

**T.C.
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU BİLİM DALI**

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

MEHMET KİREMİTÇİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**DANIŞMAN:
Dr. Öğr. Üyesi ABDULKADİR YILDIZ**

KONYA-2019



T.C.
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



Bilimsel Etik Sayfası

Öğrencinin	Adı Soyadı	Mehmet KİREMİTÇİ		
	Numarası	17812301005		
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Kamu Hukuku/Kamu Hukuku		
	Programı	Tezli Yüksek Lisans	X	
		Doktora		
Tezin Adı	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi			

Bu tezin hazırlanmasında bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini, tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel kurallara uygun olarak atıf yapıldığını bildiririm.

Öğrencinin Adı Soyadı
İmzası

Mehmet KİREMİTÇİ
M. KİREMİTÇİ



T.C.
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



YÜKSEK LİSANS TEZİ KABUL FORMU

Öğrencinin	Adı Soyadı	Mehmet KİREMİTÇİ
	Numarası	17812301005
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Kamu Hukuku / Kamu Hukuku
	Programı	Yüksek Lisans
	Tez Danışmanı	Dr. Öğr. Üyesi Abdulkadir Yıldız
	Tezin Adı	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

Yukarıda adı geçen öğrenci tarafından hazırlanan *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi* başlıklı bu çalışma *31.05.2019* tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği/oyçokluğu ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Sıra No	Danışman ve Üyeler		
	Unvanı	Adı ve Soyadı	İmza
1	Dr. Öğr. Üyesi	AGL İlker YILDIZ	
2	Dr. Öğr. Üyesi	Eyüp Bayraktar	
3	Dr. Öğr. Üyesi	Ahmet Akman	

 KONYA	T.C. NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü	 NECMETTİN ERBAKAN KONYA ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
---	--	--

ÖZET

Öğrencinin	Adı Soyadı	Mehmet KİREMİTÇİ		
	Numarası	17812301005		
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Kamu Hukuku/Anayasa Hukuku		
	Programı	Tezli Yüksek Lisans	X	
		Doktora		
	Tez Danışmanı	Dr. Öğr. Üyesi Abdulkadir YILDIZ		
Tezin Adı	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi			

Devletin yasama, yürütme ve yargıdan oluşan temel organlarının kurulması, işleme, görev ve yetki dağılımları ve ayrıca bu organlar arasında öngörülen karşılıklı etkileşim yolları ile siyasi rejiminin tesis edilmesi Anayasaların esas düzenleme alanlarından birini oluşturmaktadır. 1982 Anayasası'nda 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu ile devletin temel organlarında radikal değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler, 09 Temmuz 2018 tarihinde Cumhurbaşkanının göreve başlamasıyla tümüyle yürürlüğe girmiştir. Yasama ve yürütme organlarındaki bu radikal değişikliklerin neticesinde yeni bir hükümet sistemi ortaya çıkmıştır. Bu sistem, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak adlandırılmıştır. Çalışmada erkler ayrılığı teorisi temelinde temsili demokrasinin hükümet modelleri incelenmekte ve 1982 Anayasası'nda ortaya çıkan yeni hükümet sistemi karakterize edilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Erkler Ayrılığı Teorisi, Başkanlık Sistemi, Parlamenter Sistem, Yarı-Başkanlık Sistemi.

 KONYA	T.C. NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü	 NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
---	--	--

ABSTRACT

Author's	Name and Surname	Mehmet KIREMITCI		
	Student Number	17812301005		
	Department	Public Law/Constitutional Law		
	Study Programme	Master's Degree (M.A.)	X	
		Doctoral Degree (Ph.D.)		
	Supervisor	Asst. Prof. Abdulkadir YILDIZ		
Title of the Thesis/Dissertation	The Presidency Government System			

Establishment, functioning, distributions of both roles and authority of the main bodies of the state composed of legislature, executive and judiciary, mutual way of interaction between these bodies, establishing of the political regime, is one of the main regulation scopes of the Constitutions. In the 1982 Constitution, radical changes were made in the basic organs of the state by the Constitution Amendment Law No:6771. All these amendments started to be valid on 09 July 2018 when the President took office. As a result of these radical amendments on both legislature and executive a new government system was consisted. This system has been called as The Presidency (Cumhurbaşkanlığı) Government System. In this study, both government models of representative democracy based up on the theory of separation of powers are being analysed, and the new government system that emerged in the 1982 Constitution is being characterized.

Keywords: The Presidency Government System, Separation of Powers, Presidential System, Parliamentary System, Semi-Presidential System.

İÇİNDEKİLER

ÖZET	I
ABSTRACT	II
İÇİNDEKİLER.....	III
KISALTMALAR	VII
GİRİŞ.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM.....	4
HÜKÜMET SİSTEMLERİNİN SINIFLANDIRILMASI VE TÜRKİYE’DE HÜKÜMET SİSTEMİ DENEYİMLERİ.....	4
I. GENEL OLARAK	4
II. ERKLER AYRILIĞI TEORİSİ VE HÜKÜMET SİSTEMLERİ	6
A. Erkler Ayrılığı Teorisi.....	6
1. John Locke.....	10
2. Charles-Louis de Secondat (Montesquieu)	12
B. Hükümet Sistemleri	16
1. Erkler Birliği Çerçevesinde Hükümet Sistemleri	16
a. Erklerin Yürütme Üzerinde Birleşmesi	16
b. Erklerin Yasama Üzerinde Birleşmesi: Meclis Hükümeti Sistemi	18
2. Erkler Ayrılığı Çerçevesinde Hükümet Sistemleri	21
a. Başkanlık Sistemi.....	22
i. Genel Olarak	22
ii. Başkanlık Sisteminin Özellikleri.....	27
iii. Başkanlık Sisteminin Avantajları ve Dezavantajları	31
b. Parlamenter Sistem.....	38
i. Genel Olarak	38
ii. Parlamenter Sistemin Özellikleri.....	44
iii. Parlamenter Sisteminin Avantajları ve Dezavantajları	52
c. Yarı Başkanlık Sistemi	55
i. Genel Olarak	55
ii. Yarı Başkanlık Sisteminin Özellikleri	60
iii. Yarı Başkanlık Sisteminin Avantajları ve Dezavantajları.....	62
III. TÜRKİYE’DE HÜKÜMET SİSTEMİ DENEYİMLERİ: TARİHSEL BAKIŞ	65
A. Kanun-ı Esasi Dönemi	65
1. 1909 Değişiklikleri Öncesi	65
2. 1909 Değişiklikleri Sonrası.....	68

B.	1921 Anayasası Dönemi	73
C.	1924 Anayasası Dönemi	75
D.	1961 Anayasası Dönemi	78
E.	1982 Anayasası Dönemi	81
1.	2014 yılı Öncesi	81
2.	2014-2018 Yılları Arası	85
3.	6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Sonrası Hükümet Sistemi	88
İKİNCİ BÖLÜM.....		92
ANAYASA'DA DEVLETİN TEMEL ORGANLARI.....		92
I.	GENEL OLARAK	92
II.	ANAYASA'DA DEVLETİN TEMEL ORGANLARI.....	93
A.	Yasama Organı	93
1.	Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Yapısı ve Oluşumu	93
a.	Yapısı	93
b.	Oluşumu	94
2.	Türkiye Büyük Millet Meclisinin Görev ve Yetkileri	95
a.	Kanun Koymak, Değiştirmek ve Kaldırmak	95
b.	Bütçe ve Kesinhesap Kanun Tekliflerini Görüşmek ve Kabul Etmek	98
c.	Türkiye Büyük Millet Meclisinin Diğer Görev ve Yetkileri	100
3.	Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları	100
a.	Yazılı Soru	101
b.	Genel Görüşme	102
c.	Meclis Araştırması	102
d.	Meclis Soruşturması	104
B.	Yürütme Organı	106
1.	Yapısı	107
2.	Cumhurbaşkanı	108
a.	Seçilebilme Yeterliliği ve Adaylığı	108
b.	Seçilmesi	113
c.	Göreve Başlaması ve Süresi	114
d.	Görev ve Yetkisi	115
i.	Yürütme Yetkisi	116
ii.	Temsil ve Temin Etme Görev ve Yetkisi	117
iii.	Mesaj Verme Yetkisi	118
iv.	Kanunları Geri Gönderme Yetkisi (Veto)	118
v.	Olağanüstü Hal İlan Edebilme Yetkisi	120

vi.	Cumhurbaşkanının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi	122
1)	Olağan Dönemde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Çıkarabilme Yetkisi	125
2)	Olağanüstü Halin Gerekli Kıldığı Konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Çıkarabilme Yetkisi.....	128
3)	Yönetmelik Çıkarabilme Yetkisi	129
vii.	Cumhurbaşkanı Yardımcıları ile Bakanları Atama ve Görevlerine Son Verme Yetkisi	130
viii.	Üst Kademe Kamu Yöneticilerini Atama ve Görevlerine Son Verme Yetkisi .	130
ix.	Seçimleri Yenileyebilme Yetkisi.....	132
x.	Cumhurbaşkanının Diğer Görev ve Yetkileri	132
e.	Vekalet	133
f.	Sorumluluğu	134
i.	Siyasi Sorumluluğu	134
ii.	Cezai Sorumluluğu.....	136
iii.	Hukuki Sorumluluğu	138
g.	Görevinin Sona Ermesi.....	139
3.	Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar	139
a.	Atanmaları	139
b.	Görev ve Yetkileri.....	140
c.	Sorumlulukları	141
i.	Siyasi Sorumlulukları	141
ii.	Cezai Sorumlulukları.....	142
iii.	Hukuki Sorumlulukları	144
d.	Görevlerinin Sona Ermesi.....	145

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM 147

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ..... 147

I.	YÜRÜTMENİN GÜÇLENDİRİLMESİ EĞİLİMİ VE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNE GEÇİŞ	147
II.	CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN ÖZELLİKLERİ	152
A.	Yürütmenin Tek Başlı (Monist) Yapısı ve Tek Kişiden Oluşması	153
B.	Cumhurbaşkanının Doğrudan Halk Tarafından Seçilmesi	156
C.	Cumhurbaşkanı ve Meclis Seçimlerinin Birlikte Yapılması.....	158
D.	Cumhurbaşkanı veya Meclis'in Seçimleri Yenileyebilme Yetkisi.....	161
III.	ERKLER AYRILIĞI TEORİSİ ÇERÇEVESİNDE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ VE NİTELİĞİ.....	169
A.	Erkler Ayrılığı Teorisi Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi	169
B.	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Niteliği	172

IV. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE KARŞILIKLI ETKİLEŞİM YOLLARI	183
V. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN YARATABİLECEĞİ AVANTAJLAR VE DEZAVANTAJLAR	190
A. Yürütme İstikrarı Yönünden.....	196
B. Güçlü Yürütme Yönünden	200
C. Demokratik Değer Yönünden.....	202
D. Rejim Krizleri Yönünden.....	203
E. Sistemin Katılığı ve Esnekliği Yönünden	204
F. Çift Meşruluk Yönünden.....	206
G. Çoğunlukçu Eğilim Yönünden	207
SONUÇ.....	215
KAYNAKÇA.....	221
EKLER.....	235
ÖZGEÇMİŞ.....	237

KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
BMM	: Büyük Millet Meclisi
Bkz.	: Bakınız
CSK	: Cumhurbaşkanlığı Seçim Kanunu
CBK	: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
Çev.	: Çeviren
Ed.	: Editör
İss.	: Issue
MSK	: Milletvekili Seçimi Kanunu
RG	: Resmî Gazete
s.	: Sayfa
ss.	: Sayfa Sayısı
S.	: Sayı
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
Vol.	: Volume
Yay. Haz.	: Yayına Hazırlayan
YSK	: Yüksek Seçim Kurulu

GİRİŞ

Türkiye, günümüze kadar uygulanan hükümet sistemleri ile çeşitlilik barındıran bir maziye sahiptir. Kanun-ı Esasi de yapılan 1909 değişiklikleri ile parlamenter monarşi benimsenmiştir. Geçiş dönemi 1921 Anayasası'nda ise meclis hükümeti sistemi öngörülmüştür. 29 Ekim 1923 tarihinde 1921 Anayasası'nda parlamenter sistemi andıran bazı değişiklikler yapılmıştır. Keza 1924 Anayasası'nda hem meclis hükümeti sistemi hem de parlamenter sistem özelliklerinin birlikte görüldüğü karma bir hükümet sistemi uygulanmıştır. 1924 Anayasası'nın ve dönemin koşullarının ortaya çıkardığı yürütmenin üstünlüğünü olgusuna karşılık tepki niteliğinde düzenlenen 1961 Anayasası ile tam parlamenter hükümet sistemine geçilmiştir. Mevcut 1982 Anayasası'nda ise geçmişe nazire yaparcasına parlamenter sistem ve kısa sayılabilecek bir dönem içinde fiili olarak yarı-başkanlık sistemi uygulanmıştır. 1982 Anayasası'nda yapılan 2017 yılı Anayasa değişiklikleri ile de kendine özgü niteliği vurgulanan yeni bir hükümet sistemine geçilmiştir.

1982 Anayasası'nda şimdiye kadarki en köklü değişiklikler 6771 sayılı *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun* ile olmuştur. Bu kanun, 21 Ocak 2017 tarihinde TBMM'de kabul edilmiş ve 10 Şubat 2017 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak halkoyuna sunulmuştur. 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halkoylaması, Anayasa değişikliklerinin kabulü ile sonuçlanmıştır.

6771 sayılı Kanunun 18'inci maddesinde, değişikliklerin üç farklı zamanda¹ yürürlüğe gireceği düzenlenmişti. Buna göre hem değişikliklerin tümüyle yürürlüğe girmesi hem de yeni hükümet sisteminin uygulanmaya başlaması 3 Kasım 2019 tarihinde birlikte yapılması planlanan Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri ile olacağı öngörülmekteydi. Ancak alınan erken seçim kararıyla 24 Haziran 2018 tarihinde birlikte yapılan TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimi sonrası, seçilen Cumhurbaşkanınının 09 Temmuz 2018 tarihinde Meclis önünde andiçerek göreve

¹ 6771 sayılı Kanunun 18'inci maddesine göre değişiklikler: a) ... birlikte yapılan Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanınının göreve başladığı tarihte, b) ... birlikte yapılacak ilk Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerine ilişkin takvimin başladığı tarihte, c) ... yayımı tarihinde, yürürlüğe girer ve halkoyuna sunulması halinde tümüyle oylanır.

başlamasıyla değişiklikler tümüyle yürürlüğe girmiş ve yeni hükümet sistemi fiilen uygulanmaya başlanmıştır.

Devletin yasama, yürütme ve yargıdan oluşan temel organlarının kurulması, işlemesi, görev ve yetki dağılımları ve ayrıca bu organlar arasında öngörülen karşılıklı etkileşim yolları ile siyasi rejiminin tesis edilmesi Anayasaların esas düzenleme alanlarından birini oluşturmaktadır. Yasama ve yürütme erkleri arasındaki anayasal münasebete göre hükümet sistemleri tespit edilmekte iken yargı organı ise bağımsız konumu dolayısıyla ayrıca hükümet sistemlerinin tasnifinde değerlendirilmemektedir. Günümüzde erkler ayrılığı ve erkler birliği kriteri temel alınarak hükümet sistemlerinin tasnifi yapılmaktadır. Nitekim, erklerin mutlak şekilde yürütme üzerinde birleşmesi dışında demokratik hükümet sistemlerinden bahsedilmektedir. Buna göre erkler yasama organında birleşmiş ise demokratik bir hükümet sistemi olduğu ifade edilmektedir. Diğer taraftan erklerin yumuşak veya sert ayrılığı söz konusu ise yine demokratik hükümet sistemlerinden bahsedilmektedir. Nitekim, erklerin yasama üzerinde birleştiği meclis hükümeti sistemi, erklerin sert ayrıldığı başkanlık sistemi, erklerin yumuşak ayrıldığı parlamenter sistem ile karma bir hükümet sistemi olan yarı-başkanlık sistemi günümüzün demokratik hükümet sistemleri olarak zikredilmektedirler.

2017 yılı Anayasa değişiklikleri ile yasama ve yürütme organında meydana gelen köklü değişiklikler çerçevesinde Türkiye'nin hükümet sisteminin tanımlanması sorunu ortaya çıkmıştır. Nitekim yeni hükümet sisteminin niteliğinin belirlenmesi tartışmalıdır. Bu çalışma esasında Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak isimlendirilen yeni hükümet sisteminin ne olduğu sorusuna odaklanmaktadır. Zira doktrinel tartışması henüz yeterli düzeyde yapılmamış olsa da yeni hükümet sisteminin bir başkanlık sistemi olduğu veya başkanlık sistemine benzer olduğu veya nev'i şahsına münhasır bir nitelik taşıdığı gibi tartışmalar mevcuttur. Bu minvalde çalışmada Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi nedir sorusunun cevabı aranmaktadır. Aranan cevabın bulunabilmesi için çalışmanın kuramsal arka planını oluşturan erkler birliği ve erkler ayrılığı çerçevesinde hükümet sistemleri birinci bölümde incelenmekte ve anayasa tarihi bağlamında Türkiye'nin hükümet sistemi deneyimlerine değinilmektedir. İkinci bölümde 2017 yılı Anayasa değişikliği sonrası köklü değişikliklerin yapıldığı yasama ve

yürütme organlarının oluşumu, yapısı ile görev ve yetkileri normatif yönüyle incelenmiştir. Üçüncü bölümde ise kuramsal arka planımızı oluşturan birinci bölüm ile normatif yönüyle ele aldığımız ikinci bölüm ışığında ilk önce Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak isimlendirilen yeni hükümet sisteminin özellikleri tespit edilmiştir. Sonrasında 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 alınmaktadır. Son olarak ise diğer hükümet sistemlerinin teoride zikredilen ve pratikte ortaya çıkan avantaj ve dezavantajları esas alınarak muhtemel avantaj ve dezavantajlarının neler olabileceği ortaya konularak yeni hükümet sistemi karakterize edilmeye çalışılmıştır.

Çalışmanın konusunu oluşturan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin tamamıyla yeni yürürlüğe girmiş olması, sistemin doktriner tartışmasının henüz yeterli düzeyde yapılmaması nedeniyle literatür eksikliği ve doktriner görüşlerin azlığı mevcuttur. Bu itibarla çalışmanın avantajı öznel bir çalışma türü olabilmesi iken bu durum aynı zamanda en büyük zorluğudur. Bu çalışmada cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, erkler ayrılığı çerçevesinde diğer hükümet sistemleri dikkate alınarak bütüncül ve sistematik bir yaklaşımla incelenmiştir. Ayrıca çalışma teorik niteliği haizdir.

BİRİNCİ BÖLÜM

HÜKÜMET SİSTEMLERİNİN SINIFLANDIRILMASI ve TÜRKİYE’DE HÜKÜMET SİSTEMİ DENEYİMLERİ

I. Genel olarak

Modern devlet anlayışında hükümet sistemlerinin sınıflandırılması, devletin hukuki fonksiyonları göz önünde bulundurularak ve erkler arası münasebet üzerinden yapılmaktadır. Devlet, hukuki fonksiyonları itibariyle yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç erke ayrılmaktadır.² Yasama erki, fonksiyonu itibariyle *kural koyucu* iken yürütme erki konulan *kuralların uygulayıcısı* durumundadır. Üçüncü olarak yargı erkinin fonksiyonu ise *uyuşmazlıkları nihai olarak çözen ve denetleyen* olmasıdır.³

Hükümet sistemlerinin tasnifinde genel olarak yasama ve yürütme erkleri arasındaki münasebet esas alınmakla birlikte yargı erki, *yargı bağımsızlığı* ilkesi çerçevesinde değerlendirilmekte, bağımsız ve ayrı bir erk olması gerektiği kabul edilerek pasif olarak ele alınmaktadır.⁴ Ancak her halükârda erkler ayrılığı teorisinin temelinde

² “Devletin hukuki fonksiyonlarının, yasama, yürütme ve yargı olarak üçe ayrıldığı gerek kamu hukuku doktrininde gerek pozitif anayasa hukukunda hemen hemen tartışmasız olarak kabul edilmektedir.” Kabul edilen bu üçlü ayrımın maddi ve organik kriter olmak üzere iki görüş üzerinden tanımlanması hakkında detaylı bilgi için bkz. Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 18. Basım, Yetkin Basımevi, Ankara, 2018, s. 191 vd.

³ Mustafa Erdoğan, **Anayasa Hukukuna Giriş**, 1. Baskı, Hukuk Yayınları, Ankara, 2017, s. 207.

⁴ Erkler ayrılığına göre hükümet sistemlerinin tasnifinde yargı erki dikkate alınmamaktadır. Yargı erki, yargı bağımsızlığı ilkesi çerçevesinde bağımsız ve ayrı bir erk olarak kabul edilmekte ve teknik-hukuki bir işlevinin olduğu genel kabul görmektedir. Ayrıca yargı erkinin yasama ve yürütme işlevinden ayrı ve bağımsız olması, hükümet sisteminin tespitinden ziyade hukukun üstünlüğü bakımından önem taşımaktadır. Belirtelim ki yargı erki ve fonksiyonunun bütün özgürlükçü ve demokratik kabul edilen ülkelerde bağımsız olması gerektiği ilke olarak savunulmaktadır. Bu nedenle hükümet sistemlerinin tasnifi yapılırken yasama ve yürütme erki arasındaki ilişki göz önünde bulundurulmaktadır. Bizde çalışmamızda kabul gören tasnif çerçevesinde yargı erkini gerekmedikçe dikkate almayacağız. Bkz. Mehmet Turhan, **Hükümet Sistemleri**, 2. Baskı, Gündoğan Yayınları, Ankara, Şubat 1993, s. 21; Mehmet Emin Akgül, **Hükümet Sistemleri Tartışması ve Türkiye Örneği**, Turhan Kitabevi, Ankara, Ekim 2015, s. 34; Erdoğan, **Giriş...**, s. 207; Hüseyin Nail Kubalı, **Anayasa Hukuku Dersleri Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Kutulmuş Matbaası, İstanbul, 1969, s. 289; Ali Fuat Başgil, **Esas Teşkilat Hukuku Türkiye Siyasi Rejim ve Anayasa Prensipleri**, Baha Matbaası, C. I, Fasikül II, İstanbul, 1960, s. 293; Hasan Tunç, Bülent Yavuz, “Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Mart-Nisan 2009, S. 81, s. 3; Turan Güneş, **Parlamentar Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, Nazir Akbaşan Matbaası, İstanbul, 1956, s. 3-4; Özbudun, **Türk...**, s. 39; İbrahim Ö. Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)**, 13. Baskı, Legal Yayıncılık, İstanbul, Eylül 2018, s. 136. “...klasik temsili demokrasinin ana birimleri parlamento ve yürütme (dar anlamda hükümet kastedilmektedir.) olup, bunların devlet içindeki konumları ile birlikte karşılıklı ilişkileri de ülkelerin siyasal rejimlerini tasnif etme

yer alan erkler yasama, yürütme ve yargıdır. Zira bağımsız olan yargı erkinin varlığı, çoğulcu demokrasilerin *olmazsa olmaz* (sine qua non) bir esası kabul edilmektedir.⁵ Bununla birlikte yasama ve yürütme erkleri siyasi bir nitelik taşımakta iken yargı erki siyaset yapan veya siyaset üreten değil, bu faaliyetleri yerine getiren siyasi erkleri denetleyici konumdadır.⁶ Yargı erkinin bu işlevi nedeniyle çalışmada yargı erki dikkate alınmaksızın yasama ve yürütme erkleri arasındaki münasebet göz önünde bulundurulacaktır.

Yasama ve yürütme erkleri arasındaki münasebete bağlı olarak hükümet sistemlerinin tasnifi, *erklerin birliği* veya *erklerin ayrılığı* kriterine tabi tutularak iki şekilde yapılmaktadır.⁷ Erklerin birliğine bağlı hükümet sistemleri, erklerin yasama veya yürütme organı üzerinde birleşmesine göre iki şekli bulunmaktadır. Erklerin yasama organı üzerinde birleşmesi halinde *meclis hükümeti sistemi*, erklerin yürütme organı üzerinde birleşmesi halinde ise *mutlak monarşi* veya *diktatörlük* söz konusudur.⁸ Erklerin ayrılığı çerçevesinde hükümet sistemleri ise erklerin sert ayrılığı ve yumuşak ayrılığı kriterine göre yapılmaktadır. Erklerin sert ayrılığında başkanlık sistemi anlaşılmaktayken, erklerin yumuşak ayrılığında parlamenter sistem anlaşılmaktadır.⁹ Bahsedilen bu iki hükümet sistemi yanında ayrıca başkanlık ve parlamenter sistem

açısından önemli birer kriter olarak kabul edilmektedir.” Bkz. Cengiz Gül, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme**, 1. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2017, s. 88.

⁵ Gül, **Yürütme...**, s. 89; Kaboğlu, **Anayasa...**, s. 136; Levent Gönenç, **Siyasi İktidarın Denetlenmesi, Dengelenmesi ve Anayasalar**, https://www.tepav.org.tr/upload/files/1280236405-1.Siyasi_Iktidar_Denetlenmesi_Dengelenmesi_ve_Anayasalar.pdf, s. 4, (13.03.2019).

⁶ Gönenç, **Denetlenmesi...**, s. 4.

⁷ Güneş, **Parlamenter...**, s. 3; Turhan, **Hükümet...**, s. 21; Tunç, Yavuz, **Avantaj ve...**, s. 4. “Hükümet sistemleri esas olarak iki ölçüte göre tasnif edilmektedir. Bunlardan ilki, demokratik anayasal aktörler arasındaki ilişkiler; ikincisi, ise devlet başkanının yetkileridir.” Bkz. Abbas Kılıç, “Siyasi Sorumluluk Kurumunun Hükümet Sistemleri Açısından Değerlendirilmesi”, **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, C. 0, S. 8, Ocak 2016, s. 276. Erkler ayrılığı ve erkler birliği hükümet sistemlerinin tasnifinde kabul edilen tek kriter değildir. Nitekim Siaroff, hem devlet başkanı hem de hükümet başkanı sıfatlarının yürütmede birleşip birleşmemesine göre bir tasnif yapmaktadır. Şayet devlet başkanı ve hükümet başkanı sıfatları birleşmiyorsa iki başlı (dual executive), birleşiyorsa tek başlı (unified executive) yürütme söz konudur. Tasnifin devamı için bkz. Alan Siaroff, “Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction”, **European Journal of Political Research**, Vol. 42, Iss. 3, 2003, s. 287-312.

⁸ Bkz. Kubalı, **Anayasa...**, s. 291; Başgil, **Esas...**, s. 295.

⁹ Turhan, **Hükümet...**, s. 21.

arasında karma bir sistem olarak ele alınan yarı-başkanlık sistemi söz konusudur. Buna göre erklerin ayrılığı çerçevesinde hükümet sistemleri üç şekilde ele alınmaktadır.¹⁰

Bu çalışmada hükümet sistemlerinin değerlendirilmesine geçmeden önce erkler ayrılığı teorisi üzerinde durulacaktır.

II. Erkler Ayrılığı Teorisi ve Hükümet Sistemleri

A. Erkler Ayrılığı Teorisi

Erkler ayrılığı teorisinin bir anayasal ilke olarak kabulü, Montesquieu'nün *Kanunların Ruhunu* eserinin yayınlanması ile başlamıştır.¹¹ Montesquieu eserinde, erkler ayrılığının kavramsal çerçevesini çizmiş ve sistematik bütünlüğünü ortaya koymuştur. Ancak Montesquieu, *erkler ayrılığı* deyimini açık ve net kullanmamıştır.¹² Teori, fiktif temelleri bakımından ele alındığında Montesquieu dışında birçok düşünür tarafından incelendiği görülmektedir.¹³ Düşünürler, devlet iktidarının tek bir elde toplanmaması ve mutlakiyetçiliği engellemek için siyasal erklerin ayrılmasının gerekliliğini ortaya koymuşlardır.¹⁴

¹⁰ Erdoğan, **Giriş...**, s. 208; Tunç, Yavuz, **Avantaj ve...**, s. 4-5; Kaboğlu, **Anayasa...**, s. 136; Giovanni Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, (Çev. Ergun Özbudun), Yetkin Yayınları, Ankara, 1997, s. 161. "Yarı-başkanlık sistemleri, adının da çağrıştırdığı gibi, başkanlık yönetimi ile parlamenter yönetimin bazı unsurlarını birleştiren bir ara ya da melez hükümet modeli olarak tanımlanabilir." Bkz. Serap Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri-Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, 4. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, Şubat 2017, s. 92.

¹¹ Cemil Oktay, "Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Yargı Açısından Anlamı ve Türkiye Örneği", **Anayasa Yargısı Dergisi**, C. 1, 1984, s. 217.

¹² Gül, **Yürütme...**, s. 31; Nur Uluşahin, **Anayasal Bir tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, Yetkin Yayınları, Ankara, 1999, s. 72; Oktay, **Kuvvetler Ayrılığı...**, s. 218.

¹³ Her ne kadar günümüzdeki anlamıyla yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç erki sınıflandıran Montesquieu olsa da birçok düşünür tarafından erkler ayrılığı teorisinin anımsatacak şekilde devletin unsurlara bölündüğü, devletin faaliyetleri arasında iş bölümü olduğu ve devlet faaliyetlerinin değişik kısımlarının olduğunu dile getiren ve inceleyen düşünürler olmuştur. Bu düşünürlere örnek olarak Platon, Aristo, Hugo Grotius, Christian Wolff, Samuel Von Pufendorf ve Jean Bodin sayılabilir. Bkz. Adnan Güriz, **Hukuk Felsefesi**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1985, s. 166 vd.; İlhan Akipek, "Kuvvetler ayrılığı Nazariyesinin Doğmasında Amil Olan Fikirler", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 9, S. 1, 1952, s. 167-182; Akgül, **Hükümet...**, s. 12; Kemal Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Ekin Yayınevi, C. 1, Bursa, Haziran 2011, s. 540 vd.

¹⁴ Gül, **Yürütme...**, s. 27; Türker Ertaş, **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler**, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Eylül 2018, s. 31.

Erkler ayrılığı, modern anayasacılığın temellerinden biri kabul edilmektedir.¹⁵ Anayasacılık, tarihsel açıdan ister hükümdarlık ister ulusal devlet biçiminde ele alınsın *iktidarın tek merkezde toplanmasına* karşı bir tepki olarak ortaya çıkmıştır.¹⁶ Diğer bir ifadeyle anayasacılık, iktidarları¹⁷ birbirinden ayırmak ve bölmek suretiyle devlet gücü üzerinde etkin bir sınırlama sistemi getirmektir.¹⁸ Etkin sınırlandırabilmenin en etkili yolunun devlet iktidarının çeşitli devlet organları arasında bölüştürülerek ve paylaştırılarak mümkün olacağı kabul edilmektedir.¹⁹ Bu organlar, yasama, yürütme ve yargıdır.

Erkler ayrılığı teorisi, yasama, yürütme ve yargı olmak üzere devlet iktidarını oluşturan üç erkin olduğu, her erkin birbirinden bağımsız ve birbiri karşısında yetkilerle donatılması gerektiğini savunan teori olarak tanımlanabilmektedir.²⁰ Diğer bir tanımla devlet iktidarına ait çeşitli fonksiyonların, aralarında bir iş birliği mevcut bulunan değişik organlar tarafından yerine getirilmesini savunan teoridir.²¹ Bu teorinin temel amacı, devlet iktidarının üçe bölünerek sınırlanması ve devlet karşısında vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin korunmasıdır.²² Dolayısıyla erkler ayrılığı, anayasacılık hareketleriyle ilişkilendirilebilir.

Yasama, yürütme ve yargı erklerinin tamamıyla birbirinden ayrı ve bağımsız organlara verilmesi yani mutlak bir ayrılık düşüncesi esasında erkler ayrılığının saf

¹⁵ Mustafa Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, 13. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara, Ağustos 2017, s. 215; Hasan Tahsin Fendoğlu, **Türkiye’de Başkanlık Sistemi**, 1. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, Ocak 2015, s. 62; Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, 17. Bası, Beta Yayıncılık, İstanbul, Ağustos 2014, s. 469. “Temsili rejimden sonra, kuvvetler ayrılığı teorisi, klasik anayasa hukukunun ikinci temel direğini oluşturur.” Bkz. Teziç, **Anayasa...**, s. 469.

¹⁶ Gül, **Yürütme...**, s. 28.

¹⁷ *Erkler ayrılığı* deyiimi, aynı anlama gelecek şekilde *kuvvetler ayrılığı* veya *güçler ayrılığı* olarak da kullanılmaktadır. Turhan’a göre *kuvvetler ayrılığı*’nda yer alan *kuvvet* kelimesi Fransızca *pouvoir* kelimesinden Türkçeye yanlış çevrilmiştir. *Pouvoir* kelimesinin anlamını Türkçe de kuvvet, erk veya güç kelimesi karşılamamaktadır. Karşılıyan kelime *iktidar* kelimesidir. Turhan’a göre iktidar, *hukuksal bir gücü*, *hukuksal bir yeteneği* ifade etmektedir. Bkz. Turhan **Hükümet...**, s. 5. Ayrıca bkz. Ertaş, **Kuvvetler Ayrılığı...**, s. 50 vd.

¹⁸ Mehmet Turhan, “Anayasacılık ve Kuvvetler Ayrılığı Kuramı”, **HFSA 2. Kitap**, (Haz. Hayrettin Ökçesiz), İstanbul, 1995, s. 110’dan aktaran; Mustafa Kutlu, **Kuvvetler Ayrılığı Temelleri-Gelişimi Hukuk Devletin Kökenleri**, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Haziran 2001, s. 115.

¹⁹ Özbudun, **Türk...**, s. 38.

²⁰ Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 538; Murat Sezginer, **Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası’nda Sorunlar**, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Mart 2010, s. 23.

²¹ Özbudun, **Türk...**, s. 191.

²² Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 538.

halidir.²³ Bununla birlikte erklerin mutlak ayrılığı günümüzde herhangi bir modern devlet yapılanmasında söz konusu değildir.²⁴ Nitekim erkler ayrılığı teorisinin katı ve saf hali doktrinde eleştirilere tabi tutulmaktadır.²⁵ Teorinin modern uygulamadaki hali erklerin mutlak bir şekilde ayrılığından ziyade organların karşılıklı yetkileri ile birbirlerini denetleyen, dengelenmiş ve frenlenmiş bir sistemi ifade etmesidir. Karşılıklı yetkileri ile organların birbirlerini denetlemesi, dengelemesi ve frenlemesi durumunda *sınırlı* veya *anayasal* devlet yönetimi ortaya çıkacaktır. Böylece devlet iktidarı karşısında kişilerin temel hak ve özgürlüklerinin korunması ve ayrıca güvence altına alınması söz konusu olabilecektir.²⁶ Bununla birlikte günümüz modern demokrasilerinde erkler ayrılığı anlayışının değişimi ve dönüşümü sadece bununla sınırlı değildir.²⁷ 20'inci yüzyıl itibariyle çağın koşullarının değişmesi, yürütmenin güçlendirilmesi eğilimini de ortaya çıkarmıştır. Hızla gelişen bilim ve teknik, günümüz insanların değişen talepleri, hızlı kalkınma, refah seviyesinin yükseltilmesi gibi sebeplerin yanı sıra farklı olağanüstü süreçler, ulusal ve uluslararası yeni nesil tehditler yürütmenin güçlendirilmesi ihtiyacını doğurmuştur. Bu ise klasik erkler ayrılığı anlayışının günümüz modern demokrasilerinde ciddi ölçüde zayıflamasına neden olmuştur.

Günümüzde erkler ayrılığı teorisi söz konusu olduğunda devlet yetkilerinin fonksiyonlarına göre dağılımı anlaşılmaktadır.²⁸ *Geleneksel erkler ayrılığı anlayışı,*

²³ Ertaş, *Kuvvetler Ayrılığı...*, s. 104. "Bugünkü devletlerin Esas Teşkilat Kanunlarının içinde ve bunların tatbikatında, hakiki ve tam bir kuvvetler ayrılığı rejiminin mevcudiyetine katı'iyen tesadüf edilememektedir." Bkz. Recai Galip Okandan, "Amme Hukukunda Kuvvetler Bölümü Meselesi", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C. 2, S. 0, 1936, s. 513.

²⁴ Özbudun, *Türk...*, s. 190; Ertaş, *Kuvvetler Ayrılığı...*, s. 107.

²⁵ Erkler ayrılığı ilkesine yönetilen eleştiriler hakkında bkz. Ertaş, *Kuvvetler Ayrılığı...*, s. 104 vd. Ayrıca bkz. Okandan, *Kuvvetler Bölümü...*, s. 513 vd.; Başgil, *Esas...*, s. 286 vd.

²⁶ Özbudun, *Türk...*, s. 38. "...kuvvetler ayrılığı prensibinin hedefi sırf ferdi hürriyetlerde değildir. Prensibin umumi ve milli bir hedefi daha var ki, bu da iş bölümü ve ihtisas esası üzerinde işleyen bir devlet makinesi kurmaktır." Bkz. Başgil, *Esas...*, s. 288.

²⁷ "... XX'inci asrın büyük savaşları ve buhranları devlete hâkim bütün klasik prensipleri sarstığı gibi, bu arada siyasi hukukun sağlam temellerinden biri görülen kuvvetler ayrılığı teorisi de eski itibarını kaybetmeğe başlamış ve büyük tenkidlerle karşılaşmıştır." Bkz. Kubalı, *Anayasa...*, s. 289-290.

²⁸ Bkz. Başgil, *Esas...*, s. 289. "Esasen, kuvvetler ayrılığı prensibi, ..., fonksiyon yani faaliyet ve organ ayrılığını farz eder ve bu ayrılığa dayanır. Fakat kuvvetler ayrılığı organ ayrılığından daha başka başka şeydir: *Ayrılan organlar arasındaki münasebetlerde her organın istiklâli, diğer bir organın tabiiyeti altında bulunmasıdır.*" Bkz. Başgil, *Esas...*, s. 291. "...kuvvetler ayrılığı fikri, devlet organları arasında sıkı bir iş ve gaye birlikteliğini nefiy etmediği gibi, organlardan birinin umumi direksiyon hizmeti ifa etmesine de mani olmaz. Bilakis hem bunu hem de işbirliğini lüzumlu kılar. Zira Kuvvetler ayrılığı, ayrılan kuvvetlerden her birinin infıradı ve kendi başına işlemesi demek değil, fakat istiklali demektir. İstiklal (=indépendance) işte ve eserde iştiraki (=interdependance) ve mütekebil tabiiyeti nefiy etmez, bilakis istilzam eder." Bkz. Başgil, *Esas...*, s. 291-292.

devlet yetkilerinin yatay bir şekilde, anayasal organlar arasında paylaştırılmasını ifade etmektedir.²⁹ Bu yatay ayrımın dışında bir de devlet yetkilerinin dikey (düşey) veya mülki olarak paylaştırıldığı diğer bir türü vardır.³⁰ Erklerin dikey olarak ayrılığı, siyasal bakımdan devletin ülkesel örgütlenmesine ilişkin olup, devlet biçimiyle örtüşmektedir. Nitekim bu şekilde ortaya çıkan devlet biçimi, devlet ve devleti oluşturan topluluklar arasındaki ilişkilerin düzenlenmesini ifade etmektedir.³¹ Erklerin dikey ayrılığından federal devlet yapıları anlaşılmaktadır. Federal devlet yapılanmasında federe devletlerin yanında bir de federal yönetim söz konusudur. Buna göre hem federal devletin hem de federe devletlerin anayasası söz konusu olmakla birlikte federal hukukun önceliği ve üstünlüğü geçerlidir. Uluslararası alanda tek yetkili ve egemen federal devlettir.³² Böylece fonksiyonel ayrım yatay şekilde olduğu gibi federal devletten federe devlete doğru dikey bir şekilde de paylaştırılmaktadır. Buna göre dikey ayrılık, merkezde aşırı güç toplanmasına karşı ortaya konulmuş bir ayrımdır. Böylece federal devletten federe devlete iktidarın dağılımı sağlanmaktadır.³³

Erkler ayrılığı teorisinin mimarı günümüzde her ne kadar Montesquieu kabul edilse de teoriyi ilk ortaya atanının Aristoteles olduğuna dair görüşler vardır.³⁴ Ancak

²⁹ Rıza Aslan, **Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Uygulamalı Örnekleri**, 1.Baskı, Dora Yayınları, Bursa, 2010, s. 30.

³⁰ Erdoğan, **Anayasal...**, s. 215; Aslan, **Kuvvetler Ayrılığı...**, s. 30.

³¹ Kaboğlu, **Anayasa...**, s. 161.

³² Kaboğlu, **Anayasa...**, s. 172.

³³ Erdoğan, **Anayasal...**, s. 224; Aslan, **Kuvvetler Ayrılığı...**, s. 30-31.

³⁴ “Erkler ayrılığı ilkesini ilk ortaya atan, sanılanın aksine Montesquieu değil, Aristoteles’tir.” Detaylı bilgi için bkz. Hasan Dursun, “Erkler Ayrılığı ve Yargıç Bağımsızlığı”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S. 80, 2009, ss. 29-104. İlk çağ filozoflarından Aristo’nun erkler ayrılığı teorisini anımsatan devlet teşkilatı düşüncesini burada aktarmak yerinde olacaktır. Aristo *Politika* adlı eserinde anayasanın üstünlüğünü belirterek yasaların anayasaya göre yapılması gerektiğini belirtmektedir. Anayasa ve yasaların ayrımını yaparken anayasa için; “devletlerin erk görevlerinin (makamlarının) dağılımı, egemenliğin ve her topluluğun gerçekleştirmeyi amaçladığı hedefin belirlenmesi için benimsedikleri düzenleniş biçimidir.” şeklinde tanımlamaktadır. Buna göre erklerin varlığı ve görevlerinin dağılımı ile erkler ayrılığı teorisini ele aldığı söylenebilir. Aristo eserinde kullandığı *politeia* kavramı ile *anayasayı* ifade etmektedir. *Anayasa* ile de *hükümet şekillerini* kastettiği görülmektedir. Bkz. Aristoteles, **Politika**, (Çev. Mete Tunçay), 4. Basım, Remzi Kitabevi, İstanbul, Aralık 1993, s. 110-111. Aristo’ya göre bütün anayasalarda üç öğe/unsur vardır. Ciddi bir yasa koyucu, bunların her biri için ideal düzenlemeyi araması gerekir. Bunlardan birincisi *topluca görüşüp düşünme* (meşveret-müzakereci) unsuru yani bugünün ifadesiyle yasama unsurudur. İkinci unsur yürütme (memurlar-görevliler) ve üçüncü unsur ise yargı düzenidir. Bkz. Aristoteles, **Politika**, s. 132-133; Ertaş, **Kuvvetler Ayrılığı...**, s. 27. Aristo’ya göre yasama unsuru, takip edilecek siyaseti kararlaştırma, savaş ve barış ilan etme, antlaşmalar yapma ve bozma, idam, sürgün ve müsadere cezaları, görevlilerin seçilmesi ve görevlilerin denetlenmesi konularını kapsar. Kısaca Gözler’in ifadesiyle Aristo’nun yasama unsuru *kamu işleri konusunda karar veren* unsurudur. Bkz. Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 540; Aristoteles, **Politika**, s. 133. Aristo’ya göre, yürütme unsurunu görevliler/memurlar oluşturmaktadır. Görevlilerin her anayasa türü için (hükümet şekli için) sayıları ve

erkler ayrılığı teorisinin modern-liberal zamanlardaki doktriner kurucusu olarak John Locke ve Montesquieu kabul edilmektedir.³⁵ Önemi itibariyle aşağıda her iki düşünürün eserlerindeki erkler ayrılığı görüşleri incelenecektir.

1. John Locke

Erkler ayrılığı teorisini modern haline en yakın anlamıyla tasarlayan düşünürün John Locke olduğu ifade edilmektedir.³⁶ Locke'un dönemi itibariyle savunduğu siyasi teori, erkler ayrılığı doktrininin esaslı unsurlarını içermektedir. Bununla birlikte yasanın *üstün iktidar* olduğunu savunması, erkler ayrılığının *saf doktrinini* ortaya koymadığını göstermektedir.³⁷

Locke, *Yönetim Üzerine İkinci İnceleme* isimli eserinde devlet yönetiminde üç iktidarın olduğunu ileri sürmektedir.³⁸ Bunlar *yasama, yürütme ve federatif iktidar* olmak üzere üç çeşittir. Locke, yasama iktidarını, "*devlet gücünün, topluluğun ve topluluk üyelerinin korunması için nasıl kullanılacağını yönlendirme hakkı olan iktidar*"³⁹ şeklinde tanımlamaktadır. Yürütme iktidarı, kısa bir sürede yasama organı tarafından yapılan, sürekli ve kalıcı bir geçerliliğe sahip, aralıksız yürütülmesi gereken yasalar ile mevcut yasaların yürütülmesi görevini taşıyan iktidardır. Yani kanunların devamlı ve aralıksız uygulanmak zorunda olması sürekli bir iktidarı gerekli kılmaktadır.⁴⁰ Bu

yetkilerinin değişeceğini ve her hükümet şekli için ayrı ayrı olacağını belirtmektedir. Bkz. Aristoteles, **Politika**, s. 135 vd. Aristo, üçüncü unsur olarak ise yargı unsurunu incelemektedir. Aristo, mahkemeleri; birinci olarak *mahkeme üyelerini oluşturacak kişilere* (hakimler) göre, ikinci olarak *yetkilerine göre* ve üçüncü olarak *atama biçimleri* olmak üzere üç temel ilke üzerinden sınıflandırmaktadır. Sınıflandığı mahkemeler bakımından, birincisi için: *Hakimler herkes arasından mı yoksa bir sınıftan mı seçilmektedir?* İkincisi için: *Kaç türlü mahkeme vardır?* Üçüncüsü için: *Atamalar kur'ayla mı, seçmeyle mi?* olmak üzere üç soru sormaktadır. Bkz. Aristoteles, **Politika...**, s. 139 vd. Görüldüğü üzere Aristo'nun günümüz anlamıyla erkler ayrılığı teorisini anımsatacak şekilde yasama, yürütme ve yargı olmak üzere devlet teşkilatının unsurlarını belirlediği ve anayasanın şekline göre kimlerin yetkili olacağını incelediği görülmektedir. Bununla birlikte Aristo'nun devlet teşkilatı düşüncesi devlet iktidarının bir kişi veya kurulda toplanmasını engelleyecek mekanizmalar öngörmemektedir. Bkz. Ertaş, **Kuvvetler Ayrılığı...**, s. 28-29.

³⁵ Mehmet Merdan Hekimoğlu, **Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı "Demokratik Hükümet Sistemleri" ve Türkiye**, Detay Yayıncılık, Ankara, Kasım 2009, s. 8 vd.; Ertaş, **Kuvvetler Ayrılığı...**, s. 32; Kubalı, **Anayasa...**, s. 287-288.

³⁶ Kutlu, **Kuvvetler Ayrılığı...**, s. 109; Ertaş, **Kuvvetler Ayrılığı...**, s. 32.

³⁷ Erdoğan, **Anayasal...**, s. 218.

³⁸ John Locke, **Yönetim Üzerine İkinci İnceleme**, (Çev. Fahri Bakırcı), 3. Baskı, Eksi Kitaplar, Ankara, Ağustos 2016, s. 153 vd.

³⁹ Locke, **Yönetim Üzerine...**, s. 153.

⁴⁰ Locke, **Yönetim Üzerine...**, s. 154; Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 543.

iktidar, yürütme erkidir. Federatif iktidar ise savaş ve barış yapan, birlikler ve ittifaklar oluşturan, devletsiz bütün kişi ve topluluklarla her türlü işlemleri yapan iktidarı ifade etmektedir.⁴¹

Locke, belirtilen bu üç erk arasında üstün iktidarın yasama erki olduğunu belirtmektedir. Yürütme ve federatif erk, yasamaya tabidir. Yürütmeye verilen yasaların uygulanması görevi, herhangi olumsuz bir nedenle veya yetkinin yasalara aykırı bir şekilde kötüye kullanılması durumunda cezalandırma iktidarı yasamadadır. Keza aynı şey federatif iktidar için de geçerlidir. Çünkü yürütme ve federatif erkin her ikisi de yönetseldirler ve inşa edilmiş bir devlette üstün olduğu ispatlanmış olan yasamaya tabidirler.⁴²

Locke, devlet yönetiminde belirttiği bu üç erk arasında özellikle yasama ve yürütmenin birbirinden ayrılması gerektiğini ifade etmektedir. Çünkü yasa yapma iktidarına sahip olan kişiler, yürütme iktidarına sahip olmayı isteyebilirler. Nitekim yasamaya ve yürütmeye sahip olan kişiler, kendilerini yasaya itaat etmekten muaf tutabilecek bir düzenleme yapabilecekleri gibi yasaları kendi özel çıkarlarına göre düzenleme imkânı da bulabileceklerdir. Bu ise toplumun ve yönetimin amacına aykırı olacaktır.⁴³ Bu nedenle yasama ve yürütme birbirinden ayrılmalıdır.

Locke, yasama ve yürütmeyi birbirinden ayırmakla birlikte yürütme ve federatif erk bakımından aynı şeyi söylememektedir. Yürütme iktidarı, toplumun yerel yasalarının yürütülmesini, federatif iktidar ise dışarıdan kendisine zarar veya yarar gelebilecek bütün herkese karşı kamu güvenliğini ve çıkarını kapsamaktadır. Buna göre her iki iktidar gerçekten ayırık olmalarına rağmen ayrıca neredeyse birleşiktirler.⁴⁴ Federatif iktidarın iyi veya kötü idare edilmesine bakılmaksızın devlet için önemi büyüktür. Ancak federatif erkin önceden çıkarılmış, yerleşik, pozitif yasalarla yönlendirebilme imkânı yürütme erkinden çok daha az elverişlidir. Dolayısıyla *“kamu yararına göre idare edilebilmesi için, zorunlu olarak onu ellerinde tutanların basiret ve bilgeliğine bırakılmak zorundadır.”* Locke ayrıca yürütme ile federatif erkin kendi içlerinde

⁴¹ Locke, *Yönetim Üzerine...*, s. 155.

⁴² Locke, *Yönetim Üzerine...*, s. 162-163.

⁴³ Locke, *Yönetim Üzerine...*, s. 154.

⁴⁴ Locke, *Yönetim Üzerine...*, s. 155.

gerçekten ayrı olmalarına rağmen bölünerek ayrı kişilere verilmesini elverişsiz bulmaktadır. Çünkü her iki iktidar da toplumun gücüne gereksinim duymaktadır. Bununla birlikte her iki iktidarın sahip olduğu devlet gücünü, ayrı ve birbirine tabi olmayan ellere yerleştirmek, yıkıma ve düzensizliğe yol açma ihtimalini içinde barındırmaktadır.⁴⁵

Günümüz anlamıyla erkler ayrılığı teorisini ele alırken kabul edilen yargı erki, Locke tarafından ayrıca bir erk olarak görülmemiştir. Locke yargı erkini daha çok yasamaya bağımlı bir faaliyet olarak kabul etmiştir.⁴⁶

2. Charles-Louis de Secondat (Montesquieu)

Erkler ayrılığı teorisi, günümüzdeki anlamıyla Montesquieu tarafından tanımlanmıştır.⁴⁷ Montesquieu'nün, erkler ayrılığı teorisine siyasi özgürlüğün korunmasını gözeterek ulaştığı görülmektedir. Montesquieu'ye göre siyasi özgürlük, her istediğini yapmak demek değildir. Özgürlük ancak güç istismarı yok ise mevcut olacaktır. Çünkü güce sahip herkesin bu gücü istismar etme potansiyeli taşıdığı geçmişten günümüze tecrübe edilen bir gerçektir. Bu nedenle "*gücün istismar edilmemesi için öyle bir düzenleme yapılmalıdır ki, gücü güç durdursun.*"⁴⁸

Montesquieu'nün erkler ayrılığı teorisine dair görüşleri *Kanunların Ruhu Üzerine* isimli eserinin XI'inci kitabının VI'ncı konusunda *İngiltere'deki devlet yapısı üzerine* başlığı altında yer almaktadır.

Montesquieu bir devlette, üç tür erk olduğunu kabul etmektedir. Bunlar; *yasama erki, milletlerarası hukuka bağlı işleri yapan yürütme erki ve medeni hukuka bağlı işlere bakan yürütme erkidir*. Montesquieu bu üç erkten ikincisine *devletin yürütme gücü*, üçüncüsünü ise *yargılama gücü* diyeceğini eserinde açıkça ifade etmektedir.⁴⁹

⁴⁵ Locke, *Yönetim Üzerine...*, s. 155-156.

⁴⁶ Teziç, *Anayasa...*, s. 472; Erdoğan, *Anayasal...*, s. 218.

⁴⁷ Turhan, *Hükümet...*, s. 4; Erdoğan, *Anayasal...*, s. 218.

⁴⁸ Charles-Louis de Secondat (Montesquieu), *Kanunların Ruhu Üzerine*, (Çev. Berna Günen), 2. Basım, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, Ekim 2017, s. 196-197.

⁴⁹ Montesquieu, *Kanunların...*, s. 198.

Montesquieu'ye göre yasama erki, belli bir süre veya her zaman geçerli olmak üzere kanunlar yapan, daha önce yapılmış kanunları düzelten veya yürürlükten kaldıran erktir. Milletlerarası hukuka bağlı işleri yapan yürütme erki olarak belirttiği devletin yürütme erki, barış imzalayan veya savaş açan, elçi gönderen veya kabul eden, iç güvenliği sağlayan ve istilaları önleyen erktir. Üçüncü ve son olarak medeni hukuka bağlı işlere bakan yürütme erki olarak belirttiği yargılama erki ise suçluları cezalandıran ve şahıslar arasındaki uyuşmazlıkları çözen erktir.⁵⁰ Buna göre Montesquieu tarafından kabul edilen erklerin günümüzdeki yasama, yürütme ve yargı erklerine karşılık geldiği söylenebilir.

Montesquieu, ayrımını yaptığı bu üç erkten; yasama ve yürütme erkinin birleşmesi halinde, yargılama erkinin yasama ve yürütmeden ayrı olmaması halinde veya bu üç erkin birleşmesi durumlarında özgürlüğün olmayacağını ve her şeyin mahvolacağını belirtmektedir. Şayet yasama erki tek bir kişi veya yüksek dereceli memurlardan oluşan bir kurum bünyesinde yürütme erki ile birleşirse özgürlük olmayacaktır. Çünkü her iki erke sahip olan hükümdar veya senatonun zalimce kanunlar yapmasından ve zalimce bu kanunları uygulamasından korkulabilir. Şayet yargılama erki, diğer iki erkten ayrı olmaz ise yine özgürlük olmayacaktır. Zira yargılama erkinin yasama erki ile birleşmesi durumunda hâkim, yasa koyucu haline gelecektir. Bu ise vatandaşların canı ve özgürlüğü üzerinde sahip olunan gücün keyfi olarak kullanılmasına sebep olabilecektir. Aynı şekilde bu üç erk, bir kişide veya asillerden, önde gelenlerden, halktan bir kurumun elinde birleşirse yine her şey mahvolacaktır. Zira yürütme gücüne sahip olanlar, yasa yapma ve yargılama gücüne de birlikte sahip olacaklardır. Böylece yasama ve yargıya hâkim konumda bir yürütme, aldığı genel kararlar ile devleti, özel kararlar ile de her bir vatandaşı mahvedebilecektir.⁵¹ Kısaca devlette siyasi özgürlüğün var olabilmesi için mevcut olan bu üç erkin birbirinden ayrılması gerekmektedir.

Montesquieu'ye göre özgür olan bir devlette, özgür ruha sahip olan her bir bireyin nasıl ki kendini yönetmesi gerekiyorsa halk da bir bütün olarak kendisini yönetme iradesine yani yasama yetkisine sahip olmalıdır. Bunu, kendisi bir bütün olarak

⁵⁰ Montesquieu, **Kanunların...**, s. 198.

⁵¹ Montesquieu, **Kanunların...**, s. 199.

yerine getiremeyeceğinden temsilcileri vasıtasıyla yapması gerekmektedir. Buna göre halk yönetime sadece temsilcilerini seçmek suretiyle dahil olmalıdır.⁵² Montesquieu'ye göre seçilmiş temsilcilerden oluşan yasama, *etkin kararlar* alan bir kurum da olmamalıdır. Çünkü bu işte başarılı olamaz. Tam aksine kanunlar yapma ve yaptığı kanunların uygulanmasını denetleme konusunda başarılı olacaktır ki bu işleri en iyi o yapabilir. Montesquieu, asillerin sahip oldukları servet veya aldıkları şeref nişanlarına bakarak toplumda ki yerlerini gözetmek suretiyle yasama erkinin hem asillerden oluşan hem de halkı temsil etmek üzere seçilenlerden olmak üzere iki meclisli bir yasama modelini kabul etmektedir. Ayrıca her iki meclisin birbirlerini *durdurma hakkı* olmasıdır ki böylece birbirlerini sınırlandırabileceklerdir.⁵³

Montesquieu'ye göre yürütme erki tek bir hükümdarın elinde olmalıdır. Zira yönetimin anlık karar vermesi gereken yerlerde *tek bir kişi birçok kişiden daha iyi idare* edebilir. Buna mukabil yasama erkinin birçok kişiden oluşması ise daha iyidir. Çünkü yasama erkine bağlı meseleler ekseriyetle tek kişiye kıyas edildiğinde birçok kişi tarafından daha iyi idare edilir. Montesquieu ayrıca şahsi erkler ayrılığını gözeterek yürütmenin yasama erkinin üyelerinden oluşmaması gerektiğini ifade etmektedir. Şayet yürütme erki, yasama erkinden belli sayıda bir kişiye emanet edilirse her iki güce sahip olanlar ve her iki güce istediği zaman dahil olabilenler aynı kişiler olacaktır. Böylece iki güç birleşecek ve özgürlüğü ortadan kaldıracaktır.⁵⁴

Montesquieu'ye göre yasama erkinin zorba bir yapıya dönüşmemesi için yürütmenin, yasamayı *durdurma hakkına* sahip olması gerekmektedir. Diğer halde yasama, sahip olduğu yasa yapma gücü ile bütün iktidarı kendine bahşederek diğer erkleri yok edebilir.⁵⁵ Buna karşılık yürütme erki, kendisini yasama erki karşısında savunabilmek için de *engelleme yetkisine*⁵⁶ sahip olmalıdır. Bu şekilde yürütme erki, yasama erkini engelleyerek kendisini koruyabilecektir.⁵⁷ Yasama erkinin ise yürütmeyi

⁵² Montesquieu, **Kanunların...**, s. 201-203.

⁵³ Montesquieu, **Kanunların...**, s. 203.

⁵⁴ Montesquieu, **Kanunların...**, s. 205.

⁵⁵ Montesquieu, **Kanunların...**, s. 205.

⁵⁶ “Engelleme yetkisi diye adlandırdığım şey, bir başkası tarafından alınan kararı geçersiz kılma hakkıdır.” Bkz. Montesquieu, **Kanunların...**, s. 204. Montesquieu'nün ifade ettiği engelleme yetkisi günümüzde yürütmenin sahip olduğu *veto* yetkisine karşılık gelmektedir.

⁵⁷ Montesquieu, **Kanunların...**, s. 208.

durdurma hakkı olmamalıdır. Zira yürütme, özü itibariyle zaten sınırlanmış bir erklerdir.⁵⁸ Bu sınır, yürütmenin yasa yapamaması veya yasa teklifinde bulunmaması ile sağlanmışır.⁵⁹ Ancak yasama erkinin durdurma hakkına sahip olmaması, yürütme erkinin kanunları ne şekilde uyguladığını denetleme hakkına sahip olmadığı şeklinde anlaşılmalıdır.⁶⁰

Montesquieu'ye göre yasama erkinin sürekli toplantı halinde olmasına gerek yoktur. Bununla birlikte uzun süre toplanmaması halinde ise özgürlüğün kalmayacağını ifade etmektedir. Eğer yasama erki toplanmayarak yasama kararı almaz ise ya devlet anarşiye sürüklenir ya da yasama yerine yürütme karar alır ki bu yürütmenin mutlaklaşması anlamına gelir. Montesquieu'ye göre yasamanın kendiliğinden toplanma ve kendisini tatil etme hakkı olmamalıdır. Diğer halde yasama her zaman toplanma kararı alabilecek ve kendisini hiç tatil etmeyebilecektir. Bu nedenle yasama organının toplanması, zamanı ve süresi yürütme erki tarafından yapılmalıdır.⁶¹

Montesquieu'nün erkler ayrılığı çerçevesinde üçüncü erk olarak yargı erkini açıkça kabul ettiğini yukarıda belirtmiştik. Yargı erki, halk sınıfına mensup kişiler tarafından yılın belli zamanlarında gereklilik nispetinde kurulacak mahkemeler eliyle yürütülmelidir. Mahkemelerin sabit olması gerekmemekle birlikte verilen hükümler arasında bir bütünlük söz konusu olmalıdır.⁶² Hâkime göre karar değil kanuna göre karar olmalıdır. Montesquieu'nün ifadesiyle mahkemenin hakimleri, kanunun gücünü de katılığını da yumuşatmaksızın aciz ve hareketsiz bir varlıkmışçasına kanunun gereğini dile getiren ağızlarından ibarettir.⁶³

Montesquieu, yönetimin temel yapısını bu üç erk oluşturacağını kabul etmiştir. Hem asillerden hem de halktan olmak suretiyle iki meclisli bir yasama, karşılıklı sahip oldukları engelleme yetkisi ile birbirini sınırlandıracaktır. Yasamayı oluşturan her iki meclis ise yürütme gücü ile sınırlanacak, yürütme de yasama erki ile sınırlanacaktır. Sonuç olarak birbirini sınırlayan bu üç erk bir durağanlık veya hareketsizlik

⁵⁸ Montesquieu, **Kanunların...**, s. 205.

⁵⁹ Akgül, **Hükümet...**, s. 26-27.

⁶⁰ Montesquieu, **Kanunların...**, s. 205-206.

⁶¹ Montesquieu, **Kanunların...**, s. 204-205.

⁶² Montesquieu, **Kanunların...**, s. 200-201.

⁶³ Montesquieu, **Kanunların...**, s. 207.

meydana getirecektir. Nitekim bir durum gereği bu üç erk birlikte hareket etmek zorunda kalırsa uyum içinde hareket edecektir.⁶⁴ Birlikte hareket etme zorunluluğu ise uzlaşmacı bir yönetimi ortaya çıkaracaktır.

B. Hükümet Sistemleri

Hükümet sistemlerinin sınıflandırılması erklerin birleşmesi (birliği) ve ayrılmasına (ayrılığına) göre yapılmaktadır. Bu sınıflandırma esas alınarak hükümet sistemleri, *erkler birliği çerçevesinde hükümet sistemleri* ve *erkler ayrılığı çerçevesinde hükümet sistemleri* başlıkları altında aşağıda incelenecektir.

1. Erkler Birliği Çerçevesinde Hükümet Sistemleri

Yasama ve yürütme erklerinin bir kişi, kurul veya halk tarafından seçilmiş bir meclis üzerinde toplanmasına erkler birliği denilmektedir.⁶⁵ Diğer bir ifadeyle erkler birliği, yasama ve yürütme erklerinin tek bir organda toplanarak devlet yetkilerine sahip olmasını ifade eder.⁶⁶ Erklerin birliği ya yürütme organı üzerinde ya da yasama organı üzerinde olabilmektedir.

a. Erklerin Yürütme Üzerinde Birleşmesi

Erklerin yürütme üzerinde birleşmesi, yasama ve yürütme erklerinin tek bir organ olarak yürütme üzerinde birleşmesini ifade etmektedir. Yürütme erki hem kanun koyucu hem de kanunların uygulayıcısı durumundadır.⁶⁷ Erklerin yürütme üzerinde birleştiği hallerde yürütme erki tek bir kişiden oluşabileceği gibi bir kurul da olabilir.⁶⁸

Erklerin yürütme üzerinde birleşmesi yani bir kişi veya kurul üzerinde birleşmesi halinde mutlak monarşi veya diktatörlük söz konusudur.⁶⁹ *Mutlak monarşi*, ege-menliğin tek sahibi olarak hükümdarda yasama ve yürütme erklerinin toplanmasını

⁶⁴ Montesquieu, *Kanunların...*, s. 208.

⁶⁵ Turhan, *Hükümet...*, s. 21.

⁶⁶ Teziç, *Anayasa...*, s. 477.

⁶⁷ Gözler, *Genel Teorisi...*, s. 554.

⁶⁸ Turhan, *Hükümet...*, s. 21.

⁶⁹ Turhan, *Hükümet...*, s. 21; Kutlu, *Kuvvetler Ayrılığı...*, s. 126; Ergun Özbudun, *Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin Hukuki Niteliği*, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Mart 1985, C.1, S. 2'den ayrı basım, 1985, s. 475.

ifade eden bir hükümet sistemidir.⁷⁰ Mutlak monarşi içinde tek egemen, en yüksek otorite sahibi hükümdardır. Hükümdarın karşısında bağımsız ve onunla rekabet edebilecek bir otorite bulunmamaktadır.⁷¹ Hükümdar, bütün güçleri uhdesinde toplayarak kanun koyan, kanunları uygulayan ve hatta ortaya çıkan uyuşmazlıkları çözme yetkisine sahip kişidir.⁷² Bütün güçleri şahsında toplayan hükümdar sınırsız bir güce sahip olmakta ve bu yönüyle mutlak monarşi, hükümdarın sınırlandırılmamış yönetimi anlamına da gelmektedir.⁷³

Hükümdarın sahip olduğu kanun koyma, kanunları uygulama ve uyuşmazlıkları çözme yetkilerini tek başına kullanması mümkün değildir. Bu yetkiler için hükümdarın istediği zaman azledip istediği zaman verdiği yetkilerini alabildiği, kendisi karşısında bağımsızlıkları olmayan memurlarını atadığı görülmektedir.⁷⁴ Mutlak monarşi ile yönetilen bir devlette vatandaşların devlet yöneticilerine mutlak itaat yükümlülüğü vardır.⁷⁵

Diktatörlük, yasama ve yürütme erklerinin ve hatta yargı erkinin tek bir kişi veya kurul uhdesinde toplandığı bir rejimi ifade etmektedir.⁷⁶ Erklerin yürütme üzerinde birleşmesi diğer erklerin ortadan kaldırılacağı anlamına gelmemekle birlikte tamamen yürütmeye bağlıdır.⁷⁷ Öyle ki yönetilenlerin rızasının bulunmadığı ve olağanüstü güçlerin toplanarak belirgin bir şekilde gücün merkezileştiği bir sistemi ifade eder.⁷⁸ Diktatörlükler, demokratik niteliğe sahip değildir.⁷⁹ Buna rağmen bazı diktatörlük rejimlerinde düzmece halkoylamasına ve seçimlere başvurularak kendisinin demokratik niteliği haiz bir rejim olduğunu gösterme iddiası içinde olduğu görülmektedir.⁸⁰ Ancak iki sebeple diktatörlüklerin demokratik rejim olmadığı kabul

⁷⁰ Mehmet Merdan Hekimoğlu, **Anayasa Hukukunda Antidemokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye**, Detay Yayıncılık, Ankara, Ekim 2010, s. 53-54; Gözler, **Genel Esaslar...**, s. 554.

⁷¹ Gözler, **Genel Esaslar...**, s. 554; Hekimoğlu, **Antidemokratik...**, s. 55.

⁷² Hekimoğlu, **Antidemokratik...**, s. 78; Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 555; Başgil, **Esas...**, s. 295.

⁷³ Hekimoğlu, **Antidemokratik...**, s. 54.

⁷⁴ Gözler, **Genel teorisi...**, s. 555; Başgil, **Esas...**, s. 295.

⁷⁵ Hekimoğlu, **Antidemokratik...**, s. 54.

⁷⁶ Turhan, **Hükümet...**, s. 22; Başgil, **Esas...**, s. 295; Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 555; Hekimoğlu, **Antidemokratik...**, s. 78; Kutlu, **Kuvvetler Ayrılığı...**, s. 126.

⁷⁷ Teziç, **Anayasa...**, s. 477.

⁷⁸ Hekimoğlu, **Antidemokratik...**, s. 78.

⁷⁹ Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 555; Hekimoğlu, **Antidemokratik...**, s. 78.

⁸⁰ Teziç, **Anayasa...**, s. 477; Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 556; Hekimoğlu, **Antidemokratik...**, s. 80.

edilmektedir. İlk olarak diktatör rejimler, halkın seçim yoluyla değiştiremeyecekleri bir şekilde teşkilatlanarak seçimlerden ve halk oylamalarından devamlı kendisi galip çıkmaktadır. İkinci olarak ise halkın muvafakatinin gerçek bir değer taşımasıdır. Çünkü yapılan baskı ya da tek yönlü propaganda, halkın muvafakatine gölge düşürmektedir.⁸¹ Bu sebeplerle diktatörlükler, antidemokratik bir rejim olarak kabul edilmekte olup ayrıca bu tür diktatörlükler, *plebisiter diktatörlük* olarak da isimlendirilmektedir.⁸²

b. Erkların Yasama Üzerinde Birleşmesi: Meclis Hükümeti Sistemi

Erkların yasama üzerinde birleşmesi yasama ve yürütme erklerinin yasama organı üzerinde birleşmesini ifade etmektedir. Diğer bir ifadeyle yasama ve yürütme erkleri seçilmiş bir meclis üzerinde yani yasama organı üzerinde birleşmiş ise meclis hükümeti sistemi söz konudur.⁸³ Anayasa hukuku literatüründe Meclis hükümeti sistemi, *konvansiyonel sistem* olarak da isimlendirilmektedir.⁸⁴ Günümüzde İsviçre dışında meclis hükümeti sisteminin uygulaması neredeyse yoktur.⁸⁵

Tarihsel planda meclis hükümeti sistemi veya konvansiyonel sistem teorik kökeni itibariyle Jean Jacques Rousseau tarafından savunulan ulus iradesinin ve egemenliğin bölünmezliği ilkesine dayanmaktadır.⁸⁶ J.J. Rousseau'ya göre erkler ulusta toplanmalıdır. Zira egemenlik ulusa aittir.⁸⁷ Egemenlik ise sınırsız, mutlak, tek, bölünmez

⁸¹ Teziç, *Anayasa...*, s. 477-478.

⁸² Gözler, *Genel Teorisi...*, s. 556; Hekimoğlu, *Antidemokratik...*, s. 80. Diktatörlükler çok çeşitli olmakla birlikte genel kabul gören ayırım çerçevesinde organize olmalarına göre *otoriter diktatörlükler* ve *totaliter diktatörlükler* olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bkz. Hekimoğlu, *Antidemokratik...*, s. 89-90; Gözler, *Genel Teorisi...*, s. 556; Kutlu, *Kuvvetler Ayrılığı...*, s. 126. Genel kabul gören bu ayırım Linz tarafından yapılmaktadır. Bkz. Juan J. Linz, *Totaliter ve Otoriter Rejimler*, (Çev. Ergun Özbudun), 4. Baskı, Liberte Yayınları, Ankara, Ocak 2017.

⁸³ Özbudun, *Hukuki Niteliği...*, s. 475; Başgil, *Esas...*, s. 298.

⁸⁴ Özbudun, *Hukuki Niteliği...*, s. 480; Mehmet Turhan, "Meclis Hükümeti (Konvansiyon Kuramı)", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C. 46, S. 1, 1991, s. 453; Güneş, *Parlamentarizm...*, s. 3-4; Erdoğan, *Anayasal...*, s. 460; Teziç, *Anayasa...*, s. 481; Gözler, *Genel Teorisi...*, s. 557; Hekimoğlu, *Antidemokratik...*, s. 103. *Konvansiyonel sistem* ismini Fransa da 1792-1795 yılları arasında kısa bir süre uygulanan konvansiyon yönetimi döneminden almaktadır. Bkz. Özbudun, *Hukuki Niteliği...*, s. 480.

⁸⁵ Gül, *Yürütme...*, s. 61.

⁸⁶ Turhan, *Meclis Hükümeti...*, s. 455.

⁸⁷ Jean-Jacques Rousseau, *Toplum Sözleşmesi*, (Çev. Vedat Günyol), 6. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2010, s. 15; Recai Galip Okandan, "Parlamentarizm ve Bugünkü Şekli", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Ocak 1935, C. 1, S. 2, s. 135-148, s. 146; Ece Göztepe, "Çoğunlukçu Demokrasi Anlayışına Karşı Çoğunlukçu Demokrasi Modelleri: Normatif Düzenleme Olanakları ve Bunun Sınırlılığı Üzerine Bazı Düşünceler", *Çoğunlukçu Demokrasi Çoğunlukçu*

ve devredilemez niteliğe sahiptir.⁸⁸ Ulusa ait olan egemenliğin zuhur ettiği yer ise yasamadır.⁸⁹ Kısaca egemenliğin bölünmezliği ilkesine bağlı olarak erklerin bölünmesi imkansızdır, devlet organik bir bütün olarak kavranmalıdır.⁹⁰ Tek bir erk vardır o da yasama erkidir. Buna göre yasama ve yürütme, yasama organı üzerinde birleşecektir.⁹¹ Şüphesiz tek erk olarak yasama organının kabul edilmesi, kanunların icrasını yerine getirecek yürütme organının olmadığı anlamına gelmemektedir. Yürütme organı, tamamen yasama organına tabi ve yasama organı tarafından hazırlanan kanunların uygulanması ile emirlerini yerine getiren görevli bir organdır.⁹² Kısaca yürütmenin yasama tabi olması sebebiyle erklerin ayrılığı değil erklerin birliği vardır.⁹³

Meclis hükümeti sistemi, yasama ve yürütme erklerinin seçilmiş bir mecliste birleşmesine dayanmaktadır.⁹⁴ Meclis hükümeti sisteminin özellikleri, meclis ile yürütme arasındaki münasebete bağlı olarak belirlenmektedir. Halk tarafından seçilmiş yasama organı, meclis hükümeti sisteminde temel unsurdur ve yürütme organı üzerinde mutlak egemenliği vardır. Yürütme organı ise yasama organı tarafından meclis içinden seçilmek suretiyle kurulmaktadır. Buna göre meclis hükümeti sisteminin en göze çarpar özellikleri şu şekilde belirtilebilir: Hukuksal açıdan yasama ve yürütme erklerinin mecliste toplanması, yürütmenin yasamanın bir aracı olması, meclis adına ve onun emir ve direktifleriyle hareket etme zorunluluğudur.⁹⁵

Meclis hükümeti sisteminde *yasama organının* temel özellikleri bakımından ise şunlar sıralanabilir: Yasama organı, tek meclisten oluşmalı, kendi kendini toplantıya çağırabilmeli, öz fesih hakkına sahip olmalı ve sürekli toplantı halinde olmalıdır.⁹⁶

Demokrasi İkilemi ve İnsan Hakları Toplantısı, 1. Baskı, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, Ocak 2011, s. 133.

⁸⁸ Rousseau, **Toplum...**, s. 23 vd.

⁸⁹ Turhan, **Meclis Hükümeti...**, s. 455. “İsteme *yasama gücü*, güce de *yürütme gücü* denir. Bunların ikisi birleşmedikçe politik bütünde hiçbir şey yapılamaz, yapılmamalıdır da.” Bkz. Rousseau, **Toplum...**, s. 53.

⁹⁰ Göztepe, **Çoğunlukçu...**, s. 133.

⁹¹ Rousseau, **Toplum...**, s. 53.

⁹² “Oysa hükümet, egemen varlığın sadece aracıdır. Öyleyse hükümet nedir? Yurttaşlarla egemen varlığın karşılıklı ilişkilerini sağlamak amacıyla kurulmuş, gerek yasaları yürütmek, gerekse politik ve toplumsal özgürlükleri sürdürmekle görevli aracı bir bütündür.” Bkz. Rousseau, **Toplum...**, s. 54.

⁹³ Okandan, **Parlamentarizm...**, s. 146-147.

⁹⁴ Özbudun, **Hukuki Niteliği...**, s. 475.

⁹⁵ Turhan, **Meclis Hükümeti...**, s. 455.

⁹⁶ Turhan, **Hükümet...**, s. 27.

İlk olarak meclis hükümet sisteminde yasama organı tek meclisten oluşmalıdır. Zira egemenlik tek ve bölünmez niteliği haizdir. O halde yasama yetkisi egemenliğin tek ve bölünmezliği ilkesi çerçevesinde tek bir meclis tarafından yerine getirilmelidir. İkinci özelliği olarak meclis, kendi kendisini toplantıya çağırabilmelidir. Zira tek yetkili organ meclisin kendisidir ki kendi kendisi toplantıya çağırabilmesinden daha doğal bir şey yoktur. Buna meclisin istimrarı da denilmektedir.⁹⁷ Üçüncü olarak meclis, öz feshih hakkına sahip olmalıdır. Zira tek yetkili organ olan meclisi feshedebilecek başka bir organ yetkili değildir. Meclisin kendi kendisi feshedilebilmesi gayet doğaldır. Bunun dışında meclisin yürütme üzerinde mutlak egemenliğe sahip bir organ olması hasibiyle yürütmenin meclisi feshedebilmesi mümkün değildir.⁹⁸ Son olarak ise meclis, sürekli toplantı halinde olmalıdır. Çünkü yürütme organı yasama organı içinden seçilerek görevini ifa etmektedir. Meclis, yasama yetkisi yanında yürütme yetkisinin de asli sahibidir. Buna göre yürütme faaliyetinin sürekli olması ve yerine göre derhal karar verilmesinin gerekmesi meclisin sürekli çalışmasını gerektirir.⁹⁹

Meclis hem kanunları yapan hem de yaptığı kanunları uygulayandır. Ancak üye sayısı yüzlerce kişiden oluşan bir meclisin yürütme faaliyetini bizzat yerine getirmesi pek de mümkün görünmemektedir. Bu sebeple meclis, yürütme görevi için kendi vekillerinden bir *kurul*, *heyet* veya bir *komite* seçer.¹⁰⁰

Meclis hükümeti sisteminde *yürütme organının* temel özellikleri şu şekilde ifade edilebilir: Yürütme, emir ve talimat aldığı meclise bağımlı bir statüsü olan, devlet başkanı ve başbakanlık makamının olmadığı, bireysel sorumlulukları olmakla birlikte kolektif sorumluluğu olmayan vekillerin, seçilmesi ve azledilmesi yetkisinin meclise ait olduğu ve her daim meclisin denetimi altında olan bir organdır.¹⁰¹

İlk olarak yürütmenin emir ve talimat aldığı meclise bağımlı bir statüsü vardır. Çünkü yürütme organının yasama organından *ayrı bir varlığı, kendine mahsus bir*

⁹⁷ Turhan, **Meclis Hükümeti...**, s. 458; Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 557-558. Ayrıca bkz. Başgil, **Esas...**, s. 299-300.

⁹⁸ Turhan, **Meclis Hükümeti...**, s. 458; Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 561

⁹⁹ Özbudun, **Hukuki Niteliği...**, s. 479.

¹⁰⁰ Özbudun, **Hukuki Niteliği...**, s. 475; Turhan, **Meclis Hükümeti...**, s. 456; Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 558-559.

¹⁰¹ Özbudun, **Hukuki Niteliği...**, s. 476 vd.; Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 559-561.

*hüviyeti ve teşebbüs kudreti yoktur. Yürütme, meclisin bir vekili, icra heyeti, yürütme aracı hatta hizmetkarı olarak görülmektedir. Yürütme organının kendine özgü bir siyaseti, programı olamaz. Yürütme, meclisin emir ve talimatları çerçevesinde görevini icra edecek olan bir organdan ibarettir.*¹⁰² İkinci olarak, meclis hükümeti sisteminde devlet başkanı ve başbakanlık makamı yoktur. Çünkü bütün yetkilere sahip meclisin karşısında ağırlığını hissettirebilen bir devlet başkanı, meclis hükümeti sistemi ile bağdaşmaz. Ancak, devlet başkanlığı fonksiyonlarını ifa edecek bir kişi devletler için kaçınılmaz olmakla birlikte sembolik yetkilere sahip devlet başkanının yürütme organı içinde herhangi bir özel yanı ve üstünlüğü yoktur. Ayrıca parlamentoya karşı sorumluluğu da mevcuttur.¹⁰³ Üçüncü olarak meclis tarafından yürütme görevini ifa etmek üzere seçilecek vekiller (heyet, komite, kurul üyeleri) meclis içinde ayrı ayrı seçilir ve gerekirse azledilebilirler. Buna göre vekillerin meclise karşı bireysel sorumlulukları olmakla birlikte kolektif sorumlulukları yoktur. Zira yürütmenin meclisin emir ve direktifleri çerçevesinde görevini ifa edeceği ve bir kabine sisteminin aksine bağımsız bir politikası, siyasal programı olamayacağı göz önünde bulundurulduğunda kolektif sorumluluğun doğmayacağı söylenebilir. Ayrıca her bir vekilin ayrı ayrı atanma ve azledilme usulü, her bir vekilin meclise karşı bireysel sorumluluğunu doğuracaktır. Bireysel sorumluluk, vekiller arasında da güvensizliğe sebep olacak bu ise birbirleriyle dayanışmayı değil yarış ve rekabeti getirecektir.¹⁰⁴ Son olarak yürütme organının faaliyetleri meclisin denetimi altındadır. Meclisin emir ve talimatı ile işlem yapan yürütmenin kararlarını denetleme hakkına sahip olması gayet doğaldır. Meclis, yürütmenin aldığı kararları istediği zaman değiştirebileceği gibi gerekirse iptal edebilir veya yerine geçecek farklı bir işlem de tesis edebilir.¹⁰⁵

2. Erkler Ayrılığı Çerçevesinde Hükümet Sistemleri

Erkler ayrılığı çerçevesinde hükümet sistemleri kendi içinde ikiye ayrılmaktadır. Bu ikili ayrım, erklerin sert ayrıldığı başkanlık sistemi ile yumuşak ve dengeli ayrıldığı parlamenter sistemdir. Bahsedilen bu iki hükümet sistemi yanında ayrıca

¹⁰² Özbudun, **Hukuki Niteliği...**, s. 476.

¹⁰³ Özbudun, **Hukuki Niteliği...**, s. 477.

¹⁰⁴ Özbudun, **Hukuki Niteliği...**, s. 477-479; Gözler, **Genel Esaslar...**, s. 560-561.

¹⁰⁵ Gözler, **Genel Esaslar...**, s. 561.

başkanlık ve parlamenter sistem arasında karma bir sistem olarak ele alınan yarı-başkanlık sistemi söz konusudur. Buna göre erkler ayrılığı çerçevesinde hükümet sistemleri üç çeşit olarak ele alınmaktadır.

a. Başkanlık Sistemi

i. Genel Olarak

Başkanlık sistemi ilk olarak 1787 yılında Amerika Birleşik Devletleri (ABD) Anayasası'nda bir hükümet modeli olarak düzenlenmiştir.¹⁰⁶ Başkanlık sistemi, parlamenter hükümet sistemi gibi tarihsel ortam ve şartların ürünü olmaktan ziyade 1787 yılında Philadelphia'da *kurucu meclis*'in müzakereleri sonunda meydana gelmiş olan bir sistemdir.¹⁰⁷ Bu müzakereler sonucunda başkanlık sisteminin doktrini oluşturulmuş daha sonra uygulamaya konulmuştur.¹⁰⁸

Günümüz itibariyle başkanlık sistemini uygulayan ülkelere örnek olarak Arjantin, Brezilya, El Salvador, Kenya, Meksika, Kolombiya, Moğolistan, Nikaragua, Peru, Şili, Uruguay ve Venezuela gösterilebilir.¹⁰⁹ Başkanlık hükümet sisteminin ilk olarak ABD de çıkması ve sistemin temel ilkelerine bağlı kalınarak en iyi uygulanan ülke olması sebebiyle Amerika, başkanlık sisteminin en iyi örneği kabul

¹⁰⁶ Orhan Aldıkaçtı, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı**, (Yayınlanmış Doçentlik Tezi), Kor Müessesesi, İstanbul, 1960, s. 141-142; Burhan Kuzu, **Her Yönü ile Başkanlık Sistemi-Yeni Sistem Cumhurbaşkanlığı Modelimiz**, 1. Baskı, Babıali Kültür Yayıncılığı, İstanbul, Şubat 2017, s. 19; Şule Özsoy Boyunsuz, **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, 1. Baskı, İmge Kitapevi, Ankara, Şubat 2017, s. 59; Gül, **Yürütme...**, s. 131; Turhan, **Hükümet...**, s. 33; Sezginer, **Günümüz...**, s. 49; Erdoğan, **Anayasal...**, s. 444.

¹⁰⁷ Aldıkaçtı, **Devlet Başkanlığı...**, s. 141-142; Kuzu, **Her Yönü ile...**, s. 19; Gül, **Yürütme...**, s. 131; Tunçer Karamustafaoğlu, **Yasama Meclislerinin Yasama Hakkı**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1982, s. 22; Atilla Özer, **Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği**, 2. Baskı, Şekerbank Katkılarıyla Basılmış Nüsha, Ankara, 1998; Turhan, **Hükümet...**, s. 44-45.

¹⁰⁸ Kuzu, **Her Yönü ile...**, s. 19; Aldıkaçtı, **Devlet Başkanlığı...**, s. 141-142. Ayrıca ABD'nin detaylı anayasa tarihi için bakılabilir. Muvaffak Akbay, "Amerika Birleşik Devletleri'nin Anayasa Tarihi", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 7, S. 1, 1950, ss. 18-39.

¹⁰⁹ İlyas Doğan, Serdar Ünver, **Dört Kıtada Başkanlık Sistemi**, (Ed. İlyas Doğan, Serdar Ünver), 1. Baskı, Astana Yayınları, Ankara, Şubat 2017, s. 10.

edilmektedir.¹¹⁰ Genel olarak başkanlık sistemleri arasında ABD hariç tutulduğu takdirde diğer başkanlık sistemleri beklenen düzeyde başarı gösterememişlerdir.¹¹¹

Başkanlık sistemi, erkler ayrılığı çerçevesinde hükümet sistemlerinden biri olan erklerin sert ayrılığına örnek hükümet modelidir. Erklerin sert ayrılığı ile anlatılmak istenen yasama ve yürütme kuvvetlerinin kesin şekilde birbirinden ayrı iki organa verilmesini ifade etmektedir. Bu organlar karşılıklı olarak hem seçilme hem de varlıklarını sürdürme bakımından birbirinden farklılaşmaktadır. Buna göre hem yasama hem de yürütme organı ayrı ayrı seçilmektedirler. Seçildikten sonra da birbirlerinin hukuki varlıklarına son verme bakımından yetkili değildirler.¹¹²

Her ne kadar başkanlık sistemi erklerin sert ayrılmasına model hükümet sistemi olarak gösterilse de mutlak¹¹³ erklerin ayrılığından söz edebilmek mümkün değildir.¹¹⁴ Yasama ve yürütme organının mutlak bir şekilde ayrılığının istisnasız kabulü, sistemin çalışmamasına sebep olacaktır. Başkanlık sisteminde buna çözüm olarak, yasama ve yürütme organı arasında bazı karşılıklı etkileşim yolları öngörülmüştür.¹¹⁵ Bu etkileşim yolları ile amaçlanan katı erkler ayrılığının getirdiği olumsuzluğun ortadan kaldırılarak organlar arasında koordineli çalışmayı artırmaktır. ABD başkanlık sistemi örnek olarak ele alındığında erklerin koordineli çalışması *fren ve denge* sistemi ile mümkün olmaktadır.¹¹⁶ Fren ve denge sistemi düşüncesinin arkasında, her organın birbirinden ayrışması ihtimalini ortadan kaldırmayı ve organlar arasında denetim ve denge ile desteklenmiş bir erkler ayrılığı yatmaktadır. Buna göre sistemin tıkanmaması ve

¹¹⁰ Gül, **Yürütme...**, s. 131; Sezginer, **Günümüz...**, s. 53.

¹¹¹ Çünkü bu ülkelerde ya hükümetler darbe ile yıkılmış ya da otoriter nitelikte başkancı rejimlere dönüşmüşlerdir. Bkz. Giovanni Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, (Çev. Ergun Özbudun), Yetkin Yayınları, Ankara, 1997, s. 117; Turhan, **Hükümet...**, s. 33.

¹¹² Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 569; Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 39; Tunç, Yavuz, **Avantaj ve...**, s. 7.

¹¹³ “ABD Anayasası’nın düşünsel kökeninde, Montesquieu’ye atfedildiği şekliyle kuvvetlerin mutlak ayrılığı değil, kuvvetlerin birbirini kontrol ve denge içerisinde tuttuğu bir devlet mekanizması düşüncesi yer almaktadır.” Bkz. Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 74.

¹¹⁴ Başkanların veto, kararname ile yönetme gibi yetkilerinin olması mutlak olarak erklerin ayrılmadığını göstermektedir. Bkz. Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 27.

¹¹⁵ Ergun Özbudun, “Hükümet Sistemi Tartışmaları”, **Yeni Türkiye**, Y. 9, Mart-Nisan 2013, S. 51, s. 206.

¹¹⁶ ABD Başkanlık sistemi, ABD Anayasası’nın kurucu babalarından biri olan Hamilton tarafından *fren ve denge* (Check and Balance) sistemi olarak isimlendirilmiştir. Bkz. Mehmet Emin Akgül, “Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerindeki Anlamı”, **Ankara Barosu Dergisi**, Y. 68, S. 2010/4, s. 89.

kilitlenmemesi için her organ kendine özgü yetkilerinin yanı sıra diğer organlarla iş birliği ve koordineli çalışmaya ihtiyaç duyacaktır.¹¹⁷

Başkanlık sisteminde yasama ile yürütme erkleri hem işlevsel hem de organik açıdan birbirinden ayrılmaktadır.¹¹⁸ *İşlevsel ayrılık*, yasama ve yürütmenin hukuki işlev olarak birbirinden bağımsız olmasıdır. Yasama, *kural koymak* işlevine, yürütme ise *kuralları uygulamak* ve *hükümet etmek* işlevine sahiptir. *Organik ayrılık* ise yasama ve yürütme işlevinin ayrı organlar tarafından yerine getirilmesi ve birbirinden bağımsız olmasıdır. Nitekim yasama organı, parlamento iken yürütme organı başkandır.¹¹⁹

Başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerde yasama ve yürütme arasındaki ilişkilerin farklı özellikler taşıması nedeniyle tanımını yapmak kolay değildir.¹²⁰ Ancak ulusal ve uluslararası doktrinde genel kabul gören tanımlar çerçevesinde *asli* ve *tali*

¹¹⁷ Mehmet Ali Zengin, “ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizması Üzerine Bir İnceleme”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Y. 7, Ekim 2016, S. 28, s. 9-10. ABD başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkinin dengelenmesi, tıkanma ve kilitlenme durumlarının minimize edilmesi ve iş birliği içinde çalışmasını sağlamak amacıyla karşılıklı etkileşim yolları öngörülmektedir. ABD başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organının arasındaki ilişkiyi dengeleyen araçlar -karşılıklı etkileşim araçları- şunlardır: Kongrenin bütçeyi onaylaması, kongrenin meclis araştırması yaptırabilmesi, Temsilciler Meclisi’nin suçlama (impeachment) yetkisi, uluslararası antlaşmaların Senato tarafından onaylanması, Senatonun onayına tabi atamalar, başkanın kanunları veto etme yetkisi, başkanın kanunları onaylarken kanuna dair düşüncelerini beyan etmesi, başkanın kongreye mesajını sunma yetkisi ve başkanlık bildirgeleridir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Zengin, **Fren ve Denge...**, s. 11 vd.; Gözler, **Genel Esaslar...**, s. 578-579; Tunç, Yavuz, **Avantaj ve...**, s. 10.

¹¹⁸ Mustafa Erdoğan, “Başkanlık Sistemini Doğru Tartışmak”, **Liberal Düşünce Dergisi**, C. 1, S. 2, Bahar 1996, s. 5; Kılıç, **Siyasi Sorumluluk...**, s. 281. Başkanlık sisteminde erklerin bağımsızlığı organların yapısı, fonksiyonları ve ilişkilerinde olmak üzere üç şekilde olmaktadır. *Organların yapısındaki bağımsızlık* hem yasama hem yürütme organının halk tarafından seçilmesini ifade etmektedir. *Organların fonksiyonlarındaki bağımsızlık* her organın faaliyet alanının farklı olmasını ifade eder. Buna göre yasama kanun yapar. Uygulamasına katılmaz. Yürütme kanunu uygular. Yapılmasına katılmaz. Yargı sadece yargılar. Kanunun yapılmasına ve yürütülmesine katılmaz. *Organların ilişkilerindeki bağımsızlık* ise organlardan hiçbiri ötekini etkileme aracına sahip olmadığını ifade etmektedir. Yürütme organı, yasama organını feshedemediği gibi yasama da yürütme organını düşüremez. Bkz. Teziç, **Anayasa...**, s. 508-509.

¹¹⁹ Erdoğan, **Başkanlık...**, s. 5.

