

T.C.
İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



KUVVETLER AYRILIĞI TEORİSİ
KAPSAMINDA CUMHURBAŞKANLIĞI
HÜKÜMET SİSTEMİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

DANIŞMAN **HAZIRLAYAN**
Dr. Öğr. Üyesi Murat Buğra TAHTALI **Mehmet Akif TAN**

MALATYA-2021

T.C.
İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANA BİLİM DALI

KUVVETLER AYRILIĞI TEORİSİ
KAPSAMINDA CUMHURBAŞKANLIĞI
HÜKÜMET SİSTEMİ

Yüksek Lisans Tezi

HAZIRLAYAN
Mehmet Akif TAN

DANIŞMAN
Dr. Öğr. Üyesi Murat Buğra TAHTALI

MALATYA - 2021

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.

Mehmet Akif TAN



ÖZET

Devletlerin yapısı ve işleyişini belirleyen anayasalar en üst hukuki statüyü ifade etmektedir. Anayasalar, toplumun kaderi ile ilgili verilecek kararların dayanağını oluştururken devletin yol haritası olma gibi bir yönü de bulunmaktadır. Ancak ülkelerin ulaşmayı hedefledikleri demokratik toplum için tek başına anayasanın varlığı yeterli değildir. Zira bu hukuki belgenin toplumun iradesini yansıtabilmesinin yanında insan hak ve özgürlükleri ile demokrasiyi hâkim kılabilmesi için iktidarın keyfi uygulamalarını engelleyici nitelikte olması gerekir. Anayasacılık olarak tanımlanan bu ifade Montesquieu'nun hukuk dünyasına kazandırdığı kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulanması ile gerçekleşebilecektir. Ülkeler yönetim tarzı bakımından farklı hükümet modelleri benimseyebilmektedirler. Demokratik olarak bilinen ve en çok uygulanan kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemleri; parlamenter sistem, yarı başkanlık sistemi ve başkanlık sistemi temel bir ölçüt olarak karşımıza çıkmaktadır. Her ülke doğal olarak kendi kültürel ve sosyal yapısına uygun olacak şekilde toplumun isteklerini karşılayabilecek ve demokrasiyi işletebilecek sistemi uygulamak ister. Ülkemiz özelinde de bu tercih uzun bir süre parlamenter sistemden yana kullanılmıştır. Ancak uygulanan bu sistem ihtiyaçlara bir türlü cevap veremediği için üzerinde pek çok değişiklik yapılmıştır. Söz konusu değişiklikler daha çok yürütmenin daha fazla güçlendirilmesi noktasında toplanmıştır. Nihayetinde son yapılan anayasa değişikliği ile parlamenter sistem üzerinde değişiklik yapmaktan vazgeçilerek sistem tümüyle kaldırılmış ve Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi getirilmiştir. Yeni sistem, eleştiri ve tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Bu çalışmada kuvvetler ayrılığı teorisinin temelleri ile hükümet sistemlerine etkisi ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine yönelik yapılan eleştiri ve tartışmalar kuvvetler ayrılığı ilkesi bağlamında irdelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Kuvvetler Ayrılığı, Anayasacılık.

ABSTRACT

Constitutions that determine the structure and functioning of states express the highest legal status. While constitutions constitute the basis of decisions to be made regarding the fate of the society, they also have an aspect such as being the road map of the state. However, the existence of a constitution alone is not sufficient for the democratic society that countries aim to achieve. This is because, besides reflecting the will of the society, this legal document must prevent the arbitrary practices of the government in order to dominate human rights and freedoms and democracy. This statement, which is defined as constitutionalism, can be realized with the application of the separation of powers principle that Montesquieu brought to the law world. Countries can adopt different government models in terms of management style. The parliamentary system, semi-presidential system and presidential system, which are known as democratic and are the most applied government systems, remain as a basic criterion. Every country naturally wants to implement a system that can meet the demands of the society and operate democracy in accordance with its own cultural and social structure. In our country, this preference has been used for a long time in favor of the parliamentary system. However, many changes have been made on this system since it could not respond to the needs. The change in question was gathered at the point of further strengthening the executive. Ultimately, with the latest constitutional amendment, the parliamentary system was completely abolished and the Presidential system was introduced. The new system brought discussions with it. In this study, criticism and discussions about the new system and the level of application of the separation of powers principle have been examined.

Keywords: Presidential Government System, Separation of Powers, Constitutionalism.

İÇİNDEKİLER

ONUR SÖZÜ.....	i
ÖZET	ii
ABSTRACT.....	iii
İÇİNDEKİLER	iv
KISALTMALAR	vii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KUVVETLER AYRILIĞI TEORİSİ VE TARİHİ TEMELLERİ

1.1. Kuvvetler Ayrılığı Kavramı	4
1.2. Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Tarihi Gelişimi	7
1.2.1. John Locke ve Kuvvetler Ayrılığı Teorisi	10
1.2.2. Montesquieu ve Kuvvetler Ayrılığı Teorisi.....	15
1.2.2.1. Montesquieu’da Devletin Erkları	16
1.2.2.1.1. Yasama.....	17
1.2.2.1.2. Yürütme	18
1.2.2.1.3. Yargı.....	19
1.2.2.2. Montesquieu’ya Göre Yönetim Biçimleri.....	19
1.2.2.2.1. Cumhuriyet.....	20
1.2.2.2.2. Monarşi	20
1.2.2.2.3. İstibdat	21
1.2.3. Blackstone	21
1.3. Anayasacılık İle Kuvvetler Ayrılığı İlişkisi	22

İKİNCİ BÖLÜM

KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİNE DAYALI HÜKÜMET SİSTEMLERİ

2.1. Genel Olarak.....	27
2.2. Parlamenter Hükümet Sistemi	28
2.2.1. Genel Olarak	28
2.2.2. Parlamenter Hükümet Sisteminin Tarihi Gelişimi.....	28

2.2.3. Parlamenter Hükümet Sisteminin Unsurları	30
2.2.4. Parlamenter Hükümet Sisteminde Etkileşim ve Denetim Araçları	31
2.2.5. Parlamenter Sistemin Güçlü ve Zayıf Yönleri	33
2.3. Yarı Başkanlık Sistemi	35
2.4. Başkanlık Sistemi	41
2.4.1. Genel Olarak	41
2.4.2. Başkanlık Sistemi Tarihçesi.....	43
2.4.3. Başkanlık Sisteminin Prototipi: ABD Örneği.....	47
2.4.3.1. Yasama Organı	47
2.4.3.1.1. Kongrenin Kanun Yapma Usulü	52
2.4.3.2. Yürütme Organı	54
2.4.3.2.1. Başkanlık Seçimi.....	54
2.4.3.2.2. Başkanın Görev ve Yetkileri.....	56
2.4.3.2.2.1. Başkanın İdari Yetkileri	57
2.4.3.2.2.2. Başkanın Yasamaya İlişkin Yetkileri	59
2.4.3.2.2.3. Başkanın Yargıya İlişkin Yetkileri	61
2.4.3.2.3. Başkana Yardımcı Birimler.....	61
2.4.3.2.3.1. Başkan Yardımcısı.....	61
2.4.3.2.3.2. Bakanlar (Sekreterler)	62
2.4.3.2.3.3. Diğer Yardımcı Birimler.....	63
2.4.3.4. Yargı Organı	64
2.4.3.4.1. Yüksek Mahkeme(Supreme Court).....	65
2.4.4. Başkanlık Sisteminde Denge ve Fren Mekanizması.....	67
2.5. Kuvvetler Ayrılığına Dayalı Yeni Hükümet Sistemi Yaklaşımları	70

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ VE KUVVETLER AYRILIĞI TEORİSİ BAKIMINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Tarihi Gelişimi	71
3.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kuvvetler	80
3.2.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama Organı	80
3.2.1.1. Yasamanın Yürütmeyi Denetleme Yolları	81
3.2.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütme Organı.....	83

KISALTMALAR

- ABD : Amerika Birleşik Devletleri
Çev. : Çeviren
HSK : Hâkimler Savcılar Kurulu
HSYK : Hâkimler Savcılar Yüksek Kurulu
KHK : Kanun Hükmünde Kararname
OHAL: Olağanüstü Hal
md. : Madde
YÖK : Yüksek Öğretim Kurulu
Prof. : Profesör
Dr. : Doktor
S. : Sayfa
TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi
Yy. : Yüzyıl

GİRİŞ

Devletin kudretinden korunmak için devleti meydana getiren kuvvetlerin birbirinden ayrılması gerektiği düşüncesi tarihin ilk çağlarından beri savunulmuştur. Uzun yıllar boyunca bu tarz fikirler sahada karşılık bulamamış ise de çeşitli denemeler vuku bulmuştur. Günümüzde ise uygulanan demokratik yönetim modelleri bu bağlamda asgari birtakım özelliklere sahiptir. Uygulanan bu yönetim biçimlerinde üzerinde en fazla durulan unsur kontrol ve dengeleme araçlarının varlığı ve etkinliğidir. Bu dengeleme araçlarından en önemlisi de seçilen yöneticilerin güç sarhoşluğuna kapılmalarını, suistimallere sebep olmalarını kısacası keyfi davranmalarını engelleyen kuvvetler ayrılığı ilkesinin varlığıdır.

Demokrasinin temel unsurları arasında gösterilen kuvvetler ayrılığı ilkesi ilk olarak John Locke tarafından savunulmuş, Montesquieu ile beraber geniş çevrelerde yankı bulmuştur.

Demokratik hükümet sistemleri, kuvvetler ayrılığına dayalı sistemlerdir. Söz konusu hükümet sistemleri başlangıçta başkanlık sistemi ve parlamenter sistem olarak ikili kategoride incelenmekteydi. Ancak Fransa'da 1962 yılında gerçekleşen devlet başkanının halk tarafından seçilmesini öngören anayasa değişikliği sonucunda ne başkanlık sistemi ne de parlamenter sisteme benzemeyen yeni hükümet sistemi yarı başkanlık sistemi olarak diğer iki sistemin yanına eklenmiştir. Böylece parlamenter sistem İngiltere ile, başkanlık sistemi Amerika Birleşik Devletleri(ABD) ile, yarı başkanlık sistemi ise Fransa ile özdeşleşmiştir. Belirtmek gerekir ki söz konusu sistemler bazı farklılıklarla diğer demokratik ülkelerde de uygulanmaktadır.

Kuvvetler ayrılığı ilkesinden bahsederken devlet organizasyonunun temelini oluşturan kuvvetlere değinmek gerekir. Geçmişten günümüze devletlerin yapısına ve işleyişine bakıldığında üç ayak üzerinde kurulduğu görülmektedir. Bunlar yasama, yürütme ve yargı erkleridir. Söz konusu kuvvetler bazen tek bir kişinin uhdesindeyken bazen iç içe geçmiş bazen de birbirinden ayrılabilmiştir.

Demokratik yönetim sistemi olarak kabul edilen parlamenter sistemde kuvvetler arasındaki ayrılık net değilken, başkanlık sisteminde yasama, yürütme ve yargı birbirinden net çizgilerle ayrılmış durumdadır. Kuvvetlerin birbirinden kesin bir biçimde

ayrılmış olması karşısında, başkanlık sisteminde denge-fren mekanizması bulunmaktadır. Bu mekanizma sayesinde birbirinden ayrılmış olan kuvvetlerden her biri diğerlerini denetleyebilmekte ve sınırlarını aşmasını engellemektedir.

Cumhuriyetin ilanı ile birlikte Türkiye’de demokrasi alanında önemli adımlar atılmıştır. Yönetim sisteminin demokratikleştirilmesi çabaları bunun örneklerinden biridir. Dönemin zorlukları nedeniyle meclis hükümeti sistemiyle başlayan bu süreç kısa zamanda parlamenter sistemin benimsenmesiyle devam etmiştir. Ancak hükümet sistemindeki aksaklıklar yüzünden sistem üzerinde sık sık oynamalar yapılmıştır. Yapılan bu değişikliklerden beklenen faydanın sağlanamaması üzerine ise hükümet sistemi topyekün değiştirilmiş ve Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi referandumla kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Ancak yeni sistemin gelişi farklı tartışma alanlarının oluşmasına sebep olmuştur. Başkanlık sistemi örnek alınarak kurgulanan yeni sistem halkın önüne gelinceye kadar Türkiye’ye özgü bir yapıya kavuşmuştur. Bununla birlikte Cumhurbaşkanına yürütme alanında verilen yetkiler tepki toplamış, özellikle Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile Cumhurbaşkanının yasama yerine geçip yasama organının etkisizleşeceği bir sistemin ne kadar demokratik olduğu özellikle kuvvetler ayrılığı ilkesiyle ne kadar bağdaştığı tartışma konusu olmuştur. Bu kapsamda çalışmanın problem alanı Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kuvvetler ayrılığı ilkesinin hangi düzeyde uygulandığıdır.

Tezin birinci bölümünde, kuvvetler ayrılığı teorisi ve tarihi temelleri başlığı altında, kuvvetler ayrılığının tarihi temelleri ve felsefi arka planı ele alınmıştır. Bu bağlamda kuvvetler ayrılığı ilkesinin hangi amaçlar için ortaya konulduğu açıklanmıştır. Bu ilkenin gelişiminde katkısı olan düşünürlerin görüşlerine yer verilerek kuvvetler ayrılığı ilkesinin anayasacılık üzerindeki yeri değerlendirilmiştir.

İkinci bölümde ise kuvvetler ayrılığına dayalı olarak uygulanmakta olan hükümet sistemleri ve bu sistemlerde yasama ve yürütme organları arasındaki ilişki üzerinde durulmuştur. Buradan hareketle kuvvetler ayrılığı ilkesinin hükümet sistemleri üzerindeki yansımaları irdelenmiştir. Tezin konusu Türkiye’de uygulamaya konulan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olduğu ve yeni sistem başkanlık sisteminden esinlendiği için başkanlık sistemi ayrıntılı şekilde incelenmiştir.

Üçüncü bölümde Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kuvvetler ayrılığı ilkesi baz alınarak incelenmiştir. Yeni sistemin oluşumuna zemin hazırlayan faktörler ile bu sistemin teşkilat yapısı açıklanmıştır. Bu sistemde yer alan erklerin konumları ve birbirleriyle olan ilişkileri incelenmiştir. Bununla birlikte kuvvetler ayrılığı ilkesi bağlamında yürütmenin düzenleyici işlemleri değerlendirilmiştir.

Sonuç olarak, incelenen konulara ilişkin doktrin ve çalışmada yer verilen görüşler ışığında edinilen kanaatlere yer verilmiştir.



BİRİNCİ BÖLÜM

KUVVETLER AYRILIĞI TEORİSİ VE TARİHİ TEMELLERİ

1.1. Kuvvetler Ayrılığı Kavramı

İdeal devlet arayışının bir ürünü olarak ortaya çıkan kuvvetler ayrılığı ilkesi tarih boyunca birçok düşünür tarafından egemenliğin kullanılma biçimi olarak görülmüştür. Kuvvetler ayrılığı ilkesine filozofların belirli düzeylerde katkısı olmakla birlikte John Locke ile Montesquieu'nun ortaya attığı fikirler büyük yankı meydana getirmiştir.

Kuvvetler ayrılığı ilkesi, devlet adı verilen organizasyonun birbirinden ayrı güçlere sahip olduğunu ve bu güçlerin birbirinden bağımsız organlara verilmesinin temel hak ve özgürlükleri korumak için gerekli olduğu düşüncesine dayanmaktadır¹. Bu aşamada kuvvetler ayrılığı kavramının yapılan tanımlarından bazılarına bakmak faydalı olacaktır. Gözler'e göre "Kuvvetler ayrılığı teorisi, devlet iktidarını sınırlandırarak vatandaşların temel hak ve hürriyetlerini korumak amacıyla, devlet iktidarını yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üçe bölüp bunlardan her birinin birbirinden bağımsız olan üç ayrı organa verilmesi gerektiğini savunan bir teoridir"². Teziç'e göre "Kamu hizmetlerinin iyi işleyebilmesi açısından olduğu kadar, devlet tarafından, kişi hürriyetlerine saygılı olunması bakımından da, çeşitli devlet fonksiyonları (yasama-yürütme-yargılama), birbirlerine karşı, belli bir bağımsızlığı olan organlar tarafından kullanılmalıdır"³. Özer'e göre "Kuvvetler ayrılığı, devletin organlarının yapılanmasında, yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin ayrı ellerde bulunmasını ifade eder"⁴. Özbudun'a göre ise; kuvvetler ayrılığı, "Devlet iktidarının, çeşitli fonksiyonlarının, aralarında bir işbirliği mevcut bulunan değişik organlarca yerine getirilmesidir"⁵. Gözübüyük ise kuvvetler ayrılığını; devletin üç farklı görevinin olduğunu ve bu görevleri yerine getiren güçlerin birbirleri karşısında bağımsız oldukları esasına dayandırmaktadır⁶.

¹ Duyar, Mehmet, Kuvvetler Ayrılığı Siyasal İstikrar İlişkisi, (Yüksek Lisans Tezi), Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Sakarya, 2011, s. 4.

² Gözler, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, (3.Baskı), Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2012, s. 218.

³ Teziç, Erdoğan, Anayasa Hukuku, (8.Baskı), Beta Yayınevi, İstanbul 2003, s. 393.

⁴ Özer, Atilla, Anayasa Hukuku Genel İlkeler, (2.Baskı), Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara 2005, s. 115.

⁵ Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, (9.Baskı), Yetkin Yayınları, Ankara 2008, s. 183.

⁶ Gözübüyük, Şeref, Anayasa Hukuku, (15.Baskı), Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara 2007, s. 78.

İnsan haklarını korumak amacıyla 1789 tarihinde Fransa Ulusal Meclisi'nde karara bağlanan Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi'nde kuvvetler ayrılığı bir ilke olarak yerini almıştır. Bu bildirgenin 16. maddesi şöyledir: " Hakların güven altına alınmadığı ve güçler ayrılığının belirlenmediği bir toplumun anayasası yoktur." Bu madde bir toplumun gerçek manada bir anayasaya sahip olmasının yolunun erkler ayırımından geçtiğini ifade etmektedir⁷.

Kuvvetler ayrılığı teorisindeki "kuvvet" kelimesi, günümüzdeki kullanımının aksine 1791 Fransız Anayasasında devletin organı ve fonksiyonu yerine egemenliğin ifadesi olan milli iradenin unsurları anlamında kullanılmıştır⁸. Başka bir anlatımla kuvvet kelimesi, devletin dışa yansıyan fonksiyonları yerine devletin kurucu unsurları biçiminde kullanılmıştır⁹. Egemen güç, milli irade olduğuna göre, milli iradeyi meydana getiren unsurlardan her biri de ayrı ayrı egemendir. Buradan hareketle 1791 Fransız Anayasasına göre kral, parlamento ve yargı kendi alanlarında egemen olmaktadır. Ancak bu anlayış biçimi tutarsız ve gerçek dışı bir yaklaşım olmakla birlikte egemenliğin tek, bölünmez üstün bir güç olduğunu ifade eden egemenlik teorisiyle de çelişmektedir¹⁰. Devlet yönetiminde devletin organları arasında işbirliği ve etkileşim olmalıdır. Her kuvvetin kendi alanını belirlediği ve tamamen bağımsız olduğu bir yapı devlet yönetimi açısından düşünülemez. Bu sebeple her organın kendi alanında egemen olduğunu ifade eden bu anlayış gerçeklerle de örtüşmemektedir¹¹.

Özbudun'a göre; Devlet gücü veya egemenlik tektir. Devlet, organları vasıtasıyla bu kudretini toplum adına yine toplumu meydana getiren bireyler üzerinde hâkim kılmaktadır¹². Devlet kudreti tek olsa da bu kudretin çeşitli fonksiyonları bulunmaktadır. Örneğin kanun yapmak devlet kudretinin bir fonksiyonu yani kudretin tezahür şekli veya kullanım biçimini, fonksiyonları yerine getirmekle görevli kişi veya kuruluşlar ise organı ifade etmektedir. Buradan hareketle günümüzde kuvvetler ayrılığı ifadesi kullanılırken kastedilen fonksiyonların ayrılığı olmaktadır. Başka bir deyişle devletin kudretini

⁷ Arslan, Abdullah, "Fransız Devrimi ve 1789 Fransız Yurttaş ve İnsan Hakları Bildirisi", Genç Hukukçular Hukuk Okumaları Birikimler 4, 2013, 9-27, s. 25.

⁸ Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, (14.Baskı), Yetkin Yayınları, Ankara 2013, s. 185.

⁹ A.g.e.

¹⁰ Özbudun, 2013, s. 186.

¹¹ A.g.e.

¹² Özbudun, 2013, s. 187.

meydana getiren fonksiyonlarının aralarında işbirliği bulunan değişik organlar tarafından yerine getirilmesi ifade edilmektedir¹³.

Devletin fonksiyonları maddi konularına göre veya hukuki anlamına göre tasnif edilebilir. Maddi bakımdan fonksiyonlar; eğitim, güvenlik, sağlık vb. sıralanabilir. Ancak kuvvetler ayrılığı teorisi bakımından hukuki anlamdaki fonksiyonlar kastedilmektedir. Hukuki fonksiyonlar, devlet faaliyetlerinin hukuk dünyasında değişiklik meydana getirmesi yani devletin hukuki sonuçlar doğuran faaliyetleridir¹⁴. Devletin hukuki fonksiyonlarının, yasama, yürütme ve yargı olarak üçe ayrıldığı kabul edilmektedir¹⁵.

Devlet organizasyonu yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinden meydana gelmektedir. Bu kuvvetler arasındaki ilişki farklı biçimlerde olabilmektedir. Bu farklılıklar ise birbirinden farklı hükümet modellerinin oluşmasına sebep olmaktadır. Kuvvetler bazen toplanarak kuvvetler birliğini, bazen de ayrı kalarak kuvvetler ayrılığını ortaya çıkarır¹⁶. Kuvvetler birliği ilkesine göre bir yönetim organı ve genellikle seçilerek gelen yasama organı diğerlerinden üstündür ve diğer birimler bu birime hizmet eder. Devletin bütün fonksiyonları bu erkte toplanmaktadır. Devletin organlarının yasama organında toplanmasıyla meclis hükümeti sistemi, yürütmede toplanmasıyla ise diktatörlük meydana gelmektedir¹⁷. Kuvvetler ayrılığı ilkesine göre ise her birim büyük oranda bağımsızdır. Bağımsızlıktan kasıt her birimin diğer birimlerden bağımsız olarak seçilmesi ya da en azından varlığının diğer birimlere bağlı olmamasıdır¹⁸.

Kuvvetler ayrılığı teorisi geçmişten günümüze uzanan süreçte önemli dönüşümlere uğramıştır. Birçok ünlü düşünürün üzerinde çalıştığı bu ilkeyi tarihin derinliklerinden başlayarak irdelemek faydalı olacaktır.

¹³ Özbudun, 2013, s. 187.

¹⁴ A.g.e.

¹⁵ Erdoğan, Mustafa, Anayasal Demokrasi, (12.Baskı), Siyasal Kitabevi, Ankara 2015 s. 215.

¹⁶ Özer, 2005, s. 115.

¹⁷ Çağlar, Nazmiye, "Avantaj ve Dezavantajlarıyla Parlamenter Hükümet Sistemi", Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 2017/19, (4), s. 111-117, s. 112.

¹⁸ Akgül, Mehmet Emin, "Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerindeki Anlamı", Ankara Barosu Dergisi, 2010/68, (4), s. 79-103, s. 81.

1.2. Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Tarihi Gelişimi

Devlet, insanların ortak çabası ve istekleri sonucu ortaya çıkan siyasal ve hukuksal özelliği olan ve kural koyan üstün güce sahip bir yapı olarak tanımlanmaktadır¹⁹. Devletin bu üstün gücü bazı dönemlerde insanları baskılama biçiminde tezahür etmiştir. Bunun sonucunda ise adaletsizlikler ve iltimaslarla beslenen iç karışıklıklar ve düzensizlikler meydana gelmiştir. Toplumlara devamlı geriye götüren ve devlet otoritesine olan saygınlığı azaltan bu durum tarihin her döneminde düşünürler tarafından sorgulanmıştır. İçinde buldukları devletin ve üyesi buldukları toplumun eksik ve zayıf yönlerini sorgulayan filozoflar ideal devlet arayışı içerisine girmişlerdir. İlk çağda Eflatun ve Aristo; orta çağda Thomas D'Aquinas, İbni Haldun; modern çağda ise Machiavelli, Thomas Hobbes, John Locke, Montesquieu ve Blackstone bu arayışı sürdüren ve tarihte önemli köşetaşı olan filozoflardır²⁰. Sokrat'ın öğrencisi olan Eflatun, "Devlet" adını verdiği kitabında ideal yönetim biçimini ve ideal devleti araştırmıştır²¹. Eflatun'un öğrencisi Aristo da bu amaç doğrultusunda çalışmıştır. İdeal devlet arayışındaki kritik nokta ise devlet gücünü elinde bulduran hükümdarın keyfi davranışlarının, yönetilenler açısından özgürlükleri ortadan kaldıran ve katlanılmaz bir durum oluşturması olmuştur. Buradan hareketle kuvvetler ayrılığı ilkesi ideal devleti meydana getiren çözüm önerisi olarak ortaya çıkmıştır²².

Eflatun yönetim biçimlerini; tiranlık, demokrasi, oligarşi, timarşi ve aristokrasi olarak beş sınıfa ayırırken, Aristo ise; monarşi, tiranlık, aristokrasi, polity, oligarşi ve demokrasi olarak altı kategoriye ayırmıştır²³. Eflatuna göre en ideal yönetim biçimi aristokrasi iken, Aristo polity yönetim biçimini savunmuştur²⁴. Bununla birlikte Eflatun bütün yönetim biçimlerinin zamanla bozulacağını ifade ederken bundan demokrasinin de kendini kurtaramayacağını, bu sistemin de despotizme dönüşeceğini belirtmektedir²⁵.

¹⁹ Teziç, 2003, s. 111.

²⁰ Akgül, 2010, s. 82.

²¹ Aktan, Coşkun Can, Sivil Toplum İçin İdeal Devlet, <<http://www.canaktan.org/yeni-trendler/devlet-felsefe/ideal-devlet.htm>>, (30.09.2021).

²² Akgül, 2010, s. 82.

²³ Eflatun sınıflandırmasında, oligarşi, zenginlerin yönetimi; timarşi, şan ve şerefe düşkün olanların yönetimi; aristokrasi ise soyluların yönetimi, tiranlık, bir kişinin zorbalığına dayanan bir yönetim; demokrasi ise halkın yönetimi anlamına gelmektedir. <Aktan, Coşkun Can, "İdeal Bir Siyasal Yönetim Arayışı ve Anayasal Demokrasi", Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, 2016/8, (2), 1-20, s. 3.>

²⁴ Aktan, 2016, s. 4.

²⁵ Aktan, 2016, s. 3.

Aristo'nun ideal yönetim biçimi olan polity(politeia) ise oligarşi ve demokratik yönetimin karışımı sonucu ortaya çıkan anayasal yönetim biçiminde ifade edilmektedir²⁶.

Kuvvetler ayrılığı teorisini 1748 yılında yazdığı Kanunların Ruhı adlı eseriyle temellendiren kişi Montesquieu olmuşsa da bu teorinin tarihi temelleri Roma ve Antik Yunan'a kadar uzanmaktadır. Antik Yunan ve Roma devletinde iktidarın birbirinden farklı organlar tarafından kullanıldığı bir sisteme rastlanmaktadır. Roma devletinde yönetim; senato, consuller ve halk meclisleri biçiminde organize edilmiştir²⁷. İktidarı paylaşan her üç organ, birbirlerinin işlerine karışma ihtimali karşısında kendi sınırlarında kalmıştır. Bununla beraber consullerin senatoya hesap vermek zorunda olması ise bu kuvvetlerin arasındaki fren sistemini gözler önüne sermektedir²⁸. Roma devletinde uygulanmış olan üç unsuru içinde barındıran yönetim sistemi, karma yönetim sistemi olarak ifade edilmektedir²⁹. Antik Yunan'a bakıldığında ise sitenin; Magistralar, Halk Meclisleri ve Beşyüzler Konseyi gibi organlar vasıtasıyla idare edildiği görülmektedir. Yönetimde birbirinden farklı organların etkin rol üstlenmesi toplumsal dengenin bozulmasının önünde güçlü bir set oluşturmuştur³⁰.

Kuvvetler ayrılığı düşüncesi Antik Yunan'da devletin yapısını inceleyip, devletin üç fonksiyonu olduğunu ifade eden Aristo'ya kadar uzanmaktadır³¹. Aristo "Politika" adlı eserinde devleti ve ideal yönetim biçimini incelerken devletin üç fonksiyonuna işaret etmiştir³². Yasama, yürütme ve yargı organları şeklinde adlandırmamış olsa da bu organların işlevlerini açıklayıp farklı organlar vasıtasıyla kullanılması gerektiğini ifade

²⁶ Acar, Hasan, "Aristoteles'te Uygulanabilir En İyi Rejim Olarak Anayasal Yönetim (Politeia) Kavramı", Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi, 2018/9, (16), s. 2219-2223.

²⁷ Karakul, Selman, "Yeni Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2015/2, (2), s. 63-112, s. 67.

²⁸ A.g.e.

²⁹ Polybios karma yönetim biçimini benimsemiş olan bir düşünürdür. Ünlü düşünür, devlet yönetimini oluşturan senato, consul ve halk meclisini; krallık, aristokrasi ve demokrasi ile özdeşleştirmiştir. Roma'daki siyasal sistemin farklı yönetim şekillerinin bir araya gelmesiyle meydana geldiğini belirtmiştir. Romalı ünlü düşünür ve consül Cicero da karma yönetim sistemini savunduğu De Republica adlı eserinde krallık, aristokrasi ve demokrasi yönetimlerinin dengeli bir şekilde uygulandığı karma yönetim sisteminin en iyi sistem olduğunu belirtmiştir. (Gülener, Serdar, Anayasa Yargısı-Parlamento İlişkileri Ekseninde Türk Anayasa Mahkemesi'nin Demokratik Meşruluk Sorunu, (Doktora Tezi), Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya, 2010, s. 44,45.)

³⁰ Karakul, 2015, s. 67.

³¹ Karakul, 2015, s. 68.

³² Akyılmaz, Bahtiyar, "Tarihi Gelişim İçinde ve Özellikle Montesquieu'de Kuvvetler Ayrılığı", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Prof. Dr. Halil CİN'e Selçuk Üniversitesinde 10. Hizmet Yılı Armağanı, 1995, 43-60, s. 46.

etmektedir. Birinci kuvvet, çok geniş yetkilere sahip olup kanun yapma, savaş ve barışa karar verme dâhil devlet işlerinin düzeninden sorumlu olan meclistir. İkinci kuvvet; devlet hizmetinde yer alan memurların faaliyetidir. Üçüncü kuvvet ise, uyuşmazlıkları çözmek için halkın katılımıyla kurulan halk mahkemeleridir³³.

Kuvvetler ayrılığı fikrinin oluştuğu ilk zamanlardan itibaren, kuvvetler ayrılığının hedefinin iktidarın sınırlandırılması yoluyla özgürlükleri korumak olduğunu söylemek zordur. Nitekim Antik Yunan ve Roma'daki uygulamalara ve kuvvetler ayrılığı ilkesinin ilk nüvesine rastlanılan Antik Yunan filozoflarından Aristo'ya bakıldığında kuvvetlerin farklı ellere verilmesinin esas amacının bireysel özgürlükleri güvenceye kavuşturmak olmadığı toplumdaki gruplar arasındaki dengeyi sağlamak olduğu görülmektedir³⁴.

Güçlerin birbirini karşılıklı denetlemesi düşüncesi ilk kez Polybios'un Roma için geliştirdiği karma anayasa kuramında kendini göstermektedir. Polybios, gücün toplumun farklı kesimlerince kullanılmasyla iktidarın gücünün azalacağını ve böylece daha iyi bir yönetimin olacağı görüşündedir. Buradan hareketle Polybios'un bu kuramı kuvvetler ayrılığı teorisinin ilk basit şekli olmuştur³⁵.

Kuvvetler ayrılığı teorisi farklı şekillerde savunulmuştur. Orta çağa gelindiğinde de kuvvetlerin ayrılmasının birey özgürlüklerinin garantisi olarak gören ilk düşünür John Locke olmuştur. Kuvvetler ayrılığının en etkili ismi olan Montesquieu, bu konudaki düşüncelerini "Kanunların Ruhı" isimli eserinde açıklamıştır³⁶. Montesquieu'yu takip eden Blackstone ise özellikle Amerika kıtasında devletleşmeye çalışan İngiliz kolonileri için ilham kaynağı olmuştur³⁷.

Montesquieu'nün adıyla özdeşleşen kuvvetler ayrılığı ilkesinin gelişiminde İngiltere'nin de önemli bir yeri olduğunu belirtmek gerekir. Montesquieu'nün çalışma alanı olan İngiltere yönetim sisteminde, yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirinden ayrılmasının uzun bir zaman diliminde ortaya çıktığı görülmektedir. 1066 yılında gerçekleşen Norman istilasından önce Krala danışmanlık yapan meclisin zamanla nasıl

³³ Akyılmaz, 1995, s. 46.

³⁴ Karakul, 2015, s. 67.

³⁵ Bayraktarlı, İhsan Yılmaz, Alman Siyasal Sisteminde Erkler ayrılığı Bağlamında Yargı ve Siyasal Erkin Yakın İlişkisi, (2.Baskı), Yetkin Yayınları, Ankara 2015, s.39.

³⁶ Montesquieu, Kanunların Ruhı Üzerine, (çev. Şevki Özbilen), (1.Baskı), Seçkin Yayıncılık, Ankara 2014, s. 174.

³⁷ Karakul, 2015, s.75.

yasama organına dönüştüğü ilgi çekicidir. İstiladan önce Commune Concilium isimli danışman meclisi 1332 yılında iki meclise bölünmüştür. Bunlardan biri Lordlar Kamarası diğeri de Avam Kamarası adını almıştır³⁸. 15. yüzyıla gelindiğinde kanun yapmak için Kralın dışında Lordlar ve Avam Kamarasının da rızası aranmıştır. 1689 yılına gelindiğinde ise kabul edilen Haklar Bildirgesi ile bu iki meclisin yetkisi güvence altına alınmıştır³⁹.

1215 yılında Kral John'a karşı gerçekleşen isyan sonucunda imzalanan Magna Carta Libertatum(Büyük Özgürlük Fermanı) dünya anayasa ve demokrasi tarihinde önemli bir köşe taşı olmuştur⁴⁰. Nitekim bu fermanla yeni vergi koyulurken Konseyin de onayının alınması gerekmektedir. Bu yönüyle kuvvetler ayrılığı teorisinin de ilk uygulamalarından olduğu söylenebilir⁴¹.

18. yy.'da yaşayan, Fransız ihtilaline düşünceleriyle katkı veren ve egemenliğin bölünmezliğini savunan ünlü düşünür J.J. Rousseau'da, yürütme ve yargıyı yasamadan ayırarak döneminin liberal yazarları gibi kuvvetler ayrılığı fikrini savunmuştur⁴². Ünlü düşünürün egemenliğin bölünmezliğinden kastı ise yasama yetkisinin bölünmemesinden başka bir şey değildir. Nitekim yasama dışındaki yetkiler egemenlik işlemi olmayıp yasaların uygulanması kapsamında değerlendirilmektedir⁴³.

1.2.1. John Locke ve Kuvvetler Ayrılığı Teorisi

Liberal devlet teorisinin kurucusu olarak kabul edilen John Locke, bilginin doğuştan gelmediğini, kaynağının dış dünya olduğunu belirtmektedir. İnsan zihnini boş levhaya benzeten Locke ampirist düşünce sistemini benimsemiş ve bu sistemin öncülüğünü yapmıştır⁴⁴.

³⁸ Gözler, 2012, s. 252.

³⁹ A.g.e.

⁴⁰ Başcı, Gülistan, "1808 Sened-i İttifak ve 1839 Tanzimat Fermanının 1215 Magna Carta ile Anayasacılık ve İnsan Hakları Açısından Karşılaştırılması, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi", 2021, (46), 227-242, s. 230.

⁴¹ Bilgin, Murat, "Parlamentar Sistem Doğduğu Ülke: İngiltere, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Parlamentar Sistem Almanya, Güney Afrika, Hindistan, İngiltere, İtalya ve Japonya Örnekleri", TBMM Araştırma Merkezi Başkanlığı, 2015/8, 183-228, s. 196.

⁴² Rousseau, Jean Jaques, Toplum Sözleşmesi, (çev. Vedat Günyol), (15.Baskı), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul 2016, s. 25.

⁴³ Uygun, Oktay, Devlet Teorisi, (1.Baskı), On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2014, s. 251,252.

⁴⁴ Zabunoğlu, Hamdi Gökçe, "Toplum Sözleşmesi Bağlamında John Locke'un Devlet Anlayışı", İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2016/7, (2), 431-456, s. 447.

İnsanın siyasal toplumun bir parçası olduğunu ve bir hükümet altında yaşayan insanın çoğunluğun tasarruflarına itaat edeceğini belirten John Locke, böylece çoğunluğun azınlıkta kalanlar adına kararlar vereceğini ifade etmiştir⁴⁵.

Kuvvetler ayrılığı ilkesini sistematik bir şekilde ilk kez inceleyen John Locke olmuştur⁴⁶. Bununla birlikte kuvvetler ayrılığını özgürlük temelinde inceleyen ilk düşünür de John Locke'tur. Locke'un kuvvetler ayrılığı düşüncesinin kaynağı Toplum Sözleşmesi kuramında vurguladığı özgürlüğün korunması fikrinde kendini bulur⁴⁷.

Locke, batı dünyasındaki yaşadığı tecrübeler nedeniyle devlet iktidarının özgürlüklerle çeliştiğini belirterek devlet iktidarının sınırlandırılması gerektiğini savunmuştur. Locke, devlet ortaya çıktıktan sonra da doğa durumundaki hakların devam ettiğini ifade etmektedir⁴⁸. Devletin amacı hukuka uygunluğu sağlayarak kuralları doğal haklara uygun şekilde düzenlemektir. Buradan hareketle iktidara kuralları koyarken sınır çizmekte ve iktidarın keyfililiğinin önüne geçmektedir. Böylece iktidar doğal hukuka aykırı olan uygulamaları önlemekle de görevlidir⁴⁹.

Erkler ayrılığını özgürlüklerin teminatı olarak gören John Locke, devlet yönetiminde üç kuvveti belirlemiştir. Bunlar: yasama kuvveti, yürütme kuvveti ve federatif kuvvettir⁵⁰. Yargı erkini ayrı bir güç olarak görmeyen John Locke, yargıyı yasamaya bağlı bir faaliyet biçiminde değerlendirmiştir⁵¹. Bağımsız yargıyı özgürlüklerin korunması açısından değerlendirmemesi John Locke'un bir eksikliği olarak ifade edilmiştir⁵².

⁴⁵ Locke, John, Hükümet Üzerine İkinci İnceleme, 1.Baskı, (çev. Fahri Bakırcı), Ebabil Yayınları, Ankara 2004, s. 81,82.

⁴⁶ Locke, John, Yönetim Üzerine İkinci İnceleme, (çev. Fahri Bakırcı), Eksi kitaplar Yayınları, Ankara 2016, s. 153-156.

⁴⁷ Kaboğlu, İbrahim Özden, Anayasa Hukuku Dersleri(Genel Esaslar), Legal Yayıncılık, İstanbul 2010, s. 106.

⁴⁸ Locke, 2016, s. 135.

⁴⁹ Doğan, İlyas, Sivil Toplum Anlayışı ve Siyasal Sistemler, 4.Baskı, Astana Yayınları, Ankara 2015, s. 96.

⁵⁰ Locke, 2016, s. 155.

⁵¹ Locke, John, Hükümet Üstüne İkinci Tez, (1.Baskı), (çev. Aysel Doğan), İlyaz İzmir Yayınevi, Ankara 2010, s. 129.

⁵² Fendoğlu, Hasan Tahsin, Türkiye'de Başkanlık Sistemi, (1. Baskı), Yetkin Yayınları, Ankara 2015, s. 64.

“Uygar Yönetim Üzerine İkinci İnceleme” adlı eserinde John Locke, yasama ve yürütme kuvvetini insanın doğa durumundaki sahip olduğu yetkilere dayandırmıştır⁵³. Doğa yasalarının sınırları içinde insan, dilediği şekilde ve özgür biçimde davranabilir. Böylece kendisi de diğer insanlarda korunmuş olacaktır. İnsanın bu yetkisi John Locke’a göre yasama erkinin temelini oluşturmaktadır. Doğa yasalarını çiğneyerek suç işleyen insanların cezalandırılması gerekir. Cezalandırma yetkisi ise yürütmededir⁵⁴. Locke’a göre doğa durumundaki bu yetkilerin kullanılmaması uygar yönetimin kurulması ile sonuçlanmıştır⁵⁵. Yani cezalandırma dâhil birçok yetkiyi insanlar kendi rızalarıyla yönetime devretmişlerdir. Ancak bu yetki devri, devralanın keyfi davranması demek değildir. Bu tehlikeye karşı da önlem alınmalıdır. Yegâne önlem kuvvetlerin birbirinden ayrılması ve ikinci olarak da yönetim zorbalarsa direnme hakkının kullanılmasıdır⁵⁶.

Ünlü düşünür yasama erkini “üstün otorite” olarak görmektedir⁵⁷. Locke’a göre yürütme ve federatif kuvvet kaynağını yasamadan almaktadır ve yasamanın belirlediği kanunlara göre hareket etmek zorundadır. Yasamanın amacı insanların yararına yasalar çıkarmak, keyfilikten uzak durmak ve mülkiyet hakkını korumaktır⁵⁸. Locke yasamayı şu sözleriyle nitelemekte ve devletin temeli olduğunu vurgulamaktadır:

İnsanların topluma girmelerinin en önemli amacı mülkiyetlerini barış ve güvenlik içerisinde kullanmak olduğundan ve bu amaca ulaşmanın en önemli araç ve vasıtası, bu toplumda oluşturulmuş yasalar olduğundan, bütün devletlerin ilk ve temel pozitif yasası yasama iktidarının oluşturulmasıdır⁵⁹.

Locke yasamaya verdiği önemi vurgulamakla beraber bu kuvveti sınırsız ve mutlak bir iktidar olarak görmemiştir⁶⁰. Yasama kuvveti ne kadar güçlü ve önemli olursa olsun onunda başıboşluğuna izin verilemez. Nitekim yasama kuvveti de doğa yasalarına uygun hareket etmelidir⁶¹. Locke sınırsız bir kudrete sahip olmayan yasama için bazı tedbirler

⁵³ Locke, John, Uygar Yönetim Üzerine İkinci İnceleme: Sivil Toplumda Devlet, (çev. Serdar Taşçı ve Hale Akman), Metropol Yayınları, İstanbul, 2002, s. 113-115.

⁵⁴ Locke, 2016, s. 134.

⁵⁵ Locke, 2002, s. 113-115.

⁵⁶ Özçelik, Ercan, John Locke'un Toplum Sözleşmesi Kuramı ve Anayasacılık, (Yüksek Lisans Tezi), Atatürk Üniversitesi, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Erzurum, 2011, s. 52.

⁵⁷ Locke, 2016, s. 144.

⁵⁸ Locke, 2016, s.160.

⁵⁹ Locke, 2002, s. 111.

⁶⁰ Locke, 2016, s. 148.

⁶¹ Zabunoğlu, 2016, s. 449.

önermiş ve buna bağlı olarak yasamanın istediği zaman toplanamayacağını, toplantı için uygun bir zaman belirlemenin yürütmenin yetkisinde olduğunu belirtmiştir⁶².

Locke'a göre yasama kısa bir süre için toplanıp dağılmalı ve kendi yaptıkları kanunlara uymalıdır⁶³. Kanunları uygulama yetkisi ise yürütmededir. Yasama organının aynı zamanda icrai yetkilerinin olmasının toplum için büyük bir tehlike oluşturacağını ifade etmektedir. Bu şekilde Locke yaşadığı dönemde yasama ve yürütmeyi elinde tutan monarşi sistemine karşı olduğunu göstermiştir. Locke'a göre, yürütme yasamaya bağımlı olduğundan yasam daha güçlü konumdadır⁶⁴. Locke'nin yasama kuvvetini diğerlerinden daha da öne çıkarmasının nedeni halkın rızasını yönetimin temeli olarak görmesinden kaynaklanmaktadır. Ancak yürütme de sadece yasamanın emirlerine uyan bir güç değildir. Toplumun iyiliği için yürütmenin kendisine ait bir serbesti alanı ve takdir yetkisi vardır. Çünkü yasamanın gelecekle ilgili öngörüsü sınırlıdır⁶⁵.

John Locke'a göre devlet iktidarının tek elde toplanması yetkinin kötüye kullanılması sonucunu doğurabilir⁶⁶. Buna bağlı olarak yasama kuvvetini elinde bulunduranlar yasaları kendi özel çıkarlarına uygun şekilde çıkarabilirler ya da yasaları kendileri için uygulamayabilirler⁶⁷. Bunu engellemek için yasama ve yürütme kuvvetleri ayrı ellerde olmalıdır. Yürütmenin ayrı elde olmasının başka bir sebebi de yürütmenin özelliği gereği sürekli bir aktivite içerisinde olmasıdır. Locke yasamanın ise sürekli faaliyette olmasını kendi yaptıkları kanunların kendileri için uygulanmamasını sağlama gibi büyük bir riski barındırdığını belirtmektedir⁶⁸.

Locke'un devlet yönetimine ilişkin belirlediği ikinci ve üçüncü güç ise yürütme ve federatif kuvvettir⁶⁹. Locke, yürütme ve federatif kuvvetin kendi içlerinde ayrı olmasına rağmen ayrı kişilerin eline verilmemesi gerektiğini ifade etmektedir⁷⁰. Bu iki kuvvetin ayrı kişiler tarafından yönetilmesi halinde kamu gücünü kullanan birden fazla kişi olacağı için düzensizlik ve yıkım meydana gelecektir⁷¹. Locke'a göre federatif kuvvet, savaş

⁶² Locke, 2016, s. 164,165.

⁶³ Locke, 2016, s. 154.

⁶⁴ Locke, 2016, s. 160.

⁶⁵ Zabunoğlu, 2016, s. 450.

⁶⁶ Locke, 2016, s. 154.

⁶⁷ A.g.e.

⁶⁸ Duyar, 2011, s. 8.

⁶⁹ Locke, 2010, s. 126.

⁷⁰ Locke, 2010, s. 127.

⁷¹ Locke, 2016, s. 156.

yapma, barış yapma ve diğer devletlerle barış antlaşmaları imzalama gibi devletin dış işlerini yürütmektedir⁷². Federatif kuvvet de tıpkı yürütme gibi yasamaya tabidir. Onun koyduğu kurallara göre hareket eder. Federatif kuvvetin faaliyetleri yürütmeyle uyumlu olmalıdır. Bu nedenle pratikte iki kuvvet ister istemez aynı elden idare edilmektedir⁷³. Ancak federatif kuvvet niteliği gereği yürütme kadar önceden konmuş yasalarla idare edilmeye elverişli değildir. Çünkü yabancı bir devlete karşı nasıl bir tutum sergileneceği önceden belirlenemez. Bu yüzden federatif gücü elinde tutanların basiretine, bilgeliğine ve öngörüsüne güvenmekten başka bir yol bulunmamaktadır⁷⁴.

Asıl egemenliğin halka ait olduğunu söyleyen Locke, idare edenleri ise güvenilir el olarak nitelendirmiştir⁷⁵. Acele karar verilmesi gereken yerlerde yönetenlerin kanunun emri olmadan hatta yasaya aykırı olarak hareket etmesini imtiyaz olarak görmüştür⁷⁶. İmtiyaz gücünün keyfi kullanılması durumunda ise egemenliğin sahibi olan halkın ihtilal ya da direnme hakkının olduğunu ve bu hakkın da meşru olduğunu ifade etmiştir⁷⁷. Locke'un bu düşüncesini yaşadığı zamanda vuku bulan ihtilali meşrulaştırmak veya başka bir ihtilalin temellerini atmak için ortaya attığı öne sürülmektedir. Nitekim Locke, toplum ile hükümeti birbirinden ayırmakta, hükümetin yıkılmasının toplumun yıkılması sonucunu doğurmayacağını belirtmektedir⁷⁸.

Locke, sınırsız bir egemenliğe sahip yönetim biçimlerini benimsememektedir. Ona göre devlet sınırlı yetkileri olan ve halkın uzlaşmasına ve onayına dayanmalıdır⁷⁹. Locke, modern devletin sahip olduğu kuvvetin sivil topluma zarar vermemesi gerektiğini bu nedenle iktidarın sivil toplum lehine sınırlandırılması gerektiğini belirtmektedir. Buradan hareketle Locke'un iktidarı sınırlandırmak için doğal durumu kurgulayıp öne çıkardığı görülmektedir⁸⁰.

Görüldüğü gibi John Locke yargıyı ayrı bir erk olarak belirlememiştir. Ona göre yargı yasamaya bağlı olarak faaliyet göstermektedir⁸¹. Locke'un, özgürlüklerin

⁷² Locke, 2010, s. 126.

⁷³ Locke, 2016, s. 155.

⁷⁴ Locke, 2016, s. 156.

⁷⁵ Locke, 2010, s. 138.

⁷⁶ Locke, 2010, s. 137.

⁷⁷ Locke, 2002, s. 115.

⁷⁸ Locke, 2004, s. 179.

⁷⁹ Locke, 2010, s. 118.

⁸⁰ Doğan, 2015, s. 101,102,105.

⁸¹ Locke, 2010, s. 119.

korunması ve diğer iki kuvvetin ayrılığının teminatı olarak ifade edilen bağımsız yargıyı bu şekilde görmesi, teorisine yöneltilen eleştirilerin odak noktasını oluşturmaktadır⁸².

1.2.2. Montesquieu ve Kuvvetler Ayrılığı Teorisi

Kuvvetler ayrılığı denilince akla ilk gelen ünlü Fransız düşünür Montesquieu'nün kuvvetler ayrılığı ile ilgili görüşlerini Kanunların Ruhu adlı eserinde görmekteyiz. Kuvvetler ayrılığı, bu eserin 11. kitabının 6. bölümünde yer almaktadır. Bu bölüm ise İngiliz Anayasası Üzerine adlı başlığa sahiptir. Bu başlık göstermektedir ki Montesquieu, kuvvetler ayrılığı hakkındaki görüşlerini İngiltere'ye yaptığı iki yıllık araştırma seyahatinden sonra yaşadığı dönemdeki İngiliz sistemini gözlemleyerek şekillendirmiştir⁸³.

