektedir⁵⁹⁹.

Son olarak, yukarıda da ifade edildiği üzere, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen bir konu daha sonra Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kanun ile düzenlenirse, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelmektedir. Buna ilişkin olağan hal-olağanüstü hâl ayrımı yapılmamış olduğundan, olağanüstü hâl ve savaş hallerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden daha sonra aynı konuda Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin kanun ile düzenleme yapması halinde, olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelecektir.

Olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yapılan düzenlemeler, genellikle temel hak ve hürriyetlere getirilen bir sınırlandırma niteliği taşımaktadır. 1982 Anayasasında temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması hususunda biri 13’üncü madde ve diğeri 15’inci maddede yer almak üzere, iki ayrı düzenleme mevcuttur. 13’üncü maddede olağan dönemlerde, temel hak ve hürriyetlerin yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde gösterilen sebeplere bağlı olarak ve sadece kanunla sınırlandırılabileceği düzenlenmiştir. 15’inci maddeye göre ise, savaş, seferberlik veya olağanüstü hallerde, bu halin gerektirdiği ölçüde olacak şekilde temel hak ve hürriyetlerin kullanımı kısmen veya tamamen durdurulabilir. Ancak Türkiye’nin milletlerarası hukuktan doğan yükümlülüklerinin ihlal edilmemiş olması gerekmektedir⁶⁰⁰.

Öte yandan madde metni, temel hak ve hürriyetlere ilişkin olarak her durumda dokunulamayacak bir alan sağlamaktadır. 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”.

⁵⁹⁹ Özbudun, 2017, s. 338; Gözler, 2018b, s. 382.

⁶⁰⁰ Aliefendioğlu, 1992, s. 31; Özbudun, 2017, s. 338; Gözler, 2018b, s. 382-383.

Buna binaen, olağanüstü dönemlerde dahi tanınan bu çekirdek alana müdahale niteliğinde herhangi bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacaktır⁶⁰¹.

2.3.2.4. Yer ve Süre

Olağan zamanların aksine olağanüstü dönemlerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yer ve süre bakımından sınırları mevcuttur. Olağanüstü dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yer bakımından olağanüstü hâl ilan edilen yer ile sınırlandırılmıştır. Olağanüstü hâl, ülkenin bir bölümünde veya tamamında ilan edilebilmektedir. Ülkenin bir bölümünde olağanüstü hâl ilan edilmesi durumunda çıkarılacak olan olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile olağanüstü hâl ilan edilen bölgeyi aşacak düzenlemeler yapılamayacaktır⁶⁰².

Yine olağanüstü dönemlerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, süre bakımından sınırlıdır. Zira cumhurbaşkanına tanınan ve kanun gücünde olan olağanüstü dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi yalnızca olağanüstü hallere ilişkin bir düzenlemedir⁶⁰³.

2.3.2.5. Şekil ve Usul

1982 Anayasasının 119’uncu maddesi hükmüne göre, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Resmî Gazete’de yayımlanır ve Resmî Gazete’de yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin onayına sunulmaktadır.

119’uncu madde metnine göre,

“Savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hariç olmak üzere, olağanüstü hal 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”.

Maddenin açık hükmünden anlaşıldığı üzere, olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, üç ay içerisinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmeli ve karara bağlanmalıdır. Resmî Gazetede yayımlandıkları gün Meclise sunulan olağanüstü hâl

⁶⁰¹ Gözler, 2018b, s. 383.

⁶⁰² Gözler, 2018b, s. 385.

⁶⁰³ Gözler, 2018b, s. 384.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri bu tarihten itibaren üç ay içerisinde görüşölüp, karara bağlanmaz ise, kendiliğinden yürürlükten kalkmaktadır⁶⁰⁴.

2.3.2.6. Yargısal Denetim

Anayasa'nın 148'inci maddesinin 1'inci fıkrasına göre, Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini şekil ve esas bakımından denetleyebilmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Anayasa Mahkemesi tarafından şeklen ve esasen denetlenebilirken, Anayasanın 148'inci maddesi hükmüne göre, “*Ancak, olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz*”. Bu madde ile olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Anayasa Mahkemesinin denetimi dışında bırakılmıştır⁶⁰⁵. Bu hükme göre, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerin Anayasa Mahkemesi tarafından şeklen ve esasen denetlenmesi kuraldır. Olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenememesi ise bu kuralın istisnasını oluşturmaktadır. Düzenleme olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerinin uygulaması ile de paralellik arz etmektedir⁶⁰⁶.

Her ne kadar olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Anayasa Mahkemesinin denetimi dışında tutulmuşsa da olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameleri gibi birtakım kriterlere göre Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin de Anayasa Mahkemesi tarafından denetleneceği düşünülmektedir.

Anayasa Mahkemesi kanun hükmünde kararnamelere ilişkin olarak, bir kanun hükmünde kararnamenin ‘*olağanüstü hâl süresi içerisinde*’, ‘*olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda*’ ve ‘*olağanüstü hâl ilan edilen yerlerde*’ çıkarılması gerektiğine içtihatlarında yer vermişti⁶⁰⁷. Olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda çıkarılacağı 119'uncu maddede hüküm altına alınmıştır. Bu bakımdan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri rejimi bakımından da Anayasa

⁶⁰⁴ Özbudun, 2017, s. 252, 338; Ardıçoğlu, 2017, s. 34; Gözler, 2018b, s. 381; Esen, 2016, s. 60; Doğan, 2017, s. 33.

⁶⁰⁵ Ardıçoğlu, 2017, s. 34; Özbudun, 2017, s. 252, 386; Esen, 2016, s. 61.

⁶⁰⁶ Esen, 2016, s. 68; Gözler, 2018b, s. 384.

⁶⁰⁷ Anayasa Mahkemesi'nin 3.7.1991 tarihli ve E. 1991/6, K. 1991/20 sayılı kararı.

Mahkemesinin bu kriterleri denetlemek suretiyle olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini denetime tabi tutacağı düşünülmektedir.

