

**T.C.**

**AYDIN ADNAN MENDERES ÜNİVERSİTESİ**

**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**2021-YL-043**

**TÜRKİYE ÖRNEĞİNDE CUMHURBAŞKANLIĞI  
HÜKÜMET SİSTEMİNDE YASAMA VE YÜRÜTME  
İLİŞKİLERİ**

**Hazırlayan**

**Cemal KOYUNCU**

**Tez Danışmanı**

**Dr. Öğr. Üyesi Halil MUTİOĞLU**

**Aydın – 2021**

**T.C**  
**AYDIN ADNAN MENDERES ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE**  
**AYDIN**

Bu tezde sunulan tüm bilgi ve sonuçların, bilimsel yöntemlerle yürütülen gerçek deney ve gözlemler çerçevesinde tarafımdan elde edildiğini, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce, sonuç ve bilgilere bilimsel etik kuralların gereği olarak eksiksiz şekilde uygun atıf yaptığımı ve kaynak göstererek belirttiğimi beyan ederim

.../... / 2021

İmza

Cemal KOYUNCU

# ÖZET

Cemal KOYUNCU

Yüksek Lisans Tezi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Tez Danışmanı: Dr. Öğr. Üyesi Halil MUTİOĞLU

2021, XXI + 220 Sayfa

Yasama , yürütme ve yargı organlarının bütününden oluşan devlet yapıları; siyasi rejimler ve hükümet sistemleri aracılığıyla var olurlar. Bu tez çalışmasında ilk olarak kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemleri tarihsel arka planlarıyla incelenmiştir. Ardından Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş fikrinin tarihsel arka planı incelenmeye çalışılmış ve Türkiye'nin yakın siyasi geçmişinde var olan hükümet sistemleri ele alınmıştır. 2017 yılında yapılan anayasa değişiklikleri ile birlikte Türk tipi Cumhurbaşkanlığı Sistemi kabul edilmiş ve yapılanma dönemi başlamıştır. Kararnameler aracılığıyla yapılan yeni hükümet sistemi; halen daha muhalefet tarafından ciddi eleştirilere maruz kalmaktadır. Çalışma esasen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin ne olduğu ve klasik hükümet sistemleri arasında nereye konumlandığını anlayabilmek adına hazırlanmıştır. Ayrıca sisteme yönelik yapılan eleştirilere bazı önerilerde bulunulacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Başkanlık Sistemi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Yürütme

# ABSTARCT

Cemal KOYUNCU

Yüksek Lisans Tezi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Supervisor: Dr. Öğr. Üyesi Halil MUTİOĞLU

2021, XXI + 220 Pages

State structures consisting of all legislative, executive and judicial organs; They exist under political regimes and systems of government. Firstly In this thesis, government systems based on the separation of powers have been examined with their historical background. Then, the historical background of the idea of transition to the Presidential System of Government was tried to be examined and the government systems existing in Turkey's recent political past were discussed. With the constitutional amendments made in 2017, the Turkish-style Presidential System was accepted and the structuring process started. The new government system structured by decrees; it is still subject to serious criticism by the opposition. The study was mainly prepared in order to understand what the Presidential Government System is and where it is positioned among the classical government systems. Also, some suggestions will be presented in response to these criticisms.

**Key Words:** Presidential System, Presidential Government System, Executive

## ÖNSÖZ VE TEŞEKKÜR

Tez çalışmamı hazırlama sürecim boyunca benden gerek akademik gerekse de sosyal anlamda desteğini hiçbir zaman eksik etmeyen kıymetli hocam Dr. Öğr. Üyesi Halil MUTİOĞLU'na; çocukluğum boyunca hikayeleriyle büyüdüğüm, siyasete ve Siyaset Bilimine bakışımın oluşmasına dolaylı olarak katkıları yadsınamaz boyutta olan eski Devlet Bakanımız ve TBMM Başkanvekilimiz değerli hocam Doç. Dr. Yüksel YALOVA'ya; hayatım boyunca beni fikren ve kalben hiç yalnız bırakmayıp giriştiğim tüm işlerde bana güç veren babam Erol KOYUNCU, annem Nazmiye KOYUNCU, ablalarım Belgin KURŞUNLU, Meltem OZAN ve Melek BALCI'ya ve son olarak tez çalışmam sürecinde ruhen güvende hissetmemi sağlayıp umutsuz anlarımdan dahi bir umut yaratmamı sağlayan Beray BIYIKLI'ya destekleri ve fedakarlıkları adına teşekkürü bir borç bilirim.

Cemal KOYUNCU

## İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY SAYFASI.....	ii
BİLİMSEL ETİK BİLDİRİM SAYFASI.....	iv
ÖZET.....	v
ABSTRACT.....	vi
ÖNSÖZ VE TEŞEKKÜR.....	vii
TABLolar DİZİNİ.....	xi
KISALTMALAR DİZİNİ.....	xii
<b>GİRİŞ.....</b>	<b>1</b>

### **BİRİNCİ BÖLÜM**

#### **HÜKÜMET SİSTEMİ KAVRAMI VE GENEL OLARAK HÜKÜMET SİSTEMLERİ**

1.Hükümet Sistemi Kavramı Ve Genel Olarak Hükümet Sistemleri.....	7
1.1.Kuvvetler Birliğine Dayalı Yönetim Sistemleri.....	9
1.1.1.Monarşi Rejimleri.....	9
1.1.2.Diktatörlük Rejimleri.....	10
1.1.3.Meclis Hükümeti Sistemi Rejimi.....	12
1.2.Kuvvetler Ayrılığı Teorisi .....	13
1.2.1. Kuvvetler Ayrılığı Teorisinin Tarihsel Gelişimi.....	14
1.2.1.1. Aristoteles .....	15
1.2.1.2.Jonh Locke .....	17
1.2.1.3. Montesquieu .....	20
1.3. Kuvvetler Ayrılığına Dayalı Hükümet Sistemleri.....	22
1.3.1. Parlamenter Hükümet Sistemi ve Özellikleri .....	23
1.3.1.1. İngiltere Örneği.....	26
1.3.1.1.1. Yasama Organı.....	27
1.3.1.1.2. Yürütme Organı.....	32

1.3.2.Yarı - Başkanlık Sistemi ve Özellikleri .....	34
1.3.2.1. Fransa Örneği.....	37
1.3.2.1.1. Yasama Organı.....	38
1.3.2.1.2. Yürütme Organı.....	40
1.3.3. Başkanlık Sistemi ve Özellikleri .....	44
1.3.3.1. ABD Örneği.....	46
1.3.2.1.1. Yürütme Organı.....	51
1.3.2.1.2. Yasama Organı.....	58

## **İKİNCİ BÖLÜM**

### **TÜRKİYE CUMHURİYETİ ANAYASALARINDA HÜKÜMET ETME SİSTEMLERİNİN İNCELENMESİ**

2. Türkiye’de Anayasacılık Hareketleri.....	64
2.1. 1876 Anayasası ve Hükümet Sistemi.....	67
2.2. 1921 Anayasası ve Hükümet Sistemi.....	71
2.3. 1924 Anayasası ve Hükümet Sistemi.....	73
2.4. 1961 Anayasası ve Hükümet Sistemi.....	77
2.5. 1982 Anayasası Ve Hükümet Sistemi.....	81
2.6. 1982 Sonrası Dönem Ve Başkanlık Sistemi.....	86
2.7. 2007 Değişiklikleri Ve Sonraki Dönem.....	89

## **ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**

### **2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ ÖNCESİNDE YASAMA-YÜRÜTME İLİŞKİLERİ**

3.2017 Anayasa Değişiklikleri Öncesinde Yasama-Yürütme İlişkileri.....	92
3.1. Yasama Organı.....	92
3.1.1. TBMM’nin Yapısı ve Oluşumu.....	93
3.1.2. Milletvekillerinin Hukuki Statüsü.....	96
3.1.3. TBMM’nin Görev ve Yetkileri.....	100
3.1.3.1. Kanun Yapmak, Kaldırmak Ve Düzenlemek.....	101
3.1.3.2. Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi Vermek.....	103
3.1.3.3. Bütçe Onaylama Yetkisi.....	103
3.1.3.4. TBMM’nin Bilgi Edinme Yolları.....	105

3.2. Yürütme Organı.....	110
3.2.1. Cumhurbaşkanı.....	111
3.2.1.1. 2007 Anayasa Değişiklikleri Öncesinde Cumhurbaşkanı Seçim.....	111
3.2.1.2. 2007 Anayasa Değişiklikleri Sonrasında Cumhurbaşkanı Seçimi.....	113
3.2.1.3. Cumhurbaşkanının Yetki ve Görevleri.....	114
3.2.1.4. Cumhurbaşkanının Sorumluluk ve Sorumsuzluk Halleri.....	117
3.2.2. Bakanlar Kurulu.....	119
3.2.2.1. Bakanlar Kurulunun Kuruluşu ve Göreve Başlaması.....	119
3.2.2.2. Bakanlar Kurulunun Görev ve Yetkileri.....	122
3.2.2.3. Bakanlar Kurulu ve Bakanların Sorumluluğu.....	122

## **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

### **4. 2017 DEĞİŞİKLİKLERİ VE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET**

<b>SİSTEMİ.....</b>	<b>124</b>
4.1.6771 Sayılı Kanun Gereğince 1982 Anayasasında Yapılan Değişiklikler.....	125
4.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütme Ve Yasama İlişkisi Hakkında Genel Değerlendirme.....	145
4.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütme Ve Yargı Organlarının İlişkisi Hakkında Genel Değerlendirme.....	150
4.4. Yürürlüğe Girmesinin Ardından 2021 Yılına Kadar Yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri.....	152
4.5. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatlanması.....	165
4.5.1. Cumhurbaşkanlığı Yardımcısı.....	169
4.5.2. Bakanlıklar.....	169
4.5.3. Cumhurbaşkanlığı Makamı.....	172
4.5.4. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı.....	173
4.5.5. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları.....	174
4.5.6. Cumhurbaşkanlığı Ofisleri.....	177
4.5.7. Bağlı Kurum Ve Başkanlıklar.....	178
<b>SONUÇ.....</b>	<b>180</b>
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>191</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ.....</b>	<b>217</b>



## **TABLolar DİZİNİ**

Tablo 4.1. Cumhurbaşkanlığı Teşkilat Şeması.....	165
Tablo 4.2. Parlamenter Sistem-Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bakanlıklar.....	170
Tablo 4.3. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları.....	176
Tablo 4.4. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı İçerisindeki Bağlı Kurum Ve Başkanlıklar.....	179

## **KISALTMALAR DİZİNİ**

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

AK PARTİ: Adalet Ve Kalkınma Partisi

CHP: Cumhuriyet Halk Partisi

HSK: Hakimler Ve Savcılar Kurulu

HSYK: Hakimler Ve Savcılar Yüksek Kurulu

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

MGK: Milli Güvenlik Kurulu

MHP: Milliyetçi Hareket Partisi

OHAL: Olağanüstü Hal

OHAL KHK: Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Karanameleri

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

TRT: Türkiye Radyo Ve Televizyon Kurumu

YÖK: Yükseköğretim Kurulu

## GİRİŞ

Tarım devriminin ardından toplumsal eşitsizliklerin ve bu eşitsizliklerden kaynaklı mücadelelerinin sonucunda ortaya çıktığı düşünülen devlet yapısı, asırlar içerisinde değişimlere maruz kalmış ve günümüzdeki halini almıştır. Modern devletlerin ortaya çıkmaya başladığı 1600'lü yılların ertesinde devletin yönetim biçimleri de tartışılmaya başlanmış ve bu süreç siyasal rejimlerin sınıflandırılması gerekliliğini beraberinde getirmiştir. Siyasi rejimin tesis edilmesi için devletin yasama, yürütme ve yargı erklerinin görev ve sorumluluklarının dağıtılması ve bu erklerin arasındaki ilişkiler ağının sınırlarının belirlenmesi gerekmektedir. Hükümet sistemleri ise; yasama ve yürütme erkleri arasındaki anayasal ilişkiye göre tespit edilir. Dünya'da rejimler *erk*'lerin birbirleriyle olan ilişkileri üzerinden tasnif edilmiştir. Erklerin bir arada ve tek bir konumdan yönlendirilmesine *kuvvetler birliği* sistemleri denirken, erklerin birbirleri üzerinde üstünlük bulunmayan ve görece olarak daha bağımsız olan sistemlere *kuvvetler ayrılığı* sistemleri denir. Demokratik rejimler kuvvetler ayrılığına dayalı sistemlerdir ve Dünya'da genel hatlarıyla uygulanan üç biçimi vardır. Bunlar *parlamentar sistemler*, *yarı-başkanlık sistemleri* ve *başkanlık sistemleri*dir. Bu sınıflandırma siyaset bilimciler tarafından hala tartışılmakta olup, net bir ayırım bilimsel olarak genel kabul alamamıştır.

Antik yunan medeniyetinde ortaya çıktığı düşünülen demokrasi kavramı; "halk" anlamına gelen "demos" ve "egemenlik" anlamına gelen "kratos" cümlelerinin birleşiminden oluşmuş ve günümüze kadar varlığını sürdürmüştür. Her vatandaşın yönetime eşit şekilde katılabildiği doğrudan demokrasi ile yönetilen antik yunan medeniyetinde ortaya çıkan demokrasi kavramı; insanoğlunun nüfusunun artması ve antik yunan medeniyetinde olmayan genel oy ilkesinin hakim olması sebebiyle temsili şekle büründürülmüş ve uygulanma şekilleri açısından çeşitlendirilmiştir. Bir rejimin *demokratik* olabilmesi için belli kriterler mevcuttur. Buradan hareketle söylenebilir ki yukarıda bahsi edilen hükümet sistemleri demokratiktir. Hükümet sistemlerinde esas önemli olan sistemin ismi değil dizayndır. Bu dizaynların farklılık göstermesinin nedeni kuşkusuz ki ülkelerin kendilerine has kültürel, siyasal ve coğrafi birikimleridir.

Demokratik sistemler erklerin birbirleriyle olan ilişkilerine göre hükümet sistemleri şeklinde sınıflandırılmıştır. Hükümet sistemleri hiç kuşkusuz ki içerisinde çıktığı toplumun kültürel ve politik birikimlerinin sonucu şekillenmiştir. Başkanlık sistemi Amerika Birleşik Devletlerinde ortaya çıkmış ve sert kuvvetler ayrılığına dayanan bir sistemdir. Bu sistemde kuşkusuz ki Amerika kıtasının keşfedilmesinin ardından başlayan koloni yapılarının ve siyasi birikimin payı çok büyüktür. Ayrıca koloni sistemleri federal bir yapının ortaya çıkmasına sebep olmuş ve daha sonraları Amerikan demokrasisinin aksak yönlerini ortaya çıkarmıştır. Parlamenter sistem ise İngiltere’de ortaya çıkmış ve İngiliz yönetim sistemi birikimine dayanan bir yapıyı beraberinde getirmiştir. Bu yapı kral, aristokratlar ve burjuvalar etrafında şekillenmiş ve yüzyıllarca süren güç mücadeleleri sonucunda günümüzdeki halini almıştır. Yarı-başkanlık sistemi ise Fransa’da ortaya çıkmış ve krizlere cevap veremeyen parlamenter sistemden güçlü bir lider yaratmak ve lider etrafında yönetimin sürdürülmesi sonucunu getirmiştir. Bu lider yani başkan, parlamento ile aynı parti mensubu olması durumunda politik olarak güçlüyken, parlamentoyu muhaliflerinin yönetmesi durumunda ise daha pasif hale gelmektedir.

Hükümet sistemleri, belirli siyasal ve kültürel birikimlerin sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Geçtiğimiz yıllarda yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi de buna örnek olarak gösterilebilir. Türk siyasi tarihi, 1876 yılında başlayan anayasacılık hareketleri sonucunda birden çok yönetim biçimini hafızasına kaydetmiştir. 1909 değişiklikleri ile başlayan “parlamenter monarşi” sistemi, kurtuluş savaşı yıllarında yerini “meclis hükümeti” sistemine bırakmıştır. Savaşın ardından Cumhuriyetin ilanı ile birlikte, meclis hükümeti sistemi ile parlamenter sistemin karması sayılabilecek bir sistemle yoluna devam etmiş ve 1961 anayasasıyla birlikte gerçek bir parlamenter sisteme kavuşmuştur.

Her Anayasa, kuşkusuz ki kendisinden önceki dönemin sorunlarına çözümler üretebilmek için ortaya çıkarılmış metinlerdir. Örneğin 1961 Anayasasının mantığı, otoriterleşen iktidarın denetlenmesi ve frenlenmesi için yasama organının güçlendirilmesi üzerine kuruluyken, 1982 Anayasası ise 1970’li yılların istikrarsız hükümetlerine çözüm sunabilmek için yürütmenin güçlendirildiği metinler olmuştur. Bu istikrarsızlıklara çözüm olarak; yüzde on’luk bir seçim barajı getirilmiş ve ayrıca Cumhurbaşkanının yetkileri genişletilmiştir. Gerçek bir parlamenter sistemde

Cumhurbaşkanının erişemeyeceği yetkiler Cumhurbaşkanına verilmiş ve bu durum 1990'lı yıllarda Cumhurbaşkanları ile Başbakanlar arasında yetki tartışmalarına, hatta krizlere sebep olmuştur.

2007 yılına gelindiğinde ise kuşkusuz ki Türk Siyasal Hayatının en önemli kırılmalarından biri yaşanmıştır. 2002 yılında tek başına iktidara gelmiş olan Ak Parti, Abdullah GÜL'ü Cumhurbaşkanı adayı olarak belirlemiş fakat 11'nci Cumhurbaşkanını seçme sürecinde yaşanan siyasi krizler günümüzü de derinden etkileyen anayasa değişikliklerinin yaşanmasına sebep olmuştur. Siyasi hayata 367 krizi olarak geçen bu siyasi krizin ardından yapılan anayasa değişiklikleri ile birlikte hali hazırda klasik parlamenter sistemlere göre oldukça geniş yetkilere sahip olan Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi kabul edilmiş ve bu sayede Cumhurbaşkanı siyasi olarak da güçlü bir konuma erişmiştir.

Buradan hareketle söylenebilir ki, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, 1982 anayasasının aksak yönlerine çözümler üretebilmek için ortaya çıkmış bir sistemdir. Fakat bu sistem, Türkiye'de ilk defa sivil otorite ile yürürlüğe konulan bir sistem olması sebebiyle, demokratik zeminde çok sert tartışmaları beraberinde getirmiştir. Muhalefet bloğu, bu sistemi *tek adamlık* rejimi olarak ifade ederken, iktidar bloğu ise bu sistemi *hızlı karar alma ve istikrar sistemi* olarak ifade etmektedir. Siyasi tartışmalar her ne kadar sert halde devam ediyor olsa da, bu durum yine de demokrasimiz ve demokrasi kültürümüz adına faydalıdır. Çünkü siyasi tarih boyunca Türkiye'de anayasa yapımı süreçleri hep askeri darbeler ve vesayet kurumlarının istekleri çerçevesinde gelişmiştir.

Problem Durumu: 2017 yılı Anayasa değişiklikleri ile yasama ve yürütme organında meydana gelen köklü değişiklikler çerçevesinde Türkiye'nin hükümet sisteminin tanımlanması sorunu ortaya çıkmıştır. Bu çalışma esasen Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak adlandırılan hükümet sisteminin ne olduğu ve hangi politik noksanlıklara cevap vermek adına kabul edildiği sorusuna odaklanmaktadır. Her politik sistem kuşkusuz ki kendi kültürel ve politik birikimlerinin ürünüdür. Bu kapsamda İngiltere, Fransa ve ABD'nin hangi politik miras üzerine kendi yönetim sistemlerini dizayn ettikleri ve bu dizaynlarının Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine ne kadar benzediği tartışılmıştır. Zira akademik tartışması henüz yeterli düzeyde yapılmamış olsa da yeni hükümet

sisteminin bir başkanlık sistemi olduğu veya başkanlık sistemine benzer olduğu veya başlı başına ayrı ve kendine özgü bir nitelik taşıdığı gibi tartışmalar mevcuttur. Bu çerçevede, bu çalışmada Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi nedir sorusunun cevabı aranmaktadır.

**Araştırmanın Amacı:** Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin çalışılmasındaki amaç; hiç kuşkusuz kabul edilen sistemin niteliklerinin ve neden gerekli görüldüğü sorusunun irdelenmesidir. Politik ve kültürel birikimlerin sonucunda ortaya çıkan hükümet sistemlerinin; Türk yönetim sistemi açısından da nasıl bir süreç izlediği ve yaşanan bu süreçler sonunda var olan sistemin klasik hallerine ne kadar benzediği konusunda literatüre katkı sağlamak amaçlanmıştır. Bu kapsamda hükümet sistemi kavramı açıklanmaya çalışılmış ve kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemlerinin klasik örnekleri olan İngiltere, Fransa ve ABD incelenmiştir.

**Araştırmanın Önemi:** 2017 değişiklikleriyle birlikte iktidar tarafından “türk tipi”, muhalefet tarafından ise “tek adam rejimi” olarak adlandırılan yeni hükümet sisteminin; Dünya’da var olan örnekleriyle kıyaslanması ve demokratik değerler bakımından hangi konumda olduğunun anlaşılmasını sağlamak hedeflenmektedir.

**Sınırlılıklar:** politik ve kültürel birikimlerin sonucunda ortaya çıkan hükümet sistemlerini tanımlayabilmek adına her kültürü ve her devleti incelemek gerekmektedir. Çalışmanın zaman kısıtı göz önüne alındığında bunun mümkün olmadığı aşikardır. Bu kapsamda hükümet sistemlerinin genel tanımlamaları ve ortaya çıktığı örnekler incelendikten sonra hükümet sistemleri hakkında fikir sahibi olunması amaçlanmıştır. Bu kapsamda Parlamenter Sistemin ortaya çıktığı İngiltere, Başkanlık Sisteminin ortaya çıktığı ABD ve Yarı Başkanlık sisteminin en önemli örneği olan Fransa devlet yapıları içerisindeki yasama ve yürütme organları incelenmiş ve bu iki organın birbirleri ile olan ilişkileri irdelenmeye çalışılmıştır. Ardından bu birikimlerle birlikte Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin benzerliklerinin ve karşıtlıklarının ortaya çıkarılması amaçlanmıştır.

Tez yazılırken hükümet sistemi kavramını ve üç ana hükümet sisteminin ortaya çıktığı ülkelerin yapılarını anlamak amacıyla; Fransız, İngiliz ve Amerikan hükümet sistemleri üzerine yapılmış akademik çalışmalar ile Türk siyasi hayatı boyunca

yaşanan siyasal gelişmeleri anlayabilmek ve günümüze etkisini ortaya koyabilmek adına bu alanda yapılmış akademik çalışmalardan faydalanılmıştır. 2017 yılı öncesinde sıkça tartışılan başkanlık sistemi ve Türkiye konularındaki çalışmalar ile 2017 anayasa değişikliği sonrasında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi konulu çalışmalardan faydalanılmış ve belirtilen konularda 10 adet lisansüstü tezi de taranmıştır.

Aranan cevapların bulunabilmesi amacıyla tezin ilk bölümünde kuvvetler birliği ve kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemleri ele alınacaktır. Kuvvetler ayrılığı teorisinin ortaya çıkışı ve zaman içerisinde düşünürler tarafından ele alınış şekilleri incelenecek ve kuvvetler ayrılığı ilkesine dayalı olan hükümet sistemleri örnekleriyle birlikte ele alınacaktır. Yumuşak kuvvetler ayrılığına dayalı olan Parlamenter sistem, ortaya çıktığı ve asırlar boyunca çeşitli değişimlere uğradığı İngiltere örneğiyle birlikte ele alınacaktır. Parlamenter sistemlerin aksine sert kuvvetler ayrılığına dayalı olan Başkanlık sistemi ise ortaya çıktığı ABD örneğiyle ele alınacak ve anlamlandırılmaya çalışılacaktır. Bunlarla birlikte sınıflandırılmakta en çok zorlanılan Yarı Başkanlık sistemi ise ortaya çıktığı ve uygulandığı Fransa örneğiyle ele alınacaktır.

İkinci bölümde ise Türk Siyasi tarihindeki anayasalar ve bu anayasalarda erklerin birbirlerine karşı pozisyonları incelenmiştir. 1961 anayasasıyla birlikte tam anlamıyla uygulanmaya başlanan parlamenter sistemle birlikte yönetsel anlamda ne gibi değişikliklerin yaşandığı ve yaşanan bu değişimlerin siyasal etkileri incelenecektir. 1961 anayasasının ardından, 1961 anayasasının getirmiş olduğu yönetim sistemine tepki olarak ortaya çıkan 1982 anayasasında yasama ve yürütme erklerinin birbirleri karşısındaki konumu ve 2007 değişiklikleri ele alınacaktır. Ayrıca Türk Siyasal Hayatında uzun süre kendisine yer bulan başkanlık sistemini tartışmaları da bu bölümde ele alınacaktır.

Üçüncü bölümde ise yürütmeyi güçlendirmeyi amaçlayan ve özellikle de Cumhurbaşkanına çok güçlü yetkiler veren 1982 anayasasının ortaya çıkarmış olduğu yönetim sistemi ve devlet organları ele alınacaktır. Siyasal anlamda sorumsuz olan Cumhurbaşkanının güçlü yetkilere sahip olması; siyasi partiler kanunu ve seçim sistemi dolayısıyla güçlenen başbakan varlığı kapsamında devletin organları incelenecektir.

Dördüncü bölümde, ilk üç bölüm ışığında Türkiye’de uygulanmaya başlanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin temel kurgusu anlaşılmaya çalışılacaktır. 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un halk oylamasında kabul edilmesinin ardından; kabul edilen hükümet sisteminin kurumsallaşması süreci, yasama ve yürütme ilişkileri, yürütmenin sınırlandırılması ve frenlenmesi süreçleri ele alınacaktır. Buradan hareketle, erkler ayrılığı teorisi bağlamındaki yeri, niteliği, yasama ve yürütme münasebetinde önemli bir yeri olan karşılıklı etkileşim yolları tespit edilerek bir yandan siyasi rejimin işlemesine katkı sunup sunmayacağı diğer yandan denge ve denetlemeye imkân verip vermeyeceği ele alınmaya çalışılacaktır. Bununla birlikte yapılan değişikliklerle birlikte yürütme erkinin tek sahibi haline gelen Cumhurbaşkanının kamu politikalarını hayata geçirebilmek adına kararname aracılığıyla oluşturduğu Cumhurbaşkanlığı Teşkilat Yapısı ele alınacaktır.



## BİRİNCİ BÖLÜM

### 1.HÜKÜMET SİSTEMİ KAVRAMI VE GENEL OLARAK HÜKÜMET SİSTEMLERİ

İnsanlar, kuşkusuz ki içinde yaşadıkları toplumsal sistemden etkilenmiş ve tarihsel süreç boyunca alt sistemler oluşturmuşlardır. Toplumun kollektif amaçları çerçevesinde tüm toplumun uyması gerekli olan kuralları koyan ve bunları meşru cebir tekeline elinde bulundurup kullanan örgüt ve yapıların bütünü olarak ifade edilecek siyasal sistemler de; içinde bulunduğu toplumun ve çevrenin etkisi altında kalmıştır(Dursun, 1998: 14). İlk çağlarda toplumsal sistemin ilk ögesi eşitsizliktir. Bu eşitsizlik önder veya şefler ile grubun diğer üyeleri arasında sınıflar oluşmasına sebep olmuştur. Oluşturulan bu sınıf ve kastlar toplumsal merdivenin oluşmasına neden olmuş ve böylece toplumsal alanda otorite ve iktidar ilişkilerini beraberinde getirmiştir (Duverger, 2017: 122).

Devlet öncesi toplumların eşitlikçi karakterlerini kaybetmeleri ve birçok sınıf ortaya çıkarmaları, devletin ortaya çıkmasını hızlandırmıştır. Tarihteki ilk devletlerin ortaya çıkmasında kuvvet ve mücadele etmenin tetikleyici rol oynadığı söylenebilir. İlk devlet olarak kabul edilen Sümerlerin, Mezopotamya bölgesinde göçebe bir yaşam tarzına sahip oldukları ve yerleşik hayat süren topluluklar üzerinde egemenlik kurmalarıyla birlikte devlet yapısının ortaya çıktığı tarihsel bulgular ışığında bilinmektedir. Buradan hareketle söylenebilecektir ki devlet, toplumsal farklılaşmanın ürünüdür (Düvenci, 2018: 70). Meşru cebir kullanma tekeline sahip ve sürekli egemen halde olan devlet organizasyonu tarih boyunca farklı şekillerde örgütlenmiş ve günümüzdeki haline erişmiştir

İlk ortaya çıkışı göz önünde bulundurulduğunda binlerce yıldır varlık gösteren devlet yapıları, modern anlamda ancak 15. asırdan sonra sosyal ve siyasal örgütlenme olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durumun en büyük sebeplerinden biri halen daha üzerinde ortak ve konsensüs sağlanan bir tanımın olmayışıdır (Akıncı, 2019: 7). Modern devleti genel hatlarıyla tanımlayacak olursak; belirli sınırlar içerisinde, meşru cebir kullanma yetkisine sahip, millet, toprak, egemenlik ve iktidar gibi unsurları bünyesinde barındıran ve kurumsal halde olan yapı olarak ifade edebiliriz. Bağımsız

bir toprak parçası üzerinde yaşayan millete sahip olan devlet; siyasal iktidarı aracılığıyla egemenliğini kullanmakta ve bununla birlikte yönetsel ihtiyaçları da siyasal sistemini şekillendirmektedir(Kapani, 2007: 37).

Siyasal sistemi belirleyen esas ise, iktidarın kullanılış biçiminin nasıl olduğu sorusuyla ilgilidir (Şaylan, 1981: 5). Sosyal bilimlerin alt sistemleri sınıflandırma ihtiyacı, siyasal rejimler ve hükümet sistemleri için de gerekli olmuş ve siyasal rejimlerin ve hükümet sistemlerinin sınıflandırılması bu alt sistemler ortaya çıktığından bu yana sosyal bilimlerin merkezinde yer almıştır. Siyasal rejimler; iktidarı ve otoriteyi kullanma biçimlerine göre tasniflerin oluşmasına sebep olmuş ve böylece siyasal rejimlerin tasnifi ve hükümet biçimleri tartışmaları ortaya çıkmıştır (Linz, 2017: 14-15).

18. ve 19. asırlarla birlikte devlet kavramı ve yapısı yeni bir sürece evrilmiş, bu sürecin sonunda ulus devlet modelinin ön plana çıktığı, demokrasi yönetimlerinin yaygınlaştığı, bireysel özgürlüklerin ve kuvvetler ayrılığı prensibinin temel yapı taşı olarak kabul edildiği ve bu yapının anayasalarla kayıt altına alındığı devlet sistemleri oluşmaya başlamıştır (Erenel ve Çınar, 2019: 15). Yasama, yürütme ve yargı erklerinden oluşan devlet, bu erklerin birbirleriyle oluşan ilişkilerine ve kullanılış biçimlerine göre kuvvetler birliğine dayalı sistemler ve kuvvetler ayrılığına dayalı sistemler olarak şekillenir. Kuvvetlerin birliğine dayalı sistemler monarşi, totaliter ve otoriter rejimler olarak gösterilebilecekken, kuvvetler ayrılığına dayalı sistemlere de demokrasi rejimi örnek verilebilir (Özer, 2009: 125).

Siyasal rejim ile hükümet sistemi kavramları genellikle birbiriyle karıştırılan kavramlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Siyasal rejim, devlet egemenliğinin kimin elinde olduğu ve bu egemenliğin nasıl kullanılacağına cevabını vermektedir. Hükümet sistemi kavramı ise, egemenliği ellerinde tutan kimselerin; hangi kurumlar aracılığıyla ve hangi şekillerde uygulamaya koyduklarının cevabıyla ilgilenmektedir. Örneklendirecek olursak cumhuriyet ve monarşi kavramları rejim türleri olarak karşımıza çıkmaktayken, demokrasinin uygulanış biçimlerinden olan parlamenter sistem ya da başkanlık sistemleri ise hükümet sistemi kavramı olarak karşımıza çıkmaktadır.

## **1.1.Kuvvetler Birliğine Dayalı Sistemler**

Kuvvetler Birliğine dayanan hükümet sistemleri, devletin 3 temel organı olan yasama, yürütme ve yargı erklerinin tek bir merkezde toplanmasıyla ortaya çıkmaktadır. Tarihsel olarak kuvvetler ayrılığına dayalı sistemlere nazaran çok eski tarihlerden bu yana var olan ve halen daha varlığını sürdüren bu rejimlerin ortak yanı ise kamu gücünün toplandığı tek merkezin en kuvvetli oluşu ve onun üstünde herhangi bir güç merkezinin olmayışıyla açıklanabilecektir. Demokratik değerlerin göz ardı edildiği bu sistemler, tarih boyunca birçok felsefeci ve düşünür tarafından kuvvetli şekilde savunulmuştur. Bu düşünürler arasında Machiavelli, Bodin, Bacon, Hobbes, Rousseau gibi görüşleriyle modern siyasal düşünceyi etkilemiş önemli isimler de vardır (Hekimoğlu, 2010: 1-7).

Kuvvetler birliğine dayalı rejimlerde, güçler yasama organında ya da yürütme organında birleşmişlerdir. Güçlerin yürütme organında toplanması halinde monarşi ya da diktatörlük rejimleri ortaya çıkarken, yasama organında toplanması halinde ise meclis hükümeti sistemi ortaya çıkmaktadır (Turhan, 1993: 21).

### **1.1.1.Monarşi**

Monarşi kelimesi etimolojik olarak Fransızca monarchie kelimesinin Türkçe halidir. Monarchie kelimesi ise Yunan dilinde “tek şef” anlamına gelen monos ve archos kelimelerinden türetilmiştir. Buradan hareketle monarşi kelimesini tek bir kişinin yönetimi olarak ifade etmek yanlış olmayacaktır (Gözler, 1999: 51-62) . Monarşiler; egemenliğin tamamen hükümdar tarafından kullanıldığı mutlak monarşiler ve egemenliğin kısmen hükümdar kısmen ise halk tarafından seçilen organlarca kullanıldığı meşruti monarşiler olarak ikiye ayrılmaktadır (Bozlağan, 2016: 21).

Yönetimin tamamen bir kişinin insiyatifine bırakıldığı mutlak monarşilerde yasama, yürütme ve yargı organları bir kişinin elinde olduğu için cezalandırmalar ya da aflar yine tek bir kişinin elindedir (Akdemir ve Mert, 2018: 13). Bir kişinin elinde bulunan yasama, yürütme ve yargı organlarını yürütmek amacıyla, monarka tam itaat halinde ve monark tarafından göreve getirilen ve azledilen bir yönetici kadro işbaşındadır. Bu yönetici kadro tamamen monarkın insiyatifiyle göreve gelir ve yine

monarkın azletmesiyle görevlerinden ayrılırlar. Mutlak monarşi sistemine dayalı bir devlette bu yönetici kadrodan ve tebaa'dan tam itaat beklenmektedir (Hekimoğlu, 2010: 54).

Monarkın kendisinin devletin kendisi olarak kabul edildiği mutlak monarşilerde, monarkın özel çıkarları ile kamu çıkarları eş değer hale gelir ve monarkın siyasal iktidarının bölünmesi doğrudan devletin yok edilmesi anlamına gelmektedir. Bu sebeple ona karşı yapılan herhangi bir siyasal hamle, doğrudan kamu güvenliğine yapılmış addedilir ve sistem kendisini korumak adına önlemler alır(Demirel, 2017: 424-436). Tarih boyunca en uzun süre uygulanan mutlak monarşi rejimi halen daha bazı Ortadoğu ve Asya ülkelerinde uygulanmaya devam etmektedir(Akdemir ve Mert, 2018: 13).

Yönetimin tek bir monarkın elinde olmadığı ve milletle bölüşüldüğü monarşi türüne ise meşruti monarşi denmektedir. Meşruti monarşilerde, monarkın saltanat haklarının bir kısmını sınırlandıran, genellikle yürütme organının sorumsuz ve yetkisiz kanadında olduğu, kuvvetler ayrılığı ilkesine dayalı monarşi türüdür. Bu monarşi türünde monark dahil tüm anayasal organlar, anayasanın verdiği yetkilerin dışına çıkamaz ve yetkisi olmayan hiçbir eylemi gerçekleştiremez(Hekimoğlu, 2010: 55). 1215 Magna Carta ile İngiltere'de ortaya çıkan meşruti monarşi günümüzde Belçika, Danimarka, İspanya ve İsveç gibi ülkelerde uygulanmaya devam edilmektedir. Uygulandığı ülkelere ve sistemlere bakıldığında meşruti monarşinin anti-demokratik bir sistem olmadığını söylemek mümkün olacaktır. Zira sadece cumhuriyet rejimi demokrasiyi beraberinde getirmemektedir.

### **1.1.2. Diktatörlük**

Diktatörlük yönetimleri, devletin bir kişi ya da küçük bir grubun sınırsız tahakkümü altında olmasını ifade etmektedir. Bu yönetim biçimi, sadece devletin siyasal rejimini ifade etmekten ziyade aynı zamanda bir ideolojiyi ve siyasal davranış biçimini de ifade etmektedir. Tarih boyunca uygulanan bu yönetim sistemi, tiranlık, otoriterizm ve totalitarizm gibi kavramlarla eş anlamlı şekilde kullanılmaya gelmiştir (Akdemir ve Mert, 2018: 15). Yasama, yürütme ve yargı organlarının tek bir kişinin ya da grubun elinde olduğu yönetimleri ifade eden diktatöryal rejimlerde, diktatörün

herhangi bir kurum ya da yasal yollarla sınırlandırılması mümkün değildir (Akıncı, 2019: 20).

Demokratik olmayan meşru hükümetleri ifade etmek için kullanılan diktatörlük kavramı, otoritenin kullanılması noktasında anayasayı ve kanunları ihlal etmekten çekinmeyen hatta yürürlükten kaldıran olağanüstü yönetimleri ifade etmek için kullanılmaktadır. Anayasal diktatörlük, olağanüstü hallerde anayasa maddelerine dayanarak, meşru anayasal otoritenin kararıyla tesis edilmiş olan devlet makamlarının yetkilerini, görev sürelerini ve hatta seçimlerini yapılması gereken tarihin ötesine uzatan yönetim şeklidir(Linz, 2017: 30-31). Belli dönemlerde kendi meşruiyetlerinin tesisini güçlendirmek adına demokratik yollara başvuran diktatörler, sonucu önceden belli olan seçimler yoluyla varlıklarını devam ettirmektedirler. Baskı araçlarının sert şekilde uygulandığı seçimler sürecinde özgür düşüncelerin yansıtılmadığı ve diktatörün izin verdiği ölçüde muhalefetin var olduğu bu sistemler demokratik değerlerden oldukça uzaktırlar (Buran, 2009: 74). Mutlak monarşiler ile diktatörlükler arasında büyük benzerlikler vardır. Mutlak monarşiler meşruiyetlerinin kaynağını doğrudan Tanrıdan alırlarken, diktatörlerin meşruiyet kaynağı ise halktır. Fakat halktan aldığı bu meşruiyeti mutlakiyetçi yapının kaynağı görmek, çağdaş görünmek fakat kuşkusuz ki çağdaş olamamaktır.

Diktatörlük sistemleri otoriter ve totaliter diktatörlükler olmak üzere ikiye ayrılabilir. Totaliter diktatörlük sistemlerinde sert ve hayatın tüm alanlarını kapsayan bir ideoloji vardır ve bu toplumun tüm unsurları kendilerini bu ideolojik yapılanmaya göre konumlandırmaktadırlar. Otoriter diktatörlüklerde ise toptancı bir ideolojiden ziyade zihniyet ön plandadır ve güçlü bir lider etrafında teşekkül etmektedir (Gözler, 2016: 225). Totaliter diktatörlüklerde belirli bir ideoloji çevresinde örgütlenmiş tek parti yönetimleri vardır. Ekonomi tamamen devlet kontrolündedir ve toplumun unsurları hakim ideolojiye göre şekillendirilmek istenmektedir. Bu sistemler genellikle komünist ve faşist ideolojilerde kendilerini göstermektedirler. Bunlara örnek olarak Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği, Hitler dönemi Almanya, Mussolini döneminde İtalya gösterilebilecektir. Otoriter diktatörlüklerde amaç; toplumun şekillendirilmesinden ziyade iktidarın elde tutulmasıdır. Bunlara ise Saddam dönemi Irak, Franco dönemi İspanya gösterilebilir (Tunç, 2019: 7).

### 1.1.3. Meclis Hükümeti Sistemi

Meclis hükümeti sisteminin teorik kökeni incelendiğinde J.J. Rousseau'nun ortaya attığı egemenliğin bölünmezliği ilkesine dayandığını söylemek mümkündür. Rousseau, erklerin ulusta toplanması gerektiğini ve bu egemenliğin herhangi bir şekilde bölünemeyeceğini, devredilemeyeceğini, mutlak olduğunu ifade etmiştir. Ulusun tekelinde olan egemenlik ise yasama organında kendini göstermektedir (Rousseau, 2017: 35-44). Meclis hükümeti sistemi, şüphesiz ki kendinden önceki sorunlara tepki olarak ortaya çıkmıştır. Daha çok siyasi geçiş dönemlerinde yürürlüğe girmiş olan bu sistemler; toplumun buhranlara karşı verdiği mücadele süreçlerinde kendisini göstermiştir. En nihayetinde Fransız Devrimi sonrasında var olan konvansiyon meclisi ve 23 Nisan 1920 sonrasında kurtuluş mücadelesi veren Türkiye'de uygulamaya konmuş ve kendisinden sonraki rejimlerin altyapısını oluşturmuştur (Tunaya, 1980: 392).

Meclis hükümeti sisteminde erkler, monarşi ve diktatörlük rejimleri gibi yürütme organında değil yasama organında birleşmiştir. Meclis hükümeti sisteminde, halk tarafından seçilmiş olan meclis tüm erkleri kendi bünyesinde toplar. Kendi içerisinden bir yürütme organı çıkaran bu hükümet sisteminde meşruiyetin tek sahibi halktır ve meclisin yapısı ancak seçimlerin yenilenmesi sonucunda değiştirilebilmektedir (Hekimoğlu,2010: 105). Yüzlerce kişiden oluşan yasama organının doğrudan yürütme görevini yerine getiremeyeceği ortadadır(Turan, 1991: 456). Meclisin egemenliği ilkesine dayanan meclis hükümeti sisteminde yasama organından farklı ve bağımsız bir yürütme organı yoktur. Meclis içerisinden oluşturulan heyete mensup yürütücüler, kendi eylem ve işlemleri dolayısıyla meclise karşı sorumlu haldedir. Bu heyetin üyelerinin görevlerine meclis son verebiliyorken yürütme heyetinin meclisi feshetme yetkisi yoktur. Tüm güçlerin mecliste toplandığı meclis hükümeti sisteminde, yürütmenin başı olarak tek başına yetkili halde bir devlet başkanlığı makamına yer verilmemiştir. Sembolik anlamda yetkilere sahip olan devlet başkanlığı makamı, meclis başkanı ya da yürütme heyeti başkanı tarafından temsil edilmektedir (Giritli ve Sarmaşık, 2001: 93-94).

Meclis hükümeti sisteminde yargı erkinin konumu yürütme organından farklıdır. Bu sistemde yasama organı olan meclis, yürütmeye doğrudan müdahale eder ve kontrolü altına tutar. Fakat bu durum yargı organı üzerinde geçerli değildir.

Yasama organı, yargı organına ancak istisnai durumlarda müdahale edebilmektedir. Yasama organının yargı organı üzerindeki etkisi, yargı sisteminin hazırlanması ve bu sistem çerçevesinde kanun maddelerinin oluşturulmasının sağlanmasıdır. İstisnai durumlara örnek gösterilebilecek olan rejimin tehlikeye girmesi veya olağanüstü ihtilal dönemlerinde yasama organı yargı yetkisini üslenebilir ve böylece kendisine muhalif hareketleri bastırmada yargı organını aktif şekilde kullanabilmektedir (Özer, 2009: 131).

Kuvvetler ayrılığına dayalı olmayan meclis hükümeti sisteminde denge ve denetleme mekanizmalarının aktif ve doğru şekilde işleyemeyeceği görülmektedir. Yürütme heyeti üyelerinin; insiyatif alamaması ve hareket alanlarının doğrudan meclis tarafından kısıtlanması gibi nedenler dolayısıyla memur gibi hareket etmelerine ve kişisel siyasal girişimler içinde bulunamamalarına sebep olmaktadır. Tüm bunların çıktısı olarak yürütme organının etkinliği bizzat yasama organı tarafından engellenmekte ve yasama organı karşısında ezilmektedir (Demirci, 2018: 28). Dünya üzerinde Fransız ihtilali sonrasında uygulanan meclis hükümeti sistemi, milli mücadele yıllarında da uygulanmış ve 1924 yılında yeni anayasayla birlikte karma şekilde 1961 anayasasının kabulüne kadar varlığını kısmen devam ettirebilmiştir. Kuvvetler birliği sistemine dayalı sistemler dünya üzerinde sınırlı şekilde varlık gösterilebilirken demokratik değerlere uygun uygulandığı ülkelere örnek olarak İsviçre gösterilebilmektedir.

## **1.2.Kuvvetler Ayrılığı Teorisi**

Kuvvetler ayrılığı; yasama, yürütme ve yargı erklerinin farklı ellerde olmasına denir. Farklı ellerde olan bu erkler, birbirleri arasında denge ve fren mekanizması oluşturmakta ve bu durum da kuvvetler ayrılığı ilkesinin temelini oluşturmaktadır (Akgül, 2010: 91). Kuvvetler ayrılığı teorisinin çıkış sebebi, kişi hak ve hürriyetlerinin despotlara ve baskıcı yönetimlere karşı korunmasını sağlamaktır. Farklı ellere verilen devlet gücü hem kamu hizmetlerinin iyi işlemesine hem de kişilerin haklarının güvence altına alınmasını sağlayacaktı. Bu teori sonraları egemenlik hakkının halka geçeceği bir dizi devrim ve hareketin dayanağını oluşturacaktı(Büke, 2016: 229). Batı siyasal düşüncesinde temsili yönetim ilkesiyle doğrudan ilişkilendirilen ve bu devlet sistemlerinin temelini teşkil eden bu teori; doğru devlet teşkilatlanmasının modeli olarak dayanak noktasıdır (Karakul, 2015: 68).

Kuvvet ayrılığı fikri, anayasacılık hareketlerinin temelleriyle aynı fikri altyapıya sahiptir. Anayasacılık hareketleri, başlangıç noktasında kuvvetler ayrılığı teorisinin çıkış noktasıyla örtüşmektedir(Tacir, 2015: 24). Klasik kuvvetler ayrılığı teorisi, 18. yüzyıl sonlarında ortaya çıkan ilk yazılı anayasalara ve 19. yüzyıl anayasacılık hareketlerine yön veren temel kuramlardan birini oluşturmuştur(Karakul, 2015: 78). Buradan hareketle söylenebilecektir ki, kişi hak ve hürriyetlerinin garanti altına alınmadığı, kuvvetler ayrılığı ilkesinden bahsedilmeyen bir belge anayasacılık fikri ile paralellik göstermeyecektir. Belirtmek gerekir ki kuvvetler ayrılığı ilkesi, devlet güçlerinin birbirinden tamamen bağımsız ve kopuk olması gerektiğini ifade etmez. Aksine devletin fonksiyonlarının bir bütün oluşturabilmesi için ve keyfi yönetimi engellemek adına güce sahip olanların farklı kimseler olması gerekliliğinin ifade edilmesidir. Buna göre otoriter ve despot bir yönetimi engellemek adına kuvvetlerin birbirlerini denetlemesi ve dengelemesi kuralı uygulanmalıdır.

Kuvvetler ayrılığı teorisi ile hukuk devleti arasında doğrudan bir ilişki söz konusudur. Öncelikle hukuk devletinin var olabilmesi için öncelikle kişinin hak ve hürriyetlerinin sağlanabiliyor olması gerekmektedir. Keyfi uygulamaların olduğu bir devlet düzeninde kişi hak ve hürriyetlerinden söz etmek mümkün değildir. Öyleyse yönetimin despotlaşmasını engelleyecek faktör; kuvvetler ayrılığı ilkesinden geçmektedir. Erklerin birbirlerinden ayrı ellerde olması ve birbirlerini denetleyebiliyor olması; keyfi uygulamaların önüne geçilmesi ve böylece kişi hak ve hürriyetlerinin garanti altına alınması sağlanacaktır.

Kuvvetler ayrılığı ilkesi, devlet güçlerinin bölünmesi ve dağıtılması sonucu, güçler arasındaki denge ve denetim mekanizmalarının var olabilmesini sağlar. Devletin bu güçler arasında paylaştırılması; hukuk kurallarıyla çevrelenmiş bir siyasi iktidar yaratarak bu güçleri hukuki bir içeriğe taşır( Kutlu, 2001: 198). Hukuk devleti ilkesine göre devlet ancak hukuk kurallarının varlığı ile gerçekten var olur. Bu bakış açısından bakıldığında görülecektir ki kuvvetler ayrılığı ilkesi beraberinde hukuk devletini ortaya çıkarır (Tacir, 2015: 24).

### **1.2.1.Kuvvetler Ayrılığı Teorisinin Tarihsel Gelişimi**

Kuvvetler ayrılığı teorisi; devlet adındaki siyasi organizmanın içinde yer alan ve devletin varlık ispatı olarak kendini gösteren yasa çıkarma, yasaları uygulama ve



kendi çıkardığı yasalar çerçevesinde yargılama yapma kuvvetlerinin, birbirinden bağımsız ve farklı ellerde olması gerekliliğini savunan teoridir. Aristo; Devletin üç erk tarafından yönetildiğini modern devletler ortaya çıkmadan yüzlerce yıl önceden belirtmiş ve kuvvetler ayrılığı teorisinin temelini atmıştır. Modern Anayasacılık tarihinde ise kuvvetler ayrılığı fikri ilk olarak İngiliz düşünür John Locke tarafından dile getirilmiş olsa dahi bu teoriyi sistemli ve bütünlüklü olarak ele alan kişi Montesquieu olmuştur.

Kuvvetler ayrılığı teorisi; aslında baskıcı ve otoriter rejimlere karşı kişi hak ve hürriyetlerini güvence altına almaya çalışan ve esasen yönetimin tiranlaşmasının önüne geçmeye yönelik ortaya atılan bir teoridir. Devletin çeşitli erklerinin farklı ellerde ve birbirinden bağımsız organlarca kullanılmasını ve böylece monarkın karşısında kişi hak ve hürriyetlerini sağlamayı ve kamu hizmetlerinin daha etkin şekilde yapılmasına yönelik ortaya atılmıştır (Akad vd., 2019: 39). Kuvvet ayrılığının ilk ortaya çıktığı devlet İngiltere'dir. 1689 yılında *Bill of Rights* ve 1702 yılındaki *Act of Settlement* bildirgelerinin ilanı sonucunda yasama gücü kraldan alınmış ve parlamentoya verilmiştir (Akın, 1974: 285). Bu sayede kuvvetlerin birbirlerinden ayrılması pratik hale gelmiş ve süreç yargılama gücünün de kraldan alınmasıyla kuvvetler ayrılığı sağlanmıştır.

#### **1.2.1.1. Aristoteles ve kuvvetler ayrılığı**

Antik yunan kent devletlerinde politika, politik çalışmalarda bulunma hakkı olan yurttaşların katıldığı faaliyetler olarak adlandırılmaktadır (Sarıbay, 2012: 69). Aristoteles, demokrasinin doğduğu antik yunan kent devletlerinde yaşamış ve bakış açısının esasını hocası olan Platon'dan almıştır. Onun bakış açısı, modern dönemdeki filozofların görüşlerini oldukça etkileyebilmiştir.

Aristoteles hocası olan Platon gibi filozof kralların yönettiği bir ideal devlet arayışında değildir, ona göre devrimler ve savaşlarla kısır döngüye girmemiş kararlı yönetimler çoğunluğun daha çok faydasına olacaktır. Ona göre yönetimler kent yurttaşlarının çoğunluğuna verilmeli ve bu sayede yönetim makamlarında olma onuruna sahip daha geniş bir yurttaş kitlesi oluşmalıdır (Şenel, 2013: 188-189). Antik yunan şehir devletlerinin yapısı incelendiğinde görülecektir ki doğrudan demokrasi uygulanan bu kentlerde sadece yurttaşlar devlet faaliyetlerine katılabiliyorlardı. Bu

bağlamda söylenebilir ki Aristo'ya göre asker-yönetici kent vatandaşı profili yönetici kitlesinin içerisinde olmalıdır.

Antik yunan filozofu olan Aristo; devlet denen yapının faaliyetlerini üçe ayırmış ve bu faaliyetleri yine farklı organlar tarafından yürütülmesi gerekliliğini öne sürmüştür (Ertaş, 2018: 28). Aristo'ya göre yönetim; ancak iktidarın ruhani yasalarla sınırlandırılması ve yöneticilerin erdemli yurttaşlar olmalarıyla yozlaşmayacaktır (Akın, 1974: 126). Bununla birlikte Aristo'ya göre yasa koyucu, anayasayı oluştururken dikkat etmesi gereken unsurlar vardır. Bunlar; karar alma, yöneticilerin kimler olacağı ve yetkileri, yetkilerin sınırlandırılması ve yargı unsurudur (Pişkinaya, 2019: 65).

Aristoteles'e göre anayasalarda üç ana unsur vardır. Bunlar tüm yurttaşların katılımı ile gerçekleşmesi gereken yasama, yürütme ve yargı kuvvetleridir. Bu faaliyetlere tüm yurttaşlar katılmalı, fikirler tartışılmalı ve bu sayede yasama faaliyeti gerçekleştirilmeli, tartışmalar sonucu yasamanın aldığı kararların yürütülmesi ve yargılamalar gerçekleştirilmelidir. Toplumunu ilgilendiren tüm konularda ortak kararlar verilmelidir. Bunların dışında toplumun tümünü ilgilendirmeyen meselelerde ise uzman kişiler görevlendirilmelidir. Devletin üst düzey görevleri için ise ayrı ayrı teşkilatlanması gerekmektedir. Bunlar adalet ve şehir düzeni gibi meseleleri kontrol altına almaktan sorumludurlar (Duyar, 2011: 6).

Aristo'ya göre yasama kudreti; savaşa, barışa karar verme, yasa çıkarma, mallara el koyma, sürgün ve ölüm cezaları verme gibi yetkilere sahiptir ve en üstün güç olarak tanımlanmıştır. Yürütme gücü ise, belli konularda görüşmeler yapma, karar alma ve emirler verme yetkilerine sahiptir (Özkan Duvan, 2019: 46).

Ona göre sekiz farklı mahkeme türü vardır. Yargılama gücünü elinde bulunduracak olan mahkeme üyelerinin seçilmesi durumunu ise yönetim biçimleri üzerinden açıklamaktadır. Ona göre mahkeme üyeleri dar bir sınıf tarafından seçilirse oligarşi, bir grup tarafından seçilirse aristokrasi veya tüm yurttaşlar tarafından seçilirse demokrasi var olur ve Aristoteles demokratik biçimi benimsemiştir. Bunların dışında yine mahkeme üyeleri hem kura hem de diğer iki şekilde belirlenebilmektedir. Bu yüzden mahkeme üyelerinin atanmasında yukarıda belirtilen atama usullerinin bir

araya getirilerek yapılmasını önerir (Akderin, 2017/Eserin Orijinal Yayınlandığı Tarih Bilinmemektedir: 155-157).

Modern anlamda var olan kuvvetler ayrılığı teorisinin temelleri olarak kabul edebilecek görüşleri her ne kadar Aristo ortaya atmışsa da, bu kuvvetlerin bir kişide yada bir grupta toplanabileceğini kabul etmiştir. Böylece söylenebilir ki Aristo'nun bu düşünceleri gerçek anlamda bir kuvvetler ayrılığını ve kuvvetler arası dengeyi beraberinde getirmemiştir (Ertaş, 2018: 30).

### **1.2.1.2. John Locke ve kuvvetler ayrılığı teorisi**

1215 yılında imzalanan Magna Carta Libertatum'un imzalanması ile başlayan Kralı sınırlandırma fikri, 1689 yılında *Bill of Rights* ve 1702 yılındaki *Act of Settlement* bildirgelerinin ilanı ile pratik hale gelmiş ve yasama kuvveti Kraldan alınarak parlamentoya verilmiştir. Bu durumun sonucu olarak İngiliz filozoflar mevcut durumu kuvvetler ayrılığı teorisi olarak açıklamışlardır. Kuvvetler ayrılığı teorisini modern anlamda ilk ele alan kişi olarak karşımıza çıkan Locke, kişi hak ve hürriyetlerinin güvence altına alınması için kuvvetler ayrılığının elzem olduğunu belirtmektedir.

John Locke'un düşünüşünde ilk olarak yönetimin meşruiyeti konusunda teolojik açıklamaları reddeder ve bu meşruiyet sorununa teolojik olmayan bir açıklama getirmenin zorunlu olduğunu ifade eder. Bu meşruiyet sorununa çözüm bulabilmek adına politik toplumlar oluşmadan önceki doğa durumunu inceler ve kuramını bunun üzerine kurar.

Ona göre doğa durumunda insanların hali özgürlük, eşitlik ve barış halidir. Doğa durumunda insanların özgür ve eşit olması, yargı haklarının da karşılıklı olması anlamına gelir ve herkesin bu hakkı diğerlerinden fazla ya da eksik değildir. Doğa durumunda insanlar tamamen özgür değillerdir ve birbirlerinin haklarına saygı göstermelidirler. Bu durumda haklarına tecavüz edilen insanların saldırganı cezalandırma hakları vardır. Fakat bu cezalandırma hakkı mutlak değildir ve orantılı olmak zorundadır (Eroğlu, 2010: 4). Locke'a göre bu doğa durumu her insanın kendi başına buyruk hareket edeceği, cezalandırmaların orantısız olabileceği ve toplumdaki güçsüzlerin tedirgin olacağı bir durum haline gelebilecek olması sebebiyle kabul

edilebilir değildir (Thomson, 2006: 97). Bunların sonucu olarak; insanların doğa durumunda özgür, eşit ve barış içinde olmalarına rağmen uygar topluma geçme ve buna rıza göstermelerinin sebebi budur. Hakkına tecavüz edilen kişinin, hakkına tecavüz eden kişiyi cezalandırması kusurludur. Bu cezalandırma doğal olarak kişilerin savaş haline geçmesine sebep olur ve cezalandırmanın orantılı olmamasını beraberinde getirir. Ortak ve kabul edilen bir yargıcın olmayışı böyle durumlarda insanı güvensizliğe sevk eder (Şenel, 2013: 370). İnsanların canlarının korunması, mallarının güvenliği ve kötülere karşı savunma geliştirebilmesi adına insanlar tarafından politik toplum oluşturulmuş ve bunun sonucu olarak ortaya çıkan iktidar ise her bireyin rızasıyla kurulur ve çoğunluğun isteğine göre hareket eder( Özkan Duvan, 2019: 54).

Doğa durumunda yaşayan insanların duyduğu bu güvensizlik durumu sonucunda insanlar güç sahibi olan sivil yöneticilere itimat etmişler onlara mutlak olmayan bir otorite bahsetmişlerdir. Mutlak olmayan otorite ifadesi önemlidir ve bu durum istenildiği takdirde bu gücün geri alınabileceğini ifade eder (Thomson, 2006: 99). Locke'a göre insanların güvenlik kaygıları sonucu oluşturdukları siyasal toplumda, kişi hak ve özgürlüklerinin korunması, barış ve özgürlük ortamının sadece yasalar aracılığıyla garanti altına alınabileceği, ilk ve temel yasanın ise yasama iktidarı olduğunu iddia etmiştir(Locke, 2016: 142). Locke devlet yönetimini yasama, yürütme ve federatif yönetim olmak üzere üç erke ayırmıştır ve böylece yargı erkini bu güçlerin dışına itmiştir (Ertaş,2018: 32). Yasama gücü kanun yaparken bu kanunların uygulanması yürütme gücüne, savaşı ve barışı sağlama gücü ise federatif kuvvete verilmiştir (Gözler, 2013: 74). Halk yasama organını belirleyerek dolaylı olarak iktidarın kimin elinde olacağına karar vermektedir. Locke'a göre yasama ve yürütme iktidarı birbirine eşit değildir ve yasama yürütmeden üstündür (Oktay, 1984: 226).

Locke, federatif gücü yürütme gücünden ayırmış olsa dahi bu durumun güçlüğünden bahsetmiştir. Ona göre birbirleri arasında düzen bağlılığı bulunmayan kişilere devlet gücünü vermek oldukça tehlikelidir. Bu sebeple onun ideal devletinde federatif güç, yürütme gücü gibi yasama gücüne bağlıdır ve onun üstünlüğünü kabul eder. Ancak bu halde düzensizlik hali olmayacak ve federatif güç düzgün şekilde var olabilecektir (Eroğlu, 2010:11). Aslına bakılırsa federatif güç ile yürütme gücü tam anlamıyla birbirinden ayrılmamış, farklı bir kuvvet olarak benimsenmemiştir. Locke

aslında devleti üç başlı bir sistem olarak değil, iki kuvvetin başı çektiği bir düzende kurgulamıştır (Ertaş, 2018: 35).

Locke'a göre uygar toplumda halka yönetimden gelebilecek üç ana tehlike vardır. Bunların ilki; yasama gücünü elinde bulunduranların yürütme gücünü eline geçirmesi ya da tam tersi, ikincisi; yasama gücünü elinde bulunduran ve yasaları yapanların veya uygulama yetkisine sahip olan yürütme mensuplarının kendilerini yasalara uyma zorunda hissetmemeleri ve üçüncü olarak; bu kimselerin özel çıkarlarına yönelik hareket etmeleridir(Şenel, 2013: 374-375). Ona göre bu tehlikelerin önüne geçilmesinin yolunu ise yasaları yapanlarla uygulayanların farklı kişilerden oluşmasıdır. Locke yasamayı ve yürütmeyi kapsayan yönetimin toplumsal sözleşme şartlarını ortadan kaldırması durumunda halkın devrim hakkının olacağını belirtmiş ve böylece bir denge unsuru var etmiştir (Şenel, 2013: 376-377).

Yasama gücünün en üstün güç oluşu, onun sınırlandırılmayacağı anlamına gelmez. Yasamanın iktidar gücü kamu yararı ile sınırlıdır. Yasama iktidarı kişilerin özel mülkiyet haklarına beis getirecek düzenlemelerde bulunamazlar. Halkın iyi düşünülmemiş ve acele edilmemiş yasa ve kararnamelerle yönetilmemesi gerekmektedir ve yasa yapanlar kendilerine ait yetkilerini bir başkasına devredemezler ( Locke, 2016: 145-148).

Modern anlamda genel kabul gören yasama, yürütme ve yargı ayrımından farkı olarak Locke yargı gücü yerine federatif gücünü koymuştur. Bu durumun şüphesiz ki sebepsiz değildir. Locke'un yaşadığı dönemde yargıçların görevden alınması oldukça zordur. İngiliz devriminin öncesinde yargıçları kral tek başına görevden alabiliyorken, Locke'un yaşadığı dönem olan İngiliz devrimi sonrasında ise bir yargıcın görevden alınabilmesi için Lordlar ve Avam kamaralarının da bu yönde karar alması gerekir (Şenel, 2013: 376). Bu sebeple Locke yargı gücü için ayrı bir parantez açma gereği duymamıştır. Locke'un teorisine bakıldığında görülecektir ki; var olan kuvvetler ayrılığı sert bir ayrılık değildir. Yasama gücünün sahibi olarak halkı gören, yürütme ve federatif güçlerin yasama gücüne bağlı olduğu bu düzende; kuvvetler arasında bir denge oluşturmaktan çok güçlerin ayrı ayrı biçimde düzenlenmesi önem arz etmektedir (Tacir, 2015: 26).

### 1.2.1.3. Montesquieu ve kuvvetler ayrılığı teorisi

Aristoteles'in ortaya attığı, Locke'un olgunlaştırdığı kuvvetler ayrılığı teorisinin adını kendi koymamış olmasına rağmen sistematikleştiren ve günümüzdeki durumuna erişmesine en büyük katkı sağlayan kişi Kanunların Ruhu Üzerine adlı eseriyle kuşkusuz ki Montesquieu'dur. Montesquieu mutlak monarşiye karşı aristokrasinin ayrıcalıklarını savunmuş ve parlamentocu özgürlük fikrini benimsemiştir.

Kanunların Ruhu Üzerine adlı eserinde Montesquieu; insan yapımı kurumların farklılıklar gösterebileceği ve göstermesi gerektiği, medeni olmanın birden fazla yolunun olduğu, şartların olayların oluşumunu etkilediği, hükümet şekillerinin oluşumunda çevresel faktörlerin etkilerinin olduğu, geleneksel değerlerle yasaların bağlantılı olduğu gibi öğretiler ortaya koymaktadır(Thomson, 2006: 109). Her ülkenin anayasasının, kurumlarının ve yasalarının o ülkenin kendi dinamikleriyle alakalı olması sonucunda iki sonuç ortaya çıkacaktır. Bunların ilki evrensel ve herkes için geçerli iyi yönetimin olmadığı ve kendi dinamikleriyle ortaya çıkan kurumların ve yasaların o ülkeler için en iyisi olduğudur(Şenel, 2013: 376).

Siyasi kuramında siyasal özgürlük kavramını önemli görmüş ve böyle bir özgürlüğün sağlanması için öncelikle özgürlüğün yasalarla sınırlandırılması gerekliliğini ifade etmiştir (Tacir, 2015: 27). Montesquieu'ya göre siyasal anlamda özgürlük sorunu, Fransa'da monark ile halk arasında aracı bir kurumun olmayışıdır (Şenel, 2013: 381). Ona göre insan iktidar yetkisini kötüye kullanmaya meyillidir. Bu yetki gücünün kötüye kullanılmasının engellenmesi ise, o gücün bir başka güç tarafından sınırlandırılmasına dayalıdır. Bunun yolu ise siyasal birimleri birbirlerinden ayırmaktan geçmektedir (Kutlu, 2001: 112).

Buradan hareketle hükümet sınıflandırmalarını despotluklar, monarşiler ve cumhuriyetler olarak üçe ayırır. Montesquieu'ya göre iktidarın kimin elinde olduğunun bir önemi yoktur. Ona göre önemli olan mevcut rejimin idarenin psikolojik altyapısının, değerlerinin ve amaçlarının etkili olduğunu belirtmiştir. Ona göre Despotizmin yönetim ilkesi korkudur, monarşide ise bu ilke onur iken, cumhuriyetlerde fazilettir (Thomson, 2006: 112-113). Toplum, yasaları ilan edilmiş bir düzende tek bir kişi tarafından yönetiliyorsa bunun adı monarşi, tek bir kişi

tarafından keyfi olarak yönetiliyorsa despotluk sistemiyle yönetiliyordur. Bunlara karşılık olarak halkın tamamı ya da bir bölümü tarafından yönetiliyorsa bunun adı cumhuriyettir. Cumhuriyet biçimini iki farklı şekli vardır. Bunlar; yetkilerin tüm halkın elinde bulunduğu demokrasi ve yetkilerin halkın bir kısmında olduğu aristokrasidir (Montesquieu, 2004: 64). Dikkatle bakıldığında görülecektir ki, demokrasinin sahibi olarak gösterilen halk kitlesinden kastın burjuvazidir ve Montesquieu'ya göre en iyi yönetim demokrasiye yakın bir aristokrasidir. Ona göre soylular yönetime yaklaştıkça yönetim mükemmelleşir, yönetim saltanat idaresine maruz kaldıkça da mükemmelliğini kaybeder (Çelik, 2011: 146).

Locke ve Aristoteles'in görüşlerindeki devlet organlarının hukuki ayrımından ziyade, siyasal özgürlüğün koşulu olarak iktidar güç ve yetkilerinin dengesinin sağlanmasının gerekliliğini ifade eder. Ona göre siyasal özgürlüğün sağlanabilmesi için, kralın elinde birleşen yetkiler dağıtılmalıdır. Yasa çıkarma ve uygulayıcı olma yetkileri farklı organlara verilmelidir (Şenel, 2013: 386). Ona göre devlette yasama, yürütme ve yargı güçleri vardır. Yasama gücü kanun yapmayı ve genel idareyi sağlamayı ifade ederken; yürütme gücü ise, yasama kuvvetinin çıkardığı yasaları uygulamak, savaşa karar vermek ve dış ilişkileri yürütmek yetkilerine sahiptir. Üçüncü ve son olarak yargı gücü, kişiler arasındaki davaların görülmesi işine bakar (Erdoğan, 2015: 203).

Montesquieu'ya göre yasama gücü tek bir kişiye değil, bir topluluğa yani parlamentoya verilmelidir. Buna karşılık olarak ise yürütme gücü tek bir kişide yani kralda toplanmalıdır. Yasama gücünü elinde bulunduran parlamento iki kısımdan oluşmalı ve bu kısımlardan ilkinin soylular oluştururlarken, ikincisini halkın temsilcileri oluşturmalıydı. Montesquieu'nun yasamayı ikiye ayırmasının sebebi; yasama gücü içerisinde dengeyi sağlayabilmektir. Ona göre bu durumda yasama gücü içerisinde bulunan iki grup birbirlerine karşı denge kurabilecek ve bu durum bir grubun keyfi uygulamalarının önüne geçecektir. Yasama ve yürütme organları birbirlerini denetlemeli ve frenlemelidir. Yargı organı ise yasama gücünün çıkardığı kanunları uygulamakla yükümlü halde olacaktır (Gözler 2013: 82). Yargı gücü; yasamanın çıkardığı kanunlar çerçevesinde suç eylemlerini cezalandırma ve uyuşmazlıkları çözmekle yükümlüdür (Montesquieu,2004: 175). Buradan hareketle yargı gücünün diğer güçler karşısında eşit statüde olmadığını söylemek mümkündür.

Montesquieu'ya devletin güçlerinin tek elde bulunması sakıncalıdır fakat güçler bazı durumlarda birbirlerine müdahale edebilmektedirler. Örneğin Kral veto hakkına sahiptir ve bu yetkiyi kullanarak yasamanın alanına müdahale edebilir. Yine belli başlı durumlarda yasama gücü yargı gücüne müdahale edebilir ve hatta onun yerine geçebilirdi. Ona göre güçleri uzlaştıracak, gerektiğinde birbirlerine karşı direnebilecek ılımlı bir güçler ayrılığıyla siyasal özgürlük sağlanabilirdi (Tacir, 2015: 31).

Dikkatle bakıldığında görülecektir ki Montesquieu, kuvvetler ayrılığı teorisini geliştirirken İngiltere'den esinlenmiştir. Ona göre İngiliz anayasası, demokrasi, aristokrasi ve monarşinin karışımı bir sistemdir (Şenel, 2013: 386). İngiliz sistemini inceleyip sentezlerken daha sonraları kuvvetler ayrılığı olarak adlandırılacak sistemi büyük ölçüde sistematikleştirmiştir. Böylece modern anlamda demokratik devlet teşkilatının temelini oluşturacak ve sonraki yıllarda birçok anayasa ve devletin referans noktası olacaktır.