Montesquieu'nün bu konudaki görüşlerinin şekillenme süreci göstermektedir ki, Montesquieu'nun kuvvetler ayrılığı ile ilgili görüşleri soyut fikirlere değil gözlemlere dayanmaktadır. John Locke'un bu konu hakkındaki görüşleri ise normatif yargılara dayanmaktadır. Montesquieu tümevarımcı bir yaklaşımla zamanın devlet yapılarını inceleyerek genellemeler yaparken, John Locke ise olması gerekenden yani tabii hukuk varsayımından hareket etmiştir.

Montesquieu İngiltere'deki iki yıllık araştırma sürecinin sonucunda Kanunların Ruhu adlı eserini yazmıştır⁸⁴. Eser 1748 de Cenevre'de yazarsız olarak bastırılmıştır. Zamanın hâkim düzenini sarstığı, düşünce ve siyaset anlamında etkisi büyük olduğu için Fransa'da bir süre saldırılarda bulunulmuş ve eser bir süre yasaklanmıştır⁸⁵. Nitekim 1751 yılında kilise tarafından tehlikeli kitaplar arasına konulmuştur⁸⁶.

Montesquieu'daki kuvvetler ayrılığı fikri özgürlük amacına dayanmaktadır. Siyasal özgürlük için iktidarın kötüye kullanılmasının önüne geçilmelidir. Bunun için ise kuvvetlerin ayrı ellere verilmesi ve kuvvetlerin birbirini durdurması sağlanmalıdır. Bunun aksine kuvvetler tek elde toplanırsa iktidarın kötüye kullanılması ihtimali artar ve baskıcı bir yönetim meydana gelir⁸⁷. Montesquieu'nun savunduğu kuvvetler ayrılığı fikrinin

⁸² Gözler, Kemal, Devletin Genel Teorisi, (1.Baskı), Ekin Yayınevi, Bursa 2007, s. 194.

⁸³ Montesquieu, 2014, s. 174.

⁸⁴ Montesquieu, 2014, s. 9.

⁸⁵ Yıldız, Esra, Montesquieu'da Kuvvetler Ayrılığı ve Özgürlük Problemi, (Yüksek Lisans Tezi), Atatürk Üniversitesi, Ortaöğretim Sosyal Alanlar Anabilim Dalı, Erzurum, 2009, s. 7.

⁸⁶ Yıldız, 2009, s. 8.

⁸⁷ Karakul, 2015, s. 73.

uygulamada 18. yy. Avrupa'sını istibdata gitmekten alıkoyduğu ve liberal yönetim biçimini özendirdiği görülmektedir⁸⁸. Bununla birlikte Montesquieu'nun fikirleri 18. yüzyılın sonlarından itibaren başlayan anayasacılık hareketleri için başvuru kaynağı haline gelmiştir.

Anayasacılık fikri iktidarın kişiselleşmesinin önüne geçilmesi ve iktidarın tek elde toplanmasının engellenmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Montesquieu'nun kuvvetler ayrılığı düşüncesinin modern anayasacılık fikrinin temelini oluşturduğu da söylenebilir⁸⁹.

1.2.2.1. Montesquieu'da Devletin Erkları

Montesquieu'ya göre her devlette üç kuvvet bulunmaktadır. Bunlar: Yasama kuvveti, yürütme kuvveti ve yargı kuvvetidir⁹⁰. Yasamanın görevi; kanunları yapmak, önceden yapılmış olanları değiştirmek ya da kaldırmaktır. Yürütmenin görevi; ülkenin güvenliğini sağlama, barış sağlama ya da savaş ilan etme, elçi gönderip kabul etmedir. Yargının görevi ise; suçluları cezalandırmak ve kişiler arasındaki uyuşmazlıkları çözmektir⁹¹.

Montesquieu, kuvvetler ayrılığı teorisine John Locke'dan farklı olarak iki yenilik getirmiştir. İlki yürütmenin bütünlüğünü savunmasıdır⁹². Nitekim Locke dış ilişkileri ayrı bir federatif kuvvet olarak görürken Montesquieu ise bunu da yürütmenin içinde ele almıştır. Diğer bir yenilik ise Locke'un ayrı bir kuvvet olarak görmediği, yasamanın içinde bir faaliyet alanı olarak gördüğü yargıyı Montesquieu ayrı bir kuvvet olarak değerlendirmiştir⁹³. Bu iki ünlü düşünürün aralarındaki bir diğer farklılık ise yasama kuvvetini diğerlerinden daha da üstün gören Locke'a karşılık Montesquieu'nun yasama için böyle bir vurgu yapmamasıdır⁹⁴. Zira Montesquieu, yürütmenin yasamayı durdurabilmesi gerektiğini aksi halde yasamanın zorbalasabileceğinden bahsetmektedir⁹⁵.

⁸⁸ Karakul, 2015, s. 79.

⁸⁹ Duyar, 2011, s. 10.

⁹⁰ Montesquieu, 2014, s. 174.

⁹¹ Montesquieu, 2014, s. 174.

⁹² Montesquieu, Kanunların Ruhu Üzerine, (çev. Berna Günen), (Birinci Baskı), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara 2017, s. 198.

⁹³ Montesquieu, 2017, s. 199.

⁹⁴ Duyar, 2011, s. 10.

⁹⁵ Montesquieu, 2017, s. 205.

Montesquieu'nun en büyük endişesi yönetimin despotizme kayma tehlikesi içinde olmasıdır. Bunu engellemek için devletin kuvvetleri aynı elde toplanmamalıdır. Aksi halde despotizm gelir ve siyasal hürriyet ortadan kalkar. Montesquieu siyasal hürriyeti, "insanın kendisini güvenlik içinde hissettiği kalp huzuru"⁹⁶ olarak tanımlamıştır.

Toplumdaki bireylerin huzuru ve özgürlüklerinin garanti altında olması için devletin üç temel işlevinin farklı ellerde olması gerekir. Eğer yasama ve yürütme kuvvetleri birleşirse, hürriyetten bahsedilemez⁹⁷. Çünkü bu durumda kralın veya senatonun şiddeti getiren ağır kanunlar yapma tehlikesi vardır. Bunun sonucunda da zorbaca uygulanmak üzere kanunlar çıkarılabilecektir. Yasama ile yargı kuvvetleri birleşirse yine özgürlük diye bir şey kalmaz. Bu sefer de hâkim aynı zamanda kanunları yapacağı için vatandaşların hürriyetleri üzerinde keyfi yetkiler kullanırdı. Yürütme ile yargı kuvvetlerinin birleşmesi durumunda ise hâkimlerin elinde bir de baskı kuvveti olurdu ki bu da hürriyetlerin ortadan kalkması demektir⁹⁸.

İktidar kötüye kullanılırsa özgürlükler ortadan kalkar. Ancak tecrübeyle sabittir ki kuvvet sahibi herkes bunu kötüye kullanma eğilimindedir. Bu sakıncayı ortadan kaldırmak için kuvvetlerin ayrıca frenlenmesi gerekmektedir. Bunun yolu da kuvveti kuvvetle durdurma yoludur. Montesquieu, hürriyetler için asıl tehlikenin yasama olduğu görüşündedir. Yasama organı temsil yetkisine haiz olduğu için yetkilerini genişletme ve kötüye kullanma yoluna gidebilir. Bu yüzden yürütme yasamayı frenlemelidir⁹⁹.

1.2.2.1.1. Yasama

Halk egemenliği elinde bulunduran unsur olması nedeniyle bizzat yapabileceklerini kendisi yapmalıdır. Ancak diğer işler için temsilciler devreye girmelidir. Bu nedenle Montesquieu, cumhuriyet ve monarşi rejimlerinin çok iyi bir meclise ihtiyaç duyduğunu vurgulamaktadır¹⁰⁰.

Soylu bir aileden gelen Montesquieu, düşüncelerini ortaya koyarken soyluların endişelerini de gidermeye çalışmıştır. Soyluların halk arasında kaybolmasını engellemek

⁹⁶ Montesquieu, 2014, s. 174.

⁹⁷ Montesquieu, 2017, s. 199.

⁹⁸ A.g.e.

⁹⁹ Montesquieu, 2014, s. 179.

¹⁰⁰ Montesquieu, 2014, s. 56.

için özellikle yasama da onlar için ayrı bir konum öngörmüştür¹⁰¹. Bu nedenledir ki Montesquieu tek meclis yerine ikili meclis sistemini savunmuştur. Böylece yasama yetkisi hem asilzadelerde hem de halkın temsilcilerinde olacaktır. Soylular meclisindeki üyeliklerin babadan oğula geçmesini savunan Montesquieu, asilzadelerin yasama yetkisini de en iyi kullanabilecek topluluk olduğu görüşündedir¹⁰².

1.2.2.1.2. Yürütme

Montesquieu, yürütme ya da uygulama yetkisinin ise bir gruptan ziyade tek bir kişide olmasının daha da faydalı olacağı görüşündedir¹⁰³. Çünkü devletin bu bölümü hızlı hareket etmek ve ani kararlar almak durumundadır. Yürütme erkine serbestlik tanınmalıdır. Ancak bu serbestlik yasamanın yaptığı kanunlara aykırı hareket etmek de değildir¹⁰⁴. Yürütme başboş olur ve yasamanın kanunlarına aykırı davranırsa kendini yasamanın yerine de koymuş olur. Bu durumda yasamanın hiçbir fonksiyonu kalmaz ve özgürlükler büyük bir tehlikeyle karşı karşıya kalır. Bu yüzden yürütmeye verilecek ödenek ve toplanması gereken vergiler yıllık olmalıdır. Aksi takdirde yürütme masraflarını karşılayabilecek durumda olursa yasamaya bağlı olmaktan kurtulacaktır. Ancak Montesquieu bütün bunlara karşılık yürütmeyi yasamanın kanunlarına bağlı bir kuvvet olarak ifade etmektedir¹⁰⁵.

Yürütme organı yasama organını durdurma yetkisine sahip olmalıdır. Aksi takdirde yasama organı bütün kuvvetleri bünyesinde toplayarak zorbalaşabilir ve diğer organları ortadan kaldırabilir. Ancak yasamaya yürütmeyi durdurma yetkisi verilmemelidir. Çünkü yürütme zaten niteliği itibariyle sınırlı bir güçtür. Bu sınırlı yapıya birde yasamanın müdahalesi gelirse yürütmenin ortadan kalkması sonucunu doğurur. Bununla birlikte Montesquieu yasamanın çıkardığı kanunların uygulanıp uygulanmadığını denetleyebileceğini söylemektedir. Ancak bu denetleme yürütmenin iktidarını kullanmayı denetleme yetkisi vermemektedir. Burada kuvvetleri ayırmakla

¹⁰¹ Montesquieu, 2017, s. 203.

¹⁰² Montesquieu, 2014, s. 178.

¹⁰³ Montesquieu, 2017, s. 204.

¹⁰⁴ Montesquieu, 2017, s. 205,206.

¹⁰⁵ Duyar, 2011, s. 12.

kralı sınırlamış olan Montesquieu'nün kralın statüsünü korumak gayesi olduğu da görülmektedir¹⁰⁶.

1.2.2.1.3. Yargı

Montesquieu'ya göre yargı organı suçları cezalandırma ve uyuşmazlıkları çözmekle görevlidir¹⁰⁷. Diğer yandan yargı organı yasama ve yürütmeden bağımsız olmalıdır¹⁰⁸. Aksi takdirde özgürlükler yok olma riskiyle karşı karşıya kalır. Nitekim hakimin yasama veya yürütme mensubu olması, keyfiliğe ve zorbalığa yol açabilir.

Yargı erkini diğer iki kuvvetten biraz daha geride gören Montesquieu, yargının herkesi temsil etmesi gerektiğini ve bu bakımdan hiçbir sosyal sınıf ya da tabakaya dayanmaması gerektiğini savunmaktadır. Montesquieu'nun bu görüşü yargı bağımsızlığının gelişmesine önemli katkı sağlamıştır. Montesquieu'ya göre hâkimler kanunların dili olmaktan öteye geçmemelidir. Yargılama yetkisi sürekli görevde olan bir senatoya değil belirli zamanlarda halk tarafından oluşturulacak mahkemelerdedir¹⁰⁹.

1.2.2.2. Montesquieu'ya Göre Yönetim Biçimleri

Çalışmanın bu kısmında kuvvetler ayrılığı teorisini açık bir şekilde ortaya koyan Montesquieu'ya göre kuvvetler ayrılığı bağlamında yönetim biçimleri incelenmektedir.

Montesquieu, yönetim biçimlerinin toplumlara göre hatta ülkelerin fiziki ve coğrafi yapılarına göre şekillendiğini savunmaktadır¹¹⁰. Bu ifade akıllara Bodin'in soğuk ülkeler ile Cumhuriyeti sıcak ülkelerle ise zorbalığı eşleştirdiği düşüncesini getirmektedir. Bununla beraber Montesquieu'ya göre yönetim şekilleriyle dinlerin de bağlantısı bulunmaktadır. Bu bağlamda yumuşak yönetimler Hristiyanlık ile despotluk ise İslam ile uyumludur¹¹¹.

¹⁰⁶ Montesquieu, 2014, s. 179

¹⁰⁷ Montesquieu, 2017, s. 198.

¹⁰⁸ Montesquieu, 2017, s. 199.

¹⁰⁹ Montesquieu, 2014, s. 175.

¹¹⁰ Montesquieu, 2017, s. 305.

¹¹¹ Yıldız, 2009, s. 21.

Yönetimde şiddetin egemen olduğu ülkelerde, cezaların da çok ağır olduğunu ancak bunun insanların yasalara uymaya yönlendirmediğini aksine bunun sonucu olarak isyanların ortaya çıkacağından bahsetmektedir¹¹².

Montesquieu yönetim biçimlerini genel anlamda Cumhuriyet, Monarşi ve İstibdat şeklinde üç ana sınıflandırmaya tabi tutmuştur¹¹³. Cumhuriyette erdeme, monarşide onura, istibdatta ise korkuya vurgu yapmıştır¹¹⁴.

1.2.2.2.1. Cumhuriyet

Montesquieu, cumhuriyeti, yönetimde kralın olmadığı bir yönetim biçimi olarak tanımlamaktadır. Cumhuriyeti de ikiye ayırmaktadır. Birincisi egemenliğin halkın bir kesiminin elinde bulundurduğu asillerin cumhuriyeti, ikincisi ise egemenliğin bütün halka ait olduğu demokratik cumhuriyet¹¹⁵. Monarşideki halkın konumu ile asillerin cumhuriyetindeki asillerin dışında kalan halkın konumu aynıdır. Asiller demokrasiye de yaklaşabilir monarşiye de, böylece daha iyi ve daha kötü bir yola gitme olasılıkları bulunmaktadır. Roma devletinin yükselişinde ve altın devrini yaşamasında Cumhuriyet yönetiminin ve bu yönetimin en önemli ilkesi olan erdem rolü büyüktür. Bu görüşüyle Cumhuriyeti ideal bir yönetim olarak öngörmüştür¹¹⁶.

1.2.2.2.2. Monarşi

Montesquieu, monarşiyi, tek kişinin olduğu ancak kanunların da bulunduğu bir yönetim şekli olarak açıklamaktadır¹¹⁷. Cumhuriyeti öven Montesquieu, monarşinin de iyi bir yönetim biçimi olduğunu, yönetimin tek kişi tarafından idare edilmesinin işleri hızlandırdığını ifade etmektedir¹¹⁸. Ancak şart olarak yasalara uyulmasını göstermektedir. Monarşi de yürütme gücü kralda, yasama ise meclistedir. Ancak meclis yürütmenin işine karışmamalıdır. Bunu sağlamak için yürütmeye yasamanın kararlarını veto etme yetkisi verilmelidir. Soylu bir aileye mensup olan Montesquieu, monarşinin olabilmesi için iktidarın kralda olmasını ancak kral ile halk arasında da aracılı olarak asillerin bulunmasını savunmaktadır. Çünkü kral ile halk arasında aracılı olmadığı takdirde zorbalık hakim

¹¹² Yıldız, 2009, s. 20.

¹¹³ Montesquieu, 2014, s. 55.

¹¹⁴ Montesquieu, 2014, s. 71.

¹¹⁵ Montesquieu, 2014, s. 55.

¹¹⁶ Yıldız, 2009, s. 23.

¹¹⁷ Montesquieu, 2017, s. 21, 22.

¹¹⁸ Montesquieu, 2017, s. 71.

olur¹¹⁹. Monarşi yönetiminin bulunduğu bir yerde yetişen Montesquieu monarşi yönetimini bazı konularda cumhuriyet yönetiminden daha da üstün görmektedir. Örneğin anlaşmazlıkların çözümünün monarşilerde cumhuriyete göre daha hızlı olduğunu ifade etmiştir¹²⁰.

1.2.2.3. İstibdat

Montesquieu, istibdat yönetimini diğer adıyla despotizmi hiçbir yapısı olmayan bir siyasal rejim olarak tarif etmektedir. İstibdat yönetiminde kanunlar yoktur¹²¹. Kral ile halk arasında aracı yapılarda söz konusu değildir. Hal böyle olunca kralın keyfî yönetimi ortaya çıkar. Bu yönetimin uygulandığı toplumlarda insanların hedefi günü bitirmektir. Daha ilerisini göremezler. İnsanlar çocukluktan itibaren korkuyu öğrenir ve korku içinde yaşar. Montesquieu böyle toplumlarda insanların arasında eşitlik olduğundan da bahseder. Ancak bu eşitlik demokrasilerdeki eşitlikten farklıdır. İnsanların hepsi bir hiç olmaları yönünden eşittir¹²². Montesquieu, bu yönetim biçiminde devletin tek adam tarafından yönetildiğini, bu kişinin ise cahil ve zevk düşkün olduğunu belirtmektedir¹²³. Ülkelerin nüfusu arttıkça ve sınırları genişledikçe despotizm kaçınılmaz olarak uygulanacaktır. Montesquieu, despotizmin monarşinin bozulması sonucu ortaya çıktığının altını çizmektedir¹²⁴.

1.2.3. Blackstone

1723 te Londra’da doğan, Oxford Üniversitesinde İngiliz hukuku dalının ilk profesörü olan ve kuvvetler ayrılığı ile ilgili olarak Montesquieu’dan esinlenen William Blackstone’nin kuvvetler ayrılığı ile ilgili düşünceleri İngiliz ve Amerikan kolonilerine kendi deneyimlerinin yanında rehberlik etmiştir¹²⁵. Montesquieu’dan yararlandığı için Montesquieu’nun bir tekrarı olduğu yönünde eleştirilerin de hedefi olmuştur. Ancak Blackstone, Montesquieu’nun kuvvetler ayrılığı teorisini biraz daha yönetim sistemine uyarlamaya çalışmıştır. Bunun için “İngiltere Yasaları Üzerine Görüşler” adlı eseriyle

¹¹⁹ Montesquieu, 2014, s. 21.

¹²⁰ Yıldız, 2009, s. 28.

¹²¹ Montesquieu, 2017, s. 23.

¹²² Montesquieu, 2014, s. 70.

¹²³ Montesquieu, 2014, s. 63.

¹²⁴ Yıldız, 2009, s. 34.

¹²⁵ Yazıcı, Sedat, Fatih Yazıcı, “Tarihsellik ve Kuramsallık Arasında: 1921 ve 1924 Anayasalarında Kuvvetler Birliği/Ayrılığı Tartışması”, Bilig Dergisi, 2011, (59), s. 235-254, s. 241.

İngiltere anayasasını hedef olarak belirlemiştir. Bu teoriyi İngiltere’de uygulanabilir bir sistem haline getirmeyi amaçlamıştır¹²⁶.

Yasama ve yürütme arasındaki ayrımı savunan Blackstone, bu iki kuvvetin kesin olarak birbirinden ayrılmasının da bazı olumsuzluklara yol açabileceğini belirtmiştir. Bu yüzden karma bir sistemi savunmuştur. Bu sistemde kral yasama işlerine karışamaz. Ancak yasamanın kralın alanına girmemesi için krala yasamanın yaptığı kanunları veto etme yetkisi verilmelidir. Tıpkı Montesquieu gibi Blackstone’da yasamayı ikili bir yapı olarak öngörmüştür. Bir tarafta halk meclisi, diğer tarafta da asillerin meclisi bulunmalı ve bu iki meclis birbirini denetlemelidir¹²⁷. Blackstone, siyasi hayatın teminatı olarak yargıyı görmüştür. Yargı yasama ve yürütmeden ayrı bir organ olarak çalışmalıdır. Her ne kadar kral tarafından atansalar da görevlerinde bağımsız olmalı ve keyfi olarak müdahalelere maruz kalmamalıdır. Bu görüşleriyle kuvvetler ayrılığı teorisinden ilham alarak yargının bağımsızlığının gerekçesini de ortaya koymuştur¹²⁸.

1.3. Anayasacılık İle Kuvvetler Ayrılığı İlişkisi

Anayasa, genel manada bir devletin temel yapısını belirleyen ve işleyişini düzenleyen kurallar bütünü olarak tanımlanabilir¹²⁹. Anayasacılık hareketinin ilk olarak Batı’da sınıfsal mücadele ile başladığı kabul edilmektedir. Bunun ilk örneği olarak ise Norman istilasından sonraki dönemde çıkarılan Magna Cartha ile kralın mutlak iktidarının sınırlandırılması çabaları gösterilebilir¹³⁰. Ancak modern anayasa hukuku anayasacılık akımını yazılı anayasalar ile başlatır. İlk yazılı anayasalar 18. yüzyılın sonlarına doğru ortaya çıkmıştır. İlk anayasa olarak 1787 Amerika Birleşik Devletleri Anayasası kabul edilmektedir. Amerikan anayasasını 1791 Polonya ve Fransız Anayasası takip etmektedir¹³¹.

¹²⁶ Karakul, 2015, s. 75.

¹²⁷ A.g.e.

¹²⁸ Yolcu, Serkan, İngiltere’de Kuvvetler Ayrılığı ve Yargı Bağımsızlığı Alanındaki Gelişmeler: 2005 Anayasa Reformu, (Yüksek Lisans Tezi), Uludağ üniversitesi, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Bursa, 2011, s. 119.

¹²⁹ Hafizoğlu, Yeşim, İnsan Hakları ve Kamu Özgürlükleri Bağlamında Anayasa ve Anayasacılık Hareketleri:2001 Anayasa Değişiklikleri,(Yüksek Lisans Tezi), Mersin Üniversitesi, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Mersin, 2012, s. 7.

¹³⁰ Hafizoğlu, 2012, s. 13.

¹³¹ Kaboğlu, İbrahim Özden, Anayasa Hukuku Dersleri, (2.Baskı), Legal Yayıncılık, İstanbul 2005, s. 2.

Kuşkusuz ki anayasalardan önce de devletlerin yapısını ve işleyişini düzenleyen birçok yasa, ferman vb. vardı. Ancak bu belgeler bir anayasa olarak tanımlanmamaktadır. Bunun nedeni ise bu belgelerin kanunların üstünde bir konumda bulunmamaları ve değiştirilmelerinin kanunlardan daha zor şartlar taşımamalarıdır. Yani modern zamandaki anayasaların sahip olduğu gibi normlar hiyerarşisinde en üst konumda bulunmayışları 18. Yüzyıldan önceki kanunları veya fermanları anayasa olarak tanımlamayı imkânsız kılmaktadır. Kemal Gözler'in tanımıyla "Normlar hiyerarşisinde kanunların üstünde bulunan ve kanunlardan daha zor bir şekilde değiştirilebilen bir kanunun bulunması gerektiği" düşüncesine anayasacılık denir¹³².

Anayasacılığın temelinde iktidarın sınırlandırılması ve bu sayede temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması gayesi vardır. Böylece yönetimdeki keyfilik ortadan kalkacak ve halk, devlet karşısında korunmuş olacaktır. İktidarı sınırlandırmak otoriterleşmeyi engellerken özgürlükleri de korumanın yolu olmaktadır¹³³. Bu gayenin gerçekleşmesi için öncü rol üstlenenler ise 18. Yüzyılda Batı'da mutlak krallıklar karşısında söz sahibi olmak isteyen burjuvazi sınıfı olmuştur. Anayasacılık girişimleri Batıda sınıf çatışmalarının sonucu olarak ve temel hak ve özgürlük mücadelesi şeklinde gerçekleşirken, Osmanlı'da Islahat fermanıyla başlayan bu akımın asıl gayesi yıkılma tehlikesi içindeki devleti kurtarmak olmuştur¹³⁴.

18. yüzyıla kadar bütün yasaların aynı seviyede olmasına karşın, 18. yüzyıldan sonraki dönemde kanunların üstünde ve onlardan daha zor şekilde değiştirilebilen başka kanunlara ihtiyaç duyulmasının asıl nedeni de vatandaşların temel hak ve hürriyetlerinin devlet karşısında güvence altına alınması ve bunun için de iktidarın sınırlandırılması gerektiği düşüncesinde saklıdır. İşte bu düşünce anayasacılık olarak tanımlanmaktadır. Anayasacılığın iktidarı sınırlandırarak temel hak ve özgürlükleri korumak amacı için kullandığı araç ise diğer yasalardan farklı olarak onların üstünde yer alan ve değiştirilmesi zor olan katı bir anasadır¹³⁵.

İktidarı sınırlayan anayasacılık birtakım ilkelere dayanmaktadır. Bu ilkeleri Anayasanın üstünlüğü, Hukuk Devleti, İnsan Hakları ve Kuvvetler Ayrılığı şeklinde

¹³² Gözler, 2012, s. 70.

¹³³ Fendoğlu, 2015, s. 64.

¹³⁴ Hafizoğlu, 2012, s. 11.

¹³⁵ Gözler, 2012, s. 70,71.

belirlemek mümkündür¹³⁶. Devletin organlarının görev ve yetkileri ile vatandaşların temel hak ve hürriyetlerinin anayasada yer alması, devletin sınırlandırıldığı ve vatandaşların da haklarının güvenceye alındığı manasına gelir. Çünkü böyle bir durumda devletin hangi yetkisinin hangi organ tarafından kullanılacağı ve vatandaşların dokunulamaz hakları anayasada düzenlenmiş olacaktır. Böyle bir durumda kanun koyucu dahi sınırlandırılmış olacaktır¹³⁷.

Anayasacılık hareketleri her ne kadar yazılı anayasalara dayandırılrsa da düşünce boyutunda John Locke ve Montesquieu'ya nun katkıları çok önemlidir. Locke'un "Sivil Hükümet Üzerine İki İnceleme" ve Montesquieu'nun "Kanunların Ruhunu" eserleri, İngiltere'de feodal beyler ile kral arasında başlayan iktidarın sınırlandırılması çabalarından sonra itici bir güç olmuş ve ilk yazılı anayasaların çıkmasında rol oynamıştır¹³⁸.

John Locke'un Toplum Sözleşmesi Teorisi Hobbes ve Rousseau'ya göre anayasacılık fikrine daha yakındır. Locke devletin kurulmasının amaç olmadığını doğa durumundaki güvensizlikten kurtulmak için devletin bir araç olduğunu söylemektedir. Locke'un Toplum Sözleşmesinde bireyin güvenliğinden ve haklarından bahsetmesi anayasacılık ile ortak noktalarını ifade etmektedir. Locke'un doğal hukukun her şeyin üstünde olduğu görüşü iktidarı sınırlandırmayı hedeflemektedir. Bu düşünce ise kuvvetler ayrılığı teorisinin temelini oluşturmaktadır. Ayrıca Locke insanın en önemli doğal haklarının hayat, hürriyet ve mülkiyet olduğunu ifade ederek, ilk yazılı anayasalara rehberlik etmiştir¹³⁹.

Batı'da yaşanan bağımsızlık bildirgelerinde John Locke, Rousseau ve Montesquieu gibi düşünürlerin etkisi azımsanamaz. John Locke'un bahsettiğimiz fikirleri özellikle İngiltere ve Amerika'da karşılık bulmuştur. 4 Temmuz 1776 tarihli Amerikan Bağımsızlık Bildirgesi'nde, İngiltere'de ise 1689 tarihli İngiliz İnsan Hakları Bildirgesi'nde Locke'un etkisi büyüktür. Locke'nin yaşam, mülkiyet ve hürriyet konularındaki görüşlerinin yanında baskıcı ve zorba yönetim karşısındaki direnme hakkı kuramı da büyük bir yankı uyandırmıştır. Özellikle Amerika'da ihtilal yapanlar tarafından

¹³⁶ Özçelik, 2011, s. 73.

¹³⁷ Gözler, 2012, s. 69,70.

¹³⁸ Kaboğlu, 2005, s. 2.

¹³⁹ Özçelik, 2011, s. 88.

bu kuram ihtilali yapanları meşru göstermek yönünden ilgiyle karşılanmıştır¹⁴⁰. Bunun yanında 1789 tarihli Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'nin 2. maddesi de Locke'un düşüncelerinin tezahürü niteliğindedir. Nitekim bu madde hürriyet, güvenlik, mülkiyet ve direnme haklarından bahsetmektedir¹⁴¹.

Anayasacılık kuramının ilham kaynakları olan Montesquieu ve Locke'a bakıldığında bu isimlerin kuvvetler ayrılığı teorisini de açıklayan önemli düşünürler olduğu görülmektedir. Bununla beraber anayasacılığın temelinde yer alan iktidarın sınırlandırılması gerektiği düşüncesi, kuvvetler ayrılığı teorisinin de en önemli hedefini teşkil etmektedir¹⁴². Buradan hareketle kuvvetler ayrılığı ilkesinin anayasacılığın en temel ilkesi olduğu görülmektedir. Kuvvetler ayrılığı olmadan anayasacılıktan ve anayasadan söz edilemez¹⁴³. Bu husus Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'nin 16. maddesinde şu şekilde ifade edilmiştir: "Hakların güvence altına alınmadığı ve kuvvetler ayrılığının olmadığı bir toplumda anayasa yoktur". Bu madde bir kanunun anayasa vasfı taşıması için, vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin teminat altına alınmasının ve kuvvetler ayrılığının uygulanmasının gerekliliğini ifade etmektedir. Bu iki şart olmadığı takdirde belgenin adının anayasa olması o belgeye anayasa vasfı vermeyecektir.

Anayasacılık, iktidarın sınırlandırılması için devlet yetkileriyle beraber temel hak ve özgürlüklerin anayasa gibi üstün bir norma bağlanmasını ve bu yolla güvence altına alınmasını ifade ederken, kuvvetler ayrılığı da yine özgürlüklerin teminatı için, iktidarın sınırlandırılmasını ve bunun için de devletin güçlerinin farklı organlara verilmesini ifade etmektedir¹⁴⁴. Anayasacılık, hak ve özgürlükleri korumak için kurumsal güvenceyi gündeme getirmekte ve bunun için anayasa yargısı ve kuvvetler ayrılığına dayanan düzenlemeler önermektedir¹⁴⁵.

¹⁴⁰ Özçelik, 2011, s. 113.

¹⁴¹ Marquis, Lafayette, "Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi", <<http://dusuncetarihi.kapadokya.edu.tr/makale/insan-ve-yurttas-haklari-bildirisi-1789.html> > (25.02.2020).

¹⁴² Doğan, Bayram, Ali Fuat Geyik, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kuvvetler Ayrılığı İlkesi", Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2020/10, (2), s. 21.

¹⁴³ Gözler, Kemal, "Elveda Kuvvetler Ayrılığı, Elveda Anayasa: 10 Aralık 2016 Tarihli Anayasa Değişikliği Teklifi Hakkında Bir Eleştiri", Ankara Barosu Dergisi, 2016, (4), s. 33.

¹⁴⁴ Nal, Sabahattin, Furkan Çirkin, "Halk Egemenliği ve Milli Egemenlik Teorileri Bağlamında Anayasacılık", İstanbul Hukuk Mecmuası, 2021/79, (2), s. 599-635, s. 602.

¹⁴⁵ Çelik, İrfan, "Kuvvetler Ayrılığı: Bir İndirgeme ve Dönüşüm", Liberal Düşünce Dergisi, 2011, (64), 135-159, s. 148.

Anayasacılığın vazgeçilmez bir unsuru olan kuvvetler ayrılığı ilkesi gelişim sürecinde yönetim biçimlerini de etkilemiştir. Özellikle Fransız ihtilalinden sonra bu etki kendini çok daha fazla göstermeye başlamıştır. Bu aşamadan sonra ise iktidarın sınırlandırılması ve devlet gücünün farklı organlara verilmesiyle birlikte meşruti rejimlerin yerini demokratik sistemler almaya başlamıştır¹⁴⁶. Bununla bağlantılı olarak çalışmanın ikinci bölümünde kuvvetler ayrılığı fikrinden ilham alan demokratik hükümet sistemleri incelenmiştir.

¹⁴⁶ Ekinci, Emre, “Devrimden Günümüze Fransız Siyasal Sisteminin Evrimi”, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2016/6, (1), 149-172, s. 158.

İKİNCİ BÖLÜM

KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİNE DAYALI HÜKÜMET SİSTEMLERİ

2.1. Genel Olarak

Çalışmanın bu bölümünde kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulamasının görüldüğü demokratik hükümet sistemleri üzerinde durulacaktır. Hükümet sistemleri konusunda geçmişten bugüne pek çok tartışma yaşanmıştır. Hükümet sistemlerinin birbirine olan üstün ve zayıf yönleri ele alınmış ve ideal sistemin hangisi olduğu belirlenmeye çalışılmıştır. İdeal yönetim biçimi arayışları çerçevesinde hükümet sistemi belirlenirken ülkenin konumu, ekonomik yapısı, dini inancı gibi özellikler etkili olmaktadır.

Yönetim biçimleri, tarihsel süreçte yönetenlerin sayısı ve niteliğine göre tanımlanmıştır. Bunlardan bazıları: Monarşi, oligarşi, demokrasi, tiranlık ve aristokrasidir. Günümüzde yaygın olan sistemler ise demokrasiler, mutlak monarşiler ve otoriter sistemlerdir. Hükümet sistemleri günümüzde ise demokratik olma özelliklerini devletin yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin düzenlenişine göre kazanmaktadır. Yani kuvvetler ayrılığı ilkesini uygulayabilen ülkeler diğerlerine göre daha demokratik olarak vasıflandırılmaktadır¹⁴⁷.

Hükümet sistemleri yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki ilişkiye göre farklılık göstermektedir. Bu bakımdan hükümet sistemleri kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemleri ve kuvvetler birliğine dayalı sistemler diye sınıflandırılabilir. Kuvvetler birliğine dayalı sistemler; yasama ve yürütmenin, yasamada toplanması durumunda meclis hükümeti sistemi, yürütmede toplanması durumunda ise diktatörlük olarak adlandırılır. Kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemleri ise, uygulanış şekline göre; sert kuvvetler ayrılığına dayanan başkanlık sistemi, yumuşak kuvvetler ayrılığına dayanan parlamenter sistem ve bu iki sistem arasında yer alan yarı başkanlık sistemi biçiminde sınıflandırılabilir. Ancak unutulmamalıdır ki bu sistemler farklı ülkelerde farklı şekillerde uygulanmaktadır¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Özmen, Yaşar Pınar, Hükümet Sistemlerinin Sosyoekonomik Göstergelere Göre Karşılaştırılması: Latin Amerika, Asya ve Doğu Avrupa Ülkeleri, (Doktora Tezi), Gazi Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Ankara, 2018, s. 9.

¹⁴⁸ Şahin, Lokman, Şükrü Nişancı, "Hükümet Sistemlerinin Yönetimin Boyutları Bağlamında Değerlendirilmesi", Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 2018/32, (3), s. 863.

Kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında, yasama erkiyle yürütme erkinin arasındaki ilişkiye göre hükümet sistemleri ortaya çıkmaktadır. Yargı erki ise bağımsız kabul edildiğinden bu sınıflandırmada esas alınmamaktadır¹⁴⁹. Bununla birlikte hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında yürütme organının göreve geliş şekli önemli bir yere sahiptir¹⁵⁰.

2.2. Parlamenter Hükümet Sistemi

2.2.1. Genel Olarak

Kuvvetler ayrılığı teorisi temelinde şekillenen yönetim sistemlerinden biri olan parlamenter sistemde kuvvetlerin birbirinden katı bir şekilde ayrılmasından ziyade yasama ve yürütme organları arasında organik bir ilişki ve zorunlu bir işbirliği mevcuttur¹⁵¹. Bu sistemde erkler birbirinden yumuşak bir şekilde ayrılmakta ve aralarında keskin çizgiler yerine işbirliği ve denge bulunmaktadır¹⁵². Yürütme iki başlıdır. Bir yanda sembolik ve törensel yetkileri bulunan Cumhurbaşkanı, diğer yanda ise icra kabiliyeti ve önemli yetkileri bulunan başbakan ve bakanlar kurulu bulunmaktadır. Meclisten çıkan başbakan ve bakanlar kurulu meclisin güvenoyuna dayanmakta ve ona karşı sorumlu olmaktadır. Bu durum yürütme ile yasamanın işbirliğini zorunlu kılmaktadır. Buna bağlı olarak parlamenter sistemde kuvvetler arasında net bir ayrılmadan ziyade geçişlilik ve etkileşim söz konusudur¹⁵³.

2.2.2. Parlamenter Hükümet Sisteminin Tarihi Gelişimi

Parlamenter sistemin anlaşılması için bu sistemin doğup geliştiği ülkeye yani İngiltere'ye kısaca bakmakta fayda bulunmaktadır. Zira parlamenter hükümet sistemi önceden kurgulanıp hazırlanan ve uygulamaya konan bir sistemden ziyade İngiltere'de uzun yıllar boyunca yönetenler ile yönetilenler arasındaki uyuşmazlıkların sonucunda

¹⁴⁹ Gözler, 2012, s. 223.

¹⁵⁰ Yazıcıoğlu, İsmail, “Yarı Parlamenter Sistem Ayrı Bir Hükümet Sistemi Modeli Olabilir mi?”, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi , 2021/2, 5(2) , 839-868, s. 850.

¹⁵¹ Gözler, 2012, s. 242.

¹⁵² Keser, Hayri, “Türkiye ve Başkanlık Sistemi”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Malatya, 2011/2, (1), s. 30.

¹⁵³ Aydın, Rıfat , Hükümet Sistemleri ve Siyasi Partiler: Başkanlık, Yarı - Başkanlık ve Parlamenter Sistemler, (Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Ankara, 2017, s. 38.

meydana gelmiştir¹⁵⁴. Bu bakımdan tarihi süreç içerisinde parlamentonun nasıl ortaya çıktığı hangi aşamalardan geçtiğinin ortaya konması için İngiltere örneği önemlidir.

Parlamento temelde kral ile halk arasında çıkan yetki çekişmesinin sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Buradaki amaç kralın keyfi yönetimini parlamento olarak adlandırılan bir araçla sınırlandırmaktır. İngiltere’de ortaya çıkan bu sistem tepeden inmeci bir tarzda veya önceden düşünülerek ve planlanarak çıkarılmış değildir. Uzun bir zaman zarfında ihtiyaçlar doğrultusunda başka bir deyişle doğal süreç içerisinde ortaya çıkmıştır¹⁵⁵.

İngiltere’de Normanlar döneminde tamamen istişari nitelikte olan Magnum Concillium için 1230 yılında ilk kez parlamento ifadesi kullanılmıştır¹⁵⁶. Bu mecliste ilk zamanlarda sadece elitler(lordlar, şövalyeler, aristokratlar) temsil edilirken 1265 den sonraki dönemde halk da temsil edilmeye başlandı ve 1295 yılında Model parlamento adını aldı¹⁵⁷. 1332 yılından sonra ise baron ve kont gibi ünvana sahip kişiler böyle ünvanlara sahip olmayan insanlarla aynı ortamda bulunmayı reddedince parlamento Avam kamarası ve Üst Kamaraya diye ikiye ayrılmıştır¹⁵⁸. Üst Kamaraya 1544 yılında ise Lord unvanı verildi. Yasamanın bu şekilde bölünmesiyle Lordlar Kamarası Avam Kamarasına göre daha güçlü konuma getirildi. Bunun sonucunda halkın temsilcileri Avam Kamarasında, soy esasına göre atanan elitlerin temsilcileri ise Lordlar Kamarasında toplanmaya başladı. 1400’lü yıllarda yasama yetkisini ele geçiren parlamento 1689 tarihindeki Haklar Bildirisi(Bill of Rights) ile tam olarak yasama yetkisine kavuşmuştur¹⁵⁹. Haklar Bildirisini tetikleyen olay ise 1649 yılında yaşanmıştır¹⁶⁰. Bu tarihte İngiltere kralı olan 1.Charles parlamentonun reforma yönelik taleplerini geri çevirmiş ve bunun üzerine yeni bir ordu kuran parlamento yanlıları komutan Oliver Cromwell önderliğinde darbe yaparak 1.Charles’i tahttan indirmiştir. 1. Charles’i idam ettikten sonra belli bir süre askeri diktatörlükle ülkeyi yöneten komutan

¹⁵⁴ Kama, Sezen, “Parlamentar Hükümet Sistemi Olarak “Westminster Modeli” Britanya Örneği Üzerine Bir Deneme”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi , 2016/22, (2) , s. 161-201, s. 163.

¹⁵⁵ Gözler, 2012, s. 251.

¹⁵⁶ Esen, Bülent Nuri, Anayasa Hukuku- Genel Esaslar, Ayyıldız Matbaası, 1970, s. 494’den aktaran, Gözler, İngiltere’de Parlamento Neden ve Nasıl Ortaya Çıktı? Cilt 1, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara 2009, s. 367.

¹⁵⁷ Kama, 2016, s.166.

¹⁵⁸ Kama, 2016, s.167.

¹⁵⁹ Fendoğlu, Hasan Tahsin, Anayasa Hukuku, (1. Baskı), Yetkin Yayınları, Ankara 2015, s. 761.

¹⁶⁰ Arslan, Rıza, Demokratik Yönetim Sistemleri, (1.Baskı), Dora Yayınları, Bursa 2013, s. 51.

Cromwell istediği meşruiyeti bulamamış ve ölümünden sonra tahta tekrar idam edilen 1. Charles'in oğlu, 2. Charles unvanıyla getirilmiştir¹⁶¹. İşte bu dönemde oldukça fazla yetkiye kavuşan parlamento 1689 tarihindeki bildiriyle o zamana kadarki kazanımlarını kesinleştirmiştir. Bu bildiriyle beraber parlamentonun kral karşısında kesin olarak üstünlüğü sağlanmış, parlamentonun onayı olmadan vergi koymak veya mevcut vergileri arttırmak imkânsız hale getirilmiş, kralın sürekli asker tutması yasaklanmış, kralın parlamentonun çıkardığı yasaları veto etmesi kısıtlanmış ve bunun sonucunda İngiltere'deki yönetim mutlak monarşiden anayasal monarşiye geçmiş ve bu bir ilk olmuştur. Sonraki dönemlerde de yine yetkileri artmaya devam etmiştir¹⁶².

2.2.3. Parlamenter Hükümet Sisteminin Unsurları

İngiltere'de doğup gelişen parlamenter sistem, kuvvetler ayrılığına dayanan bir sistemdir. Bu sistemde kuvvetler, başkanlık sistemindeki gibi kesin ve net bir şekilde birbirinden ayrılmamıştır. Kuvvetlerin yumuşak ayrılığı söz konusudur. Parlamenter sistemde yasama ve yürütme kuvvetleri arasında geçişgenlik ve işbirliği vardır. Bununla birlikte yasama ve yürütme birbirinin görevine son verebilmektedir¹⁶³. Nitekim bu sistemde parlamento, hâkim olan yapı konumunda olup yürütme yasamanın içinden çıkmaktadır. Bununla beraber bu iki organ birbirinin varlığına da son verebilmektedir. Parlamenter sistemin temel ayırıcı yönleri, yürütme organının kaynağının yasama olması, yürütmenin yasama organına karşı sorumlu olması ve yürütmenin çift başlı olmasıdır¹⁶⁴.

Parlamenter sistemde yasama ve yürütme organı birbirine muhtaçtır. Bu nedenle aralarında etkileşim, işbirliği ve bağılılık bulunmaktadır. Yasama ve yürütme organları arasındaki etkileşimi sağlayan araçlardan bazıları şunlardır: Kanun yapma, yapılan kanunun veto edilmesi, bütçe, uluslararası antlaşmalar ve yasamanın denetimidir. Bunun gibi araçlarla yasama ve yürütme organı birbirini durdurabilmektedir. Bu nedenle bu iki organın uyumlu çalışması sistemin çarklarının dönmesi için önemlidir¹⁶⁵.

Parlamenter sistemin en belirgin özelliklerinden biri yürütmenin çift başlı olmasıdır. Bir tarafta ülkenin birliğini temsil eden ve organlar arasında koordinasyonu

¹⁶¹ Bilgin, 2015, s. 194.

¹⁶² Bilgin, 2015, s. 200.

¹⁶³ Gözler, 2012, s. 242.

¹⁶⁴ Gözler, 2012, s. 243.

¹⁶⁵ Aydın, 2017, s. 39.

sağlayan sembolik bir Cumhurbaşkanı, diğer yanda ise icrai yetkilerle donatılmış başbakan ve bakanlar kurulu bulunmaktadır. İcraçı hükümet meclisin içinden çıkmakta ve dolayısıyla meclise karşı sorumlu olmaktadır. Meclis ise bazı araçlarla hükümeti denetleyebilmekte ve güvensizlik oyu ile hükümeti düşürebilmektedir. Buna karşılık yürütmenin de meclisi bazı hallerde feshetme yetkisi bulunmaktadır¹⁶⁶.

Yürütmenin icraçı bölümü olan bakanlar kurulu aldığı kararlar ve yapısı nedeniyle bazı özelliklere sahiptir. Bakanlar kurulu kararları, tüm üyelerin aynı anda ve aynı doğrultuda irade açıklamasıyla gerçekleşir. Bakanlar kurulu kararlarının bu özelliği kolektif işlem niteliğindedir. Başbakanın liderliğinde bütünlük oluşturan bakanlar kurulu aynı zamanda homojendir. Yani bakanlar kurulu üyelerinin bakış açıları ve siyasi çizgileri ortaktır. Ancak koalisyon hükümetlerinde böyle bir homojenlik görülmemektedir. Bu durum ise koalisyon hükümetlerinin ömrünü kısaltan bir unsur olarak göze çarpmaktadır. Bununla birlikte kolektif nitelikte kararlar alan bakanlar kurulunun tüm üyeleri alınan kararın sorumluluğunu taşımaktadır. Bu yönüyle bakanlar kurulunda dayanışma hâkimdir. Üyelerden birinin alınan kararı imzalamayıp karşı çıkması ve eleştirmesi istifasını gerektirmektedir¹⁶⁷.

Yasama ve yürütme arasındaki etkileşim ve işbirliği bu sistemin etkinliğini belirlemektedir. Yürütme yasamanın güvenoyuna dayanırken yasama da yürütme tarafından feshedilebilmektedir. Bu sistemin önemli bir özelliği de yasama da yer alan siyasi partilerin disiplinli oluşlarıdır. Disiplin özellikle mecliste yapılan oylamalarda kendini göstermektedir¹⁶⁸.

2.2.4. Parlamenter Hükümet Sisteminde Etkileşim ve Denetim Araçları

Parlamenter hükümet sistemi yumuşak kuvvetler ayrılığına dayanan bir yapıya sahiptir. Bununla birlikte yasama ve yürütme kuvvetleri birbirinden ayrı konumlanmıştır. Ancak bu iki organ birbirine bağımlı bir şekilde hareket etmektedir. Yasama ve yürütme organı birbirinin görevine son verebilmekte bunun sonucu olarak da işbirliği içerisinde

¹⁶⁶ Aktaş, Hasan Emir, “Hükümet Sistemlerinin Tıkanma Noktaları ve Alternatif Çözüm Yolları”, Atatürk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi, 2016/6, (1), 209-228, s. 210.

¹⁶⁷ Gözler, 2012, s. 244.

¹⁶⁸ Akgül, Mehmet Emin , Hükümet Sistemleri Tartışması ve Türkiye Örneği, (1.Baskı), Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara 2015, s. 44.

olmak durumundadırlar¹⁶⁹. Söz konusu karşılıklı fesih yetkisi parlamenter sistemin temel şartı olmakla beraber başkanlık sisteminden ayıran temel bir özelliktir¹⁷⁰.

Yasama ve yürütme arasında işbirliğini sağlayabilmek için parlamenter hükümet sistemine bazı etkileşim araçları yerleştirilmiştir. Parlamenter hükümet sisteminde bulunan etkileşim araçları olarak; yürütme organının kanun yapımı aşamasına dahil olabilmesi, bütçe ve uluslararası antlaşmaların yapımında ve yürütülmesinde yasama ve yürütme organlarının yetkileri ile yasama organının yürütmeyi denetleme araçları şeklinde ifade edilebilir¹⁷¹.

Parlamenter hükümet sisteminde yasama organın kullandığı, 1982 anayasasının 98. maddesindeki ifadeyle bilgi edinme ve denetim yolları; soru(sözlü soru-yazılı soru), genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensoru şeklinde sıralanabilir. Söz konusu denetim yollarının tanımları ise anayasadaki ifadeyle şöyledir¹⁷²:

Soru, Bakanlar Kurulu adına, sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya bakanlardan bilgi istemekten ibarettir.

Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden ibarettir.

Genel görüşme, toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir.

Bakanlar Kurulunun veya bir bakanın düşürülebilmesi, üye tamsayısının salt çoğunluğuyla olur; oylamada yalnız güvensizlik oyları sayılır.

Başbakan veya bakanlar hakkında, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az onda birinin vereceği önerge ile, soruşturma açılması istenebilir. Meclis, bu istemi en geç bir ay içinde görüşür ve gizli oyla karara bağlar.

Yürütmenin yasama organından kaynaklandığı ve yasamaya karşı sorumlu olduğu parlamenter sistem, bu özelliği gereği içinden çıkarmış olduğu hükümeti sıkı bir denetime tabi tutmakta ve hatta düşürme ihtimali ile karşı karşıya bırakmaktadır. Bu sebeple hükümet ve bakanlar yaptıkları iş ve işlemler için oldukça dikkatli olmak durumundadır.

¹⁶⁹ Gözler, 2012, s. 247.

¹⁷⁰ Özbudun, 2013, s. 349.

¹⁷¹ Gözler, 2012, s. 247.

¹⁷² Türkiye Cumhuriyeti Anayasası

<https://ihtk.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/262020152105anayasa_2011.pdf>, s. 19, (22/09/2021).