Yine Anayasa Mahkemesi, Anayasa tarafından denetlenemeyeceği öngörülen kanun hükmünde kararnameleri denetlerken, bu kanun hükmünde kararnamelerin olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamesi olarak kabul edilip kabul edilemeyeceğini denetlemiş ve bazı kanun hükmünde kararnamelerin olağanüstü kanun hükmünde kararnamesi vasfı taşımadığına hükmetmiştir⁶⁰⁸. Anayasa Mahkemesi, olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerinin aslında olağan kanun hükmünde kararnameleri oldukları değerlendirmesini yaparak, olağan kanun hükmünde kararnamelerin yetki kanununa dayanması gerektiklerini, ancak bu kanun hükmünde kararnamelerin yetki kanununa dayalı olarak çıkarılmadıkları gerekçesi ile iptallerine hükmetmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi 02.01.2016 tarihli ve E. 2016/171, K. 2016/164 sayılı kararında bu içtihadından vazgeçmiş olup, kararda,

*“Anayasa’nın 148. maddesinin lafzı, Anayasa koyucunun amacı ve ilgili yasama belgeleri göz önünde bulundurulduğunda, olağanüstü dönem KHK’larının 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”*⁶⁰⁹

yönünde hüküm tesis etmiştir.

Anayasa Mahkemesi’nin önceki içtihatlarındaki tutumunu devam ettireceği ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri bakımından olağanüstü hale ilişkin olup olmadıklarının değerlendireceği olasılığı göz önüne alındığında, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri olağan dönemlerde yetki kanununa dayanmamaktadır. Bu bakımdan salt yetki kanununa dayanmamaları sebebiyle de Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin iptaline hükmedilemeyecektir.

İdarenin her türlü işlem ve eylemlerine karşı yargı yolunun açık olması, hukuk devleti ilkesinin gereğidir⁶¹⁰. Temel hak ve hürriyetlerin olağan dönemlere kıyasla daha fazla sınırlandırıldığı olağanüstü dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuk devleti ilkesini benimsemiş bir hukuk düzeninde Anayasaya uygunluk denetimine açık

⁶⁰⁸ Anayasa Mahkemesi’nin 10.1.1991 tarihli ve E. 1990/25, K. 1991/1 sayılı kararı, Anayasa Mahkemesi’nin 3.7. 1991 tarihli ve E. 1991/6, K. 1991/20 sayılı kararı ve Anayasa Mahkemesi’nin

⁶⁰⁹ RG. 8.11.2016-29882.

⁶¹⁰ Turabi, 2017, s. 34.

olması gerektiği düşünülmektedir. Kaldı ki olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hakkında bireysel başvuru yoluna başvurulması da mümkün değildir. Zira 6216 sayılı Kanun'un 45'inci maddesinin 3'üncü fıkrası hükmünde göre, "*Anayasanın yargı denetimi dışında bıraktığı işlemler de bireysel başvurunun konusu olamaz*". Bu bakımdan olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile, bir kişinin Anayasada yer alan temel hak ve hürriyetlerinden Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamında yer alan herhangi birinin kamu gücü tarafından ihlal edildiği iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvuru yapılamayacaktır.



SONUÇ

Kuvvetler ayrılığı ilkesi, mutlak monarşilerin baskıcı yönetimlerine karşı geliştirilmiş bir sistem olup, günümüzde hala önemini korumaktadır. Kuvvetler ayrılığı ilkesi, temelde, siyasal iktidarın diktatörlüğe dönüşmesini engelleme ve kişi hürriyetlerini güvence altına alma düşüncesini ifade etmektedir. Bu düşünce ile devlet fonksiyonları farklı organlara dağıtılmak suretiyle, organların birbirlerine karşı bağımsızlığının sağlanması amaçlanmaktadır.

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin iki farklı uygulaması olan, sert kuvvetler ayrılığına dayalı başkanlık sistemi ve ılımlı kuvvetler ayrılığına dayalı parlamenter sistem söz konusudur. Yasama ve yürütme erklerinin ayrı organlar tarafından temsil edilmesi ve bu organların kaynakları ve devamlılıkları bakımından bağımsızlığının sağlanmış olması yönünden, başkanlık sistemi bugün ABD uygulamasındaki güçlü örneği ile devamlılığını korumaktadır. Diğer taraftan kuvvetlerin ılımlı olarak ayrıldığı ve bunların birbiriyle işbirliğini kolaylaştıracak araçların sağlandığı parlamenter sistem ise, tarihsel temelleri ile farklı ülkeler tarafından değişik şekillerde uygulanmaktadır.

Türk anayasa tarihi bakımından, geçmiş anayasa denemelerinde kuvvetlerin birbirinden oldukça farklı konumlandırıldığı açıkça görülmektedir. Meclis hükümeti ile başlayan süreçte, parlamenter sistem, aklileştirilmiş parlamenter 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.

Yürütme erkini güçlendirme eğiliminin bir neticesi olarak, yürütmenin elini güçlendirecek araçlara yer verilmiştir. Bu araçlardan birisi de yürütmeye, yasama işlemi niteliğinde işlem tesis etme imkanının verilmesidir. Yasa gücünde işlem tesis etme yetkisi, batı dünyasına paralel olarak İkinci Dünya Savaşı sonrası hukukumuza dahil olmuştur. Yürütmenin düzenleme yetkisi, doğrudan kanunlarda ve Anayasada

düzenlenmekle birlikte, bilhassa yürütme fonksiyonunun kendi niteliğinden de ortaya çıkmaktadır. İdarenin yetkilerinin tümünün bağlı yetki olamayacağı, idare kavramının zaruri olarak takdir yetkisini de haiz olması gerektiği açıkça görülmektedir. Kanun hükmünde kararname ismiyle anılan bu işlemler kanun ile eş güçtedir ve aynı zamanda bu işlemler ile doğrudan yasama işlemi olan kanunlarda dahi değişiklik yapılabilmesi mümkündür.

6771 sayılı Anayasa Değişikliği Hakkında Kanun'un yürürlüğe girmesi ile birlikte, Türk Anayasa Hukukuna Bakanlar Kurulunun elinde bulunan kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin yerine, cumhurbaşkanına tanınan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi ile karşılaşılmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, cumhurbaşkanının kaynağını doğrudan Anayasadan aldığı yetki ile yürütmeye ilişkin konularda çıkarabildiği ve normlar hiyerarşisinde olağan dönemlerde kanunların altında, olağanüstü dönemlerde ise kanunlarla aynı düzeyde tesis ettiği işlemlerdir.

Olağan zamanlarda çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, normlar hiyerarşisinde kanunların altında yer almaktadır. Zira, 1982 Anayasası'nın 104'üncü maddesinde yer verilen, münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı; daha evvel kanun ile düzenlenmiş alanlarda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapılamayacağı; Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenen bir konu hakkında sonradan TBMM tarafından kanun çıkarılması halinde, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin geçersiz hale geleceği yönündeki düzenlemeler de bu durumu desteklemektedir.