### **1.3.Kuvvetler Ayrılığına Dayalı Hükümet Sistemleri(İngiltere, Fransa, Amerika)**

Kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemleri genel olarak denge ve fren mekanizmalarının olduğu demokratik sistemler olarak kendilerini göstermektedir. Devletin üç erkinin birbirlerinden farklı eller ve kurumlar tarafından kullanıldığı bu sistemler, kendi içlerinde erklerin birbirleriyle olan ilişkilerine göre yumuşak kuvvetler ayrılığı ve sert kuvvetler ayrılığı olarak ayrılmışlardır. Yumuşak kuvvetler ayrılığı yani parlamenter sistemlerde yasama ve yürütme ilişkileri birbirlerine müdahale edebilecek vaziyetteyken, sert kuvvetler ayrılığı sistemlerinin uygulaması olan başkanlık sistemlerinde ise yasama ve yürütme erklerinin birbirlerine müdahaleleri söz konusu değildir. Sert ve yumuşak kuvvetler ayrılığına dayalı sistemlerin bir sentezinin olduğu söylenebilecek yarı-başkanlık sistemlerinde erklerin birbirleriyle ilişkisi; güçlü lider ve kriz dönemlerinde değişebilmektedir. Kuvvetler ayrılığına dayanan sistemlerde erklerin birbirleriyle olan ilişkilerinden kastedilen yasama ve yürütme erkleridir. Yargı erkinin tamamen bağımsız ve müdahale edilemez olduğu kabul edilmektedir.



### 1.3.1. Parlamenter Hükümet Sistemi

Parlamenterizmin kelimesi parlamento sözcüğünden türemiştir Parlamenter hükümet modelinin tarihsel süreci İngiltere’de başlamış ve İngiliz politik kültüründen ciddi anlamda etkilenmiştir. Günümüzde parlamenter sistem İngiltere hükümet sistemi ile özdeşleşmiştir ve birlikte anılmaktadır (Helvacıoğlu, 2018: 5). Parlamenter sistem, masada üretilmiş bir yönetim biçimi olmamakla birlikte asırlar boyu yaşanan politik tecrübelerle oluşmuş ve tarihsel birikime sahip bir yönetim modeli olarak karşımıza çıkmaktadır (Yılmaz ve Yurtlu, 2015: 13). 1215 tarihli Magna Carta Libertatum, 1295 tarihli Model Parlamento, 17. Yüzyıldaki Stuartlar Dönemi ve 1628 tarihli İngiliz Haklar Bildirisi (Petition of Rights), Hanover Hanedanı’nın tahta gelişi, 1688 Muhteşem Devrim (Glorious Revolution) ve 1689 Haklar Beyannamesi (Bill of Rights) parlamenter rejimin ana hatlarıyla doğumuna neden olan mihenk taşı olaylar olmuşlardır (Kama, 2016: 189). Ortaya çıkmış olduğu İngiltere’de, farklı toplumsal grupların temsil edilmesine dayalı olarak uygulama alanı bulan bu sisteme Westminster Sistem denilmektedir. Westminster Sistem, adını parlamentonun toplandığı sarayın adından almaktadır. Yasama, yürütme ve yargı erklerinin iç içe geçmiş olduğu bu sistemde, erklerin bu sistemde birbirlerinden tamamen bağımsız olması söz konusu değildir (Korkmaz, 2016: 51).

Tarihsel açıdan değerlendirildiğinde görülmektedir ki İngilizler, henüz demokrasiden bahsedilemeyecek bir dönemde kralın otoritesini sınırlandırmış ve yönetilenlerin rızası olmadan var olan yönetimlerin meşru olmayacağı fikrinin ortaya çıkmasına, gelişmesine ve yayılmasına vesile olmuşlardır (Doğan ve Ünver, 2017: 54).

Parlamenter sistemin gelişimi, krala ait yasama yetkisinin seçimle var olan bir meclise geçmesi durumudur, yani yasama ve yürütme kuvvetlerinin ayrılması şeklinde olmuştur. Zamanla yasama kuvvetinin bir meclise geçmesiyle birlikte ve bu yasama gücü yürütme kuvveti olan kralla doğrudan yada dolaylı olarak mücadeleye girişince, yeni kurumlar sistemde kurulmaya başlanmış ve modern çağ boyunca parlamenter monarşilerin ortaya çıktığı dönemleri beraberinde getirmiştir.

Parlamentar hükümet sisteminin İngiltere’de ortaya çıkmasından daha sonra Belçika’da 1831’de, Hollanda’da 1848’de, Norveç’te 1884’te, İsveç’te 1917’de, Danimarka’da 1901’de, Cumhuriyet’çi Almanya’da 1919’da, Avusturya’da 1920’de, Polonya’da 1921’de, Çekoslovakya’da 1920’de, Litvanya ve Estonya gibi ülkelerde ise 1920-1922 yılları arasında uygulanmaya başlamış bir hükümet sistemi olarak literatüre girmiştir (Hekimoğlu, 2010: 53).

İngiliz politik kültüründe var olan ve asırlar boyu yaşanan politik birikim sonucu yürütme organının denetlenmesi ve frenlenmesi isteğinin temel alındığı bu yönetim sisteminde yürütme organı; yasama organının içinden çıkar ve yasama organına karşı siyasal olarak sorumlu haldedir (Şahin ve Nişancı, 2018: 861). J. M. Carey’e göre parlamenter sistemleri diğer hükümet sistemlerinden ayırt etmenin temel yolu; yasama ve yürütme ilişkilerini incelemektir. Carey’e göre yürütme organının belirlenmesi için bir seçim yapılmıyorsa ve yasama organının belirlendiği seçimler sonucunda yürütme organı yasama organı tarafından belirleniyorsa, bu durum parlamenter sistemin en bariz işaretidir. Burada dikkat edilmesi gereken husus; yasama organı tarafından seçilen yürütme organının hükümet olması gerekliliğidir. Zira İngiliz yönetim sistemi içerisinde çift başlı olan yürütme organının sorumsuz kanadı taç makamı iken sorumlu kanadı hükümettir. Taç makamının veraset yoluyla aktarıldığı göz önünde bulundurulduğunda devlet başkanının parlamento tarafından seçilme zorunluluğunun olmadığı ortaya çıkmaktadır. Tüm bunlarla birlikte Carey’e göre devlet başkanının yasama organı dışındaki aktörler tarafından seçilmesi(veraset/seçim), hükümet sistemini başlı başına parlamenter olmaktan çıkarmaz (Gökçimen (a), 2017: 3). Yine, Parlamenter sistem, sadece parlamentosu olan rejim demek değildir. Bir ülkede parlamento olsa bile, her zaman parlamenter sistem olmayabilir. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri’nde parlamento vardır; fakat parlamenter sistem yoktur (Gözübüyük, 1998: 29).

Parlamenter sistemde erklerin denge ve uyum içinde tutulabilmesi için birinin diğerinin üzerinde üstünlük kuramaması adına dengeleyici unsurlar bulunur(Akdemir ve Mert, 2018: 8). Parlamenter sistemlerde yasama ve yürütme organlarının birbirlerine son verebilme yetkisine sahip olması, bu sistemin yumuşak kuvvetler ayrılığı olarak nitelendirilmesine sebep olmuştur. Yasama ve yürütme organlarının birbirlerini fesih yetkisine sahip olması, bu iki kuvvet arasında denge-fren

mekanizmasının sağlanabilmesinin en önemli yollarından biridir (Özbudun, 1993: 329).

Yürütme organını Cumhurbaşkanı, bakanlar kurulu, başbakan oluşturur. Fakat sistemde hepsi eşit statüye sahip değildir (Helvacıoğlu,2018: 5). Parlamenter sistemde yürütme iki başlıdır ve sorumsuz kanadını devlet başkanı, sorumlu kanadını ise başbakan oluşturur. Devlet Başkanının sorumsuzluğu siyasal sorumsuzluktur (Avcı, 2015: 32). Devlet başkanı, devletin bütünlüğünü ve birliğini temsil eder. Parlamenter sistemlerde devlet başkanının sorumsuz olması, onun yetkisiz olması sonucunu doğurmuştur. Bunun için de, devlet başkanının işlemlerinin başbakan veya ilgili bakan tarafından imzalanması usûlü ortaya çıkmıştır. Buna “karşı-imza (countersignature, contreseing)” kuralı denmektedir. Devlet başkanı işlemlerinde karşı imza kime ait ise, bu işlemlerden o sorumludur. Dolayısıyla bu işlemleri yapma konusunda da asıl yetki ona aittir(Gözler, 2010: 589). Ancak devlet başkanının karşı-imzaya ihtiyaç duymadan tek başına yapacağı işlemler de bulunmakla birlikte bir belirsizliğe yol açılmaması için bunların anayasa tarafından açıkça belirtilmesi gerekmektedir(Asilbay,2013: 255). Bu noktada belirtilmelidir ki birçok parlamenter sistemde devlet başkanlığı halen krala ait bir kurumdur. Bu noktada devlet başkanlığının sorumsuzluğu durumu da parlamenter monarşiler ile Cumhuriyetler arasında farklılık göstermektedir. Bazı parlamenter cumhuriyetlerde devlet başkanının cezai sorumluluğu nadir durumlarda varken, parlamenter monarşilerde ise kralın cezai bir yükümlülüğü yoktur. Buna örnek olarak 1982 Türkiye Cumhuriyeti anayasasında (2017 başkanlık sisteminin kabulü öncesi) devlet başkanı sadece vatana ihanet suçundan cezai sorumluluğa sahipken, İngiltere’de Kraliçenin herhangi bir cezai yükümlülüğü yoktur.

Böylece bu sistemde yürütme organının işleyişi ikiye bölünmektedir. “Hükümet yada Kabine” olarak adlandırılan, Başbakan ve Bakanlar Kurulu, yasama organı tarafından oluşturulur. Bakanlar Kurulu’nun yasama organı tarafından belirlenmesi kuvvetler arasındaki işbirliğini ortaya koyar. Bakanlar Kurulu’nun başlıca görevi; ülkenin genel siyasetini belirlemek ve yönetmektir. Yürütme organının gerçek başı konumunda olan başbakan, Bakanlar Kurulu üyelerini belirleme ve gerekli gördüğü takdirde Bakanlar Kurulu üyelerinin görevden alınmasını talep edebilmektedir(Akdemir ve Mert,2018: 8). Yürütme yetkisi elinde bulunan kabinenin parlamentoya karşı sorumlu oluşu, kabinenin bağımsızlığını ve işlevselliğini azaltır.

Parlamente sistemlerde genellikle yürütmenin sorumsuz kanadı olan devlet başkanı, krallıklarda veraset yoluyla demokratik cumhuriyetlerde ise yasama organı tarafından seçilerek göreve gelir. Yürütmenin sorumlu kanadını oluşturan başbakan ve bakanlar kurulu ise yasama organının içerisinden güvenoyu alarak görev başına gelir. Yani yürütme organının belirlenmesinde halkın doğrudan doğruya bir etkisi olmaz. Bu nedenle yürütme organı, halkın tercihleriyle bire-bir örtüşmeyebilir (Hardalaç, 2016: 34).

Parlamente hükümet sistemi, yürütme organının parlamentoya hakim olduğu ve bu hakimiyeti aracılığıyla parlamento yönettiği bir hükümet modelidir. Buradan hareketle parlamente hükümet sistemlerinin yasama ve yürütme organlarını “kaynaştıran” bir sistem olduğu ve resmi olarak birbirlerinden bağımsız görünseler de kuvvetler ayrılığı ilkesini tehlikeye düşürecek şekilde birbirlerine bağlı halde olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır (Heywood, 2006: 449).

Özetlenecek olursa; Parlamente sistemde hükümetler, meclis seçimleri sonucu partilerin temsil gücüne göre kurulur. Başbakan hariç bakanlar kurulu yeleri meclis dışından atanabiliyor olsa da genellikle çoğunluğu oluşturan partilerin içinden atanır ve koalisyon dönemlerinde bu durum denge unsuru olarak kullanılmaktadır. Atanmış olan bakanlar kurulu meclise karşı sorumludur ve meclis istediği zaman hükümeti devirebilir yada bir bakanın görevine son verecek yetkilere sahiptir. Yasamanın yürütmeyi fesih yetkisi olduğu gibi yürütme de bazı durumlarda yasama organını fesih edebilir.

### **1.3.1.1.Klasik parlamente sistem rneği: İngiltere**

Kralın sınırlandırılması fikrinin Dünya üzerinde kurumsal olarak ilk ortaya çıktığı ülke olan İngiltere’de yazılı bir anayasa bulunmamaktadır. Yazılı anayasa yerine geleneklere ve kanunlara dayalı yazısız ve teamllerden oluşan bir kamu yönetimine sahip olan İngiltere, Dünya üzerinde parlamente sistemin ortaya çıktığı topraklar olması sebebiyle parlamente sistemin tipik rneği olarak gösterilebilecektir. İngiliz parlamente sisteminin tarihsel seyrinde ise kral ile parlamento arasındaki g ilişkisi vardır ve bu ilişkide yüzyıllar boyunca parlamento güçlenirken kral g kaybetmiştir (Tunaya, 1982: 401-403).

Kuvvetler ayrılığı teorisinin kökenleri her ne kadar Aristoteles'e kadar uzanıyor olsa da, teorisinin ilke haline dönüştüğü ve kurumsallaştığı zamanları 18-19. asır İngilteresi olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Fakat gerek İngiliz yönetim sisteminin geleneklere dayalı oluşu gerekse de parlamenter sistemin getirmiş olduğu ve erklerin arasındaki ilişki biçimi güçler ayrılığı teorisi ile uygulamaların ciddi anlamda farklılık gösterdiğini gözler önüne sermektedir (Şıvgın, 1997: 92). Parlamenter sistemin ortaya çıktığı İngiltere'de kuvvetler ayrılığı yerine kuvvetlerin birbirleriyle kaynaşması ilkesinin olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. İngiliz yönetim sisteminde yasama ve yürütme organlarının birbirlerinden kesin çizgilerle ayrıldığını söylemek mümkün değildir. Hükümetin yürütmeyi kontrol altında tuttuğu İngilterede, hükümet üyelerinin aynı zamanda parlamento üyesi olmaları ve parlamentonun en etkili isimleri olmaları; hükümetin yasamayı kontrol altında tuttuğunun en büyük göstergesi olarak kabul edilmektedir (Gökçimen, 2017: 202). Halkın egemenliği ilkesine bağlı olarak teoride her ne kadar yasama organı yürütme organından daha üstün bir konumda gibi görünse de bu durum pratikte çok da geçerli durumda değildir.

İngiliz parlamenter sistemi, tarihsel kökenleri incelendiğinde monarşi ve feodal düzen içinde şekillenmiş ve yüzyıllarca evrilmiştir. Bu evrilmenin sonucu olarak İngiliz yönetim sisteminde krallık makamı ve parlamento güç mücadelelerinin sonucu günümüzdeki halini almıştır. Yürütme organını siyasal sorumsuzluk sahibi taç makamı ve siyasal sorumlu olan kabine hükümeti oluştururken yasama organı ise lordlar kamarası ve avam kamarası olarak karşımıza çıkmaktadır.

#### **1.3.1.1.1.Yasama organı**

İngiltere parlamentosu dünyanın en eski parlamentolarından biridir ve parlamenter sistem özelinde diğer ülkeler tarafından bir model olarak kabul edilmiştir. İngiliz parlamenter sisteminin oldukça başarılı olmasının en büyük nedeni; değişen koşullara karşı olağanüstü derecede uyum sağlayabilme ve bu birikimleri gelenekler olarak sistem içerisinde muhafaza edebilmesidir. Örneğin İngiliz parlamentosu başlangıçta kraliyet konseyi şeklinde çalışırken bu durum 15'nci asırda gentry (orta sınıf) egemenliği, 18'nci asırda aristokrasinin egemenliği, 19'ncü asırda zengin sınıfın egemenliğini ve 20'nci asır itibarıyla da kitle demokrasilerinin egemenliğine ve

hedeflerine hizmet etmiş ve kendisini her yeni duruma iyi şekilde adapte edebilmiştir (Durgun, 2013: 340).

İngiltere yönetim sisteminde yasama organı olan İngiliz Parlamentosu Avam Kamarası ve Lordlar Kamarası olarak ikiye ayrılmıştır. Parlamentosunun seçimle işbaşına gelen kanadı olan Avam Kamarası esas güç sahibi konumdayken, bir kısmı seçimle bir kısmı ise atama sonucu işbaşına gelen Lordlar Kamarasının yetki ve görevleri ise sembolik düzeydedir (Heywood, 2006: 458).

### **Lordlar kamarası**

Lordlar kamarası 14'ncü asırda Kralın danışma meclisi olması amacıyla soylular ve din adamlarından oluşturulmuş ve günümüze kadar varlığını devam ettirmiştir. Parlamentosunun ikinci kanadını oluşturan Lordlar kamarası kurulduğu günden 19'ncü asra kadar üst kamara olarak sistem içerisinde yer bulmuşken günümüzde önemini önemli ölçüde yitirmiştir (Arslan, 2013: 65). Lordlar kamarası, dünya üzerindeki ikinci meclisler arasında en kalabalık meclistir. 800'ün üzerinde üyeye sahip olan Lordlar kamarasında toplantı yeter sayısı 3 iken karar yeter sayısı 30'dur. Lordlar kamarasının üye sayısı ile ilgili herhangi bir üst sınır bulunmamasıyla birlikte günümüzde Lordlar kamarasının güncellenmesi gerektiğine yönelik tartışmalar ciddi boyuta ulaşmıştır (Gökçimen, 2017: 208).

Lordlar kamarasında dünyevi lordlar ve ruhani lordlar olmak üzere iki tip lord üyelik tipi bulunmaktadır. Dünyevi lordlar; kalıtsal lordlar ve kalıtsal olmayan lordlar olmak suretiyle ikiye ayrılmaktadır. Kalıtsal lordlar asillerin sahip olduğu lord türüdür ve lordlar kamarası üyelikleri son bulduklarında bunları sonraki nesillere miras olarak bırakabilirler. Kalıtsal olmayan lordlar ise ömürleri sürecince lordlar kamarası üyesi olmakla birlikte bu haklarını miras yoluyla bırakamazlar. Ruhani lordlar ise İngiliz klisesi içerisinde bulunan ve kıdemlerine göre lordlar kamarası üyeliğini kazanan üyelere dir. Yetmiş yaşına geldiklerinde emekli olurlar ve görevlerini bırakırlar(Kara, 2012: 12). İngiliz hükümet sisteminde yapılan reformlar çerçevesinde lordlar kamarasının üyelerinin atanması/seçilmesinin dört farklı yöntemi bulunmaktadır. Bunların ilki *Lordlar Kamarası Atamalar Komisyonunun (House of Lords Appointments Commission)* siyasi partilerin önerdiği adayların son genel seçimdeki oy oranlarına göre yapılan atamalardır. Bir diğer yöntem başbakanın önerisi

ve kraliçenin onayı sonucunda yapılan atamalardır. Üçüncü yöntem ise lordlar kamarasının doğal üyesi olan asillerin üyeliklerinin sona ermesinin ardından miras yoluyla ailedeki en büyük erkek kişiye verilmesi ve atanması şeklindedir. Dördüncü yöntem olarak da üst düzey din görevlilerinin ortak onay almaksızın sahip oldukları üyelikler şeklindedir (Gökçimen, 2017: 202).

Lordlar kamarasının yasama ve yürütmeye dair iki ana görevi bulunmaktadır. Yasamanın bir parçası olması sebebiyle avam kamarasının sunduğu kanun tasarılarının hem genel kurulda hem de ilgili komisyonda görüşmelerine katılır. Lordlar kamarasının avam kamarası tarafından sunulan bir kanun teklifini reddetme yetkisi olmamakla birlikte bekletme yetkisine sahiptir. Mali konularla ilgili kanunları en fazla bir ay, diğer kanunları ise en fazla bir sene bekletme hakkına sahip olsa da gelenekler üstüne kurulu olan İngiliz sisteminde bunu yapmaz ve yasamayı bekletmez. Yasamaya dair yetkilerinin yanında zayıfta olsa yürütmeye dair de yetkileri bulunan lordlar kamarası yürütmeyi denetleme yetkisine sahiptir. Yürütmeye dair denetleme yetkisi kamaranın her oturumun ilk 25 dakikasında yaptığı soru-cevap işlemi ve Perşembe günleri gündemi değerlendirmeye yönelik genel görüşme yapılmasından öteye geçmez. Söylenmelidir ki lordlar kamarasının sahip olduğu bu iki yetkide formaliteden öteye geçmemektedir (Kara, 212: 21).

Etkili olduğu zamanlarda en yüksek yargı organı ve üst kamara sıfatlarına sahip olan lordlar kamarasının bütçe reddetme yetkisi de vardı. Fakat bu yetkiler özellikle bütçe reddetme yetkisinin elinden alınmasının ardından lordlar kamarasının hem yasama hem de yürütme üzerinde oldukça sınırlı bir yetkiye sahip hale geldiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Avam kamarası tarafından kabul edilen bir yasayı ancak İngilizce dilbilgisi kurallarının doğru kullanılmasını sağlamak amacıyla inceleyebilen Lordlar kamarası, yüzyıllar boyu geleneklerle kendini var etmiş İngiltere parlamenter sisteminin etkisiz kanadı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

### **Avam kamarası**

Yasama organının tamamen seçimle işbaşına gelen kanadı olan avam kamarası, yasama organının önemli ve güçlü olan kanadıdır. 1689 yılında kabul ve ilan edilen Haklar Bildirgesinden günümüze kadar avam kamarasının yetkileri sürekli artmışken kralın ve lordlar kamarasının yetkilerinin de aynı ölçüde azaldığı ve

daraltıldığını söylemek yanlış olmayacaktır. Yürütmenin sorumlu kanadını ortaya çıkaran avam kamarasının seçimleri en çok 5 yılda bir yapılacak şekilde yapılır ve yapılan seçimler de çoğunluk sistemi esasına dayanır (Arslan, 2013: 48-49). Avam kamarasının seçilme yöntemi dar bölge ve basit çoğunluk esasına göre şekillenmiştir. Seçimlerde dar bölgeler; İngiltere’de 533, Galler’de 40, Kuzey İrlanda’da 18 ve İskoçya’da 58 olmak üzere toplamda 650 tanedir ve bu 650 parlamento üyesinin olduğunu ifade etmektedir. Seçimlerde parti oylamaları yerine; partilerin ilgili bölgelerde belirledikleri kişiler oylanır ve çoğunluk oyunu alan kişi ilgili bölgenin parlamenti olarak seçilmiş olur (Kara, 2012: 15).

Seçim sisteminin dar bölge ve basit çoğunluk ilkelerine dayanması avam kamarası içerisinde bir partinin çoğunluk oluşturmaya kolaylık sağlamaktadır. 20’nci asrın başından bu yana çok nadir şekilde koalisyon hükümetlerinin ortaya çıktığı İngiltere’de uygulanan seçim sisteminin üçüncü bir partinin etkin ve güçlü olmasının önündeki en büyük engeli teşkil etmektedir. Bu duruma dramatik bir örnek olarak 1983 seçimlerinin sonuçları gösterilebilecektir. 1983 seçimlerinde oyların yüzde 42’sini alan Muhafazakar Parti 397 sandalye, oyların yüzde 27’sini alan İşçi Partisi 209, oyların yüzde 25’ini alan Liberal Parti ise sadece 23 üye kazanabilmiştir (Şıvgın, 1997: 93-94).

İngiliz siyasal sistemi içerisinde avam kamarası incelendiğinde, parti disiplini, komisyonlar ve avam kamarası üyelerinin işleyişte çok önemli olduğu ve bu üç ana unsur etrafında şekillendiği söylenebilir. Parti disiplininin çok sert olması, parlamenterlerin kendi iradelerini ikinci plana atmalarına ve partilerinin görüşlerini kabul etmelerine sebep olmaktadır. Sert parti disiplinlerine bağlı olan İngiliz siyasi partilerinde parlamenterler parti programlarına ve liderlerine kesin itaat gösterirler. Parlamenterler gibi parti örgütleri de sıkı bir merkezci şekilde dizayn edilmişlerdir. Yani bir parlamenterin herhangi bir konuda beyan edebileceği görüşlerinin parti programı ve liderlerinin aksi olmayacak şekilde sınırlıdır (Durgun, 2013: 347). Buradan hareketle seçilen parlamenterlerin kendilerini seçen halka karşı değil de kendilerini aday gösteren parti liderlerine karşı sadakat göstereceği ve böylece toplumun iradesini tam olarak yansıtmaktan epey uzak oldukları söylenebilecektir.

Avam kamarasının iki temel görevi vardır. Bunlar, yasa yapmak ve kabineyi denetlemektir. Parlamenter sistemler gereği yürütme organı yasama organının



içerisinden çıkar ve yürütme organının istediği takdirde görevine son verebilmektedir. Her ne kadar bu durum teoride mümkün gibi görünse de, gerek seçim sistemi gerekse de parti disiplini sebebiyle yasamanın yürütmeyi kontrol altında tuttuğu bir sistemden ziyade yürütmenin yasamayı kontrol altında tuttuğu bir siyasal sistem oluşmuştur. Partinin merkezinin ve liderlerinin belirlediği bir parlamenterin, o siyasi partinin yüksek oy alması ve seçim sistemi gereği iktidara gelmesinin ardından yürütme içerisinde yer alacak parti liderlerini kontrol altında tutabileceği iddiası gerçekten oldukça uzaktır.

Hükümeti kontrol etme görevinin yanında kanun yapma yetkisine sahip olan avam kamarasında komisyon sistemleri mevcuttur ve oldukça güçlü bir komisyon sistemine sahiptir. Avam kamarasının elinde bulunan yasa çıkarma yetkisi iki şekilde gerçekleştirilebilir. Özel ve kamusal kanun tasarı/teklifinin söz konusu olduğu avam kamarasında parlamentoya sunulan yasa teklifi/tasarılarının çoğu kamusaldır. Özel yasa tasarıları parlamento dışından gelen yasa tasarısı/teklifini ifade etmektedir. Hukukçulardan oluşan bir şirketler tarafından kaleme alınan özel yasa tasarıları gazeteler vasıtasıyla halka duyurulur ve yasa tasarısı ile ilgili kurumlara haber verilir. Avam ve lordlar kamarasında görüşülmesinin ardından kabul edilmesi halinde komisyonlara sevk edilir. Komisyonlara sevk edilen özel yasa tasarılarının komisyon tarafından da kabul edilmesinin ardından karar vermek üzere kamaraya gönderilir. Kamusal tasarılar ise parlamenterler tarafından verilebileceği gibi hükümet tarafından da yasa tasarısı olarak sunulabilecektir. Hükümetin sunduğu yasa tasarıları, hükümetin içinden çıkan partinin parlamentoda çoğunluğu oluşturması ve parti disiplini sebebiyle süratle yasalâşır. Muhalefet tarafından sunulan yasa teklifleri ise genellikle kabul edilmez (Kara, 2012: 20-21).

Yasa teklifi/tasarısı teklifinin yasalâşma sürecinde ilk olarak parlamentoda okunmasıyla başlar. İlk okumanın ardından yasalâşacak teklifin kapsamı belirlenir ve ikinci okuma için kamarada oylanır. İkinci okuma için verilen teklifte muhalefet yasa tasarısı/teklifi adına fikirlerini beyan eder. İkinci okuma da kabul edildiğinde yasa teklifi/tasarısı ilgili komisyona havale edilir. Komisyonda projelendirilen yasa teklifi/tasarısı avam kamarasına tekrar sunulur. Metnin üçüncü defa okunmasının ardından metin lordlar kamarasına sunulur ve hükümdarın onayına sunulur. Burada belirtilmesi gereken husus ise, avam kamarasında ikinci okumanın ardından bir kabul

oylamasının olmayışıdır. Lordlar kamarasının ve kralın formalite onayının ardından yasa teklifi/tasarısı yasalaşmış olur (Demir, 2017: 115-117).

Seçim sistemi ve parti disiplini sebebiyle avam kamarasının her ne kadar hükümet üzerinde kontrol sahibi olamayacağı ifade etmiş olursa da, demokratik rejimlerin gereği olarak yürütmenin sınırlandırılması fikri İngiliz parlamenter sisteminde de mevcuttur. Bakanlar kötü yönetimleri yüzünden görevlerinden alınabilirlerdir fakat bu durum yukarıda saydığımız gerekçeler dolayısıyla pratik olarak mümkün olmayan bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır.

#### **1.3.1.1.2. Yürütme Organı**

İngiltere’de yürütme iki başlı haldedir. Yürütmenin sorumsuz kanadı olan Taç Makamı ve sorumlu kanadı olan hükümet arasında bölünmüştür. Yürütmenin taç ve hükümet olarak iki başlı halde olması akılcı ve teorik düşünce sisteminin ürünü değildir. Bu iki başlılığın sebebi; İngiliz siyasi tarihi boyunca ortaya çıkmış olguların sonucudur. İngiltere’de ortaya çıkmış olan bu olgular süreci sonucunda parlamenter sistem ortaya çıkmıştır ve parlamenter sistemlerde yürütmenin çift başlı olmasının yegane sebebi İngiltere’de yürütmenin çift başlı olmasıdır (Şıvgın, 1997: 96). İngiltere’de yürütme taç makamı ve hükümet olmak üzere iki başlı yapıdadır.

#### **Taç Makamı**

Anayasal bir monarşi olan İngiltere’de hem seçilmişler hem de meşruiyetini asil kan üzerinden alan kral/kraliçe yürütmenin unsurları olarak karşımıza çıkmaktadır. Taç makamı olarak adlandırılan kral/kraliçenin yetkileri tamamen semboliktir. Seçimler sonucu işbaşına gelen hükümetten bağımsız herhangi bir hareket alanı bulunmayan taç makamının yine de kendisine ait görev ve yetkileri bulunmaktadır (Şahin ve Aksoy, 2016: 12). Seçimlerde en çok oy almış partinin genel başkanına hükümeti kurma görevi vermek, silahlı kuvvetlerin başı olmak, İngiliz kilisesinin yöneticisi ve başı olmak, bazı üst düzey atamaları yapmak ve af yetkisi bulunmaktadır. Burada belirtilmesi gereken husus ise bu yetkilerinin hiçbirini tek başına kullanamıyor olmasıdır. Örneğin atamalar gerçekleştirebilmesi için başbakan önerisine ihtiyaç duymaktadır ya da af yetkisini kullanabilmesi için İçişleri Bakanının isteği gerekmektedir (Arslan, 2013: 56).

1707 yılından bu yana veto yetkisini hiç kullanmamış olan Taç makamının tamamen etkisiz olduğunu söylemek de yanlış olacaktır. Geleneklere dayalı olan İngiliz yönetim sisteminde taç makamının kendisine danışılmasını beklemek, uyarılarda bulunmak gibi haklara sahip olduğunu belirtmek gerekmektedir. Ulusun birliğini temsil eden taç makamının kamuoyu üzerindeki etkisinin yadsınamayacak düzeyde olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır (Şıvgın, 1997: 97). Taç makamı her hafta düzenli olarak başbakanla yarım saat ila bir saat aralığında görüşür ve görüşlerini başbakana bildirir. Taç makamı ile başbakanın her hafta düzenlediği bu görüşmeleri kraliyet sekreteri organize eder ve kraliyet sekreterinin hiçbir partiyle bağının bulunmaması gerekmektedir (Çınar, 2015: 170).

### **Başbakan ve kabine**

İngiliz hükümet sistemi incelendiğinde görülecektir ki hükümet ile kabine aynı şeyi ifade etmemektedir. Hükümet; sayısı 80 ila 100 arasında değişen kişinin oluşturduğu içerisinde kabine üyeleri, sandalyesiz bakanlar, parlamento sekreterleri ve bakan yardımcılarının oluşturduğu en geniş kurulu ifade etmektedir. Avam kamarası içerisinde başbakanın önerisiyle çıkan hükümetin etkili kısmı kabinedir. Başbakan önerisi ve taç makamının onayı ile göreve başlayan kabine, avam kamarası üzerinde kontrole sahiptir ve devlet örgütlerini yönetme yetkisine sahiptir. Kabine içerisinde özel bir yere sahip olan Başbakan, eşitler arası birinci konumdadır fakat sistem içerisindeki önemi kabine içerisindeki konumundan dolayı değil, avam kamarasında birinci olan partinin genel başkanı olması dolayısıyladır. Siyasi partilerdeki sert merkezi yapı ve parti disiplini başbakanı siyaseten güçlü kılan unsurlar olarak ortaya çıkmaktadır(Şıvgın, 1997: 97-98).

Siyasal sistem içerisinde başbakana kanunla verilmiş hiçbir önemli yetki bulunmamasına rağmen başbakan ülkedeki en geniş yetki ve otorite alanına sahip kişidir. Başbakana neredeyse hiç güçlü yetki verilmemiş olmasına rağmen onu sistemin merkezine getiren sebebin ise İngiltere'nin geleneklere dayalı devlet sistemi olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır (Arslan, 2013: 90). Görevleri her ne kadar herhangi bir yasada belirtilmemiş olsa da Başbakanın kullandığı başlıca yetkiler şunlardır:

*“Hazineden sorumlu ilk lord ünvanına sahiptir.*

*Başbakan, avam kamarasının güvenini kaybettiği zaman taç makamından parlamentonun feshini isteyebilir.*

*Kabine üyelerinin atanmasında ve görevden alınmasında yetkilidir.*

*Kabinenin gündemini belirler.*

*Kabinenin altında bulunan komitelerin sayısını ve bunların rollerini belirler.*

*Ulusal güvenlik konusunda yetkili kişidir.*

*Ordunun savaşa yollanmasında ya da barış imzalamada yetkilidir.*

*Taç makamı ile haftalık görüşmeler yapar.*

*Devletin başı olan taç makamını uluslararası alanda temsil eder.*

*Üst düzey bürokratların atanmasında yetki ve etki sahibidir.*

*Lordluk unvanının verilmesinde yetkilidir(Çınar, 2015: 171)”.*

Yürütme içerisinde güçlü olan kabine, başbakan tarafından önerilir ve taç makamı tarafından onaylanır. Kabine genel idarenin tüm çalışmalarının sorumlusudur ve kamu idaresi tamamen kabinenin izleyeceği genel politikalara bağımlı haldedir. İngiliz siyaseti incelendiğinde görülecektir ki yürütmenin merkezinde bulunan başbakan sadece parlamento üzerinde değil kabine içinde de istediği takdirde tek başına kararlar verebilecek haldedir. Kollektif sorumluluk esasına dayanması gereken kabinede başbakanın her bakanı bir karara ortak edip etmeyeceğinin herhangi bir garantisi bulunmamaktadır. Kabine içerisinde bulunan bakanların karar alma süreçlerine ne derecede eşit şekilde katılacağı belirsizdir ve bu durum kolektif hareket etmenin önündeki en büyük engel olarak görülmektedir.

### **1.3.2. Yarı Başkanlık Sistemi**

Yarı başkanlık sistemi ilk olarak 1919 Weimar Anayasası ile Almanya’da ve yine aynı dönemde Finlandiya’da uygulanmıştır (Avcı, 2015: 32). Kavram ise, özellikle 1920’lerden itibaren bir liderlik tarzını (yetki alanı dışına çıkan güçlü bir başbakanı veya ABD başkanı kadar güçlü olmayan bir başkanı) tasvir etmek için

kullanılmışsa da ,yarı başkanlığın siyasi literatüre geçecek tanımı Maurice Duverger tarafından yapılmıştır. 1970’lerde Duverger, 1958 Fransa Anayasası’nda 1962 tarihinde yapılan değişiklikle öngörülen siyasi sistemi, hem başkanlık sistemine ve hem de parlamenter sisteme has özellikler taşıması nedeniyle “yarı-başkanlık” olarak sınıflandırmıştır (Gökçimen, 2017: 1). Yarı başkanlık sistemi de, parlamenter sistem gibi tarihsel süreçteki birikimler sonucu ortaya çıkmıştır.

Yarı başkanlık hükümet sisteminin uygulandığı devletler incelendiğinde; sistemi diğer hükümet sistemlerinden ayıran temel özellik, Devlet başkanının halk tarafından genel oy ilkesiyle seçilmesi ve Bakanlar Kurulunun yasama organı önünde sorumlu olmasıdır (Göksu,2016: 145). Bu durumu farklı şekilde yorumlayan Gözler: *“Cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği bir parlamenter sisteme yarı başkanlık sistemi denir”*. Bu sistem mantiken *“yarı-parlamenter”* sistemdir. Her nedense, yarı başkanlık sistemi denmiştir” diyerek yarı başkanlık sisteminin aslında karma bir sistem olduğunu ifade etmiştir (Gözler, 2016: 241). Yine Shugart ve Carey, Duverger’nin yaptığı adlandırmayı eleştirerek, bu adlandırmanın sistemin içeriğinin anlaşılması bakımından yanıltıcı olduğunu belirtmişlerdir. Yarı-başkanlık ifadesi yerine, başbakan-başkanlık ifadesinin sistemi daha doğru bir biçimde karşılayacağını ileri sürmüşlerdir (Nal, 2017: 86).

Lijphart, sistemin başkanlık ve parlamenter sistemlerin bir sentezi olmadığını, daha çok belirtilen bu iki sistem arasında gidip-gelen bir yapıya sahip olduğunu savunmaktadır(Aydın, 2017: 60). Sartori, yarı-başkanlık ifadesindeki “yarı” terimini isabetli bulmaktadır. Çünkü yarı başkanlık sisteminde, başkanlık sisteminden farklı olarak yürütme iki başlıdır. Yürütme ikiye bölündüğünden halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanının da içinde yer aldığı yürütme kuvveti, “yarı” terimini gerektirecek biçimde ikiye bölünmüştür (Nal, 2017: 86).

Bu durum teorisyenlerin bu sistemi farklı şekilde yorumlamalarına ve sınıflandırmalarına sebep olmuştur. Bunun yanında yarı-başkanlığın hangi ülkelerde olduğunu belirlemede de farklı kıstasların oluşu, bu sorunun cevabını bulmakta sorunlar yaşanmasına sebep olmaktadır. Yarı başkanlık sistemini ortaya çıkaran tarihsel süreç incelerken görülecektir ki, 1958 yılında Fransa’da kurulan Beşinci Cumhuriyet döneminin öncesinin incelenmesi gerekecektir. 1958 öncesi Fransa

dönemi incelendiğinde görülecektir ki, yasama gücüne verilen olağanüstü yetkiler ve istikrarsız koalisyon dönemleri yaşanmıştır (Özer, 1981: 44).

Beşinci Cumhuriyetin kurulması ve 1958 anayasasına önderlik yapan Charles de Gaulle ile birlikte meclisin yetkileri azaltılmış ve Cumhurbaşkanının yetkilerini ve etkisini arttıracak şekilde yeni bir sistem dizayn edilmiş ve 1958 anayasasından 4 yıl sonra Cumhurbaşkanı'nın gücünü arttırabilmek için halk oyuyla seçilmesine yönelik değişiklik yapılmıştır(Göze, 2013:630). Parlamenter sistemde sorumsuz olan Cumhurbaşkanlığı makamı, 1958 anayasası ve 1962 değişiklikleriyle birlikte başbakana ve bakanlara ait yetkilerin Cumhurbaşkanına ihdası, referanduma gitme, Anayasa mahkemesine başvurma ve başbakanı atama yetkileri Cumhurbaşkanına verilmiştir (Eyüboğlu, 2014:114). 1962 değişikliğiyle birlikte sistem Duverger'in tanımladığı şekliyle yarı başkanlık sistemi adını almış ve Cumhurbaşkanı zaten 1958 anayasasıyla güçlenmesini arttırmış ve sonrasında istikrar merkezi olmuştur.

Bu sistemin başkanlık ve parlamenter sistemin özelliklerini bünyesinde barındırması nedeniyle, devlet başkanının siyasal gücü birçok değişkene bağlıdır. Eğer devlet başkanı parlamento çoğunluğu ile aynı siyasal görüşe sahipse anayasal yetkileriyle rejimin ve yürütmenin merkezinde yer alır. Her türlü yürütme faaliyetinde belirleyici olabilir (Polater, 2016: 146). Yürütme gücü, halk tarafından seçilen devlet başkanı ile meclisten güvenoyu alması ve bu güveni sürdürmesi gereken hükümet başkanı arasında paylaşılır (Ergil, 2015: 28). Halk tarafından sabit bir süre için seçilen devlet başkanı, hükümetin (kabinenin) iktidar yetkilerine ortak olmakta ancak siyaseten sorumsuzluğunu korumaktadır. Parlamento içinden çıkan bir hükümet (kabine) meclise karşı sorumlu olmakta ve “güvensizlik” oyu ile meclis tarafından görevden uzaklaştırılabilmektedir(Işık, 2017: 18). Parlamenter hükümet sisteminde istikrar, hükümetin içinden oluştuğu partinin parlamentodaki çoğunluğuna bağlıyken, yarı başkanlık sisteminde istikrar ise cumhurbaşkanı ve hükümet arasındaki uyuma bağlı haldedir(Bal, 2001: 62).

Fransa da General de Gualle döneminde etkili bir şekilde uygulanan sistem bu iki özelliğinden dolayı Fransa'yla özdeşleşmiş ise de esasında dünyada tek uygulamasının Fransız yarı-başkanlık sistemi olduğunu söylenemez (Ataöv, 2011: 174). Yarı-başkanlık sistemine, geleneksel olarak yürütmenin yasama karşısında zayıf düştüğü demokratik toplumlarda başvurulmaktadır. Bir yandan devlet başkanına geniş

anayasal haklar verilerek yasama organı karşısında yürütme güçlü konuma getirilmeye çalışılırken diğer yandan yasama organının hakları geniş ölçüde kısıtlanmaktadır (Acar, 2016: 61).

### **1.3.2.1. Fransa örneği**

Fransa'nın tarihsel kökeni Roma imparatorluğunun yıkılışının ardından bugünkü Fransız topraklarına hakim olan Franklere dayanır ve ismini buradan almıştır. 16. asrın sonlarına doğru Bourbon hanedanının iktidara gelmesiyle birlikte güçlü bir merkeziyetçi yapı ile yönetilmeye başlanan Fransa'nın dünya tarihi açısından esas önemi ise 1789 Fransız İhtilali'nin yaşandığı ülke olmasıdır. Fransız ihtilalinin ardından Fransa'da yönetim sistemleri açısından birçok denemenin yaşandığı tarihsel süreci beraberinde getirmiştir (Çelebi, 2012: 53).

1789 Fransız ihtilalinin ardından Fransa iki monarşi, iki imparatorluk ve beş cumhuriyet dönemi yaşamıştır. Yazılı anayasaların 1791 yılının ardından sürekli şekilde kullanıldığı Fransa'da ilk kurulan yönetim meşruti monarşi olmasına rağmen uzun süreli olmamış ve bir halk ayaklanması sonucunda kralın tüm yetkileri parlamentoya devredilmiş ve ilk cumhuriyet dönemi yaşanmaya başlanmıştır. 1799 yılında Napolyon'un iktidara gelmesiyle birlikte imparatorluk dönemi yaşanmaya başlanmış ve bu sürecin sonunda 1848 yılında yeniden bir ihtilal yaşanmış ve böylece ikinci cumhuriyet dönemi başlamıştır. 1852 yılında tekrar imparatorluk dönemi yaşanmış ve bu süreç 1870'e kadar devam etmiştir. 1870 yılında üçüncü cumhuriyet dönemi başlamış ve ikinci dünya savaşı yıllarına kadar devam etmiştir. İkinci dünya savaşı ile birlikte Alman işgaline uğrayan Fransa'da işgalin sona ermesi ile birlikte 1944 yılında De Gaulle tarafından geçici bir hükümetle idare olunmuş ve 1946 yılında dördüncü cumhuriyet dönemi başlamıştır (Dunbay, 2012: 294-304).

Üçüncü cumhuriyet döneminde yaşanan siyasal istikrarsızlıkların ardından işgale uğrayan Fransa'da dördüncü cumhuriyet dönemi anayasası da birçok bakımdan üçüncü cumhuriyet dönemine benzerlik göstermesine De Gaulle itiraz etmiş ve bu yüzden istifa etmiştir. Zayıf bir yürütme ile ufak partilerin kangren ettiği bir yasama organının var olduğu dördüncü cumhuriyet döneminde hükümet krizleri baş göstermiştir. Yaşanan bu krizlere sömürgelerde yaşanan ayaklanmalar da eklenince Fransa bir iç savaşın eşiğine gelmiştir. İkinci dünya savaşı öncesinde Fransa

sömürgesi olan ve savaş yıllarında Japonya tarafından işgal edilen Vietnam'da 1946'da iç savaşın patlak vermesi ve Fransa'nın burada mağlubiyete uğraması ve 1958 yılında yaşanan Cezayir ayaklanmaları dördüncü cumhuriyet döneminin sonunu getirmiştir (Göze, 2013: 648). Neredeyse bir iç savaş halini alan bu yeni durum karşısında hükümet ve askerler 1958 yılında De Gaulle'yi tekrar göreve davet etmişlerdir. Hemen görev başına gelen De Gaulle dördüncü cumhuriyet döneminde yürütülen hükümet sistemini değiştirme kararı almış böylece 1958 yılında günümüzde de var olan beşinci cumhuriyet dönemine geçilmiştir (Ekinci, 2016: 167).

1958 yılında değiştirilen ve 1962 anayasa değişiklikleri ile kurumsallaşan Fransız yarı-başkanlık sisteminde devlet başkanı halk tarafından seçilir. Devlet başkanının halk tarafından seçilmesi sebebiyle başkanlık sistemine benzeyen Fransız yönetim sistemi, halk tarafından seçilen parlamento içerisinde var olan ve parlamentoya karşı sorumlulukları bulunan hükümetin var olması sebebiyle de parlamenter sisteme benzemektedir. Buradan hareketle yarı başkanlık sisteminin hem başkanlık hem de parlamenter sisteme benzediği ve her ikisinin de olumlu ya da olumsuz özelliklerine sahip olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

#### **1.3.2.1.1. Yasama Organı**

Fransa'da yasama organı Millet Meclisi ve Senato olmak üzere çift kanatlı bir yapıya sahiptir. Millet meclisi en fazla beş yıl için genel oyla seçilirken senatonun seçimleri ise en fazla altı yıl için seçilir. Devlet başkanı Millet Meclisini feshedebilirken Senatoryu feshetme yetkisi yoktur. Fransız anayasası ve hükümet sistemi incelendiğinde görülecektir ki yasama organının iki kanadı birbirine eşit değildir ve Millet Meclisi senatoya göre daha üstün pozisyonadadır (Demiranoğlu, 2020: 93).

Fransa millet meclisi en fazla beş sene görevde kalmak üzere genel oyla halk tarafından seçilir. 577 üyesi bulunan millet meclisinin 555 üyesi Fransız anavatanından seçilirken geriye kalan 22 üye ise Fransa'ya bağlı olan deniz aşırı ülkelerden seçilmektedir (Aktaş, 2015: 134). Milletvekili seçim sistemi incelendiğinde görülecektir ki seçimler dar bölge sistemine dayalı olarak yapılmaktadır. Bir milletvekili adayının meclise girebilmesi için öncelikle bölgedeki oyların yarısından bir fazlasını alması gerekmektedir. Fakat milletvekili adayının aldığı oylar bölgedeki



toplam kayıtlı seçmen sayısının  $\frac{1}{4}$ 'ü oranının altında kalırsa ilk turda milletvekili seçilemez. İlk turda toplam seçmen sayısının  $\frac{1}{4}$ 'üne ulaşamaması durumunda ise toplam seçmen sayısının  $\frac{1}{8}$  oranının üzerinde oy almayı başarmış ilk iki aday ile ikinci tur seçime gidilir ve milletvekili bu iki adaydan en çok oyu alan kişi olur. Adayların toplam seçmen sayısının  $\frac{1}{8}$ 'i kadar oy alamaması durumunda ise ikinci tura en çok oy almış iki milletvekili kalır ve seçim tamamlanmış olur (İcin, 2018: 36).

Fransa'da senatonun üye sayısı ise 2011 seçimlerinde 348 olarak gerçekleşmiştir. Yerel yönetimlerin merkezde temsili amacıyla var olan senatolarda seçimler genel oy göre yapılmazlar. Senato seçimlerinde içlerinde milletvekilleri, belediye başkanları, bölgesel ve genel konsey üyelerinden oluşan yaklaşık 144 bin kişi oy kullanır ve senato üyelerini belirler. Görev süresi 6 sene olan senato üyelerinin yarısı 3 yılda bir seçilir. Burada dikkat çeken detay ise Cumhurbaşkanı'nın Millet Meclisini fesih yetkisi varken Senatoyu fesih yetkisi yoktur. Buradan hareketle senatoyu aynı zamanda kurumsal istikrar aracı olarak ifade etmek yanlış olmayacaktır (Aktaş, 2015: 136).

Fransız parlamentosunun üç temel yetkisi vardır. Bunlar; yasa yapma, bütçe çıkarma/onaylama ve anayasada değişiklikler yapabilme yetkisidir. Parlamantonun kanun çıkarma yetkisi anayasa ile sınırlandırılmış ve kanun çıkarma sürecinde meclisin her iki kanadına da eşit yetkiler ihdas edilmiştir. Bir kanun tasarısının parlamantonun her iki kanadından da onay alması gerekmektedir. Parlamantonun iki kanadı arasında bir kanun tasarısı ile ilgili farklı görüşler ortaya çıkarsa, parlamantonun iki kanadından ortak bir komisyon oluşturulur ve oluşturulan bu komisyon bir uzlaşma metni hazırlar. Hazırlanan bu metin hükümet tarafından da desteklendiği takdirde sadece Millet Meclisinin kararı yasalaşma sürecinde yeterli hale gelir (Aktaş, 2015: 134).

Fransız anayasasına göre kanun teklif etme yetkisi başbakan ve parlamentoya aittir. Sunulan kanun teklifi için Danıştay'dan görüş alınır ve Danıştay görüşünün ardından Bakanlar Kurulunda görüşülür. Yerel yönetimleri ilgilendiren kanun teklifleri ilk olarak Senato'da görüşülürken ulusal meseleler ise ilk olarak Millet Meclisinde görüşülür. Hükümetin belirleyeceği gündeme göre ve yasa tekliflerini görüşecek olan parlamentoda mali ve sosyal güvenlikle ilgili kanun teklifleri altı hafta öncesinden meclisin gündemine alınır (Demiranoğlu, 2020: 93).

Fransa'da parlamentonun gündeminin belirlenmesi süreci ise kabinenin istekleri doğrultusunda belirlenir. Kabine istediği takdirde parlamentodan kanun gücünde fakat kanun olmayan kararname yetkisi alabilmektedir. Ülkemizde de benzeri bulunan bu uygulamada Fransa'yı Türkiye'den ayıran husus ise parlamentonun kararname yetkisi vermesi sonrasında ilgili alanda kanun çıkaramıyor oluşudur. Parlamentonun kararname yetkisi verdiği bir alanda kanun çıkarma girişiminde bulunursa kabine doğrudan Anayasa Konseyine başvurur ve ilgili alanda kendi başına düzenleme yapabilir (Eyüboğlu, 2014: 115). Fransız sisteminde kabine her ne kadar parlamentonun güvenine muhtaçsa da, parlamentonun kabineyi güvenoyuyla düşürebilmesinin sınırları mevcuttur. Millet meclisine karşı sorumlu olan kabine bir yasa tasarısı üzerinden meclisten güvenoyu isteyebilir. Bütçe ve kanun yapım sürecinde karşımıza çıkan bu durumda Millet Meclisi kabine hakkında 24 saat içerisinde gensoru önergesi vermez ise kabinenin sunduğu kanun tasarısı kanunlaşır ya da bütçe kabul edilmiş olur. Fransız yarı başkanlık sisteminde meclisin gücünün düşük düzeyde olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Özellikle yürütme erki karşısında sadece temsil makamı görevine dönüşmüş olan parlamentonun yapısı halen tartışmaları beraberinde getirmektedir (Gül vd., 2017: 112).

#### **1.3.2.1.2. Yürütme Organı**

Fransa'da yürütme doğrudan halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı ile Meclis içerisinde çıkan Başbakan ve Bakanlar Kurulundan oluşmaktadır. Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi 1958 anayasası tarafından ciddi anlamda güçlendirilmesi sebebiyle yürütme erkinin ana aktörünün Cumhurbaşkanı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

#### **Cumhurbaşkanı**

1958 Fransa anayasasında Cumhurbaşkanı ile ilgili hükümler başlangıç metninin hemen ardından gelen 15 maddede düzenlenmiştir (Coşkun ve Davut, 2013: 190). 1958 anayasasının ilk halinde Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından değil parlamento üyeleri, belediye meclis üyeleri, yerel meclis üyeleri ve denizaşırı toprakların meclislerinden oluşan ve yaklaşık 80 bin kişinin oluşturduğu üst seçiciler tarafından seçilmekteydi. Fakat 1962 yılında yapılan anayasa değişiklikleri ile birlikte Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmeye başlanmış ve böylece yarı-

başkanlık sisteminin temel özelliklerinden olan Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi süreci başlamıştır (Gökçimen, 2017: 40).

Fransa'da Cumhurbaşkanı adayı olabilmek için aranan yeterlilik şartlarına göre 23 yaşını doldurmak ve askerlik görevini yerine getirmek şartı bulunmaktadır. Gerekli yeterlilikler bunlarla kalmamıştır. Buna göre bir Fransız vatandaşının Cumhurbaşkanı adayı olabilmesi için denizaşırı topraklarda bulunan en az 500 resmi görevli ya da 30 farklı idari birim tarafından resmi olarak desteklenmesi gerekmektedir. Burada Cumhurbaşkanı adayı olmayı zorlaştıran bir nitelik olarak Cumhurbaşkanını resmi olarak destekleyen 500 resmi görevlinin en fazla 50'sinin aynı birimde olması gerekliliği getirilmiştir. Cumhurbaşkanlarını destekleyen resmi görevlilerin listesi Anayasa Konseyi tarafından yayımlanır ve böylece Cumhurbaşkanı adayı belirlenmiş olur (Yücel, 2003: 347).

Cumhurbaşkanının seçimi süreci 1958 anayasasının 6 ve 7'nci maddelerinde düzenlenmiştir. Anayasanın 6'ncı maddesine göre Cumhurbaşkanı en fazla beş sene ve bir defa olmak üzere halk tarafından tek dereceli seçimlerle seçilmektedir. 1958 Anayasasının 7'nci maddesinde ise seçim dönemi düzenlenmiştir. Buna göre; Cumhurbaşkanı seçime katılanların oylarının salt çoğunluğunu almak durumundadır. Seçimlerin ilk turunda salt çoğunluğa ulaşılamaması durumunda ise en çok oy almış iki aday arasında ikinci tur seçime gidilir ve Cumhurbaşkanı seçilmiş olur.

Fransa'da devlet başkanı olan Cumhurbaşkanı hem devletin hem de hükümetin başı konumundadır. Fransız yarı-başkanlık sistemini parlamenter sistemlerden ayıran en önemli husus cumhurbaşkanının sembolik olarak değil doğrudan yürütmenin başı olması gerçeğidir (Ergil, 2015: 28-29). Fransa'da cumhurbaşkanının yetkilerini farklı başlıklar altında toplamak mümkündür. Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler ve ortaklaşa yapabileceği işlemler bulunmaktadır. Bununla birlikte Cumhurbaşkanının yetkileri olağan dönem yetkileri ve olağanüstü dönem yetkileri olarak ayırmak mümkündür.

1958 Anayasası incelendiğinde Cumhurbaşkanının birçok yetkisi olduğu görülmektedir. 1958 Anayasasına göre Cumhurbaşkanının yetkileri;

Parlamenter sistem ile başkanlık sisteminin karışımı olan Fransız yarı başkanlık sisteminde, cumhurbaşkanı yetkilerini siyasal konjonktüre göre kullanır.

Anayasal sistem içerisinde hakem konumuna sahip olan cumhurbaşkanı anayasaya saygı duyulmasını ve kamu politikalarının etkin şekilde uygulanmasından sorumlu olan kamu mensuplarının verimli çalışmasını sağlamaktan sorumludur. Başbakanı atama ve görevden alma yetkilerine sahip olan cumhurbaşkanı; hükümetin diğer üyelerini atamakla yetkilidir ancak bu yetkisini başbakan önerisi üzerine kullanabilir. Cumhurbaşkanı parlamento tarafından kabul edilen ve hükümete gönderilen yasaları on beş gün içinde ilan eder ya da bu yasaları tekrar görüşmek üzere parlamentoya geri yollayabilir. Parlamentoya geri yollanan bu yasalar tekrar görüşülür ve tartışılır. Cumhurbaşkanının yasayı tekrar görüşülmesi isteği zorunlu olarak uygulanır.

Fransız yarı başkanlık sistemini, İngiliz klasik parlamenter sisteminden ayıran en temel özelliklerin başında, devletin başı sıfatıyla cumhurbaşkanının klasik parlamenter sistemlerdeki gibi sorumsuz halde olmaması ve yürütmenin başı sıfatıyla bakanlar kurulunun başkanı olması olarak gösterilebilir. Bununla birlikte klasik Amerikan başkanlık sisteminden farklı olan yönü ise yürütmenin başı sıfatıyla, yasama organı olan meclisi feshedebilme yetkisidir. Başkanlık sistemlerinde yürütme organı yasama organını feshedemezken; Fransız yarı başkanlık sisteminde cumhurbaşkanı başbakan ve meclis başkanının görüşünü almak kaydıyla millet meclisini feshetme yetkisine sahiptir. Yüksek yargı konseyinin başkanı olan Fransa cumhurbaşkanı, yargı bağımsızlığının teminatıdır ve bu sıfatı hasebiyle yüksek yargı konseyinin tüm üyelerini atamaya yetkilidir. Aynı zamanda dokuz üyesi bulunan Fransa anayasa mahkemesinin üç üyesini atama yetkisine sahip olan cumhurbaşkanının yargı üzerinde geniş bir etki alanı olduğunu söylemek yanlış olamayacaktır.

1958 Anayasasının 67'nci maddesinde Cumhurbaşkanının dokunulmazlığı düzenlenmiştir. Buna göre Cumhurbaşkanı hakkında hiçbir suçlamaya, soruşturmaya ya da kovuşturmaya konu yapılamaz. Ayrıca Cumhurbaşkanını görevlerinden dolayı kimse sorumlu tutamaz. Yine 1958 Anayasasının 68'nci maddesine göre Cumhurbaşkanı ancak görevini sürdürmesiyle bağdaşmayacak şekilde görevlerini ihlal etmeleri sebebiyle görevinden alınabilir. Cumhurbaşkanını görevden alacak mercii ise yüce divan sıfatıyla toplanan Millet Meclisidir.

Cumhurbaşkanının görev süresi devam ederken Cumhurbaşkanlığı makamının geçici olarak boşalması durumunda Cumhurbaşkanıya Başbakan vekalet ederken;

ölüm veya görevden alınma gibi sebeplerle Cumhurbaşkanlığı makamının sürekli boşalması halinde, Senato başkanı Anayasa Konseyinin de onayını almak kaydıyla Cumhurbaşkanı olur. Her ne kadar Senato başkanı Cumhurbaşkanı ilan edilmiş olsa da referanduma gitme ve meclisi fesih gibi kritik yetkileri kullanamaz (Arslan, 2013: 259).

### **Başbakan ve bakanlar kurulu**

1958 Fransa anayasasının getirmiş olduğu hükümet sisteminde çift başlı bir yapı vardır. Klasik parlamenter sistemlerin aksine Cumhurbaşkanının yetkileri ve görevleri oldukça güçlüdür ve meşruiyetini doğrudan halktan almaktadır. Bunun karşılığında başbakan ve bakanlar kurulu ise meclis içinden çıkar ve sorumlulukları meclise karşıdır. Yürütmenin içerisinde var olan bu çift başlı yapıda Cumhurbaşkanı devletin üst politikalarını belirlerken başbakan devletin daha iç politikaya yönelik görevleri yerine getirir. Örneklendirecek olursak dış politika gibi konulardan Cumhurbaşkanı sorumlu haldeyken, eğitim ve sağlık gibi iç politika görevlerinden de Başbakan sorumlu haldedir. Başka bir deyişle Fransa hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı siyasal lider konumundayken Başbakan idari lider pozisyonundadır.

Başbakanın öncelikli görevi parlamentonun çıkardığı kanunların uygulanması ve hükümetin düzenleme yetkisini kullanmaktır. Bakanlar kurulunda yer alacak kişilerin Başbakan önerisi ve Cumhurbaşkanı onayı ile gerçekleşiyor olması yine bu kurulda yer alan kişilerin Cumhurbaşkanı onayı olması kaydıyla Başbakan tarafından görevden alınabileceği anlamına gelmektedir. Bu işlemler Başbakanın Bakanlar Kurulu üzerinde otorite kurmasının yolu olarak görülse dahi hükümetin gerçek başı Cumhurbaşkanıdır. Hükümeti yöneten kişi Cumhurbaşkanıyken, hükümetin aldığı kararların uygulanmasını yöneten kişi Başbakandır. Başbakan anayasal olarak yetkilere sahip olmayan kabinenin başıdır ve Bakanlar Kurulundan çıkan kararları kendi kabinesi aracılığıyla uygular (Eyüboğlu, 2014: 118).

Başbakanın en önemli yetkisi kuşkusuz ki kararnameler halinde hukuk kuralları koyabilme yetkisidir. Bunun yanında Cumhurbaşkanının doğrudan atayacağı üst kademe kamu görevleri dışında var olan kamu görevleri için atama yetkisini Cumhurbaşkanından alması ve istediği takdirde bakanlara bu yetkileri aktarmasıdır. Başkanlık ettiği Kabine her ne kadar anayasal yetkilere sahip değilse de buraya

isteğine bağılı olarak elemanlar alabilir ve bu elemanları aynı zamanda Bakanlar Kurulunda da görevlendirebilir. Bakanlar Kurulunu oluşturan bakanlıkların yapısı ise anayasa tarafından kesin çizgilerle çizilmediğı için bakanları sayısı ya da görev tanımları hükümet ve dolayısıyla başbakan tarafından düzenlenir (Aktaş, 2015: 133).

1958 Fransa anayasası başbakanın yetkilerini 20 ile 21'nci maddelerinde düzenlemiştir. Buna göre;

Fransız yarı başkanlık sistemine has şekilde yürütme organında hem başbakan hem de cumhurbaşkanı siyasal sorumluluğa sahiptir. Milli politikayı belirlemek ve yürütmekle yükümlü olan başbakan; hükümetin faaliyetlerini yönetir ve ulusal güvenlikten sorumlu haldedir. Yasaların uygulayıcı konumunda bulunan ve sivil ve askeri atama yetkisine sahip olan başbakan, gerekli gördüğü hallerde bazı yetkilerini ilgili bakanlara devredebilir. Cumhurbaşkanına vekalet etme yetkisine sahiptir ve istisnai hallerde vekalet sahibi olması sebebiyle bakanlar kuruluna başkanlık eder.

### **1.3.3. Başkanlık Sistemi Ve Özellikleri**

Başkanlık sisteminin tüm uygulama biçimlerinden yola çıkarak ortak bir tanım yapılabilme olasılığı neredeyse yoktur. Bunun sebebi ise, günümüze gelinceye kadar yıkılan ve yıkılmayan birçok devletin bu sistemi uyguladığını iddia etmesidir, ki böyle bir halde tüm bu kültür, demokrasi ve sistemleri tek bir tanımda birleştirmek oldukça güçtür. Fakat literatürdeki genel eğilim olarak başkanlık sistemi Amerika örneğiyle açıklanmaktadır (Boyunsuz Özsoy, 2017: 101) . Böylece başkanlık hükümet sistemi terimi, Amerikan hükümet sistemini karakterize etmek için kullanılmaktadır (Şıvgın, 1997: 53).

Başkanlık sistemi; Dünya üstündeki en eski Anayasa olan 1787 tarihli ABD Anayasasının kabul ettiği bir hükümet sistemidir. 1787 yılında Filadelfiya'da toplanan Kurucu Meclisin uzun soluklu müzakereleri sonucu oluşmuştur (Kuzu, 1997: 7). Başkanlık sistemi, tarihte ilk olarak ABD'de uygulanmış ve bu ülkeden dünyaya yayılmıştır. Her ne kadar bu sistem Dünya'nın her köşesine yayılmış olsa da; ABD'nin tarihsel gelişimi ve federatif yapısından dolayı sadece kendine has birçok özelliğı beraberinde getirmiştir. Bu sebeple; sistemin içeriğini anlayabilmek adına tarihsel arka plan irdelenmelidir.

15. yüzyılda Akdeniz’de artan Osmanlı İmparatorluğu hakimiyeti ve Türklerin ticaret yollarını ele geçirmesinin ardından zengin doğu kaynaklarına doğrudan ulaşmak isteyen Batı ülkeleri Coğrafi keşif hareketlerine başlamışlardır. Amerika kıtası; Hindistan’a ulaşan yeni bir ticaret yolu bulmak ümidiyle İspanya desteğiyle yola çıkan Kristof Kolomb tarafından 1492 yılında keşfedilmiştir. Fakat bu keşfi yapan Kristof Kolomb; Bahama adalarını Hindistan sanmış ve yeni bir kıta keşfettiğinin farkına varmamıştır. Amerigo Vespucci ile birlikte keşfedilen yerin yeni bir kıta olduğu anlaşılabilmiştir.

Yeni bir kıtanın keşfedilmesi, batı devletlerinde heyecan yaratmış ve bu keşfedilen yeni kıtada kolonileşme çalışmaları başlamıştır. Başkanlık sisteminin ortaya çıktığı ABD, kolonilerin bir araya gelmesi ve ortak bir anayasa etrafında federasyon tipi yapılanmayla kurulmuş ilk devlettir. ABD’nin kurulması ise birçok aşamadan geçmiş ve nihai halini ancak 20’nci asırda tamamlayabilmiştir.

Tarihsel arka planı Amerika kıtasının keşfinden başlatmış olsak dahi, bilinmesi gerekir ki ilk keşfedilen topraklar Güney Amerika kıtasındadır. Günümüzde ABD sınırları içerisinde kalan topraklar ise 17. asıra kadar İspanyol sömürgeciyken daha sonraları İngiliz sömürgesi haline gelmiştir. İngiltere Kralına ve onun yasalarına bağlı olarak kolonileşmeye başlayan bu insanlar, 1624-1732 seneleri arasında İngiltere ile Amerika’da bulunan İngiliz koloni yerleşimcileri “Sömürge Kontratları”nı imzalamış ve yönetenler ile yönetilenler arasındaki ilişki, yazılı anlaşmaya dayalı bir siyasi gelenek oluşturmaya başlamıştır.

İlk başlarda İngilizlerin yumuşak yönetimi Amerika kıtasındaki yönetimini pekiştirmiş ve Amerika halkının, İngiliz yönetim sisteminden esinlenerek ve Kralın atadığı valiye bağlı kalarak yönetim sistemini oluşturmasını sağlamıştır. Bu refah süreci, iktisadi kalkınmayı beraberinde getirmiştir. Fakat İngiltere’nin sonu gelmeyen savaflara girmesi ve ekonomik buhranı sonucu yumuşak yönetim git gide sertleşmeye başlamış ve Amerikan bağımsızlık mücadelesine dönüşmüştür. Bu mücadele sonucu olarak Amerika Birleşik Devletleri kolonilerin birleşmesi ve bir bütün haline gelmesi sonucu kurulmuştur.

ABD’nin kurucuları, Montesquieu’nun kuvvetler ayrılığı fikrini İngiliz kamu hukuku algılarıyla uyumlu bulmuşlar, mücadele ettikleri zorba bir yönetimin

oluşumunu engellemek için uygun bir tercih olarak görmüşlerdir (Boyunsuz Özsoy, 2017: 61). Kurucuların ortak düşüncesi yasama organının üstün gücüne bel bağlamamak ve kuvvetler dengesini sağlamaktır. Bunu yaparken de halkın ve aristokratların yer aldığı yasama kuvveti ile kralın bulunduğu İngiliz yönetim modelini Cumhuriyete uyarlamışlardır (Teziç, 2013: 366-371). Tasarlanan sistemin adı başkanlık sistemidir ve sistemin demokratik kralı başkandır. Başkan klasik anlamda hem devletin hem de hükümetin başıdır. Yürütme organı yasamayı, yasama organının da yürütmeyi fesih yetkisine sahip olmadığı sert kuvvetler ayrılığına dayalı bir sistem olarak tasarlanan sistemde, erkler arasında yasama tahakkümünün engellenmesi amaçlanmıştır.

Başkanlık sistemi; yasama ve yürütme kuvvetleri arasında sert ayrılığın olduğu, yürütme gücünü tek bir kişinin kullandığı ve bu kişinin halk tarafından seçildiği sistemdir. Yürütmenin başı olan başkan; göreve geldiği ve görevde kaldığı süreler boyunca parlamentoya karşı sorumlu değildir. Aynı şekilde parlamento da hiçbir şekilde başkana karşı sorumlu değildir (Akdemir ve Mert, 2018: 11). Diğer bir ifadeyle başkanlık sistemi; devlet başkanının belirli bir süre için halk tarafından seçim sonucu göreve getirildiği, yasama organının görevden başkanı alamadığı sistemdir. Bu sistemde yasama organı da seçimle işbaşına gelir ve başkan yasama organını fesih edemez (Kamalak, 2007: 68).

Siyaset bilimcilerinin Amerikan Başkanlık sistemini parlamenter sistemden ayırt etmelerinde temel iki saptama vardır. Carey'e göre bu farklar, göreve geliş ve görevde kalış şekillerindeki farklılıklardan oluşur. Başkanlık sisteminde, yürütme ve yasama organları birbirlerinden bağımsız şekilde halk tarafından seçilip var olmak adına birbirlerine ihtiyaç duymazken, parlamenter sistemlerde yürütme organı yasama organının içinden seçilir ve bu sayede erkler arasında bağımlılık söz konusu olmaktadır. Linz ise başkanlık sisteminin ayırt edici özelliğinin güçlü demokratik meşruiyet iddiası ve görev süresinin belli olması şeklinde ifade etmektedir (Çelik, 2017: 5).

### **1.3.3.1.ABD Örneği**

Amerika Birleşik Devletleri'nin ortaya çıkmasını sağlayan tarihsel ve politik sürece yukarıda değinilmiştir. Amerika kıtasının keşfi birçok Avrupalı devleti



harekete geçirmiş ve İspanya, Portekiz, İngiltere ve Hollanda gibi ülkelerden, bu yeni keşfedilen kıtanın sömürülmesi amacıyla yola çıkan kabileler kolonileşmeye başlamışlardır. Avrupalı devletlerin kolonileşmeleri sonucu Amerika kıtasında siyasi mücadeleler kendini göstermeye başlamış ve bu mücadeleler Dünya’da emsali görülmemiş bir medeniyet ve siyasi yapı ortaya çıkarmıştır.