¹²⁰ Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 19. Literatürde erkler ayrılığı çerçevesinde hükümet sistemleri örnekleri olarak başkanlık sistemi ve parlamenter sistemin tanımlanması, birbirinin mukayesesi yapılarak belirlenmeye çalışılmıştır. Tarafımızdan ise ilgili her hükümet sistemi kendi başlığı altında incelenecektir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin ele alındığı üçüncü bölümde ise diğer hükümet sistemleri ile benzerlikler ve farklılıkları incelenerek bir bütünlük oluşturulmaya çalışılacaktır. Ayrıca belirtelim ki başkanlık sisteminin özelliklerini genel olarak ele almakla birlikte özelde Amerika Birleşik Devletleri örneği ele alınmıştır. Ayrıca S. Matthew Shugart ve John M. Carey’nin tanımları için bkz. Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 26 vd. Saf başkanlık sisteminin tek örneği Amerika Birleşik Devletleri’dir. Bkz. Arend Lijphart, **Çağdaş Demokrasiler- Yirmi Bir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri**, (Çev. Ergun Özbudun, Ersin Onulduran), Yetkin Yayınları, Ankara, Tarihsiz, s. 63.

diyebileceğimiz özellikleri belirlenmeye çalışılarak başkanlık sisteminin çerçevesi çizilmek istenmiştir.

Başkanlık sistemini parlamenter sistem ile mukayese etmek suretiyle Lijphart bir tanıma ulaşmaktadır. Lijphart'a göre saf başkanlık sistemi tanımlanması *asli* diyebileceğimiz şu üç unsur ile mümkündür: Yasama organının güvenine dayanmaksızın belirli bir süre için seçilen yürütmenin başı; doğrudan doğruya veya seçilmiş delegeler aracılığıyla halk tarafından başkanın seçilmesi; yürütme yetkisinin tek kişide toplanması.¹²¹ Lijphart'ın bu üç unsur dışında başkanlık sistemi ile parlamenter sistemin ayırt edilmesini sağlayan *tali* diyebileceğimiz üç unsurun daha bulunduğunu ancak her iki sistemi ayırt etme noktasında zorunlu bir nitelik taşımadığını ifade etmektedir. İlk olarak başkanlık sisteminde aynı kişilerin her iki organda görev alamayacağıdır. İkinci olarak başkanın yasama organını feshedememesidir. Son olarak ise başkanın hem devlet başkanı hem de hükümetin başı olmasıdır.¹²²

Başkanlık sistemi için diğer bir tanım, Sartori tarafından yapılmaktadır. Sartori'ye göre, Lijphart'ın *yürütme yetkisinin tek kişide toplanması* kriteri, başkanlık sistemini daha dar bir tanıma tabi tutmaktadır. Kendisinin daha esnek bir şekilde tanımladığını ifade ettiği saf başkanlık sistemi şu üç kriter ile mümkün olabilir: Halk tarafından seçilen; Önceden belirlenmiş bir süre için (4 ile 8 yıl arasında) seçilen ve yasama tarafından görevinden alınamayan; yürütme organını yönlendirebilen başkana sahip bir sistem, başkanlık sistemidir.¹²³ Sartori, bu üç kriterin mevcut olması halinde, ek olarak farklı özelliklerin bulunması, başkanlık sistemini başka bir sisteme dönüştürmeyeceğini ifade etmektedir.¹²⁴

Linz ise önemli anayasal yetkilere sahip bir yürütme organı (genellikle kabine-nin ve yönetimin oluşumunda tamamen bir kontrole sahip), sabit bir süre için doğrudan

¹²¹ Arend Lijphart, **Demokrasi Modelleri-Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları**, (Çev. Güneş Uyas, Utku Umut Bulsun), 2. Baskı, İthaki Yayınları, İstanbul, Şubat 2014, s. 144-146.

¹²² Lijphart, **Demokrasi...**, s. 152-154.

¹²³ Sartori, **Karşılaştırmalı...**, s. 113-115.

¹²⁴ Sartori, başkana fesih yetkisinin verilmesi halinde bunun erkler ayrılığını ihlal eden bir durum olduğunu ancak başkanlık sistemini başka bir hükümet sistemine dönüştürmeyeceğini düşünmektedir. Bkz. Sartori, **Karşılaştırmalı...**, s. 118.

halk tarafından seçilen ve parlamentonun güven oyunundan bağımsız olan bir sistem olduğunu belirtmektedir.¹²⁵

Ulusal literatürde Uluşahin, başkanlık sisteminin şu üç unsur ile tanımlanabileceğini belirtmektedir: (1) “*Başkanın, doğrudan veya doğrudan-benzeri bir biçimde, halk tarafından seçilmesi*”; (2) “*Belli bir dönem için seçilen yürütmenin yasamanın güvenine dayanmaması*”; (3) “*Yürütmenin tek kişiden oluşması*”.¹²⁶

Başkanlık hükümeti sisteminin kurucu modeli ABD olmakla birlikte diğer başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerin anayasalarında kendi özel şartlarına göre düzenlemeler barındırması başkanlık sisteminin farklı türlerini ortaya çıkarmıştır. Literatürde bu sistemler, *melez, saf olmayan, saflığını yitirmiş, başkalaşmış, yozlaşmış veya saf başkanlık sisteminden sapmalar* olarak nitelendirilmektedirler.¹²⁷ Birçoğu Latin Amerika ve Afrika da bulunan bu ülkeler, saf başkanlık sisteminin tanımlayıcı unsurlarından farklılıklar taşımaktadır.¹²⁸ Bu farklılıklar, parlamenter sisteme özgü fesih, güven oyu, kolektif yürütme veya kişilerin hem yasama hem de yürütmede yer alması gibi özelliklerin başkanlık sistemine entegre edilmesi ile ortaya çıkmaktadır.¹²⁹ Bununla birlikte ABD başkanlık sisteminin işleyişinde önemli bir yeri olan fren ve denge mekanizmasına bu ülkelerde tam anlamıyla yer verilmemektedir. Bunun sonucunda yasama ve yürütme erkleri arasında olması gereken denge ve denetim mekanizmaları bir organının lehine olacak şekilde evirilebilmektedir. Bu tür sistemler doktrinde *başkancı rejimler*¹³⁰, *başkanlı sistemler*¹³¹ veya *havaleci/delegasyoncu demokrasiler*¹³² olarak isimlendirilmektedirler.¹³³

¹²⁵ Linz, Juan J., “Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri”, **Demokrasinin Küresel Yükselişi**, (Çev. Ergun Özbudun), Der. Larry Diamond ve Marc F. Plattner, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995a, s. 144; Juan J. Linz, **Democracy: Presidential or Parliamentary Does it Make a Difference?** https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABJ524.pdf, s. 3, (01.10.2018)

¹²⁶ Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 30.

¹²⁷ Özsoy Boyunsuz, **Dünyada...**, s. 105; Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 163 vd.; Lijphart, **Demokrasi...**, s. 144 vd.; Sartori, **Karşılaştırmalı...**, s. 113-115; Teziç, **Anayasa...**, s. 516.

¹²⁸ Özsoy Boyunsuz, **Dünyada...**, s. 105.

¹²⁹ Özsoy Boyunsuz, **Dünyada...**, s. 163; Erdoğan, **Anayasal...**, s. 449.

¹³⁰ Teziç, **Anayasa...**, s. 516 vd.

¹³¹ Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 183.

¹³² Guillermo O'Donnell, **Delegative Democracy**, https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/172_0.pdf, (28.02.2019).

¹³³ Özsoy Boyunsuz, **Dünyada...**, s. 164. Başkanlık sistemlerinin tasnifinde yasama ve yürütmenin anayasal düzenlemeleri esas alınmakla birlikte kendi içinde farklı değişkenlere göre de sınıflandırıldığı

ii. Başkanlık Sisteminin Özellikleri

Başkanlık sisteminin özellikleri *asli* ve *tali* olmak üzere iki şekilde belirlenmiştir.¹³⁴ *Asli özellikler* başkanlık sisteminin diğer hükümet sistemlerinden ayırt edilmesini sağlayan özellikleri olmakla birlikte bir hükümet sisteminin başkanlık sistemi olduğunun belirlenebilmesine de imkân tanımaktadır. Bir sistemin başkanlık sistemi olarak belirlenebilmesi için asli özelliklerin varlığı zorunludur.¹³⁵ Başkanlık sisteminin asli özellikleri; yürütmenin tek kişiden oluşması, başkanın doğrudan veya seçilmiş delegeler aracılığıyla halk tarafından seçilmesi, başkanın yasama organının güvenine dayanmaksızın belirli bir süre için seçilmesi olarak sayılabilir.¹³⁶

Başkanlık sisteminin asli yani zorunlu özelliklerinden ilki, *yürütme organının tek kişiden oluşmasıdır*.¹³⁷ Yürütme organını oluşturan tek kişi ise başkandır.¹³⁸ Başkan, yürütmenin başı olarak yürütme fonksiyonunu yerine getirecek hükümet üyelerini kendisi atayarak kabinesini kurmaktadır.¹³⁹ Başkan, kendisi tarafından kurulan hükümetin başı olarak hem yönetme görevini yerine getirmekte hem de devlet başkanlığını görevini ifa etmektedir. Bundan dolayı başkanlık sistemindeki devlet başkanlığı makamı sembolik bir makamdan öte aktif ve eylemsel bir makamdır.¹⁴⁰

görülmektedir. Bunlardan biri ülkelerin siyasi parti yapılarına göre yapılan sınıflandırmadır. Bkz. Giovanni Sartori, **Parties and Party System a Framework For Analysis**, ECPR Press, Cochester, 2005; Özsoy Boyunsuz, **Siyasi Parti...**, s. 3. Bu ayrımın tek parti, iki partili ve çok partili olmak üzere yapıldığı görülmektedir. Bkz. Özsoy Boyunsuz, **Siyasi Parti...**, s. 3.

¹³⁴Atilla Özer, **Anayasa Hukuku**, 7. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, Ekim 2016, s. 184 vd.; Özer, **Başkanlık...**, s. 11 vd.; Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 571 vd.; Hayri Keser, "Türk Tipi Başkanlık Sistemi Üzerine", **Yeni Türkiye**, Y. 23, S. 94, Mart-Nisan 2017, s. 433-434.

¹³⁵ Özer, **Anayasa...**, s. 187; Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 574.

¹³⁶ Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 30; Lijphart, **Demokrasi...**, s. 144-146; Bülent Yücel, **Parlamentar Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği**, 1. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, Haziran 2009, s. 44. Başkanlık sisteminin özelliklerini, avantajlı ve dezavantajlı yönleri üzerinden ortaya koyan farklı bir çalışma için bkz. Mehmet Turhan, "Anayasa Hukukunda Hükümet Sistemi Tartışmaları", **Liberal Düşünce Dergisi**, Y. 17, S. 66, Bahar 2012, s. 63 vd.

¹³⁷ Lijphart, **Demokrasi Modelleri** eserinde başkanlık sisteminin asli özelliklerinden üçüncüsünü yürütme yetkisinin tek kişide toplanması olarak belirlemiştir. Ancak daha önce Çağdaş Demokrasiler eserinde bu unsura yer vermediği görülmektedir. Bkz. Lijphart, **Çağdaş...**, s. 62-63. Tek başlı yürütme ayırt edici özellik olmakla birlikte Amerika'da başkanın seçilme yöntemi, sistemin ayırt edici özelliği değildir. Bkz. Erdoğan, **Başkanlık...**, s. 5.

¹³⁸ Turhan, **Hükümet...**, s. 42.

¹³⁹ Sartori, **Karşılaştırmalı...**, s. 114. Özer, hükümet üyelerinin başkan tarafından seçilmesi ve azledilmesini, başkanlık sisteminin asli unsurlarından saymaktadır. Bkz. Özer, **Anayasa...**, s. 185-186.

¹⁴⁰ Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 41-42; Lijphart, **Çağdaş...**, s. 66.

Başkan tarafından kurulan kabinenin üyeleri başkanın yardımcısı ve danışmanı konumunda olup başkan tarafından atanırlar ve azledilirler.¹⁴¹ Kabine üyeleri, başkanın emir ve talimatları ile bağlıdır ve sadece başkana karşı sorumlulukları söz konusudur.¹⁴² Başkanlık sisteminde politikayı belirleyen başkandır. Yardımcıları sadece belirlenen politikayı yürütmekle görevlidirler. Şüphesiz başkanın, yardımcılarıyla toplanarak kararlar alması mümkündür ancak yardımcılarının buradaki vasfı eşit katılımcılardan oluşmuş bir organdan ziyade danışman niteliğinden ibarettir.¹⁴³ Kısacası, alınacak her kararda son kertede söz sahibi başkandır.¹⁴⁴

Başkanlık sisteminin asli özelliklerinden ikincisi *başkanın doğrudan doğruya veya seçilmiş delegeler aracılığıyla halk tarafından seçilmesidir*. Başkanlık sisteminde yürütme erkinin başkanda toplanması, meşruiyetini nereden aldığını önemli hale getirmektedir. Bilindiği üzere başkanlık sistemi erklerin sert ve kesin ayrılığı üzere kuruludur. Yasama ve yürütme erkinin birbirinden ayrılmasını gerektirir. Hem yasama organı hem de yürütme organının seçilmesi ve varlıklarını sürdürmesi, birbirinden bağımsızdır. Bu ise yasama ve yürütme erkinin birbirinden bağımsız olarak halk tarafından seçilmesini gerektirmektedir. Buna göre yürütme erkinin sahibi olarak başkan, meşruiyetini aynı yasama organı gibi halktan alacaktır ki başkanın halk tarafından seçilmesi başkanlık sisteminin zorunlu bir özelliğidir.¹⁴⁵ Başkan, halk tarafından ya doğrudan doğruya ya da başkanı seçmek üzere seçilen delegeler vasıtasıyla seçilebilir. Başkanlık sisteminin kült örneği ABD de genel oyla fakat iki dereceli bir seçimle başkan belirlenmektedir. Seçmenler başkanı seçmek üzere partili delegeleri seçmekte, delegeler ise partilerinin başkanını seçmektedir. Bu usulde başkan, halk tarafından doğrudan seçilmiş sayılmaktadır.¹⁴⁶

¹⁴¹ Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 41; Sartori, **Karşılaştırmalı...**, s. 114; Gül, **Yürütme...**, s. 133-134; Kılıç, **Siyasi Sorumluluk...**, s. 282. Amerika Birleşik Devletleri'nde başkan yardımcılarının *sekreter* denilmektedir.

¹⁴² Teziç, **Anayasa...**, s. 511; Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 572.

¹⁴³ Lijphart, **Demokrasi...**, s. 130.

¹⁴⁴ Teziç, **Anayasa...**, s. 511; Kılıç, **Siyasi Sorumluluk...**, s. 282.

¹⁴⁵ Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 30-31; Gül, **Yürütme...**, s. 137.

¹⁴⁶ Kuzu, **Her Yönü ile...**, s. 26-27; Teziç, **Anayasa...**, s. 512. Başkanı seçmek üzere seçilen delegeler (ikinci seçmenler) partilerinin başkanına oy vermek zorundadırlar. Kısaca *emredici vekalet* çerçevesinde oy vereceklerdir. ABD Federal Yüksek Mahkemesi tarafından emredici vekaletle bağlı oy vermenin hukuken geçerli olduğu kabul edilmektedir. Bkz. Kuzu, **Her Yönü ile...**, s. 27; Teziç, **Anayasa...**, s. 512; Hekimoğlu, **Demokratik...**, s. 34.

Başkanlık sisteminin son asli özelliği *başkanın yasama organının güvenine dayanmaksızın belirli bir süre için seçilmesidir*. Başkanlık sisteminde başkan, anayasa tarafından belirlenmiş bir süre için seçilir.¹⁴⁷ Sartori'ye göre bu süre dört yıl ile sekiz yıl arasında değişir.¹⁴⁸ Halk tarafından, anayasanın öngördüğü belirli bir süre için seçilen başkan, yasama organının güvenine dayanmaz. Zira başkan, halk tarafından seçilmek suretiyle meşruiyetini halka borçludur. Bu ise başkanın siyasi sorumluluğunun¹⁴⁹ yasama organına değil halka karşı olmasını doğurur. Sorumluluğu halka karşı olan bir başkanın ise yasama organı tarafından güvensizlik oyu ile düşürülebilmesi başkanlık sisteminin mantıksal bir sonucudur.¹⁵⁰ Başkanın düşürülebilmesinin tek istisnası, suçlama (impeachment) mekanizmasıdır. Hemen hemen bütün başkanlık sistemlerinde impeachment usulü söz konusudur. Bu impeachment mekanizması sadece sınırlı hukuki nedenlerle işletilmekte olup siyasi nedenlere bağlı olarak başkanın düşürülmesi mümkün değildir.¹⁵¹ Bununla birlikte başkanlık sistemine sahip bazı ülkelerin anayasalarına göre siyasi sebeplerle işletilebilecek hükümler mevcuttur.¹⁵²

Başkanlık sisteminin özelliklerine dair yukarıda zikredilen asli özelliklerinin yanında ayrıca tali özellikleri söz konusudur. Başkanlık sisteminin hükümet sistemleri içinde özellikle ayırt edilmesini sağlayan asli özellikleridir. Bahsedilen bu üç asli özellik başkanlık sisteminin *olmazsa olmaz* (sine qua non) şartlarıdır.¹⁵³ *Tali özellikler* ise bir hükümet sisteminin başkanlık sistemi olup olmadığının ayırt edilmesinde belirleyici rol oynamayan yani başkanlık sisteminin zorunlu olmayan özellikleridir.¹⁵⁴ Buna

¹⁴⁷ Lijphart, **Demokrasi...**, s. 144.

¹⁴⁸ Sartori, **Karşılaştırmalı...**, s. 113-114.

¹⁴⁹ “*Siyasi sorumluluk*; milli iradenin tezahürünün şahsında müşahhaslaştığı zâtın, yetkilerini namına kullandığı egemen kuvvet olarak kabul edilen seçmenlere veya seçmenlerin temsilcilerinden müteşekkil bir organa karşı sorumluluk olarak tarif edilebilir.” Bkz. Ömer Keskinsoy, **1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Statüsü ve Sorumluluğu**, 1. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, 2013, s. 91. “*Siyasi sorumluluk*, yönetenlerin egemene karşı sorumluluğu olarak ifade edilmektedir.” Bkz. Tunç, Yavuz, **Avantaj ve...**, s. 13.

¹⁵⁰ Gül, **Yürütme...**, s. 140.

¹⁵¹ Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 39. Örneğin ABD Anayasası'nın III. Madde 4. Bölümüne göre “Başkan, başkan yardımcısı ve Birleşik Devletler'in bütün sivil yetkilileri, vatana ihanet, rüşvet, diğer ağır suçlar ve görevi kötüye kullanmakla suçlanır ve mahkûm olurlarsa, görevlerinden alınacaklardır.” ABD Anayasası için bkz. <https://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf>, (24.07.2018).

¹⁵² Açıl, **Latin Amerika...**, s. 21. Suçlama'nın (Impeachment) siyasi sebep ile işletilebilmesi üzerine üçüncü bölümde değinilecektir.

¹⁵³ Gözler, **Genel Esaslar...**, s. 574.

¹⁵⁴ Lijphart, **Demokrasi...**, s. 152.

göre tali özelliklerden birinin olmaması halinde asli özelliklere göre başkanlık sistemi niteliği taşıyan bir hükümet sisteminin başkanlık sistemi olmadığı söylenemeyecektir.¹⁵⁵ Başkanlık sisteminin tali özellikleri; başkanın yasama organının çalışmasına katılamaması, başkanın yasama organını feshedememesi¹⁵⁶ aynı kişilerin hem yasama hem yürütme organında görev alamaması olarak sayılmaktadır.¹⁵⁷

Başkanlık sisteminin tali özelliklerinden ilki, *aynı kişilerin hem yasama hem yürütme organında görev alamamasıdır*. Başkanlık sisteminde yer alan erkler ayrılığı ilkesi sadece yasama ve yürütmenin birbirinden bağımsız olması değildir. Ayrıca aynı kişilerin hem yasama hem yürütme organında görev alamaması anlamına da gelmektedir.¹⁵⁸ Bu, yasama ve yürütme organlarının bağımsızlığı kuralı yani bağdaşmazlık olarak bilinen kuralın da gereğidir.¹⁵⁹ Buna göre yasama organı üyeleri kabinede yer alamadığı gibi kabine üyeleri de yasama organında yer alamazlar.¹⁶⁰

Başkanlık sisteminin ikinci tali özelliği *başkanın yasama organının çalışmasına katılamamasıdır*. Başkanın yasama organının çalışmalarına dahil olamaması, organların karşılıklı bağımsızlığının bir sonucudur. Yasama ve yürütme organının sert ayrılığı, yürütme organının yasama organının çalışmasına katılamamasını gerektirir. Buna göre başkan, başkan yardımcısı ve kabine üyeleri meclis toplantılarına katılamazlar ve kanun teklifinde bulunamazlar.¹⁶¹ Başkan, yasama organının toplanmasını engellemek, kapatmak veya meclisi tatil etmek yetkilerine sahip değildir.¹⁶²

Başkanlık sisteminin son tali özelliği *başkanın yasama organını feshedememesidir*.¹⁶³ Başkanlık sisteminin asli özelliklerinde gördüğümüz üzere yasama organı

¹⁵⁵ Gözler, **Genel Esaslar...**, s. 574.

¹⁵⁶ Özer, başkanlık sisteminin fer'i özelliği olarak başkanın veto yetkisini kullanması ve yasamanın bunu aşabilmek için nitelikli çoğunluğu sağlamasını bu ikisine dahil etmektedir. Bkz. Özer, **Başkanlık...**, s. 13 vd.; Lijphart, üçüncü fer'i unsur olarak ise başkanın hem devlet başkanı hem de hükümetin başı sıfatını birlikte taşıması gerektiğini aramaktadır. Bkz. Lijphart, **Demokarsi...**, s. 154.

¹⁵⁷ Gözler, **Genel Esaslar...**, s. 574 vd.

¹⁵⁸ Lijphart, **Demokarsi...**, s. 153.

¹⁵⁹ Gül, **Yürütme...**, s. 143.

¹⁶⁰ Şükrü Karatepe, **Türk Anayasa Hukuku**, 1. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, 2016, s. 89.

¹⁶¹ Tunç, Yavuz, **Avantaj ve...**, s. 12; Karatepe, **Türk...**, 2016, s. 89; Gül, **Yürütme...**, s. 142-143. ABD başkanlık sisteminde, başkan yardımcısı Senato başkanıdır. Ancak oy hakkı bulunmaz. Bkz. Zengin, **Fren ve Denge...**, s. 4.

¹⁶² Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 575.

¹⁶³ Lijphart, başkana yasama organını feshedebilme imkanının verilmesinin parlamenter sistem ile başkanlık sistemini ayıran temel bir ölçüt olmayacağı görüşündedir. Bkz. Lijphart, **Demokrasi...**, s. 154;

nasıl ki güvensizlik oyu ile yürütme organını düşüremiyorsa yürütme organının da yasa organını fesih yetkisi yoktur.¹⁶⁴ Bu durum yasama ve yürütme organının ilişkilerindeki bağımsızlığının bir sonucudur.¹⁶⁵

iii. Başkanlık Sisteminin Avantajları ve Dezavantajları

Başkanlık sistemi, kendine has özellikleri itibariyle diğer hükümet sistemleri karşısında avantajları ve dezavantajları olan bir sistemdir.¹⁶⁶ Başkanlık sisteminin avantajları veya güçlü yanları olarak da ifade edebileceğimiz özellikleri doktrinde farklı şekillerde tasnif edilmekte ise de temelde ortak noktalarda buluşabilmektedir.¹⁶⁷ Başkanlık sisteminin istikrarlı, güçlü bir yönetim sağlaması, başkanın halk tarafından seçilmesi, sorumluların belirlenerek hesap sorulabilirliği ve yönetecek kişinin öngörülebilirliği ile daha demokratik bir yönetim imkanını sunması gibi avantajları olduğu ileri sürülmektedir.¹⁶⁸ Diğer taraftan demokrasinin kesintiye uğrayarak rejim krizlerine yol açabilme ihtimali, kazananın her şeyi kazanması (winner take all) kaybedenin her şeyi kaybetmesi (loser loses all), iktidarın kişiselleşme ihtimali taşınması, tıkanma, kilitlenme ve kutuplaşmaya sebep olması ve katı bir yapısının varlığı, başkanlık sisteminin dezavantajları olarak görülmektedir.¹⁶⁹

Sartori ise başkana fesih yetkisinin verilmesi halinde bunun erkler ayrılığını ihlal eden bir durum olduğunu ancak başkanlık sistemini başka bir hükümet sistemine dönüştürmeyeceğini düşünmektedir. Bkz. Sartori, **Karşılaştırmalı...**, s. 118.

¹⁶⁴ Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 574; Kuzu, **Her Yönü ile...**, s. 144.

¹⁶⁵ Gül, **Yürütme...**, s. 144; Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 574.

¹⁶⁶ Erkler ayrılığı çerçevesinde hükümet sistemlerinden ilk olarak ele alınan konunun başkanlık sistemi olması ve sistemlerin karşılıklı mukayesesi üçüncü bölümde yapılacağından dolayı burada sadece başkanlık sisteminin avantajları ve dezavantajları incelenmektedir.

¹⁶⁷ Başkanlık sistemi ve parlamenter sistemin mukayesesi yapılarak her iki sistemin avantajları ve dezavantajlarının belirlenmesinde genel olarak kabul gören Linz'in yaklaşımıdır. Bunlar, katılık problemi, çift meşruiyet, kazananın her şeyi alması, istikrar, siyasi üslup ve dışarıdan gelenlerin siyasete katılmasıdır. Bkz. Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 39 vd.; Murat Aygen, "Başkanlık Sistemi Üzerine Bir İnceleme: Türkiye Örneği", **Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C. 27, S. 2, 2017, s. 168; Linz'in bu konudaki eserleri: Linz, Juan J., "Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri", **Demokrasinin Küresel Yükselişi**, (Çev. Ergun Özbudun), Der. Larry Diamond ve Marc F. Plattner, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995, s. 143-160; Linz, Juan J., "Parlamentarizmin Erdemleri", **Demokrasinin Küresel Yükselişi**, (Çev. Levent Köker), Der. Larry Diamond ve Marc F. Plattner, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995, s. 143-160; Juan J. Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?", **The Failure of Presidential Democracy**, (Ed. Juan J. Linz, Juan Arturo Valenzuela), The Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994.

¹⁶⁸ Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 55 vd.; Tunç, Yavuz, **Avantaj ve...**, s. 14-23; Hekimoğlu, **Demokratik...**, s. 37-39; Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 581-583.

¹⁶⁹ Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 39-90; Tunç, Yavuz, **Avantaj ve...**, s. 23-33; Hekimoğlu, **Demokratik...**, s. 39-44; Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 583-585.

Başkanlık sisteminin diğer hükümet sistemlerine nazaran istikrarlı ve güçlü yönetim imkânı sağladığı düşünülmektedir. Başkanlık sisteminde erklerin kesin ve sert ayrılığına bağlı olarak yasama ve yürütme arasında görevlerini sürdürme bakımından bir bağımsızlık söz konusudur. Bu bağımsızlık yürütme organının yasama organı tarafından verilecek bir güven oyuna ihtiyaç duymamasını ve istisnai haller dışında yasama organı tarafından düşürülememesini ifade etmektedir. Ayrıca yürütme organı sabit bir görev süresi için halk tarafından seçilmektedir. Yürütme organının yasama organı tarafından düşürülememesi ve sabit bir süre görevde kalmasının neticesi yürütme istikrarını ortaya çıkarmasıdır.¹⁷⁰

Başkanlık sisteminin taşıdığı özellikler itibariyle güçlü bir yönetimi mümkün kıldığı düşünülmektedir. Başkanın, yürütme erkine tek başına sahip olması, halk tarafından seçilerek meşruiyetini halka borçlu olması ve sabit bir görev süresi boyunca yasama organı tarafından düşürülememesi güçlü yönetim yaratacağı savının temel unsurlarıdır.¹⁷¹ Başkan halk tarafından seçilmektedir. Meşruiyetini ise halka borçludur. Bu durum başkana manevi bir otorite getirmekte ve psikolojik olarak daha güçlü bir konumda hissetmesini sağlamaktadır.¹⁷² Diğer taraftan yürütme erkine ait yetkilerin tek kişi olarak başkan da toplanması başkanlık sistemin tek egemen unsuru haline getirmektedir.¹⁷³ Sistemin tek egemeni haline gelen başkanın görev süresi boyunca yasama organı tarafından düşürülememesi de göz önünde bulundurulduğunda başkanlık sisteminin güçlü bir yönetimi sağlayacağı söylenebilir.¹⁷⁴

Başkanlık sisteminin avantajı olarak görülebilecek diğer husus daha demokratik bir yönetime imkân sağlamasıdır. Başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi, başkanın *hesap sorulabilirliği* (accountability) ve seçilecek başkanın *öngörülebilirliği*

¹⁷⁰ Tunç, Yavuz, **Avantaj ve...**, s. 14-15; Lijphart, **Çağdaş...**, s. 69; Hekimoğlu, **Demokratik...**, s. 38; Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 581; Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 43; Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 75. “Başkanlık sisteminin istikrarlı bir yönetim yaratacağı önermesinin altında diğer bir önerme saklıdır. Bu önerme, parlamenter sistemin istikrarlı hükümet yaratmadığı önermesidir.” Önermelerin ayrıntılı tartışması için bakınız. Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 75 vd.

¹⁷¹ Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 105; Tunç, Yavuz, **Avantaj ve...**, s. 16-17; Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 581.

¹⁷² Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 106; Tunç, Yavuz, **Avantaj ve...**, s. 16-17.

¹⁷³ Tunç, Yavuz, **Avantaj ve...**, s. 17.

¹⁷⁴ Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 106; Tunç, Yavuz, **Avantaj ve...**, s. 16-17; Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 581-582.

(identifiability) diğer hükümet sistemlerine nazaran başkanlık sisteminde daha demokratik bir yönetime imkân vermektedir. Özellikle halk tarafından seçilen başkan ve başkanın oluşturduğu kabinesinin demokratik meşruiyet kaynağının halk olması demokratik değer açısından başkanlık sistemini diğer hükümet sistemlerine üstün kılmaktadır.¹⁷⁵

Yürütme yetkisinin tek kişi olarak başkana verilmesi ve yürütmenin getirdiği sorumluluğun sahibinin belirli olması hesap sorulabilirlik oranı bakımından değerlendirildiğinde başkanlık sisteminin avantajı olarak ortaya çıkmaktadır. Zira seçmenlerin ortaya çıkan bir problemde sorumlusunun kim olduğunu belirleyebilmesi daha kolaydır. Problemin kaynağı yasama veya yürütme organı fark etmeksizin hangisi ise seçmenler tarafından bir sonraki seçimde cezalandırabileceklerdir. Bu yönüyle başkanlık sisteminde hesap sorulabilirlik oranının daha yüksek olduğu söylenebilir.¹⁷⁶

Başkanlık sistemini daha demokratik kılan diğer bir husus öngörülebilirliktir. Öngörülebilirlik, seçmenlerin kime oy verdiği ve oy verdiği adayın kazanması durumunda kimin hükümet edeceğini bilmesini ifade etmektedir. Hesap sorulabilirlik nasıl ki seçmenler tarafından geçmişin değerlendirilmesi sonucu bir cezalandırma veya ödüllendirme ise öngörülebilirlik de geleceğe yönelik tercih imkanıdır.¹⁷⁷ Buna göre halk kendisini yönetecek başkanın kim olacağını ve kazanması halinde ne tür çalışmalar yapacağını yani başkanın politikalarını bilerek oy kullanmaktadır. Buna göre seçim sonrası seçmenler parlamenter sisteminde görülebilen koalisyon benzeri herhangi bir sürprizle karşılaşmamaktadır.¹⁷⁸

¹⁷⁵ Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 142, 148. Hükümet sistemleri tartışmasında başkanlık sisteminin üstün demokratik değerlere sahip olmadığına yönelik değerlendirmeleri için bkz. Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 142-160.

¹⁷⁶ Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 582. Doktrinde başkanın tekrar seçilme imkânının olmadığı, bir dönem veya iki dönem geçmedikçe tekrar seçilemediği veya sadece iki kez seçilebildiği-seçilen başkan ikinci döneminde ise- başkanlık sistemlerinde hesap sorulabilirliğin avantaj yerine dezavantaja dönüştüğü ifade edilmektedir. Zira yeniden seçilme kaygısı olmayan ve düşürülemeyen meşruiyetini yitirmiş bir başkanın sorumsuz davranabilme ihtimali vardır. Buna göre problemin kaynağı seçmenler tarafından teşhis edilmesi ve hesap sorabilmesi kolay olsa da bunu yapabilmeyen pratik araçları mevcut değildir. Ayrıntılı bilgi için bakınız. Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 46 vd.; Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 151 vd.

¹⁷⁷ Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 156.

¹⁷⁸ Öngörülebilirlik bakımından başkanlık sisteminin parlamenter sisteme kıyasla daha demokratik olmadığına dair bkz. Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 156-159. Kimi başkanlık sistemlerinde koalisyon

Buraya kadar belirttiğimiz noktalar başkanlık sisteminin genel kabul gören avantajlı yönlerini oluşturmaktadır.¹⁷⁹ Diğer taraftan başkanlık sisteminin yaratabileceği olumsuz durumlar itibariyle dezavantaj olarak görülen hususlar da mevcuttur. Başkanlık sisteminin genel kabul gören dezavantaj yarattığı durumlar demokrasinin kesintiye uğrayarak rejim krizlerine yol açabilme ihtimali, kazananın her şeyi kazanması (winner take all) kaybedenin her şeyi kaybetmesi (loser loses all), iktidarın kişiselleşme ihtimali taşıması ve kutuplaşmaya sebep olmasıdır.

Başkanın sabit bir görev süresinin olması ve yasama organı tarafından düşürülebilmesi, başkanlık sisteminin avantajı olarak görülebilse de diğer taraftan başkanlık sistemini esneklikten yoksun bırakan ve katı bir yapıya dönüştüren dezavantajlı bir durumdur.¹⁸⁰ Zira başkanın sabit bir görev süresi mevcuttur ve görev süresi bitmeden ise suçlama (impeachment)¹⁸¹ gibi istisnai durumlar dışında düşürülemeyecektir. Halkın desteğini¹⁸² süreç içerisinde kaybetse dahi yasama organı, başkanı görevinden alamaz. Keza uzlaşmaz bir yasama organına karşı başkanın da yapabileceği bir şey yoktur. Kısaca iki seçim dönemi arasında birbirlerinin görevine son verebilmesi mümkün değildir. Nitekim sistem esneklikten yoksun olup değişen durumlara uyumu zorlaştıran bir katılığa sahiptir.¹⁸³ Halkın takdirini kazanmış bir başkanın tekrar seçilmesini yasaklayan kurallar da başkanlık sisteminde katılımın diğer bir yüzü olarak

görülebilme ve literatürde bu sistemler *koalisyonlu başkanlık sistemi* olarak isimlendirilmektedirler. Bu konuya üçüncü bölümde değinilecektir.

¹⁷⁹ Tunç ve Yavuz'a göre başkanlık sisteminin fren ve denge mekanizmasına sahip olması ve bunun sonucu olarak organlar arasında karşılıklı etkileşim yollarının varlığı avantajlı bir durum yaratmaktadır. Zira organlar karşılıklı olarak kontrollü hareket edeceklerdir. Bu ise yasama veya yürütme organının anayasal sınırlar içinde kalmasına ve her bir organın diğeri tarafından denetimine tabi tutulmasını gerektirecektir. Diğer avantajlı bir durum yasama organı bakımından söz konusudur. Zira erklerin sert ayrılığın bağı olarak yasama organı sadece kendi görev alanı ile ilgili konularda faaliyet gösterecektir. Erklerin kesin ve sert ayrılığının avantajı yasama organı faaliyetlerini yerine getirirken yürütme organının müdahalesine maruz kalmayacaktır. Bu ise yasama üyelerinin daha şahsiyetli ve seçmenlerin çıkarına hareket etmesini kolaylaştıracaktır. Çünkü başkanın partisine mensup parlamenterlerin yeniden seçilme kaygısının olması ve yasama olarak yürütmeden bağımsızlık halkın menfaatlerinin ön planda tutulmasını sağlayacaktır. Bkz. Tunç, Yavuz, **Avantaj ve...**, s. 20-22.

¹⁸⁰ Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 42; Tunç, Yavuz, **Avantaj ve...**, s. 15.

¹⁸¹ Ayrıca "impeachment mekanizmasının varlığı başkanın görev süresini sabit olarak tanımlamayı engellemez." Bkz. Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 39.

¹⁸² Meşruiyetini yitirmiş bir başkanın değiştirilememesi başkanlık sisteminde katılımın bir göstergesi olarak kabul edilmektedir. Bkz. Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 43-44. Ancak Bir başkanın meşruiyetini yitirmesi tartışmalı bir konudur. Meşruiyet, nasıl, kime göre, neye göre yitirilmektedir. Nitekim halk tarafından seçilmiş bir başkan süreç içerisinde halkın desteğini kaybetse dahi sabit bir görev süresi için seçilmektedir.

¹⁸³ Turhan, **Tartışmaları...**, s. 65.

görülmektedir.¹⁸⁴ Bu yasaklar, başkanın tekrar seçilme imkânının olmadığı, bir dönem veya iki dönem geçmedikçe tekrar seçilemediği veya sadece iki kez seçilebildiği şeklinde olabilir. Bu yasakların ortaya çıkardığı olumsuz sonuç yürütmenin yapmış olduğu icraatlarının hesabının sorulamamasıdır.¹⁸⁵ Çünkü yeniden seçilme kaygısı taşımayan bir başkan, seçmenlere karşı sorumluluk taşımayabilir.¹⁸⁶

Yukarıda başkanlık sisteminin avantajı olarak *daha demokratik bir yönetime yol açabileceği* belirtilmiş olsa da demokrasinin kesintiye uğrayıp rejim krizlerine sebep olabileceği de belirtilmektedir. Başkanlık sisteminde *yasama ve yürütme organları ayrı ayrı halk tarafından seçilmekte ve karşılıklı olarak birbirlerinin hukuki varlığına son verememektedirler*. Bu ifade, başkanlık sisteminin dezavantajları bakımından iki şekilde önemlidir.

İlk olarak yasama ve yürütme organlarının ayrı ayrı halk tarafından seçilmek suretiyle meşruiyetini halktan alması, başkanlık sistemini diğer hükümet sistemlerine karşı daha yüksek düzeyde demokratik yönetim imkânı sunan bir sistem haline getirirse de tersinden bakıldığında her iki organın da meşruiyet iddiasında bulunabileceği bir durum yaratır.¹⁸⁷ Doktrinde *çift meşruiyet*¹⁸⁸ veya *çift meşruluk*¹⁸⁹ olarak adlandırılan bu durum yasama ve yürütme organlarının halk tarafından seçilmesinden kaynaklanmaktadır. Çift meşruiyet, özellikle başkan ile yasama organını destekleyen hâkim çoğunluğun farklı siyasi eğilimlere sahip olmaları durumunda ortaya çıkmaktadır.¹⁹⁰ Zira başkanın halka vaat ettiği icraatları gerçekleştirebilmek için ihtiyaç duyduğu yasal düzenlemelerin yasama tarafından çıkarılmaması durumunda organlar arasında çatışma çıkma ihtimali vardır.¹⁹¹ Böylesi bir çatışma ihtimalinde organların birbirinden bağımsız olması ve karşılıklı olarak birbirlerinin hukuki varlığına son verememeleri dikkate

¹⁸⁴ Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 95-96; Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 43-44.

¹⁸⁵ Diğer taraftan halkın takdirini kazanmış bir başkanın tekrar seçilememesi toplumu başarılı bir yöneticiden mahrum bırakmaktadır. Bkz. Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 43-44.

¹⁸⁶ Diğer taraftan başkanın partili olması, partisinin selameti açısından başkan son döneminde olsa bile rehavete kapılmamasını gerektirir. Zira mensup olduğu partisinin bir sonraki seçimlerde yeniden seçilme kaygısı mevcuttur.

¹⁸⁷ Hekimoğlu, **Demokratik...**, s. 43.

¹⁸⁸ Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 53.

¹⁸⁹ Linz, **Tehlikeleri...**, s. 153; Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 106; Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 584.

¹⁹⁰ Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 53.

¹⁹¹ Faruk Bilir, **100 Soruda Hükümet Sistemleri ve Başkanlık Sistemi**, 1. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2017, s. 69; Tunç, Yavuz, **Avantaj ve...**, s. 23.

alındığında krizin ve tıkanmaların çözülebilmesi için antidemokratik yolların aranması muhtemeldir.¹⁹² Diğer dezavantajlı durum ise organların bir sonraki seçim dönemine kadar fesih ve güvensizlik oyu gibi araçlarla birbirlerinin hukuki varlığa son verememesidir.¹⁹³ Bu ise problemin darbelerle veya antidemokratik olmayan yöntemler ile çözümlenmesine kapı aralayarak, demokrasinin kesintiye uğramasına ve rejim krizlerine neden olabilecektir.¹⁹⁴

Başkanlık sisteminin ortaya çıkardığı *kazananın her şeyi kazanması* (winner take all) *kaybedenin her şeyi kaybetmesi* (loser loses all) kuralı dezavantaj yaratan durumlarından biri olarak kabul edilmektedir. Linz, başkanlık sisteminin kazananın her şeyi kazanacağı kuralı üzerine kurulu olması, demokratik siyaseti bir *toplam sıfır* (zero sum game) oyununa getireceğini ve bu oyunun içerdiği tüm potansiyel çatışmaları beraberinde taşıma eğiliminde olduğunu ifade etmektedir.¹⁹⁵ Gerçekten de yürütme organı için yapılan başkanlık seçimlerinde kazanan aday yürütmeye dair her şeyi kazanırken, kaybeden aday her şeyi kaybetmektedir. Nitekim kaybeden aday, yürütme gücüne sahip olmak için bir sonraki seçim için başkanın sabit görev süresinin bitmesini beklemek zorundadır. Bu ise, kaybedenlerin siyaseten dışlandığı bir durum oluşturmaktadır.¹⁹⁶ Böylesi bir durumda siyaseten dışlanan taraf, uzlaşmaz, demagoji yapan hatta yasa dışı yollara başvurabilen bir yapıya dönüşebilir.¹⁹⁷ Buna göre başkanlık sisteminde ortaya çıkan *ya hep ya hiç*¹⁹⁸ oyunu, başkanlık yarışını çok önemli hale getirmektedir. Kazananın her şeyi kazanması, kaybedenin ise her şeyi kaybetmesi

¹⁹² Tunç, Yavuz, **Avantaj ve...**, s. 23; Turhan, **Tartışmaları...**, s. 64; Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 53. Başkanlık sisteminin parlamenter sisteme nazaran kesintiye uğrama ihtimalinin daha fazla olduğu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 84 vd.

¹⁹³ Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 583.

¹⁹⁴ Başkan ile yasama organını destekleyen hâkim çoğunluğun farklı siyasi eğilimlerde olması durumunda çatışma ihtimali her zaman vardır ve zaman zaman dramatik sonuçları da olabilir. Bu durumu “çözebilecek hiçbir demokratik ilke yoktur.” Bu durumu çözmeye yönelik “anayasal mekanizmalar da muhtemelen seçmen kütlesi gözünde fazla güç taşımayacak derecede karmaşık ve kuru kuruya hukuk-saldır. Dolayısıyla geçmişte bu gibi durumlarda silahlı kuvvetlerin sık sık bir arabulucu güç olarak müdahale etme ihtiyacını hissetmeleri tesadüf değildir.” Bkz. Linz, **Tehlikeleri...**, s. 145.

¹⁹⁵ Linz, **Tehlikeleri...**, s. 145. Linz’in bu görüşünün eleştirisi için bkz. Donald L. Horowitz, “Demokratik Sistemleri Karşılaştırmak”, **Demokrasinin Küresel Yükselişi**, (Çev. Levent Köker), Der. Larry Diamond ve Marc F. Plattner, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995, s. 161-168.

¹⁹⁶ Linz, **Tehlikeleri...**, s.148; Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 584. Linz’e göre başkanın sabit görev süresinin katılığı ile toplam sıfır oyunu daha tehlikeli hale gelmektedir. Bkz. Linz, **Tehlikeleri...**, s.148.

¹⁹⁷ Tunç, Yavuz, **Avantaj ve...**, s. 31.

¹⁹⁸ Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 59; Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 126.

kaçınılmaz bir şekilde gerilim ve kutuplaşmayı da tetikleyecektir.¹⁹⁹ Özellikle halk tarafından sabit bir görev süresi için seçilen ve görevine son verilemeyen başkanın kaybeden tarafla herhangi bir uzlaşma zorunluluğu olmadığı gibi kaybedenlerin de başkanla uzlaşmak için nedenleri yoktur.²⁰⁰ Başkanlık sisteminin bu dışlayıcı karakteri²⁰¹ çoğunlukçu bir yönetime dönüşmesi ve iktidarın kişiselleşmesi ihtimalini içinde barındırması hasebiyle gerilim ve kutuplaşmanın kaynağı olabilecektir.

Başkanlık sisteminde yürütme organının tek kişiden oluşması ve doğal yapısının gereği kazanan taraf kaybeden tarafla iktidar yetkisini paylaşmamaktadır.²⁰² Seçilen başkanın, kaybeden tarafla uzlaşma mecburiyetinde olmaması ve halk tarafından seçilmek suretiyle meşruiyetini halka borçlu olmasının neticesinde kendisini tüm halkın temsilcisi olarak görme ihtimali doğmaktadır. Linz'e göre, kendisini tüm halkın temsilcisi olarak gören bir başkan, kendi politik eğilimlerini tüm halkın iradesinin yansıması olarak görebileceği gibi muhaliflerinkini ise dar çıkarların bencil planları olarak değerlendirebilir.²⁰³ Bu ise başkanın kendisini desteklemeyenleri görmezden gelmesine yol açabilecektir. Bunun sonucunda çoğunlukçu bir yönetim zihniyetini ortaya çıkabilir.²⁰⁴ Buna göre başkanlık sistemi, çoğunlukçu bir yönetim zihniyeti içinde kutuplaşmayı tetikleyen bir yapıya dönüşebilir. Özellikle başkanlık seçiminin çok küçük farklarla kaybedilmesi halinde bu durum daha olasıdır. Diğer taraftan tek başına yürütme organına sahip olan başkan hem devlet başkanı hem de hükümet başkanıdır. Her iki sıfatın başkanda birleşmesi ile kendisini tüm halkın temsilcisi olduğu yanılsamasına kapılan bir başkan, iktidarını kişiselleştirme yoluna gidebilir. Bu durumda yasama organı ile yürütme organı arasında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıklarda başkanın, uzlaşmaz bir tavır içine girebilme ihtimali her zaman vardır.²⁰⁵

¹⁹⁹ Linz, **Tehlikeleri...**, s. 148.

²⁰⁰ Cengiz Gül, "Çağdaş Başkanlık Modelinde Kişiselleşen İktidar Olgusuna Analitik Bir Yaklaşım", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, 2011, C. 69, S. 1-2, s. 595; Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 584; Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 127.

²⁰¹ Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 127.

²⁰² Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 79.

²⁰³ Linz, **Tehlikeleri...**, s.152.

²⁰⁴ Gül, **Kişiselleşen...**, s. 596.

²⁰⁵ Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 585-586.

b. Parlamenter Sistem

i. Genel Olarak

Anavatanı İngiltere de doğup gelişen parlamenter sistem ne dogmatik bir formüldür ne de politikacıların, anayasa profesörlerinin veya siyasal bilimcilerin icadıdır. Parlamenter sistem tarihsel ortam ve şartların bir tecrübesi olarak siyasal evrimin ürünüdür.²⁰⁶ İngiltere’de parlamenter sistem, kralın egemenliğini temsil eden hükümete karşı, halk egemenliğini temsil eden parlamento arasındaki mücadelenin sonucunda ortaya çıkmıştır. Bu mücadelenin amacı hükümet üzerinde parlamentonun kontrolünü sağlamaktır. Zira parlamento kontrolünün sağlanabildiği bir durumda kral ve onun hükümetinin keyfi uygulamaları yanında bireylerin temel hak ve özgürlüklerine müdahale imkânı engellenmiş olacaktır. Bu tarihsel süreç, 1215 tarihli Magna Carta’dan başlayarak İngiltere’nin tam bir demokratik yönetim sistemi haline geldiği 20’inci yüzyıl ortalarına kadar sürmüştür.²⁰⁷

Parlamenter sistem, tarihsel olarak İngiltere’de ortaya çıkmakla birlikte 19’uncu yüzyılın başında Fransa’da ve daha sonra diğer Avrupa ülkelerinde uygulanmaya başlamıştır.²⁰⁸ Günümüz itibariyle parlamenter sistem küresel ölçekte bir değerdendirilmeye tabi tutulduğunda demokratik devletlerin neredeyse yarısı parlamenter hükümet sistemine sahiptir. Bu devletlerin parlamenter yapısı Britanya tipi monarşik parlamenter sistem olabildiği gibi cumhuriyet tipi parlamenter sistemde olabilmektedir.²⁰⁹

²⁰⁶Karamustafaoğlu, **Fesih...**, s. 22; Gül, **Yürütme...**, s. 92; Turhan **Hükümet...**, s. 44-45.

²⁰⁷ Hekimoğlu, **Demokratik...**, s. 108-113. İngiltere’de Magna Carta’dan itibaren 1628 Petition of Rights, 1679 Habeas Corpus Act ve 1688 Declaration of Rights gibi belgelerle kralın yetkileri kademeli olarak kısıtlanmış ve 18. yy. sonlarından itibaren parlamenter hükümet sistemi somutlaşmaya başlamıştır. Özellikle 1688 tarihli ihtişamlı devrim (Glorious Revolution) ile birlikte kralın keyfi yetkilerine son verilmesi sonucunda parlamenter sistemin İngiltere de baskın hale geldiği kabul edilmektedir. 19. yy. itibariyle artık kralın yetkileri sembolik ve geleneksel bir anlam ifade etmeye başlamıştır. Bu arada belirtmelidir ki İngiltere parlamenter sistemi bir cumhuriyet değil parlamenter monarşidir. İngiltere’de doğup gelişen parlamenter sistem, zaman içerisinde kurumsal ihracat ve taklit yoluyla yaygınlaşmıştır. Parlamenter hükümet sisteminin tarihsel süreç içerisinde ortaya çıkışı ve gelişimi için bkz. Hekimoğlu, **Demokratik...**, s. 108-113.

²⁰⁸ Gül, **Yürütme...**, s. 92.

²⁰⁹ Hekimoğlu, **Demokratik...**, s. 113.

Sartori'ye göre parlamenter sistemler, adlarını, kurucu ilkelerini parlamentonun egemen olmasına borçludurlar.²¹⁰ Parlamenter sistemde gücün toplandığı odak noktası ve sisteme ismini veren parlamentodur.²¹¹ Nitekim, meşruiyetini doğrudan halktan alan tek organ parlamentodur.²¹²

Parlamenter sistem erkler ayrılığı kriteri göz önünde bulundurularak sınıflandırılan hükümet sistemlerinden bir diğeridir. Literatürde parlamenter sistem, genellikle, erklerin *yumuşak ayrılığına* ve *iş birliğine* dayanan hükümet sistemi olarak tanımlanmaktadır. Erklerin *yumuşak ayrılığı* ve *işbirliği* ile, yasama ve yürütme organlarının hukuken birbirinden bağımsız olduğu ancak aralarında bir takım işbirliği ve etkileşim mekanizmalarının da varlığı anlatılmak istenmektedir.²¹³ Her ne kadar yasama ve yürütme yetkileri farklı organlara verilmek suretiyle teoride karşılıklı bağımsızlık varmış gibi gözükse de organların birbirinden kaynaklanması ve birbirlerinin hukuki varlığına son verebilmeleri itibarıyla tam bir bağımsızlık söz konusu değildir.²¹⁴ Dolayısıyla parlamenter sistemler, parlamento ile hükümet arasında bir erkler ayrılığına değil yasama ve yürütme arasındaki işbirliği ve paylaşımaya dayanır.²¹⁵ Parlamenter sistem içinde organlar arasındaki bu işbirliği her birinin bağımsızlığı ile değil, birbirlerine bağımlı olmaları ve karşılıklı etkileşim yolları ile gerçekleşmektedir.²¹⁶ Aşağıda ayrıca inceleneceği üzere parlamenter sistemde yürütmenin esas kanadı hükümetin yasama organının içinden çıkmaktadır. Bu nedenle parlamenter sistemde saf erkler ayrılığından bahsedilemez.

²¹⁰ Sartori, **Karşılaştırmalı...**, s. 137.

²¹¹ Nur Uluşahin, "Türkiye'de Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği ve Rejimin Başkanlık Sistemine Kaymasının Getireceği Tehdit ve Tehlikeler", **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, C. 3, S. 1, 2011, s. 33.

²¹² Juan J. Linz, "Başkanlık Sistemi veya Parlamenter Sistem Arasındaki Tercihin Siyasal ve Sosyal Sonuçları", **BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı**, (Çev. Ergun Özbudun ve Levent Köker), Yetkin Basımevi, Ankara, 1993, s. 119.

²¹³ Erdoğan, **Anayasal...**, s. 453.

²¹⁴ Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 587-588.

²¹⁵ Sartori, **Karşılaştırmalı...**, s. 137. Her ne kadar parlamenter sistem, özünde erkler ayrılığına dayanan bir hükümet modeli olarak ele alınsa da aslında ne teoride ne de pratikte durum böyledir. Uygulamada parlamenter rejimler arasında farklılıklar olmakla birlikte birçok türü olduğu söylenebilir. Ancak sistemin özü değişmemektedir. Günümüz uygulamasında bu öz, parlamenter sistemin bir *erkler birliği rejimi* olduğudur. Bkz. Erdoğan, **Anayasal...**, s. 453-455. Modern parlamenter rejim ne erkler ayrılığına ne organlar arası bir dengeye dayanmaktadır. Parlamenter rejim, hükümet fonksiyonunu bir bütün kabul ederek bunu yasama çoğunluğuna bırakmaktadır. Bkz. Güneş, **Parlamenter...**, s. 29.

²¹⁶ Teziç, **Anayasa...**, s. 483.

Parlamenteer sistemin doktrinde genel kabul gören tanımı Epstein tarafından yapılmıştır.²¹⁷ Epstein'e göre parlamenteer sistem, *yürütme iktidarının yasama iktidarından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu anayasal demokrasi tipi* olarak tanımlanmaktadır.²¹⁸ Epstein'in bu tanımı parlamenteer sistemin iki temel unsurunu ortaya koymaktadır. İlk unsur olarak yürütme iktidarı, yasama organı içinden çıkacaktır. İkinci unsur olarak ise yürütme iktidarı, yasama organı karşısında siyasi bir sorumluluğa sahip olacaktır. Yürütme iktidarının siyasi sorumluluğu, hukuki varlığını sürdürebilmek için yasama organına bağlı olması anlamına gelmektedir.²¹⁹

Günümüz siyasi sistemleri içinde parlamentarizm, tek bir şeyi ifade etmemektedir.²²⁰ Zira parlamenteer sistem, dünya da yayılan ve herhangi bir devlet şekline bağlı kalmaksızın uygulanarak farklılıklar arz eden bir hükümet sistemi haline gelmiştir.²²¹ Bu farklılıklara rağmen, yürütme görevini ifa edecek hükümetin kurulması ve görevine devam edebilmesinde parlamentonun belirleyici rolü parlamenteer sistemin özünü oluşturmaktadır.²²²

Parlamenteer sistem doktrinde çeşitli şekillerde tasnif edilmektedir.²²³ Sartori'ye göre, tek bir türü ifade etmeyen parlamenteer sistemlerin performansları, yasama ve yürütme bağlantılarının aldığı farklı şekillere göre değişmektedir.²²⁴ Sartori'ye göre parlamentarizmin belli başlı en az üç türü vardır. İlk olarak yürütmenin yasamaya güçlü bir şekilde egemen olduğu *İngiliz-tipi başbakanlık veya kabine sistemi*; ikinci

²¹⁷ Turhan, **Hükümet...**, s. 43; Gül, **Yürütme...**, s. 93; Gözler, **Genel Teorisi...**, 2011, s. 589; Yücel, **Parlamenteer...**, s. 58.

²¹⁸ Leon D. Epstein, "Parliamentary Government", **International Encyclopedia of the Social Sciences**, Der. David L. Sills, Macmillan Free Press, New York, 1968, Vol. 11, s. 419'dan aktaran Lijphart, **ağdaş...**, s. 62. Epstein'den benzer bir eviri ile parlamenteer sistem "Yürütme otoritesinin yasamadan çıktığı, yürütmenin yasamaya karşı siyasi sorumluluğu bulunan bir anayasal hükümet biçimi" olarak tanımlanmıştır. Bkz. Turhan, **Hükümet...**, s. 43.

²¹⁹ Yücel, **Parlamenteer...**, s. 58-59.

²²⁰ Sartori, **Karşılaştırmalı...**, s. 137.

²²¹ Hekimoğlu, **Demokratik...**, s. 115.

²²² Hekimoğlu, **Demokratik...**, s. 122.

²²³ Doktrinde parlamenteer sisteme yönelik farklı tasnifler yapıldığı görülmektedir. Yasama veya yürütme organlarından birinin diğerine stnlğine göre *klasik parlamentarizm* ve *Westminster tipi parlamentarizm* veya parlamento da sandalye dağılımına göre *oğunluk ve azınlık parlamentarizmi* gibi sınıflandırmalar yapılmaktadır. Yine *Pozitif ve negatif parlamentarizm*, *ikinci ve teki parlamentarizm*, *parlamentarizm* ve *post-parlamentarizm* veya *dijital ve dijital olmayan parlamentarizm* gibi tasnifler doktrinde yapılmaktadır. Daha ayrıntılı açıklamalar için bkz. Hekimoğlu, **Demokratik...**, s. 127-131.

²²⁴ Sartori, **Karşılaştırmalı...**, s. 137; Erdoğan, **Anayasal...**, s. 455.

olarak yönetmeyi hemen hemen imkânsız hale getiren *Fransız tipi meclis hükümeti* (III. ve IV. Cumhuriyet) ve sonuncusu ise orta bir yol olarak *parti denetiminde parlamentarizmdir*.²²⁵

Parlamentar sistem, teoride yasama ve yürütme erkleri arasındaki eşitlik ve denge üzerine kurulu olmakla birlikte uygulamada birinin diğerine üstün olduğu bir durumu oluşturabilmektedir. Bu durum, yasamanın yürütme organına üstünlüğü şeklinde olabileceği gibi yürütmenin yasama organına üstünlüğü şeklinde de olabilir.²²⁶ Yasamanın yürütme organı üzerinde üstünlüğe sahip olduğu sistem, *meclis hükümeti tipi parlamentar sistemdir*.²²⁷ Meclis hükümeti tipi parlamentar sistemin özellikleri Sartori tarafından şu şekilde sıralanmaktadır: Kabine yani hükümet yasama organını yönlendiremez, iktidar birleşmiş değil, dağınık ve atomlaşmıştır, sorumluluk tümünden kaybolmuştur, parti disiplini yok denilecek kadar azdır, hükümetler hızlı ve kararlı bir şekilde hareket edemezler, koalisyonlar uzlaşmazlıkları nadiren çözebilirler ve yasamanın desteğinden hiçbir zaman emin değildirlere. Son olarak hükümetler hiçbir zaman tek ve açık sesle hareket edemez ve konuşamazlar.²²⁸ Bu sistem içinde oluşan hükümetler, özellikleri itibariyle kısa ömürlü olurlarken istikrarsızlık olağandır.²²⁹ III'cü ve IV'üncü Fransız cumhuriyeti ve İtalya bu sistemin örnekleri olarak gösterilmektedir.²³⁰

Yürütmenin, yasama organı üzerinde üstünlüğe sahip olduğu sistem, *İngiliz tipi başbakanlık veya kabine hükümetidir*. Bu sistem, diğer bir şekliyle *Westminster tipi parlamentarizm* olarak da zikredilmektedir.²³¹ Westminster tipi parlamentar sisteminin başarısı basit çoğunluk seçimleri, iki parti sistemi ve güçlü parti disiplini olmak üzere üç temel şarta dayanmaktadır.²³² Bahsi geçtiği üzere parlamentar sistemde yürütme, yasama organı içerisinden kurulmaktadır. Basit çoğunluk seçim sisteminin bir

²²⁵ Sartori, *Karşılaştırmalı...*, s. 137-138.

²²⁶ Gözler, *Genel Teorisi...*, s. 605.

²²⁷ Gözler, *Genel Teorisi...*, s. 608. Parlamentar sistemlerin kurucu prensibi parlamentonun egemen olması ise meclis hükümeti bu prensibin direkt halefi görünümündedir. Sartori, *Karşılaştırmalı...*, s. 148.

²²⁸ Sartori, *Karşılaştırmalı...*, s. 149; Erdoğan, *Anayasal...*, s. 455.

²²⁹ Erdoğan, *Anayasal...*, s. 456.

²³⁰ Sartori, *Karşılaştırmalı...*, s. 148-149; Gözler, *Genel Teorisi...*, s. 608.

²³¹ Gül, *Yürütme...*, s. 107; Erdoğan, *Anayasal...*, s. 457.

²³² Sartori, *Karşılaştırmalı...*, s. 141.

gereği olarak iki parti sistemi içerisinde parlamento, belirli bir partinin çoğunluğundan oluşacaktır. Diğer bir temel şart, parti disiplininin de varlığı halinde, çoğunluğa sahip bir meclis içinden kurulan kabine hem yürütmenin sahibi hem de yasamanın sahibi konumundadır. Kabinde içerisinde ise iktidar sahibi kişi başbakanıdır.²³³ Bu durumda parlamento bir nevi onay makamına dönüşmektedir. Zira temel siyasi kararlar, doğrudan doğruya kabine tarafından veya başbakan tarafından alınmaktadır. Yasama organının ise buna katılımı sınırlı ölçüde olmakla birlikte yasama işlevi neredeyse yürütmenin istek ve iradesi doğrultusunda gerçekleşmektedir. Buna göre yasama organı karşısında genelde kabinenin özelde başbakanın fiili üstünlüğü oluşmaktadır.²³⁴ Yasama organında belli bir parti çoğunluğu ve bu çoğunluğun içerisinde kurulan kabine ile bu tür parlamenter sistemin istikrarlı ve etkili bir şekilde çalışması ve başarılı olması söz konusudur.²³⁵ Yürütmenin üstünlüğüne dayalı kabine veya başbakanlık hükümeti tipi parlamenter sistemin en iyi örneği İngiltere hükümet sisteminde görülmektedir.²³⁶

Parlamenter sistem modelleri, tarihsel gelişim sürecine göre değerlendirildiğinde iki biçimde ele alınmaktadır. Bunlar, *tekçi* (moniste-monist) parlamenter sistem ve *ikici* (düaliste-düalist) parlamenter sistemdir.²³⁷ Gerçek anlamda parlamenter sistem niteliğini haiz olan sistem, monist parlamenter sistem olup düalist parlamenter sistem günümüz için neredeyse tarihsel bir kategoridir.²³⁸

²³³ Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 606-607.

²³⁴ Erdoğan, **Anayasa...**, s. 457.

²³⁵ Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 607.

²³⁶ Sartori, **Karşılaştırmalı...**, s. 141.

²³⁷ Teziç, **Anayasa...**, s. 502; Hekimoğlu, **Demokratik...**, 2009, s. 127; Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 603; Güneş, **Parlamenter...**, s. 86 vd.

²³⁸ Teziç, **Anayasa...**, s. 503; Gül, **Yürütme...**, s. 105. Düalist sistem, sınırlı monarşiden modern demokrasiye geçiş aşamasında çıkan ve devlet başkanın aktif politikaya karıştığı bir sistemdir. Bu durumun fesih hakkı ve çifte sorumluluk olmak üzere iki sonucu vardır. Fesih hakkı, devlet başkanı tarafından herhangi bir koşula ve hükümetin kabulüne bağlı kalmaksızın tek başına kullanılabilir. Diğer sonucu ise bakanlar kurulunun yani hükümetin hem yasama organı karşısında hem de devlet başkanı karşısında sorumlu olduğunu ifade eden çifte sorumluluktur. Bkz. Teziç, **Anayasa...**, s. 502-503; Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 603-604; Gül, **Yürütme...**, s. 105. Diğer bir ifadeyle hükümetin, görevine devam edebilmesi için devlet başkanı ile birlikte yasamanın güvenine ihtiyacı vardır. Bkz. Teziç, **Anayasa...**, s. 502-503; Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 603-604; Gül, **Yürütme...**, s. 105. Buna göre hükümet, yasama organı tarafından güvensizlik oyu ile düşürülebileceği gibi diğer taraftan devlet başkanı tarafından azledilebilecektir. Düalist sistem, yasama organının güvenine sahip bir hükümetin devlet başkanı tarafından azledilebilmesi veya aksi şekilde devlet başkanının güvenine sahip bir hükümetin yasama organınca düşürülebilmesi sebebiyle eleştirilmektedir. Bkz. Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 604.

Monist parlamenter sistem, devlet başkanının aktif politika içinde yer almadığı, hükümetin devlet başkanına karşı sorumlu olmadığı, fesih yetkisinin bağlı bir yetki olduğu ve çifte sorumluluğun olmadığı yani hükümetin sorumluluğunun sadece meclise karşı olduğu sistemdir. Şüphesiz monist parlamenter sistemin yürütme organı bakımından iki başlı yapısı hukuken devam etmekte ancak uygulama da hükümet iradesi tek bir siyasi irade olarak belirmektedir. Devlet başkanı aktif politika içinde yer almayan sembolik yetkileri haiz bir kişidir. Yetkilerini ancak hükümetin isteği ve karşı imzasıyla kullanabilmektedir. Günümüz parlamenter sistem örnekleri monist niteliktedir.²³⁹

İngiliz tipi parlamenter sistemden esinlenmek suretiyle çok partili bir ortamda Avrupa kıtasında uygulanan parlamenter sistemler, kendisinden beklenen istikrar ve güçlü hükümetleri oluşturamamıştır.²⁴⁰ Diğer taraftan meclis hükümeti tipi parlamenter sistemler ise istikrarsız ve zayıf hükümetler doğurmaktadır.²⁴¹ Düalist parlamenter sistem ise zamanla yerini monist parlamenter sisteme bırakmıştır. Parlamenter sistemin geçirdiği bu evreler içinde, hükümet istikrarsızlıklarının oluşturduğu olumsuz durumu ortadan kaldırmak için, bazı parlamenter sistemlerde çeşitli usuller ve rasyonelleştirme mekanizmaları öngörülmüştür.²⁴² *Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm* ismi verilen parlamenter sistemin bu türü, sistemi daha yönetilebilir ve verimli hale getirecek hukuk kuralları ile donatılmış akılcı bir yaklaşımı ifade etmektedir.²⁴³ Diğer bir ifadeyle parlamentoda sağlam bir çoğunluğa sahip olmayan hükümetlere güç ve istikrar kazandırmaya yönelik hukuk kurallarını ifade etmektedir.²⁴⁴ Diğer taraftan hükümet istikrarsızlığını önleyebilmek için ayrıntılı düzenlenen siyasi sorumluluk müessesesi ile siyasi hayatın tamamını hukuk kurallarına bağlamayı ve bir anlamda *siyasetin hukukleştirilmesini* ifade etmektedir.²⁴⁵

²³⁹ Teziç, *Anayasa...*, s. 503-504.

²⁴⁰ Teziç, *Anayasa...*, s. 504; Gözler, *Genel Teorisi...*, s. 621.

²⁴¹ Gözler, *Genel Teorisi...*, s. 621.

²⁴² Gözler, *Genel Teorisi...*, s. 621; Yücel, *Parlamenter...*, s. 155.

²⁴³ Yücel, *Parlamenter...*, s. 154-155.

²⁴⁴ Gözler, *Genel Teorisi...*, s. 621.

²⁴⁵ Teziç, *Anayasa...*, s. 504-505. "Parlamenter sistemin yapısal sorunlarına çare üretmek ve sistemin içinde kalınarak, birtakım hukuki müdahalelerle daha verimli hale getirmek varsayımına dayanan rasyonelleştirilmiş parlamentarizm, yeni bir hükümet sistemini ifade etmez. Ancak sistemin esneklik niteliğinin ön plana çıkartılarak, siyasi tıkanmaları aşmaya çalışan ve bu yolla başta hükümet istikrarı olmak

ii. Parlamenter Sistemin Özellikleri

Literatür incelendiğinde parlamenter sistemin temel özellikleri çeşitli şekillerde ele alınmıştır. Epstein'in tanımı dikkate alındığında parlamenter sistemi diğer hükümet sistemlerinden ayıran iki temel unsurun var olduğu görülür.²⁴⁶ İlk unsur, yürütme iktidarının (dar anlamda hükümet kastedilmektedir) yasama iktidarından kaynaklanması yani yürütmenin yasama organı içinden çıkması, ikinci unsur ise yürütme iktidarının yasama organı karşısında siyasi bir sorumluluğa sahip olmasıdır. Benzer şekilde Stepan ve Skach de iki temel unsur üzerinden parlamenter sistemi ortaya koymanın gerekli ve yeterli olacağı görüşündedirler.²⁴⁷ İlk unsur olarak yürütme erki başkanı (Chief executive power) yasama çoğunluğu tarafından desteklenmeli ve güvensizlik oyu alması halinde düşürülebilmelidir. İkinci unsur olarak yürütme gücü (executive power) -devlet başkanı ile birlikte-, yasamayı feshetmek imkanına sahip olmalı ve seçimlerin yenilenmesini isteyebilmelidir.²⁴⁸

Lijphart, parlamenter sistemin unsurlarını başkanlık sistemi ile mukayese ederek belirlemektedir. Lijphart'a göre asli unsurların ilki, hükümetin başı -başbakan- ve onun hükümetinin yasama organının güvenenine dayanması ve güvensizlik oyu ile görevden uzaklaştırabilmesi itibarıyla yasamaya karşı sorumlu olmasıdır. İkinci asli unsur, başbakanın yasama organı tarafından seçilmesidir. Son asli unsur için ise yürütme organının kolektif bir niteliğe sahip olmasıdır.²⁴⁹ Lijphart, bu üç asli unsur dışında parlamenter sistem ile başkanlık sisteminin ayırt edilmesini sağlayan *tali* diyebileceğimiz üç unsurun daha bulunduğunu ancak bunların her iki sistemi ayırt etme noktasında zorunlu bir nitelik taşımadığını ifade etmektedir. İlk olarak parlamenter sistem içinde aynı kişilerin hem hükümet hem de parlamento üyesi olabilmesidir. İkinci olarak

üzere, etkin bir yönetim yeteneğini hedefleyen ve böylelikle, parlamenter sistemin işler hale getirilmesinde bir siyasi güncelleme çabası olarak karşımıza çıkmaktadır." Bkz. Yücel, **Parlamenter...**, s. 155.

²⁴⁶ Mustafa Erdoğan, **Anayasacılık Parlamenterizm Silahlı Kuvvetler**, 1. Baskı, Siyasal Kitapevi, Ankara, 1993, s. 29.

²⁴⁷ Stepan ve Skach'e göre, demokrasi içinde saf parlamenter rejim, karşılıklı bağımlılığın olduğu bir sistemdir. Bkz. Alfred Stepan, Cindy Skach, "Constitutional and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism", **World Politics**, Vol. 46, No. 1, October 1993, s. 3.

²⁴⁸ Stepan, Skach, **Constitutional...**, s. 3.

²⁴⁹ Lijphart, **Demokrasi...**, s. 144-146.

başbakanın veya hükümetin yasama organını feshedebilmesidir. Son olarak ise iki başlı bir yürütme organına sahip olmasıdır.²⁵⁰

Ulusal literatürde ise parlamenter sistemin geleneksel dört özelliğinin olduğu kabul edilmektedir.²⁵¹ Bu özellikler, yürütmenin iki başlı veya iki kanatlı²⁵² bir yapıya sahip olması, devlet başkanının siyaseten sorumsuz olması, bakanlar kurulunun sorumluluğu ve yürütmenin yasamayı feshedebilmesidir.

Parlamenter sistemin temel özelliklerinden ilki, yürütmenin iki başlı bir yapıya sahip olmasıdır. Yürütmenin iki başlı olmasından kasıt, bir tarafta sembolik yetkilere sahip devlet başkanının diğer tarafta ise yürütmenin esas kanadını oluşturan bakanlar kurulunun (hükümet-kabine) olmasıdır.²⁵³ Parlamenter sistem içinde devlet başkanı irsî veya seçim yoluyla belirlenirken başbakan ve bakanlardan oluşan bakanlar kurulu ise parlamento içinden çıkmaktadır.²⁵⁴

²⁵⁰ Lijphart, **Demokrasi...**, s. 152-154. Yürütmenin iki başlı yapıda olması Lijphart'a göre parlamenter sistemin asli özelliklerinden değildir. Zira Botswana ve Güney Afrika bu durumun örneklerindedir. Botswana'da yasama organı tarafından seçilen ve siyasi sorumluluğu olan başbakan ayrıca devlet başkanıdır. Güney Afrika'da ilk hükümet başkanı Nelson Mandela da parlamenter sistem içinde devlet başkanlığı ile hükümet başkanlığına şahsında birleştirmiştir. Lijphart, **Demokrasi...**, s. 154; Güney Afrika Cumhuriyeti'nin hükümet şekli hakkında detaylı bilgi için bkz. Faruk Turinay, "Tek Başlı Parlamenterizm Kavramının Doğuşu: Güney Afrika Hükümet Sistemi", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, C. 28, S. 119, Temmuz 2015, s. 63-86.

²⁵¹ Teziç, **Anayasa...**, s. 584 vd.; Hasan Tahsin Fendoğlu, **Başkanlık Sistemi Tartışmaları**, Stratejik Düşünce Enstitüsü Analiz, Ankara, Kasım 2010, s. 10 vd.; Cüneyt Yüksel, "Türkiye'nin Gelecek Siyasi Sistem Tercih-i Rasyonelleştirilmiş Parlamenterizm, Yarı Başkanlık ve Başkanlık Sistemleri", **Yasama Dergisi**, Parlamento Hukuku Özel Sayısı (II), S. 25, Eylül-Ekim-Kasım-Aralık, 2013, s. 41 vd.; Turhan **Hükümet...**, s. 51. Gül, bu dört özelliğe ayrıca *yürütmenin sorumlu kanadının uyum ve birlik içerisinde olmasını* eklemektedir. Bkz. Gül, **Yürütme...**, s. 93 vd. Erdoğan, dört özellikten biri olarak *başbakanın parlamenter olmasını* kabul ederken fesih yetkisini dört özellik arasında saymamaktadır. Bkz. Erdoğan, **Anayasal...**, s. 453 vd.

²⁵² Uluşahin, yarı-başkanlık sistemlerinin tanımlanmasındaki yetersizliğe alternatif *iki başlı yürütme yapılanması* kavramı ile yeni bir sınıflandırma önerdiği eserinde, *saf parlamenter sistemler* içinde yürütmenin, aslında *iki başlı* değil *iki kanatlı* olduğunu ifade etmektedir. Uluşahin'e göre "iki kanatlı bir yapı, tıpkı iki kanatlı bir yaratığın sahip olduğu *uçmak* adı verilen, özel bir denge konumunda gerçekleşen ayrıksı bir yeteneğe sahiptir. Bu yeteneği o yaratığa has kılan nitelediğimiz parlamenter yapı fazlasıyla kendiliğinden ve doğal bir görünüm teşkil eder. Kanatlar dengeyi bozan değil, yaratan araçlardır. İki başlılık ise iki kanatlı bir yapıdan farklı olarak normalden bir sapmayı hatta bozukluğu ifade eder. İki başlı bir yaratık, -tıpkı mitolojideki iki başlı ejderha gibi- açık bir olağan dışılık taşır." Bkz. Nur Uluşahin, **Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2007, s. 59; Bu çalışmada her iki ifadede aynı anlama gelecek şekilde yer yer kullanılmıştır.

²⁵³ Turhan **Hükümet...**, s. 51.

²⁵⁴ Kuzu, **Devlet Başkanının...**, s. 51.

Parlamentar sistemde iki başlı yürütme organının esas kanadını bakanlar kurulu oluşturmaktadır. Bakanlar kurulu, hükümet ve idare etme sorumluluğunu taşıyan başbakan ve bakanlardan oluşan kolektif bir organdır.²⁵⁵ Parlamentar sistem içinde dar anlamıyla hükümet, bakanlar kuruludur. Hükümetin başı ise başbakandır. Hükümetin kurulması için devlet başkanı, meclisten güven oyu alabilecek bir parlamenti başbakan olarak atamaktadır. Başbakan, kendisi tarafından oluşturulmuş bakanlar kurulu üyelerini belirleyerek listeyi devlet başkanının onayına sunar. Devlet başkanı tarafından listenin onaylanması halinde hükümet kurulmuş olmaktadır.²⁵⁶

Hükümetin başı olarak başbakan, klasik anayasa hukuku literatüründe *eşitler arasında birinci* (primus inter pares) olarak nitelendirilmesine karşın günümüzde bakanların üstünde bir konumda gerçek bir lider olduğu söylenebilir.²⁵⁷ Başbakanın bu üstünlüğü kendisine hükümeti kurma yetkisinin verilmesinden ileri gelmektedir. Zira hükümet üyelerinin belirlenmesi, görev yerlerinin değiştirilmesi veya azledilmesi ona bağlıdır. Ayrıca hükümetin genel siyasetinin belirlenmesi ve koordineli bir şekilde yürütülmesinden doğan nüfuzu başbakanı üstün bir konuma getirmektedir.²⁵⁸ Buna göre günümüz parlamenter sistemi içerisinde artık başbakan, bakanlar ile eşit konumda olmayıp hiyerarşik bir üstünlüğe sahiptir.²⁵⁹

Parlamentar sistemin iki başlı yürütme organının diğer kanadını devlet başkanı oluşturmaktadır. Devlet başkanının belirlenmesi parlamenter sistemin niteliğine göre değişiklik göstermektedir. Parlamentar sistem, parlamenter cumhuriyet olabileceği

²⁵⁵ Gül, **Yürütme...**, s. 96.

²⁵⁶ Salih Önder, **Türk Parlamenter Sistemde Cumhurbaşkanının Rolü**, 1. Bası, Turhan Kitapevi, Ankara, 2007, s. 15; Teziç, **Anayasa...**, s. 491-492. Başbakanın parlamento üyesi olması, parlamenter sistemin özelliklerindedir. Bununla birlikte bakanların parlamenter olması şart değildir. Bkz. Erdoğan, **Anayasal...**, s. 453. 1982 Anayasası'nın mülga 109'uncu maddesine göre meclis dışından milletvekili seçilebilme yeterliliğine sahip olanlar da bakan olabilmekteydi. Çoğunlukla parlamenter sisteme sahip ülkelerde bakanların hepsi olmasa da çoğunun parlamento üyelerinden belirlendiği görülmektedir. Bakanların çoğunun parlamento üyesi olması veya olmaması sistemi etkilememektedir. Bkz. Turhan, **Hükümet...**, s. 54-55. Başbakan tarafından hazırlanan bakanlar kurulu listesinin *parlamenter sistemin teminleri* gereğince devlet başkanı tarafından imzalanması gerekmektedir. Devlet başkanının listede yer alan bazı bakanlara karşı çıkması bir *uyarma ve hatırlatma* anlamı taşımaktadır. Başbakanın ısrarı halinde devlet başkanınca imzalanması gerekmektedir. Aksi halde parlamento ile devlet başkanı arasında ortaya çıkacak çatışma, parlamenter sistemin varoluş nedenine ve ruhuna aykırıdır. Bkz. Teziç, **Anayasa...**, s. 493; Yüksel, **Türkiye'nin Gelecek...**, s. 42.

²⁵⁷ Turhan, **Hükümet...**, s. 53.

²⁵⁸ Erdoğan, **Anayasacılık...**, s. 51.

²⁵⁹ Turhan, **Hükümet...**, s. 53-54.

gibi parlamenter monarşi de olabilir. Parlamenter monarşi içinde devlet başkanları irsi olarak, parlamenter cumhuriyetlerde ise seçimle belirlenmektedir.²⁶⁰ Parlamenter monarşi içinde devletin başı, kral veya kraliçe olabileceği gibi daha geniş anlamıyla hükümdardır.²⁶¹ Parlamenter cumhuriyet içinde ise devlet başkanı cumhurbaşkanıdır.²⁶² Seçimle belirlenen cumhurbaşkanının seçilmesinde değişik usuller öngörülmektedir.²⁶³ Cumhurbaşkanı, parlamento tarafından, cumhurbaşkanını seçmek için oluşturulan seçim kurulu tarafından, halk tarafından seçilerek veya atamayla belirlenebilmektedir.²⁶⁴ Seçim usulü her ne olursa olsun önemli olan cumhurbaşkanının onu seçen organdan bağımsız (müstakil) olmasıdır. Anayasalarda cumhurbaşkanının görev süresinin onu seçen organdan daha uzun olmasının sebebi budur.²⁶⁵

Parlamenter sistemin özü itibariyle devlet başkanının konumu, yürütme organının diğer bir kanadını temsil etmesinin yanında devletin birliği ve ülke bütünlüğünün simgesi olmasıdır.²⁶⁶ Devletin birliğini ve bütünlüğünü temsil etmek, devlet başkanına partiler üstü, objektif ve tarafsız bir kamu makamı özelliği kazandırmaktadır.²⁶⁷ Bu makamın gereği, parlamento ve hükümet arasında çıkabilecek uyuşmazlıklarda devlet başkanının vasfı bir uzlaştırıcı, bir hakem olmasıdır. Bu yönüyle devlet başkanı tenkit ve tasvip etmekten öte uyarıcı ve irşat edici bir konuma sahiptir.²⁶⁸ Diğer taraftan devlet başkanının önemli görevlerinden biri de siyasal hayatın devam etmesini

²⁶⁰ Aldıkaçtı, **Devlet Başkanlığı...**, s. 85.

²⁶¹ Parlamenter monarşi içinde devlet başkanına *kral, kraliçe, imparator, büyük dük* ve *egemen* gibi isimler verilmektedir. Bkz. Kemal Gözler, **Devlet Başkanları-Bir Karşılaştırılmalı Anayasa Hukuku İncelmesi**, 2. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, Mart 2016, s. 45-46.

²⁶² Parlamenter Cumhuriyet içinde devlet başkanına *federasyon başkanı, başkan, devlet başkanı, genel vali* gibi isimler verilmektedir. Bkz. Gözler, **Devlet Başkanları...**, s. 55.

²⁶³ Aldıkaçtı, **Devlet Başkanlığı...**, s. 87; Gözler, **Devlet Başkanları...**, s. 58.

²⁶⁴ Türkiye de 2007 Anayasa referandumu öncesinde Cumhurbaşkanı parlamento tarafından seçilmekteydi (Md. 101). Türkiye de 2007 yılı Anayasa referandumu sonrası cumhurbaşkanının halk tarafından seçileceği kabul edilmiştir (md. 101). 1948 İtalyan Anayasası'na göre cumhurbaşkanı, bir seçim kurulu tarafından seçilmektedir (md. 83). Bkz. Aldıkaçtı, **Devlet Başkanlığı...**, s. 89; Gözler, **Devlet Başkanları...**, s. 58. Avusturya da devlet başkanı (genel vali), başbakanın önerisi üzerine İngiliz kraliçesi tarafından atanmaktadır. Yeni Zelanda da ise devlet başkanı, İngiliz kraliçesi veya onun temsilcisi olan genel validir. Genel vali, İngiliz kraliçesi tarafından atanmaktadır. Bkz. Gözler, **Devlet Başkanları...**, s. 62.

²⁶⁵ Güneş, **Parlamenter...**, s. 60.

²⁶⁶ Gül, **Yürütme...**, s. 95; Teziç, **Anayasa...**, s. 485.

²⁶⁷ Turhan **Hükümet...**, s. 52; Kuzu, **Devlet Başkanının...**, s. 38.

²⁶⁸ Kuzu, **Devlet Başkanının...**, s. 38.

sağlamasıdır.²⁶⁹ Özellikle parlamenter sistemin koalisyon hükümetlerine sebep olduğu göz önüne alındığında veya bakanlar kurulunun yasama organı karşısında siyasi sorumluluğunun varlığı değerlendirildiğinde devlet başkanının siyasal hayatın devamlılığını sağlama görevi önem arz etmektedir. Dolayısıyla parlamenter sistem içinde devlet başkanının tarafsız olması, uyuşmazlıklardaki hakem rolü ve siyasal hayatı devam ettirmesi, devlet başkanının siyasi açıdan sorumsuz olması ile sağlanmaktadır.²⁷⁰

Devlet başkanının siyasi açıdan sorumsuz olması parlamenter sistemin temel özelliklerinden ikincisidir. Devlet başkanı, irsî veya seçim yoluyla nasıl belirlenirse belirlensin yasama organı karşısında sorumsuzdur. Devlet başkanının sorumsuzluğu parlamenter monarşilerde mutlak, parlamenter cumhuriyetlerde ise nisbidir.²⁷¹ Devlet başkanının sorumsuzluğunun iki önemli sonucu vardır.²⁷² İlk olarak devlet başkanı *vatana ihanet* suçunun sabit olması hali hariç azlolunamaz, görevinden alınamaz ve düşürülemez.²⁷³ Buna göre devlet başkanının parlamento tarafından görevine son verilmesi siyasi açıdan sorumsuz olması anlamına gelmektedir. Cezai açıdan sorumsuzluğunun istisnası ise vatana ihanet suçunun sabit olmasıdır.²⁷⁴ Devlet başkanının sorumsuzluğunun ikinci sonucu ise yetkilerini kullanabilmek bakımından başbakan veya ilgili bakan veya her ikisi tarafından imzalanarak sorumluluğun üstlenildiği karşı imza kuralıdır. Bilindiği üzere yürütme organının esas yetkili kanadı hükümettir. Kamu hukukunda genel kural, yetki ve sorumluluğun paralel olmasıdır.²⁷⁵ Bu minvalde sorumluluğu üstlenen hükümet yetkili iken aynı zamanda sorumsuz olan devlet başkanı ise

²⁶⁹ Gözler, **Devlet Başkanları...**, s. 120. Devlet başkanının siyasi açıdan sorumsuz olmasının temelinde yürütme organının devamlılığını ve sürekliliğini sağlama amacı yatmaktadır. Bkz. Yüksel, **Türkiye'nin Gelecek...**, s. 42.

²⁷⁰ Aldıkaçtı, **Devlet Başkanlığı...**, s. 100. "Siyasal sorumluluk, cezai ve hukuki sorumluluktan farklı olarak konu itibarıyla sınırlanmamış bir sorumluluktur. Siyasal sorumluluk, ekonomik, sosyal, siyasal vs. akla gelebilecek her konuda tahrik edilebilir. Siyasal sorumluluğun müeyyidesi, söz konusu makamı işgal eden kişinin görevden alınması veya istifa etmek zorunda kalmasıdır." Bkz. Gözler, **Devlet Başkanları...**, s. 79.

²⁷¹ Aldıkaçtı, **Devlet Başkanlığı...**, s. 102; Kuzu, **Devlet Başkanının...**, s. 37.

²⁷² Aldıkaçtı, **Devlet Başkanlığı...**, s. 102-104.

²⁷³ Devlet başkanı parlamentoya karşı siyasi açıdan sorumlu olmamakla birlikte Fransa da 1887 yılında ikinci kez cumhurbaşkanı olan Grévy ve 1924 yılında A. Millerand görevden çekilmeye zorlanmıştır. Her iki devlet başkanı da Meclis'in baskısı karşısında görevlerinden çekilmişlerdir. Bkz. Kuzu, **Devlet Başkanının...**, s. 38; Aldıkaçtı, **Devlet Başkanlığı...**, s. 103. Benzer şekilde parlamenter monarşi içinde Belçika kralı Leopold, oğlu lehine tahttan feragat zorlanması sonucu görevinden çekilmiştir. Bkz. Aldıkaçtı, **Devlet Başkanlığı...**, s. 103.

²⁷⁴ Yüksel, **Türkiye'nin Gelecek...**, s. 42.

²⁷⁵ Turhan, **Hükümet...**, s. 51.

yetkisizdir. Buna göre karşı imza kuralının amacı siyasi açıdan sorumsuz olan devlet başkanının yaptığı işlemlerinden parlamento önünde başbakan ve ilgili bakanın sorumlu olmasıdır. Böylece başbakan ve ilgili bakan, devlet başkanının işlemlerine imza atmakla parlamento önünde siyasi sorumluluğu üstlenmektedir.²⁷⁶ Karşı imza, bu yönüyle meclise karşı sorumlu bakanları cumhurbaşkanına bağlayan bir müessese durumundadır.²⁷⁷

Parlamente sistemin temel özelliklerinden bir diğeri parlamento karşısında bakanlar kurulunun sorumluluğudur. Bakanlar görevlerini yerine getirirken, yaptıkları eylem ve işlemlerinden cezai, hukuki ve siyasi olarak sorumludurlar.²⁷⁸ Bakanlar kurulunun sorumluluğundan konumuz itibariyle anlaşılması gereken siyasi sorumluluktur. Bakanlar kurulunun siyasi sorumluluğu, parlamentonun güvenini yitirmesi halinde görevinden düşürülebileceği anlamına gelmektedir.²⁷⁹ Kolektif bir birim olarak bakanlar kurulu, içinden çıktığı parlamentonun güvenini hem kuruluşu aşamasında hem de devamı sırasında taşımak zorundadır.²⁸⁰ Aksi halde görevlerinden çekilmeleri gerekmektedir.²⁸¹

Bakanlar kurulunun parlamento karşısında siyasi sorumluluğu *kolektif sorumluluk* ve bakanların *bireysel sorumlulukları* olmak üzere iki şekildedir. Zira bakanlar bir taraftan hükümet üyesi olarak siyasi bir şahıs iken diğerk taraftan belirli bir idari faaliyet ve hizmet alanında idare amiri konumundadır.²⁸² Buna göre başbakan ve bakanlar parlamento karşısında hem bireysel olarak hem de hükümetin üyesi olarak birlikte (kolektif) sorumludurlar.

²⁷⁶ Turhan, **Hükümet...**, s. 52.

²⁷⁷ Güneş, **Parlamente...**, s. 61.

²⁷⁸ Önder, **Cumhurbaşkanının...**, s. 16. Bakanların *hukuki sorumluluğu*, bireysel kusurları sebebiyle devlete ve vatandaşlara verdiklerin zararların yargı vasıtasıyla tazmin ettirilmesidir. Bakanların *cezai sorumluluğu*, bireysel kusurları sebebiyle devlete ve vatandaşlara verdiklerin zararların yargı vasıtasıyla haklarında cezai yaptırım uygulanmasıdır. Bkz. Önder, **Cumhurbaşkanının...**, s. 16.

²⁷⁹ Önder, **Cumhurbaşkanının...**, s. 16.

²⁸⁰ Gül, **Yürütme...**, s. 99.

²⁸¹ Yüksel, **Türkiye'nin Gelecek...**, s. 42; Teziç, **Anayasa...**, s. 491. Parlamente sistemde hakkında güvensizlik oyu verilen bakanlar kurulunun görevinden çekilmesi gerekmektedir. Çekilmemesi halinde bu bir *hükümet darbesi* olarak nitelendirilmektedir. Bkz. Başgil, **Esas...**, s. 363.

²⁸² Teziç, **Anayasa...**, s. 493.

Bireysel sorumluluk bir bakanın, hükümetin genel politikasının yürütülmesi kapsamında yaptığı işlemlerin ve aldığı kararların hükümetin politikası ile çelişmesi, ilgisiz olması, ortak politikaya aykırı veya aksaklık çıkarması halinde ortaya çıkmaktadır. Böyle bir durumda bakan, şahsen parlamentoya karşı sorumludur. Parlamento bakana karşı güvensizliğini belirtmek için bakan hakkında gensoru önergesi vermek suretiyle güvensizlik oyu ile düşürebilir. *Kolektif sorumluluk* ise hükümetin takip ettiği genel politikanın parlamentoya güven vermemesi durumunda söz konusu olmaktadır. Parlamento daha önce sunulmuş olan hükümet programının bakanlar kurulu tarafından gerektiği şekliyle uygulanmaması veya yanlış uygulanması gibi sebeplerle ortaya çıkan sorumluluk, kolektif sorumluluktur. Bu durumda bakanların bireysel sorumluluğunda olduğu gibi parlamento tarafından bakanlar kurulu hakkında gensoru önergesi verilmek suretiyle güvensizlik oyu ile düşürebilir.²⁸³

Parlamente sistem de *kolektif sorumluluk*, kabinenin dayanışması (hükümetin tesianüdü) ilkesinden kaynaklanmaktadır.²⁸⁴ Zira parlamente sistemde hükümetin birlik ve dayanışma içinde olması gerekmektedir. Hükümet, başbakanın yönetimi altında bakanlardan oluşarak bir bütünlük, birlik oluşturmaktadır. Genel politikanın belirlenmesi ve hükümet etmeye dair her sorun, bütün bakanların toplanmasıyla görüşülmekte ve karara bağlanmaktadır.²⁸⁵ Genel politikanın belirlenmesi aşamasında hükümet üyelerinin aynı görüşte olmaları ve görevleri boyunca aynı kanaati taşıdıkları varsayılır.²⁸⁶ Hükümet, tek parti çoğunluğundan veya birçok partinin bir araya gelmesi ile koalisyon olarak kurulmuş olsa dahi temel özelliği bir birlik oluşturması, aynı görüşü ve ortak politikayı benimseyen kişilerden oluşmasıdır. Buna göre hükümet içinde birlikte alınmış her kararda bakanların ortak sorumluluğu mevcuttur. Bu sorumluluğu yüklenmek istemeyen bir bakanın görevinden istifa etmesi gerekmektedir.²⁸⁷ Şayet istifa etmemiş ise birlikte alınmış kararları eleştirmemek, kamuoyu önünde savunmak ve uygulamak yükümlülüğünü taşımakla birlikte ayrıca kabine üyelerini, kabine dışında

²⁸³ Teziç, *Anayasa...*, s. 493; Önder, *Cumhurbaşkanının...*, s. 17.