Ancak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, kanunla düzenlenmemiş bir konuda yürütmeye doğrudan düzenleme yapabilme olanağı tanınması bakımından ayrıcalıklı bir öneme sahiptir. Zira kanun hükmünde kararnameler bir yetki kanununa dayanmakta ve TBMM tarafından yetki kanunu ile yetkilendirilmedikçe, Bakanlar Kurulu kanun hükmünde kararname çıkaramamaktaydı. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri vasıtasıyla ise, yürütme lehine TBMM'nin yetki vermesine ihtiyaç duyulmaksızın, doğrudan Anayasadan alınan yetki ile yasama işlemi tesis etme imkanının tanındığı bir alan sağlandığı görülmektedir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine, konu bakımından öngörülmüş birtakım sınırlar söz konusudur. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin sadece cumhurbaşkanının

yürütme yetkisine dayalı olarak çıkarılabileceği ifade edilmiştir. Buna ilaveten, 2017 Anayasa değişikliği öncesi dönemde Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılmakta olan kanun hükmünde kararnameler rejimine paralel olarak, 1982 Anayasası'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler bakımından Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı hususuna anayasal bir sınır olarak yer verilmiştir.

Yine 1982 Anayasası'nın 104'üncü maddesinde, kanunda açıkça düzenlenmiş olan konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak bir konunun kanun ile açıkça düzenlenmesinin aslında belirsiz olduğu tartışma konusudur. Buradaki açıklık, konunun doğrudan kanun ile düzenlenmesinin mi, yoksa kapsamlı bir düzenleme yapıp yapılmadığının mı kastedildiği anlaşılamamaktadır. Kanaatimizce mevcut kanun sayısı ve bu kanunların konu bakımından kapsamaları dikkate alındığında, sadece konunun bir kanunla düzenlenmiş olması, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulamasını büyük ölçüde zora sokacaktır. Burada önceki kanuni düzenlemeye aykırı olmamak kaydıyla, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapılabilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Öte yandan münhasır kanun alanında Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin çıkarılamayacağı da yine bu kararnamelerin uygulaması bakımından anayasal bir sınır teşkil etmektedir. Anayasanın salt bir konunun yasayla düzenleneceğini öngörmesi durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağını kabul etmemiz halinde, kanunla düzenlenmemiş bir konuda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabileceğine ilişkin anayasa hükmünün bir geçerliliğinin kalmayacağı düşünülmektedir. Bu bakımdan, Anayasa tarafından kanunla düzenleneceği öngörülen konuların da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebileceğini fakat 'ancak kanunla düzenlenir' şeklinde münhasır bir alan oluşturulması halinde artık Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapılamayacağını kabul etmek yerinde olacaktır.

Olağanüstü dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine baktığımızda ise, bunların olağanüstü dönem kanun hükmünde kararnameleri ile benzer şekilde düzenlendiği açıkça görülmektedir. Sıkıyönetim olağanüstü rejimi kaldırılmakla birlikte, savaş, seferberlik ve olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, olağan zamanlarda çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin konu bakımından sınırlarına tabi değildir.

Yine bu dönemde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki niteliği anayasa tarafından yapılmış olup, bu kararnameler kanun gúcündedir. Ancak kanun hükmünde kararnameler için öngörölmeyen ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri adına olumlu karşılanan bir husus, olağanüstü hâl yönetiminde TBMM'ye sunulan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, üç ay içerisinde TBMM'de görüşölerek karara bağlanamaması halinde, kendiliğinden yürürlükten kalkacak olmasıdır. Burada siyasi bir denetimin öngöröldüğü açıktır.

Son olarak, olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi görölmekteyse de olağanüstü dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, tıpkı olağanüstü dönem kanun hükmünde kararnameleri gibi Anayasa Mahkemesinin denetimi dışında bırakılmıştır. Bu husus, idarenin her türlü işlem ve eylemlerine karşı yargı yolunun açık olması gereğini ifade eden hukuk devleti ilkesine aykırılık teşkil ettiği düşünölmektedir.

KAYNAKÇA

- Ackerman, Bruce: “The New Separation of Powers”, Harvard Law Review, C.113, S. 3, 2000, ss. 633-729.
- Akgül, Mehmet Emin: “Kuvvetler Ayrılığının Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerindeki Anlamı”, Ankara Barosu Dergisi, S. 4, 2010, <http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/2010-4/2010-4-akgul.pdf> (Erişim Tarihi: 25.5.2018), ss. 79- 101.
- Akın, İlhan F. : Kamu Hukuku, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1974.
- Aktaş, Cem, Kritik Kavşak: Parlamenter Sistem- Başkanlık Sistemi, Koç Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2015.
- Aktaş, Hasan Emir: “Hükümet Sistemlerinin Tıkanma Noktaları ve Alternatif Çözüm Yolları”, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C. 6, S.1, 2016, [https://www.researchgate.net/publication/303876165_HUKUMET_SISTEMLERININ_TIKANMA_NOKTALARI_VE_ALTERNATIF_COZUM_YOLLARI Bottlenecks of The Government Systems And Alternative Handling Ways](https://www.researchgate.net/publication/303876165_HUKUMET_SISTEMLERININ_TIKANMA_NOKTALARI_VE_ALTERNATIF_COZUM_YOLLARI_Bottlenecks_of_The_Government_Systems_And_Alternative_Handling_Ways) (Erişim Tarihi: 10.9.2018), ss. 209-227.
- Aliefendioğlu, Yılmaz: “Anayasa Yargısı Açısından Olağanüstü Yönetim Usulleri”, Amme İdaresi Dergisi, C. 25, S. 2, 1992, http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg9/aliefendi.pdf (Erişim Tarihi: 4.5.2018), ss. 411-434.
- Alkan, Haluk: “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yasama Denetimi”, Yeni Türkiye, C. 94, 2017, <http://www.yeniturkiye.com/samplechapters/94/007.pdf> (Erişim Tarihi: 22.6.2018), ss. 1- 6.
- Altındağ, Halil: “Yarı Başkanlık Sistemlerinde Devlet Başkanını Ön Plana Çıkaran Unsurlar- Fransa Örneği ve Türkiye”, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, C. 5 S. 18, 2014, http://www.academia.edu/12746631/Yar%C4%B1_Ba%C5%9Fkanl%C4%B1k_Sistemlerinde_Devlet_Ba%C5%9Fkan%C4%B1n%C4%B1n_%C3

[%96n Plana %C3%87%C4%B1karan Unsurlar -](#)

[Fransa %C3%96rne%C4%9Fi ve T%C3%BCrkiye T%C3%BCrkiye](#)

[Adalet Akademisi Dergisi Say%C4%B1 18](#)

(Erişim Tarihi:

20.11.2018), ss. 267- 297.