Günümüz ABD sınırları içerisinde kalan toprakların zaman içerisinde İngiliz buyruğuna girmesi sonucu Amerika toprakları üzerinde yönetsel anlamda belirli bir siyasi gelenek oluşmaya başlamıştır. İngiltere’nin sömürgelerdeki yumuşak yönetimi, Amerika’daki varlığını pekiştirmiş ve kolonilerin kendilerini İngiltere’nin bir parçası olarak görmesini sağlamış ve uzun süre güvenlik sıkıntısı çekmeden üretilen tarım ürünlerinin pazarlanmasıyla birlikte ekonomik düzenini siyasal zemine oturtmuştur. Kolonilerin çoğu, Britanya örneği uygulanarak yönetilmiştir. Kralın yerine kralın atadığı vali, Lordlar kamarası yerine ise yine kralın atadığı bir meclis aracılığıyla yönetiliyordu. Sınırlı halk kitlelerinin seçtiği bir meclis ise kolonilerdeki demokratik ayağını oluşturuyordu.

Koloniler, Britanya’nın sağladığı güvenli ve özgür ortamda hızlı şekilde gelişme gösterdiler. Fakat anavatan olan Britanya Avrupa kıtasında giriştiği savaşlar sebebiyle ekonomik olarak büyük bir sıkıntıya düştü. Bu savaşlar ardından, o tarihe kadar sadece gümrük vergisi uygulanan kolonilere, 1765 yılında bütün resmi belgelere damga pulu yapıştırılmasını zorunlu hale getiren bir harç yasası çıkardı. 1770 yılında, kolonilerdeki yerel meclislerin onayı alınmadan yeni vergiler getirildi (Göksu, 2016: 132). Yeni vergilerin konulmasının ardından koloni halkları İngiliz mallarını boykot etmeye başladılar. Bu boykotu kırmak için Boston kolonisinde askerler halkın üzerine ateş açmışlar ve onlarca kişiyi öldürmüşlerdir. Britanya’nın; kolonilerin doğrudan kendisine bağlanması, suç işleyen memurların İngiltere’de yargılanması, valilere tanınan el koyma yetkisi ve limanların kapatılması üstüne hadiseler büyümüş ve kolonilerin yeni adımlar atmasına sebep olmuşlardır (Akdemir ve Mert, 2018: 16).

İngiliz sömürgesi olan bu 13 koloni, Filadelfiya’da birçok defa toplanmışlar ve 1774 yılında “Haklar Beyannamesi”nde sömürgelerin haklarının olduğunu ileri sürmüşler ve tek taraflı kararların geçerli olmadığını ileri sürmüşlerdir. Koloniler, mücadeleye başladıklarında amaçları bağımsız bir devlet kurmak değildi (Kuzu, 2017: 20).

Fakat İngilizlerin şiddet kullanarak bu hamlelere cevap vermesi üzerine koloniler, ilk defa asker toplamaya başlamış ve İngiltere'ye karşı silahlı mücadeleye girişmişlerdir. 1775 yılında bir birlik askeri unsuru yaratılmış ve başına da başkomutan olarak George Washington atanmıştır (Akdemir ve Mert, 2018: 32). Kolonilerin savaş esnasında bir birlik oluşturabilmesi için 1777 yılında ortak bir anayasa kabul edilmiş ve Konfederasyon idaresi kurulmuştur (Kuzu, 2017: 20). Bağımsızlık Bildirgesi'nin yayınlandığı 1775 yılından sonra başlayan Bağımsızlık Savaşı 1783 Paris Barışı ile sona ermiştir. İspanya, Fransa, Hollanda'dan yardım alan koloni birlikleri İngilizleri mağlup etti ve İngiltere kolonilerin bağımsızlığını tanımak zorunda kaldı.

Eşzamanlı olarak İngiltere'ye karşı mücadele eden koloniler, hemen hemen tüm kültürel unsurları aynı olması dolayısıyla ulusal bir kimlik ortaya çıkarma noktasında çok güçlü bağlara sahiptiler. Fakat kolonilerin her birinin ayrı yaşam tarzı, yönetim sistemi ve beklentileri olduğu gerçeği; konfederasyon yasalarının kusurlarının ortaya çıkmasında ve yetersiz kaldığının görülmesinde etkili olmuştur (Tocqueville, 2015: 184). Yürütme organının ve ulusal mahkemenin ve kanunların olmayışı; Eyaletler arasındaki ticareti ve vergi toplayamama sorunlarını beraberinde getirdi. Oluşturulan konfederasyon meclisi, 13 eyaletin temsilcilerinin bulunduğu etkisiz bir meclis olarak görülmekteydi (Avcı, 2015: 81). Bu durumu değiştirmek adına konfederasyon birliği bir araya gelmiş ve köklü değişiklikler yapma yoluna gitmiştir. (Tocqueville, 2015: 184).

Yeni bağımsızlığını ilan eden koloniler, yeni federal bir hükümet sistemi kurma yoluna gitmiştir. Bu yeni sistem, kuşkusuz ki tek bir doktrin yada felsefî görüş etrafında temellenmemiştir. Kurulacak bu yeni sistem, Dünya'da daha önce emsaline rastlanmamış bir sistem olacak ve Dünya'nın çeşitli ülkelerinde Amerika örneği incelenerek uyarlamalar yapılacaktır.

13 koloninin bağımsızlığını ilan etmesinin ve konfederasyon hükümet sisteminin kabul edilmesinin ardından oluşan birliğin, siyasal ve ticari sorunları gün yüzüne çıkmıştı. Konfederasyon sistemi devletler topluluğudur. Bu sebeple konfederasyona üye her devlet aynı zamanda bağımsızdırlar. Birliği oluşturan devletlerin konfederasyon içinde bir üst yapıya bağlılıkları yoktu ve ilişkilerini sadece anlaşmalar çerçevesinde yürütüyorlardı.

Konfederasyon içinde üyelerin konfederasyon maddelerini değiştirme yetkileri kısıtlıydı ve bu yapıda kongre yetkiliydi. Fakat kongrenin yetkisi eyaletlerin isteklerinin dışında bir yaptırım gücü imkanı tanı mıyordu (Helvacıoğlu, 2018: 20). Konfederasyona üye devletler ticari faaliyetlerinde bağımsızdırlar. Konfederasyon içindeki diğer devletlere vergi serbestliği yada kota uygulama yetkisine sahiptiler. Ortak para biriminin olmayışı ve ortak siyasi kurumların olmayışı bu devletler birliğinin gücünü azaltmıştır. Yine konfederasyon yapısında güçlü bir yürütme gücünün olmaması ve siyasi yapılanma içerisinde bugün ki anlamda bir başkanın ya da başbakanın olmaması, yalnızca kongreye bağlı bakanların bulunması, yürütmenin ve kongrenin etkinliğini ve gücünü oldukça azaltmıştır.

Yasama ve yürütme erklerinin eyaletlerin ilişkilerinden bir birlik yaratamaması durumu yargı erki için de geçerliydi. Ortak yargı sisteminin bulunmadığı konfederasyon yapılanması içerisinde eyaletler kendi yargı sistemini belirleyebilirken, eyaletler arası hukuki problemlerin çözümünde Kongre'ye herhangi bir yetki ihdas edilmemiştir (Akçalı, 2007: 42).

Konfederasyon birliği tamamen çökmek üzereyken kendi güçsüzlüğünü kabul etmiş ve kurucu iktidara başvurmuştur (Tocqueville, 2007: 68). 1787 yılında konfederasyon üyesi eyaletler, konfederasyon maddelerini ve yapısını görüşmek üzere toplandılar. Konfederasyon kongresinde eyaletler arasında bazı temel sorunlar üzerinde durulmuştur. Bunlar; eyaletlerin kongrede temsili, merkez ile eyaletler arasındaki ilişki, yürütme organının görevleri ve kölelik meselesi üzerinde tartışılmıştır (Kamalak, 2007: 68).

Birliğe üye olan kolonilerin, merkezi yasama kurumu olan senatoda temsili noktasında iki farklı plan ortaya çıkmıştır. Bu planlar; “Virginia Planı” ve “New Jersey Planı”dır. James Madison tarafından hazırlanan ve eyaletlerin nüfusuna göre senatoda temsil edilmesine yönelik plan, nüfus olarak küçük olan eyaletlerin tepkisine neden oldu ve kabul edilmedi. New Jersey planı ise; William Peterson tarafından hazırlanmış ve tüm eyaletlerin eşit sayıda üye göndermesi gerektiğini belirtiyor. Bu plan ise, küçük eyaletlerin oldukça lehine olduğu için büyük eyaletler tarafından kabul edilmemiştir. Bu fikir ayrışması federasyon yapılanmasının kabulü açısından ciddi bir sorun olduğundan yeni bir plan hazırlandı ve bu plana “Büyük Buluşma” adı verildi.

Buna göre; Amerikan Kongresi, yasama yetkileri açısından eşit güce sahip iki kanattan yani “Temsilciler Meclisi” ve “Senato’dan oluşacaktı (Ayten, 2018: 9).

Bu tartışmaların sonucu olarak dünyanın en yaşlı anayasası olarak gösterilen Amerikan Anayasası kabul edilmiştir. Amerikan anayasası, iki temel ilke üzerine kuruludur. Bunlar; federalizm ve demokrasidir (Tanilli, 2016: 155). Her ne kadar Amerikan anayasasının iki temel ilkesinden birinin federalizm olduğu belirtilmişse de, Anayasa metninde federalizm ile ilgili hiçbir metin yer almamaktadır. Fakat bu durum yine de federalizm ilkesinin önemsenmediği anlamına gelmemektedir. Federalizm kaygısı devletlerin yapılarında esas halindedir ve anayasadaki birçok düzenleme federal yapının sağlam oluşturulması üstünedir (Yaman, 2014: 89).

Amerikan Başkanlık sisteminin temelini teşkil eden Amerikan Anayasası, İngiltere ile mücadelenin ardından işlevsiz kalan konfederasyon yönetimini daha etkin ve işlevli hale getirecek bir dizi karara imza atacak 55 üyeden oluşan bir meclis tarafından 1787 yılından 1789 yılına kadar süren süreçte yazılmıştır. Amerika’nın kurucu babaları olarak adlandırılan kişiler de bu mecliste yer almış ve George Washington bu meclise başkanlık etmiştir.

Kurucu babalar, Montesquieu’nun kuvvetler ayrılığı fikrini İngiliz kamu hukuku algılarıyla uyumlu bulmuşlar, mücadele ettikleri zorba bir yönetimin oluşumunu engellemek için uygun bir tercih olarak görmüşlerdir(Özsoy Boyunsuz, 2017: 61). Esasen oluşturulmak istenen sistem İngiliz Westminster model sisteminden etkilenmiş olsa da, bu sisteme bir tepki olarak ortaya çıkmıştır. Buna göre Westminster yönetim modelinin bazı özelliklerini aynen devam ettirse de bazılarının değiştirilmesi ve geliştirilmesi üzerine kuruludur. Oluşturulmak istenen bu yeni sistemde yasama-yürütme güçlerinin iç içe geçmişliği ve yürütmenin üstünlüğüyle sonuçlanan İngiliz sisteminden ziyade, kuvvetlerin sert şekilde ayrılması ve böylece istibdat yönetiminin engellenmesi amaçlandı(Kalaycıoğlu, 2005: 16). Bunu yaparken de halkın ve aristokratların yer aldığı yasama kuvveti ile kralın bulunduğu İngiliz yönetim modelini Cumhuriyete uyarlamışlardır (Teziç, 2013: 366-371).

Başkanlık sisteminin temel özelliği, başkanın(yürütme organının) belirli bir süre için doğrudan halk tarafından seçilmesi ve var olabilmesi için yasanın desteğine ihtiyaç duymamasıdır(Öztürk ve Kurt, 2015: 53). Başka bir deyişle

başkanlık sistemi; aynı anda yürütme erkinin başı ve devlet başkanı konumunda bulunan başkanın belli bir süre için halk tarafınca seçilmekte olduğu ve yasama organının Başkanı düşüremediği, Başkanın da yasama organını feshedememekte olduğu bir sistemdir (Onar, 2005: 83). Buna karşın yasama gücünü tekelinde bulduran senato, sahip olduğu araçlarla yürütme üzerinde güçlü bir denetim mekanizması oluşturabilmektedir (Köse, 2019: 24).

Amerikan sisteminin kurucuları, sistemin üç temel yapı taşından oluşması gerektiğini öne sürmüşlerdir. Bunlar; yazılı bir anayasa, halk egemenliği ve sınırlandırılmış yönetim'dir. Bu durumda başkanlık sistemi için söylenebilir ki, demokrasinin mükemmel uygulanabilmesi için kurucular; yürütmenin yasama karşısında ezilmediği fakat yürütmenin tiranlaşmasını engelleyecek bir yasama ve yargı yaratmış ve bu erklerin arasındaki ilişkiyi sert şekilde ayırmışlardır. Yürütmenin kontrol altında tutulabileceği ve aynı zamanda da yasama karşısında ezilmeyeceği bu sisteme denge-fren mekanizması denilmektedir. Yasama ve yürütme arasındaki denge-fren mekanizmasının, aynı zamanda yürütmenin yasama karşısında baskı altına girmeyişinin altında kuşkusuz ki yürütmenin doğrudan halk tarafından seçilmesi gösterilebilir.

Amerikan başkanlık sistemi, İngiliz parlamenter sistemi gibi tarihsel süreç içerisinde oluşmuş ve şekillenmiş bir sistem değildir. Sistemin tasarlanması kurucular meclisinde oluşmuştur. Kuşkusuz ki sistem oluşturulurken İngiliz yönetim birikiminden faydalanılmıştır (Teziç, 2016: 439).

#### **1.3.3.1.1.Yürütme Organı**

1787 Anayasasını yapanlar, bir Kralın heybeti ile bir Başbakanın yetkilerini, seçimle dolduran bir tek makamda birleştirmek istemişlerdir (Yanık, 2016: 37). Amerikan anayasasının ilk maddesi yasama kurumlarını (kongre) ayrıntılı olarak tanımlarken, yürütme ve başkan ise ikinci maddede daha az ayrıntılı olarak ele alınmıştır(Koçak, 2015: 41). Aslında başlangıçta güçlü bir başkan öngörülmemişse de, başkanın yetkileri sürekli artmıştır.

Amerikan Başkanlık sisteminde yürütme erki ve yetkisi bir bütün olarak başkandadır. Başkan hem devletin hem de hükümetin başıdır. Başkanı doğrudan halk

seçer. Buna göre yürütme somut olarak başkanın üzerinde tezahür eder. Başkanın görev süresi dört yıldır ve ikiden fazla defa göreve gelemez (Zengin, 2016: 7).

Başkan olabilmek için 35 yaşını doldurmuş olmak ve doğuştan Amerikan vatandaşı olmak ve en az 34 yıldır ABD’de ikamet ediyor olmak gerekmektedir (Akdemir ve Mert, 2018: 39). Belirtilen kriterlerin yanında Amerikan başkanlarının profillerinin geneline bakıldığında görülecektir ki, Obama ve Kennedy hariç başkanlar beyaz, Anglosakson ve protestan profile sahiptirler. Kennedy katolik, Obama ise siyahi profiliyle bu genelleme dışındadır.

Amerikan Anayasası kabul edildiğinde siyasî parti yapılanmaları henüz ortaya çıkmamıştır, bu yüzden başkan seçimlerinde partilerin rolü de söz konusu olamamıştır. Fakat 1800’lerde kurulmaya başlayan siyasi partiler, zaman içerisinde seçimlerde aktif rol oynamaya başlamış ve yıllar ilerledikçe Cumhuriyetçi ve Demokrat olmak üzere iki siyasi parti sisteme egemen hale gelmiştir. Bu partilerin en önemli faaliyetlerinden biri de; başkan adaylarını belirleme ve başkan adaylarının seçimlere belli disiplinler ile katılmalarını sağlamak şeklinde gelişmiştir(Koçak, 2017: 48). ABD başkanlık seçimi iki turda gerçekleşmektedir. Parti üyeleri federe devletler için parti mili komitesine delege seçerler. Seçilen delegeler partinin başkan adayını belirler. Siyasi partiler başkan adayını belirledikten sonra başkan adayının başkanlık kampanyası başlar(Göksu, 2016: 140). Ancak mevcut başkanın ikinci dönem için aday olması durumunda, başkanın mensubu olduğu parti ön seçim yapmaz ve mevcut başkanı yeniden aday gösterir (Koçak, 2017: 49). Seçim kampanyası kasım ayına kadar devam edebilir. Seçim kampanyası, başkan adayının partisinin desteğinden ziyade lobi faaliyetleri ve medyayı kullanarak oy sağlamaya çalışmaktadır. Federe devletler başkanı seçecek delegeleri seçerler. Delegelerin salt çoğunluğunu alan başkan adayı başkan seçilir

Başkan seçilebilmek için, federe devletlerin kongreye gönderdikleri Senato ve Temsilciler Meclisi üye sayısının bir fazlası yani 538 üyenin en az 270 üyesinin oyunu alması gerekir. Adayların bu çoğunluğa erişememesi durumunda ise Temsilciler Meclisi en çok oy alan üç adaydan birini başkan olarak atar (Hardalaç, 2016: 36). Amerikan Başkanı seçildikten sonra, Kongre’de yapılacak bir tören ve ardından Amerikan Yüksek Mahkemesi başkanı tarafından halk önünde yemini ettirilir ve ardından görevine başlar. Amerika Birleşik Devletlerinin kendisine has ve karmaşık

bir seçim sistemi vardır. Halkın doğrudan değil de dolaylı olarak başkanı seçmesi bazı düşünürler tarafından demokrasi açısından noksanlık olarak görülmüştür. Buna örnek olarak son başkanlık seçimi gösterilebilir. Donald J. Trump rakibi olan Hillary Clinton'dan yaklaşık iki yüz bin az oy almasına rağmen 270 seçici kurul üyesini geçerek başkan seçilmiştir.

Amerikan Başkanlık sisteminin bir diğer göze çarpan özelliği ise Başkan yardımcısının da seçimle iş başına geliyor olmasıdır. ABD'de başkan yardımcısının göreve gelmesi başkanın seçimiyle birlikte ve aynı şekilde yapılmaktadır. Başkan yardımcısı olarak en çok oy alan kişi, eğer bu sayı tayin edilmiş bütün seçici sayısının çoğunluğunu oluşturuyorsa, başkan yardımcısı olacak ve eğer hiç kimse bu çoğunluğa sahip olmazsa, o zaman Senato listede en çok oy almış iki kişiden birini başkan yardımcısı seçecektir (Yıldız, 2018: 514). Başkan yardımcısının esasen fonksiyonel bir görevi olmamakla birlikte görevi başkanın görevinden ayrılması durumunda onun yerine görevi devam ettirmektedir.

1967 yılına kadar ABD anayasasında, başkan yardımcısının başkanlık koltuğuna oturması sonrasında bu makamın bir sonraki seçime kadar boş kalacağı kabul edilmiş ve uygulanmıştır. Fakat 1967 yılında Amerikan anayasasının 25'inci maddesinde yapılan değişiklikle birlikte, başkan yardımcısı makamının boşalması durumunda Kongrenin çoğunluk oyuyla seçilecek kişinin yeni başkan yardımcısı olarak atanacağı düzenlenmiştir (Koçak, 2017: 50).

Sembolik olarak milli birliği temsil eden başkan; devlet başkanı, başkomutan, parti lideri ve hükümet başkanı sıfatlarını tekeline bulundurmaktadır. Amerikan anayasasının 2. maddesinin birinci bölümünde yürütme yetkisinin başkana verilmekte olduğu belirtilmektedir. Anayasa çerçevesinde ABD Başkanının görev ve yetkileri net ve detaylı bir biçimde belirtilmektedir.

Amerikan anayasasının ikinci maddesinde yürütme yetkisinin ABD başkanına ait olmasının belirtilmesi, başkanın yetkilerinin sayılmasına rağmen kabinenin, başkan yardımcısının ve başkanlık bürokrasisinin görevleri belirgin olarak belirtilmemiştir. Bu sebepten dolayı başkanlık makamı gücünü tarih boyunca kuvvetlendirmiş ve birçok düzenleyici konuda tek başına karar verebilme gücüne erişmiştir. 20. Yüzyıla gelindiğinde görülecektir ki (Lincoln hariç) Amerika'da başkan profili silik ve güçlü

olmayan kişiler üzerinden var olmuştur. Bu sebepten dolayı geniş çapta bir başkanlık bürokrasisi oluşmamış ve başkanlar düzenleyici işlemleri tek başına yapamaz halde kalmışlardır.

ABD başkanlığının güçlenmesi kuruluş yıllarından sonra yaşanan İç Savaş döneminde gerçekleşmiştir. Savaş döneminde yürütme organının güçlenmesi beklenilebilecek bir durumdur. Buradan hareketle Amerikan İç Savaşı'nın yaşanmış olduğu yıllarda Başkan Abraham Lincoln'ün yargı organını dahi ortadan kaldıracak yetkileri kullandığı bilinen bir gerçektir. İç Savaş yıllarında muhalifleri tutuklayabilmek için şart olan mahkeme kararı alma zorunluluğu kaldırılmış ve bu yetki yürütme organı tarafından kullanılmıştır (Altay, 2017: 317).

1933 yılına gelindiğinde ise başkanlık makamı kendi çalışma ofislerini kurmaya başlamış ve “Başkanlık Yürütme Ofisi” kurulmuştur. Yürütme bürosunun ardından bütçe komisyonu, ekonomik danışmanlık kurulu, milli güvenlik kurulu gibi birçok kurum başkanlık bürokrasisi içine monte edilmiş ve bu kurumlarla birlikte başkanlık kurumu güçlenmiş ve bugünkü halini almıştır. Roosevelt döneminde altı kişiden oluşan Beyaz Saray personeli, Reagan döneminde onbeş bin kişiye ulaşmıştır (Öztürk, 2017: 155). Yirmi birinci yüzyıl itibariyle Başkanlık makamının sorumluluğunda yaklaşık 3 milyon bürokrat vardır. Bu bürokratların 1.7 milyonu bakanlık çalışanı iken Beyaz Saray'da 1782 çalışan vardır. Başkan 15 sekreteriyle birlikte 6000 kişilik bir ekibin atamasını kendisi yapar (Nomer, 2013a: 45). Görülmektedir ki ABD kurulurken neredeyse sembolik bir şekilde var olan başkanlık makamı, günümüzde Amerikan devlet yapısının tam göbeğinde yer almaktadır.

Başkanın senatonun onayı ve rızasıyla yaptığı atamalar da vardır. Bunlar; senatörlerin üçte ikisinin tavsiyesi ve rızasıyla büyükelçileri, konsolosları, diplomatik kişileri, yüce mahkeme yargıçlarını atayabilir. Yine senatörlerin onayıyla ve kurulacak ABD kurumlarının atamalarını da yapar. Ayrıca başkan, Senatonun tatilde bulunduğu süre içinde, boşalacak bütün görevlere, Senatonun izleyen yasama dönemi bitiminde sona ermek üzere, atama yapma yetkisine de sahiptir (Koçak, 2017: 51). Başkanın başkomutan olması hasebiyle Başkan; en düşük rütbeli subaydan en yüksek rütbeli subaylara değin her düzeyde atama yetkisi bulunmaktadır (Gökçe, 2012: 9).



Üst düzey devlet görevlilerinin görevden alınması yetkisi de başkana aittir. Bu durum başkanın idarenin başı olması sıfatıyla ilgilidir ve başkanın idare üzerinde kontrol sahibi olabilmesinin yolu olarak bu yetki kullanılmaktadır. Aksi halde ABD anayasasının 2'nci maddesi 3'üncü kısmındaki “yasaların tam olarak uygulanmasını gözetme..” görevini tam anlamıyla yerine getiremeyeceklerdir (Nomer, 2013b: 56). Başkanın senato onayı çartı ile yargı erki üzerinde de atama yetkisi vardır. Yüksek Mahkeme üyeleri, federal yargıçlar ve federal görevliler başkan tarafından atanır fakat bunların atanması sürecinde senato onayı gerekmektedir (Gözler, 2001: 29-30).

ABD Anayasası yasama gücünü tamamen Senato'ya bırakmış olsa dahi, denge ve kontrol mekanizması gereği başkana senatonun göndereceği yasa tasarılarının vetosu hakkını vermiştir. Başkan kongre tarafından geçirilen yasaları imzalayıp yürürlüğe sokabilir veya onları veto edebilir. Veto edilen yasa tasarıları, kongrenin her iki kanadında üye sayısının üçte ikisinin onayıyla yürürlüğe girer. Bu durum her ne kadar başkanın yasama organı üzerindeki tahakkümünü gösterse de başkanın kanun teklifi veremiyor oluşu yasama organının başkanı dengelemesi ve frenlemesini sağlamaktadır.

Başkanın yasama üzerindeki yetkilerinden biri de; Ulusa Sesleniş yaptığı sırada yasamayla ilgili tavsiyelerini ve isteklerini dile getirebiliyor oluşudur. Başkanın kanun teklifi veremiyor oluşu onların seçim dönemlerinde halka vaat ettiği programların gerçekleşmesi açısından önemlidir. Bu sebeple başkanlar her yıl Kongreye mesaj göndererek ihtiyaçlarını bildirirler. Bu taleplerin kongrede dikkate alınması, başkan ve ekibinin kanunların yapılması konusunda ciddi çalışma içerisine girmesine bağlıdır. Böylece yasama bir şekilde başkanı dengelemiş olur. Başkanlık ofisinin bu dengeyi sağlayamaması ve yeterli çalışma yapmaması durumunda bu paketlerin kanunlaşma ihtimali oldukça zayıftır.

Amerikan Başkanının bir diğer yetkisi devlete karşı işlenmiş suçları ertelemek yada affetmektir (Bozlağan, 2016: 49-70). Başkanın af yetkisini kullanması ile kişi hiç suç işlememiş gibi eski hayatına geri döner. Buna örnek olarak Başkan George Bush'un “İran-Kontra” skandalına karışmış memurları affetmesi buna örnek gösterilebilir. Senato'nun onayının gerekmediği ve başkanların tek taraflı yapabildiği bu işlem, keyfilik tartışmalarını da beraberinde getirmiştir (Nomer, 2013b: 49).

Amerikan başkanı Hükümet üyelerini ancak Senato'nun onayıyla atayabilirler. Fakat bu durum hükümet üyelerini azletmelerinde bir onay gerektirmez. Başkan istediği zaman sadece kendilerine karşı sorumlu olan hükümet üyelerini azledebilir. Bu sebeple bu üyelere parlamenter sistemdeki gibi bakan sıfatı değil sekreterlik sıfatı verilmektedir (Akdemir ve Mert, 2018: 70). Hükümet işlerinde son söz başkana aittir ve sadece başkanın istediği olur. Bunun en güzel örnekleri arasında Abraham Lincoln'ün "Yedi hayır, bir evet, evetler kazandı" sözüdür.

Amerikan başkanının başkomutan olması sebebiyle ordu üzerinde de yetkileri vardır. Kurucu babalar, önemli olarak gördükleri "yürütme" ve "askeri gücün tam kontrolü" yetkilerinin bir araya gelmesinin tiranlığa yol açabileceği düşüncesinden endişe etmişlerdir(Nomer, 2013b: 87). Bu sebeple anayasanın ilk maddesinde savaş açma yetkisi Kongreye verilmiş olsa dahi Amerikan iç savaşında başlayan ve Başkan'ın kanunsuz denilebilecek uygulamalar zamanla başkanlık makamının gücünü arttırmış, bu sayede savaş ve hareket yetkilerini senatonun rızası alınmadan uygulamaya sokabilmişlerdir.

Amerika'nın kuruluşunda son derece güçsüz olan başkanlık makamının zaman içerisinde emperyal başkanlık sıfatına dönüşümündeki en önemli faktör Soğuk Savaş'ın yaşandığı yıllarda gerçekleşmiştir. Soğuk Savaş yıllarında Sovyetler Birliği ile ideolojik ve siyasal mücadeleye girişmiş olan ABD, yeni bir güvenlik konsepti oluşturmuş ve özellikle istihbarat örgütlerini devlet politikalarının merkezine yerleştirmiştir. Soğuk Savaş yıllarında kurulan CIA'nın ve Milli Güvenlik Kurulu'nun kurulmasıyla birlikte başkanlık makamının çevresi güvenlik danışmanlarıyla doldurulmuş ve bu sürecin sonunda savaş yetkisi kongreden alınıp başkanın tasarrufuna sunulmuştur (Altay, 2017: 331).

ABD Anayasası ilk maddesinde yasamanın yetki ve görevlerini çok ayrıntılı bir şekilde ele almasına rağmen aynı durum ikinci maddede yer alan yürütmenin ve başkanın yetkileri konusunda aynı şekilde ayrıntı vermemiştir. Her ne kadar Anayasada yasama veya yasama benzeri bir yetki başkana tahsis edilmemiş olsa da, başkanın Anayasanın 2'nci maddesinin 3'üncü kısmındaki; kanunların düzgün şekilde uygulanmasını denetler ibaresinden hareketle, düzenleyici işlemler yapabilmiş ve günümüzde başkanlık makamının en güçlü yetkilerinden biri olarak kabul edilmiştir. Başkanlık kararnamesinin etkinliğinin artmasındaki en önemli pay kuşkusuz ki

Başkan Lincoln'e aittir. Lincoln'den sonra genellikle olağanüstü durumlarda başvurulmaya devam etmektedir.

1793 yılında Amerika'nın kurucu başkanı olan George Washington, Amerikan topraklarında yaşanan İngiltere ve Fransa arasındaki savaşta tarafsızlığını bir başkanlık kararnamesiyle ilan etmiştir. Amerikan tarihi boyunca George Washington'un yayımladığı bu kararname, son kararname olmamış ve Abraham Lincoln'den günümüze kadar yayımlanan kararname sayısı toplamda on üç bini geçmiştir (Çolak, 2017: 59).

Genellikle Başkanlık kararnamelerinin sembolik işlemlerin tesisi için çıkarıldığı söylenebilir. ABD Anayasası ve idare hukuku doktrininde, yasa gücünde kararname uygulamasını ifade etmek için "Başkanlık Kararnamesi" olarak ifade edilir. Fakat Başkan bazı durumlarda kanun gücünde işlemler de yapabilmektedir. Doğrudan anayasa esas alınarak yürürlüğe konulan düzenlemeler kanun etkisi yaratırken, kanunlar esas alınarak yapılan düzenlemeler ise düzenleyici idari işlemler olarak kabul edilmektedir (Sözler, 2018: 55). Başkanlar anayasaya aykırı nitelikte işlem ve düzenlemeler yapamazlar. Fakat Anayasa'nın ve kanunların özellikle yürütme bölümünün bulunduğu ikinci maddesi net çizgiler çizmediğinden, başkana geniş bir yetki alanı yaratılmıştır (Nomer, 2013a: 76).

Başkan tarafından çıkarılan kararnameler, anayasaya aykırı olmadığı müddetçe kanun gücünde bir emir haline gelir ve böylece başkanlık kararnameleri sayesinde federal hükümet içerisindeki tıkanıklıklar hızlı şekilde aşılır ve hizmetler tek elden verilen emirlerle yürütülür. Başkanın kararname çıkarabilmesi için kongrenin onayını almaya ihtiyacı yoktur. Kanunlarla kararnamelerin çakışması durumunda kanun üstündür. Kararnameler kanunların düzenlenmediği alanlarda çıkarılabilir ve bazı hallerde mevcut kanun üzerinde değişiklik yaratabilir (Gözler, 2017: 47).

Başkanın çıkarmış olduğu kararnamelerin kongrenin onayına tabi olmaması durumu, Kongrenin bu konuda tamamen devre dışı bırakıldığı ve bırakılacağı anlamına gelmez. Kongre çıkarabileceği kanuni düzenlemelerle başkanlık kararnamelerini etkisiz ve geçersiz kılabilir. Kararnameyi iptal edecek kanun, başkanın yönetsel anlamda otoritesini sarsabilir. Başkan, kararnameler aracılığıyla Kongreye kanun çıkarması noktasında baskı kurabilirken, Kongre de kanuni

düzenlemeler yaparak Başkanın çıkardığı kararnameleri iptal edebilir durumdadır. Yasama ve Yürütme arasındaki denge ve denetim faktörü burada da devreye girmektedir.

#### **1.3.3.1.2.ABD yasama organı**

Sert kuvvetler ayrılığının bir göstergesi olarak Amerikan kongre seçimleri ile yürütme organının tek sahibi olan başkanın seçimleri, birbirinden farklı zamanlarda gerçekleşir ve böylece bu iki erk farklı seçim sistemlerine tabidir (Yazıcı, 2013: 127). Amerikan klasik başkanlık hükümetinde bir kişi aynı anda yasama ve yürütme organlarının içinde bulunamaz ve üyesi olamaz. Buradan hareketle söylenebilir ki; bir senatör ya da temsilcinin yürütme organı içerisinde görev alması ya da başkanın kongre üyesi olması mümkün değildir (Tunç ve Yavuz, 2009: 4). Kongre; Senato ve Temsilciler Meclisi adı verilen iki kanatlı bir yapıya sahiptir. İki farklı meclisin olmasının sebebi Amerika'nın konfederasyon yapısından federasyon idaresine geçişi sırasında kolonilerin varlığını garanti altına alma çabası sonucu oluşmuştur. Her ne kadar Amerikan anayasasında federalizme yönelik açıkça bir madde bulunmuyor olsa da anlaşılacaktır ki Amerikan devlet yapısının temelinde federal endişeler vardır ve sistem bu kaygılara cevap verebilmek adına kurgulanmıştır.

Federasyon Birliğine üye olacak kolonilerin, yasama kurumu olan senatoda temsili noktasında iki farklı plan ortaya çıkmıştır. Bu planlar; "Virginia Planı" ve "New Jersey Planı"dır. James Madison'ın hazırladığı ve eyaletlerin nüfusuna göre senatoda temsil edilmesine yönelik plan, nüfus olarak küçük olan eyaletlerin tepkisine neden oldu ve kabul edilmedi. New Jersey planı ise; William Peterson tarafından hazırlanmış ve tüm eyaletlerin eşit sayıda üye göndermesi gerektiğini belirtiyor. Bu plan ise, küçük eyaletlerin oldukça lehine olduğu için büyük eyaletler tarafından kabul edilmemiştir. Bu fikir ayrışması federasyon yapılanmasının kabulü açısından ciddi bir sorun olduğundan yeni bir plan hazırlandı ve bu plana "Büyük Buluşma" adı verildi. Buna göre; Amerikan Kongresi, yetki ve sorumluluk olarak aynı etki ve güce sahip çift meclisten yani "Temsilciler Meclisi" ve "Senato'dan oluşacaktı. Senato'ya her eyalet eşit temsilci gönderecek, Temsilciler Meclisine ise nüfusa endeksli üye seçilmesi sağlanacaktı. Böylece büyük eyaletler ile küçük eyaletler arasındaki temsil gücü dengelenmek istenmiştir.

Kongrenin yetkileri Amerikan Anayasa'nın 1'inci maddesinin 8'inci bölümünde sıralanmaktadır. Buna maddede Kongreye verilen yetkiler şunlardır (Gökçe, 2012: 13):

*“Yasama Gücünü Kullanmak*

*Vergi, harç, ve diğer mali yükümlükleri koymak, oranlarını belirlemek ve toplamak*

*Birleşik Devletlerin borçlarını ödemek*

*Bütçeyi yapmak*

*Ülkenin refahını ve savunmasını sağlamak*

*Devletin borç almasına izin vermek*

*Kızılderili kabilelerle, eyaletler arası ve diğer ülkelerle ticareti düzenlemek*

*Birleşik Devletler içinde, tüm eyaletler tarafından geçerli olacak vatandaşlık kurallarını koymak ve düzenlemek.*

*İflas hukukunu düzenlemek*

*Para basmak, ulusal para biriminin ve yabancı paraların değerini belirlemek ve ağırlık ve ölçü birimlerini belirlemek*

*Birleşik Devletler parasının ve tahvillerinin taklit edilmesine karşılık cezai yaptırım uygulamak*

*Posta teşkilatının, postanelerin ve posta yollarının kurulmasını sağlamak*

*Yazarlara ve mucitlere, eserleri üzerinde belirli bir süre kullanabilecekleri münhasır haklar tanımak, bu sayede bilimin ve faydalı sanatların gelişmesini desteklemek*

*Alt derece mahkemeleri oluşturmak*

*Devletler hukukuna aykırı fiilleri tanımlamak, cezalandırmak ve açık sulardaki korsanlığa karşı mücadele etmek*

*Savaş ilan etmek, silahlı gemileri kullanmak ve saldırılara karşı koymak için yetki vermek, karada ve denizde ele geçirilenlerle ilgili düzenlemeler yapmak*

*Ordu ve donanma kurmak, bunları beslemek ve yönetilmelerine dair yasal düzenlemeleri hayata geçirmek*

*Birlik kanunlarını uygulamak, isyanları bastırmak ve istilalara karşı savunma geliştirmek ve askeri birlikleri göreve çağırmak.*

*Uluslararası antlaşmaları onaylamak, bakanların, büyükelçilerin, yüksek mahkeme üyelerinin, kanun çerçevesinde tüm kamu görevlilerinin atanmasını onaylamak*

*Amerikan başkanını yargılamak ve azletmek gibi yetkileri vardır”(ABD Büyükelçiliği, 2020).*

Kongre'nin çift kanatlı bir yapıdan oluşuyor olması sebebiyle belirttiğimiz yetkilerin bazıları, sadece bir meclise ait yetkililerdendir. Bu duruma örnek olarak; başkanlık seçimlerinde senatonun bir aday üzerinde çoğunluğu sağlayamaması hâlinde, başkanın kim olacağına karar verme yetkisinin Temsilciler Meclisine ait olması bu duruma örnek olarak gösterilebilir. Amerika'da var olan erklerin mücadelesinin ürünü olarak da kongrenin bazı yetkileri yürütmenin kontrolü altına girmiştir. Buna örnek olarak da savaş ve hareket yetkisi gösterilebilir. Bu yetki kongreye aitken başkan tek taraflı olarak bu gücü eline almış görünmektedir.

Kongrede bulunan ve üst meclis olarak görev yapan Senato, doğrudan halkın seçtiği ve her eyaletten iki temsilcinin yer aldığı 100 üyeli bir meclistir. Eyaletlerden eşit sayıda üye gelmesiyle birlikte küçük eyaletler büyük eyaletler karşısında eşit şekilde temsil edilecek ve ülkenin farklı yerlerindeki eyaletler arasında göreceli bir denge sağlanması amaçlanmıştır. Senatörlerin seçiminde her eyalet sınırları bir seçim bölgesi olarak kabul edilmiştir (Miş vd., 2015: 61). Büyük kolonilerin Birliği kurmak için yaptıkları bu fedakarlık o dönemde normal karşılanmıştır. Fakat bu durum günümüzde demokratik sistemin bir aksaklığı olarak görülmekte ve eleştirilmektedir (Duverger, 1986: 72).

Senatör seçilebilmek için 30 yaşını doldurmuş olmak, 9 yıllık Amerikan vatandaşı olmak ve aday çıkılan eyalette ikamet etme zorunluluğu vardır. ABD

senatörlerinin görev süresi 6 yıldır ve her iki senede bir yapılan seçimlerle senatonun 1/3'ü yenilenir (Avcı, 2015: 131). Senato'nun kendisine has yetkileri vardır. Bunlar arasında; başkanın atayacağı bakanların ve yüksek rütbeli memurların atamalarını onaylamak, başkanın yaptığı anlaşmaları onaylamak, başkan yardımcısının seçilememesi halinde başkan yardımcısını çoğunluk oylarıyla seçmektir(Kuzu, 2017: 35). Senato başkanı ABD başkan yardımcısıdır. Başkan yardımcısının ABD Başkanlığı görevini yürüttüğü yada geçici yokluğunda “geçici senato başkanı” seçer. Bu kişinin çoğunluk partisine mensup ve en yaşlı üye olması teamül haline gelmiştir (Erdem, 2019: 32). Senato'da ayrıca çoğunluk ve azınlık partilerinin örgütleri ve sekreterlik yapıları vardır (Çam, 1982: 119). Bu yapılar aracılığıyla yürütme görevlilerini bilgi almak amaçlı denetleyebilmektedir. Temsilciler Meclisi başkana yada federal görevlilere dava açarsa, bu kişileri yargılama yetkisi Senato'ya aittir. Eğer başkan yargılanırsa, başkan yardımcısı görevini yüksek mahkeme başkanına bırakmak zorundadır (Akdemir ve Mert, 2018: 69).

ABD Anayasasında meclislerin komisyon yapılarına ilişkin bir ibare olmasa da meclisin alt birimi olarak görev yapan komisyonlar vardır. Senato ve Temsilciler Meclisinde var olan bu komisyonların tarihi arka planı 1789 yılına kadar uzanmaktadır. Yasama faaliyetlerine esneklik ve hız kazandırması amacıyla kurulan komisyonlar, zamanla artan iş yükü karşısında uzmanlaşma ihtiyacı duymuş ve senatoda komisyon odaklı bir çalışma ortaya çıkmıştır. Günümüzde ABD Senatosunda 20 esas komisyon, 68 alt komisyon ve Temsilciler meclisi ile ortak temsil edilen 4 adet komisyon vardır.

Kongrenin diğer kanadını oluşturan temsilciler meclisinde ise 435 üye vardır (Akdemir ve Mert, 2018: 69). Temsilciler Meclisi üyeleri, nüfusa orantılı olarak, 50 eyaletten 2 yıllığına seçilir. İhraç, istifa, ölüm ile üyeliğin sona ermesi halinde eyalet valisi ara seçim yapılmasını sağlar ve hızlı bir şekilde yeni üyenin belirlenmesini sağlarlar (Parlak,2005: 67). Temsilciler meclisine seçilebilme şartları ise; 7 yıldır ABD vatandaşı olmak, 25 yaşından büyük olmak ve aday olunan eyalette ikamet etmektir. Temsilciler Meclisi üyelerinin nüfusa oranla her eyaletten farklı sayılarda seçilmesi, senato yapısında küçük eyaletlerin sağladığı temsil avantajını desteklemeye yönelik bir adımdır.

Temsilciler Meclisi'nin kendisine has yetkilerin en önemlisi kuşkusuz ki mali insiyatifidir. Vergilendirme, borçlanma benzeri mali yasa tekliflerinin önerisi sadece Temsilciler Meclisinde yapılabilmektedir (Kuzu, 2017: 68). Bunun sebebi kuşkusuz ki senatörlerin eyalet devletlerini, temsilciler meclisinin ise nüfusa endekli seçimlerden dolayı doğrudan halkın temsilcileri olarak kabul edilmesidir. Meclislere kendilerine has yetkileri ihdas edilirken kuşkusuz ki bu görüş yetkilerin çerçevesini belirlemiştir.

ABD Anayasası Temsilciler Meclisi başkanının seçilmesini belirtmekle birlikte bu başkanın seçim yöntemiyle ilgili herhangi bir ibare içermemektedir. Fakat uygulamalar sonucu teamüller oluşmuş ve Temsilciler Meclisi başkanları bu teamüller çerçevesinde seçilmektedir. Adaylar bireysel adaylıklarla olabileceği gibi ekseriyetle çoğunluk ve azınlık parti grupları tarafından belirlenir. Seçim açık oylama şeklinde yapılır ve oyların salt çoğunluğunu alan aday başkan olur.

ABD'de Temsilciler Meclisinde yer alan komisyonlar kanun yapımı ve denetim süreçlerinin önemli aktörleridir. Teamüller gereği kanun teklifleri Genel Kurulda görüşülmeden önce komisyonlara gönderilir. Komisyon kendine gönderilen kanun teklifini değiştirmeksizin, değişiklik yaparak veya hakkında olumsuz bir rapor hazırlayarak Genel Kurula gönderebilir ya da gündemine hiç almayabilir. Komisyon üyeleri, siyasi parti grupları tarafından belirlenir ve Meclis onayından geçer (Solak, 2019: 108).

Bu bölümde genel hatlarıyla hükümet sistemleri; parlamenter, yarı başkanlık ve başkanlık sistemlerini İngiliz, Fransız ve Amerikan devlet yapıları incelenerek açıklanmaya çalışılmıştır. Bir hükümet sisteminin; kurumsallaşması sürecinde, kendisinden önceki politik ve kültürel mirasın ne denli etkili olduğu görülmüştür. Buradan hareketle bir sonraki bölümde 2017 değişiklikleriyle birlikte yürürlüğe giren cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin, hangi politik ve kültürel miras üzerine inşa olduğunu anlayabilmek adına Türkiye'de uygulanmış olan hükümet sistemlerinin incelenmesi gerekli görülmüş ve yapılan değişikliklerin tarihsel arka planı irdelenmeye çalışılmıştır.





## İKİNCİ BÖLÜM

### 2.TÜRKİYE’DE ANAYASACILIK HAREKETLERİ

Her hükümet sistemi, içinde bulunduğu toplumsal durumlardan ve toplumsal birikimlerden etkilenmiştir. Bu kapsamda; Türkiye’de uygulanan hükümet sistemlerini inceleyebilmek için; Türkiye’nin kurumlarının ve kurucularının içinden çıktığı Osmanlı İmparatorluğu modernleşme hareketlerini incelememiz gerekmektedir. Sened-i İttifak ile başladığı kabul edilen Osmanlı modernleşme hareketi, Tanzimat ve Islahat fermanlarıyla birlikte kuvvetli bir bürokrasiyi ortaya çıkaracak, ikinci meşrutiyet ile meşruti monarşiye dönüşecek ve ardından yaşanacak Kurtuluş Savaşı sonunda Cumhuriyet rejimiyle nihayete erecektir. Bu süreçte siyasal çatışma, Padişah ve özellikle padişah tarafından yurtdışına gönderilen bir grup aydın arasında yaşanacaktır.

II. Mahmud döneminde ilan edilen *sened-i ittifak* sonrasında II.Mahmud’un usta politikalarıyla hayata geçirilen merkezileşme hamleleri ve Kuleli vakası gibi hadiseler zamanla bürokratların sayısının ve nüfuzlarının artmasına sebep olmuş, bu durum da Tanzimat Fermanı ile birlikte dengelerin tamamen bir grup aydın bürokratin eline geçmesiyle sonuçlanmıştır.

Siyasi açıdan bakıldığında Sened-i İttifak, ayanların devlet iktidarını kontrol etme teşebbüsü olarak görülebilir. Daha sonra ilan edilecek olan Gülhane Hattı ise sened-i ittifaka karşı padişahın mutlak otoritesini savunan merkezîyetçi devlet idaresinin, başka deyişle bürokrasinin işlere mutlak şekilde el koymasını ifade eder. Anayasal bir belge olarak kabul edilen sened-i ittifak, Türk tarihinde ilk kez devlet otoritesinin sınırlanabileceği fikrini ortaya çıkarmıştır (Gözler, 2008: 13). Bu fikir İngiltere için Magna Carta ile, Türkler için ise sened-i ittifak ile gün yüzüne çıkmıştır.

3 Kasım 1839 tarihinde, devlet yöneticilerinin, halkı temsil eden önderlerin, yabancı elçilerin ve kalabalık bir halk kitlesinin önünde okunan *hatt-ı hümayun*, imparatorluk tarihinin bundan sonra durdurulamaz değişimlerinin ve en sonunda içinden Cumhuriyet idaresinin yeşereceği kurumlar ve olaylar silsilesinin başlangıcı olarak kabul edilebilir. Bu fermanın ardından aydın bürokrat zümre, imparatorluğun

etkisizleşmiş kurumlarını yeniden düzenli ve dengeli hale gelmesi için hakimiyeti ele geçirdiler.

II. Mahmud döneminde değişmeye başlayan bu devlet sisteminde, Divan-ı Hümayun kaldırılmış ve yerine Avrupa örneğine göre kurulan nezaretler oluşturulmuştur. Tanzimat Fermanından sonra ise maliye teşkilatı düzenlenmiş, eyaletlere müşir yetkisinde muhassıllar gönderilmiş ve yanlarına diğer memurlar ve halktan oluşturulan muhassıllık meclisleri kurulmuştur (Ortaylı, 2012: 409). Bu dönemde modern devlet anlayışının, merkezi devlet olarak gelişme gösterdiği görülmüştür. Merkezileşmenin temel özelliği ise bürokrasinin oluşmasıdır.

Tanzimat fermanı sonrası tanzimat dönemi olarak adlandırılacak dönem gerek Osmanlı bürokrasisi gerekse de modernleşme hareketlerine sebep olacak olan sistemli şekilde tüm devleti kapsayan, sivil memurlardan oluşan taşra teşkilatının altyapısının olduğu dönemdir. Bu dönemde mülkiye teşkilatı; merkez dairelerdeki katiplerin dışında, taşra yönetimi, adalet, eğitim ve nüfus sayımı gibi çeşitli alanlarda modern bir sivil bürokrasiden beklenen fonksiyonların pek çoğunda sorumluluk üstlenmekteydi. Tanzimat dönemiyle birlikte ortaya çıkan sivil bürokrasideki bu değişim sonucu, mülkiye memurlarının sayısı hızla artmaya başlamış, bu sayı, on binleri bulmuştur (Terzi, 2012: 106). Bu dönemde Osmanlı İmparatorluğunun idaresinin merkezi olarak kabul edilebilecek olan kapıkulu teşkilatı ortadan kaldırılmış ve böylece padişahın devlet işlerindeki şahsi rolü gittikçe zayıflamış ve bunun yerini gayri şahsi bir bürokrasi almaya başlamıştır (Mardin, 2015: 264). Sarayda bulunan kitabet dairesinin yanı sıra; askeri, mülki ve dini görevliler; Bab-ı Ali, Bab-ı Seraskeri ve Bab-ı Meşihat denen idari merkezlerde faaliyet göstermişlerdir. Maliye, vakıflar, eğitim, ticaret ve ziraat, gümrük ve tapudan sorumlu bakanlıklar İstanbul'un farklı yerlerinde konumlanmıştır (Findley, 2012: 181).

1839 yılında ortaya çıkan iktidar boşluğunu dolduranlar mülkiye memurları olmuştur. Reformların askeri amaçlarla yapıldığı ve askerlerin siyasal üstünlüklerinin bulunduğu dönemde bu durum şaşırtıcı görünebilmektedir. Bu durumun sebepleri ise; Fransızca'yı iyi bilen ve diplomat becerilerine sahip olan mülkiye memurlarının aksine, askeri elitlerin yetişmelerinde zorluğa ve büyük maliyetlere katlanılmak zorunda olunuşu vardı. Başka bir sebep ise imparatorluğun çıkarlarını sadece kendi askeri gücüne dayanarak koruyamıyor oluşu gösterilebilir. Bu durumda dış desteğe

ihtiyaç duyulacak ve bu desteği de en iyi mülkiye memurlarının sağlayacağına inanılıyordu. Bu sebeplerden dolayı küçük bir elit grup Tanzimat sonrası döneme damgasını vurmuştur(Findley, 2012: 182).

Tüm bunların arkasında yadsınamaz bir gerçeklik yatmaktadır. Gerek Tanzimat Fermanı gerekse de onu takip eden Islahat fermanı esasen dış baskılar sonucu veya bir dış politika argümanı olarak ortaya çıkmış ve bu anlamda kullanılmıştır. Bu durum yenilik hareketlerinin en azından II. Meşrutiyete kadar suni kalmasına ve nihai hedeflerine ulaşamamasına hatta devletin yıkılma sürecini hızlandıran etmenler olarak kendini göstermiştir. 1876 yılında ilan edilen Kanun-i Esasi'de buna örnek olarak gösterilebilir. Anayasanın ilan edilmesine giden süreçte en başat faktör Balkan ayaklanmalarını bastırmada oldukça başarılı olan Osmanlı İmparatorluğuna karşı İstanbul'da toplanan bir konferans esnasında anayasanın ilan edilmesidir. Fakat bu defa reformlar bir işe yaramayacak ve süreç Osmanlı İmparatorluğu aleyhine sonuçlanacaktır.

Mardin'in belirttiği gibi yeni bürokrasi ve onu destekleyen Tanzimat aydınlarının Osmanlı kul bürokrasisinden farklı olmayan tarafı kendilerini kul bürokrasisinin yaptığı gibi toplumdaki tecrit etme tavrını devam ettirmiş olmaları ve bu tavra "yabancılaşma"yı da eklemiş olmalarıdır. Aydınlar, toplumla mutabakat noktası zayıf ve hatta anlaşılmaz bir dil ve yine aynı şekilde toplumla olan bağlarını tamamen koparan davranışlarla, iddiacısı oldukları dava için gerekli halk desteğini sağlayamamışlardır. Tanzimat bürokratları siyasal demokrasi, halkın siyasal katılımı ve denetimi gibi mekanizmaları geliştirmek, kurumsallaştırmak niyetinden değil gibi görünüyorlar. Onların istediği aslında kanuni, düzgün işleyen, refahı ve bayındırlığı getirecek bir idari yapı ve atmosferdi (Ortaylı, 2012: 109).

Sened-i İttifak ile başlayan padişahı sınırlandırma hareketleri, 1876 yılında Kanun-i Esasi'nin ilan edilmesiyle birlikte anayasacılık hareketlerini başlatmıştır. Geçici olarak bir anayasal monarşiye dönüşen Osmanlı İmparatorluğu ilk meclisini seçti. Mart 1877'de toplanan meclis Şubat 1878'e kadar faaliyet gösterdi. Ruslar 1877'de Osmanlıya savaş ilan ettiler. Savaşın sonunda ağır yenilgi alan Osmanlı İmparatorluğu yine şartları çok ağır olan barış antlaşması imzalamak durumunda kaldı. Bu durum Sultan Abdülhamit'in anayasayı ortadan kaldırmasına ve sert istibdat yönetiminin hüküm süreceği yıllara zemin hazırladı.

Sultan Abdülhamid, 1878 senesinde öne sürdüğü bazı gerekçelerle meclisi dağıtmış ve feshetmiştir. Böylelikle, meşrutî monarşi deneyimi çok kısa bir süre yürürlükte kalmış ve bürokrasi çevrelerinin güçlenmesi durdurulmuş ve saray çevresi yine hakim konuma gelmiştir. Bu dönem II. Abdülhamit tarafından baskı araçlarıyla hakim yönetsel gücü saray çevresine taşıdığı dönem olarak karşımıza çıkmaktadır (Yılmaz vd., 2013: 268). Bu süreçte Türk Anayasacılık hareketleri içerisinde ilk anayasa 1876 Kanun-i Esasi olarak karşımıza çıkmaktadır.

## **2.1. 1876 Kanun-i Esasi ve Yasama-Yürütme İlişkileri**

Batı devletlerinde ortaya çıkan anayasacı ve parlamentocu hareketlerin temeli, batı toplumlarının yapılarındaki değişikliklerin sonucu olarak kendilerini göstermektedir. Bu değişiklikler; burjuvazi sınıfının oluşması ve etkinliğini arttırmasıyla birlikte, devlet yönetiminde söz sahibi olmak istemesi ve bu çerçevede yaşanan mücadelelerin ürünüdür. Osmanlı İmparatorluğunda anayasacılık hareketleri ise; bir grup bürokratin devleti kurtarmak düşüncesiyle batı devletlerinin çözümlerini benimseyerek geliştirdikleri ve çoğu zaman topluma rağmen hayata geçirilen düzenlemeler olarak karşımıza çıkmaktadır (Tanilli, 1981: 19-20).

Tanzimat döneminin etkili isimlerinin ölümlerinin ardından Osmanlı İmparatorluğunda siyasi ve iktisadi bunalım yaşanmaya başlanmıştır. Reform yanlısı bürokratlardan oluşan bir komite tarafından 1876 yılında bir hükümet darbesi yapılmış ve bu darbenin sonucu olarak Sultan Abdülaziz tahttan indirilerek yerine reform yapacağını beyan eden V. Murad getirilmiştir. Daha sonraları akli dengesinin yerinde olmadığı gerekçesiyle V. Murad'da tahttan indirilmiş ve yerine II. Abdülhamit getirilmiştir. II. Abdülhamit verdiği sözü tutacak ve 1876 Kanun-i Esasi'yi ilan edecektir (Öztürk, 2017: 298).

Kurucu bir meclis tarafından hazırlanan 1876 Kanun-i Esasi, bir referandum gerçekleştirilmeden II. Abdülhamit tarafından tek taraflı bir ferman ile ilan edilmiştir (Gözler, 2008: 16-17). Bir ferman anayasa olarak Kanun-i Esasi, mutlak yönetimin kendi iradesiyle kendini sınırladığı bir anayasa türüdür ve bu tip düzenlemeler mutlak yönetim düzenlerinden meşrutî yönetime geçiş sürecinde kendini göstermektedir. Kuşkusuz ki ferman anayasayı tek taraflı olarak ilan eden bir monark, yine kendi iradesiyle lüzumu halinde ortadan kaldırayabileceği gerçeğini beraberinde

getirmektedir (Bucaktepe, 2014: 54-56). Bunun sonucu olarak 1876 yılında ilan edilmiş Kanun-i Esasi, kısa bir süre sonra 93 harbi bahane edilerek ortadan kaldırılmıştır.

1876 yılında ilan olunan Kanun-i Esasi 119 maddeden oluşmaktadır. Anayasaya göre padişahın kişiliği kutsaldır ve kimseye karşı sorumlu değildir. Bakanların göreve getirilmesi ve görevden alınması, para basımı, savaş ilanı, barış kararı, af yetkisi, meclis seçimi için hazırlık yapmak ve parlamentoyu ortadan kaldırmak hakları, padişahın kutsal hakları arasında yer almaktadır. Padişahın göreve gelmesine de düzenleme getiren Kanun-i Esasi'ye göre; hanedanın en yaşlı üyesi saltanatın ve hilafetin sahibi olacaktır (İpek, 2017: 51). Kanun-i Esasi; kuvvetler ayrılığına dayalı bir devlet yapısını beraberinde getirmemiştir. Devlet organizasyonunun tepesinde yer alan padişahın, hem yasama hem de yürütme gücünü kullanan bakanlara karşı mutlak şekilde üstünlüğü bulunmaktadır. Heyet-i Vükela(günümüzdeki bakanlar kurulu), toplantı yapma ve toplantı konularını belirlemede padişahın onayını almak zorundadır. Padişaha yasama organı üzerinde de mutlak yetkiler veren Kanun-i Esasi'ye göre padişahın sınırlı bir iradesi bulunan tek kurum Heyet-i Mebusan'dır (Özkorkut, 2004: 178).

Kanun yapmak için teklifte bulunma yetkisi Bakanlar Kurulu, Heyet-i Ayan ve Heyet-i Mebusan'a aittir. Kanun teklifinin verilebilmesi için öncelikle padişah izni gerekmektedir. Padişah onayının ardından kanun teklifi Şuray-ı Devlete gönderilir ve son olarak meclise gelir. Meclisin iki kanadından biri kanun teklifini reddederse, aynı yasama dönemi içerisinde mevcut kanun teklifi tekrar gündeme alınmaz. Bir kanun teklifinin yasalaşması için ise, meclisin her iki kanadında da çoğunluk usulüyle kabul edilmesi gerekmektedir. Meclis oturumları Türkçe yapılır ve her iki meclise de üyelere başka bakanlar ve diğer kanadın üyeleri katılabilmektedir (Yamaç, 2014: 61-62).

Kanun-i Esasi'de yasa yapma yetkisi ise iki meclisi bir araya getiren Meclis-i Umumi adlı bir parlamentoya verilmiştir. Heyet-i Ayan ve Heyet-i Mebusan isimli iki meclisten oluşan Meclis-i Umumi'de; Heyet-i Ayan adı verilen meclisin tüm üyeleri padişah tarafından atanmaktadır. Meclisin diğer kanadını oluşturan Heyet-i Mebusan'ın üyeleri ise; halk tarafından iki dereceli bir seçim sonucunda belirlenmektedir (Şıvgın, 1997: 31). Yargılama yetkilere ise tamamen mahkemelere

bırakılmıştır. Tüm bu özellikler itibariyle Kanun-i Esasi ile birlikte Osmanlı hükümet sistemi “kısmi parlamenter sistem” ya da “anayasal meşruti monarşi” olarak adlandırılabilir (Bozlağan, 2016: 124). Görüleceği üzere Kanun-i Esasi; mutlak otoriteyi çok sınırlı şekilde sınırlandırmış ve padişah dışındaki organların neredeyse tamamen padişaha bağlı şekilde olmasına olanak sağlamıştır. Meclisi fesih yetkisi bulunan padişah, 1877-1878 Osmanlı-Rus savaşının ağır bir yenilgiyle sona ermesinin ardından meclisi ortadan kaldırmış ve 1909 yılına kadar ülkeyi meclis olmadan, mutlak bir iradeyle yönetmiştir.

Osmanlı anayasacılık hareketlerinin, elit bürokratik kesim ile padişah arasındaki güç mücadeleleri sonucu ortaya çıktığı ifade edilebilir. II. Abdülhamit’in anayasayı kaldırması ve sonrasında sert bir yönetim uygulaması bürokrasi üzerinde, saray çevresini tekrar hakim kılma arayışı olarak ifade edilebilir (Yılmaz vd., 2013: 271). II. Mahmut döneminde başlayan, tanzimat ve ıslahat hareketleriyle birlikte güçlenen modernleşme hareketleri, II. Abdülhamit döneminde paradoksal olarak hızlı ve güçlü şekilde devam etmiştir (Öztürk, 2017: 299). Bürokratik kademelerin tümüne eleman yetiştiren okullar Tanzimat ve II. Abdülhamit döneminde açılmıştır. II. Abdülhamit dönemi, özellikle eğitim üzerinde çok önemli gelişmelerin yaşandığı, okulların açıldığı ve bu okullar aracılığıyla Cumhuriyet elitlerinin yetiştirildiği dönem olarak karşımıza çıkmaktadır (Eryılmaz, 2017: 148).

Meşrutiyetin tekrar ilan edilmesinin ve 1909 değişikliklerinin yaşanacağı güne kadar gizli örgütlenmeler çevresinde ciddi bir mücadele yaşanmıştır. Abdülhamit’in sert istibdat yönetimi kendisine muhalif bir blok oluşmasına sebep olmuştur. Yeniden anayasanın yürürlüğe girmesi adına uzun süren muhalefet mücadelesi, neredeyse bütün Rumeli’ye yayılmış ve bu olaylar silsilesinin sonucu olarak İttihat ve Terakki Fırkası hürriyet ilan etmiş ve aynı gün II. Abdülhamit tarafından da kabul ve ilan edilmiştir. Jön Türk hareketi olarak tarif edilen bu hareket, kendisini I. Meşrutiyetin savunucusu olan Yeni Osmanlıların devamı olarak nitelendirmektedir. 1908 devrimine kadar gizli bir örgütlenme olarak kalan ve silah gücüyle tekrar meşrutiyetin ilan edilmesini sağlayan İttihat ve Terakki Cemiyeti tecrübeleri, Cumhuriyetin kurucu iradesi açısından dikkatle incelenmiştir. Cumhuriyetin kurucu kadroları aynı zamanda Meşrutiyet dönemini yaşamışlar ve birçoğu İttihatçı kültürü benimsemişlerdi.

Uzun süren güç mücadelelerinin sonucu olarak 3 Temmuz 1908 yılında, 1876 yılından bu yana yürürlükte olmayan Kanun-i Esasi tekrar ilan edilmiş ve böylece Jön Türk devrimi olarak tarihe geçecek olan devrim gerçekleştirilmiştir(Ahmad, 2009: 8). Meşrutiyet devrimi, I. Dünya savaşı öncesi dünyanın her bölgesinde yaşanan devrimler furyasına denk gelmiştir. 1905 Rus devrimi, Meksika devrimi, Çin devrimi, İran devrimi gibi devrimlerle aynı dönemde yaşanmıştır (Findley, 2012: 192).

Anayasanın tekrar kabul edilmesinin ardından Heyet-i Mebusan ve Heyet-i Ayan kurulmuş ve bu bileşenler Meclis-i Umumi'yi oluşturmuşlardır. Oluşturulan bu meclisin anayasayı değiştirebileceği kabul edilmiş ve bu sürecin sonunda Kanun-i Esasi üzerinde ciddi değişiklikler yapılmış, bu sayede padişah daha keskin şekilde sınırlandırılmış ve anayasal ortamın teminatı konusunda daha iyi bir anayasa hazırlanmıştır (Demir ve Karatepe, 1989: 136). Buradan hareketle ifade edilebilir ki 1876 yılında ilan edilmiş Kanun-i Esasi bir ferman anayasa iken, 1909 değişiklikleri ile birlikte bir misak anayasası haline gelmiştir (Bucaktepe, 2014: 52). 1909 değişiklikleriyle birlikte padişah yetkileri sınırlandırılmış, seçim sonucunda göreve gelen Heyet-i Mebusan'ın yetkileri arttırılmış, padişahın bakanlar üstündeki yetkileri sınırlandırılmıştır. Bakanların atanması, 1909 değişiklikleri öncesinde doğrudan padişah insiyatifindeyken, 1909 değişiklikleri sonrasında ise sadrazam önerisi ve padişah onayı ile gerçekleşmektedir. Bakanlar önceden olduğu gibi padişaha karşı değil, seçim sonucu işbaşına gelen Heyet-i Mebusan'a karşı sorumludur.

1909 değişikliklerinin yasama organının fonksiyonlarına yönelik içerdiği değişikliklerde padişahın bağımsız karar alabilme ve padişaha karşı kurumsal güç elde ettiği söylenebilir. Örneğin kanun teklif edebilmek için padişah izni şartı kaldırılmış, kanun tekliflerinin Şura-i Devlet'te görüşülmesi usulü terk edilmiş ve padişahın mutlak veto yetkisi yapılan değişikliklere uğramıştır. Padişahın veto ettiği kanunlar mecliste yeniden görüşüldüğü ve üçte iki çoğunlukla onaylandığı takdirde kanunlaşacaklardır (Bulut, 2008: 65) . Her ne kadar padişah yürütmenin başı konumunda kalmış olsa da, meclisin güvenoyu ile işbaşına gelen hükümetler iktidar yetkilerini elinde toplamışlardır. Bu süreci 1921, 1924 ve gerçek bir parlamenter sistemi var eden 1961 anayasası ile devam edecektir.

Kendisinden sonraki cumhuriyet döneminin laboratuvarı olarak adlandırılabilen II. Meşrutiyet döneminde; milletin hakimiyeti fikri, seçim, basın



özgürlüğü, grev hakkı, boykot hakkı gibi demokrasiye ait kavramların konuşulduğu ve teminat altına alınmaya çalışıldığı bir dönemdir (Çelen, 2012: 136). Toplumsal mevzulara dair tartışmalar ve bu tartışmalar yapılırken kullanılan kavramlar tarihsel birikimlerin sonucudur. 1908 devrimi, halen daha Türkiye'deki birçok tartışma konularını ortaya çıkaran kavramları miras bırakmıştır. Bu kavramlar bir durum içerisinde ortaya çıkmış olayların vücut bulduğu varlıklardır (Sarıbay, 2012: 149). II. Meşrutiyet döneminin sosyal ve siyasal gelenekleri Erken Cumhuriyet döneminde de sürdürülmüş ve İttihatçılık etkisi neredeyse 1960'lı yıllara kadar kendisini göstermiştir. O günlerde tartışılmaya başlayan birçok konu halen daha gündemde kalmakta ve tartışmalara sebep olmaktadır.

## **2.2. 1921 Anayasası ve Hükümet Sistemi**

Osmanlı İmparatorluğunun I. Dünya savaşına girmesi ve yenilmesi üzerine Mondros Ateşkes Mütarekesi ve ardından Sevr Antlaşması imzalanmıştır. Osmanlı Mebusan Meclisi; Sevr Antlaşması'nı onaylamamış ve Misak-ı Milliye ilan etmiştir. Bunun ardından Mebusan Meclisi işgalci güçler tarafından kapatılmış ve dağılmıştır. Bir grup subayla birlikte Samsun'a çıkan Mustafa Kemal milli mücadeleyi başlatmış, bu amaçla kongreler düzenlemiş ve en nihayetinde 23 Nisan 1920'de Türkiye Büyük Millet Meclisi açılmıştır (Ateş, 1980: 79-165). TBMM'nin toplanması ile başlayan Osmanlı Devletinin yıkılışı ve yeni bir devletin ortaya çıkışı sürecinde, 1921 yılında Teşkilat-ı Esasiye adında Türkiye'nin ikinci anayasası kabul edildi. Teşkilat-ı Esasiye kabul edilinceye kadar Kanun-i Esasi yürürlükte kalmış görünse de, meclis açıldığı an Kanun-i Esasi'nin hükümleri bir kenara itilmiştir (Tunaya, 2009: 104). TBMM'nin açıldığı ilk günlerde meclis; yasama ve yürütme erklerini bünyesine toplayarak kuvvetler birliğinin benimsendiği meclis hükümeti sistemine giden süreci başlatmıştır. Meclis açıldıktan bir gün sonra Mustafa Kemal tarafından sunulan önergede; TBMM'den üstün bir gücün olmadığı ve meclisin yasama ve yürütme yetkilerini kendinde topladığını ifade edilmesinin ardından görülmektedir ki 1921 anayasasında bu durum açıkça yer almıştır (Yazıcı ve Yazıcı, 2011: 239).

Meclis hükümeti sisteminin benimsendiği 1921 anayasasında yürütme organını oluşturan bakanlar; mebuslar içinden seçilen ve mebuslar tarafından yönlendirilerek çalışabilmektedirler. Bakanları mebuslar seçtiği gibi, onları görevden almak yetkisi de yine mebuslara aittir. Teşkilat-ı Esasi herhangi bir devlet başkanlığı

kurumunu beraberinde getirmez ve dolayısıyla kuvvetlerin birleştiği meclisi herhangi bir şekilde yürütme fesih edemez ve sınırlayamaz. Meclis adına imza yetkisinin verildiği Meclis başkanı, devletin temsilcisi konumuna sahip hale gelmiştir. Devlet başkanlığı kurumunun olmayışı sebebiyle meclis başkanlığı makamı adeta devlet başkanlığı yetkileriyle donatılmış ve yapının başı olarak belirlenmiştir (Gözler, 2000: 29).

Milli mücadelenin yürütülmesi ve sürdürülmesi adına; askeri-sivil bürokratlar, Türk burjuvazisi, toprak sahipleri ve kanaat önderlerinin ittifak ettiği söylenebilir. Gevşek olan bu ittifak içinde yer alan kişilerin çoğu, ulusal mücadeleyi sultanın yeniden iktidara gelebilmesi için araç olarak görmekteydi (Ahmad, 2009: 41). TBMM'deki unsurların birleşimi incelendiğinde görülecektir ki; kendisini oluşturanların büyük bir kısmı, kanaat önderleri, meslek temsilcileri, din adamları, bürokratlar ve subaylardan oluşmaktadır (Ahmad, 2014: 56). Teşkilat-ı Esasiye'yi hazırlayan meclis yapısı göz önüne alındığında söylenebilir ki; Teşkilat-ı Esasiye hemen hemen tüm toplum kesimlerinden oluşan bir meclis tarafından hazırlanmıştır. 1876 anayasasının padişah tarafından küçük bir komisyona hazırlanması, 1924 anayasasının rejimi koruma amacıyla hazırlandığı, 1961 ve 1982 anayasalarının askeri darbeler sonucu sınırlı komiteler tarafından hazırlandığı göz önünde bulundurulursa söylenebilir ki en demokratik anayasa 1921 anayasasıdır (Özbudun, 2008: 3). 24 maddeden oluşan Teşkilat-ı Esasiye, kısalığı sebebiyle bir çerçeve anayasa olarak adlandırılabilir.