²⁸⁴ Teziç, *Anayasa...*, s. 493. Kolektif sorumluluk ilkesi, kabinenin birliği, kabinenin homojenliği (tesanüsü) ve kabinenin dayanışması (tesanüdü) ilkelerini ortaya çıkarmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Gözler, *Genel Teorisi...*, s. 592.

²⁸⁵ Teziç, *Anayasa...*, s. 493; Gözler, *Genel Teorisi...*, s. 592.

²⁸⁶ Güneş, *Parlamente...*, s. 62.

²⁸⁷ Teziç, *Anayasa...*, s. 493; Gözler, *Genel Teorisi...*, s. 592.

eleştirmemek yükümlülüğü altındadır. Aksi halde başbakan tarafından görevinden alınır.²⁸⁸ Zira başbakan, birliği temsil etmektedir. Belirtilmelidir ki bir bakanın bireysel sorumluluğu kapsamında güvensizlik oyu ile düşürülmesi veya istifa etmesi halinde, hükümetin düşmesi söz konusu olmazken başbakanın istifası halinde hükümetin düşmesi söz konusudur.²⁸⁹

Parlamenter sistemin burada belirteceğimiz son özelliği yürütmenin yasama organını feshedebilmesidir. Fesih, belli bir süre için seçilen meclisin görev süresi dolmadan önce görevine son verilmesidir.²⁹⁰ Parlamenter sistemde fesih, parlamentonun karşısında siyasi sorumluluğu olan hükümetin parlamentonun hukuki varlığına son verebildiği bir yetkidir. Fesih ve siyasi sorumluluk parlamenter sistemde simetrik mekanizmalardır. Parlamentonun hükümeti düşürebilmesine karşılık hükümet de meclisi feshetmek yetkisine sahiptir.²⁹¹ Siyasi sorumluluğa karşı fesih yetkisinin düzenlenmesi aslında bu yetkinin varlığından ziyade parlamentoya karşı yürütmenin sahip olduğu bir kullanma tehdididir. Buna göre yürütme, yasama organını fesih yetkisi ile daha dikkatli hareket etmeye zorlayacaktır.²⁹²

Fesih yetkisi, devlet başkanı tarafından tek başına veya başbakan ve bakanlar kurulunun istemi üzerine devlet başkanı tarafından kullanılabilen bir yetkidir.²⁹³ Devlet başkanı, başbakanın istemi ve imzası olmadan fesih yetkisini kullanabiliyorsa *devlet başkanı tarafından fesih* söz konusudur.²⁹⁴ Devlet başkanı, başbakanın talebi veya bu talebi geri çeviremezsin fesih yetkisini kullanmak zorunda kalıyorsa bu durumda *hükümet tarafından fesih* söz konusudur.²⁹⁵

²⁸⁸ Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 592.

²⁸⁹ Teziç, **Anayasa...**, s. 493.

²⁹⁰ Güneş, **Parlamenter...**, s. 82; Yüksel, **Türkiye'nin Gelecek...**, s. 43. Fesih, "devlet başkanının, normal süresini henüz tamamlamamış bir yasama meclisinin varlığını sona erdirmeye işlemidir." Bkz. Gözler, **Devlet Başkanları...**, s. 121.

²⁹¹ Turhan, **Hükümet...**, s. 47.

²⁹² Güneş, **Parlamenter...**, s. 82-83; Gül, **Yürütme...**, s. 102; Teziç, **Anayasa...**, s. 497.

²⁹³ Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 595.

²⁹⁴ Güneş, **Parlamenter...**, s. 82-83; Teziç, **Anayasa...**, s. 498. 4 Ekim 1958 Fransız Anayasası'na göre "Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Meclis Başkanlarının görüşünü aldıktan sonra Millet Meclisini feshedebilir." (md. 12/1), "Cumhurbaşkanının, 8'inci maddenin birinci fıkrası, 11, 12, 16, 18, 54 ve 61'inci maddelerde öngörülenler dışındaki işlemleri, Başbakan ve gerektiğinde ilgili bakanlar tarafından imzalanır." (md. 19). Fransa Anayasası için bkz. <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasa-lar/ulkeana/pdf/07-FRANSA%20169-208.pdf>, (19.08.2018).

²⁹⁵ Teziç, **Anayasa...**, s. 498-499.

Fesih hakkı, yasama ile yürütme arasındaki dengeyi yürütme adına güvence altına almaktadır. Bu yönüyle fesih, parlamenter sistemin *olmazsa olmaz* bir esası olarak ele alınmaktadır.²⁹⁶ Yasama ve yürütme arasında çıkabilecek uyuşmazlıkların çözümünde fesih, en etkili yollardan birisidir. Çünkü fesih sonucunda yapılacak olan seçimler ile yasama ve yürütme arasındaki olası uyuşmazlıkların halkın hakemliğine başvurarak çözülmesini öngörülmektedir.²⁹⁷ Bu yönüyle parlamentonun feshi sonucundaki seçimler bir nevi halkoylaması niteliğine dönüşmektedir.²⁹⁸

iii. Parlamenter Sisteminin Avantajları ve Dezavantajları

Parlamenter sistem kendine has özellikleri itibariyle diğer hükümet sistemleri karşısında avantajları ve dezavantajları olan bir sistemdir. Parlamenter sistemin avantajları olarak; kilitlenme ve tıkanıklık durumunda problemlerin çözülebilmesine imkân tanıyan bir esnekliğe sahip olması, siyaseten dışlanmayan bir muhalefetin varlığı, kutuplaşmaya yol açmaması, arabulucu, uzlaştırıcı ve siyasi hayatın devamında önemli rolü olan devlet başkanının varlığı sayılabilir.²⁹⁹ Hükümet istikrarsızlıklarına ve zayıf hükümetlere neden olması, düşük nitelikli bir demokrasiye sebep olması, seçmenlerin hesap sorabilmesi ve yönetecek kişiyi öngörebilmesi bakımından yetersiz kalması ise parlamenter sistemin dezavantajlı yanları olarak sayılabilir.³⁰⁰

Parlamenter sistemin avantajlarından ilki, kilitlenme ve tıkanıklık durumunda problemlerin çözülebilmesine imkân tanıyan bir esnekliğe sahip olmasıdır.³⁰¹ Parlamenter sistemde hükümet, parlamentonun içinden çıkmakta ve onun güvenini

²⁹⁶ Gül, **Yürütme...**, s. 102; Teziç, **Anayasa...**, s. 497. “Siyasal sorumlulukla birlikte fesih hakkının parlamenter rejimin en belirgin niteliklerinden birini oluşturduğunu söyleyebiliriz.” Bkz. Turhan, **Hükümet...**, s. 50. Gözler, yürütmenin yasamayı feshedebilmesini parlamenter sistemin tali özelliklerinden saymaktadır. “... yürütme organının yasama organını fesih yetkisine sahip olmaması, bir parlamenter hükümet sistemini *parlamenter* nitelikte olmaktan çıkarmaz.” Bkz. Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 594 vd.

²⁹⁷ Gül, **Yürütme...**, s. 102; Teziç, **Anayasa...**, s. 497.

²⁹⁸ Teziç, **Anayasa...**, s. 497.

²⁹⁹ Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 611-613; Yüksel, **Türkiye'nin Gelecek...**, s. 44; Hüseyin Yıldız, “Türkiye’de Parlamentarizm Uygulamaları”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 4, S. 1, s. 193; Halit Tunçkaşık, “Parlamenter Sistem: Teori, Pratik ve Tartışmalar” **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Parlamenter Sistem**, (Ed. Semra Göçimen), 2. Baskı, TBMM Basımevi, Ankara, Şubat 2017, s. 14-15.

³⁰⁰ Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 613-618; Yüksel, **Türkiye'nin Gelecek...**, s. 44-45; Yıldız, **Parlamentarizm...**, s. 193-194; Tunçkaşık, **Parlamenter...**, s. 16-17.

³⁰¹ Linz, **Tehlikeleri...**, s.145.

muhafaza ettiği sürece görevde kalabilmektedir.³⁰² Diğer taraftan parlamento, yürütme organının fesih tehdidi altında görevine devam etmektedir. Yürütmenin fesih yetkisine karşılık yasamanın güvensizlik oyu ile hükümeti düşürebilme imkânı, sistem içinde karşılaşılabilecek tıkanma ve kilitlenmeleri çözmeye yarayan araçlardır.³⁰³

Verimsiz ya da kilitlenmiş hükümetlerin varlığı, hükümetin takip ettiği genel politikanın parlamentoya güven vermemesi, parlamento ve hükümet arasında uyumsuzluk veya hükümetin meşruiyetini yitirmesi gibi sebeplerle hükümet, parlamento tarafından her zaman düşürülebilir.³⁰⁴ Bu durumda bir sonraki genel seçimlere kadar yeni bir hükümet kurulabilir. Şayet kurulamazsa erken seçim kararıyla yeni bir parlamento ve hükümet oluşumu sağlanabilir.³⁰⁵ Diğer taraftan yürütmenin parlamento feshetmesi halinde de seçimler yenilenerek yeni bir parlamento ve hükümet oluşumu sağlanabilir. Parlamenter sistemin problemlerin çözümündeki bu esnek yapısı, rejim krizlerinin oluşmasını minimize etmektedir. Dolayısıyla parlamenter sistem içinde rejimin kilitlenme ve tıkanma ihtimali başkanlık sistemine göre daha düşüktür.³⁰⁶

Parlamenter sistemin avantajlı yönlerinden bir diğeri siyaseten dışlanmayan bir muhalefetin varlığı ve kutuplaşmaya yol açmamasıdır. Parlamenter sistemde seçimi kaybedenler muhalefeti oluşturmaktadır. Parlamento, hükümeti tek başına kurabilecek bir parti çoğunluğu ile oluşabileceği gibi tek bir parti tarafından hükümetin kurulmadığı birçok partinin sandalye elde etmesiyle de oluşabilir. Özellikle parlamentoda tek parti çoğunluğu oluşmayıp birçok partinin bulunduğu durumlarda muhalefetin iktidarı paylaşma beklentisi vardır. Bu durum, muhalefetin yapıcı bir şekilde siyaset sürecine katılmasını sağlamaktadır.³⁰⁷ Buna göre parlamenter sistem iktidar paylaşımını artırarak kutuplaşmayı azaltmaktadır.³⁰⁸ Diğer taraftan muhalefet, koalisyon hükümetinde

³⁰² Özbudun, **Hükümet...**, s. 206.

³⁰³ Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 92.

³⁰⁴ Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 45; Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 92; Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 612.

³⁰⁵ Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 45.

³⁰⁶ Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 612.

³⁰⁷ Linz, **Tehlikeleri...**, s. 147; Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 60. "Parlamenter sistemler, doğası gereği, iki seçim dönemi arasında muhtelif hükümet oluşumlarına imkân tanıdığından, özellikle, koalisyon ve azınlık hükümetlerinin hâkim olduğu örneklerde iktidar beklentisi, muhalefetteki irili ufaklı bütün partileri yıkıcı bir üsluba yöneltebilir." Bkz. Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 60.

³⁰⁸ Tunçkaşık, **Parlamenter...**, s. 15.

yer almadığı hallerde hükümetin denetlenmesine ve kanunların yapılmasına katılma imkânı da bulmaktadır.³⁰⁹ Bu yönüyle dışlanmayan muhalefetin varlığı parlamenter sistemin avantajıdır.

Yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturan sembolik yetkilere sahip devlet başkanının varlığı da parlamenter sistemin avantajı olarak görülmektedir. Zira aktif politikanın dışında olmasıyla devlet başkanı, tarafsız ve partiler üstü bir kimliğe sahip olup milletin ve ülkenin bütünlüğünü temsil etmektedir. Buna göre parlamento ve hükümet arasında çıkabilecek uyuşmazlıklarda devlet başkanı arabulucu ve hakem rolü üstlenebilir.³¹⁰ Bu durum özellikle parlamenter monarşilerde belirgindir.

Parlamenter sistemin dezavantajlarından ilki ve en önemlisi, istikrarsız ve zayıf hükümetlere neden olmasıdır. Hükümet, parlamentonun güveniyle iş başına gelmekte ve yine her zaman parlamento tarafından güvensizlik oyuyla düşürülebilmektedir. Diğer taraftan yürütme, parlamentonun görevine son verebilmektedir. Bu ise parlamenter sistemin içinde saklı olan potansiyel hükümet istikrarsızlıklarını ortaya çıkarmaktadır.³¹¹

Parlamenter sistemde hükümet oluşumu, parlamentonun nasıl şekillendiğine göre değişiklik göstermektedir. Parlamento, hükümeti, tek başına kurabilecek bir parti çoğunluğundan oluşabileceği gibi birçok partinin bir araya gelmesiyle koalisyon oluşturacak bir dağılımı da barındırabilir. Hem iki partili hem de çok partili sistem içinde, parlamento çoğunluğunun bir partiden oluştuğu durumlarda kurulan hükümetlerde, hükümet istikrarsızlığı görülmemektedir.³¹² Çok partili parlamenter sistemde ise genelde uygulanan nispi temsil seçim sistemi sonucunda koalisyon hükümetleri

³⁰⁹ Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 612.

³¹⁰ Yüksel, **Türkiye'nin Gelecek...**, s. 44; Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 613.

³¹¹ Turhan, **Hükümet...**, s. 56; Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 613; Yüksel, **Türkiye'nin Gelecek...**, s. 44. 1919 Weimar Anayasası döneminde partilerin aralarında anlaşarak hükümet kuramamaları ve devlet başkanının sık sık fesih yetkisini kullanması hükümet istikrarsızlıklarına neden olmuştur. Bkz. Turhan, **Hükümet...**, s. 57.

³¹² İngiltere'nin basit çoğunluk seçim sistemi ve disiplinli iki partili yapısı, tek parti hükümetlerine yol açmaktadır. "Gerçekten de İngiliz parlamenter sisteminde hükümet istikrarsızlığı yoktur." Bkz. Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 607, 614. 2002 ve 2014 yılları arasında, çok partili parlamenter sisteme sahip Türkiye'de meclis çoğunluğunu oluşturan tek parti tarafından hükümetler kurulmuş olup hükümet istikrarsızlığı söz konusu olmamıştır.

oluşmakta ve bu durum hükümet istikrarsızlığına sebep olmaktadır.³¹³ Nispi temsil seçim sistemi en saydam seçim sistemi olmakla birlikte çok partili bir sistemi teşvik etmektedir.³¹⁴ Çok partili sistem, tek bir partinin çoğunluk sağlamasını engellemekte ve bir çok partinin anlaşarak koalisyon hükümetleri kurmasına sebep olmaktadır. Koalisyon hükümetleri ise istikrarsız ve etkinliği düşük hükümetlerdir. Koalisyonu oluşturan partiler arasında uyuşmazlık çıkma olasılığı çok yüksektir ve uyuşmazlıkların çözülmesi çok zordur.³¹⁵ Zira her partinin kendi politik duruşu ve farklılıkları mevcuttur. Diğer taraftan koalisyon, hükümetlerin kolektif niteliği itibariyle taşınması gereken birlik, dayanışma ve bütünlüğün oluşmasını engellemektedir.³¹⁶ Bu ise zayıf hükümetlerin doğmasına neden olmaktadır.

Kısa süreli ve etkinliği düşük, zayıf koalisyon hükümetleri diğer taraftan seçmenlerin sorumluyu belirleyebilmesinde ve kimden hesap soracağı konusunda da belirsizlik yaratmaktadır. Özellikle başarısız bir koalisyon hükümeti sonrası seçimlerde vatandaşın kararsızlığı ortaya çıkmaktadır. Bu kararsızlık hali, seçmenlerin kimin hükümet edeceğini öngörebilmesini de ortadan kaldırmaktadır.³¹⁷ Buna göre, *hesap sorabilirlik ve öngörebilirlik* bakımından düşük nitelikli demokrasiye sebep olması parlamenter sistemin diğer dezavantajlı bir noktasını oluşturmaktadır.

c. Yarı Başkanlık Sistemi

i. Genel Olarak

Yarı-başkanlık sistemi, 1958 Fransız V. cumhuriyet anayasasında 1962 yılında yapılan *cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi* değişikliği ile yeni bir hükümet

³¹³ Kuzu, **Her Yönü ile...**, s. 91. Aslında hükümet istikrarsızlıklarının ve zayıf hükümetlerin kurulması parlamenter hükümet sisteminden ziyade seçim sisteminin ve parçalı siyasi yapının bir sonucudur. Bkz. Tunç, Yavuz, **Avantaj ve...**, s. 19. Nispi seçim istemi, parti sisteminin parçalanmasını teşvik eden bir niteliğe sahiptir. Zira Fransa da IV. cumhuriyet dönemi parlamenter sisteminin tecrübe ettiği hükümet istikrarsızlığının sebebi nispi seçim sistemidir. Bkz. Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 104-105.

³¹⁴ Turhan, **Hükümet...**, s. 66.

³¹⁵ Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 738-739. Portekiz de 1974-1987 yılları arasında, 13 yılda 16 hükümet kurulmuştur. Türkiye de 1970-1980 yılları arasında 10 yılda 12 hükümet kurulmuştur. 1958 yılı öncesi Fransa’ında 70 yılda 104 hükümet kurulmuştur. Bkz. Kuzu, **Her Yönü ile...**, s. 90-91.

³¹⁶ Kuzu, **Her Yönü ile...**, s. 94.

³¹⁷ Kuzu, **Her Yönü ile...**, s. 95-96.

modeli olarak ortaya çıkmıştır.³¹⁸ İlk kez Weimar cumhuriyetinde uygulandığı kabul edilen bu model, dönemi içinde (1919-1933) yarı-başkanlık kavramının mevcut olması sebebiyle güçlü bir başkanlıkla dengelenen parlamenter sistem olarak algılanmıştır.³¹⁹ “Yarı-başkanlık (*semi-presidential*) rejimi” kavramı ilk kez Le Monde gazetesinin kurucusu Hubert Beuve-Méry tarafından 1959 yılında kullanılmıştır.³²⁰ Kavramın kabulü ve yaygın kullanım kazanması ise Fransız kamu hukukçusu ve siyaset bilimcisi Maurice Duverger’in bu konuda yaptığı akademik çalışmaları ile olmuştur.³²¹

Geleneksel erkler ayrılığı çerçevesinde hükümet sistemleri sınıflandırması içinde esas olan başkanlık sistemi ve parlamenter sistemdir.³²² Duverger, yarı-başkanlık sistemini erkler ayrılığı çerçevesinde sınıflandırılan hükümet sistemleri içinde üçüncü bir hükümet sistemi olarak eklemiştir.³²³ Sistem, başkanlık ve parlamenter sistem gibi erklerin ayrılığına dayanır. Erklerin yumuşak ayrılığına dayanan sistem, yasama ve yürütme organlarının uzlaşma ve iş birliği içinde hareket etmesini amaçlar.³²⁴ Zira yarı-başkanlık sistemi, parlamenter sistemde ortaya çıkan *hükümet istikrarsızlığı* kaldırmayı amaçlayan ve başkanlık sisteminde ortaya çıkan *yasama ve yürütmenin kilitlenmesi* soruna çözüm arayan bir rejimdir.³²⁵

Yarı-başkanlık sisteminin tanımlanması ve hangi ülkelerin yarı-başkanlık olarak nitelenebileceği noktasında ortak bir kanaat henüz söz konusu değildir.³²⁶ Zira Duverger’in *yarı-başkanlık sistemi* kavramı genel olarak kabul görmeye birlikte literatürde yarı-başkanlığın hükümet sistemleri içindeki yeri ve kavrama dair farklı görüşler

³¹⁸ Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 91.

³¹⁹ Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 91; Sartori, **Karşılaştırmalı**, s. 169.

³²⁰ Uluşahin, **İki Başlı...**, s. 25.

³²¹ Uluşahin, **İki Başlı...**, s. 25; Erdoğan, **Giriş...**, s. 461.

³²² Erdoğan, **Giriş...**, s. 208; Tunç, Yavuz, **Avantaj ve...**, s. 4-5. “Yarı-başkanlık sistemleri, adının da çağrıştırdığı gibi, başkanlık yönetimi ile parlamenter yönetimin bazı unsurlarını birleştiren bir ara ya da melez hükümet modeli olarak tanımlanabilir.” Bkz. Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 92.

³²³ Uğur Acar, “İstikrar Sağlama Aracı Olarak Yarı-Başkanlık Sistemi: Fransa ve Rusya Örnekleri”, **Akademik Hassasiyetler**, Y. 3, S. 6, Aralık 2016, s. 67.

³²⁴ Bülent Yücel, “‘İstikrar’ Konusundaki Kafa Karışıklığı Üzerine Notlar: Siyasi İktidar Merkezinin Yer Değiştirmesi”, **Başkanlık Sistemi**, (Ed. Murat Aktaş, Bayram Coşkun), 1. Baskı, Liberte Yayınları, Ankara, Mayıs 2015, s. 346; Erdal Abdulhakimoğulları, **Fransa Yarı-Başkanlık Modeli**, <http://www.uiportal.net/fransa-yari-baskanlik-modeli.html>, (13.08.2018); Fevzi Demir, “Yarı başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye”, **Yeni Türkiye**, Y. 9, S. 51, Mart-Nisan 2013, s. 456.

³²⁵ Demir, **Yarı Başkanlık...**, s. 456.

³²⁶ Sartori, **Karşılaştırmalı...**, s. 162.

mevcuttur. Demir, bu görüşleri dört ana başlık altında toplamıştır.³²⁷ Birinci görüşe göre, hükümet sistemlerini başkanlık sistemi ve parlamenter sistem olmak üzere incelemek yeterlidir. Yarı-başkanlık sistemi kendine özgü bir sistem olmaktan ziyade iki sistemin karışımından oluşan melez bir sistemdir. İkinci görüşe göre yarı-başkanlık sistemi kavramı kabul edilmekle birlikte hangi ülkelerin bu sisteme dahil edileceği tartışılmaktadır. Sartori, bu görüşte olan yazarlardanır. Üçüncü görüş, yarı-başkanlık sistemini kabul etmekle birlikte sistemi uygulayan ülkelerin uygulamada farklılaşmasına bağlı olarak farklı şekilde isimlendirilmesi gerektiğini savunanlardır. Shugart ve Carey, bu görüşte olan yazarlardanır. Dördüncü görüş ise devlet başkanına ait yetkilerin belirsiz ve sübjektif olması nedeniyle başbakan ve hükümetin yanında halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının olduğu tüm sistemleri yarı-başkanlık olarak isimlendirmektedir. Elgie, bu görüşte olan yazarlardanır.³²⁸

Duverger, bir siyasal rejimin, yarı-başkanlık sistemi olarak değerlendirilebilmesi için anayasasında şu üç unsurun var olması gerektiğini belirtmektedir. İlk olarak cumhurbaşkanı, genel oyla halk tarafından seçilmelidir. İkinci olarak, cumhurbaşkanı bir hayli önemli yetkilere sahip olmalıdır. Son olarak ise cumhurbaşkanı karşısında parlamento karşı koymadığı sürece görevde kalabilen, yürütme ve hükümet yetkilerine sahip bir başbakan ve bakanlar olmalıdır.³²⁹ Bu üç unsur üzerinden Duverger, farklılıklar barındırmakla birlikte Avusturya, İrlanda, İzlanda, Fransa, Weimar Cumhuriyeti, Finlandiya ve Portekiz'i yarı-başkanlık sistemine sahip olan ülkeler olarak saymaktadır. Duverger, bu ülkeleri, kendi içinde devlet başkanlarının yetkilerini göz önünde bulundurarak üç şekilde bir ayrıma tabi tutmaktadır. İlk olarak devlet başkanının sembolik yetkilere sahip olduğu Avusturya, İrlanda ve İzlanda, ikinci olarak devlet başkanının tam yetkili kılındığı Fransa ve son olarak ise başkan ile hükümet arasında bir denge içinde, devlet başkanının otoritesini başbakan ile paylaştığı, Weimar Cumhuriyeti, Finlandiya ve Portekiz ülkeleri olmak üzere bir sınıflandırma yapmaktadır.³³⁰

³²⁷ Demir, **Yarı Başkanlık...**, s. 461-462.

³²⁸ Demir, **Yarı Başkanlık...**, s. 461-462.

³²⁹ Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", **European Journal of Political Research**, Vol. 8, 1980, s. 166.

³³⁰ Duverger, **Semi-Presidential...**, s. 167 vd.

Sartori ise aşağıda belirtilen özelliklerin bir arada bulunması halinde bir siyasal sistemin yarı-başkanlık sistemi olacağını ileri sürmektedir:³³¹

1. “Devlet başkanı (Başkan) doğrudan doğruya veya dolaylı olarak belli bir görev süresi için halk tarafından seçilir.”
2. “Devlet başkanı yürütme yetkisini bir başbakanla paylaşır; böylece ikili bir otorite yapısı oluşur; bunun üç belirleyici şartı da şunlardır:”
 - a) “Başkan parlamentodan bağımsızdır, ancak tek başına veya doğrudan doğruya hükümet etme yetkisi yoktur; dolayısıyla iradesinin, hükümeti kanalıyla açıklanması ve işlem görmesi gerekir.”
 - b) “Tersine başbakan ve kabinesi, parlamentoya bağımlı olmaları bakımından, başkandan bağımsızdırlar: parlamentonun ya güven oyuna veya güvensizlik oyuna (ya da her ikisine) tabidirler ve her iki durumda da bir parlamento çoğunluğunun desteğine muhtaçtırlar.”
 - c) “Yarı-başkanlık sisteminin ikili otorite yapısı, yürütme organının içinde farklı dengelere ve aynı zamanda değişken üstünlüklere cevaz verir; şu kesin şartla ki, yürütmenin yapıcı şartlarından her birinin “özerklik potansiyeli” devam etsin.”

Sartori, kendisinin yaptığı tanım çerçevesinde hangi ülkelerin yarı-başkanlık sistemi içinde sayılması noktasında Duverger’den ayrılmaktadır. Sartori’ye göre, Duverger’nin sembolik yetkilerle donatılmış devlet başkanlarına sahip olarak sınıflandırdığı Avusturya, İzlanda ve İrlanda ülkeleri, yarı-başkanlık sistemi içinde sayılmamalıdır. Zira bu ülkelerde devlet başkanının halk tarafından seçilmesi ayrı tutulduğunda aslında parlamenter sistemin gereklerine göre işleyen bir sistem söz konusudur.³³² Sartori, yarı-başkanlık sistemi içinde Weimar cumhuriyeti (1919-1933), Portekiz, Sri Lanka, Finlandiya ve Fransa’yı saymaktadır.

Doktrinde diğer bir tanımlama Shugart ve Carey tarafından yapılmaktadır. Shugart ve Carey, *yarı-başkanlık* kavramını reddederek yerine *başbakanlı-başkanlık* ve *başkanlı-parlamenter* deyimlerini önermektedirler. *Başbakanlı-başkanlık* sisteminin temel üç unsuru bulunmaktadır. İlk olarak *devlet başkanının halk tarafından*

³³¹ Sartori, **Karşılaştırmalı...**, s. 173-174.

³³² Sartori, **Karşılaştırmalı...**, s. 167-168; Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 97.

*seçilmesi, ikinci olarak devlet başkanının önemli yetkilere sahip olması ve son olarak yürütme fonksiyonunu icra eden ve meclisin güvenine tabi olan bir başbakan ve kabinenin var olmasıdır.*³³³ *Başkancı-parlamenter sisteminin taşıdığı unsurlar ise şunlardır: devlet başkanının halk tarafından seçilmesi, devlet başkanının kabinedeki bakanları atamaya ve azletmeye yetkili olması, kabine üyelerinin parlamentonun güvenine tabi olması, devlet başkanının parlamentoyu fesih veya yasama yetkisine yahut bu yetkilerin her ikisine de sahip olması.*³³⁴

Shugart ve Carey yaptıkları ayırım çerçevesinde Avusturya, İzlanda, Finlandiya, Fransa ve Portekiz gibi ülkeleri başbakancı-başkanlık olarak değerlendirirken, Weimar Cumhuriyeti, Sri Lanka, Ekvator, Kore ve Peru gibi ülkeleri başkancı-parlamenter olarak kabul etmektedirler. Başbakancı-başkanlık ile başkancı-parlamenter sistemin ortak noktası, yürütme gücünün devlet başkanı ile parlamentonun güvenini almış olan başbakan ve kabinesi arasında paylaşılmasıdır. Her iki sistemin ayrıldığı temel nokta, yürütme gücünün kullanımında ortaya çıkmaktadır. Buna göre başbakancı-başkanlık sisteminde yürütme gücünün önceliği başbakanda iken başkancı-parlamenter sistemde ise devlet başkanındadır.³³⁵

Ulusal literatürde ise yarı-başkanlık sistemi, Yazıcı tarafından “*başkanlık yönetimi ile parlamenter yönetiminin bazı unsurlarını birleştiren bir ara ya da melez hükümet modeli olarak*” tanımlanmaktadır.³³⁶ Yarı-başkanlık sistemine dair diğer bir alternatif sınıflandırma ve tanımlayıcı özelliklerinin belirlenmesi Uluşahin tarafından yapılmaktadır. Uluşahin, yarı-başkanlık kavramının karşılık geldiği kavramsal çerçeveden ziyade daha üst bir kavramsal çerçeve belirleme iddiasında olduğunu belirterek *iki-başlı yürütme yapılanması* isimlendirmesi altında tanımlayıcı özellikleri belirlemektedir. Bu tanımlayıcı özellikler şunlardır:³³⁷

³³³ Matthew S. Shugart, John M. Carey, **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**, Cambridge University Press, 1992, s. 23. Ayrıca Shugart ve Carey'nin görüşleri için bkz. Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 101.

³³⁴ Shugart, Carey, **Constitutional Design...**, s. 24. Ayrıca bkz. Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 101-102.

³³⁵ Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 100-102.

³³⁶ Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 92.

³³⁷ Uluşahin, **İki Başlı...**, s. 54. Ayrıca iki başlı yürütme yapılanması ve yarı-başkanlık sisteminin kavramsal tartışması hakkında daha fazla bilgi için bakınız. Bkz. Uluşahin, **İki Başlı...**, s. 54 vd.

1. “Parlamentoya karşı sorumlu bir başbakan ve bakanlardan kurulu bir hükümet bulanmaktadır.”
2. “Buna karşılık, hükümetin karşısında yürütme alanında adeta onunla yarışan önemli yetkilere sahip bir devlet başkanı bulunmaktadır.”
3. “Devlet başkanı doğrudan ya da doğrudan benzeri bir biçimde halk tarafından seçilebileceği gibi, yasama meclisi tarafından seçilebilir.”

ii. Yarı Başkanlık Sisteminin Özellikleri

Yarı-başkanlık sisteminin tanımlanması ve temel unsurlarının belirlenmesindeki çeşitliliğe ek olarak ülke uygulamalarının farklılaşması, sistemin ayırt edici özelliklerinin belirlenmesini zorlaştırmaktadır. Buna rağmen *devlet başkanının halk tarafından seçilmesi, devlet başkanının tek başına kullanabileceği önemli anayasal yetkilere sahip olması ve yasamaya karşı sorumlu hükümetin varlığı ve devlet başkanının fesih yetkisine sahip olması* şeklinde ortak sayılabilecek özelliklerinden bahsedilebilir.

Yarı-başkanlık sistemi, halk tarafından seçilen ve yürütme görevini hükümet ile paylaşan aktif bir devlet başkanına sahiptir. Yarı-başkanlık sistemini tanımlama çabalarında görüleceği üzere devlet başkanının halk tarafından seçilmesi ölçütü ve önemli yetkilere sahip olması üzerinden değerlendirmeler yapılmaktadır.³³⁸ Yazıcı’ya göre devlet başkanının halk tarafından seçilmesi, yarı-başkanlık sisteminin asli bir özelliğidir. Ancak devlet başkanının halk tarafından seçilmesi başlı başına sistemin diğer hükümet sistemlerinden ayırt edilmesinde yeterli değildir. Bunun yanında devlet başkanının tek başına kullanabileceği önemli yetkilerinin anayasa ile tanınmış olması ve uygulamada aktif kullanılabilirliği gereklidir. Zira devlet başkanı, halk tarafından seçilmek suretiyle sembolik veya önemli yetkilere sahip olabilir. Ancak bu yetkilerin, siyasi kültür ve anayasa gelenekleri bakımından kullanılması güç veya imkânsız olması durumunda sistem, yarı-başkanlık görüntüsü altında parlamenter sistemler gibi işlemektedir.³³⁹ Buna göre yarı-başkanlık sisteminin ayırt edici özelliği olarak, devlet başkanının halk tarafından seçilmesi ve aktif olarak kullanabildiği önemli anayasal

³³⁸ Sezginer, *Günümüz...*, s. 58.

³³⁹ Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...*, s. 92.

yetkilere sahip olması belirtilebilir. Bu yönüyle yarı-başkanlık sistemi, başkanlık sisteme benzemektedir.

Diğer taraftan devlet başkanı, yürütme görevini hükümet ile paylaşmaktadır. Hükümet, parlamentonun içinden çıkan ve onun güvenine tabi, başbakan ve bakanlardan oluşan yürütmenin diğer başıdır. Parlamentonun güvenini taşıdığı sürece görevde kalmaktadır. Hükümet, güvensizlik oyu ile düşürülebilir. Buna göre hükümetin parlamento karşısında siyasi sorumluluğu söz konusudur. Bu yönüyle yarı-başkanlık sistemi, parlamenter sisteme benzemektedir. Devlet başkanı ve hükümetin iktidar yetkilerini paylaşması yarı-başkanlık sistemine iki başlı bir yürütme özelliği kazandırmaktadır.³⁴⁰ Ancak belirtilmelidir ki iki başlı bir yürütme yapılanması içinde devlet başkanının kural olarak siyasi sorumluluğu söz konusu değildir. Parlamentoya karşı hesabı verecek olan hükümettir. Sonuç olarak hükümetin parlamentoya karşı sorumlu olması, yarı-başkanlık sisteminin diğer bir özelliğidir.³⁴¹

Yarı-başkanlık sisteminin özellikleri içinde bahsedilebilecek son özellik devlet başkanının parlamentoyu fesih yetkisine sahip olmasıdır.³⁴² Yasama ve yürütme organı veya yürütmenin her iki temsilcisi yani devlet başkanı ve hükümet arasında çıkabilecek uyuşmazlıklarda devlet başkanına tanınan fesih yetkisi, parlamenter sistemde ortaya çıkan istikrarsızlığı ve başkanlık sisteminde ortaya çıkan kilitlenme ve tıkanma gibi problemlere bir çözüm yoludur. Devlet başkanının güçlü bir fesih yetkisine sahip olması yarı-başkanlık sistemine bir esneklik kazandırmaktadır.³⁴³ Bu özellik itibariyle yarı-başkanlık sistemi, parlamenter sisteme benzemektedir.

³⁴⁰ “Dolayısıyla bütün yarı-başkanlık sistemleri, bir başkan yani devletin başıyla, hükümetin başı olan bir başbakan arasında bir çeşit diyarşi kurmak zorundadır.” Bkz. Sartori, **Karşılaştırmalı...**, s. 162.

³⁴¹ Demir, **Yarı Başkanlık...**, s. 456.

³⁴² Demir, **Yarı Başkanlık...**, s. 457.

³⁴³ Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 109.

iii. Yarı Başkanlık Sisteminin Avantajları ve Dezavantajları³⁴⁴

Yarı-başkanlık sistemi de diğer hükümet sistemleri gibi kendi içinde avantajları ve dezavantajları olan bir sistemdir. Sistemin taşıdığı özellikler itibariyle bir yönüyle avantajı olan bir unsur diğer yönüyle dezavantajı olabilmektedir.

Yarı-başkanlık sisteminin iki başlı bir yürütme yapılanması şeklinde düzenlenmesi, sistemin hem avantajı hem de dezavantajı olabilmektedir. Halk tarafından seçilen bir devlet başkanının varlığı ile parlamentonun güvenini taşıyan bir hükümetin varlığı, seçmenlerin iki açıdan temsilini sağlamaktadır. Bu şekilde bir temsil, yürütmenin demokratik meşruiyeti bakımından yarı-başkanlık sisteminin bir avantajıdır.³⁴⁵ Özellikle devlet başkanının halk tarafından seçilmesi, daha demokratik bir yönetime imkân sağlamaktadır.³⁴⁶ Çünkü devlet başkanı meşruiyetini halktan almaktadır. Yürütme organının bu iki başlı yapısının olumlu diğer bir yönü, yürütme gücünün tek elde toplanmasını önlemesidir. Yürütme erkinin tek elde ve yoğun bir şekilde toplanması, otoriter bir yönetime yol açma ihtimalini her zaman taşımaktadır. Yürütmede otoriter bir yapı oluşmasının önlenmesi, yarı-başkanlık sisteminin bir avantajıdır.³⁴⁷

Diğer taraftan iki başlı yapılanmanın dezavantajlı bir durum yaratması muhtemeldir. Zira çift meşruiyete neden olabilir. Halk tarafından seçilen devlet başkanının sahip olacağı meşruiyete ek olarak halk tarafından seçilen parlamentonun içinden kurulan hükümetin de meşruiyet iddiasında bulunması söz konusu olabilir. Bu çift meşruiyet hali, özellikle devlet başkanı ile parlamentoyu seçen çoğunluğun farklı siyasi eğilimlerde olduğu vakit ortaya çıkmaktadır. Bu durum, yürütme gücünü paylaşan devlet başkanı ile hükümet arasında bir çatışma ortamı oluşturarak hükümet istikrarsızlıklarına neden olabilir. Bununla birlikte devlet başkanına tanınan fesih yetkisi, çift meşruiyet iddiasının yol açabileceği çatışma ortamını bertaraf edebilecek bir

³⁴⁴ Hekimoğlu, **Demokratik...**, s. 78 vd.; Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 107 vd.

³⁴⁵ Hekimoğlu, **Demokratik...**, s. 79.

³⁴⁶ Ancak halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının, çok küçük farklarla seçimi kazanması halinde toplumun geniş kesimlerinin tercihini yansıtmayabilir. Dolayısıyla cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, parlamenter sistem içerisinde bir hükümetin kurulmasından daha demokratik değildir. Onar'ın görüşü ve örnekler için bkz. Onar, **Başkanlık veya Yarı-Başkanlık...**, s. 87-92.

³⁴⁷ Erdal Abdulkakimoğulları, **Fransa Yarı-Başkanlık Modeli**, <http://www.uiportal.net/fransa-yari-baskanlik-modeli.html>, (14.09.2018).

düzenlemedir. Buna göre yürütmenin iki unsuru arasında çıkabilecek uyumsuzluk, rejimi tehdit edecek boyutlara ulaşmadan çözülebilir.³⁴⁸

Yarı-başkanlık sistemi *öngörülebilirlik ve hesap verebilirlik* bakımından değerlendirildiğinde hem avantajlı hem de dezavantajlı bir durum yaratabilmektedir. Seçmenler oyunu kullanırken, devlet başkanının kim ve politikalarının ne olacağını öngörülebilirlerken hükümetin kim veya kimler tarafından kurulacağı, koalisyon olup olmayacağını öngörememektedirler. Hesap verebilirlik açısından bir değerlendirmeye tabi tutulduğunda yarı-başkanlık sistemi, daha karmaşık bir durum oluşturmaktadır.³⁴⁹ Sistem, normal şartlar altında, yürütme gücünü oluşturan her iki unsurun da yeniden seçilme ve art arda seçilme yasaklarını taşımaması, seçimler aracılığıyla sorumluların belirlenip hesap verme mekanizmasının işletilmesine imkân tanımaktadır.³⁵⁰ Yine, uyumsuzlukların varlığı halinde fesih yetkisi ile seçimlerin yenilenmesi, hükümetin güvensizlik oyu ile düşürülebilmesi gibi mekanizmalarla bir sonraki seçimlerde, seçmene hesap sorabilmesine olanak vermektedir. Ancak devlet başkanı ve parlamento çoğunluğundan oluşan hükümetin, farklı siyasi görüşlere sahip olduğu dönemleri ifade eden birlikte yaşama (cohabitation) dönemlerinde, seçmenlerin sorumlu olanı belirleyebilmesi ve hesap sorabilmesi müphem kalabilmektedir.³⁵¹

Kohabitasyon, yürütme gücünün farklı siyasi eğilimler arasında paylaşılması, yürütme içinde kendiliğinden bir dengenin ve esnekliğin oluşması bakımından yarı-

³⁴⁸ Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 110-111. Başkanlık sistemi bakımından çift meşruiyet, yasama ve yürütme organları arasında söz konusu iken, yarı-başkanlık sistemi bakımından çift meşruiyet, yürütme gücünü paylaşan devlet başkanı ile başbakan ve kabinesi arasında söz konusudur. Bkz. Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 110. Fesih yetkisinin kullanılmasına bağlı olarak yapılan seçimlerde yürütmenin her iki unsur bakımından farklı siyasi eğilimlerin devam ettiği bir durum ortaya çıkabilir. Bu durumda devlet başkanı meclis çoğunluğuna boyun eğerek sistemin kilitlenmesini önleyebilir. Bkz. Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 110-111.

³⁴⁹ Erdal Onar, "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli Midir?", **Başkanlık Sistemi**, (Yay. Haz. Teoman Ergül), 1. Baskı, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2005, s. 94.

³⁵⁰ Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 109. Yarı-başkanlık sisteminin prototipi kabul edilen Fransa Anayasası'nda bu yasaklara yer verilmemiştir. Bkz. Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 108-109.

³⁵¹ Onar, **Başkanlık veya Yarı-Başkanlık...**, s. 94. *Kohabitasyon*, farklı siyasi görüşlerde olan devlet başkanı ve parlamento çoğunluğunun birlikte çalışmak zorunda kaldığı dönemleri ifade etmek için kullanılan bir terimdir. Bkz. Acar, **Yarı-Başkanlık...**, s. 68, (dn. 4). Ayrıca Fransa kohabitasyon ve dönemleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Emel Baykal Benlioğlu, "Fransız Örneği Işığında Kohabitasyon Dönemleri: Cumhurbaşkanı ile Başbakan Çatışması ve Uyumu", **The Global A Journal of Policy and Strategy**, Iss. 1, Vol. 1, 2015, ss. 69-101.

başkanlık sisteminin avantajı³⁵², diğer taraftan sistemin en büyük sakıncası ve tehlikesi olarak görülmektedir.³⁵³ Zira farklı siyasi görüşler, çatışmalara sebep olabilecektir. Şüphesiz çatışmaları sona erdirmek için devlet başkanı fesih yetkisini kullanarak seçimlerin yenilenmesini sağlayabilir. Ancak seçim öncesi durumun devam edebilme ihtimali her zaman vardır. Bu durumda ya devlet başkanı parlamentoya boyun eğecek ya da kendi iradesiyle istifa edecektir.³⁵⁴ Yarı-başkanlık sisteminin önemli örneklerinden Fransa, 1986-1988, 1993-1995 ve 1997-2002 yılları arasında kohabitasyon deneyimi geçirmiştir.³⁵⁵ Fransa'nın kohabitasyon dönemleri, devlet başkanlarının yetkilerini anayasal sınırlara çekmeleri ve parlamento çoğunluğunun desteğine sahip başbakanla uyumlu çalışmayı tercih etmeleri sayesinde rahat geçmiştir.³⁵⁶

Kohabitasyon dönemlerini Fransa'nın ciddi krizlere sebep olmaksızın geçirmiş olması, bu konuda genellemeler yapılabileceği anlamına gelmemektedir. Devlet başkanı ile başbakan veya devlet başkanı ile parlamento arasında bu uyuşmazlığın yaşanabilme ihtimali her zaman vardır.³⁵⁷ Zaten Fransa'da bu probleme çözüm üretmek için 2000 yılında anayasa değişikliği yapılarak cumhurbaşkanının görev süresi 7 yıldan 5 yıla indirilmiştir. Bunun neticesinde cumhurbaşkanı ile genel seçimler aynı yıl içinde yakın tarihlerde yapılmaktadır. Buna göre çok yakın aralıklarla her iki seçimin yapılması ile parlamento çoğunluğu ve devlet başkanının aynı partiden olma ihtimali kuvvetlendirilmek istenmiştir.³⁵⁸

Devlet başkanının ve parlamento çoğunluğunun desteğine bağlı hükümetin, farklı siyasi eğilimde olmalarının getireceği olumsuzluğun yanında aynı siyasi eğilimde olması da sakıncalı ve tehlikeli bir durum doğurabilir. Başkanlık sisteminin bir dezavantajı olarak da zikredilen *kazananın her şeyi kazanması, kaybedenin her şeyi kaybetmesi*, devlet başkanının ve hükümetin aynı siyasi eğilimde olduğu vakit, yarı-başkanlık sisteminde daha hissedilir olabilir.³⁵⁹ Çünkü yasama ve yürütme organı, aynı

³⁵² Akgül, **Hükümet...**, s. 79.

³⁵³ Benlioğlu, **Kohabitasyon...**, s. 72; Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 99.

³⁵⁴ Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 99.

³⁵⁵ Benlioğlu, **Kohabitasyon...**, s. 71-72.

³⁵⁶ Benlioğlu, **Kohabitasyon...**, s. 83-84.

³⁵⁷ Benlioğlu, **Kohabitasyon...**, s. 83-85; Akgül, **Hükümet...**, s. 79.

³⁵⁸ Onar, **Başkanlık veya Yarı-Başkanlık...**, s. 98-99; Benlioğlu, **Kohabitasyon...**, s. 85-86.

³⁵⁹ Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 99.

siyasi eğilim tarafından temsil edilecektir. Böyle bir durumda belki istikrar ve etkinlik sorunu oluşmayabilir. Ancak, özellikle siyasi açıdan bölünmüş bir toplum yapısı içinde, sistemin demokratikliği ve meşruiyeti üzerinde tartışmalar doğabilir.³⁶⁰

III. TÜRKİYE'DE HÜKÜMET SİSTEMİ DENEYİMLERİ: TARİHSEL BAKIŞ

A. Kanun-ı Esasi Dönemi

1. 1909 Değişiklikleri Öncesi

XVIII. yüzyılda Batı'da, mutlak monarşi ile yönetilen ülkelerde hükümdarın yetkilerini sınırlamak için ortaya çıkan siyasi mücadeleler ve anayasacılık hareketleri, 1789 Fransız ihtilali ile Avrupa dışındaki ülkeleri de etkilemiştir. Fransız ihtilalinin etkisiyle XVI. yüzyıl sonlarından itibaren siyasi, idari, sosyal, ekonomik ve mali yönlerden bozulmaya başlayan Osmanlı İmparatorluğu'nda bazı padişahlar ve bürokratlar tarafından bozulmaların ve aksaklıkların çözümünün batı kurumlarının alınması ile mümkün olacağı düşünülmüştür. III. Selim ile askeri alanda başlayan değişimler, II. Mahmut zamanında sosyal, ekonomik ve mali alanı kapsayacak şekilde genişlemiş ve Abdülmecit'in 3 Kasım 1839 tarihinde Tanzimat fermanını yayımlamasıyla devam etmiştir. Tanzimat fermanı ile Osmanlı devletinin geleneksel kurumlarının ve İslam hukukunun yerini yavaş yavaş batı hukuku ve Avrupa'ya özgü kurumlar almıştır. Tanzimat fermanının beklenen etkiyi oluşturmaması ve batılı devletlerin Osmanlı'ya devam eden baskısıyla 1856 yılında Tanzimat fermanındaki vaatleri yenileyen ve din farkı gözetilmeksizin vatandaşların eşit işlem görmesi ilkesini getiren Islahat fermanı, Abdülmecit tarafından ilan edilmiştir.³⁶¹

Osmanlı İmparatorluğu'nda hem Tanzimat hem de Islahat fermanıyla yapılmak istenen reformlar, olumlu sonuç vermemiştir. Fakat diğer taraftan batı kültürü ile tanışan ve Fransız ihtilalinin getirdiği siyasi düşünce ve idealleri benimseyen bir aydınlar

³⁶⁰ Onar, **Başkanlık veya Yarı-Başkanlık...**, s. 101.

³⁶¹ Karatepe, **Türk...**, 2016, s. 3-16; Özbudun, **Türk...**, s. 24; Yavuz Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, 11. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Eylül 2017, s. 40-42.

sınıfının yetişmesine ortam hazırlamıştır. *Genç Osmanlılar*³⁶² olarak bilinen bu aydınlar sınıfı tarafından padişahın ve merkezi yönetimin mutlak egemenliğine karşı başlatıkları muhalefet, anayasalı ve parlamentolu bir *meşrutî rejim* hareketine dönüşmüş, ordunun da desteklemesiyle anayasalı siyasi düzene geçişe imkân veren ilk askeri darbe gerçekleştirilmiştir.³⁶³ Abdülaziz'in tahttan indirilmesi sonrası ruh sağlığı yerinde olmayan V. Murat tahta geçirilmiştir. V. Murat'ın hastalığının iyileşmeyeceğine dair raporlar sonrası Veliâht Abdülhamit'in, Mithat Paşaya haber göndererek anayasalı meşrutiyeti ilan edeceği sözünü vermesiyle V. Murat tahttan indirilmiş ve yerine II. Abdülhamit tahta çıkarılmıştır.³⁶⁴

Abdülhamit tahta çıktıktan sonra söz verdiği üzere 23 Aralık 1876 günü Kanun-ı Esasi'yi *ferman* biçiminde ilan etmiştir.³⁶⁵ Kanun-ı Esasi'nin yürürlüğe girmesiyle birlikte I. Meşrutiyet dönemi başlamış ve Osmanlı İmparatorluğunda ilk parlamento açılmıştır. *Meclis-i Umumi* ismi verilen parlamento, seçimle oluşan kanadı

³⁶² *Yeni Osmanlılar* olarak bilinen bu aydınlar sınıfı, "Osmanlı İmparatorluğu'nun çöküntüden kurtulabilmesi için meşrutî (anayasalı) bir monarşiye geçilmesini, yani padişahın yetkilerinin kurulacak bir meclisle sınırlandırılmasını gerekli görüyordu." Bkz. Özbudun, *Türk...*, s. 24. "Yeni Osmanlıların amacı Osmanlı İmparatorluğundan bir *meclis-i meşveret*'in kurulmasını sağlayarak siyasi iktidarın paylaşılmasını kurumlaştırmak, bir kuvvetler ayrılığını sağlamaktı. Kuvvetlerin dengesi, yürütmeyi kurulaacak olan meclise karşı sorumlu tutmakla elde edilecekti." Bkz. Şerif Mardin, *Jön Türklerin Siyasi Fikirleri 1895-1908*, 15. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2008, s. 33. Genç Osmanlılar, "Tanzimat'ı gerçek bir hukuki ve sosyal reform değil, dışa karşı bir göz boyama olarak görüyorlardı. Eleştirdikleri hususlar, yönetimin keyfi ve mutlakiyetçi tutumları, iktisadi çöküntü ve bağımlılaştırma, yabancı etki ve müdahalelerin artması, yabancılara ekonomik haklar tanınması, eşitlik uygulamasının Müslümanlar zararına sonuçlar yaratması, taklitçilik eğilimi gibi konulardı. Önerdikleri çözümler, özgürlüğün gerçekleştirilmesi, vatan sevgisinin hanedana bağlılık ve din birliği duygusunun yanında yer alması, anayasalı bir rejimin ve yürütmeyi denetleyecek bir meclisin kurulmasıydı." Bkz. Bülent Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, 30. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, Kasım 2017, s. 123.

³⁶³ Karatepe, *Türk...*, 2016, s. 16-17. Harekatın gerçek amacından habersiz askerlerin desteğiyle Osmanlı Padişahı Abdülaziz'in tahttan indirilmesi, Türkiye'nin siyasi hayatında darbe geleneğini başlatmıştır. Bkz. Karatepe, *Türk...*, 2016, s. 17-18.

³⁶⁴ Karatepe, *Türk...*, 2016, s. 18; Tanör, *Osmanlı-Türk...*, s. 125; Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 2. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, Temmuz 2018, s. 43.

³⁶⁵ Atar, *Türk...*, 2017, s. 42. Kanun-ı Esasi, *Cemiyet-i Mahsusa* isimli bir kurul tarafından Mithat Paşa'nın anayasa taslağı *Kanun-ı Cedid* ile II. Abdülhamit'in Sait Paşaya hazırlattığı Fransız Anayasaları'nın (1814, 1830, 1875) çevirileriyle oluşan taslağa ek olarak Belçika, Polonya ve Prusya Anayasaları'ndan yararlanılarak asıl anayasa taslağı hazırlanmıştır. Sadrazamlığa getirilmiş Mithat Paşa başkanlığında oluşan *vekiller heyeti* (Heyet-i Vükela) tarafından kabul edilen bu taslak, II. Abdülhamit tarafından onaylanarak ilan edilmiştir. Bkz. Tanör, *Osmanlı-Türk...*, s. 132-133; Karatepe, *Türk...*, 2016, s. 18-19. Kanun-ı Esasi'de Prusya Anayasası'nın izleri diğer ülkelere nazaran daha belirgindir. Zira halk ile sözleşme mahiyetindeki Belçika Anayasası'nda millet egemenliği ve padişahın sınırlanması düzenlemeleri parlamenter sisteme doğru bir gidişin izlerini taşıırken Prusya Anayasası'nda bu durum daha sınırlıdır. Kanun-ı Esaside Prusya Anayasası gibi tüm güçlerin padişahta toplanması bunun göstergesidir. Bkz. Abdulkadir Yıldız, *Kanun-ı Esasi'de Yasama Yetkisi*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2010, s. 32.

Heyet-i Meb'usan ve padişah tarafından atanan kanadı Heyet-i Ayan olmak üzere iki meclisten oluşmuştur.³⁶⁶ Her iki meclis, dönemin şartları içinde sadece iki toplantı yılı çalışabilmiştir.³⁶⁷ Özellikle ikinci toplantı yılında Rusya ile sürdürülen savaşın Osmanlı devletinin aleyhine dönmesi, mebusların savaşın gidişatından Abdülhamit'i sorumlu tutmaları ve meclis ile hükümetin çatışma içinde bulunması sonucunda Abdülhamit, 14 Şubat 1878 günü Kanun-ı Esasi'de kendisine tanınan yetkiyi kullanarak meclisi *tatil* etmiştir.³⁶⁸

Kanun-ı Esasi ve I. Meşrutiyetin ilanı sonrası Osmanlı devletinde padişahın otoritesi bir parlamento ile sınırlanmakla birlikte padişahın *yasama* ve *yürütmeye* dair geleneksel yetkilerinde esaslı bir değişiklik söz konusu olmamıştır.³⁶⁹ Kanun-ı Esasi, devletin temel organlarını modern sistematığe uygun olarak yasama, yürütme ve yargı olarak düzenlemiştir.³⁷⁰ Ancak organlar arasında egemenliğin kime ait olduğunu açıkça ortaya koymamıştır. Bununla birlikte egemenliğin sahibinin padişah olduğu söylenebilir.³⁷¹ Zira monarşilerde egemenlik monarka aittir. Meşruti monarşilerde de bu durum teorik olarak değişmemektedir.

Kanun-ı Esasi'ye göre kanunu düzenleme veya değiştirme yetkisi Heyet-i Vükelâ ve her iki meclise ait olsa da bunun için öncelikle sadaret makamı vasıtasıyla padişahın izin alınması gerekmektedir (m. 53). İzin alınması durumunda Şûra-yı devlete havale olunarak tasarı haline gelen teklif, her iki meclis tarafından kabul edildikten sonra onaylanması için padişaha gönderilmektedir (m. 53, m. 54). Diğer taraftan hükümeti oluşturan Heyet-i Vükelâ üyelerinin atanması ve azledilmesi de padişaha ait bir yetkidir (m. 7). Buna göre Heyet-i Vükelâ, meclise karşı değil padişaha karşı sorumludur. Yine, Heyet-i Vükelânın görevde kalabilmesi, Meclis'in güven oyuna bağlı değildir ve güvensizlik oyu ile de görevine son verilememektedir. Meclis'in bu

³⁶⁶ Karatepe, *Türk...*, 2016, s. 5, 20.

³⁶⁷ 19-20 Mart 1877/28 Haziran 1877 ve 13 Aralık 1877/14 Şubat 1878. Bkz. Tanör, *Osmanlı-Türk...*, s. 155.

³⁶⁸ Karatepe, *Türk...*, 2016, s. 24-25; Gözler, *Türk...*, s. 57; Tanör, *Osmanlı-Türk...*, s. 158-160.

³⁶⁹ Karatepe, *Türk...*, 2016, s. 20.

³⁷⁰ Gözler, *Türk...*, s. 49. Kanun-ı Esasi'nin ilk hali ve değişiklikleri için bkz. Şeref Gözübüyük, *Açıklamalı Türk Anayasaları 1876-1921-1924-1961-1982 Yapılışları, Özellikleri ve Yapılan Değişiklikler*, 9. Bası, Turhan Kitapevi, Ankara, Eylül 2017, s. 11-34. Ayrıca bkz. <https://anayasa.tbmm.gov.tr/1876.aspx>, (06.10.2018).

³⁷¹ Tanör, *Osmanlı-Türk...*, s. 135-136.

yetkisizliğine karşı padişahın Heyet-i Meb'usanı fesih hakkı mevcuttur. Görüldüğü üzere Kanun-ı Esasi'de tam bir meşrutiyet kurulamamakta ve padişah esas unsur durumundadır. Buna göre denilebilir ki Kanun-ı Esasi'nin ilk hali, batı örneklerine uygun bir meşrutî monarşi kuramamıştır.³⁷²

2. 1909 Değişiklikleri Sonrası

Meclis, 1878 yılında tatil etmesinden sonra otuz yılı aşan bir süre tekrar toplantıya çağrılmamıştır.³⁷³ Meclis'in kapatılmasından sonra muhalefet hareketi genişleyerek³⁷⁴ Abdülhamit'in tahttan indirilmesi ve Anayasa'nın tekrar yürürlüğe konulması hareketine dönüşmüş ve büyük şehirlerde yoğun gösteriler düzenlenmiştir.³⁷⁵ Abdülhamit, ülkenin içinde bulunduğu karışıklığı gidermek ve gösterileri bastırmak amacıyla nazırları değiştirerek ve Kanun-ı Esasi'yi tekrar yürürlüğe koyarak II. Meşrutiyeti ilan etmiştir.³⁷⁶ Meşrutiyet'in ilan edilmesi sonucunda dönemin muhalif gücü İttihat ve Terakki, padişahın tahtta kalmasına ve seçtiği nazırlara rıza göstermiştir. Ancak II. Meşrutiyet ilanı ile de çalkantılı süreç sona ermemiş ve *31 Mart vakası* olarak bilinen ayaklanma ortaya çıkmıştır. Ayaklanma sonrası birlikte toplanan Meb'usan ve Ayan tarafından isyanın sorumlusunun II. Abdülhamit olduğuna ve tahttan indirilmesine karar verilmiştir.³⁷⁷

³⁷² Özbudun, **Türk...**, s. 24; Gözler, **Türk...**, s. 51 vd. Karatepe, Kanun-ı Esasinin kurduğu siyasal sistemin biçimsel anlamda *İslami temellere dayanan bir meşrutî monarşi* olduğunu ifade etmektedir. Bkz. Karatepe, **Türk...**, 2016, s. 20. Kubalı, Kanun-ı Esasi'nin ilk halinde kurduğu hükümet şeklinin başkanlık hükümet sistemi olduğunu ifade etmektedir. Bkz. Kubalı, **Anayasa...**, s. 295.

³⁷³ Karatepe, **Türk...**, 2016, s. 25.

³⁷⁴ Abdülhamit'e karşı etkili muhalefet örgütleri *İttihat ve Terakki* ile *Jön Türkler*dir. Kökeni *Yeni Osmanlılara* dayanan *İttihat ve Terakki Cemiyeti*, ilk olarak *İttihad-ı Osmanlı* olarak 1889 yılına gizli bir örgüt olarak kurulmuştur. Bkz. Mardin, **Jön...**, s. 33, 76; Tanör, **Osmanlı-Türk...**, s. 168. Cemiyetin amacı, "hükümet yönetimini insan haklarının koruyucusu ve uygarlıkta ilerlemenin kaynağı olan *usulü meşveret*'e döndürmek, *muhafazai hüsnü ahlaka*, genel eğitimin ilerlemesine, genel olarak insanlık ve uygarlığa hizmet etmek olarak tarif edilmekteydi." Bkz. Sina Akşin, **100 Soruda Jön Türkler ve İttihat ve Terakki**, 1. Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, Mart 1980, Soru 9. Jön Türklerin ise düşünce temeli "*bütün Osmanlıların kardeşliği* fikirlerinden kalkılarak varılan *Osmanlı Milleti, Osmanlı Vatanı ve Osmanlılık* kavramlarıdır. Amaç Tanzimat ve I. Meşrutiyette olduğu gibi İmparatorluğu bölünme ve dış müdahalelerden korumak, devleti kurtarmaktır." Bkz. Tanör, **Osmanlı-Türk...**, s. 169. İttihat ve Terakki ile Jön Türklerin bahsedilen bu amaç ve düşünce yapıları uygulamada beklenen sonucu vermemiştir. Özellikle 1909 değişikliklerinden sonra İttihat ve Terakki, adım adım iktidara gelmiş ve diktatörlüğe dönüşen sancılı bir sürecin mimarları olmuştur. Ayrıca bkz. Hekimoğlu, **Antidemokratik...**, s. 76.

³⁷⁵ Karatepe, **Türk...**, 2016, s. 25-26; Özbudun, **Türk...**, s. 24.

³⁷⁶ Karatepe, **Türk...**, 2016, s. 26; Tanör, **Osmanlı-Türk...**, s. 169.

³⁷⁷ Tanör, **Osmanlı-Türk...**, s. 187 vd.

Abdülhamit tahttan indirildikten sonra 1909 yılında, Kanun-ı Esasi’de demokratik parlamenter sisteme yönelik önemli değişiklikler yapılmıştır.³⁷⁸ Bu değişiklikler ile parlamentonun yetkileri genişletilmiş, Padişah ise yürütmenin esas unsuru olmaktan ziyade sembolik yetkileri olan bir konuma getirilmiştir.³⁷⁹ Padişah, daha önce hükümet vekillerinin tümünü atama ve azletme yetkisine sahip iken artık, sadrazam ve şeyhülislamı seçebilecek ve atayabilecek, sadrazamın belirleyeceği vekilleri onaylayabilecektir (m. 7). Yemin müessesesi getirilerek, padişahın meclis karşısında şer’i ve Kanun-ı Esasi hükümlerine riayet, vatan ve millete sadakat edeceğine dair yemin etmesi düzenlenmiştir (m. 3). Padişahın fesih hakkı, şarta bağlanarak Ayan Meclisi’nin onayı ve üç ay içinde seçim yapılması şeklinde sınırlanmıştır (m. 7, m. 35). Mutlak veto yetkisi, *geciktirici ve zorlaştırıcı veto* yetkisine dönüştürülmüştür (m. 54). Kanun önerilerinin padişah izni ve şûra-yı devlette görüşülüp tasarı haline gelmesi usulü kaldırılarak hem Ayan hem Meb’usan’ın kanun teklif etmesi düzenlenmiştir (m. 53). Vükela artık, bireysel ve kolektif olarak Meclis-i Meb’usan’a karşı sorumludur (m. 30).³⁸⁰ Görüldüğü üzere 1909 yılı değişiklikleri ile tam anlamıyla bir parlamenter monarşi tesis edilmiştir.³⁸¹

Bu dönemde siyasal hayata damgasını vuran güç, İttihat ve Terakki Cemiyeti olmuştur. İttihat ve Terakki iktidarda olmamakla birlikte iktidarı yakından denetlemesi, seçimler ve parlamento üzerinde baskı kurması ve hükümet değişikliklerinde önemli rol oynaması ile iktidara tırmanmaya başlamıştır.³⁸² Özellikle 1913 yılından sonra *yarı-gizli* bir örgütten açık bir siyasal partiye dönüşerek *tek parti* olmaya doğru gitmiştir. Kısa bir süre sonra, İttihat ve Terakki diktatörlüğü oluşmuş, uyguladıkları şiddet ve baskı politikalarıyla Kanun-ı Esasi değişiklikleri kâğıt üzerinde kalmıştır.³⁸³

³⁷⁸ Özbudun, **Türk...**, s. 25. Kanun-ı Esasinin 1909 yılında yapılan değişik maddeleri için bkz. Gözübüyük, **Açıklamalı...**, ss. 25-30; Ayrıca bkz. <https://anayasa.tbmm.gov.tr/1876.aspx>, (07.10.2018).

³⁷⁹ Karatepe, **Türk...**, 2016, s. 27.

³⁸⁰ Gözübüyük, **Açıklamalı...**, s. 11-30; Karatepe, **Türk...**, 2016, s. 26-28; Tanör, **Osmanlı-Türk...**, s. 193-195; Gözler, **Türk...**, s. 57-61; Özbudun, **Türk...**, s. 25.

³⁸¹ Özbudun, **Türk...**, s. 25; Atar, **Türk...**, 2017, s. 15; Hekimoğlu, **Demokratik...**, s. 176.; Kubalı, **Anayasa...**, s. 293.

³⁸² Tanör, **Osmanlı-Türk...**, s. 198.

³⁸³ Karatepe, **Türk...**, 2016, s. 29; Gözler, **Türk...**, s. 62; Özbudun, **Türk...**, s. 25; Atar, **Türk...**, 2017, s. 15.

Osmanlı devletinin I. Dünya Savaşında mağlup olması sonucu İtilaf devletleri ile 30 Ekim 1918 tarihinde Mondros Mütarekesi imzalanmıştır. Mütareke'nin 7'inci maddesine dayanarak İtilaf devletleri, İmparatorluğun önemli noktalarını işgal etmeye başlamışlardır.³⁸⁴ İşgaller karşısında Anadolu ve Rumeli'de, kopuk ve dağınık bir şekilde yerel direniş hareketleri başlamıştır.³⁸⁵ 3'üncü ordu müfettişliğine atanan Mustafa Kemal Paşa, direniş hareketlerini birleştirmek ve yeni bir Türk devleti kurmak niyetiyle 19 Mayıs 1919 tarihinde Samsun'a çıkmıştır.³⁸⁶ Mustafa Kemal Paşa Samsun'a çıkışının ardından ulusal direnişe yön vermiş ve liderlik yapmıştır.³⁸⁷

Amasya'da Türk siyasi tarihinde *milletin iradesinin* ilk kez söz konusu edildiği *Amasya Tamimi* adı verilen bir bildiri yayımlanmıştır.³⁸⁸ Tamim ile *milletin istiklâlini yine milletin azim ve kararının* kurtaracağı belirtilerek bir *heyet-i milliyenin* varlığının gerekli olduğu vurgulanmış, Erzurum ve Sivas'ta *milli bir kongrenin* toplanması kararlaştırılmıştır. 7 Ağustos 1919 tarihinde Erzurum Kongresi'nde, bir *beyanname* yayınlanarak milli irade tekrar vurgulanmış, hükümetin *meclis-i milli*'yi acilen toplaması ve alacağı kararları Meclis'in denetimine sunmasının zorunlu olduğu belirtilerek bir *Heyet-i Temsiliye* kurulmuştur. 11 Eylül 1919 tarihinde Sivas Kongresinde ise benzer bir beyanname yayınlanmış, milli ve vatani derneklerden meydana gelen bütün toplum *Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti* olarak adlandırılmış ve bu cemiyet tarafından *Heyet-i Temsiliye* üyeleri seçilmiştir.³⁸⁹

³⁸⁴ Hekimoğlu, *Antidemokratik...*, s. 110. Hekimoğlu, işgallerin 8'inci madde hükmüne göre yapıldığını belirtmektedir. Bkz. Hekimoğlu, *Antidemokratik...*, s. 110. Mondros Mütarekesi maddeleri için bkz. Nihat Erim, *Devletlerarası Hukuku ve Siyasi Tarih Metinleri*, C. 1., Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1953, s. 519-524. Ayrıca bkz. <http://www.ttk.gov.tr/wp-content/uploads/2016/11/7-Mondros.pdf>, (11.10.2018).

³⁸⁵ Kemal Atatürk, *Nutuk 1919-1927*, (Yay. Haz. Zeynep Korkmaz), Türk Hava Kurumu Basımevi, Ankara, 2005, s. 2 vd.; Gözler, *Türk...*, s. 66. "O kadar ki Batı Trakya ve Kars'ta geçici hükümetler (devletçikler) kurulmuş, hatta Kars'ta cumhuriyet ilan edilmişti (Mart 1919)." Bkz. Tanör, *Osmanlı-Türk...*, s. 227.

³⁸⁶ "Efendiler, bu durum karşısında bir tek karar vardı. O da milli hakimiyete dayanan, kayıtsız şartsız bağımsız yeni bir Türk devleti kurmak! İşte, daha İstanbul'dan çıkmadan önce düşündüğümüz ve Samsun'da Anadolu topraklarına ayak basar basmaz uygulanmasına başladığımız karar, bu karar olmuştur." Bkz. Atatürk, *Nutuk...*, s. 9.

³⁸⁷ Özbudun, *Türk...*, s. 25.

³⁸⁸ Karatepe, *Türk...*, s. 30.

³⁸⁹ Milli Egemenlik Belgeleri için bkz. <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/2319>, (11.10.2018).

İstanbul işgal edilmeden önce Meclis-i Mebusan tarafından, 28 Ocak 1920 tarihinde *Misak-ı Milli Beyannamesini* kabul edilmiş, devletin bağımsızlığı ve bütünlüğü ilan edilmiştir.³⁹⁰ 16 Mart 1920 tarihinde İstanbul'un işgal edilmesinden sonra 18 Mart 1920'de Meclis-i Mebusan son toplantısını yaparak birleşimlere süresiz olarak ara verme kararı almıştır.³⁹¹ Mustafa Kemal Paşa, İstanbul'un işgali ve Meclis-i Mebusan'ın dağılması sonrası 19 Mart 1920 tarihinde Heyet-i Temsiliye adına, her livadan 5 kişi seçilmek suretiyle *salâhiyet-i fevkaladeyi haiz* bir meclisin Ankara da toplantıya çağırılması ve dağılmış olan milletvekillerinden Ankara'ya gelebilecek olanların meclise katılmasının zaruri olduğuna dair karar yayınlamıştır.³⁹² Bu gelişmeler ile birlikte 23 Nisan 1920 tarihinde ilk Büyük Millet Meclis (BMM) toplantısı yapılmıştır. Bir gün sonra 24 Nisan 1920 tarihinde BMM'nin ikinci birleşiminde, Mustafa Kemal Paşa geçici olarak bile olsa meclisin üstünlüğünü temel alan *reissiz bir hükümet* kurulmasına yönelik, hükümet sisteminin esaslarını belirleyen bir önerge sunmuştur.³⁹³

³⁹⁰ “Devlet-i Osmaniye'nin münhasıran Arap ekseriyetiyle meskûn olup 30 Teşrinievvel 1918 tarihli mütarekenin hîn-i akdinde muhasım orduların işgali altında kalan aksamının mukadderatı, ahalsinin serbestçe beyan edecekleri ârâya tevfikân tayin edilmek lazım geleceğinden, mezkûr hatt-ı mütareke dahil ve haricinde dinen, irfânen, emelen müttehit ve yekdiğerine karşı hürmet-i mütetekabile ve fedakarlık hissiyatıyla meşhun ve hukuk-ı ırkıye ve ictimaiyeleriyle şerâit-i muhiyelerine tamamıyla riayetkar, Osmanlı İslam ekseriyetiyle meskun bulunan aksamın heyet-i mecmuası hakikaten veya hükmen hiçbir sebeple tefrik kabul etmez bir küldür” (m. 1).

³⁹¹ Tanör, *Osmanlı-Türk...*, s. 230.

³⁹² Atatürk, *Nutuk...*, s. 287-289; Tarık Z. Tunaya, “Türkiye Büyük Meclisi Hükümeti'nin Kuruluşu ve Siyasi Karakteri”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Y. 1958, C. 23, S. 3-4, s. 228. “Ben ilk yazdığım müsvedde de *Meclis-i Müessisan* (Kurucu Meclis) deyimini kullanmışım. Maksadım da meclisin ilk anda *rejimi* değiştirme yetkisine sahip olmasını sağlamaktı.” Bkz. Atatürk, *Nutuk...*, s. 287-288. “Olağanüstü meclis deyimini ile kastedilen şey, bu meclisin bir kurucu meclis niteliğinde olacağı idi.” Bkz. Özbudun, *Türk...*, s. 25.

³⁹³ Tanör, *Osmanlı-Türk...*, s. 234-235; Adnan Küçük, “Türkiye’de Günümüze Kadar Tatbik Edilen Hükümet Sistemleri”, *Yeni Türkiye*, Y. 9, S. 51, Mart-Nisan 2013, s. 812; Ergun Özbudun, *1921 Anayasası*, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1992, s. 5-7. Kemal Atatürk *Nutuk* adlı eserinde o dönemi şöyle ifade etmektedir: “*Şunu arz etmek istiyorum ki, hükümetin kurulması ile ilgili bir teklif sunmadan önce, duygu ve düşünleri göz önünde bulundurmamak zarureti vardı. Bu zarurete uymakla birlikte, asıl maksadı saklı tutan teklifimi bir önerge halinde sundum. Kısa bir tartışma ve bazı itirazlara rağmen kabul edildi.*

Bu önergeyi gözden geçirecek olursak, orada esaslı ilkelerin tespit ve ifade edilmiş olduğunu görürüz.

Müsaade buyurursanız, bu ilkeleri burada birer birer belirterek sayacağım:

1. *Hükümetin kurulması zaruridir.*
2. *Geçici bir hükümet başkanı seçmek veya Padişah'a bir vekil tanımak mümkün değildir.*
3. *Meclis'te yoğunlaşan milli iradenin, doğrudan doğruya vatanın mukadderatına el koymuş olduğunu kabul etmek temel ilkedir. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin üzerinde bir kuvvet yoktur.*
4. *Türkiye Büyük Millet Meclisi yasama ve yürütme yetkilerini kendisinde toplar.*

Mustafa Kemal'in BMM'ye sunduğu, geçici bir hükümet başkanı veya padişah vekili olmaksızın, başkanlığı meclis başkanı tarafından yerine getirilen, yasama ve yürütme yetkisini üzerinde toplayan, milli iradenin temsilcisi olan meclis içinden hükümet işlerine bakacak bir heyetin kurulması, gerekliliğine dair önergesi kabul edilmiştir.³⁹⁴ Önerge'nin kabulü ile meclis, 25.04.1920 tarihli 5 numaralı karar doğrultusunda *Muvakkat İcra Encümeni* (Geçici Yürütme kurulu) kurmak suretiyle yürütme organının oluşmasında ilk adımı atmıştır. 02.05.1920 tarih ve 3 sayılı *Büyük Millet Meclisi İcra Vekilleri Suret-i İntihabına Dair* kanun ile yürütme organının geçiciliği kaldırılarak, *İcra Vekilleri Heyeti*'ne hukuki ve kalıcı bir statü kazandırılmıştır.³⁹⁵ Böylece yasama yetkisini üstelenen olağanüstü yetkileri haiz meclisin yanında iradesini tamamen meclisten alan yürütme organı da düzenlenmiş olmaktadır.

Tanör, önergenin mecliste kabul edilmesiyle *yeni bir hükümet teşkili* adı altında *yeni bir devletin kurulması*'nın ana esaslarının öngörüldüğünü belirtmektedir.³⁹⁶ Nitekim bu sürecin sonunda, anayasa niteliği haiz 7 Şubat 1921 tarihinde *Teşkilat-ı Esasiye Kanun*'nun ilan edilmesi, saltanatın kaldırılması ve Cumhuriyet'in ilan edilmesi gibi hukuki düzenlemeler ile yeni bir devlet kurulmuştur.³⁹⁷

Meclisten seçilecek ve vekil olarak görevlendirilecek bir hey'et, hükümet işlerine bakar. Meclis başkanı, bu hey'etin de başkanıdır.

Not: Padişah ve Halife, baskı ve zorlamadan kurtulduğu zaman, meclisin düzenleyeceği kanuni esaslar çerçevesinde yerini alır.

Efendiler, bu ilkelere dayanan bir hükümetin niteliği kolaylıkla anlaşılabilir. Böyle bir hükümet, milli hakimiyet temeline dayanan halk hükümetidir. Cumhuriyettir.

Böyle bir hükümetin kurulmasında ana ilke, kuvvetler birliği teorisidir. Zaman geçtikçe bu ilkelere taşındığı kavramlar anlaşılmaya başlandı. İşte o zaman tartışmalar ve olaylar birbirini kovaladı." Bkz. Atatürk, *Nutuk...*, s. 300-301.

³⁹⁴ Atatürk, *Nutuk...*, s. 300-301; Gözübüyük, *Açıklamalı...*, s. 37.

³⁹⁵ Tanör, *Osmanlı-Türk...*, s. 236-237; Küçük, *Türkiye'de...*, s. 812. Özbudun'a göre İcra Vekilleri Heyetinin hukuki varlığının kaynağı 25.04.1920 tarihli 5 sayılı karardır. Bkz. Özbudun, *1921...*, s. 483.

³⁹⁶ Tanör, *Osmanlı-Türk...*, s. 235.

³⁹⁷ *Osmanlı İmparatorluğunun inkıraz bulup Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti teşekkül ettiğiine dair* 307 sayılı karar ve ayrıca saltanat ile hilafetin birbirinden ayrıldığı 308 sayılı karar için bkz. https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc001/karartbmmc001/karartbmmc00100308.pdf, (14.10.2018). Teşkilat-ı Esasiye Kanununda anayasal rejim ve hükümet sistemini içerecek şekilde önemli değişiklikler yapan 364 sayılı kanun için bkz. https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc002/kanuntbmmc002/kanuntbmmc00200364.pdf, (14.10.2018).

B. 1921 Anayasası Dönemi

Türkiye’de³⁹⁸ BMM’nin kurulmasından 1924 Anayasası kabul edilinceye kadar, olağanüstü şartların geçerli olduğu bir zaman aralığında meclis hükümeti sistemi uygulanmıştır.³⁹⁹ Nitekim Büyük Millet Meclisi, gerektiğinde rejimi değiştirme yetkiyle donatılmış olağanüstü bir meclis yani *kurucu meclis* kimliğiyle ortaya çıkmıştır. Olağanüstü niteliğinin bir gereği olarak da BMM, yasama ve yürütme yetkisinin sahibi sayılmıştır.⁴⁰⁰

Büyük Millet Meclisi, 20.01.1921 tarihinde 85 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nu kabul etmiştir. Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, asli kurucu iktidar tarafından yapılmış bir anayasa olarak kabul görmektedir.⁴⁰¹ Bu Anayasa’nın 1’inci maddesi ilk defa milli egemenlik ilkesine yer vermiştir. Kanun-ı Esasi’nin egemenlik anlayışına karşılık milli egemenlik ilkesinin kabul edilmesi ile egemenliğin hükümdara ait olmadığı bir sistemin benimsendiği ortadadır.⁴⁰² 1921 Anayasası, Kanun-ı Esasi’yi yürürlükten kaldırmamış, Kanun-ı Esasi’nin 1921 Anayasası’nın temel ilkelerine aykırı olmayan hükümleri yürürlükte kalmaya devam etmiştir.⁴⁰³ Böylece 1924 Anayasası’na kadar iki anayasalı bir uygulama dönemi söz konusu olmuştur.⁴⁰⁴

1921 Anayasası’nda düzenlenen hükümet sistemi, tipik bir meclis hükümeti sistemi özellikleri taşımaktadır.⁴⁰⁵ Teşkilât-ı Esasiye Kanununun 2’nci maddesinde⁴⁰⁶

³⁹⁸ Bkz. Murat Bardakçı, **Türkiye Ne Zaman Kuruldu**, <https://www.haberturk.com/yazarlar/murat-bardakci/505759-turkiye-ne-zaman-kuruldu>, (15.10.2018).

³⁹⁹ Küçük, **Türkiye’de...**, s. 812.

⁴⁰⁰ Özbudun, **1921...**, s. 483.

⁴⁰¹ Gözler, **Türk...**, s. 68.

⁴⁰² Gözler, **Türk...**, s. 70; Özbudun, **Türk...**, s. 26. “... TBMM, sınırsız bir milli egemenlikten yana taraf olduğunu ifade etmiştir. Bu durum, İslamın yerine, politik meşruiyet kaynağı olarak milli egemenliğin konulması anlamına da gelmektedir.” Bkz. Hekimoğlu, **Antidemokratik...**, s. 111-112.

⁴⁰³ Hekimoğlu, **Antidemokratik...**, s. 111.

⁴⁰⁴ Gözler, **Türk...**, s. 79.

⁴⁰⁵ Tunaya, **Türkiye Büyük...**, s. 227; Aldıkaçtı, **Devlet Başkanlığı...**, s. 179; Gözübüyük, **Açıklama...**, s. 38; Hekimoğlu, **Demokratik...**, s. 178; Gözler, **Türk...**, s. 66; Tanör, **Osmanlı- Türk...**, s. 269. “Türkiyemizde meclis hükümeti saf halinde her yerden daha kuvvetli olarak gerçek hüviyeti ile, 1921 Anayasası’nda bulunmakta idi.” Bkz. Aldıkaçtı, **Devlet Başkanlığı...**, s. 179. 1921 Anayasası’nın düzenlediği “hükümet sisteminin bir meclis hükümeti sistemi kanısı uyandıran bu kuvvetli kanıtlara rağmen, bu modelin özelliklerinden sapmaların görüldüğü de bir gerçektir.” Meclis hükümeti sisteminin sapmalar için bkz. Özbudun, **1921...**, s. 488 vd.; Tanör, **Osmanlı- Türk...**, s. 270 vd.

⁴⁰⁶ “Madde 2- İcra kudreti ve teşri salâhiyeti milletin yegâne ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder.” 1921 Anayasası’nın ilk ve değişik maddeleri için bkz. <https://ana-yasa.tbmm.gov.tr/1921.aspx>, (16.10.2018).

erklerin birliği ilkesi açıkça kabul edilmiştir. 3'üncü maddesinde Türkiye Devleti'nin, BMM tarafından idare olunacağı düzenlenmiştir. İdare olunacağıın belirtilmesinin yürütme ve idare işlemlerini birlikte ifade ettiği açıktır.⁴⁰⁷ Buna göre yasama yetkisi ve yürütme gücünün sahibi meclistir.⁴⁰⁸

Teşkilât-ı Esasiye Kanununa göre hükümet, *Büyük Millet Meclisi Hükümeti* ismini taşımaktadır (m. 3). BMM hükümeti yani İcra vekilleri heyeti, özel bir kanuna göre seçilen vekillerden oluşmaktadır (m. 8-9). Buna göre İcra Vekilleri, *Büyük Millet Meclisi İcra Vekilleri Suret-i İntihabına Dair Kanuna* göre seçilmektedir.⁴⁰⁹ Dört maddeden oluşan bu kısa kanunun 2'nci maddesine göre icra vekilleri, meclis içinden mutlak çoğunluk ile belirlenecektir. Seçilen vekiller, meclis adına ve onun birer *vekili* olarak görev yapacaklardır.⁴¹⁰ Aynı kanunun 4'üncü maddesine göre İcra Vekilleri arasında ihtilaf çıkması halinde, problemi çözecek taraf BMM'dir. Teşkilât-ı Esasiye Kanununa 9'uncu maddesine göre seçilen İcra Vekilleri kendi arasından bir üyeyi, reis olarak seçerler. Bunun yanı sıra bir seçim dönemi için meclis tarafından seçilen *meclis başkanı* da İcra Vekilleri Heyetinin doğal başkanıdır (m. 9). Bu heyet BMM'den bağımsız ve ayrı olmayıp Meclis'in bir uzvu konumundadır.⁴¹¹ Zira BMM, kısımlara ayrılan daireleri, özel kanun gereğince seçilen vekiller vasıtası ile idare etmektedir. Meclis, icrai durumlar için vekillere yön tayin eder ve lüzum üzerine bunları değiştirir (m. 8). Özellikle bu son cümle yani Meclis'in vekillere yön tayin edebilmesi, İcra Vekillerine direktif verebilmesi anlamına gelmektedir.⁴¹²

Teşkilat-ı Esasiye Kanununun düzenlediği hükümet sisteminin, meclis hükümeti sisteminin temel özelliklerini taşıdığı söylenebilir. Zira erklerin birliğini kabul ve

⁴⁰⁷ Tanör, *Osmanlı-Türk...*, s. 259.

⁴⁰⁸ “Erkler birliği ilkesi ve meclis hükümeti sistemi yasama ve yürütme yetkisinin tek elde toplanmasını öngörür. Yargı kuvvetinin de aynı ele verilmesi meclis hükümeti teorisinde yoktur.” Bkz. Gözler, *Türk...*, s. 66. “1921 Anayasası ve milli mücadele döneminde yargı yetkisini de meclise ait sayan bir görüş egemendi. *İstiklal Mahkemeleri*'nin kuruluşu buna dayanıyordu. Üyeleri meclis tarafından ve mebuslar arasından seçilen bu mahkemeler, kuvvetler birliği ve meclis hükümeti sisteminin bir gereği olarak sunulmuştur.” Bkz. Tanör, *Osmanlı-Türk...*, s. 261.

⁴⁰⁹ 3 sayılı Büyük Millet Meclisi İcra Vekilleri Suret-i İntihabına Dair Kanun için bkz. https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc001/kanuntbmmc001/kanuntbmmc00100003.pdf, (16.10.2018).

⁴¹⁰ Turhan, *Hükümet...*, s. 26.

⁴¹¹ Küçük, *Türkiye'de...*, s. 812; Tanör, *Osmanlı-Türk...*, s. 259.

⁴¹² Özbudun, *1921...*, s. 484.

BMM'nin temel unsur olması, Meclis'in kendi üyelerinden icra vekillerini seçmek suretiyle yürütme işlerini gördürmesi, İcra Vekilleri Heyetini yönlendirmesi ve denetlemesi, gerektiğinde azledip yerlerine yenilerini seçebilmesi, devlet başkanlığı makamını düzenlememiş olması bunun göstergelerindedir.⁴¹³

29 Ekim 1923 tarih ve 364 sayılı kanun ile Teşkilat-ı Esasiye Kanununda anayasal rejim ve hükümet sistemini içerecek şekilde önemli değişiklikler yapılmıştır.⁴¹⁴ Teşkilat-ı Esasiye Kanununun 1'inci maddesine *Türkiye Devleti'nin şekli-i hükümeti, cumhuriyettir* ibaresi eklenmiştir. Buna göre Cumhuriyet, bir *hükümet şekli* olarak benimsenmiştir. Cumhurbaşkanlığı (reisicumhur) ve başbakanlık (başvekil) makamı düzenlenmiştir. Devletin başkanı, *reisicumhur*'dur ve lüzum gördükçe Cumhurbaşkanı sıfatıyla Meclis'e ve Heyet-i Vekileye başkanlık edecektir (m. 11). Cumhurbaşkanı Meclis içinden ve Meclis tarafından bir seçim dönemi için seçilecektir (m. 10). Başvekil ise Meclis üyeleri arasından ve Cumhurbaşkanı tarafından seçilecektir. Artık İcra Vekilleri, Başvekil tarafından ve Meclis üyeleri arasından seçilerek Cumhurbaşkanı vasıtasıyla Meclis'in onayına sunulacaktır. Görüldüğü üzere devlet başkanlığı ve başbakanlık makamlarının düzenlenmesi ile meclis hükümeti sisteminden uzaklaşılarak parlamenter sisteme doğru bir yönelmenin olduğu söylenebilir.⁴¹⁵

C. 1924 Anayasası Dönemi

1921 Anayasası döneminde yapılan 1923 değişiklikleri ile parlamenter sisteme yaklaşılması, 1924 Anayasası ile daha da belirgin hale gelmiştir. 1924 Anayasası, 20 Nisan 1924 tarih ve 491 sayılı Teşkilâtı Esasiye Kanunu olarak *kurucu meclis* tarafından değil, ikinci Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından kabul edilmiştir.⁴¹⁶ 1924 Anayasası'nın 104'üncü maddesi ile Kanun-ı Esasi ve 1921 Anayasası ilga edilmek suretiyle iki anayasalı uygulama dönemi de ortadan kaldırılmıştır. 1924

⁴¹³ Tanör, *Osmanlı- Türk...*, s. 259.

⁴¹⁴ Küçük, *Türkiye'de...*, s. 813. Değişiklikler için bkz. Gözübüyük, *Açıklamalı...*, s. 44; <https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/1921/1921-2/1921-2.pdf>, (16.10.2018).

⁴¹⁵ Küçük, *Türkiye'de...*, s. 813; Gözler, *Türk...*, s. 76.

⁴¹⁶ Gözübüyük, *Açıklamalı...*, s. 47. 1924 Teşkilâtı Esasiye Kanununun ilk hali ve tüm değişiklikleri için bkz. Gözübüyük, *Açıklamalı...*, s. 47-75. Ayrıca bkz. <https://anayasa.tbmm.gov.tr/1924.aspx>, (17.10.2018). "İkinci BMM bir *kurucu meclis* değildi; bu sıfatla seçilmiş ve toplanmış bulunmuyordu." Bkz. Tanör, *Osmanlı- Türk...*, s. 290.

Anayasası'nda düzenlenen hükümet sistemi, kendine özgü birtakım özellikler taşımasından ötürü *karma bir hükümet sistemi* olarak nitelendirilmektedir.⁴¹⁷ Gerçekten de bir yandan meclis hükümeti sistemine has özellikleri taşıırken diğer taraftan parlamenter sisteme özgü özellikleri de içinde barındırmıştır.⁴¹⁸

1924 Anayasası'nın meclis hükümeti sistemine benzeyen düzenlemeleri şunlardır: Millet namına egemenlik, Türk milletinin tek temsilcisi TBMM tarafından kullanılır (m. 4). Yasama yetkisi ve yürütme kudreti TBMM'de belirmekte ve onda toplanmaktadır (m. 5). Meclis, yasama yetkisini bizzat kullanırken (m. 6), yürütme yetkisini ise kendisi tarafından seçilen Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı tarafından atanan İcra Vekilleri Heyeti aracılığıyla kullanır (m. 7/1). Meclis, hükümeti her zaman denetleyebilmekte ve düşürebilmektedir (m. 7/2). Buna karşılık yürütmenin Meclis'i fesih yetkisi yoktur.⁴¹⁹

Diğer taraftan 1924 Anayasası, parlamenter sisteme özgü birtakım özellikler de taşımaktadır. Hükümetin kurulması usulü bunlardan biridir. Anayasa'nın 44'üncü maddesine göre Başbakan (Başvekil), Cumhurbaşkanı tarafından meclis üyeleri arasından atanır. Bakanlar (Vekiller), başbakan tarafından meclis üyeleri arasından seçilir. Bu şekilde oluşan bakanlar kurulu (İcra Vekilleri Heyeti) Cumhurbaşkanının onayı ile Meclis'in güvenine sunulur. Karşı imza kuralının düzenlenmesi (m. 39), Cumhurbaşkanının siyaseten sorumsuzluğu (m. 41/1), hükümetin genel siyasetinden dolayı kolektif sorumluluğu (m. 46/1), 1924 Anayasası'nın parlamenter sisteme benzeyen özellikleridir.

1924 Anayasası'nda yasama yetkisi ve yürütme kudreti Meclis üzerinde toplanmıştır. Bu yönüyle *erkler birliği*'nin kabul edildiği söylenebilir. Bununla birlikte Meclis'in yürütme işlemlerini bizzat yerine getirme yetkisi yoktur ve yürütme yetkisini Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu aracılığıyla kullanabilecektir. Buna göre

⁴¹⁷ Recai Galip Okandan, "20 Nisan 1340 Anayasamıza Göre Hakkı Kazâ", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. 32, S. 2-4, 1966, s. 412; Özbudun, **Türk...**, s. 29; Küçük, **Türkiye'de...**, s. 817.

⁴¹⁸ Özbudun, **Türk...**, s. 29; Karatepe, **Türk...**, s. 30.

⁴¹⁹ Özbudun, **Türk...**, s. 29; Hekimoğlu, **Demokratik...**, s. 181.