Anayurt, Ömer: Anayasa Hukuku Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar), Seçkin Yayıncılık, Ankara 2018.

Ardıçoğlu, Artuk: “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Ankara Barosu Dergisi, S. 3, 2017, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/2143/22203.pdf> (Erişim Tarihi: 21.5.2018), ss. 937-966.

Arsel, İlhan: Anayasa Hukuku (Demokrasi) (2. Baskı), Sıralar Matbaası, İstanbul 1968.

Arsel, İlhan: Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları, Ankara 1962.

Aslan, Ali: “Türkiye için Başkanlık Sistemi: Demokratikleşme, İstikrar, Kurumsallaşma”, Seta Analiz, S. 122, 2015, http://file.setav.org/Files/Pdf/20150405220930_turkiye-icin-baskanlik-sistemi-demokratiklesme-istikrar-kurumsallasma.pdf (Erişim Tarihi: 10.10.2018).

Arslan, Rıza: Demokratik Yönetim Sistemleri, Dora Yayıncılık, Bursa 2013.

Arslan, Rıza: Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Uygulamalı Örnekleri (İngiltere, Almanya, ABD ve İsviçre), Dora Yayınları, Bursa 2009.

Atar, Yavuz: Türk Anayasa Hukuku, Mimoza Yayınları, Konya 2009.

Atar, Yavuz: Türk Anayasa Hukuku (11. Baskı), Seçkin Yayıncılık, Ankara 2017.

Barber, Nicholas W.: “Prelude to the Separation of Powers”, Cambridge Law Journal, C. 60, S. 1, 2001, <https://www.cambridge.org/core/journals/cambridge-law-journal/article/prelude-to-the-separation-of-powers/41A6729A2EA6A830D248D3FA7385DBAC> (Erişim Tarihi: 9.8.2018), ss. 59-88.

Barthélemy, Joseph ve Paul Duez: Traité de Droit Constitutionnel, Paris 1933.

- Bilgen, Pertev: 1961 Anayasasına Göre Sıkıyönetim, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1976.
- Blythe, James M.: Ideal Government and the Mixed Constitution in the Middle Ages, Princeton University Press, Princeton, New Jersey 1992.
- Bonnard, Roger : Précis Élémentaire de Droit Public (3. Édition), Paris 1934,
<https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k3410089k.r=Précis%20Élémentaire%20de%20Droit%20Public?rk=21459;2> (Erişim Tarihi: 30.5.2018)
- Bonnard, Roger: Précis de Droit Administratif (4. Édition), Paris 1943,
<https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k3740071?rk=21459;2> (Erişim Tarihi: 30.5.2018).
- Bonner, David: Emergency Powers in Peacetime, Sweet & Maxwell Limited, London 1985.
- Bradley A. W ve K. D. Ewing: Constitutional & Administrative Law (15th Edition), Pearson Education Limited, Harlow 2011.
- Bradley, Curtis A. ve Trevor W. Morrison: “Historical Gloss and the Separation of Powers”, Harward Law Review, C. 126, S. 2, 2012,
https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/hlr126&div=16&g_sent=1&casa_token=8KgWcxrlyS0AAAAA:cMSHmdQiiPwBjP7Y0ZH2ybJSF4ZNI2SGBOIAdHtophHHxQY7KOUViV1pBd52rbAYiGxwUx8&collection=journals (Erişim Tarihi: 12.11.2018).
- Bulut, Yakup: “21. Yüzyıla Girerken Türkiye’de Parlamentonun Yasa Faaliyeti: Sorunlar ve Çözümler”, 21. Yüzyılın Eşiğinde Türkiye’de Siyasal Hayat, C. I, Aktüel Yayınları, İstanbul 2005.
- Kuzu, Burhan: Her Yönüyle Başkanlık Sistemi, Babıali Kültür Yayıncılığı, İstanbul 2011.
- Can, Osman: “ Başkanlık Sistemi Hakkında Birkaç Not”, Yeni Türkiye, Y.9 S. 51, 2013,
http://www.yeniturkiye.com/PDF/51_167_169.pdf (Erişim Tarihi: 29.9.2018).
- Carey, John M. and Matthew S. Shugart: Executive Decree Authority, Cambridge University Press, the United States of America 1998.

Cheibub, Jose Antonio vd: “ Beyond Presidentialism and Parliamentarism”, British Journal of Political Science, November 2013, <https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/22250/cheibub%20elkins%20ginsburg%20beyond%20presidentialism.pdf?sequence=3> (Erişim Tarihi:17.12.2018).

Cheibub, José A. ve Fernando Limongi: “Legislative-Executive Relations”, Comparative Constitutional Law (Edited by Tom Ginsburg and Rosalind Dixon), Edward Elgar, Cheltenham 2011, https://books.google.com.tr/books?hl=tr&lr=&id=x5AETTkgsyQC&oi=fnd&pg=PA211&dq=Legislative-Executive+Relations&ots=wkJNVJOUT&sig=VS5arIVWQQFiO0C0mNQ3kWaGWiM&redir_esc=y#v=onepage&q=Legislative-Executive%20Relations&f=false (Erişim Tarihi: 20.6.2018).

Chemerinsky, Erwin: Constitutional Law (4th Edition), Walters Kluwer, Newyork 2011.

Coşkun, Vahap: “16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi”, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakóltesi Dergisi, C. 22, S. 36, 2017, <http://dergipark.gov.tr/duhfd/issue/30307/327096> (Erişim Tarihi: 16.5. 2018), ss. 3-30.

Çam, Esat: Devlet Sistemleri, Der Yayınları, İstanbul 1993.

Çatlı, Mehmet: Bireysel Başvuru Kapsamında Bir Sınırlama ve Güvence Ölçütü Olarak Demokratik Toplum Düzeninin Gerekleri, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı), Konya, 2018.

Çınar, İbrahim: “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin Yargı Yetkisi ve Mağdurluk Statüsü”, Bireysel Başvuru İnceleme Usulü ve Kabul Edilebilirlik Kriterleri (Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Anayasa Mahkemesi) (Ed. Musa Sağlam), Ankara 2013.

Derdiman, Cengiz: Anayasa Hukuku (2. Baskı), Alfa Aktüel, Bursa 2011.