Teşkilat-ı Esasiye, kendisinden önceki Kanun-i Esasi ile çelişmeyen hükümleri kabul etmiştir. Savaş anayasası olması sebebiyle 1921 anayasasında, kişi hak ve hürriyetleri ve yargılama gibi konulara değinilmemiştir. Tüm bu noksanlıklara rağmen Teşkilat-ı Esasiye; egemenlik anlayışının değiştirilmesi ve devrimleri beraberinde getirmesi sebebiyle Türk siyasi tarihi açısından oldukça önemlidir (Tanör, 2015: 253). Sultanın ve hilafetin kurtarılması düsturuyla yola çıkılan ulusal kurtuluş mücadelesi, savaşlarda başarıların sağlanması sonucunda yeni bir boyuta evrildi. Ordu TBMM ordusu, hükümet TBMM hükümeti ve kabul edilen tüm devlet kurumları TBMM'ye bağlıydı (Ortaylı, 2018: 26). Tüm bu güçlerin TBMM'ye bağlı olması, saltanat ve hilafetin geleceğini belirlemiş ve yeni bir siyasal sistemin oluşturulmasına zemin hazırlamıştır (Talas, 1992: 54)

1922 senesine gelindiğinde savaş büyük ölçüde kazanılmış ve Mudanya Ateşkes mütarekesinin ardından barış konferansı için hazırlıklara başlanmıştı. İngilizler barış konferansına, Türk tarafında zafiyet yaratmak amacıyla İstanbul hükümetini de dahil etmeye çalışmış ve bu sürecin sonunda saltanatın kaldırılması zorunluluk haline gelmişti. 1 Kasım 1922 yılında toplanan TBMM’de Mustafa Kemal saltanat ile hilafetin birbirinden ayrılması ve saltanatın kaldırılması gerekliliğini ifade etmiştir (Ateş, 1980: 262). Ve sonrasındaki süreçte olayın ciddiyetini anlayan vekiller saltanatın kaldırılmasını kabul ettiler ve böylece Osmanlı İmparatorluğu resmen yıkıldı. Lozan Barış Antlaşmasının imzalanmasından sonra sistem yeni bir devlet meydana getirmek için doğum sancıları çekmeye başlamıştı. En nihayetinde 29 Ekim 1923 tarihinde Cumhuriyet ilan edildi ve Cumhurbaşkanı olarak Mustafa Kemal seçildi.

### **2.3. 1924 Anayasası ve Hükümet Sistemi**

Her devrimci eylemin bir kurumlaşma dönemi vardır. Devrim başarılı, yönetim ele alınmış ve Cumhuriyetin kurucu ideolojisi doğrultusunda yeni toplumsal ortamın ve toplumun yaratılması amacıyla eyleme geçme zamanı gelmiştir (Kongar, 2008: 274). Yeni kurulan Cumhuriyet kadroları Türk toplumunu, faşist İtalya’daki gibi ya da yine faşist İspanya’daki gibi gelenekler, inançlar ve sembollerle yönetmek istemedi. Tüm bunların yerine geri kalmış Türkiye’yi hızla adapte edecek semboller yaratmayı tercih etmişlerdir (Ahmad, 2014: 73). Tüm bunların yanında yeni bir ekonomik politika belirlenmiştir. Türkiye Cumhuriyeti, kuruluşunu izleyen yıllarda Lozan Antlaşmasında öngörülen serbest ticaret politikası çerçevesinde liberal politikalar izlemeye devam etti. Bunun temel nedeni Lozan Antlaşmasının ekinde yer alan ticaret sözleşmesinde 1916 tarihli Osmanlı gümrük tarifelerinin 5 yıl süreyle yürürlükte kalmasının koşul olarak sunulmasıydı (Eğilmez, 2018: 136).

1924 anayasasının hazırlanması için 12 üyeden oluşan bir komisyon kurulmuş, yeni anayasa 9 Mart 1924 tarihinde görüşülmeye başlanmış ve 20 Nisan tarihinde kabul edilmiştir. Meclis hükümeti sisteminin benimsendiği 1921 anayasasında sınırlanamaz bir güç olan TBMM 1924 anayasası ile ilk defa kendini sınırlandırmıştır ve anayasanın kabulünü, üye tam sayısının 2/3’ü olarak belirlemiştir. Yine bazı maddelere dokunulmazlık zırhı verilmiş ve değiştirilemeyeceği ibaresi getirilmiştir (Çiçek, 2005: 58). Bazı hükümler çerçevesinde söylenebilir ki 1924 anayasası meclis

hükümeti sistemi ile parlamenter sistemin karışımı niteliğindedir. Temsil ve egemenlik haklarının sadece Meclise ait olduğu, yasama ve yürütme güçlerinin meclise ait olduğu, yürütme gücünün meclis adına yine meclisin seçtiği cumhurbaşkanı ve onun atadığı bakanlara verildiği bir sistem dizayn etmiştir. Meclis yürütmeyi feshedebilirken, yürütmenin yasamayı fesih etmesi mümkün değildir (Çekiç, 2016: 546). Anlaşıldığı üzere 1924 anayasasında herhangi bir yürütme organı yoktur, yürütme gücü aslında meclise aittir fakat bu güç meclis tarafından seçilmiş Cumhurbaşkanı ve onun atadığı kabine tarafından kullanılır.

1924 anayasasında yargı yetkisi kuvvet, yasama ve yürütme yetkileri ise vazife olarak ifade edilmiştir. Yargı kuvveti toplumsal konularda oldukça yetkiliyken meclisin denetimi anlamında ise oldukça zayıftır. Anayasa mahkemesinin olmayışı ve idare mahkemelerinin yürütme erkinin altında var olması, yeni bir kurucu meclisin ve inkılapların sıkıntıya girmemesi şeklinde açıklanabilir (Tanör, 2015: 305-307). Kişi hak ve hürriyetlerine detaylı yer verilmeyen 1924 anayasasında bu başlık “Türklerin Kamu Hakları” adı altında belirtilmiştir. 1924 anayasasının genel, soyut ve eşitlik öngördüğü toplumsal haklar ve zorunlu ilköğretimin parasız olması dışında anayasada yer alamamıştır. Bu genel ve soyut eşitliklere örnek olarak; din, vicdan, can, ırz, mal güvenliği gibi genel ilkeler gösterilebilirken sosyal hayata yönelik olan iş hakkı, sağlık hakları, konut hakkı, sendikal haklardan herhangi bir şekilde bahsedilmemiştir. Sosyal güvenlik, iş hakkı, sağlık ve konut hakları gibi alanlarda da devlete düşen ödevlerden bahsedilmemiştir (Akın, 2006: 6).

Cumhuriyet devrimlerinin yerleşmesi ve kurumsallaşması süreci, Türk siyasi hayatında günümüze kadar süren parti-devlet bütünleşmesi sürecini beraberinde getirmiştir. 1927 yılına gelindiğinde cumhurbaşkanı ve CHP umumi reisi sıfatlarına sahip olan Mustafa Kemal Atatürk’ün halk ve parti örgütlenmeleri üstünde kuvvetli bir otorite sahibi hale gelmiştir. Her ne kadar Atatürk güçlü halde olsa da, bazı yapılan inkılaplar CHP içerisinde dirençle karşılaşmıştır. Koşulsuz iktidara sahip olan CHP, 1927 yılında yeni bir nizamname yayınlamış ve bu sayede fikir ayrılıklarının önüne geçilebilmesi için lidere mutlak yetkiler veren aşırı merkeziyetçi örgütlenme yapısına geçmiş ve otokrat bir yönetim biçimi benimsenmiştir. Parti içerisinde Mustafa Kemal’e tam bağlılık ve itaat esası kabul edilmiş ve Mustafa Kemal ölene kadar karizmatik liderliğiyle bu yönetimin CHP içerisindeki meşruiyet kaynağı olmuştur

(Erdoğan, 2017: 379). 1927 Nizamnamesi' nde fırkanın kurucusu ve lideri Mustafa Kemal “değişmez genel başkan” olarak ilan edilmiştir. Böylece, firkada “tek adam” yönetimi Mustafa Kemal'in karizmatik liderliğinde meşru bir temele oturtulmuştur.

1930 yılına gelindiğinde faşist ideolojinin dünyada yükselişe geçmesiyle birlikte CHP yönetimi de bu yükselişten etkilenmeye başlamıştır. 1935 yılında CHP ve devlet örgütleri birleştirilmiş, İtalyan ceza kanunundan 141 ve 142'inci maddeler kanunlaştırılmıştır. Faşist devlet örgütlenmesi CHP içerisinde genel sekreter olan Recep Peker'in desteklediği bir modeldi (Perinçek, 2000: 96) fakat bu modeli Atatürk ve İsmet İnönü birlikte reddetmişlerdir (Kongar, 2008: 281). Atatürk bundan sonra sadece Peker'i görevden almak ve yerine yeni birini atamakla kalmamış, parti-bürokrasi ilişkilerini de gözden geçirmiştir. 18 Haziran 1936'da CHP Genel Başkanvekili İsmet İnönü tarafından yayımlanan bir genelge ile parti ile devletin birleştirildiği açıklanır. Buna göre Dahiliye Vekili olan kişi aynı zamanda CHP Genel Sekreteri görevini üstlenecek ve illerde de valiler CHP İl başkanları olacaklardı. Bu şekilde bürokrasi-parti ilişkileri devletin lehine, devletin alanını genişleterek çözümlenmiştir. Parti bürokrasisi, devlet bürokrasisinin kontrolüne devredilmiştir (Demirel, 2018: 210).

1924 Anayasası çok partili hayata geçiş sürecini de beraberinde getirmiştir. Esasen eksik ve parti-devlet bütünleşmesine sebep olan 1924 anayasası Demokrat Parti tarafından değiştirilmemiştir. Bunun nedeni ise demokrat partinin sınırsız iktidar gücünü kendi çıkarı doğrultusunda kullanma çabası olarak gösterilebilir. 1950'de iktidara gelen demokrat parti, on yıl iktidarda kalmış ve iktidarı 1960 askeri darbesi sonucu son bulmuştur. Denge ve fren mekanizmalarının olmayışı, kanunların denetlenememesi ve iktidarın tiranlaşmasının bir sonucu olarak Türkiye'nin ilk demokrasi tecrübesi darbeye sonuçlanmıştır (Özbudun, 2006: 41-42).

Esasen Türk siyasi tarihinde çok partiye geçiş çabalarının ilki II. Meşrutiyet döneminde başlamış olsa da bu süreç uzun sürmemiş ve İttihat ve Terakki Fırkasının baskıcı uygulamalarıyla birlikte son bulmuştur (Akıncı ve Usta, 2015: 38). İttihat ve Terakki Fırkasının birinci dünya savaşı yıllarında etkili bir muhalefetin sorun çıkaracağını öne sürerek çok partili hayatı tatil etmiş ve bu durum I. Dünya Savaşı yıllarınca sürmüştür. I. Dünya savaşının ardından İttihat ve Terakki Fırkasının yerini Hürriyet ve İtilaf fırkası almış ve Anadolu'da birçok siyasi cemiyet oluşmaya

başlamıştır (Haytoğlu, 1997: 52). Milli mücadele yıllarında, Anadolu ve Rumeli’de faaliyetlerde bulunan cemiyetler birleştirilmiş ve birinci meclis bu unsurlarla devam etmiştir. Milli mücadele yıllarında dahi Tenasüt grubu, Müdafaa-i Hukuk zümresi, İstiklal Grubu gibi bu tek yapının altında gruplaşmalar yaşanmıştır (Tökin, 1965: 42).

Ulusal İstiklal mücadelesinin büyük ölçüde zaferle tamamlanmasının ardından Mustafa Kemal, ikinci dönem seçimleriyle birlikte 1923 yılında Halk Fırkasını kurmuştur. Halk fırkası kurulduktan sonra Halk Fırkası örnek alarak Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası kurulmuş fakat Şeyh Sait isyanı nedeniyle kısa sürede kapatılmıştır (Kaştan, 2017: 128). Kurulan Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası, rejim karşıtlarının ve karşıtlığının savunucusu olduğu gerekçesiyle kapatılmış ve 500 kişi İstiklal Mahkemelerinde yargılanmıştır. Cumhuriyetin lider kadroları bu karşı devrim girişimine çok sert cevap vermiş ve Takrir-i Sükun yasaları çıkarılmıştır. Bu yasa sayesinde CHP, siyasi arenada yine tek güç haline gelmiş ve Cumhuriyet kazanımları güvenceye alınmıştır.

Terakkiperver Cumhuriyet Fırkasının ardından bizzat Atatürk’ün isteğiyle Serbest Cumhuriyet Fırkası Fethi Okyar tarafından kurulmuştur. Kontrollü muhalefet yaratma amacıyla kurulan bu fırka, muhafazakar kesim tarafından geniş bir alan olarak algılanmış ve kontrolden çıkabileceği gerekçesiyle kapatıldı (Pıçak, 2011: 13). Cumhuriyetin ilk yıllarında oluşturulmaya çalışılan muhalefet hareketleri uzun süre hayatta kalamamış ve çok partili hayata geçilememiştir. 1940’lı yıllara gelindiğinde ise iç ve dış faktörler çok partili hayata geçişi zorunlu kılmış ve Türk siyaseti en nihayetinde çok partili hayata geçebilmiştir.

İkinci Dünya Savaşı’nın ardından Türkiye’de yaşanan toplumsal ve siyasi vaziyet ve savaş sonrası dış ilişkilerde meydana gelen gelişmeler sonucu, 1945 yılında Cumhuriyet Halk Partisi içinden ayrılan dört milletvekili Demokrat Parti’yi kurmuştur. 1946 yılında yapılan seçimlerde CHP iktidarda kalmayı başarabilmiş olsa da 1950 yılına gelindiğinde Demokrat Parti iktidara gelmiştir(Akıncı, 2015: 43). 1950 seçimleriyle birlikte iktidara gelen Demokrat Parti, 27 Mayıs darbesine kadar 10 sene aralıksız ülkeyi yönetecek ve bu dönemin özellikle de ikinci yarısında iktidar-muhalefet, iktidar-bürokrasi çatışmalarının yaşandığı bir dönemi yaşayacaktır.

## 2.4. 1961 Anayasası ve Hükümet Sistemi

Milli mücadele yıllarından başlayarak 1950 yılına kadar Türkiye Cumhuriyeti doğrudan doğruya sivil ve askeri bürokratik elit tarafından yönetilirken, 1950 yılıyla birlikte çevreyi temsil eden politik gruplar iktidarı ele geçirmiş ve bu süreçte de yerleşik bürokrasi üzerinde tam hakimiyet kurmaya çalışmışlardır (Eser vd., 2012: 76). Bu çabalar sonucu izlenen hükümet politikalarına karşı harekete geçen orta rütbeli subaylar tarafından askeri bir darbe yapılmış ve bu darbe sonucu Milli Birlik Komitesi adında yeni düzeni hayata geçirmesi amacıyla yeni bir yapılanma kurulmuştur (Özbudun, 2006: 43). Bu yapı, yeni bir anayasa yapmak adına bir kurucu meclis oluşturmuştur (Biol, 2012: 41). Oluşturulan bu meclisin iki kanadı vardır ve sivil tarafı Temsilciler Meclisi'dir. Yeni bir anayasal metin oluşturulacağına önce Temsilciler Meclisinin kabulü, ardından ise Milli Birlik Komitesi'nin onayı gerekecektir. Eğer iki kanat arasında farklı kararlar çıkarsa karma bir komisyon oluşturulacak ve bu karma komisyonun uzlaşma metni, kurucu meclisin iki kanadının yapacağı birleşik toplantıda üçte iki oranındaki çoğunlukla karara bağlanacaktı (Özgişi, 2011: 297).

Temsilciler meclisinin yapısında ise Demokrat Parti hariç geniş bir siyasal katılım var olmuştur. Demokrat Parti'nin bu yapı içerisinde olmaması, kurucu meclisin sivil tarafını oluşturan Temsilciler Meclisinin CHP ağırlıklı bir yapı olmasını ve CHP'nin tezlerinin anayasal hale kolayca gelmesine sebebiyet vermiştir (Özbudun, 2012: 8). Demokrat partinin bu meclisten dışlanması ve devlet politikalarını CHP'nin belirlemesi, ciddi itirazlara sebep olmuş ve sonunda bu güç diğer yönetsel kuruluşlara da paylaştırılmıştır (Yazıcı, 1997: 61). Kurucu meclisin anayasayı hazırlamasının ardından, hazırlanan anayasa halkoylamasına sunulmuş ve yüzde 67 gibi bir oranla kabul edilmiştir. Halkoylamasına gidilen süreçte siyasi partilere propaganda hakkı tanınmamış ve böylece kurucu meclisin hazırladığı anayasanın karşısında ciddi bir muhalefet cephesi oluşmamıştır.

1961 Anayasası, kendinden önceki çerçeve anayasalardan ziyade 157 madde, 6 kısımdan oluşan detaylı ve kapsamlı bir anayasadır. 1961 anayasasının oldukça kazuistik ve detaylı oluşu, kendisini var eden sistemin eleştirisi olarak anlaşılabilir (Tanör, 2015: 377). Buradan hareketle rahatlıkla söylenebilecektir ki 1960 darbesi ardından oluşturulan 1961 Anayasası ve anayasal kurumlar kendinden önceki

dönemlere tepki olarak ortaya çıkmışlardır. Kendisinden önceki dönemlerde kuvvetlerin birbirlerinin etkisi altında kalmaları durumunu, kuvvetlerin birbirlerini dengelemesini sağlayacak şekilde değiştiren 1961 Anayasası, yürütmenin gücünü ciddi ölçüde elinden almıştır (Kuzu, 1992: 216).

Güvence altına alınmış bir demokratik rejim tesis etmek amacıyla iktidarın elinde bulunduracağı yasama ve yürütme güçlerini denetleyebilecek ve frenleyebilecek bir sistem oluşturmak için 1961 anayasası, yumuşak güçler ayrılığına dayalı parlamenter rejim dizayn etmiştir. Bu çerçevede yargı erki güçlendirilmeye çalışılmış ve çift kanatlı yasama sistemi kabul edilmiştir (Özkul, 2016: 221). 1924 anayasasının aksine denge ve denetim mekanizmaları oluşturulmuştur (Zurcher, 2017: 358). Siyasal iktidarı denetlemek ve dengelemek adına sistem dizayn eden 1961 anayasasının şüphesiz ki en önemli yeniliklerinden biri de Anayasa Mahkemesinin kurulmasıdır. Anayasa mahkemesi; kanunların anayasaya uygunluğunu denetleyecek ve böylece parlamento üzerinde sınırlama yetkisine sahip olacaktır (Tanilli, 1981: 145).

Yeni oluşturulan anayasasının sekizinci maddesinde kanunların anayasaya aykırı olamayacağı belirtilmiş ve anayasa hükümlerinin tüm toplumu bağlayıcı nitelikte bir yapıda olduğu belirtilmiştir. 1961 anayasasının yargı erkine yönelik yaptığı düzenlemeler ve oluşturulan kurumlar sadece anayasa mahkemesi ile sınırlı kalmadı. Anayasa mahkemesinin yanında, Askeri Yargıtay ve Uyuşmazlık mahkemeleri kurulmuş, Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay, Anayasa Mahkemesi ve Uyuşmazlık mahkemesi yüksek mahkeme olarak sayılmıştır. Bunların yanında Yüksek Hakimler Kurulu kurulmuş ve hakimlerin teminatı sağlanmıştır.

1961 anayasasında yasama ve yargıdan yetki olarak bahsederken yürütmeyi ise bir görev olarak tanımlamıştır (Hacı, 2017: 34). Anayasada yürütme gücünü meclis tarafından seçilen Cumhurbaşkanı ve genel seçimler sonucu işbaşına gelen başbakan ve bakanlar kuruluna, yasama gücünü ise TBMM ve Cumhuriyet Senatosu olmak üzere iki kanatlı bir yapıya bırakmıştır. Tüm bu organların denetimlerini sağlamak amacıyla anayasa mahkemesi kurulmuş ve böylece yürütmenin tiranlaşmasının önüne geçilmesi amaçlanmıştır. 1961 Anayasası, yasama gücünü TBMM ve Cumhuriyet Senatosu adındaki iki kanada devretmiş ve Cumhurbaşkanı'nın yetkilerini tamamen sembolik kılmıştır. Yürütmenin diğer kanadını oluşturan Başbakan ve Bakanlar



Kurulu meclisin içerisinde çıkacak ve yalnız meclise karşı sorumlu olacaktır. Yürütme gücünün denetlenmesi ise meclis tarafından gerçekleştirilecektir.

Yasama gücünün ikiye bölünüp Cumhuriyet senatosunun oluşturulması; meclisin daha etkin ve verimli şekilde çalışmasının yanında, iktidarın parti politikaları sebebiyle muhalefette yer alan grupların çıkarlarını göz ardı etmesini engellemek amacıyla oluşturulmuştur. TBMM'den farklı seçim sistemiyle göreve gelen Cumhuriyet Senatosu, meclisin istikametini değiştirmeden ince dokunuşlar yapabilecek veya kamuoyunun dikkatini bu noktalara çekmekle vazifelidir. Siyasal iktidarın yapacağı çalışmaların daha mükemmel hale getirilmesi amacıyla oluşturulmuş olan bu kurumun doğal üyeleri ve seçimle işbaşına gelen üyeleri bulunmaktadır. Buna göre; Milli Birlik Komitesi başkanı ve üyeleri ve eski cumhurbaşkanları bu yapının doğal üyesi konumundadırlar (Özgişi, 2011: 299-300). . TBMM'nin nispi seçim sistemine tabi olduğu bu yeni sistemde, Cumhuriyet Senatosunda, basit çoğunluk esasına göre 150 üye seçilir. Bunların dışında, Cumhurbaşkanının doğrudan ataması ile 15 üye Cumhuriyet Senatosunda yer almaktadır (Yavuz ve Bülbül, 2012: 229).

1961 Anayasasıyla birlikte Cumhurbaşkanının görev süresinde değişiklik yapılmış ve parlamentonun görev süresinden bağımsız hale getirilmiştir. Bununla birlikte Cumhurbaşkanı, herhangi bir siyasi partiyle ilişkisinin olmaması şartı getirilmiş ve yetkileri itibarıyla tamamıyla sembolik alana çekilmiştir. Cumhurbaşkanının alacağı kararların ve yapacağı işlemlerin Başbakan ve ilgili bakanlar tarafından imzalanması şartı getirilmiştir (Aldıkaçtı, 1968: 36). Her ne kadar Cumhurbaşkanı sembolik bir konuma çekilmiş olsa da hala bazı önemli yetkilere sahip haldedir. Devletin ve yürütmenin başı sıfatına sahip olmasının yanında, bu sıfatlar dolayısıyla, Cumhuriyet senatosuna 15 üye atayabilmesi, Anayasa mahkemesine 2 üye atayabilmesi, parlamentoyu olağanüstü toplantıya çağırabilme yetkisi, askeri Yargıtay üyelerini seçme yetkisi, başbakanı atama yetkisi, milli güvenlik kuruluna başkanlık etme yetkisi, tüzükleri imzalama yetkisi gibi birçok kritik yetkiye sahip haldedir (Kuzu, 1988: 48).

1961 Anayasasının Türk anayasaları içinde özel olmasının bir diğer sebebi ise sosyal hakların detaylı ve özgürlükçü bir perspektifle var olmasıdır. Sadece kendinden önceki anayasalardan değil, kendi döneminde var olan tüm çağdaş anayasalardan biri

olduğu söylenebilir (Talas, 1992: 68). Kişi hak ve hürriyetlerinin detaylı şekilde ele alındığı 1961 anayasası, söylenebilir ki sosyal devlet anlayışının ön plana çıkarıldığı bir anayasadır. Buna göre, devletin sadece sağlık ve eğitim haklarından öteye, adaletli kalkınmayı hedefleyen “sosyal ve iktisadi haklar ve ödevler” başlığı altında ciddi haklar ve yükümlölükler tanımaktaydı (Akgün Karal, 2010: 152). Önceden izin almaksızın dernek kurma ve sendika kurma haklarının yanında, meslek örgütlerinin kendi organlarını seçimle belirlemesi ve belirlenen bu organların yargı kararı olmadıkça görevden uzaklaştırılmama hakları gibi birçok ilerici hak topluma ihdas edilmiştir.

1961 anayasasının oluşturulması sürecindeki CHP etkisine itirazların yanında, 1965 yılında iktidara gelen kendisine Demokrat Parti’nin devamı olarak konumlandırılan Adalet Partisi’nin yürütme yetkilerini kullanırken vesayet kurumlarının engellemelerine itiraz edilmiş ve yeni anayasa önerileri meclise sunulmuştur. Bu önerilerin anayasa mahkemesi tarafından iptal edilmesinin yanında, hükümetin ekonomik reform paketlerinin kanunlaşması sürecinde de anayasa mahkemesi engeline takılmıştır.

1970’li yıllara gelirken, Amerikan Başkanı Johnson’un Kıbrıs meselesi üzerine gönderdiği mektuba duyulan toplumsal tepki, Türkiye’de 1961 anayasasıyla başlayan sendikal faaliyetler ve Dünya genelindeki sol hareketler Adalet Partisini baskı altına almıştı (Ertem, 2018: 657). Avrupa’da başlayan ve buradan Dünya’ya yayılan öğrenci olayları Avrupa’da çok uzun sürmezken, bu olaylar Türkiye’de Avrupa’ya göre daha uzun sürmüş ve devletin otoritesini sarsacak gelişmeler yaşanmıştır (Önal, 2016: 90). 1965-1969 yılları arasında tek başına, 1971 muhtırasına kadar da koalisyonla iktidarda kalmış olan Adalet Partisi, 1961 anayasasının zayıf halde bıraktığı yürütme erkini güçlendirmek amacıyla yeni bir anayasa paketi vaat etmiş fakat bu vaatler gerçekleşmemiştir.

1961 Anayasasının kabul edilmesinden sekiz sene sonra Süleyman Demirel “Bu anayasa ile devlet yönetilmez” derken, Nihat Erim bu anayasa için “lüks” ifadesini kullanmıştır (Kuzu, 1996: 36). Yürütmenin diğer erkler karşısında güçsüz durumda olmasının yanında 1961 anayasasının bir diğer eksiği olağanüstü dönemlere yönelik düzenlemelerin olmayışdır. Çift meclisli yapının beraberinde hantal bir yasama yaratmasıyla birlikte şiddet olaylarını bastırıcı önlemler alınamamış ve bu

eksiklikler ordunun yeniden siyasete müdahale etmesine sebep olmuştur (Tanör, 2015: 431). 1971 yılına gelindiğinde birçok konuda köşeye sıkışmış bir Adalet Partisi, durdurulamayan sokak olaylarıyla birlikte ordu tarafından uzaklaştırılmış ve 1961 anayasasında bazı değişiklikler yapılmıştır.

12 Mart 1971 muhtırasıyla birlikte Demirel hükümeti istifa etmiştir. Yönetime el koyan ordu, 1960 darbesindeki gibi parlamentoyu kapatmamış ve siyasi partilerin faaliyetlerine devam etmesine olanak sağlamıştır. Buna karşın parlamento içindeki siyasi partilere hükümet kurma yasağı getirmiş ve kendilerinin seçeceği partiler üstü hükümetlerin desteklenmesini istemiştir. Türkiye’de 1974 yılına kadar sürdürülen bu hükümetler yeni düzenlemeler yapmış ve tekrar yönetimi siyasi partilere bırakmışlardır (Findley, 2012: 280). Ara rejim yıllarında yürütme güçlendirilmiş, yargının bazı yetkileri ellerinden alınmış ve bazı temel hak hürriyetler 1961 Anayasasına göre sınırlandırılmıştır. Yürütmenin güçlendirilmesine yönelik en önemli düzenlemelere; bakanlar kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin verilmesi ve meclisin gensoru yetkisinin sınırlandırılması gösterilebilir. Türk Silahlı Kuvvetlerinin ise yasama, yürütme ve yargı karşısında nüfuzunu arttırdığı ve tekrar yönetimi ele geçirebilecek düzenlemeler yaptırdığı söylenebilecektir.

1961 Anayasası, kendisinden önceki 1924 Anayasasının eksikliklerine tepki olarak ortaya çıkmış ve yönetimin tiranlaşmasını engelleyebilmek adına gerçek bir parlamenter sistem var etmiştir. Fakat oluşturulan bu parlamenter sistemde yürütme ciddi anlamda güçsüz bırakılmış ve bu durum beraberinde krizleri getirmiştir. Her ne kadar 1971 yılında yapılan ordu müdahalesiyle yürütme güçlendirilmeye çalışılmış olsa da, yapılan düzenlemeler sıkıntıların çözülmesinde ciddi sonuçlar alınmasında yetersiz kalmıştır. Çeşitlenen siyasal yelpaze, mecliste çok sayıda partinin temsil edilmesine olanak sağlamış ve koalisyon hükümetleri dönemini beraberinde getirmiştir. Yaşanan ekonomik, toplumsal ve hükümet krizleri sebebiyle ordu tekrar sahneye çıkmış ve 1980 askeri darbesiyle birlikte Türk demokratik hayatı yeniden tatil edilmiştir.

## **2.5. 1982 Anayasası ve Hükümet Sistemi**

1980 yılına gelindiğinde, 1961 Anayasasıyla birlikte zayıf yürütme ve güçlü yasama sisteminin olağanüstü koşullara karşı hızlı refleks veremeyeceği anlaşılmış ve

hükümet krizleri oldukça normal hale gelmişti. Gayri yasal sokak olaylarının, kurtarılmış bölgelerin, ekonomik ve siyasal yıkımın gölgesinde geçen 1970'li yılların ardından ordu yeniden yönetime el koymuş ve yeni bir anayasa hazırlamıştır.

Ordunun muhtırasının ardından 1973 seçimleriyle yeşeren umutlar kanlı çatışmaların yaşandığı ve özellikle gençlerin yıprandığı yılları beraberinde getirdi. Çorum ve Kahraman Maraş'ta mezhep çatışmalarına kadar varabilecek hadiseler cereyan etmiş olmasına rağmen ordu ile siyaset arasındaki sürtüşmeler dolayısıyla sıkıyönetim ilan edilememiş ve tüm bu süreçler yaşanırken TBMM tarafından Cumhurbaşkanı seçilemiyordu (Ortaylı, 2018: 132-133). Toplumsal alanda ortaya çıkan bu büyük gerilime, devlet yönetimindeki aksaklıklar ve anlaşmazlıkların eklenmesi neticesinde ordu yönetime el koymuştur. Türk Silahlı Kuvvetleri emir komuta zinciri içerisinde gerçekleşen bu darbe Milli Güvenlik Konseyi adı altında darbe yeni düzeni tesis etmek amacıyla kurumsallaşmış ve darbenin amacını ve kurmak istediği yeni sistemi bildirilerinde beyan etmişlerdir (Gül, 2018: 129). Toplumsal gerilimin ciddi boyutlara ulaşması, devlet otoritesinin büyük ölçüde zedelenmesinin ardından yapılan bu askeri müdahalenin gerekçesi 1960 müdahalesinden aksine hürriyetleri genişletmek değil, tam tersine devletin otoritesini sağlayabilmek adına hürriyetlerin kısıtlanması gerekliliğine duyulan inançtır (Kongar, 2013: 200). 1980 Askeri darbesiyle birlikte sendikalar kapatılmış, siyasi partiler kaldırılmış ve basın üzerinde baskı kurulmuştur (Ciğerli, 2015: 521).

Milli Güvenlik konseyinin darbe bildirisi incelendiğinde, askeri darbenin sebebi olarak 1961 anayasasının getirdiği parlamenter sistem ve bu sistemin yaratmış olduğu açıkların belirtildiği görülmektedir. 1961 Anayasasının açıklarını kapatmak ve yeni bir anayasa hazırlamak amacıyla Kurucu Meclis oluşturulmuş ve bu Kurucu Meclis, Milli Güvenlik Konseyi ve Danışma Meclisi adında iki kanattan oluşturulmuştur (Gözler, 2013: 44). Oluşturulan bu Kurucu Meclisin 165 üyesinin tamamı Milli Güvenlik Konseyi tarafından atanacak ve hazırladığı Anayasa taslağına son şeklini Milli Güvenlik Komitesi verecektir (Yazıcı, 2011: 22).

Hazırlanan bu yeni anayasanın 1961 Anayasasına göre daha uzun olduğu söylenebilir. 1961 Anayasası 157 madde ve 11 geçici maddeden oluşurken 1982 Anayasası 177 madde ve 16 geçici maddeden oluşmaktadır. Anayasalardaki madde sayılarından farklı olarak 1982 Anayasasındaki maddelerin 1961 Anayasası

maddelerine göre daha uzun olduğu görülmektedir (Özbudun, 2011: 59-60). 1961 Anayasasına göre daha uzun ve detaycı bir anayasa olan 1982 Anayasasında, yürütme güçlendirilmiş ve tikanlıkları gidermek amacıyla çözüm yolları yer almıştır (Gözler, 2000: 29). 1961 Anayasasında yürütme gücü bir görev olarak adlandırılırken 1982 Anayasasında yetki olarak adlandırılmıştır. Anayasanın pek çok maddesi yürütmeyi yasama ve yargı erkleri karşısında güçlendirmiş ve bu durum otoriter idare özelliklerini beraberinde getirmiştir

1982 Anayasası ile 1961 Anayasası karşılaştırıldığında görülecektir ki 1982 anayasası selefine göre kendisinin dışındaki kişi ve kurumlara güvenmemiştir. Buna göre; üniversitelerin özerkliği, dernekler, sendikalar, siyasi partiler ve alternatif karar alma yollarına kısıtlamalar getirilmiştir. Bu yeni kısıtlamalarla birlikte sadece siyasal mekanizma güçlenmemiş, güçlü yetkilere sahip bir Cumhurbaşkanlığı makamı da oluşturulmuştur (Özbudun, 2006: 41-42). 1982 Anayasasıyla birlikte getirilen yeni sistemde, klasik parlamenter sistemlerin aksine Cumhurbaşkanı güçlü yetkilerle donatılmıştır. Olağan dönemde devlet kurumları ve özellikle yargı erki üzerinde ciddi atama yetkisine sahip olan Cumhurbaşkanı, olağanüstü dönemlerde ise “Anayasanın koruyuculuğu” görevlerini üstlenecektir (Kuzu, 1988: 74). Cumhurbaşkanına olağan dönemlerdeki atama yetkilerinin dışında; Bakanlar Kuruluna başkanlık etme yetkisi, bakanlar üzerinde tasarrufta bulunma yetkisi, meclis seçimlerini tekrar etme yetkisi gibi önemli yetkiler verilmiştir (Şahin, 2015: 56). Olağanüstü rejim ilanı ve bu ilan sonrasında kanun hükmünde kararnameler çıkaracak bakanlar kuruluna başkanlık etme yetkisi bulunan Cumhurbaşkanı, böylece olağanüstü dönemlerde neredeyse tam yetkili halde devleti yönetmeye namzet hale gelmiştir.

1982 Anayasasına göre Cumhurbaşkanının görev süresi 7 yıldır ve TBMM tarafından seçilir. Yasama organının seçimlerinin beş yılda bir yapılacağı göz önünde bulundurulduğunda söylenebilecektir ki bu durumun sebebi Cumhurbaşkanının herhangi bir siyasi partiyle kendini özdeşleştirmemesi gerekliliğidir. Bu sebeple Cumhurbaşkanının hiçbir siyasi partiye üyeliği olamaz ve kendisi partiler üstü konumdadır (Özbudun, 2011: 279). Cumhurbaşkanının seçimi ise 1961 Anayasasına göre kolaylaştırılmış hatta neredeyse yasama organını zorlayıcı şekilde dizayn edilmiştir. Buna göre, ilk iki tur oylamada nitelikli çoğunluk olan üçte ikilik oran aranır. İlk iki turlamadan herhangi bir sonuç alınamazsa üçüncü ve son turda salt

çoğunluk aranır. Şayet bu turların sonunda da Cumhurbaşkanı seçilemezse TBMM seçimleri yenilenir. Böylece 12 Eylül darbesi öncesindeki Cumhurbaşkanı seçim krizlerinin tekrarlanmaması hedeflenmiştir (Çekiç, 2016: 452).

Parlamentar sistemlerin diğer sistemlerden ayırt edici olan özelliği devlet başkanının siyasi sorumsuzluğu meselesidir. 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının siyasi sorumsuzluğu varken aynı durum bakanlar kurulu için geçerli değildir. Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler istisna tutulmak kaydıyla yürütme erkinin aldığı kararlar ve yaptığı işlemler Cumhurbaşkanının, Başbakanın ve ilgili bakanların imzalarıyla gerçekleşiyor olsalar da bu işlemlerin siyasi sorumlu kanadı başbakan ve bakanlar kuruludur. Buna karşı imza kurulu denmektedir (Gözler, 2001: 235). Siyasi sorumsuzluğu olan Cumhurbaşkanının karşı imza kuralı gereği yasama organı tarafından görevden alınması mümkün değildir. Yapılan tüm işlemlerden bakanlar kurulu sorumlu olduğu için güvensizlik oyu ya da azil süreci sadece bakanlar kurulu üzerinden ilerler(Coşkun ve Davut, 2013: 191). Dolayısıyla yasama organının yürütme organını denetleyebileceği ve gerektiğinde görevden uzaklaştırabileceği yollar, Cumhurbaşkanının siyasi sorumsuzluğa sahip olması sebebiyle sadece başbakan ve bakanlar kurulu üzerinde etkilidir.

Yürütmenin diğer kanadı olan Bakanlar Kurulu ise, anayasanın 109'uncu maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre bakanlar kurulu; başbakan ve bakanlardan oluşmaktadır. Yine 1982 anayasasına göre Başbakan, Cumhurbaşkanı tarafından TBMM içerisinde atanır. Görev başına gelen Başbakan, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip kişileri bakan olarak seçer ancak bakanların iş başına gelebilmeleri Cumhurbaşkanının atamasıyla gerçekleşmektedir. Bakanların görevlerine son verilebilmesi ise, Başbakanın önerisi ve Cumhurbaşkanının onayı ile gerçekleşmektedir (Derdiman ve Kağan, 2016: 38). 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının kimi başbakan ataması gerekliliğiyle ilgili açık bir ifade bulunmamaktadır. Hukuki açıdan Cumhurbaşkanı istediği milletvekiline hükümeti kurma yetkisini verebiliyor olsa da, hükümet kurma yetkisini alan milletvekili hükümeti kurabilmek için yasama organından güvenoyu almak zorundadır. Buradan hareketle söylenebilecektir ki Cumhurbaşkanı ancak güvenoyu alabilecek milletvekillerine hükümet kurma yetkisini verir. Her ne kadar çoğunluk partilerinin iktidara gelmeleri rasyonel olsalar da, azınlık hükümetleri de Cumhurbaşkanının bir

milletvekiline yetkiyi vermesi ve o milletvekilinin kendi siyasi partisi dışında destek bulmasıyla gerçekleştirilebilir (Özkul, 2013: 82) .

1961 Anayasasıyla birlikte çift meclis sistemine geçilmiş ve yürütme erki yasama erki karşısında güçsüz hale gelmiştir. 1982 Anayasası ile birlikte ise yürütme erkinin güçlendirilmesi esas alınmıştır. Sektöre uğrayan devlet otoritesinin tekrar tesis edilmesinin yolu olarak güçlü yürütme fikri esas alınmıştır (Yıldız, 2013: 197). 1982 Anayasası, yasama yetkisini Türk Milleti adına TBMM'ye vermiştir. Böylece Cumhuriyet senatoları kaldırılmış ve TBMM yasama yetkisini tekeline almıştır. Milletvekili sayısı ise 400 olarak belirlenmiş olsa da yapılan değişiklikler sonucu bu sayı 1987 yılında 450, 1995 yılında 550 sayısına ulaşmıştır (Çekiç, 2016: 461). 1980 askeri darbesi öncesinde yaşanan hükümet krizlerinin sebeplerinin başında görülen seçim yasası 1982 anayasasının yürütmeyi güçlendirme amacına dizayn edilmiş ve bunun sonucunda %10 seçim barajı getirilmiştir. 1983 ve 1987 seçimlerinde tek başına iktidarların kurulabilmesine vesile olan bu düzenleme 1991 seçimlerinde yeniden işlevsiz hale gelmiş ve yüzde 10 barajını aşabilmeyi başarmış beş siyasi parti TBMM'de temsil edilmiştir (Şıvgın, 1997: 42-43).

Yasama erkinin yürütme erkini dengeleme ve frenleme mekanizmalarından olan "gensoru" verme yetkisini muhafaza etmekle birlikte, gensoru önergesi verilmesini zorlaştırmıştır. 1961 Anayasasında gensoru önergesi verilebilmesi için en az 10 milletvekili veya bir siyasi parti grubu gerekliyken bu durum 1982 Anayasasında en az 20 milletvekili veya bir siyasi parti grubu imzası gerekliliği haline getirilmiştir. İlgili düzenlemeler incelendiğinde görülecektir ki, 1961 Anayasasına göre 1982 Anayasası; yürütme erkinin çeşitli şekillerle güçlendirilmesini sağlamıştır (Şahin, 2015: 51).

1982 Anayasasının Cumhurbaşkanına verdiği yetkiler sistem tartışmalarına da sebep olmuş ve 2017 Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi referandumuna kadar ilerleyecek süreci beraberinde getirmiştir. 1982 Anayasası her ne kadar hükümet sistemini parlamenter sistem olarak belirtmiş olsa da, Cumhurbaşkanının tek başına yapabildiği işlemler, atama yetkileri ve yürütmenin neredeyse tamamını dizayn edebilecek düzeyde yetkilere sahip oluşu 1982 Anayasasıyla birlikte hükümet sisteminin klasik parlamenter sistemden farklılaştığını göstermektedir. Cumhurbaşkanının yetkileri birçok siyaset bilimci tarafından Fransa yarı-başkanlık

sistemiyle kıyaslansa da, Cumhurbaşkanının göreve gelişi ve siyasi anlamda sorumsuz oluşu parlamenter sistemin temel özellikleridir.

## **2.6.1982 Anayasası Sonrası Dönem ve Başkanlık Sistemi Tartışmaları**

Esasen başkanlık sistemi tartışmaları 1980 darbesi öncesinde de yüksek sesle olmasa dahi kendini göstermiştir. 1969 yılı Milli Nizam Partisi programında Cumhurbaşkanının halk tarafından ve tek dereceli bir seçimle seçilmesi gerekliliği belirtilmiş, halk oyuyla seçilen Cumhurbaşkanının sistem tıkanıklıklarına karşı referanduma gitme hakkının olması gerektiği ifade edilmiştir. Anayasa mahkemesi tarafından Milli Nizam Partisi'nin kapatılmasının ardından yine Necmettin Erbakan tarafından Milli Selamet Partisi kurulmuş ve 1973 yılındaki parti programında cumhurbaşkanlığı ve başbakanlık makamlarının tek bir yerde toplanması gerektiği ifade edilmiştir (Yayman, 2016: 242-243).

Yine aynı dönemde, MHP lideri Alparslan Türkeş'in de başkanlık sistemine yönelik görüşlerini beyan ettiği görülmüştür. Türkeş'e göre yönetim sistemi kuvvetli ve hızlı icra sistemine dayalı ve bu sistemin tek elde toplandığı şekilde olmalıdır. Devlet başkanının referandum ile seçilmesiyle birlikte halk yönetime doğrudan katılacak ve böylece milli demokrasi tesis edilmiş olacaktır. Türkeş'e göre yürütme gücünün bölünmesi Türk tarihine ve töresine uygun değildir. Bu sebeple cumhurbaşkanı ve başbakan yetkileri tek elde toplanmalıdır (Miş ve Duran, 2017: 22).

1982 Anayasasının kabul edilmesinin ardından hükümet sistemi tartışmaları alevlenmiş ve Turgut Özal tarafından ciddi şekilde savunulmuştur. Cumhurbaşkanlığı makamının yetkilerinin güçlü hale getirilmesi sebebiyle Türk Siyasi tarihinde sık sık tartışmalara sebep olmuş ve 1982 anayasasının kabulünün hemen ardından iktidara gelmiş olan Anavatan Partisi Genel Başkanı Turgut ÖZAL'ın mevcut sistemin parlamenter sistem olmadığı ve başkanlık-yarı başkanlık sistemine geçilmesi gerekliliğine yönelik önerileri ciddi tartışmalara sebep olmuştur. Başbakan olduğu yıllarda Cumhurbaşkanının çok fazla yetkiye sahip olduğunu belirten Özal, Cumhurbaşkanı seçilmesinin ardından görüşlerini değiştirmiş ve başkanlık sisteminin Türkiye'de uygulanması gerektiğini ifade etmiştir.



1980 öncesinde siyasi parti liderlerinin siyasete geri dönmesi ve yapılan yerel yönetim seçimleriyle birlikte ANAP'ın çoğunluğu kaybedeceği anlaşılmış ve bu sürecin sonunda Turgut ÖZAL, çoğunluğu halen kendi partisinin elinde olan TBMM tarafından Cumhurbaşkanı seçilmiştir. Başbakan olduğu yılların aksine Özal; Türkiye'de koalisyon hükümetlerinin sebep olduğu istikrarsızlık ve etkin olmayan yönetimleri parlamenter sistemin bir sonucu olduğunu iddia etmiş ve başkanlık sistemini aynı zamanda ülkenin bütünlüğüne hizmet edecek bir sistem olarak görmüştür. Özal'a göre çok kültürlü ve çok etnik unsurlu toplumlara başkanlık sistemi daha uygundur (Barlas, 1994: 141). Osmanlı bakiyesi olan çok kültürlü bir toplumda uzlaşma kültürünü yakalamak oldukça zordu. Bu sebeple bir ülkenin toplum yapısıyla yönetim sisteminin uyumlu olması gerekliliği argümanı üzerine saptamalar yapan Özal, tüm bu sebepler dolayısıyla Amerikan tipi başkanlık sisteminin Türkiye'ye uygun olacağını düşünmekteydi (Miş ve Duran, 2017: 24).

1991 yılına gelindiğinde Süleyman Demirel tarafından "Çankaya Sorunu" adında bir sorun tanımlanmıştır. Buna göre Özal, Cumhurbaşkanının tarafsızlık ilkesini zedelemiş ve aynı zamanda Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin gerçekleştiği dönemin şartlarının değiştiği gerekçesiyle demokratik meşruluk sorunu ortaya çıkarmıştır. Çoğunluğu kaybedeceği anlaşılan Turgut Özal'ın hızlı şekilde Cumhurbaşkanı seçilmesi sebebiyle 1991 yılının ardından şartların değiştiği, Özal'ı Cumhurbaşkanı seçen Meclis çoğunluğunun artık olmadığı ve son seçimlerin Özal için bir referandum niteliği taşıdığını iddia etmiş ve bunu yaparken de kamuoyu araştırmalarına atıf yapmıştır. Bu tartışmalar herhangi bir sonuç yaratmamış ve Turgut Özal vefat ettiği tarihe kadar görevde kalmaya devam etmiştir. Turgut Özal'ın vefatının ardından Cumhurbaşkanlığı makamına Süleyman Demirel seçilmiştir. Başkanlık sisteminin getirilmesini gerekliliğini savunan Turgut Özal'a dönem içerisinde en sert eleştiri DYP Genel Başkanı Süleyman Demirel tarafından getirilmiştir. Turgut Özal'a padişah olma eleştirisi yapan Demirel, kendisi Cumhurbaşkanı olduğunda tutum değiştirmiştir. 1997 senesinde yaptığı açıklamalarla başkanlık sistemi tartışmalarını yeniden başlatmış ve Türkiye'nin başkanlık sistemiyle yönetilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Demirel, hükümet sistemi değişikliği önerilerini istikrar, yönetilebilirlik ve globalleşmeyle birlikte yeni yönetim yöntemi arayışı çerçevesinde şekillendirmiştir (Oder, 2005: 17) .

Görülecektir ki, hükümet sistemi tartışmalarının kökenleri koalisyon hükümetlerinden doğan istikrarsızlık ve bu krizlerin dışında güçlü bir başbakan ve cumhurbaşkanının görev yaptığı dönemlerde cumhurbaşkanının yetkilerinin genişliği çerçevesinde hayat bulmuştur (Aktaş, 2015: 267). 1990'lı yıllar hükümet sistemi tartışmalarıyla 28 Şubat askeri muhtırasına kadar devam etmiştir. Muhtıra ardından 1999 yılında DSP, MHP ve ANAP ortaklığında yeni bir koalisyon hükümeti kurulmuş fakat bu hükümet de resmi görev süresi tamamlanamadan ülkeyi yeniden seçime götürmüştür. 2002 yılına gelindiğinde sandıktan sürpriz çıkmış ve Ak Parti tek başına iktidara gelmiştir.

Ak Parti'nin iktidara gelişi çeşitli toplumsal tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Laiklik ilkesi üzerine inşa edilmiş bu tartışma, Cumhurbaşkanı seçimlerinde kendisini göstermiş ve Türk hükümet sisteminde büyük bir kırılmaya sebebiyet vermiştir. 2007 yılında Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in görev süresinin bitmesiyle birlikte, anayasada Cumhurbaşkanının seçilmesiyle ilgili mevcut anayasal kuralların bazı hukukçular tarafından politik gerekçelerle yorumlanmış ve bu hukukçular karar yeter sayısı için gerekli olan üçte ikilik çoğunluğun, toplantı yeter sayısında da geçerli olduğunu iddia etmişlerdir Akıncı, 2019b: 86).

Sabah Kanadoğlu'nun başı çektiği bu hukukçuların önerilerine göre; 2002 seçimlerinde TBMM'de iki siyasi parti vardı ve CHP Cumhurbaşkanlığı seçimlerine katılmazsa 367 sayısı sağlanamamaktaydı ve bu durum Cumhurbaşkanının seçilememesi ve erken seçimlerin ilanı sürecini de beraberinde getirecekti. Ak Parti'nin Cumhurbaşkanı adayı olarak belirlediği Abdullah Gül Cumhurbaşkanı seçimlerinde 357 oy alarak Cumhurbaşkanı seçilmiş fakat CHP, oylamada 367 milletvekilinin bulunmaması dolayısıyla iptal istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurmuş ve bu başvuru sonucunda Anayasa Mahkemesi seçimi geçersiz kılmıştır. Cumhurbaşkanı seçilemediği bu süreç erken seçimi beraberinde getirmiş ve 22 Temmuz 2007 seçimlerinde Ak Parti yeni bir zafer kazanmıştır. 22 Temmuz seçimleriyle birlikte, 2002 seçimlerinin aksine MHP'de meclise girmiş ve böylece TBMM'de Cumhurbaşkanı seçimi için 367 Milletvekilinin katılımı şartı sağlanmıştır. 20 Ağustos 2007 tarihinde Cumhurbaşkanlığı seçimi için yeterli milletvekili sağlanmış ve Abdullah Gül son tur oylamanın ardından 339 oy alarak Cumhurbaşkanı olmuştur (Göksu, 2016: 44-47).

Anayasa mahkemesinin 2007 yılında Cumhurbaşkanlığı seçimiyle ilgili verdiği iptal kararı, Türkiye için başkanlık sistemine gidişin ilk adımının atılmasına sebep olmuştur. Böylece günümüzde Türkiye’de uygulanan başkanlık sisteminin temellerini, yüce mahkeme sıfatıyla 2007 yılında Anayasa Mahkemesi ateşlemiştir (Doğan, 2017: 21). 2006 yılında başlayan ve 28 Ağustos 2007’de Ak Parti’nin adayı Abdullah Gül’ün Cumhurbaşkanı seçilmesiyle sona eren Cumhurbaşkanlığı seçim sürecinin ardından Ak Parti, anayasa değişikliği yapma yoluna gitmiş ve 21 Ekim 2007 Anayasa değişikliği referandumu süreci yaşanmıştır. Referandum sonucu gerçekleşen Anayasa değişikliği ile birlikte, zaten saf parlamenter sistemlerden devlet başkanının konumu gereği ayrılan 1982 anayasası; Cumhurbaşkanının halk tarafından seçiminin kabul edilmesi sonrasında bir anlamda parlamenter sistemden ayrılmıştır (Uluşahin, 2011: 34).Yapılan anayasa değişikliklerinin ardından hükümet sisteminin parlamenter sistemden saptığı ve yarı başkanlık- başkanlık sistemine evrildiğine yönelik ciddi tartışmalar yaşanmıştır (Acar ve Çelebi, 2012: 9).

## **2.7.2007 Anayasa Değişiklikleri Ve Sonraki Dönem**

2007 yılında gerçekleştirilen halkoylaması sonucunda 1982 Anayasasının 77,79, 96, 101, ve 102’nci maddeleri ve 5678 sayılı kanun değiştirilmiştir. Bunların yanında anayasaya geçici olarak 18 ve 19’ncü maddeler eklenmiştir(Yavuz, 2008: 1186). 2007 değişiklikleriyle birlikte, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, cumhurbaşkanının en fazla 2 defa seçilebilmesi, milletvekili seçimlerinin 4 yılda bir yapılması, TBMM’de toplantı yeter sayısı ve Cumhurbaşkanının görev süresinin yedi yıldan beş yıla indirilmesine dair maddeler yürürlüğe girmiştir (Göksu, 2016: 49). Bu değişikliklerin önemli olan tarafı; parlamenter sistemin gereklerinden olan Devlet başkanının meclis tarafından seçilmesi durumu değiştirilmiş ve böylece parlamenter sistemden sert şekilde bir ayrışma yaşanmıştır. Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi hükümet sistemi tartışmalarını beraberinde getirmiş ve parlamenter sistem açısından geri dönüşü mümkün olmayan bir istikamete doğru ilerleyişin göstergesi olarak kabul edilmiştir.

2007 referandumu ile Cumhurbaşkanının yetkilerinde bir artış olmamasına rağmen, gücünü ve meşruiyetini doğrudan halktan alan bir makamın zamanla yetkilerinin artmasını beklemek olağan dışı bir durum değildir (Demirkaya, 2018: 16). Buna göre; 2010 yılında Cumhurbaşkanının özellikle de yargı erki üzerindeki yetkileri

ciddi oranda arttırılmıştır. Buna göre Anayasa mahkemesinin 17 asıl üyesinin 14'ü, 22 asıl üyeye sahip Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun 4 asıl üyesini atama yetkisi Cumhurbaşkanına ait olacaktır (Akıncı, 2019a: 18). Cumhurbaşkanının yetki ve sorumluluklarına yönelik herhangi bir değişikliğin olmaması ve buna rağmen halk tarafından seçilmesi, Türkiye'nin hükümet etme biçimi üzerinde görüş ayrılıklarına sebep olmuş ve bazı akademisyenler tarafından Fransız yarı-başkanlık sistemiyle kıyaslanmıştır (Akıncı, 2019b: 156). 2007 sonrasında Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, tek başına yapabileceği işlemlerin olması ve yasamaya karşı sorumluluk sahibi bir bakanlar kurulu varken meşruiyeti ve sorumluluğu doğrudan halka karşı olan bir Cumhurbaşkanının oluşu; ciddi anlamda yarı-başkanlık sistemine benzerliği göstermektedir. Bu sebeple bizce 2007 düzenlemeleri sonrası hükümet sistemi; parlamenter sistem ile yarı-başkanlık sistemi arasında fakat başlı başına bir sisteme ait olmayan hükümet şekli olarak adlandırılabilir.

2007 değişikliklerinin ardından 1982 anayasası hükümet sistemi açısından ciddi manada uzaklaşmış olsa da, 1982 Anayasasının darbe anayasası olması sebebiyle değiştirilmesi isteği mecliste bulunan dört siyasi parti tarafından beyan edilmiştir. 2011 genel seçimlerinin ardından Türkiye Büyük Millet Meclisi bünyesinde Anayasa Uzlaşma Komisyonu kurulmuş ve yeni anayasa yapma çalışmalarına başlanmıştır. Dört siyasi partinin eşit sayıda üye verdiği bu komisyonun amacı toplumun tüm kesimlerinin beklentilerine göre bir Anayasa yapmaktır. Fakat siyasi partilerin yeni anayasaya yönelik sert görüş ayrılıkları sonucunda bir uzlaşmaya varılamadı ve Anayasa Uzlaşma Komisyonu faaliyetlerine son verdi (Coşkun, 2017: 6).

Recep Tayyip Erdoğan'ın Cumhurbaşkanı seçilmesinin ardından Başbakan olarak Ahmet Davutoğlu atanmış ve yürütme fiili olarak iki başlı hale gelmiştir (Bozkurt, 2017: 64). 2014 yılında Recep Tayyip Erdoğan halk tarafından seçilen ilk Cumhurbaşkanı olmuş ve alışılmış bir Cumhurbaşkanı olmaktan ziyade, elindeki tüm yetkileri kullanan bir Cumhurbaşkanlığı dönemi yaşanmasına sebep olmuştur. 2014 yılından itibaren Cumhurbaşkanlığı makamı, alışlagelmiş tarafsız duruşundan ayrılarak siyaset mekanizmalarını doğrudan etkileyen ve belirleyici bir konuma erişmiştir. Bu durum muhalefet partileri tarafından sert şekilde eleştiriliyor, Erdoğan ise bu eleştirilere sistem değişikliği çağrısıyla cevap veriyordu.

2014 sonrası yaşanan bu çift başlılık durumu iki temel probleme yol açmaktaydı. Bunlardan ilki, anayasal olarak siyaseten sorumsuz olmasının ortaya çıkardığı yetki-sorumluluk dengesizliğiydi. İkinci problem ise, hükümet ile Cumhurbaşkanı arasında oluşan yetki karmaşasıdır (Gergerlioğlu, 2017: 98). Cumhurbaşkanı adaylığı olduğu partinin mecliste çoğunluğu kaybetme ihtimali göz önünde bulundurulduğunda, siyasi bir kaosun ortaya çıkma ihtimali oldukça kuvvetli hale gelmişti. Bu ihtimale karşılık başkanlık sistemine geçiş önerileri iktidar partisi tarafından yapılmış, fakat muhalefet partileri bu önerilere karşı sert bir tutum sergilemiştir. Bu dönemde iktidar partisi ise başkanlık sisteminin gerekliliğini siyasi istikrar kavramı üzerinden açıklamaktaydı (Gül, 2018: 243).

2015 seçimlerine gelindiğinde neredeyse tüm siyasi partilerin yeni anayasa yapma vaatleri sonucunda Anayasa Uzlaşma Komisyonu yeniden oluşturulmuştur. Oluşturulan bu komisyonda Ak Parti başkanlık sistemi önerisinde bulunmuş fakat bu teklif muhalefet partileri tarafından reddedilmiştir. Sadece üç toplantı yapabilen komisyon dağılmış olsa da Ak Parti ve Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan başkanlık sistemi tartışmalarını sürdürmüştür (Miş ve Duran, 2017: 24). Başta muhalefet partileri tarafından kabul edilmeyen başkanlık sistemi önerileri 15 Temmuz darbe girişiminin ardından, MHP lideri Devlet Bahçeli tarafından desteklenmiş ve fiili durumun hukuki hale getirilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Bahçeli yaptığı açıklamada mevcut durumda Cumhurbaşkanı'nın anayasayı çiğnediğini ve bu durumun gelecekte büyük sıkıntılara sebep olacağını ifade ettikten sonra iki seçenek sunmuştur. Bunlardan ilki Cumhurbaşkanı'nın fiili başkanlık sistemi zorlamasından vazgeçmesi ve anayasal sınırlarına çekilmesi gerektiğini eğer bu çekilme sağlanamazsa da fiili durumun hukuki hale getirilmesinin yollarının aranması gerektiğini ifade etmiştir (NTV, 2016).

MHP'nin başkanlık sistemine yeşil ışık yakmasının ardından Ak Parti, anayasa değişikliği teklifini MHP ile müzakereye başlamış ve sonuç olarak 18 maddeden oluşan Anayasa değişikliği teklifi, TBMM genel kurulunda Ak Parti ve MHP'nin desteğiyle referanduma sunmak üzere Cumhurbaşkanı'na gönderilmiştir. Referanduma götürülen anayasa değişikliği tasarısı 16 Nisan 2017 günü yüzde 51,4 oranında evet oyu alarak kabul edilmiş ve Türkiye Cumhuriyeti'nin resmi hükümet sistemi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi haline gelmiştir.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 3. 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ ÖNCESİNDE YASAMA-YÜRÜTME İLİŞKİLERİ

1982 anayasasının başlangıç metni incelendiğinde; kabul edilen anayasanın Atatürk'ün belirlediği ilke ve inkılaplar izinde, mutlak olarak millet iradesinin üstünlüğüne dayalı, demokratik, hürriyetçi ve kuvvetler ayrılığına dayalı bir anayasa olduğu açıkça ifade edilmiştir. Ayrıca, kuvvetler ayrılığı kavramının devlet organları arasında hiyerarşi anlamına gelmediği, sadece anayasanın ve kanunların belirlediği bir iş bölümünü ve işbirliğini ifade ettiğini belirtmiştir. Kişi hak ve hürriyetlerinden de bahsedilen başlangıç kısmında her bir Türk vatandaşının anayasal olarak haklara sahip olduğunu teminat altına almıştır.

1982 anayasasının üçüncü kısmında yer alan Cumhuriyetin temel organları bölümünde; yasama, yürütme ve yargı organlarının oluşumları, görev ve yetkileri belirtilmiştir. 1961 anayasasına nazaran daha detaylı ve kazuistik olan 1982 anayasasında, krizlerin çözümlerine yönelik detaylı düzenlemelere yer verilmiştir. 2017 Anayasa referandumu öncesinde Türk siyasi sistemi 1982 anayasasının belirttiği üzere parlamenter sistemdir. 1961 anayasasının getirdiği parlamenter sistemden farklı olan 1982 sonrasındaki parlamenter sistem; yürütmenin güçlendirildiği, istikrar arayışının hakim kılındığı, devlet otoritesinin daim kılınması çabasının olduğu ve seçim barajı gibi anti demokratik uygulamaların var olduğu bir sistemi beraberinde getirmiştir. Bu bölümde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi öncesinde devletin temel organlarının yapıları, yetkileri ve işlevleri ele alınacaktır.

#### 3.1. Yasama Organı; TBMM

1982 anayasasının yedinci maddesinde açıkça belirtildiği üzere yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisine aittir ve bu yetki devredilemez niteliktedir. Kaynağını doğrudan anayasadan alan bu asli yetki; geleneksel parlamenter sistemlerde devletin en önemli organlarından biridir. Türk milleti adına yasama gücünü doğrudan tekelinde bulunduran TBMM'nin ise, özellikle 2017 değişiklikleri sonrasında eski gücüne nazaran zayıflatıldığı ve hatta işlevsizleştirildiği yönünde birçok iddia ortaya atılmıştır.

1982 Anayasasının üçüncü kısmının ilk bölümünde yer alan yasama organı, anayasanın 75 ile 100'üncü maddeleri arasında düzenlenmiştir. Buradan hareketle söylenebilir ki, TBMM'nin kuruluşu ve milletvekilli seçimleri 75-79, meclis üyelikleri ile ilgili hükümler 80-86, TBMM'nin görev ve yetkileri 87-92, TBMM'nin faaliyetleri ve çalışma şekli ile ilgili hükümler 93-97 ve son olarak TBMM'nin bilgi ve denetim yolları başlığı altında yetkilerin 98 ile 100'üncü maddeler arasında düzenlenmiştir. 1982 anayasası, TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yolları olarak; genel görüşme, meclis soruşturması, soru ve gensoru şeklinde düzenlemiştir (Gözler, 2015: 171).

### **3.1.1. TBMM'nin Yapısı Ve Oluşumu**

Devletin en önemli organlarından biri olan yasama organının yapısı, ülkelere göre farklılıklar gösterebilmektedir. Dünya üzerinde tek veya çift meclisli yapılar bulunmakta ve bu yapılar herhangi bir kategorik zeminde tasnif edilememektedir. Meclis sayılarının belirlenmesinde, o ülkenin federal veya üniter yapıda olması önemli bir etken iken tek başına herhangi bir anlam ifade etmemektedir.

Dünya üzerindeki çift meclisli yapılar incelendiğinde, nitelikleri bakımından iki farklı çift meclis uygulaması görülecektir. Bunlardan ilki federal devletlerdeki federal ihtiyaçları karşılamak üzerine bina edilmiş çift meclisli sistemler, ikincisi ise siyasal nitelikteki çift meclisli sistemlerdir (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2002: 207). Federal devlet yapılanmasına sahip devletlerde çift meclisli sistem, uygulanan devlet sisteminin doğal bir sonucu olarak tezahür etmektedir (Gözübüyük, 1998: 178). Amerika örneğini verecek olursak, ilk meclisin ulusun bütünlüğü gereği eyaletlerin nüfuslarına göre temsilci yolladıkları, ikinci meclisin ise devletin birliği açısından nüfusa bakılmaksızın eşit sayıda temsilci gönderdiği ve böylece çift meclisli yasama organını ortaya çıkarttıkları söylenebilecektir.

Siyasal nitelikteki çift meclisli sistemler için ise, tarihsel gelişimin veya ülkedeki siyasal koşulların gereği ortaya çıktığını ifade etmek yanlış olamayacaktır. Federal yapıya sahip olmayan ülkelerde görülen siyasal nitelikteki çift meclis sistemlerinin gerekçesi olarak parlamentodaki denge veya yasa çıkarma konusunda bir partinin tekel olma korkusunun yattığı söylenebilir (Gözübüyük, 1998: 178). Üniter yapıya sahip olan ve aynı zamanda çift meclis sistemini kullanan ülkelere İngiltere

örnek gösterilebilir. İngiltere’de tarihi nedenlerden ortaya çıkmış olan çift meclisli sistem halen daha varlığını sürdürmektedir (Atar, 2018: 216).

Türk Anayasa tarihinde ilk çift meclisli yasama organı, 1876 Kanun-i Esasi’nin getirmiş olduğu Meclis-i Umumi çatısı altında, Heyet-i Ayan ve Heyet-i Mebusan adında iki farklı koldan oluşmaktaydı. Modern Türkiye Cumhuriyetinde ise 1961 anayasasının getirdiği Cumhuriyet Senatosu ve TBMM ile bir süre hayat buldu ve 1982 Anayasasıyla birlikte Cumhuriyet Senatoları ortadan kaldırıldı. Önceki bölümlerde bahsedildiği üzere Cumhuriyet senatolarının ortaya çıkma sebebi; yasamanın frenlenebilmesi ve bu sayede yürütmenin tiranlaşmasının engellenme çabasıdır. Fakat zaman içerisinde Cumhuriyet senatoları, TBMM’nin etkinliğinin önünde engel olarak görülmeye başlanmış ve 1982 anayasasıyla ortadan kaldırılmıştır. Sonuç olarak söylenebilecektir ki 1982 anayasasının dizayn ettiği yasama organı tek meclis yapısına sahiptir ve 400 üyeden oluşmaktadır. Günümüze kadar milletvekili sayısında değişiklikler yapılmış ve günümüzde ise milletvekili sayısı 600’e ulaşmıştır.

TBMM’nin oluşumu ve milletvekili seçim sistemleri günümüze kadar birçok değişikliğe uğramıştır. Örneğin 1982 anayasası ile birlikte 400 olan milletvekili sayısı 2017 değişiklikleriyle birlikte 600’e yükseltilmiştir. Yine milletvekilliği seçilme yeterlilikleri de zaman içerisinde değişikliklere uğramış ve günümüzdeki halini almıştır.

Demokratik sistemlerin içerisinde meclis seçimlerinin periyodik olarak yapıldığı dönemlere seçim dönemi denir. TBMM içtüzüğünün ilk maddesinde ifade edildiği üzere seçim dönemi, aynı zamanda yasama dönemi olarak ifade edilmektedir (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2002: 209). 1982 Anayasasının 77. Maddesi de yasama dönemiyle ilgili olarak “*Türkiye Büyük Millet Meclisinin seçimleri 5 yılda bir yapılır*” şeklinde ifade edilmiştir (TC Anayasası, 1996: 50). 1982 Anayasasında milletvekili seçimlerinin 5 senede bir yapılması öngörülmesine rağmen bu durum neredeyse hiç gerçekleşmemiştir. 1982 anayasası ardından yapılan ilk seçimler 1983 yılında gerçekleşmiş ve bu seçimlerin ardından ilk seçimlerin 1988 yılında yapılması gerekirken 1987 yılında gerçekleşmiş, 1987 seçimlerinin ardından 1992 yılında yapılması gereken seçimler 1991’de, 1996 yılında yapılması gereken seçimler 1995 yılında, 2000 yılında yapılması gereken seçimler 1999 yılında, 2004 yılında yapılması gereken seçimler ise 2002 yılında yapılmıştır (Tuncer, 2006: 178). 2002 yılında Ak



Parti'nin tek başına iktidara gelmesiyle birlikte ilk seçim 2007 yılında yapılmış ve böylece seçim döneminin 5 yılda bir yapılması durumu gerçekleşmiştir. Fakat 2007 anayasa değişikliklerine bağlı olarak bir seçim döneminin 5 yıldan 4 yıla indirilmesi 2009 yılında kanunlaşmıştır.

2007 değişiklikleri öncesinde seçimlerin 5 yılda bir, 2009 itibarıyla da 4 yılda bir yapılması gereken genel seçimlerin bazı hallerde, belirtilen seçim dönemi süresinden önce yapılabileceği veya seçimlerin geriye bırakılabilmesini anayasada düzenlenmiştir. 1982 anayasasının 77. Maddesinde belirtildiği üzere: Meclisin görev süresi dolmadan seçimin yenilenme kararı alınabileceği gibi belirli şartlar altında cumhurbaşkanı tarafından seçim yenileme kararı verilebilir. Bu süreçte meclis yetkileri seçimler yapılana ve yeni meclis seçilene kadar sürer. Savaş durumunun hasıl olması sebebiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimleri bir yıl geriye bırakılabilir.

Milletvekili seçimlerinin yönetim ve denetim işlemleri ise 1982 anayasasının 79. maddesinde düzenlenmiştir. Milletvekillerinin seçim sistemleri zaman içerisinde değişikliklere uğramıştır. Seçimlerle ilgili tüm meseleleri, seçme ve seçilme yeterliliğini, milletvekilliği adaylıklarına ilişkin kuralları, seçimlerin yönetim ve denetimi işlemleri seçim sistemi olarak adlandırılmaktadır (Özbudun, 1993: 230). 1982 anayasasının 79. Maddesinde seçim sisteminin güvenliği, yönetimi ve seçimlerin denetimi Yüksek Seçim Kuruluna ve diğer seçim kurullarına devredilmiştir. Anayasa tarafından seçim süreçlerinin denetlenmesi ve yönetilmesi amacıyla görevlendirilen YSK, Danıştay ve Yargıtay üyeleri arasından seçilmek kaydıyla yedi asil ve dört yedek üyeden oluşmaktadır. Altı üyesi Yargıtay, beş üyesi ise Danıştay üyeleri arasından oluşan YSK'nın oluşumu; Yargıtay ve Danıştay'ın kendi içinde üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlanarak gizli oylama sonucunda belirlenir. Belirlenen bu üyeler, Yüksek Seçim Kurulu içerisinde gizli bir oylama yaparlar ve salt çoğunluğu sağlamak kaydıyla başkan ve başkanvekilini seçerler. Yüksek Seçim Kurulu içerisinde yedek ve asil üyelerin belirlenmesi ise ad çekme usulüyle gerçekleşir. Yargıtay ve Danıştay üyeleri arasından ikişer ad çekilir ve bu dört kişi yedek üyeleri oluştururlar. Yüksek Seçim Kurulu, seçimleri yönetme, seçim ertesindeki itirazları inceleme ve kesin karara bağlama yetkisine sahiptir. Yüksek seçim kurulunun verdiği kararlar kesindir ve bu kararlara itiraz mercii bulunmamaktadır (Özer, 1996: 322).