Meclis'in yürütme yetkisi, teoride kalmıştır. Bu sebeple 1924 Anayasası, *kuvvetler birliği ve görevler ayrılığı* sistemi olarak adlandırılmıştır.⁴²⁰

Türkiye'de meclis hükümeti sistemi, 1923 yılı değişikliklerine kadar katı bir şekilde uygulanmaya çalışılmıştır. Ancak fiili uygulamada durum parlamenter rejimin mantığına ve kurallarına göre işlemiştir. Özellikle İcra Vekilleri Heyetinin mecliste sağladığı siyasal çoğunluk, ona gerekli otoriteyi ve liderliği mümkün kılmıştır.⁴²¹ Keza 1924 Anayasası'nda da durum bundan pek farklı olmamıştır. Temelde TBMM'nin üstünlüğünü esas alan Anayasa, kısa sürede yürütmenin üstünlüğüne dönüşmüştür.⁴²²

II. Meşrutiyet ile başlayan çok partili siyasi hayat, 1923 yılında ikinci meclis ile kesintiye uğrayarak 1946 yılına kadar tek parti iktidarının gölgesi altında geçmiştir.⁴²³ 1946 yılında Türkiye, uluslararası şartların zorlamasıyla çok partili siyasi hayata geçiş yapmıştır. Dönemin iktidar partisi içindeki muhalif bir kanat tarafından kurulan Demokrat Parti, 1950, 1954 ve 1957 yılında tek başına iktidar olmuştur. Demokrat Parti iktidarı döneminde ortaya çıkan kargaşa ve krizler⁴²⁴ sonucu 27 Mayıs 1960 tarihinde ordu, hükümete darbe yaparak siyasete müdahale etmiştir. Darbe sonrası kurulan Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan anayasa tasarısı, Kurucu meclis ve Milli Birlik Komitesi'nin kabulü ile 9 Temmuz 1961 tarihinde yapılan halkoylamasıyla yürürlüğe girmiştir.⁴²⁵

⁴²⁰ Okandan, **Hakkı Kazâ...**, s. 411-412; Özbudun, **Türk...**, s. 29; Küçük, **Türkiye'de...**, s. 817; Gözler, **Türk...**, s. 87 vd.

⁴²¹ Özbudun, **1921...**, s. 502-503.

⁴²² Turhan, **Hükümet...**, s. 28-29.

⁴²³ Karatepe, **Türk...**, s. 42; Gözler, **Türk...**, s. 93; Tanör, **Osmanlı-Türk...**, s. 333.

⁴²⁴ "...ülkede 1960 öncesi gerçek bir kriz yoktur. Ülkeyi halkın oylarıyla seçilmiş ve düzenli olarak yapılan seçimlerden galip çıkan bir siyasi parti yönetmektedir. Ülkede ekonomik veya sosyal bir bunalmıda yoktur. Tersine ülkede, tarihinde görmediği ölçüde ekonomik ve sosyal ilerlemeler kaydedilmektedir. Ancak, böyle bir *kriz*, halk düzeyinde olmasa da, üniversite hocaları, gazeteciler ve subaylar düzeyinde vardır. Darbeyi de onlar yapmıştır." Gözler'in 1960 darbesi değerlendirmesi için bkz. Gözler, **Türk...**, s. 100-103.

⁴²⁵ Orhan Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, 4. Bası, İÜHF Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982, s. 144-145; Karatepe, **Türk...**, s. 42 vd.

D. 1961 Anayasası Dönemi

Türkiye'nin parlamenter sistem deneyimi, 1961 Anayasası ile başlamış ve 1982⁴²⁶ Anayasası'nda yapılan 2007 anayasa değişikliği sonrası, halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanının göreve başladığı 28 Ağustos 2014 tarihine kadar devam etmiştir.

1961 Anayasası, yasama ve yürütme erklerinin meclis üzerinde birleşmesini esas alan meclis hükümeti sistemi yerine yasama ve yürütme erklerinin yumuşak ayrılığını esas alan parlamenter sistemi benimsemiştir.⁴²⁷ Diğer bir ifadeyle 1961 Anayasası, 1924 Anayasası'nın benimsediği karma hükümet sistemini terk ederek parlamenter sisteme tam geçişi sağlamıştır.⁴²⁸ 1961 Anayasası ile erkler arasında yeni bir siyasi denge anlayışı inşa edilmek istenmiştir.⁴²⁹ 1924 Anayasası'nda TBMM'ye ait olan egemenlik hakkının kullanımında değişikliğe gidilerek egemenlik hakkının Anayasa'nın kurduğu esaslar çerçevesinde yetkili organlar eliyle kullanılacağı düzenlenmiştir. Buna göre yasama ve yargıdan *yetki*, yürütmeden ise *görev* olarak bahsetmiştir.⁴³⁰ Yürütme erkinin *görev* olarak düzenlenmesi *meclis üstünlüğü* anlayışının devam ettiğini göstermektedir.⁴³¹ 1961 Anayasası, yasama ve yürütme ilişkisi açısından katı bir ayrıma gitmemiştir. Her iki organın karşılıklı iş birliği ve kabul edilebilir bir denge içinde birbirinin alanına müdahale imkânı sağlayan bir parlamenter sistem oluşturulmuştur.⁴³²

1961 Anayasasının, parlamenter sistemin geleneksel dört özelliğini içinde barındırdığı görülmektedir. Yürütme erki, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu olmak

⁴²⁶ Burada zikredilecek olan 1982 Anayasası, yürürlüğe girmesinden 2007 Anayasa değişikliği sonrası, halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının göreve başladığı 28 Ağustos 2014'e kadar ki dönemi ifade edecek şekilde kullanılmaktadır.

⁴²⁷ Kubalı, **Anayasa...**, s. 293.

⁴²⁸ Karatepe, **Türk...**, s. 53; Hekimoğlu, **Demokratik...**, s. 181. 1961 Anayasası'nın gerekçesinde meclisin üstünlüğünü esas alan meclis hükümeti sisteminin *bir meclis hakimiyetini vücuda getirmekten ziyade tatbikatta Anayasa'nın ruhuna tamamen aykırı bir icra üstünlüğü tesis etmekte gecikmediği* belirtilmiştir. Bu sebeple *demokrasiyi gerçekleştirecek ve halk iradesini en iyi aksettirecek bir mekanizma olarak* parlamenter sistemin kabul edildiği ifade edilmiştir. 1961 Anayasası'nın gerekçesi için bkz. <https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/1961/1961-ilkhali/1961-sirasayisi.pdf>, (23.10.2018).

⁴²⁹ Yücel, **Parlamenter...**, s. 229.

⁴³⁰ Küçük, **Türkiye'de...**, s. 821.

⁴³¹ Tanör, **Osmanlı-Türk...**, s. 401-402.

⁴³² Yücel, **Parlamenter...**, s. 231.

üzere iki başlı olarak düzenlenmiştir (m. 6).⁴³³ Cumhurbaşkanı, siyaseten sorumsuz ve tarafsız (m. 98) iken Bakanlar Kurulu Meclis'e karşı sorumludur (m. 105). Son olarak yürütmenin seçimlerin yenilenmesine karar verebileceği (fesih yetkisi) düzenlenmiştir (m. 108). 1961 Anayasası'nın getirdiği en önemli yeniliklerden biri, çift meclis düzenlemesidir. Buna göre TBMM, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosundan oluşmaktadır.⁴³⁴

İki başlı yürütme içinde esas yetkili ve icrai organ Bakanlar Kuruludur. Bakanlar Kurulu, Meclis'in içinden kurulmakta ve göreve başlayıp Meclis'ten güvenoyu almaktadır. Cumhurbaşkanı ise parlamenter sisteme uygun olarak sembolik yetkileri olan tarafsız bir makam olarak düzenlenmiştir (m. 95). Cumhurbaşkanı, devletin başı olarak Türkiye Cumhuriyeti'ni ve milletin birliğini temsil etmektedir (m. 97). Parlamenter sisteme uygun olarak Cumhurbaşkanının Meclis'e karşı siyasi sorumluluğu yoktur (m. 98). Cumhurbaşkanının sorumluluğu ancak *vatana hainliğinden* suçlanması halinde mümkündür (m. 99). Yetki ve sorumlulukta paralellik ilkesinin bir gereği olarak da Cumhurbaşkanı yetkilerini, başbakan ve ilgili bakanların imzası ile kullanılabilmektedir. Buna göre sorumluluk, Başbakan ve ilgili bakanlardadır (m. 98/2). Buna mukabil Bakanlar Kurulunun yürütmenin sorumlu kanadı olarak Millet Meclisi karşısında siyasi sorumluluğu söz konusudur. Buna göre Bakanlar Kurulu göreve başlarken ve görev sırasında Meclis'in güvenini taşımak zorundadır (m. 103, m. 104). Siyasi sorumluluğun bir görünümü olarak Bakanlar Kurulu, genel siyasetin yürütülmesinden kolektif, her bakan ise kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altında çalışanların eylem ve işlemlerinden bireysel olarak sorumludur (m. 105). 1961 Anayasası, Meclis karşısında Bakanlar Kurulunun siyasi sorumluluğuna karşılık yürütmeye seçimleri yenileme veya fesih yetkisi tanımıştır. Ancak bu yetkinin kullanılması çok zor şartlara bağlanmıştır. Nitekim, 1961 Anayasasında öngörülen koşullar gerçekleşmediği için bu yola hiç başvurulmamıştır.⁴³⁵

⁴³³ 1961 Anayasası maddeleri ve değişiklikleri için bkz. <https://anayasa.tbmm.gov.tr/1961.aspx>, (24.10.2018).

⁴³⁴ Hekimoğlu, **Demokratik...**, s. 184.

⁴³⁵ Teziç, **Anayasa...**, s. 500. 1961 Anayasası'nın 108'inci maddesine göre "...güvensizlik oyu sebebiyle, on sekiz aylık bir süre içinde, Bakanlar Kurulu iki defa düşmüş ve üçüncü defa güvensizlik oyu verilmiş olursa, Başbakan, Cumhurbaşkanı'dan, Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesini isteyebilir.

Türkiye'nin 1961 Anayasası ile parlamenter sistem deneyimi, beklenen sonucu vermemiştir. Hem siyasi hayattaki bölünmüşlük hem de uygulanan seçim sistemi sebebiyle siyasi partilerin aşırı parçalandığı ve parti sayısının çoğalması neticesinde de istikrarlı hükümetlerin kurulamadığı bir dönem olmuştur.⁴³⁶ 1961 Anayasası yürürlüğe girdikten sonra koalisyonlar ile tarafsız başbakan başkanlığında hükümetler ve hatta tarafsız başbakan tarafından kurulmakla birlikte güven oyu alamamış hükümetler ile karşılaşmıştır. Özellikle 1970'li yıllarda hükümet istikrarsızlığı olağan bir hal almıştır.⁴³⁷ Bunun neticesinde siyasi ve ekonomik sistemin zayıflaması, toplumsal sorunlar ve siyasi bölünmüşlük gibi dönemin olumsuz şartları, siyasi sistemin tıkanmasına sebep olmuştur.⁴³⁸ Bu olumsuzlukların sorumlusu olarak 1961 Anayasası ile zayıflatılmış olan yürütme organı görülmüştür. Zira 1950 ve 1960 döneminde 1924 Anayasası'nın imkân verdiği güçlü yürütme yapısı, 1961 Anayasası ile meclis üstünlüğü esas alınarak yeniden tesis edilmiştir. Ancak hükümetlerin zayıf kalması neticesinde 1971 yılı Anayasa değişikliği ile yürütme güçlendirilmek istenmiştir. Bu çerçevede erkler arasında Meclis lehine bozulan denge, Kanun Hükmünde Kararname müessesinin yürütmeye tanınması ile düzeltilmeye çalışılmıştır.⁴³⁹ Bununla birlikte yapılan kimi anayasa değişiklikleri de bu dönem olumsuzluklarını ortadan kaldırmaya yetmemiştir. Bu duruma parlamenter sistem içinde çözüm üretilememesi hem parlamenter rejime olan güveni sarsmış hem de 1961 Anayasası'nın meşruiyetini zayıflatmıştır.⁴⁴⁰ Nitekim bu süreç, 12 Eylül 1980 tarihinde ordunun bir kez daha hükümete darbe yapması ile sonuçlanmıştır.

Bu istek üzerine, Cumhurbaşkanı, Meclislerin Başkanlarına danışarak, seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Yenilenme kararı Resmî Gazetede yayınlanır ve hemen seçime gidilir.”

⁴³⁶ Küçük, **Türkiye'de...**, s. 821; Özbudun, **Türk...**, s. 46.

⁴³⁷ Turhan, **Hükümet...**, s. 58-59. “27 Mayıs 1960 ile 12 Eylül 1980 yılları arasında 21 hükümet kurulmuştur.” Bu yıllar arasında kurulan hükümetler için bkz. Turhan, **Hükümet...**, s. 58-59. “1970-80 arasındaki 10 yıl içinde 12 hükümet değişmiştir.” Bkz. Kuzu, **Her Yönü ile...**, s. 73.

⁴³⁸ Küçük, **Türkiye'de...**, s. 821. 1961 Anayasası'nın kısa süreli oluşunun ve 12 Eylül 1980 darbesinin çok çeşitli ve karmaşık sebepleri vardır. Bu konu hakkında bkz. Turhan, **Hükümet...**, s. 91 vd.

⁴³⁹ Murat Sezginer, “Güçlü Yürütme Anlayışı ve Türkiye'deki Görünümü”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 3, S. 1, Ocak-Haziran 1990, s. 81 vd.

⁴⁴⁰ Küçük, **Türkiye'de...**, s. 821; Turhan, **Hükümet...**, s.59; Yücel, **Parlamenter...**, s. 233.

E. 1982 Anayasası Dönemi

1. 2014 yılı Öncesi

Türk Silahlı Kuvvetleri, 12 Eylül 1980 tarihinde emir komuta zinciri içerisinde askeri bir müdahale ile yönetime el koymuş ve oluşturulan *kurucu meclis* eliyle bir Anayasa hazırlanmıştır. Anayasa, 07 Kasım 1982 tarihinde halkoylaması ile kabul edilmiş ve 09 Kasım 1982 tarihinde yürürlüğe girmiştir.⁴⁴¹ 1982 Anayasası, yürürlüğünden bugüne 19 kez değişikliğe uğramıştır.⁴⁴²

1982 Anayasası'nın yürürlüğe girdiği tarihten Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilerek göreve başladığı 28 Ağustos 2014 tarihine kadar Türkiye'de parlamenter sistem uygulanmıştır. 1982 Anayasası, 1961 Anayasası ile benzer bir hükümet sistemi inşa etmiş ve parlamenter sistem özü itibarıyla korunmuştur. Bu nedenle aşağıda mevcut başlık altında 1982 Anayasasının 1961 Anayasasından farklılaşan yönlerine ilgilendirdiği ölçüde dikkat çekilecektir.

1982 Anayasası, 1961 Anayasası'nda kabul edilen çift meclis düzenlemesini kaldırmıştır. Meclis, sadece Türkiye Büyük Millet Meclisi'dir. Bakanların Meclis karşısında bireysel siyasi sorumluluğuna ek olarak Başbakanı karşı da sorumlu olması düzenlenmiştir. Böylece bakanların görevlerine gerektiğinde Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca son verilebilecektir (m. 109/3).⁴⁴³ Bu yetki, Başbakanı klasik parlamenter sisteme özgü *eşitler arasında birinci* olmaktan çıkarıp *eşitsizler üzerinde birinci* konumuna getirerek otoritesini güçlendirmiştir.⁴⁴⁴ 1961 Anayasası'nda çok zor şartlara bağlanan *seçimlerin yenilenmesi*, 1982 Anayasasında⁴⁴⁵ daha kolay şartlara

⁴⁴¹ Hekimoğlu, **Demokratik...**, s. 188-189. 1982 Anayasası'nın "yürürlüğe girmesine ilişkin 177'inci madde gereğince 6 Kasım 1983 tarihinde milletvekili genel seçimlerinin yapılmasını takiben, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanının 6 Aralık 1983'te göreve başlamasıyla Milli Güvenlik Konseyinin ve Danışma Meclisinin hukuki varlıkları sona ermiş ve Türk siyasal hayatında yeni bir demokratik dönem başlamıştır." Bkz. Özbudun, **Türk...**, s. 55.

⁴⁴² Gözler, **Türk...**, s. 125. 1982 Anayasası ilk hali ve değişiklikleri (Henüz 2017 Anayasa değişikliği eklenmemiştir.) için bkz. <https://anayasa.tbmm.gov.tr/1982.aspx>, (25.10.2018).

⁴⁴³ Küçük, **Türkiye'de...**, s. 822.

⁴⁴⁴ Küçük, **Türkiye'de...**, s. 822; Sartori, **Karşılaştırmalı...**, s. 139.

⁴⁴⁵ Madde 116- "Bakanlar Kurulunun, 110 uncu maddede belirtilen güvenoyunu alamaması ve 99 uncu veya 111 inci maddeler uyarınca güvensizlik oyuyla düşürülmesi hallerinde; kırk beş gün içinde yeni Bakanlar Kurulu kurulmadığı veya kurulduğu halde güvenoyu alamadığı takdirde Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına danışarak, seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Başbakanın güvensizlik oyu ile düşürülmeden istifa etmesi üzerine kırk beş gün içinde veya yeni seçilen Türkiye

bağlanmıştır. Böylece 1970’li yıllarda yaşanan ciddi siyasal bunalımların tekrar yaşanması ihtimaline karşılık çözüm üretilmek istenmiştir. Yine benzer nitelikte bir düzenleme Cumhurbaşkanının seçimine ilişkindir. Buna göre Cumhurbaşkanı seçiminde, nihai aşamada, gerekli çoğunluk sağlanamadığı takdirde Meclis seçimlerinin yenilenmesi eklenmiştir. Zira 1980 askeri müdahale öncesinde altı ay süre ile Cumhurbaşkanı seçilememiştir. Nitekim 12 Eylül darbesinin gerekçelerinden biri de bu olmuştur.⁴⁴⁶

Başbakan tarafından bakanların bireysel olarak azlinin istenebilmesi, Cumhurbaşkanı tarafından seçimlerin yenilenmesinin daha kolay şartlara bağlanması ve Cumhurbaşkanı seçimlerinin çözümsüz kalmaması için yapılan bu tür düzenlemelerden dolayı 1982 anayasası, rasyonelleştirilmiş parlamentarizm yönünde bir eğilim gösterdiği şeklinde değerlendirilmektedir.⁴⁴⁷

1961 Anayasası döneminde yaşanan olumsuz tecrübelerin sebeplerinden biri, yürütme organının yeterince yetkiye sahip olmaması kabul edilmiştir.⁴⁴⁸ Bu nedenle 1982 Anayasasında yürütme organının güçlendirilmesi gerektiği ifade edilmiştir.⁴⁴⁹ Bu çerçevede genel olarak yürütme, özel olarak Cumhurbaşkanı güçlendirilmiştir.⁴⁵⁰

Büyük Millet Meclisinde Başkanlık Divanı seçiminden sonra yine kırk beş gün içinde Bakanlar Kurulunun kurulamaması hallerinde de Cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına danışarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Yenilenme kararı Resmî Gazetede yayımlanır ve seçime gidilir.”

⁴⁴⁶ Yücel, **Parlamentar...**, s. 243. Aşağıda görüleceği üzere 1961 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanlığı seçiminin kriz oluşturmasına bir tepki olarak bu düzenleme yapılmıştır. Ancak 2007 yılında yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimi farklı nedenler ile tekrar bir krize sebep olmuştur. Aşağıda bu konuya değinilecektir.

⁴⁴⁷ Özbudun, **Türk...**, s. 64; Küçük, **Türkiye’de...**, s. 822; Turhan, **Hükümet...**, s. 170.

⁴⁴⁸ Özbudun, **Türk...**, s. 61.

⁴⁴⁹ 1982 Anayasası’nın 8’inci madde gerekçesinde “1961 Anayasası bu felsefeye sadık kalarak yürütme Devletin yönetiminde, bütün faaliyetlerinde yasama kuvvetine bağlı, yasamaya tabi bir kuvvet olarak düzenlenmiş idi. Halbuki modern hayatta yürütme kuvveti devletin beyni, hareket gücünün kaynaklandığı motorudur. Bundan dolayıdır ki, 1961 ilâ 1980 arasındaki devrede karar almak kudretinden yoksun hükümetler görülmüştür. İşte bu duruma son vermek için yürütme yasamaya tabi bir organ olmaktan çıkarılmış, her iki kuvvetin Devlet faaliyetlerinin düzenlenmesinde eşitlik ve denklik içinde işbirliği yapmalarını öngören parlamenter hükümet sistemi bütün gerekleriyle uygulanmaya konmuştur. Bu nedenle, yürütme, 1961 Anayasasında olduğu gibi bir görev olmaktan çıkartılmış, yürütme gerekli yetkilere sahip ve kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren bir kuvvet olarak düzenlenmiştir.” 1982 Anayasası gerekçesi için bkz. Yıldırım M. Ramazanoğlu, **Farklı Bir Anayasa Gerçeği**, Egebasım, İstanbul, Nisan 2012, s. 207; Ayrıca bkz. <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/1169/200901027.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, (25.10.2018).

⁴⁵⁰ Küçük, **Türkiye’de...**, s. 822. Kenan Evren *Anayasayı Tanıtma Konuşmalarında* şu ifadeleri kullanmıştır: “Yürütme güçlendirilmelidir fikri ve zarureti herkesçe kabul edildiğine ve yürütmenin doruğunda Cumhurbaşkanlığı ve Hükümet bulunduğu göre, güçlendirilmesinden kastedilen bunlardan hangisidir? Bunların aynı zamanda ikisi birden mi güçlendirilmelidir, yoksa tarafsız Cumhurbaşkanı

Askeri bir müdahalenin ürünü olan her iki anayasa da kendini koruma refleksi içinde bazı vesayetçi kurumlar tesis etmiştir.⁴⁵¹ 1982 Anayasası, bu kurumları daha da güçlendirerek düzenlemiştir. Özellikle bunların başında güçlendirilmiş Cumhurbaşkanlığı makamı ve Milli Güvenlik Kurulu (MGK) gelmektedir. 1982 Anayasası'nın vesayetçi karakteri, 1987'den itibaren yapılan değişiklikler ile azaltılmaya çalışılarak liberal-demokratik standartların yükseltilmesinin amaçlandığı söylenebilir.⁴⁵²

1982 Anayasası, 1961 Anayasasında olduğu gibi yürütmenin iki başlı yapısını korumuştur. Fakat her iki anayasa arasında dikkat çeken ayırım, 1961 Anayasası'nın yürütmeyi bir *görev* olarak düzenlemesine karşılık, 1982 Anayasası'nda *yetki ve görev* olarak düzenlemesidir.⁴⁵³ 1982 Anayasası'nın 104'üncü maddesinde Cumhurbaşkanı'na tanınan yetkilerle Cumhurbaşkanı hem yürütme içerisinde hem de genel sistem içerisinde önemli bir güç konumuna getirilerek, 1961 Anayasası'na nazaran daha aktif ve katılımcı bir yapı tasarlanmıştır.⁴⁵⁴ Bununla birlikte Cumhurbaşkanı'nın yetkilerinin güçlendirilmesi yanında sorumsuzluğu da aynen korunmuştur. Cumhurbaşkanı'nın bu konumu, klasik parlamenter sistemin anlayışının sınırlarını zorlayarak oluşturulmuştur.⁴⁵⁵ Esasen 1961 Anayasası'na çözüm niyetiyle böyle bir düzenlemeye gidilmesi uygulamada farklı şekilde tezahür etmiştir. Zira İki başlı yürütmenin her iki tarafı

mı, yahut Hükümet mi? Tarafı olan hükümete bazı yetkiler verilmiştir. Ancak muhalefet-iktidar arası ciddi çekişmelere ve huzursuzluklara yol açabilecek olan yetkiler Cumhurbaşkanı'na tanınmıştır. Bunun dışında da muhakkak Cumhurbaşkanı'na verilmesi gereken yetkiler vardır ki, esasen onları başka makama vermek doğru olmaz, mümkün de değildir." Bkz. Levent Gönenç, "Türkiye'deki Hükümet Sistemi Tartışmalarına İlişkin Değerlendirmeler", **Yeni Türkiye**, Y. 9, S. 51, Mart-Nisan 2013, s. 272-273.

⁴⁵¹ 1961 Anayasası, askeri otoritenin sivil otorite üzerinde konumunu güçlendirecek bazı düzenlemeler yapmıştır. Bunlardan en önemlisi 1924 Anayasasında olmayan ve ilk olarak 1961 Anayasası ile düzenlenen Milli Güvenlik Kurulu'dur (MGK). Bir diğeri, 1924 Anayasasında Milli Savunma Bakanına karşı sorumlu olan Genelkurmay başkanının, tekrar 1961 Anayasası ile Başbakanına karşı sorumlu kılan düzenlemedir. 1982 Anayasası ise vesayetçilik anlayışını çok daha güçlendirmiştir. 1961 Anayasası ile kıyaslanamayacak ölçüde güçlendirilen Cumhurbaşkanlığı makamı, gerçek bir vesayet makamına dönüşmüştür. Bkz. Özbudun, **Türk...**, s. 43, 67-69. Ayrıca tüm vesayetçi kurumların detaylı incelemesi için bkz. H. Bahadır Eser, Cemal Baltacı, Mustafa Arslan, "Türk Siyasal Sisteminde 1960 Müdahalesi ve Vesayetin Kurumsallaşması Üzerine Analiz Denemesi", **SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C. 2012, S. 25, Mayıs 2012, ss. 69-97. "Kısacası 1982 Anayasası, güçlendirilen bir Cumhurbaşkanlığı ve MGK vasıtasıyla silahlı kuvvetlerin, siyasal sistemin nihai koruyucusu ve hakemi olarak kalmasını sağlayacak şekilde tasarlanmıştır. Bkz. Ergun Özbudun, Ömer Faruk Gençkaya, **Türkiye'de Demokratikleşme ve Anayasa Yapımı Politikası**, 1. Baskı, Doğan Kitap, İstanbul, Mart 2010, s. 30.

⁴⁵² Özbudun, Gençkaya, **Türkiye'de Demokratikleşme...**, s. 31-33.

⁴⁵³ Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 125-126.

⁴⁵⁴ Küçük, **Türkiye'de...**, s. 822; Erdoğan, **Anayasacılık...**, s. 99.

⁴⁵⁵ Yücel, **Parlamenter...**, s. 247.

arasında birçok kez görüş ayrılıkları, gerginlikler ve hatta siyasal krize dönüşen çatışmalar yaşanmıştır.⁴⁵⁶

Genel oyla seçilmemekle birlikte yürütmenin sorumsuz kanadı Cumhurbaşkanının geniş yetkilerle donatılması, 1982 Anayasası'nın nasıl bir hükümet sistemi öngördüğü tartışmalarını doğurmuştur.⁴⁵⁷ 1982 Anayasası'nın esasen parlamenter sistemi benimsediği literatürde genel kabul görmeye birlikte Cumhurbaşkanının önemli yetkilere sahip olması, *parlamenter rejimden bir sapma* olarak değerlendirilmiştir.⁴⁵⁸ Öyle ki Gülsoy, 1982 Anayasasının kurduğu hükümet sistemini başından beri adı konulmamış bir yarı-başkanlık sistemi olduğu kanaatinde.⁴⁵⁹

1961 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanı seçiminin bir krize dönüşmesi tecrübesiyle, 1982 Anayasası, ilk halinde bunu önleyici bir düzenleme öngörmüştür.⁴⁶⁰ Buna göre son oylamada dahi Cumhurbaşkanı seçilemez ise derhal seçimler yenilenir. Bu öngörüye rağmen 2007 yılında yapılan Cumhurbaşkanı seçimi, farklı bir şekilde siyasi ve ideolojik nedenlerle anayasal bir krize dönüştürülmüştür.⁴⁶¹ Bunun

⁴⁵⁶ 1982 Anayasası parlamenter sistem uygulamasında Kenan Evren- Turgut Özal, Turgut Özal-Süleyman Demirel, Ahmet Necdet Sezer ve Recep Tayyip Erdoğan arasında bu kriz ve çatışmalar yaşanmıştır. Bkz. Gönenç, **Türkiye'deki...**, s. 273. 1991-1993 yılları arasında DYP-SHP koalisyonu döneminde *Cumhurbaşkanlığına by-pass* yapma önerisi söz konusu olmuştur. Bkz. Erdoğan, **Anayasacılık...**, s. 97 vd.

⁴⁵⁷ Mehmet Tefik Gülsoy, "Hükümet Sistemlerini Karşılaştırmak: Türkiye İçin Bir Değerlendirme", **Yeni Türkiye**, Y. 9, S. 51, Mart-Nisan 2013, s. 266; Atar, **Türk...**, s. 174; Özbudun, Gençkaya, **Türkiye'de Demokratikleşme...**, s. 30.

⁴⁵⁸ Gülsoy, **Hükümet Sistemleri...**, s. 266; Atar, **Türk...**, s. 174.

⁴⁵⁹ Gülsoy, **Hükümet Sistemleri...**, s. 266.

⁴⁶⁰ 1982 Anayasası 2007 değişikliği öncesindeki 102'nci maddeye göre "Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla seçilir. Türkiye Büyük Millet Meclisi toplantı halinde değilse hemen toplantıya çağrılır" (f. 1). "Cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından otuz gün önce veya Cumhurbaşkanlığı makamının boşalmasından on gün sonra Cumhurbaşkanlığı seçimine başlanır ve seçime başlama tarihinden otuz gün içinde sonuçlandırılır. Bu sürenin ilk on günü içinde adayların Meclis Başkanlık Divanına bildirilmesi ve kalan yirmi gün içinde de seçimin tamamlanması gerekir" (f. 2). "En az üçer gün ara ile yapılacak oylamaların ilk ikisinde üye tamsayısının üçte iki çoğunluk oyu sağlanamazsa üçüncü oylamaya geçilir, üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğunu sağlayan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. Bu oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanmadığı takdirde üçüncü oylamada en çok oy almış bulunan iki aday arasında dördüncü oylama yapılır, bu oylamada da üye tamsayısının salt çoğunluğu ile Cumhurbaşkanı seçilemediği takdirde derhal Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimleri yenilenir" (f. 3). "Seçilen yeni Cumhurbaşkanı göreve başlayıncaya kadar görev süresi dolan Cumhurbaşkanının görevi devam eder" (f. 4).

⁴⁶¹ O dönemde mevcut 1982 Anayasası, Cumhurbaşkanı seçiminde Meclis'in toplanması için özel bir *toplantı yeter sayısı* düzenlememiştir. O halde toplantı yeter sayısı için uygulanacak olan, genel kuraldır (550/184). Oysa Sabih Kanadoğlu tarafından *toplantı yeter sayısı*'nın 367 olduğuna dair iddiası sonrası Cumhurbaşkanı seçimi krize dönüşmüştür. O dönem yaşanan anayasa krizine dair detaylı bilgi için bkz. Özbudun, Gençkaya, **Türkiye'de Demokratikleşme...**, s. 97 vd. "Söz konusu makamın ilk kez asker,

sonucunda Cumhurbaşkanının seçim usulünü de değiştiren, 31 Mayıs 2007 tarihli 5678 sayılı anayasanın bazı maddelerinde değişiklik yapan kanun kabul edilmiştir. 5678 sayılı kanun, 15 Haziran 2007 tarihinde yayımlanmış ve 21 Ekim 2007 tarihinde yapılan halkoylaması ile onaylanmıştır.⁴⁶²

2. 2014-2018 Yılları Arası

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçileceği 2007 yılı Anayasa değişikliği sonrası Cumhurbaşkanı, halk tarafından ilk olarak 10 Ağustos 2014 yılında seçilmiş ve 28 Ağustos 2014 itibariyle görevine başlamıştır. Keza bu dönem aralığı, 24 Haziran 2018 tarihinde birlikte yapılan Cumhurbaşkanlığı ve TBMM seçimleri sonrası Cumhurbaşkanlığı hükümeti sisteminin fiilen başladığı 9 Temmuz 2018 tarihine kadar kısa sayılabilecek bir dönemi ifade etmektedir. Bu dönemde Türkiye'nin yarı-başkanlık sistemini deneyimlediği söylenebilir.

2007 yılı anayasa değişikliğinin en önemli maddeleri, *toplantı ve karar yeter sayısının* düzenlendiği 96'ncı madde, Cumhurbaşkanının nitelikleri ve tarafsızlığı ile seçimini düzenleyen 101 ve 102'nci maddeleri olmuştur. 96'ncı madde değişikliği ile TBMM'nin, yapacağı seçimler dahil bütün işlerinde üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanılacağı kararlaştırılarak 11. Cumhurbaşkanı seçiminde karşılaşılan sorunlar giderilmiştir. 101'inci madde değişikliği ile de daha önce TBMM tarafından seçilen Cumhurbaşkanının, *halk tarafından* seçileceği düzenlenmiştir.

sivil bürokrasi ve yargı ile çıkar çatışması içerisinde olan demokratik çoğunluğun oyları ordunun ve yargının çift yönlü müdahalesi ile engellenmeye çalışılmıştır. Önce 27 Nisan tarihli e-muhtıra, ardından da Anayasa Mahkemesi'nin -kamuoyunda bilinen adıyla- 367 kararı ile çoğunluk partisinin kendi adayını Cumhurbaşkanı seçtirmesinin engellenmesi sonucunda iktidar partisi elindeki son kozu oynayarak anayasa değişikliğini gündeme getirmiştir." Bkz. Nur Uluşahin, "Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Siyasal Sistemimize Etkisi: Türkiye'de Hükümet Sisteminin Geçirdiği Dönüşüm ve Geleceğe Yönelik Beklentiler" *Yeni Türkiye*, Y. 9, S. 51, Mart-Nisan 2013, s. 327. "2007 Anayasa değişikliği Türkiye'de bugüne kadar yapılan hükümet sistemi değişikliği tartışmalarının bir ürünü veya sonucu değildir. ...bu değişiklik, üzerinde düşünülmüş taşınılmış sonuçları farklı boyutlarıyla değerlendirilmiş bir hükümet sistemi tasarımı olmaktan çok, *bu işi parlamentoda çözemiyorsak sandıkta çözeriz* şeklindeki bir düşüncenin yansımasıdır." Bkz. Levent Gönenç, **Türkiye'de Hükümet Sistemi Tartışmalarına Kısa Bir Bakış ve Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği** http://www.tepav.org.tr/upload/files/13031389625.Turkiyede_Hukumet_Sistemi_Tartismalarına_Kisa_Bir_Bakis_ve_Mevcut_Hukümet_Sisteminin_Niteliği.pdf, (01.12.2018). Ayrıca bkz. Kemal Gözler, **Cumhurbaşkanının Seçimi Konusunda Bir Açıklama**, <http://www.anayasa.gen.tr/cbnin-secimi-tgunlugu.htm>, (01.12.2018).

⁴⁶² Cumhurbaşkanlığından alınan 15/6/2007 tarih ve B.01.0.KKB.01-18/D-1-2007-450 sayılı yazı uyarınca halkoyuna sunulmak üzere yayımlanmıştır. RG, 16 Haziran 2007, S. 26554.

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, basit bir usul sorunu olmaktan öte hükümet sistemi üzerinde ciddi etki doğuran bir düzenlemedir.⁴⁶³ Doktrinde Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi değişikliği, mevcut hükümet sisteminin parlamenter sistem mi yoksa yarı-başkanlık sistemi mi olduğu tartışmalarını doğurmuştur. Bu sistemin, parlamenter sistem olmadığı genel olarak kabul edilmekle birlikte bazı yazarlar tarafından yarı-başkanlık⁴⁶⁴ olarak kabul edilmiş veya başkanlı parlamenter sistem⁴⁶⁵ olarak nitelendirilmiştir. Kimi yazarlar ise parlamento dağılımına göre ya parlamenter sisteme ya da başkanlık sistemine yaklaşabileceğini⁴⁶⁶ ifade ederek *zayıflatılmış (yumuşatılmış) parlamentarizm*⁴⁶⁷ olarak nitelenebileceğini belirtmişlerdir.

Doktrinde, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi değişikliği sonrası hükümet sisteminin niteliğini belirlemede yarı-başkanlık sisteminin prototipi Fransa ile kıyası yapılarak bir sonuca ulaşılmak istenmiştir. 2007 değişikliği sonrası hükümet sisteminin yarı-başkanlık sayılmayacağını savunanlara göre, Türkiye’de Cumhurbaşkanının yetkileri her ne kadar klasik parlamenter sisteme nazaran fazla ise de klasik yarı-başkanlık sistemindeki bir devlet başkanının yetkilerinden azdır.⁴⁶⁸ Zira Fransa Anayasası’na göre Cumhurbaşkanın sahip olduğu yasaları halkoylamasına sunma yetkisi, Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi, kendi inisiyatifiyle parlamentoyu fesih yetkisi ve olağanüstü halin gerekli kıldığı durumlarda tek başına yetkili olması, kağıt üzerinde ve uygulamada Türkiye Cumhurbaşkanının taşıdığı yetkilerden daha fazladır.⁴⁶⁹ Oysa Türkiye’de Cumhurbaşkanı, Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların haricinde yasaları halkoyuna sunamaz. Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi ancak *gerekli görülen hallerde* mümkündür. Fesih veya seçimlerin yenilenmesi ise ancak istisnai

⁴⁶³ Gözler, **Türk...**, s. 763; Faruk Bilir, “Türkiye’ye Özgü Yeni Bir Hükümet Modeli: Cumhurbaşkanlığı Sistemi”, **Yeni Türkiye**, Y. 23, S. 94, Mart-Nisan 2017, s. 526.

⁴⁶⁴ Gözler, **Türk...**, s. 742 vd.; Bülent Yavuz, “2007 Anayasa Değişikliğinin Doğurduğu Tereddütler ve Çözüm Yolları” **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 12, S. 1-2, Haziran Aralık 2008, s. 1173-1214.

⁴⁶⁵ Gönenç, **Hükümet Sistemi...**, s. 274. Ayrıca bkz. Levent Gönenç, “Hükümet Sistemi Tartışmalarında ‘Başkanlı Parlamenter Sistem’ Seçeneği”, **Güncel Hukuk**, S. 44, 2007, s. 39-43; Erdoğan, **Giriş...**, s. 218-219.

⁴⁶⁶ Özbudun, **Türk...**, 2008, s. 349.

⁴⁶⁷ Özbudun, **Türk...**, 2008, s. 352; Demir, **Yarı-Başkanlık...**, s. 470. Demir ayrıca 2007 değişikliği sonrası hükümet sisteminin *aksak yarı başkanlı* veya *başkanlı parlamenter* rejim olarak da ifade edilebileceğini belirtmektedir. Bkz. Demir, **Yarı-Başkanlık...**, s. 470.

⁴⁶⁸ Gönenç, **Hükümet Sistemi...**, s. 274.

⁴⁶⁹ Gönenç, **Hükümet Sistemi...**, s. 274; Özbudun, **Türk...**, 2008, s. 348.

durumlarda geçerlidir. Olağanüstü hâl durumunda ise bu yetki Bakanlar Kurulu ile paylaşılmıştır.⁴⁷⁰ Buna göre Gönenç, artık sistemin parlamenter sistem olmadığı ama mevcut yetkilerin yarı-başkanlık sistemi kadar fazla olmadığından ötürü *başkanlı parlamenter sistem* olarak isimlendirilebileceğini ifade etmektedir.⁴⁷¹

2007 değişikliği sonrası hükümet sisteminin, yarı-başkanlık sistemine dönüşeceğini belirten Yavuz'a göre, 2007 değişikliği öncesinde 1982 Anayasası'nın Fransa Anayasası'ndan belli başlı farkları şunlardır: Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmemesi, devlet başkanı ve hükümet başkanı sıfatlarının aynı anda Cumhurbaşkanında toplanmaması ve Cumhurbaşkanının Fransa'da olduğu şekliyle olağanüstü hallerde tek başına inisiyatif kullanma imkanına sahip olmamasıdır. Yavuz'a göre, Türkiye'de Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi bu farklardan en önemli olanını ortadan kaldırmıştır. Diğer iki farkın ise 2007 değişikliği sonrası hükümet sisteminin yarı-başkanlık sistemi olmadığını ispatlamaya yeterli olmayacağı kanaatindedir. Ayrıca meşruiyetini halktan alan bir Cumhurbaşkanının, zamanla Başbakanı nazaran baskın bir konuma yükseleceğini belirtmektedir.⁴⁷²

Yarı-başkanlık sisteminin diğer hükümet sistemlerinden ayırt edici özellikleri *devlet başkanının halk tarafından seçilmesi, devlet başkanının tek başına kullanabileceği önemli anayasal yetkilere sahip olması ve yasamaya karşı sorumlu hükümetin varlığı ve devlet başkanının fesih yetkisine sahip olması* şeklinde yarı-başkanlık sistemi başlığı altında zikredilmişti. Bu özellikler ve yukarıda açıklananlar çerçevesinde 28 Ağustos 2014 ve 9 Temmuz 2018 tarihleri arasındaki zaman aralığında Türkiye'de uygulanan hükümet sisteminin yarı-başkanlık sistemi olarak kabul edilebileceğini söyleyebiliriz. Zira Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmekte olup yasamaya karşı sorumlu olan bir Bakanlar Kurulu söz konusudur. Sınırlı da olsa devlet başkanı, fesih yetkisine sahiptir. Önemli anayasal yetkiler bakımından Gönenç ve Özbudun'un görüşlerini göz önünde bulundurmakla birlikte diğer taraftan sistemin işleyişinde Yavuz'un da belirttiği gibi *Devlet başkanı ve hükümet başkanı sıfatlarının Cumhurbaşkanında toplanması* unsuru anayasada düzenlenmemiştir ama fiili olarak,

⁴⁷⁰ Özbudun, *Türk...*, 2008, s. 348.

⁴⁷¹ Gönenç, *Hükümet Sistemi...*, s. 274.

⁴⁷² Yavuz, *2007 Anayasa...*, s. 1192-1193.

Cumhurbaşkanında toplandığı bir dönem olduğu söylenebilir.⁴⁷³ Bu yönüyle teoride önemli ölçüde yarı-başkanlık sistemine yaklaşılmakla birlikte, fiili olarak Türkiye'nin yarı-başkanlık deneyimi geçirdiği bir dönem olarak ifade edilmesi yanlış olmayacaktır.⁴⁷⁴

3. 6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Sonrası Hükümet Sistemi

Türkiye'de tarihsel arka planda, parlamenter hükümet sisteminin değiştirilmesine yönelik tartışmalar yeni değildir. 1980 yılının Nisan ayında *Tercüman Gazetesi*'nin düzenlediği *Siyasi Rejimin İşler Hale Getirilmesi, Anayasa ve Seçim Sistemi* semineri'nde ve aynı yıl *İstanbul Barosu ve İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi*'nin ortaklaşa düzenlediği *Demokratik Anayasal Düzenin İşlerliği, Anayasal Hak ve Özgürlüklerin Yaşama Geçirilmesi* semineri ile *Yeni Forum Dergisi*'nin önerdiği *Rejim ve Anayasamızda Reform Önerisi*'nde başkanlık veya yarı-başkanlık sistemine geçilmesi tartışılmıştır.⁴⁷⁵ Diğer taraftan 1982 Anayasası'nın yapımı aşamasında Danışma Meclisi'nde benzer tartışmalar söz konusu olmuştur.⁴⁷⁶ Hakeza, hem siyasi partiler ve liderleri tarafından hem de akademik anlamda zaman zaman ele alınmış bir konudur. Müteveffa siyasi liderler Erbakan, Türkeş, Özal, Demirel ve günümüzde Erdoğan tarafından başkanlık sistemi tartışılmış ve buna parti programlarında yer

⁴⁷³ Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın "alışılmış bir cumhurbaşkanı olmayacağım.", "...Ben seçilirse protokol cumhurbaşkanı olmam, bütün yetkileri kullanırım..." ifadesiyle kararlı tutumu Türkiye'nin hükümet sistemini fiilen yarı-başkanlık sistemi özellikleri kazandırmıştır. Bkz. Karatepe, **Türk...**, s. 99. Ayrıca bkz. <https://www.haberler.com/erdogan-secilecek-cumhurbaskani-fiilen-baskan-6014843-haberi/>, (31.10.2018). Cumhurbaşkanı Erdoğan Anayasa'nın kendisine verdiği yetkileri kullanmakta kararlı davranacağını ifade ederek Bakanlar Kuruluna başkanlık etmiştir. Bkz. https://www.ntv.com.tr/turkiye/erdogan-19-ocakta-bestepede-bakanlar-kurulunu-toplayacagim.HBAFzeLl_06Q_OoObso_EA, (19.11.2018). Ayrıca bkz. <https://www.dunya.com/gundem/erdogan-bakanlar-kurulu039nu-3-kez-topluyor-haberi-276819>, (19.11.2018). Gözler'in de belirttiği gibi Başbakan Davutoğlu, 4 Mayıs 2016 tarihinde Cumhurbaşkanı Erdoğan ile yaptığı görüşme sonrası 22 Mayıs 2016 tarihinde istifa etmiştir. Bkz. RG, 22 Mayıs 2016, S. 29719. Ayrıca bkz. Gözler, **Türk...**, s. 743.

⁴⁷⁴ Gözler, bu dönemde Türkiye'nin hükümet sistemini teorik olarak yarı-başkanlık sistemi kabul etmekle birlikte tüm yetkilerin Cumhurbaşkanında toplandığını ifade ederek *fiili başkanlık sistemi*'nin görüldüğünü ifade etmektedir. Bkz. Gözler, **Türk...**, s. 743-744.

⁴⁷⁵ Osman Balcıgil, **İki Seminer ve Bir Reform Önerisinde Tartışılan Anayasa**, (Der. Osman Balcıgil), Hukuk Dizisi 2, Birikim Yayınları, İstanbul, Nisan 1982, s. 91-120. "Başkanlık sistemi son on yıldır Türkiye'nin siyaset gündeminin tartışılan belli başlı konularından biri." Bkz. Balcıgil, **İki Seminer...**, s. 92.

⁴⁷⁶ Serap Yazıcı, "Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme", **Başkanlık Sistemi**, (Yay. Haz. Teoman Ergül), 1. Baskı, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2005, s. 125.

verilmiştir.⁴⁷⁷ Aslında 1980’den günümüze bu tartışmaların temelinde 1961 Anayasası döneminde hükümet istikrarsızlıkları ve siyasi tıkanmaların yaşanması ve yine 1982 Anayasası döneminde de benzer istikrarsızlıkların devam etmesi (1991-2002 arası), bunların yanı sıra Cumhurbaşkanı ve Başbakanlar arasında yaşanan kriz ve çatışmalar yatmaktadır.

2007 yılı Cumhurbaşkanı seçiminin krize dönüşmesi sonrası yapılan anayasa değişikliği sonrası hükümet sistemi daha tartışmalı bir hale gelmiş ve 2011 yılı genel seçimleri, siyasi partilerin sivil bir anayasa vaat etmelerine dönüşmüştür.⁴⁷⁸ Bunun sonucunda 2011 genel seçimleri sonrası *TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonu* kurulmuş ancak siyasi partilerin kırmızı çizgileri ve sistem değişikliğine yönelik farklı tercihler sebebiyle anayasa yapım süreci 16 Şubat 2016 tarihinde akamete uğramıştır.⁴⁷⁹ Aynı yıl içinde menfur 15 Temmuz darbe girişimi sonrası yeniden uzlaşma yönünde çabalar söz konusu olmuştur.⁴⁸⁰ Ancak partiler arası genel bir mutabakat sağlanamaması neticesinde Adalet ve Kalkınma Partisi’nin başkanlık modelini içeren Anayasa değişikliği teklifine Milliyetçi Hareket Partisi’nin destek vermesiyle Anayasa değişikliği yapılmıştır.⁴⁸¹ Ancak bu değişikliğe Cumhuriyet Halk Partisi ve Halkların Demokratik Partisi tarafından üst düzeyde tepkiler gösterilmiştir.⁴⁸²

⁴⁷⁷ Milli Nizam Partisi Programı’nda yürütme organın başkanlık sistemine göre tanzim edilmesi düşünülmüştür. “... Reisiscumhur’un tek dereceli olarak (halk tarafından) seçilmesi ve icrai organ düzenini, Başkanlık (Presidentielle) sisteme göre tanzimi...” yer almıştır (m. 16/a). Bkz. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/e_yayin.eser_bilgi_q?ptip=SIYASI%20PARTI%20YAYIN-LARI&pdemirbas=197600505, (10.11.2018). Diğer siyasi liderler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Çağrı D. Çolak, Abdullah Uzun, “Türk Siyasal Hayatında Başkanlık Sistemini Gündeme Getiren Liderler: Türkeş, Demirel, Özal ve Erdoğan”, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, C. 10, S. 50, Haziran 2017, ss. 196-214. Ayrıca bkz. Bertil Emrah Oder, “Türkiye’de Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Rejimi Tartışmaları: 1991-2005 Yılları Arasında Basına Yansıyan Öneri ve Tepkilerden Kesitler”, *Başkanlık Sistemi*, (Yay. Haz. Teoman Ergül), 1. Baskı, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2005, ss. 31-69.

⁴⁷⁸ [anayasa.tbmm.gov.tr/docs/yeni_anayasa_sureci_bilgi_notu.docx](https://www.tbmm.gov.tr/docs/yeni_anayasa_sureci_bilgi_notu.docx), (10.11.2018).

⁴⁷⁹ https://www.bbc.com/turkce/haberler/2016/02/160216_anayasa_komisyonu, (10.11.2018).

⁴⁸⁰ <https://www.bbc.com/turkce/36926249>, (10.11.2018)

⁴⁸¹ Veysel Eren, Berat Akıncı, “Yasama Yürütme İlişkileri Açısından Başkanlık Sistemi İle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin Karşılaştırılması”, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Kamu Yönetiminde Değişim*, (Ed. Yüksel Demirkaya), 1. Baskı, Hiperyayın, İstanbul, 2018, s. 47.

⁴⁸² 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu ile önerilen sistemi savunanlar ve karşı çıkanlar, şüphesiz burada zikredilen dört siyasi partiden ibaret değildir. Burada özellikle Haziran 2015 ve Kasım 2015 genel seçimleri sonrasında Meclis’te grubu bulunan partiler dikkate alınarak bir değerlendirme yapılmıştır.

1982 Anayasası'nda en köklü değişiklik olarak nitelenebilecek olan 6771 sayılı *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*, 21 Ocak 2017 tarihinde TBMM'de kabul edilmiştir. Bu kanun, 10 Şubat 2017 tarihinde Cumhurbaşkanlığı tarafından onaylanarak halkoyuna sunulmuştur. 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halkoylaması, anayasa değişikliklerinin kabulü ile sonuçlanmıştır. 6771 sayılı Kanunun 18'inci maddesinde, değişikliklerin üç farklı zamanda yürürlüğe gireceği düzenlenmiştir.⁴⁸³ Ancak alınan erken seçim kararıyla 24 Haziran 2018 tarihinde birlikte yapılan TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçim sonuçları sonrası, seçilen Cumhurbaşkanının 9 Temmuz 2018 tarihinde Meclis önünde yemin ederek göreve başlamasıyla değişiklikler tümüyle yürürlüğe girmiştir.⁴⁸⁴

6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu ile tercih edilen yeni hükümet sistemi, erkler ayrılığı çerçevesinde temel alınarak sınıflandırılması yapılan hükümet sistemleri içindeki yeri bakımından tartışmalar doğurmuştur. Bu değişiklikler ile Türkiye'nin kendi siyasi şartları ve sosyal yapısına özgü bir hükümet sistemi getirilmek istenmiş ve mevcut sınıflandırılan hükümet sistemlerinin avantajları ve dezavantajları göz önünde bulundurularak yeni bir hükümet modeli inşa edilmek istenmiştir. Ancak bu değişiklik, 1982 Anayasasının ilk halinden günümüze kronik bir şikâyet halinde ortaya çıkan *hangi hükümet sistemi* sorusunun cevabını bulmayı daha da zorlaştırmıştır. Zira 1982 Anayasası'nın ilk hali, parlamenter sistemin sınırlarını zorlamak suretiyle genelde yürütmeyi, özelde Cumhurbaşkanını güçlendirmiş ve hangi hükümet sisteminin benimsenmesi gerektiği konusunda tartışmalara sebep olmuştur. 2007 değişikliği ile *Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine* yönelik düzenleme, bu tartışmaları daha da artırmıştır.⁴⁸⁵ 2017 yılı Anayasa değişikliğinin ise bu tartışmayı zirveye çıkardığı söylenebilir.

⁴⁸³ 6771 sayılı Kanun, Madde 18- Bu Kanun ile Anayasa'nın; a) ... birlikte yapılan Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanının göreve başladığı tarihte, b) ... birlikte yapılacak ilk Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerine ilişkin takvimin başladığı tarihte, c) ... yayımı tarihinde, yürürlüğe girer ve halkoyuna sunulması halinde tümüyle oylanır. 6771 sayılı kanun için bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, (05.11.2018)

⁴⁸⁴ TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri normal takvim işlemiş olsaydı 3 Kasım 2019 tarihinde yapılacaktı.

⁴⁸⁵ Eren, Akıncı, *Cumhurbaşkanlığı...*, s. 38.

Bilindiği üzere bir hükümet sisteminin belirlenebilmesi için yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkinin tespit edilmesi önem arz etmektedir. Bu nedenle 2017 yılı Anayasa değişikliği ile anayasal aktörlerin⁴⁸⁶ belirlenmesi, yapıları, oluşumları ve görev ve yetkileri gibi anayasal düzenlemelerini incelemek gerekmektedir. Dolayısıyla yasama ve yürütme arasındaki ilişkiler örüntüsü ve organların karşılıklı etkileşimleri nasıl bir hükümet sistemi tercih edildiğini anlamamıza yardımcı olacaktır.⁴⁸⁷ Bu nedenle aşağıda 2017 yılı Anayasa değişiklikleri sonrası 1982 Anayasası'nda ortaya çıkan yasama ve yürütme organları incelenmektedir.

⁴⁸⁶ Kılıç, **Siyasi Sorumluluk...**, s. 276.

⁴⁸⁷ Bülent Yücel, "İstikrar" Konusundaki Kafa Karışıklığı Üzerine Notlar: Siyasi İktidar Merkezinin Yer Değiştirmesi", **Başkanlık Sistemi**, (Ed. Murat Aktaş, Bayram Coşkun), 1. Baskı, Liberte Yayınları, Ankara, Mayıs 2015, s. 343.

İKİNCİ BÖLÜM

ANAYASA'DA DEVLETİN TEMEL ORGANLARI

I. Genel Olarak

Devletin hukuki fonksiyonları (işlevleri) yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç ayrılmakla birlikte bu fonksiyonları yerine getiren üç temel organ vardır.⁴⁸⁸ 1982 Anayasası, bu üç hukuki fonksiyonu TBMM, Cumhurbaşkanı ve mahkemeler arasında paylaşmıştır. Buna göre yasama fonksiyonunu yerine getirecek organ TBMM, yürütme fonksiyonunu yerine getirecek organ Cumhurbaşkanı, yargı fonksiyonunu yerine getirecek organ ise bağımsız ve tarafsız mahkemelerdir.

Anayasa'nın 7'nci maddesine göre *yasama yetkisi*, Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne aittir ve bu yetki devredilemez. Anayasa'nın 8'inci maddesine göre *yürütme yetkisi ve görevi*, anayasaya ve kanunlara uygun olarak Cumhurbaşkanı tarafından kullanılmakta ve yerine getirilmektedir.⁴⁸⁹ Anayasa'nın 9'uncu maddesine göre *yargı yetkisi* ise bağımsız ve tarafsız⁴⁹⁰ mahkemelerce Türk Milleti adına kullanılmaktadır.

Görüldüğü üzere 1982 Anayasası, devletin üç temel fonksiyonunu ayrı ayrı düzenlemektedir. Ayrıca bu üç temel fonksiyonun farklı organlar tarafından yerine getirilmesini öngörmektedir. Buna göre 1982 Anayasası'nın hukuki anlamda "*fonksiyonlar ayrılığı*"nı kabul ettiği görülmektedir.⁴⁹¹ Esasen bu yetkilerin kaynağı Anayasa'nın 6'ncı maddesine göre "millet egemenliği"dir.⁴⁹² Egemenlik, kayıtsız şartsız millete aittir (md. 6/1). Nitekim "Türk Milleti, egemenliğini, Anayasa'nın koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eliyle kullanır" (md. 6/2).

⁴⁸⁸ Karatepe, **Türk...**, s. 195. "...günümüzde kuvvetler veya iktidarların ayrılığı deyimi kullanılırken kastedilen ve pozitif hukuk verilerine göre kastedilmesi gereken, gerçekte fonksiyonlar ayrılığıdır." Bkz. Özbudun, **Türk...**, s. 191.

⁴⁸⁹ 2017 yılı değişikliği ile yeni hükümet sisteminin tek başlı (monist) yürütme yapılanması şeklinde düzenlenmesi sonucu iki başlı yürütme yapılanmasının esas kanadı olan "Bakanlar Kurulu" maddeden çıkarılmıştır.

⁴⁹⁰ 2017 yılı değişikliği ile Anayasa'nın 9 uncu maddesine "bağımsız" ibaresinden sonra gelmek üzere "ve tarafsız" ibaresi eklenmiştir.

⁴⁹¹ Atar, **Türk...**, s. 190.

⁴⁹² Mustafa Erdoğan, **Türk Anayasa Hukuku**, Hukuk Yayınları, Ankara, 2017, s. 142.

II. Anayasa’da Devletin Temel Organları

A. Yasama Organı

Anayasa’nın 7’inci maddesi ile “*Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez*” hükmü düzenlenmiştir. Buna göre yasama erkinin yetkili sahibi TBMM’dir.

1. Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Yapısı ve Oluşumu

a. Yapısı

Günümüzde kimi ülkeler tek meclisli kimi ülkeler ise çift meclisli bir yasama organı yapısı tercih etmektedirler.⁴⁹³ Çift meclisli yasama organı yapısı, federal devletlerde görülebileceği gibi üniter devletlerde de görülebilmektedir. Federal yapıya sahip devletlerde çift meclis sistemi bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Zira birinci mecliste tüm ülke vatandaşlarının temsil edilmesi, ikinci mecliste ise federe devletlerin temsil edilmesi söz konusudur.⁴⁹⁴ Üniter devletler bakımından ise çift meclis sistemi, zorunlu değildir. İngiltere’de olduğu gibi tarihi nedenlerden kaynaklanabilmekte veya ülkelerin kendi anayasal tercihlerinin sonucu olabilmektedir.⁴⁹⁵

Türkiye’nin anayasal tarihi içinde her iki meclis yapılanması da uygulanmıştır. Kanun-ı Esasi ve 1961 Anayasası döneminde çift meclisli yasama organı yapısı, 1921, 1924 ve 1982 Anayasalarında ise tek meclisli yasama organı yapısı tercih edilmiştir. Kanun-ı Esasi döneminde Meclisi Umumi, Heyeti Ayan ve Heyeti Mebusan olmak üzere iki meclisten oluşmaktaydı. Keza 1961 Anayasası’nda da TBMM, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosundan oluşmaktaydı. Millet meclisi halk tarafından seçilen üyelerden kurulmaktayken Cumhuriyet Senatosu halk tarafından seçilen üyelerin yanı sıra Cumhurbaşkanı tarafından seçilen *kontenjan senatörleri* ile *tabii üyelerden* oluşmaktaydı. Ancak 1961 Anayasası ile tercih edilen çift meclis için genel kanaat, özellikle Cumhuriyet Senatosunun yasama faaliyetlerini engelleyici ve geciktirici bir rol

⁴⁹³ Karatepe, *Türk...*, s. 197.

⁴⁹⁴ Teziç, *Anayasa...*, s. 441-442.

⁴⁹⁵ Atar, *Türk...*, s. 216.

oynadığı ve kendisinden beklenen yararları sağlamadığı yönünde olmuştur. Zira aydınlatmak, yol göstermek ve yasama faaliyetleri denetlemek amacıyla kurulan Cumhuriyet Senatosu, bu amacını yerine getirememiştir.⁴⁹⁶ Bu nedenle 1982 Anayasası'nda tek meclisli bir yapı öngörülmesi kamuoyunda kayda değer bir eleştiri ve tepki doğurmamıştır.⁴⁹⁷ Sonuç olarak 1982 Anayasası ilk halinden itibaren tek meclisli bir yasama organı öngörmektedir. Bu yasama organı, Türkiye Büyük Millet Meclisi'dir.

b. Oluşumu

1982 Anayasası'nın 75'inci maddesine göre Türkiye Büyük Millet Meclisi, genel oyla seçilen altı yüz milletvekilinden oluşmaktadır. 2017 yılı anayasa değişikliği öncesinde beş yüz elli milletvekilinden oluşan TBMM'nin üye sayısı değişiklik ile altı yüze çıkarılmıştır. Aynı değişiklik ile seçilme yaşı yirmi beş yaştan on sekiz yaşa indirilmiştir.

Anayasa'nın 77'nci maddesine göre TBMM'nin seçim (yasama) dönemi normal şartlar altında beş yıldır. Buna göre seçim döneminin dolmasıyla genel seçimlere gidilir. Ancak 78'inci maddenin 1'inci fıkrasına göre savaş sebebiyle seçimlerin yapılması mümkün değilse TBMM seçimleri bir yıl geriye bırakabilir. Seçimlerin bir yıl geriye bırakılması, geriye bırakma sebebinin ortadan kalkmaması halinde tekrarlanır.⁴⁹⁸

Normal şartlar altında genel seçimin beş yılda bir yapılması kural olmakla beraber Anayasa, iki durumda genel seçimlerin beş yıldan önce de yapılabileceğini düzenlemektedir. İlki, Cumhurbaşkanı veya Meclis'in seçimleri yenileme yetkisini kullanması durumundadır. İkinci ise bir yıl veya daha az bir süre varken Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde söz konusu olmaktadır.

⁴⁹⁶ Karatepe, **Türk...**, s. 199; Özbudun, **Türk...**, s. 261.

⁴⁹⁷ Özbudun, **Türk...**, s. 261.

⁴⁹⁸ Anayasa'nın 77'inci maddesinin 1'inci fıkrasına göre TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin birlikte yapılması esastır. TBMM'nin seçimlerin geriye bırakılmasına karar vermesi halinde Cumhurbaşkanlığı Seçim Kanununun 5'inci maddesine göre Cumhurbaşkanlığı seçimleri de kendiliğinden aynı süre için geriye bırakılır. Aşağıda Cumhurbaşkanının *seçilmesi* başlığı altında bu duruma ayrıca değinilecektir.

Anayasa'nın 116'ncı maddesine göre hem Cumhurbaşkanı hem de Meclis'in seçimleri yenileyebilme yetkisi vardır. İster Cumhurbaşkanı ister Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesi kararı alınsın, genel seçimlere gidilecektir. Ayrıca bu yetkinin kullanılabilmesi bakımından bir süre şartı da konulmuş değildir. İkinci olarak anayasanın 106'ncı maddesinin 2'nci fıkrasına göre genel seçimlere bir yıl veya daha az bir süre varken Cumhurbaşkanlığı makamı herhangi bir nedenle boşalırsa yine genel seçimlere gidilecektir.

2. Türkiye Büyük Millet Meclisinin Görev ve Yetkileri

Hükümet sistemi tercihi her ne olursa olsun temsili sistemlerde yasama organının kanun koyma, hükümeti denetleme ve devlet bütçesini kabul etme gibi üç temel görev ve yetkisi vardır. Bu üç temel görev ve yetkinin dışında anayasa ile yasama organına ilave birtakım görev ve yetkiler verilmesi de mümkündür.⁴⁹⁹ 1982 Anayasası'nın 87'nci maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri düzenlenmekle birlikte Anayasa içinde serpiştirilmiş bazı görev ve yetkileri de bulunmaktadır. Aşağıda Anayasa'nın 87'nci maddesinde zikredilen TBMM'nin *kanun koyma, değiştirme ve kaldırma* yetkisi ile *bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerini görüşme ve kabul etme* yetkisi incelenecek ve anayasanın muhtelif maddelerinde düzenlenmiş olan diğer bazı görev ve yetkilerine değinilecektir.

a. Kanun Koymak, Değiştirmek ve Kaldırmak

Türkiye Büyük Millet Meclisinin en temel görev ve yetkilerinden birisi kanun koymaktır. TBMM'nin kanun adı altında ve kanun yapma usulüne uygun olarak çıkarttığı tüm düzenlemelere, içeriğine bakılmaksızın kanun denilmektedir.⁵⁰⁰ Anayasa'nın 87'nci maddesine göre kanun koymak, yürürlükteki kanunları değiştirmek ve kaldırmak yetkisi TBMM'ye aittir. Kanunların teklif edilmesi ve görüşülmesi Anayasa'nın 88'inci maddesinde düzenlenmektedir. Kanun koyma süreci, Anayasa'da ayrıntılı olarak düzenlenmemekle birlikte aynı maddenin 2'nci fıkrası uyarınca kanun

⁴⁹⁹ Özbudun, *Türk...*, s. 289; Gözler, *Türk...*, s. 647.

⁵⁰⁰ Anayurt, *Türk...*, s. 188.

tekliflerinin TBMM’de görüşülme usul ve esaslarının içtüzükle⁵⁰¹ düzenleneceği belirtilmektedir. Anayasa’nın 89’uncu maddesinde ise kanunların nasıl yayımlanacağı düzenlenmektedir.

Kanunların koyulmasına yönelik, teklif (öneri), görüşme, kabul ve yayım olmak üzere dört aşamanın olduğu söylenebilir.⁵⁰² Anayasa’nın 88’inci maddesinin 1’inci fıkrasına göre kanun teklifi yalnızca milletvekilleri tarafından yapılabilir.⁵⁰³ Kanun teklifi gerekçesiyle birlikte bir veya birden fazla milletvekilinin imzasıyla Meclis Başkanlığı’na verilir (İçtüzük md. 74/1-2). Kural, kanun teklifinin milletvekilleri tarafından verilmesi olmakla birlikte bunun tek istisnası *bütçe ve kesin hesap kanun teklifidir*.⁵⁰⁴ Zira 2017 yılı Anayasa değişikliği ile bu tekliflerin, Cumhurbaşkanı tarafından TBMM’ye sunulması düzenlenmiştir (md. 161/3).

Kanun teklifleri, Meclis Başkanlığı tarafından ilgili komisyonlara havale edilir. Şayet kanun teklifleri şartlarına uygun değilse komisyonlar, teklifi sunanlara tamamlamaya yetkilidir (İçtüzük md. 74/3-4). Diğer taraftan kanun teklifi, Genel Kurula bilgi vermek şartıyla gündeme alınmadan önce geri alınabilir. Ancak gündeme alınmışsa geri alınabilmeleri için Genel Kurulun karar vermesi gerekmektedir (İçtüzük md. 75). İlgili komisyona havale edilen kanun teklifi komisyonda görüşülür ve bir rapor hazırlanır. Rapor, teklifin reddedilmesi, kabul edilmesi veya önerdiği değişikliklerle kabul edilmesi yönünde olabilir.⁵⁰⁵ Komisyon tarafından hazırlanan rapor, Meclis Başkanlığı’na sunulur. Meclis Başkanlığı, rapor ile kendisine gönderilen teklifleri görüşülmek üzere Genel Kurula gönderir. Komisyonların hazırladığı raporlar, görüşmelere başlanırken Genel Kurulda okutulmaz. Ancak bu raporların kaç numaralı sıra sayısı olarak bastırılıp dağıtıldığı Meclis başkanı tarafından ifade edilir (İçtüzük md. 79).

⁵⁰¹ 2017 yılı Anayasa değişikliği ile Anayasaya eklenen geçici 21’inci maddenin b bendinde “Bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren en geç altı ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi, bu Kanunla yapılan değişikliklerin gerektirdiği Meclis İçtüzüğü değişikliği ile diğer kanuni düzenlemeleri” yapacağı belirtilmektedir. Bu çerçevede TBMM, 09.10.2018 tarihinde içtüzükte değişiklik yapılmasına dair karar almıştır. Bu karar, 16 Ekim 2018 tarihli ve mükerrer 30567 sayılı Resmî Gazetede yayınlanmıştır.

⁵⁰² Gözler, **Türk...**, s. 649; Tunç, **Türk...**, s. 173.

⁵⁰³ 2017 yılı Anayasa değişikliğinden önce kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkiliydi. Bakanlar Kurulu tarafından yapılan kanun önerisine *kanun tasarısı* ismi verilmekteydi.

⁵⁰⁴ Anayurt, **Türk...**, s. 189.

⁵⁰⁵ Karatepe, **Türk...**, s. 255; Gözler, **Türk...**, s. 651.

Kanun tekliflerinin Genel Kurulda görüşülebilmesi için *toplantı yeter sayısının* bulunması gerekmektedir. Anayasasının 96'ncı maddesine göre toplantı yeter sayısı, üye tamsayısının üçte biridir (200 Milletvekili). Toplantı yeter sayısının sağlanması halinde İçtüzüğün 81'inci maddesine göre önce teklifin tümü hakkında görüşme açılır. Tümünün görüşülmesinden sonra teklif maddelerinin görüşülmesine geçilmesi için oylama yapılır. Oylama ile maddelerinin görüşülmesinin kabul edilmesi halinde teklifin maddeleri görüşülür. Sonrasında teklifin tümüyle oylanmasına geçilir. Kanun teklifinin Genel Kurulda kabul edilebilmesi için *karar yeter sayısının* bulunması gerekmektedir. Anayasa'nın 96'ncı maddesine göre karar yeter sayısı, toplantıya katılanların salt çoğunluğudur. Ancak karar yeter sayısı, her halükârda üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz. Buna göre kanun teklifinin kabul edilebilmesi için en az 151 milletvekiline ihtiyaç vardır. Şayet Genel Kurulda teklifin maddelerine geçilmesi veya tümü kabul edilmez ise teklif reddedilmiş olur (İçtüzük md. 81/5). Reddedilmiş kanun teklifleri de ret tarihinden itibaren tam bir yıl geçmedikçe aynı yasama dönemi içinde tekrar verilemez (İçtüzük md. 76).

Meclis tarafından kabul edilmesiyle teklifler, kanunlaşır⁵⁰⁶ ve Meclis Başkanlığı aracılığıyla Cumhurbaşkanına gönderilir.⁵⁰⁷ Kabul edilen kanunların yayımlanması Cumhurbaşkanının yetkilerindedir (md. 104/5). Cumhurbaşkanı, kabul edilen kanunları uygun bulması⁵⁰⁸ halinde onbeş gün içinde yayımlar (md. 89/1).

Genellikle kanun koyucu, düzenlediği kanunlarda bir yürürlük maddesi ekleyerek ne zaman yürürlüğe gireceğini belirlemektedir. Yürürlük maddesi olmayan kanunlar ise 15 Temmuz 2018 tarihinde 30479 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 10 Numaralı Resmî Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 7'nci maddesi gereğince “...Resmî Gazete 'de yayımlandığı gün yürürlüğe girer.”

⁵⁰⁶ Bkz. Gözler, **Türk...**, s. 655-656.

⁵⁰⁷ Anayurt, **Türk...**, s. 190.

⁵⁰⁸ Cumhurbaşkanının bir kanunu geri gönderme yetkisi (veto) mevcuttur. Cumhurbaşkanı, bir kanunun yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmaz ise bir daha görüşülmek üzere geri gönderebilir. Cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisi, aşağıda Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinde incelenecektir.

b. Bütçe ve Kesinhesap Kanun Tekliflerini Görüşmek ve Kabul Etmek

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin önemli görev ve yetkilerinden diğer bir tanesi *bütçe ve kesinhesap tekliflerini görüşmek ve kabul etmektir*. Bütçe ve kesinhesap kanunları, kanun biçiminde yapılan bir yasama işlemidir. Ancak taşıdıkları özel nitelikleri itibariyle özel bir görüşülme usulüne ve hatta özel bir hukuki statüye tabi tutulmaktadır.⁵⁰⁹ 2017 yılı Anayasa değişikliği ile getirilen yeni hükümet sisteminde yürütmenin kanun teklif edebilmesi mümkün değildir. Ancak bunun istisnası bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerini sunmasıdır.

Bütçe kanunu, bir yıl için, devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin gelir ve giderlerini tahmini olarak gösteren ve gelirlerin toplanmasına ve giderlerin yapılmasına⁵¹⁰ ilişkin yürütmeye izin ve yetki veren bir kanundur. Anayasa'nın 161'inci maddesine göre bütçenin yıllık olması ilkesi⁵¹¹ kabul edilmektedir. Mali yıl başlangıcı kanun ile düzenlenir (md. 161/2).

Bütçe ve kesinhesap kanununun taşıdıkları özel nitelikleri itibariyle hazırlanması ve görüşülmesi usulü büyük ölçüde doğrudan doğruya Anayasa'da düzenlenmiştir.⁵¹² Buna göre Anayasa'nın 161'inci maddesinin 3'üncü fıkrası gereği bütçe kanun teklifi, mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye sunulur. Bütçe teklifi, bütçe komisyonunda görüşülür. Komisyon, elli beş gün içinde bir metin kabul eder. Metin, Genel Kurulda görüşülür ve mali yılbaşına kadar karara bağlanır. Milletvekilleri, bütçe kanunu teklifinin Meclis'te görüşülmesi sırasında, gider artırıcı ve gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar. Ancak bütçe komisyonu görüşmelerinde bütçe kanun teklifinde değişiklik yapılabilir.⁵¹³ Aynı maddenin 6'nci fıkrasına göre kamu idare bütçeleri ile değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın Genel Kurulda okunur ve oylanır.

Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz (md. 161/2). Buna göre yürürlükteki diğer kanunlarda bütçe kanunuyla değişiklik

⁵⁰⁹ Özbudun, **Türk...**, s. 222.

⁵¹⁰ Gözler, **Türk...**, s. 683.

⁵¹¹ Özbudun, **Türk...**, s. 222.

⁵¹² Gözler, **Türk...**, s. 683.

⁵¹³ Tunç, **Türk...**, s. 261.

yapılamaz.⁵¹⁴ Ayrıca merkezi yönetim bütçesiyle belirlenen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını göstermektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile harcanabilecek tutarın aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz (md. 161/7).

2017 yılı anayasa değişikliği ile ABD başkanlık sisteminde görülen bütçenin kabul edilmemesi halinde sistem kilitlenmesini önleyebilecek bir düzenleme, 1982 Anayasası'nda yapılmıştır. Buna göre bütçe kanunu süresinde yürürlüğe konulamaz ise geçici bütçe kanunu çıkarılır. Şayet geçici bütçe kanunu da çıkarılmazsa yeni bütçe kanunu çıkarılıncaya kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanacaktır (md. 161/4). Böylece yürütmenin bütçesiz kalması engellenmek istenmiştir.⁵¹⁵ Ancak diğer taraftan Meclis'in yürütme üzerinde etkili denetim araçlarından biri zayıflamıştır. Zira tüm hükümet sistemlerinde bütçe parlamentonun en önemli silahıdır.⁵¹⁶

Bütçe kanununu kabul etmek yetkisine sahip Meclis, bu kanunun uygulanmasını da denetleme yetkisine sahiptir. Meclis bu yetkisini, kesinhesap kanun teklifini kabul etmek suretiyle kullanır.⁵¹⁷ Kesinhesap kanunu, bütçenin denetlenmesi, gelirlerin toplanması ve harcamaların bütçeye uygun⁵¹⁸ yapılıp yapılmadığının belirlenmesini sağlayan bir kanundur. Kesinhesap kanun teklifi, bütçe kanun teklifi gibi Cumhurbaşkanına verilmiş istisnai bir yetkidir. Anayasa'nın 161'inci maddesinin 9'uncu fıkrasına göre Cumhurbaşkanı tarafından kesinhesap kanun teklifi, ilgili olduğu mali yıldan başlayarak en geç altı ay sonra TBMM'ye sunulur. TBMM adına denetleme görevini yerine getirecek olan Sayıştay (md. 160/1), ilişkin olduğu kesinhesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde Meclis'e *genel uygunluk bildirimini* sunmalıdır (md. 161/9). "Kesinhesap kanunu teklifi ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların

⁵¹⁴ Atar, **Türk...**, s. 264; Gözler, **Türk...**, s. 683.

⁵¹⁵ Tunç, **Türk...**, s. 262.

⁵¹⁶ Özbudun, **Türk...**, s. 224.

⁵¹⁷ Özbudun, **Türk...**, s. 225.

⁵¹⁸ Özbudun, **Türk...**, s. 225.

karara bağlandığı anlamına gelmez” (md. 161/10). “Kesinhesap kanunu teklifi, yeni yıl bütçe kanunu teklifiyle birlikte görüşülür ve karara bağlanır” (md. 161/11).

c. Türkiye Büyük Millet Meclisinin Diğer Görev ve Yetkileri

Türkiye Büyük Millet Meclisinin yukarıda incelenen görev ve yetkileri dışında 87’ inci maddede *para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek, milletlerarası anlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasa’nın diğer maddelerinde öngörülen yetkilerini kullanmak ve görevlerini yerine getirmek* olarak diğer görev ve yetkileri düzenlenmiştir. TBMM’nin diğer görev ve yetkileri olarak şunlar sayılabilir: Kamu Başdenetçisini seçmek (md. 74), Meclis Başkanını seçmek (md. 94), İçtüzük yapmak (md. 95), Cumhurbaşkanı hakkında bir suç işlediği iddiasıyla soruşturma açılmasına karar verebilmek ve Yüce Divana sevk kararı alabilmek (md. 105), Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlara bir suç işledikleri iddiasıyla soruşturma açılmasına karar verebilmek ve Yüce Divana sevk kararı alabilmek (md. 106), üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu ile seçimlerin yenilenmesine karar vermek (md. 116/1) Cumhurbaşkanı tarafından olağanüstü hâl ilan edilmesi halinde olağanüstü hâl ilanı kararını onaylamak, olağanüstü halin süresini gerekli gördüğü takdirde kısaltmak, uzatmak veya olağanüstü hali kaldırmak (md. 119/2-3), olağanüstü hâl döneminde Cumhurbaşkanı Kararnamelerini onaylamak (md. 119/6), Radyo ve Televizyon Üst Kurulu üyelerini seçmek (md. 133/2), Anayasa Mahkemesi için gösterilen adaylardan Anayasa Mahkemesi’ne 3 üye seçmek (md. 146/1), Hakimler ve Savcılar Kuruluna 7 üye seçmek (md. 159/3) ve Anayasayı değiştirmek (md. 175).⁵¹⁹

3. Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları

Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgi edinme ve denetim yolları Anayasa’nın 98’inci maddesinde sayılmıştır. Bunlar; Meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı soru olmak üzere dört tanedir.⁵²⁰ Bunlar arasından meclis

⁵¹⁹ Konumuz itibarıyla önem taşıyan TBMM’nin bazı görev ve yetkileri yeri geldikçe incelenecektir.

⁵²⁰ 2017 yılı Anayasa değişikliği öncesinde Anayasa’nın 98’inci maddesinde TBMM’nin bilgi edinme ve denetim yolları beş şekilde sayılmaktaydı. Bunlar; Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru, meclis soruşturması ve soru idi. Soru, yazılı olabileceği gibi sözlü olarak da kullanılabilirdi.

soruşturmasının yapılması, Anayasa'nın 106'ncı maddesinin 5., 6., 7'nci fıkraları uyarınca düzenlenmektedir (md. 98/4). Meclis araştırması, genel görüşme ve yazılı soru önergelerinin ise verilme şekli, içeriği, kapsamı ile araştırma usulleri Meclis İttüzüğü ile düzenlenmektedir (md. 98/6).

a. Yazılı Soru

2017 yılı Anayasa değişikliği öncesinde soru müessesesinin hem yazılı hem de sözlü olabileceği düzenlenmekteydi. Değişiklik sonrası soru müessesesi yalnızca *yazılı soru* olarak düzenlenmiştir. Yazılı soru, Anayasa'nın 98'inci maddesinin 5'inci fıkrasına göre, en geç onbeş gün içinde cevaplandırılmak üzere milletvekilleri tarafından Cumhurbaşkanı yardımcılara ve bakanlara yazılı olarak soru sorabilmeleridir. Buna göre yazılı soru, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara sorulabilmektedir. Ancak İttüzüğün 100'üncü maddesine göre Meclis Başkanının, Başkanlık Divanının, Başkanlık Divanı üyelerinin ve Danışma Kurulunun TBMM'nin faaliyetleriyle ilgili görevleri hakkında da yazılı soru sorulabilir.

Yazılı soru, kısa, gerekçesiz ve kişisel görüş ileri sürülmeksizin; kişilik ve özel yaşama ilişkin ve başka bir kaynaktan kolayca öğrenilebilecek veya tek amacı istişare sağlamaktan ibaret olan bir önerge olmamalıdır (İttüzük md. 96/1, md. 97). Yazılı soru önergesi, belge eklenmeksizin, yalnızca bir milletvekili tarafından imzalanmak suretiyle Meclis Başkanlığına verilir (İttüzük md. 96/2). Başkan, verilen önergenin İttüzük şartlarına uygun olması halinde ilgili Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlara gönderir (İttüzük md. 96/3). Yazılı soruların cevabı, ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanlık eliyle Meclis başkanlığına sunulması halinde başkan tarafından derhal soru sahibine iletilir. Cevap ayrıca soru metniyle birlikte Başkanlıkça alındığı günkü veya bir sonraki birleşim tutanağının arkasına eklenir (İttüzük md. 99/1). Şayet yazılı sorular süresi içinde cevaplandırılmazsa, önergenin cevaplandırılmadığı gelen kağıtlar listesinde ilan edilir ve bu durum ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanlara gönderilir (İttüzük md. 99/3).

Yazılı soru, yürütme organından bilgi alınması ve denetlenmesi araçlarından biri olmakla birlikte etkililik oranı düşüktür. Sorunun cevaplanması sonrasında

Meclis’te herhangi bir oylama yapılmaz. Kısaca, yazılı sorunun cezai veya siyasi bir sonucu yoktur.⁵²¹

b. Genel Görüşme

Genel görüşme düzenlemesi, 2017 yılı anayasa değişikliği öncesindeki haliyle aynı kalmakla birlikte fıkra numarası değişmiştir. Anayasa’nın 98’inci maddesinin 3’üncü fıkrasına göre “*Genel görüşme, toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir.*”

İçtüzüğün 102’nci maddesine göre, siyasi parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından imzalanmak suretiyle genel görüşme açılması, Meclis Başkanlığından bir önergeyle istenebilir. Genel Kurul, işaretle oylama yaparak genel görüşme açılıp açılmayacağına karar verir (İçtüzük md. 102). Genel görüşme açılmasına karar verilmesi durumunda Danışma Kurulu tarafından özel bir gündem halinde genel görüşme günü belirlenir. Ancak genel görüşmenin başlayacağı gün, görüşme açılmasına karar verilmesinden itibaren kırk sekiz saatten önce ve yedi tam günden sonra olamaz. Genel görüşmede ilk söz hakkı, genel görüşme önergesi sahibi siyasî parti grubu veya gruplarına yahut genel görüşme önergesindeki birinci imza sahibi milletvekiline veya onun göstereceği bir diğer imza sahibi milletvekiline aittir (İçtüzük md. 103).

Genel görüşme, yürütme organından bilgi alınması ve denetlenmesi araçlarından bir diğeri olmakla birlikte etkililik oranı yazılı soruya nazaran daha yüksektir. Zira genel görüşme açılması sonrasında konu, diğer milletvekillerinin de katılımıyla tartışılmaktadır. Yazılı soruda olduğu gibi genel görüşme sonrasında Meclis’te herhangi bir oylama yapılmaz.⁵²²

c. Meclis Araştırması

Meclis araştırmasına yönelik düzenleme, 2017 yılı Anayasa değişikliği öncesindeki haliyle aynı kalmakla birlikte fıkra numarası değişmiştir. Anayasa’nın 98’inci maddesinin 2’inci fıkrasına göre, “*Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinmek*

⁵²¹ Atar, **Türk...**, s. 260; Gözler, **Türk...**, s. 668.

⁵²² Atar, **Türk...**, s. 260-261; Gözler, **Türk...**, s. 669; Özbudun, **Türk...**, 2008, s. 311.

için yapılan incelemeden ibarettir.” Onar, Meclis araştırmasının amacını, yasama organının görevi içine giren belirli bir konuda bilgi edinme gereksinimi olarak belirtmektedir.⁵²³ Meclis’in bilgi edinme ihtiyacı, kanunla düzenleyeceği bir konu hakkında bilgi almak olabileceği gibi yürütme organını denetlemek adına gerçeklerin saptanması da olabilir.⁵²⁴ Meclis araştırmasının her parlamentonun doğal bir hakkı olduğu kabul edilmektedir.⁵²⁵

İçtüzüğün 104’üncü maddesinin 3’üncü fıkrasına göre meclis araştırmasının açılmasında genel görüşme açılmasının hükümleri uygulanır. Buna göre siyasi parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından imzalanmak suretiyle meclis araştırması açılması, Meclis başkanlığından bir önergeyle istenebilir. Bu istek, derhal gelen kağıtlar listesine alınarak milletvekillerine duyurulur. Genel Kurul, işaretle oylama yaparak meclis araştırması açılıp açılmayacağına karar verir (İçtüzük md. 102). Meclis araştırması açılmasına karar verilmesi halinde araştırmanın yürütülmesi görevi, genel hükümlere göre seçilecek bir özel komisyona verilir (İçtüzük md. 105/1). Bu komisyonun üye sayısı, süresi ve Ankara dışında da çalışıp çalışmayacağı Meclis Başkanı’nın teklifi ile Genel Kurul tarafından tespit edilir. Üç ay içinde araştırmanın bitirilememesi halinde komisyona ek bir aylık kesin süre verilir. Bu süre sonunda da çalışma tamamlanamaz ise süre bitiminden itibaren on beş gün içinde araştırmanın niçin tamamlanamadığının nedenleri üzerine veya o ana kadar varılan sonuçlar üzerinde Genel Kurulda görüşme açılır. Genel Kurul, bu görüşme ile yetinebilir veya yeni bir komisyon kurulmasına karar verebilir.

Meclis araştırma komisyonu, bakanlıklarla genel ve katma bütçeli dairelerden, mahallî idarelerden, muhtarlıklardan, üniversitelerden, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumundan, kamu iktisadî teşebbüslerinden, özel kanun ile veya özel kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulmuş banka ve kuruluşlardan, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından ve kamu yararına çalışan derneklerden bilgi istemek ve buralarda inceleme yapmak, ilgililerini çağırıp bilgi almak yetkisine sahiptir. Komisyon

⁵²³ Erdal Onar, **Meclis Araştırması**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1977, s. 5.

⁵²⁴ Onar, **Meclis Araştırması**, s. 5-6.

⁵²⁵ Özbudun, **Türk...**, 2008, s. 312.

gerekli görürse uygun bulduğu uzmanların bilgilerine başvurabilir. Devlet sırları ile ticari sırlar, meclis araştırmasının kapsamı dışındadır (İçtüzük md. 105).

Komisyon, araştırmasının sonunda bir rapor hazırlar ve bunu Meclis'e sunar. Komisyonun raporu hakkında Genel Kurulda görüşme açılır (İçtüzük md. 104/4). Görüşme sonunda bir karar alınması ve yürütmenin sorumlu tutulması mümkün değildir. Ancak ulaşılan bilgiler, Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma veya Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında meclis soruşturmasının⁵²⁶ açılmasını sağlayabilir. Bununla birlikte toplanan bilgiler ışığında TBMM'nin yeni bir kanun veya mevcut kanunlarda bir değişiklik yapması da mümkün olabilir.⁵²⁷

d. Meclis Soruşturması

Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgi edinme ve denetim yollarından bir diğeri meclis soruşturmasıdır. 2017 yılı Anayasa değişikliği öncesinde müstakil bir madde⁵²⁸ olarak düzenlenen meclis soruşturması, 2017 yılı Anayasa değişikliği sonrasında Anayasa'nın 98'inci maddesinin 4'üncü fıkrası ile 106'ncı maddenin 5., 6., ve 7'inci fıkralarına gönderme yapmaktadır. Anayasa'nın 98'inci maddesinin 4'üncü fıkrasına göre “*Meclis soruşturması, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında 106'ncı maddenin beşinci, altıncı ve yedinci fıkraları uyarınca yapılan soruşturmadan ibarettir.*”

Meclis soruşturması, görevde olsun veya olmasın Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla açılabilir. Buna göre görevleriyle ilgili olmayan kişisel suçlarından ötürü meclis soruşturması açılmaz.

⁵²⁶ Anayasa'nın 98'inci maddesinin 4'üncü fıkrası *meclis soruşturmasının* açıkça Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar hakkında yapılan bir soruşturmadan ibaret olduğunu düzenleyerek 106'ncı maddenin 5., 6., ve 7'inci fıkralarına gönderme yapmaktadır. 106'ncı maddenin ilgili fıkralarında ise *meclis soruşturması* yerine *soruşturma* ifadesi kullanılmaktadır. Diğer taraftan Cumhurbaşkanı *meclis soruşturması* açılacak kişilerden sayılmamıştır. Bununla birlikte *Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun* düzenlendiği 105'inci maddede sadece *soruşturma* ifadesi tercih edilmiştir. Bu nedenle çalışmamızda her iki ifade de düzenlendiği Anayasa maddesine göre kullanılmaktadır. Bu konuda Gözler, Cumhurbaşkanı için *soruşturma*, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar için *meclis soruşturması* olarak isimlendirilmesini önermektedir. Bkz. Gözler, **Türk...**, s. 672-673.

⁵²⁷ Özbudun, **Türk...**, 2008, s. 312-313; Gözler, **Türk...**, s. 670; Atar, **Türk...**, 262.

⁵²⁸ Madde 100 – (Mülga: 21/1/2017-6771/16 md.)

Bununla birlikte görevleriyle ilgili olmayan suçlardan dolayı yasama dokunulmazlığına ilişkin hükümlerden yararlanabilirler (md. 106/10).

TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğu (301 Milletvekili) tarafından verilen bir önergeyle meclis soruşturması açılması istenebilir. Meclis, verilen önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun (360 Milletvekili) gizli oyuyla soruşturma açılıp açılmayacağına karar verir (md. 106/5). Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde on beş kişilik bir komisyon kurulur. Komisyon, siyasi partilerin güçleri oranında verebilecekleri üyelerden oluşur. Siyasi partiler güçleri oranında verebileceği üye sayısının üç katı aday gösterir. Üyeler, her siyasi parti için ayrı ayrı ad çekmek suretiyle belirlenir (md. 106/6).

Komisyon kendi içinde bir başkan, bir başkanvekili, bir sözcü ve bir kâtip seçer (İçtüzük md. 109/2). Komisyon, üye tamsayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve katılanların salt çoğunluğu ile karar verir (İçtüzük md. 110/1). Komisyona kendi üyeleri dışında milletvekilleri katılamaz ve komisyon çalışmaları gizlidir (İçtüzük md. 110/2). Komisyon yapmış olduğu soruşturma neticesinde bir rapor hazırlar ve iki ay içinde Meclis Başkanlığına sunar. Soruşturmanın tamamlanamaması halinde bir aylık yeni ve kesin bir süre verilir (md. 106/6).

Meclis soruşturmasını yürüten komisyon, kamusal ve özel kuruluşlardan konuyla ilgili bilgi ve belgeleri isteyebilir. Gerekli görürse bu belgelere el koyabilir. Yürütme organının bütün vasıtalarından faydalanabilir. Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları, ilgilileri, tanık ve bilirkişileri dinleyebilme yetkisine sahiptir. Komisyon naip ve istinabe yoluyla adli mercilerden yardım isteyebilir. Soruşturma açılması istenen Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın savunması alınır. Bununla ilgili olarak talep edeceği belgeleri temin ettirir. Komisyon gerektiğinde alt komisyonlar kurarak Ankara dışında çalışma kararı alabilir (İçtüzük md. 111).

Komisyon tarafından hazırlanan rapor, Meclis Başkanlığına verildiği tarihten itibaren on gün içinde bastırılarak ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakana derhal gönderilir ve Meclis üyelerine dağıtılır. Raporun dağıtılmasından itibaren on gün içinde Meclis'te görüşülür. Bu görüşmede komisyona, şahısları adına altı

milletvekiline ve hakkında soruşturma açılması istenen Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakana söz verilir. Son söz, hakkında soruşturma açılması istenen kişiye aittir ve süre kısıtlaması yoktur (İçtüzük md. 112).

Görüşmelerin tamamlanması sonrası komisyon raporu, gizli oyla Meclis'te karara bağlanır. Meclis, Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan hakkında *Yüce Divana sevk* kararı alabilir. Ancak bu karar, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu (400 Milletvekili) ile alınır. Yüce Divana sevk kararının alınması halinde bu karar en geç yedi gün içinde Meclis Başkanlığı tarafından dizi pusulasına bağlanarak Anayasa Mahkemesi Başkanlığına gönderilir (İçtüzük md. 112). Yüce Divan sıfatıyla Anayasa Mahkemesi, yargılmasını üç ay içinde tamamlar. Aksi halde bir defaya mahsus olmak üzere üç aylık ek süre verilerek yargılama bu sürede kesin olarak tamamlanır (md. 106/7).