- Demir, Fevzi: “Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye”, Journal of Yaşar University, C. 8, Sayı Özel, Y. 2013, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/179450> (Erişim Tarihi: 20.11.2018), ss. 831-876.
- Dicey, Albert Venn: Introduction to the Study of the Law of the Constitution, Liberty Fund, Indianapolis 1915.
- Doğan, İlyas: “Türk Tipi Başkanlık Modeli Bağlamında 2017 Anayasa Değişikliğinin İrdelenmesi”, Dört Kıtada Başkanlık Sistemi (Ed. İlyas Doğan ve Serdar Ünver), Astana Yayınları, Ankara 2017, ss.18-45.
- Duguit, Léon: Manuel de Droit Constitutionnel, Anciennes Maisons Thorin et Fontemoing, Paris 1923, <https://gallica.bnf.fr/services/engine/search/sru?operation=searchRetrieve&version=1.2&collapsing=disabled&rk=21459;2&query=%28gallica%20all%20%22Manuel%20de%20Droit%20Constitutionnel%201923%22%29%20and%20dc.relation%20all%20%22cb37748672t%22> (Erişim Tarihi: 23.5.2018).
- Duran, Lütfi: “Bunalım Kararnameleri”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C. 50, S. 3, 1995, <http://dergipark.gov.tr/ausbf/issue/3111/43090> (Erişim Tarihi: 12.5.2018), ss. 141- 158.
- Duran, Lütfi: “Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, C. 4, S. 1-3, 1983, <http://dergipark.gov.tr/iuihid/issue/1256/14761> (Erişim Tarihi:12.7.2018), ss. 33-42.
- Duran, Lütfi: “İdare Alanının Düzenlenmesinde Teşrii ve Tanzimi Tasarrufların Sınırları”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C. 30, S. 3-4, 1964, <http://dergipark.gov.tr/iuhfm/issue/9104/113823> (Erişim Tarihi: 12.7.2018), ss. 466-492.
- Dursun, Hasan: “Süper Başkanlık ya da Başkancı Parlamenter Sistem: Weimar Almanyası ve Rusya Federasyonu Örnekleri ve Çıkartılacak Dersler”, TBB Dergisi, S. 67, 2006, <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2006-67-277> (Erişim Tarihi: 5.11. 2018), ss. 230-284.

- Duverger, Maurice: “A New Political System Model: Semi Presidential Government”, European Journal of Political Research, C. 8, 1980, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1475-6765.1980.tb00569.x> (Erişim Tarihi: 7.11.2018) , ss.165-187.
- Ekinci, Emre: “Devrimden Günümüze Fransız Siyasal Sisteminin Evrimi”, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C. 6, S. 1, 2016, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/181139> (Erişim Tarihi: 10.10.2018), ss. 149-172.
- Elgie, Robert: Semi-Presidentialism Sub-Types and Democratic Performance, Oxford University Press, Newyork 2011.
- Elgie, Robert: “Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies”, Taiwan Journal of Democracy, C. 3, S. 2, 2007, <http://doras.dcu.ie/4515/2/053-072-Elgie.pdf> (Erişim Tarihi: 5.10.2018), ss. 53-71.
- Elliott, Mark and Robert Thomas: Public Law (2. Edition), Oxford University Press, Oxford 2014.
- Erdem, Fazıl Hüsnü: “İşlam-Osmanlı Hukukunda Olağanşt Hal Rejimi”, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S. 5, 1992, <http://dergipark.gov.tr/duhfd/issue/25213/248883> (Erişim Tarihi: 27.4.2018), ss. 149-177.
- Erdinç, Tahsin: “Karşılaştırmalı olarak Türk Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Hakkı(Anayasa şikyeti)”, TAAD, Y. 6, S. 20, Ocak 2015, http://openaccess.dogus.edu.tr/bitstream/handle/11376/2340/terdinc_2015.pdf?sequence=1 (Erişim Tarihi: 13.7.2018), ss. 87-138.
- Erdoğan, Mustafa: Anayasal Demokrasi (13. Baskı), Siyasal Kitabevi, Ankara 2017.
- Esen, Selin: “2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi”, Ankara Barosu Dergisi, S.4, 2016, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/398633> (Erişim Tarihi: 5.8.2018), ss. 45-73.

Esen, Selin: Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye’de Olağanüstü Hal Rejimi, Adalet Yayınevi, Ankara 2008.

¹ Esmein Adhémar, Elements de Droit Constitutionnel Français et Comparé, Sirey, Paris 1914, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k96934039?rk=515024;0> (Erişim Tarihi: 9.9.2018).

Evcimen, Günsev: “Başkanlık Hükümet Sistemi: “Ratio Politica”sı ve Türkiye”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Prof. Dr. Gündüz Ökçün’e Armağan, C. 47, S. 1, 1992, <http://dergipark.gov.tr/ausbf/issue/3117/43277> (Erişim Tarihi: 8.10.2018), ss. 317-334.

Fairlie, John A.: “The Separation of Powers”, Michigan Law Review, C. 21, S. 4, 1923.

Fendoğlu, Hasan Tahsin: Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara 2015.

Fendoğlu, Hasan Tahsin: Anayasa Yargısı, Yetkin Yayınları, Ankara 2017.

Fendoğlu, Hasan Tahsin: “Başkanlık Sistemi”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 2, S. 2, 2012.

Fendoğlu, Hasan Tahsin: “Türk Anayasa Hukukunda Olağanüstü Hal Kavramı ve Bu Konuda İleri Sürülen Teoriler”, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S. 5, 1992, <http://dergipark.gov.tr/duhfd/issue/25213/266456> (Erişim Tarihi: 7.5.2018), ss. 179-203.

Fish, M. Steven ve Robin S. Brooks: “Bulgarian Democracy’s Organizational Weapon”, East European Constitutional Review, C. 9, 2000, <https://polisci.berkeley.edu/sites/default/files/people/u3833/FishBulgarianParties.pdf> (Erişim Tarihi: 18.11.2018), ss. 63-71.

Gemalmaz, Mehmet Semih: Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunda ve Türk Hukukunda Olağanüstü Rejim Standartları (2. Bası), Beta Yayıncılık, İstanbul 1994.

Gingsburg, Tom and Rosalind Dixon: Comparative Constitutional Law, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham 2011.