2.2.5. Parlamenter Sistemin Güçlü ve Zayıf Yönleri

Kuvvetler ayrılığı bağlamında parlamenter sistem irdelendiğinde bazı eleştiri noktaları göze çarpmaktadır. Kuvvetler ayrılığı teorisinin ana amacı, devlet yetkilerinin, keyfiliği önlemek ve özgürlükleri korumak amacıyla farklı organlara verilmesidir¹⁷³. Bu organlar da eşit yetkilerle donatılarak birbirini denetlemeli yani denge oluşturmaları sağlanmalıdır. Bu noktada parlamenter sistemde yasama ile yürütmenin iç içe geçmesi ve bunun sonucunda yetkilerin başbakanda birleşmesi söz konusudur. Keza meclis, yetkilerini bir bakıma başbakana devretmekte kendisi pasif bir konuma düşmektedir. Bir diğer eleştiri noktası da parlamentonun yürütmeyi denetlemesinde ortaya çıkmaktadır. Yürütme parlamentonun içinden çıkmakta ve ona karşı sorumlu olmaktadır. Parlamentonun da buna bağlı olarak yürütmeyi denetleme yetkisi bulunmaktadır. Ancak uygulamada bu durum pek gerçekleşmemektedir¹⁷⁴. Zira bu yönetim sisteminde meclis çoğunluğunu elinde bulunduran hükümet olmakta ve iç içe çalışmaktadırlar. Buna bağlı olarak meclis hükümetin bir parçası olmakta ve böylece hükümetin denetlenmesi neredeyse imkânsızlaşmaktadır. Kısacası yasama ve yürütme aynı kişinin kontrolünde olmakta ve denetleme yetkisi kâğıt üzerinde kalmaktan öteye gitmemektedir¹⁷⁵.

Parlamenter sistemde eleştiri noktalarından biri de yürütme organının iki başlı olmasıdır. İki başlı bir yürütmenin arasında çıkacak anlaşmazlıklar, siyasi ve ekonomik istikrarı bozabilecek düzeye gelebilmekte ve tıkanıklıklara yol açabilmektedir. Bunu önlemenin yolu ise zaten sorumsuz olan Cumhurbaşkanındaki icrai yetkilerin tümünün esas sorumlu olana yani başbakana devredilmesi ve Cumhurbaşkanının ait olduğu sembolik konuma getirilmesidir¹⁷⁶.

Parlamenter sisteme yönelik eleştiriler bununla sınırlı değildir. Meclise giren partilerin çoğunluğu sağlayamaması durumunda koalisyon hükümetleri ülkeyi yönetir. Ancak koalisyon hükümetlerinin gerek kurulması esnasında gerekse icraları esnasında anlaşmazlıklar çıkabilmekte bunun sonucunda hükümetler çok kolay dağılabilmekte ve beraberinde büyük zaman kayıplarını getirmektedir. Bu durum da yine siyasi ve ekonomik istikrar için bir tehdittir. Bir diğer problem alanı da mecliste bulunan siyasi

¹⁷³ Arslan, 2013, s. 25.

¹⁷⁴ Arslan, 2013, s. 90.

¹⁷⁵ Gözübüyük, 2007, s. 79.

¹⁷⁶ Aktaş, 2016, s. 218.

partilerin sayısının çok ve aralarında uzlaşma kültürünün bulunmaması halidir. Böyle bir manzaraya sahip mecliste ve koalisyon hükümetinde yani yürütmeye tıkanıklıkların olması uzak bir ihtimal değildir¹⁷⁷.

Parlamente hükümet sisteminde yasamanın her zaman yürütmeyi görevden alabilme yetkisi istikrarsızlığa sebep olmakta ve koalisyon hükümetlerinin sayısı oldukça artmaktadır. Nitekim ülkemizde bu sebeple hükümetlerin ömrü 1 yılı geçememekte ve askeri darbelere zemin hazırlamaktadır. Bununla birlikte bu sistemin iyi uygulandığı ülkeler olan Hollanda ve İsveç gibi ülkelerde de yine hükümetlerin ömrü ortalama 22 ay civarında kalmaktadır¹⁷⁸. Hemen burada belirtmek gerekir ki meclisin sahip olduğu bu yetkinin başkanlık sisteminde bulunmayışı başkanlık sisteminin istikrarı vadeden önemli bir özelliği olarak görülmektedir.

Parlamente sistemin güçlü yönlerinden biri olarak bu sistemin özellikle başkanlık sistemine göre esnek bir yapı arz etmesi gösterilmektedir. Başkanlık sisteminde kötü bir hükümet için 4 veya 5 yıl beklemek gerekirken parlamente sistemde böyle bir zorunluluk bulunmamaktadır. Bununla birlikte başkanlık sistemindeki gibi kazananın her şeyi kazandığı kaybedenin ise her şeyi kaybettiği bir uygulama yoktur. Bu sayede toplumdaki kutuplaşmanın da önüne geçilebilmektedir.¹⁷⁹

Parlamente hükümet sisteminin tıkanıklıklara çözüm üretebilme kabiliyetine sahip olması güçlü yönü olarak ifade edilebilir. Burada yasama ve yürütmenin karşılıklı fesih yetkisi öne çıkmaktadır. Başkanlık sisteminde fiili olarak taraf olan Cumhurbaşkanının parlamente sistemdeki siyaset üstü ve tarafsız özelliği ile siyasi partiler arasında uzlaştırıcı ve arabulucu rolü bu sistemin bir diğer olumlu yönü olarak gösterilmektedir.¹⁸⁰

Her hükümet sisteminin iyi ve zayıf yönleri bulunmaktadır. Herhangi bir hükümet sisteminin başarısızlığını salt o sistemden kaynaklandığını söylemek doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Bu yaklaşım elbette parlamente hükümet sistemi için de geçerlidir. Nitekim İngiltere örneğinde parlamente sistemin başarısı görülmektedir. Sistemin

¹⁷⁷ Özdemir, Hakan, "Türkiye'nin Parlamente Hükümet Sistemi Tecrübesine Kısa Bir Bakış", Bingöl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2020, (20), 373-400, s. 377.

¹⁷⁸ Yüksel, Cüneyt, "Türkiye'nin Gelecek Siyasi Sistem Tercihi Rasyonelleştirilmiş Parlamenteizm, Yarı-Başkanlık ve Başkanlık Sistemleri", Yasama Dergisi, 2013, (25), 38-70, s. 44.

¹⁷⁹ Yüksel, 2013, s. 44,45.

¹⁸⁰ Özdemir, Hakan, 100 Soruda Hükümet Sistemleri, Seçkin Yayıncılık, (1. Baskı), Ankara 2018, s. 17,18.

İngiltere'deki başarısında seçim sistemi ve meclisin ikili parti sistemine dayanıyor olmasının payı büyüktür. Buna karşın ülkemizde koalisyon hükümetleri ve yasamanın etkisizliği gibi nedenler parlamenter sistemin 1970'lerden itibaren tartışılmasına neden olmuştur¹⁸¹.

Parlamenter hükümet sistemine getirilen bu eleştirilere karşın, bu sistemin dezavantajlarını gidermenin yolunun yine bu sistemin kendi içinde mevcut olduğu belirtilmektedir¹⁸². Bunun için “rasyonelleştirilmiş parlamentarizm” uygulamalarının geliştirilebileceği ifade edilmektedir. Bununla birlikte koalisyon hükümetlerinden bu kadar da korkmamak gerektiği, nitekim Avrupa Birliği ülkelerinin içerisinde parlamenter hükümet sistemi uygulanan 24 ülkeden 21 inde koalisyon hükümetlerinin ülkeyi yönettiği belirtilmektedir¹⁸³.

Parlamenter sistemde çıkabilecek tikanıklıkların istikrarsızlık oluşturmasını engellemek için sistemin güçlendirilmesi açısından bazı öneriler dile getirilmektedir. Bu öneriler kısaca; meclis üyelerinin kişisel çıkarlarını ön plana çıkarmalarını engellemek için bakanlar kuruluna parlamento içinden atama yapılmaması, yapıcı güvensizlik oyu yöntemi ile yeni başbakan belirlendikten sonra hükümetin düşürülerek sistemde boşluk oluşmasının engellenmesi, meclisin seçimleri yenilemesi hususunda Cumhurbaşkanının yetkilerinin uygulanabilirliğinin sağlanması ve meclis çoğunluğunu oluşturan siyasi partiyi uzlaşmaya sevk edecek mekanizmanın kurulması şeklinde sıralanabilir¹⁸⁴.

Parlamenter sistemde hükümete istikrar ve etkinlik kazandırması hedeflenen rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçlarının istenilen etkiyi gösterebilmesi, hükümetin arkasında kuvvetli bir parlamento desteğinin varlığına bağlıdır. Nitekim ciddi bir meclis desteğine sahip olmayan hükümetin, birbiriyle uyumsuz siyasi partilerden oluşması durumunda söz konusu araçların yeterli olamayacaktır.¹⁸⁵

2.3. Yarı Başkanlık Sistemi

Kuvvetler ayrılığına dayanan sistemler olarak önceleri Amerika ve İngiliz modeli olarak tarif edilen başkanlık ve parlamenter sistemler ön plandaydı. Bu iki sisteme

¹⁸¹ Yüksel, 2013, s. 39.

¹⁸² Özdemir, 2020, s. 374.

¹⁸³ Özdemir, 2020, s. 378.

¹⁸⁴ Yüksel, 2013, s. 65,66.

¹⁸⁵ Özdemir, 2018, s. 22,23.

uymayan sistemlere ise değinilmemiştir. Bu gelenekselliği ilk yıkan kişi Duverger olmuştur. Duverger yayınladığı eserlerle yarı başkanlık sistemini tanıtmış üstelik sadece Fransa ile sınırlı kalmayıp başka ülkeleri de saymıştır¹⁸⁶.

Yarı başkanlık sistemi denilince Fransa'da uygulanan yönetim sistemi akıllara gelmektedir. Bu nedenle çalışmanın bu kısmında Fransa'da ortaya çıkan bu yönetim sisteminin doğuşuna ve gelişimine bakmakta fayda bulunmaktadır.

1789 Fransız devriminden sonra 1791 yılında kabul edilen ilk yazılı Fransız anayasası ile Fransa'da yönetimde Cumhuriyet dönemleri başlamıştır¹⁸⁷. İnceleyeceğimiz yarı başkanlık sistemi Cumhuriyet dönemlerinin sonuncusunda yani beşinci Cumhuriyet döneminde kendini göstermektedir.

1946 ve 1958 yılları arasında Fransa'da 25 hükümet kurulup yıkılmıştır. Kısa ömürlü hükümetler siyasi istikrarsızlığa yol açmış ve devlet yapısını olumsuz etkilemiş ve yeni sistem arayışları başlamıştır¹⁸⁸. Bunun sonucunda Fransa'nın sömürgeleri olan Vietnam ve Kamboçya'da isyanlar çıkmış ve bağımsızlıklarını ilan etmişlerdir. Aynı dönemde Cezayir'de de isyanların patlak vermesiyle Fransa'da yönetim sorgulanmış ve dördüncü Cumhuriyet dönemi son bulmuştur. Bütün bu gelişmeler yürütmenin zayıf olmasına bağlanmış ve güçsüz bir yürütmenin nelere mal olacağı görülmüştür¹⁸⁹.

Fransa'da yaşanan bu siyasi istikrarsızlıklardan sonra çıkış yolları aranmaya başlanmış ve devlet başkanı Rene Coty en iyi isim olarak Fransa'yı 2. Dünya savaşından başarılı bir şekilde çıkararak General Charle De Gaulle olduğunu belirlemiştir¹⁹⁰. Böylece 1958 yılında göreve başlayan De Gaulle parlamentonun üstünlüğüne dayanan ve siyasi istikrarsızlığa yol açan yönetim sistemine son vermiştir. Bunun için yeni bir anayasa hazırlayan De Gaulle, halkın ve başkanın onaylamasının ardından beşinci Cumhuriyet dönemini başlatmıştır¹⁹¹.

¹⁸⁶ Uluşahin, Nur, Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması, (1. Baskı), Yetkin Yayınları, Ankara 2007, s. 28.

¹⁸⁷ Arslan, 2013, s. 223.

¹⁸⁸ Yüksel, 2013, s. 39.

¹⁸⁹ Ekinci, 2016, s. 167.

¹⁹⁰ Arslan, 2013, s. 228.

¹⁹¹ A.g.e.

Beşinci cumhuriyet dönemiyle yasamanın üstünlüğü son bulmuş ve yetkileri büyük ölçüde kısıtlanmıştır. Buna karşılık Cumhurbaşkanına geniş yetkiler verilmiştir¹⁹². Bu sayede yürütmenin güçlü olması sağlanmış ve siyasi istikrar hedeflenmiştir. 1958 yılında kabul edilen bu anayasa ileriki zamanlarda pek çok değişikliğe uğramış. Bu değişikliklerden en önemlisi ise 1962 yılında yapılan değişikliktir. Bu değişiklikte yarı başkanlık sisteminin en temel özelliği olan Devlet Başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi kabul edilmiştir¹⁹³. Bu değişiklikten önce Cumhurbaşkanı, parlamento üyelerinden, il idare meclisi üyelerinden, deniz aşırı meclis üyelerinden ve belediye meclisi üyelerinin temsilcilerinden oluşan bir kurul tarafından seçiliyordu¹⁹⁴.

Yarı başkanlık sisteminin literatüre Fransız modeli olarak girmesinin sebebi akademik anlamda ilk kez bir Fransız düşünür tarafından kuramsallaştırılmış ve ilk uygulamasının bir Fransız politikacı tarafından yapılmış olmasıdır. Fransız siyaset bilimci Maurici Duverger, 1970'li yıllarda sistem tartışmalarını kaleme aldığı makalesinde bazı ülkelerde uygulanan sistemleri kıyaslayarak yarı başkanlık sistemini ortaya koymuştur¹⁹⁵. 1976 yılında Portekiz anayasasındaki değişiklikler için yarı başkanlık sistemi yorumunda bulunarak bu kavramı kullanan ilk kişi olmuştur¹⁹⁶. 1980 yılındaki makalesinde Fransa'nın dışında bu yönetim sistemini uygulayan ülkeler olarak Almanya Weimar Cumhuriyeti, Portekiz, İrlanda, Avusturya, İzlanda ve Finlandiya'yı da saymıştır¹⁹⁷.

Duverger yarı başkanlık sistemini üç temel ayak üzerine oturtmaktadır. Bunları; Cumhurbaşkanının genel oyla seçilmesi, Cumhurbaşkanının çok önemli yetkilere sahip olması ve parlamento desteklediği sürece görevde kalan ve Cumhurbaşkanının yanında yürütmeyi kullanan başbakan ve bakanların bulunması şeklinde açıklamış ve bu sisteme yarı başkanlık sistemi adını vermiştir¹⁹⁸. Ancak Duverger yarı başkanlık sisteminin

¹⁹² Arslan, 2013, s. 229.

¹⁹³ Ekinci, 2016, s. 169.

¹⁹⁴ Özmen, 2018, s. 56.

¹⁹⁵ Duverger, Maurice, "Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı Başkanlık Hükümeti", (çev. Mehmet Turhan), Prof. Dr. Fadıl H. Sur'un Anısına Armağan, Ankara, Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları:522, 1983; s. 501-522'den aktaran, Coşkun, Şenol, Davut, Şevki, "Cumhurbaşkanının Seçimi, Yetkileri ve Görevleri Açısından Türkiye ve Fransa'nın Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi", Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi , 2013/0, (3) , s. 185.

¹⁹⁶ Aydın, 2017, s. 45.

¹⁹⁷ Özmen, 2018, s. 54.

¹⁹⁸ Erdoğan, Mustafa, Anayasal Demokrasi, (4.Basım), Siyasal Kitabevi, Ankara 2001, s. 186.

kavramsal sınırlarını belirlerken yaşadığı problem alanları da olmuştur. Parlamenter ve başkanlık sistemlerini tanımlamada öne çıkan temel kuralların mevcudiyetine karşı bu sistemi uygulayan yedi ülkenin anayasalarının benzerliklerinin istenilen seviyede olmaması kendisinin bir açmazı olmuştur. Nitekim söz konusu yedi ülkenin üçünde Cumhurbaşkanı sembolik yetkilerle donatılmışken, bir tanesindeki yetkisi oldukça fazlayken, diğer üçünde ise başbakanla dengeli yetkilere sahiptir¹⁹⁹.

Duverger'in tanımlamasından hareketle bu yönetim sisteminin parlamenter sistem ile başkanlık sisteminin bir sentezi olduğu ifade edilebilir. Buna karşın bu tespite katılmayanlar olmuştur. Lijphart, yarı başkanlık sisteminin başkanlık sistemi ile parlamenter sistemin bir sentezi olmadığını, başkanın yasamadaki çoğunluğa hakim olup olmamasına göre bu iki sistem arasında gidip gelen bir sistem olduğunu savunmaktadır²⁰⁰.

Yarı başkanlık sisteminde yürütmenin iki başlı yapıda olduğu görülmektedir. Bir tarafta meşruiyetini halktan alan ve çok önemli yetkilerle donatılan Cumhurbaşkanı, diğer tarafta ise meclise karşı sorumlu olan başbakan bulunmaktadır. Bu ikili yapı parlamenter sistemi anımsatmakla beraber parlamenter sistemdeki sorumsuz ve sembolik Cumhurbaşkanı, yerini başkanlık sistemindeki gibi yalnız halka karşı sorumlu olan, sistemde ağırlığı bulunan ve icrai yetkilerle donatılmış Cumhurbaşkanıya bırakmıştır²⁰¹. Yarı başkanlık sisteminin unsurlarının birazını parlamenter sistemden birazını da başkanlık sisteminden almış olması bu sisteme “karma” veya “melez” sıfatını kazandırmıştır²⁰². Parlamenter sistem ile Başkanlık sistemi arasında gidip gelen yarı başkanlık sisteminin özgün bir sistem olarak mı kalacağı yoksa diğer sistemlere mi kayacağı, sistemin uygulandığı ülkedeki siyasi güçlerin ilişkilerine, seçim sistemine, siyasi partilerin yapısına ve Cumhurbaşkanı ile parlamentonun ilişkilerine bağlıdır²⁰³.

Başkanlık sistemi ve parlamenter sistem arasında gidip gelen bir sistem olarak tarif edilen yarı başkanlık sistemi yeni kurulan demokrasilerle beraber tek tip olmaktan

¹⁹⁹ Uluşahin, Nur, "Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: Yarı-Başkanlıktan İki Başlı Yürütme Yapılanmasına", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2003/52, (2), 199-233, s. 211.

²⁰⁰ Lijphart, Arend, "Introduction" , İn Arend Lijphart (Ed.), Parliamentary versus Presidential Government, Oxford University Press, 1992, s. 8'den aktaran, Yazıcıoğlu, 2021, s. 842.

²⁰¹ Yazıcı, Serap, Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri, (2.Baskı), Bilgi iletişim Grubu Yayıncılık, İstanbul 2011, s. 92.

²⁰² Şahin, Nişancı, 2018, s. 865.

²⁰³ Aydın, 2017, s. 47.

çıkıştır. Ülkelerin anayasalarında belirledikleri yönetim biçimi ve uygulamaları göz önüne alındığında Shugart ve Cary yarı başkanlık sistemini üç alt gruba ayırmıştır²⁰⁴.

Birinci olarak başkanın yetkilerinin diğerlerine göre çok daha fazla olduğu başkanlık sistemine yavaşan bir yarı başkanlık sisteminden bahsedilmektedir. Bu sistemde halk tarafından seçilen başkanın parlamentoyu fesih ve hükümeti azil yetkisi bulunmaktadır. Hükümet hem başkana hem de parlamentoya karşı sorumludur. Parlamantonun hükümeti başkana rağmen feshedebilmesi bu sistemi başkanlık sisteminden ayıran belirgin bir özelliktir. Yarı başkanlık sisteminin ilk kategorisine en güzel örnek Rusya Federasyonudur²⁰⁵.

Yarı başkanlık sisteminin ikinci alt kategorisi olarak tipik Fransız modeli ifade edilmekle beraber sistemin bu şekli, Ukrayna, Hırvatistan ve Polonya'da da görülmektedir. Bu kategoride başkan ve başbakan dengeli yetkilere sahiptir²⁰⁶. Bununla birlikte parlamentoyu feshetme yetkisine sahip olan Cumhurbaşkanının hükümet üzerinde herhangi bir tasarrufta bulunma yetkisi yoktur. Buna bağlı olarak hükümet Cumhurbaşkanına karşı değil sadece parlamentoya karşı sorumludur²⁰⁷.

Üçüncü alt kategoride ise parlamenter sisteme yakın bir yarı başkanlık sisteminden bahsedilmektedir. Bu sistemde parlamenter sisteme, halk tarafından seçilen bir Cumhurbaşkanı yardımcı olmaktadır. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve bir program hazırlaması parlamenter sistem ile arasındaki farkı oluşturmaktadır. Bu sistemi uygulayan ülkelere örnek olarak Bulgaristan, Portekiz ve İrlanda verilebilir²⁰⁸.

Yarı başkanlık sistemi güçlü bir Cumhurbaşkanının olması buna bağlı olarak icranın hızlı işlemesi ve meclisin güvenine dayanmaması nedeniyle de istikrarlı bir görüntü vermektedir. Bununla beraber Cumhurbaşkanının yürütmeyi başbakanla paylaşması iktidarın kişiselleştirilmesini ve otoriterleşmeyi de önlemektedir. Ancak yürütmenin başbakanla paylaşılması aynı zamanda bir eleştiri noktasını da oluşturmaktadır. Nitekim ikili yürütme ancak Cumhurbaşkanı ile parlamantonun uyumu

²⁰⁴ Shugart, Matthew Soberg, and John M. Carey, Presidents and assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge University Press, 1992' den aktaran, Özmen, 2018, s. 59.

²⁰⁵ Gönenç, Levent, "Hükümet Sistemi Tartışmalarında Başkanlı Parlamenter Hükümet Sistemi Seçeneği", Güncel Hukuk Dergisi, 2007/44, 39-43, s. 40.

²⁰⁶ Yüksel, 2013, s. 52.

²⁰⁷ Özmen, 2018, s. 59.

²⁰⁸ Gönenç, 2007, s. 42.

ile başarılı olabilecektir. Buna karşın ihtilafli konuların fazla olması Cumhurbaşkanı ile başbakan arasında görev ve yetki çatışmalarını doğurabilecek ve sistemde tıkanmalara neden olacaktır. Cumhurbaşkanı ile parlamentonun farklı kutupları temsil etmesi bu olasılığı arttıracaktır. Böyle bir olasılıkta her iki anayasal organda kendi meşruiyetlerini öne sürüp geri adım atmayabilir²⁰⁹.

Yarı başkanlık sistemi, yetkilerin yasama, yürütme ve yargı organları arasındaki dağılımı açısından parlamenter ve başkanlık sistemlerinden farklılık göstermektedir. Yarı başkanlık sisteminde kuvvetler farklı organlara verilmiştir. Ancak başkanlık sistemindeki gibi sınırlar kalın çizgilerle ayrılmamıştır. Bu sistemde parlamenter sistemdeki kadar yürütmenin tamamı olmasa da yarısı meclisin içinden çıkmakta ve meclisin güvenoyuna dayanmaktadır. Böyle bir durum yine de parlamentonun yürütmeye müdahalesinin önünü açabilmektedir²¹⁰.

Yarı başkanlık sistemine getirilen eleştirilerden biri de çifte meşruiyet sorunudur²¹¹. Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organları arasında çıkan çifte meşruiyet sorunu, yarı başkanlık sisteminde daha çok yürütmenin iki kanadı olan Cumhurbaşkanı ve başbakan arasında çıkmaktadır. Bunun yanı sıra aynı meşruiyet temeline sahip oldukları için meclis ile Cumhurbaşkanı arasında da bu sorun çıkabilmektedir.²¹²

Fransa'da uygulanan bu sistemde çoğunluklara sahip olmaktan ileri gelen ilk sürtüşme 1986 yılında Cumhurbaşkanı Mitterand ile meclis çoğunluğunu kazanan Chirac arasında yaşanmış, ancak Fransa'daki uzlaşma kültürü galip gelmiştir.²¹³ Cumhurbaşkanı ile başbakanın farklı siyasi bloktan gelmesi bu örnekten sonra iki defa daha yaşanmıştır. Fransızlar bu olumsuzluktan kurtulmak için kohabitasyon adını verdikleri bir kavram geliştirmişlerdir. Bu kavram iş bölümü yapıp müşterek yaşama manasını içermektedir.²¹⁴ Bununla yürütmenin iki kanadı yetkileri aralarında paylaşmış olmaktadır. Ancak bu paylaşım Finlandiya'daki gibi anayasal güvenceye sahip olmak yerine fiili uzlaş ve teamülle sağlanmıştır. Bununla beraber yürütmenin iki kanadı arasında çıkabilecek

²⁰⁹Korkmaz, Tuğrul, "Türkiye Eksenli Bir Hükümet Sistemi Analizi", Akademik Hassasiyetler, 2016/3, (6), s. 43-57, s. 51.

²¹⁰Yazıcı, 2011, s. 108.

²¹¹Polater, Yusuf Ziya, "Modern Hükümet Sistemlerinden Yarı-Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, 2014/0, (4), s. 155.

²¹²Özdemir, 2018, s. 88.

²¹³Aktaş, 2016, s. 224.

²¹⁴Aktaş, 2016, s. 225.

gerilim ihtimali kendini devamlı korumaktadır. Kohabitasyon ile Cumhurbaşkanı dış ilişkiler ve milli savunma yetkileriyle sınırlanmış, iç politikalar ve uygulamalar ise başbakan tarafından yürütülmüştür. Fransa'daki kohabitasyon süreci bu sistemin kuruluş amacı olan güçlü yürütmenin zayıflamasının başlangıç noktası olmuştur. Artık De Gaulle'ün ülkesini bunalımdan kurtarmak için hızlı ve güçlü karar alan ve meclisin sınırlandırıldığı sistem, tekrar meclisin de söz sahibi olduğu bir konuma gelmiştir²¹⁵.

Yarı başkanlık sistemine getirilen eleştirilerden en önemlisi, parlamentoya Cumhurbaşkanı arasında siyasi görüş farklılıklarının bulunması durumudur²¹⁶. Böyle bir durumda sistemin tıkanması ihtimali yüksektir. Bu olumsuzluk ancak Fransa'daki gibi uzlaşma yoluyla giderilebilir. Ancak uzlaşma için de ülkede siyasi uzlaşma kültürünün hâkim olması gerekmektedir. Uzlaşma kültürünün egemen olmadığı bir ülkede sistemin böyle bir tıkanıklığı giderecek mekanizmalara sahip olmaması durumunda sistemde krizlerin çıkma olasılığından bahsedilebilir. Kısacası bu sistemin başarılı olması ülkenin toplumsal yapısı, gelenekleri ve siyasi uzlaşma kültürüyle ilişkilidir. Aksi takdirde yürütmenin çift başlı oluşu ihtilaf çıkma ihtimalini devamlı gündemde tutan bir unsurdur. Siyasi uzlaşmanın olmadığı devamlı gerilimlerin hâkim olduğu bir toplumda bu yönetim sisteminde tıkanmaların ve krizlerin aşılması pek mümkün görülmemektedir²¹⁷.

Teziç'e göre ise Fransa'da sistemin istikrarını sağlayan unsurlar; yasama ve yürütme arasında dengenin sağlanmış olması, yargının bağımsız olması ve özgürlüklerin geniş ölçüde güvence altına alınmış olmasıdır. Bu sayede Cumhurbaşkanıya tanınan yetkilere rağmen Cumhurbaşkanı popülist politikalara yönelememekte yani sınırlandırılmış olmaktadır²¹⁸.

2.4. Başkanlık Sistemi

2.4.1. Genel Olarak

Amerika Birleşik Devletleri (ABD) modeli olarak adlandırılan başkanlık sisteminin parlamenter sistem gibi bir tarihi arka planı mevcut değildir. Başkanlık sistemi sert kuvvetler ayrılığı prensibine dayanmaktadır. Başkanlık sisteminin tanımı yasama ile

²¹⁵ Aktaş, 2016, s. 225.

²¹⁶ Polater, 2014, s. 155.

²¹⁷ Şahin, Nişancı, 2018, s. 866.

²¹⁸ Teziç, Erdoğan, Anayasa Hukuku, (23.Baskı), Beta Yayınevi, İstanbul 2017, s. 522.

yürütme arasındaki ilişkinin boyutuna göre farklılaşmaktadır. Bu nedenle başkanlık sistemini inceleyen bazı yazarların bu sisteme uygun gördükleri tanımlara bakmakta fayda vardır. Siyaset bilimci Giovanni Sartori'ye göre Başkanlık sisteminin üç temel unsuru bulunmaktadır. Birinci unsur: "Devlet başkanının belli bir zaman dilimi için(bu dört yılla sekiz yıl arasında değişebilir) doğrudan doğruya veya ona benzer bir şekilde halk tarafından seçilmesidir." İkinci unsur: Yürütme organı meclisin oyuyla ne atanabilir ne de düşürülebilir. Üçüncü unsur: Saf bir başkanlık sisteminde başkanla kabine arasında başka hiçbir otorite bulunmamalıdır²¹⁹.

Alend Lijphart'a göre başkanlık sisteminde başkan, anayasada belirlenen bir süre için seçilir ve yasama organı başkanı güvensizlik oyuyla düşüremez. Buna karşın başkan suç işlerse impeachment ile görevden uzaklaştırılabilir. Diğer unsuru ise başkan ya doğrudan doğruya halk tarafından veya halkın seçtiği seçim heyeti tarafından seçilmelidir²²⁰. Shugart ve Carey ise, yürütme ve yasamanın belli bir dönem için görevli olduğu, yürütmenin başının halk tarafından seçildiği, birbirlerinin güvenine dayanmayan, yürütmenin başının kabinesini de belirlediği ve başkanın anayasal çerçevede bazı yasama yetkileriyle donatıldığı sistem olarak tanımlamaktadır²²¹. Bu tanımlamalar dikkate alınarak kesiştiği noktalar üç unsur halinde sıralanabilir: İlk olarak, başkan belli bir süre için doğrudan doğruya halk tarafından veya halkın seçtiği bir kurul vasıtasıyla seçilmelidir. İkinci olarak, yasama organı da belli bir süre için ve halk tarafından seçilmelidir. Üçüncü olarak ise, yasama ve yürütme organı birbirlerinin varlığına son verememelidir. Bu üç temel ölçütün olduğu sistemler başkanlık sistemi şeklinde tanımlanabilir²²².

Bu sistem ABD dışındaki ülkelerde de uygulanmakta ise de diğer ülkelerde başarılı sonuçlar elde edilememiştir²²³. Başkanlık sistemi saf şekliyle uygulanan ABD'de ise oldukça başarılı bir şekilde uygulanmıştır. Bu nedenle bu başlık altında prototip olarak

²¹⁹ Sartori, Giovanni, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği: Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine bir İnceleme, (çev. Ergun Özbudun), Yetkin Yayınları, Ankara 1997, s. 137; Yazıcı, 2011, s. 20.

²²⁰ Lijphart, Çağdaş Demokrasiler, op. cit., 1988, s.44-48; Lijphart, Patterns of Democracy, op. cit., s.117-118, 124-127'den aktaran, Gözler, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt 1, (1.Baskı), Ekin Yayınevi, Bursa 2010, s. 571.

²²¹ Shugart, Matthew Soberg, and John M. Carey, Presidents and assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge University Press,1992, s. 19' den aktaran, Özmen, 2018, s. 36.

²²² Özmen, 2018, s. 39.

²²³ Tunçkaşık, Halit, "Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Başkanlık Sistemi ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri", TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, 2017/7, s. 15.

ABD’de uygulanan başkanlık sistemi incelenmiştir. Başkanlık sistemini tanımak için bu sistemin doğuşunu ve gelişimini bilmek gerekir. Bu yüzden başkanlık sisteminin tarihsel sürecini de incelemek yararlı olacaktır²²⁴.

2.4.2. Başkanlık Sistemi Tarihçesi

Amerika kıtasının keşfiyle beraber Avrupa devletlerinin gözü bu kıtaya kilitlenmiştir. Bunun üzerine birçok devletten farklı kökenlere ve farklı görüşlere sahip insanlar bu kıtaya göç etmeye başlamıştır. Columbus’un keşfinden sonra Fransız ve İspanyolların kıtaya yerleşmelerine rağmen kıtaya hareket getiren ve etki yaratan İngilizler olmuştur²²⁵. Ülkelerinden göç eden insanlar pek çok farklı nedenlerle bu yolculuğa çıkmışlardır. Bazıları mezhep ve vergi baskılarından kurtulmak için, bazıları da zengin olmak için ülkelerini terk etmişlerdir. İngilizler Amerika’nın kuzeyine yerleşirken, Portekiz ve İspanyollar ise Güney Amerika’yı tercih etmişler²²⁶.

1607 yılında ilk İngiliz göçmenler arkasından da Massachusetts kolonisini kuran püritenler Kuzey Amerika’ya yerleşmişlerdir²²⁷. İngiltere’den göç eden bu insanlar daha çok mezhep baskılarından kaçmışlardır. Özellikle Katolik kilisesinin ve kralın baskılarına dayanamayan protestan püritenler Amerika’ya yeni bir yurt gözüyle bakmışlardır²²⁸. Bu yüzden Amerika’ya New England(Yeni İngiltere) demişlerdir. Püritenlerin dışında ekonomik baskıdan kaçan insanların da yeni durağı Amerika olmuştur. Özgürlük düşkünü ve aynı zamanda çok dindar olan Püritenler Kuzey Amerika’ya, zengin olmak için gelenler ise daha çok Güney Amerika’ya yerleşmişlerdir. Ayrıca ifade etmek gerekir ki özellikle güneye göç edenler, Amerika’nın esas sahibi olan Kızılderilileri yok ederek o topraklara sahip olmuşlardır. Yani Amerika’ya Avrupa’dan göçün başlamasıyla Amerika’da ne yazık ki kölelik de başlamıştır²²⁹.

²²⁴ Gidersoy, Bahar, "Başkanlık Hükümeti sistemi ve Türkiye İçin Geçerliliği", Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2017/9, (19), 500-519, s. 502.

²²⁵ Çelik, Buket, ABD Başkanlık Sistemi ve Amerikan Siyasetinde Erkların İlişkisi, (Yüksek Lisans Tezi), Bahçeşehir Üniversitesi, Küresel Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Programı, İstanbul, 2017, s. 10.

²²⁶ Gidersoy, 2017, s. 502.

²²⁷ Memiş, Hasan Hüseyin, Hükümet Sistemleri, (1.Baskı), Akasya Kitap Yayınları, Ankara 2007, s. 166.

²²⁸ Arslan, 2013, s. 165.

²²⁹ Yanık, Murat, Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, (3.Baskı), Der Yayınları, İstanbul 2016, s. 6.

İngiltere'den göç edenler daha çok Kuzey Amerika kıtasına yerleşmişlerdir. İngiltere'den ayrılan püritenler baskıyı kabul etmeyen ve bunun için direnç gösteren bir topluluktur. İngiltere'deki baskıdan bunalan Püritenlerin bu sebeple göç esnasında yeni kuracakları sistemi tartıştıkları hatta bunun için yemin ettikleri belirtilmektedir. Püritenler kıtaya varduktan sonra İngiliz sistemindeki eksiklik ve aksaklıkları gidermeyi hedeflemişlerdir. Buradan hareketle günümüz ABD'ndeki hürriyet temelli yapının kaynağı buraya dayanmaktadır²³⁰.

Yeni kıtaya gidenler burada koloniler halinde yaşamışlardır. Kolonilerle egemen devletler arasında bazı antlaşmalar yapılarak birer sömürge olarak kullanılmışlardır²³¹. Kolonilerdeki insanların yapısına bakıldığında ise, ayrı din, dil ve kültürlerden geldikleri görülmektedir. Ancak ortak noktaları ise Avrupa'daki baskı ve ekonomik sıkıntıdan kaçıp zenginleşme ve özgür yaşama umudunda olmalarıdır. Yani Amerika kıtasına gelenlerin ortak özelliği Avrupa'ya karşı tepkili olmalarıdır. Göçlerle birlikte Kuzey Amerika'da 13 İngiliz kolonisi oluşmuştur. Bunlar siyasi olarak İngiltere'ye bağlı iseler de bunun yanında kendilerine özgü bir idare tarzı ve yönetimleri bulunmaktadır. Bu idarenin temelini ise özgürlük oluşturmaktadır²³².

Amerika'ya göçenler ilk başlarda kendi ülkelerine bağlı yaşamışlardır. Ancak ileriki zamanlarda farklı dilden ve kültürden gelen bu insanların aralarında sosyal ve kültürel alanlarda iletişim ve kader birliği meydana gelmiştir²³³. Kader birliğini meydana getiren faktörlerin başında Fransız ve İngiliz baskıları ve bununla beraber ortaya çıkan ekonomik ve güvenliğe dayalı kaygılardır. İşte bütün bu sayılanlar ortak düşmanla mücadele konularında birliktelik sağlamış ve Amerikalı kimliği yavaş yavaş oluşmaya başlamıştır.²³⁴

Amerika'ya en fazla insan gönderen ülke olan İngiltere başlangıçta kolonileri denetim altına alabilmeyi başarmıştır. Hatta İngiltere'deki sisteme benzeyen bir idare

²³⁰ Yanık, 2016, s. 7.

²³¹ Arslan, 2013, s. 166.

²³² Çelik, 2017, s.11.

²³³ Arslan, 2013, s. 167.

²³⁴ Yanık, 2016, s. 9.

sistemi kurmuşlardır. Bu sistemde koloninin başında bir yönetici ve Avam kamarası ile Lordlar kamarasını anımsatan iki kanatlı bir meclis bulunmaktadır.²³⁵

Sömürgecilik için yarışan İngiltere, Fransa ve İspanya arasında çıkan yedi yıl savaşlarını kazanan İngiltere maddi kayıplarını kapatmak için koloniler üzerindeki ticaret hegemonyasını gittikçe arttırmış ve yüksek vergiler istemiştir. Bunun üzerine İngiltere'ye karşı eylemler yapılmaya başlanmış ve farklı kültürdeki insanlar İngiltere'ye karşı birleşmişlerdir²³⁶.

İngiltere'nin baskıları sonucu Haklar ve Şikâyetler Bildirgesi yayımlayan koloniler sonunda İngiltere ile bağımsızlık savaşı vermiş, 1787'de ise ABD'nin ilk anayasası kabul edilmiş ve her koloni bir eyalet olmak üzere konfederasyon şeklinde yapılanan ABD kurulmuştur²³⁷. Kolonileri merkezi bir devletin etrafında bir araya getiren itici unsur İngiltere'ye karşı güçlü olunabilmesinin yanında ekonomik ve askeri zorluklarla baş edebilmek gayesi olmuştur²³⁸.

Amerika'da yer alan 13 koloninin İngilizlere karşı savaş kazanmalarında birlikte hareket etmeleri etkili olurken, aynı zamanda bağımsızlıklarını da korumaları merkezi iktidarı sınırlı kılmış ve devlet federal yapısını ikame etmiştir. Zira söz konusu koloniler İngilizlerden zorla aldıkları bağımsızlıklarını merkezi bir güce terk etmek istememişlerdir.²³⁹ Bunun neticesi olarak ABD konfederasyonu oldukça esnek bir yapı şeklinde kurulmuş, eyaletler temsilcilerini kongreye göndererek temsil edilmişlerdir. Ancak merkezi devletin organı olan kongrenin yetkileri oldukça sınırlı tutularak eyaletler önemli yetkilerini ve egemenlik haklarını devretmemiştir.²⁴⁰

Oldukça zor zamanlardan geçen yeni devletin ancak merkezi hükümetin güçlü olmasıyla bu sürecin aşılabileceği inancı oluşmaya başlamıştır. Büyük uğraşlar sonunda kongre toplanma amacını aşip yeni bir anayasa hazırlamıştır. Kurucu meclis üyeleri tartışmalar sırasında sıkça John Locke'a, Rousseau'ya ve Montesquieu'ya atıflarda bulunmuşlardır. Özellikle Montesquieu'nün kuvvetler ayrılığı teorisi üyelerin rehberi

²³⁵ Çelik, 2017, s. 12.

²³⁶ Yanık, 2016, s. 12.

²³⁷ Arslan, 2013, s. 169, 172.

²³⁸ Çelik, 2017, s. 14.

²³⁹ Bezci, Bünyamin, "Demokrasi ve Başkanlık Sistemi", Yönetim Bilimleri Dergisi, 2005/3, (2), s. 78.

²⁴⁰ Yanık, 2016, s. 17.

olmuştur. Oluşturulan anayasal organların birbirine karşı bağımsız olmaları ve taviz vermemeleri kararlaştırılmıştır. Yani kuvvetler ayrılığı ilkesi benimsenmiş ve yeni devlet bu ilke doğrultusunda şekillenmiştir²⁴¹.

Kurucu meclis üyeleri arasında bazı ihtilaflı konular gündeme gelmiştir. Bunlar; eyaletlerin nasıl temsil edileceği, yasama ve yürütmenin yapısı, kölelik ve eyaletlerin merkezi yönetimle ilişkileri biçiminde şekillenmiştir²⁴². Sonuçta meclis iki kanatlı bir yapıya kavuşturulmuştur. Temsilciler meclisindeki üyeler eyaletlerin nüfus oranlarına göre belirlenirken, senato ise eyaletlerden gelen eşit sayıdaki üyelerden oluşmaktadır. Yürütme organı açısından ise eyalet hükümetleri ve federal hükümet arasında yetki paylaşımı yapılmıştır. Yürütme konusunda, kongrede olan yetki başkana verilmiş ve başkanın seçiminin halk tarafından seçilen seçiciler kurulu tarafından yapılması kararlaştırılmıştır.²⁴³.

1787'de kabul edilen anayasanın eyalet meclislerinden geçmesi için de ayrı bir mücadele verilmiştir. Sonunda dünyanın ilk yazılı anayasası kabul edilerek 1 Ocak 1789 tarihinde yürürlüğe girmiş ve ABD'nin ilk başkanı da bağımsızlık savaşında önemli rol oynayan ve ülkenin önemli şahsiyetlerinden olan George Washington olmuştur. Böylece Amerikan birliği de tamamlanmıştır. Anayasa ile beraber ABD, cumhuriyet rejimini benimsemiştir. Yöneticiler artık temsili demokrasi yoluyla ve halkın oylarıyla seçilecektir²⁴⁴.

ABD anayasası, çerçeve anayasa şeklinde düşünülmüş, bu yüzden kısa ve esnek tutulmuştur. ABD'nin ilk anayasası giriş bölümü ve yedi maddeden oluşmuştur. Her bir maddenin de birçok alt bölüme ayrılmıştır. Giriş bölümünde anayasanın gerekliliği açıklanmıştır. Birinci maddede, yasamanın yani kongrenin yetkileri düzenlenmiştir. İkinci maddede, yürütme erki düzenlenmiştir. Üçüncü maddede yargı erki düzenlenmiştir. Dördüncü madde, merkezi devlet ile eyaletler arasındaki ilişkiyi düzenlemektedir. Beşinci madde anayasanın nasıl değiştirileceğini düzenlemektedir.

²⁴¹ Arslan, 2013, s. 172.

²⁴² Arslan, 2013, s. 172,173.

²⁴³ Çelik, 2017, s. 17.

²⁴⁴ Yanık, 2016, s. 20.

Altıncı madde, kamusal borçlar ve ödenme şekilleri ile çeşitli hükümleri düzenlerken yedinci madde ise anayasanın onaylanma usulünü düzenlemektedir²⁴⁵.

ABD anayasasında yürürlüğe girdikten günümüze kadar toplam 26 değişiklik ve ekleme yapılmıştır. Bu durum ABD anayasasının başarısında önemli bir etken olarak gösterilmektedir²⁴⁶. ABD yönetim sistemi başkanlık olarak düzenlenmiş olmasına rağmen anayasanın ilk maddesi kongreyi düzenlemiştir. Üstelik bu düzenleme yürütmeye nazaran daha da ayrıntı içermektedir. Yürütme ile ilgili düzenlemenin daha kısa olması ilerleyen zamanlarda yürütme lehine değişiklik yapılması ihtimalini açık tuttuğu gerekçesiyle eleştirilmektedir²⁴⁷.

2.4.3. Başkanlık Sisteminin Prototipi: ABD Örneği

2.4.3.1. Yasama Organı

ABD anayasasının birinci maddesi yasama yetkisini temsilciler meclisi ve senatodan oluşan kongreye vermiştir²⁴⁸. ABD sisteminin oluşumunda anayasa yapıcılar İngiltere'deki yapıyı örnek almışlardır. Ancak İngiltere'deki çift meclisli yapı uzun bir tarihi süreç sonucunda meydana gelmişken Amerika'daki durum böyle değildir. Buna karşın yeni sistem İngiltere'ye göre daha sağlam temeller üzerine inşa edilmiştir. Çünkü yeni devleti kuranlar İngiltere örneğinin aksayan yönlerini ortadan kaldıran ve daha işlevsel bir yönetim oluşturmak istemişlerdir. Ayrıca çift meclisli sistem Federal Devlet için oldukça mantıklı görülmektedir. Buna bağlı olarak çift meclisli yapının belirlenmesinde Amerika'da anayasa yapımı aşamasında küçük eyaletlerle büyük eyaletler arasındaki anlaşmazlıklar da etkili olmuştur²⁴⁹.

Amerika'daki anayasa yapma sürecinde varılan uzlaşma sonucunda yasama organının temsilciler meclisi ve senato olmak üzere iki meclisli olması kararlaştırılmıştır. Temsilciler meclisine seçilen üyeler, eyaletlerin nüfus yoğunluğuna göre belirlenirken, senato için ise her eyalet eşit düzeyde temsil edilmektedir. Senatoda her eyaletten iki temsilci yer almaktadır. Temsilciler meclisine ise büyük eyaletler daha fazla temsilci

²⁴⁵ Amerika Birleşik Devletleri Anayasası, <<https://tr.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/91/abd-anayasasi.pdf>>, (09/09/2021).

²⁴⁶ Arslan, 2013, s. 175.

²⁴⁷ Çelik, 2017, s. 21.

²⁴⁸ Amerika Birleşik Devletleri Anayasası, <<https://tr.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/91/abd-anayasasi.pdf>>, (09/09/2021).

²⁴⁹ Yanık, 2016, s. 55.

göndermektedir. Buradaki mantık Federal devletteki her bir federe devletin eşit temsilini sağlarken büyük eyaletlerin de nüfusları oranında adil olarak temsil edilmelerinin önünü açmaktır²⁵⁰.

Kongre’de temsilciler meclisi ve senato eşit statüdedir. Bununla beraber senatonun daha prestijli olduğu belirtilmektedir. Bunun arka planında ise eyaletlerin temsil edilmesi yatmaktadır. Temsilciler meclisinin 438 üyesi bulunurken senatonun 100 üyesi vardır. Ayrıca nüfusu ne kadar az olursa olsun her eyalet en az bir üye ile temsil edilmektedir. İlk temsilciler meclisinde 65 üye bulunurken eyaletlerin nüfuslarıyla orantılı olarak çıkaracağı üye sayılarını güncellemek için 10 yılda bir nüfus sayımı yapılması kararlaştırılmıştır. Ancak üye sayısının hızlı bir şekilde artması karşısında 1929 tarihinde yapılan bir değişiklikle üye sayısı 435 de sabitlenmiştir. Bu değişiklik olmasaydı temsilciler meclisinin üye sayısının bugün itibariyle yedi bin civarında olması gerekecekti²⁵¹. Senatonun ilk yapısına bakıldığında ise, ABD 13 eyalete sahip olduğu için ilk senatoda her eyaletin 2 üyesi olduğundan 26 senatör bulunmaktaydı. Ancak günümüzde eyalet sayısı 50’yi bulmuş ve buna bağlı olarak da senatör sayısı 100’e yükselmiştir. Temsilciler meclisinin üye sayısı sabitlenirken senato için böyle bir karar alınmamıştır²⁵².

Temsilciler meclisi seçimleri ve senato seçimleri iki yılda bir yapılmaktadır. İki yıl için seçilen temsilciler meclisi üyelerinin tamamı iki yılda bir yenilenirken, senato üyeleri altı yıl için seçilmekte ve iki yılda bir yapılan seçimlerle senatonun üçte biri yenilenmektedir²⁵³. Temsilciler meclisine üye olabilmek için adayın, seçime girdiği eyalette ikamet etmekte olması, 25 yaşını doldurmuş olması ve yedi yıldan beri ABD vatandaşı olması gerekirken, senatoya üye seçilebilmek için 30 yaşını doldurmak ve dokuz yıldan beri ABD vatandaşı olmak gerekmektedir²⁵⁴.

Yasama organının seçim sistemi genel oy, tek turlu ve basit çoğunluğa dayanmaktadır. Her bir eyalet çıkaracağı üye sayısı kadar bölgeye ayrılmakta ve çoğunluğu alan aday seçilmektedir. Yani dar bölge seçim sistemi uygulanmaktadır. Bu

²⁵⁰ Arslan, 2013, s. 177.

²⁵¹ Çelik, 2017, s. 35.

²⁵² Arslan, 2013, s. 190.

²⁵³ Fendoğlu, Hasan Tahsin, “Başkanlık Sistemi”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi , 2016/3, (1), s. 43.

²⁵⁴ Yanık, 2016, s. 58.

sistemin uygulanması ve seçimlerin iki yılda bir yapılması nedeniyle seçilen temsilciler seçim bölgeleriyle irtibatı kesmemekte ve zamanlarının çoğunu seçim bölgelerinde geçirmektedir. Buradan hareketle belirtmek gerekir ki bu seçim sisteminde partilerden çok adayların kimliği ön plandadır²⁵⁵. Ancak Gerrymander yöntemi olarak adlandırılan bu yöntem haksızlıklara yol açabilmektedir. Federe devletlerin kendi bölgelerindeki seçim çevrelerini belirlemekte serbest olması iktidar partisine seçim sonuçlarını kendi lehine olacak şekilde düzenleme yolunu açmaktadır²⁵⁶.

Kongre anayasa ile güvence altına alınmış olan kişi hak ve hürriyetleri ile federe devletlerin yetkilerine dokunmamak kaydıyla serbestçe kanun yapabilmektedir. Federe devletlerin yetkilerine giren konulara örnek olarak miras hukuku, aile hukuku, eğitim-öğretim ve güvenlik alanları verilebilir. Federe devletler kendi yetkilerindeki konularda yasa çıkarabilmektedir²⁵⁷.

Kongrenin görevleri anayasanın 1.maddesinin 8. kısmında düzenlenmiştir. Bu görevlerden bazıları şunlardır²⁵⁸:

- Bütçe yapmak
- Vergi ve harçları belirlemek
- ABD adına borç almak
- Vatandaşlığa geçiş kurallarını belirlemek
- Yüce mahkemenin altında bulunan mahkemeleri kurmak
- Ordu kurmak
- Madeni para basmak
- Savaş ilan etmek

Kongreye verilen yetkilerden bazıları münhasıran temsilciler meclisine aitken bazıları da senatonun yetkisindedir. Örneğin; Bütçe ve mali konuları içeren kanun teklifleri İngiliz geleneğine dayanır şekilde sadece temsilciler meclisi tarafından verilebilir. Buna karşın senatonun onayı yine varlığını korumaktadır²⁵⁹. Bunun sebebi

²⁵⁵ Çelik, 2017, s. 36.