Meclis soruşturmasının işletilebilmesi 2017 yılında yapılan değişiklikler öncesindeki duruma göre zorlaştırılmıştır. Değişiklik öncesinde soruşturma açılmasına yönelik TBMM üye tamsayısının en az onda biri tarafından önerge verilebilmesi mümkün iken değişiklik sonrası salt çoğunluk aranmaktadır. Soruşturma açılmasına karar verilmesi için değişiklik öncesinde özel bir yetersayı aranmadığı halde değişiklik sonrası beşte üç çoğunluk gerekmektedir. Yüce Divana sevk bakımından ise değişiklik öncesi salt çoğunluk söz konusu iken değişiklik sonrası üçte iki nitelikli çoğunluk olmalıdır. Buna göre aranan çoğunlukların artırılmasına bağlı olarak meclis soruşturmasının işletilebilmesi zorlaşmaktadır. Diğer taraftan meclis soruşturmasının bir denetim yolu olması sebebiyle Meclis'in bu yolla yürütmeyi denetleyebilmesinin zayıf kalacağı söylenebilir. Cumhurbaşkanı'nın sorumluluğu ise aşağıda yürütme organı içinde ele alınmaktadır.

B. Yürütme Organı

Yürütme organı, 1982 Anayasası'nın üçüncü kısmının ikinci bölümünde düzenlenmektedir. Bu bölümün *Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar*⁵²⁹, *Olağanüstü hâl Yönetimi ve İdare* olmak üzere dört şekilde düzenlendiği

⁵²⁹ 2017 yılı Anayasa değişikliği öncesinde Anayasa, "II" roma rakamıyla Bakanlar Kurulu başlığını düzenlemekteydi. Mevcut düzenlemede bu başlık ilga edilmiştir. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar ise "I" roma rakamlı Cumhurbaşkanı başlığı altında düzenlenmektedir.

söylenbilir. Konumuz itibariyle aşağıda Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar incelenecektir.⁵³⁰

1. Yapısı

2017 yılı Anayasa değişikliği ile parlamenter sistem terk edilerek Türkiye'ye özgü, yeni bir hükümet sistemi kabul edilmiştir. Anayasa'nın değiştirilen 8'inci maddesinde *yürütme yetkisinin ve görevinin* Anayasa'ya ve kanunlara uygun olarak Cumhurbaşkanı tarafından kullanılacağı ve yerine getirileceği düzenlenmektedir. Buna göre yürütme organını oluşturan tek kişi, Cumhurbaşkanıdır. Böylece yeni hükümet sistemiyle tek başlı (monist) ve tek kişiden oluşan bir yürütme yapılanması tercih edilmiştir. Ancak yürütme yetkisinin tek başına Cumhurbaşkanıya verilmesi, Cumhurbaşkanı'nın bu yetkiyi tek başına kullanacağı anlamına gelmemektedir.⁵³¹ Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisi ve görevini ifa etmek üzere kendi takdirinde Meclis'in onayına tabi olmaksızın kabine üyelerini belirlemektedir.⁵³² Kabine, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlardan oluşmaktadır.

⁵³⁰ 2017 yılı Anayasa değişikliği sonrası tercih edilen yeni hükümet sistemine uyumlu bir Cumhurbaşkanlığı teşkilat düzenlemesine gidilmiştir. Bu çalışmada Anayasa Hukuku bağlamında sadece Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar incelenecektir. Bununla birlikte burada önemine binaen Cumhurbaşkanlığı teşkilatına kısaca değinilmesi gerekir. 9 Temmuz 2018 tarihinde meclis önünde yemin ederek göreve başlaması sonrasında 10 Temmuz 2018 tarihli 30474 sayılı Resmî Gazetede 1 numaralı *Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* (CBK No:1) yayımlanmıştır. Buna göre 1 No.lu CBK ile Cumhurbaşkanlığı teşkilatı düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı teşkilatı, *Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürlüğü*, *Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı*, *Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları*, *Cumhurbaşkanlığına bağlı Kurum ve Kuruluşlar* ile Cumhurbaşkanlığı Ofislerinden oluşmaktadır. 1 No.lu CBK ile 9 adet Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulu düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı Ofisleri ise *Dijital Dönüşüm Ofisi*, *Finans Ofisi*, *İnsan Kaynakları Ofisi* ve *Yatırım Ofisi* olmak üzere 4 tane'dir. Cumhurbaşkanlığı ofisleri, Cumhurbaşkanlığına bağlı olup özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahiptir (CBK No: 1 md. 525). Bu ofislerin başkanları üst kademe kamu yönetici konumundadır ve doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır (CBK No: 3 md. 2/2 ve (I) sayılı Cetvel).

⁵³¹ Özbudun, **Türk...**, s. 297.

⁵³² Cumhurbaşkanlığı hükümeti sisteminin ilk kabinesi 9 Temmuz 2018 tarihinde açıklanmıştır. Bkz. <https://www.ntv.com.tr/turkiye/cumhurbaskani-erdogan-yeni-kabineyi-acikladi-iste-yeni-bakanlar,V938K3sirEadSxe9nW7Y3w>, (17.11.2018).

2. Cumhurbaşkanı

a. Seçilebilme Yeterliliği ve Adaylığı

Cumhurbaşkanının seçilebilme yeterliliği ve adaylığı Anayasa'nın 101'inci maddesinde ve Cumhurbaşkanlığı Seçim Kanununda (CSK) düzenlenmektedir. Bir kimse, Cumhurbaşkanı seçilebilmek için *kırk yaşını doldurmuş, yükseköğrenim yapmış, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip, Türk vatandaşı* olmalıdır (Ay. md. 101/1).

Bir kimse, Cumhurbaşkanı seçilebilmek için *kırk yaşını doldurmuş* olmalıdır. Buna göre kırk yaşına girmek, Anayasa'nın açık hükmüne göre seçilebilmek bakımından yeterli değildir. Zira kişi, kırk yaşını doldurmuş olmalıdır.⁵³³

Bir kimse, Cumhurbaşkanı seçilebilmek için *yükseköğrenim yapmış* olmalıdır. Anayasa'da bu şart düzenlenmekle birlikte yükseköğrenim terimi tanımlanmamaktadır.⁵³⁴ Ancak 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 3'üncü maddesinin a bendine göre *Yükseköğretim: Milli eğitim sistemi içinde, ortaöğretime dayalı, en az dört yarı yılı kapsayan her kademedeki eğitim-öğretimin tümü*" olarak tanımlamaktadır. Aynı maddenin r bendinde ise "*Ön Lisans: Ortaöğretim yeterliliklerine dayalı, en az iki yıllık bir programı kapsayan ... bir yükseköğretim*" olduğu düzenlenmektedir. *Dört yarı yılı kapsayan bir eğitim-öğretim, iki yıllık bir eğitim-öğretim zamanına tekabül etmektedir.* O halde ön lisans eğitimini yapmış bir kişi, yükseköğrenim yapmış olmak şartını tamamlamaktadır.

Bir kimse, Cumhurbaşkanı seçilebilmek için *milletvekili seçilme yeterliliğine sahip* olmalıdır. Anayasa'nın 76'ncı maddesinde *milletvekili seçilme yeterliliği* düzenlenmektedir. Buna göre;

"...her Türk milletvekili seçilebilir."

"En az ilkokul mezunu olmayanlar, kısıtlular, askerlikle ilişkisi 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,

⁵³³ Gözler, **Türk...**, s. 758.

⁵³⁴ Gözler, **Türk...**, s. 759.

inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlarla, kaçakçılık, resmî 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.”

“Hakimler ve savcılar, yüksek yargı organları mensupları, yükseköğretim kurumlarındaki öğretim elemanları, Yükseköğretim Kurulu üyeleri, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri ile yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri ve Silahlı Kuvvetler mensupları, görevlerinden çekilmedikçe, aday olamazlar ve milletvekili seçilemezler.”

Bu şartların yanında ayrıca Milletvekili Seçimi Kanununun 16’ncı maddesinin son fıkrasına göre bir kimse, Cumhurbaşkanlığına ve milletvekilliğine aynı anda aday olamayacak ve aday gösterilemeyecektir.

Bir kimse, Cumhurbaşkanı seçilebilmek için *Türk vatandaşı* olmalıdır. Anayasa’nın 66’ncı maddesine göre Türk Devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes, Türk’tür. Buna göre vatandaşlık ister doğuştan⁵³⁵ ister kanunun gösterdiği şartlarla kazanılsın *Türk vatandaşı* olup diğer şartları da sağlayan bir kimse Cumhurbaşkanı seçilebilme yeterliliğine sahiptir. Diğer taraftan çifte vatandaşlık, Cumhurbaşkanı seçilebilmek bakımından bir engel teşkil etmez.⁵³⁶

Bir kimsenin Cumhurbaşkanlığına aday gösterilebilmesi Anayasa’nın 101’inci maddesinin 3’üncü fıkrasında ve CSK’nın 7’nci maddesi ve devamında düzenlenmektedir. Bir kimse, yazılı muvafakati olmak suretiyle üç şekilde Cumhurbaşkanı adayı olarak gösterilebilir. İlk olarak *siyasi parti grupları* tarafından aday gösterilebilir. Buna göre TBMM’de grubu bulunan partiler, grup kararıyla aday gösterebilirler. İkinci olarak *en son yapılan genel seçimlerde toplam geçerli oyların tek başına veya birlikte en az yüzde beşini almış olan siyasi partiler*, tüzüklerinde gösterilen yetkili organların kararıyla aday gösterebilirler. Son olarak *en az yüzbin seçmenin yazılı teklifiyle bir kimse* aday gösterilebilir (Ay. md. 101/3, CSK md. 8-8A). Bununla birlikte Anayasa’nın açık hükmüne göre bir kimse, en fazla iki defa Cumhurbaşkanı

⁵³⁵ 2017 yılı Anayasa değişikliği teklifinin komisyona sunulmadan önceki ilk halinde *doğuştan Türk vatandaşı* olma şartı aranmıştır.

⁵³⁶ Gözler, **Türk...**, s. 454-455.

seçilebilmektedir (md. 101/2). Buna göre iki dönem cumhurbaşkanlığı yapmış bir kişi, bir daha aday gösterilemez. Bunun istisnası Cumhurbaşkanının ikinci döneminde Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halindedir. Zira Anayasa'nın 116'ncı maddesinin 3'üncü fıkrasında “*Cumhurbaşkanının ikinci döneminde Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde, Cumhurbaşkanı bir defa daha aday olabilir.*”

Bugün kısmen tartışılması yapılan ve bir sonraki Cumhurbaşkanlığı seçiminde ortaya çıkabilecek bir konuya burada değinmek gerekmektedir. Tartışma, mevcut Cumhurbaşkanının değişen hükümet sistemi içinde bir sonraki Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde bir kez daha aday olup olamayacağına yöneliktir. Bilindiği üzere mevcut Cumhurbaşkanı, 10 Ağustos 2014 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı seçiminde ilk kez yani birinci döneminde görev yapmak üzere seçilmiştir. Keza 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçiminde yeniden aday olmak suretiyle ikinci döneminde görev yapmak üzere tekrar seçilmiştir. Dolayısıyla mevcut Cumhurbaşkanı, iki kez seçilmiştir. Buna göre Anayasa'nın 101'inci maddesinin 2'nci fıkrasında düzenlenen “*bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir*” hükmüne dayanılarak mevcut Cumhurbaşkanının iki defa seçildiği ve bir sonraki seçimlerde aday olamayacağı ileri sürülmektedir.⁵³⁷ Tartışmaya yönelik ilk görüş bu yönde olmakla birlikte ikinci bir görüş, 2017 yılı Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının anayasal statüsünün değiştiği, zikredilen fıkranın da değişikliklerin bütünlüğü içinde yeniden anlam kazandığı, bunun neticesinde 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanı seçiminin *ilk seçim* olarak değerlendirilmesi gerektiği ve bu minvalde mevcut Cumhurbaşkanının bir kez daha aday olabilme imkanına sahip olduğu yönündedir.⁵³⁸

2017 yılı Anayasa değişikliğinde mevcut Cumhurbaşkanı bakımından istisnai bir geçici hükme yer verilmemiştir. Nitekim her iki görüş savunucularına göre tali kurucu iktidar, bu konuda teklife geçici bir hüküm koymak suretiyle böyle bir tartışmaya

⁵³⁷ Gözler, **Türk...**, s. 761-763; Murat Sevinç, **Hayret Verici Bir ‘Anayasa’ Yorumu**, <http://www.diken.com.tr/hayret-verici-bir-anayasa-yorumu/>, (03.05.2019).

⁵³⁸ Abdurrahman Eren, **Mevcut Cumhurbaşkanı Kaç Defa Seçilebilir**, <http://kanuniesasi.com/index.php/kose-yazilari/45-mevcut-cumhurbaskani-kac-defa-secilebilir>, (01.05.2019).

gerek kalmaksızın zamanında çözüm üretilebilirdi. Gerçekten de tali kurucu iktidarın bu yönde bir iradesi 6771 sayılı Anayasa değişikliği kanununda görülmemektedir.

Anayasa'nın 101'inci maddesinin 2'nci fıkrasında düzenlenen “*bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir*” hükmü 31 Mayıs 2007 tarihli 5678 sayılı Anayasa değişikliği kanunu ile getirilmiş olup 2017 yılı Anayasa değişikliği ile de aynen korunmuştur.⁵³⁹ 6771 sayılı Anayasa değişikliği kanununun 18'inci maddesinin 1'inci fıkrasının b bendi gereğince 101'inci maddede yapılan değişiklikler, birlikte yapılan ilk TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerine ilişkin takvimin başladığı 30 Nisan 2018 tarihinde⁵⁴⁰ yürürlüğe girmiştir. Keza bu değişikliklerin mevcut Cumhurbaşkanı seçilmeden önce yürürlüğe girdiğinin ifade edilmesi gerekmektedir.

İlk görüşe göre hükümde yer verilen *bir kimse* ibaresinin *genel ibare* olduğu, genel ibarenin ise *genel yorumlanması* gerektiği, kanun koyucunun ayırım yapmadığı bir yerde ayırım yapılamayacağı ve yine tali kurucu iktidarın koymadığı istisnai bir hükmü yorum yoluyla koymanın yorumcunun görevi olmadığı keza yorum yoluyla istisna üretilemeyeceği ifade edilmektedir. Dolayısıyla mevcut Cumhurbaşkanının ikinci dönemi olduğu ve tekrar aday olamayacağı iddia edilmektedir.⁵⁴¹ Bu görüşe katılmakla birlikte ifade edilmelidir ki gerçekten de parlamenter sistem mantığı içinde Cumhurbaşkanının sembolik, partiler üstü, objektif, tarafsız ve sorumsuz konumu tamamen değişmiştir. Artık Cumhurbaşkanı hem yürütmenin başı hem de devlet başkanı sıfatlarını üzerine taşımakta olup partili, aktif ve tam sorumluluk taşıyan yeni bir konuma sahiptir. Cumhurbaşkanı, yürütme organındaki konumu yönüyle başkanlık sistemindeki *başkan*'a benzemektedir. O halde Cumhurbaşkanlığı makamının anayasal statüsünün değiştiği ifade edilmelidir. Diğer taraftan kanun koyucunun iradesinin de bu yönde olduğu çıkarılabilir. Eren'in de haklı olarak belirttiği üzere 6771 sayılı Anayasa değişikliği kanun teklifinin gerekçesinde de Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin bir

⁵³⁹ “Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir.” 6771 sayılı Anayasa değişikliği kanun teklifinin referanduma sunulan son halinin karşılaştırmalı ve açıklamalı metni için bkz. http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa_Degisikligi.aspx, (06.05.2019).

⁵⁴⁰ 289 sayılı YSK kararı için bkz. RG, 26 Nisan 2018, S. 30403.

⁵⁴¹ Bkz. Gözler, **Türk...**, s. 762-763.

başkanlık seçimi olarak görüldüğü anlaşılmaktadır.⁵⁴² Buna göre Cumhurbaşkanlığı seçimleri, parlamenter sistem içinde bir Cumhurbaşkanı seçilmesinin ötesinde başkanlık sistemine benzer bir başkanın seçimi anlamı taşımaktadır.

Cumhurbaşkanının değişen konumunun yanı sıra 101'inci madde hükmü bağlamında da ele alınmalıdır. 6771 sayılı Anayasa değişikliği öncesindeki 101'inci ve 102'nci madde hükümleri değişiklik kanunu ile 101'inci maddede birleştirilmiştir. Eren, “*bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir*” hükmünün lafzen değişmediğini ancak Cumhurbaşkanının yeni anayasal statüsü bağlamında *yeni bir içerik*⁵⁴³ kazandığını ve bu yönde bir değerlendirme ile mevcut Cumhurbaşkanının *ilk seçimi* olduğunu kabul etmek gerektiğini ifade etmektedir.

O halde lafzen ve dar yorumlanarak bu duruma yaklaşılması halinde Anayasa değişikliğinin bütüncül değerlendirilebilmesi eksik kalmaktadır. Diğer taraftan bu tür önemli bir değişikliğin istisnasını koymayan kanun koyucunun yerine yorum yoluyla istisna üretmek de mümkün değildir. O halde Eren’inde haklı olarak belirttiği gibi bir sonraki Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde bu tartışmanın bir kriz sebebi olmaması için gerekli düzenlemelerle konuya açıklık getirilmesi veya konunun yargı organına taşınarak çözüme kavuşturulması gerekmektedir.⁵⁴⁴

⁵⁴² Abdurrahman Eren, **Mevcut Cumhurbaşkanı Kaç Defa Seçilebilir**, <http://kanuniesasi.com/index.php/kose-yazilari/45-mevcut-cumhurbaskani-kac-defa-secilebilir>, (01.05.2019). Ayrıca bkz. “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi ve gerekçesi” hakkında bkz. 26. Dönem, 2. Yasama Yılı, 2/1504 Esas, <https://www2.tbmm.gov.tr/d26/2/2-1504.pdf>, (06.12.2018).

⁵⁴³ Bkz. Abdurrahman Eren, **Mevcut Cumhurbaşkanı Kaç Defa Seçilebilir**, <http://kanuniesasi.com/index.php/kose-yazilari/45-mevcut-cumhurbaskani-kac-defa-secilebilir>, (01.05.2019).

⁵⁴⁴ “Anayasa’nın lafzi ve dar yorumu, mevcut cumhurbaşkanının bu seçiminden sonra bir kez daha seçilemeyeceği şeklinde bir yoruma imkân vermektedir. Bu tartışmalara yer verilmemesi bakımından en doğru çözümün, 2017 Anayasa Değişiklikleri kapsamında geçici bir madde ile soruna çözüm üretilmesiydi. Ancak, bu yönde bir geçiş hükmü konmamış olması, amaçsal ve anayasanın bütünlüğüne uygun yorum ilkeleri bağlamında aynı sonuca varılmasına engel değildir. Bu tartışma bir yasa değişikliği ile Anayasa Mahkemesi’nin önüne gelebileceği gibi yapılacak ilk seçimde, YSK’nın kararına da bırakılabilir. Ancak konunun YSK’nın kararına bırakılması, son anda siyasi krizlere yol açabilir. Bu nedenle, sorunun en doğru çözümü Anayasa’da yapılacak bir geçici hükümlerle konuya açıklık getirmek, ya da seçimden önce yapılacak bir kanun değişikliği ile konuya ilişkin Anayasa Mahkemesinin karar vermesini görmektir. Seçimden önce verilecek bir Anayasa Mahkemesi Kararı, çıkacak siyasi krizlere önceden çözüm üretme imkânı verecektir.” Bkz. Abdurrahman Eren, **Mevcut Cumhurbaşkanı Kaç Defa Seçilebilir**, <http://kanuniesasi.com/index.php/kose-yazilari/45-mevcut-cumhurbaskani-kac-defa-secilebilir>, (01.05.2019).

b. Seçilmesi

Anayasa'nın 77'nci maddesinin 1'inci fıkrasında TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin beş yılda bir aynı gün yapılacağı esası kabul edilmektedir. Buna göre normal şartlar altında Cumhurbaşkanının görev süresinin dolması halinde seçimlerin birlikte yapılması söz konusudur. Bununla birlikte Cumhurbaşkanı veya Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesi halinde yine seçimler birlikte yapılacaktır. Bunun istisnası, aşağıda Cumhurbaşkanının seçim usulünü ifade ederken belirteceğimiz 101'inci maddenin 6'ncı fıkrasındaki şartların gerçekleşmesi halinde *sadece Cumhurbaşkanı seçiminin yenilenmesi* ve 106'ncı maddenin 2'nci fıkrasına göre *Cumhurbaşkanlığı makamının, genel seçime bir yıldan fazla bir süre varken herhangi bir nedenle boşalması* durumunda *Cumhurbaşkanı seçiminin yapılmasıdır*. Yine Anayasa'nın 78'inci maddesinin 1'inci fıkrasına göre TBMM'nin seçimlerin bir yıl geriye bırakılmasına karar vermesi halinde Cumhurbaşkanlığı ve Meclis seçimlerinin birlikte yapılması söz konusudur. Buna göre savaş sebebiyle yeni seçimlerin yapılmasına TBMM tarafından imkân görülmezse seçimlerin bir yıl bırakılmasına karar verebilir (md. 78/1). Bu durumda Cumhurbaşkanlığı Seçim Kanununun 5'inci maddesinin 1'inci fıkrası gereği Cumhurbaşkanlığı seçimi de kendiliğinden bir yıl geriye bırakılır. Şayet geriye bırakma sebebi ortadan kalkmamış ise erteleme kararındaki usule uygun olarak TBMM tarafından bu işlemin tekrarlanması mümkündür (md. 78/2). TBMM seçiminin tekrardan geriye bırakılması halinde Cumhurbaşkanlığı seçiminin de erteleme kararındaki usule göre geriye bırakılması aynı şekilde tekrarlanır (CSK md. 5/2).

Cumhurbaşkanının seçim usulü, Anayasa'nın 101'inci maddesinde düzenlenmektedir. Anayasa'nın 101'inci maddesinin 1'inci fıkrası, Cumhurbaşkanının doğru-
dan *halk tarafından* seçilmesini düzenlemektedir. Cumhurbaşkanlığı seçimi, serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy ve açık sayım ve döküm esaslarına göre yapılır (md. 67/2). 2007 yılı Anayasa değişikliği öncesinde Cumhurbaşkanı, TBMM tarafından seçilmekteydi. 2007 değişikliği sonrası Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi esası kabul edilmiştir.

Anayasa'nın 101'inci maddesinin 5'inci fıkrasına göre yapılacak seçimlerde, geçerli sayılan oyların salt çoğunluğunu alan aday, Cumhurbaşkanı seçilmektedir. İlk

oylamada bu çoğunluğun sağlanamaması halinde ilk oylamayı izleyen ikinci pazar günü ikinci bir oylama yapılacaktır. İkinci oylamaya, ilk oylamada en çok oyu almış iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday, Cumhurbaşkanı seçilir.

Herhangi bir nedenle, ikinci oylamaya hak kazanan adaylardan birinin seçime katılmaması halinde ilk oylamadaki sıra gözetilerek boşalan adaylığa ikinci bir adayın ikame edilmesiyle ikinci oylama yapılır. Eğer ikinci oylamaya tek aday kalırsa oylama referandum şeklinde yapılır. Kalan tek aday, geçerli oyların salt çoğunluğunu alması durumunda Cumhurbaşkanı olarak seçilir. Aksi halde kesin sonuçların ilanından sonra gelen kırk beşinci günü takip eden ilk pazar günü *sadece* Cumhurbaşkanı seçimi yenilenir (md. 101/6, CSK md. 4). Burada *sadece Cumhurbaşkanlığı seçiminin* yenilenmesi, seçimlerin birlikte yapılması esasının diğer bir istisnası olarak kabul edilebilir.

c. Göreve Başlaması ve Süresi

Cumhurbaşkanı seçimi sonrasında Yüksek Seçim Kurulu (YSK) tarafından Cumhurbaşkanı seçiminin kesin sonuçları TBMM başkanlığı ile Cumhurbaşkanlığı makamına bildirilir, kamuoyuna ilan edilir ve Resmî Gazetede yayımlanır (CSK md. 20/1). YSK, seçilen Cumhurbaşkanı adına bir tutanak düzenler ve yeni Cumhurbaşkanına verilmek üzere TBMM başkanlığına sunar (CSK md. 20/2). Bu tutanak, birlikte yapılan Cumhurbaşkanı ve Meclis seçimleri ardından Meclis'in *toplandığı* ilk günü takip eden üç gün içinde yapılan bir birleşimde TBMM Başkanı veya geçici başkan tarafından Cumhurbaşkanına verilir ve aynı birleşimde andiçme töreni yapılır. (CSK md. 21/1). Şayet Cumhurbaşkanı ikinci oylamada seçilirse veyahut sadece cumhurbaşkanlığı seçiminin yapılması söz konusu ise seçim sonucunun kesinleşmesini takip eden üç gün içinde andiçme töreni yapılır. TBMM toplantı halinde değilse derhal toplantıya çağrılır (CSK md. 21/2). Seçilen Cumhurbaşkanı, Anayasa'nın 103'üncü maddesinde düzenlendiği üzere *görevine başlarken* aşağıdaki şekilde andiçer:

“Cumhurbaşkanı sıfatıyla, Devletin varlığı ve bağımsızlığını, vatanın ve milletin bölünmez bütünlüğünü, milletin kayıtsız ve şartsız egemenliğini koruyacağıma, Anayasaya, hukukun üstünlüğüne, demokrasiye, Atatürk ilke ve inkılaplarına ve laik Cumhuriyet ilkesine bağlı kalacağıma, milletin huzur ve refahı, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde herkesin insan haklarından ve temel hürriyetlerinden yararlanması ülküsünden ayrılmayacağıma,

Türkiye Cumhuriyetinin şan ve şerefini korumak, yüceltmek ve üzerime aldığım görevi tarafsızlıkla yerine getirmek için bütün gücümle çalışacağıma büyük Türk Milleti ve tarih huzurunda, namusum ve şerefim üzerine andiçerim.”

Cumhurbaşkanı, andiçmesini tamamladığı an göreve başlar.⁵⁴⁵ Bu durumda mevcut Cumhurbaşkanının görevi sona erer. Zira 101’inci maddenin 7’nci fıkrası gereği yeni Cumhurbaşkanı görevine başlayıncaya kadar mevcut Cumhurbaşkanı görevine devam etmektedir.

Göreve başlayan bir Cumhurbaşkanının görev süresi normal şartlar altında beş yıldır (md. 77/1) ve bir kimse en fazla iki defa seçilebilir (md. 101/2). Bununla birlikte Anayasa’nın 116’ncı maddesinin 1’inci fıkrasına göre Meclis’in seçimleri yenileyebilme yetkisi mevcuttur. Şayet Meclis, Cumhurbaşkanının ikinci döneminde seçimlerin yenilenmesine karar verirse Cumhurbaşkanı bir kez daha aday olabilme imkânı elde etmektedir (md. 116/3). Eğer ki Cumhurbaşkanının birinci döneminde Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesi söz konusu olursa Cumhurbaşkanı ikinci kez aday olabilmekte ancak üçüncü kez aday olamamaktadır.⁵⁴⁶ Diğer taraftan Anayasa’nın 106’ncı maddenin 2’nci fıkrasına göre “Cumhurbaşkanlığı makamının, genel seçime bir yıldan fazla bir süre varken herhangi bir nedenle boşalması durumunda Cumhurbaşkanı seçimi yapılır” ve yeni Cumhurbaşkanının görev süresi, TBMM’nin seçim tarihine kadar devam eder. Yeni Cumhurbaşkanının kalan süreyi tamamlaması bir dönemden sayılmamaktadır.

Cumhurbaşkanının görev süresinin normal şartlar altında tamamlanması halinde veya seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi durumunda ya da seçimlerin tamamlanamaması ihtimallerinde yeni Cumhurbaşkanı göreve başlayıncaya kadar mevcut Cumhurbaşkanı görevine devam eder (CSK md. 4/4, Ay. md. 116/4-md. 101/7).

d. Görev ve Yetkisi

Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri, Anayasa’nın 104’üncü maddesinde düzenlenmekle birlikte anayasanın muhtelif maddelerinde de bazı görev ve yetkilerine

⁵⁴⁵ Gözler, **Türk...**, s. 771. Cumhurbaşkanının göreve başlamasına dair detaylı tartışma için bkz. Gözler, **Türk...**, s. 766 vd.

⁵⁴⁶ Atar, **Türk...**, s. 289.

yer verilmiştir. Çalışmanın konusu gereği Cumhurbaşkanının önemli görülen bazı görev ve yetkileri aşağıda incelenmektedir.

i. Yürütme Yetkisi

Anayasa'nın 8'inci maddesi, yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa'ya ve kanunlara uygun olarak kullanılacağını ve yerine getirileceğini düzenlemektedir. Keza 104'üncü maddenin 1'inci fıkrasına göre yürütme yetkisi, Cumhurbaşkanına aittir. Buna göre Anayasa ve kanunlara uygun olmak şartı ile yürütmeye ilişkin bütün görev ve yetkiler bizzat Cumhurbaşkanına verilmektedir. Kısaca Cumhurbaşkanı, yürütme organının genel karar organıdır.⁵⁴⁷ 2017 yılı anayasa değişikliği ile yürütme organı denildiğinde artık Cumhurbaşkanı anlaşılmaktadır.⁵⁴⁸ Buna göre yürütme alanında zikredilebilecek her türlü görev ve yetki Cumhurbaşkanına aittir.⁵⁴⁹

2017 yılı Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı tek başına yürütmenin kendisi olması itibariyle yürütme fonksiyonunun tümüyle şahsında birleştiği kişidir. Yürütme fonksiyonu, *idari fonksiyon* ve *hükümet fonksiyonu* olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.⁵⁵⁰ O halde yürütmenin iki veçhesi yani iki yönü bulunmaktadır.⁵⁵¹ Buna göre idari fonksiyon ve hükümet fonksiyonu hukuki anlamda değil, gaye ve maksatları yönünden ayrılabilir. Bu durumda *milletin yüksek, fevkalade menfaatlerini korumak* yönündeki işlevleri hükümet fonksiyonu kapsamına girerken *halkın günlük, alelade ihtiyaçlarını karşılamak* yönündeki işlevleri idari fonksiyon kapsamına girmektedir.⁵⁵² Konumuz itibariyle Cumhurbaşkanı hükümet fonksiyonu çerçevesinde değerlendirilmektedir. Buna göre Cumhurbaşkanı kabinesini oluşturmak üzere Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları atayabilmesi ve yine görevlerine son verebilmesi hükümet

⁵⁴⁷ Gözler, **Türk...**, s. 784.

⁵⁴⁸ Atar, **Türk...**, s. 285.

⁵⁴⁹ Gözler, **Türk...**, s. 784.

⁵⁵⁰ Kemal Gözler, Gürsel Kaplan, **İdare Hukukuna Giriş**, 24. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, Eylül 2018, s. 12-13; Ömer Faruk Erol, "Cumhurbaşkanlığı Düzenlemelerinin Yargısal Denetimi", **Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyumu**, Marmara Üniversitesi Yayınları No. 861, Marmara Üniversitesi Yayınevi, Mart 2019, s. 67. İdare fonksiyonu idare hukukunun alanına girerken hükümet fonksiyonu Anayasa hukukunun alanına girmektedir. Bkz. Gözler, Kaplan, **İdare...**, s. 12-13.

⁵⁵¹ Ragıp Sarıca, "Türk Devlet Şûrası İçtihatlarına Göre Hükümet Tasarrufları", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. 8, S. 3-4, 1942, s. 459.

⁵⁵² Sarıca, **Hükümet Tasarrufları...**, s. 460. Ayrıca bkz. Erol, **Cumhurbaşkanlığı...**, s. 67.

fonksiyonu içinde yer almaktadır. Keza Cumhurbaşkanının yasama organıyla ve yargı organıyla olan ilişkileri bu kapsamda sayılabilir.⁵⁵³ Dahası Cumhurbaşkanının siyasal yönde olan ekonomi, dış politika, milli güvenlik gibi işlemleri bu açıdan ele alınabilir.⁵⁵⁴

ii. Temsil ve Temin Etme Görev ve Yetkisi

2017 yılı Anayasa değişikliği ile monist bir yürütme yapılanması tercih edilmesine bağlı olarak Cumhurbaşkanı hem devlet başkanı hem de hükümetin başı olma sıfatlarını birlikte taşımaktadır. Zira Anayasa'nın 104'üncü maddesinin 1'inci fıkrasına göre devletin başı Cumhurbaşkanıdır ve yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Diğer taraftan 2017 yılı Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanına bir siyasi partinin üyesi veya genel başkanı olabilme imkânı tanınmıştır. Buna göre seçilen bir Cumhurbaşkanı partili olabilmektedir. Böylece Anayasa'ya göre bir Cumhurbaşkanı hem siyasi bir konumda hem de temsili bir konumdadır.⁵⁵⁵

Anayasa'nın 104'üncü maddesinin 2'inci fıkrasına göre “*Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasa'nın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder.*” Buna göre Cumhurbaşkanı, bir yandan devletin başı olma sıfatıyla *temsilcilik* görev ve yetkisini yerine getirirken diğer yandan Anayasa'nın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin etme görev ve yetkisini taşımaktadır. *Temin eder* ifadesi, 2017 yılı Anayasa değişikliği öncesinde *gözetir* şeklinde düzenlenmekteydi. *Gözetme* yerine *temin etme* ifadesinin tercih edilmesi ile Cumhurbaşkanının hem siyasi ve temsili konumuna hem de bu konumun sınırına vurgu yapmak istenmiştir. Böylece *temin* ifadesi, Cumhurbaşkanının bir müdahale etme yetkisinden öte, sınırları içinde sorumluluğunu ortaya koymaktadır.⁵⁵⁶

⁵⁵³ Gözler, Kaplan, **İdare...**, s. 13.

⁵⁵⁴ Erol, **Cumhurbaşkanlığı...**, s. 67.

⁵⁵⁵ Haluk Alkan, **Kurumsal Yaklaşım Işığında Yeni Siyasetin Analizi: Cumhurbaşkanlığı Sistemi**, 1. Baskı, Liberte Yayınları, Ankara, Mayıs 2018, s. 68-69.

⁵⁵⁶ Alkan, **Cumhurbaşkanlığı...**, s. 69. Gözler, Cumhurbaşkanının bir siyasi parti lideri veya üyesi olarak milleti temsil etmesinin gerçekçi bir beklenti olmadığını belirtmektedir. Gözler yine, Cumhurbaşkanının devletin üç organından birisi olduğunu ve organlar arasında bir çatışma olması durumunda taraflardan biri olan bir makamın, çatışan taraflar arasında nasıl hakemlik yapacağını ve devlet

Anayasa'nın 104'üncü maddesinin 10'uncu fıkrasında yabancı devletlere temsilci gönderme ve yabancı devlet temsilcilerini kabul etme yetkisi Cumhurbaşkanına tanınmaktadır. Cumhurbaşkanının bu yetkisi, temsili niteliğini ortaya çıkaran diğer bir yetkisidir.⁵⁵⁷

iii. Mesaj Verme Yetkisi

Anayasa'nın 104'üncü maddesinin 4'üncü fıkrasında Cumhurbaşkanının Meclis'e mesaj verme yetkisi düzenlenmektedir. Anayasal düzenlemeye göre Cumhurbaşkanı, "Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclis'e mesaj verir". Cumhurbaşkanının kanun teklif etme yetkisi yoktur. Bununla birlikte tanınan mesaj verme yetkisi ile kanunlaşmasını temenni ettiği mevzuları Meclis'e bildirmesi mümkündür.⁵⁵⁸

Mesaj verme yetkisi, 2017 yılı Anayasa değişiklikleri ile getirilen yeni bir yetki ve tercih edilen hükümet sistemi bakımından da olağan bir düzenlemedir. Yeni sistemin niteliği üçüncü bölümde belirlenecek olmakla birlikte artık parlamenter sistem olarak nitelenmesi mümkün değildir. Nitekim mesaj verme yetkisi de başkanlık sistemlerinde görülebilen bir yetkidir.

iv. Kanunları Geri Gönderme Yetkisi (Veto)

Cumhurbaşkanı, Anayasa'nın 104'üncü maddesinin 6'ncı fıkrasına göre kanunları tekrar görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderme yetkisine (veto) sahiptir. 2017 yılı Anayasa değişikliği öncesinde de Cumhurbaşkanına bu yetki tanınmıştır. Ancak 2017 yılı Anayasa değişikliği ile *geciktirici* bir işlem niteliği taşıyan bu yetki, artık bir veto yetkisine dönüştürülmüştür.⁵⁵⁹

organlarının düzenli ve uyum içinde çalışmasını nasıl temin edeceğini sormaktadır. Gözler'e göre bu konumda olan birisinden bunu beklemek gerçekçi bir beklenti değildir. Bkz. Gözler, **Türk...**, s. 785-786.

⁵⁵⁷ Alkan, **Cumhurbaşkanlığı...**, s. 68.

⁵⁵⁸ Ertaş, **Kuvvetler Ayrılığı...**, s. 285-286

⁵⁵⁹ Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi hakkında bkz. Metin Yüksel, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi**, C. 1, S. 1, 1996, ss. 171-197. Ayrıca bkz. Erdoğan Teziç, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. 52, S. 1-4, ss. 101-116.

Bilindiği üzere kanun teklifi Meclis'te kabul edildikten sonra Meclis başkanlığı vasıtasıyla Cumhurbaşkanına gönderilir.⁵⁶⁰ Kabul edilen kanunların yayımlanması Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerindedir (md. 104/5). Cumhurbaşkanı, kabul edilen kanunların yayımlanmasını uygun bulabileceği gibi bir kısmını veya tamamını uygun bulmayabilir (md. 89/2). Cumhurbaşkanı, kabul edilen kanunları uygun bulması halinde on beş gün içinde yayımlar (md. 89/1). Şayet kısmen veya tamamen uygun bulmazsa tekrar görüşülmek üzere aynı süre içerisinde gerekçesiyle birlikte TBMM'ye geri gönderir (md. 89/2). Ancak TBMM tarafından kabul edilen bütçe kanunları geri gönderilemez. Ayrıca Anayasa değişikliklerine ilişkin hükümler saklı tutulmuştur (md. 89/4).

Cumhurbaşkanı kabul edilen kanunu, kısmen uygun bulmaması durumunda Meclis, sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir (md. 89/2). Ancak Cumhurbaşkanı kanunun bir kısmını uygun bulmasa bile kanunun tümünü Meclis'e göndermelidir. Uygun bulmadığı maddeleri geri göndermesi, uygun bulduklarını ise yayımlayarak kanunlaştırması gibi bir yetkisi söz konusu değildir.⁵⁶¹ Geri gönderilen kanun Meclis tarafından üye tamsayısının salt çoğunluğu⁵⁶² (301 Milletvekili) ile aynen kabul edilmesi halinde Cumhurbaşkanı kanunu yayımlamak zorundadır. Geri gönderilen kanunda Meclis'in yeni bir değişiklik yapması durumunda, Cumhurbaşkanı değiştirilen kanunu tekrar Meclis'e geri gönderebilme hakkına sahiptir (md. 89/3). 2017 yılı Anayasa değişikliği ile 89'uncu maddenin 3'üncü fıkrasına *üye tamsayısının salt çoğunluğu* ibaresi eklenmesiyle geri göndermenin *geciktirici* bir işlem olma niteliği değişmiştir. Böylece Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi *zorlaştırıcı (güçleştirici) veto* yetkisine dönüştürülmüştür.⁵⁶³

⁵⁶⁰ Anayurt, **Türk...**, s. 190.

⁵⁶¹ Özbudun, **Türk...**, s. 290. Ayrıca detaylı tartışması için bkz. Gözler, **Türk...**, s. 660 vd.

⁵⁶² 2017 yılı Anayasa değişikliği ile 89'uncu maddenin 3'üncü fıkrasına *üye tamsayısının salt çoğunluğu* ibaresi eklenmiştir. Değişiklik öncesi madde düzenlemesine göre geri gönderilen kanun, toplantıya katılanlar tarafından aynen kabul edilirse Cumhurbaşkanı yayımlamak zorundaydı. Karar yeter sayısı ise hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamazdı.

⁵⁶³ Özbudun, **Türk...**, s. 290; Gözler, **Türk...**, s. 659-660.

v. Olağanüstü Hal İlan Edebilme Yetkisi

Hukuk devletinde yönetim sistemi, olağan durumlar göz önünde bulundurularak düzenlenmekle birlikte beklenmedik zamanlarda ortaya çıkan olağanüstü hallerde, mevcut düzenlemeler yetersiz kalabilmektedir.⁵⁶⁴ Bu nedenle olağanüstü durumların üstesinden gelebilmek ve ortaya çıkan durumları gecikmeksizin çözülebilmek için yürütmeye olağanüstü durumlarda uygulayabileceği yetkiler tanınır.⁵⁶⁵ 1982 Anayasası'nın ilk halinde bu tür yetkilere yer verilmekteydi. Bu yetkiler, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun olağanüstü hâl (OHAL) ilan edebilme yetkisi ve olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda kanun hükmünde kararname çıkarabilme yetkisi idi.

2017 yılı Anayasa değişikliği öncesinde üç tür olağanüstü yönetim usulü düzenlenmekteydi.⁵⁶⁶ Bunlar: “*tabii afet ve ağır ekonomik bunalım sebebiyle olağanüstü hâl ilan edilmesi*”, “*şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması sebepleriyle olağanüstü hâl ilan edilmesi*” ve “*sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali*” olmak üzere üç madde olarak düzenlenmekteydi. Birinci durum hariç diğer iki halde OHAL ilan edebilmek için Milli Güvenlik Kurulunun görüşünün alınması gerekmekteydi (Mülga, md. 119, md. 120, md. 122).

2017 yılı Anayasa değişikliği ile Anayasa'nın 119'uncu maddesinde olağanüstü yönetim usulleri, *olağanüstü hâl yönetimi* kenar başlığı altında tek bir madde halinde yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile Cumhurbaşkanına olağanüstü hâl ilan edebilme yetkisi ve olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda kanun hükmünde olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilme yetkisi verilmektedir. Cumhurbaşkanı'nın olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda kararname çıkarabilme yetkisi aşağıda ayrıca inceleneceğinden burada yalnızca Cumhurbaşkanı'nın OHAL ilan edebilme yetkisi incelenecektir.

⁵⁶⁴ “Olağanüstü durumlar, anayasanın günlük işleyişi içerisinde, anayasanın olağan düzenlemeleri ile giderilemeyecek olan ve bu haliyle kamu güvenliğini tehdit eden durumları ifade etmektedir.” Bkz. Tunç, **Türk...**, s. 235.

⁵⁶⁵ Karatepe, **Türk...**, s. 298.

⁵⁶⁶ Özbudun, **Türk...**, s. 328.

Anayasa'nın 119'uncu maddesinin 1'inci fıkrasına göre Cumhurbaşkanının şu hallerde OHAL ilan edebileceği düzenlenmektedir:

“...savaş, savaşı gerektirecek bir durumun başgöstermesi, seferberlik, ayaklanma, vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma, ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması, anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerinin ortaya çıkması, şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması, tabii afet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması hallerinde...” (md. 119/1).

Cumhurbaşkanı tarafından OHAL ilanı kararı yukarıda sayılan hallerin ortaya çıkması halinde yurdun tamamında olabileceği gibi belirli bir bölgesinde de ilan edilebilir. OHAL, süresi altı ayı geçmemek üzere ilan edilir (md. 119/1). OHAL ilanına yönelik karar verildiği gün Resmî Gazetede yayımlandığı gibi aynı gün Cumhurbaşkanlığı tezkeresiyle Meclis'in onayına sunulur (md. 119/2, İttüyük md. 126/1). Şayet Meclis tatilde ise derhal toplantıya çağrılır. Meclis gerekli görmesi halinde OHAL süresini kısaltabilir, uzatabilir veya OHAL'i kaldırabilir (md. 119/3). OHAL, Cumhurbaşkanının talep etmesi halinde Meclis tarafından dört ayı geçmemek üzere uzatılabilmektedir. Ancak savaş hali söz konusu ise bu dört aylık süre aranmaz (md. 119/4).

Olağanüstü hallerde vatandaşlar için getirilebilecek yükümlülükler Anayasa'nın 15'inci maddesinde yer alan ilkeler doğrultusunda yapılacaktır. Anayasa'nın 15'inci maddesine göre:

“Savaş, seferberlik veya olağanüstü hallerde, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir” (md. 15/1). *“Birinci fıkrada belirlenen durumlarda da, savaş hukukuna uygun fiiller sonucu meydana gelen ölümler dışında, kişinin yaşama hakkına, maddi ve manevi varlığının bütünlüğüne dokunulamaz; kimse din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz ve bunlardan dolayı suçlanamaz; suç ve cezalar geçmişe yürütülemez; suçluluğu mahkeme kararı ile saptanuncaya kadar kimse suçlu sayılamaz”* (md. 15/2)

Keza Anayasa'nın 119'uncu maddesinin 5'inci fıkrasında temel hak ve hürriyetlerin sınırlanmasının veya geçici olarak durdurulmasının, hangi hükümlerin

uygulanması gerektiğinin ve işlemlerin nasıl yürütüleceğinin kanunla yapılacağı düzenlenmektedir.

2017 yılı Anayasa değişiklikleri ile OHAL ilan edebilme yetkisine sahip olan kişi Cumhurbaşkanıdır. Nitekim Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların bu yönde bir yetkisi söz konusu değildir.⁵⁶⁷ Buna göre 119'uncu maddede de zikredilen sebeplerin gerçekleşip gerçekleşmediğini tespit edecek kişi Cumhurbaşkanıdır.⁵⁶⁸ Meclis ise onay makamı konumundadır.⁵⁶⁹ Cumhurbaşkanı'nın OHAL ilan edilmesine yönelik verdiği karar, Meclis'in onaylaması halinde Meclis kararına dönüşür.⁵⁷⁰ Meclis kararına dönüşmeden önce OHAL ilan edilmesine yönelik Cumhurbaşkanı kararı bir idari işlemdir.⁵⁷¹ Cumhurbaşkanı kararı idari işlem olması nedeniyle Anayasa'nın 125'inci maddesinin 1'inci fıkrasına göre Danıştay'da yargı yolu açıktır. Bununla birlikte Cumhurbaşkanı kararı, Meclis tarafından onaylanması veya kabul edilmemesi durumunda idari işlem niteliği yasama işlemi niteliğine dönüşmektedir.⁵⁷² Bu durumda zaten işlemin niteliğinin değişmesine bağlı olarak dava konusuz kalacak ve Danıştay denetimine tabi olmayacaktır.⁵⁷³ Ayrıca Cumhurbaşkanı kararı ilan edildiği gün Meclis onayına sunulmak zorunda olduğu için Danıştay'ın denetimi de teorik bir ihtimal olarak kalmaktadır.⁵⁷⁴ Bununla birlikte OHAL ilan edilmesine yönelik kararın onaylanmasına ilişkin Meclis kararının yargı denetimine tabi olduğu hususu doktrinde tartışmalıdır. Buna göre Meclis kararının Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenebileceğini ifade edenlere⁵⁷⁵ karşılık denetlenemeyeceğine yönelik görüşlerde⁵⁷⁶ vardır.

vi. Cumhurbaşkanı'nın Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi

Anayasa'nın 7'nci maddesine göre yasama yetkisi, Türk Milleti adına Meclis'e aittir. Ayrıca bu yetki devredilemez. Ancak devredilemeyecek yasama yetkisiyle genel

⁵⁶⁷ Tunç, **Türk...**, s. 237.

⁵⁶⁸ Gözler, **Türk...**, s. 937.

⁵⁶⁹ Tunç, **Türk...**, s. 238.

⁵⁷⁰ Atar, **Türk...**, s. 372.

⁵⁷¹ Atar, **Türk...**, s. 374; Karatepe, **Türk...**, s. 301; Özbudun, **Türk...**, s. 333.

⁵⁷² Özbudun, **Türk...**, s. 333; Atar, **Türk...**, s. 374.

⁵⁷³ Atar, **Türk...**, s. 374.

⁵⁷⁴ Gözler, **Türk...**, s. 944.

⁵⁷⁵ Atar, **Türk...**, s. 374 vd.

⁵⁷⁶ Özbudun, **Türk...**, s. 333 vd.; Gözler, **Türk...**, s. 958.

olarak kural koyma fonksiyonunun kastedilmediği ifade edilmektedir. Zira Anayasa, yürütme organına düzenleyici işlem yapma yetkisi vermektedir. Anayasa ile yürütmeye bu yetki açıkça verilmemiş olsa bile genel, objektif ve soyut hukuk kurallarının sadece Meclis tarafından konulabilmesi, toplumun pratik ihtiyaçları bakımından mümkün değildir.⁵⁷⁷ Zira modern devlet yapısı ve çağın gereği bunu neredeyse zorunlu kılmaktadır.⁵⁷⁸ Buna göre yürütme organı, Anayasa’da doğrudan yetki verilen hallerde ve yine kanunla düzenlenmiş alanlarda kanunların uygulanmasını gösterebilmekte ve bunlara aykırı olmamak üzere düzenleyici işlemler yapabilmektedir.⁵⁷⁹

1982 Anayasası’nın ilk halinde kanun hükmünde kararname (KHK), tüzük ve yönetmelik olmak üzere üç düzenleyici işlem türüne yer verilmiştir.⁵⁸⁰ 2017 yılı Anayasa değişikliği ile KHK ve tüzük ilga edilerek⁵⁸¹ bunun yerine⁵⁸² *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri* (CBK) adıyla yeni bir düzenleyici işlem türü ihdas edilmiştir.⁵⁸³ 2017 yılı Anayasa değişikliği sonrası Cumhurbaşkanının düzenleyici işlemleri *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* ve *yönetmeliktir*.⁵⁸⁴ Cumhurbaşkanı bu düzenleyici işlemleri

⁵⁷⁷ Özbudun, *Türk...*, s. 211, 245.

⁵⁷⁸ Özbudun, *Türk...*, s. 245-246; Anayurt, *Türk...*, s. 224; Karatepe, *Türk...*, s. 288. “Özellikle karmaşıklaşmış, uzmanlaşmış ve çok geniş alanlara yayılmış olan modern devlet hayatı içerisinde bütün genel, objektif, kişilik dışı hukuk kurallarının yasama organı tarafından konulması gerektiğini savunmaya imkân yoktur. Buna yasama organının ne çalışma süresi, ne teknik uzmanlığı, ne de hayli ağır işleyen çalışma usulleri elverir.” Bkz. Özbudun, *Türk...*, s. 245-246.

⁵⁷⁹ Karatepe, *Türk...*, s. 288; Anayurt, *Türk...*, s. 224.

⁵⁸⁰ Özbudun, *Türk...*, s. 245. Bu başlık *Cumhurbaşkanının düzenleyici işlem yapma yetkisi yerine yürütmenin düzenleyici işlem yapma yetkisi* olarak da ele alınabilirdi. Ancak yürütme ifadesi hem geniş anlamda hem de dar anlamda kullanılabilen bir ifadedir. Geniş anlamda yürütme içinde *idare* yer almakta iken dar anlamda yürütme içinde yer almamaktadır. Bkz. M. Artuk Ardıçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, C. 75, S. 3, 2017, s. 27. 2017 yılı Anayasa değişikliği ile dar anlamda yürütme artık Cumhurbaşkanındır (Ay. md. 8, md. 104/1). Bu nedenle yürütme ifadesi yerine Cumhurbaşkanı tercih edilmiştir.

⁵⁸¹ 2017 yılı Anayasa değişiklik kanunu ile eklenen Geçici 21’inci maddenin F fıkrasına göre “Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte yürürlükte bulunan kanun hükmünde kararnameler, tüzükler, Bakanlık ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan yönetmelikler ile diğer düzenleyici işlemler yürürlükten kaldırılmadıkça geçerliliğini sürdürür. Yürürlükte bulunan kanun hükmünde kararnameler hakkında 152’nci ve 153’üncü maddelerin uygulanmasına devam olunur.”

⁵⁸² 21/1/2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanunun 16’ncı maddesinin B bendiyle “*kanun hükmünde kararnameleri*” ibarelerinin “*Cumhurbaşkanlığı kararnameleri*” şeklinde değiştirileceği düzenlenmiştir.

⁵⁸³ Özbudun, *Türk...*, s. 245; Erol, *Cumhurbaşkanlığı...*, s. 66. 2017 yılı Anayasa değişikliği öncesinde Anayasa’nın 107’nci maddesinde Cumhurbaşkanına kararname çıkarma yetkisi tanınmıştı. Ancak bu yetki sadece Cumhurbaşkanlığı Genel Sekterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları ile personel atama işlemleri ile sınırlı olacak şekilde düzenlenmişti. Daha detaylı bir inceleme için bkz. Yasin Söyler, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Eylül 2018, s. 48 vd.

⁵⁸⁴ Cumhurbaşkanının düzenleyici işlemleri bunlarla sınırlı değildir. Cumhurbaşkanının Anayasa’da zikredilmeyen adsız düzenleyici işlemler yapabilmesi mümkündür.

yapma yetkisini doğrudan Anayasadan almaktadır.⁵⁸⁵ Zira Anayasa'nın 104'üncü maddesinin 17'nci fıkrasında Cumhurbaşkanının genel düzenleyici işlemi olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilme yetkisi ve muhtelif maddelerinde ise istisnai olarak CBK ile düzenleme yapacağı alanlar düzenlenmektedir. Yine, Anayasa'nın 104'üncü maddesinin 18'inci fıkrasında kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarabilme yetkisi düzenlenmektedir.

Cumhurbaşkanının doğrudan Anayasa'dan kaynaklanan asli düzenleme yetkisinin⁵⁸⁶ verildiği ilgili madde fıkraları şunlardır:

- “Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir” (md. 104/17).
- “Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler” (md. 104/9).
- “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir” (md. 106/11).
- “Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özellik işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir” (md. 108/4).
- “Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir” (md. 118/6).
- “Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda ... Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir” (md. 119/6).
- “Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur” (md. 123/3).

Anayasa tarafından Cumhurbaşkanına asli düzenleme yetkisinin verildiği bu alanlardan yürütmeye ilişkin konularda CBK çıkarabilme yetkisi, Cumhurbaşkanının

⁵⁸⁵ Özbudun, **Türk...**, s. 245; Anayurt, **Türk...**, s. 224.

⁵⁸⁶ 2017 yılı Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanına asli düzenleme yetkisi üzerine tartışmalar mevcuttur. Buna göre Cumhurbaşkanının asli düzenleme yetkisinin var olduğu yönünde görüşlerin yanında Cumhurbaşkanının asli yetkisinin olmadığı veya asli yetkisi olmakla birlikte dar yorumlanması gerektiğini ifade edenlerde bulunmaktadır. Bu konu hakkında bkz. Erol, **Cumhurbaşkanlığı...**, s. 68 vd.

genel düzenleyici işlemlerindedir. Kamu tüzelkişiliği kurma yetkisi ise hem Cumhurbaşkanına hem de Meclis'e bırakılmaktadır. Diğer taraftan olağanüstü hallerde çıkarılabilecek Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, yalnızca olağanüstü hallerin gerekli olduğu konularda çıkarılabilecektir. Geriye kalan dört düzenleme üzerinde ise doktrinde *mahfuz alan* tartışmaları vardır. Bu tartışmalara konumuz itibariyle değinilmeyecektir.

1) Olağan Dönemde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Çıkarabilme Yetkisi

2017 yılı Anayasa değişikliği ile getirilen en önemli değişikliklerden bir tanesi Cumhurbaşkanının kararname çıkarabilme yetkisidir.⁵⁸⁷ Anayasa'nın 104'üncü maddesinin 17'nci fıkrasının 1'inci cümlesine göre Cumhurbaşkanı, *yürütme yetkisine ilişkin konularda* Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilme yetkisini haizdir. Cumhurbaşkanının bu yetkisi doğrudan Anayasa'dan kaynaklanmaktadır.⁵⁸⁸ Kural olarak yürütmeye ilişkin her konu, CBK ile düzenlenebilecektir. Bu düzenlemenin mefhum-ı muhalifinden ise yasama ve yargıya ilişkin konuların CBK'nın konusu olamayacağı anlaşılmaktadır.⁵⁸⁹ Bununla birlikte Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin bu genel yetkisini kullanabilmesinin belirli sınırları vardır.⁵⁹⁰ Bu sınırlar, 17'inci fıkranın devamında şu şekilde düzenlenmektedir;

- “Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez” (md. 104/17/2. Cümle).
- “Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz” (md. 104/17/3. Cümle).

⁵⁸⁷ Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi içinde ilk Cumhurbaşkanlığı kararnamesi 10 Temmuz 2018 tarihinde 30474 sayılı Resmî Gazetede *Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* olarak yayımlanmıştır.

⁵⁸⁸ Halbuki 2017 yılı Anayasa değişikliği öncesinde Bakanlar Kurulunun çıkardığı olağan dönem kanun hükmünde kararnameleri Meclis tarafından verilen bir yetki kanunu çerçevesinde çıkarılabilmekteydi.

⁵⁸⁹ Söyler, **Cumhurbaşkanlığı...**, s. 83-84.

⁵⁹⁰ Anayurt, **Türk...**, s. 226.

- “Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır” (md. 104/17/4. Cümle).
- “Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir” (md. 104/17/5. Cümle).

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2017 yılı Anayasa değişikliği öncesinde Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılabilen KHK’lardan önemli ölçüde farklılaşmaktadır.⁵⁹¹ Zira KHK, Meclis tarafından verilen bir yetki kanunu çerçevesinde çıkarılabilirken CBK, herhangi bir yetki kanununa ihtiyaç olmaksızın çıkarılabilmektedir. KHK’ların TBMM tarafından onaylanması gerekirken CBK için TBMM’nin onayı veya izni söz konusu değildir. KHK’lar normlar hiyerarşisinde kanun ile eşit olup, kanunlarda değişiklik yapabilmekte ve kaldırabilmekte iken CBK’lar ile kanunlar değiştirilemez ve kaldırılamaz. Zira CBK’lar, münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda çıkarılamaz. Aynı zamanda kanun ile farklı hükümler taşıması halinde kanun hükümleri uygulanacaktır. Hakeza aynı konuda TBMM’nin kanun çıkarması halinde CBK, hükümsüz hale gelmektedir. Bu nedenle CBK, normlar hiyerarşisinde kanunun altında yer alan bir düzenleyici işlemdir.⁵⁹² KHK’ların amacı, kapsamı, ilkeleri, kullanma süresi ve süresi içinde birden fazla KHK çıkarılıp çıkarılamayacağı yetki kanunu ile belirlenmekte iken CBK’ların konu itibarıyla yürütmeye ilişkin olma zorunluluğu hariç bu tür kısıtlayıcı unsurları söz konusu değildir. Diğer taraftan 2. cümlede CBK ile düzenlenemeyeceği belirtilen Anayasa’nın ikinci kısmının birinci, ikinci ve dördüncü bölümleri, keza KHK ile de düzenlenememekteydi. Bununla birlikte 2. cümlede sosyal ve ekonomik haklar ve ödevlere yer verilmediğinden, kural olarak, CBK ile düzenlenebileceği söylenebilir.⁵⁹³

⁵⁹¹ Ayrıca bkz. Özbudun, **Türk...**, s. 248; Tunç, **Türk...**, s. 221 vd.

⁵⁹² Özbudun, **Türk...**, s. 248. Aynı yönde bkz. Söyler, **Cumhurbaşkanlığı...**, s. 164 vd. Tunç, CBK’ların *KHK ile tüzük arasında* bir konumda olduğunun söylenebileceğini belirtmektedir. Bkz. Tunç, **Türk...**, s. 229. Atar, CBK’ların kural olarak kanunlarla eşdeğer normlar olduğunu belirtmektedir. Bkz. Atar, **Türk...**, s. 276.

⁵⁹³ Özbudun, **Türk...**, 2008, s. 246. Sosyal ve Ekonomik haklar ve Ödevlerin KHK ile düzenlenemeyeceği Anayasa’nın mülga 91’inci maddesinde düzenlenmemektedir. 2017 yılı Anayasa değişikliği öncesi dönemde bu konu tartışmalar doğurmuştur. Tunç’a göre KHK hakkında yapılan tartışmalar CBK için de geçerlidir. Bu konuda tartışmalar için bkz. Tunç, **Türk...**, s. 224 vd.; Özbudun, **Türk...**, 2008, s. 246; Fazıl Sağlam, “Kanun Hükümünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları, Uygulamanın yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, C. 1, 1984, ss. 261-271. Ayrıca bkz.

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, Cumhurbaşkanı tarafından imzalanmakla kabul edilmiş olur.⁵⁹⁴ Yürürlüğe gireceği özel bir tarih belirlenmedikçe Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girer (md. 104/19). Anayasa'nın 148'inci maddesinin 1'inci fıkrasına göre CBK'lar, Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabidir.

İfade edilmelidir ki Cumhurbaşkanlığı kararnameleri genel, soyut, objektif ve kişilik dışı kurallar barındırması gereken Cumhurbaşkanının düzenleyici işlemlerinden biridir.⁵⁹⁵ Zira Cumhurbaşkanının *düzenleyici işlemleri* ile *bireysel işlemleri* arasında anayasal dayanağı olan bir ayırım söz konusu değildir.⁵⁹⁶ Bununla birlikte Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile *bireysel işlem* yapılamayacağı kabul edilmesi gerekmektedir.⁵⁹⁷ Örneğin, Anayasa'nın 104'üncü maddesinin 9'uncu fıkrası bunu teyit etmektedir.⁵⁹⁸ Zira Cumhurbaşkanı, üst kademe kamu yöneticilerinin atar ve görevlerine son verir (bireysel işlem). Üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasına ilişkin usul ve esaslar ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir (düzenleyici işlem). Keza 1 No.lu CBK'nın 2'nci maddesinin 2'nci fıkrasına göre üst kademe kamu yöneticilerinin bireysel bir işlem olan *Cumhurbaşkanı kararı* ile atanacağı düzenlenmektedir. Diğer taraftan uygulamada da bu ayırımın geliştiği görülmektedir.⁵⁹⁹ Buna göre bireysel işlemler Cumhurbaşkanlığı kararı ile düzenleyici işlemler ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile olmaktadır.

Ergun Özbudun, "1961 ve 1982 Anayasalarında Kanun Hükmünde Kararnameler", **Anayasa Yargısı Dergisi**, C. 2, 1985, ss. 227-238.

⁵⁹⁴ Atar, **Türk...**, s. 280.

⁵⁹⁵ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya, **Türk İdare Hukuku**, 10. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, Şubat 2019, s. 34.

⁵⁹⁶ Gözler, **Türk...**, s. 876.

⁵⁹⁷ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **Türk...**, s. 34-35; Gözler, **Türk...**, s. 875; Erol, **Cumhurbaşkanlığı...**, s.74-75. "Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile Anayasa'da belirtilen hususlarda "*usul ve esasların*" düzenlenebileceği; ... olağanüstü hal sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin TBMM'de görüşülüp, karara bağlanacağı; Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere yönetmelik çıkarabileceği; Anayasa Mahkemesi'nin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini Anayasa'ya uygunluk bakımından denetleyebileceği dikkate alındığında Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile "*bireysel işlem*" yapılamayacağı kabulü gerekir." Bkz. Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **Türk...**, s. 34-35.

⁵⁹⁸ Bu tespit için bkz. Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **Türk...**, s. 35. Cumhurbaşkanının bireysel nitelikteki işlemleri bununla sınırlı değildir. Bkz. Erol, **Cumhurbaşkanlığı...**, s. 75.

⁵⁹⁹ Örneğin yeni hükümet sisteminde Cumhurbaşkanlığı teşkilatında yer alan Cumhurbaşkanlığı ofislerinden yatırım ofisi başına Salim Arda Ermut Cumhurbaşkanlığı kararı ile atanmıştır. Bkz. RG, 18 Ağustos 2018, S. 30513, Cumhurbaşkanlığı Kararı, 2018/118 sayılı karar.

Cumhurbaşkanının düzenleyici işlemleri ile bireysel işlemleri bakımından önem arz eden konu yargısal denetiminin hangi esaslar çerçevesinde yapılacağıdır.⁶⁰⁰ Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin her konuda kararname çıkarabilme yetkisine sahiptir. Atar, *yürütme yetkisine ilişkin konuların* tanımını yapmanın ve sınırlarını net bir şekilde belirlemenin neredeyse imkânsız olduğunu belirtmektedir. Dolayısıyla yasama ve yargı organlarının yapısı, oluşumu, görev ve yetkileri dışında kalan konuların yürütmeye ilişkin kabul edilebileceğini belirtmektedir.⁶⁰¹ O halde bunların dışında yürütme yetkisine ilişkin bir konu, bireysel işlem olabileceği gibi düzenleyici işlem niteliğinde de olabilir.⁶⁰² Gözler, böyle bir durumda işlemlerin isimlerinden bağımsız bir şekilde ya düzenleyici işlem ya da bireysel işlem olduğunun önüne gelen davada hâkim tarafından nitelendirileceğini belirtmektedir.⁶⁰³ Nitekim Cumhurbaşkanı tarafından yapılan işlemin adıyla bağlı kalmaksızın niteliğine göre Anayasa Mahkemesince karar verilebilecektir.⁶⁰⁴ Buna göre belirlenmesi gereken Cumhurbaşkanı'nın işlemlerinin idari nitelikte veya yürütmeye ilişkin olup olmadığıdır. Yargı organları tarafından bu konuda henüz bir karar verilmiş değildir.⁶⁰⁵ Ancak incelediğimiz konu itibarıyla denilmelidir ki Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların atanmasına yönelik Cumhurbaşkanlığı kararları, Cumhurbaşkanı'nın yürütme fonksiyonuna ilişkin işlemlerindedir.⁶⁰⁶

2) Olağanüstü Halin Gerekli Kıldığı Konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Çıkarabilme Yetkisi

2017 yılı Anayasa değişikliği ile Anayasa'nın 119'uncu maddesinde olağanüstü yönetim usulleri, *olağanüstü hâl yönetimi* kenar başlığı altında tek bir madde

⁶⁰⁰ Bu konuda bkz. Erol, *Cumhurbaşkanlığı...*, s. 76 vd.

⁶⁰¹ Atar, *Türk...*, s. 278.

⁶⁰² Gözler, *Türk...*, s. 876.

⁶⁰³ Bkz. Gözler, *Türk...*, s. 811-812. Aynı yönde bkz. Gözler, Kaplan, *İdare...*, s. 63.

⁶⁰⁴ "Anayasa Mahkemesinin önüne getirilen kuralın niteliğini belirleme konusunda takdir yetkisine sahip olduğu kuşkusuzdur. Bu çerçevede bir işlemin muhtevası esas alınarak maddi kritere veya işlemi tesis eden organ ve başvuru usuller esas alınarak şekli-organik kritere göre nitelendirilebilir." Bkz. E. 2016/166, K. 2016/159, K.t. 12.10.2016, RG, 4 Kasım 2016, S. 29878. Ayrıca bkz. Erol, *Cumhurbaşkanlığı...*, s. 76.

⁶⁰⁵ Erol, *Cumhurbaşkanlığı...*, s. 76, 87.

⁶⁰⁶ "Cumhurbaşkanı yardımcılarının ve bakanların Cumhurbaşkanı tarafından atanması ve görevlerinden alınması işlemleri idari nitelikte değil, siyasi niteliktedir. Bunlar idari fonksiyona değil, hükümet fonksiyonuna dahil işlemlerdir." Bkz. Gözler, *Türk...*, s. 13.

halinde yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile Cumhurbaşkanına olağanüstü hâl ilan edebilme yetkisi ve olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda kanun hükmünde olan CBK çıkarabilme yetkisi verilmektedir. Yukarıda Cumhurbaşkanının OHAL ilan edebilme yetkisi incelendiğinden dolayı burada sadece olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan OHAL CBK'sı incelenecektir.

2017 yılı Anayasa değişikliği ile getirilen olağanüstü hâl CBK'sı ile olağanüstü hâl KHK'sı birtakım benzerlikler ve farklılıklar taşımaktadır.⁶⁰⁷ Olağanüstü hâl CBK'sı ile yalnızca *olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda* düzenleme yapılabilecektir. Olağan dönem CBK'ların aksine Anayasa'nın ikinci kısmının birinci, ikinci ve dördüncü bölümünde düzenlenen hak ve ödevlere yönelik OHAL CBK'sı çıkarılabilecektir (md. 119/6). Ayrıca OHAL CBK'sı çıkarabilmek için bir yetki kanununa da gerek yoktur. Bu dönemde çıkarılan kararnameler, anayasanın açık ifadesiyle kanun hükmünde olup Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi değildir. OHAL CBK'sının bu yönleri, OHAL KHK'ları ile benzerdir. Diğer taraftan OHAL CBK'sı Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılabilmekte iken OHAL KHK'sı Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılmaktaydı. Diğer önemli bir farklılık ve olumlu görülen bir yenilik⁶⁰⁸, savaş ve mücbir sebeplerle TBMM'nin toplanamaması hariç olmak üzere olağanüstü hâl döneminde çıkarılan her CBK üç ay içinde TBMM de görüşülmeli ve karara bağlanmalıdır. Aksi halde bu kararnameler kendiliğinden yürürlükten kalkar (md. 119/7).

Kanun hükmünde olan OHAL CBK'ları Resmî Gazetede yayımlanır ve aynı gün Meclis'in onayına sunulur (md. 119/6). Kararnameler, kanun hükmünde olması hasebiyle yürürlükteki kanunları değiştirebilir ve kaldırabilir.⁶⁰⁹

3) Yönetmelik Çıkarabilme Yetkisi

Cumhurbaşkanının Anayasa'dan aldığı yetkiyle yapabildiği düzenleyici işlemlerden bir diğeri yönetmelik çıkarabilmesidir. Cumhurbaşkanı, kanunların

⁶⁰⁷ Ayrıca bkz. Söyler, **Cumhurbaşkanlığı...**, s. 167 vd.

⁶⁰⁸ Söyler, **Cumhurbaşkanlığı...**, s. 169-170; Selin Esen, "2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi", **Ankara Barosu Dergisi**, Y. 74, S. 4, 2016, s. 60.

⁶⁰⁹ Özbudun, **Türk...**, s. 332.

uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarabilme yetkisini haizdir. Cumhurbaşkanı bu yetkisini, Anayasa'nın 104'üncü maddesinin 18'inci fıkrası ve 124'üncü maddesinin 1'inci fıkrasından almaktadır. Cumhurbaşkanlığı yönetmelikleri, normlar hiyerarşisinde CBK'ların altında ancak Bakanlık yönetmeliklerinin üzerindedir.⁶¹⁰ Cumhurbaşkanlığı yönetmelikleri, yürürlüğe gireceği özel bir tarih belirlenmedikçe Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girer (md. 104/19).

vii. Cumhurbaşkanı Yardımcıları ile Bakanları Atama ve Görevlerine Son Verme Yetkisi

2017 yılı Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanına verilen diğer yeni bir yetki, Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanları atama ve görevlerine son verme yetkisidir. Cumhurbaşkanının bu yetkisi, Anayasa'nın 104'üncü maddesinin 8'inci fıkrasında düzenlenmektedir. Aşağıda Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların; atanmaları, görev ve yetkileri, sorumlulukları, görevlerine son verilmesi ve vekalet başlıkları altında ayrıntılı incelenmesi planlandığından bu kadar açıklama kâfi görülmektedir.

viii. Üst Kademe Kamu Yöneticilerini Atama ve Görevlerine Son Verme Yetkisi

2017 yılı Anayasa Değişikliği ile Cumhurbaşkanının yetkilerine dair düzenlenmiş yeni bir yetki, *üst kademe kamu yöneticilerini atama ve görevlerine son verme yetkisidir*. Anayasa'nın 104'üncü maddesinin 9'uncü fıkrasında üst kademe kamu yöneticilerinin atanması ve görevlerine son verilmesi ile bunların atanmalarına ilişkin usul ve esaslarının Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilmektedir. Bu yönde 10 Temmuz 2018 tarihli 30474 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 3 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK No:3) çıkarılmıştır. Kararnamenin *atama usulünü* düzenleyen 2'inci maddesi şu şekildedir:

“(1) Anayasa'nın 104'üncü maddesine göre yürütme yetkisinin sahibi olan Cumhurbaşkanı, atamaya yetkili amirlere ait yetkileri haizdir.

⁶¹⁰ Söyler, **Cumhurbaşkanlığı...**, s. 166; Gözler, **Türk...**, s. 808.

(2) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı kararıyla, (II) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı onayı ile atama yapılır. Bu cetvellerde sayılmayan kadro, pozisyon ve görevlere, ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amirler tarafından atama yapılır. Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakan bu yetkisini alt kademedeki yöneticilere devredebilir.

(3) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlerin boşalması hâlinde rektörler bakımından Yükseköğretim Kurulu Başkanı, diğerleri bakımından ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan tarafından görevlendirme yapılabilir. Bu görevlendirmeler aynı gün Cumhurbaşkanlığına bildirilir.”

Bu maddenin 2’nci fıkrasında belirtilen, kararnameye ekli (I) numaralı cetvelde zikredilen kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı kararı ile ataması yapılacakların üst kademe kamu yöneticileri olacağı anlaşılmaktadır.⁶¹¹ Örnek olarak ifade edilmesi gerekirse Bakan Yardımcıları, Cumhurbaşkanlığı Ofis Başkanları, Rektörler, Diyanet İşleri Başkanı, Millî İstihbarat Teşkilâtı Başkanı, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri, Devlet Denetleme Kurulu Başkan ve Üyeleri bunlardan bazılarıdır.⁶¹² Buna göre (I) numaralı cetvelde sayılan üst kademe kamu yöneticileri doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanırlar.

Kararnamenin 3’üncü maddesinin 1’inci fıkrasına göre (I) sayılı cetvelde zikredilen üst kademe kamu yöneticilerinin, 657 sayılı Kanunun 48’inci maddesinde sayılan genel şartları taşıma, en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olma ve kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak, en az beş yıl çalışmış olma şartlarının aranacağı düzenlenmektedir.

Kararnameye ekli (I) sayılı cetvelde zikredilen üst kademe kamu yöneticilerinin görev süresi, atandıkları tarihte görevde bulunulan Cumhurbaşkanının görev süresi

⁶¹¹ Tunç, **Türk...**, s. 217. Gözler, (II)’nci cetvelde sayılanlarında üst kademe kamu yöneticisi olduklarını söylemekle birlikte Cumhurbaşkanı’na ait atama yetkisinin başka bir makam ile paylaştırılmayacağını belirtmektedir. Bkz. Gözler, **Türk...**, s. 788.

⁶¹² 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde üst kademe kamu yöneticileri 79 adet sayılmaktadır. Burada hepsine yer verilmeyecektir. Ayrıca ifade edilmelidir ki 3 sayılı CBK şimdye kadar (04.05.2019) 5 kez değişikliğe uğramıştır.

ile sınırlıdır. Cumhurbaşkanının görevinin sona ermesiyle bunların da görevi sona erecektir. Bununla birlikte görev sürelerini tamamlamadan da Cumhurbaşkanı tarafından görevlerine son verilebilir. Görevleri sona erenler yeniden atanabilecekleri gibi yerlerine atama yapılincaya kadar görevlerine devam ederler (CBK No:3 md. 4/1).

ix. Seçimleri Yenileyebilme Yetkisi

Cumhurbaşkanının seçimleri yenileyebilme yetkisi, 2017 yılı Anayasa değişiklikleri ile tercih edilen hükümet sisteminin niteliği üzerinde önem arz eden bir düzenlemedir. Hükümet sistemi bakımından anlamı üçüncü bölümde incelenecektir.

Anayasa'nın 116'ncı maddesinin 2'nci fıkrasına göre Cumhurbaşkanı, seçimlerin yenilenmesine karar verebilme yetkisini haizdir. Cumhurbaşkanı bu yetkisini, herhangi bir şarta tabi olmaksızın kullanabilme imkanına sahiptir. Bu yetkinin kullanılabilmesi şarta tabi olmamakla birlikte neticesi itibariyle önemlidir. Zira Cumhurbaşkanı tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde Cumhurbaşkanı tarafından seçiminin de yenilenmesi söz konusu olur. Buna göre TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri birlikte yapılır.

Cumhurbaşkanı tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde bu karar, kırksekiz saat içinde Resmî Gazetede yayımlanarak ilân olunur. Bu kararın verildiği günden sonra gelen altmışıncı günü takip eden ilk pazar günü Cumhurbaşkanı ile TBMM genel seçimi birlikte yapılır (CSK md. 3/4).

x. Cumhurbaşkanının Diğer Görev ve Yetkileri

Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri Anayasa'nın 104'üncü maddesinde zikredilenlerden ibaret değildir. Zira Anayasa'da 104'üncü maddenin son fıkrasında bu durum, ayrıca belirtilmiştir. Bu düzenlemeye göre Cumhurbaşkanının, ayrıca Anayasa'da ve kanunlarda verilen seçme ve atamaya ilişkin görevleri ile diğer görevlerini yerine getireceği ve yetkilerini kullanacağı düzenlenmektedir.

Cumhurbaşkanının seçme ve atamaya ilişkin görev ve yetkileri için şunlar sayılabilir: Devlet Denetleme ve Kurulu'nun Başkan ve üyelerini atamak (md. 108/3), Genelkurmay Başkanını atamak (md. 117/3), Rektörleri seçmek ve atamak (md.

130/6), Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmek ve atamak (md. 131/2), Anayasa Mahkemesi için gösterilen adaylardan 12 üye seçmek (md. 146/2), Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Cumhuriyet Başsavcivekilini gösterilen adaylar arasından seçmek (md. 154/4), Danıştay üyelerinin dörtte birini kanunda gösterilen görevliler arasından seçmek (md. 155/3), Hakimler ve Savcılar Kurulunun dört üyesini seçmek (md. 159/3).

Cumhurbaşkanının bu çalışmada incelenmeyen diğer görev ve yetkileri bakımından ise şunlar sayılabilir: Cumhurbaşkanı kendi isteğiyle Devlet Denetleme Kuruluna idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetleme yaptırır (md. 108/1), Milli Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırır ve kurula başkanlık eder (md. 118).⁶¹³

e. Vekalet

Cumhurbaşkanına vekalet, Anayasa'nın 106'ncı maddesinin 2'nci ve 3'üncü fıkraları ile 1 No.lu CBK'nın 18'inci maddesinde düzenlenmektedir. 2017 yılı Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanına vekalet görevi, Cumhurbaşkanı Yardımcısına verilmektedir.

Cumhurbaşkanına vekaletin iki ayrı halde ortaya çıkabileceği Anayasa'da düzenlenmektedir. Birincisi *Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde* (md. 106/2, CBK No:1 md.18), ikincisi ise *Cumhurbaşkanının geçici olarak görevinden ayrılması halinde* (md. 106/2, CBK No:1 md.18) Cumhurbaşkanına vekalet söz konusu olmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması ölüm, istifa veya Yüce Divan tarafından seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilmesi gibi hallerde söz konusu olabilir. Bu durumda kırk beş gün içinde Cumhurbaşkanı seçimi yapıp yeni Cumhurbaşkanı *göreve başlayıncaya*⁶¹⁴ kadar Cumhurbaşkanı yardımcısı,

⁶¹³ Ayrıca bkz. 15 Temmuz 2018 tarihli 30479 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 6 numaralı Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK No: 6) md. 3.

⁶¹⁴ Anayasada bu ifade *yenisi seçilinceye* kadar ibaresi ile ifade edilmekte olup bunu, *yenisi göreve başlayıncaya* kadar anlamak gerekmektedir. Bkz. Gözler, **Türk...**, s. 778. Zira Cumhurbaşkanı görevine başlarken andiçmeli ve andiçmesi tamamlandığı an görevine başladığı kabul edilmelidir.

Cumhurbaşkanına vekalet edecektir (md. 106/2). Ancak Anayasa'nın 106'ncı maddesinin 1'inci fıkrasına göre Cumhurbaşkanı bir veya birden fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı atayabilmektedir. Şayet birden fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı bulunmakta ise 1 No.lu CBK'nın 18'inci maddesinin 1'inci fıkrası gereği *en yaşlı* olan Cumhurbaşkanı yardımcısı, Cumhurbaşkanına vekalet edecek ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanacaktır.

Cumhurbaşkanı, hastalık ve yurtdışına çıkmak gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılabilir. Bu hallerde de Cumhurbaşkanı yardımcısı, Cumhurbaşkanına vekalet edecek ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanacaktır (md. 106/3). Cumhurbaşkanı yardımcısının birden fazla olması halinde Cumhurbaşkanının *görevlendirdiği yardımcısı*, vekalet görevini yerine getirecektir (CBK No:1 md. 18/2).

f. Sorumluluğu

Cumhurbaşkanının sorumluluğu cezai, hukuki ve siyasi olmak üzere üçe ayrılmaktadır.⁶¹⁵ Aşağıda Cumhurbaşkanının sorumluluğu, bu üç sorumluluk türü altında ayrı başlıklar halinde incelenecektir.

i. Siyasi Sorumluluğu

Siyasi sorumluluk, Keskinsoy tarafından “milli iradenin tezahürünün şahsında müşahhaslaştığı zâtın, yetkilerini namına kullandığı egemen kuvvet olarak kabul edilen seçmenlere veya seçmenlerin temsilcilerinden müteşekkil bir organa karşı sorumluluk” olarak tarif edilmektedir.⁶¹⁶ Diğer bir ifadeyle siyasi sorumluluk, yönetenlerin egemene karşı taşıdıkları sorumluluk olarak ifade edilmektedir.⁶¹⁷ Siyasi sorumluluğun yaptırımını, sorumluluk sahibi kişinin görevinden uzaklaştırılmasıdır.⁶¹⁸ Yani, egemen olan seçmen veya seçmenleri temsil eden Meclis tarafından yetkili kişinin görevinden alınmasıdır.⁶¹⁹

⁶¹⁵ Keskinsoy, *Sorumluluğu...*, s. 1; Karatepe, *Türk...*, s. 277; Tunç, *Türk...*, s. 267; Gözler, *Türk...*, s. 812.

⁶¹⁶ Keskinsoy, *Sorumluluğu...*, s. 91.

⁶¹⁷ Tunç, Yavuz, *Avantaj ve...*, s. 13; Gözler, *Devlet Başkanları...*, s. 79.

⁶¹⁸ Atar, *Türk...*, s. 293.

⁶¹⁹ Keskinsoy, *Sorumluluğu...*, s. 91; Gözler, *Türk...*, s. 812.

1982 Anayasası'nın ilk halinden 2017 yılı Anayasa değişikliğine kadar yürütme yapılanması iki başlı bir yapıda idi. Bir yanda yürütmenin sorumsuz kanadı olarak Cumhurbaşkanı yer almaktayken diğer yanda yürütmenin sorumlu kanadı Bakanlar Kurulu yer almaktaydı. Yürütmenin *sorumluluk ve sorumsuzluk hali* ise Anayasa'nın 105'inci maddesinde düzenlenmekteydi. Maddenin 1'inci fıkrasına göre, Anayasada ve diğer kanunlarda Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği sayılan işlemler hariç bütün kararlarının *karşı-imza* kuralı⁶²⁰ çerçevesinde başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanması ve imzalanan bu kararlardan sorumluluğun başbakan ve ilgili bakana ait olduğu belirtilmekteydi. Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği belirtilen işlemler ise yargı denetimi dışında tutulmaktaydı.⁶²¹ Buna göre 105'inci maddede karşı-imza kuralına yer verilmesi ile Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğu başbakan ve ilgili bakanlara bırakılmaktaydı.⁶²² Böylece Cumhurbaşkanının TBMM'ye karşı siyasi açıdan sorumluluğu söz konusu değildi. Zaten parlamenter sistemlerde Cumhurbaşkanının (devlet başkanı) siyasi açıdan sorumlu olmaması yani sorumsuzluğu sistemin temel ilkelerinden biridir.⁶²³ Keza hükümet sisteminin niteliği üzerinde değişiklik yaratan 2007 yılında yapılan 5678 sayılı Anayasa değişikliği kanunu ile de 105'inci maddede bir değişikliğe gidilmemiş ve Cumhurbaşkanının TBMM'ye karşı siyasi açıdan sorumluluğuna yönelik yeni bir düzenleme Anayasa'da yer almamıştır.⁶²⁴

2017 yılı Anayasa değişikliği ile kabul edilen yeni hükümet sisteminde Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin mantıksal bir sonucu olarak⁶²⁵ Cumhurbaşkanının TBMM'ye karşı siyasi sorumluluğuna yönelik bir düzenleme yoktur.⁶²⁶ Zira Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğu, esasen halka karşıdır. Bu nedenle ne TBMM tarafından ne de başka bir organ tarafından görevinden uzaklaştırılması söz

⁶²⁰ Özbudun, **Türk...**, s. 308.

⁶²¹ 2017 yılı Anayasa değişikliği öncesinde Anayasa'nın 125'inci maddesinin 2'nci fıkrasında yer alan "Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askerî Şuranın kararları yargı denetimi dışındadır." ibaresi fıkra metninden çıkarılmıştır.

⁶²² Keskinsoy, **Sorumluluğu...**, s. 94.

⁶²³ Özbudun, **Türk...**, s. 307-308.

⁶²⁴ Gözler, **Türk...**, s. 813. Bununla birlikte 5678 sayılı Anayasa değişikliği Kanunu ile Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve en fazla iki kez seçilebileceği öngörülmüştür. Buna göre Cumhurbaşkanının ikinci döneminde aday olması ve seçilememesi halinde halka karşı siyasi sorumluluğunun var olduğu söylenebilecektir. Aynı yönde Gözler, **Türk...**, s. 813.

⁶²⁵ Gül, **Yürütme...**, s. 140.

⁶²⁶ Esen, **Değişiklik Teklifinin...**, s. 50.

konusudur.⁶²⁷ Bununla birlikte Meclis'in seçimleri yenileyebilme yetkisini kullanma ihtimali karşısında Cumhurbaşkanının TBMM'ye karşı siyasi sorumluluğunun var olup olmadığı tartışmalı hale gelmektedir.⁶²⁸ Bu konuya üçüncü bölümde yer verilmektedir.

ii. Cezai Sorumluluğu

Anayasa'nın 105'inci maddesinde Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu düzenlenmektedir. Cezai sorumluluk, kişinin suç işlemesi halinde ortaya çıkmaktadır. Kişinin, *hapis cezası* veya *para cezası* gibi müeyyidelere maruz kaldığı bir sorumluluk türüdür. Cezai sorumluluğu doğan bir kişi, kimi zaman görevini de kaybedebilmektedir.⁶²⁹ 2017 yılı Anayasa değişikliği öncesinde sadece *vatana ihanet* durumunda söz konusu olabilen Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu, Anayasa'nın değişik 105'inci maddesi ile ilk halinden çok farklı şekilde düzenlenmiştir.⁶³⁰

1982 Anayasası'nın ilk halinden 2017 yılı değişikliğine kadar Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun kapsamı, *göreviyle ilgili olan suçlar* ve *kişisel suçları* (göreviyle ilgili olmayan) olmak üzere ikili bir ayrımla doktrinde ele alınmıştır.⁶³¹ Göreviyle ilgili olan suçlarda Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu kural olmakla birlikte istisnası *vatana ihanetten dolayı* suçlanması durumunda idi. Kişisel suçları bakımından ise Cumhurbaşkanının sorumlu olduğu kabul edilmekteydi.⁶³² 2017 yılı Anayasa değişikliği ile bu ayrım ortadan kaldırılarak Cumhurbaşkanının görev süresi içerisinde işlediği iddia edilen bütün suçlarından dolayı cezai anlamda sorumlu tutulabileceği esası benimsenmiştir.⁶³³

⁶²⁷ Atar, **Türk...**, s. 293.

⁶²⁸ Özbudun, **Türk...**, s. 308; Gözler, **Türk...**, s. 813-814.

⁶²⁹ Atar, **Türk...**, s. 294; Gözler, **Türk...**, s. 815.

⁶³⁰ Özbudun, **Türk...**, s. 310.

⁶³¹ Tunç, **Türk...**, s. 272; Atar, **Türk...**, s. 294; Özbudun, **Türk...**, s. 309; Gözler, **Türk...**, s. 815.

⁶³² Tunç, **Türk...**, s. 272; Atar, **Türk...**, s. 294; Abdulkadir Yıldız, "Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanının Sorumluluğu Meselesi", **Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C. 9, S. 1, Ocak 2019, s. 8.

⁶³³ Tunç, **Türk...**, s. 272; Yıldız, **Sorumluluğu...**, s. 11. 2017 yılı Anayasa değişikliği öncesinde Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili olmayan yani kişisel suçları bakımından sorumlu olduğu kabul edilmekle birlikte sorumluluğun işletilebilmesi için yasama dokunulmazlığına ilişkin hükümlerden yararlanıp yararlanamayacağı tartışması söz konusudur. Bu konuda bkz. Yıldız, **Sorumluluğu...**, s. 8 vd.

Anayasa'nın değişik 105'inci maddesinin 1'inci fıkrasına göre Cumhurbaşkanı hakkında *bir suç işlediği iddiasıyla* Meclis tarafından *soruşturma* açılmasına karar verilebilir.⁶³⁴ Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açılması, TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğu (301 Milletvekili) tarafından verilen bir *önergeyle* istenebilir. Meclis, verilen önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tamsayısının beşte üçünün (360 Milletvekili) gizli oyu ile soruşturma açılıp açılmamasına karar verebilir (md. 105/1).

Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde on beş kişilik bir komisyon kurulur. Komisyon, Meclis'teki siyasi partilerin güçleri oranında verebilecekleri üyelerden oluşur. Her siyasi parti komisyona vereceği üye sayısının üç katı kadar aday gösterir. Üyeler, her siyasi parti için ayrı ayrı ad çekmek suretiyle belirlenir. Kurulan komisyon tarafından soruşturma yapılır. Soruşturma sonucunda bir rapor hazırlanarak iki ay içinde meclis başkanlığına sunulur. Şayet bu sürede soruşturma bitirilemez ise komisyona bir aylık yeni ve kesin bir süre verilir (md. 105/2).

Meclis başkanlığına sunulan rapor verildiği tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır ve dağıtımından itibaren on gün içinde Meclis'te görüşülür. TBMM, üye tamsayısının üçte ikisinin (400 Milletvekili) gizli oyu ile Yüce Divana sevk kararı alarak Cumhurbaşkanı'nın Yüce Divan sıfatını haiz Anayasa Mahkemesine sevk edilmesine karar verebilir. Anayasa Mahkemesi, yargılamasını üç ay içinde tamamlar. Şayet bu sürede tamamlamaz ise bir defaya mahsus olmak üzere Anayasa Mahkemesi'ne üç aylık ek süre verilir. Yargılama, bu sürede kesin olarak tamamlanır (md. 105/3). Yargılama sonucunda Cumhurbaşkanı'nın seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilmesi halinde görevi sona erer (md. 105/5).

Cumhurbaşkanı'nın cezai sorumluluğuna yönelik usul bu olmakla birlikte bu süreç içinde Cumhurbaşkanı, Anayasa'nın 116'ncı maddesinin 2'inci fıkrası ile kendisine tanınan seçimleri yenileyebilme yetkisini kullanamaz. Zira 105'inci maddenin 4'üncü fıkrası gereği hakkında soruşturma açılmasına karar verilen Cumhurbaşkanı, seçim kararı alamaz.

⁶³⁴ Cumhurbaşkanı'nın göreve başlamadan önceki suçlarından ötürü sorumluluğu tamdır. Bkz. Yıldız, **Sorumluluğu...**, s. 13.

Anayasa'nın 105'inci maddesinin 6'ncı fıkrasına göre Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu, Cumhurbaşkanının görevi sırasında işletilebileceği gibi görevi bittikten sonra da işletilebilir. Buna göre görev süresini tamamlamış bir Cumhurbaşkanının görevini yerine getirdiği dönem içerisinde bir suç işlediği iddia edilmesi halinde görevi bittikten sonra da Anayasa'nın 105'inci madde hükmünde zikredilen usul çerçevesinde soruşturma açılması ve yargılanabilmesi mümkündür.

2017 yılı Anayasa değişikliği ile tercih edilen yürütme yapısının bir gereği olarak Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun genişletilerek tekrar düzenlenmesi yerinde bulunmakla birlikte Cumhurbaşkanının kişisel suçları bakımından da nitelikli çoğunluk aranması doktrinde eleştirilmektedir. Zira Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların görevleriyle ilgili olmayan suçları itibariyle yasama dokunulmazlığından yararlanabilmesi mümkündür. Özbudun, bu makul yöntemin Cumhurbaşkanı için de tercih edilebileceğini ifade etmektedir.⁶³⁵

iii. Hukuki Sorumluluğu

Cumhurbaşkanının hukuki sorumluluğu, doktrinde göreviyle ilgili hukuki sorumluluğu ve kişisel eylem ve işlemlerinden doğan hukuki sorumluluğu olmak üzere iki şekilde ele alınmaktadır.⁶³⁶ Hukuki sorumluluk, en kısa ifadeyle tazminat sorumluluğudur. Medeni hukuk, borçlar hukuku ve ticaret hukuku gibi özel hukuka ilişkin sorumluluktur. Diğer bir ifadeyle bir kişinin sözleşmeye veya kanuna aykırı bir fiiliyle veya haksız fiil teşkil eden bir fiiliyle başkasına verdiği zararı tazmin etmesidir.⁶³⁷

Cumhurbaşkanının ister kişisel eylem ve işlemlerinden doğsun ister göreviyle ilgili olsun hukuki sorumluluğu tamdır.⁶³⁸ Cumhurbaşkanının kişisel eylem ve işlemlerinden bir zarar ortaya çıkması halinde kişi Cumhurbaşkanı aleyhine hukuk mahkemesinde dava açabilir. Yargılama, yetkili ve görevli hukuk mahkemesinde yapılır.⁶³⁹ Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili eylem ve işlemleri sonucunda devletin veya kişilerin uğradığı bir zarar ortaya çıkabilir. Devlet hazinesinin uğradığı bir zarar söz konusu

⁶³⁵ Bkz. Özbudun, **Türk...**, s. 310. Keza aynı yönde bkz. Gözler, **Türk...**, s. 819.