- Gönenç, Levent: “2017 Anayasa Değişikliği Sürecine Dair Notlar”, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1493836530-7.2017_Anayasa_Degisikligi_Surecine_Dair_Notlar.pdf (Erişim Tarihi: 20.5.2018), ss. 7-10.
- Gönenç, Levent: “Hükümet Sistemi Tartışmalarında Başkanlı Parlamenter Sistem Seçeneği”, Güncel Hukuk, S. 44, 2007, ss 39-43.
- Gönenç, Levent: “Türkiye’de Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmaları Olanaklar ve Olasılıklar Üzerine Bir Çalışma Notu”, Başkanlık Sistemi, Türkiye Barolar Birliği Yayınları:77, Ankara 2005.
- Grjebine, André: L’état D’urgence, Flammarion, France, 1983, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k48007197?rk=21459;2> (Erişim Tarihi: 12.11.2018)
- Güler, Yavuz : Marshall Planı ve Türkiye’de Marshall Planı’nın Uygulanışı, (Yayımlanmamış doktora tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı), Ankara, 2009.
- Güneş, Turan: Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No:191, Ankara 1965.
- Göze, Ayferi: Siyasal Düşünceler ve Yönetimler (13. Bası) Beta Yayınları, İstanbul 2011.
- Gözler, Kemal: “Elveda Kuvvetler Ayrılığı, Elveda Anayasa”, <http://www.anayasa.gen.tr/elveda-anayasa-v2.htm> (Erişim Tarihi: 28.9.2018).
- Gözler, Kemal: Anayasa Hukukunun Genel Esasları, Ekin Basım Yayım Dağıtım, Bursa 2018 (Atıf Şekli: 2018a)
- Gözler, Kemal: Anayasa Hukukunun Genel Esasları (7. Baskı), Ekin Basım Yayım Dağıtım, Bursa 2015.

- Gözler, Kemal: Anayasa Hukukunun Genel Teorisi (Cilt I), Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2010.
- Gözler, Kemal: Anayasa Hukukunun Genel Teorisi (Cilt II), Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2011.
- Gözler, Kemal: Elveda Anayasa: 16 Nisan 2017’de Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Hakkında Eleştiriler, Ekin, Bursa 2017.
- Gözler, Kemal: “Elveda Kuvvetler Ayrılığı, Elveda Anayasa 10 Aralık 2016 Tarihli Anayasa Değişikliği Teklifi Hakkında Bir Eleştiri”, Ankara Barosu Dergisi, S. 4, 2016, <http://dergipark.gov.tr/abd/issue/33847/374813> (Erişim Tarihi: 16.5.2018), ss. 25-36.
- Gözler, Kemal: Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2000.
- Gözler, Kemal: “Türkiye’de Bir Bilinmeyen: Isdar”, Prof. Dr. Erdal Onar’a Armağan, Ankara Üniversitesi Yayınları, C. 2, 2013, <http://www.anayasa.gen.tr/isdar.pdf> (Erişim Tarihi: 5.8.2018), ss. 897-950.
- Gözler, Kemal: Türk Anayasa Hukuku Dersleri (17. Baskı), Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2014.
- Gözler, Kemal: Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Basım Yayın Dağıtım (22. Baskı), Bursa 2018. (Atıf Şekli: 2018b)
- Gözler, Kemal: “Yorum İlkeleri”, Anayasa Hukukunda Yorum ve Norm Somutlaşması, KHP ve TBB Ortak Yayını, Ankara 2013, <http://www.anayasa.gen.tr/yorum-ilkeleri.htm> (Erişim Tarihi: 10.10.2018).
- Gözübüyük, A. Şeref: Anayasa Hukuku (3. Baskı), S Yayınları, Ankara 1991.
- Gözübüyük, Şeref: Anayasa Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara 2002.
- Gözübüyük, Şeref: Anayasa Hukuku (19. Bası), Turhan Kitabevi, Ankara 2013.
- Gözübüyük, Şeref: Yönetim Hukuku (14. Bası), Turhan Kitabevi, Ankara 2000.
- Grotius, Hugo: On the Law of War and Peace(Çev. David Jayne Hill), M. Walter Dunne, Newyork 1901.

- Gülener, Serdar: “Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetleme”, Türkiye’de Başkanlık Sisteminin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi (Editör: Nebi Miş ve Burhanettin Duran) (13. Baskı), Seta, İstanbul 2017.
- Gülener, Serdar ve Nebi Miş: “Cumhurbaşkanlığı Sistemi”, Analiz, Seta Yayınları, Ankara, S.190, 2017.
- Güneş, Turan: Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları No.173, Ankara 1983.
- Hakyemez, Yusuf Şevki: “Hükümet Sistemi Arayışları ve Yeni Anayasa”, Demokratik Anayasa (Hazırlayanlar: Ece Göztepe ve Aykut Çelebi), Metis Yayınları, İstanbul 2012.
- Hayek, Friedrich August: “The Constitution of a Liberal State”, Il Politico, C. 32, S. 3, 1967.
- Hazır, Hayati: Anayasa Hukuku Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler, Selçuk Üniversitesi Yayınları No.83, Konya 1990.
- Hazır, Hayati: Türkiye’de ve Yabancı Ülkelerde Olağanüstü Hal Rejimlerinde Kamu Hürriyetlerinin Sınırlanması, Selçuk Üniversitesi Yayınları No.94, Konya 1991.
- Hazır, Hayati: “Olağanüstü Hal Rejimlerinin Hukuki Niteliği ve Pozitif Hukuk Düzeni Üzerindeki Etkisi”, C.1, S. 1, 1988.
- Huang, Thomas Weishing: “The President Refuses to Cohabit: Semi-Presidentialism in Taiwan”, Pasific Rim Law and Policy Journal, C. 15. S. 2, 2006, <https://digital.law.washington.edu/dspace-law/handle/1773.1/625> (Erişim Tarihi: 8.10.2018), ss. 375-402.
- İba, Şeref: Türk Anayasa Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara 2018.
- İzci, Ferit ve Mehmet Sarıtürk: “Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilen Cumhurbaşkanlığı Sisteminin İdari Yapı ve İşleyiş Etkisi”, 2nd International Scientific Researches Congress on Humanities and Social Sciences (IBAD), İstanbul 2017,

- <http://dergipark.gov.tr/ibad/issue/32857/370227> (Erişim Tarihi: 11.5.2018), ss. 517-532.
- Kaboğlu, İbrahim Ö.: Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar) (11. Baskı), Legal Yayıncılık, İstanbul 2016.
- Kaboğlu, İbrahim: “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (10 Aralık 2016)”, Ankara Barosu Dergisi, S. 4, 2016, <http://dergipark.gov.tr/abd/issue/33847/374815> (Erişim Tarihi: 15.6.2018), ss. 37-44.
- Kahraman, Mehmet: “Hükümet Sistemi Tartışmaları Bağlamında Başkanlık Ya da Yarı Başkanlık Sistemlerinin Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C. 9, S. 18, 2012, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/183023> (Erişim Tarihi: 8.10.2018), ss. 431-457.
- Kamalak, İhsan: “Başkanlık Sistemi Türkiye’ye Uyar mı?”, Toplum ve Demokrasi, C. 3, S. 6, 2009, ss. 231-238.
- Kapani, Münci: Kamu Hürriyetleri (7. Baskı), Yetkin Yayınları, Ankara 2013.
- Karahanogulları, Onur: “Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi”, AÜSBFD, C.1, S. 1-4, 1997, <http://dergipark.gov.tr/ausbf/issue/3109/43030> (Erişim Tarihi: 3.6.2018), ss. 387-433.
- Karatepe, Şükrü: Anayasa Hukuku, Savaş Yayınevi, Ankara 2013.
- Keser, Hayri: “Türkiye ve Başkanlık Sistemi”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 2, S. 1, ss. 23-57.
- Köker, Levent: “Anayasa Değişikliği Teklifinde Yer Alan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Üzerine Bazı Tespitler ve Eleştiriler”, <http://leventkoker.blogspot.com/2017/01/cumhurbaskanlg-kararnamesi-uzerine-baz.html> (Erişim Tarihi: 20.8.2018).