Türkiye’de seçimlerin genel ilkelerine bakıldığında söylenebilecektir ki; seçimler tek dereceli, gizli oy-açık sayım usulüyle, genel ve eşit oy ilkelerine bağlı kalınarak ve serbest seçimler şeklinde yapılmaktadır. 1946 yılında uygulanmaya başlanan tek dereceli seçimler, tüm seçmenlerin doğrudan sandığa giderek desteklediği siyasi partiye oy vermesi ve böylece buldukları bölgede olan milletvekilini seçmesini ifade eder. Genel ve eşit oy ilkesi çerçevesinde istisnasız olarak her Türk vatandaşının oy kullanabildiği ve bu oyların eşit olduğunu ifade etmektedir. Kullanılan oylar gizli olarak kullanılır ve açık biçimde sayılır (Gören, 2019: 145).

1982 Anayasasının 76. maddesinde milletvekili seçilme yeterlilikleri düzenlenmiştir (İzmir, 2011: 68). 1982 Anayasasının 76. maddesine göre: “*Yirmi beş yaşını dolduran her Türk milletvekili seçilebilir. En az ilkokul mezunu olmayanlar, kısıtlılar, yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmamış olanlar, kamu hizmetinden yasaklılar, taksirli suçlar hariç toplam bir yıl veya daha fazla hapis ile ağır hapis cezasına hüküm giymiş olanlar, zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlarla, kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma, terör eylemlerine katılma ve bu gibi eylemleri tahrik ve teşvik suçlarından biriyle hüküm giymiş olanlar, affa uğramış olsalar bile milletvekili seçilemezler. Hâkimler ve savcılar, yüksek yargı organı mensupları, yükseköğretim kurumlarındaki öğretim elemanları, Yükseköğretim Kurulu üyeleri, kamu kurum ve kuruluşlarındaki memur statüsündeki görevlileri ile yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri ve Silahlı Kuvvetler mensupları, görevlerinden çekilmedikçe, aday olamazlar ve milletvekili seçilemezler*” şeklinde belirtilmiştir. Burada belirtilmesi gerekir ki, Kanun-i Esasi ilan edildiğinden bu yana seçilme yaşı otuzdur. Otuz yaş sınırı 1982 Anayasasının orijinal halinde de yer bulmuş ve milletvekilliği seçilme yaşının yirmi beşe indirilmesi kararı ise 13 Ekim 2006 tarihinde TBMM genel kurulunda 413 milletvekilinin desteğiyle kabul edilmiştir (Hürriyet, 2006).

### **3.1.2. Milletvekillerinin Hukuki Statüsü**

Yasama görevinin önemi ve konumu gereği, yasama üyeleri olan milletvekillerinin hukuki statüleri 1982 anayasasında özel olarak düzenlenmiştir.

Milletvekillerinin hukuki statüsünün unsurları olarak milletvekilinin tüm ulusu temsil etmeleri ilkesi, göreve başlama şartı olan milletvekilliği yeminine ilişkin hükümler, milletvekilliğiyle bağdaşmayan haller, milletvekilinin yasama sorumsuzluğu ve yasama dokunulmazlığı, TBMM üyeliğinin sona ermesi yada milletvekilliğinin düşmesi ve milletvekillerinin mali statüleridir (Özbudun, 1993: 247).

Milletvekillerinin göreve başlamasından itibaren sadece seçildikleri bölgenin değil, tüm ülkeyi temsil etmektedirler. Milletvekilliğiyle bağdaşmayan haller olarak ifade edilen durumlar 1982 anayasasının 82. maddesinde düzenlenmiştir. Anayasanın 82. maddesinde milletvekilliğiyle bağdaşmayan işlerle ilgili detay verilmesinin sebepleri arasında milletvekilinin toplum içerisindeki çeşitli odakların, iş çevrelerinin ve yürütmenin etkisinde kalmaması adına düzenlendiği söylenebilecektir (Gözübüyük, 1998: 187-189). Milletvekilliğiyle bağdaşmayan işler yapan milletvekillerinin yaptıkları bu işlemlerde ısrar etmeleri durumunda meclis üyeliği son bulabilir. Milletvekilliğiyle bağdaşmayan işler yapmaya devam eden bir milletvekilinin yaptıkları işler yetkili komisyon tarafından tespit edilir ve bu tespitler üzerine rapor meclis genel kuruluna gönderilir. Milletvekilinin milletvekilliğinin düşürülmesi meclis genel kurulunda gizli oylama sonucu gerçekleşir.

Yasama sorumsuzluğu kavramı, birçok demokratik ülkede meclis üyelerinin görevlerini gerektiği gibi yapabilmelerini sağlamak amacıyla var olmuştur. Milletvekillerine tanınan bu statü, milletvekillerini toplumdan daha üstün bir konuma taşımak adına yapılmamıştır. Yasama sorumsuzluğu ile birlikte milletvekillerinin işlerini daha iyi yapabilmeleri sağlanarak kamu yararı sağlanacağı düşünülmüştür. 1982 anayasasında yasama dokunulmazlığıyla aynı madde içerisinde yer alan yasama sorumsuzluğu, aslında farklı bir müesseseyi düzenlemektedir (Özbudun, 1993: 243). Anayasanın 83. maddesinde yasama sorumsuzluğu: Milletvekilleri meclis çalışmalarında sarf etmiş oldukları sözlerden ve fikirlerden dolayı sorumlu tutulamazlar. TBMM Başkanlık Divanı'nın teklifi ve Meclis Genel Kurulu tarafından aksi yönde bir karar alınmadığı sürece milletvekilleri meclis dışında sarf ettiği sözlerden dolayı da yasama sorumsuzluğuna sahiptir. Görevini ifa eden bir milletvekilinin söz ve eylemlerinden dolayı sorumlu tutulamaması ilkesine dayanan yasama sorumsuzluğu mutlak ve milletvekiline tam koruma sağlamaktadır. Yasama sorumsuzluğunun sağlanabilmesi için iki şart gereklidir. Bunlardan ilki meclis

çalışmaları esnasında olması ikincisi ise oy, söz ve düşünce açıklama yoluyla gerçekleşmesi gerekmektedir.

Yasama dokunulmazlığını ise; milletvekillerini, keyfi ceza kovuşturmaları ve tutuklama girişimlerine karşı korumak amacıyla anayasada var olan önlemler olarak ifade edebiliriz (Asilbay, 2013: 253). Bir milletvekilinin, seçilmeden önce ya da sonra işlediği iddia edilen suçlardan dolayı tutuklanma, sorgulanma ve yargılanmaması adına var olan yasama dokunulmazlığı; meclis milletvekilinin dokunulmazlığının kaldırılması kararı verilinceye dek milletvekiline koruma sağlar. Yasama dokunulmazlığına sahip bir milletvekili sorgulanamaz ve yargılanamaz fakat bu durum milletvekili ile ilgili soruşturma açılmasına engel değildir. Yasama dokunulmazlığının bir istisnası olarak ise; milletvekilinin ağır cezayı gerektirecek suçüstü halleri içerisinde yakalanması halinde ise dokunulmazlık işlevsiz kalır ve milletvekiline koruma sağlamaz. Yasama dokunulmazlığı, yasama sorumsuzluğu gibi mutlak değil nispidir. Anayasada belirtilen durumlarda meclisin kararına dahi gerek kalmadan kendiliğinden yok olan yasama dokunulmazlığı bu durumlar dışında TBMM genel kurulu kararıyla kaldırılabilir (Gözler, 2015: 178-183). Yasama sorumsuzluğu bir milletvekilinin söz ve düşüncelerini açıklamasından dolayı cezalandırılmamasını ifade ederken yasama dokunulmazlığı ise cezayı ertelemeyi ifade etmektedir. Yasama dokunulmazlığıyla birlikte cezayı ertelemenin sebebi muhalefet milletvekilleri üzerinde oluşabilecek muhtemel bir baskıyı ortadan kaldırmaktır. Buradan hareketle söylenebilecektir ki yasama dokunulmazlığının amacı muhalefetin korunmasıdır (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2002: 241).

Milletvekilliğinin sona ermesi halleri üç şekilde gerçekleşmektedir. Bunlar; kendiliğinden son bulma, TBMM kararı ile son bulma ve yargı kararı ile son bulma şeklindedir (Tunç vd., 2015: 190). Milletvekilliğinin kendiliğinden son bulması halleri: ölüm, yasama döneminin sona ermesi, milletvekilinin belediye başkanı seçilmesi ve Cumhurbaşkanı seçilmesi durumlarında gerçekleşir. Türkiye Büyük Millet Meclisinin kararıyla milletvekilliğinin düşürülmesi ise anayasanın 84. maddesinde: TBMM Başkanlık Divanı tarafından milletvekilinin istifasının geçerli olduğu tespit edildikten sonra bu istifa Meclis Genel Kurulu tarafından kabul ya da red edilir. Milletvekilinin işlediği bir suç dolayısıyla mahkeme sürecinin tamamlanması ve kesin hüküm giyme ya da mahkeme kararıyla kısıtlanması

durumunda ise milletvekilliğinin düşmesi için bu kararın Meclis Genel Kurulu'nda bildirilmesi yeterlidir. 1982 Anayasasının 82. maddesine göre bir milletvekilinin milletvekilliği ile bağdaşmayan hallere devam etmesi durumunda ilgili Meclis Komisyonu tarafından rapor hazırlanır ve hazırlanan bu rapor karara bağlanmak üzere Meclis Genel Kurulu'na gönderilir. Komisyonun hazırladığı rapor Meclis Genel Kurulu'nda gizli oy verme işlemleri sonucunda karara bağlanır ve milletvekilliğinin düşürülmesi kararlaştırılır. Bunların dışında milletvekilinin meclis çalışmalarına özürsüz ya da izinsiz olarak beş seferden fazla katılmaması halinde Meclis Genel Kurulu'nun salt çoğunluğuyla milletvekilliğinin düşürülmesine karar verilebilir şeklinde ifade edilmiştir. Bunların dışında üçüncü ve son olarak yargı kararıyla milletvekilliği düşürülebilir. Milletvekilinin seçilmesine engel bir suç işlemesinden dolayı hüküm giymesi durumunda kesin mahkeme kararının TBMM genel kuruluna bildirilmesi sonucunda milletvekilliği düşer. Kesin mahkeme kararının meclis genel kurulunda okunması yeterlidir ve böylece meclisin karar almasına gerek kalmaz. Milletvekilinin seçilmesine engel olan mahkumiyet halleri anayasanın 76. maddesinde, kısıtlılık halleri Medeni Kanun'da detaylıca ifade edilmiştir (Gözübüyük, 1998: 194).

1982 anayasası, milletvekillerinin görevlerini yerine getirebilmeleri ve sosyal statülerini koruyabilmeleri amacıyla milletvekillerine yönelik mali kaynaklar yaratmıştır. Bu mali kaynaklar ödenek ve yolluklar adı altında madde 86'da belirtilmiş ve böylece milletvekillerinin aşırı ödenek kullanmasının önüne geçilmeye çalışmıştır (Özbudun, 1993: 257). Anayasanın 86. maddesinde: Milletvekillerinin ödenek, yolluk ve emeklilik işlemleri gibi özlük hakları kanunla düzenlenmiştir. Aşırı harcamaların önüne geçmek amacıyla milletvekillerinin ödenek ve yolluklarına sınır konulmuş; buna göre bir milletvekilinin en yüksek ödenek miktarı en yüksek devlet memuru maaşı düzeyinde, en yüksek yolluk miktarı ise ödeneğin aylık tutarının en fazla yarısı olacak şekilde sağlanmaktadır. Emeklilik işlemleri Emekli Sandığı tarafından yerine getirilen milletvekilleri harcadıkları ödenek ve yolluklar sebebiyle sorumlu tutulamaz ve bağlanan emekli maaşından bunlar kesilemez. Ödenek ve yollukların en fazla üç aylığı önceden ödenebilir şeklinde ifade edilmiştir.

### 3.1.3. TBMM'nin Görev Ve Yetkileri

Çalışmanın bu bölümünde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi referandumu ve 2017 referandumu öncesi dönemde TBMM'ye ihdas edilmiş yetkilere yer verilecektir. 1982 Anayasasında TBMM'ye ihdas edilmiş yetkiler anayasanın 87. maddesinde düzenlenmiş ve 2001 yılında değişikliğe uğramıştır. Anayasanın 87. maddesine göre TBMM'nin görev ve yetkileri: Yasa yapmak, değiştirmek ve kaldırmak; yürütme organının sorumlu kanadı olan Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname çıkartma yetkisi vermek; Bakanlar Kurulu'nu denetlemek; para basılmasına ve savaş ilanına karar vermek; uluslararası anlaşmaları onaylamak ve uygun bulmak; genel ve özel af ilan etmektir. Bunlarla birlikte yürütme organı karşısında denge fren mekanizmasının sağlanabilmesini sağlayan bütçe yapma ve bütçe onaylama yetkileri yine TBMM'ne aittir. Bu yeki kuşkusuz ki tüm demokratik sistemlerde olduğu gibi yasama organının yürütme organı karşısında elini güçlendiren en önemli yetkilerin başında gelmektedir şeklinde ifade edilmiştir.

1982 anayasasının 87. maddesinde belirtilen TBMM'nin görev ve yetkileri dışında anayasanın farklı yerlerinde çeşitli görevler ihdas etmiştir. Bunlardan bazıları; yukarıda sayılan yetkilerinin dışında anayasa değişikliği yapmak, meclis iç tüzüğünü oluşturmak, meclis başkanlık divanını oluşturmak, OHAL ya da sıkı yönetim ilan etmek, silahlı kuvvetlerin yurtdışına gönderilmesine ve operasyon yapmasına onay vermek, yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına izin vermek, RTÜK üyelerini seçmek, güven oyu vermek suretiyle hükümeti göreve getirmek, sayıştay başkanı ve üyelerini seçmek, anayasa mahkemesi üyelerini seçmek ve son olarak cumhurbaşkanının vatana ihanet suçunu işlemesi durumunda yargılanmak üzere yüce divana sevk etmek yetkilerine sahiptir şeklinde sıralayabiliriz (TC Anayasası, 1996: 57).

Hükümet etme biçimi başkanlık sistemi ya da parlamenter sistem ayırt etmeden tüm temsili rejimlerde yasama organlarının üç ana görevi vardır. Bunlar yasa yapma, yürütme organını denetleme ve devlet bütçesini kontrol etmektir. Buradan hareketle bu bölümde bu üç ana görev detaylandırılacaktır.

### 3.1.3.1. Kanun yapmak, kaldırmak ve düzenlemek

Yasama organı olarak TBMM'nin yasa yapma usulüne bağlı olarak yaptığı objektif, genel, somut olmayan ve genel tüm işlemlere kanun denir (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2002: 286). Farklı bir tanımla kanun yapmak, TBMM'nin hukuki sonuç doğurmak amacıyla iradesini ortaya koymasının en önemli şekli olarak da ifade edilebilir (Tank, 2011: 156). TBMM'nin en önemli yetkilerinin başında gelen kanun yapma süreci, milletvekillerinin ya da bakanlar kurulunun teklifi üzerine başlar. Milletvekillerinin kanun yapmak amacıyla meclise sundukları önerilere *kanun teklifi*, bakanlar kurulunun parlamentoza yasa yapmak adına sunduğu öneriye ise *kanun tasarısı* denmektedir. Kanun tasarıları bakanlar kurulu üyelerinin tamamının imzasını taşıırken, kanun tekliflerinin sunulabilmesi için bir milletvekilinin önerisi yeterlidir (Ergün, 2015: 74). 1982 Anayasası, kanun teklifleri veya kanun tasarılarının görüşülme esas ve usullerinin TBMM İçtüzüğünde düzenlendiğini ifade etmiştir.

TBMM içtüzüğü, kanun yapma sürecinde bağlı kalınması gereken bazı koşullar getirmiştir. İçtüzüğün 73 ve 74. maddeleri gereği kanun teklifleri bir milletvekili, kanun tasarıları ise bakanlar kurulundaki tüm bakanların imzasıyla sunulabilir. Sunulan kanun tasarısı veya teklifi, içtüzüğün 73. maddesi gereğince gerekçelendirilmeli ve sunulan tasarıların tamamı hakkında bilgiler bulunmalıdır. Yine TBMM içtüzüğünün 76. maddesinde belirtildiği üzere TBMM tarafından reddedilmiş bir kanun teklifi ya da tasarısı bir sene içerisinde tekrar gündeme alınmaz (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 1973).

Milletvekilleri ya da bakanlar kurulu tarafından meclis başkanlığına sunulan kanun teklifi ya da kanun tasarısı, meclis başkanlığı tarafından kanun konusunu ilgilendiren ilgili komisyona iletilir (Tunç vd., 2015: 203-204). Meclis başkanlığına milletvekilleri veya bakanlar kurulu tarafından verilen kanun teklifleri ve kanun tasarıları ilgili komisyonlara gönderilirken teklifi veren milletvekilleri gerekçelerini sunmak ve gereken şartları tamamlamak zorundadır (Gözler, 2015: 220). Gerekçeleri sunulan ve şartları tamamlanan kanun teklifleri son olarak meclis genel kurulunda görüşülür (Gözübüyük, 1998: 210).

Kanun teklifi ya da tasarısının Genel Kurula gelip görüşülmesinin ardından soru-cevap aşamasına geçilir. Kanun teklifi ya da tasarısının tamamı üzerinde soru-

cevap süresi yirmi, maddeler üzerinde ise on dakikadır. Soru-cevap işlemlerinin ardından sunulan taslak yada teklifin oylama işlemine geçilir. Oylama esnasında meclis genel kuruluna gelmiş olan bu kanun teklifi yada taslağının tümünün yada bir maddesinin komisyona iadesi, değiştirilmesi veya geçici madde eklenmesi hususunda değişiklik önerileri verilebilir. Bu kapsamda anayasaya aykırılık önerileri dahil her madde için yedi önerge verilebilir. Değişiklik önerileri gerekçeli olarak verilmelidir. Gerekçesiyle birlikte verilen değişiklik önergesini başkan ivedi şekilde bilgi verir ve verilen değişiklik önerileri veriliş ve aykırılık sırasına göre okunur ve işaret oyları ile ayrı ayrı oylanır. Değişiklik önergesinin kabul edilmesi halinde kanun taslağını ya da teklifini komisyon geri isteyebilir, değişiklik önergesine uygun şekilde revize edebilir ve aynen kabulünü isteyebilir. Fakat tüm bu süreçlerde söylenmelidir ki Genel Kurulun kararı kesindir (Tank, 2011: 158).

Genel kurula 20 milletvekilinin talebiyle getirilen kanun tasarısı ya da teklifi açık oylama veya işaretle oylama suretiyle oylanır. Kanun tasarısı ya da teklifinin onaylanabilmesi için TBMM üye tam sayısının en az 1/3 çoğunluğu ile toplanması ve salt çoğunluğun onayı gerekmektedir. Kanunun onaylanabilmesi adına karar yeter sayısı meclis üye tam sayısının 1/4'ünden az olamaz.

TBMM tarafından kabul edilen kanun teklifi ya da kanun tasarısı Cumhurbaşkanına onayına sunulur. TBMM tarafından kabul edilen ve kanunlaşmak üzere Cumhurbaşkanına gönderilen kanun teklifi ya da kanun tasarısı hakkında 15 gün içerisinde karar verilir. Cumhurbaşkanı istediği takdirde kendisine gönderilmiş olan bu kanunları TBMM'ye aynen iade edilebilir. TBMM kendisine geri gönderilen kanunları tekrar görüşür ve isterse aynen onaylayıp Cumhurbaşkanına onayına gönderebilir. TBMM'ye geri gönderilen kanun aynen kabul edilip Cumhurbaşkanının onayına gönderildikten sonra kanunlaşır. Burada belirtmek gerekir ki Cumhurbaşkanının veto yetkisinin olmadığı tek kanun bütçe kanunudur. Parlamenter sistemin gereği olarak yasama organı, yürütmenin başı konumundaki Cumhurbaşkanını çaresiz bırakabilmektedir. Cumhurbaşkanı kanunu yayınlamak zorunda kalır ancak yine bu kanunu anayasa mahkemesine gönderebilir (Gözler, 2015: 187-190).



### **3.1.3.2. Bakanlar kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek**

Kanun Hükmünde Kararnameler, 1961 anayasası döneminde 1971 değişiklikleriyle birlikte Türk kamu hukukuna ve yönetimine girmiştir. 1982 anayasasının 87. Maddesinde belirtildiği üzere TBMM'ye Bakanlar Kurulu'na belli konularda Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi verilerek kanun hükmünde kararnameleri anayasal bir kurum olarak muhafaza etmiştir (Derdiman, 1996: 148). 1982 anayasasının 7. maddesinde yasama yetkisinin devredilemeyeceği ifadesine istisna olarak görülebilecek kanun hükmünde kararnameler, anayasa mahkemesinin verdiği karara göre kendisine özgü ayrık bir yetki olarak kabul edilmiş ve yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesine istisna olmadığını ifade etmiştir (Avcı, 2012: 49).

Kanun hükmünde kararnameyi; yasama organının denetimine tabi olan, normlar hiyerarşisinde kanun seviyesinde olan ve bakanlar kurulunun meclisten aldığı yetkiyle ortaya koyduğu düzenleyici işlemler olarak ifade edebiliriz. Kanun hükmünde kararnameleri olağan dönem kanun hükmünde kararnameler ve olağanüstü dönem kanun hükmünde kararnameler olarak ikiye ayrılır. Bakanlar Kurulunun olağan dönem kanun hükmünde kararnamesi çıkarabilmesi için meclis tarafından kanun çıkarılarak yetkilendirilmesi gerekmektedir. Bakanlar Kurulu, TBMM'den alınan yetkiyle birlikte kanun hükmünde kararname çıkarabilir ve çeşitli düzenleyici işlemler yapabilmektedir (Aydın, 2016: 9).

Olağanüstü dönem kanun hükmünde kararnameleri ise; olağanüstü hal ve sıkıyönetim durumlarında, Cumhurbaşkanı liderliğinde toplanan bakanlar kurulunun çıkaracağı düzenleyici işlemlerdir. Olağanüstü dönem kanun hükmünde kararnamelerinde TBMM tarafından yetkilendirme gerekmez ve bu yetki doğrudan bakanlar kuruluna aittir (Gözler, 2015: 292).

### **3.1.3.3. Bütçe onaylama yetkisi**

1215 Magna Carta ile başlayan mutlak iktidarların sınırlandırılması fikrinin temelini oluşturan mali denetim isteği günümüzde parlamentoların vergi konusunda yetkili kılınması sürecine gelmiş ve böylece parlamentolar yürütme üzerinde en önemli kontrol aracını eline geçirmiştir. 1215 Magna Carta Libertatum ile başlayan bütçe hakkı; devletin hangi alanlara hangi miktarda harcama yapabileceği ve bunların

sonucunda halka ne gibi yükümlülükler getireceği meselesinde halkı temsil edecek organın söz sahibi olmasını ifade eder. Buradan hareketle bütçe hakkının, tüm kamu faaliyetlerinin meclis tarafından onaylanacağı ve bunun da meclis adına ulusal egemenliğin açık ifadesi olarak kabul edilebilecektir (Yılmaz ve Biçer, 2010: 218).

1982 anayasasının TBMM'ye ihdas ettiği en temel yetkilerinden biri olan bütçe kabul etme yetkisi bütçe kanunu ve kesin hesap kanunu olarak iki tanedir. Bakanlar Kurulu'nun meclise sunabildiği bütçe kanunu ve kesin hesap kanunu, düzenleyici bir işlem değil şart işlemdir (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2002: 294). 1982 anayasasının dördüncü bölümünde bulunan 162. maddesinde açıkça düzenlenmiş olan bütçe ve kesin hesap kanunu metinlerine göre bütçe görüşmeleri;

*“Bakanlar Kurulu, merkezî yönetim bütçe tasarısı ile millî bütçe tahminlerini gösteren raporu, malî yıl başından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar*

*. Bütçe tasarıları ve rapor, kırk üyeden kurulu Bütçe Komisyonunda incelenir. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az yirmibeş üye verilmek şartı ile, siyasî parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde tutulur.*

*Bütçe Komisyonunun ellibeş gün içinde kabul edeceği metin, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve malî yıl başına kadar karara bağlanır.*

*Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurulda, kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oylanır.*

*Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, bütçe kanunu tasarılarının Genel Kurulda görüşülmesi sırasında, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar”* şeklinde ifade edilmiştir. Yine anayasanın 163. maddesine göre meclisin onaylamış olduğu bütçe miktarına ek olarak herhangi bir değişiklik yapılamayacağını ifade etmektedir.

Kesin hesap kanunu ise 1982 anayasasının 163. Maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre; *“Kesinhesap kanunu tasarıları, kanunda daha kısa bir süre kabul*

*edilmemiş ise, ilgili oldukları malî yılın sonundan başlayarak, en geç yedi ay sonra, Bakanlar Kurulunca Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay, genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesinhesap kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmişbeş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.*

*Kesinhesap kanunu tasarısı, yeni yıl bütçe kanunu tasarısıyla birlikte Bütçe Komisyonu gündemine alınır. Bütçe Komisyonu, bütçe kanunu tasarısıyla kesinhesap kanunu tasarısını Genel Kurula birlikte sunar, Genel Kurul, kesinhesap kanunu tasarısını, yeni yıl bütçe kanunu tasarısıyla beraber görüşerek karara bağlar.*

*Kesinhesap kanunu tasarısı ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez” şeklinde ifade edilmiştir (TC Anayasası, 1996: 116-119).*

#### **3.1.3.4. TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yolları**

Parlamente hükümet sistemlerinde daha önce de belirtildiği üzere hükümetler yasama organlarının onayına tabidir ve yasama organının içinden ortaya çıkarlar. Buradan hareketle söylenebilecektir ki, yasama organının içinden çıkan hükümetleri denetleme yetkisi de kuşkusuz ki yasama organına ait olacaktır. Parlamento sistemlerin gereği olan yasama organının yürütme organını denetleme yolları ise 1982 anayasasının 98. maddesinde düzenlenmiştir. 1982 Anayasasının 98. maddesine göre denetleme yetkisi TBMM'ye aittir ve bu denetlemeyi beş şekilde gerçekleştirebilir. Bunlar; “*soru, meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve meclis soruşturmasıdır*”.

#### **Soru**

1982 anayasasının 98. maddesinde düzenlenmiş olan soru, milletvekilleri tarafından belirli bir konuda başbakan veya ilgili bakanlara yazılı ya da sözlü şekilde bir meselenin sorulması şeklinde tanımlanabilir. Başbakan veya ilgili bakanlara yöneltilen sözlü soruya yanıt olarak yine başbakan veya ilgili bakan meclis kürsüsünden sözlü şekilde yanıt verir. Milletvekilleri tarafından başbakan ya da ilgili bakana yönelik sorulan yazılı soruya cevap ise yine yazılı şekilde verilir ve tutanak dergisinde yayınlanır. Diğer denetim yollarıyla soru şeklinde gerçekleştirilen denetimi

birbirinden ayıran en önemli özellik; soru dışındaki denetimler birden fazla milletvekilinin imzasıyla gerçekleşirken soru şeklinde gerçekleştirilen denetimler ise tek bir milletvekilinin imzası ile gerçekleştirilir ve bu özelliği itibariyle milletvekillerinin yürütmeye karşı bireysel olarak kullanabildikleri yegane denetim yolu olarak karşımıza çıkmaktadır (Neziroğlu, 2006: 157).

Burada belirtilmesi gerekir ki bir milletvekilinin başbakan ya da ilgili bakanlara soru sorabilmesi için belirli koşullar vardır. Buna göre; soru sorulacak konunun herhangi bir kaynaktan kolay biçimde erişilemez olması, danışma niteliinde olmaması, başbakanın ya da ilgili bakanın özel yaşamına ilişkin olmaması ve daha önce verilmiş olan gensoru konusuyla aynı konuda olmaması gerekmektedir (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 1973). Soru şeklinde gerçekleştirilen denetim işleminin ardından herhangi bir şekilde güven oylaması söz konusu değildir.

### **Genel Görüşme**

Genel görüşme; 1982 anayasasının 98. maddesinde ve TBMM içtüzüğünde düzenlenmiştir. Anayasaya göre genel görüşme; *“Toplum ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir”* şeklinde ifade etmiştir. Genel görüşmeyi sorudan ayıran husus, genel görüşmenin meclis denetleme yollarını ikili durumdan çıkarması ve böylece çok aktörlü bir süreci meydana getirmesidir (Gözübüyük, 1998: 217). 1982 anayasasında yer almış olan genel görüşmenin ne şekilde gerçekleşeceği ve usulü TBMM içtüzüğünde düzenlenmiştir.

TBMM içtüzüğünün 102 ve 103. maddesinde belirtilmiş olan genel görüşme usulüne göre genel görüşmenin başlayabilmesi için bir siyasi parti grubunun ya da en az 20 milletvekilinin imzası gerekmektedir. Meclis başkanlığına önerge şeklinde gelen genel görüşme, genel kurulda işaretle oylama şeklinde oylanır ve genel görüşme sürecinin başlayıp başlamayacağına genel kurul karar verir. Genel görüşme talebinin genel kurulda onaylanmasının ardından genel görüşmenin yapılacağı gün belirlenir. Belirlenen bu gün, genel görüşme yapılmasının kabul edilmesinin ardından en erken 48 saat en geç 7 gün içerisinde gerçekleşir. Genel görüşmenin başlamasının ardından ilk söz hakkı önergeyi meclis başkanlığına gönderen siyasi parti grubuna ya da ilk imza sahibi milletvekiline aittir şeklinde belirtilmiştir (Türkiye Büyük Millet Meclisi,

1973). Genel görüşme sonunda tıpkı soru ardından olduğu gibi herhangi bir güven oylaması işlemi söz konusu değildir. Genel görüşmeyi sorudan ayıran faktör, soruda ikili olan işlemler genel görüşme ile birlikte çok aktörlü ve böylece daha etkili şekilde gerçekleşmesi şeklinde ifade etmek yanlış olmayacaktır.

### **Meclis araştırması**

1982 anayasasının 98. maddesinde ve TBMM içtüzüğünün 104-105. maddesinde düzenlenen meclis araştırması, belirli bir konuda bilgi edinmek amacıyla TBMM tarafından kurulan ve milletvekillerinin oluşturduğu bir komisyon tarafından yapılan inceleme olarak tanımlanmaktadır.

Meclis araştırmasının usulleri ve aşamaları TBMM içtüzüğünde düzenlenmiştir. TBMM içtüzüğüne göre meclis araştırmasının başlayabilmesi sürecinde genel görüşme kuralları uygulanır. En az 20 milletvekili veya siyasi parti grubu ya da gruplarının imzasıyla açılan meclis araştırması, Meclis başkanlığı makamından bir önergeyle istenir. Meclis araştırması önergesi TBMM Genel Kurulunda onaylandıktan sonra araştırmanın gerçekleştirilebilmesi için meclis araştırması görevi özel bir komisyona verilir. Bu komisyon üyeleri genel hükümlere göre seçilir ve komisyonun görev detayları Meclis başkanının teklifi ile TBMM Genel Kurulu tarafından belirlenir. Meclis araştırmalarının süresi üç aydır, üç ay içerisinde tamamlanamaması halinde ise bir aylık ek süre verilir. Ek olarak verilen bir aylık sürenin sonunda da araştırmanın tamamlanamaması halinde on beş gün içerisinde TBMM Genel Kurulunda görüşme açılır. Görüşmelerin sonucunda TBMM Genel Kurulu görüşme ile yetinebileceği gibi tekrar yeni bir komisyon kurulmasına karar verebilir. Burada belirtmek gerekir ki meclis araştırma süreçlerinin sonunda herhangi bir karar alınması ya da hükümetin sorumlu tutulması olanaksızdır. Meclis araştırma komisyonları kamu kurum ve kuruluşlarından bilgi alabilir ve uzman görüşüne başvurabilir (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 1973).

### **Meclis soruşturması**

Meclis soruşturması, TBMM'nin diğer denetim ve bilgi alma yollarından farklı olarak adli bir faaliyettir. İstisnai olarak yasama organına tanınmış olan yargısal yetki (Feyzioğlu, 2006: 14), 1982 anayasasının 100. ve TBMM içtüzüğünün 107-114.

Maddelerinde düzenlenmiştir. Anayasanın 100. maddesine göre; adli bir denetim yolu olan meclis soruşturmasına bir bakanın konu olabilmesi için öncelikle TBMM üye tamsayısının en az onda biri oranı olan elli beş milletvekilinin önerge vermesi gerekmektedir. En az elli beş milletvekilinin vereceği bu önerge, TBMM Genel Kurulu'nda en geç bir ay içerisinde görüşülür ve gizli oyla karara bağlanır. Hakkında önerge verilen ve meclis tarafından soruşturma açılmasına karar verilen bakan ya da başbakan hakkında; meclis içerisinde bulunan siyasi partiler, güçleri oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı kadar aday gösterirler ve bu süreç her partinin gösterdiği adaylar arasından ayrı ayrı at çekme usulüyle devam eder ve nihai olarak on beş kişilik bir komisyon oluşturulur. On beş kişiden oluşan bu komisyon soruşturma yapma yetkisine sahiptir ve soruşturma sürecinin tamamlanmasıyla birlikte raporunu altmış gün içerisinde meclise sunar. Verilen süreler içerisinde kurulan komisyonun soruşturmayı tamamlayamaması dahilinde ek olarak altmış gün süre verilir ve bu süre sonunda raporun bitirilmesi zorunludur. Komisyon tarafından TBMM başkanlığına iletilen rapor, iletiği tarihten itibaren on gün içerisinde dağıtılır ve dağıtıldıktan sonraki on gün içerisinde de görüşülür. Görüşülen bu rapor sonucu TBMM; ilgili bakan ya da başbakanı gizli oylama suretiyle ve en az üye tamsayısının salt çoğunluğunun kabulüyle yüce divana sevk edebilir. Soruşturma sürecinde TBMM'nde bulunan siyasi parti grupları soruşturma ile ilgili görüşme yapamaz ve karar alamazlar (TC Anayasası, 1996: 69).

Meclis soruşturması, başbakan ya da bakanlar kurulu üyelerinin yargılanmasını sağlamak amacıyla yapılır ve bu bakımdan TBMM'nin istisna olan adli yetkisidir. Siyasi denetim vasıtası olmayan meclis soruşturması sonunda yüce divana sevk edilen hükümetleri, yüce divan sıfatıyla anayasa mahkemesi yargılar.

Mecliste siyasi parti gruplarının soruşturma hakkında görüşme yapması engellenmiştir. Bunun amacı kuşkusuz ki meclis soruşturmalarının partizanca bakış açısına maruz bırakılmamasının arzusudur. Soruşturma raporunun genel kurulda kabul edilmesi durumunda yüce divana sevk edilen kişi bakan ise bakanlığı düşer, yüce divana sevk edilen kişi başbakan ise hükümet düşmüş ve istifa etmiş sayılır (Özbudun, 1993: 274).

## Gensoru

Parlamente sistemlerde bakanlar kurulu üyelerine ya da başbakana karşı siyasal sorumluluğu sağlama aracı olarak ifade edilebilecek olan gensoru; güvenoyu alarak işbaşına gelmiş olan hükümetin, gensoru karşısında güvenoyuna sahip olup olmadığının testi şeklinde ifade edilebilecektir. Farklı bir ifadeyle gensoru; TBMM'nin bakanlar kurulunun tümünün ya da herhangi bir bakanlığın izlediği politikalar hakkında en etkili denetim yolu olarak ifade edilebilir.

Temsili demokrasilerde sadece parlamente sisteme has bir denetim yolu olan gensoru, 1982 anayasasının 99. maddesinde düzenlenmiştir (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2002: 306). 1982 anayasasına göre; yumuşak kuvvetler ayrılığının gereği olarak yasama organına verilen hükümeti düşürme gücünün tecellisi gensoru yetkisidir. Buna göre hükümeti düşürmek amacıyla verilen gensoru yetkisi en az yirmi milletvekilinin imzasıyla yürürlüğe girer. En az yirmi milletvekilinin imza atmasından sonraki süreçte gensoru önergesi üç gün içerisinde basılı hale getirilir ve TBMM üyelerine dağıtılır. Basılan ve dağıtılan gensoru önergesinin gündeme alınıp alınmayacağı en çok on gün içerisinde görüşülür. Gensoru önergesinin görüşülmeye başlanmasından sonra önerge sahiplerinden biri temsil etmiş olduğu siyasi parti adına görüş bildirir; buna karşılık hakkında gensoru verilen Bakanlar Kurulu ise temsilen başbakan ya da herhangi bir bakan konuşabilir. Gensoru önergesinin gündeme alınmasının ardından gensorunun görüşülme günü belirlenir ve en geç yedi en erken iki gün içerisinde gensoru görüşmesi yapılır. Gensoru görüşmeleri başladıktan sonra TBMM üyelerinin ya da grupların verecekleri güvensizlik önergeleri veya Bakanlar Kurulu'nun güvenoyu isteği gensoru görüşmelerinin başlamasından bir tam gün geçtikten sonra oylanır. Bu süreçte hükümetin veya bir bakanın düşürülebilmesi için üye tamsayısının salt çoğunluğu gerekmektedir. Gensoru ve diğer denetim yolları TBMM iç tüzüğünde düzenlenmiştir (TC Anayasası, 1996: 75).

1982 anayasası, TBMM'nin yürütme organını denetlemek amacıyla beş farklı yol izleyebileceğini ifade etmiştir. Burada belirtilmesi gerekir ki meclis soruşturması ve gensoru dışındaki denetleme ve bilgi edinme yolları hükümetin düşmesi sonucunu beraberinde getirmemektedir. Meclis soruşturması adli bir soruşturma iken gensorular siyasal bir soruşturmadır ve sonuçları itibariyle de siyasidir. Buradan hareketle yasama organımızın yürütme organını siyasal olarak denetleyebilmesinin ve yürütme

organının yasama organına karşı siyasal sorumluluğunun yegane ve etkili yolunun gensoru olduğunu ifade etmek yanlış olmayacaktır.

### **3.2. Yürütme Organı**

Yürütme işlevini hukuk kurallarını koyan bir etkinlik olarak değil, yürürlükte olan hukuk kurallarının uygulanmasını sağlayan etkinlikler bütünü olarak tanımlamak mümkündür (Gözübüyük, 1998: 221). Yürürlükte olan hukuk kurallarını uygulama yöntemlerine göre yürütme yapısı tekçi(monist), ikici (düalist) ve ortaklaşa(kollejyal) olarak sınıflandırılabilir. Bu yapıları örneklendirecek olursak tekçi(monist) yapılara Amerikan Başkanlık sistemi veya 2017 değişiklikleri sonrası Türkiye Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemi gösterilebilir. Düalist(ikici) yapılara ise 2017 değişiklikleri öncesi Türk Parlamenter sistemi örnek gösterilebilecektir. Ortaklaşa(kollejyal) yapılara ise İsviçre kanton sistemleri örnek verilebilir.

1982 anayasası, 1961 anayasasıyla birlikte var olan güçlü yasama ve zayıf yürütme modelini reddetmiş ve güçlü yürütmeye dayalı bir siyasal sistem ortaya çıkarmıştır. Kendisinden önceki dönemde var olan hükümet krizlerine, cumhurbaşkanının seçilememesine ve hukuk dışı eylemlere karşı devletin gösterdiği zaafiyetlere tepki olarak ortaya çıkan 1982 anayasası; sadece yürütmeyi güçlendirmekle kalmamış, kişi hak ve hürriyetlerini kısıtlayacak birçok düzenlemeyi de beraberinde getirmiştir. Bu kapsamda yürütmenin gücü ve yetkileri arttırılmış, özellikle de Cumhurbaşkanının siyasal sistem içerisinde etkin hale gelmesi sağlanmıştır.

1982 anayasası ile birlikte uygulanan parlamenter sistemin düalist yapıda olduğu söylenebilir. Anayasanın altıncı maddesinde açıkça yürütme yetkisinin cumhurbaşkanlığı ve bakanlar kurulu tarafından kanunlara ve anayasaya uygun şekilde kullanılacağı belirtilmiştir. Parlamenter hükümet sistemine uygun olarak düzenlenen yürütme organı, 1982 anayasasının üçüncü kısmında ve 101-137 maddeleri arasında düzenlenmiştir.



### **3.2.1. Cumhurbaşkanı**

1982 anayasası, 1961 anayasasına nazaran yürütmeyi güçlendirmiş ve özellikle de cumhurbaşkanını etkili yetkilerle donatmıştır. 1982 Anayasasının Cumhurbaşkanına verdiği yetkiler sistem tartışmalarına da sebep olmuş ve 2017 Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi referandumuna kadar ilerleyecek süreci beraberinde getirmiştir. 1982 Anayasası her ne kadar hükümet sistemini parlamenter sistem olarak belirtmiş olsa da, Cumhurbaşkanının tek başına yapabildiği işlemler, atama yetkileri ve yürütmenin neredeyse tamamını dizayn edebilecek düzeyde yetkilere sahip oluşu 1982 Anayasasıyla birlikte hükümet sisteminin klasik parlamenter sistemden farklılaştığını göstermektedir. Cumhurbaşkanının yetkileri birçok siyaset bilimci tarafından Fransa yarı-başkanlık sistemiyle kıyaslanırsa da, 2007 değişiklikleri öncesinde Cumhurbaşkanının göreve gelişi ve siyasi anlamda sorumsuz oluşu parlamenter sistemin temel özellikleridir.

1982 anayasası, kendinden önceki anayasalara kıyasla cumhurbaşkanının tarafsız ve partiler üstü niteliği konusunda hususi bir çaba içerisine girmemiştir (Özbudun, 1993: 280). Bu durum 2007 değişiklikleri ile farklı bir boyuta evrilmiştir. 2007 değişiklikleri ile birlikte Cumhurbaşkanlığı makamının görev ve yetkilerinde değişiklik yapılmamıştır. Her ne kadar Cumhurbaşkanının yürütmeye dair görev ve yetkilerinde artış olmasa da 2007 değişikliklerinin önemi; Cumhurbaşkanını seçme yetkisinin halka ihdas edilmesi olmuş ve bu değişiklikle birlikte başlayan hükümet sistemi tartışmaları 2017 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminin yürürlüğe girmesine kadar sürmüştür. Bu bağlamda Cumhurbaşkanlığı seçimi ve süreci 2007 anayasa değişiklikleri öncesi ve sonrası olmak kaydıyla iki farklı şekilde incelenecektir.

#### **3.2.1.1. 2007 anayasa değişiklikleri öncesinde cumhurbaşkanının seçimi**

Devletin başı konumunda olan Cumhurbaşkanlığı makamını düzenleyen kurallar, esasları itibarıyla Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarının tümünde farklılık göstermemektedir (Gözübüyük, 1998: 223). Fakat 1961 Anayasası ile 1982 Anayasasında var olan Cumhurbaşkanlığı düzenlemeleri incelendiğinde görülecektir ki, 1982 anayasasıyla birlikte Cumhurbaşkanlığı makamı daha güçlü hale gelmiş ve tek başına yapabileceği işlemlerin sayısı artmıştır (Sabuncu, 2014: 231).

1982 Anayasası, parlamenter sistemlerde ve kendisinden önceki anayasalarda olduğu gibi Cumhurbaşkanı yasama organının seçmesi ilkesini kabul etmiştir. Cumhurbaşkanı seçilebilme yeterliliği ise 1982 Anayasasının 101'inci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre Cumhurbaşkanı seçilebilmek için; 40 yaşını doldurmuş olmak, yükseköğretim kurumlarından mezun olmak ve milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmak şartı aranmaktadır (Atar, 2018: 208). Dikkat edileceği üzere Cumhurbaşkanının TBMM üyeleri dışından da seçilebilmesi mümkündür. Fakat bu durumun, 1982 Anayasasının aynı maddesinde Meclis üye tamsayısının en az 1/5'i oranında milletvekilinin yazılı önergesiyle mümkün olacağı ifade edilmiştir (İba, 2018: 238).

1982 Anayasasının 102'nci maddesinde düzenlenen Cumhurbaşkanının seçim usulüne göre Cumhurbaşkanlığı seçimi; Cumhurbaşkanının 7 sene olan görev süresinin dolmasına 30 gün kala ya da Cumhurbaşkanlığı makamının boşalmasının akabinde 10 gün içerisinde başlar. Seçim süreci ise seçimin başlangıç tarihinden itibaren 30 gün içinde sonlandırılır ve yeni Cumhurbaşkanı bu sürecin sonunda seçilmiş olur. Cumhurbaşkanlığı seçimi 1982 anayasasına göre en fazla 4 tur olmak kaydıyla TBMM tarafından yapılmaktadır. Birinci ve ikinci turlarda Cumhurbaşkanının seçilebilmesi için aranan çoğunluk 2/3 iken, üçüncü turda ise 1/2 çoğunluk aranır. Üçüncü turda da Cumhurbaşkanı seçilemediği takdirde en çok oy alan iki aday son tur seçimlerinde aday gösterilir. Dördüncü turun sonunda da salt çoğunluk sağlanamadığı takdirde Anayasa TBMM seçimlerinin yenilenmesini öngörür (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2002: 316). Dördüncü turda Cumhurbaşkanı seçilememesi durumunda TBMM seçimleri yenileneceğine göre Cumhurbaşkanının seçilmesi sürecinin uzayacağı gerçeğine karşı 1982 Anayasası, görev süresi sona eren Cumhurbaşkanının yeni Cumhurbaşkanı seçilene kadar görevinde devam etmesini öngörmüştür. Cumhurbaşkanlığı makamının istifa, ölüm gibi sebeplerle boşalması durumunda ise seçime gidilecek 10 günlük süre içerisinde TBMM Başkanı Cumhurbaşkanlığı makamını vekaleten idare eder.

Cumhurbaşkanının seçim usulü incelendiğinde görülecektir ki; 1982 anayasası kendisinin halefi olan 1961 Anayasasına göre Cumhurbaşkanının seçilmesini kolaylaştırmış ve hatta siyasal kurguyu TBMM'yi zorlayıcı şekilde dizayn etmiştir

(Çekiç, 2016: 471). Böylece 1980 darbesinin nedenlerinden gösterilen ve 115 tur boyunca süren Cumhurbaşkanı seçimi krizlerinin önüne geçilmesi hedeflenmiştir.

### **3.2.1.2. 2007 anayasa değişiklikleri sonrasında cumhurbaşkanının seçimi**

2007 yılında gerçekleştirilen halkoylaması sonucunda 1982 Anayasasının 77,79, 96, 101, ve 102'nci maddeleri ve 5678 sayılı kanun değiştirilmiştir. Bunların yanında anayasaya geçici olarak 18 ve 19'ncü maddeler eklenmiştir (Yavuz, 2008: 1196). 1982 Anayasasının 101'nci maddesinde yapılan değişiklikte birlikte Cumhurbaşkanlığı makamını, doğrudan halk tarafından, beş senelik görev süresiyle ve en çok iki defa seçilebilecek şekilde düzenlemiştir. 2007 değişiklikleri öncesinde Cumhurbaşkanlığı adaylığı ilanı için gerekli olan meclis tamsayısının 1/5'i oranında milletvekilinin yazılı önerge vermesi şartı da değiştirilmiş ve Cumhurbaşkanı adaylığı için 20 milletvekilinin yazılı teklifi şartı yeterli görülmüştür. Bu kriterlerin dışında son genel seçimde geçerli oylar toplamının %10'unu geçen siyasi partilerin ortak aday göstermesi de mümkün hale getirilmiştir

1982 Anayasasının 102'nci maddesinde yapılan değişikliklerle birlikte Cumhurbaşkanının seçim usulü tamamen değiştirilmiştir. 2007 Anayasa değişiklikleri ile birlikte 1982 Anayasasının 102'nci maddesine göre Cumhurbaşkanı seçim usulü; görev süresinin bitmesinden önceki iki ay içinde ya da cumhurbaşkanlığı makamının boşalması durumunda ise boşalmayı takip eden iki ay içerisinde tamamlanmalıdır. Parlamenter sistemden sapma olarak adlandırılabilir cumhurbaşkanının genel oy usulüyle seçilmesi süreci iki türlü olarak şekilde düzenlenmiştir. Buna göre bir adayın cumhurbaşkanı seçilebilmesi için en az salt çoğunluğun desteğini alması gerekmektedir. Birinci tur oylamada herhangi bir aday salt çoğunluğa ulaşamazsa; oylamayı takip eden ikinci Pazar günü yeni bir oylama yapılır. İkinci kez yapılacak oylamada ilk tur seçimlerinde en fazla oy almış iki aday yarışır ve seçim sonunda salt çoğunluğun desteğini alan aday cumhurbaşkanı seçilir. İlk tur sonunda en çok oy alan iki adaydan birinin ölmesi ya da seçilme yeterliliğini kaybetmesi durumunda; yapılacak yeni oylamaya ilk tur seçimlerindeki en fazla oy almış üçüncü aday katılır. En çok oy alan üçüncü adayın da seçimlere girememesi durumunda cumhurbaşkanlığı seçimi tek aday üzerinden referandum biçiminde gerçekleşir. Yeni seçilen cumhurbaşkanının göreve gelmesine değin cumhurbaşkanlığı makamını bir önceki cumhurbaşkanı temsil eder (TC Anayasası, 1996: 120).

2007 referandumunu ile Cumhurbaşkanının yetkilerinde bir artış olmamasına rağmen, gücünü ve meşruiyetini doğrudan halktan alan bir makamın zamanla yetkilerinin artmasını beklemek olağan dışı bir durum değildir (Demirkaya, 2018: 21). Nitekim 2007 Anayasa değişiklikleri sonrasında 2010 yılında yeniden Anayasa değişikliğine gidilmiş ve Cumhurbaşkanının yargı üzerindeki yetkileri ciddi manada arttırılmıştır (Akıncı, 2019a: 18). Bu değişikliklerin önemli olan tarafı; parlamenter sistemin gereklerinden olan Devlet başkanının meclis tarafından seçilmesi durumu değiştirilmiş ve böylece parlamenter sistemden sert şekilde bir ayrışma yaşanmıştır. Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi hükümet sistemi tartışmalarını beraberinde getirmiş ve parlamenter sistem açısından geri dönüşü mümkün olmayan bir istikamete doğru ilerleyişin göstergesi olarak kabul edilmiştir.

Cumhurbaşkanının yetki ve sorumluluklarına yönelik herhangi bir değişikliğin olmaması ve buna rağmen halk tarafından seçilmesi, Türkiye'nin hükümet etme biçimi üzerinde görüş ayrılıklarına sebep olmuş ve bazı akademisyenler tarafından Fransız yarı-başkanlık sistemiyle kıyaslanmıştır (Akıncı, 2019b: 156). Daha önce de belirtildiği gibi 2007 sonrasında Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, tek başına yapabileceği işlemlerin olması ve yasamaya karşı sorumluluk sahibi bir bakanlar kurulu varken meşruiyeti ve sorumluluğu doğrudan halka karşı olan bir Cumhurbaşkanının oluşu; ciddi anlamda yarı-başkanlık sistemine benzerliği göstermektedir. Bu sebeple bizce 2007 düzenlemeleri sonrası hükümet sistemi; parlamenter sistem ile yarı-başkanlık sistemi arasında fakat başlı başına bir sisteme ait olmayan hükümet şekli olarak adlandırılabilir.

### **3.2.1.3. Cumhurbaşkanının yetki ve görevleri**

1982 Anayasasının 104'ncü maddesinde Cumhurbaşkanlığı makamının yetkileri düzenlenmiştir. Buna göre; “*Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir*” şeklinde Cumhurbaşkanının temsil ve gözetim görevleri olmak üzere iki temel görevine işaret edilmektedir. Temsil görevi gereği devletin ve milletin birliğini, gözetim görevi gereği ise devlet kurumlarının uyumlu çalışmasını ve anayasaya bağlı kalınmasını sağlaması gerekmektedir (Gözler, 2015: 202).

1982 Anayasasının 104'ncü maddesinde Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri; ilişkili oldukları devlet organlarına göre sınıflandırılmıştır (Özbudun, 1993: 282). Cumhurbaşkanının yasama organına ilişkin yetkileri “*yasama ile ilgili görev ve yetkileri*”, yürütme organına ilişkin yetkileri, “*yürütme ile ilgili görev ve yetkileri*” ve son olarak da yargı organına ilişkin yetkilerini ise “*yargı ile ilgili görev ve yetkileri*” olarak detaylıca düzenlemiştir (Tunç vd., 2015: 247-248). Buna göre; devletin başı olan cumhurbaşkanının devletin üç temel organına yönelik yetkileri vardır. Yasama organına yönelik yetkilerini şöyle özetleyebiliriz: İsteddiği takdirde TBMM'nin açılış konuşmasını yapmak, yasama organı olan TBMM'yi gerekli gördüğü takdirde toplantıya çağırarak, kanunları onaylamak ve yayımlamak, yasama organı tarafından onaylanıp kendisine gönderilen yasaları geri görüşmek üzere veto etmek, anayasa mahkemesine iptal davası açmak ve son olarak TBMM'nin seçimlerinin tekrarlanmasına karar vermek şeklinde özetlenebilir.

Yürütme organına yönelik yetkileri ise; yürütme organının sorumlu kanadını oluşturan başbakan ve Bakanlar Kurulu iken sorumsuz kanadı ise cumhurbaşkanıdır. Her ne kadar başbakanı atama yetkisi cumhurbaşkanına aitmiş gibi görünse de, parlamenter sistemler gereği hükümetin göreve başlayabilmesi için esas yetkili TBMM'dir. Bu noktada cumhurbaşkanının başbakanı ve bakanları atama yetkisi sembolik olmaktan öteye geçmeyecektir. Başbakanı atarken izlenecek yol siyasi krizlere mahal vermemek adına meclisten güvenoyu alabilecek milletvekilinin görevlendirilmesi şeklindedir. Esasen atanan başbakan meclis tarafından göreve getirilir ve meclis tarafından görevden alınır. Normal şartlarda Bakanlar Kurulu'nun başı olan başbakanın teklifi üzerine bakanları göreve atar ve yine başbakanın teklifi üzerine bakanların görevine son verir. Başbakanın başkanlık ettiği Bakanlar Kurulu'na gerekli gördüğü hallerde başkanlık edebilir ve Bakanlar Kurulu'nu toplantıya çağırabilir. Devletin başı olması hasebiyle yabancı devletlere temsilci gönderme yetkisi ve yabancı devlet temsilcilerini kabul etme yetkisi cumhurbaşkanına aittir. Onay makamı olan cumhurbaşkanı meclis tarafından onaylanan uluslararası anlaşmaları yayımlar.

Aynı zamanda temsil makamı olan cumhurbaşkanı TBMM adına başkomutanlık makamını temsil eder ve silahlı kuvvetlerin kullanılmasına karar verir. MGK'nın başkanı olan cumhurbaşkanı, istediği takdirde bu kurulu toplantıya

çağırabilir. Üniversite rektörleri ve YÖK üyelerini seçme yetkisine sahip olan cumhurbaşkanı yürütme organının çıkaracağı kararnameleri imzalamakla yetkilidir. Bununla birlikte olağan dönemde TBMM'nin yetkilendirmesiyle Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan kanun hükmünde kararnameler, olağanüstü dönemlerde meclis onayı gerekmeksizin cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'na geçer. Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içerisinde yer alan Devlet Denetleme Kurulu'na araştırma ve denetleme yaptırma yetkisine sahip olan cumhurbaşkanı, bu kurulun tüm üyelerini ve başkanlarını atamakla yetkilidir.

Yürütme organında görüleceği üzere ciddi sayıda atama yetkisi olan cumhurbaşkanının yargı organı üzerinde de güçlü atama yetkisi bulunmaktadır. Buna göre; en üst yargı mercii olan Anayasa Mahkemesi'nin üyelerini, danıştay üyelerini, HSYK üyelerini, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini, Askeri Yargıtay üyelerini atama yetkisine sahip olan cumhurbaşkanı tüm bunların yanında Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve vekilini de atar (TC Anayasası, 1996: 70-73).

Cumhurbaşkanının yetkileri sadece 104'ncü maddede belirtilenlerle sınırlı değildir. 1982 Anayasasının diğer maddelerinde de Cumhurbaşkanına bazı yetki ve görevler verilmiştir. 1982 anayasasının 108'nci maddesine göre; Cumhurbaşkanının tek başına üst düzey kamu görevlilerini atama yetkisi bulunmaktadır. Atama usulleri tek başına olabileceği gibi önerilen adaylar arasından seçip atama şeklinde de olabilmektedir. Bu atama yetkilerine Devlet Denetleme Kurumu, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu gibi kurumlara yapacağı atamalar örnek gösterilebilir (Özbudun, 1993: 284).

Ayrıca anayasanın 107'nci maddesinde Cumhurbaşkanının kararname yetkisinin olduğu belirtilmiştir. Buna göre; “*Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir.*” şeklinde ifade edilmiştir (TC Anayasası, 1996: 74). Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin sadece 107'nci maddede sayılan konularla sınırlı olduğunu ve bu konularda Cumhurbaşkanı dışında herhangi bir düzenleyici işlemin yapılamayacağını söylemek yanlış olmayacaktır. Örneklendirecek olursak, yasama organı 107'nci maddede var olan konuda bir düzenleme yapma yoluna gitti ve bununla ilgili bir kanun çıkarsa dahi; yasama organı tarafından çıkarılan bu kanun

anayasaya aykırı olacağından yok hükmündedir ve iptal edilecektir (Taşdöğen, 2016: 946).

Bunların dışında Cumhurbaşkanına olağanüstü dönemlerde çok güçlü yetkiler tanınmıştır. 1982 Anayasasının 119, 120 ve 122'nci maddelerinde belirtildiği üzere olağanüstü hal ya da sıkıyönetim ilan edilmesine yönelik alınacak bir kararın Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanmış olan Bakanlar Kurulu kararıyla mümkün olacağını ifade etmiştir. Olağanüstü hal ya da sıkıyönetim ilanlarının ardından Cumhurbaşkanlığı başkanlığında toplanacak olan Bakanlar Kurulu; olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisine sahiptir. Bu olağandışı dönemlerde Cumhurbaşkanının kullanabileceği yetkiler göz önüne alındığında yürütmenin sorumsuz ve ikincil kanadı olan Cumhurbaşkanının yürütmede birincil ve baskın hale geleceğini söylemek yanlış olmayacaktır (Yavuz, 2014: 445).

Cumhurbaşkanının yetkileri incelendiğinde klasik parlamenter sistemlere nazaran Cumhurbaşkanının çok sayıda ve oldukça önemli yetkilere sahip olduğu söylenebilecektir. Cumhurbaşkanının sahip olduğu bu yetkileri hangi şekilde kullanabileceği sorusu hükümet sistemini sınıflandırmada hayati öneme sahiptir (Sevinç, 2002: 124). Anayasanın 104'ncü maddesinde belirtilen ve Cumhurbaşkanının yasama, yürütme ve yargı erklerine ilişkin düzenlenmiş görev ve yetkilerinin hangilerini tek başına yapabileceği net olarak belirtilmemiş olsa da bu soru anayasanın Cumhurbaşkanının sorumluluk ve sorumsuzluk halleriyle ilgili bulunan 105'nci maddesinde açıklanmıştır.

#### **3.2.1.4. Cumhurbaşkanının sorumluluk ve sorumsuzluk hali**

Cumhurbaşkanının sorumluluk ve sorumsuzluk halleri 1982 Anayasasının 105'nci maddesinde düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı teşkilatının belirlenmesinde kararname yetkisini kullanan cumhurbaşkanı, bu yetkisini kullanmak için kendisi dışında herhangi bir makamın iznine ya da onayına ihtiyaç duymaz. Bunların dışında kalan tüm işlemler, başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır ve bu kararlardan dolayı cumhurbaşkanı sorumlu tutulamaz. Cumhurbaşkanının kimseye danışmaksızın kendi başına imzaladığı kararlar ve emirler yargı denetimine tabi değildir. Bununla birlikte cumhurbaşkanı sadece vatana ihanetten yargılanabilir. Cumhurbaşkanının vatana

ihanetten yargılanabilmesi için ise; TBMM üye tam sayısının 1/3'ünün teklifi ve 3/4'ünün onayı gerekmektedir.

Parlamentar hükümet sistemlerini diğer hükümet sistemlerinden ayıran özellikler arasında devlet başkanının siyaseten sorumsuz olması gerekliliği vardır. Cumhurbaşkanına yürütmeye dair tek başına yapabileceği (anayasanın 107'nci maddesinde belirtilen) işlemler dışında herhangi bir yetki verilmemiştir. Yürütme organıyla ilgili yapılacak tüm işlemler bakanlar kuruluna ait olmakla birlikte buna karşı imza kuralı denir (Coşkun ve Davut, 2013: 197). Farklı bir anlatımla 1982 anayasası her ne kadar Cumhurbaşkanının konumunu ve yetkilerini güçlendirmiş olsa da, parlamenter sistemlerin gereği olarak Cumhurbaşkanlarını yürütmenin sorumsuz, bakanlar kurulunu ise yürütmenin sorumlu tarafı olarak belirlemiştir. Buradan hareketle söylenebilecektir ki gerek ikili gerekse de müşterek kararnamelerde sorumluluk Cumhurbaşkanına ait değildir (Gözler, 2001: 235).

Siyasi işlemlerinden dolayı Cumhurbaşkanını sorumlu tutulamazdı. Farklı bir anlatımla parlamento Cumhurbaşkanından hesap soramaz ve görevinden alınamazdı. Cumhurbaşkanının siyaseten sorumsuz olması cezai sorumluluğu olmadığı anlamına gelmemekle birlikte, görevi dışında olan suçlarından dolayı ceza hukukuna tabi haldedir. Göreviyle ilgili suçlarla ilgili olarak da sadece vatana ihanet suçundan suçlandırılabilirliği ifade edilmiştir (Sevinç, 2002: 124).

1982 Anayasası genel olarak incelendiğinde görülecektir ki, 1982 anayasası cumhurbaşkanlığı makamı üzerinden yürütme organını güçlendirmiştir. İki kanatlı şekilde dizayn edilmiş yürütme erkinin, 2007 değişiklikleri öncesinde TBMM tarafından seçilen fakat klasik parlamenter sistem anlayışından uzak düşecek şekilde devlet başkanına tanıdığı geniş yetkiler parlamenter sistemden kayma olarak adlandırılıyor olsa da 2007 öncesi Cumhurbaşkanının göreve geliş biçimi göz önünde bulundurulduğunda parlamenter sisteme daha yakın bir dizayn olduğu söylenebilecektir. Fakat 2007 yılında gerçekleşen değişiklikler ile birlikte Cumhurbaşkanının direkt halk oyuyla seçilmesi, zaten anayasal yetki ve görevleri oldukça güçlü olan Cumhurbaşkanını daha güçlü hale getirmiş ve siyasal sorumsuzluk ilkesiyle birlikte denetlenemeyen ve meşruiyet anlamında dengelenmesi mümkün olmayan bir yürütme organı haline gelmesine sebep olmuştur (Yücel, 2016: 131). Demokratik anlamda meşruiyet ve güç sahibi olan Cumhurbaşkanının siyasal



sorumsuzluğa sahip olması durumunun ortaya çıkardığı problemler 2014 ile 2017 yılları arasında yaşanmış ve Türkiye 2017 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemine geçmiştir.

### **3.2.2. Bakanlar Kurulu**

Parlamente sistemlerin doğası gereği yürütme organının düalist yapıdan oluştuğu daha önceki bölümlerde ifade edilmiştir. Düalist yapının siyaseten sorumsuz olan kanadı Cumhurbaşkanı iken, siyaseten sorumlu olan ve yürütme yetkisini fiilen elinde bulunduran diğer yürütme kanadı ise bakanlar kuruludur. Yürütmenin esas sahibi konumunda bulunan bakanlar kurulu, hükümet olarak da ifade edilmektedir. 1982 anayasasının 8'nci maddesinde bu durum; *“yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir”* şeklinde ifade edilmiştir.

Parlamente sistemlerde yasama organı çift meclisli olabileceği gibi yürütme organının sorumlu olan kanadı da birden fazla oluşumları içinde barındırabilmektedir. Parlamente sistemin ortaya çıktığı İngiltere hükümet sistemi incelendiğinde yürütme organının sorumlu kanadının üç farklı oluşum etrafında çalıştırıldığı söylenebilir. Bu üç farklı oluşum; bakanlar kurulu, kabine ve iç kabinedir. Birbiri içine girmiş olan bu üç farklı oluşumun etkin ve güçlü tarafı kabinedir. Yine Fransız yarı-başkanlık hükümet sisteminde yürütme bakanlar kurulu ve kabine kurulu iki farklı oluşum halinde kendini göstermiştir. Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan kurula bakanlar kurulu denirken, başbakan başkanlığında toplanan kurulun ismi de kabine kuruludur (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2002: 348-349). Türkiye de ise yürütme organının yasamaya karşı sorumlu kanadı birden fazla oluşuma bölünmemiş ve bakanlar kurulu adıyla tek ve bütüncül halde var olmuştur.

#### **3.2.2.1. Bakanlar kurulunun kuruluşu ve göreve başlaması**

Bakanlar Kurulunun kuruluşu 1982 anayasasının 109'ncü maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre;

*“Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan kurulur*

*Başbakan, Cumhurbaşkanınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından atanır*

*Bakanlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanınca atanır; gerektiğinde Başbakan önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca görevlerine son verilir.” (TC Anayasası, 1996: 75) şeklinde ifade edilmiştir.*

Görüleceği üzere bakanlar kurulunun oluşabilmesi için, Cumhurbaşkanı tarafından bir milletvekilinin başbakan olarak atanması ve dolayısıyla hükümeti kurma yetkisinin verilmesi gerekmektedir. Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği yetkiler arasında olan başbakanı atama yetkisi; ilk bakışta Cumhurbaşkanının istediği milletvekilini başbakan olarak atayabileceği izlenimi verse de durum reel politik açılarından farklıdır (Bilir, 1999: 245-246). Bir milletvekilinin hükümeti kurabilmesi için TBMM’den güvenoyu alabilmesi gerekmektedir (Özbudun, 1993: 293) ve meclisten güvenoyu alabilecek milletvekilinin doğal olarak aynı zamanda o siyasi partinin genel başkanı olması gerektiği genel teamüldür. Cumhurbaşkanının, meclis içerisinde çoğunluk olan bir siyasi partinin genel başkanı olmayan bir milletvekiline bu yetkiyi vermesi partiler demokrasisine aykırı olmakla birlikte gerçekte mümkün görünmeyen bir yoldur. Cumhurbaşkanının çoğunluk partisinin genel başkanı olan milletvekiline değil de çoğunluk partisi üyesi başka bir milletvekiline hükümet kurma yetkisini vermesi; sadece partiler demokrasisine değil aynı zamanda o siyasi partiye oy vermiş seçmenlerin iradesine de terstir. Mecliste bir siyasi partinin çoğunluk sağlayamaması durumunda da aynı ilkeler geçerli olmakla birlikte Cumhurbaşkanının başbakan olarak en fazla oy almış partinin genel başkanına bu yetkiyi vermesi makul olacaktır. Bunların dışında siyasi partilerin başka bir milletvekili üzerinde mutabık kalması ve bu durumu kamuoyuna duyurması durumunda ise, Cumhurbaşkanı hükümetin bir an önce güvenoyu alabilmesi adına o milletvekilini başbakan olarak atar (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2002: 349-350).

1982 anayasası başbakanlık makamı için ayrı bir düzenleme yapmamış ve başbakanın siyasi dizayn içerisindeki yerini bakanlar kurulu ile birlikte ele almış olmasına rağmen siyasal olarak sorumlu olan başbakanın bakanlar kurulunun doğal başkanı olduğunu ifade etmiştir. Anayasanın 109’ncu maddesi incelendiğinde görülecektir ki Cumhurbaşkanı bakanlar kurulunun üyesi sayılmamış, bakanlar

kurulunun başbakan ve bakanlardan oluştuğu açıkça ifade edilmiştir. Siyasal olarak sorumlu olan başbakanın bakanlar kurulunun başkanı olması parlamenter sistemin gereklerinden biri olmakla birlikte Cumhurbaşkanının bakanlar kurulu üstündeki yetkisi, atama ve sürekli olmayan (gerekli gördüğü takdirde) bakanlar kuruluna başkanlık etmesinden ibarettir (Yavuz ve Bayındır, 2014: 442).

Cumhurbaşkanının başbakanı ataması ve atanan başbakanın bakanları belirlemesi ile kurulmuş olan bakanlar kurulu, programını TBMM’de en geç bir hafta içerisinde okumak ve okunan bu bakanlar kurulu programına güvenoyu almak zorundadır (Gözler, 2015: 206). Bakanlar kurulunun göreve başlayabilmesi ve güvenoyu alabilmesi süreci 1982 Anayasasının 110’ncu maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre;

*“Bakanlar Kurulunun listesi tam olarak Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde ise toplantıya çağırılır*

*Bakanlar Kurulunun programı, kuruluşundan en geç bir hafta içinde Başbakan veya bir bakan tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisinde okunur ve güvenoyuna başvurulur. Güvenoyu için görüşmeler programın okunmasından iki tam gün geçtikten sonra başlar ve görüşmelerin bitiminden bir tam gün geçtikten sonra oylama yapılır (TC Anayasası, 1996: 75-76)”* şeklinde ifade edilmiştir. Güvenoyu almış olan bakanlar kurulu görevine başlar ve yasama organı görev süresini sonlandırmadıkça görevlerine devam eder.

Başbakanın başkanlık ettiği bakanlar kurulunun çalışma şekli ise ortaklaşa çalışma prensibine dayalıdır. Kararların oybirliğiyle alındığı bakanlar kurulunda bir karara herhangi bir bakanın itiraz etmesi durumunda itiraz sahibi bakanın görevden çekilmesi gerekmektedir (Gözübüyük, 1998: 240). Başbakanın bakanlarla arasında hiyerarşik olarak ast üst ilişkisi bulunmamasına rağmen bakanları görevden azledebiliyor olmasının sebebi; başbakanın sahip olduğu siyasal liderlik mevkiinden kaynaklanmaktadır (Özbudun, 1993: 294). Anayasada bakanlar kurulunun çalışma yöntemlerine yönelik herhangi bir düzenleme olmamakla birlikte bu yöntemler geleneklere göre şekillenmiştir.