⁶³⁶ Atar, **Türk...**, s. 295 vd.; Gözler, **Türk...**, s. 821 vd.

⁶³⁷ Gözler, **Türk...**, s. 821.

⁶³⁸ Gözler, **Türk...**, s. 821-822.

⁶³⁹ Gözler, **Türk...**, s. 821-822.

olursa tazmini, hukuk mahkemelerinde açılacak tazminat davaları ile mümkün olur. Kişilerin uğradığı bir zarar söz konusu ise tazmini, idare aleyhine idari yargıda açılacak olan tam yargı davaları ile mümkün olur.⁶⁴⁰

g. Görevinin Sona Ermesi

Cumhurbaşkanının görevinin sona ermesi Anayasa'nın muhtelif maddelerinde zikredildiği şekliyle dört halde gerçekleşebilir. İlk olarak, Cumhurbaşkanının beş yıllık görev süresini tamamlaması halinde yeni seçilen Cumhurbaşkanının görevine başlamasıyla görevi sona erer. Zira Anayasa'nın 101'inci maddesinin 7'nci fıkrasına göre yeni seçilen Cumhurbaşkanı görevine başlayıncaya kadar mevcut Cumhurbaşkanı görevine devam etmelidir. İkinci olarak Cumhurbaşkanının, Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilmesi halinde görevi sona erer (md. 105/5). Üçüncü olarak Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması hali belirtilebilir. Cumhurbaşkanının ölümü, istifası veya sağlık nedeniyle görevini sürekli yapamayacak olması gibi haller Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalmasına örnek olarak verilebilir.⁶⁴¹ Son olarak ise Meclis'in seçimleri yenileyebilme yetkisini kullanması halinde yeni seçilen Cumhurbaşkanının göreve başlamasıyla sona erecektir.

3. Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar

a. Atanmaları

Anayasa'nın 104'üncü maddesinin 8'inci fıkrasına göre Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların atanmaları Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerindedir. Cumhurbaşkanı bu yetkisini başka bir makamın onayına ihtiyaç duymaksızın kullanabilir.⁶⁴² Buna göre Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları, Cumhurbaşkanının doğrudan ve tek taraflı iradesi ile belirler.⁶⁴³ Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından atar. Atanan Cumhurbaşkanı

⁶⁴⁰ Atar, *Türk...*, s. 295 vd.

⁶⁴¹ Atar, *Türk...*, s. 297; Gözler, *Türk...*, s. 775 vd.

⁶⁴² Abdulkadir Yıldız, "Amerika Birleşik Devletleri'nde Başkan Yardımcısı ile Türkiye'de Cumhurbaşkanı Yardımcısının Karşılaştırılması", *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 13, S. 1, 2018, s. 516.

⁶⁴³ Tunç, *Türk...*, s. 208-209, 213.

yardımcısı ve bakanlar, Anayasa'nın 81'inci maddesinde yazılı şekliyle TBMM önünde andiçerler. Ayrıca atanan Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın milletvekili olması halinde vekilliği düşer (md. 106/4).

Anayasa'nın 106'ncı maddesinin 1'inci fıkrasına göre Cumhurbaşkanı tarafından bir veya birden fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı atanabilir.⁶⁴⁴ Buna göre Cumhurbaşkanı'nın bir veya birden fazla yardımcısı olabilir. Anayasa'da Cumhurbaşkanı yardımcısının sayısına yönelik bir sınırlama öngörülmemiştir.⁶⁴⁵ Bu durum, doktrinde eleştirilmektedir.⁶⁴⁶ Keza bakan sayısı ve bakanlıklar bakımından da bir sınırlama söz konusu değildir. Anayasa'nın 106'ncı maddesinin 11'inci fıkrasına göre bakanlıkların kurulması ve kaldırılması Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir.⁶⁴⁷

b. Görev ve Yetkileri

Yürütme yetkisi, bilindiği üzere Cumhurbaşkanına aittir. Yürütme yetkisinin tek başına Cumhurbaşkanına verilmesi Cumhurbaşkanı'nın bu yetkiyi tek başına kullanacağı anlamına gelmemektedir.⁶⁴⁸ Zira Cumhurbaşkanı'nın pek çok görev ve yetkisi mevcuttur. Cumhurbaşkanı, yürütmeye ilişkin kimi görev ve yetkilerini kabine üyelerine yani Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara devredebilir. Nitekim 1 No.lu CBK'nın 1'inci maddesinin 3'üncü fıkrasında bu yönde bir düzenlemeye yer verilmiştir. Buna göre gerektiğinde Cumhurbaşkanı, yetkilerinden bir kısmını sınırları yazılı olarak belirtmek suretiyle astlarına devredebilir. Cumhurbaşkanı gerek görürse devrettiği yetkisini, kendisi de doğrudan kullanabilir.

Cumhurbaşkanı yardımcılarının görev ve yetkileri Anayasa'da ve 1 No.lu CBK'da düzenlenmektedir. Buna göre Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanlığına vekalet edecek ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanacaktır (md. 106/2, CBK No: 1 md. 18/1).

⁶⁴⁴ 24 Haziran 2018 seçimleri sonrası Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi sonrası 10 Temmuz 2018 tarihli 30474 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 2018/1 karar sayılı Cumhurbaşkanı kararı ile Fuat Oktay Cumhurbaşkanı yardımcısı olarak atanmıştır.

⁶⁴⁵ Tunç, **Türk...**, s. 211.

⁶⁴⁶ İbrahim Kaboğlu, "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (10 Aralık 2016)", **Ankara Barosu Dergisi**, Y. 74, S. 4, 2016, s. 40; Gözler, **Türk...**, s. 828.

⁶⁴⁷ 1 No.lu CBK ile 16 bakanlık kurulmuştur.

⁶⁴⁸ Özbudun, **Türk...**, s. 297.

Yine, Cumhurbaşkanının hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde de Cumhurbaşkanına vekalet edecek ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanacaktır (md. 106/3, CBK No: 1 md. 18/2). Cumhurbaşkanı yardımcısının Anayasada zikredilen diğer bir görev ve yetkisi ise Cumhurbaşkanının katılmadığı zamanlarda Milli Güvenlik Kuruluna başkanlık etmesine yöneliktir (md 118/5). Bununla birlikte 1 No.lu CBK'nın 17'nci maddesinin 1'inci fıkrasına göre Cumhurbaşkanı yardımcılarının, Cumhurbaşkanı tarafından kendilerine verilen görevleri de yapacağı düzenlenmektedir.

Anayasa'nın 106'ncı maddesinin 11'inci fıkrasına göre bakanlıkların görev ve yetkilerinin CBK ile düzenleneceği belirtilmektedir. 1 No.lu CBK ile kurulan bakanlıkların görev ve yetkileri geniş bir şekilde sayılmıştır. Esasında bakanlıkların görev ve yetkileri idare hukukunun alanına girmektedir. Bu nedenle CBK ile bakanlıklara verilmiş görev ve yetkilere burada yer verilmeyecektir. Bununla birlikte Anayasa'nın kimi maddelerinde bakanlara verilmiş görev ve yetkiler de vardır. Örneğin bunlardan biri Anayasa'nın 124'üncü maddesinin 1'inci fıkrasına göre bakanlıkların kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve CBK'ların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarabilme yetkisidir.

c. Sorumlulukları

Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların sorumlulukları siyasi, cezai ve hukuki olmak üzere üç açıdandır.

i. Siyasi Sorumlulukları

Anayasa'nın 106'ncı maddesinin 5'inci fıkrasına göre Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar, Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları atamada yetkili olduğu gibi görevlerine son vermede de yetkilidir (md. 104/8 ve 106/4). Cumhurbaşkanı bu yetkisini kullanmakta hiçbir şarta tabi değildir. Buna göre Cumhurbaşkanı, istediği herhangi bir sebeple Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları görevlerinden alabilir.⁶⁴⁹ Buna göre

⁶⁴⁹ Gözler, **Türk...**, s. 837-838.

Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların siyasi sorumluluğunun Cumhurbaşkanına karşı olduğu söylenebilir.⁶⁵⁰ Zira *siyasi sorumluluk*, “milli iradenin tezahürünün şahsında müşahhaslaştığı zâtın, yetkilerini namına kullandığı egemen kuvvet olarak kabul edilen seçmenlere veya seçmenlerin temsilcilerinden müteşekkil bir organa karşı sorumluluk” olarak tarif edilmektedir.⁶⁵¹ Buna göre egemen olan halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı, halkın temsilcisi ve yürütme organının yetkili ve görevli tek sahibidir. Anayasaya göre ise Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. O halde Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların Cumhurbaşkanına karşı siyasi sorumluluğunun var olduğu ifade edilebilir.⁶⁵²

Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların TBMM’ye karşı siyasi sorumluluğu yoktur.⁶⁵³ TBMM’nin yazılı soru, genel görüşme ve meclis araştırması yoluyla siyasi olarak hesap sorabileceği söylenebilirse de bu, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların TBMM’ye karşı siyasi sorumluluğu olduğu anlamına gelmez. Zira yazılı soru, genel görüşme ve meclis araştırmasının neticesinde göreve son verilme gibi bir sonuç ortaya çıkmamaktadır.⁶⁵⁴ Bununla birlikte bilgi edinme ve denetim yollarından bir diğeri olan meclis soruşturması açılması durumunda ise bir Cumhurbaşkanı yardımcısının veya bakanın istifa etmesi muhtemeldir. Böyle bir durumda TBMM’ye karşı bir siyasi sorumluluğun varlığından söz edilebilir.⁶⁵⁵

ii. Cezai Sorumlulukları

Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların cezai sorumluluklarını *göreviyle ilgili olan suçlar* ve *kişisel suçları* (göreviyle ilgili olmayan) bakımından ikili bir ayırımla incelemek yerinde olacaktır.⁶⁵⁶ Zira her iki durum sonucunda ortaya çıkacak

⁶⁵⁰ Adnan Küçük, “Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye’ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler”, *Liberal Düşünce Dergisi*, Y. 22, S. 85, Kış 2017, s. 159; Yıldız, *Cumhurbaşkanı Yardımcısı...*, s. 527; Gözler, *Türk...*, s. 837.

⁶⁵¹ Keskinsoy, *Sorumluluğu...*, s. 91.

⁶⁵² Atar, Cumhurbaşkanlığı yardımcılığı ve bakanların, Cumhurbaşkanına karşı taşıdıkları sorumluluğun parlamenter sistemdeki anlamıyla siyasi sorumluluk olmadığını ifade etmektedir. Atar’a göre siyasi sorumluluk, *seçilmiş* bir yöneticinin halka ve parlamentoya karşı sorumluluğudur. Bkz. Atar, *Türk...*, s. 300.

⁶⁵³ Atar, *Türk...*, s. 300; Gözler, *Türk...*, s. 838.

⁶⁵⁴ Yıldız, *Cumhurbaşkanı Yardımcısı...*, s. 528; Küçük, *Korkular, Algılar...*, s. 160.

⁶⁵⁵ Atar, *Türk...*, s. 300; Küçük, *Korkular, Algılar...*, s. 161.

⁶⁵⁶ Yıldız, *Cumhurbaşkanı Yardımcısı...*, s. 528; Gözler, *Türk...*, s. 838.

yargılamanın usul ve şartları farklılık arz etmektedir. İster göreviyle ilgili olsun ister kişisel suçlarına yönelik olsun Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların cezai sorumlulukları tamdır.⁶⁵⁷

Anayasa'nın 106'ncı maddesinin 10'uncu fıkrasına göre Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, göreviyle ilgili olmayan kişisel suçları bakımından yasama dokunulmazlığına ilişkin hükümlerden yararlanacaklardır. Anayasa'nın bu hükmüne göre Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, görevde oldukları sürece milletvekilleri gibi yasama dokunulmazlığından faydalanacaklardır. Yasama dokunulmazlığının amacı bir milletvekilinin veya görevleriyle ilgili olmayan suçlardan dolayı Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların keyfi ve asılsız suç isnatlarıyla kovuşturmalara⁶⁵⁸ ve meclis kararı olmaksızın cezai takibata⁶⁵⁹ maruz kalmamalarını sağlamaktadır. Buna göre seçim öncesinde veya sonrasında bir suç işlediği ileri sürülen bir Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan, meclis kararı olmadıkça tutulamaz, sorguya çekilemez, tutuklanamaz ve yargılamaz. Şayet ağır cezayı gerektiren bir suçüstü hali söz konusu ise veya soruşturmasına seçimden önce başlanılmış olmak şartıyla Anayasa'nın 14'üncü maddesinde yer alan durumlar söz konusu ise bunlar, yasama dokunulmazlığının istisnalarıdır (md. 83/2).

Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar görevleriyle ilgili olmayan (kişisel) bir suç işlemeleri halinde TBMM tarafından alınacak bir meclis kararı ile yasama dokunulmazlığının kaldırılması sonrası yargılanabilirler. Yargılama, genel ceza mahkemelerinde yapılır. Ancak yasama dokunulmazlığı kaldırılan Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın görevi sona ermemektedir. Yargılama sonrasında milletvekili seçilme yeterliliğine engel bir suçtan mahkûmiyet olmadığı sürece cezanın infazı, üyelik sıfatının sona ermesine bırakılır ve üyelik süresince zamanaşımı işlemez (md. 76/2).

⁶⁵⁷ Yıldız, *Cumhurbaşkanı Yardımcısı...*, s. 529.

⁶⁵⁸ Levent Gönenç, Ozan Ergül, **1982 Anayasası'na Göre Yasama Sorumsuzluğu ve Yasama Dokunulmazlığı**, s. 3, http://www.yasayanayasa.ankara.edu.tr/belgeler/analizler/yasa_sor_yasa_dok.pdf, (30.01.2019); Ergun Özbudun, "Yasama Sorumsuzluğu ve Yasama Dokunulmazlığı: Hukuki Mahiyetleri ve Farkları", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S. 59, Temmuz-Ağustos 2005, s. 109.

⁶⁵⁹ Gözler, *Türk...*, s. 543.

Şayet milletvekili seçilmeye engel bir suç söz konusu ise Cumhurbaşkanı yardımcılığı veya bakanlık görevi sona ermektedir.⁶⁶⁰

Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların görevleriyle ilgili olan bir suç işlemleri halinde cezai sorumlulukları vardır. Cezai sorumluluğun doğması Anayasa'nın 106'ncı maddesinin 5, 6 ve 7'inci fıkralarında ve İktüzükte açıkça usulü zikredilen meclis soruşturması yoluyla olur. Meclis soruşturmasına usulüne yönelik detaylı bilgi TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yolları altında ayrı bir başlıkta incelendiği için burada ayrıca bahsedilmeyecektir.

Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların meclis soruşturması neticesinde Yüce Divana sevk kararı alınabilir. Yargılama, Yüce Divan sıfatıyla Anayasa Mahkemesi tarafından yapılır. Zira Anayasa'nın 148'inci maddesinin 6'ncı fıkrasına göre Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların görevleriyle ilgili suçlarından ötürü yargılanmaları Anayasa Mahkemesinin görev ve yetkilerindedir. Yüce Divan yargılaması sonrasında seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın görevi sona erer (md. 106/9).

Anayasa'nın 106'ncı maddesinin 8'inci fıkrasına göre Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların cezai sorumluluğu, Cumhurbaşkanının görevi sırasında işletilebileceği gibi görevi bittikten sonra da işletilebilir. Buna göre görev süresini tamamlamış olan bir Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın görevini yerine getirdiği dönem içerisinde bir suç işlediği iddia edilmesi halinde görevi bittikten sonra da Anayasa'nın 106'ncı maddesinde ve İktüzükte zikredilen usul çerçevesinde soruşturma açılması ve yargılanabilmesi mümkündür.

iii. Hukuki Sorumlulukları

Cumhurbaşkanında olduğu gibi Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların hukuki sorumluluğu, görevleriyle ilgili hukuki sorumluluk ve kişisel eylem ve işlemlerinden doğan hukuki sorumluluk olmak üzere iki şekilde ele alınabilir. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların görevleriyle ilgili işlem ve eylemleri neticesinde devlete

⁶⁶⁰ Atar, *Türk...*, s. 301.

veya kişilere karşı bir zararın ortaya çıkması halinde zararların tazmin edilmesi mümkündür. Devlet hazinesinin uğradığı bir zarar söz konusu olursa tazmini, hukuk mahkemelerinde açılacak tazminat davaları ile mümkün olur. Kişilerin uğradığı bir zarar söz konusu ise tazmini, idare aleyhine idari yargıda açılacak olan tam yargı davaları ile mümkün olur.⁶⁶¹ Cumhurbaşkanı yardımcılarının veya bakanların kişisel eylem ve işlemlerinden bir zarar ortaya çıkması halinde tüm gerçek kişiler gibi kendi eylem ve işlemlerinden hukuki sorumluluğu tamdır.⁶⁶² Bu durumda zarar gören kişi, ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan aleyhine hukuk mahkemelerinde dava açabilir. Yargılama, yetkili ve görevli hukuk mahkemesinde yapılır.⁶⁶³

d. Görevlerinin Sona Ermesi

Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların görevi şu hallerde sona erer: Ölüm, istifa, milletvekili seçilme yeterliliğini kaybetme, Cumhurbaşkanı tarafından görevlerine son verilmesi ve Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm olmasıdır. Bunların dışında Cumhurbaşkanının görev süresinin sona ermesiyle Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlarında görevinin sona ereceği ifade edilmektedir.⁶⁶⁴ İfade edilen son durum tartışmalıdır.

Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır ve seçilen yeni Cumhurbaşkanı görevine başlayınca kadar görevine devam eder. Ancak Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların görev süresine yönelik bir düzenleme Anayasa'da yer almamaktadır. O halde seçilen yeni Cumhurbaşkanının göreve başlamasıyla ama yardımcılarının ve bakanlarının atanmasından önce, mevcut Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların görevlerinin sona erdiği söylenebilir mi? Bu soruya olumsuz cevap verilmelidir. Zira yeni Cumhurbaşkanı andiçmesini tamamladığı an göreve başlar.⁶⁶⁵

Seçilen yeni Cumhurbaşkanının göreve başladığı an ile yardımcıları ve bakanlarını açıklaması arasında bir zaman aralığı olacağı açıkça öngörülebilir. Böylesi bir

⁶⁶¹ Atar, **Türk...**, s. 302.

⁶⁶² Gözler, **Türk...**, s. 842.

⁶⁶³ Gözler, **Türk...**, s. 842.

⁶⁶⁴ Atar, **Türk...**, s. 302; Gözler, **Türk...**, s. 830, 835.

⁶⁶⁵ Gözler, **Türk...**, s. 771. Cumhurbaşkanının göreve başlamasına dair detaylı tartışma için bkz. Gözler, **Türk...**, s. 766 vd.

zaman aralığında herhangi bir nedenle Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması ihtimal dahilindedir. Buna göre böyle bir durumda Cumhurbaşkanına kimin vekalet edeceğine yönelik bir problem ortaya çıkmaktadır. Bilindiği üzere Cumhurbaşkanı yardımcısının en önemli anayasal görevlerinden biri Cumhurbaşkanına vekalet etmektir. Öyleyse mevcut Cumhurbaşkanının görevinin sona ermesiyle, mevcut Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların görevinin sona ereceğinin kabul edilmesi yerine yeni Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların görevlerine başladıkları an, mevcut Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların görevlerinin sona erdiğini kabul etmek daha doğru bir yaklaşım olacaktır.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

I. Yürütmenin Güçlendirilmesi Eğilimi ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş

Yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiler, 20'inci yüzyılın modern demokrasilerinde yürütmenin güçlendirilmesi yönünde olmuştur.⁶⁶⁶ Özellikle II. Dünya savaşı sonrası *kuvvetli yürütme* (istikrarlı hükümet) ihtiyacı daha da belirginleşmiş ve bu eğilim günümüzde de devam etmektedir.⁶⁶⁷ Zira klasik parlamentonun üstünlüğüne karşılık yürütmenin güçlendirilmesi çağımızın koşullarının bir gereği olarak kabul edilmektedir.⁶⁶⁸ Bilim ve teknikte yaşanan hızlı gelişmeler, devlet işlerinin karmaşıklaşması, uzman yönetici anlayışı, olağanüstü haller, ekonomik buhranlar, insanların değişen talepleri gibi etkenler etkin ve hızlı kararlar alabilen bir yürütme organı ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.⁶⁶⁹ Zira günümüz modern demokrasilerinde değişen koşullar karşısında parlamentonun hantal kaldığı ifade edilmektedir.⁶⁷⁰ Özellikle siyasal, ekonomik, askeri gelişmeler ve değişimler sonucunda yürütme organının güçlendirilmesi ve değişen durumlara kısa sürede refleks geliştirebilen bir yapılanma ihtiyacı bütün demokratik ülkelerde görülmektedir.⁶⁷¹ Bunun neticesinde yeni görev ve yükümlülükler tanınarak yürütme güçlendirilmekte ve diğer organlardan üstün konuma getirilmektedir.⁶⁷² Nitekim günümüzde yürütme, klasik işlevi olan kanunların uygulanmasından öte işlevlere sahiptir. Artık yürütme; kanun tasarıları hazırlayarak yasama faaliyetlerini yönlendiren, genel politikayı belirleyerek yöneten, yönetsel kararlar veren, genişletilmiş düzenleme yetkilerine sahip olan, ihtiyacı olan bütçeyi münhasıran hazırlayan, bugünü yönetirken yarını planlayan ve uzun vadeli politikaları gerçekleştirmeye

⁶⁶⁶ Sezginer, **Güçlü Yürütme...**, s. 67 vd.

⁶⁶⁷ K. Haluk Yavuz, **Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi**, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Haziran 2000, s. 85.

⁶⁶⁸ Adil Özkol, "Çağdaş Parlemlenter Demokrasilerde Kuvvetli İcra Eğilimi", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 26, S. 1, 1954, s. 76; Sezginer, **Güçlü Yürütme...**, s. 86.

⁶⁶⁹ Erdoğan Teziç, "Batı Demokrasilerinde "Yürütme"nin Üstünlüğü ve Yeni Kurumlar Dengesi", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Y. 1, S. 2, Ağustos 1980, s. 94; Yavuz, **Yürütmenin Güçlendirilmesi...**, s. 85.

⁶⁷⁰ Teziç, **Batı Demokrasilerinde...**, s. 96-97.

⁶⁷¹ Gül, **Yürütme...**, s. 146; Yavuz, **Yürütmenin Güçlendirilmesi...**, s. 86.

⁶⁷² Teziç, **Batı Demokrasilerinde...**, s. 97; Yavuz, **Yürütmenin Güçlendirilmesi...**, s. 85.

çalışan bir organ konumuna yükselmiştir.⁶⁷³ Yürütmenin güçlendirilmesi eğilimi çeşitli ülkelerde farklı dönemlerde⁶⁷⁴ ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte Türkiye’de de batı demokrasileri ile benzer değişimlerin Anayasa’ya yansdığı görülmektedir.

Yasama ve yürütme erkleri arasında kurulmaya çalışılan karşılıklı denge ve eşitliğin yürütmenin üstünlüğüne dönüşmesi ile iktidarın kişiselleşme yönünde eğilim gösterdiği ifade edilmektedir.⁶⁷⁵ İktidarın kişiselleşmesi, yürütme yetkisinin zamanla tek kişinin elinde toplanması ve anayasal düzen içinde mevcut erklerin geri planda kalarak alınmış kararların bir kişiye atfedilmesi ve siyasal örgütlenmenin tek kişi tarafından temsil edildiğinin kabul edilmesidir.⁶⁷⁶ Kısaca iktidarın bir kişi de *somutlaşması* ve *bireysel bir niteliğe* bürünmesidir.⁶⁷⁷ Nitekim günümüzde batı demokrasilerinde iktidarın kişiselleşmesi olgusu görülebilmektedir. Yürütmenin üstün bir konuma geçmesi ve otoritenin tek bir kişi üzerinde toplanması başkanlık sistemine sahip ABD’de ilk defa Roosevelt’in 1933’te başkan seçilmesi ile parlamenter sisteme sahip İngiltere’de Churchill’in 1940’ta başbakan olması ve Fransa’da De Gaulle’in iktidarı döneminde ortaya çıktığı ifade edilmektedir.⁶⁷⁸ Bununla birlikte günümüzde iktidarın kişiselleşmesi, çoğulcu demokratik rejimler bakımından görmezden gelinemeyecek bir siyasal olgu haline gelmiştir.⁶⁷⁹ Nitekim, çoğu seçmen psikolojisinin özellikle zor zamanlarda bir kurtarıcı arayışında olduğu ve bu nedenle iktidarın tek kişi tarafından kullanılmasından yana tavır sergiledikleri ifade edilmektedir.⁶⁸⁰ Esasında Türkiye’nin tarihsel planda anayasal düzenlemeleri de dünya genelindeki eğilimlere benzer değişiklikleri bünyesinde barındırmaktadır.

Çoğulcu modern demokrasilerde yürütmenin güçlendirilmesi eğilimi ve iktidarın kişiselleşmesi olgusu, yasama organının tamamen pasifize edilmesinden ziyade yürütme ile ortak ve iş birliği içinde ancak yürütmenin lehine birlikte çalışan bir yasama organı tercihini ortaya çıkarmaktadır. Nitekim Fransa’da 1958 yılı Anayasası ile

⁶⁷³ Yavuz, **Yürütmenin Güçlendirilmesi...**, s. 86-87.

⁶⁷⁴ Yavuz, **Yürütmenin Güçlendirilmesi...**, s. 85.

⁶⁷⁵ Gül, **Kişiselleşen...**, s. 593.

⁶⁷⁶ Gül, **Kişiselleşen...**, s. 594; Sezginer, **Güçlü Yürütme...**, s. 75.

⁶⁷⁷ Teziç, **Batı Demokrasilerinde...**, s. 97; Gül, **Kişiselleşen...**, s. 594.

⁶⁷⁸ Teziç, **Batı Demokrasilerinde...**, s. 93; Yavuz, **Yürütmenin Güçlendirilmesi...**, s. 85-86.

⁶⁷⁹ Gül, **Kişiselleşen...**, s. 601.

⁶⁸⁰ Gül, **Kişiselleşen...**, s. 601.

parlamento yetkileri kısılmış ve yürütme organı güçlendirilmiştir. Özellikle 1962 yılındaki Anayasa değişikliği ile halk tarafından seçilen özel yetkilerle donatılmış Cumhurbaşkanı tercihi ile güçlü yürütme organını gerçekleştirmiştir.⁶⁸¹ Fransa, 2000 yılı Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının görev süresi 7 yıldan 5 yıla indirilmiş ve genel seçimler ile Cumhurbaşkanı seçimlerinin aynı yıl içinde yakın tarihlerde yapılması sağlanmıştır. Buna göre devlet başkanı, hükümet ve parlamento çoğunluğunun aynı partiden olması sağlanmak istenmektedir.⁶⁸² Böylece yürütme organı karşısında yasama organının rolü, yürütme lehine tanınmış görev ve yükümlülüklerin yerine getirilmesini genişletmekten ibaret kalmaktadır.⁶⁸³ Zira Fransa Anayasası'nda yasama organının çıkarabileceği kanun konuları tâdadi olarak sayılmakta ve kanun kapsamına girmeyen konuların yürütme tarafından düzenleneceği hüküm altına alınmaktadır. Diğer taraftan hükümetin KHK çıkarabilme yetkisi de söz konudur. Ayrıca parlamento yürütme organının sahasına tecavüz etmesi halinde yürütme organının Anayasa Komisyonuna başvurabilme imkânı da vardır. Böylece Fransa'da anayasal düzenleme ile yürütmenin üstünlüğünün fiilen teminat altına alındığı belirtilmektedir.⁶⁸⁴ Keza parlamenter sisteme sahip İngiltere'de de durum Fransa'dan farklı değildir. Zira disiplinli iki parti sistemi içinde işleyen İngiliz parlamenter sisteminde parlamento çoğunluğu ve çoğunluk içinden çıkan hükümet aynı siyasi partiden oluşmaktadır. Böylece hükümet hem yasama hem de yürütme fonksiyonları üzerinde hâkim konumda bulunmaktadır.⁶⁸⁵ Bunun neticesinde kanun tekliflerinin neredeyse tamamına yakını bakanlar tarafından yapılırken hükümet tarafından desteklenmektedir. Diğer taraftan her ne kadar parlamentonun egemenliği ilkesi söz konusu olsa da parlamentonun yaptığı yetki devirleri neticesinde birçok düzenleme yürütme organının çıkardığı düzenleyici işlemlerden oluşmaktadır. Yürütmeye yapılan bu devirler eleştirilere maruz kalsa da nihayetinde modern devletin karmaşıklığı ve parlamentonun çalışma temposu dikkate alınarak gerekli görülmektedir.⁶⁸⁶ Kısaca disiplinli parti yapılanması içinde hem

⁶⁸¹ Sezginer, **Güçlü Yürütme...**, s. 78. Yarı-başkanlık sistemine sahip Fransa yürütmenin üstünlüğüne dayalı bir sistemi ifade etmektedir. Bununla birlikte İrlanda, İzlanda ve Avusturya yasamanın üstün olduğu yarı-başkanlık sistemi altında işlemektedir. Bkz. Gül, **Yürütme...**, s. 197.

⁶⁸² Onar, **Başkanlık veya Yarı-Başkanlık...**, s. 98-99; Benlioğlu, **Kohabitasyon...**, s. 85-86.

⁶⁸³ Teziç, **Batı Demokrasilerinde...**, s. 97.

⁶⁸⁴ Özkol, **Kuvvetli İcra...**, s. 62.

⁶⁸⁵ Gül, **Yürütme...**, s. 255.

⁶⁸⁶ Ertaş, **Kuvvetler Ayrılığı...**, s. 252 vd.

parlamento çoğunluğu hem de yürütmenin esas kanadı hükümet aynı siyasi partiden oluştuğunda yasama organı, yürütme lehine çalışan ve yürütmenin destekçisi olan bir konumda kalmaktadır. Bu ise esasında günümüz modern demokrasilerinde erkler arası denge ve denetim anlayışının zayıfladığının bir göstergesidir.

20'inci yüzyıl sonrası çağın koşullarının getirdiği gereklilikler neticesinde dünya genelinde yürütmenin güçlendirilmesi eğilimi, Türkiye'nin Anayasa düzenlemeleri ve değişikliklerinde de farklı zamanlarda ama benzer şekilde görülmektedir. 1921 Anayasası'nda erkler birliği çerçevesinde yasama yetkisi ve yürütme gücünün sahibi Meclis idi. Yasama erkinin mutlak üstün olduğu meclis hükümeti sistemi, 1923 yılı değişikliklerine kadar katı bir şekilde uygulanmaya çalışılmıştır. Ancak fiili uygulamada durum parlamenter rejimin mantığına ve kurallarına göre işlemiştir. Özellikle İcra Vekilleri Heyetinin (Bakanlar Kurulu) Meclis'te sağladığı siyasal çoğunluk, ona gerekli otoriteyi ve liderliği mümkün kılmıştır.⁶⁸⁷ 1924 Anayasası'nda ise durum bundan pek de farklı olmamıştır. Esasında meclisin üstünlüğü esas olmakla birlikte kısa sürede tek parti iktidarı gölgesinde yürütmenin üstünlüğüne dönüşmüştür.⁶⁸⁸ 1946 yılı çok partili siyasi hayata geçiş sonrası -1950 ve 1960 arası dönemde- tek parti iktidarı görülmüştür. Ancak bu dönemde Anayasası'nın ortaya çıkardığı güçlü yürütmeden şikâyet edilmiştir. Özellikle ortaya çıkan krizlerin sebebi güçlü yürütme olarak görülmüş ve neticesinde meclis üstünlüğünü esas alan tepki niteliğinde 1961 Anayasası düzenlenmiştir. Diğer taraftan 1961 Anayasası'nda öngörülen erkler arasındaki denge arayışı yürütmeyi zayıflatan bir durum ortaya çıkarmıştır.⁶⁸⁹ Buna binaen 1971 yılı Anayasa değişiklikleri ile hükümete KHK çıkarabilme yetkisi verilerek yürütmenin bir nebze güçlendirilmesi amaçlanmıştır.⁶⁹⁰ Bununla birlikte 1982 Anayasası'nın ilk hali 1961 Anayasası'na denge arayışının aksine yürütmeyi güçlendirmiştir. Nitekim bir tepki anlayışı ile hazırlanan 1961 Anayasası döneminde ekonomik, sosyal ve anarşik olaylar karşısında karar alma kudretinden yoksun hükümetler görülmesi yürütmenin

⁶⁸⁷ Özbudun, **1921...**, s. 502-503.

⁶⁸⁸ Turhan, **Hükümet...**, s. 28-29.

⁶⁸⁹ Sezginer, **Güçlü Yürütme...**, s. 81.

⁶⁹⁰ Sezginer, **Güçlü Yürütme...**, s. 82.

güçlendirilmesi ihtiyacını doğurmuştur.⁶⁹¹ Dolayısıyla 1982 Anayasası'nın ilk halinde genel olarak yürütme, özel olarak Cumhurbaşkanı güçlendirilmiştir.⁶⁹²

1982 Anayasası'nın ilk halinde parlamenter sistem tercihiyle iki başlı bir yürütme yapısı öngörülmüştür. 1982 Anayasası ile bir taraftan Bakanlar Kurulunun şefi başbakana tanınan yetkilerle batı demokrasilerindeki gelişimine benzer şekilde hükümet içinde güçlü bir başbakan profili oluşturulmuştur. Diğer taraftan siyasi sorumluluğu olmayan Cumhurbaşkanı parlamentarizmin özülü çelişme pahasına bir takım geniş yetkiler tanınmıştır.⁶⁹³ Bununla birlikte 2007 yılı Anayasa değişikliği sonrası Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine yönelik düzenleme ile yürütmenin sorumsuz kanadı Cumhurbaşkanı daha da güçlendirilmiştir. Zira meşruiyetini doğrudan halktan alması itibariyle yürütmenin esas kanadı Bakanlar Kurulu karşısında Cumhurbaşkanı ayrıca psikolojik bir üstünlük kazanmıştır. Türkiye'de belirgin bir şekilde yürütmenin güçlendirildiği anayasal düzenleme ise 6771 sayılı Anayasa değişikliği kanunu ile yapılmıştır. 2017 yılı Anayasa değişiklikleri ile yasama ve yürütme organında yapılan kapsamlı değişiklikler neticesinde ortaya çıkan yeni hükümet sistemi, yürütme organının bariz bir şekilde güçlendirildiği bir sistemi ifade etmektedir.

16 Nisan 2017 halkoylaması ile kabul edilen Anayasa değişikliğinin getirdiği yeni hükümet sisteminin taşıdığı özellikler itibariyle Türkiye'ye özgü niteliği vurgulanmaktadır.⁶⁹⁴ Türkiye'ye özgü niteliğinin karşılığı olarak ilk başlarda *Türk tipi başkanlık sistemi* olarak anılan sistem, daha sonra dünya literatüründe ve uygulamada

⁶⁹¹ Gül, **Yürütme...**, s. 335.

⁶⁹² 1982 Anayasası'nın ilk halinde ve devamında en göze çarpan özelliği yürütmenin güçlendirilmiş olmasıdır. Bkz. Küçük, **Türkiye'de...**, s. 822; Erdoğan, **Anayasacılık...**, s. 99. 1961 Anayasası'nda görev olarak düzenlenmiş olan yürütme, 1982 Anayasası'nda yetki ve görev olarak düzenlenmektedir. Nitekim 1961 Anayasası yürütme görevini, *kanunlar çerçevesinde* yerine getirilmek üzere Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'na vermekle birlikte 1982 Anayasası'nın ilk halinde yürütme yetkisi ve görevinin *Anayasaya ve kanunlara* uygun olarak Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından kullanılacağı ve yerine getirileceği düzenlenmiştir. Böylece 1961 Anayasası ile kanunlar çerçevesinde görevini yerine getiren bir yürütme tercihinden Anayasa'ya ve kanunlara uygun olarak yetkisini kullanan ve görevini yerine getiren daha geniş ve serbest hareket edebilen bir yürütme organı tercih edilmiştir. Bkz. Gül, **Yürütme...**, s. 335-336.

⁶⁹³ Gül, **Yürütme...**, s. 338 vd.

⁶⁹⁴ Gül, **Karşılaştırmalı...**, s. 365; Şükrü Karatepe, Haluk Alkan, Yavuz Atar, Yılmaz Bingöl, Gonca Bayraktar Durgun, **Sorularla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi**, (Ed. Musa Emin Esen), Memur-Sen Yayınları, Ankara, Mart 2017, s. 49; Küçük, **Korkular, Algılar...**, s. 157; Gözler, **Türk...**, s. 744; Bilir, **Türkiye'ye Özgü...**, ss. 525-530; <https://www.timeturk.com/turkiye-ye-ozgu-bir-baskanlik-sistemi/haber-397382>, (09.11.2018).

örneği olmayan *Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi* olarak adlandırılmıştır.⁶⁹⁵ Yeni hükümet sistemi bu isimle ulusal literatürde henüz yaygın bir kullanım kazanmamış olmakla birlikte Cumhurbaşkanlığı sistemi olarak da kullanılmaktadır.

Mevcut erkler ayrılığı teorisi çerçevesinde sınıflandırması yapılan hükümet sistemleri başkanlık ve parlamenter sistemdir. Bununla birlikte karma/melez bir hükümet sistemi kabul edilen yarı-başkanlık sisteminin de bu sınıflandırma içine dahil edilmesiyle temelde üç çeşit hükümet sistemi söz konusudur. Bu sınıflandırma, hükümet sistemlerinin yasama ve yürütme organı arasındaki ilişkilerin belirlenmesi suretiyle yapılmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin de bu tasnifte nerede yer aldığını belirlenmesi önemlidir. Bu nedenle burada yeni bir hükümet modeli olarak Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, kuramsal arka planımızı oluşturan birinci ve ikinci bölümde yapılan incelemeler çerçevesinde bu bölüm altında incelenecektir. Aşağıda sırasıyla Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin özellikleri tespit edilecek ve sonrasında erkler ayrılığı teorisi çerçevesindeki yeri ve niteliği belirlenecektir. Daha sonra ise yasama ve yürütme organı arasındaki karşılıklı etkileşim yolları ortaya konulacak ve yeni sistemin yaratabileceği avantaj ve dezavantajlara yer verilecektir.

II. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Özellikleri

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini diğer hükümet sistemlerinden ayırt edilmesini sağlayan özelliklerinin belirlenmesi önem arz etmektedir. Mevcut hükümet sistemleri de göz önünde bulundurularak asli ve tali olmak üzere iki şekilde özellikleri tespit edilebilir.⁶⁹⁶ Çalışmada Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin özelliklerini asli

⁶⁹⁵ Özbudun, **Türk...**, s. 321. “Güncel olarak başkanlık modeli veya ‘başkanlık hükümeti sistemi’ olarak adlandırmadan kaçınmanın temelinde özellikle Latin Amerika coğrafyasındaki başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerin otoriter birer örnek olarak öne çıkmaları ve bu durumun kamuoyu ve aydın kesiminde bilinir olmasının neden olduğu olumsuz psikolojik algılar rol oynamaktadır.” Bkz. İlyas Doğan, “Türk Tipi Başkanlık Modeli Bağlamında 2017 Anayasa Değişikliklerinin İrdelenmesi”, **Dört Kıtada Başkanlık Sistemi**, (Ed. İlyas Doğan, Serdar Ünver), 1. Baskı, Astana Yayınları, Ankara, Şubat 2017, s. 20.

⁶⁹⁶ Nitekim, Gözler, yeni hükümet sisteminin özelliklerini asli ve tali olmak üzere iki şekilde ortaya koymuştur. Asli özellikleri bakımından yürütme organının yapısı, kaynağı ve yasama organının yürütmenin görevine son verebilmesi bakımından belirlemiştir. Buna göre monist bir yürütme yapısı, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve TBMM’in kendi seçimlerini de yenilemek kaydıyla Cumhurbaşkanının görevine son verebilmesi olmak üzere üç asli özellik tespit etmiştir. Tali özelliklerini ise yürütmenin fesih hakkı, aynı kişilerin yasama ve yürütme organında görev alıp alamaması ve yürütmenin yasama çalışmalarına katılıp katılamaması bakımından belirlemektedir. Buna göre Cumhurbaşkanının kendi seçimlerini de yenilemek kaydıyla yürütmenin fesih hakkı vardır. Aynı kişiler hem

ve tali şekilde belirlemek yerine diğerk hükümet sistemleri ile mukayesesi yapıldığında tanımlayıcı olacağı düşünölen üç ve işleyişinde önem arz eden bir olmak üzere dört özellik tespit edilmiştir. Şüphesiz bu özelliklerden biri diğerk hükümet sistemleri ile kıyaslamada tali diğerkleri ise asli özelliğini oluşturmaktadır.

A. Yürütmenin Tek Başlı (Monist) Yapısı ve Tek Kişiden Oluşması

Yürütme organının yapısı, ölkelerin tercih ettikleri hükümet sistemlerine göre monist (tekli) bir yapıda olabileceği gibi düalist (ikili) bir yapıdan da oluşabilmektedir. Monist yürütme yapılanması modelinde yürütme yetkisi tek bir organ tarafından kullanılmaktadır.⁶⁹⁷ Bu organ, tek kişiden oluşabileceği gibi kolejyal bir nitelik taşıyan bir kuruldandan da oluşabilmektedir. Düalist yürütme yapılanmasında ise yürütme yetkisi bir kişi (devlet başkanı) ve bir kurul (bakanlar kurulu) arasında bölüşölmektedir.⁶⁹⁸

Türkiye'nin anayasal tarihi içinde her iki yürütme yapılanması da uygulanmıştır. 23 Nisan 1920 tarihinden itibaren 29 Ekim 1923 tarihli 364 sayılı kanun ile 1921 Anayasası'nda değişiklik yapılan döneme kadar monist bir yürütme yapılanması görölmüştür. Yürütme işleri bir kurul tarafından yerine getirilmiştir. Bu dönemde BMM, yasama ve yürütme yetkisini üzerinde toplamakla birlikte yürütme işlerini *İcra vekilleri* heyetine bırakmıştır. Ancak bu dönemde *devlet başkanlığı* makamı düzenlenmemiştir. 1923 yılı Anayasa değişikliği ile 1921 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı (reiscumhur) ve başbakanlık (başvekil) makamı ihdas edilmiş ve bu iki başlı yapı 1924, 1961 ve 1982 Anayasası'nın ilk halinden 2017 yılı Anayasa değişikliklerine kadar devam ettirilmiştir. 2017 yılı Anayasa değişikliği ile yürütme organı artık tek başlı ve tek kişiden oluşacak şekilde düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümeti sisteminin özelliklerinden bir tanesi yürütme organının tek başlı (monist) yapıya sahip olması ve tek kişiden oluşmasıdır. Bu özelliği itibariyle iki başlı yürütme yapılanmasına sahip parlamenter ve yarı-başkanlık sisteminden ayrılmaktadır. Zira her iki hükümet sisteminde de aralarında önemli

yürütmede hem de yasama organında görev alamaz ve yürütmenin yasama çalışmalarına katılması mümkün değildir. Bkz. Tablo 15.1 Gözler, **Türk...**, s. 746.

⁶⁹⁷ Gül, **Yürütme...**, s. 47.

⁶⁹⁸ Özbudun, **Türk...**, s. 297-298; Gül, **Yürütme...**, s. 47 vd.

farklılıklar olmakla birlikte yürütmenin bir kanadında devlet başkanı bulunurken diğer kanadında bakanlar kurulu söz konudur. Bununla birlikte Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin bu özelliği, saf başkanlık sistemi ile benzerlik göstermektedir. Zira saf başkanlık sisteminde yürütme yetkisi, monist bir yürütme yapısı içinde tek kişiden yani başkandan oluşmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de yürütme yetkisinin tek sahibi Cumhurbaşkanındır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin tek başlı yürütme yapısı, iki başlı yürütme yapılanmasına sahip hükümet sistemlerinden ayırt edilmesini sağlamakta iken yürütmenin tek kişiden oluşması ise kimi başkanlık sistemleri uygulamalarından ayırt edilmesinde öne çıkmaktadır. Nitekim başkanlık sisteminde güçlü yetkilerle donatılmış tek kişiden oluşan yürütme yapısının oluşturduğu olumsuzlukların önüne geçilebilmesi için başkanlık sisteminden türetilen bazı hükümet sistemlerinde kolejyal yürütme sistemi görülmektedir.⁶⁹⁹ Kolejyal yürütme organına yer veren bu başkanlık sistemlerine örnek olarak 1917 ve 1952 Uruguay Anayasası ve 1960 Kıbrıs Anayasası gösterilmektedir.⁷⁰⁰ 1952 Uruguay Anayasası'na göre yürütme organı Milli Hükümet Konseyi (National Government Council) idi. Konsey halk tarafından seçilen dokuz üyeden oluşmakta ve sembolik yetkilere sahip devlet başkanı ise bir yıllık görev süresi için konsey üyeleri tarafından seçilmekteydi. Yürütme organı olarak konseyin görev süresi dört yıldır ve kararlar salt çoğunluk ile alınmaktaydı.⁷⁰¹ Keza 1960 Kıbrıs Anayasası'nda kolejyal yürütme sistemine yer vermiştir. 1960 Kıbrıs Anayasası, yaklaşık olarak denk yetkilerle donatılmış, Rum kesimi tarafından seçilen bir başkan ile Türk kesimi tarafından seçilen başkan yardımcısından oluşan bir yürütme organı öngörmüştür.⁷⁰² Bununla birlikte bazı başkanlık sistemlerinde başkana ek olarak yürütme organını oluşturan unsurlar arasında başkan yardımcısı ve bakanlar da sayılmıştır.⁷⁰³ Bolivya, El Salvador, Kosta Rika bu ülkelerden bir kaçıdır.

⁶⁹⁹ Yasin Aydoğdu, "Kolejyal Yürütme Uygulamaları: 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti ve Uruguay Örneği", **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, C. 0, S. 4, 2014, s. 97.

⁷⁰⁰ Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 164 vd.; Aydoğdu, **Kolejyal...**, s. 93 vd.; Ayrıca bkz. Zeynep Seyitoğlu, "Uruguay Başkanlık Sistemi", **Dört Kıtada Başkanlık Sistemi**, (Ed. İlyas Doğan, Serdar Ünver), 1. Baskı, Astana Yayınları, Ankara, Şubat 2017, ss. 410-430.

⁷⁰¹ Aydoğdu, **Kolejyal...**, s. 105-106.

⁷⁰² Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 169; Aydoğdu, **Kolejyal...**, s. 98.

⁷⁰³ Açıl, **Latin Amerika...**, s. 29.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme organı tek kişiden yani Cumhurbaşkanı'dan oluşmaktadır. Bununla birlikte yürütme yetkisinin tek başına Cumhurbaşkanı'na verilmesi Cumhurbaşkanı'nın yürütme yetkisini tek başına kullanacağı anlamına gelmemektedir.⁷⁰⁴ Cumhurbaşkanı, yürütme görevini ifa etmek adına kendi takdirle Meclis onayına tabi olmaksızın kabine üyelerini belirlemektedir.⁷⁰⁵ Kabineler, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlardan oluşmaktadır. Buna göre Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların belirlenerek atanması ve görevinden alınması Cumhurbaşkanı'nın yetkisi dahilindedir (m. 104/8). Böylece kabinesini kuran Cumhurbaşkanı, hükümetin başıdır. Diğer taraftan Cumhurbaşkanı, aynı zamanda devletin de başıdır (m. 104/1). Cumhurbaşkanı, ABD başkanına benzer şekilde hem kendisi tarafından oluşturulan hükümetin başı olarak yürütme görevini yerine getirmekte hem de devlet başkanlığı görevini ifa etmektedir.⁷⁰⁶ Ancak burada hükümet sistemine asıl özelliğini veren Cumhurbaşkanı'nın devlet başkanlığı sıfatı değil hükümet başkanlığı sıfatıdır.⁷⁰⁷

Cumhurbaşkanlığı hükümeti sisteminde, kabine üyesi olan Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar, ABD başkanlık sistemine benzer şekilde Cumhurbaşkanı'nın bir nevi yardımcısı veya görevlisi konumundadırlar.⁷⁰⁸ Cumhurbaşkanı, yardımcılarını ve bakanlar ile istişari mahiyette toplantılar yapabilir. Ancak ülkenin genel politikasını belirleyen Cumhurbaşkanı'dır. Cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanlar ve bütün kamu görevlileri Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikayı takip etmek ve aldığı kararları uygulamakla yükümlüdürler.⁷⁰⁹ Kısacası yürütme yetkisi tamamıyla Cumhurbaşkanı'na ait ve son söz sahibi Cumhurbaşkanı'dır. Burada cumhurbaşkanlığı hükümeti sisteminin kimi başkanlık sistemlerinden farklılaştığı önemli bir nokta Cumhurbaşkanı yardımcısının seçilmesi yönündendir. Zira başkan yardımcısı, bazı başkanlık sistemlerinde başkanla birlikte bazı başkanlık sistemlerinde ise başkandan ayrı olarak

⁷⁰⁴ Özbudun, **Türk...**, s. 297.

⁷⁰⁵ Cumhurbaşkanlığı hükümeti sisteminin ilk kabinesi 9 Temmuz 2018 tarihinde açıklanmıştır. Bkz. <https://www.ntv.com.tr/turkiye/cumhurbaşkanı-erdogan-yeni-kabineyi-acıkladi-iste-yeni-bakanlar,V938K3sirEadSxe9nW7Y3w>, (17.11.2018)

⁷⁰⁶ Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 41-42.

⁷⁰⁷ Tunç, Yavuz, **Avantaj ve...**, s. 11.

⁷⁰⁸ Gözler, **Türk...**, s. 833; Ertaş, **Kuvvetler Ayrılığı...**, s. 167.

⁷⁰⁹ Atar, **Türk...**, 2018, s. 298; Kuzu, **Her Yönü ile...**, s. 28.

seçilmektedir.⁷¹⁰ Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise Cumhurbaşkanı yardımcısı, Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır.

2017 yılı Anayasa değişikliği ile getirilen Cumhurbaşkanı yardımcılığı müessesesi Anayasa tarihimiz bakımından yeni bir makamdır.⁷¹¹ Bu makamın tesis edilme ihtiyacı esasında yürütme yapısının tek başlı olarak dizayn edilmesinin bir sonucudur. Zira bu makamın en önemli gerekliliklerinden biri Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halindedir. Böyle bir durumda yeni Cumhurbaşkanı seçilinceye kadar Cumhurbaşkanlığı makamındaki devamlılık ve geçiş, Cumhurbaşkanı yardımcılığı müessesesi ile sağlanacaktır.⁷¹²

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi içinde bakanların konumunu da burada zikretmek gerekmektedir. Zira 2017 yılı Anayasa değişikliği öncesindeki bakanların konumundan ciddi ölçüde farklılıklar taşımaktadır. 2017 yılı Anayasa değişikliği öncesinde bakanlar, yürütme organının asli bir unsuru ve yürütme yetkisinin ortağı konumunda iken artık yürütmenin tek asli unsuru Cumhurbaşkanıdır.⁷¹³ Nitekim 2017 yılı Anayasa değişikliği öncesinde Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği sayılan işlemler hariç bütün kararlarının *karşı-imza* kuralı⁷¹⁴ çerçevesinde başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanması ve imzalanan bu kararlardan sorumluluğun başbakan ve ilgili bakana ait olduğu belirtilmekteydi. Oysa Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bakanlar sadece Cumhurbaşkanıya karşı sorumlu olan görevlilerden ibarettir.⁷¹⁵

B. Cumhurbaşkanının Doğrudan Halk Tarafından Seçilmesi

Cumhurbaşkanlığı hükümeti sisteminin bir diğer özelliği Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesidir (m. 101/1). Başkanlık sisteminin asli tanımlayıcı özelliklerinden bir tanesi başkanın doğrudan veya doğrudan benzeri bir şekilde

⁷¹⁰ Tunç, **Türk...**, s. 209. ABD Başkanlık sisteminde başkan yardımcısı, başkan ile birlikte halk tarafından seçilmektedir.

⁷¹¹ Gözler, **Türk...**, s. 828.

⁷¹² Yıldız, **Cumhurbaşkanı Yardımcısı...**, s. 512.

⁷¹³ Gözler, **Türk...**, s. 832-833.

⁷¹⁴ Özbudun, **Türk...**, s. 308.

⁷¹⁵ Gözler, **Türk...**, s. 833.

halk tarafından seçilmesidir.⁷¹⁶ Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı, araya herhangi bir aracı kurum girmeksizin doğrudan halk tarafından seçilmektedir.⁷¹⁷ Doğrudan benzeri bir şekilde halk tarafından seçilmeye ise parlamento ve seçim koleji gibi aracı kurumlara yer verilmesi anlaşılmaktadır. ABD, Arjantin, Şili ve Bolivya doğrudan benzeri bir şekilde başkanı belirleyen başkanlık sistemlerine örnek gösterilmektedir.⁷¹⁸ ABD başkanlık sisteminde başkan, doğrudan benzeri bir şekilde iki dereceli bir seçimle belirlenmektedir. Seçmenler öncelikle başkanı seçmek üzere partili delegeleri seçmekte, delegeler ise emredici vekalet çerçevesinde başkanı seçmektedir.⁷¹⁹ Keza 1925 Şili Anayasası'na göre başkan adaylarından hiçbiri salt çoğunluğu sağlayamaz ise Temsilciler Meclisi, en çok oy alan iki adaydan birini başkan olarak atama yetkisine sahiptir. Fakat oluşan teamüller gereği en çok oy alan adayın yasa organı tarafından başkan olarak atanması söz konusudur.⁷²⁰

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi sistemin asli bir özelliğidir. Zira doğrudan halk tarafından seçilme, yürütme yetkisinin tek bir kişiye bırakılmasının bir gereğidir. Egemenliğin millete ait olduğu günümüz çoğulcu demokrasilerinde, tek başına yürütme yetkisine sahip bir kişinin halk tarafından seçilmemesi düşünülemez.⁷²¹ Buna göre bu yetkiyi kullanabilmek, yönetilenlerin rızası ve doğrudan demokratik bir desteğe dayanma gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır.⁷²² Böylece Cumhurbaşkanın halk tarafından seçilmesi ile doğrudan demokratik meşruiyet sağlanmaktadır. Bu durum, *hükümet kurucu* halk iradesinin *aracı-sız* biçimde tezahürüne imkân vermektedir.⁷²³

⁷¹⁶ Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 30 vd.; Lijphart, **Demokrasi...**, s. 144-145; Sartori, **Karşılaştırmalı...**, s. 113-114.

⁷¹⁷ Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 35.

⁷¹⁸ Açıl, **Latin Amerika...**, s. 15 vd.; Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 35.

⁷¹⁹ Kuzu, **Her Yönü İle...**, s. 26-27; Bu usulde başkanın seçilmesi doğrudan halk tarafından seçilme olarak kabul edilmektedir. Bkz. Kuzu, **Her Yönü İle...**, s. 27.

⁷²⁰ Açıl, **Latin Amerika...**, s. 16-17.

⁷²¹ Turhan, **Hükümet...**, s. 34.

⁷²² Gül, **Yürütme...**, s. 137.

⁷²³ Muharrem Kılıç, "Hukuk-Politik Gerçekliği Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", **Yeni Türkiye**, Y. 23, S. 94, Mart-Nisan 2017, s. 175.

C. Cumhurbaşkanı ve Meclis Seçimlerinin Birlikte Yapılması

2017 anayasa değişikliği ile kabul edilen en önemli değişikliklerden bir diğeri Cumhurbaşkanı ve Meclis seçimlerinin birlikte yapılmasıdır.⁷²⁴ Seçimlerin birlikte yapılmasından anlaşılması gereken hem Cumhurbaşkanı hem de Meclis seçimlerinin *ayrı ayrı ama aynı günde yani eş zamanlı*⁷²⁵ yapılmasıdır. Cumhurbaşkanı ve Meclis seçimlerinin birlikte yapılması kanaatimizce sistemin işleyişinde asli bir özellik olarak ele alınmalıdır. Her ne kadar diğer hükümet sistemlerinden ayırt edilmesinde asli bir nitelik taşımasa da sistemin iç işleyişinde asli bir özellik olarak kabul edilmesi yerinde olacaktır. Zira uygulamada Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin işleyişinde olumlu veya olumsuz anlamı verecek iki özellikten⁷²⁶ bir tanesidir.

Anayasa'nın 77'nci maddesinin 1'inci fıkrasında TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin beş yılda bir aynı gün yapılacağı esası kabul edilmektedir. Buna göre normal şartlar altında görev süresi dolan her iki organında seçimleri birlikte yapılacaktır. Bununla birlikte ayrı bir özellik olarak aşağıda ele alacağımız Cumhurbaşkanı ve Meclis'in seçimleri yenileyebilme yetkisi vardır. Bu yetki ister Cumhurbaşkanı ister Meclis tarafından kullanılсын seçimlerin birlikte yapılması esastır. Seçimlerin birlikte yapılmasının istisnalarından ilki, 101'nci maddenin 6'ncı fıkrasında zikredilen şartların gerçekleşmesi halinde 'sadece' *Cumhurbaşkanı seçiminin* yenilenmesidir. İkinci istisnası ise 106'ncı maddenin 2'nci fıkrasına göre *cumhurbaşkanlığı makamının, genel seçime bir yıldan fazla bir süre varken herhangi bir nedenle boşalması* durumunda *Cumhurbaşkanı seçiminin* yapılmasıdır. Anayasa'nın 101'inci maddesinin 5'inci fıkrasına göre "genel oyla yapılacak seçimde, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday, Cumhurbaşkanı" olarak seçilmektedir. Ancak adaylardan birinin geçerli oyların salt çoğunluğunu sağlayamaması durumunda ikinci bir oylama yapılacaktır. İkinci oylama en çok oyu almış iki adayın katılması ile gerçekleştirilir. Geçerli oyların çoğunluğunu kazanan aday Cumhurbaşkanı seçilir. Bununla birlikte ikinci oylamaya katılma hakkı

⁷²⁴ Cumhurbaşkanı ve meclis seçimleri, ilk kez 24 Haziran 2018 Pazar günü birlikte yapılmıştır. Önümüzdeki dönemin olağan işlemesi halinde 18 Haziran 2023 Pazar günü, Cumhurbaşkanı ve Meclis seçimleri birlikte yapılacaktır.

⁷²⁵ Atar, **Türk...**, s. 176.

⁷²⁶ Bir diğer özellik Cumhurbaşkanının ve Meclis'in seçimleri yenileyebilme yetkisidir. Bir sonraki başlıkta ele alınacaktır.

kazanmasına rağmen adaylardan birinin seçime katılmaması halinde ilk oylamadaki üçüncü kişi ikinci aday olarak ikame edilir. Fakat ikinci oylamaya tek aday kalırsa seçim, referandum şeklinde yapılır. Seçime tek aday kalmakla birlikte geçerli oyların salt çoğunluğunu alamaz ise ‘sadece’ Cumhurbaşkanı seçimi yenilenecektir. Seçimlerin birlikte yapılmasının ikinci istisnası, Cumhurbaşkanlığı makamının, genel seçime bir yıldan fazla bir süre varken herhangi bir nedenle boşalması halinde ortaya çıkmaktadır. Bu durumda Anayasa’nın 106’ncı maddesinin 2’nci fıkrasına göre *kırkbeş gün* içinde yeni bir cumhurbaşkanlığı seçimi yapılacaktır. Şayet *genel seçime bir yıl veya daha az* bir süre kalmışsa bu durumda seçimlerin birlikte yapılması gerekmektedir.

Seçimlerin eşzamanlı yapılması ile yürütme organı ve yasama çoğunluğunun aynı siyasi görüşte veya eğilimde olan partilerden oluşması sağlanmak istenmektedir.⁷²⁷ Zira farklı zamanlarda yapılan seçimler bölünmüş hükümet oluşumunu kolaylaştırmaktadır.⁷²⁸ Seçimlerin eşzamanlı yapılması ile sistem tıkanmalarının önüne geçilmesi planlanmaktadır.⁷²⁹ Nitekim, seçimlerin eş zamanlı yapılmasına yönelik anayasal bir düzenlemesi olmamakla birlikte Fransa Anayasası’nda yapılan devlet başkanının görev süresi değişikliği ile devlet başkanı ve genel seçimlerin aynı yıl içinde yakın tarihler de yapılması amaçlanmıştır ki zaten 2000 yılından beri Fransa’da koahabasyon dönemleri görülmemektedir.⁷³⁰ Keza başkanlık sistemi ile yönetilen Arjantin, Brezilya ve Şili’de de başkanın görev süreleri yakın zamanda değiştirilerek başkan ile yasama organının aynı siyasi görüşten olma ihtimali kuvvetlendirilmek istenmiştir.⁷³¹ Bununla birlikte seçimlerin eş zamanlı yapılması erkler ayrılığını ve erkler arası denge ve denetlemeyi zayıflatması nedeniyle eleştirilmektedir. Zira yasama ve yürütme organının aynı siyasi görüşten oluşması neticesinde erklerin birbirlerini dengelemesi ve denetlemesi özellikle disiplinli parti sistemlerinin varlığıyla ciddi ölçüde

⁷²⁷ Esen, **Değişiklik Teklifinin...**, s. 46.

⁷²⁸ Sartori, **Karşılaştırmalı...**, s. 231. *Bölünmüş hükümet*, yasama çoğunluğuna ve yürütme organına ayrı siyasi partilerin hâkim olmasını ifade ederken *birleşik hükümet* ise yasama çoğunluğuna ve yürütme organına aynı siyasi partinin hâkim olmasını ifade etmektedir. Her iki ifade de yer yer kullanılacaktır. Bkz. Özsoy Boyunsuz, **Siyasi Parti...**, s. 9; Sartori, **Karşılaştırmalı...**, s. 118.

⁷²⁹ Eren, Akıncı, **Cumhurbaşkanlığı...**, s. 50.

⁷³⁰ Ertuş, **Kuvvetler Ayrılığı...**, s. 168.

⁷³¹ Serdar Gülener, **Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme**, 1. Baskı, Seta Yayınları, İstanbul, 2016, s. 19.

zayıflamaktadır.⁷³² Böylece yürütmenin güçlendiği ve yasamanın neredeyse yürütme lehine çalışan bir organ haline geldiği görülebilmektedir.

Seçimlerin birlikte yapılması kimi Latin Amerika başkanlık sistemlerinde görülmektedir. Brezilya, Peru, Şili ve Kosta Rika bunlardan bazılarıdır. Bununla birlikte ABD başkanlık sisteminde de başkanlık seçimleri ile genel seçimler aynı tarihe denk gelebilmektedir.⁷³³ Ancak Başkan, 4 yıllık sabit bir süre için seçilmektedir. Kongre ise Temsilciler Meclisi ve Senato'dan oluşmaktadır. Temsilciler Meclisi üyeleri 2 yıllık bir süre için seçilirken Senato üyeleri 6 yıllık bir süre için seçilmektedir.⁷³⁴ Temsilciler Meclisi için seçimler iki yılda bir yapılır. İki yılda bir Senato üyelerinin üçte biri yenilenmektedir. Kısacası yasama organının görev sürelerinin farklılığı yasama ve yürütme organının farklı siyasi görüşte olmasını mümkün kılmaktadır. Bu yönüyle Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ABD başkanlık sisteminden farklılaşmaktadır. Zira hem Meclis hem de Cumhurbaşkanı 5 yıllık görev süresi için birlikte seçilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin bu özelliği, sistemin işleyişi bakımından asli bir özellik niteliğindedir. Zira Cumhurbaşkanı ile Meclis çoğunluğunun aynı siyasi görüşte veya eğilimde olmasının tercih edilme sebebi olan istikrarlı, hızlı karar alabilen, etkili ve etkin bir sistem olmasına katkı sağlayacaktır. Zira çağın koşulları gereği yürütmenin güçlendirilmesi dikkate alındığında bu özelliğin yürütme ile yasamanın birlikte çalışmasına olanak sağlayacağı söylenebilir.⁷³⁵ Nitekim meclis çoğunluğunu arkasına alan bir Cumhurbaşkanı, politikalarını uygulayabilmek noktasında daha avantajlı olacaktır.⁷³⁶ Diğer taraftan seçimlerin birlikte yapılması erklerin tam anlamıyla birleşmesine ve sistemin denge ve denetim mekanizmasından yoksun işleyebilmesine neden olabilir.⁷³⁷ Böylece Cumhurbaşkanı, anayasal yetkilerinin yanında Meclis'in de yürütme lehine çalışan bir organ haline gelmesi neticesinde esas ve tek unsur haline gelebilir. Bu ise Cumhurbaşkanının bütün siyasal sistemi domine ettiği

⁷³² Açıl, **Latin Amerika...**, s. 55.

⁷³³ Açıl, **Latin Amerika...**, s. 55, (dn.167).

⁷³⁴ Turhan, **Hükümet...**, s. 33-34.

⁷³⁵ "...günümüzün ağır basan ihtiyacının işleyen ve sorumlu hükümetlere sahip olmak düşüncesindeyse o takdirde eş zamanlı seçimleri tercih etmemiz gerekir." Bkz. Sartori, **Karşılaştırmalı...**, s. 231.

⁷³⁶ Gülener, **Denge ve Denetleme...**, s. 17.

⁷³⁷ Gözler, **Elveda...**, s. 17.

bir durum yaratarak erkler ayrılığını işlevsiz kılabilir.⁷³⁸ Görüldüğü üzere Cumhurbaşkanı ve Meclis seçimlerinin birlikte yapılması özelliğinin iki veçhesi vardır. Bir yanda yürütme istikrarı ile birlikte hızlı karar alabilen, etkili ve etkin bir yürütme ortaya çıkabileceği gibi diğer yandan erkler birliğini halinde ortaya çıkabilecek riskleri barındırmaktadır. 2017 yılı Anayasa değişikliği ile tali kurucu iktidarın sistemin istikrarlı işlemlerini gözeterek bir tercihte bulunduğu görülmektedir.

D. Cumhurbaşkanı veya Meclis'in Seçimleri Yenileyebilme Yetkisi

Cumhurbaşkanlığı hükümeti sisteminin en önemli özelliklerinden bir tanesi Cumhurbaşkanı ve Meclis'in seçimleri yenileyebilme veya karşılıklı fesih⁷³⁹

⁷³⁸ Gülener, **Denge ve Denetim...**, s. 22.

⁷³⁹ Cumhurbaşkanı ve Meclis'in seçimleri yenileyebilme yetkisi için *karşılıklı seçimleri yenileme yetkisi* veya *karşılıklı fesih* ifadesi kullanılabilir. Bkz. Bilir, **Türkiye'ye Özgü...**, s. 528; Özbudun, **Türk...**, s. 321. 16 Nisan 2017 halkoylaması öncesinde Cumhurbaşkanının seçimleri yenileyebilme yetkisi çerçevesinde kavramsal bir tartışma yaşanmış ve *fesih* kavramı gündem oluşturmuştur. Fesih, Kâmûs-ı Türk-i de Arapça kökenli bir kelime olarak şu anlamlara gelmektedir: "1. *bozma, kaldırma, hükümsüz bırakma, lağv, iptal; kanunun bir maddesini fesh etmek; yeni nizam eskisini fesh etti; bir usul ve adetin feshi.*" Hukuk anlamıyla ise "*mahkeme-i ibtidâiyenin verdiği kararı mahkeme-i istinâfin veya diğer bir mahkeme-i bidâyetin bozması*" şeklinde açıklanmıştır. Bkz. Şemseddin Sami, **Kâmûs-ı Türk-i**, (Haz. Raşit Gündoğdu, Niyazi Adıgüzel, Ebul Faruk Önal), 4. Baskı, İdeal Kültür Yayıncılık, İstanbul, 2015, s. 774. Fesih kelimesi *Arapça-Türkçe Sözlükte* ise "*Feshetme, bozma, iptal etme*" anlamında açıklanmıştır. Bkz. Kadir Güneş, **Arapça-Türkçe Sözlük**, Mektep Yayınları, İstanbul, Ağustos 2014, s. 894. "Fesih, ...yasama meclislerinin seçim dönemlerini, bu dönem dolmadan önce sona erdiren bir işlemdir." Bkz. Karamustafaoğlu, **Fesih...**, s. 166. Fesih, "devlet başkanının, normal süresini henüz tamamlamamış bir yasama meclisinin varlığını sona erdirmeye işlemidir." Bkz. Gözler, **Devlet Başkanları...**, s. 121. Özbudun, *fesih ve seçimlerin yenilenmesi* arasında ufak bir teknik fark olduğunu belirtmektedir. Özbudun, "Her ikisinde de görevdeki Meclis'in yasal süresi dolmadan seçimler yenileniyor. Bu iki kavramın eşanlamlı olarak..." kullanılabilirliğini ifade etmiştir. Bkz. http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/siyaset/708766/Fesih_tartismasi_Teoride_yenileme_pratikte_fesih_.html#, (19.11.2018). Kaboğlu ise şunu ifade etmektedir: "2. Abdülhamit, 'Meclis'i tatil ettim' dedikten sonra 30 yıl toplanmadı. Abdülhamit'in bu uygulamasına tepki olarak anayasa hukuku geleneği içinde 'fesih' sözcüğü kullanılmıyor. Bir anlamda, 'Bizim anayasal geleneğimizde fesih yok, Meclis'in bir daha toplanamama riskini önlemek' diye. Dolayısıyla yenileme deniliyor. Yenileme ve fesih karşılaştırmalı anayasa hukukunda fesih ifadesine denk düşer. Hep böyle oldu. Bir kelime oyunu oynanıyor ama aynı şeydir, farkı yoktur." Bkz. <https://www.gazeteduvar.com.tr/gundem/2017/03/29/fesih-tartismasinin-ar-dinda-abdulhamit-var/>, (19.11.2018). Karatepe ise Cumhurbaşkanının fesih yetkisi üzerine sorulan bir soruya "Buna fesih diyemezsiniz çünkü fesih tek taraflı bir şeydir. Fesih yetkisi, parlamenter sistemin gereğidir. Şimdi önerilen sistemde başkanın parlamentoyu fesih yetkisi var ama karşılığında kendi seçimlerini de yenilemek zorunda." şeklinde cevap vermiştir. Bkz. <https://www.haberturk.com/gundem/haber/1338199-cumhurbaskani-basdanismani-sukru-karatepe-baskanlik-sistemi-icin-4-ayri-mo-del-hazirladik>, (19.11.2018). Aynı tartışma 1924 ve 1961 Anayasa yapımı sürecinde de vuku bulmuştur. 1924 Anayasası yürütmeye *fesih* veya *seçimlerin yenilenmesine* dair bir yetki vermemiştir. *Seçimleri yenileme* ifadesi 1961 Anayasası ile Anayasa'mıza girmiştir. Karamustafaoğlu, 1961 Anayasasında *fesih* yerine *seçimlerin yenilenmesi* ifadesinin kullanılmasını tarihi ve psikolojik nedenlerden ileri geldiğini ifade etmektedir. Nitekim, 1961 Anayasası döneminde fesih yetkisi şiddetle eleştirilmiş ve çok sıkı şartlara bağlanarak Anayasa'da yer almıştır. Anayasa hukuku bakımından *fesih* ve *seçimlerin yenilenmesi* arasındaki fark, Özbudun'a göre hukuki-teknik bir ayırmadan ibarettir. Gözler'in ifadesiyle "Eğer

yetkisidir. Buna göre hem Cumhurbaşkanı hem de Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesi mümkündür. Cumhurbaşkanı, herhangi bir şarta tabi olmaksızın bu yetkiyi kullanabilecektir. Bunun tek istisnası Meclis tarafından cezai sorumluluğun işletilmesi durumudur. Meclis ise üye tamsayısının beşte üç çoğunluğuyla (360 Milletvekili) bu yetkisini kullanabilecektir. Her iki organa tanınan bu yetkinin kullanılması neticesi itibariyle ayrıca önemlidir. Zira seçimlerin yenilenmesine hangi organ karar verirse versin kendi seçimlerinin yenilenmesine de karar vermektedir. Böylece hem Cumhurbaşkanlığı hem de milletvekili seçimlerinin birlikte yenilenmesi söz konusudur. O halde Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama ve yürütme organlarının kendi hukuki varlıklarının da sona ermesi pahasına birbirlerinin hukuki varlıklarını sona erdirebilmeleri mümkündür.

Yasama ve yürütme organının karşılıklı seçimleri yenileyebilme yetkisi, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin işleyişinde olumlu veya olumsuz anlamı verecek özelliklerden bir tanesi olduğu gibi sistemin niteliğini de belirlemeye yardımcı bir özelliktir. Bu nedenle her iki organ bakımından ayrıca bir değerlendirmeye tabi tutulması önem arz etmektedir.

Anayasa'nın 101'inci maddesinin 2'nci fıkrasına göre bir kimse en fazla iki kez Cumhurbaşkanı seçilebilmekte ve görev süresi beş yıldır. O halde bir Cumhurbaşkanı adayını en fazla iki kez seçilebilmektedir. Cumhurbaşkanı, Anayasa'nın 116'ncı maddesinin 2'nci fıkrasına göre herhangi bir şarta tabi olmaksızın seçimlerin yenilenmesine karar verebilir.⁷⁴⁰ Bu durumda Cumhurbaşkanı bu yetkisini ilk kez seçildiği birinci döneminde kullanabileceği gibi ikinci kez seçildiği dönemde de kullanabilir.

bir anayasa, feshedilen meclisin yeni seçimlerde görevde kalacağını öngörmemiş ise, ..., fesih işleminin parlamentoya ulaşmasıyla sonuç doğuracağı ve parlamentonun görevinin derhal sona ereceği kabul edilmektedir." Seçimlerin yenilenmesi işleminde ise "yeni meclisin göreve başlaması anında sona" ereceği kabul edilmektedir. Bu iki durum arasındaki temel fark, fesih sonrası *parlamentosuz* geçici bir dönem söz konusu iken, seçimlerin yenilenmesi halinde yeni meclisin göreve başlamasına kadar devam eden zaman aralığında eski meclis üyelerinin üyelik vasfının devam etmesidir. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Kemal Gözler, **Referandumdan Önce, Referandumdan Sonra**, 1. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, Mayıs 2017, s. 3-21. Ayrıca Bkz. Gözler, **Devlet Başkanları...**, s. 121 vd.; Karamustafaoğlu, **Fesih...**, s. 203-205,198; Tunç, **Türk...**, s. 251 vd. Bu çalışmada da geleneksel anayasa literatürüne uygun olarak her iki ifade de yer yer kullanılmaktadır.

⁷⁴⁰ Kural, Cumhurbaşkanının herhangi bir şarta tabi olmaksızın bu yetkiyi kullanabilmesi olmakla birlikte istisnası, hakkında soruşturma açılmış bir Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesi kararı almamasıdır.

Buna göre Cumhurbaşkanı tarafından birinci döneminde bu yetkinin kullanılması halinde ikinci kez aday olabilecekken ikinci döneminde kullanması halinde üçüncü kez aday olamayacaktır.⁷⁴¹ Bu durumda bir kimsenin en fazla iki kez Cumhurbaşkanı olarak seçilebilme ve en fazla iki kez bu yetkiyi kullanabilme ihtimali vardır. O halde bu düzenleme ile Cumhurbaşkanı karşısında *Meclis'in korunduğu* söylenebilir. Zira zincirleme bir şekilde yetkinin kullanılması ile sistemin işlemez hale gelmesi önlenmektedir.

	Cumhurbaşkanının ilk kez seçildiği birinci dönemi içinde	Cumhurbaşkanının ikinci kez seçildiği ikinci dönemi içinde	Cumhurbaşkanının üçüncü kez aday olması
1.a	Cumhurbaşkanı seçimlerinin yenilenmesine karar verebilir.	Meclis seçimlerin yenilenmesine karar verebilir.	Mümkündür
1.b	Cumhurbaşkanı seçimlerinin yenilenmesine karar verebilir.	Cumhurbaşkanı seçimlerinin yenilenmesine karar verebilir.	Mümkün değildir.
1.c	Cumhurbaşkanı seçimlerinin yenilenmesine karar verebilir.	Hem Cumhurbaşkanı hem de Meclis bu yetkiyi kullanmaz.	Mümkün değildir.
2.a	Meclis seçimlerinin yenilenmesine karar verebilir.	Meclis seçimlerinin yenilenmesine karar verebilir.	Mümkündür.
2.b	Meclis seçimlerinin yenilenmesine karar verebilir.	Cumhurbaşkanı seçimlerinin yenilenmesine karar verebilir.	Mümkün değildir.
2.c	Meclis seçimlerinin yenilenmesine karar verebilir.	Hem Cumhurbaşkanı hem de Meclis bu yetkiyi kullanmaz.	Mümkün değildir.
3.a	Hem Cumhurbaşkanı hem de Meclis bu yetkiyi kullanmaz.	Meclis seçimlerinin yenilenmesine karar verebilir.	Mümkündür.
3.b	Hem Cumhurbaşkanı hem de Meclis bu yetkiyi kullanmaz.	Hem Cumhurbaşkanı hem de Meclis bu yetkiyi kullanmaz.	Mümkün değildir.
3.c	Hem Cumhurbaşkanı hem de Meclis bu yetkiyi kullanmaz.	Cumhurbaşkanı seçimlerinin yenilenmesine karar verebilir.	Mümkün değildir.

Tablo 3.1

⁷⁴¹ Bu konuda Tablo 3.1'e bakınız.

Anayasa'nın 116'ncı maddesinin 1'inci fıkrasına göre Meclis, üye tamsayısının beşte üç çoğunluğuyla seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir. Meclis bu yetkisini Cumhurbaşkanının ilk kez seçildiği birinci dönemde kullanabileceği gibi ikinci kez seçildiği ikinci dönemde de kullanabilir. Cumhurbaşkanının ilk döneminde kullanılması halinde Cumhurbaşkanı tekrar aday olabilmektedir. Zira Anayasa'nın 101/2 gereği bir kimse en fazla iki kez seçilebilir. Ancak aynı maddenin 3'üncü fıkrası gereği Cumhurbaşkanının *ikinci döneminde* Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde Cumhurbaşkanı bir kez daha aday olabilir. Böylece Meclis, iki kez seçilen bir Cumhurbaşkanı ile çalışmak istemez ise bunun su-üstimali önlenerek halka gidilmesi sağlanmak istenmektedir. O halde ikinci kez seçilmiş bir Cumhurbaşkanına üçüncü kez seçilebilme imkânı verilmektedir. Bu düzenleme ile de Meclis sınırlanarak, Meclis karşısında *Cumhurbaşkanının korunduğu* söylenebilir.⁷⁴² Bununla birlikte Cumhurbaşkanı ile Meclis çoğunluğunun aynı siyasi görüşte veya eğilimde olması halinde Cumhurbaşkanının ikinci döneminde Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesi suretiyle Cumhurbaşkanına üçüncü kez aday olabileme imkânı yaratılabilir.⁷⁴³

Tunç, 116'ncı maddenin 3'üncü fıkrasında kullanılan *ikinci dönem* ifadesinden ne anlaşılması gerektiğini sorgulamaktadır.⁷⁴⁴ Tunç'a göre Cumhurbaşkanının ikinci dönem ifadesinden 'ikinci kez seçilerek göreve başladığı' dönem anlaşılmalıdır. Burada ilk önce dönemden ne anlaşılması gerektiği saptanmalıdır. Kanaatimizce bu tartışma kapsamında dönem, Cumhurbaşkanının andiçmesini tamamladığı an göreve başlaması ve Meclis'in seçimleri yenileme yetkisini kullanması halinde yeni seçilen Cumhurbaşkanının göreve başladığı zaman aralığını ifade etmektedir. Buna göre Cumhurbaşkanının dönemi örneğin üç yıl olabileceği gibi bir ay ve hatta bir gün olabilir. Zira Meclis'in seçimleri yenileme yetkisini kullanabilmesi, zaman yönünden herhangi bir sınırlamaya tabi değildir. Ayrıca Anayasa, bir dönem tanımı yapmayarak

⁷⁴² Aynı yönde bkz. Tunç, *Türk...*, s. 205; Karatepe, *Türk...*, s. 273.

⁷⁴³ Aynı yönde bkz. Tunç, *Türk...*, s. 206.

⁷⁴⁴ Tunç, *Türk...*, s. 206. Esen, Cumhurbaşkanının bir defa daha aday olabilmesini "kişinin uygulamada süre sınırına bağlı kalmadan Cumhurbaşkanı olabilmesini" mümkün kıldığı şeklinde yorumlamaktadır. Bkz. Esen, *Değişiklik Teklifinin...*, s. 49.

Cumhurbaşkanının en fazla iki kez seçilebileceğini düzenlemektedir. O halde 116/3'te ikinci dönem ifadesinden ikinci kez seçilerek göreve başlamasını anlamak yerindedir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının ikinci dönemi içinde Meclis, seçimleri yenileme yetkisini kullanırsa Cumhurbaşkanı son kez aday olabilecektir. Yani Meclis seçimlerin yenilenmesi kararı verir ve Cumhurbaşkanı üçüncü kez aday olur ve seçilir buna karşılık Meclis tekrardan seçimlerin yenilenmesine karar verirse Cumhurbaşkanı bir kez daha aday olamaz. Çünkü *son dönemi* olarak anlaşılması halinde sonsuz bir döngü içinde Cumhurbaşkanının aday olabilmesi mümkün hale gelir.

Cumhurbaşkanı ve Meclis'in seçimleri yenileyebilme yetkisinin teorik anlamda değerlendirmesi bu olmakla birlikte pratikte Meclis'in seçimleri yenileyebilmesi düşük bir ihtimaldir.⁷⁴⁵ Özellikle Cumhurbaşkanı ve Meclis seçimlerinin birlikte yapılması ile amaçlanan meclis çoğunluğu ile Cumhurbaşkanının aynı siyasi görüşte veya eğilimde olmasıdır. Böylece Meclis'in seçimleri yenileyebilme yetkisini kullanması zorlaşmaktadır. Bununla birlikte bu yetki, her iki organ bakımından da keyfi olarak ve kolay kolay kullanılamaz. İlk olarak Cumhurbaşkanı ile Meclis seçimlerinin birlikte yapılması nedeniyle yasama ve yürütme organları arasında aynı siyasi görüş veya eğilimin olması beklenmektedir. Bu durumda ne Meclis ne de Cumhurbaşkanı, seçimleri yenileme yetkisini kullanmaya ihtiyaç duyarlar.⁷⁴⁶ İkinci olarak Cumhurbaşkanı, bu yetkisini ilk döneminde kullanırsa bir dönem kaybedecektir. İkinci döneminde kullanması halinde zaten bir daha aday olma imkânı yoktur. Dönem kaybı ve ikinci dönem aday olamaması sebebiyle Cumhurbaşkanının bu yetkiyi kullanmaktan kaçınma ihtimali ağır basmaktadır.⁷⁴⁷ Üçüncü olarak ise psikolojik nedenler sebebiyle bu yetkinin kullanılamayacağı söylenebilir. Zira seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi, seçimlerin kazanılacağı anlamına gelmemektedir. Bu durumda her bir parti hem meclis çoğunluğu hem de kendi Cumhurbaşkanı adayı bakımından yeniden seçilme kaygısı taşıyacaklardır. Diğer taraftan halk tarafından seçilmek suretiyle meşruiyetini ve psikolojik üstünlüğünü halktan alan bir Cumhurbaşkanı aynı ağırlıkta sorumluluğa

⁷⁴⁵ Gözler, **Elveda...**, s. 19.

⁷⁴⁶ Zira "... başkan ile parlamento çoğunluğunun farklı siyasal geleneklerden gelmesi de *fesih* yetkisini kolaylaştırıcı bir etkiye sahip olabilir." Bkz. Gülener, **Denge ve Denetleme...**, s. 57.

⁷⁴⁷ Aynı yönde bkz. Gonca Bayraktar Durgun, "Anayasa Referandumu ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", **Yeni Türkiye**, Y. 23, S. 94, Mart-Nisan 2017, s. 497.

sahiptir. Bu durumda kendisini halka anlatmak ve seçilmek açısından endişe duyacağı söylenebilir. Meclis'in de bu yetkiyi kullanabilmesi zor bir olasılıktır. Zira Meclis'in seçimleri yenileyebilme yetkisi için aranan nitelikli çoğunluğu sağlayabilmesi düşük ihtimaldir. Bu nedenlerle bu yetkinin teoride kalacağını ve pratikte kolaylıkla kullanılmayarak istisnai bir yetki konumunda olacağını söyleyebiliriz.

Cumhurbaşkanı ve Meclis'in seçimleri yenileyebilme yetkisinin varlığı karşısında yürütme organının yasamanın güvenine dayanıp dayanmadığı ve neticesinde Cumhurbaşkanının Meclis'e karşı siyasi sorumluluğunun olup olmadığı tartışmalı hale gelmektedir. Siyasi sorumluluk mekanizmaları, görev başlangıcında güvenoyu, görev esnasında güven istenmesi ve gensoru olmak üzere üçe ayrılmaktadır.⁷⁴⁸ Belirtmek gerekir ki siyasi sorumluluk, yetki veren egemene karşı hesap vermek ile sonuçlanan bir sorumluluktur.⁷⁴⁹

Parlamente sistemde devlet başkanı sorumsuz olmakla birlikte yürütmenin esas kanadı hükümetin siyasi sorumluluğu bulunmaktadır.⁷⁵⁰ Hükümet, parlamentonun içinden çıkmakta ve hem kuruluşu hem de devamı aşamasında yasama organının güvenine tabi olmaktadır. Ayrıca gensoru mekanizmasının işletilmesi neticesinde güvensizlik oyuyla hükümetin düşürülebilmesi mümkündür ve bu parlamente sistemde en etkili denetim aracıdır.⁷⁵¹ Bununla birlikte başkanlık sistemlerinde yürütmenin göreve gelişi ve devamı aşamasında yasamanın güvenine ihtiyacı yoktur. Erkların sert ayrıldığı bir sistem olması sebebiyle gensoru mekanizması da söz konusu değildir. Bununla birlikte impeachment usulünün Kongre'nin fonksiyonundan ötürü siyasi sorumlulukla ilişkilendirildiği görülmektedir.⁷⁵²

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise Meclis'in seçimleri yenileyebilmesi yani Cumhurbaşkanının görevine son verilebilmesi siyasi sorumluluk olarak

⁷⁴⁸ Bkz. Osman Serkan Gülfidan, Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), **Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, İstanbul, 2010, s. 20.

⁷⁴⁹ Gülfidan, **Sorumluluğu...**, s. 20.

⁷⁵⁰ Yıldız, **Sorumluluğu...**, s. 4.

⁷⁵¹ Yıldız, **Sorumluluğu...**, s. 4.

⁷⁵² Gülfidan, **Sorumluluğu...**, s. 22-23; Yıldız, **Sorumluluğu...**, s. 4. Keza impeachment usulü yasama organı tarafından başkanın feshedebilmesi olarak da görülmektedir. Bkz. Gülener, **Denge ve Denetleme...**, s. 11, 58.

değerlendirilebileceği gibi bu yönde değerlendirilmeyebilir de. Nitekim, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı ve Meclis, parlamenter sistemde hükümetin parlamentodan çıkması gibi birbirinden kaynaklanmamaktadır.⁷⁵³ Zira Cumhurbaşkanı ve Meclis, doğrudan halk tarafından seçilmekte ve sorumlulukları kendisini seçen egemen halka karşıdır. Diğer taraftan, mantıken, tam manasıyla sorumluluktan bahsedebilmek için sorumlu olunanın olağan halinde bir değişiklik doğurmaması icap eder. Şüphesiz, her iki organ da bu yetkisini siyasi saikler ile işletebilecektir ama karşılığında kendi seçimlerini de yenilemek gibi bir bedeli vardır. Esasında bu yetkiyi kullanan organ, kendi seçimlerini de yenilemek suretiyle karşılıklı sorumluluklarını, esas egemen halkın hakemliğine taşımak noktasında bir aracıdırlar. Bu nedenle bu yetkinin kullanılması parlamenter sistemde hükümetin parlamentoya karşı taşıdığı siyasi sorumluluk gibi bir anlam taşımadığı şeklinde değerlendirilebilir.⁷⁵⁴ Diğer taraftan siyasi sorumluluğun yaptırımı, sorumluluk sahibi kişinin görevinden uzaklaştırılmasıdır.⁷⁵⁵ Yani, egemen olan seçmen veya seçmenleri temsil eden Meclis tarafından yetkili kişinin görevinden alınmasıdır.⁷⁵⁶ Meclis bu yetkisini kullanmak suretiyle Cumhurbaşkanının görevine son verebilmektedir. Buna göre henüz görevi dolmadan Cumhurbaşkanının halka hesap vermesi söz konusu olmaktadır.⁷⁵⁷ Bu nazarla yaklaşıldığında tipik bir siyasi sorumluluk mekanizması olarak değerlendirilebilmesi mümkündür.⁷⁵⁸

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı ve Meclis'in seçimleri yenileyebilme yetkisinin mevcudiyeti sistemin asli bir unsurudur. Zira erkler ayrılığı çerçevesinde ele alınan diğer hükümet sistemleri ile benzerliği veya farklılığının ortaya konulabilmesinde belirleyici ve tanımlayıcı bir özellik taşımaktadır. Bu konu aşağıda Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin niteliğinin belirlenmesinde diğer hükümet sistemleri ile karşılaştırılarak ayrıca tartışılacaktır.

Fesih müessesesi, erkler ayrılığı çerçevesinde ele alınan diğer hükümet sistemlerinde de görülebilmektedir. Ancak Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde görülen her

⁷⁵³ Gözler, **Türk...**, s. 814.

⁷⁵⁴ Aynı yönde bkz. "Teklif, cumhurbaşkanını TBMM'ye karşı siyaseten sorumlu tutacak herhangi bir düzenleme içermiyor." Esen, **Değişiklik Teklifinin...**, s. 50.

⁷⁵⁵ Atar, **Türk...**, s. 293.

⁷⁵⁶ Keskinsoy, **Sorumluluğu...**, s. 91; Gözler, **Türk...**, s. 812.

⁷⁵⁷ Yıldız, **Sorumluluğu...**, s. 7.

⁷⁵⁸ Gözler, **Türk...**, s. 814.

iki organın da bu yetkiye sahip olması, her iki organın da seçimlerinin birlikte yenilenmesi ve her iki organında görevinin birlikte sona ermesidir. Oysa diğer hükümet sistemlerinde fesih yetkisi, sistemin niteliğine göre hangi organa verildiği değişebilmektedir. Başkanlık sistemlerinde başkanın yasama organını feshetme yetkisi genellikle görülmemektedir.⁷⁵⁹ Sıkı şartlara bağlanarak başkana tanınan sınırlı fesih yetkisi Latin Amerika ülkelerinden sadece Venezuela, Uruguay, Ekvator ve Peru'da görülmektedir.⁷⁶⁰ Başkanlık sisteminin esas örneği ABD'de başkanın yasamayı feshedebilmesi mümkün değildir. Bununla birlikte başkanlık sistemlerinde görülen impeachment usulünün işletilmesi yasama organının sahip olduğu fesih yetkisi olarak değerlendirilebilmektedir.⁷⁶¹ Başkanlık sisteminde impeachment müessesesi ile yasama organı tarafından başkanın görevini sona erdirmeye yetkili olan birçok ülke örneği mevcuttur.⁷⁶² Impeachment, yasama organının müdahalesi ile anayasada sınırlı sayıda belirtilen sebepler ile başkanın görevinden uzaklaştırılmasını mümkün kılan istisnai bir usulü ifade etmektedir.⁷⁶³ Impeachment esasında bir cezai sorumluluk mekanizmasıdır. Ancak ABD Anayasası'nda bazı ifadelerin muğlak kalması, ayrıca prosedürün yasama organı tarafından işletilmesi ve neticesinde ortaya çıkan yaptırımın başkanın görevine son verilmesini doğurması hasebiyle siyasi sorumluluk mekanizması olarak görülebilmektedir.⁷⁶⁴ Yine başkanlık sistemine sahip kimi Latin Amerika ülkelerinin Anayasalarında siyasi sebeplerle başkanın görevden alınmasını düzenleyen hükümler mevcuttur.⁷⁶⁵ Örneğin Arjantin'de başkanın *düşük performans* sergilemesi (md. 53) bu sebeplerden biridir.⁷⁶⁶ Keza Paraguay'da *kötü yönetim* sebebiyle başkanın siyasi sorumluluğuna

⁷⁵⁹ Gülener, **Denge ve Denetleme...**, s. 11.