²⁵⁶ Kuzu, Burhan, Her Yönü ile Başkanlık Sistemi, (3.Baskı), Ertem Basın Yayın, Ankara 2013, s. 32.

²⁵⁷ Yanık, 2016, s. 63.

²⁵⁸ Amerika Birleşik Devletleri Anayasası, <<https://tr.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/91/abd-anayasasi.pdf>>, (09/09/2021).

²⁵⁹ Zengin, Mehmet Ali, "ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizması Üzerine Bir İnceleme", Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, 2016, (28) , 1-28, s. 5.

olarak verginin muhatabının federe devletler değil de bütün vatandaşlar olması ve temsilciler meclisi üyelerinin halk tarafından doğrudan seçiliyor olması gösterilmektedir. Bunun yanında temsilciler meclisinin üst düzey memurları impeachment yoluyla itham etme yetkisi de bulunmaktadır. Senatonun yetkilerine örnek olarak, Uluslararası antlaşmaları kabul etmek, büyükelçi ve yüce mahkeme yargıçları gibi üst düzey kişilerin atanmalarını onaylamak, Başkan tarafından atanması istenen kişilerin atamalarını onaylamak, temsilciler meclisi tarafından itham edilen memurları yargılamak verilebilir. ABD anayasası tarafından senatoya verilen bu yetkiler, yasama ile yürütme arasındaki denge-fren mekanizması için verilebilecek önemli misallerdendir²⁶⁰.

Kongrenin iki meclisten oluşması hem federe devletlerin temsilini hem de halkın bütünü temsilini sağlaması bakımından Federal devlete özgü ve gerekli olan bir yapılanmadır. Bu yönetim sisteminde eyaletlerle merkezi devlet arasındaki koordinasyonu ve işbirliğini sağlayan meclis senatodur. ABD anayasasına göre başkan yardımcısı aynı zamanda senatonun da başkanıdır. Sadece eşitlik durumunda oy kullanma hakkı bulunmaktadır²⁶¹. Yokluğunda geçici olarak senatonun başkanlığını ise senatonun seçtiği bir vekil yürütür. Bu vekil de genellikle çoğunluk partisinin lideri olmaktadır. Aslında bu vekil uygulamada Senatonun gerçek başkanı konumundadır. Ancak senato başkanının pek bir ağırlığı söz konusu değildir. İşleri genellikle çoğunluk ve azınlık parti liderleri aralarında halletmektedir. Bu nedenle Temsilciler Meclisi Başkanına göre konumu zayıftır. Bu mecliste de temsilciler meclisinde olduğu gibi komite ve komisyonlar yer almaktadır. Ayrıca kongrede hem senato hem de temsilciler meclisinden üyeleri bulunan daimi ortak komiteler vardır²⁶².

Kongrenin diğer kanadı olan temsilciler meclisi, çalışan meclis olarak nitelendirilmektedir. Bu meclis çalışmalarını oluşturduğu komisyon ve komiteler aracılığıyla yapmaktadır. Komisyonlara üyeler partilerin aldıkları oy oranlarına göre katıldığından, çoğunluk partisinin egemenliği bulunmaktadır²⁶³. Ancak ABD siyasi sisteminde üyeler partilerinden bağımsız bir şekilde hareket edebilmekte ve azınlık partisinin bir önerisini kendi partisinin aksine kabul edebilmektedir. Bu durumun tersi de

²⁶⁰ Çelik, 2017, s. 43.

²⁶¹ Arslan, 2013, s. 190, 191.

²⁶² Çelik, 2017, s. 39.

²⁶³ Arslan, 2013, s. 182.

olabilmektedir. Yani azınlık partisi üyesi diğer partinin teklifine sıcak bakarsa evet oyu verebilmektedir. Bu durum başkanlık sisteminin parlamenter sistemden ayrılan bir yönü olarak açıklanabilir. Böyle bir anlayışın temelinde meclisin bütün üyelerinin kendilerini yürütme karşısında bir bütün olarak görmeleri yatmaktadır. Nitekim Başkanlık sisteminde mecliste parlamenter sistemdeki uygulamanın aksine iktidar ve muhalefet partisi ifadelerinin yerine çoğunluk ve azınlık partisi ifadesinin kullanılmasının arka planında bu anlayış yatmaktadır²⁶⁴. Temsilciler meclisi başkanının önemli yetkileri bulunmakta ve kendisine “Speaker” denmektedir. Meclis başkanının yasa tekliflerini komisyonlara dağıtma, söz hakkı verme, değişiklik önergelerinin görüşülebilir olup olmadığına karar verme gibi yetkileri bulunmaktadır²⁶⁵.

Yürütmenin başı olan Başkanın nasıl ki kongreye karşı elinde silahları varsa Kongrenin de Başkanı durdurabilecek önemli silahları vardır. İki erke verilen bu yetkiler kuvvetler ayrılığı prensibini temele alan ve iki kuvvetin sınırlarını aşmasını engelleyen yetkiler olarak gösterilmektedir. Bu yetkiler bu sistemdeki denge ve fren mekanizmasının çarkları niteliğindedir²⁶⁶.

Kongrenin silahlarından biri Başkanı suçlandırma(impeachment) yetkisidir. Bu yetki ABD anayasasının ikinci maddesinin dördüncü kısmında açıklanmıştır. Bu maddeye göre, Başkan, Başkan Yardımcısı ve diğer görevliler; vatana ihanet, zimmet veya diğer suçları nedeniyle itham ve mahkûm etme yetkisi Kongreye aittir. Böyle bir durumun varlığında hazırlık araştırmasını yapmak Temsilciler Meclisinin, yargılama görevi de senato'nundur²⁶⁷. Ancak senatonun başkanlığını bu durumda Yüksek Mahkeme Başkanı yapmaktadır. Başkanın suçlu olduğuna karar verilebilmesi için ayrıca senatonun üçte iki çoğunluğunun sağlanması gerekir. Verilebilecek en ağır karar ise Başkanın görevine son vermektir. Tüm bunlarla beraber, Başkanın sorumluluğu cezai ve hukuki sorumluluktur. Siyasi sorumluluğu Kongreye karşı değil, seçim döneminde seçmene karşıdır²⁶⁸.

²⁶⁴ Arslan, 2013, s. 183.

²⁶⁵ Aydın, 2017, s. 23.

²⁶⁶ Nomer, Mert, ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri, (1.Baskı), On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2013, s. 34.

²⁶⁷ Memiş, 2007, s. 205.

²⁶⁸ Yazıcı, 2011, s. 39.

Kongre'nin yürütmeyi zor durumda bırakan yetkilerinden bir diğeri ise bütçeyi yapmak ve başkanın ihtiyacı olan tahsisatı kabul etmektir. Kongrenin mali konulardaki silahı Başkanı oldukça zor durumlara düşürebilmektedir. Kongre, başkanın politikaları için belirlediği bütçeyi sağlamayabilir veya savaş ilan etmek isteyen başkana askeri giderleri sağlamayarak engel olabilmektedir. Ayrıca, kongrenin her iki meclisi de tahkikat komisyonu kurup hükümetin faaliyetlerini araştırabilmektedir. Bunun yanında başkanın yaptığı yürütme antlaşmaları dışındaki uluslararası antlaşmalar senatonun onayına tabidir²⁶⁹.

2.4.3.1.1. Kongrenin Kanun Yapma Usulü

Başkanlık sistemindeki kongrenin en önemli ve temel yetkisi kanun yapmaktır. Bununla beraber her federe devletin de kendi egemenlik sınırları içerisinde kanun yapma özgürlükleri bulunmaktadır. Bu nedenle Kongrenin kanun yapabileceği konular sınırlı olmaktadır. Kanun teklifinde bulunma, kongreye ait bir yetkidir. Başkanın ya da bir bakanın kanun teklifinde bulunma yetkisi yoktur. Ancak Başkan kendisine yakın üyeler aracılığıyla kendi isteklerini kongreye aktarabilmektedir. Bir tasarının kanunlaşması oldukça ciddi bir süreç sonunda gerçekleşebilmektedir. Bu nedenle sunulan tasarıların çok azı yasallaşmaktadır²⁷⁰.

Kongrede kanun yapma sürecinde temsilciler meclisi ve senato eşit oranda katılımında bulunmaktadır. Birinin diğesine karşı üstünlüğü yoktur. Yani herhangi bir kanun tasarısının yasallaşabilmesi, her iki mecliste de görüşülüp kabul edilmesine bağlıdır. İki meclis arasında anlaşmazlık çıkarsa meclislerin birbirine karşı üstünlüğü bulunmadığından tasarı kanunlaşmamaktadır. Bir yasa teklifi senato veya temsilciler meclisi üyelerinden herhangi biri tarafından kendi meclisine iletilmektedir. Yani teklifi sadece senatör ya da temsilci yapabilmektedir. Yalnızca mali konular ile yıllık bütçe konusunda temsilciler meclisinden başlanması gerekmektedir. Bununla birlikte impeachment yoluyla üst düzey memurları suçlama yetkisi de temsilciler meclisine aittir²⁷¹. Diğer hallerde bir kanun tasarısını diğesini beklemeksizin senato veya temsilciler meclisi ele alabilmektedir. Örneğin temsilciler meclisindeki bir üye tarafından kanun

²⁶⁹ Yanık, 2016, s. 69.

²⁷⁰ Aydın, 2017, s.64.

²⁷¹ Gidersoy, 2017, s. 506.

teklifi verildiğinde, yasama işlemleri açısından kritik bir görev üstlenen komiteye gönderilmekte ve komitelerde detaylı bir şekilde incelenmektedir. Komite tasarımı tartışma ya da rafa koyma kararını verir²⁷². Komite incelemeyi yaparken uzmanlardan, sivil toplum örgütlerinden ve özel sektör temsilcilerinden görüş alabilmektedir. Buna karşın komiteler baskı gruplarının etkilerini en fazla gösterdikleri alanlardır. Teklif komiteden geçtiği takdirde görüşülmek üzere genel kurula gönderilmektedir. Genel kuruldan kabul edilerek geçmesi durumunda bu sefer tasarı senatoya gönderilmektedir. Senatodan da görüşülüp kabul edildikten sonra imzalaması için Başkana gönderilmektedir. Anacak senato tasarımı değiştirip onaylarsa, yani iki mecliste kabul edilen tasarı farklı olursa bu durumda bir uzlaştırma komitesi kurulmaktadır. Bu komitede her iki meclisten eşit sayıda uzman üye yer almaktadır. Yapılan çalışma neticesinde varılan sonuç her iki mecliste tekrar oylamaya sunulmakta ve her iki mecliste de kabul edilirse, imzalaması için Başkana gönderilmektedir²⁷³.

Kanun tasarılarının yasalaşması için Başkanın görüşü önem arz etmektedir. İşte bu aşamada Başkana çok büyük bir yetki verilmiştir. Sert kuvvetler ayrılığına dayanan, yasama ve yürütmenin birbirinden kesin çizgilerle ayrıldığı ABD yönetim sisteminde yürütmeye, yasamanın bin bir güçlkle hazırladığı kanunu veto etme yetkisi verilmiştir. Veto yetkisi Başkanın Kongre üzerindeki en etkili baskı aracıdır. Bununla beraber veto yetkisinin ABD sistemindeki denge-fren özelliğinin yansıması olduğu açıkça görülmektedir²⁷⁴. Başkan tasarımı beğenirse imzalayabilir. Bu durumda teklif kanunlaşır. Başkan tasarımı beğenmezse ya hareketsiz kalır ya da on gün içinde tasarımı veto ederek kongreye geri gönderir. Başkanın hareketsiz kalması durumunda on gün geçtiğinde Başkanın imzasına gerek duyulmadan tasarı kendiliğinden kanunlaşmaktadır. Yani Başkan onaylarsa veya sessiz kalırsa tasarı kanunlaşırken, veto ederse tasarı kanunlaşmamaktadır. Bu halde veto edilen tasarının kanunlaşması Kongrenin her iki meclisinde tekrar görüşülüp her iki meclisten de üçte iki çoğunlukla geçmesine bağlıdır²⁷⁵. Ancak uygulamada Başkanın vetosunun geçersiz kılınması yani üçte iki çoğunluğa

²⁷² Zengin, 2016, s. 5.

²⁷³ Çelik, 2017, s. 46.

²⁷⁴ Zarflı, Çağdaş, "Türkiye'de Başkanlık Sistemi Tartışmasının Kavramsal-Kurumsal Analizi: Kuvvetler Ayrılığı Prensibinin Kökenleri", Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, 2015/3, (2), 165-183, s. 174.

²⁷⁵ Yanık, 2016, s. 66.

ulaşılıp kanunlaşması çok nadir gerçekleşmiştir. Bu durumu Levinson yasamayı üç meclislilik biçiminde tanımlayarak eleştirmiştir. Üçüncü meclisten kastı ise Başkan'dır. Başkanın anayasada açık bir şekilde veto yetkisinin bulunmasını ve bu normun da yürütmeyi düzenleyen 2. madde altında değil de yasamayı düzenleyen 1. madde altında düzenlenmiş olmasını yadırgamakta ve Başkanın bir denetim mekanizması halinde olduğunu belirtmektedir²⁷⁶.

2.4.3.2. Yürütme Organı

Başkanlık sisteminde yürütme tek kişiden meydana gelmektedir. Bu nedenle bu organ monist bir özelliğe sahiptir. Başkanlık sisteminde yürütmeyi Başkan temsil etmektedir. Başkan dışında sembolik yetkilere sahip olan ikinci bir başkan yoktur. Başkan aynı zamanda devlet başkanıdır. Geniş yetkilerle donatılmış olan başkan yürütmeyi tek başına temsil ediyorsa da bu yetkilerini kullanabilmesi için bazı kişi ve kurumların yardımını almaktadır. Bu yardımcılarında başkan yardımcısı gelmektedir. Sekreterler ve ofisler de başkana yardımcı olan diğer yapılardır²⁷⁷.

Başkanlık makamı ABD hükümet sisteminin en temel ve merkezinde yer alan bir değerdedir. 1787 yılında anayasa yapılırken, yürütmenin güçlü olması istenmiştir. Bunun nedeni ise ulusal birliği tamamlayacak seri kararları almak olmuştur. Başkanlık sisteminde yürütmeyi açıklamak için başkan ve başkan yardımcısının seçimini incelemek yararlı olacaktır.

2.4.3.2.1. Başkanlık Seçimi

ABD anayasasının ikinci maddesinin birinci bölümünde başkanın seçilme usulü belirlenmiştir²⁷⁸. Bir kişinin başkan veya başkan yardımcısı olabilmesi için bazı ön şartları karşılaması gerekmektedir. Bunlar: ABD'de doğması, 14 yıldan beri ABD topraklarında yaşaması, ABD vatandaşı olması ve en az 35 yaşında olmasıdır. Bu kriterlerin yanında günümüze kadar uzanan uygulamaya bakıldığında seçilen başkanlardan ikisi hariç diğerlerinin bazı ortak özelliklere sahip olduğu göze çarpmaktadır. Bu özellikler: Beyaz

²⁷⁶ Nomer, 2013, s. 38.

²⁷⁷ Gidersoy, 2017, s. 503.

²⁷⁸ Amerika Birleşik Devletleri Anayasası, <<https://tr.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/91/abd-anayasasi.pdf>>, s. 62, (09/09/2021).

olmaları, Anglosakson olmaları ve protestan olmalarıdır. Bunun yanında bir başka ortak özellik de şimdikiye kadar hiçbir kadının seçilmemiş olmasıdır²⁷⁹.

Başkan, halk tarafından ve genel oyla iki dereceli seçimle dört yıl için seçilmektedir. Ülkenin durumuna bakılmaksızın seçimin dört yılda bir yapılması mutlak bir kural olarak belirlenmiştir. Bunun üzerine başkanlık makamının; istifa, ölüm ve impeachment gibi herhangi bir sebeple boşalması halinde istikrarın sürmesi için seçimlere kadar başkan yardımcısı başkan olarak görev yapmaktadır. Başkan yardımcısının akıbeti de başkan gibi olursa bu sefer seçimlere kadar görev yapacak başkanı kongre belirlemektedir²⁸⁰.

ABD’de başkanlık seçimi üç aşamada gerçekleşmektedir. Birinci aşama partilerin başkan adaylarını belirlemesi aşamasıdır. İlk olarak başkan adayını belirleyecek olan delegeler partilerce seçilmektedir. Bu delegeler daha sonra partilerinin başkan adayını seçmektedir. Partilerin başkan adayları belirlendikten sonra ikinci aşamaya geçilir. İkinci aşamada her federe devlette başkanı seçecek olan delegeler halkın oyuyla belirlenmektedir. Bu aşamada, başkan da yardımcısını belirlemektedir ve bundan sonraki aşamada delegeler başkanla beraber yardımcısına da oy vermektedirler. Böylece başkan yardımcısının da meşruluğu tamamlanmış olmaktadır²⁸¹. Her federe devlet temsilciler meclisi ve senatodaki toplam temsilcileri kadar delege seçmektedir. Bu delegelere başkanı seçecek olan ikinci seçmen de denilmektedir. Üçüncü aşama ise başkanın federe devletlerde seçilen ikinci seçmenler tarafından seçilmesidir²⁸². Bu aşamada delegeler, eyaletlerinin kapitol binasında bir araya gelerek başkan ve yardımcısı için oy kullanmaktadırlar. Üçüncü aşamanın formalite olduğu belirtilmektedir. Zira ikinci seçmenler belirlendiğinde başkanın seçildiği varsayılmaktadır. Çünkü ikinci seçmenlerin seçtikleri partinin başkan adayına oy vermek zorunluluğu bulunmaktadır. Halk ikinci seçmenleri seçerken kime oy kullanmaları gerektiğini belirterek seçmektedir. Hatta bazı federe devletlerde bu teamül kanunla düzenlenip sorumluluk altına alınmıştır. Uygulamanın bu şekilde olması sonucunda ikinci seçmenlerin bu durumu emredici vekâlet olarak adlandırılmıştır. İkinci seçmenlerin zorunlu oy vermeleri 1952 tarihli

²⁷⁹ Çelik, 2017, s. 22.

²⁸⁰ Yanık, 2016, s. 38.

²⁸¹ Arslan, 2013, s. 199.

²⁸² Gidersoy, 2017, s. 503.

Federal mahkeme kararıyla hukuken geçerli kabul edilmiştir. Buradan hareketle başkan ikinci seçmenler tarafından değil de aslında doğrudan halk tarafından seçilmiş olmaktadır²⁸³. Bir adayın başkan seçilebilmesi için federe devletlerin kongrede yer alan toplamda 538 delegesinin salt çoğunluğunun oyunu alması gerekmektedir. Yani delegelerden 270'inin oyunu alan aday başkan seçilmektedir. Yalnız olağanüstü bir durum söz konusu olur da başkan bu turda seçilemezse temsilciler meclisinde en çok oy alan üç aday arasında seçim yapılarak başkan belirlenmektedir. ABD anayasasında başkan ve başkan yardımcısının iki dereceli ve genel oyla seçileceği belirtilmiş ise de uygulamada ikinci seçmenlerin durumu seçimi tek dereceli yapmaktadır²⁸⁴.

Bu seçim sisteminin eleştirilen yönlerinden biri ikinci seçmenlerin statüsükten diğeri de halkın çoğunluğunun iradesini yansıtmayan bir adayın başkan olabilme ihtimalidir. Zira ikinci seçmenlerin seçiminde senatodaki temsil sayıları baz alınarak her federe devlet nüfusları ne olursa olsun eşit sayıda ikinci seçmen belirlemektedir. Bu durumda başkan adayı toplamda az oy almış olsa bile ikinci seçmenlerin oyları belirleyici olduğu için seçilebilmektedir²⁸⁵.

ABD'de başkan dört yıl için seçilmektedir ancak art arda kaç defa seçileceği 1951 yılına kadar belirlenmemiştir. Genel teamül ise art arda en fazla iki defa seçilmek olmuştur. Bu kural Washington ve Jefferson'un üçüncü defa seçilmeyi kabul etmemesi üzerine oluşmuştur. Buna karşın Franklin Roosevelt bu kuralın dışına çıkarak üst üste dört defa seçilmiştir. Bunun üzerine 1951 anayasa değişikliği ile başkanın art arda en fazla iki kere seçilebileceği belirlenmiştir. Böylelikle üçüncü defa seçilmek isteyen başkanın bir dönem ara vermesi gerekmektedir²⁸⁶.

2.4.3.2.2. Başkanın Görev ve Yetkileri

Yürütme yetkisi bizzat başkana verilmiştir. Yürütmeyi kendi üzerinde somutlaştıran başkan, bu yetkilerini kullanabilmek için oluşturduğu ofislerden ve sekreterlerinden yardım almaktadır. Amerikan anayasası yapılırken kurucu irade yürütmenin güçlü olması gerektiğini savunmuştur. Bunun yansıması olarak da başkanın

²⁸³ Yanık, 2016, s. 41.

²⁸⁴ Çelik, 2017, s. 24.

²⁸⁵ Aydın, 2017, s. 68.

²⁸⁶ Gidersoy, 2017, s. 504.

yetkileri geniş tutulmuştur. Geniş tutulan başkanın yetkileri zamanla daha da artmıştır. Bu sebeptir ki Amerikan yönetim sistemi bu adla ifade edilmeye başlanmıştır²⁸⁷.

Amerikan anayasasının ikinci maddesinde yürütme yetkisinin başkana ait olduğu belirtilmiş ve başkanın seçimi usulünün ardından yetkileri geniş bir biçimde sayılmıştır. Ancak başkan yardımcısının ve başkana yardımcı olan diğer sekreter ve görevlilerin yetkilerine dair net bir tanımlama yer almamıştır²⁸⁸. Başkan, yürütmenin başı olmasının yanında devlet başkanı ve başkomutan sıfatlarını da üzerinde toplamaktadır. Yürütmenin başı olan başkan yasamadan bağımsız olarak seçilmekte ve güvensizlik oyuyla düşürülme tehlikesi olmadan görevini yerine getirmektedir²⁸⁹. Kongreye karşı siyasi sorumluluğu bulunmayan başkanın, ihanet, zimmet ve diğer ağır cürüm ve kabahatlerden dolayı cezai sorumluluğu bulunmaktadır. Bu sorumluluğun sonucunda başkan impeachment gereği temsilciler meclisi tarafından suçlanıp senato tarafından yargılanabilmektedir. Ancak bu yola şimdiye kadar sadece bir kere gidilmiş ve başkan Johnson hakkındaki suçlama da yersiz görülmüştür²⁹⁰.

Başkanlar, anayasada yer almamasına rağmen, yürütme imtiyazının da hakları olduğunu savunmuşlardır. Yürütme imtiyazı, başkanın kongreden ve yargıdan bilgileri saklama imtiyazı biçiminde tarif edilebilir. Bu hakkın yürütmenin doğasından kaynaklandığını ileri sürmektedirler. Yürütme imtiyazı sayesinde devletin diğer organlarının talep ettiği bilgileri verip vermeme tamamen başkanın uhdesinde olmaktadır. Başkanlar yürütme imtiyazının gerekçeleri ile ilgili olarak; ulusal güvenliği, başkanın bilgi akışında bulunduğu kişilerle arasındaki bilgi güvenliğini ve kuvvetler ayrılığı ilkesini göstermişlerdir²⁹¹.

2.4.3.2.2.1. Başkanın İdari Yetkileri

Başkan, yüksek dereceli memurları ve ikinci derece memurları atama yetkisine sahiptir. Ancak elçi ve sekreter(bakan) gibi memurların atanmaları senatonun onayı ile

²⁸⁷ Yanık, 2016, s. 42.

²⁸⁸ Amerika Birleşik Devletleri Anayasası, <<https://tr.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/91/abd-anayasasi.pdf>>, (09/09/2021).

²⁸⁹ Çelik, 2017, s. 25.

²⁹⁰ Kuzu, 2013, s. 29.

²⁹¹ Akgül, 2015, s. 122.

gerçekleşmektedir²⁹². Fakat bakanların görevden alınmalarında senatonun onayı gerekmemektedir. Seçimi kazanan başkan ilk olarak on beş sekreterini(bakanını) belirlemektedir. Ancak belirlediği sekreterlerin ataması senatonun onayı ile olmaktadır. Başkanın belirlediği sekreterler, kongre dışından kimseler olmalıdır²⁹³.

Milli birliği temsil eden başkan, ülkenin iç politikasını tespit ettiği gibi dış politikaya da yön vermektedir. Dış politikayı belirleyen başkanın dış ilişkilerde önemli yetkileri bulunmaktadır. Elçileri atama yetkisi ve yabancı devletlerin tanınması da tamamen başkanın inisiyatifindedir. Başkan yabancı devletlerle uluslararası antlaşmalar da yapabilmektedir. Ancak bunun için senatonun üçte ikisinin onayı gerekmektedir²⁹⁴. Buna karşın başkan uygulama antlaşmalarını senatonun onayı olmaksızın yapabilmektedir. Senatonun karşı durması ihtimaline karşın başkanlar çoğunlukla uygulama antlaşmaları yapmaya çalışmışlardır. Zira yüksek mahkeme vermiş olduğu kararında uygulama antlaşmalarıyla, uluslararası antlaşmaları aynı kuvvette kabul etmiştir. Örneğin NATO ve Yalta antlaşmaları bu şekilde yapılmıştır. Savunma alanında da başkanın çok önemli yetkileri bulunmaktadır. Başkomutan sıfatı bulunan başkan, silahlı kuvvetlerin nerede, ne zaman ve nasıl kullanılacağı konusunda karar alma yetkisine sahip bulunmaktadır²⁹⁵. Askerle ihtilafa düşüldüğünde son söz yine başkanındır. Yani seçilmişler daima atanmışlardan üstün tutulmaktadır. Başkanın başkomutan sıfatının bulunması askeri vesayeti engelleyen bir durum olarak görülmektedir. Aynı

²⁹² ABD anayasasının 2. maddesinin 2.bölümünün 2. cümlesi, "Başkan, senatonun rızası ve tavsiyesiyle, senato üyelerinin üçte ikisinin onayıyla antlaşmalar yapmak, senatonun rızası ve tavsiyesiyle aday göstermek ve Birleşik Devletlerin bu anayasada başka şekilde belirtilmemiş olması kaydıyla kanunla kurulan kuruluşların diğer bütün görevlilerini, Yüksek mahkeme yargıçlarını, büyükelçileri, diğer görevlileri ve konsolosları atamak yetkisine sahiptir. Ancak kongre uygun olduğunu düşündüğünde, ikinci derecede bazı görevlilerle ilgili atama yetkisini sadece başkana, mahkemelere veya ilgili kurumların amirlerine verebilir.", 3. Cümle ise, "Başkan senatonun tatilde olduğu süre içinde boşalan bütün kadrolara, senatonun gelecek döneminin sonuna kadar atama yapmak yetkisine sahiptir." şeklindedir. (Amerika Birleşik Devletleri Anayasası, <<https://tr.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/91/abd-anayasasi.pdf>>, s. 30, (09/09/2021)).

²⁹³ Yanık, 2016, s. 45.

²⁹⁴ Öztürk, Namık Kemal, Hüseyin Kurt, Amerikan Başkanlık Sistemi, (1.Baskı), Liberte Yayınları, Ankara 2015, s. 64.

²⁹⁵ ABD anayasasının 2. maddesinin 2. Bölümünün 1. cümlesi, "Başkan, Birleşik Devletler ordusunun ve deniz kuvvetlerinin ve Birleşik Devletler için aktif hizmete çağrıldıklarında federe devletlerin milis kuvvetlerinin başkomutanıdır. Başkan, yürütme organının her bölümündeki üst yöneticilerden kendi görevleri ile ilgili konularda yazılı olarak görüş isteyebilecek ve görevi kötüye kullanma hariç Birleşik Devletlere karşı işlenen suçları affedebilecek ya da erteleyebilecektir." şeklindedir. (Amerika Birleşik Devletleri Anayasası, <<https://tr.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/91/abd-anayasasi.pdf>>, s. 30, (09/09/2021)).

zamanda başkanın başkomutan olması sembolik değildir. En düşük rütbeli subaydan en yüksek rütbeli subaya kadar atama yetkisi bulunmaktadır²⁹⁶.

2.4.3.2.2. Başkanın Yasamaya İlişkin Yetkileri

Amerikan anayasasının ilk maddesinde açık bir şekilde yasama görevi ve yetkisi kongreye verilmişse de, başkana da yasama ile ilgili veto yetkisi verilerek yasa yapma sürecine dâhil edilmiştir. Yürütmenin yasa tasarısı verme yetkisi bulunmamasına karşın, kongrenin hazırladığı yasaları engelleyebilmektedir. Veto ile duran bu süreç kongrenin her iki meclisinden de üçte iki çoğunluk sağlanamadığı sürece tamamlanamamaktadır²⁹⁷. Başkanın veto etme ve onaylama yetkisi anayasada; kabul etmek ve imzalamak, itiraz etmek ve gerekçeleriyle beraber kongreye göndermek ve imzalamadan rafa kaldırmak biçiminde sayılmıştır. Rafa kaldırma, iki yılda bir gerçekleşen seçimlere son on gün kala gelen yasa tasarısının başkanın istememesi üzerine imzalanmayarak kendiliğinden rafa kaldırılmasıdır²⁹⁸. Normal vetonun dışında uygulamada cep vetosu olarak adlandırılan veto da uygulanmaktadır. Cep vetosu, yasa tasarısının başkanın onayına sunulmasının ardından on günlük süre bitmeden kongrenin toplantı döneminin bitmesi veya kongrenin ara vermesi ve bu zamana kadar da başkanın imzalamaması sonucu meydana gelen vetodur. Bu vetonun farkı, kongrenin bu vetoyu aşmasının mümkün olmamasıdır. Buna karşın kongre tarafından yeni yasama döneminde yeni bir yasa tasarısı ile tekrar meclisin gündemine getirilebilmektedir²⁹⁹.

Başkanın kongre ile iletişimini kongreye mesaj verme yetkisi ile gerçekleştirmektedir³⁰⁰. Başkan kongrenin her açılış yılında senede bir defa ülkenin mevcut durumunu açıklayan bir rapor hazırlayıp kongrede bizzat okuyabilmektedir. Bu yolla başkan, kongreden çıkarılmasını istediği yasaları da talep edebilmektedir. Başkan sadece bu yolla sınırlı kalmayıp gerekli gördüğü zaman kongreye mesaj iletebilmekte ve

²⁹⁶ Gidersoy, 2017, s. 506.

²⁹⁷ Çelik, 2017, s. 28.

²⁹⁸ Aydın, 2017, s. 69.

²⁹⁹ Akgül, 2015, s. 126.

³⁰⁰ ABD anayasasının 2. maddesinin 3. bölümü: "Başkan zaman zaman birliğin durumu hakkında senato ve kongreye bilgi verecek, gerekli ve uygun gördüğü tedbirleri kongrenin dikkatine sunacak, olağanüstü durumlarda senato ve temsilciler meclisini veya ikisinden birini toplantıya çağırabilecek, toplantının ertelenmesi ile ilgili iki meclis arasında anlaşmazlık çıkması durumunda uygun olduğunu düşündüğü zamana kadar toplantıyı erteleyebilecek, büyükelçileri ve yabancı devletlerin diğer temsilcilerini kabul edebilecek, yasaların doğru ve dürüst uygulanmalarını gözetecek ve Birleşik Devletlerin bütün görevlilerini atayacaktır." şeklindedir. (Amerika Birleşik Devletleri Anayasası, <<https://tr.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/91/abd-anayasasi.pdf>>, s. 30, (09/09/2021)).

bu sayede kongreyi etkileyip görüş birliği sağlayabilmektedir. Bununla beraber başkan, olağanüstü durumlarda kongreyi toplantıya çağırabilmektedir. Bu usul yasamaya müdahale şeklinde ele alınıp sert kuvvetler ayrılığına dayanan başkanlık sistemi için aykırı görünse de iki erk arasında hiçbir iletişimin ve dayanışmanın olmamasının da ülkenin ihtiyaçlarını gidermede zorluklar çıkaracağı açıktır. Kısacası ülkenin çözüm bekleyen sorunlarının üstesinden gelebilmek için devletin kuvvetlerinin işbirliği içinde çalışması gerekir. Bu işbirliği bazı hallerde zorunlu olarak ortaya çıkabilmektedir. İki organ birbirini feshedemeyeceği için beraber yaşamayı öğrenmek zorundadırlar. Buradan hareketle, kongre bir yasa çıkarmak istediği zaman başkanın düşüncesini dikkate almaya özen gösterirse başkanın vetosuna uğramadan hızlı bir şekilde tasarı yasalaşabilecektir. Aksi takdirde birbiriyle zıtlaşmaları durumunda tasarının yasalaşabilmesi için her iki mecliste de tekrar görüşülüp en az üçte iki çoğunlukla çıkarılması şarttır. Bu durum ise büyük bir zaman ve emek kaybı anlamına gelmektedir³⁰¹.

Başkanın yasamaya ilişkin yetkilerinden bir diğeri de yaptığı yıllık ve özel konuşmalarında ihtiyaç duyduğu kanunların çıkarılması için kongreye öneride bulunmaktır. Bu sayede başkan kamuoyu oluşturarak kongreyi istediği kanunu çıkarmak üzere teşvik etmektedir. Bununla birlikte son zamanlarda başkanın kurmuş olduğu kongre bağlantı bürosu aracılığıyla parti üyelerinin ikna edilerek başkanın politikalarını hayata geçirme çabalarına başlandığı görülmektedir³⁰².

Başkan, yasamanın çıkardığı kanunların yürütülmesinden sorumlu olması hasebiyle yürütme emirleri, yani kararnameler çıkarabilmektedir. Anayasada böyle bir husus düzenlenmemiş olmasına rağmen başkan anayasanın yürütme yetkilerini kendisinde topladığını gerekçe göstererek bu tür düzenlemeler yapmaktadır³⁰³. Yürütme kararnameleri başlangıçta kongreyi tamamlayıcı nitelikte olsa da artık kongreden bağımsız bir şekilde çıkarılmaktadır. Mevcut bir yasaya dayanılarak çıkarılan kararnamelerle ilgili problem çıkmazken esas sorun kanuni bir dayanağı bulunmayan ve bağımsız bir düzenleme yapılmasında meydana gelmektedir. Buna bağlı olarak anayasa ve kanun metinlerinin anlaşılabilirliğinin net olmadığı durumlarda başkanlar boşluktan

³⁰¹ Gidersoy, 2014, s. 507.

³⁰² Çelik, 2017, s. 29.

³⁰³ Arpacı, Işıl, Abdulkadir Baharçipek, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Ne Diyor? Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine İlişkin Bir İçerik Analizi", Ombudsman Akademik , 2020, (12) , 31-70, s. 39.

yararlanıp istedikleri düzenlemeleri yapmışlardır. Dayanağı belirsiz olan ve geçerliliğine yönelik tartışmaların da yaşandığı bu uygulamaya çok sayıda başvurulduğundan artık normal bir durum olarak görülmektedir³⁰⁴.

2.4.3.2.2.3. Başkanın Yargıya İlişkin Yetkileri

Başkanın yargı alanında da bazı yetkileri bulunmaktadır. Başkan, önemli yargı makamlarına yargıçları atayabilmekte ve senatonun onayıyla yüksek yargı mensuplarının atamasını yapabilmektedir. Başkanın yargıyla ilgili bir diğer yetkisi de görevin kötüye kullanılması(impeachment) dışında devlete karşı suç işleyip ceza alanların cezalarını affetme ve erteleme yetkisidir³⁰⁵. Başkana verilen bu yetkinin sebebi, özellikle çalkantılı ve ayaklanmaların baş gösterdiği zamanlarda, cezaevinde olan isyancıların af edilmesi yoluyla sükûneti sağlamaktır. Bu yetkinin kongre yerine başkana verilmesi ise başkanın daha hızlı karar alabilme yeteneğinde olmasından kaynaklanmaktadır³⁰⁶.

2.4.3.2.3. Başkana Yardımcı Birimler

Oldukça geniş yetkilerle donatılan başkanın bu yetkilerini kullanabilmesi ve politikalarını uygulayabilmesi için geniş bir kadroya ihtiyacı vardır. Başkana yardım eden kadro içinde en önemlisi başkan yardımcısıdır. Başkanla beraber seçilen başkan yardımcısı, halktan aldığı meşruiyet sonucunda başkanlık makamının herhangi bir sebeple boşalması durumunda yeni başkan olarak görev yapmaktadır. Başkan yardımcısından başka, sekreter(bakan) ve ofisler de başkana yardımcı olmaktadır.

2.4.3.2.3.1. Başkan Yardımcısı

Yürütmede başkandan sonra en yetkili kişi konumunda olan başkan yardımcısı, başkana seçim sürecinde en çok destek veren kişiler arasından seçilmektedir. Başkan yardımcısının seçilebilmesi için başkanda aranan koşulları sağlaması gerekmektedir. Başkan yardımcısı aynı zamanda senatonun da başkanıdır. Fakat diğer görevleri dolayısıyla fazla zaman ayıramayacağından yasama işlerinin daha etkin yürütülmesi amacıyla senato, başkan yardımcısından ayrı bir başkan daha seçmektedir³⁰⁷. Başkan, yardımcısını seçerken kendisini tamamlayabilecek ve oy getirebilecek kişiyi seçmektedir.

³⁰⁴ Arpacı, 2020, s. 39.

³⁰⁵ Öztürk, Kurt, 2015, s. 69.

³⁰⁶ Nomer, 2013, s. 68.

³⁰⁷ Çelik, 2017, s. 30.

Başkan sağ eğilimli ise yardımcısını sol, kendisi kuzey bölgesinden ise yardımcısını güneyden belirlemektedir³⁰⁸.

Başkan yardımcılığı başlangıçta önemsiz bir görev olarak görülmekteydi. Ancak ABD'nin özellikle ikinci dünya savaşından sonra dünya siyasetinde söz sahibi olmasıyla ve başkan yardımcısının başkanın yerine geçme olasılığı bulunan yegâne kişi olması nedeniyle bu makamın değeri oldukça artmıştır. ABD anayasasında 1966 yılında yapılan değişiklik ile başkanlık makamının, başkanın ölümü veya istifası gibi bir nedenle boşalması halinde ülkenin karmaşaya sürüklenmemesi için başkan yardımcısı başkan olarak yürütmenin başına getirilmektedir. Böyle bir olasılıkta veya başkan yardımcısının da ölümü veya istifası gibi bir nedenle makamının boşalması durumunda başkan yardımcılığına, kongrenin onayıyla başkanın seçeceği kişi atanmaktadır³⁰⁹.

2.4.3.2.3.2. Bakanlar (Sekreterler)

Parlamente sistemdeki gibi kolektif özellikteki bakanlar kuruluna sahip olmayan başkanlık sisteminde, bakanlıklara karşılık departmanlar bulunmaktadır. ABD anayasasının ikinci maddesinin 2. bölümünün birinci fıkrasında yürütme departmanlarından bahsedilmektedir³¹⁰. 1789 tarihinden itibaren kurulan ilk departmanlar; dışişlerinden sorumlu olan Devlet Departmanı, Hazine Departmanı, Savaş Departmanı ve Adalet Departmanıdır. Günümüzde ise departmanların sayısı ihtiyaçlar doğrultusunda on beşi bulmuştur. Bu departmanların başında ise parlamente sistemdeki bakanların karşılığı olan sekreterler bulunmaktadır³¹¹.

Sekreterler, başkanın danışma meclisi gibi çalışmaktadırlar. Sekreterler başkanın talebiyle ve senatonun onayı ile atanmaktadırlar. Sorumlulukları ise kongreye karşı değil, başkana karşıdır. Başkanın emir ve talimatlarını uygulamakla görevlidirler. Başkan istediği zaman sekreterleri görevden alabilmektedir. Üstelik senatonun onayı da gerekmemektedir. Sekreterler görüşlerini başkana bildirdikten sonra esas kararı verecek olan başkanın kendisidir. Zira seçmene karşı sorumlu olan kişi de sekreterler değil başkandır. Kamu görevlisi veya kongre üyesi olan kişiler sekreter olmak isterlerse

³⁰⁸ Kuzu, 2013, s. 28.

³⁰⁹ Yanık, 2016, s. 51.

³¹⁰ Amerika Birleşik Devletleri Anayasası, <<https://tr.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/91/abd-anayasasi.pdf>>, s. 30, (09/09/2021).

³¹¹ Gözler, 2012, s. 232.

görevlerinden istifa etmek zorundadırlar. İlk başkan Washington zamanında kongre üyelerinin danışmanlık yapmak istememesi üzerine Washington dört tane sekreter atamıştır. Günümüzde ise artan ihtiyaçlar neticesinde başkan ve başkan yardımcısının altında on beş tane sekreterlik ve çok sayıda kurum bulunmaktadır³¹².

Sekreterler parlamenter sistemdeki gibi icra yetkilerine sahip değildirler. Yürütmenin tek kişi tarafından temsil edilmesine uygun bir tarzda başkana danışmanlık yapan sekreterler aynı zamanda kanunların uygulanması ve kamu hizmetleri ile ilgili de çalışabilmektedirler. Sekreterlere verilen yetkinin derecesi de esasen başkana bağlı olmaktadır. Ayrıca sekreterlerin altında sekreter yardımcıları ve sekreter yardımcılarının altında da bürokratlar çalışmaktadır³¹³.

Sekreterlerle görüşme usulü de başkandan başkana farklılık gösterebilmektedir. Örneğin Kennedy sekreterlerle tek tek görüşmeyi tercih ederken, Eisenhower sekreterlerle toplu görüşmeyi seçmiştir. ABD'deki kabinenin parlamenter sistemdeki gibi dayanışma, genel siyaseti belirleme veya kolektif niteliği yoktur. Kabine üyeleri yani sekreterler sadece görüşlerini bildirirler. Sekreterlerin oy hakkı da yoktur. Sekreterlerin görüşleri başkan için tavsiye niteliği taşımaktadır. Başkan Lincoln'un bir konu hakkında sekreterlerinin görüşlerini alırken hepsinin başkanın görüşü aleyhinde olmaları sonrasında başkanın "yedi hayır, bir evet, evetler kazandı" şeklindeki meşhur sözü, sekreterlerin görüş bildirmekten öteye gidemeyeceklerini ve esas karar verme yetkisinin yegâne sahibinin başkan olduğunu göstermektedir³¹⁴.

2.4.3.2.3.3. Diğer Yardımcı Birimler

Başkan yürütmeden tek başına sorumlu olan kişi olması nedeniyle kendisinde birçok yetki toplanmıştır. Bu yetkiler tek bir kişinin altından kalkamayacağı derecede ağır olduğu için büyük bir organizasyona ihtiyacı vardır. Bu organizasyonun içinde önemli bir yer tutan birimler ise ofis ve konseylerdir. Bu yapılar devletin idaresinde önemli rol oynamaktadırlar. Ofislerin başında ise; Beyaz Saray Ofisi ve Bütçe Ofisi gelmektedir. Beyaz Saray Ofisinde çalışan kişiler başkanla aynı çatı altında çalışmaktadırlar. Bu nedenle başkana en yakın kişilerdir ve sorun çözücüler diye anılmaktadırlar. Sayıları beş

³¹² Yanık, 2016, s. 52.

³¹³ Çelik, 2017, s. 31.

³¹⁴ Gidersoy, 2017, s. 505.

yüz civarındadır. Bütçe Ofisi ise bütçenin hazırlanmasına ve doğru bir şekilde uygulanmasına yardım etmektedir. Bunlardan başka; İktisat Danışmanları Konseyi, Bilim ve Teknoloji Ofisi, Özel Temsil Edilme Ofisi, Ulusal Güvenlik Konseyi, İktisadi Sorunlar Ofisi ve Planlama Ofisi sayılabilir³¹⁵. Bunlardan başka bağımsız ajans olarak adlandırılan ve kamu hizmetinin sunulmasında önemli role sahip olan kuruluşlarda sayılabilir. Ancak bu kuruluşlara atamayı başkan yaparken, fesih ve bütçelerinden kongre sorumlu olmaktadır. Bağımsız sıfatının verilmesinin nedeni de bakanlıkların bünyesinde yer almamalarından ileri gelmektedir. Bu kurumlara örnek olarak Ulusal Havacılık ve Uzay Dairesi(NASA) ve Merkezi Haber Alma Teşkilatı(CIA) verilebilir. Bunlardan başka danışma kurulu niteliğinde olan Milli Güvenlik Kurulu da yürütmeye başkana yardımcı yapılardan biridir³¹⁶.

2.4.3.4. Yargı Organı

Kuvvetler ayrılığı ilkesini temele alan ABD yönetim sisteminde yer alan bir diğer kuvvet yargılama kuvvetidir. Yargı organları vasıtasıyla devletin egemenliğindeki bu kuvveti kullanan yargı organları kritik bir öneme sahiptir. Yargı organının görev, yetki ve işleyişi 1787 yılında kabul edilen ABD anayasasının üçüncü maddesinde açıklanmıştır³¹⁷. Yargı organı yerel mahkemeler ve federal mahkemeler olarak ikiye ayrılmaktadır. Yerel mahkeme üyeleri federe yasama meclisleri tarafından atanırken, federal mahkeme üyeleri ise başkanın ataması ve senatonun onayı yoluyla görev yapmaktadır³¹⁸. Federal mahkemeler ulusal çapta federal yasalardan ileri gelen uyuşmazlıkları çözmek için çalışırken, yerel mahkemeler federal mahkemelerin yetkisine girmeyen federe yasalarına dayanan uyuşmazlıkların çözümü için çalışmaktadır. Federal ve Federe mahkemeleri arasındaki yetki uyuşmazlığı ise Federal Yüksek Mahkeme tarafından çözülmektedir. Bütün federal mahkemeler yüksek mahkemeye bağlıdır³¹⁹.

Federal mahkemelerin temel yetkilerini şu şekilde sıralamak mümkündür: Anayasaya, Federal kanunlara ve antlaşmalara dayanılarak açılacak bütün davalar, deniz hukukundan kaynaklanan davalar, ABD’de görev yapan elçi ve konsoloslara ilgili

³¹⁵ Yanık, 2016, s. 54.

³¹⁶ Çelik, 2017, s. 34.

³¹⁷ Amerika Birleşik Devletleri Anayasası, <<https://tr.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/91/abd-anayasasi.pdf>>, (09/09/2021).

³¹⁸ Özer, Atilla, Anayasa Hukuku, (7. Baskı), Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara 2016, s. 207.

³¹⁹ Teziç, 2017, s. 509.

davalar, ABD'nin taraf olduğu tüm anlaşmazlıklar, eyaletlerin vatandaşları ile yabancı devlet vatandaşları arasındaki uyuşmazlıklar³²⁰.

Yargının görev ve yetkilerini belirleyen anayasanın üçüncü maddesinde ülkenin en yetkili mahkemesi olan Yüksek Mahkemenin (supreme court) kuruluşu ve yetkileri sıralanmıştır³²¹. Bunun yanında anayasa, kongreye anayasa mahkemesinin yükünü hafifletmek için bölgeler ve eyaletler üzerinde, federal düzeyde temyiz mahkemeleri kurma yetkisi de vermiştir. Bunun üzerine kongre 1891 yılında 13 istinaf mahkemesi kurmuştur. Bu mahkemelerin altında ise eyaletlerde federal düzeyde 95 tane bölge mahkemeleri bulunmaktadır. Yani, ABD'de federal düzeyde; anayasa mahkemesi, istinaf mahkemesi ve bölge mahkemeleri bulunmaktadır. Bunlarla beraber kongre genel federal mahkemelerin yanında özel mahkemeler de kurabilmektedir. Özel mahkeme ve bölge mahkemelerinin kararlarının temyizini istinaf mahkemeleri yapmaktadır. Kongre federal mahkemeleri, kurma, kapatma ve üye sayısını belirleme yetkisine sahiptir. Ancak yüksek mahkemeyi kapatma yetkisi bulunmamaktadır³²².

Yüksek seviyede ücret alan yargıçların siyasi yönden de güçleri bulunmaktadır. Bunun nedeni ise, hâkimlerin karar vermede kanunlardan ziyade anayasayı ölçüt almalarıdır. Başka bir ifadeyle yargıçlar anayasaya aykırı gördükleri kanunları uygulama dışı bırakabilmektedirler. Lakin kanunu uygulamamaları, o kanunun mülga edildiği sonucunu doğurmamaktadır. Yüksek mahkeme gibi diğer federal mahkemelerin üyeleri de yine başkanın ataması ve senatonun onayıyla göreve başlamaktadır³²³.

2.4.3.4.1. Yüksek Mahkeme(Supreme Court)

Yüksek mahkeme en yüksek yargı organı olarak belirlenmiştir. Ülkemizdeki anayasa mahkemesine benzemektedir. Bu mahkemenin üye sayısı başkanıyla birlikte dokuzdur. Üye sayısını belirleme yetkisi kongreye aittir. Bu mahkemenin üyeleri ömür boyu görev yapabilmektedir. İstedikleri zaman ise emekliye ayrılabilirler. Görevi kötüye kullanan yargıç için ise Temsilciler Meclisi suçlama yani impeachment mekanizmasını çalıştırabilmektedir. Bunun üzerine her iki meclisinde üçte iki

³²⁰ Çelik, 2017, s. 48.

³²¹ Amerika Birleşik Devletleri Anayasası, <<https://tr.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/91/abd-anayasasi.pdf>>, (09/09/2021).

³²² Yanık, 2016, s. 70.

³²³ Yanık, 2016, s. 71.

çoğunluğuyla suçlanan yargıç görevden alınabilmektedirler. Şimdiye kadar bu usulle görevden alınan yargıç sayısı yedidir³²⁴.

Yüksek mahkeme ülkede çok prestijli bir konumdadır. Protokolde ABD bakanının ardından ikinci sırada bulunan yüksek mahkeme başkanı için “İkinci Adam” yakıştırması dahi yapılmaktadır. Yüksek mahkemenin yargıçlarını başkan atamaktadır. Ancak senatonun onayı gerekir. Başkan yargıçları seçerken daha çok kendi görüşüne yakın ve hukuk bilgisi üst seviyede olan kişileri seçmektedir. Buna karşın atanan üyelerin başkanın aksine davrandıkları da görülmektedir. Yargıçların böyle özgürce davranmalarının sebebi ömür boyunca teminat altında olmalarından kaynaklanmaktadır³²⁵.