### **3.2.2.2.Bakanlar kurulunun görev ve yetkileri**

Klasik parlamenter hükümet sistemlerinde bakanlar kurulu; monarşi rejimlerinde monarkın yürütmeye dair yetkilerini meclis denetimi altında kullanmakta ve demokratik rejim içerisindeki Cumhurbaşkanı ile meclis arasında köprü vazifesi görmektedir (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2002: 355). 1982 Anayasası incelendiğinde bakanlar kurulunun yetkilerinin Cumhurbaşkanında olduğu gibi kapsamlı ve sıralı şekilde belirtmemiştir. Bakanlar kurulunun yetkileri anayasanın çeşitli bölümlerinde ve kanunlarda sayılmaktadır (Gözler, 2013: 365). Başbakan başkanlığında kurulan ve TBMM'nin onayı ile göreve başlayan Bakanlar Kurulunun asıl görevinin ülkenin genel siyasetinin yürütülmesi olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Hem siyasi hem de idari bir organ olan Bakanlar Kurulu; serbest seçimler sonucu iktidara gelmiş siyasi partilerin vaatlerini gerçekleştirmelerini ve siyasi gündemi belirlemeleri açısından siyasal bir organizasyon iken, verilen vaatlerin ve belirlenen siyasi gündemin uygulanma aşamasının en tepesindeki yönetim organizasyonu olması sebebiyle de idari bir organ haline gelmektedir.

Bakanlar kurulu, daha önce de belirtildiği üzere ülkenin genel siyasetini yürütür ve kanunların uygulayıcısı konumdadır. Anayasanın ve kanunun verdiği yetkilerin dışına çıkmamak kaydıyla idarenin başı olması fonksiyonunu yerine getirir ve yürütmeye dair tüm alanlarda işlem yapabilir. Bakanlar kuruluna anayasa ve kanunlarda verilen yetkileri örneklendirmek gerekirse; tüzük çıkarmak, yönetmelik çıkarmak, kanun hükmünde kararnameler ilan etmek, bakanlar kurulu kararnamesi çıkarmak, olağanüstü hal ilan etmek, yasama organına yasa teklif etmek, bütçe teklifini hazırlamak, ekonomik ve mali konularda bazı düzenleme yapmak (vergi, resim, harç gibi mali yükümlülüklerin oranlarını kanunun izin verdiği aralıkta değiştirmek), Genelkurmay başkanını atamak üzere Cumhurbaşkanına sunmak gibi birçok yetkiye sahiptir (Tunç ve Bilir, 2002: 39). Bakanlar kurulu yaptığı iş ve işlemlerden dolayı TBMM'ye karşı sorumludur. TBMM çeşitli denetim yolları aracılığıyla bakanlar kurulunu ya da tek bir bakanı denetleyebilme yetkisine sahiptir.

### **3.2.2.3. Bakanlar kurulu ve bakanların sorumluluğu**

Demokratik rejimlerin gereği olan yürütmenin sınırlandırılması ilkesi; başkanlık sistemlerinde yürütmenin doğrudan halka karşı sorumluluğunu beraberinde

getirirken bu durum parlamenter sistemlerde yürütmenin parlamentoya karşı sorumlu olması ilkesini beraberinde getirmiştir. Yürütme organının sorumsuz olan kısmındaki Cumhurbaşkanının aksine bakanlar kurulu parlamentoya karşı sorumlu haldedir. Bakanlar kurulunun sorumluluk halleri siyasi sorumluluk, cezai sorumluluk ve hukuki sorumluluk şeklindedir.

Bakanlar kurulunun ya da bakanların siyasal sorumluluğu parlamenter hükümet sistemlerinin en temel gereklerinden biridir. Buna göre; ülkenin genel siyasetinden sorumlu halde bulunan ve ortaklaşa çalışma prensibine sahip bakanlar kurulunun meclis tarafından düşürülebilmesini ifade etmektedir. Ortaklaşa çalışma prensibine sahip olan bakanlar kurulunun güvenoyu alamaması durumunda tüm bakanlar görevlerinden alınmış olurlar. Siyasal sorumluluk gereği meclis tüm bakanlar kurulunu görevden alabileceği gibi bakanların bireysel sorumlulukları gereği tek bir bakanı da görevden alabilmektedir. Bu durumda hükümet düşmez fakat ilgili bakanın bakanlık görevinden çekilmesi sağlanmış olur (Özbudun, 1993: 295-296).

Bakanlar kurulunun ya da bakanların cezai sorumluluğu ise, bakanların görevleriyle ilgi olan sorumluluk türüdür. TBMM'nin denetim yollarından olan meclis soruşturması yoluyla bakanın yüce divanda yargılanması durumudur. TBMM'nin vereceği kararlar(salt çoğunluk) eski ya da görevi başındaki bakanlar yüce divana sevk edilir. Bakanların yargılmasını yüce divan sıfatıyla anayasa mahkemesi yapmaktadır (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2002: 361-362).

Bakanların sorumluluk türlerinin sonuncusu olan hukuki sorumluluk; bakanların mali sorumluluğu olarak da adlandırılabilir. Bakanların görevleri başındayken yaptıkları işlemler sonucu devleti mali anlamda zarara uğraması durumunda, devletin uğramış olduğu mali zararın tazminat yoluyla bakanlara ödetilmesi durumudur. Burada belirtilmesi gereken husus; bu davaların yüce divan sıfatıyla anayasa mahkemesinde değil genel kurallara göre adliye mahkemelerinde yapılabilir olmasıdır (Gözübüyük, 1998: 242).

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### 4.2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ VE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

1982 anayasası, var ettiği siyasal düzen içerisinde Cumhurbaşkanının yetkilerini oldukça güçlendirmiştir. 1982 anayasası her ne kadar Cumhurbaşkanının yetkilerini arttırmış olsa da, Cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğu ve seçilme yöntemi incelendiğinde parlamenter sistemi benimsemiş bir anayasa olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. 2007 yılında gerçekleşen anayasa değişiklikleri ile birlikte Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçileceği kabul edilmiş ve böylece sistem parlamenter sistemden iyice ayrılmıştır. 2014 yılına gelindiğinde halk oyuyla seçilen ilk Cumhurbaşkanı olan Recep Tayyip Erdoğan görev başına gelmiş ve Türkiye açısından yeni bir hükümet sistemi fiili olarak yürürlüğe girmiştir.

2007 değişiklikleri sonrasında doğrudan halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı ile parlamento içerisinde çıkan başbakan ve bakanlar kurulunun fikir ayrılığına düşmesi durumunda, seçim sonucu göreve gelen yürütmenin iki kanadının hangisinin halkı temsil ettiği sorusu gündeme gelmiştir. Nitekim seçimle işbaşına gelmiş olan Cumhurbaşkanı Recep Tayyip ERDOĞAN ile yine seçimle işbaşına gelmiş Başbakan Ahmet DAVUTOĞLU arasında siyasi kriz çıkmış ve bu krizin sonunda Başbakan görevini bırakmak zorunda kalmıştır. 2014 yılından sonra uygulanmaya başlanan kısmi yarı-başkanlık sisteminde Türkiye Cumhuriyeti tarihinde ilk defa bir başbakan ordu, meclis ya da seçim mağlubiyeti dışında görevi bırakmak zorunda kalmıştır (Erenel, 2019: 348). Başbakan Ahmet DAVUTOĞLU'nun görevden ayrılması sonrasında Binali YILDIRIM Türkiye Cumhuriyeti Başbakanı olarak göreve başlamıştır (Akşam, 2016).

15 Temmuz 2016 yılında hain darbe girişimi başarısızlığa uğratılmış ve 20 Temmuz 2016 tarihinde Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, anayasanın 120'nci maddesi uyarınca olağanüstü hal ilan etmiştir. Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı yetkileri daha da güçlenmiş (Hürriyet, 2016) ve Cumhurbaşkanı adeta yürütmenin tek sahibi haline gelmiştir. 15 Temmuz hain darbe girişiminin ardından daha önce başkanlık sistemine muhalif olan MHP lideri Devlet BAHÇELİ fiili bir başkanlık sisteminin var olduğunu, partisinin bu durumda iki öneri verebileceğini

ifade etmiştir. İlk ve destekledikleri önerinin parlamenter sistemin revize edilmesi olduğunu ifade etmiş, şayet bu durumun gerçekleşmemesi halinde ise fiili olarak uygulanan başkanlık sisteminin hukuki hale getirilmesi önerisini sunmuştur (Milliyet, 2016).

Devlet BAĞÇELİ'nin bu çağrısının ardından MHP ve Ak Parti desteğiyle TBMM'de anayasa komisyonu kurulmasına ve başkanlık sistemine geçiş ile ilgili maddelerin görüşülmesi sürecine başlanmıştır. MHP ve Ak Parti 1 Aralık 2016 tarihinde TBMM'ye sunulacak olan yeni hükümet sistemi ile ilgili teklifte uzlaştıklarını basın toplantısıyla deklare etmiştir ve böylece 16 Nisan 2017 referandumuna kadar ilerleyecek süreç başlamıştır (Gezici ve Kutlu, 2019: 177). 21 Ocak 2017 tarihinde TBMM'de kabul edilen 6771 sayılı “*Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*” Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmış ve halkoylamasına sunulmak üzere 11 Şubat 2017 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

#### **4.1.6771 Sayılı Kanun Gereğince 1982 Anayasasında Yapılan Değişiklikler**

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişin hukuki temeli olan 6771 sayılı anayasa değişikliği ile ilgili kanunun genel hatlarıyla yasama, yürütme ve yargıya yönelik değişiklikleri kapsamaktadır.

##### **Madde 1 – Mahkemeler Bağımsız Olarak Nitelendirilmiştir**

Anayasanın 9'ncu maddesinde yapılan değişiklik sonrasında, değişikliklerden önce mahkemeler sadece “bağımsız” olarak nitelendirilirken, yapılan değişiklikle birlikte “tarafsızlık” niteliği de eklenmiş ve mahkemelerin bağımsız ve tarafsız olduğu ifade edilmiştir (Resmi Gazete, 2017)

1982 anayasasının 9'ncu maddesinde, yargı yetkisinin mahkemeler tarafından bağımsızca kullanılacağını ve yargı organının bağımsız mahkemeler tarafından kullanılacağı ifade edilmiştir. Bu değişikliğin sebebi, 1982 anayasasında mahkemelerin bağımsızlığı açıkça düzenlenmişken bağımsızlığı sağlayacak temel yapı taşı olan tarafsızlık ilkesi düzenlenmemiştir.

1982 anayasasının 138 ve 139'ncu maddelerinde hakimlerin teminatları ve yargı bağımsızlığı kavramları güvence altına alınmış haldeyken, bağımsızlığın temelini oluşturan tarafsızlık kavramı üzerinde durulmamıştır. Oysa ki hakimlik teminatı gibi konular yargı organlarının tarafsız davranmalarını sağlayan düzenlemelerdir. Her ne kadar bu eksiklik hayati olarak addedilebilecek bir eksiklik olmasa da değişiklik gerekçesinde bu konuda eksiklik ifade edilmiş ve yapılan değişikliklerle eksiklik tamamlanmıştır (Uzun, 2018: 413).

## **Madde 2 – Milletvekili Sayısının 600'e Çıkartılması**

Anayasanın 75'nci maddesinde yapılan değişiklikle birlikte milletvekili sayısı 550'den 600'e çıkarılmıştır (Resmi Gazete, 2017).

Milletvekili sayısının 550'den 600'e çıkarılmasının gerekçesi incelendiğinde temsilde adaletin sağlanması gerekliliği ifade edilmiştir. Bu konuda yapılacak bir karşılaştırma değişikliğin sebebini anlamamızı daha net ifade edecektir. Buna göre Türkiye'de milletvekiline düşen ortalama seçmen sayısı Avrupa Birliği ülkelerinde milletvekiline düşen seçmen sayısından yaklaşık iki buçuk kat fazladır. Yine Türkiye'de milletvekili başına düşen vatandaş sayısı Avrupa Birliği ülkelerinde milletvekili başına düşen vatandaş sayısından yaklaşık üç kat daha fazladır (Akıncı, 2019a: 37). Temsilde adaletin sağlanması ve TBMM'de var olan temsili daha güçlü hale getirmek amacıyla yapılan bu değişiklik, her ne kadar TBMM içerisindeki farklı görüşleri temsil etme çabasına yönelik bir algı oluştursa da kendi başına yeterli değildir. Bizce vatandaşların TBMM çatısı altında güçlü şekilde temsil edilebilmeleri önündeki en büyük engel; seçim sisteminde var olan yüzde onluk seçim barajı ve siyasi partiler kanunu gereği lider sultanının hakim olduğu siyasi anlayıştır (Coşkun, 2017: 8). Buradan hareketle söylenebilecektir ki temsil kuvveti milletvekili sayısından ziyade o milletvekilinin kim tarafından ve nasıl seçildiğiyle ilgilidir.

## **Madde 3 – Seçilme Yaşının 18'e İndirilmesi**

Anayasanın 76'ncı maddesinde düzenlenen Milletvekilliği seçilme yeterliliğinin değiştirildiği bu maddede seçilme yaşı on sekize indirilmiş ve askerlikle ilişiklik alanı düzenlenmiştir.



Milletvekili seçilme yeterliliklerinin ele alındığı bu düzenlemede gençlerin siyasetin içerisinde yer alabilmesi amaçlanmıştır. Özellikle genç nüfusun oldukça yoğun olduğu Türkiye’de gençlerin yine gençler tarafından temsil edilmesi fikri yenilikçi olmakla birlikte bizce siyaseten gerçekçiliktir. Şüphesiz genç erkeklerin yükümlü kılındığı askerlik görevini askerlik çağı henüz gelmemiş birinden beklemek mantıksız olacaktır. Bunun içindir ki milletvekili adayı olabilmek için var olan askerliğini yapma şartı değiştirilmiş ve askerlikle ilişkisi olmamak şeklinde düzenlenmiştir. Askerlik görevini yaşı ya da isteği doğrultusunda ertelemiş olan milletvekillerine görev süreleri boyunca askerlik görevlerini erteleme hakkı da tanınmıştır.

#### **Madde 4 – Yasama Ve Yürütme Organlarının Seçim Süreci**

Anayasanın 77’nci maddesinde yapılan değişiklik kapsamında yasama ve yürütme organlarının seçimleri aynı gün yapılacaktır. Halk tarafından seçilecek olan cumhurbaşkanının en az salt çoğunluğu alması gerekmektedir. Birinci tur sonunda herhangi bir adayın salt çoğunluğu sağlayamaması durumunda seçim ikinci tura kalır ve ikinci turda en çok oy almış iki aday yarışır (Resmi Gazete, 2017).

1982 anayasasının ilk halinde meclis seçimleri 5 yılda Cumhurbaşkanlığı seçimleri ise 7 yılda bir yapılmak üzere düzenlenmiştir. 2007 anayasa değişiklikleri ile birlikte milletvekili seçimleri 4 yıla indirilmiş ve 2017 değişiklikleri ile birlikte yeniden 5 yıla çıkarılmıştır. Esasen milletvekilliği seçimleri ile Cumhurbaşkanı seçimlerinin beş yılda bir ve aynı gün yapılacak şekilde düzenlenmesinin sebebi; 2007 yılındaki değişiklikler sonucu parlamenter sistemden ayrılan ve Cumhurbaşkanının seçimi için de halkın önüne seçim sandıkları koyan yeni sistemin tamamlayıcısı olarak ifade edilebilecektir (Gönenç ve Kontacı, 2019: 67).

Cumhurbaşkanı seçimi ile TBMM seçimlerinin aynı gün içerisinde yapılmasının gerekçesi kuşkusuz ki Cumhurbaşkanı ile yasama organı olan TBMM arasında oluşabilecek karşıtlıkların önüne geçme çabasıdır. Cumhurbaşkanı ve yasama organı arasındaki siyasal karşıtlık sistemi kilitleyebilir ve Cumhurbaşkanını çalışamaz hale getirebilir. Bu sebeple yürütme ve yasama organlarının aynı gün seçime gitmesi, bu iki organın aynı eğilimlerde seçilmesine ve böylece istikrarlı bir yönetimin sağlanmasına hizmet edecektir (Coşkun, 2017: 10). Cumhurbaşkanının ve

TBMM'nin seçimlerinin aynı gün olması genel hatlarıyla istikrar sağlayıcı ve olumlu bir değişiklik olarak nitelendirilebilecektir.

Yasama ve yürütme organlarının seçimlerinin zamanlaması anlamında Meksika ve ABD örneklerini inceleyelim. ABD'de yürütme ve yasama organlarının seçimleri farklı zamanlarda gerçekleşmektedir. Farklı zamanlarda yapılan bu seçimler sonucu yürütme organı ile yasama organı arasında çıkabilecek bir siyasi çatışma sistemi işlemez hale getirir ve siyasi kriz baş gösterir. Meksika örneği incelendiğinde ise seçimler sonucu görevlerine başlayan yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiler *başkancı* sistem olarak adlandırılabilir başkanlık sistemi benzeri bir yapıyı beraberinde getirmiştir. Meksika'da başkanın kanun teklif etme yetkisi vardır ve 1917 Meksika anayasasının siyasal dizaynına göre yasama organı başkanın gönderdiği kanun tekliflerinin onay makamı gibi çalışmaktadır (Doğan, 2017: 25).

Amerikan başkanlık sisteminin kronik sorunlarından olan ve hükümeti çalışamaz hale getiren yasama ve yürütme organlarının siyasi çatışması ve sistemin adeta kilitlenmesinin önüne geçebilmek adına yapılan bu değişiklik; Cumhurbaşkanının bir siyasi partiye üye olması, değiştirilmeyen seçim sistemi ve siyasi partiler kanunu gereği milletvekilleri üzerinde var olan lider sultanı gibi faktörler göz önüne alındığında, yasama organının yürütme organı karşısında güçsüz kalmasını ve yürütme tarafından kontrol altında tutulmasına sebep olabilecek bir değişiklik olarak karşımıza çıkmaktadır.

#### **Madde 5 – TBMM'nin Yetkilerinin Düzenlenmesi**

Anayasanın 87'nci maddesinde yapılan değişiklik sonucu Meclisin yetkileri düzenlenmiştir. Yapılan değişiklikler öncesindeki meclis yetkilerinin geneli korunmuş ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine uyumlu hale getirilmiştir. Bu kapsamda meclisin yürütme organına kararname çıkarma yetkisi vermesi kaldırılmıştır. Yeni sistemde cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ve yürütmenin tek sahibi olması sebebiyle kararname yetkisi meclisin onayı gerekmeksizin yürütme organına ait hale gelmiştir(Resmi Gazete, 2017)..

TBMM'nin görev ve yetkileri bu madde kapsamında yeniden düzenlenmiş ve değiştirilmiştir. Buna göre parlamenter sistemler ile başkanlık sistemlerini birbirinden

ayıran temel hususun yürütmenin kim tarafından görev başına getirildiği ile ilgili olduğunu daha önce belirtmiştik. Parlamenter sistemlerde yürütmenin sorumsuz kanadı Cumhurbaşkanı iken yürütmenin sorumlu ve esas yetkili kanadı başbakan ve bakanlar kuruludur. Göreve başlamak için meclisin onayına ihtiyaç duyan bir hükümetin meclis denetimine tabi olması meclise karşı sorumlu olması oldukça doğal bir durumdur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte ise yürütme, doğrudan halk tarafından en fazla beş sene görevde kalmak üzere seçilmektedir. Doğrudan halk tarafından seçilen bir Cumhurbaşkanı tarafından atanan bakanlar kurulu üyelerinin elbette ki siyasal sorumlulukları yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanıdır. Parlamenter sistem gereği yasama organının güven oyu vermemesiyle birlikte düşecek olan hükümet Cumhurbaşkanlığı sisteminde olamayacağı için meclisin denetim yolları da daraltılmıştır. Buna göre 2017 değişiklikleri öncesinde var olan *soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensoru* şeklinde TBMM'nin yürütme üzerinde var olan denetim yetkisi 2017 değişiklikleri ile birlikte *meclis araştırması, genel görüşme ve yazılı soru* şeklinde gerçekleşecektir. Bir diğer önemli değişiklik olarak gördüğümüz Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname yetkisi verme gücü de hükümet sistemi değişikliği gereği TBMM'den alınmıştır.

#### **Madde 6 – TBMM'nin Denetim Yollarının Düzenlenmesi**

TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yollarını düzenleyen 98, 99 ve 100'ncü maddelerinde değişikliğe gidilmiştir. Parlamenter sistemler gereği var olan yasama organının yürütme organını denetleme ve düşürebilme yetkisi cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kısmen kendine yer bulmuştur. Buna göre; TBMM'nin denetim yolları yazılı soru, meclis araştırması, genel görüşme ve meclis soruşturması şeklinde yapılır. TBMM tarafından yapılan meclis araştırması belirli bir konuda bilgi almaktan ibarettir. Genel görüşme ise TBMM Genel Kurulu'nda devleti ve milleti ilgilendiren bir konunun görüşülmesidir. Bunlarla birlikte başkanlık sistemlerinde pek görülmeyen ve meclisin sahip olduğu soruşturma yetkisi cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlarla ilgili yapılacak soruşturmayı ifade eder. Cumhurbaşkanının atamış olduğu Bakanlar Kurulu üyelerine yönelik en fazla on beş gün içinde cevaplamak şartıyla milletvekillerinin yazılı soru sorma hakkı bulunmaktadır. Değişikliklerle birlikte TBMM'ye ait olan bu denetleme yetkilerinin usulleri Meclis İçtüzüğü'nde düzenlenmiştir. Yasama organının yürütme organını düşürebilmesini sağlayan gensoru

yetkisi kabul edilen yeni hükümet sisteminde sert kuvvetler ayrılığının uygulanması gereği kaldırılmıştır(Resmi Gazete, 2017).

Bir önceki maddede de ifade edildiği üzere parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçmiş olan hükümet sisteminde yasama organının yürütme organını görevden alabilmesi mümkün değildir. 2017 değişiklikleri öncesinde var olan *soru, meclis araştırması, meclis soruşturması, genel görüşme ve gensoru* gibi denetim yollarından *meclis soruşturması ve gensoru* yetkileri kaldırılmış *soru* ise yürütmeyi oluşturan cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlara yazılı olmak kaydıyla muhafaza edilmiştir.

### **Madde 7 - Cumhurbaşkanlığı Seçimi Ve Cumhurbaşkanının Niteliklerinin Düzenlenmesi**

1982 anayasasının 101'nci maddesinde yapılan değişikliklerle birlikte Cumhurbaşkanı seçimi ve nitelikleri yeniden düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı seçilme niteliklerinin ve seçiminin düzenlendiği değişiklik maddesinde; cumhurbaşkanının görev süresinin beş yıl olduğu, en fazla iki defa seçilebileceği, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olması gerektiği ve 40 yaşını dolduran her Türk vatandaşının cumhurbaşkanı olabileceği ifade edilmiştir(Resmi Gazete, 2017).

İlgili değişiklik Cumhurbaşkanının aday gösterilme şartlarını değiştirmiştir. Bu kapsamda Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve görev süresinin 5 yıl olarak belirlenmesi 2007 yılında yapılan anayasa değişiklikleri ile düzenlenmiştir. Bunun dışında yapılan değişikliklerde Cumhurbaşkanı seçilme yeterliliklerinin belirlenmesinde ve seçim süreci değişikliğe uğramamıştır. 2017 anayasa değişiklikleri ile değişen şey Cumhurbaşkanı aday çıkma koşullarıdır.

Anayasa değişiklikleri öncesinde bir Türk vatandaşının Cumhurbaşkanı aday çıkabilmesi için 2017 değişiklikleri öncesinde en az 20 milletvekilinin yazılı teklifi ya da son genel seçimlerde oyları toplamı yüzde 10 olan siyasi partilerin ortak aday belirlemesi mümkün hale getirilmiştir. 2017 değişiklikleri ile birlikte bir Türk vatandaşının doğrudan halk tarafından en az yüz bin imza toplamak kaydıyla Cumhurbaşkanı aday çıkabilecektir. Ayrıca daha önce var olan en az yüzde 10 oy toplamı oranına ulaşan partilerin ortak aday gösterebileceğine dair belirlenen oran

yüzde 5 oranına indirilmiştir. Bu kapsamda yapılan değişiklikler ile ilgili; bir vatandaşın Cumhurbaşkanı adayı olabilmesini daha kolay hale getirdiği ve böylece Cumhurbaşkanlığı yarışını çoğulcu hale getireceğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Genel oy usulüyle seçilecek olan cumhurbaşkanı, seçimlerde en az salt çoğunluğun desteğini almak zorundadır. Birinci tur seçimlerinde herhangi bir adayın salt çoğunluğa ulaşamaması halinde, ilk oylama gününden sonraki ikinci Pazar günü yeniden oylama yapılır. İkinci tur olarak adlandırılacak bu ikinci oylamada ilk turda en yüksek oy alan iki aday yarışır ve salt çoğunluğu elde eden aday cumhurbaşkanı seçilir. İlk turun tamamlandığı ve seçimlerin ikinci tura kaldığı hallerde, ikinci tura kalmış adayların herhangi birinin seçime katılamaması durumunda ilk tur oylamaya göre aday ikame edilir. Buna rağmen ikinci turda tek aday kalması durumunda seçimler referandum halini alır ve cumhurbaşkanı adayı yine geçerli oyların salt çoğunluğunun desteğini almak zorundadır.

Anayasanın 101'nci maddesinde yapılan değişikliklerden bizce önemli olanı Cumhurbaşkanının tarafsızlığı ilkesinin kaldırılmasıdır. 2017 değişiklikleri öncesinde Cumhurbaşkanının tarafsız olması ve bir siyasi parti ile ilişkisinin kesilmesi uygun görülmüşken bu durum 2017 değişiklikleri ile birlikte yürürlükten kaldırılmış ve Cumhurbaşkanının bir siyasi partinin üyesi olabilmesinin önünü açmıştır. Cumhurbaşkanının tarafsızlığı ilkesinin kaldırılması ABD başkanlık sistemine paralellik göstermektedir. Ayrıca 2007 değişiklikleri ile birlikte bir ya da birden fazla siyasi partinin desteğiyle ve seçim kampanyasıyla seçilmiş olan Cumhurbaşkanının seçildikten sonra partisinden ya da kendini destekleyen partilerle olan ilişkisinin kesilmesi demokratik ilkelere uygun değildir (Gül, 2017: 149). Bununla birlikte 2017 değişiklikleri öncesinde var olan parlamenter sistem içerisinde dahi tarafsız bir Cumhurbaşkanı isteği gerçekle bağdaşmayan bir hayalden ibaret olmuştur. Türkiye tarihi incelendiğinde parlamenter sistemin tarafsız bir Cumhurbaşkanı var edemediği bunun aksine Cumhuriyet tarihi boyunca Cumhurbaşkanlarının uyguladığı tarafgir yönetimlerine şahit olmuştur (Coşkun, 2017: 14-15).

Burada dikkat edilmesi gereken husus bizce Cumhurbaşkanının bir siyasi partinin genel başkanı olup olmadığı meselesidir. Gerek seçim sistemi gerekse de siyasi partiler kanunu çerçevesinde milletvekilleri üzerindeki genel merkez ve lider sultanı faktörlerinden daha önce bahsedilmiştir. Cumhurbaşkanının bir siyasi partinin

genel başkanı olması ve o siyasi partinin de mecliste çoğunluğu elinde bulundurması durumunda ortaya çıkabilecek durumda denge ve fren mekanizmasının nasıl uygulanacağı sorusunun sorulmasında fayda vardır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kuşkusuz yeni bir sistemdir ve yukarıda belirtilen Cumhurbaşkanının tarafsızlığı ilkesinin kaldırılmasının doğurabileceği sıkıntılar üzerine yorum yapılmıştır. Bu kapsamda seçim sisteminin ve siyasi partiler kanununun değiştirilmesine yönelik yeni bir düzenleme hazırlığı yapılmaktadır. Buna göre Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın talimatı ile Hayati Yazıcı başkanlığında kurulan komisyon 5 maddelik bir yeni seçim sistemi teklif etmeye hazırlanmaktadır. Komisyonun yaptığı çalışmalara göre dar bölge ve daraltılmış bölge seçim sistemine geçiş yönünde bir iradenin olduğu ortaya çıkmıştır (Yeni Asır, 2020).

### **Madde 8 – Cumhurbaşkanının Yetkilerinin Düzenlenmesi**

Anayasanın 104'ncü maddesinde değişiklik yapılmış ve Cumhurbaşkanının yetkileri bu maddede düzenlenmiştir. Parlamenter sistem ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi arasındaki en büyük farklılık şüphesiz ki cumhurbaşkanının yetkilerinin düzenlendiği ilgili maddede kendini hissettirmektedir. 2017 anayasa değişiklikleri öncesinde yürütmenin sorumsuz kanadı olan cumhurbaşkanı, yapılan değişikliklerle birlikte yürütme organının tek sahibi haline gelmiştir. Bununla birlikte daha önce başbakan ve Bakanlar Kurulu'na ait olan yetkiler de cumhurbaşkanlığının bünyesine katılmış ve yürütmenin çift başlılık hali ortadan kaldırılmıştır. Buna göre cumhurbaşkanı yetkilerinin başlıcaları şunlardır: Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk milletinin birliğini temsil eden cumhurbaşkanı, anayasanın uygulanması ve devlet faaliyetlerinin etkin çalışmasını temin etmekle sorumludur. İsteddiği takdirde TBMM'nin açılış konuşmasını yapabilir ve mesaj göndermek suretiyle ülkenin siyaseti ile ilgili mecliste gündem oluşturabilir. Parlamenter sistemlerle ortak olarak veto yetkisine sahip olan cumhurbaşkanı kanunları yayınlar ya da sorunlu gördüğü kanunları Anayasa Mahkemesi'ne iptal istemiyle gönderebilir. Yürütme organında kendine bağlı olan yardımcı ve bakanları tek başına atama yetkisine sahip olan cumhurbaşkanı bununla birlikte kamu politikalarının etkin ve verimli çalışabilmesi için üst kademe kamu yöneticilerini atamak ve görevlerine son vermekte de yetkilidir. Kendisine bağlı teşkilat yapısını cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenleyecek

olan cumhurbaşkanı kararname yetkisini kullanabilmek için herhangi bir makamın onayına ihtiyaç duymaz.

2017 değişiklikleri öncesinde de var olan yabancı devletlere temsilci gönderme ve yabancı devlet temsilcilerini kabul etme yetkisi yine cumhurbaşkanına aittir. Uluslararası antlaşmaları onaylar, yayımlar, güvenlik politikalarını belirler ve bu kapsamda gereken tedbirleri almakla sorumludur. Başkomutanlık makamını temsil eden cumhurbaşkanı gerektiğinde TSK'nın kullanılmasına karar verir. Af yetkisine sahip olan cumhurbaşkanı yasama organı tarafından yapılan anayasa değişikliklerini istediği takdirde halk oylamasına sunabilir.

Yürütme alanına yönelik olarak cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisi bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri; temel haklar, kişi hakları ve ödevleri, siyasi haklar ve ödevlerle ilgili alanlarda düzenlenemez. Ayrıca yasalar yoluyla düzenlenmesi gereken konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Bir kararname ile kanunun hükümleri birbirleriyle çatırsa kanun hükümleri uygulanır. Ayrıca cumhurbaşkanının düzenleyici işlem yetkisi kararnamelerle sınırlı değildir. Yasaların uygulanmasını sağlamak amacıyla ve yasalara aykırı olmayacak şekilde yönetmelik çıkarma yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanlığı makamı tarafından çıkarılan kararnameler ve yönetmelikler resmi gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler(Resmi Gazete, 2017).

Cumhurbaşkanının yetkilerine dair yapılan değişiklikler içinde en çok iki tanesi eleştirilmiş ve tartışılmıştır. Bunlar aynı zamanda birbirleri içinde yer alan; Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği atamalar ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleridir. Sert kuvvetler ayrılığına ve tek başlı bir yürütme organına sahip olan başkanlık sistemlerinde olduğu gibi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde de yürütme yasamaya karşı sorumlu halde değildir ve cumhurbaşkanı; cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanlar kurulu üyelerini ve üst düzey kamu yetkililerini tek başına atama yetkisine sahiptir.

Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği ifade edilen üst düzey kamu yetkilileri ifadesi muğlak kalmış ve sınırının belli olmaması sebebiyle bu düzenlemenin hangi kamu yetkililerini kapsadığı belirlenmemiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle tek başına atanabilecek olan kamu yetkililerinin atanması sürecinde

istendiği takdirde keyfi atamaların olabileceğini ileri sürmek yanlış olmayacaktır. Bununla birlikte devletin tüm kritik kurumlarına Cumhurbaşkanının tek başına atama yapabiliyor olması yürütmenin yasamaya karşı üstünlüğü anlamına gelmektedir (Coşkun, 2017: 17). Bununla birlikte Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçiliyor olması sebebiyle bizce halka karşı hesap verilebilirliğini sağlayabilmek ve yönetimi sürecinin gerçek sorumlusu olabilmesi adına yürütme içerisinde belirli bir otoriteye sahip olması makuldür. Bu bağlamda vaat ettiği kamu politikalarını uygulayabilmesi adına yürütme içerisinde personelini ve ihtiyaç duyduğu teşkilatı belirleme yetkilerine sahip olması gerekliliğinin demokratik hassasiyetler açısından herhangi bir mahzuru olmayacaktır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının sahip olduğu bu yetki esasen yürütmenin kendi içerisinde var olan bir yetkidir.

Kuşkusuz ki Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin sınırının iyi belirlenmesi gerekmektedir. Yürütme organının kendi içerisindeki düzenlemeler olarak var olması gereken kararname yetkileri, yasama organının alanına girebilecek işlemleri yapması durumunda kuvvetler ayrılığı ilkesinden söz etmek mümkün olmayacaktır. Yukarıda belirtilen değişiklik maddesinde de ifade edildiği üzere Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin sınırları belirlenmiştir. Buna göre Cumhurbaşkanına yardımcılarını, bakanlarını ve üst düzey kamu yöneticilerini atamak ve görevden almak; bakanlık teşkilatlarının kurulması ve teşkilat yapılarında değişiklik yapabilme; Milli Güvenlik Kurulu sekreterliği teşkilat ve görevlerinin belirlenmesi; Genelkurmay başkanını atama; kamu tüzel kişiliği kurma ve kaldırma ve Devlet Denetleme Kurulunu belirlemek üzere altı alan bırakılmıştır. Belirtilen altı alanın dışında Cumhurbaşkanının sahip olduğu kararname yetkileri yasama iznine veya denetimine tabidir (Alkan, 2018: 40-45).

## **Madde 9 – Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğunun Düzenlenmesi**

Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunu düzenleyen anayasanın 106'ncı maddesinde değişikliğe gidilmiştir. Değiştirilen bu maddeye göre; cumhurbaşkanının suç işlediği iddiası söz konusu olduğunda bunun soruşturulması yetkisi TBMM'ye aittir ve TBMM cumhurbaşkanı hakkında soruşturma sürecini, üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle başlatır. Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açılması meclis tarafından uygun görülürse; mecliste bulunan parti gruplarının güçleri oranında üye vererek oluşturacakları on beş kişilik bir komisyon soruşturma sürecini



yürütür. Oluşturulan bu komisyon, iki ay içerisinde soruşturma sonucunu meclis başkanlığına sunmakla yükümlüdür ancak verilen bu süre içerisinde soruşturmayı tamamlayamaması halinde ek olarak iki ay mühlet verilir. Verilen ek iki aylık zaman zarfı içerisinde komisyonun soruşturmayı tamamlaması gerekmektedir. Komisyonun raporu hazırlaması ve başkanlığa sunmasının ardından on gün içerisinde TBMM üyelerine dağıtılır ve dağıtımdan sonraki on gün içerisinde de Meclis Genel Kurulu'nda görüşülür. Cumhurbaşkanının TBMM tarafından yüce divana sevk edilebilmesi için, meclisin 2/3'ü oranında milletvekilinin Yüce Divana sevk kararı alması gerekmektedir. Yüce Divana gönderilen cumhurbaşkanının yargılama süreci doksan gün içerisinde tamamlanmalıdır. Şayet bu süre içerisinde Yüce Divan yargılama sürecini tamamlayamazsa ek olarak son bir defaya mahsus olmak üzere doksan gün ek süre verilir. Bu süreçte cumhurbaşkanının sahip olduğu meclisi fesih yetkisi; meclis tarafından cumhurbaşkanını soruşturma yetkisi verildiği takdirde yürürlükten kaldırılmış olur ve cumhurbaşkanı meclisi feshedemez. Yüce Divan cumhurbaşkanının aleyhine karar verirse; cumhurbaşkanının görevi bitmiş olur(Resmi Gazete, 2017).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi isteminin gerekçelerinden biri olan cumhurbaşkanının yetkili fakat sorumsuz olması durumu 2017 değişiklikleri ile düzenlenmiş ve başkanlık sisteminin gerekliliği olarak Cumhurbaşkanının hukuki ve cezai sorumluluğu olacak şekilde düzenlenmiştir. Bu kapsamda Cumhurbaşkanının görevi ile ilgili işlemlerin meclis tarafından incelenebilmesi ve cezai sorumluluğu gereği yargılanabilmesinin önü açılmıştır. Bu kapsamda TBMM'nin, Cumhurbaşkanının görevini suiistimal ettiğine yönelik bir kanaate varması durumunda nitelikli çoğunluk ile Cumhurbaşkanını yüce divana sevk edebilecektir. Cumhurbaşkanının sahip olduğu meclisi feshetme ve seçimleri yenileme yetkisi kendisi hakkında meclisin soruşturma açması kararı alması durumunda geçerli olmayacaktır (Akıncı, 2019a: 44).

2017 değişiklikleri ile birlikte Cumhurbaşkanı cezai ve hukuki sorumluluğa sahip hale gelmiştir. Siyasi sorumluluğu doğrudan halka karşı olan Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu sürecinin işetilmesi için zorlayıcı şartlar konulmuştur. Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açılabilmesi için 360 milletvekilinin onayı gerekmektedir. Başlayan soruşturma süreci siyasi partilerin koltuk sayıları oranında

üye verdiği komisyon tarafından yapılmasıyla devam etmektedir. Soruşturma sürecinin tamamlanmasının ardından Cumhurbaşkanının yüce divana sevk edilebilmesi ise en az 400 milletvekilinin onayı ile mümkün olmaktadır. Aynı zamanda bir siyasi parti üyesi ve muhtemelen de genel başkanı olan bir Cumhurbaşkanının tüm bu süreci yaşaması ihtimali oldukça düşük bir ihtimal olarak karşımıza çıkmaktadır (Doğan, 2017: 33)

### **Madde 10 – Cumhurbaşkanına Vekalet, Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlıkların Düzenlenmesi Ve Bunların Cezai Sorumlulukları**

Cumhurbaşkanı yardımcıları, cumhurbaşkanına vekalet ve bakanlarla ilgili düzenlemeler bulunan bu değişiklik maddesine göre; yürütmenin tek sahibi olan cumhurbaşkanı kendi teşkilat yapısı içerisinde istediği sayıda cumhurbaşkanı yardımcısı atayabilme yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde cumhurbaşkanlığı seçimleri kırk beş gün içerisinde yenilenir ve seçimlerin yenilenmesi sürecinde cumhurbaşkanlığı makamına cumhurbaşkanı yardımcısı vekalet eder. Cumhurbaşkanlığının boşalması, seçimlere bir yıldan az süre kaldığı zaman gerçekleştiği takdirde TBMM'nin de seçimleri yenilenir ve böylece yasama ve yürütme organları yenilenmiş olur. Genel seçimlere bir yıldan fazla zaman kalması durumunda ise yeni seçilen cumhurbaşkanı TBMM'nin seçim süresine kadar görevini sürdürür ve yeni seçimler her iki organın birlikte gireceği şekilde yapılır.

En az milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olması gereken cumhurbaşkanı yardımcısı, cumhurbaşkanı tarafından atanır ve TBMM'de and içer. Sert kuvvetler ayrılığı gereği bir yasama organı üyesi yürütme organı içerisinde yer alamayacağı gibi; yürütme organı üyesi de yasama organı içinde yer alamayacaktır. Cumhurbaşkanı kararnamesiyle göreve başlayan cumhurbaşkanı yardımcısı, cumhurbaşkanının geçici şekilde görevden ayrılması durumunda cumhurbaşkanına vekalet etmekle sorumludur.

Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğa sahip olduğu bir düzende şüphesiz ki cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların da bu sorumluluğa sahip olması şaşırılacak bir durum değildir. Siyasal anlamda sadece cumhurbaşkanına karşı sorumlu halde olan cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, görevleri ile ilgili suç işledikleri iddiasıyla TBMM tarafından soruşturma sürecine tabi tutulabilir. Üye tamsayısının salt

çoğunluğunun desteğiyle verilecek önerge sonucu soruşturma sürecinin başlaması istenebilir. Meclis Genel Kurulu, kendisine sunulan bu önergeyi en fazla otuz gün içerisinde görüşmek ve üye tamsayısının 3/5'inin desteğiyle soruşturma açılmasına karar verebilecektir.

Genel Kurul tarafından soruşturma açılmasına karar verilirse; soruşturma komisyonu üyelerinin belirlenme süreci cumhurbaşkanında olduğu gibi sürdürülecektir. Soruşturma komisyonunun hazırlamış olduğu raporu, meclis başkanlığına sunmasından itibaren ilgili rapor on gün içerisinde dağıtılır ve dağıtımından sonraki on gün içerisinde de Meclis Genel Kurulu'nda görüşülür. En az dört yüz milletvekilinin gizli oyuyla bir bakan ya da cumhurbaşkanı yardımcısı hakkında Yüce Divana sevk kararı alınabilir. Yüce Divan tarafından ilerletilecek olan yargılama süreci üç ay içerisinde tamamlanmalıdır. Verilen süre içerisinde yargılamanın tamamlanamaması halinde tek sefere mahsus doksan gün ek süre verilir ve süreç böylece tamamlanır. Yüce Divan yargılamasının sonunda ilgili bakan ya da cumhurbaşkanı yardımcısı ile ilgili olumsuz bir karar alınması halinde, ilgilinin görevi sona erer. Bununla birlikte cumhurbaşkanı dışındaki yürütme organı üyeleri kendi görevleri dışındaki suçlarla ilgili olarak yasama dokunulmazlığı hükümlerinden faydalanırlar. Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle oluşturulan bakanlıklar yine cumhurbaşkanı kararnamesiyle kaldırılabilir(Resmi Gazete, 2017).

Cumhurbaşkanı yapılan değişikliklerle birlikte isterse birden fazla yardımcı atayabilecektir. Cumhurbaşkanı yardımcılarının ve bakanların en az milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olması şartı aranan atamalar yasama organı içinden de yapılabilir. Cumhurbaşkanına vekalet ise cumhurbaşkanı yardımcısı tarafından yapılacaktır. Bu konuda seçilmiş bir Cumhurbaşkanına vekaleti yine bir seçilmiş sürdürmeliydi eleştirileri mevcuttur. Bu konuda ABD örneği üzerinden eleştiriler getirilmiştir. Oysa başkanlık makamının boşalması durumunda ABD'de kalan görev sürecine başkan yardımcısı vekalet ederken böyle bir durumun Türkiye'de yaşanması durumunda ise 45 gün içerisinde seçime gidilmesi düzenlenmiştir (Coşkun, 2017: 17).

Değişiklik maddesinde belirtilen Cumhurbaşkanı tarafından atanan cumhurbaşkanı yardımcılarının ve bakanların cezai sorumluluğu bağlamında görev suçu ve kişisel suçlar ayrımı yapmıştır. Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların görevleriyle ilgili işledikleri suçları yargılama makamı yüce divan iken, kişisel

suçlarıyla ilgili yargılanmaları sürecinde ise TBMM üyelerinin sahip oldukları yasama dokunulmazlığına sahiptirler ve bu süreç dokunulmazlıkların kaldırılması süreci şeklinde devam edecektir. Meclisin sahip olduğu soruşturma yetkisi ve meclis soruşturması süreci; Cumhurbaşkanı yardımcılarını veya bakanların görevleriyle alakalı işledikleri iddia edilen suçlarla ilgili olarak, anayasanın 5, 6 ve 7'nci maddeleri kapsamında meclisin salt çoğunluğunun vereceği önergeyle meclis soruşturması istemi başlar, en az 360 milletvekilinin gizli oyu sonucu soruşturma açılır ve 400 milletvekilinin gizli oyu ile ilgili Cumhurbaşkanı yardımcılarının ya da bakanların yüce divana sevk edilmesi ile sona erer.

Meclisin sahip olduğu bu soruşturma yetkisinde yapılan değişiklikler sonucu bir yürütme mensubunun yüce divana sevk edilmesinin; değişiklikler yapılmadan önceki yüce divana sevk sürecine göre oldukça zorlaştırıldığını söylemek mümkün olacaktır. 2017 değişiklikleri öncesinde meclis soruşturması istemi üye tam sayısının %10'unun talebi ile mümkün iken 2017 değişiklikleri sonrasında meclis soruşturması sürecine başlayabilmek için salt çoğunluk gerekmektedir. 2017 değişiklikleri öncesi yürütmenin sorumlu kanadı olan başbakan ve bakanlar kurulu üyelerinin yüce divana sevk edilmesi için gerekli olan çoğunluk salt çoğunluk iken, 2017 değişiklikleri sonrasında bu oran meclis üye tam sayısının 2/3'ü yani 400 milletvekili olarak belirlenmiştir. Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar, meclis soruşturması sonucunda görevlerinden alınabilecekleri gibi meclis soruşturmaları sonucunda ceza da alabilirler. Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların sadece cezai sorumluluktan ziyade siyaseten sahip oldukları sorumlulukların da denetim yolu olan meclis soruşturmaları için; mevcut olan diğer denetim yollarından daha etkili olduğu ve siyasi sonuçlar ortaya çıkarma kapasitesine sahip olduğu söylenebilecektir (Küçük, 2017: 161).

### **Madde 11 – Yasama Ve Yürütme Organlarının Seçimi**

Anayasanın 116'ncı maddesini düzenleyen bu değişiklik TBMM ve cumhurbaşkanlığı seçimlerine yer vermiştir. Buna göre ilgili değişiklik maddesinde cumhurbaşkanlığı seçimi ve TBMM seçimlerinin aynı günde yapılması düzenlenmiştir. Bununla birlikte cumhurbaşkanına ve TBMM'ye seçim yenileme yetkisi veren bu düzenleme, klasik başkanlık sistemlerinden bir ayrışma noktası olarak ifade edilebilecektir. Buna göre cumhurbaşkanı istediği takdirde seçimlerin

yenilenmesi kararını tek başına verebilecekken; buna karşın TBMM'nin seçim yenileme kararı verebilmesi için en az üç yüz altmış milletvekilinin onayı gerekmektedir. Normal şartlarda görev süresi iki dönemle kısıtlı olan cumhurbaşkanı; görev süresi bitmeden TBMM'nin seçimleri yenilemesine karar vermesi halinde üçüncü defa da aday olabilecektir. En fazla beş yıl süre ile seçilecek olan cumhurbaşkanı ve TBMM organlarının herhangi birinin seçim yenileme kararı vermesi halinde bu iki organ birlikte seçime gidecektir(Resmi Gazete, 2017).

Referandum öncesi propaganda döneminde Cumhurbaşkanının ve meclisin karşılıklı fesih yetkisi en fazla tartışılan konulardan olmuştur. Yapılan değişikliklere göre Cumhurbaşkanı istediği takdirde meclisi tek başına fesih yetkisine sahiptir. Fakat cumhurbaşkanı, meclisi feshetme yetkisini kullandığı takdirde kendisi de seçime girecektir. Yine değişiklikte de bahsedildiği üzere, TBMM'nin seçimleri yenileme kararı alması durumunda cumhurbaşkanı ve meclis birlikte seçime gideceklerdir. Bu kapsamda fesih yetkisiyle ilgili olarak yasama ve yürütme organlarının karşılıklılık ilkesine sahip olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Parlamente ve başkanlık sistemleri arasındaki en temel farklılığın erklerin birbirleri ile ilişkisi olduğunu daha önceki bölümlerde ifade etmiştik. Buna göre yumuşak kuvvetler ayrılığına dayalı olan parlamente sistemlerinde yasama ve yürütme organlarının birbirlerini feshetme yetkisi mevcutken; sert kuvvetler ayrılığına dayalı olan klasik Amerikan başkanlık sisteminde ise yasama ve yürütme organları birbirlerinin görevlerine son verememektedir. Cumhurbaşkanına ve meclise tanınmış olan bu yetkiyle birlikte Türkiye hükümet sistemi klasik başkanlık sistemlerinden ayrılmıştır.

Daha önce de işaret edildiği üzere klasik başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme organlarının birbirlerinin görevlerine son veremeyeceği açıktır (Gözler, 2016b: 27). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin karşılıklı fesih yetkisi hususunda çift başlı başkanlık sistemleri(başbakanlı başkanlık), başkancı-parlamente sistem(bakanlar kurulunun başkan karşısında zayıf halde olduğu) ve monist bir yürütme olmasına rağmen başkanın yine de fesih yetkisine sahip olduğu başkancı sistemlere benzer olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır (Tunç ve Ekinci, 2020: 84).

## **Madde 12 – Olağanüstü Hal Yönetimi ve OHAL Dönemi Kararnamlerinin Düzenlenmesi**

Anayasanın 119'ncu maddesinde var olan Olağanüstü hal uygulamaları yeni hükümet sistemine uyarlanmış ve bu şekilde düzenlenmiştir. Olağanüstü hal yönetimi dönemini düzenleyen bu değişiklikte birlikte cumhurbaşkanı, devletin ve milletin bölünmezliğinin tehlikeye düşmesi durumunda ülkenin tamamında ya da belirli bir bölgede yüz seksen günü geçmemek kaydıyla olağanüstü hal ilan etme yetkisine sahiptir. Olağanüstü hal ilan kararının verilmesi durumunda verilen bu karar aynı gün resmi gazetede yayımlanır ve TBMM'nin onayına aynı gün içerisinde sunulur. Olağanüstü hal ilanı durumunda TBMM acil şekilde toplantıya çağırılır ve olağanüstü hal kararı meclisin onayına sunulur. TBMM gerekli görürse olağanüstü hali uzatabilir, kısaltabilir ya da tamamen kaldırabilir. TBMM'nin olağanüstü hali uzatma yetkisi cumhurbaşkanı tarafından yüz yirmi günü geçmemek üzere talep edilmesi durumunda gerçekleşir. Savaş hallerinde ise TBMM tarafından verilecek dört aylık ek süre aranmaz. Olağanüstü halin ilan edilmesi sonrası kişi hak ve hürriyetlerinin sınırlandırılma şekilleri anayasanın 15. maddesindeki ilkeler doğrultusunda kanunla düzenlenir. Olağan dönem cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin sahip olduğu sınırlamalar olağanüstü cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde geçerli değildir. Kararnameler bu dönemde resmi gazetede yayımlanır ve TBMM'nin onayına sunulur. TBMM'nin toplanamaması durumu hasıl olursa cumhurbaşkanı tarafından çıkarılmış olan bu kararnameler en geç doksan gün içerisinde TBMM tarafından görüşülür ve karara bağlanır. TBMM tarafından karara bağlanmayan kararnameler kendiliğinden yürürlükten kalkar(Resmi Gazete, 2017).

En büyük önceliği varlığını sürdürmek olan devlet, kendi varlığının tehlikeye girmesi durumunda olağan dışı yönetimler haline gelebilmektedirler. Örneğin devletler; savaş hali, afetler, devletin ve halkın varlığını tehdit eden durumların ortaya çıkması durumunda olağanüstü yönetim tarzına başvurabilir. Bir ülkenin olağanüstü yönetim biçimlerinde yönetilmesi o ülkenin demokratik olmayacağı anlamına gelmemektedir. Bu noktada değerlendirilecek husus, olağanüstü dönemlerde de devletin hukuka aykırı işlemleri yapamamasıdır. Olağan dışı yönetimlerin kaynağı anayasa ise ve var olduğu süreç boyunca yasama, yürütme ve yargı güçleri tarafından

denetlenilebiliyorsa demokratik hassasiyetler anlamında bir problem ortaya çıkmayacaktır. Tüm bunların mevcut olduğu olağanüstü yönetim dönemlerinde yürütme organına geniş yetkiler verilir ve hatta bu yetkiler kapsamında yürütme organı kişisel hak ve hürriyetleri dahi kısıtlayabilmektedir. Olağanüstü dönemlerde yönetimin bu tip kısıtlamalara gitmesi başlı başına hukuksuzluk anlamına gelmemekle birlikte, neredeyse tüm yönetim biçimlerinde varlık alanı bulmuşlardır (Boztepe, 2018: 10).

Tarihi boyunca darbeler, terör eylemleri, askeri hareketler, sokak olayları gibi birçok badire atlatmış olan Türkiye’de de olağanüstü hal yönetimlerine yönelik düzenlemeler 1982 anayasasında varlık alanı bulmuş ve 2017 değişiklikleri ile yeniden düzenlenmiştir. 2017 değişiklikleri öncesinde bakanlar kuruluna ait olan OHAL yetkisi; 2017 değişiklikleri ile birlikte doğrudan Cumhurbaşkanına geçmiş ve Cumhurbaşkanı OHAL sürecinin tek aktörü haline gelmiştir. Cumhurbaşkanının OHAL sürecinde çıkaracağı tüm kararnamele meclisin onayına tabi haldedir. Meclis OHAL dönemi süresini uzatma, kısaltma ve tamamen kaldırma hususlarında tam yetkilidir (Akıncı, 2019a: 44). Cumhurbaşkanı tarafından çıkartılan olağanüstü hal kararnamele resmi gazetede yayımlandığı gün TBMM’nin onayına sunulur ve en geç üç ay içerisinde TBMM’de görüşülür. Kararnamele yayımlanması ardından bahsedilen sürecin yaşanmaması durumunda kararnamele kendiliğinden yürürlükten kaldırılır (Turan, 2018: 59).

Olağanüstü dönem kararnamelelerinin hukuksal denetimi konusunda herhangi bir düzenleme yapılmamakla birlikte; 2017 değişiklikleri öncesinde bu hususta anayasa mahkemesinin iki zıt içtihatı bulunmaktadır. 1982 anayasası OHAL kanun hükmünde kararnamelelerinin hukuka uygunluk denetimi dışında olacağını düzenlemiştir. Fakat bu durum 1991 yılında anayasa mahkemesinin içtihatı ile OHAL kanun hükmünde kararnamelelerinin anayasaya uygunluk denetiminin önü açılmıştır. 2016 yılına gelindiğinde ise 668 ve 669 sayılı OHAL kararnamelelerine karşı iptal istemiyle dava açılmış, anayasa mahkemesi yeni bir içtihat yoluna gitmiş ve bu denetimlerin önü tekrar kapatılmıştır. OHAL kararnamelelerinin anayasal denetimi hususunda 2017 anayasa değişikliklerinden bu yana henüz bir düzenleme yapılmış değildir (Özlu, 2018: 616). 2016 yılında anayasa mahkemesinin yapmış olduğu yeni içtihat ile birlikte; 1982 anayasasının, anayasa mahkemesine OHAL kanun hükmünde

kararnamelerinin denetimi hususunda bir yetki ihdas etmediği belirtilmiştir. Anayasa mahkemesinin bu konuda verebileceği yeni bir itihadada değin OHAL kanun hükmünde kararnamelerinin anayasal denetimi mümkün gözükmemektedir (Boztepe, 2018: 393).

### **Madde 13 – Askeri Mahkemelerin Kaldırılması**

Anayasanın 142’nci maddesinin değiştirdiği bu düzenlemeye göre disiplin mahkemeleri dışında asker mahkemeler kurulamaz. Ancak savaş halinde, asker kişilerin görevleriyle ilgili olarak işledikleri suçlara ait davalara bakmakla görevli asker mahkemeler kurulabilir(Resmi Gazete, 2017).

Türkiye’de askeri vesayetin en çarpıcı örneklerinden biri olan askeri yargı kurumları olan Askeri Yargıtay 1961 anayasası ile, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ise 1971 muhtırası ve değişiklikleri ile birlikte kurulmuştur. 1982 anayasası, mevcut askeri yargı kurumlarını daha özerk ve geniş yetkilere sahip hale getirmiş; onlara anayasal statü kazandırmış ve hatta adli yargı organlarına paralel bir hale getirerek sivilleri dahi içine alacak yetkilerle donatmıştır. Gelişmiş demokrasilerde bağımsız bir askeri yargı yapılanmasından söz etmek neredeyse mümkün değildir. Bununla birlikte Dünya üzerinde 1971 değişiklikleri ile oluşturulmuş Askeri Yüksek İdare Mahkemesi tarzında bir yargı makam bulunmamaktadır. Askeri darbeler sonucu oluşturulan 1961 ve 1982 anayasaları şüphesiz yargı organı içerisinde askerlere ait olan özerk bir yapılanma oluşturmayı başarmışlardır. 2017 değişiklikleri ile birlikte yargı içerisindeki bu çift başlı yapı ortadan kaldırılmış ve yargı organı askeri vesayet karşısında demokratik bir alana çekilmiştir (Uzun, 2018: 427).

### **Madde 14 – Hakimler Ve Savcılar Yüksek Kurulu’nun Yapısının Değiştirilmesi Hakkında Düzenleme**

Yapılan değişikliklerle birlikte Hakimler Ve Savcılar Yüksek Kurulunun isminden Yüksek ibaresi kaldırılmış ve kurumun yeni adı Hakimler Ve Savcılar Kurulu olarak değiştirilmiştir. Yapılan değişikliklerle HSYK’nın sadece ismi değil aynı zamanda ye sayısı ve ye seçim süreçleri de değiştirilmiştir(Resmi Gazete, 2017).



Kişi hak ve hürriyetlerinin güvence altına alınması çabalarının sonucunda oluşan süreçte ortaya çıkan hukuk devleti kavramının en büyük gereksinimlerinden biri bağımsız yargıdır. Bağımsız bir yargının ortaya çıkabilmesi ise hakimlerin bağımsızlığı ve hakimlik teminatı gibi statülerin güvence altına alınması ile mümkün olabilecektir. Yargı organlarının ister devlete karşı isterse de diğer aktörlere karşı bağımsız kalabilmeleri adına süreç içerisinde Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu gibi kurumlar ortaya çıkarılmıştır. Türkiye’de hakimlik teminatı ve yargı bağımsızlığının mümkün olabilmesi için, hakimlerin Adalet Bakanlığı hiyerarşisi içinden çıkarılması amacıyla; hakimlerin ve savcılarının özlük haklarını güvence altına alabilmek adına Hakimler Ve Savcılar Yüksek Kurulu oluşturulmuştur (Keser ve Niyazioğlu, 2011: 122). Hakimlerin ve savcılarının özlük haklarını korumak amacıyla karar mercii konumunda olan Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu 2017 değişiklikleri ile yeniden düzenlenmiş ve Hakimler ve Savcılar Kurulu halini almıştır.

1982 anayasasının ilk halinde Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu yedisi asıl beşi yedek olmak üzere on iki üyeden oluşmaktaydı. Adalet bakanının ve Adalet Bakanlığı müsteşarının doğal üyesi olduğu kurulun geriye kalan beş üyesini ise Cumhurbaşkanı Yargıtay ve Danıştayın önerdiği isimler arasından atamaktaydı. 2010 anayasa değişiklikleri ile Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunda üyelik sayısı yirmi ikiye çıkarılmış ve seçim yöntemleri çeşitlendirilmişti. Buna göre yirmi iki üye; adalet bakanı ve müsteşarı, Cumhurbaşkanı tarafından seçilecek dört üye, Danıştay tarafından seçilecek iki üye, Yargıtay tarafından seçilecek üç üye, Türkiye Adalet Akademisi tarafından bir üye son olarak da hakim ve savcılarının kendi aralarından seçeceği on üyeden oluşmaktaydı. 2017 anayasa değişiklikleri ile birlikte üye sayısı on üçe indirilmiş olan Hakimler ve Savcılar Kurumunun üyelik seçimleri Cumhurbaşkanı ile TBMM arasında gerçekleştirilecektir.

Adalet bakanının Hakimler ve Savcılar Kurulunun başkanı olacağı, Adalet Bakanlığı müsteşarının da doğal üyesi olacağı kurulda; Cumhurbaşkanı dört üye atayacak ve böylece on üç üyeli kurulun altı üyesini doğrudan ya da dolaylı Cumhurbaşkanı olarak atamış olacaktır. Geriye kalan üyeleri meclis 2/3 olan nitelikli çoğunluğun kabulü ile atayacaktır. Hakimler ve Savcılar Kurulu üyelerini seçmek için aranan 2/3’lük çoğunluk oranı yakalanamazsa seçimler ikinci tura kalır bu turda 3/5’lik nitelikli çoğunluk aranır. İkinci turda da aranan nitelikli çoğunluğa

ulaşılamaması halinde ise en çok oyu alan iki aday arasında kura çekilir ve seçilecek üye kura sonucu belirlenir. Cumhurbaşkanının bir siyasi partinin Genel Başkanı olma ihtimali ve o partinin TBMM içerisinde çoğunluğu oluşturması ihtimali düşünüldüğünde; Hakimler ve Savcılar Kurulu üyelerinin tamamının Cumhurbaşkanı tarafından atanabileceği ihtimali kuvvetler ayrılığı ilkesinin sıkıntıya girmesi anlamına gelebilecektir (Coşkun, 2017: 25).

Özellikle 15 Temmuz hain darbe girişiminin ardından Fetullahçı Terör Örgütü yapılanmaları, Hakimler ve Savcılar Kurulunda yapılan seçimleri sabote etmeye ve örgüt elemanlarını kurula sokmayı amaçlayan bir propaganda dönemi yaşatmışlardır. 2010 değişiklikleri sonrasında kurul üyeliği seçimleri dönemlerinde hakim ve savcıların siyasi partiler ve siyasi çevreler etrafında kümelenildiği ve seçimlere bu şekilde girdikleri gözden kaçırılmamalıdır. Bu durum yargı mensupları arasında kamplaşmaları beraberinde getirmiştir. 2017 anayasa değişikliklerinin yargı organında kamplaşmaları engellemeye yönelik olumlu bir değişiklik olduğunu söylemekle birlikte, Hakimler ve Savcılar Kurulu üyelerinin atama usullerinde yürütme organının atama yetkilerinin güçlü olduğu söylenebilir.

### **Madde 15 – Bütçe Ve Kesin Hesap Hükümlerinin Değiştirilmesi**

2017 değişiklikleri öncesinde 161 ile 164'ncü maddeler arasında düzenlenmiş olan bütçe ve kesin hesap ile alakalı hükümlerin bazıları tamamen kaldırılmış ve kaldırılmayıp değişikliğe uğrayanlar ise tek madde halinde düzenlenmiştir. Yapılan anayasa değişiklikleri ile birlikte Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa eklenmesi gereken Bütçe Tahmin Raporunun eklenme şartı kaldırılmıştır. Bununla birlikte sistemin kilitlenmemesi adına anayasada Cumhurbaşkanına geçici bütçe yetkisi tanınmıştır. Geçici bütçe yetkisi ile birlikte TBMM'de bütçe kanununun onaylanmaması halinde, bütçe kanunu meclis tarafından onaylanıncaya kadar bir evvelki senenin bütçesi yeniden değerlendirilerek uygulanabilecektir (Akbey, 2020: 14).

2017 değişiklikleri sonrasında Bakanlar Kurulunun yapısının ve yetkilerinin değiştirilmesi sonucunda bütçe teklif etme yetkisi doğrudan Cumhurbaşkanına ait hale gelmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye sunulan bütçe kanun teklifi öncelikle TBMM bünyesi içerisindeki “bütçe komisyonunda” görüşülmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kabulünden önce üye sayısı 40 olan ve 25 üyesinin iktidar partisi mensubu olduğu komisyonda; 2017 değişiklikleri sonrasında iktidar partisi kavramı ortadan kalktığı için parti grupları, kendi üye sayısının üye tamsayısına oranları kadar komisyona üye gönderebileceklerdir (Güner vd., 2019: 347). Cumhurbaşkanının sahip olduğu kanun teklifi yetkisi sadece merkezi yönetim bütçe kanunu ve kesin hesap kanunudur. Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından ortak çalışma sonucu hazırlanan bütçe kanun teklifi, yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı tarafından mali yılbaşından 75 gün önce meclise gönderilir ve görüşmelere başlanır. Bu aşamadan sonraki işlemler 2017 değişiklikleri öncesindeki parlamenter sistemde olduğu gibi sürdürülür (Akbeý, 2020: 14).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kabulünün ardından TBMM'nin bütçeyi kabul etmemesi durumunda Cumhurbaşkanına geçici bütçe yetkisi vermesi; yasama organının yürütme organı karşısındaki en önemli fren mekanizmalarından birinin anlamını yitirmesi anlamına gelebileceği gibi (Coşkun, 2017: 26), bu durumu yürütme görevini yürüten Cumhurbaşkanının “maliye politikası hakkı” olarak açıklamak da mümkün olacaktır (Akbeý, 2020: 5).

## **4.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütme Ve Yasama İlişkisi Hakkında Genel Değerlendirme**

2017 anayasa değişiklikleri sonrasında yürürlüğe giren cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama ve yürütme organlarının birbirleri ile olan ilişkisini anlayabilmek için anayasal tasarımı incelemek gerekmektedir. Buna göre yasama görevi anayasanın 7'nci maddesine göre TBMM'ye aitken, yürütme görevi Cumhurbaşkanıya aittir. Aynı gün yapılan seçimler sonucu göreve gelen yasama ve yürütme organlarının dışında yargı gücü bağımsız ve tarafsız mahkemeler eliyle kullanılacaktır. Yasa çıkarma yetkisi yasama organı olan TBMM'nin elindeyken, Cumhurbaşkanının meclis tarafından kabul edilen bir yasa teklifini veto yetkisi bulunmaktadır. Cumhurbaşkanının bir yasayı veto etmesi halinde TBMM tekrar yasayı görüşür ve salt çoğunlukla yeniden kabul etmesi durumunda da Cumhurbaşkanı tarafından onaylanır. Cumhurbaşkanı kabul edilen bir yasanın anayasaya uygun olmadığı kanaatine varırsa, kabul edilen yasanın anayasaya uygunluğunu denetlemek üzere Anayasa Mahkemesine yasanın iptali davası açabilmektedir. Bu süreç sonunda

nihai karar yargı organına aittir. Kuvvetler ayrılığına prensibine dayalı olan anayasaya göre ülkenin hükümet sistemi başkanlık sistemidir.

Kuvvetler ayrılığına dayalı bir hükümet sistemi olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi; yasama ve yürütme organlarını hem organik hem de işlevsel olarak birbirinden ayırmıştır. Buna göre yürütme organı olarak Cumhurbaşkanının ve yasama organı olan TBMM'nin yaptıkları işler ve işlevleri farklıdır. TBMM kanun yapıp yasama yetkisini kullanırken, Cumhurbaşkanı TBMM'nin kabul ettiği bu yasaların uygulayıcısı olarak hükümet edecektir. İşlevsel olarak ayrılık olarak adlandırılabilir bu yönetim biçiminde yasama ve yürütme organları birbirlerinin alanlarına müdahil olamazlar. Organik olarak ayrılmaları ise yasama ve yürütme organlarının birbirlerinden farklı şekillerde göreve gelmesi ve görevlerini birbirlerine karşı bağımsız yerine getirmeleri olarak ifade edilebilir. Bu noktada Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin organik bakımdan yasama ve yürütme organlarını birbirlerinden ayırdığını söylemek mümkündür fakat bu organik ayrım klasik başkanlık sistemlerinden bazı farklılıklara sahiptir (Aydoğdu, 2019: 86).