Köker, Levent: “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Üzerine Bazı Tespitler ve Eleştiriler”, <http://leventkoker.blogspot.com/2017/01/cumhurbaskanlg-kararnamesi-uzerine-baz.html> (Erişim Tarihi: 4.11.2018).

Kubalı, Hüseyin Nail: Anayasa Hukuku Dersleri, İÜHF Yayınları, İstanbul 1971.

Kubalı, Hüseyin Nail: Türk Esas Teşkilat Hukuku Dersleri, Tan Matbaası, İstanbul 1960.

Kuzu, Burhan: Her Yönü ile Başkanlık Sistemi (6. Baskı), Babıali Kültür Yayıncılığı, İstanbul 2016

Kuzu, Burhan: “Kanun Hükmünde Kararnamelerin (KHK) Hukuki Niteliği Tabi Olacakları Rejim ve Kurallar Hiyerarşisindeki Yeri (Tasdik Öncesi- Tasdik Sonrası)”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, C. 4, S. 1-3, 1983, <http://dergipark.gov.tr/iuihid/issue/1256/14766> (Erişim Tarihi: 2.6.2018), 83-93.

Kuzu, Burhan: “Neden Başkanlık Hükümeti?”, Yeni Türkiye, Y.9 S. 51, 2013, ss. 25-51.

Kuzu, Burhan: Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler, Üçdal Neşriyat, İstanbul 1985.

Küçük, Adnan: “Türkiye’de Günümüze Kadar Tatbik Edilen Hükümet Sistemleri”, Yeni Türkiye Dergisi, Y. 9, S. 51, Mart-Nisan 2013.

Levi, Edward Hirsh: “Some Aspects of Separation of Powers”, Columbia Law Review, C. 76, S. 3, 1976, https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=6059&context=journal_articles (Erişim Tarihi: 11.9.2018), ss. 371-391.

Lijphart, Arend: Çağdaş Demokrasiler 21 Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri, Yetkin Yayınları, Ankara 1996.

Lijphart, Arend: “Presidentialism and Majoritarian Democracy: The Theoretical Observations”, The Failure of Presidential Democracy Comparative Perspective (Ed. Juan J. Linz ve Arturo Valenzuela, C.1, The Johns Hopkins University Press, London 1994.

Loveland, Ian: Constitutional Law(2. Edition), Butterworths, London 2000.

Madison, James: Federalist No. 51, The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments, Independent Journal, 1788.

Manning, John F.: “Separation of Powers as Ordinary Interpretation”, Harward Law Review, C. 124, 2011, <https://harvardlawreview.org/2011/06/separation-of-powers-as-ordinary-interpretation/> (Erişim Tarihi: 10.9.2018), ss. 1939-2040.

Masterman, Roger: The Separation of Powers in the Contemporary Constitution, Cambridge University Press, Cambridge 2011.

Milli Nizam Partisi: Program ve Tüzük, As Matbaası, <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/801> (Erişim Tarihi: 20.7.2018).

Milli Selamet Partisi: 1973 Seçim Beyannamesi, Fatih Yayınevi Matbaası, İstanbul 1973.

Miş Nebi ve Burhanettin Duran: Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi (13. Baskı), Seta, İstanbul 2017.

Moe, Terry M.ve W. G. Howell: “The Presidential Power of Unilateral Action”, Journal of Law, Economics and Organization, C. 15, S. 1, 1999, ss. 132-179.

Montesquieu: De L’esprit des Lois Tome I, Paris 1824, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k9691133s?rk=64378;0> (Erişim Tarihi: 10.7.2018.)

Montesquieu: “İngiltere’nin Esas Teşkilatı” (Çev. Mukbil Özyörük), Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C. 2, S. 1, Y. 1947, <http://dergipark.gov.tr/ausbf/issue/3239/45217>(Erişim Tarihi: 16.7.2018), ss. 75-83.

Munro, Colin R.: Studies in Constitutional Law (2. Edition), Butterworths, London 1999.

Nomer, Mert: ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2013.

- Oder, Bertil Emrah: “Türkiye’de Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Rejimi Tartışmaları: 1991-2005 Yılları Arasında Basına Yansıyan Öneri ve Tepkilerden Kesitler”, Başkanlık Sistemi, Türkiye Barolar Birliği Yayınları:77, Ankara 2005, ss. 31- 69.
- Onar, Erdal: “Türkiye’nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli Midir?”, Başkanlık Sistemi, Türkiye Barolar Birliği Yayınları:77, Ankara 2005, ss. 362-386.
- Okandan, Recai Galip: “İngiltere ve Şimali Amerikada Devletin Pozitif İnkişafı”, İÜHFM, C. 19, S. 1-2, 1953, ss. 33-64.
- Okandan, Recai Galip: “Parlamentarizm ve Bugünkü Şekli”, İÜHFM, C.1, S. 2, 1935, <http://dergipark.gov.tr/iuhfm/issue/9150/114662> (Erişim Tarihi 15.7.2018).
- Özbudun, Ergun: “1961 ve 1982 Anayasalarında Kanun Hükmünde Kararnameler”, Anayasa Yargısı, Ankara 1986, http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg2/ergun.pdf (Erişim Tarihi: 7.9.2018), ss. 227- 238.
- Özbudun, Ergun: “Başkanlık Sistemi Tartışmaları”, Başkanlık Sistemi, Türkiye Barolar Birliği Yayınları:77, Ankara 2005, ss. 104-112.
- Özbudun, Ergun: Türk Anayasa Hukuku (17. Basım), Yetkin Yayınları, Ankara 2017.
- Özer, Attila: Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri, Ankara 1981.
- Özer, Attila: Anayasa Hukuku Genel İlkeler (Geliştirilmiş 2. Bası), Turhan Kitabevi, Ankara 2005.
- Özsoy Boyunsuz, Şule: Başkanlı Parlamenter Sistem (2. Baskı), On iki Levha Yayıncılık, İstanbul 2014.
- Özsoy Boyunsuz, Şule: Dünyada Başkanlık Sistemleri, İmge Kitabevi, Ankara 2017.
- Platon: Yasalar (Çev. Candan Şentuna- Saffet Babü), Kabalcı Yayıncılık, İstanbul 2012.
- Protsyk, Oleh: “Ruling with Decrees: Presidential Decree Making in Russia and Ukraine”, Europe-Asia Studies, C.56, S. 5, 2004,

<http://www.policy.hu/protsyk/Publications/RulingwithDecrees.pdf> (Erişim Tarihi: 24.5.2018), ss. 637-660.