Yüksek mahkemenin danışmanlık yetkisi bulunmama ile birlikte sadece yargı yetkisi vardır. İlk ve son derece mahkemesi olarak görev yapabilen yüksek mahkemenin anayasada sayılan görevleri arasında; anayasayı korumak, anayasayı yorumlamak, kanunların anayasaya uygunluğunu denetlemek, yasama ve yürütme organları arasında çıkacak ihtilaflarda hakem görevini yapmak, kendisine iletilen özel ve tüzel davalara bakmaktır³²⁶. Anayasa mahkemesi, Yargıtay, Danıştay ve Yüksek Seçim Kurulunun yetkilerine sahip olan ve tüm adliyelerin hiyerarşik üstü konumunda bulunan Yüksek Mahkeme ayrıca yasama ve yürütmenin de anayasaya uygunluğunu denetlemektedir³²⁷.

Yüksek mahkeme ülkede hukukun üstünlüğünün sağlanması ve demokratik gelişimin sağlanması için önemli katkılarda bulunmaktadır. Bu yönüyle de büyük saygı görmektedir. Temel görevlerinden biri yasaların anayasaya uygunluğunu denetlemek olan yüksek mahkemenin yasama yerine geçip yasa yapması ise yetkisi dışındadır. Bir yasanın anayasaya aykırılığını ise davanın tarafları veya davaya bakan hâkim belirleyebilir. Bunun üzerine yasanın anayasaya aykırılığı ön sorun haline getirilir. Yüksek mahkemenin bir yasayı anayasaya aykırı bulması yalnızca o davayı etkilemektedir. Yasa yürürlükten kalkmamaktadır. Yani yasa iptal edilmemektedir. Yasaların iptal edilememesi kuvvetler ayrılığının bir gereği olarak görülmektedir. Bu

³²⁴ Arslan, 2013, s. 209.

³²⁵ Yanık, 2016, s. 71.

³²⁶ Arslan, 2013, s. 210.

³²⁷ Kuzu, 2013, s. 35.

işleyiş yasama, yürütme ve yargı erklerinin arasındaki ayrımın ne kadar net bir çizgiyle ayrıldığını göstermesi bakımından dikkat çekicidir³²⁸.

2.4.4. Başkanlık Sisteminde Denge ve Fren Mekanizması

ABD’deki başkanlık sistemi sert kuvvetler ayrılığı üzerine kurulmuştur. Kuvvetler, bu sistemde birbirinden bağımsız ve eşit olarak konumlandırılmıştır. Ancak buradaki eşitlik kuvvetlerin hukuki eşitliğidir. Siyasi yönden ise yürütme bazı alanlarda ön plana çıkmaktadır. Bu nedenledir ki bu sistem başkanlık sistemi şeklinde ifade edilmektedir³²⁹.

Temeli kuvvetler ayrılığı prensibine dayanan Amerikan Başkanlık sistemi günümüze kadar başarıyla uygulanmıştır. Sistemin başarılı olmasını salt anayasaya bağlamak eksik bir değerlendirme olacaktır. Anayasa yapıcılar, sistemin işleyişinin aksamaması için denge ve denetim(check and balance) sistemini de kurmuştur. Bu sistem kuvvetler ayrılığı ilkesinin eksikliklerini veya tıkanmalara sebep olabilecek durumları önleyen ve onaran bir sistemdir³³⁰.

Başkanlık sistemi kuvvetler ayrılığı ilkesinin sert bir şekilde uygulandığı bir yönetim sistemidir. Bu sistemde devletin organları yasama, yürütme ve yargı birbirinden net çizgilerle ayrılmıştır. ABD’ni kuranlar, devletin bütün güç ve yetkisinin bir kişinin elinde bulunmasının büyük sakıncalar doğuracağını ve böyle bir durumdan özellikle özgürlüklerin olumsuz etkileneceğini belirtmişlerdir³³¹.

Devlet organlarının yetkilerini aşp ihlalde bulunmalarını önleyebilmek için modern toplumlarda denge ve fren mekanizmaları geliştirilmiştir. Böylece iktidarın keyfiliği önlenerek sosyal barış ve hürriyetler korunabilmektedir. Tunç’a göre temel olarak denge ve fren mekanizması iki ayaktan meydana gelmektedir. Birincisi açık rejim olmanın sonucu olarak kamuoyu baskısı, basın yayın organlarının uyarıları ve seçmenlerin duyarlılıklarıdır. İkincisi ise devlet organlarının anayasaya aykırı hareket etmesini engelleyen anayasa yargısıdır³³².

³²⁸ Çelik, 2017, s. 50.

³²⁹ Kuzu, 2013, s. 38.

³³⁰ Yanık, 2016, s. 83.

³³¹ Çelik, 2017, s. 53.

³³² Tunç, Hasan, Anayasa Hukuku, (1.Baskı), Gazi Kitabevi, Ankara 2005, s. 146,147.

İktidarın uygulamalarını etkileyen bir diğerk unsur ise devlet ve toplum ilişkileridir. Bu kapsamda toplumun önünde yürüyen sivil toplum ve baskı grupları göze çarpmaktadır. Sivil toplum kuruluşları, hayatın her alanında kendini gösteren özerk ve gönüllü örgütlenmeler olan, devletin organik bir parçası olmasa da devlet politikalarını etkileme ve şekillendirme gücüne sahip olan örgütlerdir. Ancak belirtmek gerekir ki sivil toplum kuruluşları her zaman devlet organlarını etkilemek için faaliyette bulunmazlar. Bu kuruluşlar politik olmayan ancak toplumu ilgilendiren birçok alanda aktivite de bulunmaktadır. Devlet politikalarını etkileyen bir diğerk yapı ise baskı gruplarıdır. Baskı grupları sivil toplumdan farklı olarak mecburi üyeliğe dayanan örgütlenme şekilleridir. Bu gruplar kendi üyelerinin menfaatlerinin kamu yararı ile örtüştüğüne iktidarı ikna etme amacıyla hareket etmektedir³³³.

Sert kuvvetler ayrılığının sonucunda yasama ve yürütme organları birbirinden ayrı bir şekilde direkt halk tarafından seçilmektedir. Halkın onayını alan bu iki organın böylece meşruiyet sorunu da olmamaktadır. Bunun neticesi olarak ne yasama yürütmeyi düşürebilmekte ne de yürütme yasamayı feshedebilmektedir. Yürütme, parlamenter sistemdeki gibi yasamanın içinden çıkmadığı için yasamaya karşı sorumluluğu da bulunmamaktadır³³⁴. Yasama ve yürütmenin bu kadar net çizgilerle birbirinden ayrılması kuvvetler ayrılığının gereğidir. Fakat ABD'nin anayasasını hazırlayanlar sadece bu ilkeyle yetinmemişlerdir. Bunu sistemin temeli olarak belirledikten sonra, iktidar sahiplerinin bu güçlerini kötüye kullanmalarının önüne geçebilmek için denge ve fren mekanizmasını sisteme yerleştirmişlerdir. Böylece bu mekanizmayla iktidar gücünün keyfi kullanılması önlenirken aynı zamanda sistemdeki herhangi bir yapı veya bireyin yönetime tek başına egemen olması da engellenmektedir. Bunlarla beraber birbirinden tamamen bağımsız hale getirilen ve serbest bir şekilde kararlar alabilen devletin organları arasındaki kopukluk giderilirken işbirliği ve uyum da sağlanmış olacaktır³³⁵.

Denge ve fren mekanizmasının işletildiği başkanlık yönetim sisteminde, anayasa tarafından organların yetkileri belirlenirken, aynı zamanda bu yetkileri sınırlandıracak frenlerde yerleştirilmiştir. Anayasa kanun yapma yetkisini yasama organına vermiştir.

³³³ Doğan, 2015, s. 280-282.

³³⁴ Bektaş, Eda, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama-Yürütme İlişkisi ve Bu Sistemin Türkiye Demokrasisine Etkileri", Yasama Dergisi, 2019, (39) , 199-218, s. 205.

³³⁵ Çelik, 2017, s. 54.

Ancak bunun için kongrenin her iki kanadından da geçmesi şartını koymuştur. Kongreden geçtikten sonra ise başkanın vetosuyla ve yüksek mahkemenin iptal kararıyla engellenebileceğini belirlemiştir. Böylece yasama organına sınırsız yetkiye sahip olmadığı hatırlatılmaktadır. Benzer şekilde başkanın da harcama yapması için hazırladığı bütçe kongrenin onayından geçmek zorundadır. Bu şekilde başkan rastgele bütçe yapamamakta, kongrenin razı olacağı şekilde planlamasını yapmak durumunda kalmaktadır. Bunlarla beraber başkanın önemli bürokratları ataması ve imzaladığı uluslararası antlaşmaların yürürlüğe girebilmesi için de kongreyi razı etmesi gerekmektedir. Böylece yürütme de yetkilerinin sınırsız olmadığını görmekte ve kongreden onay alabilmek için daha dikkatli olması gerektiği gerçeğinin farkına varmaktadır³³⁶.

Başkan, başkan yardımcısı, sekreterler ile üst düzey bürokratların, anayasada belirlenen vatana ihanet, zimmet ve rüşvet gibi suçları işledikleri yönündeki şüphe üzerine, temsilciler meclisi tarafından suçlanmaları ve Yüksek mahkeme başkanlığındaki senatoda yargılanması şeklinde açıklanabilen impeachment da yürütmeyi sınırlayan ve yönetimdeki keyfiliği önleyen bir fren görevi görmektedir. Bununla beraber Kongrenin yürütmenin faaliyetlerini denetlemek için araştırma komisyonları kurması da her ne kadar yaptırım olmasa dahi farkındalık oluşturması bakımından yürütmeyi bir daha düşünmeye sevk eden önemli bir araçtır³³⁷.

Sonuç olarak denge ve fren mekanizmasıyla, kuvvetler ayrılığı ilkesinin getirdiği birbirinden farklılaşma ve bağımsızlaşma gibi katı neticelerde esneme sağlayarak uyum, işbirliği ve birbirine bağımlı olma ön plana çıkarılırken, pragmatist olan anayasa hazırlayıcılarının en önemli hedeflerinden biri olan siyasi istikrar da sağlanmış olacaktır³³⁸. Görülmektedir ki ABD'deki başkanlık sistemi bir yandan kuvvetler ayrılığını benimserken bir yandan da denge ve fren mekanizmasıyla kuvvetlerin işbirliğini hedeflemiştir. Böylece yeni devleti kuranlar, ne aşırılığa uzanan katı bir kuvvetler ayrılığına gitmişler ne de kuvvetlerin birliğine yönelmişlerdir. Yasamanın ve yürütmenin birbirlerinin hukuki olarak yaşamlarına son verme yetkilerinin olmamasına karşın

³³⁶ Yanık, 2016, s. 85.

³³⁷ Çelik, 2017, s. 59.

³³⁸ Çelik, 2017, s. 58.

birbirleriyle uyum içinde olmaları ve birbirleriyle iyi geçinmek zorunda kalmaları denge ve fren sisteminin getirdiği bir anlayıştır³³⁹.

2.5. Kuvvetler Ayrılığına Dayalı Yeni Hükümet Sistemi Yaklaşımları

Hükümet sistemleri her ülkenin kendi iç siyasal yapısı ve kültürel özelliklerine göre şekillenmektedir. Doktrinde parlamenter, başkanlık ve yarı başkanlık hükümet sistemleri yer almakla birlikte bu sistemler ülkeden ülkeye küçük revizyonlara uğrayabilmektedir. Ancak yine de hükümet sistemleri söz konusu üç hükümet sistemi içerisinde değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Ülkemizde uygulamaya konulan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi de ilk başlarda başkanlık sisteminden esinlenmiştir. Ancak çalışmanın bir sonraki bölümünde belirtildiği üzere yeni sistem ile başkanlık sisteminin birçok farklı yönü bulunmaktadır³⁴⁰. Nitekim Gözler de bu konuda, yeni sistemin başkanlık sistemi olmaktan ziyade kendine özgü yeni bir sistem olduğunu belirtmiştir³⁴¹.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi başkanlık sisteminden esinlenmiş ve birçok özelliğini başkanlık sisteminden almıştır. Ancak yeni sistemde başkanlık sisteminde bulunan temel belirleyici unsurların farklılık arz ettiği görülmektedir. Buradan hareketle ve farklı bir bakış açısıyla Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin dünyada yeni bir sistem olarak literatüre girebileceği de ifade edilmektedir³⁴².

³³⁹ Yanık, 2016, s. 86.

³⁴⁰ Gökçe, Ali Fuat, “Hibrit Rejimlerde Hükümet Sistemleri ve Demokrasi”, ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi (ASSAM-UHAD)-ASSAM International Refereed, 2019/6, (15), s. 145.

³⁴¹ Gözler, Kemal, 2017, Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverland Sistemi mi? 16 Nisan’da Neyi Oylayacağız?, <<http://www.anayasa.gen.tr/neverland.htm>>, (2017/02/24), s. 22.

³⁴² Akçay, Erkan, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Siyasi Denetim: İdarenin TBMM Tarafından Denetlenmesi”, Ombudsman Akademik, 2010, (5), s. 51.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ VE KUVVETLER AYRILIĞI TEORİSİ BAKIMINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Tarihi Gelişimi

Osmanlı devleti zamanında ve sonrasında düzenlenen anayasalar ile ülkemizde uygulanan hükümet sistemleri üzerinde değişiklikler yaşanmıştır. Her iki dönemde de amaç devletin işleyişinin hızlanması ve siyasi istikrarın devamını sağlamak olmuştur. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine zemin hazırlayan gelişmelere kısa bir şekilde bakmakta fayda olacaktır.

Özellikle Amerika ve Fransa’da yaşanan gelişmeler monarşiyle yönetilen ülkeleri derinden sarsmış ve bunun sonucunda bu ülkelerde demokrasi ve insan hak ve hürriyeti merkezinde talepler yoğunlaşmıştır. Osmanlı devleti de bu gelişmelerden oldukça fazla etkilenmiş ve padişahın yetkilerini kısıtlayan düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır. Böylece birinci meşrutiyetin ilanı ile ilk anayasamız olan 1876 yılında Kanuni Esasi kabul edilmiştir. Ancak bu anayasa yetkilerin padişahı toplanmasını engellememiştir. Bu nedenle kuvvetler ayrılığı ilkesinin bu dönemde uygulandığı söylemek güçtür³⁴³. Nitekim kanuni esasi ile birlikte yürütme, padişah ve onun seçtiği kişilere aitken, yasama ise halk tarafından seçilen meclis-i ayan ve meclis-i mebusan’dan oluşmaktadır. Bununla birlikte kanunların yapımında meclis-i mebusan padişahın onayına ihtiyaç duymaktadır³⁴⁴.

1909 yılında anayasada yapılan değişikliklerle padişahın yetkilerinde önemli sınırlandırmalara gidilmiştir. Yürütmenin başı olan padişah bu yetkilerini hükümete devretmiş ve hükümet de artık padişaha karşı değil de meclise karşı sorumlu hale gelmiştir. Böylece parlamenter sisteme geçişin ilk adımları atılmıştır³⁴⁵.

1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye ile yasama ve yürütmenin mecliste toplandığı kuvvetler birliği tercih edilmiş ve meclis başkanı aynı zamanda hükümetin de başı olmuştur. Benimsenen yönetim modeli meclis hükümeti sistemi olmuştur. Bu anayasa ile 1876 tarihli Kanuni Esasi ise yürürlükten kaldırılmamıştır. Her iki belge aynı anda yürürlükte kalmıştır. Kuvvetler birliğinin benimsendiği bu anayasa ile yasama organı

³⁴³ Gidersoy, 2017, s. 510.

³⁴⁴ Kaan, Oğuz, “2017 Anayasa Değişikliği’nde Yeni Hükümet Sistemi”, Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 2019/8, (1), s. 14-28, s. 17.

³⁴⁵ Yılmaz, Faruk, Türk Anayasa Tarihi, (1.Baskı), İz Yayıncılık, İstanbul 2012, s. 51.

güçlü bir konumda bulunmaktadır. Yargı erki, 1921 anayasasında düzenlenmemiş ve yargının da yürütme gibi yasamanın elinde olduğu bir uygulamaya yer verilmiştir. Nitekim mensupları meclis üyeleri arasından seçilen istiklal mahkemeleri bu dönemin ürünüdür. Demokrasinin vazgeçilmez ilkesi olan kuvvetler ayrılığının bu dönemde benimsenmemesi elbette işgal altında olan bir ülkenin var olma savaşını kazanabilmesi için gerekli olan çabuk karar alabilme ve uygulayabilme isteğiyle açıklanmaktadır³⁴⁶.

1921 anayasasında kendisinin kanunlardan üstünlüğünü ve kendisinin değiştirilmesini belirleyen hükümlerin bulunmayışı 1921 anayasasının yumuşak bir anayasa olduğunu göstermektedir. İlerleyen zaman zarfında 1921 anayasasında yapılan değişikliklerin ihtiyaca cevap vermemesi üzerine 1924 de yeni bir anayasa kabul edilmiştir. 1924 anayasası 1876 Kanuni Esasi ile 1921 Teşkilatı Esasiyi yürürlükten kaldırmıştır. Bu anayasa ile kabul gören hükümet sistemi ise kuvvetler birliği ve görevler ayrılığına dayalı olan karma bir hükümet sistemidir. Bu sistemde parlamenter sistem ile meclis hükümeti sisteminin izlerini görmek mümkün olmuştur. Bu dönemde meclis yine çok güçlüdür. Meclis hükümeti her zaman denetleyip düşürebilirken hükümetin böyle bir gücü bulunmamaktadır. 1924 anayasası yargı yetkisini bağımsız mahkemelere vermiştir. Ancak yüksek mahkemeleri düzenlememiştir. Bu nedenle kanunların anayasaya uygunluğunu denetleyecek bağımsız bir mahkeme bulunmamaktadır. Bu yetki yasama yorumu manası ile meclise verilmiştir. Görülmektedir ki kuvvetler birliğine dayalı olan 1921 ve 1924 anayasalarında yasama organı çok güçlü konumdadır³⁴⁷.

1960 askeri darbesinden sonra Milli Birlik Komitesi kurularak anayasayı yapmakla görevlendirilmiş ve bu komite Temsilciler Meclisi ile birlikte yeni bir anayasa hazırlamıştır. Yürürlüğe giren 1961 anayasası ile yasama, yürütme ve yargı organları arasında yetkiler dağıtılmış ve yumuşak kuvvetler ayrılığına dayanan saf parlamenter hükümet sistemi benimsenmiştir. Gerek yasama gerekse yürütme birbirinin alanına bazı durumlarda müdahil olabilmıştır. 1961 anayasası kuvvetler ayrılığı ilkesinin ilk kez uygulandığı anayasa olarak hukuk tarihimizde yerini almıştır. Bu anayasa ile yasama yetkisi çift meclisli bir yapı benimsenerek “Millet Meclisi” ve “Cumhuriyet Senatosu”na,

³⁴⁶ Gözler, Kemal, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, (9.Baskı), Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2010, s. 24.

³⁴⁷ Ayten, Yunus, Türkiye'nin Siyasi Sistem Arayışı Üzerine Başkanlık Sistemi, ABD-Türkiye Kıyaslaması ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi, (Yüksek Lisans Tezi), Bahçeşehir Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü: Küresel Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Yüksek Lisans Programı, İstanbul 2018, s. 48.

yürütme yetkisi ise sembolik yetkilerle donatılmış Cumhurbaşkanı ve yasamanın içinden çıkan bakanlar kuruluna verilmiştir³⁴⁸.

Yürütme, yetkileri daha ağır olan Millet meclisine karşı sorumludur. 1961 anayasası ile hakimlerin bağımsızlığını sağlamak üzere “Yüksek Hakimler Kurulu” kurulmuştur. Bununla birlikte yüksek mahkemelerin kurulması bu dönem için önemli bir yenilik olmuştur³⁴⁹. Ancak 1971 yılındaki askeri muhtıra sonucu 1971 ve 1973 yıllarında anayasada yapılan değişiklikle saf parlamenter sistem üzerinde, yürütmenin güçlendirilmesini sağlayan düzenlemeler yapılmıştır. 1924 anayasasında partisi ile ilişkisi devam eden Cumhurbaşkanının 1961 anayasası ile birlikte meclis üyeliği ve partisiyle ilişkisinin kesilmesi ise bu dönemin göze çarpan değişimlerinden biri olmuştur³⁵⁰.

12 Eylül 1980 askeri darbesiyle 1982 yılında yeni bir anayasa hazırlamak için Milli Güvenlik Konseyi ve Danışma Meclisi oluşturulmuştur. Bu anayasa ile de yumuşak kuvvetler ayrılığına dayalı ve yürütmeye verilen yetkiler artırılarak “rasyonelleştirilmiş parlamenter hükümet sistemi” benimsenmiştir. Bununla beraber katı bir anayasa olan 1982 anayasası ile birlikte yürütmenin güçlendirilmesi fikri de benimsenmiş ve iki başlı olan yürütmenin her iki odağı da güçlendirilmiştir. Bu dönemde Cumhurbaşkanının yetkilerinin gözle görülür şekilde artırılması bu makama bu dönemde farklı şekilde önem verildiğini de göstermiştir³⁵¹. Cumhurbaşkanıya yasama, yürütme ve yargı alanında önemli yetkiler verilmiştir. Parlamenter sistemde sembolik olması gereken Cumhurbaşkanı artık başbakanla birlikte devletin işleyişinde önemli roller üstlenmeye başlamıştır. Bu durum ise klasik parlamenter sistemden uzaklaşıldığını göstermektedir³⁵².

Anayasada 2007 yılında yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilme usulünün getirilmesi ile parlamenter sistemden iyice uzaklaşmıştır. Nitekim parlamenter sistemde tek seçimle parlamento, bakanlar kurulu ve Cumhurbaşkanı belirlenirken, söz konusu değişiklikle Cumhurbaşkanı artık doğrudan halk tarafından ayrı bir seçimle iş başına gelecektir. Yani değişiklikten önce tek odak noktası parlamento iken

³⁴⁸ Yılmaz, 2012, s. 142.

³⁴⁹ A.g.e.

³⁵⁰ Tunç, 2005, s. 11.

³⁵¹ Yılmaz, 2012, s. 198-200.

³⁵² Uluşahin, Nur, "Türkiye’de Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği ve Rejimin Başkanlık Sistemine Kaymasının Getireceği Tehdit ve Tehlikeler", Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, 2011/3, (2), 29-38, s. 30.

artık odak noktası artmış ve melez bir sistem ortaya çıkmıştır. Cumhurbaşkanının ayrı bir seçimle göreve gelmesinin başka bir sonucu da çifte meşruluk tartışmalarını beraberinde getirmesidir³⁵³. 1961 anayasasında parlamenter sistemin temel ilklerine uygun bir şekilde tek meşruluğa dayanan iki kanatlı yürütme yapısı önce 1982 anayasası ile Cumhurbaşkanı güçlendirilerek iki kanatlı yürütme, iki başlı hale getirilmiş ardından 2007 değişikliği ile de çifte meşruluğa dayanan iki başlı bir sistem meydana gelmiştir. Böylece parlamenter sistemden oldukça uzaklaşmıştır³⁵⁴.

2007 değişikliği ile saf parlamenter sistemden uzaklaşmış olsa da bu dönemdeki hükümet sisteminde parlamenter sistemin önemli kuralları halen mevcuttur. Ancak fiili duruma bakıldığında sistem daha çok yarı başkanlık sistemine yaklaşmıştır. Bununla beraber bu sistem; parlamenter, yarı başkanlık ve başkanlık sistemleri arasında sıkışan ve bu sistemlerin özelliklerini barındıran melez bir görüntü vermiştir. Anayasa tarihimize 1961 anayasası ile giren kuvvetler ayrılığı ilkesi bu anayasa döneminde yumuşak kuvvetler ayrılığı şeklinde benimsenmişse de 1971 ve 1973 değişiklikleri ile 1982 anayasası ve sonrasında gerçekleşen 2007 yılındaki değişiklikte birlikte her seferinde sertleştirilmiştir. Yapılan her hamle sonucunda ise istikrar ve güçlü yürütme kavramları etrafında başkanlık sistemi tartışmaları gündeme gelmiştir³⁵⁵.

Ülkemizde uzun yıllar boyunca geçirdiği değişikliklerle uygulanagelen parlamenter hükümet sistemi 16 Nisan 2017 referandumuyla değişmiş ve yeni hükümet sistemi Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi adını almıştır. Türkiye Cumhuriyeti tarihine bakıldığında uygulanan hükümet sistemleri üzerinde sürekli revizyonlar yapılmıştır. Ancak yaşanan bu değişimler Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki kadar köklü olmamıştır. Yeni sistemin ortaya çıkışı son on yılda yaşanan gelişmeler nedeniyle hız kazanmışsa da bu sistemin, tarihi temellere dayandığı gerçeğini değiştirmemektedir. Bu tarihi sürece bakıldığında hükümet yapısının temelinde kullanılan malzemenin askeri vesayet ve darbe gibi demokrasinin asla kabul etmeyeceği türden oluşu, yeni inşa edilmek istenen sistemin, temele varıncaya kadar yenilenmesi gibi oldukça radikal bir hedefi

³⁵³ Uluşahin, 2011, s. 33.

³⁵⁴ Uluşahin, 2011, s. 34.

³⁵⁵ Çolak, Çağrı, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Yetkisinin Amerikan Sistemi Üzerinden Karşılaştırmalı Analizi", Strategic Public Management Journal, 2017/3, (özel sayı), 51-65, s. 52.

gündeme getirmiştir. Neticede Türkiye demokrasisinin sık sık darbelerle kesintiye uğraması aslında yeni sistemin gerekliliğini ve gerekçesini açıklamaktadır³⁵⁶.

2007 yılında Cumhurbaşkanı seçimi sürecinde yaşanan tıkanıklık, Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmesi formülüyle aşılmıştır. Ancak bir yandan sistemin tıkanıklığı aşılrken diğer taraftan da var olan parlamenter hükümet sisteminde yapısal bir değişikliğe gidilmiştir. Nitekim yürütmenin bir kanadı olan Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilecek olması sıradan bir usul sorunu olmayıp özelde hükümet sistemini ve genelde de ülkeyi etkileyen önemli bir problem alanı haline gelmiştir³⁵⁷.

1982 anayasası ile gittikçe yetkileri artan Cumhurbaşkanı'na bir de halk tarafından doğrudan seçilme ve büyük bir meşruiyet kaynağına dayanma imkânı verilmesi sistemin yarı başkanlığı anımsatmasına tabii olarak neden olmuştur. Artık parlamenter hükümet sistemi tartışılır hale gelmiş ve mevcut sistemin yarı başkanlık sistemine daha çok yaklaştığı görülmüştür³⁵⁸.

Öte yandan Fransa'daki gibi bir yarı başkanlık sisteminden bahsetmek kolay olmamıştır. Nitekim yarı başkanlık sisteminin temel unsurlarından olan yasamanın başkan veya Cumhurbaşkanı tarafından feshedilememesi ve Cumhurbaşkanı seçilenin herhangi bir siyasi partiyle ilişkisinin bulunamaması gibi eksiklikler yarı başkanlık sisteminin gereksinimlerinin karşılanmadığını göstermektedir³⁵⁹. Yine de bir tarafta halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı diğer tarafta da parlamentodan çıkan başbakan ve kabinesi yer almaktadır. Söz konusu fiili durumun çift başlı bir yapıyı getirdiği kuşkusuzdur. Tüm bu sebeplerle ortadaki sistem tartışmaları ve karmaşasına son vermek, istikrarlı ve hızlı karar alabilmek gayesiyle tek başlı yapıya sahip olan Cumhurbaşkanlığı sistemi getirilmiştir³⁶⁰.

Yeni sistem Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak adlandırılmışsa da 2012 yılında sunulan taslaktan önce Amerikan başkanlık sistemi referans gösterilerek

³⁵⁶ Akkoyun, Turan, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Tarihi Değeri", Ombudsman Akademik, 2018/5, (9), 181-201, s. 184.

³⁵⁷ Alkan, Haluk, Yarı Başkanlık ve Türkiye'de Sistem Sorunu, (1.Baskı), Mans Medya Yapım Yayın, Ankara 2015, s. 47.

³⁵⁸ Günal, Erdoğan, Hükümet Sistemleri ve Türkiye'de Başkanlık Sistemi Arayışları, (2.Baskı), Hükümdar Yayınları, İstanbul 2015, s. 46.

³⁵⁹ Alkan, 2015, s. 48.

³⁶⁰ Bilir, Faruk, "Türkiye'ye Özgü Yeni Bir Hükümet Modeli: Cumhurbaşkanlığı Sistemi", Yeni Türkiye Dergisi, 2017/94, 1-6, s. 2.

tartışılmıştır³⁶¹. Ancak 2012 yılında iktidar partisi tarafından hazırlanan taslak ile yeni bir boyut kazanan yeni hükümet modeli “Türk tipi başkanlık” şeklinde ve kendine özgü bir yapıda düzenlenmiştir. Bunun sonucu olarak yeni sistem Amerika hükümet sisteminden bazı yönlerden farklılaşmıştır. Cumhurbaşkanlığı sistemini Amerika’daki başkanlık sisteminden ayıran ve tartışmalara konu olan unsurların başında; Cumhurbaşkanına verilen yetkiler, meclis ile Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin aynı zamanda yapılması ve yasama ile yürütmenin birbirini karşılıklı olarak feshedebilme yetkisi yer almaktadır. 21 maddeden oluşan mevcut taslak üzerinde yaşanan tartışmaların ardından olgunlaşan metin 18 maddeye indirilerek anayasa değişikliği teklifi şeklinde 10 Aralık 2016 tarihinde meclise sunulmuştur. 2012 deki taslak ile 2016 daki teklif arasında pek farklılık bulunmamakla beraber, taslak metinde “Başkanlık” olan yeni hükümet sisteminin adının “Cumhurbaşkanlığı” şeklinde değiştirilmesi göze çarpan bir değişiklik olmuştur³⁶².

Yeni hükümet sisteminin ne başkanlık ne de parlamenter sisteme uymadığını ve Cumhurbaşkanlığı sistemi diye bir hükümet modelinin de literatürde yer almadığını söyleyen Gözler, yeni sistemi başkanlık sistemiyle özdeşleştirmenin büyük bir hata, hatta bir aldatmaca olduğunu, referandumda halka başkanlık sistemi diye tanıtılan hükümet sisteminin esasen başkanlık sistemiyle hiçbir alakasının olmadığını, Cumhurbaşkanlığı sisteminin hiçbir ülkede uygulanmamış kendine özgü farklı bir hükümet sistemi olduğunu vurgulamaktadır³⁶³. Örnek alınan Amerikan Başkanlık Sistemi ile Cumhurbaşkanlığı Sistemi arasında 9 temel farklılık bulunduğunu söyleyen Gözler, bu farklar dolayısıyla ülkemizdeki sistemin başkanlık sistemiyle ilgisi bulunmadığını belirtmiştir. Gözlerin ifadeleriyle söz konusu farklılıklar şunlardır³⁶⁴:

1. ABD’de başkan, yasama organı tarafından görevden alınamaz; Türkiye’de önerilen sistemde ise alınabilir.
2. ABD’de başkan, yasama organını feshedemez; Türkiye’de önerilen sistemde ise feshedebilir.
3. ABD’de başkan yardımcısı da halk tarafından seçilir; Türkiye’de ise Cumhurbaşkanı yardımcısı veya yardımcılarını Cumhurbaşkanı tarafından atanır.
4. ABD’de bakanların ataması senatonun onayına tabidir; Türkiye’de ise değildir.

³⁶¹ Çolak, 2017, s. 53.

³⁶² A.g.e.

³⁶³ Gözler, 2017, s. 5,6.

³⁶⁴ Gözler, 2017, s. 10.

5. ABD’de başkanın yüksek hâkim atama yetkisi, senatonun onayına tâbidir; Türkiye’de ise değildir (genel olarak yargı karşılaştırması).
6. ABD’de başkanın pek çok kamu görevlisini atama yetkisi, senatonun onayına tâbidir; Türkiye’de ise değildir.
7. ABD’de başkanının yaptığı milletlerarası antlaşmaları onaylama yetkisi senatonun 2/3 çoğunluğuna aittir; Türkiye’de ise aynı şart yoktur.
8. ABD’de başkanın her hâlükârda kongrenin kabul edeceği bütçeye ihtiyacı vardır; Türkiye’de ise bütçenin kabul edilmemesi durumunda, başkan eski bütçeyi artırarak vergi toplamaya ve harcama yapmaya devam edebilecektir.
9. Partili Cumhurbaşkanı açısından karşılaştırma: ABD’de başkanın partisi ile ilişkisi gevşektir; bizde ise çok sıkı olma ihtimali vardır.

Gözler, Cumhurbaşkanlığı sisteminin başkanlık sistemi olmadığını anlamak için saydığı 9 maddeye de ihtiyaç olmadığını, yasama ve yürütmenin birbirini feshetme yetkisine bakmanın yeterli olduğunu ifade etmektedir³⁶⁵. Amerika’daki başkanlık sisteminde, halk tarafından 4 yıl için seçilen başkan, yasamanın güvenine dayanmamaktadır. Yasama organı başkanlık seçiminin yenilenmesine karar verememektedir. Çünkü başkan yasama organına değil, sadece halka karşı sorumludur. Ancak Cumhurbaşkanlığı sisteminde yasama organı kendi seçimlerini de yenilemek şartıyla, beğenmediği Cumhurbaşkanı görevden alabilmekte ve seçimleri yenileyebilmektedir. Böyle bir kuralın varlığı ise Cumhurbaşkanı halkın yanında yasama organına karşı da sorumlu kılmaktadır. Bu yüzden Gözler’e göre, yürütmenin yasamaya karşı sorumlu olduğu Cumhurbaşkanlığı sistemi başkanlık sisteminden daha çok parlamenter sisteme benzemektedir³⁶⁶. Aynı durum yürütmenin yine kendi seçimini yenilemek şartıyla yasamanın seçimlerini yenileme yetkisi konusunda da söz konusudur. Yasama ve yürütmenin birbirini karşılıklı feshedebilme yetkisine sahip olması başkanlık sisteminin esası olan kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırıdır. Nitekim kuvvetler ayrılığının doğal sonucu olarak yasama ve yürütme kuvvetleri birbirinden bağımsız olmalı ve birbirinin hayatına son verememelidir³⁶⁷.

Gözler’in karşılıklı fesih konusunda getirdiği eleştirilere karşı bu düzenlemenin sistemdeki kilitlenmelere ve bunun sonucunda meydana gelecek olan krizleri çözmede

³⁶⁵ Gözler, 2017, s. 20.

³⁶⁶ Gözler, 2017, s. 10.

³⁶⁷ Gözler, 2017, s. 20.

önemli bir anahtar olduğu dile getirilmektedir³⁶⁸. Nitekim anayasa değişikliği teklifinin gerekçesinde bu şekilde bir iddia bulunmaktadır. Ancak Can, böyle bir düzenlemenin meclisteki çoğunluğun Cumhurbaşkanının partisinden olmaması ihtimaline binaen getirildiğini ve bu şekilde yasama ile yürütme arasında uyum sağlanmasının hedeflendiğini belirtmektedir³⁶⁹. Bununla beraber örnek alınan ABD sistemindeki başarının nedeni olarak karşılıklı feshin olmayışı olduğunu ifade eden Can, yasama ve yürütme arasında çıkan ihtilafların kısa süreli ve çok önemli olmadığını ve karşılıklı fesih düzenlemesinin başkanın politikaları için bir meclis oluşturmak olduğunu söylemektedir³⁷⁰.

Yeni hükümet sistemiyle birlikte Cumhurbaşkanına üst düzey yöneticileri atama yetkisi verilmiştir. Anayasanın 104. maddesinde yapılan değişiklikle birlikte Cumhurbaşkanına üst düzey yöneticileri atama ve buna ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisi verilmiştir. Bu sayede söz konusu memurların atanması sürecinde yaşanan karmaşa ve tartışmalar giderilmiş olmakta ve yürütmenin bütünlüğü sağlanmaktadır. Anayasada belirtildiği üzere Cumhurbaşkanının devletin başı ve yürütme gücünün tek sahibi olması karşısında üst düzey memurların atanması yetkisinin de verilmesi ile birlikte Cumhurbaşkanı bürokrasiyi kontrol etme yönünden önemli bir güce erişmektedir³⁷¹.

Eski sistemde Cumhurbaşkanının üst düzey kamu görevlilerinin atanmasına ilişkin doğrudan bir hüküm bulunmamasıyla birlikte yürütme ve yargı alanında seçme ve atama yetkisi bulunmaktaydı. Ancak söz konusu yetkiler bakımından netlik bulunmamasıyla ve karmaşaya sebep olmaktaydı. Bu sebeple Cumhurbaşkanı Turgut Özal ile Başbakan Mesut Yılmaz arasında, yine Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel ile Başbakan Tansu Çiller arasında görüş ayrılıkları meydana gelmekteydi³⁷². Başkanlık sistemi ile yönetilen ABD örneğinde üst düzey yöneticilerin atanma usulleri ayrıntılı bir şekilde

³⁶⁸ Kalkar, Ömer Şafak, Aysun (Yemen) Öcal, "Bir İçerik Analizi: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", Balıkesir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 2020/1, (2), s. 23.

³⁶⁹ Can, Osman, Sosyal Bilimler, <<https://www.sosyalbilimler.org/osman-can-kaleme-aldi-anayasa-degisikligi-teklifine-dair-degerlendirme/>>, (02.05.2020).

³⁷⁰ A.g.e.

³⁷¹ Öztürk, Namık Kemal, "Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Üst Düzey Memurların Atanması", Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 2019/33, (4), 1279-1297, s. 1279.

³⁷² Yıldırım, Hurşit, Parlamenter Sistem Krizleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemleri, (1.Baskı), Pozitif Yayınları, İstanbul 2017, s. 184.

düzenlenmişken ülkemizde bu konuda belirsizlikler bulunmakta ve birçok kişi ve kurum tarafından söz konusu atamalar yapılmaktaydı. Örneğin söz konusu atamalar bakımından Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer döneminde, Cumhurbaşkanı ile hükümet karşı karşıya gelebilmekte ve gerilimler meydana gelmekteydi³⁷³.

Anayasada ve diğer mevzuatımızda üst düzey kamu görevlilerinin kimler olduğuna ve niteliklerine ilişkin herhangi bir hüküm ve tanımlama bulunmamaktadır. Buna karşın üst kademe kamu yöneticileri ile kamu kurum ve kuruluşlarında atama usullerine dair Cumhurbaşkanlığı kararnamesine bakıldığında (3 nolu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi), söz konusu kararnamenin I ve II sayılı cetvellerinde belirtilen kadroları işgal eden kişiler üst düzey kamu görevlisi olarak kabul edilmiş ve söz konusu kararnamede yöneticilerin görev süreleri de belirlenmiştir. Seçilen Cumhurbaşkanı politikasını uygulayacağı kişileri belirlemekte ve Cumhurbaşkanı ile beraber yöneticilerin de görevleri sona ermektedir. Böylece iktidar değişikliği nedeniyle önceki dönemde atanan yöneticilerin işleri yavaşlatmaları ve seçilen Cumhurbaşkanının politikalarını izlememe ihtimalleri ortadan kalkmaktadır³⁷⁴. Bunun yanı sıra Cumhurbaşkanlığının 3 nolu kararnamesi, sivil yöneticilerin yanı sıra askeri bürokrasinin atamasını da içermektedir. Bu sayede askeri bürokrasinin sistem üzerindeki etkisi de azaltılmıştır³⁷⁵.

Üst düzey yöneticilerin atanması usulü ABD de başkan ve kongre arasında paylaşılmıştır. ABD deki usulde seçme, onaylama ve atama aşamaları bulunmaktadır. Başkanın belirlediği aday kongrenin onayından geçtikten sonra başkan tarafından ataması yapılmaktadır. Bu yöntem başkan ile kongre arasında zorunlu bir uyumu gerekli kılmaktadır. Ancak uygulamada iki organ arasında yaşanan gerilimler azımsanamayacak seviyelere çıkabilmekte, senatonun onayını gerektiren atamalarda artışların olması atama sürecinin etkinliğini düşürmektedir. Bununla birlikte bazı yöneticilerin atanmasında senato onayı gerekmemektedir. Bu yönetici pozisyonları ise daha çok başkanlık ofisi bünyesinde yer almaktadır³⁷⁶.

³⁷³ Öztürk, 2019, s. 1280.

³⁷⁴ Öztürk, 2019, s. 1283.

³⁷⁵ Söyler, Yasin, "3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Göre Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kimdir", ASBÜ Hukuk Fakültesi Dergisi, 2020/1, 59-110, s. 103.

³⁷⁶ Sobacı, Mehmet Zahid, Özer Köseoğlu, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Düzey Yöneticiler, Seta Yayınları, İstanbul 2018, s. 27, 28.

3.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kuvvetler

3.2.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama Organı

Anayasanın 7'nci maddesinde, “Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez.”, 8'inci maddesinde, “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.” hükmü yer almaktadır.

Devlet başkanının sahip olduğu yetkilerin niteliği hükümet sistemlerinin tasnifini belirleyen önemli unsurlardandır. Devlet başkanının yasama alanındaki yetkileri de bunlardan biridir. Devlet başkanı yasama yetkileri sayesinde yasama faaliyetlerine doğrudan ya da dolaylı yoldan iştirak edebilmektedir. Bu sayede yasama faaliyetlerini şekillendirebilmekte veya bu faaliyete direkt müdahil olabilmektedir. Devlet başkanının yasa tasarısı sunabilmesi, yasaların kabulü için halk oylamasına gidebilmesi, yasaları veto edebilmesi, yasaların denetlenmesi için anayasa mahkemesine başvurabilmesi ve kanun hükmünde kararname çıkarabilmesi yasama yetkilerine örnek olarak gösterilebilir. Devlet başkanının sistem içerisindeki konumunu belirlemek bakımından bu yetkilerden hangilerine sahip olduğu önem arz etmektedir.

2017 yılında gerçekleşen anayasa değişikliği ile birlikte yasama alanında bazı değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerden göze çarpan bölümler şöyle sıralanabilir; Milletvekili sayısının 550 den 600 e çıkarılması, seçilme yaşının 25 den 18 e çekilerek askerlik hizmetini yapmamış olanlar ibaresinin askerlikle ilişkisi olanlar şeklinde değiştirilmesi ve 2007 yılında yapılan değişiklikle birlikte 4 yılda bir yapılan TBMM seçimlerinin tekrar 5 yılda bir yapılacağı belirlenmesidir. Böylece 2007 öncesindeki duruma dönmüş olmaktadır. Diğer yandan Anayasanın 116. maddesi ile TBMM ile Cumhurbaşkanının karşılıklı fesih yoluyla birbirlerini seçime götürebilmeleri hususu da düzenlenmiştir.

TBMM'nin görev ve yetkilerin düzenleyen anayasanın 87. maddesi ise şu şekildedir; ”Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç

çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.”

2017 yılında anayasanın 89. maddesinde yapılan değişiklikle birlikte bakanlar kurulu ile milletvekillerine ait olan kanun teklif etme yetkisi sadece milletvekillerine verilmiştir. Tek istisnası ise bütçe ve kesin hesap kanun teklifinin anayasanın 161. maddesi ile Cumhurbaşkanına verilmiş olmasıdır³⁷⁷.

Anayasanın 148. maddesine göre Cumhurbaşkanı kanunların iptali için Anayasa Mahkemesi nezninde dava açabileceği gibi yine anayasanın 89. maddesi gereğince yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunları bir daha görüşülmek üzere meclise gönderebilmektedir. Bu durumda veto edilen kanunun kabul edilmesi parlamentonun üye tam sayısının salt çoğunluğunun onayına bağlıdır. Eski sistemde ise toplantıya katılanların salt çoğunluğunun oyu yeterliydi³⁷⁸.

Cumhurbaşkanlığı sisteminde yürütmenin yasama faaliyetlerinden tamamen uzaklaştığını söylemek doğru olmayacaktır. Çünkü anayasanın 104. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanı meclisin açıldığı gün konuşma yapabileceği gibi yine aynı madde uyarınca ülkenin iç ve dış siyaseti ile ilgili meclise mesaj verebilmektedir. Bununla birlikte Cumhurbaşkanının partili olabilmesi hasebiyle mecliste yer alan kendi partisindeki milletvekillerini aracı yaparak istediği kanun teklifini meclis gündemine sunabileceği görülmektedir³⁷⁹.

3.2.1.1. Yasamanın Yürütmeyi Denetleme Yolları

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmekle beraber parlamenter sistemde yer alan meclisin yürütmeyi denetleme yolları önemli oranda muhafaza edilmiştir. Söz konusu anayasa değişikliği ile parlamenter hükümet sisteminden vazgeçilmesinin bir sonucu olarak bu sistemin temel özelliklerinden biri olarak kabul edilen meclisin hükümeti denetleme ve bilgi edinme yollarından olan gensoru ve güvenoyu kaldırılmıştır³⁸⁰. Nitekim Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme yasamanın içinden çıkmamakta ve yasamaya karşı sorumluluğu artık bulunmamaktadır. Ancak

³⁷⁷ Demirbağ, Cengiz, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama Organı, Yasama Süreci ve Yasama Sürecinde Yasama-Yürütme İlişkisi”, Yasama Dergisi , 2019, (39) , 13-50, s. 17.

³⁷⁸ Doğan, Geyik, 2020, s. 35.

³⁷⁹ Doğan, Geyik, 2020, s. 31.

³⁸⁰ Demirbağ, 2019, s. 17.

gensoru ve güvenoyu yollarının kaldırılmış olması meclisin yürütmeye ilişkin denetleme ve bilgi yollarının tamamen kaldırıldığı anlamına gelmemektedir.

Meclisin yürütmeyi denetleme yolları anayasanın 98. maddesinde belirtildiği üzere, meclis araştırması, meclis soruşturması, genel görüşme ve yazılı sorudur³⁸¹. Böylece yürütme denetim dışı bırakılmamaktadır. Parlamenter sistemde ise bunlara ek olarak gensoru ve sözlü soru da bulunmaktaydı. Yeni sistemde gensoru ve sözlü sorunun olmayışı ise yerinde olmuştur. Nitekim bu iki denetim yolu parlamenter sisteme özgü araçlardır. Özellikle gensoru, yürütmenin parlamentoya karşı sorumlu olmasının gereği olan bir denetim mekanizmasıdır. Ancak Cumhurbaşkanlığı sisteminde yürütme meclise değil doğrudan halka karşı sorumludur. Sert kuvvetler ayrılığı ilkesinin gereği olarak yeni sistemde parlamenter sistemde olduğu gibi yürütme yasamanın içinden çıkmamakta yasama ve yürütme organları ayrı ayrı seçilmektedir. Bu yüzden böyle bir denetim mekanizması yeni sistemin özüne aykırı olacaktır. Sözlü soru ise meclis üyelerinin hükümete yönelttiği soruların başbakan veya bakanlar tarafından mecliste cevaplandırılmasıdır³⁸². Fakat sorulan soruyu mecliste sözlü olarak cevaplamak istemeyen bakan yazılı olarak da soruyu cevaplandırabilmektedir. Yani soruyu sözlü olarak cevaplamak ilgili bakanın takdirine bağlıydı. Bu nedenle yeni sistemde yazılı soru denetimine yer verilmesi ile yürütmenin meclis çalışmalarına katılımının sınırlı olduğu da düşünüldüğünde sözlü soru denetimine yeni sistemde yer verilmemesi eksiklik olarak görülmemektedir. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı sisteminin esinlendiği klasik başkanlık sistemlerinde genellikle yazılı soru ve genel görüşme araçlarının olmayışı, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama organının denetim noktasında bir adım önde tutulduğunu göstermektedir. Anayasanın 106. maddesinin 5. fıkrası şöyledir³⁸³:

Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis, önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir.

³⁸¹ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası< <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>>, s. 32, (22/09/2021).

³⁸² Türkiye Cumhuriyeti Anayasası <https://ihtk.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/262020152105anayasa_2011.pdf>, s. 19, (22/09/2021).

³⁸³ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası< <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>>, s. 35, (22/09/2021).

Bu aşamanın ardından söz konusu Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın yüce divana gönderilebileceği de yine anayasanın 106. maddesinin 7. fıkrasında belirtilmiştir. Bu düzenleme ise şöyledir³⁸⁴:

Rapor Başkanlığa verildiği tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır ve dağıtımından itibaren on gün içinde Genel Kurulda görüşülür. Türkiye Büyük Millet Meclisi, üye tamsayısının üçte ikisinin gizli oyuyla Yüce Divana sevk kararı alabilir. Yüce Divan yargılaması üç ay içinde tamamlanır, bu sürede tamamlanamazsa bir defaya mahsus olmak üzere üç aylık ek süre verilir, yargılama bu sürede kesin olarak tamamlanır.

2017 yılında yapılan anayasa değişikliği ile anayasanın 88. maddesinde düzenlenen ve kanunları teklif etme yetkisi olan bakanlar kurulunun, parlamenter sistemden vazgeçilmesiyle beraber anayasada yer alan “bakanlar kurulu” ibareleri çıkarılmıştır. Zira anayasanın 8. maddesindeki değişikliklerle beraber yürütme yetkisi sadece Cumhurbaşkanıya aittir. Bunun sonucunda kanun teklif etme yetkisi sadece milletvekillerine bırakılmıştır³⁸⁵. Anayasanın 116. maddesinde yapılan değişiklik sonucunda ise TBMM’nin üye tamsayısının beşte üç çoğunluğuyla, seçimlerin yenilenmesine karar verebileceği düzenlenmiştir³⁸⁶. Bu halde hem TBMM hem de Cumhurbaşkanlığı seçimleri yenilenecektir. Bu yöntemin klasik başkanlık sistemlerinde mevcut olmadığını ifade etmek gerekir. Nitekim başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organlarının birbirlerinin görevlerine son vermeleri bu sistemin temelinde yer alan katı kuvvetler ayrılığına ters düşmektedir. Ancak bu usulün olmadığı başkanlık sistemlerinde de sistemin tıkanması üzerine bu krizden çıkma yolu bulunmamaktadır. Bu durum büyük problemlere sebep olduğu için ülkemizde hayata geçirilen yeni sistemde bu tarz tıkanıklıkların yaşanmaması için böyle bir çözüm benimsenmiştir.

3.2.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütme Organı

Yeni sistemde yürütmenin tek başlı yapıda olması ve yürütmenin tek sahibinin Cumhurbaşkanı olması hasebiyle Cumhurbaşkanının bu alandaki yetkileri oldukça geniş tutulmuştur. Öyle ki, Cumhurbaşkanının “yetkileri”, “görevin” çok önüne geçmiştir.