2017 değişiklikleri sonrasında yasama ve yürütme organlarının daha net şekilde ayrıldığını iddia etmek mümkündür. Buna göre yürütme görevi Cumhurbaşkanına ihdas edilmiş haldeyken, yasama yetkisi ve görevi de sadece TBMM'ye ait hale gelmiştir. 2017 değişiklikleri öncesinde var olan parlamenter hükümet sistemi gereğince kanun tasarıları yürütme organı içerisinde olan Bakanlar Kurulu tarafından meclise sunulabiliyorken bu yetki; Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kabul edilmesinin ardından sadece TBMM'ye ait hale gelmiştir. 2017 öncesinde TBMM tarafından kabul edilen kanunların çoğunluğunun Bakanlar Kurulu tarafından meclise kanun tasarıları olduğu ve bu durumun yasama organını ikinci plana attığını söylemek yanlış olmayacaktır (Demirbağ, 2019: 41). Sert kuvvet ayrılığına dayalı olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde kanun yapma tekeli meclise aittir ve bu durumun milletvekillerinin önemini arttırdığını söylemek mümkündür.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin; çoğunlukla Amerikan Başkanlık sisteminden esinlenerek oluşturulduğunu ifade etmekle birlikte bu sistemden ayrılan yönlerinin olduğu su götürmez bir gerçektir. Bununla ilgili olarak Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin başka bir hükümet sisteminin kopyası olmadığı ve kendine özgü

düzenlemeler barındırdığı ifade edilmiş; kabul edilen sistemin Türkiye'ye özgü bir sistem olduğu Cumhurbaşkanı tarafından ifade edilmiştir (Güler, 2018: 311). Klasik başkanlık sistemlerinde devletin üç temel organı olan yasama, yürütme ve yargı erkleri birbirlerinden sert şekilde ayrılmıştır. Buna göre yasama organının yürütme organını, yürütme organının da yasama organını fesih yetkisi yoktur. Bu durum Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde geçerli olmamakla birlikte; Cumhurbaşkanının ya da TBMM'nin seçimlerin yenilenmesi(fesih) kararı alabileceği belirtilmiştir. Buna göre Cumhurbaşkanı seçimlerin yenilenmesi kararını tek başına verebilecekken, TBMM'nin seçim yenileme kararı alabilmesi için 360 milletvekilinin desteği gerekmektedir. Cumhurbaşkanının ya da TBMM'nin seçimleri yenileme kararı alması durumunda her iki organda seçime gidecektir. Klasik anlamda başkanlık sistemlerinden sapma olarak adlandırılabilir bu düzenleme, yeni bir kavram olan Türk Tipi Başkanlık Sistemi olarak kamuoyunda adlandırılmıştır. Bununla birlikte değişen siyasi konjonktüre göre tek başına seçim kararı alabilecek olan Cumhurbaşkanı; bu anlamda TBMM ve muhalefet üstünde bir baskı oluşturabilecektir (Bektaş, 2019: 208). İfade etmek gerekir ki anayasada görev süresi iki dönemle kısıtlı olan Cumhurbaşkanının bu yöntemi seçmesi ve dolayısıyla kendi görev süresini kısıtlaması siyasi anlamda makul değildir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini klasik başkanlık sisteminden ayıran bir diğer husus ise meclisin denetim yetkisinin oldukça geniş oluşudur. Amerikan başkanlık sisteminde görülmeyen yazılı soru ve genel görüşme yetkileri parlamenter sistemden kalmış ve varlıklarını sürdürmüştür. Gensoru ve güvenoyu uygulamaların kaldırılmış olmasına rağmen meclisin yapabileceği meclis araştırması sürecinin TBMM İçtüzüğünde düzenlenmesi ve bu sürece yürütme organı üyelerinin dahil olamaması; parlamenter sistemin aksine etkili bir denetim mekanizması yaratmıştır (Alkan, 2018: 48-49). Yasama denetimine tabi olmayan Cumhurbaşkanı yetkilerinin de olduğu yeni hükümet sisteminde, meclisin yürütme karşısında en etkili fren mekanizmalarından olan bütçe kabul/ret etme yetkisi işlevsizleştirilmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından sunulan bütçe teklifinin meclis tarafından onaylanmaması durumunda Cumhurbaşkanı bir önceki senenin bütçesini yeniden değerlemek suretiyle kullanabilmektedir. Yapılan bu değişiklikle birlikte yasama organının bütçeyi onaylamaması sonucu tüm sistemin kilitlenmesi ihtimali ortadan kaldırılmış olmakla birlikte; yasama organının yürütme organı karşısında en kuvvetli denge unsurlarından

biri olan bütçe onay yetkisini kaybetmesi denge-fren mekanizmalarının işletilmesi bakımından tehlike arz etmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kabul edilmesinin ardından Cumhurbaşkanlığı makamı yürütme içerisinde tek etkili ve sorumlu makam haline getirilmiştir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının yetkilerinin genişlemesini getiren bu hükümet sisteminde, Cumhurbaşkanına kendi başına yapabileceği düzenleme alanları verilmiştir. 2017 değişikliklerinden önce de var olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yetkisi genişletilmiş ve yürütmenin düzenleyici işlem yetkisi olarak karşımıza çıkmıştır (Küçük ve Doğan, 2019: 9). Cumhurbaşkanının sahip olduğu en önemli düzenleme yetkilerinden olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri; 2017 değişikliklerinden önce de var olmakla birlikte değişiklikler sonrasında çok daha etkili hale gelmiştir. 2017 anayasa değişiklikleri öncesinde Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği bünyesindeki işlemlerin yapılabilmesine yönelik Cumhurbaşkanına özerk düzenleme alanı getiren kararname yetkisi; 2017 değişiklikleri sonrasında Cumhurbaşkanlığına bağlı tüm idari teşkilatlanmayla ilgili düzenleme yetkisi olarak karşımıza çıkmakla birlikte, toplumsal yaşamı ilgilendiren alanlarda da düzenleme yetkisi haline gelmiştir (Söyler, 2018: 48).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesinde Bakanlar Kuruluna yasama organı tarafından verilen yetki kanunu çerçevesinde kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmekteydi. Parlamenter sistemden başkanlık sistemine dönüşümün gereği olarak, yürütme organının yasama organına karşı sorumluluğun olmaması ve meşruiyetini doğrudan halktan alması sebebiyle Cumhurbaşkanına verilen bu yetkileri; Cumhurbaşkanını yeni sistemin en önemli ögesi haline getirmiştir. Yapılan bu değişikliklerle birlikte Cumhurbaşkanlığına bağlı olan tüm idari mekanizmaların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yönetilmesinin önü açılmış ve böylece Cumhurbaşkanı çok geniş atama yetkilerine sahip hale gelmiştir. Cumhurbaşkanı, kararname yetkisi ile birlikte kendisine bağlı bakanlık ve idari teşkilatları oluşturma yetkisine tek başına sahip hale gelmiştir (Doğan, 2020: 970-974). Kaynağını doğrudan anayasadan alan ve asli bir düzenleme yetkisi olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanunla çatışmaz. Bir kararnamenin kanunla çatışması durumunda kanun hükümleri uygulanır. Aynı zamanda anayasal denetime tabi olan Cumhurbaşkanlığı

kararnamelerinin daha önce de belirtildiği üzere sadece altı alanda düzenleme yetkisi tanınmıştır (Söyler, 2018: 49).

Yasama ve yürütme organlarının birbirleri karşısındaki pozisyonlarını anayasal olarak incelemek bizce bu iki organın arasındaki ilişkiyi açıklamakta yeterli olmayacaktır. Cumhurbaşkanının bir siyasi partinin üyesi olabilmesi ve muhtemelen üyesi olduğu siyasi partinin genel başkanı olması; yürütme organının yasama organı üzerinde tahakküm kurabilmesi ihtimalini beraberinde getirmiştir. Siyasi partiler kanununun ve seçim sisteminin Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine uyumlu hale getirilmemesi, milletvekillerinin genel merkez kontrolü altında tutulmasına ve böylece yürütme karşısında çaresiz hale gelmesine sebebiyet verebilecek bir faktördür. Bir siyasi partinin genel başkanının Cumhurbaşkanı olduğu düşünöldüğünde; siyasi partiler içerisinde var olan disiplinli yapı, milletvekillerinin genel merkezleri tarafından aday gösterilmesi ve seçim sisteminde var olan eksiklikler sebebiyle milletvekillerinin Cumhurbaşkanı karşısında bağımsız politika belirlemesi neredeyse imkansız hale gelmektedir. Bu sorunun çözümü noktasında 2020 yılı içerisinde çalışmalar başlatılmış ve yeni bir seçim sistemi hazırlığına girişilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kuşkusuz yeni bir sistemdir ve yukarıda belirtilen Cumhurbaşkanının tarafsızlığı ilkesinin kaldırılmasının doğurabileceği sıkıntılar üzerine yorum yapılmıştır. Bu kapsamda seçim sisteminin ve siyasi partiler kanununun değiştirilmesine yönelik yeni bir düzenleme hazırlığı yapılmaktadır. Buna göre Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın talimatı ile Hayati Yazıcı başkanlığında kurulan komisyon 5 maddelik bir yeni seçim sistemi teklif etmeye hazırlanmaktadır. Komisyonun yaptığı çalışmalara göre dar bölge ve daraltılmış bölge seçim sistemine geçiş yönünde bir iradenin oluştuğu ortaya çıkmıştır (Yeni Asır, 2020). Denge-fren mekanizmalarının sistemin ana unsuru olduğu başkanlık sistemlerinde, yasama ve yürütme organlarının anayasal olarak ayrılması bizce yeterli değildir; sert şekilde anayasal olarak birbirinden ayrılan yasama ve yürütme organlarının siyasal olarak da bu ayrımı yaşamaları gerekmektedir.

### **4.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütme Ve Yargı Organlarının İlişkisi Hakkında Genel Değerlendirme**

Kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemleri içerisinde yargı organı, tamamen bağımsız olarak kabul edilen kendine has bir konumdadır. Bu anlamda kuvvetler ayrılığı ilkesini anlamlı yapan şeyin yargı organının bağımsız olması olduğunu ifade etmek gerekmektedir. Yasama ve yürütme organlarının birbirleriyle olan ilişkisi üzerine inşa edilen hükümet sistemlerinde, kuvvetler ayrılığı ilkesinin hakim olabilmesi için ise yargı organının; yasama ve yürütme organlarının üzerinde bağımsız ve tarafsız şekilde hukuka uygunluk denetiminin yapabiliyor olması gerekmektedir. Bizce yargı organlarının bağımsızlığı ve tarafsızlığının sağlanabilmesi için bir siyasal düzende sosyo-kültürel ve sosyo-politik birikimlerin oluşmuş olması gerekmektedir. Bu kapsamda anayasal olarak belirtilmiş üst yargı kurullarının varlığı, kuvvetler ayrılığı ilkesinin hakim olabilmesi adına önemlidir.

2017 anayasa değişiklikleri öncesinde, 1982 anayasasında bulunan ve yargı yetkisinin mahkemeler tarafından bağımsız şekilde kullanılacağını ifade eden dokuzuncu maddeye tarafsızlık ilkesi de eklenmiştir. Her ne kadar anayasanın diğer bölümlerinde dolaylı olarak yargı bağımsızlığı ve hakimlerin teminatı gibi konular güvence altına alınmış olsalar da, bu eksikliğin giderilmesi olumlu karşılanabilecektir. Bununla birlikte yapılan değişikliklerden bir diğeri de yargı organını tek başlı ve sivil hale getirmeyi amaçlayan Askeri Yargıtay ile Askeri Yüksek İdare Mahkemelerinin kaldırılmasıdır. Türk siyasal hayatında askeri vesayet en çarpıcı örneklerinden olan bu mahkemelerin kaldırılması gerek sivilleşme gerekse de yargı organının demokratik düzenlerde olduğu gibi tek bir yapı halinde teşekkül edebilmesi anlamında olumlu ve değerlidir.

2017 anayasa değişikliklerinde anayasa mahkemesi ile ilgili doğrudan düzenleme yoktur. Doğrudan düzenleme yapılmamış olan anayasa mahkemesinin üye sayısı; askeri mahkemelerin kaldırılması sonucunda on yediden on beşe düşmüştür. On beş üyeli olan anayasa mahkemesinin üç üyesi TBMM tarafından atanırken kalan on iki üyesi ise Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. TBMM tarafından atanacak olan üç üyenin ikisi Sayıştay içinden, diğeri ise baro başkanları tarafından gösterilecek serbest avukatlar içinden atanır. Sayıştay içinden atanacak iki üye; sayıştay tarafından



koltuk başına önerilen üç aday içinden mecliste yapılan seçim sonucunda atanır. Yine barolar içerisinde yapılacak olan üye seçimi için baro başkanları tarafından üç kişi önerilmektedir. TBMM tarafından seçilecek olan bu üç üye ise üç aşamalı bir seçim sistemine tabidir. Seçimlerin ilk turunda 400 milletvekili çoğunluğu gerekmektedir. İlk tur sonuçlarında anayasa üyelerinin seçilememesi durumunda ise ikinci turda salt çoğunluk olan 301 milletvekilinin bir üyeyi seçmesi gerekmektedir. İkinci turda da salt çoğunluğa ulaşamaması durumunda ise en fazla oy alan iki aday arasında son tur seçim gerçekleştirilir ve TBMM tarafından anayasa mahkemesi üyeleri atanmış olur(Resmi Gazete, 2011).

Cumhurbaşkanını ise anayasa mahkemesi üyelerini; Yargıtay içerisinde üç üye, Danıştay içerisinde iki üye, Yüksek Öğrenim Kurumları tarafından önerilecek olan ikisi hukuk ve diğeri siyasal bilgiler ya da iktisat fakültelerinden olmak üzere üç üye ve son olarak da kalan dört üyeyi ise üst kademe kamu yöneticileri, birinci sınıf hakim ve savcılar, en az beş sene anayasa mahkemesi raportörlüğü yapmış kişiler arasından seçecektir. Cumhurbaşkanı tarafından anayasa mahkemesine atanabilecek olan üst kademe kamu yöneticileri ve birinci derece hakim ve savcılar için 20 sene çalışmış olmak şartı vardır (Resmi Gazete, 2011). Anayasa mahkemesi üyelerinin on ikisini atama yetkisine sahip olan Cumhurbaşkanı; atadığı üyelerin sekiz tanesini yüksek yargı organları ve yüksek öğretim kurulunun önereceği kişiler arasından atıyor olması yürütme gücünün sınırlı atama yetkisine sahip olduğu anlamına gelmektedir. Bununla birlikte Cumhurbaşkanının kimsenin önerisine ihtiyaç duymadan tek başına atayabileceği dört üyenin var olması tek başına kuvvetler ayrılığı ilkesini tehlikeye düşürmüyor olsa da; on beş üyesi olan anayasa mahkemesinin on iki üyesini atayabiliyor olması anayasa mahkemesinin tarafsızlık ilkesini yerine getiremeyeceği endişesini beraberinde getirmiştir (Yazıcı, 2019: 30).

Yürütmenin tek başına yapabileceği idari düzenlemelerden olan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin de yargısal denetim altına alındığı Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminde; yüksek askeri şura tarafından gerçekleştirilecek olan terfi veya kadrosuzluk gerekçesiyle emekliye ayırma kararları ile Hakimler ve Savcılar Kurulu tarafından meslekten çıkarma cezalarının yargısal denetiminin önüne geçilmiştir (Alkan, 2018: 101).

Yargı organının bağımsızlığını ve tarafsızlığını sağlamak amacıyla var olan üst yargı kurullarından Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun ismi ve üye sayısı değişikliğe uğramıştır. Buna göre yeni ismi Hakimler ve Savcılar Kurulu olan yapının üye sayısı yirmi ikiden on üçe indirilmiş ve hakimlerin özlük haklarının bu kurul tarafından takip edileceği ifade edilmiştir. On üç üyesi bulunan kurula Adalet Bakanının başkanlık etmesinin yanında bakan yardımcısı da kurulun doğal üyesi olacak ve bunların dışında Cumhurbaşkanı tarafından dört üye daha atanacaktır. Doğrudan ya da dolaylı olarak Cumhurbaşkanı tarafından atanan altı üyenin dışında kalan yedi üye TBMM tarafından atanacaktır. TBMM tarafından atanan üyeler için ilk turda üçte ikilik bir çoğunluk aranırken bu çoğunluğun sağlanamaması durumunda ise beşte üçlük bir çoğunluk aranacaktır. Seçimlerin ikinci turunda da aranan çoğunluğa ulaşılabilmesi durumunda ise en çok oy alan iki aday arasından ad çekme şeklinde kura yöntemi uygulanacak ve böylece TBMM tarafından üyeler atanacaktır.

Cumhurbaşkanının bir siyasi partinin üyesi ve genel başkanı olabildiği bir siyasal dizayn içerisinde, aynı zamanda yürütmenin başı sıfatıyla sahip olduğu atama yetkilerinin sınırının daraltılması gerekliliği bizce geçerli bir düşüncedir. HSK örneğinden ilerlenecek olursa; HSK üyelerinin altı tanesinin doğrudan, kalan yedi tanesini de genel başkanı olduğu partinin desteği sayesinde dolaylı olarak atayabilecek bir yürütme makamının varlığı; yürütme ve yasama organlarını denetleyebilme gücüne sahip olması gereken yargı organının tarafsızlığını tehlikeye düşürebilecektir. Bu kapsamda bizce; bundan sonraki süreçte Anayasa Mahkemesi, Danıştay, Yargıtay ve HSK yapıları yeniden düzenlenmeli ve yürütmenin atama yetkileri sınırlandırılmalıdır.

#### **4.4. Yürürlüğe Girmesinin Ardından 2021 Yılına Kadar Yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri**

Gerek 2017 Anayasa değişiklik maddeleri bölümünde yer alan Cumhurbaşkanının yetkilerinin belirlenmesi, gerekse de yasama-yürütme ilişkileri bölümünde ele alındığı gibi Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin sınırları 6 ana alanda teşekkül etmektedir. Buna göre Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler Cumhurbaşkanının; yardımcılarını, bakanları ve üst düzey kamu yöneticilerini atamak ve görevden almak;

bakanlık teşkilatlarının kurulması ve teşkilat yapıları içerisinde değişiklik yapabilme; Milli Güvenlik Kurulu sekreterliği teşkilat ve görevlerinin belirlenmesi; Genelkurmay Başkanını atama; kamu tüzel kişiliği kurma ve kaldırma ve Devlet Denetleme Kurulunu belirlemek üzere sadece altı alan bırakılmıştır. Bu altı alan dışında Cumhurbaşkanının sahip olduğu kararname yetkisi yasama izni ve denetimine tabidir. Bununla birlikte belirtilen altı alan içerisinde Cumhurbaşkanının yapacağı işlemlerin kanunlara aykırı olmaması gerekmektedir. Kararnamelerin kanuna aykırı olması durumunda kanun hükmü uygulanır ve kararname etkisiz hale gelir.

Bu bölümde Nisan 2021 tarihine kadar çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin hangi alana yönelik çıkarıldığı sunulacaktır. 2017 anayasa değişiklikleri ile birlikte, Cumhurbaşkanının yürütmenin tek sahibi haline gelmesi ve Bakanlar Kuruluna ait tüm yetkilerin Cumhurbaşkanlığı makamına geçmesi sebebiyle kararname ve karar çıkarma yetkisi yürütme organının düzenleyici işlem yapma aracı haline gelmiştir. Nisan 2021 ayına kadar toplam 73 adet Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yayınlanmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kabulünün ardından yürürlüğe giren yeni sistemin ilk kararnamesi “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” adıyla 539 madde halinde yayımlanmıştır. Bu kararnamede Cumhurbaşkanlığı teşkilatı oluşturulmuş ve bu yeni teşkilat yapısı yeni sistemin mührü konumunda olmuştur.

2 kararname: “Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” adıyla 52 madde halinde, kamu kurum ve kuruluşlarına ait kadro ve pozisyonların ihdası, iptali ve kullanılmasına dair esas ve usulleri düzenlemek amacıyla yayımlanmıştır.

3 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi: “Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” adıyla 15 madde ve 3 geçici madde halinde, üst kademe kamu yöneticileri ile ilgili usûl ve esaslar ile kamu kurum ve kuruluşlarında atama usûl ve esaslarını belirlemek amacıyla çıkartılmıştır.

4 numaralı kararname: “Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”

adıylı 56 bölüm 802 madde halinde, 56 farklı kurum ve kuruluşun yapısını düzenlemiştir.

5 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi: “Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” adıylı 8 bölüm ve 28 madde halinde Devlet Denetleme Kurulunun yapısı, teşkilatı ve yetkilerini düzenlemek amacıyla yayımlanmıştır.

6 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi: “Mill Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” adıylı 32 madde halinde, Cumhurbaşkanına bağlı Mill Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilat, görev, yetki, çalışma usul ve esaslarını düzenlemek amacıyla yayımlanmıştır.

7 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi: “Savunma Sanayii Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” adıylı 14 madde halinde Savunma Sanayii Başkanlığı kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemek amacıyla yayımlanmıştır.

8 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi: “Yüksek Askeri Őranın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” adıylı 11 madde halinde, Yüksek Askeri Őra’nın yapısını düzenlemek amacıyla yayımlanmıştır.

9 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Milletlerarası Andlaşmaların Onaylanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” adıylı 10 madde halinde düzenlenmiştir.

10 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi: “Resmi Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” adıylı 11 madde halinde, Türkiye Cumhuriyeti Resm Gazete’sinin içeriği ile yayımlanmasına ilişkin usul ve esasları belirlemek amacıyla yayımlanmıştır.

11 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Devlet Arşivleri Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” adıylı 30 madde halinde, Devlet Arşivleri Başkanlığının kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin usul ve esasları düzenlemek amacıyla yayımlanmıştır.

12 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi: “Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” adıyla 21 madde halinde, merkezi İstanbul’da bulunan genel bütçeli Milli Saraylar İdaresi Başkanlığının kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin usul ve esasları düzenlemek amacıyla yayımlanmıştır.

13 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi: “Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” adı altında 29 madde halinde, Cumhurbaşkanlığına bağlı genel bütçeli Strateji ve Bütçe Başkanlığının kurulmasına, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin usul ve esasları düzenlemek amacıyla yayımlanmıştır.

14 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi: “İletişim Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” adıyla 28 madde halinde, Cumhurbaşkanlığına bağlı genel bütçeli İletişim Başkanlığının kurulmasına, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin usul ve esasları düzenlemek amacıyla yayımlanmıştır.

15 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi: “Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” adıyla 6 madde halinde, Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığının isminin; Aile, Çalışma Ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı olarak değiştirilmesi ve mevzuatta buna yönelik atıfların yapılması amacıyla yayımlanmıştır.

16 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “ Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılması” amacıyla 3 madde halinde yayımlanmıştır.

17 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi: “Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 7 madde halinde, İçişleri Bakanlığına belirli kadroların ihdas edilmesi amacıyla yayımlanmıştır. Bu kapsamda ilgili kararname ile birlikte İçişleri Bakanlığına Merkez ve Taşra örgütlerinde görevlendirmek üzere 92 adet kadro ihdas edilmiştir.

18 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “ Savunma Sanayii Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” 3 madde halinde 7 numaralı kararnameyi

değiştirilmiş, Savunma Sanayi İcra Komitesi üyelerinin değiştirilmesi amacıyla yayımlanmıştır. Kararname kapsamında “Savunma Sanayii İcra Komitesi Cumhurbaşkanının başkanlığında, Cumhurbaşkanının görevlendireceği Cumhurbaşkanı yardımcısı, Hazine ve Maliye Bakanı, İçişleri Bakanı, Milli Savunma Bakanı, Sanayi ve Teknoloji Bakanı, Genelkurmay Başkanı ve Savunma Sanayii Başkanından oluşur” ibaresinden Sanayi Ve Teknoloji Bakanı çıkartılmış ve böylece komite üye sayısı 5’ e düşmüştür.

19 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Yeni Kurulan Bazı İdarelerin Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa Ekli Cetvellere Eklenmesine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 3 madde halinde, Devlet Arşivleri Başkanlığı, İletişim Başkanlığı, Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı ve Strateji Ve Bütçe Başkanlıklarının cetvellere eklenmesi amacıyla yayımlanmıştır.

20 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Diyanet İşleri Başkanlığına Kadro İhdas Edilmesine İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 3 madde halinde, Diyanet İşleri Başkanlığına 8489 kadro ihdas edilmesi amacıyla yayımlanmıştır.

21 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 4 madde halinde, 13 sayılı kararnamede yer alan Strateji Ve Bütçe Başkanlığına ait kadrolarda değişiklik ve yeni kadroların ihdas edilmesi amacıyla yayımlanmıştır. Kararname kapsamında Strateji Ve Bütçe Başkanlığına toplam 32 kadro ihdas edilmiştir.

22 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Kadro İhdas Edilmesine İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 3 madde halinde, İçişleri Bakanlığına 10.000 bekçi ve 36 diğer eleman şeklinde kadro ihdas edilmesi amacıyla yayımlanmıştır.

23 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Türkiye Uzay Ajansı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 13 madde ve 2 geçici hüküm şeklinde, Türkiye Uzay Ajansının kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin usul ve esasları düzenlemek amacıyla yayımlanmıştır.

24 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 4 madde şeklinde, Bakanların ve Cumhurbaşkanı Yardımcılarının emeklilik haklarını düzenlemek amacıyla yayımlanmıştır. Bu kapsamda görevde olan Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanların görevleri sırasında emeklilik maaşlarını alabilmeleri düzenlenmiştir.

25 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Sözleşmeli ve İş Mevzuatına Tabi Personele İlişkin Bazı Düzenlemeler ile Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” adıyla 4 madde halinde yayımlanmıştır.

26 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 3 madde halinde, geçici maddenin eklenmesi amacıyla yayımlanmıştır.

27 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 108 madde halinde; Adalet Bakanlığı, Aile, Çalışma Ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Çevre Ve Şehircilik Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Enerji Ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Gençlik Ve Spor Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Kültür Ve Turizm Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Sanayi Ve Teknoloji Bakanlığı, Tarım Ve Orman Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Ulaştırma Ve Altyapı Bakanlıklarına toplam 309 adet kadro ihdas edilmiştir. İhdas edilen bu kadrolar içerisinde birçok farklı üst düzey kamu pozisyonu yer almaktadır.

28 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 5 madde halinde yayımlanmıştır.

29 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 10 madde halinde yayımlanmıştır.

30 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 48 madde ve 1 geçici madde halinde yayımlanmıştır.

31 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” adıyla 4 madde halinde, Adalet Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Avrupa Birliği Başkanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı, Devlet Arşivleri Başkanlığı, Türk İşbirliği Ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı, Yurtdışı Türkler Ve Akrabalar Topluluğu Başkanlığı, Sivas Cumhuriyet Üniversitesi gibi kurum ve kuruluşlara toplamda 770 adet kadro ihdas etmek amacıyla çıkarılmıştır.

32 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” adıyla 19 madde halinde, 28 adet üst düzey kamu personeli ataması yapılması amacıyla yayımlanmıştır.

33 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “İletişim Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 5 madde halinde İletişim Başkanlığının, Anadolu Ajansı üzerindeki yetkileri ve kamu kurumlarının kurumsal iletişim standartları üzerindeki belirleyici rolünü düzenlemek amacıyla yayımlanmıştır.

34 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Türkiye Adalet Akademisi Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” adıyla beş bölüm 19 madde ve 1 geçici madde halinde, Türkiye Adalet Akademisinin kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla yayımlanmıştır.

35 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 5 madde halinde, yerli yazarları ve eserleri teşvik etmek



amacıyla verilen nakdi destek miktarında yapılacak değişikliği düzenlemek amacıyla yayımlanmıştır.

36 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 3 madde halinde, Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu’nun ödemelerini düzenlemek amacıyla yayımlanmıştır.

37 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 11 madde halinde, Enerji Ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ve Dışişleri Bakanlığı’na toplamda 14 üst düzey kamu görevlisi atanması amacıyla yayımlanmıştır.

38 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Kapadokya Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle ve 12 madde halinde, Kapadokya Alan Başkanlığının kurulması ile görev ve yetkilerini düzenlemek amacıyla yayımlanmıştır.

39 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatları Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Üst Kademe Kamu Yöneticiler ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle ve 16 madde halinde yayımlanmıştır.

40 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Bazı Yüksek Öğretim Kurumlarına Kadro İhdas Edilmesine İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle ve 3 madde halinde, üniversiteler akademik kadro ihdas etmek amacıyla yayımlanmıştır.

41 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle ve 4 madde halinde, bazı kamu kurum ve kuruluşlarının temizlik ile koruma ve güvenlik işlerini yürütmek için gerekli sürekli işçi alımlarının kararnameler aracılığıyla olacağını düzenlemek amacıyla yayımlanmıştır.

42 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Kadro İhdas Edilmesine İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle ve 3 madde halinde, Enerji Ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile Tarım Ve Orman Bakanlığına toplamda 23 adet kadro ihdas etmek amacıyla yayımlanmıştır.

43 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle ve 23 madde halinde, Hazine Ve Maliye Bakanlığına yerel ve taşra örgütlerinde atanmak üzere toplam 169 kamu personeli kadrosunun ihdas edilmesi amacıyla yayımlanmıştır.

44 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 3 madde halinde yayımlanmıştır.

45 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 8 madde halinde, Hazine Ve Maliye Bakanlığına toplamda 110 kamu personeli kadrosunun ihdas edilmesi amacıyla yayımlanmıştır.

46 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 9 madde halinde yayımlanmıştır.

47 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Sigortacılık ve Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 6 bölüm ve 22 madde halinde, sigortacılık ve özel emeklilik sektörlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesine dair görevleri yönetmek üzere Sigortacılık ve Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun kurulması, teşkilatı, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin usul ve esasları düzenlemek amacıyla yayımlanmıştır.

48 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 6 bölüm ve 15 madde halinde, Cumhurbaşkanlığı Teşkilat Yapısı içerisinde bulunan Ofislerin düzenlenmesi amacıyla çıkarılmıştır.

49 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Coğrafi Bilgi Sistemleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 5 bölüm ve 21 madde halinde yayımlanmıştır.

50 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 8 madde halinde, Avrupa Birliği Başkanlığı kurumunun düzenlenmesi amacıyla yayımlanmıştır.

51 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” adıyla 7 madde halinde yayımlanmıştır.

52 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Türkiye Uzay Ajansı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” adıyla 8 madde halinde, ilgili kurumun kadrolarının özlük haklarının düzenlenmesi ve 123 kamu personeli kadrosunun ihdas edilmesi amacıyla yayımlanmıştır.

53 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 8 madde halinde, Personel Genel Müdürlüğünün yapısının değiştirilmesi ve ilgili kuruma 23 adet kamu personeli ihdas edilmesi amacıyla yayımlanmıştır.

54 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 7 madde halinde bazı değişiklikler yapmak amacıyla yayımlanmıştır.

55 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 7 madde halinde, Dışişleri Bakanlığına 1 genel müdür ve Sağlık Bakanlığına 2 genel müdür yardımcısı ihdas edilmesi amacıyla yayımlanmıştır.

56 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 14 madde halinde, Emniyet Genel Müdürlüğü, Ulaştırma Ve Altyapı Bakanlığı ve Enerji Ve Tabii Kaynaklar Bakanlığına toplam 39 adet kadronun ihdas edilmesi amacıyla yayımlanmıştır.

57 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 21 madde halinde, bazı kamu kurum ve kuruluşlarının yapısının değiştirilmesi amacıyla yayımlanmıştır.

58 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılması Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 47 madde halinde, Maden Ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü ile Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığının yapısı düzenlenmiş ve ilgili kurumlara 238 kamu personeli kadrosunun ihdas edilmesi amacıyla yayımlanmıştır.

59 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 25 madde halinde, Cumhurbaşkanlığı Teşkilat yapısı içerisinde bulunan bazı kurumların düzenlenmesi ve toplam 63 kamu personeli kadrosunun ihdas edilmesi amacıyla yayımlanmıştır.

60 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 23 madde halinde yayımlanmıştır.

61 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 3 madde halinde, 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 490’ncı maddesinin dördüncü fırcasına bir madde eklenmiştir.

62 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Meclisi Üyeliği Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 3 madde şeklinde, meclis üyesi olan akademisyenlerin kadrolarının birleştirilmesi düzenlenmiştir.

63 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Suç Mağdurlarının Desteklenmesine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 4 bölüm ve 20 madde halinde yayımlanmıştır. Kararname kapsamında Adalet Bakanlığına 1088 kamu personeli ihdas edilmiştir.

64 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 9 madde halinde yayımlanmıştır. Kararname kapsamında çeşitli kamu kurum ve kuruluşları düzenlenmiş ve Aile, Çalışma Ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına 9 kamu personeli kadrosu ihdas edilmiştir.

65 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Bazı Yükseköğretim Kurumlarına Kadro İhdas Edilmesine İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 3 madde halinde, üniversitelere 830 kadro ihdas edilmiştir.

66 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “İletişim Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 17 madde halinde,

67 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 17 madde halinde, teşkilat yapısı içerisinde yer alan bazı kuruluşların yapısında değişiklikler yapmak amacıyla yayımlanmıştır.

68 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Sanayileşme İcra Komitesi Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 9 madde halinde, kalkınma plan ve programlarında yer alan politika ve hedefler doğrultusunda, yerli üretimin ve teknolojik kabiliyetlerin kamu alımları dahil farklı yollarla geliştirilmesini sağlamak,

üreticilerin üretim, yatırım ve finansman süreçlerini kolaylaştırmak ve rekabetçiliği arttırmak amacıyla karar almak üzere, kısa adı SAİK olan Sanayileşme İcra Komitesinin kurulması ile görev ve yetkilerine ilişkin usul ve esasları belirlemek amacıyla yayımlanmıştır.

69 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılması Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 6 madde halinde yayımlanmıştır.

70 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 27 madde halinde yayımlanmıştır.

71 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Savunma Sanayii Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” adıyla 3 madde halinde, Savunma Sanayi İcra Komitesi üyeliğine Sanayi Ve Teknoloji Bakanının yeniden eklenmesi amacıyla yayımlanmıştır.

72 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” adıyla 5 madde halinde, Meteoroloji bölge müdürlüklerinin kurulması ve kurulan bölge müdürlüklerine kadro ihdas etmek amacıyla yayımlanmıştır.

73 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: “Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Kurulması ile Kamu Personel İşlemlerinin Yürütülmesine İlişkin Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ismiyle 54 madde halinde yayımlanmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin yürürlüğe girdiği tarihten Nisan 2021 tarihine kadar 73 adet Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, toplamda 2405 madde halinde yayımlanmıştır, Bu bölümün ardından Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri çerçevesinde

oluşturulan Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı incelenecek ve hangi hassasiyetler sonucu mevcut teşkilat yapısının oluşturulduğu anlaşılmaya çalışılacaktır.

#### **4.5. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatlanması**

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin 16 Nisan 2017 tarihinde kabul edilmesinin ardından 24 Haziran 2018 tarihine kadar bir geçiş süreci yaşanmıştır. 24 Haziran seçimlerinde Recep Tayyip ERDOĞAN'ın Cumhurbaşkanı seçilmesinin ardından Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine uygun bir teşkilatlanma yapısı ortaya çıkarılmıştır. 2017 anayasa değişiklikleri ile birlikte Cumhurbaşkanına yürütme organı içerisinde yer alan tüm bürokratik düzeni yeniden düzenleyebileceği Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yetkisi verilmiştir. 24 Haziran seçimlerinin ardından tam anlamıyla yürürlüğe giren hükümet sistemine uygun şekilde verimli, anlaşılabilir ve sonuç odaklı bir teşkilat yapısı oluşturulmak amacıyla düzenlemeler çıkarılmıştır.

24 Haziran seçimlerinin ertesinde Temmuz ayında TBMM'de yemin ederek görevine başlayan Cumhurbaşkanı Erdoğan; eski parlamenter sistemin hantal yapısının verimli kamu hizmetleri üretmenin önündeki en büyük engellerden biri olduğunu ifade etmiş ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin getireceği yeni kamu yönetimi sistemiyle hizmetlerin etkin, verimli, dijital dönüşüme ayak uyduran ve pratik olacağını ifade etmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle birlikte daha profesyonel, sade ve krizlere hızlı cevap verebilecek bir teşkilat düzeni amaçlanmış ve bu amaca yönelik düzenlemelere gidilmiştir (Saylam, 2019: 22). Parlamenter sistemlerde olduğu gibi yürütme organının yasama organına bağımlı olduğu bir hükümet sistemi olmayan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yürütme organı; yetkisini yapılan değişiklikler gereğince tek başına kullanabilecektir. Tek başına kullandığı yürütme yetkisinin meşruiyetini halktan alan bir Cumhurbaşkanı'nın vaat ettiği kamu politikalarını hayata geçirebilmek adına değişikliğe götürebileceği kamu yönetimi sistemi, 24 Haziran seçimlerinin ardından bekletilmeden büyük oranda değişikliğe uğratılmıştır (Sobacı vd., 2018: 3).

Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısının yeniden şekillendirilmesi süreci, 2017 anayasa değişikliklerinin ardından yaşanan geçiş sürecinde başlamış, 703 numaralı kanun hükmünde kararnameler ile devam etmiş ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle nihai alını almıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kabul

edilmesinin ardından başlayan bu süreç halen daha devam etmekte ve teşkilat yapısında Cumhurbaşkanlığı kararnameleri aracılığıyla değişiklikler yaşanmaya devam etmektedir. 2017 yılında halk oylamasına götürülen 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla birlikte yürütme organı yasama organından tam manasıyla ayrılmış, bakanların ve cumhurbaşkanı yardımcılarının atamasının Cumhurbaşkanı tarafından tek başına yapılacağı ifade edilmiştir. Ayrıca yapılan değişiklikle birlikte Cumhurbaşkanına yürütme organının yapısını belirleyebileceği kararname yetkisi verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminin kabulünün ve ardından yapılan seçimlerin sonuçlanmasıyla birlikte kararnameler aracılığıyla Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı düzenlenmeye başlanmıştır. 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile birlikte merkez teşkilatı oluşturulmuş ve bakanlıkların sayısı 26'dan 16'ya düşürülmüştür. Ayrıca yapılan değişikliklerle birlikte politika kurulları, ofisler ve bağlı kurumlar yeniden düzenlenmiştir (Turan, 2018: 60).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine uygun şekilde bir kamu yönetimi yaratmak amacıyla çıkarılan 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi gereğince; Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği kaldırılmış ve teşkilat yapısı içerisindeki unsurlar ya revizyona uğramış ya da yeni bir yapı ortaya çıkarılmıştır. Buna göre:

Tablo 4.1. Cumhurbaşkanlığı Teşkilat Şeması

Cumhurbaşkanı Yardımcıları	
	<ul style="list-style-type: none"><li>- Adalet Bakanlığı</li><li>- İçişleri Bakanlığı</li><li>- Milli Savunma Bakanlığı</li><li>- Milli Eğitim Bakanlığı</li><li>- Sağlık Bakanlığı</li><li>- Enerji Ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı</li></ul>



Bakanlıklar	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Çevre Ve Şehircilik Bakanlığı</li> <li>- Kültür Ve Turizm Bakanlığı</li> <li>- Gençlik Ve Spor Bakanlığı</li> <li>- Hazine Ve Maliye Bakanlığı</li> <li>- Ulaştırma Ve Altyapı Bakanlığı</li> <li>- Dışişleri Bakanlığı</li> <li>- Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı</li> <li>- Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı</li> <li>- Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı</li> <li>- Tarım Ve Orman Bakanlığı</li> <li>- Ticaret Bakanlığı</li> </ul>
Cumhurbaşkanlığı Makamı	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Özel Kalem Müdürlüğü</li> <li>- Başdanışman ve Danışman</li> <li>- Özel Temsilci</li> <li>- Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu</li> </ul>
İdari İşler Başkanlığı	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Başkan</li> <li>- Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü</li> <li>- Personel ve Mevzuat Genel Müdürlüğü</li> <li>- Güvenlik İşleri Müdürlüğü</li> <li>- Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları</li> </ul>

<p>Politika Kurulları</p>	<p>Kurulu</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu</li> <li>- Ekonomi Politikaları Kurulu</li> <li>- Güvenlik Ve Dış Politikalar Kurulu</li> <li>- Hukuk Politikaları Kurulu</li> <li>- Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu</li> <li>- Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu</li> <li>- Sosyal Politikalar Kurulu</li> <li>- Yerel Yönetim Politikaları Kurulu</li> </ul>
<p>Ofisler</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dijital Dönüşüm Ofisi</li> <li>- Finans Ofisi</li> <li>- İnsan Kaynakları Ofisi</li> <li>- Yatırım Ofisi</li> </ul>
<p>Bağlı Kurum Ve Başkanlıklar</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Devlet Arşivleri Başkanlığı</li> <li>- Devlet Denetleme Kurulu</li> <li>- Diyanet İşleri Başkanlığı</li> <li>- İletişim Başkanlığı</li> <li>- Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği</li> <li>- Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı</li> <li>- Milli Saraylar Dairesi Başkanlığı</li> <li>- Savunma Sanayi Başkanlığı</li> <li>- Strateji ve Bütçe Başkanlığı</li> <li>- Türkiye Varlık Fonu</li> <li>- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu</li> </ul>

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur, 2021

#### **4.5.1. Cumhurbaşkanı Yardımcısı/Yardımcıları**

Anayasanın 106'ncı maddesinde ve 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde düzenlenen Cumhurbaşkanı Yardımcısı, Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Doğrudan Cumhurbaşkanına karşı sorumlu halde olan Cumhurbaşkanı Yardımcısı; milletvekili seçilme yeterliliğine sahip kişiler arasından atanmaktadır. Birden fazla sayıda da yardımcı atama yetkisine sahip olan Cumhurbaşkanı, kendisine vekalet edecek olan bu makamı isterse görevden alabilecektir (Yıldız, 2018: 517). Sert kuvvetler ayrılığı gereği bir milletvekilinin Cumhurbaşkanı Yardımcısı olarak atanması durumunda atanan kişinin TBMM üyeliği sona ermektedir. Göreve geliş yöntemi atama şeklinde olan Cumhurbaşkanı Yardımcısının, Cumhurbaşkanına vekalet ederken Cumhurbaşkanına ait tüm yetkileri kullanıyor olması demokratik meşruiyet bakımından oldukça tartışılmaktadır (Mutlu, 2019: 124-125).

Siyasi sorumluluğa sahip olan Cumhurbaşkanı yardımcıları ile ilgili TBMM tarafından görevleriyle alakalı işledikleri suçlardan dolayı soruşturma açılacaktır. Görevleriyle alakalı işledikleri iddia edilen suçların TBMM tarafından yüce divana gönderilmesinin ve Cumhurbaşkanı Yardımcısının mahkum edilmesinin ardından görevi sona erecek olan Cumhurbaşkanı Yardımcısının görevleriyle ilgili olmayan suçlarıyla alakalı olarak; TBMM üyelerinin de faydalandığı yasama dokunulmazlığı hükümlerinden faydalanır. Cumhurbaşkanına vekalet edecek olan Cumhurbaşkanı Yardımcılarına da özel kalem müdürlükleri oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanı Yardımcısına ait olan Özel Kalem Müdürlüklerinde yer alan personel Cumhurbaşkanlığı kadro cetvelinde yer almaktadır (Tunç, 2019: 146-147).

#### **4.5.2. Bakanlıklar**

Yumuşak kuvvetler ayrılığına dayalı parlamenter sistemden sert kuvvetler ayrılığına dayalı başkanlık sistemine geçiş yapmış olan Türkiye'de, bakanlıkların siyasi ve idari yapısı değiştirilmiştir. Öncelikle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kabul edilmesinin ardından bakanların siyasi sorumluluğu sadece Cumhurbaşkanına karşı hale gelmiştir. Parlamenter sistem döneminde yasama organının güvenoyuna muhtaç olan Bakanlar Kurulu, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte Cumhurbaşkanına karşı sorumlu hale gelmiş ve kamu politikalarının hayata geçirilmesi anlamında teknokrat hale gelmişlerdir.

Yeni hükümet sistemi ile birlikte yeniliklere uyum sağlayan, sorunlara hızlı cevap veren, beşeri kaynakların geliştirilmesini önceleyen, yetki ve sorumluluk alanlarındaki muğlaklıkların giderildiği, küresel rekabete uygun ve karar alma mekanizmalarının daha hızlı olduğu bakanlıklar yapısı anlayışı ön plana alınmıştır. Parlamenter sistemlerde siyasi partiler arasında pazarlıklar sonucunda bakanların belirlendiği dönemlerde 37'ye kadar artan bakan sayısı en son olarak 26'dan 16'ya indirilmiştir. Bakanlık sayısının azaltılması ile birlikte daha sade ve sonuç almaya yönelik bir yönetim anlayışı benimsenmiştir. 2017 yılında anayasa değişikliğinin kabul edilmesinin ardından 2018 yılında tam ve tüm olarak uygulamaya konulmuş Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde bakanlıkların yapısı; geçiş dönemi olarak adlandırılan dönemde çıkarılan 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve 2018 seçimlerinin ardından çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ise düzenlenmiştir (Akıncı, 2019a: 82-84).

Tablo 4.2. Parlamenter Sistem-Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bakanlıklar

<i>Parlamenter Sistem Dönemindeki Bakanlıklar</i>	<i>Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki Bakanlıklar</i>
Gümrük Ve Ticaret Bakanlığı Ekonomi Bakanlığı	Ticaret Bakanlığı
Bilim, Sanayi Ve Teknoloji Bakanlığı Kalkınma Bakanlığı	Sanayi Ve Teknoloji Bakanlığı
Orman Ve Su İşleri Bakanlığı Gıda, Tarım Ve Hayvancılık Bakanlığı	Tarım Ve Orman Bakanlığı

Aile Ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Bakanlığı	Dışişleri Bakanlığı
Ulaştırma, Denizcilik Ve Haberleşme Bakanlığı	Ulaştırma Ve Altyapı Bakanlığı
Maliye Bakanlığı	Hazine Ve Maliye Bakanlığı
Gençlik Ve Spor Bakanlığı	Gençlik Ve Spor Bakanlığı
Kültür Ve Turizm Bakanlığı	Kültür Ve Turizm Bakanlığı
Çevre Ve Şehircilik Bakanlığı	Çevre Ve Şehircilik Bakanlığı
Enerji Ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	Enerji Ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
Sağlık Bakanlığı	Sağlık Bakanlığı
Milli Eğitim Bakanlığı	Milli Eğitim Bakanlığı
Milli Savunma Bakanlığı	Milli Savunma Bakanlığı
İçişleri Bakanlığı	İçişleri Bakanlığı
Adalet Bakanlığı	Adalet Bakanlığı

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur, 2021

Tabloda da görüleceği üzere birçok bakanlıkta düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre bazı bakanlıkların sadece ismi ve çalışma alanları değişmişken bazı bakanlıklar tamamen birleştirilmiş ve yeni bir bakanlık teşkilatı oluşturulmuştur. Buna göre; Ekonomi Bakanlığı ile Gümrük Ve Ticaret Bakanlığı birleştirilmiş ve *Ticaret Bakanlığı* halinde örgütlenmiştir. Kalkınma Bakanlığı ile Bilim, Sanayi Ve Teknoloji Bakanlığı birleştirilmiş ve *Sanayi Ve Teknoloji Bakanlığı* olarak örgütlenmiştir. Orman Ve Su İşleri Bakanlığı ile Gıda, Tarım Ve Hayvancılık Bakanlığı birleştirilerek

*Tarım Ve Orman Bakanlığı* halinde örgütlenmiştir; Aile Ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı birleştirilmiş ve *Aile, Çalışma Ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı* olarak tek çatı altında örgütlenmiştir. Özellikle Avrupa Birliği ile müzakerelerin tek elden yürütülmesi ve Türkiye'nin Avrupa Birliği kurum ve kuruluşlarına entegrasyonunu sağlamak amacıyla kurulan Avrupa Birliği Bakanlığı Dışişleri Bakanlığının bünyesinde bir başkanlık haline getirilmiş böylece Avrupa Birliği Bakanlığı *Dışişleri Bakanlığının* teşkilat yapısı içine dahil edilmiştir. Ulaştırma, Denizcilik Ve Haberleşme Bakanlığının adı değiştirilmiş ve *Ulaştırma Ve Altyapı Bakanlığı* olarak yeniden örgütlenmiştir. Hazine müsteşarlığı ile Maliye Bakanlığı birleştirilmiş ve ekonomi yönetimini gerçekleştirecek olan *Hazine ve Maliye Bakanlığı* kurulmuştur. Birleştirilen, isimleri veya yapıları değiştirilen bu bakanlıkların dışında kalan 9 bakanlık varlıklarını sürdürmüştür.

#### **4.5.3. Cumhurbaşkanlığı Makamı**

Parlamentar sistem içerisinde yetkili fakat sorumsuz olan Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminin kabul edilmesiyle birlikte hem yetkili hem de sorumlu hale gelmiştir. Seçimler sonucu işbaşına gelecek olan Cumhurbaşkanı'nın; gerek seçilmek için vaat ettiği politikaların yerine getirilmesi gerekse de yürütme organının tek patronu olması sebebiyle kamu örgütlenmelerini etkin ve verimli hale getirmek amacıyla düzenlemesi hükümet sisteminin bir gerekliliği olarak karşımıza çıkmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte tüm bu kamu politikalarının takip edilmesi ve koordinasyonu amacıyla yeni bir kamu yönetimi teşkilatlanması sağlanmıştır (Akıncı, 2019a: 73).

Cumhurbaşkanlığı makamında var olan birimler 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulan Özel Kalem Müdürlüğü, Özel Temsilciler, Danışman ve Başdanışmanlarla (Resmi Gazete, 2018) birlikte; 36 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi gereğince oluşturulan Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulundan oluşmaktadır (Resmi Gazete, 2019). 1 numaralı kararname gereği kurulan Özel Kalem Müdürlüğü makamı Cumhurbaşkanı adına; Milli Saraylar ve Devlet Arşivlerine dair faaliyetleri yürütür, özel ya da resmi yazışmalarını yapar ve bunlarla birlikte Cumhurbaşkanı'nın protokol, tören, yurtiçi ve yurtdışı gezilerini düzenler. Kararnamede belirtildiği üzere aynı zamanda büyükelçi sıfatına sahip olan Özel Kalem Müdürü, gerek gördüğü ya da ihtiyaç duyduğu hallerde Müdür Yardımcılığı

oluşturma yetkisine sahiptir. Ayrıca kendi sorumluluğu altında olmak üzere Cumhurbaşkanlığı Çalışma Bürosu kurmaya yetkilidir (Tunç, 2019: 131).

Cumhurbaşkanı; Cumhurbaşkanlığı makamını oluşturan bir diğer birim olan Başdanıman ve Danışmanlarını, danışmanlık ve diğer görevlerde görevlendirmek üzere atayabilir. 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde düzenlenen bu birimin esas görevi yürütme içerisinde çok sayıda görevi tek başına koordine edecek olan Cumhurbaşkanlığı makamına yardımcı olmak ve kamu hizmetlerinin aksamamasını sağlamaktır. Başdanışman ve danışmanların dışında uzmanlık ve özel bilgi gerektiren görevlerde Cumhurbaşkanı tarafından Özel Temsilci atanabilecektir. Uluslararası alanda görevlendirilebilecek olan bu özel temsilciler, temsilcilik görevleri sürecinde büyükelçi olarak atanabilirler ve giderleri Cumhurbaşkanlığı bütçesinden karşılanır (Resmi Gazete, 2018).

Cumhurbaşkanlığı makamı içerisine 2019 yılında dahil edilmiş olan Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu; daha önce devlete ve millete hizmet etmiş, bilgi ve birikim sahibi kişilerin tecrübelerinden istifade etmek amacıyla oluşturulmuş olan bir kurul olarak karşımıza çıkmaktadır. Kurul üyelerinin isimleri, çalışma şekilleri ve maaşlarının Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmektedir. İlk üyeleri Bülent ARINÇ, Cemil ÇİÇEK, Mehmet Ali ŞAHİN, Yıldırım AKBULUT, İsmail KAHRAMAN ve Köksal TOPTAN olan Yüksek İstişare incelendiğinde daha çok eski siyasetçi ve devlet adamlarının kurulda olduğu görülmektedir. Bülent ARINÇ'ın istifa etmesinin ardından beş üyeye sahip şekilde varlığını sürdüren Yüksek İstişare Kurulunun zaman içerisinde üye sayısının artması beklenmektedir.

#### **4.5.4. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı**

2017 yılında onaylanan ve 2018 yılında yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, yürütme organının tek başlı olması ve yürütmenin başının Cumhurbaşkanı olması sebebiyle oluşturulan ve en üst kademe devlet memuru sıfatına da sahip olan Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı; parlamenter sistemde var olan Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Makamının yerine getirilmiş ve parlamenter sistemde en yüksek devlet memuru sıfatında olan Başbakanlık Müsteşarının yetkilerini bünyesine almıştır. Cumhurbaşkanlığının en üst amiri pozisyonunda olan Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı; 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin

kendisine verdiği görevleri yerine getirmekle mükelleftir. Bununla birlikte İdari İşler Başkanlığı, kendisine bağlı halde bulunan tüm birimlerin faaliyet, işlem ve hesaplarını takip etmek ve denetlemekle de görevlidir. Cumhurbaşkanının hayata geçireceği tüm kamu politikalarının Cumhurbaşkanının talimatlarına uygun şekilde hayata geçirilmesinden sorumlu olan İdari İşler Başkanlığının görevlerini (Tunç, 2019: 132-133); kamu teşkilatlarının uyumlu çalışmasını sağlamak, kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonu sağlamak, milli güvenlik alanında eşgüdümlü çalışmayı sağlamak, TBMM ile ilişkileri yürütmek ve verilen kamu hizmetlerinin değerlendirme çalışmalarını yapmak olarak özetleyebiliriz. Özel statülü bir memurluk olan İdari İşler Başkanlığı, bünyesinde Cumhurbaşkanının istekleri doğrultusunda bürokrat kadro barındırabilir ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi gereğince de sadece Cumhurbaşkanına karşı sorumlu haldedir (Akıncı, 2019a: 76). Verilen görevleri yerine getirmek amacıyla İdari İşler Başkanlığı; Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü ve Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü olmak üzere dört ana genel müdürlük yapısı üzerine inşa edilmiştir.

#### **4.5.5. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları**

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı içerisindeki yerini anlayabilmek adına önce politika ve kamu politikası kavramlarını ele almakta fayda vardır. Sanayi devriminin ardından gelişen yeni sosyal ve ekonomik yapı içerisinde devletler tüm bu gelişmelere dahil olabilmek için tüm bu süreçlere kamu politikaları aracılığıyla müdahil olmaya başlamışlar ve kamu politikaları İkinci Dünya Savaşının ardından değişen ve gelişen şartlara devletin müdahale ettiği yeni bir kamu yönetimi anlayışını beraberinde getirmiştir (Akıncı, 2018: 2130). Politika kavramı, siyasal organizasyon olarak devletin toplumsal bir problem karşısında aldığı kararları ve bu sorunların çözümü adına verdiği emirlerin birleşimi şeklinde ifade edilebilecektir. Kamu politikaları ise; hükümetlerin, toplumun talep ve ihtiyaçlarını cevaplayabilmek adına planladığı ya da uyguladığı eylemler; bir konu hakkında nelerin yapılıp yapılmayacağıyla ilgili aldığı kararlar ve aldığı kararları uygulamaya geçirdiği araçlar olarak ifade edilebilecektir (Karatepe ve Altunok, 2019: 7).

Kamu Politikası süreci, öncelikle çözüm aranan sorunun tanımlanması ile başlar. Tanımlanan sorunun ortadan kaldırılmasına yönelik alternatifli olacak şekilde



politikalar belirlenir. Belirlenen ve alternatifleri bulunan politikaların hangisinin seçileceğine karar verilir ve uygulanan politikanın uygulama aşamasına ilişkin değerlendirmeler yapılır. Kamu politikaları; belirtilen tüm bu süreçle birlikte oluşturulur ve hayata geçirilir (Erol, 2020: 111). Kamu politikaları oluşturma sürecinde Türkiye incelendiğinde görülecektir ki özellikle 2017 anayasa değişiklikleri öncesinde var olan parlamenter sistem içerisinde; istikrarlı yürütme organının olmaması ve sistem gereği sistemin ana unsuru olan yasama organının halkın sorunlarına yanıt verememesinden dolayı etkili kamu politikaları oluşturulamamıştır. Aynı zamanda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş gerekçelerinden biri olan bu kamu politikası üretememe sorununun önüne geçebilmek adına 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde düzenleme yoluna gidilmiştir (Akıncı, 2018: 2131).

Parlamenter hükümet sisteminde yürütme organı yasama organının içerisinde çıkmaktaydı ve aynı zamanda içinden çıktığı yasama organının güvenoyuna muhtaçtı. Yasama organından güvenoyu alıp hükümet olan yürütme organının kamu politikaları hükümet programları çerçevesinde şekilleniyor olsalar da, bu kamu politikalarının izlenmesi ve değerlendirilmesi sürecini yürütecek bir mekanizma söz konusu değildi. Kamu politikasının elzem gerekliliklerinden olan bu değerlendirme aşamasının olmaması parlamenter sistem içerisinde kamu politikalarının sürekli olmasının önündeki en büyük engellerden biriydi (Karatepe ve Altunok, 2019: 62). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kabul edilmesinin ardından yürütme organının tek başlı hale gelmesi, bakanlıkların ve bürokrasinin yürütmenin tek sahibi Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olması, Cumhurbaşkanının vaat ettiği kamu politikalarını uygulamasına yönelik bürokratik engellerin ortadan kaldırılması ve kamu politikası oluşturma sürecindeki paydaşların sürece katılımını sağlamak amacıyla (Akman ve Akçay, 2019: 60) 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile 9 adet politika kurulu oluşturulmuştur (Yılmaz ve Akdeniz, 2020: 98). Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının bir diğer avantajı ise yasama içerisinde çıkan ve aynı zamanda siyasi kimlik sahibi olan yürütme organı üyelerinin; yarı siyasetçi yarı teknokrat yapılarına son vermesi ve etkili şekilde kamu politikası oluşturabilmek ve bu süreci takip edebilmek adına sadece Cumhurbaşkanı karşısında sorumlu hale gelmeleridir.

Tablo 4.3. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları

Bilim, Teknoloji Ve Yenilik Politikaları Kurulu
Eğitim Ve Öğretim Politikaları Kurulu
Ekonomi Politikaları Kurulu
Güvenlik Ve Dış Politikalar Kurulu
Hukuk Politikaları Kurulu
Kültür Ve Sanat Politikaları Kurulu
Sağlık Ve Gıda Politikaları Kurulu
Sosyal Politikalar Kurulu
Yerel Yönetim Politikaları Kurulu

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur, 2021

Oluşturulan politika kurullarının görevleri: Cumhurbaşkanına politika üretme noktasında önerilerde bulunmak, Cumhurbaşkanı tarafından oluşturulan politika ve stratejilerle ilgili çalışmalar yapmak, kendi alanında hizmet veren kamu kurum ve

kuruluşlarına danışmanlık hizmeti vermek, politika geliştirme aşamasında paydaşların fikirlerini almak ve oluşturulan politikalarla ilgili olarak yaptıkları çalışmalarını Cumhurbaşkanına rapor halinde sunmak, yürütmenin başı ve tek sahibi olan Cumhurbaşkanı ile Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşların koordine olması noktasında raporları Cumhurbaşkanına sunmak, politika oluşturma süreçlerine ilgili paydaşları dahil etmek ve son olarak da Cumhurbaşkanı tarafından verilen diğer görevleri yerine getirmek olarak açıklanabilecektir (Akıncı, 2019a: 80-81). En az üç üyesi olan ve üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanan politika kurullarının başkanı Cumhurbaşkanıdır. Her politika kuruluna Cumhurbaşkanı tarafından bir başkanvekili atanır ve kurullar başkanvekili yönetiminde çalışırlar. Personel sistemi İdari İşler Başkanlığı tarafından yürütülen politika kurulları, her kurula en az iki bakanlık hizmet alanı düşecek şekilde düzenlenmiştir (Karatepe ve Altunok, 2019: 54-55).

#### **4.5.6. Cumhurbaşkanlığı Ofisleri**

Kamu politikalarının belirlenmesi sürecinde önemli sac ayaklarından biri olan ofis yapılanmaları; Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarından farklı olarak tüzel kişilik sahibidir ve bu sayede Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı içerisinde oldukça özgün bir yapı ve konuma sahip hale gelmiştir. Cumhurbaşkanına bağlı, kendisine ait bütçesi bulunan, kamu tüzel kişiliği kimliğine sahip olan Cumhurbaşkanlığı ofisleri idari ve mali özerkliğe sahip şekilde 4 ofis etrafında örgütlenmiştir. Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ve Yatırım Ofisi olmak üzere dört yapı üzerine örgütlenen Cumhurbaşkanlığı Ofisleri; politika üretme ve kamu idarelerini denetleme görevlerinde Cumhurbaşkanına yardımcı olur (Ocak, 2019: 169).

Cumhurbaşkanlığı ofislerinin görevleri incelendiğinde kamu politikası üretme fonksiyonunun dışında görevleri; analiz etme, rapor tutma, projeler geliştirme ve yürütme, koordine sağlama, ilgili kamu-özel kurumlarıyla işbirliği yapma, takip etme, öncelik etme ve öneriler sunmak şeklinde özetlenebilecektir. Politika kurulları ile doğal partner kabul edilebilecek olan ofislerin kamu politikalarının analizini yapması; parlamenter sistemler boyunca kamu politikalarının etkinliğinin analiz edilememesi sorununa çözüm bulması sebebiyle önem arz etmektedir (Akman, 2019: 48).

Cumhurbaşkanının önceliklerine yönelik çalışması beklenen ofisler, bürokratik engellere takılmadan kamu politikalarıyla ilgili projeleri gerçekleştirecektir. Bu kapsamda var olan ofislerden olan İnsan Kaynakları Ofisinin öncelikli görevi kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi sürecinde liyakate bağlı ve verimli bir kamu çalışan grubu oluşturmaktır. Diğer bir ofis olan Dijital Dönüşüm Ofisi, hızlı adapte olmak ve karmaşık sorunlara hızlı cevap verebilmek amacıyla yürürlüğe girmiş olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin dijital dönüşümünü sağlamak ve yeniliklere adapte olmasını sağlamak amacıyla kurulmuştur. Devletin evrak yükünü hafifletmek, yapay zeka çalışmalarını koordine etmek ve siber güvenliğin sağlanması görevleri de olan Dijital Dönüşüm Ofisi; devlete kamu politikalarının analizi noktasında oldukça faydalı olacaktır. Bir diğer kurulan ofislerden olan Yatırım Ofisinin görevi; yatırım ortamının yatırımcılar açısından daha uygun olması amacıyla var olan bu ofis, yurtdışından gelecek olan büyük yatırımcıların önündeki bürokratik engellerin kaldırılmasını amaçlamaktadır. Dördüncü ve son ofis olan Finans Ofisinin görevleri ise; İstanbulu finans merkezi yapma vizyonuna paralel olarak Türkiye'ye sermaye girişini arttırmak, finans merkezi olmak amacıyla çalışmalar yapmak ve süreci analiz ederek raporlamak şeklindedir (Akıncı, 2019a: 82-84).

Sonuç olarak Cumhurbaşkanlığı Teşkilat yapısı içerisindeki kamu politikası oluşturma ve oluşturulan bu politikaların uygulanması süreci; politika kurulları, ofisler ve bakanlıklar aracılığıyla sağlanmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesinin ardından kamu politikalarının oluşturulması ve bu politikaların etkinliğinin analizinin yapılması amacıyla oluşturulmuş Politika Kurulları ve Ofisler; politikaları ortaya çıkarmayı ve geliştirmeyi hedeflerken ortaya çıkan bu politikaların uygulanması noktasında ise bakanlıklar rol sahibi haldedir (Akman, 2019: 664).

#### **4.5.7. Bağlı Kurum Ve Başkanlıklar**

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte, Parlamenter Sistem içerisinde var olan gerek Başbakanlık makamına bağlı gerekse de münhasıran var olan diğer kamu kurum ve kuruluşları Cumhurbaşkanına bağlanmıştır. Yürütme gücünün tek sahibi olan Cumhurbaşkanına bağlı ve onun kamu politikalarının uygulanması noktasında teşkilat yapısı içerisinde var olan bu yapılar; Cumhurbaşkanlığının 1 numaralı kararnamesi gereğince 11 adet oluşturulmuştur. Genelkurmay Başkanlığının

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatının içerisinde çıkarılarak Milli Savunma Bakanlığına bağlı hale gelmesiyle sayı 10'a düşmüş fakat Türkiye Mevduatı Sigorta Fonunun kurulması ve Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum Ve Başkanlıklara dahil edilmesiyle birlikte sayı tekrar 11'e yükselmiştir. Değişen yönetim sistemine uygun teşkilat yapısı oluşturmak amacıyla kurulan bu kurumlarda İletişim Başkanlığı ile Strateji Ve Bütçe Başkanlığı yeni kurulan kurumlardır (Akıncı, 2019a: 81-82). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kabulünün ardından Cumhurbaşkanı Kararnameleri ile oluşturulan bu kuruluşlar aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 4.4. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı İçerisindeki Bağlı Kurum Ve Başkanlıklar

Bağlı Kurum Ve Başkanlıklar	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Devlet Arşivleri Başkanlığı</li> <li>- Devlet Denetleme Kurulu</li> <li>- Diyanet İşleri Başkanlığı</li> <li>- İletişim Başkanlığı</li> <li>- Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği</li> <li>- Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı</li> <li>- Milli Saraylar Dairesi Başkanlığı</li> <li>- Savunma Sanayi Başkanlığı</li> <li>- Strateji ve Bütçe Başkanlığı</li> <li>- Türkiye Varlık Fonu</li> <li>- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu</li> </ul>
-----------------------------	--

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur, 2021

## SONUÇ

Toplumsal bir varlık olan insan; yerleşik hayata geçiş ile birlikte devlet öncesi toplum yapılarında zümrelere ayrılmış ve bu zümre mücadeleleri sonucu devlet yapılanmasının ortaya çıkış süreci başlamıştır. İlk ortaya çıktığı andan itibaren binlerce yıllık bir birikim sağlamış olan devlet organizasyonunun net ve ortak bir tanımı yapılamamıştır. Modern anlamda 15. asırdan sonra örgütlendiği düşünülen devlet organizasyonları zaman içerisinde değişikliklere uğramış ve günümüzdeki halini almıştır. Meşru cebir kullanma tekeline sahip olan devlet; belirli bir toprak parçası üstünde millet, egemenlik ve iktidar gibi unsurlarını bünyesinde barındıran bir yapı olarak ifade edilebilir.

Siyasal egemenliğe sahip olan devletin yönetsel ihtiyaçları çerçevesinde oluşan siyasal sistemi, toplumların ve devletlerin politik birikimlerine göre şekillenmektedir. Hükümet biçimlerini tasnif etmek amacıyla günümüze değin düşünürler tarafından farklı yorumlar yapılmış ve hükümet sistemi tasnifi yüzyıllar boyu kendisine sosyal bilimlerin merkezindeki bir tartışma konusu olarak yer bulmuştur. Genel hatlarıyla kuvvetler birliğine ve kuvvetler ayrılığına dayalı sistemler olarak iki ana başlık altında kategorilendirilebilecek olan siyasal sistem tartışmaları; kuvvetler birliğine dayalı sistemlerde devletin üç temel organının tek bir merkezde toplanmasını ifade ederken; kuvvetler ayrılığına dayalı sistemlerde de devletin bu üç ana organının birbirlerinden farklı merkezler tarafından kullanılmasını ifade eder. Literatürde bulunan genel kabule göre kuvvetler birliği ve kuvvetler ayrılığına dayalı olan siyasal sistemlerin alt grubunu siyasal rejimler, siyasal rejimlerin alt grubunu ise hükümet sistemleri oluşturmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş sürecinde iktidar ve muhalefet arasında, değişikliğin bir siyasal rejim değişikliği mi yoksa bir hükümet sistemi değişikliği mi sorusu üzerinden polemikler yaşanmış ve bu süreçte siyasi partilerin propagandalarının belirli bir bölümü bu tartışma üzerinden sürmüştür.

Yürütülmüş olan bu tartışmaların ana kaynaklarından biri şüphesiz ki siyasal rejimler ve hükümet sistemi kavramları arasındaki çizginin tam olarak belirlenmemiş olmasıdır. Siyasal rejimin belirlenebilmesi için devletin ana organlarının kimler tarafından kullanıldığının cevabının verilmesi gerekirken; hükümet sistemlerini tasnif edebilmek için ise egemenliği ellerinde tutan kimselerin hangi kurumlar ve ne şekillerde bu egemenlik haklarını kullandığının cevabının verilmesi gerekmektedir.

Örneğin; monarşi kavramı siyasal egemenliği bir monarkın elinde tuttuğunu ya da demokrasi siyasal egemenliği halkın elinde tuttuğunu ifade etmesi sebebiyle bir siyasal rejim olarak ifade edilir. Buna karşın hükümet sistemlerinin belirlenebilmesi için ise devletin üç ana organının hangi kurumlar aracılığıyla kullanıldığı ve bu kurumların birbirleri ile olan ilişkileri değerlendirilir. Buradan hareketle demokrasinin bir siyasal rejim olduğu, demokrasinin uygulanış biçimlerinden olan parlamenter sistem, yarı başkanlık ve başkanlık sisteminin ise hükümet sistemi olduğunu ifade etmek yanlış olmayacaktır.

2017 yılında yürürlüğe konulmuş olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kuvvetler ayrılığına dayalı bir hükümet sistemi olması sebebiyle tezde ana tartışma alanı kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemleri olmuştur. Günümüzde demokratik hukuk devletlerinin fikri temeli; kuvvetlerin birbirinden farklı ellerde ve birbirlerini denetleyebilecekleri şekilde pozisyonlanmasıdır. Aristoteles, J. Locke ve Montesquieu'nun fikir babalığını yaptığı kuvvetler ayrılığı teorisi günümüzde üç ana hükümet sistemi şeklinde zuhur etmiştir. Yumuşak kuvvetler ayrılığı olarak adlandırılabilen parlamenter sistemlerde yasama ve yürütme organlarının ilişkileri iç içe geçmiş ve hatta birbirlerinden bağımsız hareket edemez haldedir. Yürütme organının yasama organı içerisinde bulunduğu bu hükümet sistemi modelinde kanunların uygulayıcısı konumunda olan yürütme organı, yasama organına karşı sorumludur. Bu iki erkin birbirlerine karşı denge ve fren mekanizmasına sahip olduğu söylenebilir olsa da; yasama ve yürütme organlarının kompakt yapısı sebebiyle sert kuvvetler ayrılığına dayalı olan başkanlık sistemlerine nazaran fren ve denge mekanizması daha güçsüz haldedir.

İngiliz parlamenter sistemi incelendiğinde, teoride her ne kadar siyasal sistemin ana aktörü parlamento olarak görünse de partide durum böyle değildir. İngiliz parlamenter sistemi ulusal anlamda örgütlenmiş üç siyasi parti etrafında var olmuştur. Siyasal partiler içerisinde var olan parti disiplini ve sert merkezîyetçi yapı, avam kamarası içerisinde çıkan ve parti lideri olan başbakanın parlamenterler üzerindeki etkisini arttırmış ve parlamenterlerin kendi başlarına politika üretememeleri sorununu beraberinde getirmiştir. Bununla birlikte İngiliz seçim sistemi incelendiğinde güçlü yürütme var etme düşüncesinin sistemin temelinde olduğunu söylemek bizce yanlış olmayacaktır. İngiltere'de var olan bu seçim sistemine göre

parlamenteler dar bölge ve basit çoğunluk esasına göre seçilmektedirler. Dar bölge ve basit çoğunluğa dayalı seçim sisteminin oluşu, avam kamarası içerisinde üçüncü bir siyasi partinin güçlü şekilde var olmasının önüne geçmiş ve böylece tek başına iktidarların ortaya çıkması amaçlanmıştır. Bu durumun en çarpıcı örneği daha önce de belirtildiği gibi 1983 seçimleridir. 1983 seçimlerine göre oyların yüzde 42'sini alan Muhafazakar Parti 397 sandalye sahibi olmuşken, oyların yüzde 27'sini alan İşçi Partisi 209 ve oyların yüzde 25'ini alan Liberal Parti sadece 23 sandalye sahibi olabilmıştır.

Tarih içerisinde Amerika'da ortaya çıkmış olan başkanlık sistemi, İngiliz parlamenter sistem tecrübesine sahip bir toplum tarafından oluşturulmuştur. Amerikan başkanlık sisteminin oluşumunda, Amerika kıtasının keşfinden sonra Amerika'da yaşayan toplulukların temel gereksinimlerinin etkili olduğu söylenebilir. Buna göre koloniler halinde var olan Amerikan toplumunun birleştirilebilmesi ve birleşecek olan kolonilerin sistem içerisinde etki güçlerinin çok farklı seviyelerde olmaması adına çift kanatlı bir meclis yapısı oluşturulmuştur. Çift kanatlı olan yasama organı; her koloninin eşit sayıdaki senatörler tarafından temsil edildiği Senato ve nüfusları oranında temsilciler gönderdiği Temsilciler Meclisi olmak üzere iki farklı meclisten oluşmuştur. Amerika'nın kurucularının koloniler döneminde İngiltere ile mücadeleye girişmesi ve İngiliz kralının zorba yönetimine karşı oluşan başkaldırının sonucunda oluşturulan Başkanlık Sisteminde; yürütme organının tiranlaşmaması düşüncesi sistemin temelini oluşturmuştur. Her ne kadar başlangıçta ABD Başkanı görev ve yetki anlamında zayıf, kongre ise görev ve yetki anlamında güçlü ise de zaman içerisinde bu durum değişmiş ve başkanlık makamı günümüze kadar güçlenmesini sürdürmüştür. Başkanlık makamının güçlenmesi, özellikle Amerikan İç Savaşı ve Soğuk Savaş döneminde gerçekleşmiş, ülke bu dönemlerde neredeyse tamamen başkanlık kararnamele ile yönetilmiştir.