⁷⁶⁰ Açıl, **Latin Amerika...**, s. 24. Afrika başkanlık rejimlerinde de yürütmenin yasamayı fesih yetkisine sık rastlanmamaktadır. Sadece Seyşeller, Zimbabve, Zambiya ve Gine'de görülmektedir. Bkz. Özsoy Boyunsuz, **Siyasi Parti...**, s. 7.

⁷⁶¹ Gülener, **Denge ve Denetleme...**, s. 11.

⁷⁶² Gülener, **Denge ve Denetleme...**, s. 58.

⁷⁶³ Açıl, **Latin Amerika...**, s. 21; Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 39.

⁷⁶⁴ Gülfidan, **Sorumluluğu...**, s. 23. "... esas itibarıyla cezai sorumluluğun gerçekleştirilebilmesi için öngörülmüş bulunan *impeachment* usulü, doğurduğu neticeler hasebiyle siyasi maksatlarla kullanılmış ve 'siyasi sorumluluk' kavramının ortaya çıkışına kaynaklık etmiştir." Bkz. Gülfidan, **Sorumluluğu...**, s. 16.

⁷⁶⁵ Açıl, **Latin Amerika...**, s. 21; Özsoy Boyunsuz, **Siyasi Parti...**, s. 5.

⁷⁶⁶ 1994 yılı değişiklikleri reform edilmiş Arjantin Anayasası için bkz. https://www.constituteproject.org/constitution/Argentina_1994.pdf?lang=en, (09.03.2019). Impeachment mekanizmasının siyasi sebeplerle işletilebilmesi, sistemi parlamenter sisteme benzer bir gensoru mekanizmasına potansiyel olarak dönüştürebilecektir. Bkz. Özsoy Boyunsuz, **Siyasi Parti...**, s. 5.

başvurulabilmektedir.⁷⁶⁷ Bununla birlikte bazı Latin Amerika ülkelerinde başkan dışında yürütmenin diğer üyelerinin düşürebilmesi ve görevlerine son verebilmesi mümkündür.⁷⁶⁸ Örneğin başkanlık sistemi ile yönetilen Bolivya Anayasası'na göre yürütme organı, başkan, başkan yardımcısı ve bakanlardan oluşmaktadır (md. 165). Bakanların hem bireysel hem de kolektif sorumlulukları olduğu için bakanların düşürülebilmesi mümkündür (md. 158/18).⁷⁶⁹

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise Cumhurbaşkanının bu tür bir siyasi sorumluluğunu doğuracak bir düzenleme Anayasa'da yoktur. Ancak *bir suç işlemesi* halinde cezai sorumluluğu söz konusu olup görevi sona erebilir. Bu ise Cumhurbaşkanının Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûmiyet almasına bağlıdır. Soruşturma açılmasına her ne kadar Meclis karar verse de yargılama, ABD başkanlık sisteminde olduğu gibi yasama organına ait bir yetki olmayıp yargı organına ait bir yetkidir. Keza Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların siyasi sorumluluğu Cumhurbaşkanına karşıdır.

III. Erkler Ayrılığı Teorisi Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Niteliği

A. Erkler Ayrılığı Teorisi Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

Erkler ayrılığı çerçevesinde ele alınan sistemler, belirtildiği üzere erklerin sert ayrılığı ve erklerin yumuşak ayrılığı olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Erklerin sert ayrılığında başkanlık sistemi anlaşılmaktayken erklerin yumuşak ayrılığında parlamenter sistem anlaşılmaktadır. Bununla birlikte bir hükümet sisteminde yasama ve yürütme organı arasındaki ilişkilerde erklerin fonksiyonel, kurumsal ve şahsi ayrımının belirlenmesi sert veya yumuşak ayrılığını ortaya koymaya yardımcı olmaktadır.⁷⁷⁰ Mevcut uygulanan ve erkler ayrılığı çerçevesinde tasnifi yapılan hükümet sistemleri, mutlak şekilde erklerin ayrılmasından ziyade karşılıklı etkileşim yolları ile birbirlerini

⁷⁶⁷ Özsoy Boyunsuz, *Siyasi Parti...*, s. 5.

⁷⁶⁸ Özsoy Boyunsuz, *Siyasi Parti...*, s. 6.

⁷⁶⁹ Bolivya Anayasası için bkz. https://www.constituteproject.org/constitution/Bolivia_2009.pdf, (09.03.2019).

⁷⁷⁰ Ertaş, *Kuvvetler Ayrılığı...*, s. 128.

denetleyen, dengelenmiş ve frenlenmiş bir sistemi ifade etmektedir. Esasında gerçek anayasal sistemler, frenler ve dengeler sistemidir.⁷⁷¹ Zaten günümüz erkler ayrılığı çerçevesinde ele alınan hükümet sistemleri olarak başkanlık, parlamenter ve yarı-başkanlık sistemlerinde de yasama ve yürütme organları arasında karşılıklı etkileşim araçları ile siyasal düzen sağlanmaktadır.

1982 Anayasası'nın başlangıç kısmında erkler ayrımının Devlet'in organları olarak yasama, yürütme ve yargı organları arasında herhangi bir üstünlük sırası anlamına gelmediği, üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda olduğunu belirtilmektedir. 1982 Anayasası'na göre erkler ayrımı, fonksiyonel anlamda yasama, yürütme ve yargı erklerinin yetkileri ve görevlerinin kullanılmasından ibaret olup organlar arasında medeni bir iş bölümü ve iş birliği söz konusudur.

Başkanlık sistemi, yasama ve yürütme organlarının karşılıklı ilişkilerinde birbirinden bağımsız ve ayrı olan bir hükümet sistemidir. Parlamenter sistem ise başkanlık sisteminin aksine birbirlerine bağımlı ve iş birliği içerisinde hareket eden bir hükümet sistemini ifade etmektedir. Zira başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organı ayrı ayrı seçilmek suretiyle teşekkül etmekte iken birbirlerinin hukuki varlığına son veremeyerek erklerin birbirinden bağımsız olduğu bir sistemi ifade etmektedir. Parlamenter sistemde ise yürütme organı yasama organı içinden teşekkül etmesi ve birbirlerinin hukuki varlığına son verebilmeleri itibarıyla kurumsal anlamda erklerin yumuşak ayrıldığı bir sistemi ifade etmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama ve yürütme organı halk tarafından seçilmek suretiyle ayrı ayrı belirlenmektedir. Buna göre yürütme organı, parlamenter sistemde olduğu gibi yasama içinden teşekkül etmemekte tam aksine halk tarafından seçilmektedir. Ayrıca Cumhurbaşkanının Meclis karşısında siyasi açıdan bir sorumluluğu söz konusu değildir. Buna göre Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin erklerin sert ayrılığına dayalı bir sistem olduğu söylenebilir. Bununla birlikte Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin diğer hükümet sistemlerinden ayırt edilmesini sağlayan en önemli özelliği Cumhurbaşkanı ve Meclis'in seçimleri yenileyebilme yetkisidir.

⁷⁷¹ Sartori, **Karşılaştırmalı...**, s. 118.

Böylece her iki organ birbirlerinin hukuki varlığını sona erdirebilir. Oysa her iki organın birbirlerinin hukuki varlığına son verebilmesi, erklerin yumuşak ayrılığının görüldüğü parlamenter ve yarı-başkanlık sistemlerinde ait bir özelliktir.⁷⁷² Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, bu özelliği ile teorik anlamda bir değerlendirmeye tabi tutulduğunda erklerin sert ayrılığından ziyade erklerin yumuşak ayrılığına örnek bir hükümet modeli olarak belirtilebilir.

Erklerin sert ayrılığı ve yumuşak ayrılığının belirlenmesi bakımından önemli olan diğer bir husus şahsi erkler ayrılığı yönündendir. Şahsi erkler ayrılığı, yasama, yürütme ve yargı organlarından birinde görev alanların diğer organlarda görev alamamasıdır. Yani birbirlerinin işleyişlerine etki etmelerinin mümkün olmamasıdır.⁷⁷³ Şahsi erkler ayrılığı, erklerin sert ayrıldığı başkanlık sistemlerinde önemli bir yere sahip iken parlamenter sistemlerde bunun neredeyse uygulama alanı söz konusu değildir.⁷⁷⁴ ABD başkanlık sisteminde şahsi erkler ayrılığı katı bir şekilde uygulanmaktadır. Hakeza bu, bağdaşmazlık kuralının da bir gereğidir. Buna göre yasama organı üyeleri kabinede yer alamadığı gibi kabine üyeleri de yasama organında yer alamazlar.⁷⁷⁵ Oysa parlamenter sisteme sahip ülkelerde hepsi olmasa da kabinenin çoğunluğu parlamento üyesi olmaktadır. Böylece bakanlar hem yürütmenin esas kanadı hükümette hem de parlamentoda görev yapmaktadırlar. 2017 yılı Anayasa değişikliği ile şahsi erkler ayrılığına yer verilmektedir. Anayasa'nın 106'ncı maddesi gereği aynı kişilerin aynı anda her iki organda görev alması kati bir şekilde yasaklanmaktadır. Bu yönüyle Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde erklerin sert bir şekilde ayrıldığı söylenebilir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini erkler ayrılığı çerçevesinde değerlendirebilmek için Cumhurbaşkanı ve Meclis seçimlerinin birlikte yapılması özelliği de göz önünde bulundurulmalıdır. Daha önce belirtildiği üzere Cumhurbaşkanı ve Meclis seçimlerinin birlikte yapılmasındaki amaç, yasama ve yürütme organlarının aynı siyasi görüş veya eğilimde olmasını sağlamaktır. Bu ise erkler birliğine sebep olabileceği

⁷⁷² Aynı yönde bkz. Ertaş, **Kuvvetler Ayrılığı...**, s. 170 vd.

⁷⁷³ Ertaş, **Kuvvetler Ayrılığı...**, s. 221 vd.

⁷⁷⁴ Turhan, **Hükümet...**, s. 54-55; Ertaş, **Kuvvetler Ayrılığı...**, s. 182, 222. Hollanda'da hükümet üyelerinin parlamenter olması yasaklanmaktadır.

⁷⁷⁵ Karatepe, **Türk...**, 2016, s. 89.

yönüyle eleştirilmektedir.⁷⁷⁶ Böylece erklerin uyumlu çalışabileceği, istikrarlı ve güçlü yürütmeyi yaratabileceği söylenebilse de sistemin denge ve denetim mekanizmalarının eksik kalmasına da neden olabilecektir. Sistem, bu yönüyle, erkler ayrılığının zayıflatıldığı bir görünüm arz etmektedir. Zira Cumhurbaşkanına Latin Amerika ülkeleri gibi fonksiyonel anlamda erkler ayrılığını zayıflatan kanun teklifi, anayasa değişiklik teklifi veya kanun hükmünde kararname çıkarabilme yetkisi⁷⁷⁷ verilmese de disiplinli parti yapılanması dikkate alınarak Anayasa'nın partili Cumhurbaşkanına izin vermesi ve seçimlerin birlikte yapılmasına bağlı olarak Meclis'in Cumhurbaşkanı ile aynı siyasi görüş veya eğilimde olma ihtimali, Cumhurbaşkanının yürütmeye sahip olmasının yanında yasamaya da hakim olabileceği bir durum ortaya çıkarmaktadır.

B. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Niteliği

2017 yılı Anayasa değişikliği ile getirilen Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin *Türk tipi* bir başkanlık sistemi olduğu iddia edilmektedir. Bununla birlikte Cumhurbaşkanlığı hükümeti sisteminin niteliğinin belirlenmesi ulusal literatürde tartışmalıdır. Nitekim, Atar'a göre cumhurbaşkanlığı hükümeti sistemi, bir başkanlık sistemidir.⁷⁷⁸ Özbudun, başkanlık sistemine benzer bir hükümet sisteminin kurulduğuna işaret etmektedir.⁷⁷⁹ Benzer şekilde Fendoğlu, başkanlık sistemine çok yakın duran bir sistem olarak bahsetmiştir.⁷⁸⁰ Gül, *yasama ve yürütme organlarının karşılıklı ve eş zamanlı seçim yetkileriyle donatılması özelliği dışında, başkanlık sistemiyle aynı özellikleri taşıyan bir hükümet modeli* olduğunu belirtmektedir.⁷⁸¹ Gözler ise yeni sistem için *türü kendine özgü, 2017 yılında Türkiye'de keşfedilmiş, dünyada eşi benzeri görülmemiş bir hükümet sistemi* olduğunu belirtmektedir. Gözler için yeni sistem, adeta bir *'neverland hükümet sistemi'*, bir *'hiçistan hükümet sistemi'*dir.⁷⁸² Görüldüğü üzere

⁷⁷⁶ "...10 Aralık 2016 tarihli Anayasa Değişikliği Teklifinin asıl hedefi, "başkanlık sistemi" veya "Türk tipi başkanlık sistemi" kurmak değil, Türkiye'de bir "kuvvetler birliği sistemi" kurmaktır. Bkz. Gözler, **Elveda Anayasa...**, s. 17.

⁷⁷⁷ Olağanüstü hâl döneminde çıkarılabilecek CBK'lar kanun hükmündedir.

⁷⁷⁸ Atar, **Türk...**, 2018, s. 175. Aynı yönde bkz. Doğan, **Türk Tipi...**, s. 19-20.

⁷⁷⁹ Özbudun, **Türk...**, s. 321. Aynı yönde Bilir, **Türkiye'ye Özgü...**, s. 527.

⁷⁸⁰ Hasan Tahsin Fendoğlu, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", **Yeni Türkiye**, Y. 23, S. 94, Mart-Nisan 2017, s. 90.

⁷⁸¹ Cengiz Gül, "Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Dinamikleri ve Yürütmenin Yeni Konumu", **Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 13, S. 2, Kasım 2018, s. 239.

⁷⁸² Gözler, **Türk...**, s. 744-745. Ayrıca bkz. Kemal Gözler, **Elveda Anayasa 16 Nisan 2017'de Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Hakkında Eleştiriler**, 3. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, Mart 2017, s.

cumhurbaşkanlığı hükümeti sisteminin niteliği bakımından ortak bir kanaatin bulunmadığı söylenebilir.

Atar, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme organı için başkan yerine Cumhurbaşkanı isminin tercih edildiğini belirtmektedir. Bununla birlikte sistemi hem siyaset bilimi hem de anayasa teorisi bakımından bir başkanlık sistemi olarak kabul etmekte ve yeni hükümet sistemini Cumhurbaşkanlığı (Türk modeli başkanlık) sistemi olarak adlandırmaktadır.⁷⁸³ Atar, yürütmenin yasama tarafından görevine son verilemeyeceğini ve başkanın da yasamayı feshedemeyeceğini başkanlık sisteminin temel özelliklerinden saymaktadır.⁷⁸⁴ Ancak Türk modeli başkanlık sisteminde seçimlerin eş zamanlı yapılmasını ve birlikte yenilenmesini başkanlık sisteminden farklılaşan bir özellik olarak değerlendirmekte olup niteliğini belirlemede tam bir gerekçelendirme yapmadığı görülmektedir.⁷⁸⁵

Özbudun, 2017 yılı Anayasa değişikliği ile başkanlık sistemi benzeri bir hükümet sistemi kurulduğunu belirtmektedir. Zira Özbudun' a göre monist bir yürütme yapısı düzenlenmiş ve bakanların parlamentoya karşı siyasi sorumluluğu kaldırılarak parlamenter sistem terk edilmiştir. Bununla birlikte karşılıklı fesih veya seçimleri yenileme mekanizmasına yer verilmesi nedeniyle sistemi, başkanlık sisteminden *sapma* olarak değerlendirmektedir.⁷⁸⁶

Gözler, 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu çerçevesinde ortaya çıkan hükümet sisteminin *türü kendine özgü bir hükümet sistemi* olduğunu dile getirmektedir. Gözler'e göre öngörülen sistem bir parlamenter hükümet sistemi değildir. Nitekim, yürütme organı monist yapıda ve Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmektedir. Gözler'e göre bu özelliklere sahip bir sistem, parlamenter hükümet sistemi olarak nitelendirilemez. Hakeza öngörülen sistem bir başkanlık sistemi de değildir. Zira yeni

43 vd. "... önerilen sisteme *başbakansız parlamenter sistem* ismi verilebilir." Bkz. Gözler, **Elveda...**, s. 16.

⁷⁸³ Atar, **Türk...**, s. 175; "... 'Cumhurbaşkanlığı modeli' olarak adlandırsalar da bu modelin öğretilerdeki isimlendirmesi 'başkanlık modelidir'." Aynı yönde bkz. Doğan, **Türk Tipi...**, s. 19-20.

⁷⁸⁴ Atar, **Türk...**, s. 163.

⁷⁸⁵ Bkz. Atar, **Türk...**, s. 163,176-177.

⁷⁸⁶ Özbudun, **Türk...**, s. 321.

sistemde TBMM ve Cumhurbaşkanı birbirlerinin görevlerine karşılıklı olarak son verebilmektedirler. Bu özelliğe sahip bir sistem haliyle bir başkanlık sistemi değildir.⁷⁸⁷

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin özellikleri yukarıda tespit edildiği ve incelendiği üzere dört şekilde belirlenmiştir. Bunlar; *yürütmenin tek başlı ve tek kişiden oluşması*, Cumhurbaşkanının *doğrudan halk tarafından seçilmesi*, Cumhurbaşkanı ve Meclis seçimlerinin *birlikte yapılması* ve Cumhurbaşkanı ve Meclis'in *seçimleri yenileyebilme yetkisinin bulunmasıdır*. Bu özelliklerden üçü teorik anlamda diğer hükümet sistemleri ile mukayese edilerek niteliğinin belirlenmesinde önem arz eden asli özelliklerdir. Bu özellikler çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin niteliği belirlenecektir. Bununla birlikte *seçimlerin birlikte yapılması* özelliği sistemin işleyişinde önem arz eden bir özelliktir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme organı tek başlı ve tek kişiden oluşmaktadır. Buna göre yürütme yapısı bakımından ne yarı-başkanlık sistemi ne de parlamenter sistemdir. Ancak bir başkanlık sistemidir. Zira hem yarı-başkanlık hem de parlamenter sistemin yürütme yapısı, aralarında önemli farklılıklar olmakla birlikte iki başlı bir şekilde oluşmaktadır. Yani bir yanda devlet başkanı diğer yanda ise Bakanlar kurulu (hükümet) mevcuttur. Bununla birlikte Lijphart, yürütmenin iki başlı bir yapıda olmasını parlamenter sistemin asli bir özelliği olarak görmemektedir. Lijphart'a göre devlet başkanı ve hükümet başkanı sıfatları kendisinde birleşen Güney Afrika ve Botswana tek başlı bir yapıda olmasına rağmen diğer özellikleri itibariyle parlamenter sistemdir.⁷⁸⁸ Lijphart'ın başkanlık ve parlamenter sistem bakımından burada kabul ettiği ayrım, yürütme yetkisinin tek kişide toplanması ile kolektif yürütme organı ayrımıdır.⁷⁸⁹ Bu ayrım göz önüne alınırsa iki başlı bir yürütme yapılanması, başkanlık sistemi için asli bir özellik değildir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi Lijphart'ın bu kriteri çerçevesinde ele alınırsa yürütmenin tek kişide yani Cumhurbaşkanında toplanması itibariyle başkanlık sistemine benzemektedir. Keza Sartori, başkanın yürütme organını yönlendirmesini asli bir kriter olarak ele almaktadır.⁷⁹⁰ Cumhurbaşkanının

⁷⁸⁷ Gözler, **Türk...**, s. 745.

⁷⁸⁸ Lijphart, **Demokrasi...**, s. 154; Turinay, **Güney Afrika...**, s. 63.

⁷⁸⁹ Lijphart, **Demokrasi...**, s. 145.

⁷⁹⁰ Sartori, **Karşılaştırmalı...**, s. 115.

yürütme yetkisinin tek sahibi olması ve tam yönlendirebilme yetkisine sahip olması Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini, başkanlık sistemine benzer kılmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı, doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Sartori, Uluşahin ve Lijphart, başkanlık sisteminde başkanın, doğrudan veya doğrudan benzeri bir yolla halk tarafından seçilmesini asli bir kriter olarak ele almaktadırlar.⁷⁹¹ Hem devletin başı hem de hükümetin başı olarak yürütme organının tecessüm ettiği Cumhurbaşkanı, varlığını Meclis'in iradesine borçlu değildir.⁷⁹² Cumhurbaşkanı ve Meclis meşruiyetini doğrudan halktan almakta, parlamenter sistem benzeri bir şekilde birbirinden kaynaklanmamaktadır. Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi itibariyle Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin bir başkanlık sistemine benzediği ve parlamenter sistemden ayrıldığı söylenebilir. Diğer taraftan her ne kadar devlet başkanı halk tarafından seçilse de tek başlı yapısı ve yasamaya karşı sorumlu bir hükümetin mevcut olmaması Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini yarı-başkanlık sisteminden ayırmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı ve Meclis'in seçimleri yenileyebilme yetkisi yani karşılıklı fesih vardır. Fesih yetkisi, yarı-başkanlık ve parlamenter sisteminin temel bir özelliğidir. Zira Fesih ve siyasi sorumluluk parlamenter sistemde simetrik mekanizmalardır. Parlametionun hükümeti düşürebilmesine karşılık hükümet de meclisi feshetmek yetkisine sahiptir.⁷⁹³ Keza yarı-başkanlık sisteminde halk tarafından seçilen devlet başkanı fesih yetkisine sahiptir. Nitekim yarı-başkanlık sisteminin prototipi Fransa Anayasası'nın 12'nci maddesine göre devlet başkanı, başbakan ve meclis başkanının görüşünü aldıktan sonra Millet Meclisini feshedebilmektedir.

⁷⁹¹ Sartori, **Karşılaştırmalı...**, s. 113-114; Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 30; Lijphart, **Demokrasi...**, s. 144-146.

⁷⁹² Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 31-32.

⁷⁹³ Turhan, **Hükümet...**, s. 47; Ergun Özbudun, "Başkanlık Sistemi ve Türkiye", **Liberal Perspektif Analiz**, S. 1, Mayıs 2015, s. 1. Gözler, yürütmenin yasamayı feshedebilmesini parlamenter sistemin tali özelliklerinden saymaktadır. "... yürütme organının yasama organını fesih yetkisine sahip olmaması, bir parlamenter hükümet sistemini *parlamenter* nitelikte olmaktan çıkarmaz." Bkz. Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 594 vd.

Bununla birlikte, başkanlık sistemi, erklerin sert ayrılığına dayanan bir hükümet modelidir. Bilindiği üzere erklerin sert ayrılığı, yasama ve yürütme erklerinin birbirinden bağımsız iki organa verilmesini ifade etmektedir. Buna göre ne yasama organı ne de yürütme organı bir diğerrinin hukuki varlığına son verebilir. Her iki organın birbirinin hukuki varlığına son verememesi, temelde ABD başkanlık sisteminin bir özelliği olmakla birlikte⁷⁹⁴ doktrinde başkanlık sistemi tanımlamalarında ‘başkanın’ fesih yetkisine sahip olması ile ‘yasamanın’ fesih yetkisine sahip olması ayrı ayrı değerlendirilmektedir. Buna göre bir sistemin başkanlık sistemi olarak nitelenip nitelenemeyeceği doktrindeki görüşler çerçevesinde şu üç şekilde ele alınabilir. İlk olarak her iki organının da fesih yetkisine sahip olmaması, ikinci olarak başkanın fesih yetkisine sahip olması ve üçüncü olarak yasama organının fesih yetkisine sahip olmasıdır.

Doktrindeki bazı yazarlar, başkanlık sistemini dar yorumlayarak her iki organın da birbirinin görevine son verememesini katı bir şekilde ele almaktadırlar. Buna göre ne yürütme, yasama organını feshedebilir ne de yasama, yürütme organının görevine son verebilir.⁷⁹⁵ Bu görüşü savunanlardan Riggs’e göre başkanlık sisteminin ayrıcı özelliğini *erkler ayrılığı* oluşturmaktadır.⁷⁹⁶ Bu nedenle başkan nasıl ki sabit bir süre görevinde kalmakta ise kongre de aynı şekilde sabit bir süre görevinde kalmaktadır.⁷⁹⁷ Keza Shugart ve Carey’de yürütme ve yasama organlarının birbirlerinin hukuki varlığına son verememesinin karşılıklı olarak anlaşılması gerektiğini belirtmektedirler.⁷⁹⁸ Buna göre bir sistemin başkanlık sistemi olarak kabul edilebilmesi için sabit bir süre, her iki organ da birbirinin görevine son verememelidir. Yine Erdoğan da Cumhurbaşkanının Meclis’i feshetme yetkisinin parlamenter sistemlere özgü olduğunu

⁷⁹⁴ “Günümüzde, Fransa ve Finlandiya’da devlet başkanlarının siyaseten elverişli gördüğü herhangi bir zamanda meclisi feshedebilmesine eş değer bir yetki, hiçbir Latin Amerika başkanlık demokrasisinde mevcut değildir.” Bkz. Açıl, **Latin Amerika...**, s. 24.

⁷⁹⁵ Gül, **Yürütme...**, s. 141.

⁷⁹⁶ Fred W. Riggs, **Presidentialism Versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy**, <https://www.jstor.org/stable/pdf/1601343.pdf?refreqid=excelsior%3Af2ba1cab0bbff488e3caf2664aee332e>, s. 257, (11.03.2019).

⁷⁹⁷ Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 38, (dn. 30).

⁷⁹⁸ Matthew S. Shugart, John M. Carey, **Presidents and assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**, Cambridge University Pres, Cambridge, 1992, s. 19’den aktaran Gül, **Yürütme...**, s. 141. Ayrıca bkz. Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 38.

belirterek başkanlık sistemiyle bağdaşmayacağını belirtmektedir.⁷⁹⁹ Bu görüş kapsamında Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin bir başkanlık sistemi sayılmayacağı aşikardır.

Diğer bir görüşün başkanlık sistemi tanımlamasında öne çıkan unsur yürütmenin *yasamanın güvenine dayanmaması ve belirli (sabit) bir süre için seçilmesidir*.⁸⁰⁰ Esasında başkanlık sistemini tanımlamada bu unsura yer verenler genel olarak başkanlık sistemini ABD sistemi ile kısıtlamayıp daha fazla sistemin başkanlık sistemi olarak kabul edilmesinin yolunu açan yazarlardır.⁸⁰¹ Bu unsura göre yürütme (başkan), yasamanın güvenine dayanmamakta ve sabit bir süre için seçilmektedir. Bu görüşü savunanlar yürütmenin fesih yetkisine sahip olmasının diğer asli özelliklerin de varlığı halinde, sistemi başkanlık sistemi olmaktan çıkarmayacağını belirtmektedirler. Sartori, Lijphart ve Uluşahin bu görüşte olanlardan bazılarıdır. Bu görüşe göre başkana fesih yetkisi verilmesi halinde başkanlık sistemi, başkaca bir sisteme dönüşmemektedir.⁸⁰² Bu yazarlar, başkanın fesih yetkisini başkanlık sistemine monte edilen *anormal* bir özellik veya önemli bir *sapma* olarak değerlendirmektedirler.⁸⁰³

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin niteliğini belirlemede dikkate alınması gereken bir diğer husus, başkanlık sistemlerinde *yasama organı* tarafından yürütme organının (başkanın) görevine son verilip verilemediğidir. Yani başkanlık sistemi tanımlamalarında görüldüğü üzere yürütmenin *yasama organının güvenine dayanmama*

⁷⁹⁹ Mustafa Erdoğan, “Başkanlık Sistemi, Latin Amerika Tecrübesi ve Türkiye”, **Liberal Perspektif Analiz**, S. 3, Aralık 2016, s. 23. Başkana şartsız bir fesih yetkisi tanıyan bir sistemi, başkanlık sistemi ile bağdaştırmak mümkün değildir. Ayrıca bkz. Açıl, **Latin Amerika...**, s. 24.

⁸⁰⁰ Lijphart, **Demokrasi...**, s. 144; Sartori, **Karşılaştırmalı...**, s. 115; Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 30; Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 573; Linz, **Tehlikeleri...**, s. 144.

⁸⁰¹ Boyunsuz’un ifade ettiği üzere Sartori yapmış olduğu tanımında saf bir başkanlık sisteminden bahsederek saf olmayan başkanlık sistemleri olduğuna da işaret etmektedir. Bkz. Özsoy Boyunsuz, **Siyasi Parti...**, s. 7. Sartori, başkanın sabit süre görevde kalmasına karşılık yasamanın sabit süre görevde kalmasına tanımında yer vermeyerek daha fazla ülkenin başkanlık sistemi olarak değerlendirilebilmesine kapı aralamaktadır. Bkz. Özsoy Boyunsuz, **Siyasi Parti...**, s. 7.

⁸⁰² Sartori, **Karşılaştırmalı...**, s. 118; Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 39; Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 574. Özbudun da bu görüşte olan yazarlardandır. Bkz. Ergun Özbudun, **Türk Usulüne Göre Başkanlık Sistemi**, <http://www.milliyet.com.tr/yazarlar/dusunenlerin-dusuncesi/turk-usulune-gore-baskanlik-sistemi-1641997/>, (20.11.2018). Lijphart’a göre *başkanın fesih yetkisine sahip olması* parlamenter ve başkanlık sistemini sınıflandırmada ayırıcı temel bir ölçüt olarak değerlendirilemez. Bkz. Lijphart, **Demokrasi...**, s. 154.

⁸⁰³ Sartori, **Karşılaştırmalı...**, s. 118; Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 39; Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 574; Ergun Özbudun, **Türk Usulüne Göre Başkanlık Sistemi**, <http://www.milliyet.com.tr/yazarlar/dusunenlerin-dusuncesi/turk-usulune-gore-baskanlik-sistemi-1641997/>, (20.11.2018).

veya *yasama organı tarafından görevine son verilememe* özelliğidir. Şayet yasamaya, halk tarafından seçilen başkanı görevden alabilme yetkisinin verilmesi halinde sistem, tümüyle başkanlık sisteminden çıkıp parlamenter sisteme doğru evrileceği kabul edilmektedir.⁸⁰⁴ Belirtilmelidir ki 1982 Anayasası'nda düzenlenen karşılıklı fesih yetkisi ve her iki organ bakımından seçimlerin yenilenebilmesi, uygulamada herhangi bir başkanlık sisteminde görülmemektedir. Uruguay ve Peru Anayasalarında benzer düzenlemeler görülmekle birlikte⁸⁰⁵ Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile tam bir benzeşmeden bahsedilemez. İfade edilmelidir ki bu sistemler, *başkanlı sistemler* veya *başkanlı sistemler* olarak da adlandırılmaktadır.⁸⁰⁶

Uruguay'ın 1934 ve 1942 Anayasaları, yasama organına kabine üyelerini (bakanları) düşürebilme imkânı vermektedir. Buna mukabil başkana da fesih yetkisi tanınmaktadır. Ancak başkanın bu yetkisi şarta bağlıdır. Buna göre parlamento tarafından üçte ikiden düşük bir çoğunlukla kabine üyeleri için güvensizlik kararı alınması halinde başkan bu yetkiyi kullanabilir. Bu durumda parlamento, fesih tehdidi altında bu kararı almaktadır. Başkanın parlamentoyu feshetmesi sonucunda oluşan yeni parlamento tekrar güvensizlik kararı alırsa bu defa *başkan da dahil* olmak üzere *tüm kabinenin* düşmesi söz konusudur. Ancak zor şartlara bağlanmış bu olasılıklar hiç gerçekleşmemiştir.⁸⁰⁷ 1966 Uruguay Anayasası'nda ise bazı küçük farklılıklar olmakla birlikte başkanın fesih yetkisi ve parlamentonun güvensizlik oyu verebilmesi korunmuştur. 1966 Anayasası'na göre parlamento bir veya birden fazla bakan veya tüm kabine hakkında güvensizlik kararı verebilmektedir. Başkanın ise güvensizlik kararına karşı veto yetkisi mevcuttur. Bununla birlikte veto edilen karara karşı parlamento beşte üçten az bir çoğunlukla güvensizlik kararında ısrar edebilir. Bu durumda başkan, 48 saat içinde ilgili bakan veya kabineyi görevinden alabileceği gibi parlamento da feshedebilir. Şayet güvensizlik oyu kolektif nitelikte değilse Başkan bu yetkisini yalnızca bir kez kullanabilmektedir. Ayrıca başkan, döneminin son on iki ayında bu yetkiyi

⁸⁰⁴ Gül, **Yürütme...**, s. 140; Gözler, **Elveda...**, s. 16.

⁸⁰⁵ Uluşahin, eserinde "*yasama ve yürütme organlarına her iki yetkinin bir arada verildiği ve karşılıklı olarak tanındığı sistemler*" başlığı altında yasama organının güvensizlik oyu ile yürütmeyi düşürebilmesine karşılık yürütmenin de fesih yetkisine sahip olduğu sistemleri incelemektedir. Çalışmanın bu kısmında Uluşahin'den yararlanılmaktadır. Detaylı bir inceleme için bkz. Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 188 vd.

⁸⁰⁶ Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 183; Teziç, **Anayasa...**, s. 516.

⁸⁰⁷ Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 189, (dn. 57).

kullanamaz (md. 148).⁸⁰⁸ 1934 ve 1942 Anayasalarının 1966 Anayasası ile arasındaki temel fark, başkan ve bakanların istifaya zorlanabilmesidir. Oysa 1966 Anayasası'nda başkanın parlamentoyu feshi sonrası yeni seçilen parlamento, kabinenin tümüne güvensizlik oyu verse dahi başkanı istifaya zorlaması mümkün değildir.⁸⁰⁹ Keza Peru Anayasası'nda benzer düzenlemelere yer verilmiştir. Ancak Uruguay'ın 1934 ve 1942 Anayasalarında olduğu gibi başkanın düşürülebilmesi mümkün değildir. Peru örneğinde kabinenin düşürülebilmesi mümkündür. Peru Anayasası'nın 134'üncü maddesine göre⁸¹⁰ kabine iki kez güvensizlik oyu ile düşürülmüş ise başkan parlamentoyu feshedebilir. Güvensizlik kararı, yeni seçim çağrısını da içermelidir. Dört ay içinde seçim kanunlarında değişiklik yapılmaksızın yeni seçimler yapılır. Eğer belirtilen sürede seçim yapılmaz ise parlamento kendiliğinden toplanmakta ve kabinenin görevi sona ermektedir.⁸¹¹

Uruguay ve Peru örneklerinde görüldüğü üzere yasama organı tarafından yürütmenin güvensizlik oyu ile düşürülebildiği hallerde sistemin başkanlık sistemi olarak kabul edilemeyeceği Uluşahin tarafından belirtilmektedir.⁸¹² Uluşahin sadece başkanın düşürülememesini değil ayrıca bakanların veya kabinenin de güvensizlik oyu ile düşürülememesini aramaktadır. Keza Lijphart, halk tarafından seçilen yürütme organının yasama tarafından güvensizlik oyu ile düşürülebilmesini halk iradesinden ve demokratik meşruiyetten bir sapma olarak değerlendirmektedir.⁸¹³ Sartori ise 1966 Anayasası dönemi Uruguay örneğini 1973-1984 yılları arasındaki kesinti⁸¹⁴ dışında başkanlık sistemi olarak kabul etmektedir. Zira bu dönemde yasama organı her ne kadar bakanlara güvensizlik oyu verebilse de başkanın görevine son verememektedir. Sartori'ye göre Uruguay'ın bu özelliği ABD sisteminden bir sapmadır ancak belirlediği asli kriterleri bakımından başkanlık sisteminin özüne dokunmamaktadır. Bununla

⁸⁰⁸ 1966 Uruguay Anayasası için Bkz. https://www.constituteproject.org/constitution/Uruguay_2004.pdf?lang=en, (12.03.2019).

⁸⁰⁹ Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 190-191.

⁸¹⁰ Peru Anayasası için bkz. http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/CONSTITUTION_27_11_2012_ENG.pdf, (12.03.2019).

⁸¹¹ Açıl, **Latin Amerika...**, s. 25.

⁸¹² Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 193.

⁸¹³ Lijphart, **Demokrasi...**, s. 147.

⁸¹⁴ Uruguay'da 1973 yılında yapılan darbe sonrası 1985 yılına kadar parlamento feshedilerek seçimler askıya alınmıştır. 1973-1985 Uruguay askeri rejim dönemi için bkz. Seyitoğlu, **Uruguay...**, s. 419 vd.

birlikte Sartori'ye göre Uruguay'ın 1934 ve 1942 Anayasalarında yer alan düzenlemeler itibariyle hükümet sistemi, başkanlık sistemi olarak görülemez.⁸¹⁵

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, şüphesiz Uruguay ve Peru örneklerinden ayrılmaktadır. Zira Meclis, Cumhurbaşkanının görevine son verebilmektedir. Oysa Peru'da başkanın görevine son verilemezken 1934 ve 1942 Uruguay Anayasalarında ise başkanın düşürülebilmesi sıkı şartlara bağlanmıştır. Özellikle Sartori ve Uluşahin'in tanımlamalarında yürütme organının yasamanın güvenine dayanmaması veya yasama tarafından görevinden alınmaması ile başkanın sabit bir süre görevinde kalması asli bir unsurdur. Bu unsur çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, bir başkanlık sistemi olarak görülemez. Zira Meclis'in alacağı bir erken seçim kararı ile Cumhurbaşkanının görevine son verilebilmesi mümkündür. Diğer taraftan Cumhurbaşkanı ve Meclis'in görev süresi beş yıldır. Ancak her iki organ tarafından seçimlerin yenilenmesi bu görev süresi içinde her zaman mümkündür. O halde Cumhurbaşkanı'nın görev süresinin sabit bir süreyi ifade ettiği söylenemeyecektir.

Lijphart, yukarıda da ifade edildiği üzere halk tarafından seçilen yürütmenin yasama organı tarafından güvensizlik oyu ile düşürülebilmesini halk iradesinden ve demokratik meşruiyetten bir sapma olarak değerlendirileceğinden dolayı problemleri görmektedir.⁸¹⁶ Bununla birlikte Lijphart'a göre yürütmenin yasamayı feshedebildiği ve yasamanın da güvensizlik oyu ile yürütmenin görevine son verilebildiği bir sistem, başkanlık sisteminin özel bir biçimi olarak kabul edilebilir. Ancak bu sistemin demokratik kabul edilebilir tek biçimi gerek yürütme gerekse yasama organları açısından seçimlerin birlikte yenilenmesini gerektiren bir sistem olması halindedir.⁸¹⁷ Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, Lijphart'ın demokratik gördüğü ve başkanlık sisteminin özel bir biçimi olarak öngördüğü modele birebir uymaktadır. Lijphart'ın öngördüğü bu modelde yürütme yapılanması kolektif yürütme organı şeklinde olabileceği gibi tek kişilik yürütme organı şeklinde de olabilir.⁸¹⁸ Ancak her halükârda yürütme, halk tarafından

⁸¹⁵ Sartori, **Karşılaştırmalı...**, s. 133, (dn 11).

⁸¹⁶ Lijphart, **Demokrasi...**, s. 147.

⁸¹⁷ Lijphart, **Demokrasi...**, s. 147.

⁸¹⁸ Lijphart, **Demokrasi...**, s. 143 vd. Lijphart, sınıflandırma şemasını saf başkanlık ve saf parlamenter sistem ayrımına tabi tutmakta ve altı tane melez hükümet biçimi belirlemektedir. Lijphart'ın sınıflandırmasında Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi melez VI'ya girmektedir. Bkz. Şekil 7.1 Lijphart, **Demokrasi...**, s. 148

seçilmelidir. O halde Lijphart'ın bu modelinin Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine işaret ettiği söylenebilir. Bu görüş çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, başkanlık sisteminin özel bir biçimini ifade etmektedir.

Diğer taraftan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin niteliğini belirlemeden önce bir noktaya dikkat çekmek gerekmektedir. Cumhurbaşkanı ve Meclis'in seçimleri yenileyebilme yetkisi veya karşılıklı fesih, Türkiye'de icat edilen ve başkanlık sistemine monte edilen bir özellik değildir. Nitekim, 1977-1981 yılları arasında ABD başkanı olarak görev yapan Jimmy Carter'ın danışmanı Lloyd N. Cutler parlamenter sistem tarzında ABD Anayasası'nda yapılabilecek bazı değişiklikler önermiştir. Bu önerilerden biri, diğer birkaç değişiklik önerisinin birleşmesi ile şu şekildedir: (1) Başkan, Başkan Yardımcısı, Senatörler ve Temsilciler Meclisi (Congressmen) üyeleri eşzamanlı olarak altı yıl için seçilirler. (2) Başkan, döneminde bir kez olmak üzere Kongreyi feshedebilir ve geriye kalan dönem için yeni kongre seçimlerine gidebilir. Buna karşılık Kongre'de otuz gün içinde hem Senatonun hem de Temsilciler Meclisinin çoğunluğu ile başkan ve başkan yardımcısı için seçimlere gidilmesine karar verebilir. (3) ... tüm seçim dönemi yüz yirmi günde tamamlanır... (4) Bir başkan sadece altı yıl görev yapabilir. Eğer dönem ortasında başkanlık seçimi yapılacak olursa mevcut başkan bir kez daha aday olabilir. Tekrar seçilirse altı yıldan kalan dönemi için görev yapar.⁸¹⁹ Başkanlık sistemini geliştirmek için diğer bir öneri 1969'da Anayasa Reformu konusunda Hollanda'da kurulan danışma komisyonunun azınlık raporunda yer almıştır. Buna göre hem parlamento hem de yürütmenin başı dört yıllık süreler için seçilecektir. Şayet bir kilitlenme söz konusu olursa bunlardan her biri yeni bir yasama ve yürütme için seçime gitme yetkisine sahip olacaktır.⁸²⁰ Lijphart, bizim de *Cumhurbaşkanı ve Meclis'in seçimleri yenileyebilme yetkisi* özelliği başlığı altında tespit ettiğimiz gibi Hollanda danışma komisyonunun önerisinde yer alan erken seçimlerin istisnai olarak gerçekleşeceğini ifade etmektedir. Lijphart'a göre netice itibarıyla başkanlık sisteminin özü korunacaktır.⁸²¹

⁸¹⁹ Bkz. Lloyd N. Cutler, "To Form a Government", *Foreign Affairs*, Vol. 59, No. 1, Fall 1980, s. 141-142; Lijphart, *Çağdaş...*, s. 69.

⁸²⁰ Bkz. Lijphart, *Çağdaş...*, s. 69-70.

⁸²¹ Bkz. Lijphart, *Çağdaş...*, s. 70. Benzer bir öneri Vedel tarafından da yapılmaktadır. Vedel, başkanlık sisteminde sistemin kilitlenme tehlikesi ortadan kaldırılamasa da en azından azaltılmasına yönelik

Buraya kadar ifade edilenler çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin niteliğini teorik olarak şu şekilde belirleyebiliriz⁸²²: Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, parlamenter sistem ve yarı-başkanlık sistemi değildir. Zira her iki hükümet sisteminde aralarında önemli farklılıklar olmakla birlikte yürütme organı düalist yapıda iken Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi monist yapıdadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, ABD benzeri bir başkanlık sistemi de değildir. Zira ABD sisteminde hem başkanın yasamayı feshedebilmesi yetkisi hem de yasamanın yürütmenin görevine son verebilmesi mümkün değildir. Oysa Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde her iki organın da seçimleri yenileyebilme yetkisi mevcuttur. Bu çerçevede Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi iki özellik itibariyle başkanlık sistemi, bir özellik itibariyle parlamenter sistemi andırmaktadır. Buna göre yürütmenin tek başlı ve tek kişiden oluşması ve Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ile başkanlık sisteminin iki asli özelliğini bünyesinde barındırmaktadır. Diğer taraftan Cumhurbaşkanı ve Meclis'in karşılıklı birbirlerinin hukuki varlığına son verebilmesi esasında parlamenter sisteme özgü bir özelliktir. Bu itibarla Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin nevi şahsına münhasır (sui generis-kendine özgü) bir hükümet sistemi olduğu söylenebilir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kabul ettiğimiz diğer bir özelliği Cumhurbaşkanı ve Meclis seçimlerinin birlikte yapılmasıdır. Bu özellik diğer hükümet sistemleri ile mukayese ederek niteliğinin belirlenmesinde belki önem arz etmemektedir. Ancak sistemin işleyişi bakımından önemli bir özellik olacağı kanaatindeyiz. Zira oluşacak meclis dağılımına göre Lijphart'ın öngördüğü gibi özü korunan bir başkanlık sistemi olabileceği gibi koalisyonlu başkanlık benzeri bir durum da ortaya çıkabilecektir. Bu kısma avantajlar ve dezavantajlar başlığı altında değinilecektir.

O halde son iki başlık altında ele aldıklarımız çerçevesinde şöyle bir sonuca ulaşabilir. Kendine özgü yapısıyla Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, erkler ayrılığı çerçevesinde tasnifi yapılan hükümet sistemlerinden başkanlık sistemi veya

önlemler alınabileceğini ifade etmektedir. Bu çerçevede başkanın kendi seçimlerini de yenilemek suretiyle Temsilciler Meclisini feshedebilmesini ve Temsilciler Meclisinin de birlikte seçmen huzuruna çıkmak şartıyla başkanı düşürebilme kuralının konulabileceğini belirtmektedir. Bkz. Georges Vedel, "Temel Hukuki Seçenekler", **BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı**, (Çev. Ergun Özbudun ve Levent Köker), Yetkin Basımevi, Ankara, 1993, s. 101.

⁸²² Aynı yönde bkz. Gözler, **Türk...**, s. 745.

parlamentar sistem olarak kabul edilemez. Ancak karma bir hükümet sistemi olarak ele alınan yarı-başkanlık sistemi gibi karma bir hükümet sistemi olarak tasnif edilebilir.⁸²³ Diğer taraftan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde şahsi erkler ayrılığı kesin bir şekilde görülse bile -teorik anlamda- kurumsal erkler ayrılığının söz konusu olmaması nedeniyle erklerin sert ayrıldığı bir sistem olarak ifade edilmesi zordur. Şüphesiz, Gül'ün de belirttiği gibi Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin siyasal pratikte ortaya çıkaracağı sonuçlar, temsili demokrasinin bir örneği olarak kabul edilip edilmeyeceğini gösterecektir.⁸²⁴

IV. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Karşılıklı Etkileşim Yolları

Yasama, yürütme ve yargı fonksiyonunun farklı organlar tarafından yerine getirilmesi ve birbirlerinin alanına müdahale etmemesi demokratik rejimlerin bir gereğidir. Bununla birlikte organlar arasında mutlak bir ayrılık söz konusu değildir. Nitekim, mutlak ayrılığın kabul edilmesi devlet işleyişini çalısamaz hale getirir. Bu nedenle erklerin mutlak ayrılığından ziyade *karşılıklı etkileşim* yolları ile iş birliği ve uyum içinde çalışan bir devlet mekanizması söz konusudur. Diğer taraftan organlar, karşılıklı yetkilerini kullanmak suretiyle birbirlerini dengelemekte ve denetlemektedirler.⁸²⁵ Zira hükümet sistemi ne olursa olsun demokratik bir rejimin sağlıklı işlenmesi iyi bir şekilde tesis edilmiş denge ve denetleme mekanizmasına bağlıdır.⁸²⁶ Bu itibarla 2017 yılı Anayasa değişikliği ile yasama ve yürütme münasebetinde önemli bir yeri olan karşılıklı etkileşim araçlarını tespit ederek bir yandan rejimin işlenmesine katkı sunup sunmadığı diğer yandan denge ve denetlemeye imkân verip vermediği incelenmelidir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde şahsi erkler ayrılığının mevcudiyetine bağlı olarak yürütme, başkanlık sisteminde olduğu gibi yasamanın kanun koyma yetkisine müdahale edemez.⁸²⁷ Bununla birlikte Cumhurbaşkanı, mesaj verme yetkisi ile

⁸²³ “2017 yılı Anayasa Değişikliği ile benimsenen hükümet sistemini başkanlık sisteminin çekirdek unsuruna sahip olmakla birlikte parlamenter hükümet sistemine de benzer özelliklere sahip bir tür *karma hükümet sistemi* olarak belirtebiliriz.” Bkz. Ertaş, **Kuvvetler Ayrılığı...**, s. 172. Ayrıca aynı yönde bkz. Bayraktar Durgun, **Cumhurbaşkanlığı...**, s. 495.

⁸²⁴ Gül, **Cumhurbaşkanlığı...**, s. 239.

⁸²⁵ Gönenç, **Denetlenmesi...**, s. 8.

⁸²⁶ Gülener, **Denge ve Denetleme...**, s. 11.

⁸²⁷ Başgil, **Esas...**, s. 320 vd. Başkanlık sisteminde başkan ve kongre arasındaki münasebetler ve karşılıklı yetkileri için bkz. Başgil, **Esas...**, s. 320 vd.

ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında bilgi vererek kanunların bu minvalde yapılması noktasında Meclis'i yönlendirir. Keza Cumhurbaşkanı, Meclis tarafından yapılan kanunları geri gönderme yetkisini kullanarak icracı konumda olması nedeniyle bir nevi Meclis'i denetleme yani muhalefet hakkını kullanabilir.⁸²⁸ Başkanlık sisteminde başkanın Kongre karşısında sahip olduğu gibi Cumhurbaşkanının da mesaj verme ve *özellikle* veto yetkisi Meclis karşısında sahip olduğu en önemli yetkileridir. Ayrıca CBK çıkarabilme yetkisi ise Cumhurbaşkanının yönetsel bağımsızlığı gereği bir dengeleme aracı olarak görülebilir. Diğer taraftan Meclis'in Cumhurbaşkanı karşısında sahip olduğu dengeleyici ve denetleyici yetkileri mevcuttur. Buna göre Meclis'in Cumhurbaşkanı ve kabinesi hakkında soruşturma açma yetkisi, bilgi edinme ve denetim yolları keza bütçe yetkisi bunlardandır. Bununla birlikte milletlerarası anlaşmaların Meclis tarafından bir kanunla uygun bulunmasına bağlı olması, Meclis'e Cumhurbaşkanının dış siyasetini denetleme imkânı vermektedir.⁸²⁹ Cumhurbaşkanı ve Meclis'in arasındaki münasebeti sağlayan bu karşılıklı yetkiler detaylı bir şekilde aşağıda incelenmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde karşılıklı etkileşim yollarından biri Cumhurbaşkanının geri gönderme (veto) yetkisidir. Bilindiği üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin en önemli görev ve yetkilerinden birisi kanun koyma yetkisidir. TBMM'in bu yetkisine karşılıklı Cumhurbaşkanı kanunları geri gönderme (veto) yetkisi tanınmıştır. Böylece Meclis tarafından yapılan kanunların Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilebilmesi ile Meclis'in denetlenmesi hedeflenmektedir.⁸³⁰ Diğer taraftan Cumhurbaşkanının bu yetkisi, asli düzenleyici organ Meclis'in baskın hale gelmesini engelleyici bir işlev görmektedir. Bununla birlikte Meclis geri gönderilen kanunu üye tamsayısının salt çoğunluğu ile ortadan kaldırabilme yetkisine de sahiptir. Nitekim, Cumhurbaşkanının vetosu, buna karşılık Meclis'in salt çoğunluk ile vetoyu geçersiz kılması organlar arası ilişkide bir denge ve denetim kurmaktadır. Bu bağlamda veto, organlar arası karşılıklı etkileşim araçlarından biri olduğu gibi yürütme lehine bir denge ve denetleme araçlarından sayılmaktadır.⁸³¹ İfade edilmelidir ki ABD

⁸²⁸ Başgil, **Esas...**, s. 320.

⁸²⁹ Başgil, **Esas...**, s. 322 vd.

⁸³⁰ Gülener, **Denge ve Denetleme...**, s. 49.

⁸³¹ Bkz, Zengin, **Fren ve Denge...**, s. 19 vd.; Gülener, **Denge ve Denetleme...**, s. 49 vd.

Anayasası'na nazaran 1982 Anayasası'nda vetonun aşılabilmesi daha mümkün gözük-
mektedir. Nitekim ABD Anayasası'nda vetonun aşılabilmesi Temsilciler Meclisi ve
Senato'nun üçte iki kabulü ile mümkündür.⁸³² Oysa 1982 Anayasası'na göre aranan
çoğunluk, salt çoğunluktur. Bütçe kanunlarının vetosu ise mümkün değildir.

Anayasa, milletlerarası andlaşmaların onaylanma aşaması ile bir kanunla uy-
gun bulma aşamasını, yürütme ve yasama organı arasında paylaşmaktadır.⁸³³ And-
laşmaların onaylanmasında yetkili organ, yürütmedir. Anayasa'nın 104'üncü madde-
sinin 11'inci fıkrasına göre milletlerarası andlaşmaları onaylama ve yayımlama yetkisi
Cumhurbaşkanına aittir. Bu andlaşmalar, *Cumhurbaşkanı kararı* ile onaylanır (CBK
No: 9 md. 2/1). Ancak Cumhurbaşkanının bu yetkiyi kullanabilmesi TBMM'nin bir
kanunla onaylamayı uygun bulmasına bağlıdır.⁸³⁴ Bu düzenleme ile Meclis'in Cum-
hurbaşkanını denetlemesi mümkün olmaktadır.

Temsili demokratik sistemlerde bütçe, karşılıklı etkileşim araçlarından biri ol-
makla birlikte yasamanın yürütme üzerinde hakimiyet kurduğu en önemli noktalar-
dan biridir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütmenin yani Cumhurbaşkanını-
nın kanun teklif etme yetkisi yoktur. Bunun tek istisnası bütçe ve kesinhesap kanun
tekliflerini sunmasıdır. Bu tekliflerin görüşülmesi ve kabul edilmesi ise Meclis'in gö-
rev ve yetkilerindedir. 2017 yılı Anayasa değişikliği ile bütçe düzenlemesi bir yenilik
barındırmaktadır. Anayasa'nın 161'inci maddesinin 4'üncü fıkrasına göre bütçe

⁸³² Ertaş, *Kuvvetler Ayrılığı...*, s. 214-125.

⁸³³ Özbudun, *Türk...*, s. 225; Atar, *Türk...*, s. 267.

⁸³⁴ Andlaşmaların onaylanması konusunda Anayasa'nın kabul ettiği kural bu olmakla birlikte 90'ıncı
maddenin 2'nci ve 3'üncü fıkralarında bunun iki istisnası mevcuttur. Buna göre; "*Ekonomik, ticari veya
teknik ilişkileri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan andlaşmalar, Devlet Maliyesi bakımından bir
yüklenme getirmemek, kişi hallerine ve Türklerin yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokun-
mamak şartıyla, yayımlanma ile yürürlüğe konabilir. Bu takdirde bu andlaşmalar, yayımlarından baş-
layarak iki ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulur.*" (md. 90/2) "*Milletlerarası bir
andlaşmaya dayanan uygulama andlaşmaları ile kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan ekono-
mik, ticari, teknik veya idari andlaşmaların Türkiye Büyük Millet Meclisince uygun bulunması zorun-
luğu yoktur; ancak, bu fıkra göre yapılan ekonomik, ticari veya özel kişilerin haklarını ilgilendiren
andlaşmalar, yayımlanmadan yürürlüğe konulamaz.*" (md. 90/3) Belirtilen bu iki fıkra göre milletle-
rarası andlaşmaların onaylanması, TBMM tarafından bir kanunla uygun bulunmasına gerek olmaksızın
Cumhurbaşkanı tarafından doğrudan onaylanacaktır (CBK No: 9 md. 2/2-3). Ancak bu istisnai fıkralar,
Türk Kanunlarında değişiklik getirmeyen andlaşmalar için geçerlidir. Bkz. Özbudun, *Türk...*, s. 226-
227. Zira 90'ıncı maddenin 4'üncü fıkrasına göre Türk Kanunlarında değişiklik meydana getiren her
türlü andlaşmaların yapılmasında TBMM'in onaylamayı bir kanunla uygun bulması gerekmektedir.
Böylece yürürlükteki kanunların, Meclis'in bilgisi ve yetkisi dışında bir andlaşma ile değiştirilmesi en-
gellenmektedir. Bkz. Atar, *Türk...*, s. 267.

kanunu süresinde yürürlüğe konulamaz ise geçici bütçe kanunu çıkarılır. Şayet geçici bütçe kanunu da çıkarılamaz ise yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanacaktır. Bu düzenleme ile yasamanın bütçe yoluyla yürütmeyi denetleyebilmesinin kaldırıldığı ve erkler ayrılığının zayıflatıldığı yönünde eleştiriler bulunmaktadır.⁸³⁵ Buna göre geçici bütçe çıkarılabilmesi ve bir önceki yıl bütçesinin değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanabilmesi TBMM'nin en önemli denetim aracının elinden alınması olarak görülmektedir. Zira bütün temsili demokrasilerde bütçe, parlamentolara ait bir yetki olup yasamanın yürütme üzerindeki en etkili denetim araçlarından biridir.⁸³⁶ Cumhurbaşkanının her hâlükârda kullanabileceği bir bütçenin varlığı, yürütmeyi güçlendirirken yasamayı zayıflatmaktadır. Nitekim, yasamaya bu yönde bağlı olmayan bir Cumhurbaşkanının Meclis ile uzlaşmak gibi bir mecburiyeti yoktur.⁸³⁷ Diğer taraftan Anayasa'da bu düzenlemeye yer verilmesinin amacı ABD başkanlık sisteminde de görülen, bütçenin onaylanmaması durumunda kimi zaman ortaya çıkan krizlerin önlenmek istenmesidir.⁸³⁸

Yasama ile yürütme arasında karşılıklı etkileşim yollarından bir diğeri Cumhurbaşkanına tanınan mesaj verme yetkisidir. Nitekim, Anayasa'nın 104'üncü maddesinin 4'üncü fıkrasına göre ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Cumhurbaşkanı Meclis'e mesaj verir. Kanun teklifinde bulunamayan Cumhurbaşkanı mesaj verme yetkisi ile Meclis'ten gerekli gördüğü konularda kanun çıkarmasını talep edebilir. Buna göre Cumhurbaşkanı ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında bilgi vererek Meclis'e bu yönde kanunların yapılmasını salık verir.

Denge ve denetlemeye yönelik önemli düzenlemelerinde biri bilgi edinme ve denetleme mekanizmasına yönelik düzenlemelerdir. Nitekim, bu yönde yazılı soru,

⁸³⁵ Eleştiriler için bkz. Esen, **Değişiklik Teklifinin...**, s. 57 vd.; Gözler, **Elveda Anayasa...**, s. 65-69; Özbudun, **Türk...**, s. 224. Anayasa Hukuku Araştırmaları Derneği (ANAYASADER) tarafından hazırlanan teknik-bilimsel rapor için bkz. <http://anayasader.org/turkiye-cumhuriyeti-anayasasinda-degisiklik-yapilmasina-dair-kanun-teklifi/>, (14.03.2019).

⁸³⁶ Özbudun, **Türk...**, s. 224; Gözler, **Elveda Anayasa...**, s. 65.

⁸³⁷ Gözler, **Elveda Anayasa...**, s. 67. "Bütün temsili rejimlerde yasama organının yürütme karşısındaki en etkili silahı bütçeyi reddetme yetkisi, tamamen etkisizleştirilmiştir." Bkz. Özbudun, **Türk...**, s. 322.

⁸³⁸ Tunç, **Türk...**, s. 262. Nitekim, ABD'de 2019 bütçesi üzerinde anlaşılabilmesi krize neden olmuştur. Bkz. <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-46652978>, (22.03.2019). Ayrıca bkz. <https://tr.euronews.com/2019/01/04/abd-temsilciler-meclisi-hukumeti-acacak-tasariyi-duvarsiz-onayladi>, (22.03.2019). Ayrıca bkz. <http://www.diken.com.tr/abd-kongresi-butceyi-kismi-onayladi-trump-duvarini-acil-durum-ilaniyla-halledecek/>, (22.03.2019).

genel görüşme, meclis araştırması ve meclis soruşturması olmak üzere dört mekanizma bulunmaktadır. Klasik başkanlık sistemlerinde pek görülmemekle birlikte parlamenter sisteme özgü yazılı soru ve genel görüşme düzenlemelerine Anayasa’da yer verilmiştir.⁸³⁹ Ancak her ikisinin de etkililik derecesi düşük olup işletilmesi halinde Meclis’te bir oylama yapılmaz.⁸⁴⁰ Bununla birlikte meclis araştırmasının etkililik düzeyi daha yüksektir. Nitekim belli bir konuda bilgi edinmek amacıyla yapılabileceği gibi yürütmeyi denetlemek için de meclis araştırması yapılabilir.⁸⁴¹ Meclis araştırması sonrası edinilen bilgiler, meclis soruşturmasına dönüşebileceği gibi Meclis’in kanun yapmasında yol gösterici bir işlevi de olabilir.⁸⁴² Meclis soruşturması ise Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında görevleriyle ilgili bir suç işlemleri halinde açılabilir. Meclis soruşturmasının açılması nitelikli çoğunluğa bağlanarak zayıflatılmış olmakla birlikte görevlerinden sonraki dönemlerde de açılması nedeniyle etkili bir denetim aracı olarak görülebilir. Meclis soruşturması özellikle Yüce Divan’a sevk ve sonrasında mahkûmiyet ile sonuçlanırsa neticesi itibariyle TBMM’nin elinde olan etkili denetim araçlarından biridir. Zira mahkûmiyet alan Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın görevi sona erer.

Türkiye Büyük Millet Meclisinin yürütmeye karşı en önemli denetim silahlarından biri Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğuna yönelik soruşturma açabilmesidir. Cumhurbaşkanının görev süresi içinde bir suç işlediği iddiasıyla Meclis tarafından soruşturma açılması mümkündür. Halk tarafından seçilen ve yürütme organının tek sahibi Cumhurbaşkanının, cezai sorumluluğunu başlatabilmek için nitelikli çoğunluk aranması uygundur.⁸⁴³ Ayrıca soruşturma, görev döneminde herhangi bir suç işlemesi nedeniyle hem görevi hem de görevi sonrasında açılabilir. Görevi sonrasında soruşturma açılabilmesinin de nitelikli çoğunluğa bağlanması eleştirilmektedir.⁸⁴⁴ Zira nisbi olan yasama dokunulmazlığına nazaran daha geniş bir koruma getirildiği ifade

⁸³⁹ Haluk Alkan, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yasama Denetimi”, *Yeni Türkiye*, Y. 23, S. 94, Mart-Nisan 2017, s. 473.

⁸⁴⁰ Atar, *Türk...*, s. 260-261; Gözler, *Türk...*, s. 668-669; Özbudun, *Türk...*, 2008, s. 311; Esen, *Değişiklik Teklifinin...*, s. 50.

⁸⁴¹ Onar, *Meclis Araştırması...*, s. 5-6.

⁸⁴² Özbudun, *Türk...*, 2008, s. 312-313; Gözler, *Türk...*, s. 670; Atar, *Türk...*, 262.

⁸⁴³ Alkan, *Yasama Denetimi...*, s. 474.

⁸⁴⁴ Bkz. Esen, *Değişiklik Teklifinin...*, s. 65; Tunç, *Türk...*, s. 273.

edilmektedir.⁸⁴⁵ Benzer şekilde Cumhurbaşkanına geniş bir dokunulmazlık kalkanı sağlandığı ve Cumhurbaşkanının denetlenmesinin zor koşullara bağlandığı ifade edilmektedir.⁸⁴⁶

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bir diğer denge ve denetleme aracı Cumhurbaşkanının kararname çıkarabilme yetkisidir. 2017 yılı Anayasa değişikliği ile KHK ve tüzük ilga edilerek bunun yerine yeni anlamıyla *Cumhurbaşkanlığı kararnameleri* adıyla yeni bir düzenleyici işlem türü ihdas edilmiştir.⁸⁴⁷ Nitekim, günümüz dünyasında yürütmenin düzenleyici rolünün her geçen gün arttığı⁸⁴⁸ ve özellikle mevcut başkanlık sistemlerinde başkana kanun gücünde kararname yetkisinin verildiği görülmektedir. Latin Amerika ülkelerinde başkana kanun teklif etme yetkisinin verilmesi nedeniyle anayasal kararnamelere sık rastlanmamaktadır.⁸⁴⁹ Halbuki 2017 yılı Anayasa değişikliklerine göre Cumhurbaşkanının bütçe ve kesinhesap kanun teklifi dışında kanun teklif edebilmesi mümkün değildir.⁸⁵⁰ Diğer taraftan ABD Anayasası'nda, başkana açıkça kararname yetkisi veren bir düzenleme bulunmamaktadır.⁸⁵¹ Ancak ABD anayasasının 2'nci maddesinde düzenlenen bazı yetkilerden başkanın, başkanlık kararnamesi (executive order)⁸⁵² çıkarabilme yetkisinin olduğu kabul edilmektedir.⁸⁵³ Buna göre ABD başkanlık sisteminde 2'nci maddenin yorumlanması suretiyle başkan hem bireysel işlemler yapabilmekte hem de çok sayıda düzenleyici işlem yapabilmektedir.⁸⁵⁴ Başkanın üç çeşit düzenleyici işlemi olduğu belirtilmektedir.

⁸⁴⁵ Tunç, *Türk...*, s. 273.

⁸⁴⁶ Bkz. Esen, *Değişiklik Teklifinin...*, s. 65.

⁸⁴⁷ Özbudun, *Türk...*, s. 245.

⁸⁴⁸ Söyler, *Cumhurbaşkanlığı...*, s. 219.

⁸⁴⁹ Tunç, *Türk...*, s. 227; Özsoy Boyunsuz, *Dünyada...*, s. 216; Zengin, *Fren ve Denge...*, s. 18. Latin Amerika ülkelerinde anayasal kararname yetkisine sahip başkanlar zannedilenin aksine çok azdır. Sadece 1988 Brezilya Anayasası ve 1980 Şili Anayasası bu yetkiye imkân tanımaktadır. Bkz. Açıl, *Latin Amerika...*, s. 155.

⁸⁵⁰ Ertaş, *Kuvvetler Ayrılığı...*, s. 285.

⁸⁵¹ Söyler, *Cumhurbaşkanlığı...*, s. 52. ABD başkanının kanun gücünde kararname (executive order) çıkarma uygulaması Amerika'nın ilk kurulduğu zamanlarda varlık göstermiş, 1789 yılından itibaren de başkanlar tarafından aktif kullanılmıştır. Bu uygulama ile başkanların, başkanlık kararnamesi çıkarma yetkisine sahip olduğu kabul edilmiş ve bu yetki artık genel kabul görür hale gelmiştir. Bkz. Söyler, *Cumhurbaşkanlığı...*, s. 51.

⁸⁵² Yürütme emirleri, başkanlık emirleri anlamına gelecek şekilde de kullanılabilir. Bununla birlikte farklı isimlendirilen başkanlık düzenlemeleri ile de kanun hükmünde işlem yapılabilir. Bkz. Söyler, *Cumhurbaşkanlığı...*, s. 55.

⁸⁵³ Söyler, *Cumhurbaşkanlığı...*, s. 52-53; Küçük, *Korkular, Algılar...*, s. 171.

⁸⁵⁴ Küçük, *Korkular, Algılar...*, s. 171.

Bunlar, bireysel işlemler, kanunların uygulanmasına yönelik düzenleyici işlemler ve hiçbir onaya bağlı kalmaksızın *başkanlık kararnamesi* ismi verilen kanun gücünde kararnamelerdir.⁸⁵⁵ Başkan, kanundan kaynaklanmayan başkanlık kararnamesi ile daha önce kanunla düzenlenmemiş veya mevcut kanunlarda değişiklik yapan düzenlemeler yapabilmektedir. Bu yönüyle başkanlık kararnamesi, kanun gücüne sahiptir. Başkanın, başkanlık kararnamesi çıkarabilmesi için herhangi bir yetki kanununa da ihtiyacı yoktur. Ayrıca onaylanması için Kongre'ye de sunulmamaktadır.⁸⁵⁶ Diğer taraftan başkanlık kararnameleri ile toplumsal yaşamın esaslı noktalarına düzenlemeler yapıldığı görülmektedir.⁸⁵⁷

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kaide, Cumhurbaşkanının CBK çıkarabilme yetkisinin yürütmeye ilişkin konularda olacağıdır. Buna göre kararnamelerin esas düzenleme alanı yürütme organının kuruluşu, teşkilatı ve düzenlenmesine yönelik olacaktır. Cumhurbaşkanı bu yetkisini, yasama tarafından ayrıca bir yetki kanununa ihtiyaç olmaksızın veya onay verici bir işlemine gerek kalmaksızın kullanılabilmektedir.⁸⁵⁸ Ancak Cumhurbaşkanının bu yetkisi sınırsız değildir. Anayasa'nın 104'üncü maddesinin 17'nci fıkrasının ikinci cümlesine göre "...ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle..." düzenlenemez. Ayrıca çıkarılan kararnameler kanuna aykırı olamazlar. Zira kanunla düzenlenen alanlarda CBK çıkarılmayacak ve kanun ile CBK hükümlerinin çatışması halinde ise kanun hükümleri uygulanacaktır (m. 104/17). Ayrıca CBK ile düzenlenmiş bir konuda TBMM daha sonra yeni bir düzenleme yaparsa CBK hükümsüz hale gelecektir (m. 104/17). O halde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi için anayasal sınırların çizildiği

⁸⁵⁵ Küçük, **Korkular, Algılar...**, s. 171. "ABD başkanının, yürütme yetkisinin kullanımında başvurabileceği değişik türde hukuki düzenlemeler vardır. Bunların başlıcalarını *Başkanlık kararnameleri (executive order), tebliğler (proclamation) ve Başkanlık genelgeleri (presidential memoranda)* oluşturur." Bkz. Söyler, **Cumhurbaşkanlığı...**, s. 70.

⁸⁵⁶ Küçük, **Korkular, Algılar...**, s. 171; Gözler, **Devlet Başkanları...**, s. 39. "Bu bağlamda çıkarılan başkanlık emirleri (executive orders) kuvvetler ayrılığı gereğince Kongre tarafından da denetlenemezler." Bkz. Ertaş, **Kuvvetler Ayrılığı...**, s. 242.

⁸⁵⁷ Başkanlık kararnamelerinin 11 Eylül sonrası şüpheli kişilerin yargılanması için gizli askeri mahkemelerin kurulması veya ırk ayrımcılığının ortadan kaldırılmasına yönelik konularda çıkarılabildiği görülmüştür. Keza farklı örnekler için bkz. Söyler, **Cumhurbaşkanlığı...**, s. 54.

⁸⁵⁸ Tunç, **Türk...**, s. 221.

açıkça görülmektedir. Bununla birlikte yürütmeye ilişkin olup kanunla düzenlenmiş alanların CBK ile düzenlenebilmesi mümkündür.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde CBK'nın düzenleme alanının başkanlık kararnamelemleri ile kıyaslandığında kapsamı daha dar ve özellikle başkanlık kararnamelerine nazaran belirli ve öngörülebilir olduğu ifade edilebilir.⁸⁵⁹ Zira ABD başkanlık sisteminde başkanın başkanlık kararnamelemleri ile kanunla düzenlenebilecek alanları ve hatta bunlar aracılığıyla mevcut bir kanunda değişiklikler yapabildiği görülmektedir.⁸⁶⁰ Halbuki Cumhurbaşkanı kararnamelemleri ile mevcut kanun hükümlerini değiştirmek ve ortadan kaldırmak mümkün değildir. Diğer taraftan kanunla düzenlenmemiş alanlarda yürütmeye ilişkin CBK çıkarılabilir. Ancak aynı konuda Meclis tarafından kanun çıkarılması halinde CBK hükümsüz hale gelmektedir.⁸⁶¹ O halde CBK günümüz batı demokrasilerinde görülen yürütmenin güçlendirilerek düzenleyici işlemlerin genişletilmesi çerçevesinde değerlendirilmelidir. Diğer taraftan Cumhurbaşkanlığı kararnamelemleri, yürütme organının yönetsel bağımsızlığının bir gereğidir. Buna göre Cumhurbaşkanının kararname çıkarabilmesi politikalarını hayata geçirmesine imkân vermektedir. Ayrıca Meclis karşısında bir dengeleme aracı olarak görülebilir.⁸⁶²

V. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yaratabileceği Avantajlar ve Dezavantajlar

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kendine özgü taşıdığı özellikleri itibarıyla çalışmamızın kuramsal arka planını oluşturan diğer hükümet sistemleri karşısında avantaj ve dezavantaj yaratıp yaratmayacağı hususu değerlendirilmelidir. 09 Temmuz 2018 tarihinde seçilen Cumhurbaşkanının andiçmesi ile uygulanmaya başlayan bu hükümet sisteminin henüz avantaj ve dezavantajlarından kesin bir şekilde

⁸⁵⁹ Küçük, **Korkular, Algılar...**, s. 172; Söyler, **Cumhurbaşkanlığı...**, s. 53.

⁸⁶⁰ Küçük, **Korkular, Algılar...**, s. 172.

⁸⁶¹ Bununla birlikte kanunla düzenlenmemiş alanlarda CBK çıkarılması durumunda CBK'nın kanun hükmünde kabul edilip edilmemesi tartışmalıdır. Bkz. Özen Ülgen, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: İlk Gözlemler", **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2018/2, s. 634. Anayasa'nın 104'üncü maddesinin 17'inci fıkrasına göre kanun ile düzenlenmemiş bir alanda CBK çıkarılması halinde kanun hükmünde kabul edilmelidir. Bununla birlikte aynı konunun meclis tarafından düzenlenmesi halinde CBK hükümsüz hale gelmektedir. O halde CBK'yı normlar hiyerarşisinde kanunun altında yer alan bir düzenleyici işlem olarak kabul etmek gerekmektedir.

⁸⁶² Gülener, **Denge ve Denetleme...**, s. 54.

bahsedilemeyecektir. Zira teorinin ötesinde sisteme anlamını verecek olan uygulamadır. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin avantaj ve dezavantajları, diğer hükümet sistemlerinin teoride zikredilen ve pratikte ortaya çıkan avantaj ve dezavantajları esas alınarak varsayımlar çerçevesinde incelenecektir. Bu varsayımlar için Tablo 3.2'ye bakınız.⁸⁶³

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin avantaj veya dezavantajlarının belirlenmesinde, sistemin iki özelliği öne çıkmaktadır. Birincisi *Cumhurbaşkanı ve Meclis'in seçimleri yenileyebilme yetkisidir*. İkincisi ise *Cumhurbaşkanı ve Meclis seçimlerinin birlikte yapılmasıdır*. Esasen pratikte Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine, bir hükümet sistemi olarak anlamını verecek olan da bu iki özelliğdir. Nitekim, seçim sonrası mecliste sandalye dağılımının nasıl tezahür edeceği ve yasama ile yürütmenin karşılıklı fesih müessesine ihtiyaç duyup duymayacakları önemli hale gelmektedir. Bu durumda sistemin işleyişi meclis dağılımı ve seçimleri yenileme yetkileri gözetilerek basit bir tasnifle ve en genel şekliyle iki şekilde ortaya çıkacağı öngörülebilmektedir. Bu tasnif, Tablo 3.2'de görülebileceği gibi Varsayım 1 (V1) ve Varsayım 2 (V2) olarak ikili bir ayırma tabii tutulmuştur. Nitekim Tablo 3.2, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin avantaj ve dezavantajlarının hem bireysel hem de diğer hükümet sistemleri ile değerlendirilebilmesi noktasında işimizi kolaylaştırmaktadır.

⁸⁶³ Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ortaya çıkabilecek muhtemel avantaj ve dezavantajları varsayımlar çerçevesinde değerlendirmek doğru bir yaklaşım kabul edilmeyebilir. Bununla birlikte sistemin yeni yürürlüğe girmiş olması nedeniyle henüz tam bir avantaj ve dezavantajlarından bahsedilemeyecektir. Bu çerçevede Türkiye'nin parçalı siyasi yapısını da gözetenek *en genel hali* ile oluşabilecek meclis dağılımını baz alarak varsayımlar tablosu (Tablo 3.2) yapılmıştır. Tablo 3.2 dikkate alındığında Türkiye'de Varsayım 1 (V1) altında V1.1 ve özellikle V1.2'nin ağırlıklı olarak görüleceği beklenmektedir. V2'nin oluşabilmesi ise zor bir ihtimaldir. Nitekim 24 Haziran 2018 seçim sonuçları bizim de V1.1 ve V1.2 olarak belirlediğimiz varsayıma benzer bir dağılımla teşekkül etmiştir. Buna göre Cumhurbaşkanı ile aynı siyasi görüş veya eğilimde olan Cumhurbaşkanlığı 340 milletvekiline sahiptir (Adalet ve Kalkınma Partisi: 291, Milliyetçi Hareket Partisi: 49). Diğer sandalyelerin tümü muhalefet kabul edilse dahi sahip olduğu milletvekili sayısı 250'dir. Bu dağılımın V1.1'e benzediği söylenebilir. Ancak her halükârda Milliyetçi Hareket Partisi ittifak ortağı konumunda olup ittifak dışı hareket etmesi beklenemez. Böyle bir durumda meclis tablosu tamamen değişmektedir. Zira Milliyetçi Hareket Partisinin muhalefet konumuna geçmesi durumunda Cumhurbaşkanının genel başkanı olduğu partisi Meclis'te 291 milletvekili, muhalefet (tümünün iktidar partisi ile beraber hareket etmediği düşünülürse) ise 299 milletvekilinden oluşacaktır. Bu durumda da V1.2'nin ortaya çıkacağı söylenebilir. Mevcut TBMM sandalye dağılımı için bkz. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/milletvekillerimiz_sd.dagilim, (13.05.2018).

Varsayım 1 (V1)		Varsayım 2 (V2)
Sistemde Cumhurbaşkanı esas unsur durumundadır.		Sistemde TBMM ve Cumhurbaşkanı, birlikte esas unsur durumundadır.
V1.1: Cumhurbaşkanı ve TBMM çoğunluğunun aynı siyasi görüşte olması neticesinde TBMM'nin ve Cumhurbaşkanının seçimleri yenileme yetkisini kullanmayacağı varsayımı	V1.2: ⁸⁶⁴ TBMM'de nitelikli çoğunluğun sağlanamaması neticesinde Meclis'in seçimleri yenileme yetkisini kullanamayacağı ancak Cumhurbaşkanını sınırlayabilecek kanun yapma çoğunluğuna sahip olduğu varsayımı V1.2.1: Cumhurbaşkanı seçimleri yenileme yetkisini kullanabileceği gibi kullanmayabileceği varsayımı	V2: TBMM'de nitelikli çoğunluğun sağlanması neticesinde Meclis'in seçimleri yenileme yetkisini kullanabileceği varsayımı V2.1: Cumhurbaşkanı seçimleri yenileme yetkisini kullanabileceği gibi kullanmayabileceği varsayımı

Tablo 3.2

Varsayım 1'de esas unsur Cumhurbaşkanı iken Varsayım 2'de hem Cumhurbaşkanı hem de TBMM birlikte esas unsur konumundadır. *Esas unsur* ile ifade etmek istediğimiz, bir organın diğeri karşısında daha avantajlı konumda olup beş yıllık normal seçim döneminin kesintiye uğrayıp uğramamasının ona bağlı olduğu organdır.

Varsayım 1, kendi içinde ikiye ayrılmıştır. Varsayım 1.1 ile seçimlerin birlikte yapılmasına bağlı olarak Cumhurbaşkanı ve Meclis çoğunluğunun aynı siyasi partiden

⁸⁶⁴ Burada Meclis dağılımı her şekilde oluşabilir. Burada esas kriterimiz ister ittifak ister bireysel olsun, TBMM'de nitelikli çoğunluğun sağlanamaması neticesinde Meclis tarafından seçimleri yenileme yetkisinin kullanılamayacağı bununla birlikte kanun yapabilecek çoğunluğa sahip olmasıdır.

olma ihtimali ifade edilmektedir. Buna göre ne Cumhurbaşkanı ne de Meclis, seçimleri yenileme yetkisini kullanmaya ihtiyaç duyar. Diğer taraftan Meclis'te muhalefetin azınlıkta kalması nedeniyle zaten seçimleri yenileme yetkisini kullanacak çoğunluğu sağlayamaz. Bu durum kuvvetle muhtemel ABD başkanlık hükümet sisteminin işleyişinde kimi zaman görülen birleşik hükümet olgusunu ortaya çıkacaktır.⁸⁶⁵ Böylece Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin birleşik bir hükümet olgusu altında işleyen ABD başkanlık sistemi gibi işleyeceği söylenebilir.

Varsayım 1.2'ye göre ise meclis dağılımı farklı şekillerde tezahür edebilir. Burada gözetilen kriter Cumhurbaşkanı karşısında TBMM'de yer alan muhalefetin (bi-reysel veya ittifak fark etmeksizin) nitelikli çoğunluğu sağlayamayarak seçimleri yenileme yetkisini kullanamamasıdır. Diğer taraftan Cumhurbaşkanı sınırlayabilecek kanun yapma çoğunluğuna sahip olmasını da ifade etmektedir. Bu varsayım, birlikte çalışmak noktasında daha ılımlı, pazarlığa açık ve koalisyon olasılığına da hayır denilemeyen bir durumu ifade etmektedir. Bununla karşılık Cumhurbaşkanı'nın seçimleri yenileme yetkisi ise mevcuttur. (V1.2.1).

Varsayım 1.2'deki şartların oluşması ihtimali ayrıca değerlendirilmelidir. Nitekim bu varsayımda Türkiye'nin seçim sistemi ve siyasi parti sayılarını da göz önünde bulundurarak bir değerlendirme yapmak icap eder. Seçim sistemi, parti ve parti sistemlerini etkilerken parti sistemlerinin yapıları da birçok açıdan hükümet sistemini etkilemektedir.⁸⁶⁶ 24 Haziran 2018 seçimleri öncesinde Milletvekili Seçimi Kanunu'nda değişiklik yapılması ile seçim ittifakı mümkün kılınmıştır. Değişiklik itibariyle siyasi partilerin seçim ittifakı yapması durumunda ittifak yapan partilerin aldıkları geçerli oyların toplamı esas alınmakta ve ittifak içinde yer alan partilere ayrıca baraj (%10) hesaplaması yapılmamaktadır. Böylece farklı ve küçük partilerinde Meclis'te temsil

⁸⁶⁵ Bkz. Sartori, **Karşılaştırmalı...**, s. 118-119. ABD başkanlık sisteminde bölünmüş hükümet yapısı, birleşik hükümet yapısından daha fazla görülmektedir. Bkz. Özsoy Boyunsuz, **Siyasi Parti...**, s. 9.

⁸⁶⁶ Özsoy Boyunsuz, **Seçim Sistemi...**, s. 671. Sistemin işleyişinde siyasi partiler ve seçim sistemleri çok önemli bir işlev görmektedir. Esasında bu konu ayrıntılı bir çalışmayı hak etmektedir. Ancak konu başlığı itibariyle Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin muhtemel avantaj ve dezavantajlarını açıklamak için durumun izahı ölçüsünde dikkate alınacaktır. Bu konuda yapılan birkaç çalışma için bkz. Özsoy Boyunsuz, **Siyasi Parti...**, s. 1 vd.; Şule Özsoy Boyunsuz, "Başkanlık Sistemlerinde Seçim Sistemi ve Hükümet Sistemi Etkileşimi", **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2018/2, s. 671 vd.

edilmesine olanak sağlanmaktadır.⁸⁶⁷ Diğer taraftan kabinenin farklı siyasi partilere mensup kişilerden oluşmasına kapı aralanmaktadır. Özellikle Türkiye'nin çok partili yapısıyla Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin *koalisyonlu başkanlık sistemi*⁸⁶⁸ gibi işleyebilmesi de muhtemeldir. Zira, Türkiye'nin siyasi eğilimi gözlemlendiğinde *iki-den fazla partinin iktidara gelme ve katılma olasılığı*⁸⁶⁹ olduğu görülmektedir. Nitekim 24 Haziran 2018 tarihi öncesinde Cumhurbaşkanı seçimi için ittifak arayışları görülmüştür. Bu çerçevede Cumhur ittifakı ve Millet ittifakı olmak üzere iki ittifak kurulmuştur.

Varsayım 2 ise Cumhurbaşkanı karşısında muhalefetin TBMM'de nitelikli çoğunluğu sağlaması neticesinde seçimleri yenileyebilme yetkisini kullanabilmesidir. Diğer taraftan Cumhurbaşkanı da bu yetkiyi kullanabilme imkanına sahiptir (V2.1). Bu ise tam bölünmüş hükümet olgusunun ortaya çıktığı ihtimali ifade etmektedir. Bununla birlikte bu ihtimalin Türkiye'de görülebilme ihtimali zordur.

Yukarıda açıklanan hususlara ilaveten daha açıklayıcı olarak şöyle izah edilebilir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yaratabileceği avantajlar ve dezavantajların belirlenmesinde ele alınması gereken önemli bir husus (ya da bizim tercih ettiğimiz), Cumhurbaşkanı ve Meclis'in seçimleri yenileyebilme yetkisini kullanabilme veya kullanamama ihtimalidir. Zira bu ihtimallerde önemli olan meclis dağılımının nasıl olduğudur. Meclis dağılımı, Meclis'in seçimleri yenileyebilme yetkisini *kullanabilmesi* veya *kullanamaması* olmak üzere basit bir ayrıma tabi tutulabilir. Diğer taraftan Cumhurbaşkanı da herhangi bir şarta bağlı kalmaksızın seçimleri yenileyebilme yetkisini kullanabilmektedir. Bu varsayımlar, diğer hükümet sistemlerinde görülen avantaj ve dezavantajları Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi bakımından kabaca değerlendirilebilmemize imkân tanımaktadır.

⁸⁶⁷ Abdulkadir Yıldız, "Seçim Sistemleri ve Türkiye'de Milletvekili Seçim Sistemine İlişkin Bir Öneri", **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 26, S. 3, 2018, s. 138.

⁸⁶⁸ Koalisyonlu başkanlık sistemi için bkz. Abdulkadir Pekel, "Koalisyonlu Başkanlık Sistemi: Kolombiya", **Dört Kıtada Başkanlık Sistemi**, (Ed. İlyas Doğan, Serdar Ünver), 1. Baskı, Astana Yayınları, Ankara, Şubat 2017, ss. 264-293; Özgem Tuğçe Gümüş, "Koalisyonlu Başkanlık Sistemi Örneği: Kenya", **Dört Kıtada Başkanlık Sistemi**, (Ed. İlyas Doğan, Serdar Ünver), 1. Baskı, Astana Yayınları, Ankara, Şubat 2017, ss. 492-527.

⁸⁶⁹ Özsoy Boyunsuz, **Siyasi Parti...**, s. 25.

Literatürde başkanlık ve parlamenter sistem mukayese edilmekte ve hükümet sistemlerinin hem pratikte ortaya çıkan hem de teorik anlamda avantajlı veya dezavantajlı yanları belirlenerek bir sonuca ulaşılmak istenmektedir. Biz de çalışmamızda literatürde zikredilen avantaj ve dezavantajlar üzerinden yukarıda ifade ettiğimiz varsayımları dikkate alarak Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini değerlendireceğiz. İfade edilmelidir ki birinci bölümde başkanlık sistemi ve parlamenter sisteme yönelik ayrıntılı açıklamalar verildiği için burada Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini farklılaştıran önemli yerlere ayrıca değinilmekle yetinilecektir.

Başkanlık sisteminin avantajları parlamenter sistemin dezavantajlarına karşılık gelmekte iken başkanlık sisteminin dezavantajlarına parlamenter sistemin avantajları karşılık gelmektedir. Birinci bölümde incelendiği üzere başkanlık sisteminin istikrarlı ve güçlü bir yönetim sağlaması, başkanın halk tarafından seçilmesi, sorumluların belirlenerek hesap sorulabilme ve yönetecek kişinin öngörülebilmesi imkanını sunması ile daha demokratik bir yönetimi mümkün kılması gibi avantajları olduğu ileri sürülmektedir.⁸⁷⁰ Buna karşılık hükümet istikrarsızlıklarına ve zayıf hükümetlere neden olması, düşük nitelikli bir demokrasiye sebep olması, hesap sorulabilmesi ve yönetecek kişinin öngörülebilmesi bakımından yetersiz kalması ise parlamenter sistemin dezavantajlı yanları olarak sayılabilmektedir.⁸⁷¹

Başkanlık sistemi ve parlamenter sisteminin mukayesesinde demokrasinin ke-sintiye uğrayarak rejim krizlerine yol açabilme ihtimali, kazananın her şeyi kazanması

⁸⁷⁰ Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 55 vd.; Tunç, Yavuz, **Avantaj ve...**, s. 14-23; Hekimoğlu, **Demokratik...**, s. 37-39; Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 581-583.

⁸⁷¹ Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 613-618; Yüksel, **Türkiye'nin Gelecek...**, s. 44-45; Yıldız, **Parlamentarizm...**, s. 193-194; Tunçkaşık, **Parlamenter...**, s. 16-17. Esasen hükümet sistemlerinin kıyasına yönelik incelemeler *temelde* iki hususa inhisar etmektedir. Bu iki husus, parlamenter sistemlerde yürütmenin istikrarsızlığı problemi ile başkanlık sistemlerinde görülen yasama ve yürütmenin kilitlenmesi problemidir. Bkz. Lijphart, **Çağdaş...**, s. 67. Bu iki hususa mefhum-ı muhalifinden bakıldığında başkanlık sisteminin yürütmede istikrarı sağladığı, parlamenter sistemin ise yasama ve yürütme kilitlenmesine karşı bir esneklik, çözümünün var olduğu görülecektir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi de tercih edilirken en önemli gerekçesi siyasi istikrar beklentisi ile yasama ve yürütmenin kilitlenmesine çözüm getiren bir sistem olacağı inancıdır. Bkz. Burhan Kuzu, "Anayasa Değişikliği ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Genel Faydaları", **Yeni Türkiye**, Y. 23, S. 94, Mart-Nisan 2017, s. 120 vd. "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi ve gerekçesi" hakkında bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/d26/2/2-1504.pdf>, (05.12.2018). "Belki başkanlık ve parlamenter sistemler arasındaki temel farkları özetlemenin en iyi yolu, parlamentarizmin siyasal sürece esneklik kazandırdığını, başkanlık sisteminin ise onu katılaştırdığını söylemek olur." Bkz. Linz, **Tehlikeleri...**, s. 147. Ayrıca bkz. Linz, **Does it...**, s. 5.

(winner take all) kaybedenin her şeyi kaybetmesi (loser loses all), iktidarın kişiselleşme ihtimali taşınması, tıkanma, kilitlenme ve kutuplaşmaya sebep olması, çift meşruiyet ihtimali ve katılığa sebep olan bir yapısının varlığı, başkanlık sisteminin dezavantajları olarak görülmektedir.⁸⁷² Diğer taraftan parlamenter sistemin ise kilitlenme ve tıkanıklık durumunda problemlerin çözülebilmesine imkân tanıyan bir esnekliğe sahip olması, siyaseten dışlanmayan bir muhalefetin varlığı, kutuplaşmaya yol açmaması, arabulucu, uzlaştırıcı ve siyasi hayatın devamında önemli rolü olan devlet başkanının varlığı avantajları olarak sayılabilmektedir.⁸⁷³ Başkanlık ve parlamenter sistemin bu avantaj ve dezavantajları dikkate alınarak Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, yürütme istikrarı, güçlü yürütme, demokratik değer, rejim krizleri, katılık ve esneklik, çift meşruluk, ve çoğunlukçu eğilim yönünden aşağıda incelenecektir.

A. Yürütme İstikrarı Yönünden

İstikrar, demokratik siyasi sistemlerin sürekliliği bakımından önem arz eden bir olgudur.⁸⁷⁴ Bununla birlikte tek başına bir değer ifade etmediği belirtilmektedir.⁸⁷⁵ Zira istikrarın etkin yürütmeyi de oluşturduğu anlamına gelmediği ifade edilmektedir. İstikrar, etkin yürütme veya yürütmenin etkinliğinin ölçütlerinden biridir. Sartori'nin ifadesiyle istikrarlı hükümet, etkin hükümetin kolaylaştırıcı bir şartı olabilir ancak yeterli bir şartı değildir. Bununla birlikte *istikrarlı demokrasi* (siyasal istikrar veya rejim istikrarı) ile *istikrarlı hükümet* başka şeyleri ifade etmektedir.⁸⁷⁶ Aralarında bir ilişki bulunmakla birlikte her ikisi birbirinden farklıdır. Siyasal istikrar, hükümet istikrarına göre daha geniş bir anlamı ifade etmektedir. İstikrarlı hükümetlerin varlığı siyasal istikrarın devamına önemli bir katkı yapmakla birlikte her zaman siyasal istikrarı ortaya çıkarmamaktadır.⁸⁷⁷ Bu konuya detaylı bir şekilde girmeksizin ifade edilmelidir ki istikrarlı hükümet, esasında süreyi ifade etmektedir.⁸⁷⁸ Nitekim 2017 yılı Anayasa

⁸⁷² Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 39-90; Tunç, Yavuz, **Avantaj ve...**, s. 23-33; Hekimoğlu, **Demokratik...**, s. 39-44; Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 583-585.

⁸⁷³ Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 611-613; Yüksel, **Türkiye'nin Gelecek...**, s. 44; Yıldız, **Parlamentarizm...**, s. 193; Tunçkaşık, **Parlamenter...**, s. 14-15.