³⁸⁴ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası< <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf> >, s. 36, (22/09/2021)

³⁸⁵ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası< <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf> >, s. 29, (22/09/2021)

³⁸⁶ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası< <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf> >, s. 37, (22/09/2021)

Özellikle Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile geniş bir alanda düzenleme yapılabilmesi “yetki” kavramını ön plana çıkarmıştır. Anayasanın 8. maddesinde yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı tarafından anayasa ve kanunlara uygun şekilde yerine getirileceği belirlenmiştir. 104. maddesinde ise Cumhurbaşkanının devletin başı olduğu ve Devlet Başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil ettiği belirtildikten sonra Cumhurbaşkanının yasama, yürütme ve yargı alanındaki görev ve yetkileri ana hatları ile sıralanmıştır³⁸⁷.

3.2.2.1. Cumhurbaşkanlığı Teşkilat Yapısı

Yeni hükümet sistemiyle beraber yürütmenin tek odağı olan Cumhurbaşkanlığının teşkilat yapısı da değiştirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı teşkilatının değiştirilmesine yönelik düzenlemeler; 2017 yılında yapılan anayasa değişikliği, 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve 10 Temmuz 2018 tarihinde resmi gazetede yayınlanan 1 nolu Cumhurbaşkanlığı kararnamesidir. Teşkilat yapısındaki esas değişiklik, 1 nolu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile gerçekleşmiştir. Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı yardımcılığı, bakanların atanmaları ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kaldırılması sağlanmıştır. 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Cumhurbaşkanının, kendisine verilen bütçe hazırlama yetkisi çerçevesinde, merkezi bütçe teklifini hazırlama kuralları belirlenmiştir.

3.2.2.1.1. Cumhurbaşkanlığı Makamı

2018 yılında çıkarılan 1 nolu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin birinci kısmında Cumhurbaşkanlığı makamı için Cumhurbaşkanı dışında özel kalem müdürlüğü, baş danışman ve danışman ile özel temsilci tahsis edilmiştir³⁸⁸.

3.2.2.1.2. İdari İşler Başkanlığı

1 nolu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin ikinci kısmında ise İdari İşler Başkanlığı kurulmuştur. Buna göre İdari İşler Başkanlığı; İdari İşler Başkanı, Hukuk ve Mevzuat

³⁸⁷ Erol, Ömer Faruk, " Cumhurbaşkanlığı Düzenlemelerinin Yargısal Denetimi", Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyumu, Marmara Üniversitesi Yayın Evi, İstanbul 2019, 65-87, s. 67, < https://openaccess.ihu.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/20.500.12154/674/Erol%2c%20O.F._CB1.pdf?sequence=5&isAllowed=y>, (16.04.2020).

³⁸⁸Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, < <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf>>, s. 1, (16.09.2021).

Genel Müdürlüğü, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Güvenlik İşleri Müdürlüğü, Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğünden oluşmaktadır³⁸⁹.

3.2.2.1.3. Cumhurbaşkanlığı Yardımcıları

Cumhurbaşkanlığı yardımcıları ve Cumhurbaşkanına vekâlet hususu 1 nolu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin üçüncü kısmında açıklanmıştır. Buna göre, Cumhurbaşkanına vekâlet görevi Cumhurbaşkanlığı yardımcılarına aittir. Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde Cumhurbaşkanlığı yardımcılarından en yaşlı olanın bu görevi yerine getireceği belirlenmiştir. Diğer durumlarda ise Cumhurbaşkanlığı yerine vekâlet edeceği yardımcısını kendisi seçecektir³⁹⁰.

3.2.2.1.4. Politika Kurulları

Söz konusu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin dördüncü kısmında Cumhurbaşkanlığı politika kurulları oluşturulmuştur. Kurulların en az üç üyeden oluşacağı belirlendikten sonra kurulların görevleri sırasıyla açıklanmıştır. Genel olarak, Cumhurbaşkanına politikaları doğrultusunda önerilerde bulunarak belirlenen stratejileri geliştirmek ve görev alanına giren konularda kamu kuruluşlarına önerilerde bulunmakla görevlendirilen Cumhurbaşkanlığı politika kurulları şunlardır³⁹¹:

1. Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu
2. Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu
3. Ekonomi Politikaları Kurulu
4. Güvenlik ve Dış Politikaları Kurulu
5. Hukuk Politikaları Kurulu
6. Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu
7. Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu
8. Sosyal Politikaları Kurulu
9. Yerel Yönetim Politikaları Kurulu

³⁸⁹ Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, <<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf>>, s. 2, (16.09.2021).

³⁹⁰ Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, <<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf>>, s. 11, (16.09.2021).

³⁹¹ Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, <<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf>>, s. 12, (16.09.2021).

3.2.2.1.5. Bağlı Kurum ve Kuruluşlar

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin beşinci kısmında Cumhurbaşkanlığına bağlı kuruluşların kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine tabi olduğu söylendikten sonra bu kurum ve kuruluşlar sıralanmıştır. Söz konusu kurum ve kuruluşlar şunlardır³⁹²:

1. Devlet Arşivleri Başkanlığı
2. Devlet Denetleme Kurulu
3. Diyanet İşleri Başkanlığı
4. İletişim Başkanlığı
5. Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği
6. Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı
7. Milli Saraylar Dairesi Başkanlığı
8. Savunma Sanayi Başkanlığı
9. Strateji ve Bütçe Başkanlığı
10. Türkiye Varlık Fonu
11. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu

3.2.2.1.6. Bakanlıklar

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin altıncı kısmında bakanlıkların kuruluşu açıklanmıştır. Söz konusu bölümde bakanlıkların görev ve yetkileri, teşkilat yapıları, hizmet birimleri, bağlı müdürlük ve başkanlıklar açıklanmıştır. Bu kısımda oluşturulan bakanlıklar şunlardır³⁹³:

1. Adalet Bakanlığı
2. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
3. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
4. Dışişleri Bakanlığı
5. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
6. Gençlik ve Spor Bakanlığı
7. Hazine ve Maliye Bakanlığı

³⁹² Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, < <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf>>, s. 18, (16.09.2021).

³⁹³ Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, < <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf>>, s. 19, (16.09.2021).

8. İçişleri Bakanlığı
9. Kültür ve Turizm Bakanlığı
10. Milli Eğitim Bakanlığı
11. Milli Savunma Bakanlığı
12. Sağlık Bakanlığı
13. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
14. Tarım ve Orman Bakanlığı
15. Ticaret Bakanlığı
16. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı

3.2.2.1.7. Cumhurbaşkanlığı Ofisleri

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 7. Kısımında Cumhurbaşkanlığına bağlı ve verilen görevleri yerine getirmek üzere kamu tüzel kişiliğine haiz ve özel bütçeli ofisler kurulmuştur. Bu ofislerin görevleri ile hizmet birimleri açıklanmıştır. Söz konusu ofisler řunlardır³⁹⁴:

1. Dijital Dönüşüm Ofisi
2. Finans Ofisi
3. İnsan Kaynakları Ofisi
4. Yatırım Ofisi

Merkezi Ankara olan ofisler için gerekli görüldüğünde yurt içi ve yurt dışında bürolar oluşturulabilecektir. Kadroları ise Cumhurbaşkanlığı kararları ile belirlenmektedir. Söz konusu ofislerin görevleri kısaca şöyle aıklanabilir³⁹⁵: Dijital Dönüşüm Ofisi genel olarak kamunun dijital dönüşümünü yapıp yol haritası belirlemekle görevlidir. Finans Ofisi, ulusal ve uluslararası finans sistemini analiz edip rapor hazırlayarak uluslararası fonların Türkiye'ye gelmesini sağlamak için çalışmalar yapar. İnsan Kaynakları Ofisi, ülkenin ihtiyaçları doğrultusunda insan kaynağını geliştirip liyakat ve yetkinliğin arttırılması için çalışmalar yapmakla görevlidir. Yatırım Ofisi,

³⁹⁴ Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, <<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf>>, s. 273, (16.09.2021).

³⁹⁵ Nacak, Osman, "Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin Yapısına İlişkin Değerlendirme", Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2021/23, (3), 1023-1041, s. 1025,1026.

ülkeye yatırım yapılmasını özendirerek yatırımcıların karşılaştığı sorunlarla ilgili çalışmalar yapmakla görevlidir.

3.2.2.2. Cumhurbaşkanı Adaylığı

Anayasamızın referandum sonucu değişen 77. maddesine göre, Cumhurbaşkanlığı ve TBMM seçimleri 5 yılda bir ve aynı gün yapılacaktır. Bu maddenin önceki halinde ise TBMM seçimlerinin 4 yılda bir yapılacağı belirtilmişti. Yine anayasamızın 101. maddesinde ise Cumhurbaşkanlığı adaylık süreci açıklanmıştır³⁹⁶. Bu maddeye göre bir kimsenin Cumhurbaşkanı adayı olabilmesi için en son genel seçimlerde, tek başına veya birlikte geçerli oyların yüzde 5 ini almış siyasi partiler veya en az yüz bin seçmen tarafından aday gösterilmesi gerekmektedir. Burada parlamentonun, yürütmenin başını belirlemedeki etkisi göze çarpan bir durum olarak kendini göstermektedir. Bunun yanında Cumhurbaşkanı seçilen kişi milletvekili ise milletvekilliği de sona erecektir.

Cumhurbaşkanının TBMM üyeliği sona erecekse de, Cumhurbaşkanının partisiyle ilişkisi devam edebilmekte ve partisinin genel başkanı olarak kalabilmektedir. Bu hususta Cumhurbaşkanının tarafsız olması gerektiği noktasında eleştiriler bulunmaktadır³⁹⁷. Nitekim Cumhurbaşkanı devletin başıdır ve tüm milleti temsil etmektedir. Bu nedenle tarafsız olması gereken Cumhurbaşkanı bir partinin genel başkanı olarak da çalışacaksa nasıl tüm milleti temsil edebilecektir. Cumhurbaşkanının partisiyle ilişkisinin devam etmesini destekleyenlerin ise öne sürdükleri gerekçe ise kısaca, siyasi istikrardan başka bir şey değildir. Bunun yanında seçim sürecinde siyasi partilerin propagandası çok önemlidir ve bu organizasyonda oya talip olan adayın siyasi partiden ayrı bir seçim süreci yürütmesi istikrar açısından istenen sonucu vermeyecektir. Sonuç olarak bir siyasi partinin teşkilatı son derece önemli çalışmalar yapsa da görünen yüz ve meydanlarda oy

³⁹⁶ Anayasanın 101. maddesine göre; "Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş, yükseköğrenim yapmış, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından, doğrudan halk tarafından seçilir. Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir. Cumhurbaşkanlığına, siyasi parti grupları, en son yapılan genel seçimlerde toplam geçerli oyların tek başına veya birlikte en az yüzde beşini almış olan siyasi partiler ile en az yüz bin seçmen aday gösterebilir. Cumhurbaşkanı seçilen milletvekilinin Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer. Genel oyla yapılacak seçimde, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday, Cumhurbaşkanı seçilir. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamayı izleyen ikinci pazar günü ikinci oylama yapılır. Bu oylamaya, ilk oylamada en çok oy almış iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday, Cumhurbaşkanı seçilir..." (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası<<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>>, s. 32, (22/09/2021)).

³⁹⁷ Kaya, Burak, "Türk Tipi Başkanlık Sistemi Önerisinden Partili Cumhurbaşkanlığı Sistemine", Yönetim Bilimleri Dergisi, 2017/15, (30), 27-50, s. 44.

isteyen kişi genel başkandır. Ayrıca bir partinin mensubu olmak temsil kabiliyetini sınırlandırmamaktadır. Parlamenter sistemde milletvekillerinin bir siyasi partiye üye olsalar bile tüm milleti temsil etmeleri bunun güzel bir örneğidir.³⁹⁸.

3.2.2.3. Cumhurbaşkanlığı Seçimi

Parlamenter sistemde sembolik olarak nitelendirilmesine rağmen Cumhurbaşkanlığı seçimleri Türkiye’de hep tartışmalı bir şekilde gerçekleşmiştir. Nitekim yeni sistemin getirilmesindeki gerekçelerden biri de bu konu olmuştur. Özellikle 2007 yılında Anayasa Mahkemesi tarafından verilen kararla TBMM’de Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin tıkanması ve ardından Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulüne geçilmesi Türkiye’deki hükümet sisteminde de değişiklik yapılmasının yolunu açmıştır.

Anayasanın 101. Maddesinde Cumhurbaşkanının seçim süreci açıklanmıştır³⁹⁹. Önceki düzenlemeye göre 7 yıl olan Cumhurbaşkanının görev süresi son değişiklikle 5 yıla düşürülmüş ancak Cumhurbaşkanının bir defa seçilebilme kuralı 2 ye çıkarılmıştır. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı seçimleri ile TBMM seçimleri aynı gün yapılmakta ve her iki taraf da seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir. Yenileme kararı hangi organ tarafından verilirse verilsin her ikisi için de seçim yenilenecektir. TBMM’nin seçimlerin yenilenmesine karar verebilmesi, üye tam sayısının beşte üçünün bu yönde görüş bildirmesi şartına bağlanmıştır. Söz konusu maddede Cumhurbaşkanlığı seçiminin genel oyla ve iki turlu çoğunluk sistemine göre yapılması öngörülmüştür. Seçimin tıkanmasını engellemek ve bazı ülkelerde görülen aylarca süren belirsizliğin meydana gelmemesi için istisnai düzenlemeler de eklenerek seçimin kısa sürede sonuçlanması amaçlanmıştır. Sonuçta geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olacaktır.

3.2.2.4. Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle birlikte en çok tartışılan ve gündemden düşmeyen konulardan biri Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri olmuştur. 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı ve TBMM seçimleriyle 13. Cumhurbaşkanı olarak seçilen Recep Tayyip Erdoğan’ın göreve başlamasıyla pratikte

³⁹⁸ Kaya, 2017, s. 44.

³⁹⁹ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası< <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>>, s. 32, (22/09/2021).

Cumhurbaşkanlığı sistemi ve özelde yetkileri daha net bir şekilde görülmeye başlanmıştır.

Anayasa'nın 8. maddesine göre "Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir". Yeni sistemde bakanlar kurulu kaldırılarak yürütme monist bir yapıya kavuşmuştur. Bu yapı yürütmenin daha etkin ve verimli çalışmasını sağlayabilecektir.

Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri anayasada belirtildiği şekliyle genel olarak; ülkeyi temsil etme, devletin organları arasındaki uyumu sağlama, meclise mesaj verme, kanunları veto etme, olağanüstü hal ilan edebilme, seçimleri yenileyebilme, üst düzey yöneticileri atama ve düzenleyici işlem yapabilme şeklinde sıralanabilir.

Anayasanın 104. maddesinde Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri açıklanmıştır. Bu düzenlemeye bakıldığında Cumhurbaşkanına hem yürütmenin hem de devletin başı olarak iki farklı misyon yüklenmiştir. Yine söz konusu maddede Cumhurbaşkanına kararname çıkarma ve kanunların uygulanmasını gösteren yönetmelik çıkarma yetkileri de verilerek anayasal güvence altına alınmıştır. Anayasanın 104. maddesinde düzenlenen Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinden bazıları şunlardır⁴⁰⁰:

Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir.(md. 104/1)

Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verir. (md. 104/4)

Kanunları yayımlar. (md. 104/5)

Kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. (md. 104/6)

Cumhurbaşkanı yardımcılarını atar ve görevlerine son verir. (md. 104/8)

Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler. (md. 104/9)

Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla

⁴⁰⁰ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası< <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf> >, s. 33, (22.09.2021)

düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir. (md. 104/17)

Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilir. (md. 104/18)

Cumhurbaşkanına verilen yukarıdaki görev ve yetkilerden en çok dikkat çekenini anayasanın 104/17. maddesinde açıklanan Cumhurbaşkanına kararname çıkartabilme hususunda verilen yetki olmuştur. Zira Cumhurbaşkanı bu yetkiyle doğrudan anayasaya dayanarak ve araya herhangi bir işlem girmeksizin düzenleme yapabilmektedir.

3.2.2.5. Cumhurbaşkanlığı İşlemleri

21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Anayasa değişikliğini getiren kanunun 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum sonucu kabul edilmesiyle beraber parlamenter hükümet sistemi, yerini Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine bırakmıştır. Hükümet sisteminin değiştirilmesiyle birlikte düalist bir yapıya sahip olan yürütme, monist yapıya dönüşmüş ve yürütme organının düzenleme yetkisi oldukça genişletilmiştir. Bu bağlamda parlamenter sistem zamanında uygulanan, yürütmenin kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi ve tüzük çıkarma uygulaması kaldırılmıştır⁴⁰¹. Buna karşın kapsamı ve sınırı çokça tartışılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yürütme organına tanınan düzenleme yetkileri içinden en önemlisi olarak göze çarpmaktadır.

Yürütmenin başı ve tek sahibi olan Cumhurbaşkanının görevlerini yerine getirirken ve yetkilerini kullanırken kullandığı işlemlere Cumhurbaşkanlığı işlemleri adı verilmektedir. Belirtmek gerekir ki Cumhurbaşkanlığı işlemlerinin sınıflandırılmasında işleme verilen isimden ziyade işlemin içeriği önemlidir. Belirtmek gerekir ki işlemin içeriği somut, kişisel ve özel duruma ilişkin ise birel işlem, soyut, kişilik dışı ve genel ise düzenleyici işlem şeklinde nitelendirilmektedir⁴⁰².

⁴⁰¹ Atar, Yavuz, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi", Anayasa Yargısı Dergisi, 2019/36, (1), 241-259, s 241.

⁴⁰² Erol, 2019, s. 66.

Cumhurbaşkanlığı işlemleri kabaca bireysel işlemler ve düzenleyici işlemler olarak ikiye ayrılabilir. Genel olarak; bireysel işlemler Cumhurbaşkanlığı kararları vasıtasıyla gerçekleştirilirken düzenleyici işlemler ise Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yönetmelikler ve diğer düzenleyici işlemler (genelge, yönerge, tebliğ vs.) vasıtasıyla gerçekleştirilmektedir⁴⁰³.

Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan bireysel nitelikteki işlemler ve türevsel düzenleyici işlemler ile asli nitelikteki Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin birbirinden ayrılması önemlidir. Bunlardan en etkili olan işlem Cumhurbaşkanlığı kararnameleridir. Nitekim Cumhurbaşkanlığı kararnameleri oldukça etkili ve üzerinde çokça tartışılan alanlardan biridir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini diğer düzenleyici işlemlerden ayıran en önemli unsur, bu kararnamelerin kanuna dayanma zaruretinin bulunmaması hatta gücünü anayasadan alıyor olmasıdır. Bu alanda yapılan tartışmalar ve görüşler irdelendiğinde Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle özellikle yasama yetkisinin devredilmezliği ve asliliği ilkelerinin ihlalinin söz konusu olabileceği yönünde eleştiriler mevcuttur⁴⁰⁴. Buna karşın yeni hükümet sistemiyle birlikte özellikle Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin sınırlı tutulmasının önceki sisteme nazaran yasamanın üstünlüğünü sağladığı yönünde görüşler de bulunmaktadır⁴⁰⁵. Sonuçta yasamanın devredilmezliği ilkesinin ihlalinin meydana gelmesi durumunda ise temel hak ve hürriyetlerin güvencesi olan kuvvetler ayrılığı ilkesinden uzaklaşılacağı görülmektedir⁴⁰⁶.

Modern hukuk sistemlerinde, genel, soyut ve objektif nitelikte kural koyma yetkisi olarak tanımlanan düzenleme yetkisinin yasama erkine ait olduğu kabul edilmektedir. Bu husus kuvvetler ayrılığı ilkesinin de bir gereğidir. Düzenleme yetkisinin yasama organı tarafından kullanılması gerektiği ifade edilse de pratiklik gerekçesiyle yürütme organına da düzenleme yapma konusunda bazı yetkiler verilmektedir. Özellikle başkanlık sistemlerinde yürütme organına verilen düzenleme yapma yetkisi parlamenter sisteme göre oldukça geniştir. İşte tam da bu noktada yürütmenin düzenleme yetkisinin niteliği, kaynağı ve sınırları gündeme gelmektedir. Buna karşın yeni hükümet sistemiyle birlikte,

⁴⁰³ Aydoğdu, Yasin, "Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı İşlemleri", Düzce Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2019/9, (1), 85-92, s. 86.

⁴⁰⁴ Yıldırım, Turan, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, 2017/23, (2), 13-28, s. 20-22.

⁴⁰⁵ Alkan, Haluk, "Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Kurumsal Özellikleri ve Demokratikleşme Sürecine Olası Etkileri", Türkiye İletişim Araştırmaları Dergisi, 2018, Özel Sayı, 139-153, s. 144.

⁴⁰⁶ Aydoğdu, 2019, s. 86.

yürütmenin göreve başlayabilmesi için yasamanın onayına ihtiyaç duymaması ve yürütme yetkisini kullanan Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi, yürütmenin düzenleme yetkisinin de türevsel bir yetki olmadığını tıpkı yasama organı gibi asli bir niteliğe sahip olduğunu göstermektedir. Nitekim bu durum, ülkemizde yıllardır "güçlü yürütme" tartışmasının anayasa değişikliği ile hayata geçirilmesinin sonucudur. Bu nedenle hukukumuzda yürütmenin düzenleme yetkisi ile ilgili köklü değişiklikler yapılmıştır⁴⁰⁷.

Yeni hükümet sistemi için yapılan anayasa değişikliğinden önceki dönemde, 1982 anayasasında yürütmenin düzenleme yetkisinin "kanuni idare" ilkesi kapsamında kanundan kaynaklanan türevsel nitelikte bir yetki olduğu benimsenmiştir. Buna göre yürütme erki ilk elden bir konu hakkında düzenleme yapamamaktadır. Yürütmenin düzenleme yapması için yasama organı tarafından çıkartılmış olan bir kanun olmalıdır. Ancak anayasa değişikliği ile beraber yürütmeye tanınan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yoluyla, yürütme yasamanın kanun çıkarmasına ihtiyaç duymaksızın ilk elden düzenleme yapabilmektedir. Böylece yürütme organı Türk hukukunda asli düzenleme yetkisine kavuşmuş bulunmaktadır. Kısacası yeni sistemle beraber sert kuvvetler ayrılığının da gereği olarak yasama organına bağımlı olmadan kararname çıkarma yetkisi tek başına Cumhurbaşkanına geçmiş ve yetki kanununa dayalı Kanun Hükmünde Kararname anlayışından gücünü doğrudan anayasadan alan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi uygulamasına geçilmiştir⁴⁰⁸.

Yeni sistemden önceki dönemde yer alan tüzükler yerine anayasa değişikliğine uyum sağlanması amacıyla çıkarılan 700 sayılı kanun hükmünde kararname ile isabetli bir şekilde Cumhurbaşkanlığı yönetmelikleri ifadesi tercih edilmiştir. Bu sayede tüzüklerin Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle ilgisi bulunmadığı açıklığa kavuşturulmuş olmaktadır. Zira Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanun vasfında olmasa da asli nitelikteki işlemlerdir. Bakanlar Kurulu kararları şeklinde yapılan işlemlerin ise Cumhurbaşkanlığı kararları ile yapılması tercih edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararları uygulamalarına bakıldığında birel işlem şeklinde olabileceği gibi düzenleyici işlem

⁴⁰⁷Yeniay, Lokman, Gülten Yeniay, "Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", Anayasa Yargısı Dergisi, 2019/36, (1), 105-138, s. 108.

⁴⁰⁸ Eren, Abdurrahman, "Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi", Anayasa Yargısı Dergisi, 2019/36, (1), 1-72, s. 1.

şeklinde de olabilmektedir. Buradan hareketle Cumhurbaşkanlığı kararları ile kararnamelerini birbirinden ayırt etmek için birel ve düzenleyici işlem, kıstas olarak kullanılamayacaktır⁴⁰⁹.

Sonuç olarak anayasada Cumhurbaşkanına görev ve yetkilerini kullanabilmesi konusunda üç ana işleme yer verilmiştir. Bunlar; Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Cumhurbaşkanlığı yönetmelikleri ve Cumhurbaşkanlığı kararnalarıdır. Bunların yanında ayrıca adsız düzenleyici idari işlemler de yer almaktadır. Bunların içinden Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ayrı bir yere ve öneme sahip olduğunu söylemek gerekir. Çünkü Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle diğer işlemleri birbirinden ayıran önemli bir nitelik farklılığı bulunmaktadır. Söz konusu farklılığın sebebi Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin diğer işlemler karşısındaki aslilik/türevlik özelliğidir. Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile gücünü doğrudan anayasadan alacak şekilde ve asli nitelikte olan işlemler gerçekleştirirken diğer düzenleyici işlemler vasıtasıyla da kanundan ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesine bağlı olarak türevsel nitelikte düzenlemeler yapmaktadır⁴¹⁰.

3.2.2.5.1. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

Cumhurbaşkanlığı sistemi, parlamenter sistemde var olan çift başlı yürütme yapısını kaldırmış ve Cumhurbaşkanı ile bakanlar kurulu tarafından paylaşılan yürütme yetkisini tümüyle Cumhurbaşkanına vermiştir. Bakanlar kurulunun sahip olduğu kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi de bu kapsamda değerlendirilmektedir.

2017 yılındaki anayasa değişikliğinin öncesinde, yürütmenin kararname yoluyla düzenleme yapabilme alanları genel olarak, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği kararnamesi, sıkıyönetim ve olağanüstü hal durumunda Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulunun çıkaracağı kanun hükmünde kararnameler(KHK) ve meclisin çıkaracağı yetki kanunu dairesinde kalmak suretiyle bakanlar kurulu tarafından çıkarılabilen kanun hükmünde kararnameler şeklinde ifade edilebilir. Bununla birlikte

⁴⁰⁹ Ülgen, Özen, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: İlk Gözlemler", Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, İstanbul, 2018/2, (91), 620-637, s. 621.

⁴¹⁰ Yeniay, Yeniay, 2019, s. 109.

yetki kanunu ile çıkarılacak KHK'nın amacı, kapsamı, ilkeleri, kullanma süresi ve birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağı belirlenmektedir⁴¹¹.

Görüldüğü gibi Cumhurbaşkanlığı kararnamesi adı altında sadece Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluş, teşkilat, çalışma esasları ve personel atama işlemleri yapılabilmekteydi. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, hukuk dünyamıza 1983 yılında dâhil olmuş istisnai bir düzenleme alanıdır. Bu düzenlemenin amacı, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin hiçbir kanuna ve kanun hükmünde kararnameye ihtiyaç duymadan doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından düzenlenebilmesidir. Ancak söz konusu değişiklikten sonra ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen alanlar oldukça genişlemiştir. Hükümet sisteminde yapılan değişiklik ile beraber Cumhurbaşkanı, anayasada belirtilen hususlarda kararname çıkarma yetkisine sahip olmuştur⁴¹².

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Cumhurbaşkanının yürütme yetkisi çerçevesinde gerçekleştirdiği, bireysel işlem ve türevsel nitelikteki düzenleyici işlem dışında ve anayasanın verdiği yetki ile gerçekleştirilen genel düzenleyici işlemlerdir. Buradan hareketle Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yürütme organının asli düzenleyici işlemi olarak ifade edilebilir. Danıştay Kanununun 24. maddesinin b fıkrasında yer alan:” *Cumhurbaşkanlığı kararnamesi dışındaki düzenleyici işlemler*” ifadesi bu tanımlamayı desteklemektedir. Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile gücünü doğrudan anayasadan alacak şekilde ve asli nitelikte olan işlemleri gerçekleştirirken diğer düzenleyici işlemler vasıtasıyla da kanundan veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesine bağlı olarak türevsel nitelikte düzenlemeler yapmaktadır⁴¹³.

Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin anayasada yer alan hükümler şunlardır⁴¹⁴:

Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanı kararnamesi ile düzenler. (md.104/9)

⁴¹¹ Gözler, Kemal, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, (12.Baskı), Ekin Yayınları, Bursa 2011, s. 361.

⁴¹² Alkan, 2018, s. 141.

⁴¹³ Ülgen, Özen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2018/1, s. 3-41, s. 14.

⁴¹⁴ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası< <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>>, s. 33, 35, 36, 38, 40, (22/09/2021).

Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. (md.104/17-1)

Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemez. (md.104/17-2)

Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. (md.104/17-3)

Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. (md.104/17-4)

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır. (md.104/17-5)

Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir. (md.104/17-6)

Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilir. (md.104/17-7)

Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri ile teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir. (md.106/11)

Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir. (md.123/3)

Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir. (md.108/4)

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir. (md.118/6)

Anayasanın 124 ve 137. maddelerinde yer alan tüzük ifadesi, 148, 150, 151, 152 ve 153. maddelerinde ise kanun hükmünde kararname ifadesi çıkarılmış ve yerlerine Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ibaresi ikame edilmiştir. Yine anayasanın 124. maddesinde kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını göstermek üzere yönetmelik çıkarılabileceğinden bahsetmektedir. 137. maddesinde ise kamu hizmetinde çalışan kimsenin, kanunsuz emir aldığında bu emri; yönetmelik, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanun ve anayasa hükümlerine aykırı görürse emri yerine getirmeyeceği hususu düzenlenmiştir. Diğer maddelerde ise anayasa

mahkemesinin görev ve yetkileri ile anayasa mahkemesinde açılacak iptal davalarının süreci anlatılmaktadır.

Anayasa değişikliğiyle ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi vasıtasıyla Cumhurbaşkanına verilen yetkiler özellikle yasamanın yetkilerinin yürütmeye devredilmesi tartışmalarını gündeme getirmektedir. Zira Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilecek konu alanları oldukça genişlemiş ve meclisin onayına ihtiyaç duyulmadan söz konusu düzenlemelerin yürürlüğe girmesi sağlanmıştır⁴¹⁵. Yasama yetkisinin özelliklerine bakıldığında yasamanın asliliği, genelliği ve devredilmezliği öne çıkmaktadır.

Tanör, klasik parlamenter sistemde bir işlemin “genellik” ve “aslilik” niteliğine sahip şekilde ve ilk elden düzenlenebilmesini yasama organının düzenleme fonksiyonu içerisinde değerlendirmektedir⁴¹⁶. Bununla birlikte parlamentonun yavaş işleyişi ve ayrıntılı düzenlemelerin yürütme organına bırakılmasının gerekliliği karşısında yürütme organına da düzenleme yapma yetkisi verildiğini ancak bu yetkinin türevsel nitelikte olduğunu, bu durumun özellikle ikinci dünya savaşından sonra yürütmenin güçlendirilmesi amacının yansımaları sonucunda olduğunu ifade etmektedir⁴¹⁷.

Yasamanın asliliği, yasama erkinin bir konuyu düzenleyebilmesi veya kanun çıkarabilmesi için herhangi bir ön işlem veya izne bağlı olmamasını ifade etmektedir⁴¹⁸. Yani yasama organının bir konuyu doğrudan ve ilk elden düzenleyebilmesidir. Yasama organı anayasaya dahi dayanma zorunluluğu bulunmamakla beraber anayasaya aykırı düzenleme yapmamalıdır. Oysaki yürütme organı anayasa değişikliğinden önceki dönemde düzenleme yapmak için yasamanın o konuda kanun çıkarmasına ihtiyaç duymaktaydı⁴¹⁹.

Yasamanın genelliği, yasama organının konu sınırlaması olmaksızın ancak anayasaya aykırı olmamak şartıyla istediği alanda düzenleme yapabilmesini ifade etmektedir⁴²⁰. Yasama organının istediği her alanda düzenleme yapabilmesi yasama

⁴¹⁵ Erol, 2019, s. 69.

⁴¹⁶ Tanör, Bülent, Necmi Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, (2.Baskı), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2002, s. 365.

⁴¹⁷ Tanör, 2002, s. 366.

⁴¹⁸ Tanör, 2002, s. 271.

⁴¹⁹ Gözler, Kemal, Türk Anayasa Hukuku, (1.Baskı), Ekin Yayınları, Bursa 2000, s. 367.

⁴²⁰ Tanör, 2002, s. 270.

organının mahfuz alanının olmadığını da göstermektedir⁴²¹. Yasama organının sınırsız bir şekilde düzenleme yapabilmesinin kuvvetler ayrılığı ilkesi gereğince istisnaları bulunmaktadır. Yasama organı yargılama faaliyeti niteliğinde ve yürütmenin görevi olan kanunların yürütülmesini sağlayıcı nitelikte düzenleme yapamaz. Ayrıca kişi bazlı mükellefiyet yükleme veya sorumluluktan kurtarma niteliğine haiz kanun çıkartamaz. Yasama organının düzenleme yapamayacağı alanların olmasının nedeni bu alanlarda anayasanın kendisine yetki vermemiş olmasından kaynaklanmaktadır. Zira anayasada yer alan özellikle güvence altına alınan temel hak ve özgürlüklerle ilgili alanlar yasamanın düzenleme alanı dışında kalmaktadır. Yasama organının bu şekilde anayasa tarafından sınırlandırılmış olması yasamanın yetkisinin genelliğini ortadan kaldırmaz. Buna karşın yasama organının genellik yetkisinin anayasaya aykırı olamayacağı sonucu çıkmaktadır⁴²².

Anayasanın 7. maddesinde yasama yetkisinin TBMM'ne ait olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği belirtilmiştir. Yasama yetkisinin devredilmezliği anayasa değişikliğinden önce daha çok kanun hükmünde kararnameler bağlamında tartışılmaktaydı. Günümüzde ise Cumhurbaşkanlığı kararnameleri açısından değerlendirilmektedir. Kanun hükmünde kararname kavramı 1961 anayasasında 1971 yılında yapılan değişiklikle hukuk dünyamıza girmiştir. Buna göre bakanlar kurulu meclisten aldığı yetki kanunu çerçevesi içinde kanun hükmünde kararname çıkarabilmektedir. Kanun hükmünde kararnameler, her ne kadar yetki kanununa dayalı olsa da mevcut kanunları değiştirebilme ve kaldırabilme gücüne sahip olmasının yanında kanun gücünde olması ile yasama yetkisi niteliğinde olduğunu göstermektedir⁴²³.

Söz konusu anayasa hükümlerine bakıldığında Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilecek konular açıklanmıştır. Bunun yanında Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin sınırları ve kanunların karşısındaki durumu belirlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kanunların çatıştığı durumlarda açık bir şekilde kanunların öne çıktığı görülmektedir. Buna karşın kanunlarla açıkça düzenleneceği belirlenen konular dışında her alanın Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle

⁴²¹ Gözler, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt 1, (1.Baskı), Ekin Yayınevi, Bursa 2011, s. 236.

⁴²² Gözler, 2000, s. 364.

⁴²³ Arıkan, Cengiz, Türk Anayasa Hukukunda Yasamanın Devredilmezliği İlkesi, (Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara, 2011, s. 90.

düzenlenebilecek olmasının yasama yetkisinin devri anlamına gelebileceği ifade edilmektedir. Her ne kadar yasama organı tarafından Cumhurbaşkanlığı kararnamesi geçersiz kılınabileceksede meclis çoğunluğuna sahip olabilen Cumhurbaşkanının ülkeyi kararnamelerle yönetme tehlikesi dile getirilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin anayasadaki hükümlerine bakıldığında, söz konusu kararnameler ile düzenleyici işlemler ve birel işlemlerin yapıldığı görülmekle beraber anayasada Cumhurbaşkanlığı işlemlerinden Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve kararları arasında açık bir ayırımın olmadığı yönünde görüşler de mevcuttur. Bu görüşe göre Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin anayasada birel ya da düzenleyici nitelikte olup olmadığı açıklanmamıştır⁴²⁴. Ayrıca Gözler de, anayasada Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için düzenleyici olduğu yönünde hiçbir hüküm bulunmamakla beraber bu kararnamelerin düzenleyici olduklarını belirtmek için Cumhurbaşkanlığı kararnamesi şeklindeki adlandırma yerine, Cumhurbaşkanlığı nizamnamesi, Cumhurbaşkanlığı tüzüğü veya Cumhurbaşkanlığı düzenleyici kararnameleri gibi isimleri önermektedir. Bunun dışında, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri vasıtasıyla esasen düzenleyici işlemler yapılsa da birel işlemler de yapılabileceğini savunan görüşler de bulunmaktadır. Nitekim anayasada Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenleyici ya da birel işlem yapılacağına dair bir açıklık yoktur⁴²⁵.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile ancak düzenleyici işlem niteliğinde işlemler yapılabilmektedir⁴²⁶. Anayasanın 104/17, 104/9, 106/11, 108/4, 108/6 maddelerinin lafızlarına bakıldığında Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin alanı belirlenirken düzenleme ve çıkarma ifadeleri kullanılmaktadır. Her iki ifade de düzenleyici işlemleri anlatmaktadır. 123/3 de ise kamu tüzel kişilerinin kurulmasından bahsetmektedir. Kamu tüzel kişiliğinin kurulması da zorunlu olarak düzenleyici işlemi göstermektedir. Birel nitelikteki işlemlerde ise genellikle; alınması, verilmesi ya da tesis edilmesi ifadeleri kullanılmaktadır.

⁴²⁴ Akyılmaz, Cemre, "2017 Anayasa Değişikliğine Göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2019/23, (1), 191-207, s. 193.

⁴²⁵Gözler, Kemal, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, (Güncellenmiş 23. Baskı), Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2019, s. 365.

⁴²⁶ İba, Şeref, Yunus Söyler, "Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları", Anayasa Yargısı Dergisi, 2019/36, (1), s. 200.

Öte yandan anayasanın 104/17 maddesinde belirtilen Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kanunlar arasındaki ilişkiye bakıldığında bu kararnamelerin genel, soyut, objektif ve bir kez uygulanmakla tükenmeyen nitelikte olduğu yani düzenleyici niteliğe sahip işlemler olması gerektiği görülmektedir. Nitekim kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin çatışması halinde kanunların uygulanması ve kanunların düzenlemediği alanlarda kararname çıkarılabilmesi Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleyici işlem niteliğinin sonucu olabilir⁴²⁷.

Yine anayasanın 104/17 maddesinde yer alan “...Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin aynı konuda kanun çıkarması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir...” ifadesi Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile birel nitelikte işlemler yapılmasına mani olmaktadır. Nitekim anayasanın 104/16 maddesinde Cumhurbaşkanına “Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile kişilerin cezalarını hafifletir veya kaldırır.” şeklinde yetki verilmiştir. Cumhurbaşkanının bu yetkiyi Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yaptığı varsayımında, meclisin bu kararnameyi hükümsüz bırakması yetkisi dâhilindedir. Ancak böyle bir senaryo sonucunda meclisin Cumhurbaşkanına ait olan söz konusu yetkisinin gaspı söz konusu olur ki anayasaya bu hükümleri koyanların böyle bir çelişki içerisine girebileceklerini kabul etmenin imkânı yoktur⁴²⁸.

Anayasa mahkemesi tarafından denetime tabi olan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleyici niteliğe sahip olduğu söylenebilir. Uygulama süreci de birel işlemlerin Cumhurbaşkanı Kararı vasıtasıyla yapıldığını göstermektedir⁴²⁹. Bununla birlikte anayasa mahkemesinin kuruluş amacı, birel nitelikteki işlemlerin idari yargı yerlerinin görevi içinde yer alması ve anayasa mahkemesinde soyut norm denetimi için dava açabilecek olanların sınırlı olarak sayılması düşünüldüğünde hak kaybına uğrayanların veya menfaatleri ihlal edilenlerin gidecekleri herhangi bir yargı merci olmayacaktır. Buna karşın böyle bir netice, anayasada güvence altına alınmış olan hak arama özgürlüğüne ve hukuk devleti ilkesine aykırı olacaktır. Böyle bir sonucu ise anayasa değişikliğini yapanların öngörmemesi mümkün değildir. Sonuç olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle gerçekleştirilen işlemler genel, soyut, objektif ve bir

⁴²⁷ İba, Söyler, 2019, s. 201.

⁴²⁸ İba, Söyler, 2019, s. 202.

⁴²⁹ Akyılmaz, 2019, s. 193.

kez uygulanmasıyla tükenmeyen nitelikteki düzenleyici işlemlerdir. Birel işlem niteliğinde olamazlar. Cumhurbaşkanının birel işlem vasfındaki; kamulaştırma kararları, atama ve seçme kararları, enstitü ve fakülte kurulmasına ilişkin kararlar ile buna benzer işlemler ise ancak Cumhurbaşkanlığı kararı ile yapılabilmektedir⁴³⁰.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yasama organını etkisizleştireceği ve ülkenin Cumhurbaşkanı tarafından kararnamelerle yönetilme tehlikesi altında olduğunu savunanlara karşı Kuzu, söz konusu anayasa değişikliği ile yürütmenin yasamanın alanına müdahalesinin amaçlanmadığını, tikanlıkların yaşanmaması için meclisin kanun yapmaya zorlandığını ifade etmiştir. Böylece yasama ile yürütme arasında görüş ayrılığı olması halinde Cumhurbaşkanının kararname çıkarmasına karşın meclisin çıkaracağı kanunla kararnameyi etkisizleştirebileceği bir formülün amaçlandığını söylemektedir⁴³¹.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri konu itibariyle tasnif edildiğinde üç kısımda ele alınabilir. Birincisi, yalnız Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenebilen mahfuz alan, ikincisi Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenemeyen yasak alan, üçüncüsü ise Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle birlikte kanunlar vasıtasıyla da düzenlenebilen ihtiyari alan şeklinde sınıflandırılabilir⁴³².

3.2.2.5.1.1. Yürütmenin Mahfuz Yetki Alanı

Türk anayasa tarihine bakıldığında yürütmeye ait olan mahfuz alan ilk kez 1982 anayasasında karşımıza çıkmaktadır. 2017 yılındaki anayasa değişikliği ile anayasadan çıkartılan 107. madde, yürütmeye mahfuz bir alan tanımaktaydı. Bu madde, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşunu, teşkilatını, personel atamasını ve çalışma esaslarının Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yapılacağını düzenlemekteydi. Söz konusu alanda yasama organının kanun çıkarma yetkisi bulunmamaktaydı. Bu durum ise yasamanın genelliğinin istisnası olarak kabul edilmiştir⁴³³. Anayasa değişikliği ile yasamanın genelliğinin istisnalarının sayısı arttırılmıştır. Diğer bir deyişle yürütmenin

⁴³⁰ İba, Söyler, 2019, s. 203.

⁴³¹ Kuzu, Burhan, Her Yönü ile Başkanlık Sistemi, (1. Basım), Babı Ali Kültür Yayıncılık, İstanbul 2017, s. 173.

⁴³² Özyar, Mustafa, "Mevzuatımızda Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", Ombudsman Akademik, 2021/7, (13), 157-191, s. 166.

⁴³³ Taşdoğan, Salih, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2016/65, (3), 937-966, s. 941.

sahip olduğu mahfuz yetki alanı ve Cumhurbaşkanının herhangi bir yetki kanuna ihtiyaç duymadan asli düzenleme yapma alanı genişletilmiştir⁴³⁴.

Cumhurbaşkanına kararname çıkarma yetkisi verilen alanlarda yasama organının kanun çıkarıp çıkaramayacağı konusunda yürütmeye tanınan mahfuz bir alanın gerçekte var olup olmadığı üzerinde durulmalıdır. Anayasanın 104/17 fıkrasında Cumhurbaşkanına yürütmeye ilişkin konularda kararname çıkarma yetkisi verilmiştir. Bununla beraber Anayasa'nın 104/9, 106/11, 108/4 ve 118/6 maddelerinde ise Cumhurbaşkanının belirlenen konularda kararname çıkaracağı ayrıca düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenlendiği 104/17 maddesinde söz edilen alanların sadece Cumhurbaşkanı kararnamesi ile düzenleneceği düşünülemez. Zira bu maddede kanunların Cumhurbaşkanlığı kararnamesinden hiyerarşik olarak üstünlüğü görölmektedir. Nitekim Cumhurbaşkanının çıkardığı kararnameye karşı meclisin çıkaracağı kanun ile kararname hükümsüz hale gelmektedir. Buna karşın anayasanın bazı maddelerinde belirli konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği ifade edilmiştir. Bu alanlar yürütmeye tanınan mahfuz veya münhasır alan olarak ifade edilmektedir⁴³⁵. Nitekim söz konusu dört madde için düzenleme yapma yetkisi sadece yürütmeye aittir. Bu nedenle meclisin kanun çıkarması anayasaya aykırı olacaktır⁴³⁶. Anayasada düzenlenen Cumhurbaşkanına tanınan mahfuz veya münhasır yetki alanlarını ifade eden anayasa maddeleri şöyledir⁴³⁷:

Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanı kararnamesi ile düzenler. (104/9)

Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri ile teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir. (106/11)

Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir. (108/4)

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir. (118/6)

⁴³⁴ Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, (17.Baskı), Yetkin Yayınları, Ankara 2018, s.251.

⁴³⁵ Yeniay, Yeniay, 2019, s. 112.

⁴³⁶ Atar, Yavuz, Türk Anayasa Hukuku, (12. Baskı), Seçkin Yayıncılık, Ankara 2018, s. 278.

⁴³⁷ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası< <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>>, s. 33, 38, 36, (22.09.2021).

Söz konusu mahfuz alanların düzenlendiği anayasa maddelerinin lafzına bakıldığında “düzenlenir” ifadesi karşımıza çıkmaktadır. Şayet söz konusu alanlarda yasama organına da kanun çıkarma yetkisi verilmiş olsaydı “düzenlenir” ifadesi yerine “düzenlenebilir” ifadesi veya anayasanın 123/3. maddesinde kamu tüzel kişiliğinin kurulması hususu düzenlenirken, “kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulur” gibi bir ifade kullanılmalıydı⁴³⁸. Ayrıca yasamanın da söz konusu alanlarda düzenleme yapabileceği faraziyesi karşısında bahsi geçen münhasır alanlar için anayasada neden ayrı bir düzenleme yapıldığı sorusu gündeme gelmektedir. Bu nedenle yürütmeye tanınan mahfuz alanlar sadece Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebileceği için aynı konuda meclis tarafından kanun çıkartılması yetkisi dâhilinde değildir. Fakat tüm bunlara rağmen meclis tarafından kanun çıkarılsa dahi anayasaya aykırı olacaktır⁴³⁹.

Cumhurbaşkanına verilen düzenleme yetkilerinden bazılarının yürütmeye mahsus olması yani yürütmenin mahfuz yetki alanında olması, bazı alanlarda ise yürütme ile beraber yasama organının da müdahalesinin söz konusu olması karşısında münhasır yetki veren anayasa maddelerinin hukuki niteliğinin diğer alanlarda örneğin anayasanın 104/17 maddesiyle verilen yetkiden farklı olduğu söylenmektedir⁴⁴⁰. Bu bağlamda münhasır alanlar için yürütmenin düzenleme yetkisinin asli bir yetki olduğu ancak diğer alanlardaki yetkisinin asli bir nitelikte olmadığı ve buradan hareketle yürütmenin asli düzenleme yetkisinin istisna olduğu şeklinde görüşler de bulunmaktadır⁴⁴¹. Ancak bu görüşe katılmak mümkün değildir. Anayasanın 104/17 maddesinde ifade edilen Cumhurbaşkanının, yürütmeye ilişkin konularda doğrudan kararname çıkararak düzenleme yapabilmesi, yürütmenin asli düzenleme yetkisinin mahfuz alanlarla sınırlı olmadığını göstermektedir. Asli düzenleme yetkisinin sınırlarını belirlemek gerekirse anayasada belirlenen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacak yasak alanlar sınır olarak gösterilebilir⁴⁴².

⁴³⁸Gürsel, Esin, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütmenin Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırları”, Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2019/1, (2) , 391-424, s. 408.

⁴³⁹ Ülgen, 2018, s. 19.

⁴⁴⁰ Yeniay, Yeniay, 2019, s. 112.

⁴⁴¹ Ülgen, 2018, s 23.

⁴⁴² Erol, 2019, s. 69.

3.2.2.5.1.2. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Sınırları ve Yasak Alan

Yürütme organına verilen Cumhurbaşkanlığı kararname çıkarma yetkisi ile yürütmenin düzenleme yapma yetkisi artık türevsel bir yetki olmaktan çıkmış ve asli yetki haline gelmiştir. Ancak Cumhurbaşkanına anayasa ile verilen kararname çıkartabilme yetkisi sınırı olmayan bir yetki de değildir. Nitekim anayasanın 104/17. maddesinde bu sınırlar belirlenmiştir. Şöyle ki; Cumhurbaşkanı kararname çıkarırken konu itibariyle sınırlandırılmıştır. Birinci sınır, Cumhurbaşkanının sadece yürütmeye ilişkin konularda kararname çıkarabilecek olmasıdır (m.104/17-1). İkinci sınır, anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevlerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemeyecek olmasıdır (m.104/17-2). Üçüncü sınır, münhasıran kanunla düzenlenebilecek konular ile ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkartılamaması (m.104/17-3) ve dördüncü sınır ise kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkartılamamasıdır (m.104/17-4)⁴⁴³. Birinci sınır haricindekiler, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için yasak alan olarak da ifade edilebilir.

Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin konularda kararname çıkarabilecek olması şeklinde bir sınırlama getirilmişse de yürütmeye ilişkin konuların nelerden ibaret olduğu tespit edilmiş değildir. Bu nedenle bu kavram eleştirilere uğramaktadır. Anayasaya göre yasama ve yürütme birbirinden ayrılmakla beraber konu bakımından bir paylaşım söz konusu değildir. Yürütmeye ilişkin konuların sınırları ve kapsamını belirlemenin hemen hemen imkânsız olması karşısında, yasama ve yargı fonksiyonları dışında yer alan her konu yürütmeye ilişkin olabilmektedir⁴⁴⁴.

Anayasanın 8. maddesi, yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanı tarafından anayasa ve kanunlara uygun şekilde kullanılacağını belirtmektedir. Buradan hareketle yürütme yetkisi yasama organının çıkardığı kanunları uygulama biçiminde tarif edilebilir. Yani yasama yetkisinin kullanıldığı her alanda yürütme yetkisi de kullanılabilenekte, ancak aralarında hiyerarşik ilişki bulunmaktadır. Böyle bir tespit yürütme ile yasama yetkisinin konu bakımından birbirinden ayrılmasını zorlaştırmaktadır. Bu bakımdan Anayasa ile

⁴⁴³ Küçük, Adnan, Bayram Doğan, "Türkiye'de 2017 Anayasa Değişikliği Kapsamında Yürütmenin Asli Düzenleme Yetkisi ve Mahfuz Düzenleme Alanı", Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2019/9, (1), 1-59, s.19.