Başkanlık sistemini parlamenter sistemden ayıran temel husus; yasama ve yürütme organlarının birbirlerinden net ve kesin şekilde ayrılımlarıdır. Yürütme ve yasama organının birbirlerini fesih yetkisinin bulunmadığı bu hükümet sisteminde, devletin bu iki ana organı farklı seçimler ve farklı seçim sistemleri ile görev başına gelirler. Başkanın kararname yetkisinin her ne kadar çok güçlü olduğu görülse de; bazı haller dışında kanunlarla çakışamaz, çakışması durumunda ise kanun



kararnamelere göre üstün vaziyettedir. Demokratik değerler anlamında Amerikan başkanlık sistemi, kuvvetler ayrılığının uygulanması hususunda her ne kadar mükemmel görünse de zaman içerisinde sistemin getirdiği aksaklıklar göze çarpmaktadır. Bunlara örnek verilecek olursa; savaş ilan etme yetkisi kongreye aitken Amerika'nın 2003 yılında Irak'a başlatmış olduğu savaşta senato kararı alınmamış ve savaşı başkan ilan etmiştir. Ayrıca Amerikan başkanının seçim sistemi de anti-demokratik unsurlar barındırmaktadır. Amerikan seçim sistemine göre en çok oy alan aday değil, en fazla Seçiciler Kurulu üyesine sahip aday başkan olmaktadır. Daha açık ifade etmek gerekirse; Amerikan başkanının seçimi genel oy ilkesine dayalı değildir ve çift aşamalı bir seçim sistemidir. Buna göre Amerikan başkanını halk değil, halkın seçmiş olduğu Seçiciler Kurulu seçmektedir. Daha önce de belirtildiği üzere; her koloninin nüfus oranına bakılmaksızın eşit sayıda gönderdiği senatörler ve nüfusları oranında gönderdikleri Temsilciler Meclisi üyelerinden oluşan bu Seçiciler Kurulu, ABD başkanını seçer. Bazı hallerde rakip adayına göre daha az oy alan başkan adayının başkan seçildiği görülmüştür. Buna örnek olarak 2016 yılındaki ABD başkanlık seçimlerinde oyların %46.1'ini alan Donald Trump'ın, rakibinden üç milyon oy az almasına rağmen Seçiciler Kurulu'nda daha fazla senatöre sahip olması sebebiyle başkan seçilmesidir. Kuşkusuz ki her hükümet sistemi kendi kültürel ve politik birikimlerinin ürünüdür. Amerikan başkanının seçimindeki bu süreç her ne kadar anti-demokratik olarak adlandırılabilirse de Amerika'nın politik geçmişi incelendiğinde bu seçim sistemi gayet normal karşılanacaktır.

Başkanlık sistemi ile parlamenter sistemin karışımı olarak adlandırılabilir yarı başkanlık sistemi, her ne kadar ilk olarak Fransa'da ortaya çıkmamış olsa da Fransız hükümet sistemi ile özdeşleşmiştir. Fransız politik geçmişi incelendiğinde, Fransız İhtilali'nin yaşanmasından sonra Fransız yönetim biçimlerinin çok farklı tecrübeler yaşadığı göze çarpar. Birçok monarşi ve cumhuriyet dönemi yaşayan Fransa'da yönetim değişikliklerinin ana sebebi yaşanan istikrarsızlıklar olmuştur. Yarı başkanlık sisteminin ortaya çıkışı ise üçüncü ve dördüncü cumhuriyet döneminde yaşanan siyasal istikrarsızlıklara çözüm arayışı olarak ifade edilebilir. Buna göre kendisinden önceki dönemlerde yasama organının sistemi felç edebildiği ve yürütme organının bu sorunlara karşı güçsüz halde olmasına itiraz şeklinde özetlenebilecek yarı başkanlık sisteminde; başkanlık sistemlerindeki gibi halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanı ve parlamenter sistemlerdeki gibi yasama organı içerisinde çıkan bir

başbakan vardır. Fransa’da yürütme içerisinde bulunan bu iki kanadın güçleri, siyasal konjonktüre göre şekillenmektedir. Örneğin; koalisyon hükümeti döneminde cumhurbaşkanı sistemin temel unsuru haline gelirken, tek başına iktidar dönemleri halinde sistemin ana unsuru başbakan olur. Hükümet sistemi tasniflerinde en çok tartışılan sistem olan yarı başkanlık sistemi, bazı düşünürlere göre yarı parlamenter sistem bazı düşünürlere göre de başkanlı parlamenter sistem olarak adlandırılmıştır. Kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemleri incelendiğinde görülecektir ki; demokratik olarak sınıflandırılan bu sistemler, içerisinden çıktıkları toplumun politik mirasıdır ve bizce buna göre değerlendirilmelidir.

2017 yılında kabul edilen cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini anlayabilmek için de kuşkusuz ki Türkiye’nin politik mirasını incelemek gerekmektedir. Sened-i İttifak’ta padişahın kendini sınırlandırması ile başlayan demokratikleşme süreci, Islahat ve Tanzimat Fermanları ile birlikte yeni bir egemen sınıf oluşturmuş ve bu egemen bürokratik elit sınıf 1876 yılında ilan edilecek olan Kanuni Esasi’ye değin modernleşme hareketlerini şekillendirmiştir. 1876 yılında Kanuni Esasi’nin ilan edilmesiyle birlikte Osmanlı Devleti meşruti monarşi halini almış fakat bu meşruti monarşi dönemi uzun sürmemiştir. Kanuni Esasi’de padişaha verilen yetkilerin çok güçlü olması ve meclisi feshedebilme yetkisi meşrutiyetin sonunu getirmiş ve 1908 yılına kadar sert istibdat yönetimlerinin uygulanmasına sebep olmuştur. Meşruti monarşinin kaldırılmasının ardından, yeniden meşruti monarşi ilanı isteyen gizli örgütlenmeler ile saray örgütlenmeleri güç mücadelesine girişmiş ve bu süreç sonunda 1908 yılında yeniden meşrutiyet ilan edilmiştir.

Osmanlı Devleti’nin I. Cihan Harbi’ne katılmasının ve savaşta mağlup olmasının ardından Mondros Mütarekesi imzalanmış ve ülke resmen olmasa da fiilen yıkılmıştır. 15 Mayıs 1919’da İzmir’in işgal edilmesinin ardından Mustafa Kemal önderliğinde başlatılan Kurtuluş Savaşı mücadelesinde, Ankara’da Büyük Millet Meclisi kurulmuş ve Teşkilat-ı Esasi yürürlüğe girmiştir. Teşkilat-ı Esasi’nin yürürlüğe girmesiyle birlikte meclis hükümeti sistemi ile idare olunan yönetim şekli, 1923’te cumhuriyetin ilan edilmesinin ardından 1924 yılında kaldırılmıştır. 1924 anayasası yürürlüğe konulduktan sonra Türkiye, meclis hükümeti sistemi ile parlamenter sistem arasında kalacak şekilde idare olunmuştur. 1950’li yılların ikinci yarısında yaşanan siyasal ve toplumsal çalkantılar ardından 1960 darbesi yapılmış ve

darbe sonucunda 1924 anayasası rafa kaldırılmıştır. 1960 darbesi şüphesiz ki Türk siyasi hayatı açısından büyük bir kırılmaya sebep olmuştur. Kendisinden önceki dönemde yürütme organının frenlenememesi ve denge unsurunun sistem içerisinde olmayışına itiraz niteliği taşıyan 1961 Anayasası, Türkiye’de gerçek manada bir parlamenter sistemin uygulanmasına vesile olmuştur.

1961 Anayasası kendisinden önceki dönemin aksine yürütme organını zayıflatmışken; yasama organını güçlendirmiştir. Yürütme organının frenlenebilmesi amacıyla çift kanatlı bir yasama organı inşa eden 1961 Anayasası, parlamenter sistemlerde olduğu gibi çift kanatlı bir yürütmeyi de sistem içerisine konumlandırmıştır. Yürütme organının yasama organı karşısında güçsüz hale getirilmesi zaman içerisinde siyasi krizlerin orta çıkmasına sebep olmuş ve krizlere yanıt veremeyen hükümet sistemi zaman içerisinde yaygın sokak olaylarının yaşanacağı bir siyasal süreci beraberinde getirmiştir. 1971 yılında ordu tekrar sahneye çıkmış ve bir muhtıra yayınlamıştır. 1961 Anayasasında olan güçsüz yürütme güçlendirilmiş ve geniş sosyal haklar kısıtlanmıştır. Yapılan bu değişiklikler de sistemin krizlere yanıt vermesini sağlayamamış ve tüm bu süreç sonucunda 1980 İhtilali yaşanmıştır.

1980 İhtilali’nin ardından yaşanan geçiş süreci sonunda 1982 Anayasası kabul edilmiş ve sistem yeniden inşa edilmeye çalışılmıştır. Kendisinden önceki 1961 Anayasasına tepki olarak yürütmeyi güçlendiren ve tek kanatlı bir meclis yapısı oluşturan 1982 Anayasası; cumhurbaşkanının sahip olduğu yetkiler açısından parlamenter sistemlerden sapma olarak nitelendirilmiştir. 1970’li yıllar boyunca istikrarlı hükümetlerin kurulamaması ve cumhurbaşkanının dahi seçilememesi süreçlerine istinaden 1982 Anayasası; ülke çapında %10 oranında bir seçim barajı uygulamış ve böylece istikrarlı hükümetlerin kurulabilmesini amaçlamıştır. Bununla birlikte devletin ve milletin birliğini temsil eden cumhurbaşkanının seçilememesi durumunda meclisin fesih olunacağı belirtilmiş ve böylece anayasaya yasama organını zorlayıcı tedbirler konmuştur.

İstikrarlı hükümetlerin var olabilmesi için yürütmeyi oldukça güçlendiren 1982 Anayasası bu amacına Turgut ÖZAL ve Recep Tayyip ERDOĞAN liderliğindeki hükümetler haricinde ulaşamamıştır. 1990’lı yıllar boyunca istikrarın sağlanamadığı koalisyon hükümetlerine şahit olan Türk siyasi hayatı, 2002 yılında Ak Parti’nin tek

başına iktidara gelmesiyle istikrarlı hale gelmiştir. Her ne kadar Ak Parti'nin 2002-2017 yılları arasında sürekli tek başına iktidara gelmesi mümkün olmuşsa da 1990'lı yıllarda yaşanan hükümet krizleri ve istikrarsız yönetimler Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişin temel dayanağını oluşturmuştur. İktidara geldiği ilk günden bu yana bazen düşük bazen yüksek perdeden başkanlık sistemi tartışmalarını gündeme getiren Recep Tayyip ERDOĞAN bu düşüncelerini; Milli Nizam Partisi'nin 1964 yılında açıkladığı seçim beyannamesine, Alpaslan TÜRKEŞ'in 1969 yılında yazdığı Dokuz Işık Doktrini kitabındaki yürütmenin tek başlı olması gerektiği ifadesine, Turgut ÖZAL'ın başkanlık sistemi savunmalarına ve son olarak Süleyman DEMİREL'in bu ülkeye başkanlık sistemi gereklidir ifadesine dayandırmıştır. Görülecektir ki Türk siyasi hayatının ana aktörlerinin çoğu parlamenter sistemin krizlere yanıt verememesi ve istikrar sağlayamaması yüzünden başkanlık sistemine geçişi savunmuşlardır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişteki en temel kırılma noktasını anlayabilmek için 2007 yılında gerçekleştirilen Cumhurbaşkanı seçimi sürecini incelemek gerekmektedir. 2007 yılında Ak Parti'nin cumhurbaşkanı adayı olan Abdullah GÜL'ün Cumhurbaşkanı seçilmesi sürecinde 367 Krizi olarak adlandırılan seçim krizi yaşanmış ve bu kriz parlamenter hükümet sistemine dayalı idare olunan Türkiye'de, geri dönüşü mümkün olmayan bir hükümet sistemi değişikliği sürecini beraberinde getirmiştir. 2007 yılında yapılan anayasa değişiklikleri ile birlikte Türkiye'de cumhurbaşkanları doğrudan halk tarafından seçilmeye başlanmıştır. Klasik anlamda parlamenter sistemleri yarı başkanlık ve başkanlık sistemlerinden ayıran en temel unsurların başında, devlet başkanının yasama organı tarafından seçilmesi gerekliliği gelmektedir. Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ve halihazırda görev ve sorumluluk anlamında klasik parlamenter sistemlere göre çok daha güçlü halde olması, Türkiye'de hükümet sistemi tartışmalarını alevlendirmiş ve hükümet sisteminin ne olduğu sorusu akademisyenler ile siyasetçiler tarafından yanıtlanmaya çalışılmıştır. Bizce 2007 anayasa değişiklikleri sonrasında Türk hükümet sistemi, Cumhurbaşkanının parlamenter sistemlerdeki gibi sorumsuz fakat yarı başkanlık sistemlerindeki gibi güçlü yetkilere sahip olması ve yine parlamenter sistemlerde olduğu gibi yasama organı içerisinden çıkan Bakanlar Kurulu'na sahipken yarı başkanlık sistemlerindeki gibi Devlet Başkanının halk tarafından seçilmesi durumuna sahip olması sebebiyle bu iki sistem arasında bir yere konumlanmıştır.

2014 yılında halk tarafından seçilen ilk cumhurbaşkanı olan Recep Tayyip ERDOĞAN'ın göreve başlamasının ardından Cumhurbaşkanlığı makamı, siyasal anlamda hiç olmadığı kadar güçlü ve etkin hale gelmiştir. 15 Temmuz 2016'da yaşanan darbe girişimi ve bunun ertesinde yaşanan siyasal süreç Devlet BAHÇELİ'yi de başkanlık sistemi taraftarı olmaya itmiş ve Türkiye; Ak Parti ve MHP ittifakı önderliğinde cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini kabul etmiştir. 2017 anayasa referandumu süreci, muhalefet bloğunun "Tek adam" propagandası üzerinden şekillenirken iktidar bloğu ise propagandasını "Siyasal istikrar ve kamu hizmetlerinde verimlilik" söylemi üzerinden şekillendirmiştir.

2017 anayasa değişikliklerinin halk tarafından kabul edilmesinin ardından cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sürecine başlanmış ve 24 Haziran 2018 tarihinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi resmen yürürlüğe girmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yürürlüğe girmesiyle birlikte yapılan değişiklikler halen daha tartışılmaya devam etmekte olup bizce revizyona muhtaç haldedir. Daha önce de belirtildiği gibi her sistem belirli bir politik miras üstüne inşa edilir ve olumlu ya da olumsuz özelliklere sahiptir. Güçlü yasama ve güçlü yargı anlayışına sahip olduğu iddia edilen cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kuşkusuz ki bazı dezavantajları beraberinde getirmektedir. İstikrarlı yönetimlerin oluşmasını sağlayacak olan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, yürütme içerisindeki çift başlı yapıyı ortadan kaldırmış ve meşruiyetini direkt olarak halktan alan bir Cumhurbaşkanlığı makamı oluşturmuştur. Değişikliklerden önceki yetkili fakat sorumsuz olan Cumhurbaşkanlığı makamı yerine yetkili ve sorumlu bir cumhurbaşkanlığı makamı yaratılmış ve böylece Cumhurbaşkanı demokratik zemine çekilmiştir. Başbakan ve Bakanlar Kurulu'nun yetkileri tamamen Cumhurbaşkanına geçmiş ve Cumhurbaşkanı yürütmenin tek sahibi haline gelmiştir.

Yapılan değişiklikler kapsamında Cumhurbaşkanının tarafsızlığı ilkesi değiştirilmiş ve Cumhurbaşkanına bir siyasi parti üyeliği yolu açılmıştır. Halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının bir siyasi partiye üye olması esasen oldukça normaldir. Fakat Cumhurbaşkanının bir siyasi partinin genel başkanı olması, yasama ve yürütme organlarını belirleyen seçimlerin aynı gün yapılması; zaten siyasi partiler içerisindeki var olan genel merkez baskısını arttıracabilecek faktörler arasındadır. Siyasi Partiler Kanununun ve seçim sisteminin aynen parlamenter sistemlerde olduğu gibi

kalması, siyasi partiler içerisinde genel merkez hegemonyasının ve lider sultanının varlığı; cumhurbaşkanının yasama organı üzerindeki etkisini arttıracak, yasama ve yürütme ilişkileri arasında olması gereken sert kuvvetler ayrılığını tehlikeye düşürecek bir düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin henüz yeni bir sistem olduğu gerçektir ve bu alanlar düzenlenmeye muhtaç haldedir. Bu kapsamda Cumhurbaşkanı talimatıyla Ak Parti tarafından seçim sistemini düzenleyen yeni bir kanun teklifi oluşturulmuş haldedir. Ayrıca burada belirtilmesi gereken husus; Siyasi Partiler Kanunu ve seçim sisteminin sadece başkanlık sistemlerinde değil parlamenter sistemlerde de kuvvetler ayrılığı ilkesini tehlikeye sokabilecek düzenlemeler olduğu gerçeğidir.

Siyasal sorumluluk sahibi haline gelen Cumhurbaşkanı aynı zamanda cezai sorumluluğa da sahip hale gelmiştir. Cumhurbaşkanının soruşturmaya konu olabilmesi için mecliste nitelikli çoğunluk olan dört yüz milletvekilinin onayı gerekmektedir. Bir siyasi partinin genel başkanı olan Cumhurbaşkanının Yüce Divana sevk edilmesi için gereken dört yüz milletvekilinin onayı gerçekçi görünmemekle birlikte, yürütme organının soruşturmaya konu olması siyasal anlamda neredeyse mümkün değildir. Bununla birlikte Cumhurbaşkanının yargı organı üzerindeki gücü; 2017 değişikliklerinde her ne kadar sadece HSYK'nın yapısı değiştirilmiş olsa da Anayasa Mahkemesinde de artmıştır. Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ve Askeri Yargıtayın kaldırılması dolayısıyla Anayasa Mahkemesi üye sayısı iki kişi azalmış ve on beşe düşmüştür. On beş üyeli Anayasa Mahkemesinin on ikisini Cumhurbaşkanının atadığı düşünüldüğünde, Yüce Divan sıfatına sahip Anayasa Mahkemesinin Cumhurbaşkanı'yı yargılamasının meşruiyet temelini ne denli sağlam olacağı tartışma konusudur.

Klasik başkanlık sistemlerinde yasama organının yürütme organını frenleyebileceği en önemli yetkisi olan bütçe onay yetkisi kısmen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde varlığını sürdürmüş fakat yasama organının yürütme organını görevden alabileceği gensoru yetkisi kaldırılmıştır. Yasama organının bütçeyi onaylamaması durumunda, devlet faaliyetlerinin aksamaması adına Cumhurbaşkanı, bütçeyi bir önceki yılın değerlemesi üzerinden tek başına yürürlüğe sokabilecektir. 1982 Anayasası incelendiğinde özellikle siyasal iktidara bütçe üzerinde engelleri kaldırıcı tedbirlerin konulduğu görülecektir. Yürütmeyi güçlendirmeyi ve devlet

faaliyetlerinin sürekliliğini esas alan 1982 Anayasasındaki bu düşünce tarzı Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde de korunmuş ve kendisini göstermiştir.

Her ne kadar klasik başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme organları birbirlerini feshedemez halde olsa da Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini klasik başkanlık sistemlerinden ayıran bir diğer husus ise yasama ve yürütme organlarının birbirlerini fesih yetkisidir. TBMM 3/5 oranında milletvekilinin istemiyle yürütme organını feshedebilirken bu yetki Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği bir yetkidir. Yasama ya da yürütme organlarının herhangi biri fesih kararı alırsa her iki organda feshedilecek ve yeniden seçim yapılacaktır. Bu düzenleme yürütme organının yetki ve sorumluluk açısından yasama organına karşı daha üstün konumda olduğunu gösteren düzenlemelerden birisidir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini parlamenter sistemlerden ayıran en temel özelliği; Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve halka karşı siyasi sorumluluğa sahip olmasıdır. Cumhurbaşkanı vaat ettiği kamu politikalarının uygulanabilmesi amacıyla yürütme organının teşkilat ve çalışma prensiplerini Cumhurbaşkanlığı kararnameleri aracılığıyla belirleme yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanının; yardımcılarının, bakanların, teşkilat ve idari yapısını belirlemek amacıyla sahip olduğu kararname yetkileri kanunlarla çakışamaz ve belirli sınırlara sahiptir. Bunun dışında parlamenter sistemlerdeki yürütme organının meclisten aldığı yetki kanunu, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde geçerli olmayıp Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini Cumhurbaşkanı tek başına yayımlayabilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı teşkilatı, Cumhurbaşkanının meşruiyetini halktan alması ve vaat ettiği politikaların hayata geçirilebilmesi amacıyla kararnameler yayımlanarak oluşturulur. 2017 yılında başlayan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş süreci boyunca teşkilat yapısı şekillendirilmeye başlanmış ve 2018 yılında yapılan 24 Haziran seçimlerinin ertesinde bir numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle oluşturulmuştur. Parlamenter sistem içerisinde başbakanlık ve Bakanlar Kurulu'na bağlı olan kurum ve kuruluşlar Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı içerisinde yeniden düzenlenmiş ve yeni hükümet sisteminin etkin ve verimli çalışabilmesi amacıyla yeni yapılar kurulmuştur. Buna göre Cumhurbaşkanı; Cumhurbaşkanlığı makamını, İdari İşler Başkanlığını, Cumhurbaşkanı yardımcılarını, politika kurullarını, Cumhurbaşkanlığı ofislerini, bakanlıkları ve son olarak bağlı kurum ve başkanlıkları

kararname yoluyla kurar, kaldırır ya da yapısını değiştirebilir. Türk Siyasal Hayatı incelendiğinde özellikle siyasal istikrarın sağlanamadığı dönemlerde etkin bir kamu politikasının uygulanamadığı iddiası gerçek dışı bir iddia değildir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin yürürlüğe girmesi ile birlikte yasama organının boyunduruğu altından kurtulan yürütme organı, halka vaat ettiği kamu politikalarının etkin olmasını sağlayabilecek pozisyona evrilmiştir.

Sonuç olarak kendisinden önceki politik mirasın var ettiği sorunları ortadan kaldırmaya yönelik düzenlemelerin yer aldığı Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, klasik anlamdaki sert kuvvetler ayrılığına aykırı olarak addedilebilecek düzenlemeler bulunmaktadır. Yürütmenin tek başlı ve sadece halka karşı sorumlu olması siyasal istikrarı beraberinde getirebilecek bir düzenlemeyken; parlamenter sistemden kalan bazı kritik kanunların değiştirilmemesi yasama ve yürütme ilişkilerinde sert kuvvetler ayrılığı ilkesini tehlikeye düşüren düzenlemeler olarak karşımıza çıkmaktadır. Buradan hareketle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin sert kuvvetler ayrılığına dayalı hale gelebilmesi için Siyasi Partiler Kanununun ve seçim sisteminin değiştirilmesi, böylelikle yasama organı üyelerinin yürütme organı tarafından etki ve kontrol altında tutulmasının önüne geçilmesi gerekmektedir. Yine Cumhurbaşkanına ait olan atama yetkilerinin sınırlarının belirlenmesi, yürütme organının frenlenebilmesi açısından elzemdir. Amerikan başkanlık sistemi incelendiğinde başkanın yapacağı bazı üst düzey kamu görevlisi atamaları senatonun onayına muhtaç haldeyken; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının yapacağı tüm üst düzey atamalarda yürütme organını frenleyebilecek herhangi bir mekanizma bulunmamaktadır. Buradan hareketle Cumhurbaşkanının yargı organı üzerindeki atama yetkileri de sınırlandırılmalı ya da yargı organı atamaları çeşitlendirilmelidir. şüphesiz ki henüz yeni olarak addedilebilecek olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde bu aksaklıklar çözümlenecek ve sert kuvvetler ayrılığı ilkesi koruma altına alınacaktır.



## **Kaynakça**

### **Kitaplar**

Ahmad, F. (2009). *İttihatçılıktan Kemalizme* (Çev. Berktaç F.). İstanbul: Analiz Basım Yayın Tasarım Gıda Ticaret ve Sanayi Ltd. Şti

Ahmad, F.(2014). *Modern Türkiye'nin Oluşumu* (Çev. Alogan Y.). İstanbul: Analiz Basım Yayın Tasarım Gıda Ticaret ve Sanayi Ltd. Şti.

Akad, M., Bihterin Dinçkol, B. ve Bulut, N. (2019). *Genel Kamu Hukuku(on beşinci baskı)*. İstanbul: Der Yayınları

Akçalı, P. (2007). *Siyasal istikrar ve başkanlık sistemi: Amerika Birleşik Devletleri örneği, Başkanlık sistemi ve Türkiye: ülkeler, deneyimler ve karşılaştırmalı analiz*. İstanbul: Kalkedon Yayıncılık

Akdemir, A. ve Mert, G. (2018). *Liderlik Yönüyle Dünyadaki Başkanlık Sistemleri(birinci baskı)*. İstanbul: Beta Basım

Akın, İ. F. (1974). *Kamu Hukuku(birinci baskı)*. İstanbul: Fakülteler Matbaası

Akıncı, B.(2019). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Sisteme Yönelik Tartışmalar Ve Çözüm Önerileri(birinci baskı)*. Ankara: Nobel Bilimsel Eserler Yayınları

Akıncı, B. (2019). *Türkiye'de Hükümet Sistemi Tartışmaları Ve Cumhurbaşkanlığı(birinci baskı)*. Ankara: Nobel Bilimsel Eserler Yayınları

Aktaş, M. (2015). Türkiye'de Hükümet Krizleri Ve Sistem Arayışları. Aktaş, M. ve Coşkun, B. (Editörler), *Başkanlık Sistemi içinde* (263-296). Ankara: Liberte Yayınları

Aktaş, M. (2015). Yarı Başkanlık Sistemi: Fransa Modeli Ve Türkiye. Aktaş, M. ve Coşkun, B. (Editörler), *Başkanlık Sistemi içinde* (119-152). Ankara: Liberte Yayınları

Alkan, H. (2018). *Kurumsalcı Yaklaşım Işığında Yeni Siyasetin Analizi; Cumhurbaşkanlığı Sistemi(birinci baskı)*. Ankara: Liberte Yayınları

Aristoteles. (2017). *Politika, Bütün Yapıtları-3*. (Çev. Akderin, F.). İstanbul: Say Yayınları (Eserin orijinal tarihi bilinmemektedir).

Arslan, R. (2013). *Demokratik Yönetim Sistemleri(birinci baskı)*. Bursa: Dora Yayınevi.

Ataöv,T.(2011). *Federasyon Başkanlık Yarı-Başkanlık(birinci baskı)*. İstanbul: Destek Yayınları

Atar, Y. (2018). *Türk Anayasa Hukuku (On İkinci Baskı)*. Ankara: Seçkin Yayıncılık

Ateş, T. (1980). *Türk Devrim Tarihi(birinci baskı)*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları-Güryay Matbaası

Avcı, E. (2015). *Başkanlık Sistemi(birinci baskı)*. Ankara: Yason Yayınevi

Bal, B. (2001). *İstikrarsız Parlamentarizme Karşı Başkanlık Sistemi(birinci baskı)*. İstanbul: Derin Yayınları

Barlas, M. (1994). *Turgut Özal'ın Anıları(birinci baskı)*. İstanbul: Sabah Kitapları

Bozkurt, R. (2017). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi(birinci baskı)*. İstanbul: Cinius Yayınları

Bozlağan, R. (2016). *Türk Tipi Başkanlık(birinci baskı)*. İstanbul: Hayat Yayın Grubu

Boyunsuz, Özsoy, Ş.(2017). *Dünyada Başkanlık Sistemleri (birinci baskı)*. Ankara: İmge Kitabevi

Ciğerli, S. (2015). Türkiye'nin Demokratikleşme Girişimleri Yeni Anayasa Ve Başkanlık Sistemi. Aktaş, M. ve Coşkun, B. (Editörler), *Başkanlık Sistemi* içinde (499-534). Ankara: Liberte Yayınları

Çam, E. (1982). *Devlet Sistemleri*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi yayınları

Çınar, Ö.H. (2015). *Birleşik Krallıkta Hükümet Sisteminin Yapısı Ve İşleyişi*. Aktaş, M. ve Coşkun, B. (Editörler), *Başkanlık Sistemi* içinde (153-184). Ankara: Liberte Yayınları

Çukurova, B. ve Çınar, M.F. (2019). Demokratik Hükümet Sistemleri. Erenel, F. Ve Çınar, F. (Editörler), *Türkiye’de Yeni Bir Yönetim Modeli Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi* içinde (1-21)

Demir, F. ve Karatepe, Ş. (1989). *Anayasa Hukukuna Giriş(ikinci baskı)*. İstanbul: Evrim Yayınevi

Demir, F.(2017). *Anayasa Hukuku(onuncu baskı)*. İzmir: Albi Yayınları

Demirel, A. (2018). *Tek Partinin İktidarı Türkiye’de Seçimler ve Siyaset* (Üçüncü Baskı).İstanbul : İletişim Yayıncılık A.Ş.

Demirkaya, Y. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Ve Kamu Yönetiminde Yeni Aktörler: Sivil Toplum Örgütleri. Demirkaya, Y. (Editör), *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Kamu Yönetiminde Değişim* içinde (5-27). İstanbul: Hiperlink Yayınları

Doğan, İ. (2017). Türk Tipi Başkanlık Modeli Bağlamında 2017 Anayasa Değişikliğinin İrdelenemesi. Ünver, S. ve Doğan, İ. (Editörler), *Dört Kıtada Başkanlık Sistemi(Ülke Örnekleriyle Hukukun Üstünlüğü, İnsan Hakları ve Demokrasi* içinde (16-46). Ankara: Astana Yayınları.

Dursun, D. (1998). Siyasal Sistem Ve İdare. Dursun, D. ve Al, H. (Editörler), *Türkiye’de Yönetim Geleneği* içinde (13-28).İstanbul: İlke Yayıncılık

Duverger, M. (1986). *Seçimle Gelen Krallar*. (Çev.Erkurt, N.). İstanbul: Kelebek Yayınevi

Duverger, M. (2017). *Siyaset Sosyolojisi*. (Çev. Tekeli, Ş.). İstanbul: Varlık Yayınları (Eserin orijinali 1976 yılında yayımlanmıştır)..

Eğilmez, M. (2018). *Değişim Sürecinde Türkiye ; Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Sosyo-Ekonomik Bir Değerlendirme* (Yedinci Basım). İstanbul: Remzi Kitabevi A.Ş

Erdoğan, M. (2015). *Anayasal Demokrasi(on ikinci baskı)*. Ankara: Siyasal Kitabevi

Erenel, F (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yapısal Ve İlkesel Dönüşümleri, F. Ve Çınar, F. (Editörler), *Türkiye’de Yeni Bir Yönetim Modeli Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi* içinde (341-365). Ankara: Nobel Yayıncılık

Ergil, D. (2015). Başkanlık Sistemi ve Türkiye.. Aktaş, M. ve Coşkun, B. (Editörler), *Başkanlık Sistemi* içinde (21-48). Ankara: Liberte Yayınları

Ertaş, T. (2018). *Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler(birinci baskı)*. Ankara: Seçkin Yayıncılık

Eryılmaz, B. (2017). *Bürokrasi ve Siyaset, Bürokratik Devletten Etkin Yönetime* (Altıncı Basım). İstanbul: Alfa Basım Yayın Dağıtım San. ve Tic. Ltd. Şti

Eyüboğlu, E. (2014). Fransa: Parlamenter Bir 6. Cumhuriyet’e Doğru. Kamalak, İ. (Editör), *(Yarı) Başkanlık Sistemi ve Türkiye* içinde (s. 111-121). İstanbul: Kalkedon Yayıncılık.

Feyzioğlu, M. (2006). *Meclis Soruşturması(birinci baskı)*. Ankara: Savaş Yayınevi.

Findley, C. (2012). *Modern Türkiye Tarihi* (Çev. Ayas G.). İstanbul : Timaş Yayınları (Eser 2012 yılında yayımlandı)

Gergerlioğlu, M. T. (2017). *Türk Tipi Cumhurbaşkanlığı Kurumlarının Vesayetinden Halkın İktidarına(birinci baskı)*. İstanbul: Hayy Kitapçılık

Gezici, H.S. ve Kutlu, Ö.(2019). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi(birinci baskı)*. Ankara: Çizgi Kitabevi.

Giritli, İ. ve Sarmaşık, J. (2001). *Anayasa Hukuku: Genel Esaslar-Türk Anayasa Hukuku*. İstanbul: Beta Basım Yayım

Gören, Z. (2019). *Anayasa Hukuku(Dördüncü Baskı)*. İstanbul: Yetkin Yayınları

Göze, A. (2013). *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler(On Dördüncü Baskı)*. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım

Gözler, K. (2016). *Anayasa Hukukunun Genel Esasları(sekizinci baskı)*. Bursa: Ekin Kitabevi

Gözler, K. (2010). *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi(on birinci baskı)*. Bursa: Ekin Yayınları

Gözler, K. (2001). *Devlet Başkanları*. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları

Gözler, K. (2015). *Kısa Anayasa Hukuku(on ikinci baskı)*. Bursa: Ekin Yayınları.

Gözler, K. (2013), *Anayasa Hukukuna Giriş(On sekizinci Baskı)*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım

Gözler, K. (2008). *Türk Anayasa Hukuku Dersleri(beşinci baskı)*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım

Gözübüyük, A.Ş. (1998). *Anayasa Hukuku Anayasa Metni (Yedinci Baskı)*. Ankara: Turhan Kitabevi

Güner, A., Akgül Yılmaz, G. ve Doğrusöz, B., (Editörler), (2019). *Güncel Maliye Tartışmaları-1, Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL'e Armağan Kitap(birinci baskı)*. Ankara: Seçkin Yayıncılık

Hacı, A. (2017). *Anayasa Hukuku (birinci baskı)*. Ankara: Aymir Basım Dağıtım Ltd. Şti.

Hardalaç, M. (2016). *Parlamenter Yapı Karşısında Başkanlık Sistemi(birinci baskı)*. İstanbul: Ark Kitapları

Hekimoğlu, M. M. (2010). *Anayasa Hukukunda Antidemokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye (birinci baskı)*. Ankara: Detay Yayıncılık

Heywood, A. (2006). *Siyaset*. (Çev. Ed. Kalkan, B.). Ankara: Liberte Yayınları

İba, Ş. (2018). *Türk Anayasa Hukuku(birinci baskı)*. Ankara: Turhan Kitabevi

Kalaycıoğlu, E. (2005). Başkanlık Rejimi : Türkiye'nin Diktatörlük Tehdidiyle Sınavı. Ergül, T. (Editör), *Başkanlık Sistemi* içinde (13-31). Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları

Kamalak, İ. (2007). *Başkanlık Sistemi ve Türkiye*(birinci baskı). İstanbul: Kalkedon Yayıncılık

Kapani, M. (2007). *Politika Bilimine Giriş*(On Dokuzuncu Baskı). Ankara: Bilgi Yayınevi

Karatepe, Ş. ve Altunok, H. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Kamu Politikasının Yeni Aktör Ve Süreçleri*(birinci baskı). Ankara: A Kitap.

Kongar, E. (2013). *21. Yüzyılda Türkiye: 2000'li Yıllarda Türkiye'nin Toplumsal Yapısı*(yirmi altıncı baskı). İstanbul: Remzi Kitabevi

Kongar, E. (2008). *Devrim Tarihi ve Toplum Bilim Açısından Atatürk*. (On birinci Basım). İstanbul: Remzi Kitabevi

Kutlu, M. (2001). *Kuvvetler Ayrılığı Temelleri Gelişimi Hukuk Devletinin Kökenleri*(Birinci Baskı). Ankara: Seçkin Yayınları

Kuzu, B. (2017). *Her Yönü İle Başkanlık Sistemi*(birinci baskı). İstanbul: Bab-ı Ali Kültür Yayınları

Kuzu, B. (1996). *Türkiye İçin Başkanlık Sistemi* (birinci baskı). Liberal Düşünce Dergisi Yayınları

Linz, J. J. (2017). *Totaliter Ve Otoriter Rejimler*. (Çev. Özbudun, E.). Ankara: Liberte Yayınları (Eserin Orjinali 1975 yılında yayımlandı).

Locke, J. (2016). *Yönetim Üzerine İkinci İnceleme* (Çev. Bakıcı, F.). Ankara: Ebabel Yayınları

Mardin, Ş. (2015). *Türkiye'de Toplum ve Siyaset; Makaleler 1*(yirmi birinci baskı). İstanbul: İletişim Yayınları

Miş, N. ve Duran, B. (2017). Türkiye'de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi. Miş, N. ve Duran, B. (Editörler), *Türkiye'de Siyasal*

*Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi* içinde (17-50). İstanbul: Seta Kitapları

Miş, N., Aslan, A., M. Ayvaz, M.E., Duran, H. (2015). *Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Güney Kore Ve Şili*. İstanbul: SETA Yayınları

Montesquieu, B. (2004). *Kanunların Ruhü Üzerine*. (Çev. Baldaş, F.). İstanbul: Seç Yayın Dağıtım

Nal, S. (2017). Parlamenter, Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemlerinin Ortaya Çıkışı Ve Bu Sistemlerin Bazı Ülkeler Tarafından Tercih Edilme Sebepleri. Doğan, İ. ve Ünver, S. (Editörler). *Dört Kıtada Başkanlık Sistemi* içinde (46-105). Ankara: Astana Yayınları

Nomer, M. (2013). *ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri(birinci baskı)*. İstanbul: On İki Levha Yayınları

Ortaylı, İ. (2012). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi* (dördüncü baskı). Ankara: Cedit Neşriyat Mat. İnş. ve Nak. Ziraat Hayv. Ve Gıda San. Tic. Ltd. Şti

Ortaylı, İ. (2018). *Türkiye'nin Yakın Tarihi (Yirmi sekizinci Baskı)*. İstanbul : Timaş Yayınları

Özbudun, E. (2008). *1921 Anayasası(ikinci baskı)*. Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi Yayınevi

Özbudun, E. (1993). *Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı*. İstanbul: Bilgi Yayınevi

Özbudun, E. (2011). *Türk Anayasa Hukuku(on ikinci baskı)*. Ankara: Yetkin Yayınları.

Özbudun, E. (1993). *Türk Anayasa Hukuku(üçüncü baskı)*. Ankara: Yetkin Yayınları

Özbudun, E. ( 2006). *Türk Siyasal Hayatı (yedinci baskı)*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları

Özbudun, E. (2012). Türkiye’de Anayasa Yargısının Doğuşu: 1961 Anayasası Üzerindeki Kurucu Meclis Görüşmeleri. *Liberal Düşünce Dergisi*, 17(68), 5-18

Özer, A. (2009). *Anayasa Hukuku Genel İlkeler (Üçüncü Baskı)*. Ankara: Turhan Kitabevi

Özer, A. (1996). *Gerekçeli Ve 1961 Anayasası İle Mukayeseli 1982 Anayasası (birinci baskı)*. Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası Yayınları, Ankara: Lazer Ofset

Özer, A. (1981). *Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri(birinci baskı)*. Ankara: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları

Öztürk, N.K. (2017). *Bürokrasi-Siyaset İlişkilerinde Ve Türkiye*. Ankara: Siyasal Kitabevi

Öztürk, N.K. Ve Kurt, H. (2015). Amerikan Başkanlık Sistemi. Aktaş, M. ve Coşkun, B. (Editörler), Başkanlık Sistemi içinde (51-78). Ankara: Liberte Yayınları

Parlak, B. (2005), *Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetmel Yapılar(birinci baskı)*. İstanbul: Alfa Aktüel Yayınları

Perinçek, D. (2000). *Kemalist Devrim, Teorik Çerçeve 1* . (Altıncı Basım). İstanbul: Kaynak Yayınları

Rousseau, J.J. (2017). *Toplum Sözleşmesi*. (Çev. Ergül, M.H.). İstanbul: Olympia Yayınları.

Sabuncu, Y.(2014). *Anayasaya Giriş(On Altıncı Baskı)*. Ankara: İmaj Yayınevi

Sarıbay, A.Y. (2012). *Demokrasinin Sosyolojisi*. (İkinci Baskı). İstanbul: Timaş Yayınları

Söyler, Y. (2018). *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (birinci baskı)*. Ankara: Seçkin Akademik ve Mesleki Yayınlar

Şaylan, G. (1981). *Çağdaş Siyasal Sistemler(birinci baskı)*. Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Yayınları



Şenel, A. (2013). *Siyasal Düşünceler Tarihi(Dördüncü Baskı)*. Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları

Şıvgın, H.(1997). *Türkiye İçin Umut Krizden Çıkış – Yeniden Yapılanma ve Başkanlık Sistemi*. Ankara: Türk Dünyasında Demokrasiyi Geliştirme Vakfı Yayınları

Talas, C. (1992). *Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi (birinci baskı)*. İstanbul: Bilgi Yayınevi,

Tanilli, S. (1981). *Devlet ve Demokrasi Anayasa Hukukuna Giriş(birinci baskı)*. İstanbul: Say Kitap Pazarlama

Tanilli, S. (2016). *Uygarlık Tarihi(Otuz ikinci baskı)*. İstanbul: Cumhuriyet Kitapları

Tanör, B. (2015). *Osmanlı – Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980), (yirmi beşinci baskı)*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları

Tanör, B. ve Yüzbaşıoğlu, N. (2002). *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku(2001 Değişikliklerine Göre)(üçüncü baskı)*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları

TC Anayasası. (1996). *1995 Değişiklikleriyle TC Anayasası*. İstanbul: Alfa Basım Yayın Dağıtım.

Terzi, M.A. (2012). *Türk Devlet Gelenğinde Bürokrasi ve Memur*. (Birinci Baskı) Ankara: Sistem Ofset

Teziç, E. (2016). *Anayasa Hukuku(yirmi ikinci baskı)*. İstanbul: Beta Yayınlar

Thomson, D.(2006). *Siyasi Düşünce Tarihi(beşinci baskı)*. (Çev. Ed. Taşçı, S.). İstanbul: Metropol Yayınları

Tocqueville, A. (2015). *Amerika'da Demokrasi I*. (Çev. Doğan, Ö.). Ankara: Doğu Batı Yayınları.

Tökin, F. H. (1965). *Türk Tarihinde Siyasi Partiler ve Siyasi Düşüncenin Gelişmesi 1839-1965(birinci baskı)*. İstanbul: Elif Yayınları

Tunaya, T.Z. (2009). *Türkiye’de Siyasal Gelişmeler (1876-1938) (üçüncü baskı)*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları

Tunaya, T.Z. (1982). *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*(beşinci baskı). İstanbul: İÜHF Yayınları

Tunç, A. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Ve Yeniden Yapılanan Türk Kamu Yönetimi*(birinci baskı). Bursa: Dora Yayınları

Tunç, H., Bilir, F. (2002). *Anayasa Hukuku Uygulamaları*(Birinci Baskı). Ankara: Adalet Yayınevi

Tunç, H., Bilir, F., ve Yavuz , B. (2015). *Türk Anayasa Hukuku*(Yedinci Baskı). Ankara: Adalet Yayınevi

Turhan, M. (1993). *Hükümet Sistemleri*(birinci baskı). Ankara: Gündoğan Yayınları

Yanık, M.(2016). *Başkanlık Sistemi Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği (üçüncü baskı)*. İstanbul: Der Yayınları

Yayman, H. (2016). *Türkiye’de Devlet Reformu Ve Başkanlık Sistemi*(dördüncü baskı). İstanbul: Doğan Kitap

Yazıcı, S. (2013). *Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme*(üçüncü baskı). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları

Yazıcı,S. (1997). *Türkiye’de Askeri Müdahalelerin Anayasal Etkileri*(birinci baskı). Ankara: Yetkin Yayınları

Yazıcı, S. ,(2011), *Yeni Bir Anayasa Hazırlığı ve Türkiye Seçkincilikten Toplum Sözleşmesine*(ikinci baskı) İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları. s.22

Zurcher, E. J. (2017). *Modernleşen Türkiye’nin Tarihi*(dördüncü baskı). (Çev. Saner, Y.). İstanbul: İletişim Yayınları

## **Makaleler**

Acar, A., & Çelebi, M.B. (2012). Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarında Cumhurbaşkanlığı Makamının Önemi Ve 2007 Yılı Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Abdullah Gül'ün Görev Süresi Tartışmaları. *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*. 12(23), s. 1-34

Acar, U. (2016). İstikrar Sağlama Aracı Olarak Yarı-Başkanlık Sistemi: Fransa ve Rusya Örnekleri. *Akademik Hassasiyetler Dergisi*.3(6), 59-83

Akbey, F. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bütçe Hakkı ve Kanunu. *International Journal of Public Finance*. 5(1),1-26

Akgül, M. E. (2010). Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerindeki Anlamı. *Ankara Barosu Dergisi*.(10), 79-101

Akgün, Karal, S. (2010). Ellinci Yılında 27 Mayıs Hareketi ve 1961 Anayasasının Türkiye'de Anayasal Kültürün Oluşumundaki Rolü. *Mülkiye Dergisi*, 34(267), s.145-166

Akın, F. (2006). 1924 Anayasasının Modernleşme Açısından Önemi. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*. 8(3), 1-12

Akıncı, B. (2018). Türkiye'de Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yeni Aktör: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları. *Opus Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 9(16), 2128-2146

Akıncı, A. ve Usta, S. (2015). Türkiye'de Çok Partili Hayata Geçişte Etkili Olan İç Faktörlerin Analizi. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 17(29), 1-52

Akman, Ç. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: Sosyal Politikalar Kurulu Üzerinden Bir Değerlendirme. *Route Educational and Social Science Journal*, 6(3), 659-676.

Akman Ç., & Akçay, Y.E. (2019). Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: ABD İle Karşılaştırması. *Yasama Dergisi*. 40, 33-71

Akman, E. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri. *Paradoks Ekonomi Sosyoloji ve Politika Dergisi*, 15(1), 35-54.

Aldıkaçtı, O. (1968). 1961 Anayasasında Devlet Başkanı Kararnamelerinin İmzalanması. *Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi*,.30-46

Altay, Ö. (2017). ABD Anayasal Düzeni Üzerinde Emperyal Başkanlık Gölgesi. *TBB Dergisi (132)*. s. 309-338

Asilbay, İ.H. (2013). Parlamenter Sistem ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme. *Ankara: TBB Dergis. (104)*, 247-265

Avcı, M. (2012). Türkiye’de Olağan Dönem Kanun Hükümünde Kararnameleri İle İlgili Bazı Sorunlara İlişkin Değerlendirmeler. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi. 16(1)*, 33-61

Aydın, M. (2016). 1982 Anayasasına Göre Temel Haklar Ve Ödevlerin Olağan Dönem Kanun Hükümünde Kararnameleriyle ‘Düzenlenmesi’. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi. 7(2)*, s.1-38

Aydoğdu, Y. (2019). Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı İşlemleri. *Düzce Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. 9(1)*. ss.85-92

Bektaş, E. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama-Yürütme İlişkisi Ve Bu Sistemin Türkiye Demokrasisine Etkileri. *Yasama Dergisi. 39*. ss.199-218

Bilir, F. (1999). 1982 Anayasası’nda Bakanlar Kurulu. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi. 7(1-2)*, s. 243-260 , s. 245-246

Biröl, S. (2012). 1961 Anayasasında İfade Özgürlüğü. *İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi, 11(43)*, 39-54

Boztepe, M. (2018). 2017 Yılı Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi. *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi. 5(1)*, 5-31

Bucaktepe, A. (2014). Birinci Ve İkinci Meşrutiyet Anayasalarında Öngörülen Devlet Modelleri Hakkında Bir Değerlendirme. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, (42)*, s. 54-56

Bulut, N.(2008). Türkiye’de Temel Hak Ve Özgürlüklerin Gelişimi Açısından 1909 Anayasa Değişikliklerinin Önemi. *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 12(1) , s.48-72

Buran, H. (2009). Siyasal Rejim Sınıflamalarının Yeniden Gözden Geçirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 14(1), 69-97

Büke, A. (2016). Kuvvetler Ayrılığının Parlamenter Sistemde Siyasal Partilerin Faaliyetlerine Etkisi. *Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi*. 1(2), s.225-239

Coşkun, V. (2017). 16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 22(36), s.3-30.

Coşkun, Ş., & Davut, Ş. (2013). Cumhurbaşkanının Seçimi, Yetkileri Ve Görevleri Açısından Türkiye Ve Fransa’nın Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*. 1(1), s.182-229

Çekiç, M. (2016). 1982 Anayasası’nın Hükümet Sistemi Açısından Değerlendirilmesi. *Uyuşmazlık Mahkemesi Yayınları*.(7) s.441-478

Çelebi, F.(2012). Fransa Millet Meclisi Üzerine. *Yasama Dergisi*. 5(1), s. 51-84 , ss.53

Çelen, M.K. (2012). 1909 Kanun-i Esasi Tadilatı. *Trakya Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi*, 2,(4), s. 129-140

Çelik, İ. (2011). Kuvvetler Ayrılığı: Bir İndirgeme ve Dönüşüm. *Liberal Düşünce Dergisi*. 62(4), s.135-159

Çolak, Ç.D. (2017). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Yetkisinin Amerikan Sistemi Üzerinden Karşılaştırmalı Analizi. *Strategic Public Management Journal*, s.51-65

Demirbağ, C. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama Organı, Yasama Süreci ve Yasama Sürecinde Yasama-Yürütme İlişkisi. *Yasama Dergisi*. 1(39). ss. 13-50

Demirel, D. (2017). Eski Türklerde Devlet Sisteminin Mutlak Monarşik Modelden Ayrılan Yönleri. *Karadeniz Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(16). s. 425-450

Demirkanoğlu, Y. (2020). Hükümet Sistemleri ve Yasalaştırma: Karşılaştırmalı Bir İnceleme. *Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 9(1), 89-96

Derdiman, R. C. (1996). Türk Kamu Yönetimi Ve Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname (1982 Anayasası'nın 91. Maddesinin Değerlendirilmesi). *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*. 51(1), s.135-164

Derdiman, R.C., & Kağan, Z. (2016). 1982 Anayasasında Organik ve Fonksiyonel Yönü İtibarıyla “Geçici Bakanlar Kurulu. *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi*. 6(1), s.9-47

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

Dunbay, S.(2012). 23 Temmuz 2008 Tarihli Anayasa Reformu Işığında Fransa'daki Yarı Başkanlık Sistemi. *Ankara Barosu Dergisi*. 5(1), s.293-316

Durgun, Ş. (2013). Sistem Arayışlarında Siyasal Partiler ve Parti Disiplini, *Yeni Türkiye Dergisi*. 1(51), 337-358

Düvenci, S. (2018). Devletin Köken Teorileri Açısından Devleti Doğuran Etmenler: Çeşitli Uygarlıklar ve Topluluklar Üzerinden Bir Değerlendirme. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 1(2). s. 66-93

Ekinci, E. (2016). Devrimden Günümüze Fransız Siyasal Sisteminin Evrimi. *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*. 6(1), s.149-172

Erdem, K. (2019). Kongre Liderliği., Gökçimen, S. (Editör), *ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri* içinde(31-59) Ankara: TBMM Araştırma Hizmetleri

Erdoğan, C.(2017). Tek Parti İktidarı Döneminde (1923-1950) Cumhuriyet Halk Partisi'nin Örgütlenme Yapısının ve Yönetim Anlayışının Çözümlemesi. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi* 52(10), 371-386

Ergün, E. (2015). Yasa Yapma Süreci. Üner, Y. (Ed.), *Kanun Yapma Tekniği* içinde (71-89). Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları

Eroğlu, M. (2010). John Locke'un Devlet Teorisi. *Akademik Bakış Dergisi*. 21(1), s.2-38

Erol, Ö.F. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*. 26(1), 107-130, s.111

Ertem, B. (2018). 12 Mart 1971 Askerî Müdahalesi Sonrası Ara Rejim ve Türkiye Siyasetine Etkileri (1971-1974). *Uluslararası Toplum Araştırmaları Merkezi*, 8(14), s.655-676

Eser, H.B. , Baltacı, C., & Arslan M. (2012). Türk Siyasal Sisteminde 1960 Müdahalesi ve Vesayet Kurumsallaşması Üzerine Bir Analiz Denemesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 25, 69-97

Gökçe, A.F. (2012). Başkanlık sistemi uygulamaları: ABD, Venezuela, Meksika, Brezilya, Arjantin. *Akademik Bakış Dergisi*, (30), 1-17.

Gökçimen, S. (Ed.), (2017). *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Yarı-Başkanlık Sistemi (Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri)* . Ankara: TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları

Gökçimen, S. (Ed.), (2017). *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Parlamenter Sistem (Almanya, Güney Afrika, Hindistan, İngiltere, İtalya ve Japonya Örnekleri)*. Ankara: TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları

Göksu, Y. (2016). *Başkanlık Sistemi Niçin Gerekli?(birinci baskı)*. İstanbul: Cinius Yayınları

Gönenç, L., Kontacı, A.E. (2019). 2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama - Yürütme İlişkileri. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*. 145(1), s. 53-81

Gözler, K. (2017). *Elveda Anayasa: 16 Nisan 2017’de Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Hakkında Eleştiriler(birinci baskı)*. Bursa: Ekin Yayınları

Gözler, K. (2016). Elveda Kuvvetler Ayrılığı, Elveda Anayasa. *Ankara Barosu Dergisi*. 4(1). 25-36

Gözler, K. (1999). Hukuk Açısından Monarşi ve Cumhuriyet Kavramlarının Tanımı Sorunu. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 54(1). s. 51-62

Gözler, K.(2000). Türkiye’de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir?. *Türkiye Günlüğü Dergisi*. (62), 25-47

Gül, A. (2017). Milletın Özne Olduğu Sistem: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Yeni Türkiye Dergisi*. 23(94), 129-159

Gül, C. (2018). Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Dinamikleri ve Yürütmenin Yeni Konumu. *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 13(2), s.235-262

Gül, H. (2018). 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda Cumhurbaşkanlığı’nın Denge–Denetleme Makamı Olarak Analizi. *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5(2), s. 122-136

Gül, H., Kamalak, İ. & Sallan Gül, S. (2017). Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı-Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye’nin Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi. *Strategic Public Management Journal*. 3(Özel Sayı), s.101-120

Güler, T. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 21(39). ss.299-322



Haytoğlu, E. (1997). Türkiye'de Demokratikleşme Süreci Ve 1945'te Çok Partili Siyasi Hayata Geçişin Nedenleri (1908-1945). *Pamukkale Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 3(6). 46-57

Işık, . (2017). *Arjantin'de Başkanlık Sistemi Uygulamasının Türkiye'de Başkanlık Sistemi Tartışmaları Bağlamında Değerlendirilmesi*. Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir

İzmir, G. (2011). Milletvekilliği Seçilme Yeterliliği ve Bu Sıfatın Kazanılması. *Yasama Dergisi*. 18(1), s. 51-116

Kama, S. (2016). Parlamenter Hükümet Sistemi Olarak "Westminster Modeli" Britanya rneği zerine Bir Deneme. *Marmara Üniversitesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 22(2), 161-201

Kara, F. (2012). Birleşik Krallık Avam Kamarası Çalışma Usul ve Esasları zerine. *Yasama Dergisi*. 5(1), 7-50

Karakul, S. (2015). Yeni Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği. *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 2 (2), s. 63-112

Kaştan, Y. (2017). Türkiye Cumhuriyetinde Tek Partili Dönemden Çok Partili Döneme Geçişte CHP'nin Yönetim Anlayışındaki Gelişmeler(1938-1950). *Sosyal Bilimler Dergisi*, 8(1), s.123-140

Keser, H., & Niyazioğlu, F. (2011). Türkiye'de Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 2(2), 119-157

Koçak, K.A. (2015). Tarihi şartların bir ürünü olarak ABD başkanlık sistemi: fren ve denge. *2023 Dergisi*, (167), 32-51

Koçak, K. A. (2017). ABD Başkanlık Sistemi: Ayrı Ama Birlikte Çalışan Organlar. Gökçimen, S. (Editör), . *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi (ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya rnekleri)* içinde(21-77) (ikinci baskı). Ankara: TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları

Korkmaz, T. (2016). Hükümet Sistemleri Ve Türkiye Üzerine Bir Analiz. *Akademik Hassasiyetler Dergisi*, 3(6) , 43-57

Köse, H.Ö. (2019). Başkanlık Sisteminde Denge Ve Denetim: Parlatentonun Yürütmeyi Denetleme İşlevi Ve Parlatento Adına Yürütölen Sayıştay Denetiminin Önemi. *Sayıştay Dergisi*. (114), s.7-31

Kuzu, B. (1988). Parlatenter Rejimde Devlet Başkanının Konumu Ve 1961-1982 Anayasalarında Durum. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 3(1), s. 34-90

Kuzu, B. (1992). Yeni Bir Anayasaya Doğru. *Anakara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 47(3), 215-235

Küçük, A. (2017). Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye'ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler. *Liberal Düşünce Dergisi*. 22(85), 157-189

Küçük, A.,& Doğan, B. (2019). Türkiye'de 2017 Anayasa Değişikliği Kapsamında Yürütmenin Asli Düzenleme Yetkisi ve Mahfuz Düzenleme Alanı. *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 9(1). s. 1-59

Mutlu, A.E. (2019). Hukuki Statüsü Ve İdari Teşkilattaki Yeriyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanı Yardımcıları. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 10(1), 119-132.

Neziroğlu, İ. (2006). Türkiye Büyük Millet Meclisinde Parlatenter Denetim Aracı Olarak Sözlü Soru Önergelerinin Etkinliği. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 8(2), s. 151-168

Nomer, M. (2013). *ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri*. Yüksek Lisans Tezi, Bahçeşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul

Ocak, K. (2019). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile İdari Vesayet Yetkisi Düzenlenmesinin Bir Örneği Olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri. *Anayasa Yargısı Dergisi*, 36(1), 163-193.

Oder, B.E.(2005). Türkiye’de Başkanlık ve Yarı Başkanlık Rejimi Tartışmaları :1991-2005 Yılları Arasında Basına Yansıyan Öneri ve Tepkilerden Kesitler. Ergül, T. (Editör), *Başkanlık Sistemi* içinde (13-31). Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları.

Oktay, C. (1984) Kuvvetler ayrılığı ilkesinin yargı açısından anlamı ve Türkiye örneği Anayasa yargısı. *Anayasa Yargısı Dergisi*, s.215-242.

Onar, E. (2005). Türkiye’nin başkanlık veya yarı-başkanlık sistemine geçmesi düşünülmeli midir?. Ergül, T. (Editör), *Başkanlık Sistemi* içinde (71-104). Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları

Önal, T. (2016). 12 Mart Muhtırası: Vesayetın Pekişmesi ve Ara Rejim Süreci (12 Mart 1971-14 Ekim 1973). *Journal Of History Studies*, 8(1), s.89-109

Özgişi, T. (2011). Türk Parlamento Tarihinde Cumhuriyet Senatosunun Yeri. *Türkiyat Mecmuası*, (21), 291-323

Özkan Duvan, A. (2019). Devlet Teorisinde Kuvvetler Ayrılığının Doğuşu: Locke Ve Montesquieu. *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, 4(1), 35-60

Özkorkut, Ünal, N.(2004). 1876 Anayasasının Hukuk Devleti Unsurları Açısından Osmanlı Devlet Anlayışına Getirdiği Yenilikler. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* , 53(1), s.173-185

Özkuş, F. (2013). 1982 Anayasasında Başbakan. *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi*. 3(2), s.75-90

Özkuş, F. (2016). Anayasalarımızda Yargının Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı. *Ankara Barosu Dergisi*, 3, 201-263

Özlu, R.M.(2018). Yürütme Organı Tarafından Olağanüstü Dönemde Yapılan Kanun Gücündeki Normların Anayasa Uygunluk Denetimi Konusunda Anayasa Mahkemesi Kararlarının Yorumu. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*. 6(12), 613-647

Pıçak, M. (2011). Türkiye’nin Çok Partili Parlamenter Sisteme Geçiş Sürecinde Siyasi Partilerin Ekonomi Politikaları. *Akademik Bakış Dergisi*, 25(1), s. 1-20

Polater, Y.Z. (2016). Modern Hükümet Sistemlerinden Yarı-Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. *Uyuşmazlık Mahkemesi Yayınları*.(4),133-175, s.146

Saylam, A. (2019). Cumhurbaşkanlığı Teşkilatındaki Yeniden Yapılanma Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı İle Ne Kadar Örtüşmektedir?. *Yasama Dergisi*, 40(1), 11-33

Sevinç, M. (2002). Güncel Gelişmelerin Işığında, 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*. 57(2), s.109-137

Sobacı, M.Z., Miş, N., & Köseoğlu, Ö. (2018). Türkiye’nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı. *Seta Perspektif*, 206(1), 1-6

Solak, M. (2019). Temsilciler Meclisinde Komisyonlar., Gökçimen, S. (Editör), *ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri* içinde (91-127). Ankara: TBMM Araştırma Hizmetleri

Şahin, E. (2015). 1982 Anayasasının Hazırlanış Sürecinde Başkanlık Sistemi Tartışmaları ve Yürütmenin Güçlendirilmesi. *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*. 3(4), s.43-67

Şahin, L., & Nişancı, Ş. (2018). Hükümet Sistemlerinin Yönetimin Boyutları Bağlamında Değerlendirilmesi. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 32(3), 859-879

Şahin, T. & Aksoy, M. (Editörler), (2016). *İngiltere Kamu Yönetimi Ve Kamu Personel Sistemi*. Ankara: Devlet Personel Başkanlığı Yayınları

Tacir, H. (2015). Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Ve Anayasalarımızda Yasama, Yürütme Ve Yargı İlişkisi. *Kadir Has Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 3(1), s.19-36

Tank, M. (2011). Meclisin Kanun Yapma Usulü Ve Düzenleyici Etki Analizi. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*. 1(6), s. 141-180

Taşdoğan, S. (2016). Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 65 (3), s.937-966

Teziç, E. (2013). Başkanlık Rejimini Anlamak. *Yeni Türkiye Dergisi*, 2013, (51), s.366-371

Tuncer, E. (2006). Türkiye’de Seçim Uygulamaları/ Sorunları Işığında Temsilde Adalet-Yönetimde İstikrar İlkelerinin İşlevselliği. *Anayasa Yargısı Dergisi*. 22(1), s. 167-182.

Tunç, H. , Yavuz, B. (2009). Avantaj Ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi. *TBB Dergisi* , (81), 1-39

Tunç, H., Ekinci, A. (2020). Devlet Başkanının Halk Tarafından Seçildiği Ülkelerde Yürütmenin Fesih Yetkisi. *Anayasa Yargısı Dergisi*. 37(1), 77-132

Turan, M. (2018). Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Sosyal Bilimler Dergisi*. 7(3), 42-91

Turan, M. (1991). Meclis Hükümeti (Konvansiyon Kuramı). *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 46(1), 453-463

Uluşahin, N. (2011). Türkiye’de Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği ve Rejimin Başkanlık Sistemine Kaymasının Getireceği Tehdit ve Tehlikeler. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*. 3(1), s. 29 – 38.

Uzun, C.D. (2018). 6771 Sayılı Kanunla Anayasada Yargıyla İlgili Yapılan Düzenlemeler. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*. 6(11), 409-433

Yamaç, M.(2014). İlk Anayasa ( 1876 Kanun-i Esasisi). *Balkan Sosyal Bilimler Dergisi*. 3(5), 54-68

Yaman, A. (2014). Başkanlık Sistemi, Uygulamaları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 24(1), 83-98

Yavuz, B. (2008). 2007 Anayasa Değişikliğinin Doğurduğu Tereddütler ve Çözüm Yolları. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 12(1), s. 1173-1214

Yavuz, B.(2014). Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna Başkanlık Etmesi Tartışmaları ve Sistem Arayışı. Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi. 18(3), 435-458

Yavuz, B. ve Bayındır, M. S. (2014). Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna Başkanlık Etmesi Tartışmaları Ve Sistem Arayışı. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 18(3), s. 435-457, s.442

Yavuz, B. & Bülbül, M. (2012). Çift Meclis Sistemi Ve Türkiye. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 16(1), 217-260

Yazıcı, H. (2019). Yargının Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Sistemi. *Liberal Düşünce Dergisi*, 24(93), 17-33, s.30

Yazıcı, S. ve Yazıcı, F. (2011). Tarihsellik ve Kuramsallık Arasında: 1921 ve 1924 Anayasalarında Kuvvetler Birliği/Ayrılığı Tartışması. *Bilig Türk Dünyası Sosyal Bilimler Dergisi*. 59(1), s. 235-254

Yıldız, A. (2018). Amerika Birleşik Devletleri'nde Başkan Yardımcısı İle Türkiye'de Cumhurbaşkanı Yardımcısının Karşılaştırılması. *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hakemli Dergisi*.13(1),509-534,

Yıldız, H. (2013). Türkiye'de Parlamentarizm Uygulamaları. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 4(1), s.183-216

Yılmaz, Ç.A., & Yurtlu, F. (2015). Hükümet Sistemleri Ve Türkiye. *Türkiz Siyaset Ve Kültür Dergisi*. 6(33), 9-31, s.13

Yılmaz, H.H., & Akdeniz, İ. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi İle Değişen Kamu Mali Yönetim Sisteminde Program Bazlı Bütçe Sistemine Yönelik Bir Yapılandırma Önerisi. *Sayıştay Dergisi*, 32(117), 87-115

Yılmaz, H.H. ve Biçer, M. (2010). Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi*. 158(1), 201-226

Yılmaz N., Doğan K.C. & İNAL H. (2013). Tek Parti Döneminde(1923-1946) Bürokrasi ve Siyaset İlişkisinin Weberyana Değerlendirmesi. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*. 27(3), 263-281.

Yücel, B. (2016). Devlet Başkanı Sorumsuzluğunun Hükümet Sistemine Yansımaları ve Türkiye Uygulaması. *Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 2(3), S. 123-134, S.131

Yücel, B. (2003). Yarı - Başkanlık Sisteminin Hükümet Modeli Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma: Fransa Modeli Ve Komünizm Sonrası Polonya. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 52(4), s. 335-364

Zengin, M.A. (2016). ABD Başkanlık Sisteminde Fren Ve Denge Mekanizması Üzerine Bir İnceleme. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 7(28).1-28

## **Tezler**

Aydın, R. (2017). *Hükümet Sistemleri ve Siyasi Partiler: Başkanlık, Yarı - Başkanlık ve Parlamenter Sistemler*. Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara

Ayten, Y. (2018). *Türkiye'nin Siyasi Sistem Arayışı Üzerine Başkanlık Sistemi, ABD - Türkiye Kıyaslaması Ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi*. Yüksek Lisans Tezi, Bahçeşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul

Çelik, B. (2017). *ABD Başkanlık Sistemi Ve Amerikan Siyasetinde Erkların İlişkisi*. Yüksek Lisans Tezi, Bahçeşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul

Çiçek, M.K. (2005). *1924 Anayasasının Hazırlanışı Ve Temel Özellikleri*. Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü, Ankara, s. 58

Demirci, S. (2018). *Yasama-Yürütme Ve Yargı Ekseninden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*. Yüksek Lisans Tezi, Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya

Duyar, M.(2011). *Kuvvetler Ayrılığı-Siyasal İstikrar İlişkisi*. Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya

Helvacıoğlu, B. (2018). *Amerika Birleşik Devletleri Başkanlık Sistemi Ve Latin Amerika Başkanlık Sistemi Uygulamaları: Meksika, Venezüella, Bolivya*. Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta

İcin, F. (2018). *Türkiye’de Uygulanan Parlamenter Sistem İle Başkanlık Ve Yarı Başkanlık Sistemlerinin Katılımcı Demokrasi Kavramı Üzerinden Analizi*. Yüksek Lisans Tezi, Nişantaşı Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul

İpek, S. (2017). *Başkanlık Sisteminin Türk Siyasal Sistemi ve Siyasal Sistemin Çeşitli Aktörleri Temelinde İncelenmesi*. Yüksek Lisans Tezi, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya.

Pişinkaya, C. (2019). *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmelerinde Kuvvetler Ayrılığı İlkesi*. Yüksek Lisans Tezi, Bahçeşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul

### **İnternet Kaynakları**

ABD Ankara Büyükelçiliği. Amerika Hakkında: *Amerika Birleşik Devletleri Anayasası*”. 5 Ocak 2020 tarihinde <https://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf> adresinden alınmıştır

Akşam (2016, Mayıs). *Ak Parti’de yeni Başbakan Binali Yıldırım oldu*. 09.11.2020 tarihinde <https://www.aksam.com.tr/yasam/ak-partide-yeni-basbakan-ne-zaman-aciklanacak/haber-517181> adresinden alınmıştır



Hürriyet (2016, Temmuz). *OHAL dün gece ilan edildi*. 09.11.2020 tarihinde <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/son-dakika-haberi-tum-ulkede-ohal-ilan-edildi-40156536> adresinden alınmıştır

Hürriyet (2006, Ekim). *Milletvekili seçilme yaşı 25'e indi*. 20.6.2020 tarihinde <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/milletvekili-secilme-yasi-25e-indi-5250247> adresinden alınmıştır.

Milli Eğitim Bakanlığı (2020, Kasım). *4 Ekim 1958 Fransa Anayasası*. 6 Kasım 2020 tarihinde [http://mahmudcelaleddinoktenaihl.meb.k12.tr/meb\\_iys\\_dosyalar/44/10/761717/dosyalar/2019\\_10/13124433\\_Fransa\\_AnayasasY.pdf](http://mahmudcelaleddinoktenaihl.meb.k12.tr/meb_iys_dosyalar/44/10/761717/dosyalar/2019_10/13124433_Fransa_AnayasasY.pdf) adresinden alınmıştır

Milliyet (2016, Ekim). *Bahçeli'den Başkanlık Sistemi İçin Referanduma Yeşil Işık*. 09.11.2020 tarihinde <https://www.milliyet.com.tr/yerel-haberler/ankara/bahceliden-baskanlik-sistemi-icin-referanduma-yesil-isik-11602084> adresinden alınmıştır.

NTV (2016,Ekim). *Bahçeli'den başkanlık sistemi çıkışı*. 15.04.2020 tarihinde [https://www.ntv.com.tr/turkiye/bahceliden-baskanlik-sistemi-cikisi,NJCVXx\\_C306Rirz2j4oOaQ](https://www.ntv.com.tr/turkiye/bahceliden-baskanlik-sistemi-cikisi,NJCVXx_C306Rirz2j4oOaQ) adresinden alınmıştır

Resmi Gazete (Temmuz, 2018). *1 nolu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*. 29.11.2020 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf> adresinden alınmıştır.

Resmi Gazete ( Mayıs, 2019). *36 Nolu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*. 29.11.2020 tarihinde <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/05/20190515-1.pdf> adresinden alınmıştır.

Resmi Gazete (2011, Nisan). *Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu Ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun*. 18.11.2020 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6216.pdf> adresinden alınmıştır.

Resmi Gazete (Temmuz, 2018). *Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*. 29.11.2020 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf> adresinden alınmıştır.

Resmi Gazete (2017, Ocak). *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*. 13.11.2020 tarihinde <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/02/20170211-1.htm> adresinden alınmıştır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi (Nisan, 1973). *Türkiye Büyük Millet Meclisi İktüzüğü*. 24.4.2020 tarihinde <http://www.anayasa.gen.tr/tbmmictuzuk.htm> adresinden alınmıştır.

Yeni Asır (2020, Kasım). *Seçim Kanunu değişiyor! İşte 5 maddede yeni seçim sistemi*. 09.11.2020 tarihinde <https://www.yeniasir.com.tr/politika/2020/11/09/secim-kanunu-degisiyor-iste-5-maddede-yeni-secim-sistemi> adresinden alınmıştır.