Remington, Thomas F.: Presidential Decrees in Russia A Comparative Perspective, Cambridge University Press, New York 2004.

Rousseau, Jean- Jacques: Toplum Sözleşmesi (14. Basım) (Çev. Vedat Günyol), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul 2015.

Sağlam, Fazıl: “Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları, Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar”, Anayasa Yargısı, Ankara 1984, ss. 261-271.

Sartori, Giovanni: Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği (Çev. Prof. Dr. Ergun Özbudun), Yetkin Yayınları, Ankara 1997.

Savcı, Bahri: “Parlamentar Rejimli Hükümetin Unsuları”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C. 4, S. 1, 1949, ss. 24- 67.

Shen, Yu-chung: “Evolution of Semi- Presidentialism: Toward a Quasi-Parliamentary or a Quasi-Presidential System?”, IPSA-ECHR Joint Conference, Whatever Happened to North-South? International Political Science Association(IPSA), Sao Paulo, Brazil 2011, ss. 1-23.

Shugart, S. Matthew ve John M. Carey: Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge University Press, Cambridge 1992.

Smith, Douglas G.: “Separation of Powers and the Constitutional Text”, Northern Kentucky Law Review, C. 28, S. 3, 2001, https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/nkenlr28&div=29&g_sent=1&casa_token=4HQBHq6JOvAAAAAA:RRP53_rpaNy1APvt5MkpHCWck23eNDqliMISRtaLqopW95SchlV2lBqfM7qKJBfWFG6D0c_j28 (Erişim Tarihi: 12.12. 2018), s. 595-611.

Söyler, Yasin: Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2018.

Soysal, Mümtaz: Anayasaya Giriş (3. Baskı), İmge Kitabevi, Ankara 2011.

- Şaylan, Gencay: Çağdaş Siyasal Sistemler, Sevinç Matbaası, Ankara 1981.
- Şensoy, Naci: “Osmanlı İmparatorluğunun Sıkıyönetime Müteallik Mevzuatı Üzerine Sentetik Bir Deneme”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C. 13, S. 1, 1947, <http://dergipark.gov.tr/ihfm/issue/9142/114534> (Erişim Tarihi: 20.5.2018), ss. 95-114.
- Şirin, Tolga: Türkiye’de Anayasa Şikayeti (Bireysel Başvuru), On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2013.
- Tanör, Bülent: Osmanlı- Türk Anayasal Gelişmeleri (16. Baskı), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2007.
- Tanör, Bülent ve Necmi Yüzbaşıoğlu:1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku (8. Bası), Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul 2006.
- Tanör, Bülent ve Necmi Yüzbaşıoğlu :1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku (17. Bası), Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul 2018.
- Teziç, Erdoğan: Anayasa Hukuku (11. Bası), Beta Yayıncılık, İstanbul 2006.
- Teziç, Erdoğan: Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No.384, İstanbul 1972.
- Teziç, Erdoğan: “Yasama Yetkisi ve Kanun Hükmünde Kararnameler”, AİD, C.5, S. 1, 1972, <http://dergipark.gov.tr/ausbf/issue/3109/43030> (Erişim Tarihi: 1.6.2018), ss. 3-14.
- Tunç, Hasan : Anayasa Hukuku Genel Esaslar, Gazi Kitabevi, Ankara 2018. (Atıf Şekli: 2018a)
- Tunç, Hasan : Türk Anayasa Hukuku, Gazi Kitabevi, Ankara 2018. (Atıf Şekli: 2018b)
- Turabi, Selami: Olağanüstü Hal Hukuku ve Bireysel Başvuru, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2017.
- Turhan, Mehmet: Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No.9, Diyarbakır 1989.

Turhan, Mehmet: “Olağanüstü Hallerde Çıkarılabilecek Kanun Hükmünde Kararnameler”, Amme İdaresi Dergisi, C. 25, S. 3, 1992.

Tushnet, Mark: “The Political Constitution of Emergency Powers: Parliamentary and Separation of Powers Regulation”, International Journal of Law in Context, C. 3, S. 4, 2008, <https://www.cambridge.org/core/journals/international-journal-of-law-in-context/article/political-constitution-of-emergency-powers-parliamentary-and-separation-of-powers-regulation/E369BA7AA411F2C8FE3C8B7F580DEB9> (Erişim Tarihi: 8.11.2018), ss. 275-288.

Türk, Ender: 1982 Anayasasına Göre Kanun Hükmünde Kararnameler ve Yargısal Denetimi, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2013.

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

Ülgen, Özen: “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 15, S. 1, 2018, ss. 3-39.

Üskül, Zafer: “Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Hukuki Niteliği”, Olağanüstü Hal Üzerine Yazılar, Büke Yayınları, İstanbul 2003.

Waldron, Jeremy: “Separation of Powers in Thought and Practice”, Boston College Law Review, C. 54, S. 2, 2013, ss. 433-468.

Yayla, Yıldızhan: Anayasa Hukuku Ders Notları (2. Baskı), Filiz Kitabevi, İstanbul 1986.

Yazıcı, Serap: Başkanlık ve Yarı- Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme (4. Baskı), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2017, ss. 125-142.

Yıldırım, Turhan: “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, C. 23, S. 2, 2017, ss. 13-28.

Yüksel, Cüneyt: “Türkiye’nin Gelecek Siyasi Sistem Tercihi Rasyonelleştirilmiş Parlamenterizm, Yarı-Başkanlık ve Başkanlık Sistemleri”, Yasama Dergisi, S.25, 2013, ss. 38-70.

Zuckerman, Ian: “One Law for Law and Peace? Judicial Review and Emergency Powers between the Norm and the Exception”, Constellations, V. 13, N. 4, 2006, ss. 542-545.