⁴⁴⁴ Erol, 2019, s. 78.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesine asli düzenleme yetkisi verilmesi karşısında, bu yetkinin kullanılacağı alanın kanunların uygulanmasını gösteren kavramla açıklanması çelişkiye sebep olduğu gerekçesiyle eleştirilmektedir. Anayasa mahkemesinin yürütme yetkisini yorumlamasına göre Cumhurbaşkanının kararnama çıkarma yetkisi, geniş değerlendirilerek yürütme oldukça geniş bir alanda düzenleme yapabileceği gibi, yürütme yetkisini içeren konuların aynı zamanda yasama yetkisinin de kapsamında olduğu yorumu karşısında kararnama çıkarma konusunda oldukça zorluklar da yaşanabilecektir⁴⁴⁵.

Anayasada münhasır olarak kanunla düzenlenebilen konular belirlenmediğinden “münhasıran kanunla düzenlenebilecek konular ile ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkartılmaması” hükmünün uygulanması zor görülmektedir. Buna karşın Anayasa Mahkemesi anayasada kanunla düzenleneceği belirtilen konuları kanunla düzenlenecek münhasır alan olarak kabul etmektedir. Buna rağmen Anayasa Mahkemesi söz konusu münhasır alanlarda yürütmenin de düzenleme yapabileceğini kabul etmektedir. Fakat yürütmenin düzenleme yapma yetkisinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi dışındaki türevsel işlemlerle ilgili olduğu söylenebilir. Bu nedenle anayasada kanunla düzenleneceği ifade edilen alanlarda asli düzenleme niteliğine haiz olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleme yapılamayacaktır. Bu alanlarda sadece kanuni düzenlemeler yapılabilir⁴⁴⁶.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenlenmesinde önceden belirlenmiş anayasal sınırların yanında yasama tarafından dinamik bir şekilde belirlenecek sınırlar da bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kanunla düzenlenmeyen bir konu hakkında çıkarılmış olsa bile meclis çıkaracağı kanun ile benimsemediği kararnameyi hükümsüz hale getirebilmektedir. Hükümsüz hale gelme ifadesi söz konusu kararname için geriye dönük etki eden bir geçersizlik sonucunu doğurmaktadır. Hükmünü yitiren kararname için yargıya başvurulmasına gerek olmamasına rağmen yine de Anayasa mahkemesine başvurulduğu takdirde, Anayasa mahkemesi iptal kararı yerine hükümsüzlüğün tespitini yapacaktır⁴⁴⁷.

⁴⁴⁵ Yeniay, Yeniay, 2019, s. 127.

⁴⁴⁶ Yeniay, Yeniay, 2019, s. 125.

⁴⁴⁷ Ülgen, 2018, s. 34.

3.2.2.5.1.3. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin İhtiyari Alanı

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenen mahfuz alan ve düzenleneme yapılamayan yasak alan dışındaki alan ihtiyari alan olarak tanımlanabilir. Söz konusu alanda Cumhurbaşkanı kararname çıkarabilirken meclis de kanun çıkarabilmektedir. Farklı bir bakışla Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve kanunlar ile düzenlenebilen konuları kapsamına alan kısım, ihtiyari alan şeklinde tarif edilebilir⁴⁴⁸. Fakat aynı konuya ilişkin hem yürütme hem de yasamanın düzenleme yapması durumunda kanun lehine üstünlük tanınarak Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümsüz olacaktır. Nitekim anayasanın 104/17-son maddesinde, “Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.” şeklindeki ifade ile kanunların Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerini hükümsüz hale getireceği belirtilmiştir⁴⁴⁹.

Neticede anayasada yasama ve yürütme organına aynı konular üzerinde asli düzenleme yetkisi verildiği görülmektedir. Hal böyle olunca kanunlar ile kararnameler arasında çatışmaların yaşanması şaşırtıcı olmayacaktır. Böyle bir çatışma yaşanacağını öngören anayasa koyucu da çözümü kanunlar lehine hiyerarşik üstünlük tanıyarak çözmeyi seçmiştir. Nitekim anayasanın 104/17. Maddesinde, kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkartılamayacağı ve aynı konuda meclisin çıkaracağı kanunla Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini hükümsüz hale getirme yetkisine sahip olduğu belirlenmiştir. Ancak burada kanunda bir konunun açıkça düzenlenip düzenlenmediğinin tespitinin ve meclisin aynı konuda çıkaracağı kanunla ilgili olarak konunun aynı konu olup olmadığının tespitinin Anayasa Mahkemesi tarafından yapılması gerektiği yönünde görüşler olsa da, kim tarafından ve nasıl yapılacağı belirsiz görünmektedir. Tüm bu sebeplerle kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesi arasında yaşanabilecek çatışmanın çözümünün belirsiz olduğu görülmektedir⁴⁵⁰.

3.2.2.5.1.4. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile ABD Başkanlık Kararnamelerinin Kıyaslanması

Otoriterleşme ve yasamanın etkisizleştirilmesinin önünü açan bir düzenleme şeklinde tartışılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ABD’de uygulanan başkanlık sistemi

⁴⁴⁸ Özyar, 2021, s. 169.

⁴⁴⁹ Erol, 2019, s. 81.

⁴⁵⁰ Yeniay, Yeniay, 2019, s. 130.

düzleminde değerlendirildiğinde, Amerika’da başkanın kararname çıkarma yetkisinin olmadığına dair düşüncelerin yanlış olduğu görülecektir.

Amerikan anayasasında başkana kararname yetkisi veren bir düzenleme bulunmamasına rağmen göreve gelen başkanlar 7 maddeden oluşan Amerikan anayasasının yürütmenin düzenlendiği 2. maddesine atıf yaparak başkanlık kararnamesi yani “executive order” çıkarabilmektedir. Yani bir nevi teamül halini almış bir uygulamadır. Amerika’da göreve gelen 45 başkandan sadece çok kısa bir müddet görev yapan 9. Başkan, W.H.Harrison’ın kararname çıkarmaması ve toplamda 13000 den fazla kararname çıkarılmış olması bu kurumun ne kadar yerleşik olduğunu göstermektedir. Başkan, kararname çıkarırken kongrenin izin ve onayına tabi olmadan doğrudan kararname çıkarabilirken kararnamelerin kapsamı ve sınırı belirsiz olabilmektedir⁴⁵¹. Başkan kararname ile kanunların düzenlemediği alanlarda düzenleyici işlem yapabilirken kararname yoluyla kanunları dahi değiştirebilmektedir. Başkanın çıkardığı kararname, yargı denetimine tabidir. Kongre de kanun çıkararak, başkan da yeni bir kararname ile kararnameyi geçersiz kılabilir⁴⁵².

Başkanlık sisteminin doğduğu ve en demokratik şekilde uygulandığı yer olarak gösterilen Amerika’da başkanın çıkardığı kararnameler ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kıyaslanması önem taşımaktadır. İlk olarak Başkanın kararname çıkarma yetkisi Türkiye Cumhuriyeti anayasasının 104. Maddesinde açık bir şekilde açıklanmakta iken Amerika’da anayasal bir teamül şeklinde varlık göstermektedir. ABD anayasası çerçeve anayasa şeklinde düzenlendiği için anayasada kararname hususunda herhangi bir yazılı metne yer verilmemiştir⁴⁵³.

İkinci olarak, Amerika’da anayasal bir teamül olmasının sonucu olarak kararnamelerin kapsam ve sınırları belirli değildir⁴⁵⁴. Türkiye’de ise anayasasının 104. maddesinde, “Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler

⁴⁵¹ Arpacı, Işıl, Abdulkadir Baharçipek, 2020, s. 39.

⁴⁵² Çolak, 2017, s. 62.

⁴⁵³ Çolak, 2017, s. 60.

⁴⁵⁴ Çolak, 2017, s. 63.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez.” şeklindeki ifadeyle söz konusu sınırlar belirlenmiştir.

Üçüncü olarak ABD sisteminde başkan, kararname ile kanunları değiştirme yetkisine sahipken ülkemizde böyle bir yetki Cumhurbaşkanına verilmemiştir⁴⁵⁵. Bunun yanında kanunların Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden daha üst seviyede olduğu yine anayasanın 104. maddesinde “*Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır.*” şeklindeki düzenleme, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunların olduğu yerde var olamayacağını göstermektedir. Bu kapsamda ABD sistemindeki kararnamelerinin çerçevesinin ülkemizdekinden çok daha geniş olduğunu göstermektedir.

Son olarak her iki ülkede uygulanan sistemde kararnamelerin denetimleri konusunda benzerlikler olduğu görülmektedir. Nitekim Amerika’da yargısal denetim Federal Yüksek Mahkeme tarafından, yasama denetimi de kongre tarafından yapılırken Türkiye’de yargısal denetim Anayasa Mahkemesi tarafından, yasama denetimi ise TBMM tarafından yapılmaktadır⁴⁵⁶.

3.2.2.5.1.5. OHAL Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

İstisnai bir yönetim şekli olan olağanüstü hal, ülkenin maruz kaldığı kriz ve bunalımların mevcut hukuk normları ile aşılabilmesi karşısında uygulamaya konulmaktadır. Bu yönetim usulünde yürütmenin gücü daha da artmakta devletin diğer organları bir miktar pasif kalmaktadır⁴⁵⁷.

Anayasanın 119. maddesine göre, olağanüstü hal ilan eden Cumhurbaşkanı, Olağanüstü halin gerekli kıldığı konular için Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilecektir. Anayasanın 119/6. maddesinde düzenlenen olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için belirlenen sınırlamalara tabi değildir. Çünkü olağanüstü hal kararnameleri anayasaya göre

⁴⁵⁵ Çolak, 2017, s. 63.

⁴⁵⁶ Çolak, 2017, s. 61.

⁴⁵⁷ Tekin, Abdurrahman, “Olağanüstü Hâl Rejimi Hususunda Anayasa Değişikliği İhtiyacı”, Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2021/11, (2), 223-26, s. 223.

kanun hükmündedir⁴⁵⁸. Bu nedenle kanun ile aynı güce sahiptir ve yürürlükteki kanunları değiştirebilme kabiliyetindedir. Bunun yanında söz konusu kararnameler yargı denetiminin de dışında bırakılmıştır⁴⁵⁹. Bu özellikleri ile olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerin yeni sisteme uyarlanmış hali olarak görülmektedir⁴⁶⁰.

Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri olağan dönem kararnamelerinden daha da icrai olabilmek adına anayasanın 104/17. fıkrasının ikinci cümlesinde belirlenen sınırlamalara tabi olmaksızın düzenlenebilmektedir. Belirtmek gerekir ki, olağanüstü hal kararnameleri her ne kadar söz konusu sınırlamalara tabi olmasa da anayasanın 15. maddesinde ifade edilen sınırlamalardan muaf değildir⁴⁶¹. Başka bir anlatımla çekirdek haklar, olağanüstü hal de dahi koruma altındadır. Bununla beraber söz konusu kararnamelerin 104/17. fıkrasının üçüncü ve dördüncü cümlelerinde yer alan “münhasıran kanunla düzenleme” ve “kanunla açıkça düzenlenmesi” sınırlamalardan muaf olmayacak şekilde düzenlenmesi ise bir eksiklik olarak görülmektedir. Nitekim daha ağır yükümlülükler getirebilen sınırlamalardan muaf olan bu kararnamelerin daha alt konumda yorumlanabilecek sınırlamalardan evleviyetle muaf olması gerekir⁴⁶².

Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimi konusunda anayasanın 148. maddesinde açıklandığı gibi söz konusu kararnameler anayasa mahkemesinin denetimi dışında yer almaktadır. Belirtmek gerekir ki anayasa mahkemesi 2016 yılına kadarki uygulamalarında söz konusu kararnamelerin olağanüstü halin gerekli kıldığı konulara yönelik çıkarılıp çıkarılmadığının denetimini yapmaktaydı⁴⁶³. Söz

⁴⁵⁸ Boztepe, Mehmet, “Olağanüstü Hal Rejiminde Yürütmenin Düzenleyici Bir İşlemi olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve OHAL Kanun Hükmünde Kararnameleri ile Mukayesesi”, Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, 2018/1, (3), 378-395, s. 383.

⁴⁵⁹ Tekin, 2021, s. 246.

⁴⁶⁰ Erol, 2019, s. 86.

⁴⁶¹ Anayasa m.15; “Savaş, seferberlik 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. Birinci fıkra da belirlenen durumlarda da, 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.” (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası< <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf> >, s. 5, (22/09/2021)).

⁴⁶² Duman, Berat, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri; Hukuki Niteliği, Rejimleri, Denetimi ve Mukayeseli Hukukta Yeri", Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2019/5, (2), 537-592, s. 576.

⁴⁶³ Boztepe, 2018, s. 392.

konusu kararnameler yargı denetiminin dışında bırakılmasına karşın siyasi denetim kapsamına alınmış ve meclis tarafından u ay içinde onaylanmadığı takdirde yürürlükten kalkması olumlu bir yön olarak değerlendirilmektedir. Ancak bu noktada da meclis tarafından onaylanmayan söz konusu kararnamelerin hükümsüz sayılması yerine yürürlükten kaldırılması eleştirilmektedir. Nitekim böyle bir sonuçta, bu kararnameler meclis tarafından onaylanmamış olsa dahi hükümsüz kalmadığından yürürlükte kaldığı süre için hukuki sonuç doğuracaktır⁴⁶⁴.

Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun hükmünde olması karşısında hukuki nitelik olarak normlar hiyerarşisinde kanunlarla aynı seviyede olduğu hatta kanunlar hakkında Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılabilirken bu kararnamelerin yargı denetimi dışında olduğu gözetildiğinde kanunlardan daha da etkili olduğu söylenebilir⁴⁶⁵.

Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanun gücünde olması, sınırlamalara ve yargı denetimine tabi olmayışı, olağanüstü hal nedeniyle alınan tedbirlerin kalıcı olmaması gerekliliği yönünden eleştirilmektedir. Nitekim söz konusu kararnameler olağanüstü hal dönemi için çıkarılmakta ve olağanüstü hal sona erince bu kararnamelerinde uygulaması son bulmalıdır. Bu nedenle olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri gibi olağanüstü hal dönemi dışında söz konusu kararnamelerle kanunlarda değişiklik yapılamaz. Bununla birlikte söz konusu kararnameler için anayasal sınırların gözetilmemesi ve bunun anayasa mahkemesi tarafından yaptırımla karşılanmaması da yöneltilen eleştirilerin başka bir yönüdür⁴⁶⁶.

3.2.2.5.2. Cumhurbaşkanlığı Kararları

Cumhurbaşkanlığı kararlarının, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden ayırt edilmesi gerek teorik gerekse uygulama açısından önem arz etmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararları ile kararnameleri farklılaştıran yönleri bulunmaktadır. Nitekim söz konusu işlemlerin düzenleme alanları, yargısal denetimi ve resmi gazetede yayımlanma gerekliliği ayırt edici özellikleridir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi anayasa yargısının görev alanındayken Cumhurbaşkanlığı kararları için idari yargı yolu görevlidir.

⁴⁶⁴ Duman, 2019, s. 577.

⁴⁶⁵ Duman, 2019, s. 575.

⁴⁶⁶ Ülgen, 2018, s. 27.

Yine Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yürürlüğe girmesi anayasanın 104/19 fıkrasında belirtildiği üzere Resmi Gazetede yayımlanmasına bağılyken, Cumhurbaşkanlığı kararları için anayasada böyle bir zorunluluk belirlenmemiştir. Ancak 10 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin birinci maddesinde bazı Cumhurbaşkanlığı kararları için resmi gazetede yayımlanma zorunluluğu belirlenmişken diğerlerinin yayımlanması ise Cumhurbaşkanının takdirine bırakılmıştır⁴⁶⁷.

Bu iki düzenleme türünü birbirinden ayırt edilmesini sağlayan unsurlardan diğeri de Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin gücünü anayasadan alması ve aslilik özelliğine sahip olmasıdır. Nitekim gücünü doğrudan anayasadan alan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanun gücünde değerlendirilebileceği gibi kanunlarla çatışması durumunda kanunlara üstünlük tanınması nedeniyle kanun gücünde olmayan işlemler şeklinde de değerlendirilebilmektedir. Buna karşın Cumhurbaşkanlığı kararları ise kanunlara veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine dayanan ve bu çerçevede düzenlenen tali işlemlerdir⁴⁶⁸.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile Cumhurbaşkanlığı kararları arasındaki ayırım, uygulama ile süreç içerisinde daha da netleşecektir. Bu minvalde yürürlüğe konulan söz konusu Cumhurbaşkanlığı işlemlerine bakıldığında, birel nitelikli işlemlerin Cumhurbaşkanlığı kararları ile yapıldığı, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile de düzenleyici işlemlerin yapıldığı görülmektedir. Örneğin; enstitü, fakülte ve yükseköğretim kurumlarının kurulmasına ilişkin kararlar ile atama, seçme ve kamulaştırmalara ilişkin kararların Cumhurbaşkanlığı kararları ile yapıldığı görülmektedir⁴⁶⁹. Nitekim Duman da yine

⁴⁶⁷ İba, Söyler, 2019, s. 198.

⁴⁶⁸ Duman, 2019, s. 553.

⁴⁶⁹ Örnek Cumhurbaşkanlığı Kararları:

05/10/2021 tarihli resmi gazetede yayımlanan 2021/479 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı: 2547 sayılı YÖK kanununun 13. Maddesi ile 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 2. ve 3. ve 7. maddeleri gereğince: “Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi Rektörlüğüne Prof. Dr. Mustafa Alisharlı, İzmir Bakırçay Üniversitesi Rektörlüğüne Prof. Dr. Mustafa Berktaş, Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi Rektörlüğüne ise Prof. Dr. Hasan Uslu atanmıştır.” (2021/479 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı, <<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/10/20211005-7.pdf>>, (06/10/2021)).

30/08/2021 tarihli resmi gazetede yayımlanan 2021/364 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı: “Cumhurbaşkanlığı başkanlığına Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 12. ve 13. maddeleri gereğince Prof. Dr. M. A. Yekta Saraç atanmıştır.” (2021/364 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı, <<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/07/20210730-13.pdf>>, (06/10/2021)).

Cumhurbaşkanı tarafından yapılan bireysel nitelikli işlemlerin Cumhurbaşkanlığı kararı olarak adlandırmanın doğru bir yaklaşım olduğunu belirtmektedir⁴⁷⁰. Bunun sonucunda Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile soyut, objektif, genel ve bir kez uygulanmakla tükenmeyen düzenlemeler yapılmıştır. Böylece bu niteliklere sahip düzenlemeler Cumhurbaşkanlığı kararnamesi olarak değerlendirilmekle birlikte Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile birel işlemlerin de yapılabileceği yönündeki görüşler de uygulamada karşılığını bulmamıştır⁴⁷¹.

3.2.2.5.3. Cumhurbaşkanlığı Yönetmelikleri

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden önceki dönemde Cumhurbaşkanına verilmeyen yönetmelik çıkarma yetkisi yeni sistemle beraber verilmiştir. Anayasanın 104/18 maddesindeki, “Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilir.” ifadesi ile Cumhurbaşkanı yönetmelik çıkarabilecektir. Yine anayasanın 124. maddesi de şöyledir: “Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler.” belirtildiği üzere yönetmelikler, kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını gösteren düzenlemelerdir.

Anayasanın 124. maddesinin 2. fıkrasında, “Hangi yönetmeliklerin resmi gazetede yayımlanacağı kanunda belirtilir.” denilmektedir. 1984 tarihli 3011 sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanunun 1. maddesinde, Resmi Gazete’de yayımlanacağı belirtilen yönetmelikler için Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar ve

2547 sayılı YÖK kanununun ek 39. Ve 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanununun ek 30. maddeleri gereğince 4146 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı: “Bazı Fakültelerin Kurulması, Bazı Yüksekokul ve Fakültelerin Kapatılması, Işık Üniversitesi Rektörlüğüne Bağlı Olan Güzel Sanatlar Fakültesi İle Mimarlık ve Tasarım Fakültesinin Sanat, Tasarım ve Mimarlık Fakültesi Adı Altında Birleştirilmesi, İstanbul Teknik Üniversitesi Rektörlüğü Tarafından Arnavutluk Cumhuriyeti’nde Akademik Birim Kurulması Hakkında Karar” (4146 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı, <<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/06/20210625-13.pdf>>, (06.10.2021)).

2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 27. Maddesi gereğince 2974 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı: “Malatya Kuzey Çevre Yolu Projesi Kapsamında Bazı Taşınmazların Karayolları Genel Müdürlüğü Tarafından Acele Kamulaştırılması Hakkında Karar” (2974 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı, <<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/09/20200924-23.pdf>>, (06.10.2021)).

⁴⁷⁰ Duman, 2019, s. 560.

⁴⁷¹ İba, Söyler, 2019, s. 209.

kamu tüzelkişilerinin, işbirliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen, kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan ve kamuyu ilgilendiren yönetmelikler belirlenmiştir. Ancak, milli emniyet ve milli güvenlikle ilgili olan ve gizlilik derecesi taşıyan yönetmelikler yayımlanmayacaktır. Bu bağlamda 10 sayılı resmi gazete hakkında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve bu kararnamenin uygulanmasını gösteren yönetmelik ile bakanlıklar ve diğer kamu kuruluşları tarafından  karılan yönetmeliklerin anayasaya ve diğer mevzuata uygunluğunu denetleyen bir yapı oluşturulmuştur. Böylece incelenip uygun bulunmayan yönetmelik taslakları ilgili kuruma geri g nderilmektedir⁴⁷².

3.2.2.5.4. Cumhurbaşkanlığı İşlemlerinin Yargısal Denetimi

Cumhurbaşkanlığı işlemlerine bakıldığında aralarında nitelik ve tür farklılıkları olduğu görülmektedir. Böylece bu işlemlerin hukuki sonuçları da farklı olmaktadır. Söz konusu işlemler arasındaki farklılıklar bu işlemlerin yargısal denetimini de belirlemektedir. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı işlemleri hakkında yargısal denetimin kim tarafından ve nasıl yapılacağı sorusu, söz konusu işlemin hukuki niteliğiyle ilgilidir⁴⁷³.

Cumhurbaşkanlığı işlemleri idari nitelikte olabileceği gibi yürütme işlemi şeklinde de olabilmektedir. Anayasaya uygunluk denetimi idari işlemleri içermediğinden bu işlemler anayasa mahkemesinin görev alanı içinde değildir. Bu yüzden idari işlem niteliğinde olan Cumhurbaşkanlığı işlemleri için idari yargı g revlidir⁴⁷⁴. Yürütme işlemleri ise anayasa yargısının denetimine tabi olacaktır. Yürütme işlemi olarak anayasa yargısının denetiminde olacak Cumhurbaşkanlığı işlem türü ise Cumhurbaşkanlığı kararnameleridir⁴⁷⁵.

Anayasanın 148. maddesinde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, ayırım yapılmaksızın Anayasa Mahkemesi denetimine tabi tutulmaktadır. Ancak belirtmek gerekir ki söz konusu işlemlerin denetiminde işlemin adının önemi yoktur. Baz alınacak kıstas işlemin içeriği olacaktır⁴⁷⁶. Bu nedenle Anayasa Mahkemesi yargısal denetim yaparken işlemin adına değil niteliğine bakacaktır. Anayasa mahkemesinin kanunların anayasaya uygunluğunu denetleme görevi göz önünde tutulduğunda, yasa gücünde olan

⁴⁷² Erol, 2019, s. 73.

⁴⁷³  zdemir, Yücel, “Cumhurbaşkanı Kararlarının Yargısal Denetimi”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2021/29, (4), 3211-3256, s. 3213.

⁴⁷⁴  zdemir, 2021, s. 3249.

⁴⁷⁵ Erol, 2019, s. 76.

⁴⁷⁶  zyar, 2021, s. 183.

asli nitelikteki Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin denetimi anayasa yargısının konusunu oluşturacaktır. Bireysel işlemler ile turevsel ozellikli diğer duzenleyici işlemleri ise idari yargının goev alanı içerisinde yer almaktadır. Belirtmek gerekir ki anayasa mahkemesi Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kanunlara uygunluğunu değil, anayasada duzenlenen usul ve esaslara goe denetimini yapmaktadır⁴⁷⁷.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri konu itibariyle tasnif edildiğinde uę kısımda ele alınabilir⁴⁷⁸: Birincisi, yalnız Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle duzenlenebilen mahfuz alandır. Bunlar; Üst kademe kamu yoeticilerinin atamalarına ilişkin usul ve esaslar (m.104/9), Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, goevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması (m.106/11), Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, uyelerinin goev süresi ve diğer ozluk işleri (m.108/son), Milli Guvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve goevleri (m.118/6)). İkincisi Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle duzenlenemeyen yasak alandır. Bunlar; Yürütme Yetkisi dişındaki konular (m.104/17-1), Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler (m.104/17-2), Anayasada münhasıran kanunla duzenlenmesi öngörülen konular (m.104/17-3), Kanunda açıkça duzenlenen konular (m.104/17-4). Üçüncüsü ise Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle birlikte kanunlar vasıtasıyla da duzenlenebilen ve yasak alan ile mahfuz alan dişında kalan, ihtiyari alan şeklinde sınıflandırılabilir.

Anayasa mahkemesi Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile ilgili yargısal denetim yaparken söz konusu işlemin öncelikle hangi alana ilişkin olduğunu belirlemelidir⁴⁷⁹. Söz konusu kararname yasak alanda yer alıyorsa Anayasa mahkemesi tarafından kararnamenin iptali, mahfuz alanda yer alıyorsa mahfuz alana tecavüz eden kanunun iptali söz konusu olmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ihtiyari alanda yer alıyorsa, söz konusu kararnamenin hükümsüz hale gelmesi gündeme gelmektedir. Bu çerçevede Anayasa mahkemesi Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin iptali yerine hükümsüz hale geldiğinin tespitini yapacaktır⁴⁸⁰.

⁴⁷⁷ Ülgen, 2018, s. 7.

⁴⁷⁸ Erol, 2019, s. 77.

⁴⁷⁹ Atar, 2019, s. 9.

⁴⁸⁰ Erol, 2019, s. 82.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle beraber anayasada yapılan değişikliklere uyum sağlanması açısından 9 Temmuz 2018 tarihinde resmi gazetede yayınlanan 703 sayılı kanun hükmünde kararname çıkarılmıştır. Bu kararnamenin 184. maddesi ile Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak bakacağı davalar arasına Danıştay Kanunu 24/1-a ya eklenen düzenleme ile Cumhurbaşkanlığı kararları, 24/1-b fıkrasına eklenen düzenleme ile de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi dışındaki düzenleyici işlemler eklenmiştir. Bu düzenleyici işlemlerin başında elbette yönetmelikler gelmektedir. Bununla beraber diğer düzenleyici işlemlerin isimlerinin sıralanmaması yerinde olmuştur. Bu sayede yönetmelikle sınırlandırılmamış ve başka isimler altında çıkarılacak düzenleyici işlemler de kapsam dâhiline alınmıştır.

Sonuç olarak Cumhurbaşkanlığı kararları ve Cumhurbaşkanlığı yönetmelikleri ile diğer türevsel düzenleyici işlemler idari yargının denetimine tabi olurken, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ise Anayasa Mahkemesinin yargısal denetimine tabidir.

3.2.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yargı Organı

Bir ülkenin demokrasi listesindeki sıralamasını belirleyen temel faktörlerden biri kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulanabilirlik düzeyidir⁴⁸¹. Bu bağlamda kuvvetler ayrılığı ilkesi ele alınırken genelde yasama ve yürütme arasındaki ilişki ele alınmaktadır. Çünkü yargı erkinin en baştan bu iki organdan bağımsız olduğu ve yargılamaya ilişkin işlevini bu güvence doğrultusunda yerine getirdiği farz edilir. Aksi bir düşünce zaten o ülkenin demokratik ülkeler arasına girmesini engelleyici bir görüntü meydana getirir. Yargı organının konumuyla ilgili anayasanın 9. maddesindeki değişikliğe değinmekte fayda olacaktır. 2017 anayasa değişikliği ile bu maddeye bağımsız ibaresinden sonra tarafsız kelimesi eklenmiştir. Söz konusu 9. maddenin son hali şöyledir: “*Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılır.*”

Hukuk devleti olabilmenin unsurlarından biri o ülkedeki yargının bağımsız ve tarafsızlığıdır. Bunların dışında yargılamanın aleni olması ve yargılamanın hızlı ve etkin bir şekilde neticelendirilmesi de yine hukuk devleti yolundaki önemli kavşaklardır. Bunun için evrensel hukuktan ve uluslararası sözleşmelerden de yararlanarak ülkemizde yargının işleyişi ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler anaysa ve

⁴⁸¹ Özmen, 2018, s. 14.

kanunlarımızda kendini göstermektedir. Yargının bağımsız olmadığı ve siyasi iktidarın kontrolünde olduğu ve bunu sonucunda siyasi iktidarın, toplumu baskılamak için yargıyı bir araç olarak kullandığı bir yerde elbette ki hukuk devleti ilkesinin varlığından ve demokrasiden söz edilemeyecektir⁴⁸².

Yargının bağımsız olması ile her şeyden önce adalete başvuran vatandaşların yargıya olan güvenlerinin tesisi amaçlanmaktadır. Bunun için yargıçların görevlerini yerine getirirken ve kararlarını verirken dış etkenlerden ve baskılardan uzak tutulması hedeflenmektedir. Yargı bağımsızlığı için kurum olarak yargının bağımsızlığı ve hâkimin kişisel bağımsızlığı sağlanmalıdır. Kurumsal bağımsızlık yargı organının yasama, yürütme ve diğer güç odakları karşısındaki bağımsızlığını ifade ederken, kişisel bağımsızlık hâkimin hiç kimsenin etkisi ve baskısı altında kalmadan özgürce karar vermesini ifade etmektedir. Kişisel bağımsızlık için önce kurumsal bağımsızlık var olmalı ve bunun yanında hâkimlik teminatı olarak adlandırılan güvenceler bulunmalıdır⁴⁸³. Hâkimlik teminatı, hâkimin görevlerini yapabilmesi için maddi ve manevi etki ve baskılardan uzak tutulmasıdır. Bunun sağlanması için hâkimlerin göreve atanmaları ve görevden alınmalarında belli ilkelere göre hareket edilmesi ve ekonomik yönden belli bir refah seviyesinde olması gerekmektedir⁴⁸⁴.

Yargının tarafsızlığı kavramı ise daha çok hâkimin kendi kişisel ve iç dünyası ile ilgili bir alandır. Bu ilke ile hâkimin yargılamanın tarafları ile ilişkilerinden ve kendi kişisel inanç, ideoloji ve görüşlerinden arı olarak tamamen objektif şekilde görevini ifa etmesi amaçlanmaktadır. Ancak yargıcın tarafsız olmasının tam olarak sağlanabilmesi ve bunun denetlenebilmesi kolay değildir. Nitekim hâkimin karar verirken ideolojik inancına göre mi yoksa hakkaniyete göre mi karar verdiğinin saptanması zordur. Böyle bir durumun tespiti zor olsa da bu konuda hiçbir önlem alınamayacağı çıkarımı da yapılmamalıdır. Tarafsızlığı sağlayabilmek için her şeyden önce hâkimi ve yargılama sürecini etkilemeye yönelik davranışlar yasaklanmalıdır. Bununla beraber yargılama süreçleri aleni olmalı ve kararlar gerekçeli yazılmalıdır. Bu tedbirler objektif tarafsızlık

⁴⁸² Doğan, Geyik, 2020, s. 38.

⁴⁸³ Hüner, Mehmet Fatih, Demokrasinin İşleyişinde Yargının Rolü ve Meşruiyeti, (Yüksek Lisans Tezi), Selçuk Üniversitesi, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Konya, 2011, s. 89.

⁴⁸⁴ Keser, Hayri, Fatma Niyazioğlu, "Türkiye'de Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu", İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2011/2, (2), 119-157, s. 121.

olarak adlandırılmaktadır. Geri kalan hâkimin kişisel dünyası ile ilgili olanlarda subjektif tarafsızlık olarak adlandırılmaktadır⁴⁸⁵.

Yargı bağımsızlığı konusunda söylenebilecek diğer bir husus, hâkim ve savcıların özlük, atama ve tayin işlerini bağımsız şekilde gerçekleştiren ve yürütmeden bağımsız olan bir kurulun mevcudiyetidir. Bu kurum 1982 anayasasında belirtilen Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kuruludur(HSYK). Bu kurulun adı anayasanın 159. maddesinde 2017 yılındaki değişiklikle “Yüksek” kelimesi çıkarılarak Hâkimler ve Savcılar Kurulu yani HSK olarak değiştirilmiştir. Yüksek kelimesinin insanların bilinçaltında bir vesayet veya baskı hissiyatı uyandırma olasılığının düşünülmesi nedeniyle söz konusu isim değişikliğinin demokrasiye katkı sağlayacağı söylenilebilir. Bu değişikliğin anayasaya ve devletin yapısına yönelik felsefi bir bakış açısı getirdiği de söylenebilir.

2010 anayasa değişikliğiyle HSYK'nın yapısında önemli değişiklikler yapılmıştır. Kurula bağlı genel sekreterliğin kurulması, HSYK'ya bağlı teftiş kurulunun kurulması ve kurulun meslekten çıkarma kararlarına karşı yargı yolunun açılması olumlu gelişmelerdendir. Buna karşın Adalet Bakanı'nın kurulda etkin olması eleştiri konusu olmuştur. 16 Nisan 2017 yılında yapılan halkoylaması sonucunda hükümet sistemi değişikliğe uğradığı gibi HSYK'nın da hem adı hem de yapısında yeniden değişiklikler yapılmıştır. Kurulun adında yer alan “Yüksek” kelimesinin çıkarılması olumlu görülmüştür. Ayrıca 22 asil, 11 yedek üyeden oluşan ve 3 daire şeklinde çalışan kurul artık 13 üyeden oluşmakta ve 2 daire şeklinde çalışmaktadır. Kurul üyelerinin belirlenmesinde yargı mensuplarının katılımının öngörülmemesi eksiklik olarak nitelendirilmektedir⁴⁸⁶.

HSK'nın yapısına bakıldığında anayasanın 159. maddesinde belirtildiği üzere, kurulun toplam 13 üyeden meydana geldiği, Adalet Bakanı'nın kurulun başkanı olduğu ve Adalet bakan yardımcısının da kurulun tabii üyesi olduğu görülmektedir. Bunların dışında Cumhurbaşkanı tarafından 4, TBMM tarafından ise 7 üye kurul için seçilmektedir. Yürütmenin siyasi bir organ olması hasebiyle oy kullanma hakkına sahip olan yürütme temsilcilerinin kurulda yer almaları tarafsızlıklarını koruyamayacakları

⁴⁸⁵ Kaşıkara, Mustafa Serhat, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Çerçevesinde Adil Yargılanma Hakkı ve Türkiye, (1.Baskı), Adalet Yayınevi, Ankara 2009, s. 141-143.

⁴⁸⁶ Çelik, Demirhan Burak, "16 Nisan Anayasa Değişikliği ve Yeni Hakimler ve Savcılar Kurulu Üzerine Bir Değerlendirme", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 2018/73, (4), 1057-1094, s. 1062,1063.

ihtimalini canlı tutmaktadır. Bakan yardımcısının ise amiri konumundaki adalet bakanından farklı bir tutum sergilemesinin güç olacağı görülmektedir. Buna karşın sadece hakim ve savcılardan oluşacak bir kurulun ise adeta bir kast sistemine dönüşebileceği ve dışarıdaki taleplere duyarsız kalabileceği ise yadsınamayacak bir gerçektir. Bu nedenle kurulun oluşumunda halk iradesinin yansımalarının görülmesi kurulun etkinliğini ve demokratikliğini arttıracaktır⁴⁸⁷.

HSK'nın yapısı incelenirken kıyaslama bakımından diğer ülkelerdeki kurulların yapısına bakmakta fayda olacaktır. İlk kez 19. yy'da Fransa'da ortaya çıkan yüksek yargı kurulları için Fransa, İtalya, İspanya ve Portekiz, model olarak gösterilmektedir⁴⁸⁸. İtalya'daki kurulun yapısı: Kurul 27 üyeden oluşmaktadır. Cumhurbaşkanı, Yargıtay birinci başkanı ve Yargıtay savcısı doğal üyedir. Kurula Cumhurbaşkanı başkanlık etmektedir. 16 üye hâkim ve savcılardan oluşmakta, seçimlerini yargı mensupları yapmaktadır. 8 üye ise meclis tarafından akademisyen ve avukatlar arasından seçilmektedir. Fransa'daki kurulun yapısı: hâkimler ve savcılar kurulu şeklinde ayrılmıştır. Kurul 15 er üyeden oluşmaktadır. Hâkimler kurulu; 5 hâkim, 1 savcı, 1 danıştay üyesi, 1 avukat ve 6 yargı ve idare mensubu olmayan önemli kişilikten oluşmaktadır. Savcılar kurulu da aynı şekilde meydana gelmekte sadece hâkimlerle savcılarının yeri değişmektedir. Hâkimler kuruluna Yargıtay başkanı, savcılar kuruluna ise Yargıtay cumhuriyet başsavcısı başkanlık etmektedir. Her iki kuruldaki 6 kişi, Cumhurbaşkanı, meclis başkanı ve senato başkanı tarafından seçilmektedir⁴⁸⁹. 2008 yılındaki değişiklikten önce Fransa'da Cumhurbaşkanı ve adalet bakanı doğal üye olarak yer alırken, 2008 den sonra söz konusu kişilerin doğal üyeliklerine son verilmiş ancak adalet bakanı istediği zaman kurul toplantılarına katılabilmektedir⁴⁹⁰. İtalya ve Fransa'daki kurulların yapısına bakıldığı zaman özellikle İtalya'da yasama ve yürütmenin

⁴⁸⁷ Keser, Niyazioğlu, 2011, s. 133,134.

⁴⁸⁸ Gönenç, Levent, "Dünya'da ve Türkiye'de Yüksek Yargı Kurulları", <https://www.tepav.org.tr/upload/files/1299852383-2.Dunyada_ve_Turkiye_de_Yukse_Yargi_Kurullari.pdf>, s. 1, (07.10.2021).

⁴⁸⁹ Yazıcı, Hilal, "Bazı Ülke Örnekleri ve Uluslararası Belgelerde Yargı Kurulları, Hâkimlerin Atanma ve Disiplin İşlemlerine İlişkin Yetkileri", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2014/72, (2), 759-783, s. 765.

⁴⁹⁰Gönenç, Levent, "Dünya'da ve Türkiye'de Yüksek Yargı Kurulları", <https://www.tepav.org.tr/upload/files/1299852383-2.Dunyada_ve_Turkiye_de_Yukse_Yargi_Kurullari.pdf>, s. 14,15, (07.10.2021).

etkisi dikkat çekmektedir. Bununla birlikte Fransa’da yürütmenin etkisinin azaltılması çabaları görülmektedir.

Hâkim ve savcıların disiplin soruşturmasının yürütmenin bir organı olan adalet bakanlığı yerine yürütmeden bağımsız Hâkim ve Savcılar Kurulu gibi bir organizasyona verilmesi de yargı bağımsızlığı açısından son derece önemlidir. Nitekim ülkemizde 2010 yılında anayasada yapılan değişiklikle hâkim ve savcıların disiplin soruşturmaları artık HSK tarafından yapılmaktadır. Ancak burada dikkat edilmesi gereken nokta böyle kurulların özellikle yürütmeden bağımsız ve tarafsız olabilmesidir. Nitekim ülkemizde, HSK’nın doğal üyesi konumunda bulunan Adalet Bakanı ve yardımcısının kuruldaki varlığı yürütmenin etkisini göstermektedir. Buna ilişkin olarak yine 2010 yılındaki değişiklik sonucu HSYK’nın üye sayısının artırılması ile yürütmenin etkisinin azaltılması ve HSYK üyelerinin önemli bir bölümünün adli ve idari yargı hâkim ve savcılarınca seçilmesi kurulun demokratikleşmesi açısından atılmış önemli bir adımdır. HSYK’nın sadece hâkim ve savcılardan meydana gelmesi bu kurumda kapalı ve duyarsız bir kast sistemini getirebilecektir. Çözüm olarak ise kurulun çoğulcu bir yapıya sahip olması gerektiği savunulmaktadır. Böyle önemli bir kurulun tek düze bir bakış açısı yerine farklı bakış açısına sahip olması için hâkim ve savcılar yanında öğretim üyeleri ile avukatlar gibi değişik meslek grubundan hukukçu kişilerden oluşturulmasının yararlı olacağı düşünülmektedir⁴⁹¹.

Anayasanın 148. maddesinde anayasa mahkemesinin görev ve yetkileri sıralanmıştır. Buna göre Anayasa Mahkemesi; kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve meclis içtüzüğünün anayasal denetimini esas ve şekil yönünden yaparken anayasa değişikliklerini ise sadece şekil yönünden denetlemektedir. Ancak olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin anayasaya aykırılığı iddiasıyla dava açılmayacağı şeklinde istisnai bir hüküm de yer almaktadır. Bunlardan başka anayasa mahkemesinin bireysel başvuruları sonuçlandırmak, siyasi partilerin kapatılmasına karar vermek ve Cumhurbaşkanı, TBMM Başkanı, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların da aralarında olduğu üst düzey devlet görevlilerini görevleri ile ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan sıfatıyla yargılamak gibi

⁴⁹¹ Tanör, Bülent, Necmi Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, (2.Baskı), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2001, s. 440.

görevleri de bulunmaktadır. Yargılama uzmanlık gerektiren bir faaliyettir. Ancak Anayasa Mahkemesi'nde yargıç olmayan üyeler de bulunmaktadır. Üstelik üst düzey devlet ricalinin yargılanması toplumu direkt etkileyebilecektir. Bu nedenle bu yargılamanın Anayasa Mahkemesi ve Yargıtay üyelerinden meydana gelen özel bir kurul tarafından yapılmasının daha uygun olacaktır⁴⁹².

Anayasa mahkemesinin üye sayısı 2017 yılında yapılan değişiklikle 17'den 15'e düşürülmüştür. Sayının eksilmesi askeri mahkemelerin kapatılması sonucu Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi üyelerinin dışarıda kalması nedeniyle meydana gelmiştir. 15 üyenin 3 ü TBMM tarafından 12 si ise doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir. Yürütmenin oldukça etkin olduğu bu yöntemin kuvvetler ayrılığı ilkesi ile bağdaşmayacağı açıktır. Bu nedenle başkanlık sisteminin prototipi olan ABD'deki gibi denge ve fren mekanizmasının kurulması sağlanarak yürütmenin yaptığı seçimin meclisin onayından geçirilmesi ile problem çözülebilir⁴⁹³. Bu sayede yasama ve yürütmenin uzlaşması ile daha demokratik bir tablo ortaya çıkmış olacaktır.

3.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Değerlendirilmesi

Türkiye özellikle 1982 anayasası ile birlikte yürütmenin güçlendirilmesi ve böylece istikrarı sağlama çabalarına sahne olmuştur. Bu çabaların tezahürü olan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, irdelediğimiz başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter hükümet sistemleri ile karşılaştırıldığında başkanlık sistemine daha yakındır. Başkanlık sisteminin ana vatanı olan ABD'deki federal devlet yapısının ve diğer kültürel özelliklerin Türkiye'den farklı olması, üzerinde çalışılan ve uygulamaya konan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin Türkiye'ye özgü bir nitelik taşımasını gerektirmiştir. Böyle bir düşünce elbette eşyanın tabiatına uygun olandır. Her toplumun kendine özgü sahip olduğu düşünce, kültürel yapı, yaşayış vs. özellikleri bulunmaktadır. Nitekim başkanlık sistemi için örnek olarak gösterilen ABD'de dahi federe devletleri arasında mevcut olan düzenleme farklılıkları nazara alındığında Türkiye'nin patentli

⁴⁹² Atar, Yavuz, "Anayasa Mahkemesinin Yeniden Yapılandırılması", Anayasa Yargısı Dergisi, 2008/25, 93-115, s.23.

⁴⁹³ Doğan, Geyik, 2020, s. 38.

ABD'ye ait olan bir sistemi birebir almasının beklenemeyeceği ve aslında böyle bir uygulamanın problem alanları oluşturma potansiyeline sahip olduğu söylenebilir⁴⁹⁴.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kuvvetler ayrılığı ilkesi değerlendirildiğinde; yasama ve yürütmenin ayrı ayrı halk tarafından seçilmesi bu sistemde kuvvetler ayrılığı ilkesinin katılığını göstermektedir. Bununla birlikte seçimlerin eş zamanlı yapılmasının yasamanın yürütme karşısında zayıf duruma düşmesine sebep olabilecektir. Öte yandan yeni sistemde yasama ve yürütmenin karşılıklı fesih yetkisi ise kuvvetler ayrılığına aykırı bir görüntü vermektedir. Ancak hem karşılıklı fesih yetkisinin hem de seçimlerin eş zamanlı olmasının sistemde tıkanıklığı engelleyici unsurlar olduğu ifade edilmektedir⁴⁹⁵.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, başkanlık sisteminden esinlenerek düzenlenmiştir. Hal böyle olunca bu sistem parlamenter sisteme nazaran kuvvetler ayrılığı ilkesinin katı bir şekilde uygulandığı bir yapı arz etmektedir. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin katılığının gereği olarak da bu sistemde yasama, yürütme ve yargı organları arasında işlevsel ve organik ayrılma söz konusudur. İşlevsel ayrılık yasama, yürütme ve yargı organlarının sadece kendi işlevlerini yerine getirmelerini ve birbirlerinin alanlarına müdahale etmemelerini öngörmektedir. Organik olarak ayrılık ise söz konusu yasama, yürütme ve yargı işlevlerinin farklı organlar tarafından yerine getirilmesini ifade etmektedir⁴⁹⁶. Organik bakımdan ayrılık aynı zamanda yasama ve yürütme organlarının göreve geliş ve görevlerini ifa ederken birbirlerinden bağımsız olmaları anlamına da gelmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama ve yürütme organları arasındaki organik ayrılık klasik başkanlık sisteminden her iki organın birbirini feshedebilmesi yönüyle ayrılmaktadır. Ancak fesih yetkisini kullanan taraf kendisini de feshetmiş olmaktadır⁴⁹⁷.

Kanadoğlu, yeni sistemde Cumhurbaşkanına oldukça geniş yetkiler verilmesiyle beraber klasik Amerikan başkanlık sisteminden uzaklaşıldığını ve denge fren

⁴⁹⁴ Özdağ, Selçuk, "Yerli Millî Sivil ve Demokratik Bir Hükümet Modeli Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ", Yeni Türkiye Dergisi, 2017/1, (94), 351-370, s. 360.

⁴⁹⁵ Köktaş, Ömer Faruk, "Kuvvetler Ayrılığı Bağlamında Anayasalarda Yürütmenin Düzenlenmesi: Karşılaştırmalı Bir Analiz", Journal of Political Administrative and Local Studies , 2020/3, (1), 60-82, s. 73 .

⁴⁹⁶ Keser, 2011, s. 33.

⁴⁹⁷ Gündoğdu, 2019, s. 87.

mekanizmasının bu sistemde ikinci plana atıldığını, yeni sistemin başkanlık sisteminin yozlaşmış bir türevi olduğunu ve bu sistemin hiper başkanlık sistemi olarak nitelendirilebileceğini belirtmektedir⁴⁹⁸. Bu düşüncenin oluşmasına sebep olan en önemli faktör olarak Cumhurbaşkanına verilen kararname çıkarma yetkisi gösterilmektedir⁴⁹⁹. Gözler, daha da iddialı bir ifade kullanarak Cumhurbaşkanlığı sisteminin başkanlık sisteminden çok farklı olduğunu hatta sert kuvvetler ayrılığına dayanan başkanlık sistemi karşısında yeni sistemin kuvvetler birliğini getirdiğini vurgulamaktadır⁵⁰⁰.

Yeni sistemle beraber yürütme organının yetkisinin artırıldığı ve parlamenter sistemdeki konumuna oranla daha da güçlü kılındığı görülmektedir. Bu hususta Akartürk, yeni sistemde yürütmeye ağırlık verilirken diğer organlar ile arasındaki olması gereken denge ve fren mekanizmasının sağlanmadığını, bu durumun iktidarın keyfilliğini ve kötüye kullanılmasını beraberinde getirebileceğini ifade etmektedir⁵⁰¹. Böylece kuvvetler ayrılığı ilkesinin hedefi olan iktidarın sınırlandırılıp bireysel özgürlüklerin korunması amacının tehlikeye düştüğünü belirtmektedir⁵⁰².

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine yapılan eleştiriler karşısında, bu sistemin kuvvetler ayrılığının katı şekilde uygulanmasına dayalı olduğu, yasama, yürütme ve yargı organları arasındaki esnekliği sağlayarak işlevselliğinin artırıldığı, denge-fren mekanizmasıyla da etkin kontrole sahip bir sistem olduğu da belirtilmektedir⁵⁰³. Cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan seçilmesi meşruiyetini artırırken, yasama mensuplarının da artık sadece yasama faaliyetlerinde bulunacak olması kuvvetler ayrılığına önemli katkı sağlamaktadır.

Cumhurbaşkanının partili olması yeni sistemin eleştiri odaklarından biri olmuştur. Özellikle devlet başkanı konumunda bulunan Cumhurbaşkanının bir partiye mensup olmasının kaygılara yol açabileceği ifade edilmektedir⁵⁰⁴. Belirtmek gerekir ki yasamanın içinden çıkan birinin parti mensubiyetini muhafaza ederek yürütmenin başı olması

⁴⁹⁸ Kanadoğlu, Korkut, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, İstanbul, 2018/2, (91), 637-651, s. 638.

⁴⁹⁹ A.g.e.

⁵⁰⁰ Gözler, 2017, s. 21.

⁵⁰¹ Akartürk, Ekrem Ali, "2017 Anayasa Değişikliğinin Parlamentosuzlaştırma Etkisi Üzerine", Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2020/17, (1), 1-25, s. 5.

⁵⁰² Akartürk, 2017, s. 6.

⁵⁰³ Gül, Cengiz, Demokrasi Teorisi Açısından Başkanlık/Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Demokratiklik Değeri, (1.Baskı), Adalet Yayınevi, Ankara 2019, s. 345,346.

⁵⁰⁴ Kaya, 2017, s. 44.

kuvvetler ayrılığı ilkesinin amaçlarıyla bağdaşmamaktadır. Buna karşın devlet başkanlığı sıfatının yanında hükümetin de başı olan, parlamenter sistemdeki seramonik konumunun aksine oldukça aktif bir role sahip olan, siyasi partilerce aday gösterilen ve seçim kampanyası yürüten Cumhurbaşkanı'nın partisiz olmasının beklenemeyeceği bunun aksinin hükümet sisteminin doğasına da aykırı olacağı savunulmaktadır⁵⁰⁵. Önemli olan partizanca davranılmamasıdır. Burada partili başkan olgusunun yeni icat edilmiş bir durum olmadığını da söylemek gerekir. Keza ABD dâhil başkanlık sistemi ile yönetilen bazı ülkelerde başkanın parti başkanı olmasa da parti üyesi olduğu belirtilmelidir⁵⁰⁶. Bu ülkelerde de yine tarafsızlık hususunda başkan partizanca davranmaması gerektiğini bilmekte ve aksi halde siyasi sonucuna katlanmaktadır⁵⁰⁷.

Yeni hükümet sistemine geçilmesiyle birlikte yürütmenin parlamenter sistem zamanında sahip olduğu istisnai düzenleme yetkisi artık asli bir yetki haline gelmiştir. Bu yenilik yürütmenin yasama karşısında oldukça güçlendirildiğini göstermektedir⁵⁰⁸. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin gereği olarak düzenleme yapma yetkisi yasama organına ait olmakla birlikte uygulamada işlemlerin çabucak görülmesi amacıyla yürütmeye de istisnai ve sınırlı yetkiler verilmektedir. Nitekim parlamenter sistem zamanında yürütme düzenleyici işlem yapabilmekte, fakat bunun için yasamadan yetki kanunu çıkarılmaktaydı. Yeni sistemle birlikte ise yürütme, yasama organından yetki almadan doğrudan anayasadan aldığı yetkiyle düzenleyici işlem yapabilmektedir⁵⁰⁹. Anayasa değişikliğinden önceki dönemde hem yürütmenin bizatihi kendisi hem de yürütmenin düzenleme yapma yetkisi türevsel bir niteliğe sahipken yeni sistemle birlikte yürütmenin kendisi ile birlikte düzenleme yapma yetkisi de asli bir yetki niteliğine kavuşmuştur. Yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı'nın düzenleyici işlem yapma konusunda asli yetkiye sahip olması gerçekten Türk Hukuku açısından devrim niteliğindedir⁵¹⁰.

Yürütme organına verilen özellikle Cumhurbaşkanlığı kararnameleri bağlamında düzenleme yapma yetkisinin yasamanın asliliği, genelliği ve devredilmezliği üzerine etkisi hususunda; yasama organı aslilik niteliği gereği araya herhangi bir organ veya işlem

⁵⁰⁵ Küçük, Adnan, ABD ve Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi ve Uygulamaları, (1.Baskı), Adres Yayınları, Ankara 2019, s. 392'den aktaran, Gül, 2019, s. 385.

⁵⁰⁶ Gül, 2019, s. 385.

⁵⁰⁷ Gül, 2019, s. 384-386.

⁵⁰⁸ Yeniay, Yeniay, 2019, s. 108.

⁵⁰⁹ Yeniay, Yeniay, 2019, s. 107.

⁵¹⁰ Yeniay, Yeniay, 2019, s. 109.

girmeden yine düzenleme yapabilmektedir. Bu sebeple Cumhurbaşkanına verilen düzenleme yapma yetkisinin yasamanın asliliğine etkisi bulunmamaktadır. Bununla birlikte yasama ve yürütme asli düzenleme yapma yetkisini birlikte kullanmaktadır⁵¹¹.

Diğer yandan yasamanın istediği konuda düzenleme yapabilme yetkisi anlamına gelen yasamanın genelliği için yürütmeye verilen münhasır yetkinin, yasamanın genelliğine getirilen istisna olduğu görülmektedir. Bu nedenle yasama organının sahip olduğu yasama yetkisinin genelliği devam etmektedir⁵¹².

Yasamanın kanun veya eşdeğer işlem yapma yetkisinin devredilememesi şeklinde belirtilen yasamanın devredilmezliği için ise, yürütmeye verilen düzenleme yapma yetkisinin anayasadan kaynaklanması sebebiyle yasama yetkisinin devrinin söz konusu olmadığı ifade edilmektedir⁵¹³.

Başkanlık sistemine yönelik olarak Ergun Özbudun, bu hükümet sisteminin parlamenter hükümet sisteminde bulunan fesih ve güvenoyu gibi kilitlenmeleri engelleyecek araçlara sahip olmaması nedeniyle siyasal istikrarın tehlikede olduğunu belirtmektedir⁵¹⁴. Yine Linz de başkanlık sisteminde parlamenter sistemdeki güvensizlik oyununa benzer şekilde başkan ile diğer organlar arasında çıkacak problemleri çözen mekanizmanın bulunmadığını belirtmektedir⁵¹⁵. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise söz konusu kilitlenmeleri gidermek amacıyla karşılıklı fesih yetkisinin verilmesi dikkat çekicidir. Başkanlık sisteminde katı bir şekilde uygulanan görev süresi nedeniyle yasama ve yürütme arasında çıkabilecek sürtüşmelerden ötürü sistem kilitlenmekte ve siyasal istikrar zedelenmektedir. Böyle bir olumsuzlukla karşılaşmak istenmemesi nedeniyle yasama ve yürütmenin birbirini feshetme yetkisi verilmiştir. Ancak bu farklılık Cumhurbaşkanlığı sisteminin başkanlık sisteminden uzaklaştığını da göstermektedir.

Yeni sistem, yasamanın yürütmeyi denetleme yolları bakımından başkanlık ve parlamenter sistem arasına konumlandırılabilir. Nitekim parlamenter sistemde yasama

⁵¹¹ Özyar, 2021, s. 179.

⁵¹² Yeniay, Yeniay, 2019, s. 117.

⁵¹³ Doğan, Bayram, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi Bağlamında Değerlendirilmesi", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2020/28, (3), 965-1003, s. 975,984.

⁵¹⁴ Özbudun, Ergun, <<http://www.birarada.org/tr/22645/Prof-Dr-Ergun-Ozbudun-Huk-met-Sistemi-Tartismalari>>, (25.09.2020).

⁵¹⁵ Linz, J. J., The Perils of Presidentialism, Journal of Democracy, 1/1990, (1), 51-69'den aktaran, Özmen, 2018, s. 74.

organın kullandığı, 1982 anayasasındaki ifadeyle bilgi edinme ve denetim yolları; soru(sözlü soru-yazılı soru), genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensoru şeklinde sıralanabilir⁵¹⁶. ABD başkanlık sisteminde yasama organı, başkanı meclis araştırması ve impeachment yolları ile denetleyebilmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise yasamanın denetim araçları ABD başkanlık sisteminden daha geniştir. Nitekim parlamenter sistemde yer alan gensoru ve sözlü soru dışında denetim araçları korunmuştur. Bununla birlikte gensoru ve sözlü soru yasama ve yürütmenin iç içe geçtiği parlamenter hükümet sistemine özgü denetim yolları olarak gösterilmektedir⁵¹⁷.

Görülmektedir ki yasama organının yürütmeyi denetleme biçimi hükümet sistemlerine göre farklılık göstermektedir. Parlamenter sistemde, yürütme yasamanın içinden çıktığı için bakanlar kurulunun yasama organına karşı sorumluluğu bulunmaktadır. Bunun sonucunda ise yasama organının yürütme organı üzerinde oldukça etkili denetim yetkisi bulunmaktadır. Nitekim yasama organı, gensoru yolu ile bakanlar kurulunun görevine son verebilmektedir. Başkanlık sisteminde ise yasama ve yürütme organı birbirinden net bir şekilde ayrıldığı ve her iki organ da meşruiyetini doğrudan halktan aldığı için yürütmenin yasamaya karşı sorumluluğu bulunmamakta ve yasamanın denetimi parlamenter sisteme göre zayıf kalmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ise başkanlık sistemine göre yasama organına yürütmeyi denetlemek üzere daha fazla yetki vermiştir. Bu yönüyle yeni sistemin hükümet sistemleri sınıflamasında ve anayasa hukuku literatüründe kendisine ayrı bir yer bulacağı ifade edilmektedir⁵¹⁸.

Siyasal partilerin günümüzde oldukça güç kazanmaları ve belirleyici olmaları nedeniyle kuvvetler ayrılığı ilkesinin hükümet sistemleri üzerinde uygulanmasında güçlükler sebep olmaktadır. Bu nedenle yasama ve yürütme organları arasındaki ayırım siyasi partilerin egemenlikleri nedeniyle şekilsellikten öteye gidememektedir. Özellikle parlamenter hükümet sisteminde bu durum net bir şekilde görülmektedir. Gözübüyük, bu nedenle kuvvetler ayrılığı ilkesinin gerçekleşmesini başkanlık sisteminde daha fazla

⁵¹⁶Bakırcı, Fahri, Yüksel Yalova, "TBMM'nin Denetim Yetkisinin Gelişimi Üzerine Parlamenter Sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Sözlü Soru Önergesi", Viraverita E-Dergi: Disiplinlerarası Karşılaşmalar, 2021, (13), s. 355.

⁵¹⁷ Dönmez, Gökhan, "2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Türkiye'de Meclis Soruşturması", Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2020/25, (42), s. 41.

⁵¹⁸Akçay, 2010, s. 52-56.

mümkün görmektedir⁵¹⁹. Nitekim yasama ve yürütme organları arasındaki ayırım belirgindir ve başkan her zaman kongreden istediği desteği görememektedir. Diğer yandan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin eksiklerine rağmen, başkanlık sisteminden esinlenmesi bu bağlamda avantaj olarak görülebilir.

Başkanlık sistemini referans alan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme güçlü kılınırken çeşitli denge ve fren mekanizmaları ile yasama ve yürütmenin kendi sınırlarını ihlal etmelerinin önüne geçilmesi hedeflenmektedir. Zira söz konusu ihlalleri engelleyecek kurumsallaşmış mekanizmaların bulunmaması halinde yürütmenin başındaki başkanın iktidarını kişiselleştirme riski göz ardı edilmemelidir. Bununla birlikte sistemde tıkanmanın olması halinde yasama ve yürütme erklerinden herhangi birinin seçimleri yenileme kararı alması halinde çözüm için doğrudan halka başvurulması etkili ve demokratik bir yol olarak kendini göstermektedir. Buna karşın erklerin bu yolla birbirlerinin varlıklarını sona erdirmeleri kuvvetler ayrılığının saf başkanlık sistemindeki kadar katı olmadığı sonucunu doğurmaktadır⁵²⁰.

⁵¹⁹ Gözübüyük, 2007, s. 81.

⁵²⁰ Gül, 2019, s. 354, 355.

SONUÇ

Liberal siyaset felsefesinin bir ürünü olan ve anayasa hukukunun taşıyıcı kolonlarından biri olan kuvvetler ayrılığı ilkesi baskıcı monarşik rejimlerin uyguladığı hak ihlallerini saf dışı bırakmak için kişi hürriyetlerini güvence altına alma çabalarının sonucu olarak ortaya çıkmıştır. İktidarın keyfi uygulamalarının önüne geçilmesi için kuvvetler ayrılığı önemli bir faktör olmuştur. Bu gayenin gerçekleşebilmesi için de devletin temel erkleri birbirinden bağımsız bir şekilde işletilmelidir.

Türk anayasa tarihinde, yürütme organının güçlendirildiği ve kuvvetler ayrılığı ilkesi özelinde, kuvvetler birliğinden kuvvetler ayrılığına doğru bir yönelmenin olduğu görülmektedir. Tarihi olarak 1921 yılında yürürlüğe giren ve Teşkilat-ı Esasiye olarak bilinen anayasa ile birlikte, 1924, 1961 ve 1982 anayasaları ve bunların yanında 1971, 1973 ve 2007 yıllarında yapılan anayasa değişiklikleri de önemli köşe taşları olmuştur. 1982 anayasası ile birlikte yürütmenin yasama karşısındaki gücü belirgin şekilde artırılmıştır. 2017 yılında kabul edilen anayasa değişikliği ise gerek hükümet sisteminin değişmesi gerek de yasama ile yürütme arasındaki yetki paylaşımı bakımından anayasa hukuku tarihimizin geçirdiği bu serüven içerisinde çok önemli bir dönüm noktası olmuştur.

Literatürde demokratik olarak kabul edilen üç temel hükümet sisteminden söz edilebilir. Bunlar: başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistemlerdir. Söz konusu hükümet sistemleri kuvvetler ayrılığı ilkesini göz önünde tutan kurallar içerseler de yarı başkanlık ve parlamenter sistemin kuvvetler ayrılığı konusunda esnek bir yapı arz ettiği görülmektedir. Özellikle parlamenter hükümet sistemlerinde kuvvetler ayrılığının gereği olarak birbirinden ayrılması gereken yasama ve yürütme organları iç içe geçmiş durumdadır. Başkanlık sistemi ise kuvvetler ayrılığının sert bir şekilde uygulandığı ve yasama ile yürütme organlarının birbirinden net bir şekilde ayrıldığı sistemi ifade etmektedir. Ancak belirtmek gerekir ki söz konusu hükümet sistemleri, ülkelerin sosyal ve kültürel özellikleri sebebiyle ülkeden ülkeye farklılaşabilmektedir. Nitekim ülkemizde 1982 anayasasında düzenlenen ve klasik parlamenter sistemde sembolik olması gereken

Cumhurbaşkanına verilen kritik yetkilere bakıldığında parlamenter sistemden oldukça uzaklaşıldığı görülmektedir.

Parlamenter sistemde yasama ve yürütme organlarının iç içe geçmiş olması bu hükümet sisteminin kuvvet ayrılığını gerçekleştirmede başarılı sonuçlar verememesinin önemli nedenlerindedir. Ülkemiz özelinde parlamenter sistemin ortaya çıkardığı koalisyon hükümetleri deneyimi, istikrarsız ve zayıf yönetimleri beraberinde getirmiştir. Böyle bir yapıya demokratik dışı müdahalelerin de kolaylıkla etki etmesi eski sistemin demokratik değerlerden uzaklaşmasına kapı aralamıştır. Özellikle sorumsuz olan Cumhurbaşkanına oldukça önemli yetkilerin verilmiş olması parlamenter sistemin sorgulanmasını hızlandırmıştır. Parlamenter sistemin yol açtığı kronik sorunlar yeni sisteme zemin hazırlamıştır. Böylece dış müdahalelere karşı dirençli, demokratik değerleri koruyan ve bunun sonucunda istikrarı sağlamayı amaçlayan yeni sistem arayışları güçlenmiştir. Buradan hareketle Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin getiriliş amacı bir cümleyle ifade edilecek olursa, parlamenter sistemin ürettiği krizleri aşmak ve saf başkanlık sistemindeki zayıflıkları gidermek suretiyle yeni krizlerin yaşanmasına engel olup istikrarlı bir yönetim sağlamaktır.

Devleti meydana getiren yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri üçlü sacayağı gibi ülkeyi ayakta tutmaktadır. Bu organlar birbirlerinin alanına müdahale edemedikleri gibi birbirinden tamamen kopukta değildirler. Ülkeler hangi hükümet sistemini seçerlerse seçsinler erkler arasında daima iletişim kanalları açık tutulmalı, işbirliği ve koordinasyon sağlanmalıdır. Kuvvetler ayrılığı ilkesi ile erkler birbirinden ayrı ve bağımsız hareket edebilirken aynı zamanda birbirini tamamlayan yapboz parçası gibi sorunların çözümünde işbirliği yapmak durumundadır. Yürütmenin güçlendirilme çabalarının yanında iktidarın sınırlandırılması unutulmamalı ve kuvvetler ayrılığının hedefi olan iktidarın keyfiliğinin önlenmesi için erkler arasında denge ve denetim araçları işlevsel şekilde kurulmalıdır.

Yeni hükümet sistemi her ne kadar “Cumhurbaşkanlığı sistemi” şeklinde adlandırılmışsa da, aslında bu sistem başkanlık sistemine göre tasarlanmıştır. Ancak başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerde yaşanan kriz ve tikanıklıkların yaşanmaması için sistem üzerinde bazı oynamalar yapılmıştır. Başkanlık sistemi örnek alınarak tasarlanan yeni sistemde ülkenin ihtiyaçlarına göre eklenen ve çıkarılan mekanizmalar

yer almaktadır. Bu sebeple yeni sistem üç ana hükümet sistemiyle birebir uyuşmamaktadır. Bununla beraber üç hükümet sisteminden de faydalanılmış ve kendine özgü bir sistem oluşturulmuştur. Bu nedenle yeni sistemin adı için Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ifadesini kullanmak daha doğru olacaktır.

Başkanlık sisteminin doğduğu yer olan ABD, federal bir sisteme ve bunun sonucu olarak da çift meclisli bir yapıya sahiptir. Ancak Türkiye'nin üniter ve tek meclisli bir yapıya sahip olması, baştan Cumhurbaşkanlığı sisteminin ABD'deki klasik başkanlık sisteminden farklı olacağını göstermiştir. Bununla birlikte ABD'de yürütmeye adeta kök söktüren bir parlamentonun varlığı karşısında ülkemizdeki sistemde parlamentonun etkisi hafifletilmiştir. Bu farklılığın sebebi ise ABD'de yasama ile yürütme arasında yaşanabilen sistem tikanıklıklarının ülkemizde yaşanmaması ve sistemin akışkan ve istikrarlı bir şekilde yürütmesinin sağlanması düşüncesidir. Nitekim ABD'deki yasama ve yürütme arasında çıkan krizlerin sistemi uzun süreler tıkadığı bilinmektedir. Ancak burada kriz yaşanmaması ve sistemin işlemesi uğruna demokrasi ve kuvvetler ayrılığı ilkesinden tavizlerin verilip verilmediği sorgulanmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı sisteminin şu ana kadarki uygulamasına bakıldığında, sistemin işlerliğinde Cumhurbaşkanı ile meclis çoğunluğunun aynı partiden olmasının yapılan işlemlerde akışkanlık sağladığı görülmektedir. Bu sayede Cumhurbaşkanı, kararnamelerini engellemelere uğramadan çıkarabilmekte ve aynı zamanda meclisten de istediği yasaların çıkarılmasını sağlamaktadır. Buna karşın Cumhurbaşkanı ile meclis çoğunluğunun farklı partiden olması senaryosunda yürütmenin hareket alanı azalacağı gibi Cumhurbaşkanı her istediği kararnameyi ve kanunu çıkarmada zorluk yaşayabilecektir. Bununla birlikte yasama ile yürütmenin aynı partiden olduğu bir görüntü organların birbirinden net bir şekilde ayrıldığı sert kuvvetler ayrılığının uygulandığı başkanlık sistemlerine aykırı bir durumdur. Çünkü yasama ve yürütmenin iç içe olduğu ve özdeşleştiği hükümet sistemi sert kuvvetler ayrılığına dayalı başkanlık sisteminden ziyade parlamenter sistemi anımsatmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama ve yürütme organlarının ayrı ayrı seçilmesi, yürütmenin sorumluluğunun yasamaya karşı olmaması ve türevsel bir yürütme yerine doğrudan halk tarafından seçilen asli yetkilere sahip yürütmenin varlığı sert kuvvetler ayrılığı ilkesine uygundur. Ancak yasama ve yürütmenin sistem tikanıklığını

çözme hedefi doğrultusunda birbirini seçime götürebilmesi sert kuvvetler ayrılığı ilkesinden ziyade parlamenter sistemlerde benimsenen yumuşak kuvvetler ayrılığını akıllara getirmektedir. Aynı zamanda yasama ve yürütmenin birbirinin görevine son vermeleri bu sistemin başkanlık sistemi olarak nitelendirilemeyeceğini, farklı ve kendine özgü bir sistem olduğunu göstermektedir.

16 Nisan 2017 tarihinde halk tarafından kabul edilen anayasa değişiklikleri ile Türk hukukuna Cumhurbaşkanlığı kararnameleri girmiştir. Bu kararnameler sayesinde yürütme artık sınırları olsa da yasama organına ihtiyaç duymadan düzenleme yapabilecektir. Böylece anayasa değişikliğinden önceki dönemde türevsel ve ikincil olan yürütmenin düzenleme yapma yetkisi yeni dönemde asli bir niteliğe kavuşmuştur. Yürütmenin asli yetkiye sahip olması birçok endişeyi beraberinde getirmiştir. Ancak yürütmenin çıkaracağı kararnamenin parlamento tarafından çıkarılacak kanun ile bertaraf edilebilmesi yürütmenin tek kuvvet olmasının önüne geçmektedir. Öte yandan yürütme yetkisinin kanunlara uygun şekilde kullanılmasını ifade eden anayasanın 8. maddesi ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunların ilişkisini düzenleyen anayasanın 104. maddesi birlikte değerlendirildiğinde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hiyerarşik olarak kanunların altında yer aldığı sonucuna varılabilir. Bununla birlikte Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak kararnameler için sınırların daha da netleştirilmesi faydalı olacaktır.

Parlamenter sistemden daha katı bir kuvvetler ayrılığı benimsenmesi karşısında Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yargı alanında eksik ve düzeltilmesi gereken hususların bulunduğu görülmektedir. Yargının ayrı bir erk şeklinde belirlenmiş olması kuşkusuz bağımsızlığı için yeterli değildir. Yasama ve yürütmenin etkisi ve denetiminde olan bir kuvvet tarafsız ve bağımsız olamayacaktır. Kuvvetler ayrılığı ilkesine göre en baştan bağımsız olması gereken yargının bu niteliğine uygun düzenleme yapılması daha demokratik bir yapı sağlayacaktır. Bu nedenle yargı mensuplarının bağımsızlığı ve tarafsızlığının sağlanması ve diğer iki kuvvetin yargıya müdahale edememesi yargının sadece teoride kalmayıp pratikte de ayrı bir kuvvet olmasını sağlayacaktır. Özellikle Hâkimler ve Savcılar Kurulu(HSK) ile Anayasa Mahkemesine üyelerin belirlenmesi sürecinde kuvvetler ayrılığının gereği olarak yargı kurullarının oluşumunda yasama ve yürütmenin etkin role sahip olmadığı ve çoğulcu bir yapının oluşturulması, yargı erkinin diğer erklerle olan sınırlarını da belirgin hale getirecektir.

Yeni sistem halkın iradesinin yansması açısından değerlendirildiğinde parlamenter sisteme göre daha etkindir. Zira yasama organı ile yürütmenin ayrı ayrı seçilmesi, halk tarafından her iki organın performansını ayrı ayrı değerlendirme fırsatı vermektedir. Oysa parlamenter sistemde halkın genel oyu ile sadece parlamento belirlenebilmekte iken yürütme halk tarafından doğrudan belirlenememektedir. Özellikle koalisyon hükümetlerini oluşturan partilerin başarsız dönemlerde sorumluluktan kurtulmak gayesiyle başarsızlığın sebebi olarak birbirlerini göstermeleri halkın faturayı kime keseceğini belirsiz hale getirmektedir.

2017 yılında yapılan anayasa değişiklikleri eleştirilere rağmen Türkiye için bir fırsat olmuştur. Türkiye 1876 Kanuni Esasi'den bugüne kadar askeri darbe ve muhtıralar sonucu veya tek parti dönemindeki meclis tarafından yapılan anayasalarla yönetilmiştir. Tek istisnası ise 2 yıl kadar ayakta kalabilen 1921 anayasası olmuştur. Ancak son anayasa değişikliğiyle beraber toplum kendi geleceğini belirleyebilme fırsatını yakalamıştır. Bu yönüyle bakılacak olursa anayasayı değiştirme yetkisinin artık pratikte de halk tarafından kullanılıyor olması Türkiye için tarihi bir kavşak olmuştur.

Görülmektedir ki, ülkenin iyi yönetilebilmesi ve işlerin hızlı yürümesi için ülkeler farklı hükümet sistemleri uygulamaktadır. Ancak unutulmamalıdır ki ülkemizde ve diğer ülkelerde uygulanmakta olan demokratik hükümet sistemlerinin başarısında, uygulanan hükümet sisteminin işlevselliği ve erkler arasındaki uyum ve işbirliği önemli bir faktördür. Bununla birlikte esasen o ülkedeki toplumun demokrasi bilinci ve yine o toplumun içinden seçilerek gelen yöneticilerin toplumun demokrasi taleplerine uyumlu icraatlar yapması da önemli bir etkindir. Böylece kurgulanacak olan yönetim biçimi de daha demokratik olacaktır.

Sonuç olarak ideal devlet arayışları ülkemiz özelinde de süregelmiş ve bu kapsamda devletin hızını ve etkinliğini arttırmak temel gaye olarak görülmüştür. Bunu sağlamak için yürütme organı üzerinde ehemmiyetle durulmuştur. Yürütme organını glendirme çabaları çerçevesinde anayasada birçok değişiklik yapılmıştır. 2017 yılında Cumhurbaşkanlığı sisteminin getirilmesi ise bütün bu gayretlerin zirvesi niteliğindedir. Yeni sistemde kuvvetler ayrılığı ilkesi ABD başkanlık sistemindeki gibi katı olmamakla birlikte parlamenter sisteme göre daha katı bir tarzda uygulanmaktadır. Demokrasi düzeyi için önemli bir kıstas olan kuvvetler ayrılığının yeni sistemde daha da belirginleşmesi için

yasama, yürütme ve yargı organların arasındaki denge ve işbirliğini arttırıcı düzenlemelere ihtiyaç duyulduğu görülmektedir. Yapılacak düzenlemelerle birlikte, erklerin birbiriyle olan sınırları netleşerek kuvvetler ayrılığı ilkesi yeni sistemdeki problem alanlarını ortadan kaldıracaktır.



KAYNAKÇA

- Acar, H., "Aristoteles'te Uygulanabilir En İyi Rejim Olarak Anayasal Yönetim (Politeia) Kavramı", *Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 9/2018, (16), s. 2217-2223.
- Akartürk, E. A., "2017 Anayasa Değişikliğinin Parlamentosuzlaştırma Etkisi Üzerine", *Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 17/2020, (1), s. 1-25.
- Akçay, E., "Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Siyasi Denetim: İdarenin TBMM Tarafından Denetlenmesi", *Ombudsman Akademik*, 2010, (5), s. 37-68.
- Akgül, M. E., (2015), *Hükümet Sistemleri Tartışması ve Türkiye Örneği*, (1.Baskı), Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara.
- Akgül, M. E., "Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerindeki Anlamı", *Ankara Barosu Dergisi*, 68/2010, (4), s. 79-103.
- Akkoyun, T. , "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Tarihi Değeri", *Ombudsman Akademik*, 5/2018, (9), s. 181-201.
- Aktan, C. C., " İdeal Bir Siyasal Yönetim Arayışı ve Anayasal Demokrasi", *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 8/2016, (2), s. 1-20.
- Aktan, C. C., *Sivil Toplum İçin İdeal Devlet*, <<http://www.canaktan.org/yeni-trendler/devlet-felsefe/ideal-devlet.htm>>, (30.09.2021).
- Aktaş, H. E. , "Hükümet Sistemlerinin Tıkanma Noktaları ve Alternatif Çözüm Yolları", *Atatürk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 6/2016, (1), s. 210-227.
- Akyılmaz, B., "Tarihi Gelişim İçinde ve Özellikle Montesquieu'de Kuvvetler Ayrılığı", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Prof. Dr. Halil CİN'e Selçuk Üniversitesinde 10. Hizmet Yılı Armağanı, 1995, s. 43-60.
- Akyılmaz, C., "2017 Anayasa Değişikliğine Göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 23/2019, (1), 191-207.
- Alkan, H., (2015), *Yarı Başkanlık ve Türkiye'de Sistem Sorunu*, (1.Baskı), Mans Medya Yapım Yayın, Ankara.
- Alkan, H., "Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Kurumsal Özellikleri ve Demokratikleşme Sürecine Olası Etkileri", *Türkiye İletişim Araştırmaları Dergisi*, 2018, Özel Sayı, s. 139-153.
- Amerika Birleşik Devletleri Anayasası, <<https://tr.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/91/abd-anayasasi.pdf>>, (09/09/2021).
- Arıkan, C., (2011), *Türk Anayasa Hukukunda Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi*, (Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi, Kamu Hukuku anabilim Dalı, Ankara.

- Arpacı, I., A., Baharçiçek, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Ne Diyor? Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine İlişkin Bir İçerik Analizi", Ombudsman Akademik , 2020, (12) , 31-70.
- Arslan, A. , "Fransız Devrimi ve 1789 Fransız Yurttaş ve İnsan Hakları Bildirisi", Genç Hukukçular Hukuk Okumaları Birikimler 4, 2013, s. 9-27.
- Arslan, R. (2013), Demokratik Yönetim Sistemleri, (1.Baskı), Dora Yayınları, Bursa.
- Atar, Y., (2018), Türk Anayasa Hukuku, (12. Baskı), Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Atar, Y., "Anayasa Mahkemesinin Yeniden Yapılandırılması", Anayasa Yargısı Dergisi, 25/2008, s. 93-115.
- Atar, Y., "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi", Anayasa Yargısı Dergisi, 36/2019, (1), s. 241-259.
- Aydın, R., (2017), *Hükümet Sistemleri ve Siyasi Partiler: Başkanlık, Yarı - Başkanlık ve Parlamenter Sistemler*, (Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Ankara.
- Aydoğdu, Y., "Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı İşlemleri", Düzce Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 9/2019, (1), s. 85-92.
- Ayten, Y., (2018), *Türkiye'nin Siyasi Sistem Arayışı Üzerine Başkanlık Sistemi, ABD-Türkiye Kıyaslaması ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi*, (Yüksek Lisans Tezi), Bahçeşehir Üniversitesi, Küresel Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Yüksek Lisans Programı, İstanbul.
- Bakırcı, F., Y., Yalova, "TBMM'nin Denetim Yetkisinin Gelişimi Üzerine Parlamenter Sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Sözlü Soru Önergesi", Viraverita E-Dergi: Disiplinlerarası karşılaşmalar, 2021, 13, s. 352-395.
- Başcı, G., "1808 Sened-i İttifak ve 1839 Tanzimat Fermanınının 1215 Magna Carta ile Anayasacılık ve İnsan Hakları Açısından Karşılaştırılması", Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi , 2021, (46) , 227-242.
- Bayraktarlı, İ. Y. , (2015), Alman Siyasal Sisteminde Erklar ayrılığı Bağlamında Yargı ve Siyasal Erkin Yakın İlişkisi, (2.Baskı), Yetkin Yayınları, Ankara.
- Bektaş, E., "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama-Yürütme İlişkisi ve Bu Sistemin Türkiye Demokrasisine Etkileri", Yasama Dergisi, 2019, (39) , 199-218.
- Bezci, B., "Demokrasi ve Başkanlık Sistemi", Yönetim Bilimleri Dergisi , 3/2005, (2), s. 77-92.
- Bilgin, M. , "Parlamenter Sistemin Doğduğu Ülke: İngiltere", Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Parlamenter Sistem Almanya, Güney Afrika, Hindistan, İngiltere, İtalya ve Japonya Örnekleri", TBMM Araştırma Merkezi Başkanlığı, 8/2015, s. 183-228.
- Bilir, F., "Türkiye'ye Özgü Yeni Bir Hükümet Modeli: Cumhurbaşkanlığı Sistemi", Yeni Türkiye Dergisi, 94/2017, s. 1-6.

Boztepe, M. , "Olağanüstü Hal Rejiminde Yürütmenin Düzenleyici Bir İşlemi olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve OHAL Kanun Hükmünde Kararnameleri ile Mukayesesi", Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, 1/2018, (3) , 378-395.

Can, O., Sosyal Bilimler, <<https://www.sosyalbilimler.org/osman-can-kaleme-aldi-anayasa-degisikligi-teklifine-dair-degerlendirme/>>, (02.05.2020).

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, <<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf>>, (16, 09, 2021)

Çağlar, N., "Avantaj ve Dezavantajlarıyla Parlamenter Hükümet Sistemi", Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 19/2017, (4), s. 111-117.

Çelik, B., (2017), ABD Başkanlık Sistemi ve Amerikan Siyasetinde Erkların İlişkisi, (Yüksek Lisans Tezi), Bahçeşehir Üniversitesi, Küresel Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Programı, İstanbul.

Çelik, D. B., (2018), "16 Nisan Anayasa Değişikliği ve Yeni Hakimler ve Savcılar Kurulu Üzerine Bir Değerlendirme", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 73/2018, (4), 1057-1094.

Çelik, İ., "Kuvvetler Ayrılığı: Bir İndirgeme ve Dönüşüm", Liberal Düşünce Dergisi, 2011, (64), s.135-159.

Çolak, Ç., "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Yetkisinin Amerikan Sistemi Üzerinden Karşılaştırmalı Analizi", Strategic Public Management Journal, 3/2017, (özel sayı), s. 51-65.

Demirbağ, C., "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama Organı, Yasama Süreci ve Yasama Sürecinde Yasama-Yürütme İlişkisi", Yasama Dergisi , 2019, (39) , 13-50.

Doğan, İ., (2015), Sivil Toplum Anlayışı ve Siyasal Sistemler, (4.Baskı), Astana Yayınları, Ankara.

Doğan, B., A. F., Geyik, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kuvvetler Ayrılığı İlkesi", Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 10/2020, (2) , s. 19-46.

Doğan, B., "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi Bağlamında Değerlendirilmesi", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 28/2020, (3) , s. 965-1003.

Dönmez, G., "2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Türkiye’de Meclis Soruşturması", Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 25/2020, (42), s. 39-66.

Duman, B., "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri; Hukuki Niteliği, Rejimleri, Denetimi ve Mukayeseli Hukukta Yeri", Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 5/2019, (2), 537-592.

Coşkun, Ş., Ş., Davut, "Cumhurbaşkanının Seçimi, Yetkileri ve Görevleri Açısından Türkiye ve Fransa’nın Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi", Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi , 0/2013, (3) , 182-229.

- Duyar, M., (2011), *Kuvvetler Ayrılığı Siyasal İstikrar İlişkisi*, (Yüksek Lisans Tezi), Sakarya Üniversitesi, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Sakarya.
- Ekinci, E., "Devrimden Günümüze Fransız Siyasalteminin Evrimi", *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6/2016, (1), s. 149-172.
- Erdoğan, M., (2001), *Anayasal Demokrasi*, (4.Basım), Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Erdoğan, M. (2015), *Anayasal Demokrasi*, (12.Baskı), Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Eren, A., "Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin Değerlendirilmesi", *Anayasa Yargısı Dergisi*, 36/2019, (1), s. 1-72.
- Erol, Ö. F., "Cumhurbaşkanlığı Düzenlemelerinin Yargısal Denetimi", *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyumu*, Marmara Üniversitesi Yayın Evi, İstanbul, 2019, s. 65-87, <
https://openaccess.ihu.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/20.500.12154/674/Erol%2c%20O.F._CB1.pdf?sequence=5&isAllowed=y>, (16.04.2020).
- Fendoğlu, H. T., (2015), *Anayasa Hukuku*, (1. Baskı), Yetkin Yayınları, Ankara.
- Fendoğlu, H. T., (2015), *Türkiye'de Başkanlık Sistemi(Karşılaştırmalı)*, (1.Baskı) Yetkin Yayınları, Ankara.
- Fendoğlu, H. T., "Başkanlık Sistemi", *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* , 3/2016, (1) , s. 39-60.
- Gidersoy, B., "Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Türkiye İçin Geçerliliği", *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9/2017, (19), s. 500-519.
- Gökçe, A. F., "Hibrit Rejimlerde Hükümet Sistemleri ve Demokrasi", *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi (ASSAM-UHAD)-ASSAM International Refereed*, 6/2019, (15), 145-160.
- Gönenç, L., "Hükümet Sistemi Tartışmalarında Başkanlı Parlamenter Sistem Seçeneği", *Güncel Hukuk Dergisi*, 44/2007, s. 39-43.
- Gönenç, L., "Dünya'da ve Türkiye'de Yüksek Yargı Kurulları", <https://www.tepav.org.tr/upload/files/1299852383-2.Dunyada_ve_Turkiye_de_YuksekJargi_Kurullari.pdf>, (07/10/2021).
- Gözler, K., (2000), *Türk Anayasa Hukuku*, (1.Baskı), Ekin Yayınevi, Bursa.
- Gözler, K., (2007), *Devletin Genel Teorisi*, (1.Baskı), Ekin Yayınevi, Bursa.
- Gözler, K., (2009), *İngiltere'de Parlamento Neden ve Nasıl Ortaya Çıktı? Cilt 1*, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara.
- Gözler, K., (2010), *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, (9.Baskı), Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.

- Gözler, K., (2010), Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt 1, (1.Baskı), Ekin Yayınevi, Bursa.
- Gözler, K., (2011), Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt 1, (1.Baskı), Ekin Yayınevi, Bursa.
- Gözler, K., (2011), Türk Anayasa Hukuku Dersleri, (12.Baskı), Ekin Yayınları, Bursa.
- Gözler, K., (2012), Anayasa Hukukunun Genel Esasları, (3.Baskı), Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Gözler, K., (2019), Türk Anayasa Hukuku Dersleri, (Güncellenmiş 23. Baskı), Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Gözler, K., "Elveda Kuvvetler Ayrılığı, Elveda Anayasa: 10 Aralık 2016 Tarihli Anayasa Değişikliği Teklifi Hakkında Bir Eleştiri", Ankara Barosu Dergisi, 4/2016, s.25-36.
- Gözler, K., 2017, Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverland Sistemi mi? 16 Nisan'da Neyi Oylayacağız?, <<http://www.anayasa.gen.tr/neverland.htm>>, (2017, 02, 24).
- Gözübüyük, Ş., (2007), Anayasa Hukuku, (15.Baskı), Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara.
- Gül, C., (2019), Demokrasi Teorisi Açısından Başkanlık/Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Demokratiklik Değeri, (1.Baskı), Adalet Yayınevi, Ankara.
- Gülener, S., (2010), *Anayasa Yargısı-Parlamento İlişkileri Ekseninde Türk Anayasa Mahkemesi'nin Demokratik Meşruluk Sorunu*, (Doktora Tezi), Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- Günel, E., (2015), Hükümet Sistemleri ve Türkiye'de Başkanlık Sistemi Arayışları, (2.Baskı), Hükümdar Yayınları, İstanbul.
- Gürsel, E., " Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütmenin Düzenleme Yetkisi Ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırları", Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 1/2019, (2) , 391-424.
- Hafizoğlu, Y., (2012), *İnsan Hakları ve Kamu Özgürlükleri Bağlamında Anayasa ve Anayasacılık Hareketleri:2001 Anayasa Değişiklikleri*, (Yüksek Lisans Tezi), Mersin Üniversitesi, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Mersin.
- Hüner, M. F., (2011), *Demokrasinin İşleyişinde Yargının Rolü ve Meşruiyeti*, (Yüksek Lisans Tezi), Selçuk Üniversitesi, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Konya.
- İba, Ş., Y., Söyler, "Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları", Anayasa Yargısı Dergisi, 36/2019, 1, s. 195-223.
- Kaan, O., " 2017 Anayasa Değişikliği'nde Yeni Hükümet Sistemi", Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 8/2019, (1), s. 14-28.

- Kaboğlu, İ. Ö., (2005), Anayasa Hukuku Dersleri, (2.Baskı), Legal Yayıncılık, İstanbul.
- Kaboğlu, İ. Ö., (2010), Anayasa Hukuku Dersleri(Genel Esaslar), (6.Baskı), Legal Yayıncılık, İstanbul.
- Kalkar, Ö. Ş., A., (Yemen) Öcal, "Bir İçerik Analizi: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", Balıkesir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi , 1/2020, (2) , s. 1-30 .
- Kama, S., "Parlamentar Hükümet Sistemi Olarak "Westminster Modeli" Britanya Örneği Üzerine Bir Deneme", Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi , 22 /2016, (2) , s. 161-201.
- Kanadoğlu, K., "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, İstanbul, 2/2018, (91), s. 637-651.
- Karakul, S., "Yeni Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2/2015, (2), 63-112.
- Kaşıkkara, M. S., (2009), Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Çerçevesinde Adil Yargılanma Hakkı ve Türkiye, (1.Baskı), Adalet Yayınevi, Ankara.
- Kaya, B., "Türk Tipi Başkanlık Sistemi Önerisinden Partili Cumhurbaşkanlığı Sistemine", Yönetim Bilimleri Dergisi, 15/2017, (30), 27-50.
- Keser, H., "Türkiye ve Başkanlık Sistemi", İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Malatya, 2/2011, (1), s. 23-57.
- Keser, H., F., Niyazioğlu, "Türkiye'de Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu", İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Malatya, 2/2011, (2), s. 119-157.
- Korkmaz, T., "Türkiye Eksenli Bir Hükümet Sistemi Analizi", Akademik Hassasiyetler, 3/2016, (6), s. 43-57.
- Köktaş, Ö. F., "Kuvvetler Ayrılığı Bağlamında Anayasalarda Yürütmenin Düzenlenmesi: Karşılaştırmalı Bir Analiz", Journal of Political Administrative and Local Studies , 3/2020, (1) , s. 60-82 .
- Kuzu, B., (2013), Her Yönü ile Başkanlık Sistemi, (3.Baskı), Ertem Basın Yayın, Ankara.
- Kuzu, B., (2017), Her Yönü ile Başkanlık Sistemi, (1.Basım), Babı Ali Kültür Yayıncılık, İstanbul.
- Küçük, A., B., Doğan, " Türkiye'de 2017 Anayasa Değişikliği Kapsamında Yürütmenin Asli Düzenleme Yetkisi Ve Mahfuz Düzenleme Alanı", Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 9/2019, (1), s. 1-59.
- Lafayette, M., "Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi", <<http://dusuncetarihi.kapadokya.edu.tr/makale/insan-ve-yurttas-haklari-bildirisi-1789.html> > (25/02/2020).

- Locke, J., (2002), *Uygar Yönetim Üzerine İkinci İnceleme: Sivil Toplumda Devlet, Çeviren: Serdar Taşçı - Hale Akman, Metropol Yayınları, İstanbul.*
- Locke, J., (2004), *Hükümet Üzerine İkinci İnceleme, (1.Baskı), Çeviren: Fahri Bakırcı, Ebabel Yayınları, Ankara.*
- Locke, J., (2010), *Hükümet Üstüne İkinci Tez, (1.Baskı), Çeviren: Aysel Doğan, İlyaz İzmir Yayınevi, Ankara.*
- Locke, J., (2016), *Yönetim Üzerine İkinci İnceleme, (3.Baskı), Çeviren: Fahri Bakırcı, Eksi kitaplar Yayınları, Ankara.*
- Memiş, H. H., (2007), *Hükümet Sistemleri, (1.Baskı), Akasya Kitap Yayınları, Ankara.*
- Montesquieu, (2014), *Kanunların Ruhu Üzerine, Çeviren: Şevki Özbilen, (Birinci Baskı), Seçkin Yayıncılık, Ankara.*
- Montesquieu, (2017), *Kanunların Ruhu Üzerine, Çeviren: Berna Günen, (Birinci Baskı), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara.*
- Nacak, O., "Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin Yapısına İlişkin Değerlendirme", *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 23/2021, (3), 1023-1041.
- Nal, S., F., Çirkin, "Halk Egemenliği ve Milli Egemenlik Teorileri Bağlamında Anayasacılık", *İstanbul Hukuk Mecmuası*, 79/2021, (2), 599-635.
- Nomer, M., (2013), *ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri, (1.Baskı), On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.*
- Özbudun, E., (2008), *Türk Anayasa Hukuku, (9.Baskı), Yetkin Yayınları, Ankara.*
- Özbudun, E., (2013), *Türk Anayasa Hukuku, (14.Baskı), Yetkin Yayınları, Ankara.*
- Özbudun, E., (2018), *Türk Anayasa Hukuku, (17.Baskı), Yetkin Yayınları, Ankara.*
- Özbudun, E., <<http://www.birarada.org/tr/22645/Prof-Dr-Ergun-Ozbudun-Huk-met-Sistemi-Tartismalari>>, (25.09.2020).
- Özçelik, E., (2011), *John Locke'un Toplum Sözleşmesi Kuramı ve Anayasacılık, (Yüksek Lisans Tezi), Atatürk Üniversitesi, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Erzurum.*
- Özdağ, S., "Yerli Millî Sivil ve Demokratik Bir Hükümet Modeli Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", *Yeni Türkiye Dergisi*, 1/2017, (94), s. 351-370.
- Özdemir, H., "Türkiye'nin Parlamenter Hükümet Sistemi Tecrübesine Kısa Bir Bakış", *Bingöl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2020, (20), s. 373-400.
- Özdemir, H., (2018), *100 Soruda Hükümet Sistemleri, (1.Baskı), Seçkin Yayıncılık, Ankara.*
- Özdemir, Y., "Cumhurbaşkanı Kararlarının Yargısal Denetimi", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 29/2021, (4), s. 3211-3256.

- Özer, A., (2005), Anayasa Hukuku Genel İlkeler, (2.Baskı), Turhan Kitabevi, Ankara.
- Özer, A., (2016), Anayasa Hukuku, (7.Baskı), Turhan Kitabevi, Ankara.
- Özmen, Y. P., (2018), *Hükümet Sistemlerinin Sosyoekonomik Göstergelere Göre Karşılaştırılması: Latin Amerika, Asya Ve Doğu Avrupa Ülkeleri*, (Doktora Tezi), Gazi Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Ankara.
- Öztürk, N. K., H., Kurt, (2015), Amerikan Başkanlık Sistemi, (1.Baskı), Liberte Yayınları, Ankara.
- Öztürk, N. K., "Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Üst Düzey Memurların Atanması", Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 33/2019, (4), s. 1279-1297.
- Özyar, M., "Mevzuatımızda Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", Ombudsman Akademik, 7/2021, (13) , s. 157-191.
- Polater, Y. Z., "Modern Hükümet Sistemlerinden Yarı-Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği", Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi , 0/2014, (4) , s. 133-175.
- Rousseau, J.J., (2016), Toplum Sözleşmesi, Çeviren: Vedat Günyol, (15.Baskı), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.
- Sartori, G., (1997), Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği: Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine bir İnceleme, Çeviren: Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Sobacı, M. Z., Ö., Köseoğlu, (2018), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Düzey Yöneticiler, Seta Yayınları, İstanbul.
- Söyler, Y., "3 Sayılı Cumhurbaşkan Kararnamesine Göre Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kimdir", ASBÜ Hukuk Fakültesi Dergisi, 1/2020, s. 59-110.
- Şahin, L., Ş., Nişancı, "Hükümet Sistemlerinin Yönetimin Boyutları Bağlamında Değerlendirilmesi", Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 32/2018, (3), s. 859-879.
- Taşdöğen, S., "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 65/2016, (3), s. 937-966.
- Tanör, B., Yüzbaşıoğlu, N., (2001), 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, (2.Baskı), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.
- Tanör, B., Yüzbaşıoğlu, N., (2002), 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, (2.Baskı), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.
- Tekin, A., "Olağanüstü Hâl Rejimi Hususunda Anayasa Değişikliği İhtiyacı", Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 11/2021, (2), s. 223-26.
- Teziç, E., (2003), Anayasa Hukuku, (8.Baskı), Beta Yayınevi, İstanbul.
- Teziç, E., (2017), Anayasa Hukuku, (23.Baskı), Beta Yayınevi, İstanbul.

Tunç, H., (2005), Anayasa Hukuku, (1.Baskı), Gazi Kitabevi, Ankara.

Tunçkaşık, H. , "Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Başkanlık Sistemi Abd, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri", TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, 7/2017, s. 1-16.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası<
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf> >, (22/09/2021).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası
<https://ihtk.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/262020152105anayasa_2011.pdf>,
(22/09/2021).

Uluşahin, N., "Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: Yarı-Başkanlıktan İki Başlı Yürütme Yapılanmasına", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 52/2003, (2), s. 199-233.

Uluşahin, N., (2007), Saf Hükümet sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması, (1.Baskı), Yetkin Yayınları, Ankara.

Uluşahin, N., "Türkiye'de Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği ve Rejimin Başkanlık Sistemine Kaymasının Getireceği Tehdit ve Tehlikeler", Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, 3/2011, (2), 29-38.

Uygun, Oktay, (2014), Devlet Teorisi, (1.Baskı), On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.

Ülgen, Ö., "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: İlk Gözlemler", Galatasaray Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Dergisi, 2/2018, (91), s. 620-637.

Ülgen, Ö., "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri", Galatasaray Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Dergisi, 1/2018, s. 3-41.

Yanık, M., (2016), Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, (3.Baskı), Der Yayınları, İstanbul.

Yazıcı, H., " Bazı Ülke Örnekleri ve Uluslararası Belgelerde Yargı Kurulları, Hâkimlerin Atanma Ve Disiplin İşlemlerine İlişkin Yetkileri", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 72/2014, (2), s. 759-783.

Yazıcı, S., (2011), Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri, (2.Baskı), Bilgi İletişim Grubu Yayıncılık, İstanbul.

Yazıcı, S., F., Yazıcı, "Tarihsellik ve Kuramsallık Arasında: 1921 ve 1924 Anayasalarında Kuvvetler Birliği/Ayrılığı Tartışması", Bilig Dergisi, 2011, (59), s. 235-254.

Yazıcıoğlu, İ., "Yarı Parlamenter Sistem Ayrı Bir Hükümet Sistemi Modeli Olabilir mi?", Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi , 25/2021, (2) , 839-868.

Yeniay, L., G., Yeniay, "Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", Anayasa Yargısı Dergisi, 36/2019, (1), 105-138.

Yıldırım, H., (2017), *Parlamentar Sistem Krizleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemleri*, (1.Baskı), Pozitif Yayınları, İstanbul.

Yıldırım, T., "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* , 23/2017, (2) , 13-28.

Yıldız, E., (2009), *Montesquieu'da Kuvvetler Ayrılığı ve Özgürlük Problemi*, (Yüksek Lisans Tezi), Atatürk Üniversitesi, Ortaöğretim Sosyal Alanlar Anabilim Dalı, Erzurum.

Yılmaz, F., (2012), *Türk Anayasa Tarihi*, (1.Baskı), İz Yayıncılık, İstanbul.

Yolcu, S., (2011), *İngiltere'de Kuvvetler Ayrılığı Ve Yargı Bağımsızlığı Alanındaki Gelişmeler: 2005 Anayasa Reformu*, (Yüksek Lisans Tezi), Uludağ üniversitesi, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Bursa.

Yüksel, C., "Türkiye'nin Gelecek Siyasi Sistem Tercihi Rasyonelleştirilmiş Parlametarizm, Yarı-Başkanlık ve Başkanlık Sistemleri", *Yasama Dergisi*, 2013, (25), s 38-70.

Zabunoğlu, H. G., "Toplum Sözleşmesi Bağlamında John Locke'un Devlet Anlayışı", *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7/2016, (2), s. 431-456.

Zarplı, Ç., "Türkiye'de Başkanlık Sistemi Tartışmasının Kavramsal-Kurumsal Analizi: Kuvvetler Ayrılığı Prensibinin Kökenleri", *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi* , 3/2015, (2) , s. 165-183 .

Zengin, M. A., "ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizması Üzerine Bir İnceleme", *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 2016, (28), s. 1-28 .

2021/479 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı,
<<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/10/20211005-7.pdf>>, (06/10/2021).

2021/364 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı,
<<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/07/20210730-13.pdf>>, (06/10/2021).

4146 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı,
<<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/06/20210625-13.pdf>>, (06/10/2021).

2974 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı,
<<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/09/20200924-23.pdf>>, (06/10/2021).