⁸⁷⁴ Yücel, **İstikrar...**, s. 351.

⁸⁷⁵ Gül, Karagöz, **Etkin...**, s. 716.

⁸⁷⁶ Sartori, **Karşılaştırmalı...**, s. 152.

⁸⁷⁷ Turhan, **Hükümet...**, s. 177-178.

⁸⁷⁸ Sartori, **Karşılaştırmalı...**, s. 151.

değişikliği kanun teklifinin genel gerekçesinde esas alınan husus hükümet istikrarı yani yürütmenin istikrarıdır.⁸⁷⁹ Biz de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini, gerçekten yürütmede istikrarı sağlayıp sağlamayacağı noktasında inceleyeceğiz.

Başkanlık sistemleri parlamenter sistemle kıyaslandığında daha fazla hükümet istikrarı sağlamaktadır.⁸⁸⁰ Powell tarafından, temsili parlamenter sistem örnekleri arasında Türkiye'nin de bulunduğu, başkanlık sistemi ve parlamenter sistemin hükümet istikrarı bakımından karşılaştırıldığı bir çalışma yapılmıştır.⁸⁸¹ 1967-1976 yıllarının baz alındığı çalışmada başkanlık sistemi, 36 aylık bir ortalama ile en istikrarlı hükümet biçimi olarak belirlenmiştir. Çoğunlukçu parlamenter sistemler, 33 aylık bir ortalama sergilerken temsili parlamenter sistemler ise 22 ay ile en düşük ortalamaya sahiptir.⁸⁸² Aynı yıllar arası dikkate alınarak ülkelerin bireysel değerlendirildiği diğer bir tabloda ise Türkiye'nin hükümet istikrarı yani hükümetlerin görevde kalma süresi 16 aydır.⁸⁸³ Bu çalışmanın dışında ifade edilmelidir ki 1961 Anayasası döneminde özellikle 1970 sonrası hükümet istikrarsızlığı olağan bir hal almıştır. 1960 ve 1980 darbeleri arasında

⁸⁷⁹ *İstikrar ve etkinlik* çerçevesinde literatürde hükümet sistemlerine yönelik karşılıklı çalışmalar görülmektedir. Kimi çalışmalara göre parlamenter sistem öne çıkarken kimi çalışmalarda başkanlık sistemi öne çıkmaktadır. Çalışmada yürütme istikrarının esas alınması ve Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin başkanlık sistemine benzerliğinin daha fazla olması sebebiyle bu yönde bir değerlendirmeye yer verilmektedir.

⁸⁸⁰ G. Bingham Powell Jr., **Çağdaş Demokrasiler Katılma, İstikrar ve Şiddet**, (Çev. Mehmet Turhan), Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak Yayını, Ankara, 1990, s. 85. Burada bahsi geçen *hükümet istikrarı* ile hükümetlerin görevde kalma süresi kastedilmektedir. Özellikle başkanlık sisteminde başkanın, kabine üyelerini ataması ve azletmesi sonucu oluşan kabine değişiklikleri yürütme istikrarının olmadığı şeklinde değerlendirilmemelidir. Zira başkanlık sisteminde kabine üyeleri değişebilmekle birlikte başkan, sabit bir süre görevinin başındadır. Doktrinde istikrarlı hükümetlerin etkin hükümetlere neden olup olmayacağı veya aksine istikrarsız hükümetlerin etkin olmayan hükümetler yaratıp yaratmayacağı hususu tartışılmaktadır. İstikrar üzerinden hükümet sistemlerinin kıyaslanması ve Powell'ın da ifadesiyle istikrarlı hükümetin ne olduğunun belirlenmesi kolay değildir. Bu konuda Uluşahin, istikrarın bir hükümet sistemi için tek başına değer olup olmadığı veya ne ölçüde değer olduğunu, şayet istikrar tek başına bir değer ifade etmekte ise parlamenter sistemin hükümet istikrarsızlığı yaratıp yaratmayacağı ile başkanlık sisteminin yarattığı istikrarlı hükümetlerin işleyişi ve başarısı üzerine bir inceleme yapmaktadır. İstikrar ve etkili hükümet tartışması için bkz. Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 75-92. İstikrar ve etkinlik üzerine diğer bir tartışma için bkz. Sartori, **Karşılaştırmalı...**, s. 149-153.

⁸⁸¹ Başkanlık sistemlerinin istikrarlı hükümetler olmadığı yönünde bkz. Özsoy Boyunsuz, **Dünyada...**, s. 252 vd.

⁸⁸² Powell, **Çağdaş...**, s. 86-87. Uluşahin, Powell'ın bu istatistiği için çoğunlukçu parlamenter sistemler ile temsili parlamenter sistemlere değinerek hükümet istikrarsızlığının parlamenter sistemlerin değil, bazı parlamenter sistemlerin problemi olduğunu ifade etmektedir. Bkz. Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 81.

⁸⁸³ Powell, **Çağdaş...**, s. 25-26. Powell çalışmasında mecliste %75 çoğunluğa sahip olmayan hükümetleri dikkate almıştır.

21 hükümet kurulmuştur.⁸⁸⁴ 1982 Anayasası döneminde ise 1983'ten 2016 yılına kadar 33 yılda 21 hükümet kurulmuştur.⁸⁸⁵

Başkanlık sistemlerinin parlamenter sistemlere göre yürütme istikrarını sağlamanın temel sebep, erklerin sert ayrılığına bağlı olarak yasama ve yürütmenin görevlerini sürdürme bakımından bağımsız olmasıdır. Bilindiği üzere başkanlık sisteminde başkan, sabit bir süre görevde kalabilmektedir. Buna göre sabit bir süre boyunca istisnai haller dışında yasama tarafından yürütme organının görevine son verilememektedir. Bu durum sabit bir süre için seçilen ve görevine son verilemeyen yürütmenin istikrarını doğurmaktadır.⁸⁸⁶ Başkanlık sisteminin aksine parlamenter sistemde yürütmenin esas kanadı hükümet, yasamanın güveniyle kurulmakta ve yine görevi boyunca bu güveni taşımak zorundadır. Böylece görevi esnasında güvenini yitiren hükümetin düşürülmesi ve yerine yeni hükümetin kurulması söz konusudur. Yasamanın bu yetkisine karşılık yürütmenin de yasamayı feshedebilmesi mümkündür. Parlamenter sistemin özelliği bu olmakla birlikte hükümet istikrarsızlığını teşvik eden disiplinsiz parti ve çok parti sistemidir.⁸⁸⁷ Nitekim -Türkiye'nin de bir dönem içinde olduğu- parlamenter sistemlerin ezici çoğunluğu çok parti sistemi içinde işlemektedir.⁸⁸⁸ Çok partili sistemde ise genelde uygulanan nispi temsil seçim sistemi sonucunda koalisyon hükümetleri oluşmakta ve bu durum, hükümet istikrarsızlığına sebep olmaktadır.⁸⁸⁹

⁸⁸⁴ Turhan, **Hükümet...**, s. 58. "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi ve gerekçesi" hakkında bkz. 26. Dönem, 2. Yasama Yılı, 2/1504 Esas, <https://www2.tbmm.gov.tr/d26/2/2-1504.pdf>, (06.12.2018).

⁸⁸⁵ <https://www2.tbmm.gov.tr/d26/2/2-1504.pdf>, (06.12.2018).

⁸⁸⁶ Lijphart, **Çağdaş...**, s. 68; Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 42. Başkanlık sistemlerinde başkanın sabit süre görevde kalmasının istikrar sağladığı iddiası her zaman doğru olmayabilir. Demokrasiye kesintiye uğratmaksızın siyasi baskı, impeachment tehdidi ve yaygın sokak hareketleri vb. sebeplerle siyasi açıdan başarısız görülen başkanlar düşürülebilmektedir. Bu konuda örnekler için bkz. Özsoy Boyunsuz, **Siyasi Parti...**, s. 5-6.

⁸⁸⁷ Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 614; Turhan, **Hükümet...**, s. 61-62.

⁸⁸⁸ Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 614. Parlamento, hükümeti tek başına kurabilecek bir parti çoğunluğundan oluşabileceği gibi birçok partinin bir araya gelmesiyle koalisyon oluşturacak bir dağılımı da barındırabilir. Hem iki partili hem de çok partili sistem içinde, parlamentonun çoğunluğu bir partiden oluştuğu durumlarda kurulan hükümetlerde, hükümet istikrarsızlığı görülmemektedir. İngiltere'nin basit çoğunluk seçim sistemi ve disiplinli iki partili yapısı, tek parti hükümetlerine yol açmaktadır. Bkz. Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 607. "Gerçekten de İngiliz parlamenter sisteminde hükümet istikrarsızlığı yoktur." Bkz. Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 614. 2002 ve 2014 yılları arasında, çok partili parlamenter sisteme sahip Türkiye'de meclis çoğunluğunu oluşturan tek parti tarafından hükümetler kurulmuş olup hükümet istikrarsızlığı söz konusu olmamıştır.

⁸⁸⁹ Kuzu, **Her Yönü ile...**, s. 91. Aslında hükümet istikrarsızlıklarının ve zayıf hükümetlerin kurulmasında parlamenter hükümet sisteminden ziyade seçim sisteminin ve parçalı siyasi yapının etkisi

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin ise yukarıda belirlediğimiz varsayımlar çerçevesinde yürütme istikrarı sağlayıp sağlamayacağını ele alabiliriz.

Varsayım 1.1'e göre yürütme istikrarı garanti altına alınmaktadır. Cumhurbaşkanı esas unsur konumundadır. Zira Cumhurbaşkanı beş yıl sabit süreyle görevini yerine getirebilecektir. O halde parlamenter sistem benzeri hükümet istikrarsızlığı görülmez. Başkanlık sistemi gibi yürütme istikrarının sağlandığı bir döneme işaret eder.

Varsayım 1.2'ye göre yürütme istikrarı iki açıdan değerlendirilmelidir. Cumhurbaşkanı, sistemin işleyişi bakımından yine esas unsur konumundadır. Zira herhangi bir şarta tabi olmaksızın seçimleri yenileyebilme yetkisi mevcut iken Meclis bu yetkiyi kullanmak bakımından nitelikli çoğunluğu sağlayamamakla birlikte Meclis çoğunluğuna sahiptir. Bu durumda iki ihtimal ortaya çıkar. Birinci ihtimale göre Cumhurbaşkanı ve Meclis ılımlı ve uzlaşmacı bir tavır sergilerler. İkinci ihtimalde ise Cumhurbaşkanı, meclis çoğunluğunun kendisiyle aynı siyasi görüş veya eğilimde olmasını sağlamak amacıyla bir döneminden vazgeçmek pahasına seçimlerin yenilenmesine karar vererek ikinci döneme aday olabilir (V1.2.1). Bu durumda yürütmenin istikrarı Cumhurbaşkanına bağlıdır.⁸⁹⁰ O halde yürütme istikrarı garanti altında olmamakla birlikte istikrarın öncelendiği bir durum ortaya çıkmaktadır.

Varsayım 2'ye göre yürütme istikrarı yine ihtimal dahilindedir. Ancak varsayım 1'den farklı olarak Cumhurbaşkanının yanında Meclis'te esas unsur konumundadır. Bu durumda yürütme istikrarının veya istikrarsızlığının dönemin şartlarına göre şekilleneceği söylenebilir.

belirleyicidir. Bkz. Tunç, Yavuz, **Avantaj ve...**, s. 19. Nispi seçim istemi, parti sisteminin parçalanmasını teşvik eden bir niteliğe sahiptir. Zira Fransa da IV. Cumhuriyet döneminde hükümet istikrarsızlığının sebebi nispi seçim sistemidir. Bkz. Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 104-105.

⁸⁹⁰ Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin özelliklerini anlattığımız yerde ifade edildiği üzere Cumhurbaşkanı bu yetkisini kolay ve keyfi kullanamayacaktır. Nitekim, Cumhurbaşkanı, bu yetkisini ilk döneminde kullanırsa bir dönem kaybedecektir. İkinci dönemde kullanması halinde zaten bir daha aday olma imkânı yoktur. Dönem kaybı ve ikinci dönem aday olamaması sebebiyle Cumhurbaşkanının bu yetkiyi kullanmaktan kaçınma ihtimali ağır basmaktadır. Üçüncü olarak ise psikolojik nedenler sebebiyle bu yetkinin kullanılmayacağı söylenebilir. Zira seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi, seçimlerin kazanılacağı anlamına gelmemektedir. Bu durumda her bir parti hem Meclis çoğunluğu hem de kendi Cumhurbaşkanı adayı bakımından yeniden seçilme kaygısı taşıyacaklardır. Diğer taraftan halk tarafından seçilmek suretiyle meşruiyetini ve psikolojik üstünlüğünü halktan alan bir Cumhurbaşkanı aynı ağırlıkta sorumluluğu taşımaktadır. Bu durumda kendisini halka anlatmak ve seçilmek noktasında endişe duyacağı söylenebilir.

B. Güçlü Yürütme Yönünden

Yürütmenin meşruiyetini doğrudan halktan alması, yürütmeye manevi bir otorite sağlamak ve yürütmenin tek kişiden oluşması başkanlık sisteminde güçlü bir yürütmenin kurulabilmesi beklentisi oluşturmaktadır.⁸⁹¹ Nitekim Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmekte ve halktan kaynaklanmaktadır. Dahası, Cumhurbaşkanı tek başına yürütme yetkisine sahiptir. Bu çerçevede, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin gücün tek merkezde toplanmasına bağlı olarak güçlü bir yürütme yaratacağı söylenebilir.⁸⁹² Bununla birlikte Lipset, başkanlık sisteminin parlamenter sisteme nazaran daha zayıf hükümetlere neden olduğunu belirtmektedir. Başkanlık sistemindeki bölünmüş hükümet olgusu ve disiplinsiz parti yapısı bunun nedenidir. Özellikle disiplinli parti yapısı içinde parlamento çoğunluğunu arkasına almış bir başbakanın başkanlık sistemindeki başkana göre daha güçlü olduğunu ifade etmektedir. Lipset, buna karşılık parlamenter sistemde çoğunluk sahibi olmayan partiler tarafından koalisyon kurulması halinde güçsüz parlamenter kabineler ile karşılaşılacağını ayrıca vurgulamaktadır.⁸⁹³ Bu kapsamda Türkiye'nin parlamenter sistem deneyimi değerlendirildiğinde meclis çoğunluğu arkasında olan hükümetlerle nadiren karşılaşmıştır. Nitekim, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde tek başlı ve tek kişiden oluşan yürütme tercihinin arkasında güçlü bir yürütme yaratma ihtiyacı yatmaktadır. Özellikle Cumhurbaşkanı ve meclis seçimlerinin birlikte yapılması ile bölünmüş hükümete izin vermeksizin güçlü yürütme oluşturulmak istenmektedir. Nitekim Lijphart'ın da başkanlık sistemleri için belirttiği başkan ve yasama seçimlerinin birlikte yapılması sistemin avantajıdır. Seçimler nispi temsil kurallarına göre yapılsa bile böyledir.⁸⁹⁴ Diğer taraftan Türkiye'de parti disiplini söz konusudur. Buna göre güçlü bir yürütme oluşabilir.

Varsayım 1.1.'e göre Cumhurbaşkanı ile Meclis çoğunluğunun aynı siyasi görüşte olması güçlü bir yönetimi destekleyici bir durumdur. Ayrıca ABD başkanlık

⁸⁹¹ Tunç, Yavuz, **Avantaj ve...**, s. 14 vd.; Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 105.

⁸⁹² Arend Lijphart, "Yeni Demokrasiler için Anayasal Tercihler", **Demokrasinin Küresel Yükselişi**, (Çev. Ergun Özbudun), Der. Larry Diamond ve Marc F. Plattner, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995, s. 186.

⁸⁹³ Seymour Martin Lipset, "Siyasal Kültürün Merkeziliği", **Demokrasinin Küresel Yükselişi**, (Çev. Ergun Özbudun), Der. Larry Diamond ve Marc F. Plattner, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995, s. 170.

⁸⁹⁴ Lijphart, **Yeni Demokrasiler...**, s. 186.

sisteminde söz konusu olmayan disiplinli parti yapısının varlığı ve bölünmüş hükümetin görülmeyeceği düşünüldüğünde güçlü bir yürütme oluşabilir. Bununla birlikte Linz'in başkanlık sistemi için dikkat çektiği husus Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi için de geçerlidir. Şayet popüler bir Cumhurbaşkanı, disiplinli bir partiyi arkasına alırsa anayasal fren ve denge mekanizmalarını altedebilir.⁸⁹⁵ Bu durumda güçlü yürütmeden beklenen yarar, demokratik kazanımlar yönünden dezavantaja dönüşebilir.

Varsayım 1.2'ye göre kabine koalisyon şeklinde oluşabilir. Bu durumda partili Cumhurbaşkanı kendisini destekleyen diğer parti veya partilerin desteğini kaybetmek istemeyebilir. Böylece ılımlı ve uzlaşmacı bir Cumhurbaşkanı profili ortaya çıkabilir. Bu durumda güçsüz bir Cumhurbaşkanı ortaya çıkacağı söylenememekle birlikte Cumhurbaşkanının bazı politikalarının ılımlaşacağı söylenebilir. Nitekim, koalisyon hükümetlerinde, her siyasi partinin politik duruşu ve farklılıkları hükümette birlik, bütünlük ve dayanışmayı engelleyebilmektedir.⁸⁹⁶ Bu nedenle Cumhurbaşkanı seçimleri yenileme yetkisini ister kullansın isterse kullanmasın Cumhurbaşkanının gücünü zayıflatan bir durum ortaya çıkmaktadır.

Varsayım 2'ye göre Cumhurbaşkanının görevine son verebilecek nitelikli çoğunluğa sahip bir Meclis'in varlığı halinde Cumhurbaşkanının güçlü olduğundan bahsedebilmek mümkün değildir. Burada aşağıda değerlendireceğimiz başkanlık sistemlerinde görülen çift meşruluk, sistemin kilitlenmesi problemi ortaya çıkabilir. Bu durumda birlikte çalışma sağlanamaz ise her iki organında seçimleri yenileyebilmesi muhtemeldir.

Diğer taraftan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanının seçilmesi yönünden bir konuya dikkat çekmek gerekmektedir. Bilindiği üzere Cumhurbaşkanı ilk oylamada geçerli oyların salt çoğunluğunu alamaz ise ikinci bir oylama yapılacaktır. İkinci oylamaya ise ilk oylamada en çok oyu alan iki aday katılmaktadır. Bu durumun zayıf bir Cumhurbaşkanı profili ortaya çıkaracağı söylenebilir.⁸⁹⁷ Gerçekten de ilk oylamada seçilemeyen bir Cumhurbaşkanının meclis karşısında güçsüz

⁸⁹⁵ Linz, **Erdemleri...**, s. 181.

⁸⁹⁶ Kuzu, **Her Yönü ile...**, s. 95-96.

⁸⁹⁷ Esen, **Değişiklik Teklifinin...**, s. 47.

kalması olasıdır. Milletvekili Seçimi Kanununda ittifak kurulabilmesine yönelik değişiklik, her kesimin temsil edilebilmesine olanak tanımaktadır. Bununla birlikte Türkiye'nin parçalı siyasi yapısı dikkate alındığında Meclis çoğunluğunun desteğini almak ve korumak isteyen bir Cumhurbaşkanının zayıf kalacağı söylenebilir. Nitekim bu durum, koalisyondan oluşan bir kabineyi teşvik edebileceği gibi partiler karşısında güçsüz konumda kalan bir Cumhurbaşkanı da yaratabilir.

C. Demokratik Değer Yönünden

Başkanlık sisteminde başkanın halk tarafından seçilmesi parlamenter sistem ile kıyaslandığında demokratik değer yönünden üstün görülmektedir. Bunun temelinde demokrasi anlayışı yatmaktadır.⁸⁹⁸ Daha demokratik bir yönetim, başkanın halk tarafından seçilmesi, hesap sorulabilirlik ve öngörülebilirlik yönlerinden ortaya çıkmaktadır.⁸⁹⁹

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi sisteme tartışmasız demokratik bir nitelik kazandırmaktadır. Parlamenter sistemde ise halk önce meclisi seçmekte ve meclis içinden hükümet çıkmaktadır. Buna göre Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini parlamenter sisteme göre daha demokratik kılmaktadır. Hesap sorulabilirlik ve öngörülebilirlik ise varsayımlarımız çerçevesinde incelenebilir.

Varsayım 1.1'e göre öngörülebilirlik ve hesap sorulabilirlik daha görünür haldedir. Nitekim, seçim öncesinde Cumhurbaşkanı genel siyasetini ve vaatlerini ortaya koyacaktır. Bu durumda seçmen Cumhurbaşkanı adayını belirlerken seçilecek kişinin kim ve politikalarının ne olduğunu öngörebilmek bakımından ve ayrıca seçilen Cumhurbaşkanının görevini başarılı bir şekilde yerine getirip getirmediğini tespit ederek hesap sorabilmek bakımından parlamenter sisteme göre daha avantajlıdır.

⁸⁹⁸ Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 142-143.

⁸⁹⁹ Gözler, **Genel Teorisi...**, s. 582-583; Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 142, 148; Tunç, Yavuz, **Avantaj ve...**, s. 19-20. Hükümet sistemleri tartışmasında başkanlık sisteminin üstün demokratik değerlere sahip olmadığına yönelik değerlendirmeleri için bkz. Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 142-160.

Varsayım 1.2'ye göre ise durum farklılaşmaktadır. Buna göre öngörülebilirlik mümkün iken hesap sorulabilirlik için aynı şey söylenemeyecektir. Nitekim, Cumhurbaşkanlığı öncesinde koalisyon ihtimali varsa bile bunun pazarlığı halkın karşısında yapılmak zorundadır.⁹⁰⁰ Seçmen bu ittifakları gözeterak oyunu kullanabilecektir. Ancak hesap sorabilirlik bakımından aynı şey söylenemez. Zira koalisyon ihtimali veya meclis çoğunluğu muhalefetin elinde olduğu hallerde Cumhurbaşkanı seçimleri yenileme yetkisini kullanarak ikinci döneminde aday olabilir. İkinci döneminde kendisi ile meclis çoğunluğunun aynı siyasi görüş veya eğilimde olmasını sağlamak için sorumlunun muhalefet olduğunu iddia edebilir. Keza muhalefet parti veya partileri de bu yola tevessül edebilir. Bu durumda parlamenter sistemde görülen koalisyon sonrası seçmenin kararsız kalarak sorumlunun belirlenebilmesi problemi aynı şekilde Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde görülebilir.

Varsayım 2 için de varsayım 1.2'de zikredilenler aynen geçerlidir. Buradaki tek fark seçimleri yenileme yetkisini Meclis'in de kullanabilmesidir.

D. Rejim Krizleri Yönünden

Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organı arasında meydana gelebilecek çatışmalar, tıkanıklıklar veya kilitlenmeler sonucu sisteminin darbelerle ve demokratik olmayan yöntemlerle kesintiye uğrama ihtimalinin daha fazla olduğu dile getirilmektedir.⁹⁰¹ Zira sistemin tıkanması ve kilitlenmesi durumunda sabit bir süre görevine son verilemeyen bir başkan mevcuttur. Yeni bir başkanlık seçimine gidilebilecek mekanizmaların yokluğu sonucu bu tür problemlerin aşılması için demokratik olmayan yollara meyletme veya darbeye iktidarın düşürülebilmesi ihtimal dahilindedir. Buna karşılık parlamenter sistem, kilitlenme ve tıkanıklık durumunda problemlerin çözülebilmesine imkân tanıyan bir esnekliğe sahiptir. Bu esneklik, yürütmenin esas kanadı hükümetin düşürülebilmesi veya yürütmenin yasamayı feshedebilmesidir. Ancak burada demokratik rejimin kesintiye uğraması noktasında ki Linz'in görüşünün Türkiye için de geçerli olduğunu ifade edebiliriz. Linz'e göre demokratik rejimin sürdürülebilirliği,

⁹⁰⁰ Bayraktar Durgun, **Cumhurbaşkanlığı...**, s. 496.

⁹⁰¹ Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 84.

hükümet sisteminden ziyade daha farklı unsurlara bağlıdır.⁹⁰² Zira şimdiye kadar 12 Eylül darbesi öncesi dönemde yaşanan sistem tıkanıklığı kısmen istisna tutulduğunda yapılan ve tevessül edilen darbeler, sistem tıkanıklığı ve kilitlenmesinin bir gereğinden ziyade daha farklı saikler ile yapılmıştır. Bu nedenle darbelere sebep olanının sadece hükümet sisteminin sonucu olduğunu söylemek kolay değildir.⁹⁰³

Bununla birlikte ifade edilmelidir ki Cumhurbaşkanı ve Meclis'in seçimleri yenileyebilme yetkisinin varlığı yasama ve yürütme organları arasında meydana gelebilecek çatışma, kilitlenme ve tıkanmalara çözüm üretebilir. Buna göre Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi en azından hükümet sisteminden kaynaklanabilecek bu tür durumları minimize edebilecek önemli bir özelliği bünyesinde barındırmaktadır. Zira Cumhurbaşkanının herhangi bir şarta tabi olmaksızın seçimleri yenileyebilme yetkisine sahip olması, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine bir esneklik kazandırmaktadır. Bu itibarla denilebilir ki ortaya çıkabilecek kilitlenme ve tıkanma durumlarında rejimi tehdit edebilecek düzeye ulaşmaksızın problem çözülebilecektir.

E. Sistemin Katılığı ve Esnekliği Yönünden

Linz'e göre parlamenter sistem ile başkanlık sisteminin temel farkları parlamentarizmin siyasal sürece esneklik kazandırdığı, başkanlık sisteminin ise onu katılaştırdığı şeklinde özetlenebilir.⁹⁰⁴ Başkanlık sisteminde başkanın sabit süresi ve görevine son verilememesi katılığın bir yüzüdür. Halkın nazarında uyguladığı politikaları ile popülaritesini ve meşruiyetini yitirmiş bir başkana yeni seçimlere kadar katlanılmak zorundadır. Başkanlık sisteminde katılığın diğer bir yüzü ise başkanın yeniden seçilmesini veya art arda seçilmesini engelleyen düzenlemelerdir. Böylece başarılı bir liderin tekrar seçilmesinin engellenmesi halkın desteği arkasında olan başarılı bir başkandan mahrum kalınması şeklinde bir sonuç ortaya çıkarmaktadır. Buna göre halkın

⁹⁰² Linz, **Does it...**, s. 74. Ancak Linz'e göre demokratik rejimin kesintiye uğramaması parlamenter sistemde başkanlık sistemine nazaran daha olasıdır. Burada ayrıca Türkiye'nin siyasi koşullarını farklı bir değerlendirmeye tabi tutmak gereklidir. Şimdiye kadar 12 Eylül darbesi istisna tutulduğunda yapılan ve tevessül edilen darbeler bir sistem tıkanıklığı ve kilitlenmesinin doğurduğu bir ihtiyaçtan ziyade daha farklı saikler ile yapılmıştır. 12 Eylül 1980 darbesi öncesinde TBMM, altı ay boyunca cumhurbaşkanını seçememiştir.

⁹⁰³ Tunç, Yavuz, **Avantaj ve...**, s. 26.

⁹⁰⁴ Linz, **Does it...**, s. 8-9. Ayrıca bkz. Linz, **Tehlikeleri...**, s. 147.

desteği arkasında olan bir başkanın seçilememesi ve halkla birlikte özellikle yasama-
nın güçlü muhalefeti ile karşılaşan bir başkanın sabit bir süre görevine son verileme-
mesi bu sistemin katılığıdır.⁹⁰⁵ Ayrıca bu durum, görevine son verilemeyen yasama
için de aynı şekilde geçerlidir. Zira uzlaşmacı bir tavırdan uzak yasama ile çalışmak
zorunda olan bir başkan, politikalarını uygulamakta zorlanacaktır. Parlamenter sistem
bu katılığı, hükümetlerin güvensizlik oyu ile düşürülebilmesiyle veya yürütmenin fe-
sih yetkisini kullanmasıyla aşmaktadır.⁹⁰⁶

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde karşılıklı seçimleri yenileyebilme yet-
kisi başkanlık sisteminin bu dezavantajına parlamenter sistem benzeri bir çözüm ge-
tirdiği söylenebilir. Zira başkanlık sisteminde olmayan siyasi tıkanmaları açıcı yapısal
bir güvence, karşılıklı fesih ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde sağlanmakta-
dır.⁹⁰⁷ Nitekim, teoride kalacağı düşünülse de Meclis'in seçimleri yenileyebilmesi kri-
tik durumlarda çözüm üretebilecek bir müessesedir. Diğer taraftan Cumhurbaşkanı da
uzlaşmaz bir Meclis için aynı yetkiyi kullanarak halkın hakemliğine başvurabilmekte-
dir. Bununla birlikte meşruiyetini yitirmek ise tartışmalı bir konudur. Halk tarafından
seçilmiş bir Cumhurbaşkanı, meşruiyetini nasıl yitirir, meşruiyetini yitirmek neye göre
belirlenir, bunu kim tespit eder? Şüphesiz bu soru, siyasi şekilde meşruiyetini yitirme-
sinin sorgulanmasıdır. Nitekim, cezai sorumluluğunu doğuracak bir meşruiyetini yi-
tirme durumunda zaten soruşturma yetkisi Meclis'te olup yargılayacak makam Yüce
Divan'dır.

Varsayım 1.1'e göre sistemi ele aldığımızda dezavantaj yaratan bir durum söz
konusu olabilir. İkinci döneminde olan bir Cumhurbaşkanının bir defa daha aday ola-
bilmesi için kendisi ile aynı siyasi görüşte olan Meclis tarafından seçimlerin yenilene-
rek sistemin manipüle edilmesi mümkündür.⁹⁰⁸ Bu duruma olumlu da yaklaşılabilir.
Nitekim, başkanlık sisteminde katılığın diğer bir yönü başarılı bir yöneticinin sadece
iki kez seçilebilmesi ve tekrar seçilememesi olgusudur.⁹⁰⁹ Bu durumda Meclis, iki kez

⁹⁰⁵ Linz, **Does it...**, s. 8-10; Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-başkanlık...**, s. 43; Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 92 vd.

⁹⁰⁶ Linz, **Does it...**, s. 8-10; Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 42 vd.; Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 92 vd.

⁹⁰⁷ Yücel, **İstikrar...**, s. 349.

⁹⁰⁸ Aynı yönde bkz. Tunç, **Türk...**, s. 206.

⁹⁰⁹ Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 46 vd.

görev yapmış başarılı gördüğü Cumhurbaşkanı adayını halkın teveccühüne bırakarak Cumhurbaşkanına üçüncü kez aday olabilme imkânı verebilir. Bu ise sistemin bir avantajı olarak görülebilir.

Bununla birlikte Varsayım 2'ye göre de bir değerlendirme yapılabilir. Zira Meclis, seçimleri yenileyebilme yetkisini herhangi bir nedenle kullanabilir. Bu neden, Cumhurbaşkanı'nın meşruiyetini yitirdiği şeklinde de belirebilir. Bu durumda seçimlerin yenilenmesi suretiyle halkın hakemliğine başvurulması mümkündür. Özellikle Cumhurbaşkanı'nın ikinci döneminde bu yola başvurulması durumunda Cumhurbaşkanı'nın bir defa daha aday olabilme imkânı sistemin bir avantajı olarak görülmelidir. Nitekim Meclis tarafından meşruiyetini yitirdiği kanaati halkın hakemliğine tevdi edilmektedir. Böylece meşruiyet tartışmasını belirleyecek olan halktır.

F. Çift Meşruluk Yönünden

Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organlarının seçimleri ayrı ayrı yapılmaktadır. Halk tarafından ayrı ayrı seçimlerle belirlenen yasama ve yürütme organlarının her ikisinin de meşruiyet iddia edebilmesi olanaklıdır.⁹¹⁰ Doktrinde çift meşruiyet olarak ifade edilen bu durum başkanlık sisteminin bir dezavantajı olarak görülmektedir. Özellikle her iki organın bir diğerini görevden uzaklaştırma tehdidi olmaksızın varlıklarını koruyabilmesi çift meşruluğun ortaya çıkmasına imkân vermektedir.⁹¹¹ Her ne kadar iki organın da halk tarafından seçilmesi nedeniyle demokratiklik vurgusu yapılsa da muhtemel çatışmanın siyasi zemini oluşmaktadır.⁹¹²

Varsayım 1.1'e göre her iki organın da meşruiyet iddia etmesi normal şartlar altında beklenmemektedir. Zira seçimlerin birlikte yapılması ve disiplinli partilerin varlığı bunu desteklemektedir. Bu durumda uyumlu ve işbirliği içinde bir seçim dönemi görüleceği söylenebilir.

Varsayım 1.2'ye göre her iki organın da meşruluk iddiası iki ihtimale de açıktır. Koalisyon içinde uyumlu ve işbirliği içinde çalışan bir yasama ve yürütme

⁹¹⁰ Linz, **Does it...**, s. 6-8.

⁹¹¹ Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 107.

⁹¹² Yücel, **İstikrar...**, s. 349.

öngörülebileceği gibi her iki organ da meşruiyetini iddia edebilir. Bu durumda Cumhurbaşkanının seçimleri yenileyebilme yetkisi çözüm anahtarıdır.

Varsayım 2'ye göre her iki organın da ciddi ölçüde meşruiyet iddia edebileceği bir ortam oluşmaktadır. Bu durumda seçimleri yenileyebilme yetkisi kullanılarak yasa ve yürütme çoğunluğunun aynı siyasi görüş veya eğilimde olması sağlanabilir.

G. Çoğunlukçu Eğilim Yönünden

Başkanlık sisteminin *çoğunlukçu* eğilim gösterdiğine dair doktrindeki tartışmalardan *ya hep ya hiç* türü siyasetin içerdiği siyasal kutuplaşma potansiyeli taşıdığı ifade edilmektedir.⁹¹³ Başkanlık sisteminin bu dezavantajı, *kazananın her şeyi kazanması* (winner take all) *kaybedenin her şeyi kaybetmesi* (loser loses all) kuralı olarak görülmektedir.⁹¹⁴ Buna göre başkanlık sisteminde başkanlık yarışı çok önemli hale gelmekte kazanan adayın yürütmeyi tamamen kazandığı kaybeden adayın ise yönetim sürecinde herhangi bir etkisinin olmadığı *ya hep ya hiç* türü bir oyuna dönüşmektedir.⁹¹⁵ Kazananın her şeyi kazanması, kaybedenin her şeyi kaybetmesi kaçınılmaz bir şekilde gerilim ve kutuplaşmayı tetikleyecektir.⁹¹⁶

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi bu dezavantajı içinde barındırmaktadır. Özellikle Cumhurbaşkanı ve Meclis seçimlerinin birlikte yapılması ile kazanan her şeyi kazanmakta ve kaybeden de her şeyi kaybetmekte durumu daha belirgin bir şekilde ortaya çıkmaktadır.⁹¹⁷ Nitekim başkanlık sistemleri için doktrinde seçimlerin aynı anda veya yakın aralıklarla yapılması durumunda başkanlık seçiminin *ya hep ya hiç* niteliğini daha ön plana çıkaracağı ve iki parti sistemi yönünde bir eğilim yaratacağı iddia edilmektedir.⁹¹⁸ Kanaatimizce bu iddianın haklılık payı vardır. Zira Cumhurbaşkanı ve Meclis seçimlerinin aynı anda yapılması meclis çoğunluğunun aynı siyasi görüş veya eğilimde olmasını kuvvetlendirmekte ve Cumhurbaşkanlığı seçiminin

⁹¹³ Gül, **Kişiselleşen...**, s. 594; Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 135.

⁹¹⁴ Linz, **Does it...**, s. 14 vd.; Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 126.

⁹¹⁵ Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık...**, s. 59.

⁹¹⁶ Linz, **Tehlikeleri...**, s. 148.

⁹¹⁷ Cengiz Gül, Kasım Karagöz, "Çağdaş Siyasal Rejimlerde Etkin Yürütme Olgusu", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 11, S. 1-2, 2007, s. 741.

⁹¹⁸ Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 134; Lijphart, **Yeni Demokrasiler...**, s. 186.

ya hep ya hiç niteliğini ortaya çıkarmaktadır. Diğer taraftan iki partili bir sistemi sürecin içinde teşvik edeceği söylenebilir. Nitekim, Lijphart'ın başkanlık sistemi için haklı olarak belirttiği gibi Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de Cumhurbaşkanlığı seçimini kazanmak en büyük siyasi ödüldür ve bunu en büyük partilerin kazanma şansı daha fazladır.⁹¹⁹ Keza Türkiye'nin parçalı siyasi yapısı değerlendirildiğinde Cumhurbaşkanlığı seçimini bir siyasi partinin kazanabilmesi imkânsız olmamakla birlikte kolay değildir. Zaten 24 Haziran 2018 seçimleri ittifakı zorunlu kılmış ve bunun bir provası şeklinde tezahür etmiştir. Diğer taraftan yakın zamanda yapılan yerel seçimlerde dahi ittifaklar çerçevesinde seçimlere girildiği gözlemlenmiştir. Keza yerel seçimlerin sonuçları da genel olarak ittifaklar çerçevesinde şekillenmiştir. Bu durum iki partili bir sisteme doğru bir dönüşümün olduğu şeklinde değerlendirilebilir. Bununla birlikte iki partili sisteme yol açan temel unsurun seçim sistemleri olduğu ifade edilmektedir. Türkiye'nin seçim sistemi ise partilerin parçalanmasını ve çoğalmasını teşvik eden nispi temsil sistemidir. Ancak baraj uygulaması ile de partilerin parçalanması bir nebze de olsa engellenmek istenmektedir. Bu nedenle seçim sistemi değiştirilmediği sürece iki partili bir sistemin ortaya çıkacağı tam olarak söylenemez. Bununla birlikte özellikle Cumhurbaşkanı seçimlerinin iki büyük parti ekseninde gerçekleşeceği beklenebilir.⁹²⁰

Linz, seçimlerin kazananın her şeyi kazanması ve kaybedenin her şeyi kaybetmesi durumuna dönüşmesi neticesinde gerilim ve kutuplaşmanın kaçınılmaz bir şekilde artacağını ifade etmektedir.⁹²¹ Nitekim, Türkiye'nin siyasi sosyal yapısı bu ihtimali kuvvetlendirmektedir. Zira ilk Cumhurbaşkanlığı seçimi ve milletvekili seçimlerin birlikte yapıldığı 24 Haziran seçimlerinde siyasi aktörler arasında uzlaşmazlık ve kimi zaman kutuplaşmaya varan gerginlikler görülmüştür. Keza yerel seçimlere dahi bu gerginliğin yansıdığı görülmektedir.⁹²² Bunun nedeni parçalı toplumsal yapının

⁹¹⁹ "...başkanlık kazanılabilecek en büyük siyasi ödül olduğundan ve ancak en büyük partiler bunu kazanabilme şansına sahip olduklarından dolayı, iki parti sistemini teşvik etme eğilimindedir. Bkz. Lijphart, **Yeni Demokrasiler...**, s. 186.

⁹²⁰ Benzer yönde bkz. Nebi Miş, **Türkiye İki Partili Bir Sisteme mi Gidiyor?**, <https://www.turkiyegazetesi.com.tr/yazarlar/nebi-mis/600512.aspx>, (17.05.2019).

⁹²¹ Linz, **Tehlikeleri...**, s. 148.

⁹²² Bkz. Burhanettin Duran, **'Beka' ve 'Kürdistan' Tartışması**, <https://www.setav.org/beka-ve-kurdistan-tartismasi/>, (19.03.2019).

şekillendirdiği (veya bir yansıması olarak) Türkiye’de siyaset yapma kültürünün oluşmamış olmasıdır.⁹²³

Varsayım 1.1’e göre bir meclis dağılımı oluşması halinde başkanlık sisteminin bu dezavantajlı Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi için aynen geçerlidir. Buna göre kazanan taraf yürütmeyi tamamen kazanmakta ayrıca Meclis çoğunluğuna da sahip olmaktadır. Kaybeden taraf ise Cumhurbaşkanlığı adayı bakımından tam kaybederken Meclis’te azınlıkta kalması sebebiyle etki derecesi önemli ölçüde azalacaktır. Buna göre muhalefetin gelecek seçim dönemini beklemekten başka yapabileceği bir şey yoktur.

Varsayım 1.2’ye göre koalisyon ihtimali veya Cumhurbaşkanını destekleyen siyasi parti veya partilerin azınlıkta kalması bu duruma yaklaşımı farklılaştırmaktadır. Seçilen Cumhurbaşkanı, kabinesini oluştururken meclis desteğini arkasına almak için ittifak içi veya ittifak dışı adaylara yer verebilecektir. Bu şekilde uzlaşmacı bir dönem görülebilir. Diğer taraftan Cumhurbaşkanı, uzlaşmacı da davranmayabilir. Cumhurbaşkanı, kabinesinde koalisyona yer vermek istemeyebilir. Nitekim yer verse bile Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanları Meclis’in onayına tabi olmaksızın atama ve azletme yetkisine sahiptir. Bu durumda Cumhurbaşkanı ve Meclis çoğunluğu arasında çatışma ihtimali her zaman vardır. Ancak Cumhurbaşkanı, kendi seçimini de yenilemeyi göze alarak çatışmayı sonlandırabilmesi mümkündür. Bununla birlikte ifade edilmelidir ki varsayım 1.2 benzeri bir meclis dağılımı, Türkiye realitesinde gerilim ve kutuplaşmayı tetikleyici bir rol oynayabilir.

Varsayım 2’ye göre bir meclis dağılımı gerilim ve kutuplaşmanın en belirgin şekilde görülebileceği bir ihtimaldir. Yürütmeyi kaybeden muhalefet ve meclis çoğunluğunu kaybeden Cumhurbaşkanı, uzlaşmaz ve demagoji yapan⁹²⁴ yapıya dönüşebilir. Ancak her iki organ tarafından seçimlerin yenilenmesi ihtimal dahilindedir.

⁹²³ Gülsen Kaya Osmanbaşoğlu, “Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Sistemi: Bir “Siyasal İnovasyon” Olabilir mi?”, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 20, S. 3, 2018, s. 591.

⁹²⁴ Tunç, Yavuz, *Avantaj ve...*, s. 31.

Başkanlık sisteminin çoğunlukçu olma eleştirisinin diğer bir yönü *iktidarın kişiselleşmesi* sorunudur.⁹²⁵ Şüphesiz başkanlık sisteminin bir türevi olarak tek başlı ve tek kişiden oluşan yürütme yapılanması ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde iktidarın kişiselleşmesinin yaşanıp yaşanmayacağı veya başka bir ifadeyle çoğunlukçu olmanın ötesinde otoriter bir eğilim gösterip göstermeyeceği de değerlendirmelidir.⁹²⁶ Öncelikle “İktidarın kişiselleşmesi... çoğulcu bir anayasal düzen içinde mevcut kurumların geri planda kalarak, alınmış kararların bir kişiye atfedilmesi ve siyasi örgütlenmenin bu tek kişi tarafından temsil edildiğinin kabul edilmesi” anlamına gelmektedir.⁹²⁷

Linz, başkanlık sisteminde başkanlık makamının *çift boyutlu* ve bir bakıma *çift anlamlı* olduğunu belirtmektedir. Başkan, tüm milletin temsilcisi olarak hem devlet başkanı hem de belirli bir parti çerçevesinde hükümet başkanıdır.⁹²⁸ Linz’e göre başkan, bir taraftan devlet başkanı olmak suretiyle tüm milleti temsil ederken diğer taraftan partisini temsil etmektedir. Bu durumda hem devletin başı hem de politikaları ile bir sonraki seçimler için partisini temsil eden bir kişi rolünü birlikte bağdaştırmak zordur. Parlamenter sistemde devlet başkanı ve başbakan ile paylaşılan bu rollere başkanlık sistemi izin vermemektedir.⁹²⁹ Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine de bu nazarla bakılabilir. Nitekim, partilerin disiplinli yapıları ve Cumhurbaşkanının partili olabilmesi itibariyle Cumhurbaşkanı bu ayırımsamayı yapamayabilir. Bir taraftan devletin başı diğer taraftan bir siyasi partinin üyesi olarak yürütmenin başıdır. Özellikle Türkiye’de partiler arası ideolojik farklılıklarının kimi zaman ortaya çıkardığı kutuplaşma, devlet başkanı ve yürütmenin başı rollerinde karmaşa yaşayan bir Cumhurbaşkanı

⁹²⁵ Gül, **Kişiselleşen...**, s. 594; Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 135.

⁹²⁶ Gül, **Kişiselleşen...**, s. 595; Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 135.

⁹²⁷ Gül, **Kişiselleşen...**, s. 594. İktidarın kişiselleşmesi, kişisel iktidar ile karıştırılmamalıdır. “Kişisel iktidar, kurumsal bir gerçekliktir ve burada tek kişi bütün siyasi iktidarı elinde tutar, böylece eski tiranlıklar ve modern diktatörlükler benzeri siyasi sistemlerdeki şekliyle bir tür kuvvetler birliği rejimi uygulanır. Kişisel iktidarda tüm yetkiler, gasp veya zorbalıkla bir kişi tarafından ele geçirilebileceği gibi, bir kişiye yazılı bir metinle tanınmış da olabilir.” Bkz. Gül, **Kişiselleşen...**, s. 594. İktidarın kişiselleşmesi günümüz modern demokrasilerinde görülmektedir. Fransa da De Gaulle ve Pompidou, Almanya’da Adenauer, İngiltere’de Macmillan, İsveç’te Tage Erlander, Türkiye’de Atatürk ve ABD’de Roosevelt ile Kennedy anayasal iktidarlarının zamanla kişiselleşme yönünde bir eğilim içine girdikleri dönemler olarak görülmektedir. Bkz. Gül, **Kişiselleşen...**, s. 594-595; Sezginer, **Güçlü Yürütme...**, s. 75; Teziç, **Batı Demokrasilerinde...**, s. 98.

⁹²⁸ Linz, **Does it...**, s. 24 vd.; Linz, **Tehlikeleri...**, s. 152 vd.

⁹²⁹ Linz, **Tehlikeleri...**, s. 152.

profilinin ortaya çıkmasına neden olabilir. Esasında bu durum modern demokrasilerde de görülebilmekte ve olağan bir sonuç olarak karşılanabilmektedir.⁹³⁰

Linz, devlet başkanlığı ile hükümet başkanlığı sıfatlarının tek kişide birleşmesinin olumsuzluğunu iki yönden değerlendirmektedir.⁹³¹ İlki, başkanın kendisiyle ve destekleyenlerle alakalı olup ikincisi parlamenter sistemde devlet başkanının hakem rolü ile başkanın kıyasına ilişkindir. Keza bu durum Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi bağlamında değerlendirilebilir. Cumhurbaşkanı hem milletin temsilcisi hem de yürütmenin başı olması hasebiyle kendisini tüm halkın tek temsilcisi görerek kendi politikalarının halkın iradesi olduğu yanılsamasına kapılarak muhalefeti dışlayıcı bir davranışa girebilir. Bu ise kendisine destek vermeyenleri görmezden gelmesine yol açabilir. O halde seçilmiş bir Cumhurbaşkanının kendisinin her şeyi yapmaya yetkili olduğu düşüncesine kapılması halinde çoğunlukçu bir anlayışın ortaya çıkması mümkündür.⁹³² Diğer taraftan Cumhurbaşkanına oy veren seçmenler, aşırı bir beklenti içerisinde girebilirler. Zira seçmen, Cumhurbaşkanını güçlü ve etkin bir konumda görmekte olup beklentilerinin karşılanmasını arzulamaktadır. Burada ifade edilmelidir ki başkanlık sisteminde görülen bu problemin seçmen nazarında yürütmenin yasama organından daha meşru zannedilmesinden doğduğu ileri sürülmektedir.⁹³³ Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ise bu zannı doğrulayacak birtakım özellikler barındırmaktadır. Zira seçimlerin birlikte yapılması ve disiplinli parti yapılanması söz konusudur. Bunun neticesinde politikalarını uygulayabilmesi bakımından kendisi ile aynı yönde hareket etmesi beklenen meclis desteği mevcuttur. Yukarıdan aşağıya yürütmeyi inşa etme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Ayrıca her varsayımda Cumhurbaşkanının esas unsur olması halkın bu yönde beklentisini haklı kılmaktadır. Halkın bu beklentisinin Cumhurbaşkanını etkilememesi düşünülemez. Bu durumda Cumhurbaşkanının her şeyi yapmaya yetkili olduğu düşüncesi ile hareket etmesi beklenebilir. Bununla birlikte Cumhurbaşkanının kişiliğinin öne çıkarak birleştirici sembol haline gelmesi bazen bir avantaj olarak ortaya çıkabilir.⁹³⁴

⁹³⁰ Gül, **Kişiselleşen...**, s. 595.

⁹³¹ Linz, **Tehlikeleri...**, s. 152 vd.; Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 135.

⁹³² Gül, **Kişiselleşen...**, s. 595.

⁹³³ Gül, **Kişiselleşen...**, s. 596.

⁹³⁴ Erdoğan'ın başkanlık sistemi yönündeki düşüncesi için bkz. Erdoğan, **Başkanlık...**, s. 8.

Linz, diğ er bir olumsuz taraf olarak parlamenter sistemde olduğu gibi uzlaştırıcı, tarafsız bir hakem rolünde olan devlet başkanının başkanlık sistemlerinde olmasını ifade etmektedir.⁹³⁵ Esasında başkanlık sistemi için öne sürülen görüş⁹³⁶ Cumhurbaşkanlığı sistemi için de kabul edilebilir. Buna göre Cumhurbaşkanının konumu parlamenter sistemde devlet başkanının konumundan çok farklıdır. Zira parlamenter sistemde devlet başkanı yetkisiz ve sorumsuz iken Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı yetkili ve sorumludur. Keza partili olabilmesi yönüyle belli bir siyasi görüş veya eğilimin de temsilcisi konumundadır. Bu nedenle siyasal sistemde etkin ve icracı olması beklenen Cumhurbaşkanının partiler üstü bir konumda olmasını beklemek anlamsızdır.⁹³⁷ Diğ er taraftan yasama ve yürütme arasında bir çatışma ihtimalinde zaten çatışmanın bir tarafı olacağı öngörülebilir.⁹³⁸ Her ne kadar yüz bin seçmen oyu ile bir kişi Cumhurbaşkanı adayı olabileceks e de bu kişinin arkasında parti desteğ i olmaksızın seçilebilmesi düşük ihtimaldir. Bunun yerine Cumhurbaşkanı veya Meclis tarafından seçimlerin yenilenebilmesiyle çatışmanın sonlandırılabilceğ i söylenebilir. Diğ er taraftan belirtilmelidir ki Türkiye'nin parlamenter sistem deneyiminde, özellikle 1982 sonrası, normal şartlarda partiler üstü ve tarafsız kimliğ iyle hakem konumunda olması gereken Cumhurbaşkanının başbakanlar ile çatışmaları olmuş ve kimi zaman problemin esas kaynağ ı Cumhurbaşkanı olmuştur.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde iktidarın kişiselleşmesi olgusunun görülebileceğ i diğ er bir durum, üst kademe kamu yöneticilerinin atanması ve görevlerine son verilebilmesi bakımından tek yetkili kişinin Cumhurbaşkanı olmasıdır. Nitekim Cumhurbaşkanı kendi görev süresi ile sınırlı olmak üzere Meclis'in onayına gerek olmaksızın üst kademe kamu yöneticilerini atama ve görevlerine son verme yetkisine sahiptir. ABD başkanlık sisteminde de üst kademe yöneticilerini atama ve görevlerine son verme yetkisi başkana aittir.⁹³⁹ Bununla birlikte bir gücün diğ eri tarafından denetlenmesi gereğ i başkanın bu yetkisi Senatonun onayına tabidir.⁹⁴⁰ 1982 Anayasası'nda

⁹³⁵ Linz, **Tehlikeleri...**, s. 153.

⁹³⁶ Gül, **Kişiselleş en...**, s. 598.

⁹³⁷ Gül, **Cumhurbaşkanlığı...**, s. 251.

⁹³⁸ Uluş ahin, **Başkanlık...**, s. 138.

⁹³⁹ ABD başkanlık sisteminde buna *ganimet sistemi* (spoil system) denilmektedir. Seçilen her başkan, kamu yönetimindeki kadrolara partisinden gelen kişileri atamaktadır. Bkz. Gülener, **Denge ve Denetleme...**, s. 61.

⁹⁴⁰ Esen, **Değ iş iklik Teklifinin...**, s. 62; Gülener, **Denge ve Denetleme...**, s. 62.

ise Cumhurbaşkanının bu yetkisine yönelik bir sınırlama bulunmamaktadır.⁹⁴¹ Buna göre Meclis'in bu yönde bir denetleme mekanizması mevcut değildir. O halde ABD başkanlık sisteminin siyasi uygulamasında ortaya çıkan dezavantajlı bir durum Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi için de mümkün olabilir. Şöyle ki başkanlar yasama ile uzlaşmadıkları vakit bürokrasinin mevcut yasalarını kendi programları kapsamında değerlendirdiği ve yasaları göz ardı ettiği ifade edilmektedir.⁹⁴² Buna göre bürokratik kadrolara liyakat sahibi kişiler değil, ideolojik bağlılıkları gözetilerek atamalar yapılmasını ortaya çıkarmaktadır ki bu başkanlık sisteminin en demokratik görülen ABD örneğinde Senato onayına rağmen görülmektedir.⁹⁴³ Nitekim bu yönüyle Meclis'in denetlemesine tabi olmayan Cumhurbaşkanının bu yetkisi aynı dezavantajı daha fazla barındırmaktadır. Öyle ki bürokrasinin liyakatten öte ideolojik bağlılıkları esas alınan parti üyelerine makam tahsisine dönüşebilir. Bu ise iktidarın kişiselleşmesine neden olabileceği gibi kurumsallaşmanın sağlanamaması yönünde de önemli bir engel teşkil edebilir.⁹⁴⁴

Literatürde başkanlık sistemlerinin çoğunlukçu olmanın ötesinde otoriter eğilimleri içinde barındırıp barındırmadığı da sorgulanmaktadır.⁹⁴⁵ ABD başkanlık sistemi tartışmanın dışında tutularak özellikle Latin Amerika başkanlık sistemlerinin otoriter eğilim gösterdiği dile getirilmektedir. Sartori bu durumun yürütmenin güçlendirilerek başkanlara geniş yetkiler verilmesinden kaynaklandığını ifade etmektedir.⁹⁴⁶ Keza Uluşahin'e göre iktidarın kişiselleşmesi sorunu başkana yasama alanında tanınan yetkilerin genişliği ile yakından ilgilidir.⁹⁴⁷ Latin Amerika ülkelerinde başkanlara tanınan geniş yetkiler, başkanın kanun gücünde kararname çıkarabilmesi, kanun teklif etme yetkisi, olağanüstü hâl yetkileri ve fesih yetkileri olarak sayılmaktadır.⁹⁴⁸ 1982

⁹⁴¹ Esen, **Değişiklik Teklifinin...**, s. 62; Kaboğlu, **Değişiklik Yapılmasına Dair...**, s. 40.

⁹⁴² Özsoy Boyunsuz, **Siyasi Parti...**, s. 24.

⁹⁴³ Özsoy Boyunsuz, **Siyasi Parti...**, s. 24.

⁹⁴⁴ Özsoy Boyunsuz'un ABD'ye yönelik değerlendirmeleri için bkz. Özsoy Boyunsuz, **Siyasi Parti...**, s. 24.

⁹⁴⁵ Sartori, **Karşılaştırmalı...**, s. 124 vd.; Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 139.

⁹⁴⁶ Sartori, **Karşılaştırmalı...**, s. 125.

⁹⁴⁷ Uluşahin, **Başkanlık...**, s. 139.

⁹⁴⁸ Gül, **Kişiselleşen...**, s. 599; Sartori, **Karşılaştırmalı...**, s. 125, (dn. 16). Başkanlık sistemlerinde genel olarak başkana kararname yetkisi tanınmaktadır. Başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerin 1979 yılı sonrası yapılan anayasa değişiklikleri göz önünde bulundurulduğunda, Latin Amerika ülkelerinde %94,7, Latin Amerika ülkeleri dışında ise %51,3 oranında kanun gücünde kararname yetkisi verildiği görülmektedir. Özellikle Latin Amerika başkanlık sistemlerinin anayasalarında başkana tanınan geniş

Anayasası'nda Cumhurbaşkanı'nın kanun teklif etme yetkisi söz konusu değildir. Bununla birlikte sınırları Anayasa ile belirlenmiş, yargının denetimine tabi ve yürütmeye ilişkin konularda kanun hükmünde olmayan kararname çıkarabilme yetkisi tanınmıştır. Ayrıca olağanüstü hâl ilan edebilme ve Meclis onayına tabi kanun hükmünde olağanüstü hâl kararname çıkarabilme yetkisine sahiptir. Bunlara ek olarak Meclis'in seçimlerini yenileyebilme yetkisi de vardır. Bu anayasal düzenlemeler itibarıyla 2017 yılı Anayasa değişikliğinin otoriter⁹⁴⁹ bir sistem tesis ettiği söylenemez. Ancak Cumhurbaşkanı ve Meclis seçimlerinin birlikte yapılmasına bağlı olarak Meclis desteği arkasında olan partili bir Cumhurbaşkanı'nın müdahaleci ve otoriter davranışlarıyla sistemi manipüle edebilmesi mümkündür. Bununla birlikte çağımızın koşulları, kitle iletişim araçlarının geldiği nokta ve bariz bir şekilde güçlendirilen yürütme yapısı itibarıyla iktidarın kişiselleşmesine neden olabilir.

kararname (decree, decreto) yetkileri söz konusudur. Bkz. Açıl, **Latin Amerika...**, s. 147. Kararnamelerin çeşitli türleri bulunmakla birlikte başkanlık sisteminde kastedilen kararname, doğrudan anayasadan kaynaklanan kanun gücüne sahip *anayasal kararnamelerdir* (constitutional decrees). Bkz. Tunç, **Türk...**, s. 219-220; Açıl, **Latin Amerika...**, s. 145-146. Anayasal kararnamelerin yürürlüğe girebilmesi için yasama organı tarafından onay, izin verilmesine veya yetki devrine ihtiyaç yoktur. Latin Amerika ülkelerinde *anayasal kararname* yetkisine sahip başkanlar zannedilenin aksine çok azdır. Sadece 1988 Brezilya Anayasası ve 1980 Şili Anayasası bu yetkiye imkân tanımaktadır. Bkz. Açıl, **Latin Amerika...**, s. 146, 155. Ancak birçok Latin Amerika başkanlık sisteminde bu yetkinin tanınmamasının oluşturduğu eksiklik, başkanlara *kanun teklif etme yetkisinin* verilmesi ile giderilmektedir. Bkz. Tunç, **Türk...**, s. 227. Başkanlar ya doğrudan doğruya ya da bakanlar vasıtasıyla kanun teklifinde bulunma yetkisine sahiptir. Bakanları vasıtasıyla kanun tekliflerini Kongre'ye sunabilen başkanların olduğu ülkeler: El Salvador, Honduras, Kosta Rika, Panama ve Uruguay. Bkz. Açıl, **Latin Amerika...**, s. 142.

⁹⁴⁹ Buna karşılık, Özbudun, "...Türkiye'nin şu andaki görünümü, kurumsallaşmış ve pekişmiş bir liberal demokrasi değil, bu demokrasilerle çeşitli tipte otoriter rejimler arasında geniş bir "gri bölge" oluşturan "seçimsel demokrasiler" kategorisine dahil bir ülke görünümüdür. Bu deyim, serbest ve dürüst seçimlerin muntazam aralıklarla gerçekleştirilmesine rağmen, pekişmiş bir demokrasinin diğer boyutları açısından ciddi eksiklikler gösteren rejimleri" ifade ettiğini belirtmektedir. Bkz. Ergun Özbudun, **Türkiye'de Demokratikleşme Süreci**, 1. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, Mart 2014, s. 193. Özbudun, bu gri bölgede yer alan seçimsel demokrasiler için: liberal olmayan demokrasiler, eksik demokrasiler, yarı demokrasiler, sözde demokrasiler, vesayetçi demokrasiler, delegasyoncu demokrasiler, melez rejimler gibi sıfatların kullanıldığını belirtmektedir. Bkz. Özbudun, **Demokratikleşme...**, s. 193, (dn. 3). Özbudun, 2017 yılı Anayasa değişikliği ile getirilen hükümet sisteminin en iyi ihtimalle *delegasyoncu demokrasi* ya da *popülist -yarışmacı- otoriter* bir rejim biçiminde işleyebileceğini tahmin etmektedir. Bkz. Özbudun, **Türk...**, s. 323.

SONUÇ

Ülkelerin kendi anayasalarında yer verdikleri yasama ve yürütme organları arasındaki münasebetler çerçevesinde tercih ettiği hükümet sisteminin niteliği belirlenmektedir. Her ülke tarihi, kültürü, siyasi ve sosyolojik şartları çerçevesinde bir hükümet sistemi belirleyebilmektedir. Buna göre mevcut hükümet sistemlerinden biri kabul edebileceği gibi bu hükümet sistemlerinin bazı özelliklerinin bir araya getirilmesi ile karma bir hükümet sisteminin öngörülmesi de mümkündür.

Günümüzde hükümet sistemleri genel olarak erkler ayrılığı teorisi bağlamında tasnif edilmektedir. Buna göre hükümet sistemleri erklerin ayrılığına veya erklerin birliğine göre iki şekilde ortaya çıkmaktadır. 21 Ocak 2017 tarihinde kabul edilen 6771 sayılı *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 9 Temmuz 2018 tarihinde Cumhurbaşkanının meclis önünde ki andı ile bütünüyle yürürlüğe girmiştir. 2017 yılı Anayasa değişikliği ile 1982 Anayasası'nda yasama ve yürütme organlarının yapısı ve bunların birbiriyle ilişkisi köklü değişiklikler geçirmiştir. Yapılan değişiklikler sonrasında başlangıçta Türk tipi başkanlık modeli olarak anılan sistem daha sonra Cumhurbaşkanlığı sistemi olarak isimlendirilmiştir.*

Çalışmanın ilk bölümünde erkler ayrılığı teorisi çerçevesinde hükümet sistemleri incelenmiş ve 2017 yılı Anayasa değişikliği öncesinde Türkiye'de uygulanan hükümet sistemleri değerlendirilmiştir. Çalışmanın ikinci bölümünde Cumhurbaşkanlığı sisteminde yasama ve yürütme organlarının normatif yönü incelenmiştir. Çalışmanın üçüncü bölümünde ise erkler ayrılığı teorisi çerçevesinde yeni hükümet sisteminin özellikleri tespit edilmiştir. Bu bölümde ayrıca yeni hükümet sisteminin niteliği bağlamında yaratabileceği avantaj ve dezavantajlar tartışılmıştır.

Çalışmada Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin dört temel özelliği tespit edilmiştir. İlk olarak yürütme organı tek başlı (monist) bir yapıda ve tek kişiden oluşmaktadır. İkinci olarak Cumhurbaşkanının şahsında temerküz eden yürütme organı doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Üçüncü olarak hem yasama hem de yürütme organının seçimleri yenileyebilme yetkisi yani karşılıklı fesih yetkisi vardır. Buna göre her iki organ, birbirlerinin hukuki varlığına son verebilmektedirler. Son olarak

Cumhurbaşkanı ve Meclis seçimleri birlikte yapılmaktadır. Yani seçimlerin ayrı ayrı ama eş zamanlı yapılmasıdır. İlk üç özellik Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin diğer hükümet sistemleri ile mukayesesinde önem arz eden asli özellikleri olup son özellik ise tali bir özelliktir. Diğer taraftan son özelliğin sistemin iç işleyişinde asli bir özellik olarak kabul edilmesi gerekmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama ve yürütme organlarının fonksiyonel anlamda ayrıldığı görülmekte ve Cumhurbaşkanının bütçe ve kesinhesap kanunu istisna olmak üzere kanun teklifi, Anayasa değişikliği teklifi keza olağan dönemde kanun değerinde işlem yapabilmesi gibi fonksiyonel ayrılığı zayıflatan yetkileri söz konusu değildir. Bununla birlikte yasama ve yürütme organlarının birbirlerinin hukuki varlığına müdahale edebilmesi itibarıyla erklerin kurumsal anlamda sert ayrılığının benimsendiği söylenemez. Aynı şekilde seçimlerin ayrı ayrı ama eş zamanlı olarak birlikte yapılması, Meclis'te en yüksek temsil oranına sahip parti ile Cumhurbaşkanının aynı siyasi partiden olma ihtimalini güçlendirmektedir. Buna göre Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin erklerin sert ayrılığından anlaşılan başkanlık sistemi olduğunu ifade etmek zordur. Aksine erklerin yumuşak ayrılığının görüldüğü parlamenter ve yarı-başkanlık sistemine benzemektedir. Diğer taraftan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde erklerin şahsi ayrılığının mutlak bir şekilde kabul edildiği görülmektedir. Zira aynı kişilerin aynı anda her iki organda görev alması kati bir şekilde yasaklanmaktadır.

Diğer taraftan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kendine özgü özellikleri itibarıyla niteliği belirlenmelidir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, asli özellikleri yönüyle başkanlık sistemine benzemektedir. Burada esasında belirleyici olan Cumhurbaşkanının ve Meclis'in seçimleri yenileyebilme yetkisidir. Bu özellik ise sistemin parlamenter sisteme benzeyen yönüdür.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, asli özellikleri itibarıyla ele alındığında bir başkanlık sistemi değildir. Şüphesiz tek başlı ve tek kişiden oluşan yürütme yapısı ve Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi bakımından başkanlık sistemine benzemektedir. Ancak Cumhurbaşkanı ve Meclis'in seçimleri yenileyebilme yetkisi veya karşılıklı fesih yetkisi, başkanlık sistemlerinde görülen bir özellik değildir. Özellikle

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin başkanlık sistemi olarak kabul edilememesinin sebebi Meclis'in seçimleri yenileyebilme yetkisine sahip olmasıdır. Zira doktrinde daha esnek bir şekilde başkanlık sistemini tanımlayan bazı görüşlere göre başkanın fesih yetkisine sahip olması bir sistemi başkanlık sistemi olmaktan çıkarmamaktadır. Bununla birlikte başkanın, yasamanın güvenine dayanmaması ve sabit bir süre görevinde kalması ise asli bir özellik olarak ele alınmaktadır. Başkanlık sistemini tanımlama çabaları dikkate alındığında ister her iki organının birbirinin görevine son vermemesini katı bir şekilde ele alan görüşler bakımından olsun ister daha esnek tanımlayan görüşler bakımından olsun Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, bir başkanlık sistemi değildir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, parlamenter sistem veya yarı-başkanlık sistemi de değildir. Zira tek başlı yürütme yapısı itibariyle parlamenter sistem veya yarı-başkanlık sistemi kabul edilemeyeceği aşikardır. Her iki hükümet sistemi de devlet başkanının seçimi ve yetkileri noktasında önemli farklılıklar taşımakla birlikte iki başlı yürütme yapısına sahiptir. Bununla birlikte hem Cumhurbaşkanının hem de Meclis'in seçimleri yenileyebilme yetkisi parlamenter sistemi andırmaktadır. Nitekim, yasama ve yürütmenin karşılıklı olarak birbirlerinin hukuki varlığına son verebilmesi esasında parlamenter sisteme özgü bir özelliktir.

Asli özellikleri çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı sistemine ilişkin yapılan yukarıdaki tespite rağmen doktrinde Cumhurbaşkanlığı sisteminin bir tür başkanlık sistemi olduğunu kabul eden görüşlerde bulunmaktadır. Dahası bu görüşler başkanlık sisteminin prototipi olan ABD başkanlık modelini Cumhurbaşkanlığı sistemiyle benzer bir yapıya kavuşturacak içeriğe sahiptir. Örneğin Georges Vedel, başkanlık sisteminde görülen bölünmüş hükümet olgusunun yarattığı tehlikenin azaltılabilmesi için kendi seçimlerini de yenilemek suretiyle yasama ve yürütme organının fesih yetkisine sahip olmasını önermektedir. Keza 1977-1981 yılları arasında ABD başkanı olarak görev yapan Jimmy Carter'ın danışmanı Lloyd N. Cutler, birebir olmasa da ABD Anayasası'nda bu yönde bir değişiklik önermiştir. Aynı şekilde başkanlık sistemini geliştirmek için 1969 yılında Hollanda da kurulan Anayasa reformu danışma komisyonunda benzer bir teklif yapılmıştır. Bu özelliklere sahip bir sistemin başkanlık sistemi olarak

kabul edilebileceğini söyleyen bir diğer yazar Arend Lijphart'tır. Lijphart'ın hükümet sistemleri sınıflandırmasına yönelik şeması dikkate alındığında Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, başkanlık sisteminin özel bir biçimi olarak da kabul edilebilir.

Sonuç olarak, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, yürütmenin tek başlı olması ve tek kişiden oluşması ve yine Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ile başkanlık sisteminin iki asli özelliğini bünyesinde barındırmaktadır. Diğer taraftan Cumhurbaşkanı ve Meclis'in karşılıklı olarak birbirlerinin hukuki varlığına son verebilmesi parlamenter sistemde görülen bir özelliktir. Bu itibarla kanaatimizce Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, nevi şahsına münhasır (sui generis-kendine özgü) bir hükümet sistemidir. Buna karşılık Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin tanımlanmasının sistemin işleyişi bağlamında da değerlendirilmesi gerekmektedir. Nitekim Cumhurbaşkanı ve Meclis tarafından seçimleri yenileyebilme yetkisinin pratikte kullanılması beklenmemektedir. Başka bir deyişle Cumhurbaşkanının fesih yetkisine başvurmaması ve Meclis'inde öngörülen nitelikli çoğunluk sebebiyle seçimleri yenileyememesi sebepleriyle sistemin temel olarak bir başkanlık sistemi şeklinde işleyebileceği öngörüsünde bulunulabilir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama ve yürütme organlarının etkileşimlerinde önem arz eden bütçe düzenlemesinin değerlendirilmesi gerekmektedir. Sisteme özelliğini veren yönlerden birisi olarak da yeni bütçe düzenlemesi görülebilir. Buna göre bütçe kanunu kabul edilmediği takdirde Cumhurbaşkanının yeniden değerlendirilme oranında önceki yıl bütçesini uygulamaya devam edebilmesi mümkündür. Bu durumun sistemin tıkanmasını önleyen bir araç olduğu söylenebilir de diğer taraftan yasama ve yürütmenin demokratik ilişkisinde eleştirilebilecek şekilde Cumhurbaşkanının konumunu güçlendiren yönü de göz ardı edilemez.

Diğer hükümet sistemlerinin uygulanmasında ortaya çıkmış ve doktrinde de genel kabul gören avantajlar ve dezavantajlar üzerinden *teorik olarak* Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi değerlendirildiğinde ideale yakın bir hükümet sistemi gibi görünmektedir. Zira doktrinde vurgulandığı üzere başkanlık sisteminin siyasal süreci katılaştırıcı özellikler taşımasına karşılık parlamenter sistem, siyasal sürece esneklik kazandıran özelliklere sahiptir. Nitekim, başkanlık sisteminden türetilen

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, başkanlık sisteminin katılığına parlamenter sistem benzeri bir esneklik sunmaktadır. Zira hem Cumhurbaşkanı tarafından hem de Meclis tarafından seçimlerin yenilenebilmesi bunu mümkün kılmaktadır. Bu ise esasında sistemin kilitlenme ve tıkanma durumlarına önemli bir çözüm yoludur. Zira ABD dışındaki birçok başkanlık sisteminde görülen kilitlenme ve tıkanmalar, rejim krizlerine sebep olabildiği gibi demokratik olmayan yollarla yürütmenin görevine son verilmesine neden olabilmektedir. Cumhurbaşkanı ve Meclis'e bu yetkinin tanınması, ortaya çıkan rejim krizleri veya askeri darbeler gibi demokratik olmayan yöntemlere tevessül edilmesini önleyici bir çözüm yoludur.

Öte yandan Cumhurbaşkanı ve meclis seçimlerinin birlikte yapılması ile başkanlık sistemlerinde görülen bölünmüş hükümet olgusunun yaratacağı dezavantajın kaldırılması planlanmaktadır. Seçimlerin birlikte yapılması ve yine Milletvekili Seçimi Kanununda yapılan değişiklikle seçim ittifakının mümkün kılınması sistemin işleyişini önemli ölçüde etkileyebilir. Bu bağlamda milletvekili dağılımının yasama ve yürütme ilişkisinde belirleyici bir faktör olacağı belirtilebilir. Buna göre yasama çoğunluğunun Cumhurbaşkanı ile aynı partiye mensup olması durumunda güçlü bir Cumhurbaşkanı olacaktır. Cumhurbaşkanı ve yasama çoğunluğunun farklı siyasi partilere dayanması durumunda yasama ve yürütme arasında daha dengeli bir ilişki olacağı söylenebilir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin koalisyonlu başkanlık sistemi gibi işleyebilmesi de olasılıklar dahilindedir. Nitekim, partiler arası seçim ittifakının mümkün hale gelmesi küçük partilerin Meclis'te sandalye elde edebilmesini kolaylaştırmaktadır. Seçim ittifakı, Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde de yapılabilir. Bu durum, Cumhurbaşkanının kabinesinde diğer partilerden bakanların yer almasını sağlayabilir. Yine Cumhurbaşkanı yardımcısı veya yardımcılardan biri diğer parti lider veya mensupları arasından seçilebilir. Bu durum siyasal sürecin ılımlı bir şekilde tezahürüne imkân sağlayacağı gibi kabinenin oluşumunu pazarlık konusu hale getirebilir. Bu koalisyon ihtimalinin ise Cumhurbaşkanının yürütmedeki konumunu zayıflatan bir durum olduğu söylenebilir. Bu durumda sistem, hükümet içi krizler bakımından adeta parlamenter sistemin dezavantajlarını içinde barındıracağı öngörülebilir.

Yürürlüğe girdiği tarih itibariyle Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi henüz yeterli düzeyde tartışılmamıştır. Öte yandan yapılan çalışmaların birçoğunda sistem konjektürel olarak ele alınmıştır. Bu çerçevede sistemin esaslı unsurlarıyla uygulama çerçevesinde önümüzdeki yıllarda şekilleneceği söylenebilir. Her halükârda Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi diğer hükümet sistemleri ile kıyaslandığında belirli açılardan eleştirilebileceği gibi belirli açılardan kendi içinde avantajlar barındırmaktadır.

Esasında günümüz demokratik hükümet sistemlerinin manipüle edilebilmesi çağımızın koşulları dikkate alındığında gayet kolaydır. Nitekim mutlak monarşilerin sınırlandırılmasına karşı en önemli kazanım parlamentoların günümüzde zayıflamaya başladığı görülmektedir. Çağımızın değişen koşulları, bilim ve teknik yaşanan baş dönürücü değişimler, devlet işlerinin karmaşıklaşması, uzman yönetici anlayışı, olağanüstü haller, ulusal ve uluslararası yeni nesil tehditler, ekonomik buhranlar ve şüphesiz insanların değişen beklentileri, ani ve hızlı refleks gösterebilen yürütme ihtiyacını ortaya çıkardığı ve bu durum karşısında parlamentoların hantal kaldığı belirtilmektedir. Bu ihtiyaç, bütün demokratik ülkelerde yürütmenin güçlendirilmesi yönünde tezahür etmektedir. Bunun neticesinde artık yasama organları, yürütmenin karşısında bir erk olmaktan ziyade yürütme lehine çalışan bir organ haline gelmekte ve yürütmeyi denetlemesinin ötesinde yürütmenin en önemli destekçisi konumunda kalmaktadır. Bu ise günümüz modern demokrasilerinde erkler arası denge ve denetim arayışının zayıfladığının en önemli göstergelerindedir. Sonuç olarak 2017 yılı Anayasa değişiklikleri ile yürütme organında yapılan kapsamlı değişiklikler neticesinde ortaya çıkan ve Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak isimlendirilen yeni hükümet sistemi, yürütme organının belirgin bir şekilde güçlendirildiği bir hükümet sistemini ifade etmektedir.

KAYNAKÇA

- ACAR**, Uğur; “İstikrar Sağlama Aracı Olarak Yarı-Başkanlık Sistemi: Fransa ve Rusya Örnekleri”, **Akademik Hassasiyetler**, Y. 3, S. 6, Aralık 2016, ss. 59-82.
- AÇIL**, Murat; **Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi**, 1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, Şubat 2018.
- AKBAY**, Muvaffak; “Amerika Birleşik Devletleri’nin Anayasa Tarihi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 7, S. 1, 1950, s. 18-39.
- AKGÜL**, M. Emin; **Hükümet Sistemleri Tartışması ve Türkiye Örneği**, 1. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, Ekim 2015.
- AKGÜL**, M. Emin; “Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerindeki Anlamı”, **Ankara Barosu Dergisi**, Y. 68, S. 2010/4, s. 79-101.
- AKİPEK**, İlhan; “Kuvvetler ayrılığı Nazariyesinin Doğmasında Amil Olan Fikirler”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 9, S. 1, 1952, ss. 167-182.
- AKŞİN**, Sina; **100 Soruda Jön Türkler ve İttihat ve Terakki**, 1. Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, Mart 1980.
- AKYILMAZ**, Bahtiyar ve Murat Sezginer ve Cemil Kaya, **Türk İdare Hukuku**, 10. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, Şubat 2019.
- ALDIKAÇTI**, Orhan; **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, 4. Bası, İÜHF Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982.
- ALDIKAÇTI**, Orhan; **Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı**, (Yayınlanmış Doçentlik Tezi), Kor Müessesesi, İstanbul, 1960.
- ALKAN**, Haluk; “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yasama Denetimi”, **Yeni Türkiye**, Y. 23, S. 94, Mart-Nisan 2017, ss. 471-476.
- ALKAN**, Haluk; **Kurumsalci Yaklaşım Işığında Yeni Siyasetin Analizi: Cumhurbaşkanlığı Sistemi**, 1. Baskı, Liberte Yayınları, Ankara, Mayıs 2018.
- ANAYURT**, Ömer; **Anayasa Hukuku (Temel Kavramlar ve Türk Anayasa Hukuku)**, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Eylül 2018.
- ARDIÇOĞLU**, M. Artuk; “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, C. 75, S. 3, 2017, ss. 19-51.
- ARISTOTELES**; **Politika**, (Çev. Mete Tunçay), 4. Basım, Remzi Kitabevi, İstanbul, Aralık 1993.
- ASLAN**, Rıza; **Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Uygulamalı Örnekleri**, 1.Baskı, Dora Yayınları, Bursa, 2010.
- ATAR**, Yavuz; **Türk Anayasa Hukuku**, 12. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Eylül 2018.
- ATATÜRK**, Kemal; **Nutuk 1919-1927**, (Yay. Haz. Zeynep Korkmaz), Türk Hava Kurumu Basımevi, Ankara, 2005.

AYDOĞDU, Yasin; “Kolejyal Yürütme Uygulamaları: 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti ve Uruguay Örneği”, **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, C. 0, S. 4, 2014, ss. 93-113.

AYGEN, Murat; “Başkanlık Sistemi Üzerine Bir İnceleme: Türkiye Örneği”, **Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C. 27, S. 2, 2017, ss. 167-176.

BALCIGİL, Osman; **İki Seminer ve Bir Reform Önerisinde Tartışılan Anayasa**, (Der. Osman Balcıgil), Hukuk Dizisi 2, Birikim Yayınları, İstanbul, Nisan 1982.

BAŞGİL, Ali Fuat; **Esas Teşkilat Hukuku Türkiye Siyasi Rejim ve Anayasa Prensipleri**, Baha Matbaası, C. I, Fasikül II., İstanbul, 1960.

BAYKAL BENLİOĞLU, Emel; “Fransız Örneği Işığında Kohabitasyon Dönemleri: Cumhurbaşkanı ile Başbakan Çatışması ve Uyumu”, **The Global A Journal of Policy and Strategy**, Iss. 1, Vol. 1, 2015, ss. 69-101.

BAYRAKTAR DURGUN, Gonca; “Anayasa Referandum ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, **Yeni Türkiye**, Y. 23, S. 94, Mart-Nisan 2017, ss. 494-499.

BİLİR, Faruk; “Türkiye’ye Özgü Yeni Bir Hükümet Modeli: Cumhurbaşkanlığı Sistemi”, **Yeni Türkiye**, Y. 23, S. 94, Mart-Nisan 2017, ss. 525-530.

BİLİR, Faruk; **100 Soruda Hükümet Sistemleri ve Başkanlık Sistemi**, 1. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2017.

CUTLER, Lloyd N.; “To Form a Government”, **Foreign Affairs**, Vol. 59, No. 1, Fall 1980, ss. 126-143.

ÇOLAK, Çağrı D. ve Abdullah Uzun, “Türk Siyasal Hayatında Başkanlık Sistemini Gündeme Getiren Liderler: Türkeş, Demirel, Özal ve Erdoğan”, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, C. 10, S. 50, Haziran 2017, ss. 196-214.

DEMİR, Fevzi; “Yarı başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye”, **Yeni Türkiye**, Y. 9, S. 51, Mart-Nisan 2013, ss. 456-475.

DOĞAN, İlyas ve Serdar Ünver, **Dört Kıtada Başkanlık Sistemi**, (Ed. İlyas Doğan, Serdar Ünver), 1. Baskı, Astana Yayınları, Ankara, Şubat 2017.

DOĞAN, İlyas; “Türk Tipi Başkanlık Modeli Bağlamında 2017 Anayasa Değişikliklerinin İrdelenmesi”, **Dört Kıtada Başkanlık Sistemi**, (Ed. İlyas Doğan, Serdar Ünver), 1. Baskı, Astana Yayınları, Ankara, Şubat 2017.

DURSUN, Hasan; “Erkler Ayrılığı ve Yargıç Bağımsızlığı”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S. 80, 2009, ss. 29-104.

DURSUN, Hasan; “Süper Başkanlık ya da Başkancı Parlamenter Sistem: Weimar Almanya’sı ile Rusya Federasyonu Örnekleri ve Çıkartılacak Dersler”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S. 67, Kasım-Aralık 2006, ss. 230-284.

DUVERGER, Maurice; “A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, **European Journal of Political Research**, Vol. 8, 1980, s. 165-187.

EPSTEİN, Leon D.; “Parliamentary Government”, **International Encyclopedia of the Social Sciences**, Der. David L. Sills, Macmillan Free Press, New York, 1968, Vol. 11, s. 419.

ERDOĞAN, Mustafa; **Anayasa Hukukuna Giriş**, 1. Baskı, Hukuk Yayınları, Ankara, 2017.

ERDOĞAN, Mustafa; **Anayasacılık Parlamentarizm Silahlı Kuvvetler**, 1. Baskı, Siyasal Kitapevi, Ankara, 1993.

ERDOĞAN, Mustafa; **Anayasal Demokrasi**, 13. Baskı, Siyasal Kitapevi, Ankara, Ağustos 2017.

ERDOĞAN, Mustafa; “Başkanlık Sistemini Doğru Tartışmak”, **Liberal Düşünce Dergisi**, C. 1, S. 2, Bahar 1996, ss. 4-12.

ERDOĞAN, Mustafa; “Başkanlık Sistemi, Latin Amerika Tecrübesi ve Türkiye”, **Liberal Perspektif Analiz**, S. 3, Aralık 2016, ss. 4-36.

ERDOĞAN, Mustafa; **Türk Anayasa Hukuku**, Hukuk Yayınları, Ankara, 2017.

EREN, Veysel ve Berat Akıncı, “Yasama Yürütme İlişkileri Açısından Başkanlık Sistemi ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin Karşılaştırılması”, **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Kamu Yönetiminde Değişim**, (Ed. Yüksel Demirkaya), 1. Baskı, Hiperyayın, İstanbul, 2018, ss. 35-70.

ERİM, Nihat; **Devletlerarası Hukuku ve Siyasi Tarih Metinleri**, C. 1., Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1953.

EROL, Ömer Faruk; “Cumhurbaşkanlığı Düzenlemelerinin Yargısal Denetimi”, **Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyumu**, Marmara Üniversitesi Yayınları No. 861, Marmara Üniversitesi Yayınevi, Mart 2019, ss. 65-87.

ERTAŞ, Türker; **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler**, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Eylül 2018.

ESEN, Selin; “2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, Y. 74, S. 4, 2016, ss. 45-73.

ESER, H. Bahadır ve Cemal Baltacı, Mustafa Arslan, “Türk Siyasal Sisteminde 1960 Müdahalesi ve Vesayet Kurumsallaşması Üzerine Analiz Denemesi”, **SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C. 2012, S. 25, Mayıs 2012, ss. 69-97.

FENDOĞLU, Hasan Tahsin; “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, **Yeni Türkiye**, Y. 23, S. 94, Mart-Nisan 2017, ss. 525-530.

FENDOĞLU, Hasan Tahsin; **Başkanlık Sistemi Tartışmaları**, Stratejik Düşünce Enstitüsü Analiz, Ankara, Kasım 2010.

FENDOĞLU, Hasan Tahsin; **Türkiye’de Başkanlık Sistemi**, 1. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, Ocak 2015.

GÖNENÇ, Levent; “Türkiye’de Başkanlık Sistemi Tartışmaları”, **Güncel Hukuk**, Haziran 2011/6-90, ss. 14-16.

GÖNENÇ, Levent; “Hükümet Sistemi Tartışmalarında ‘Başkanlı Parlamentar Sistem’ Seçeneği”, **Güncel Hukuk**, S. 44, 2007, ss. 39-43.

GÖNENÇ, Levent; “Türkiye’deki Hükümet Sistemi Tartışmalarına İlişkin Değerlendirmeler”, **Yeni Türkiye**, Y. 9, S. 51, Mart-Nisan 2013, ss. 269-279.

GÖZLER, Kemal; **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Ekin Yayınevi, C. 1, Bursa, Haziran 2011.

GÖZLER, Kemal; **Devlet Başkanları-Bir Karşılaştırılmalı Anayasa Hukuku İncelmesi**, 2. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, Mart 2016.

GÖZLER, Kemal; **Elveda Anayasa 16 Nisan 2017’de Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Hakkında Eleştiriler**, 3. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, Mart 2017.

GÖZLER, Kemal; **Referandumdan Önce, Referandumdan Sonra**, 1. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, Mayıs 2017.

GÖZLER, Kemal; **Türk Anayasa Hukuku**, 2. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, Temmuz 2018.

GÖZLER, Kemal ve Gürsel Kaplan, **İdare Hukukuna Giriş**, 24. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, Eylül 2018.

GÖZTEPE, Ece; “Çoğunlukçu Demokrasi Anlayışına Karşı Çoğulcu Demokrasi Modelleri: Normatif Düzenleme Olanakları ve Bunun Sınırlılığı Üzerine Bazı Düşünceler”, **Çoğulcu Demokrasi Çoğunlukçu Demokrasi İkilemi ve İnsan Hakları Toplantısı**, 1. Baskı, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, Ocak 2011, ss. 130-173.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref; **Açıklamalı Türk Anayasaları 1876-1921-1924-1961-1982 Yapılışları, Özellikleri ve Yapılan Değişiklikler**, 9. Bası, Turhan Kitapevi, Ankara, Eylül 2017.

GÜL, Cengiz ve Kasım Karagöz, “Çağdaş Siyasal Rejimlerde Etkin Yürütme Olgusu”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 11, S. 1-2, 2007, ss. 711-752.

GÜL, Cengiz; “Çağdaş Başkanlık Modelinde Kişiselleşen İktidar Olgusuna Analitik Bir Yaklaşım”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, 2011, C. 69, S. 1-2, s. 593-604.

GÜL, Cengiz; **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme**, 1. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2017.

GÜL, Cengiz; “Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Dinamikleri ve Yürütmenin Yeni Konumu”, **Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 13, S. 2, Kasım 2018, ss. 235-262.

GÜLENER, Serdar; **Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme**, 1. Baskı, Seta Yayınları, İstanbul, 2016.

GÜLFİDAN, Osman Serkan; Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), **Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, İstanbul, 2010.

GÜLSOY, Mehmet Tevfik; “Hükümet Sistemlerini Karşılaştırmak: Türkiye İçin Bir Değerlendirme”, **Yeni Türkiye**, Y. 9, S. 51, Mart-Nisan 2013, ss. 257-268.

GÜMÜŞ, Özgem Tuğçe; “Koalisyonlu Başkanlık Sistemi Örneği: Kenya”, **Dört Kıtada Başkanlık Sistemi**, (Ed. İlyas Doğan, Serdar Ünver), 1. Baskı, Astana Yayınları, Ankara, Şubat 2017, ss. 492-527.

GÜNEŞ, Kadir; **Arapça-Türkçe Sözlük**, Mektep Yayınları, İstanbul, Ağustos 2014.

GÜNEŞ, Turan; **Parlamentar Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, Nazir Akbasan Matbaası, İstanbul, 1956.

GÜRİZ, Adnan; **Hukuk Felsefesi**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1985.

HEKİMOĞLU, Mehmet Merdan; **Anayasa Hukukunda Antidemokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye**, Detay Yayıncılık, Ankara, Ekim 2010.

HEKİMOĞLU, Mehmet Merdan; **Anayasa Hukukunda Karşılaştırılmalı “Demokratik Hükümet Sistemleri” ve Türkiye**, Detay Yayıncılık, Ankara, Kasım 2009.

HOROWITZ, Donald L.; “Demokratik Sistemleri Karşılaştırmak”, **Demokrasinin Küresel Yükselişi**, (Çev. Levent Köker), Der. Larry Diamond ve Marc F. Plattner, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995, ss. 161-168.

KABOĞLU, İbrahim Ö.; **Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)**, 13. Baskı, Legal Yayıncılık, İstanbul, Eylül 2018.

KABOĞLU, İbrahim Ö.; “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (10 Aralık 2016)”, **Ankara Barosu Dergisi**, Y. 74, S. 4, 2016, ss. 37-44.

KARAMUSTAFAOĞLU, Tunçer; **Yasama Meclislerinin Yasama Hakkı**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1982.

KARATEPE, Şükrü ve diğerleri, **Sorularla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi**, (Ed. Musa Emin Esen), Memur-Sen Yayınları, Ankara, Mart 2017.

KARATEPE, Şükrü; **Türk Anayasa Hukuku**, 1. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, 2016.

KESER, Hayri; “Türk Tipi Başkanlık Sistemi Üzerine”, **Yeni Türkiye**, Y. 23, S. 94, Mart-Nisan 2017, ss. 433-438.

KESKİNSOY, Ömer; **1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Statüsü ve Sorumluluğu**, 1. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, 2013.

KILIÇ, Abbas; “Siyasi Sorumluluk Kurumunun Hükümet Sistemleri Açısından Değerlendirilmesi”, **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, C. 0, S. 8, Ocak 2016, ss. 269-299.

KILIÇ, Muharrem; “Hukuk-Politik Gerçekliği Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, **Yeni Türkiye**, Y. 23, S. 94, Mart-Nisan 2017, ss. 169-182.

KUBALI, Hüseyin Nail; **Anayasa Hukuku Dersleri Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Kutulmuş Matbaası, İstanbul, 1969.

KUTLU, Mustafa; **Kuvvetler Ayrılığı Temelleri-Gelişimi Hukuk Devletinin Kökenleri**, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Haziran 2001.

KUZU, Burhan; “Anayasa Değişikliği ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Genel Faydaları”, **Yeni Türkiye**, Y. 23, S. 94, Mart-Nisan 2017, ss. 110-128.

KUZU, Burhan; **Her Yönü ile Başkanlık Sistemi-Yeni Sistem Cumhurbaşkanlığı Modelimiz**, 1. Baskı, Babıali Kültür Yayıncılığı, İstanbul, Şubat 2017.

KUZU, Burhan; “Parlamentar Rejimde Devlet Başkanının Konumu ve 1961-1982 Anayasalarında Durum”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. 53, S. 1-4, 1988-1990, ss. 34-90.

KÜÇÜK, Adnan; “Türkiye’de Günümüze Kadar Tatbik Edilen Hükümet Sistemleri”, **Yeni Türkiye**, Y. 9, S. 51, Mart-Nisan 2013, ss. 808-830.

KÜÇÜK, Adnan; “Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye’ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler”, **Liberal Düşünce Dergisi**, Y. 22, S. 85, Kış 2017, ss. 157-189.

LIJPHART, Arend; **Çağdaş Demokrasiler- Yirmi Bir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri**, (Çev. Ergun Özbudun, Ersin Onulduran), Yetkin Yayınları, Ankara, Tarihsiz.

LIJPHART, Arend; **Demokrasi Modelleri-Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları**, (Çev. Güneş Uyas, Utku Umut Bulsun), 2. Baskı, İthaki Yayınları, İstanbul, Şubat 2014.

LIJPHART, Arend; “Yeni Demokrasiler için Anayasal Tercihler”, **Demokrasinin Küresel Yükselişi**, (Çev. Ergun Özbudun), Der. Larry Diamond ve Marc F. Plattner, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995, ss. 185-196.

LINZ, Juan J.; “Başkanlık Sistemi veya Parlamentar Sistem Arasındaki Tercihin Siyasal ve Sosyal Sonuçları”, **BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı**, (Çev. Ergun Özbudun ve Levent Köker), Yetkin Basımevi, Ankara, 1993, ss. 117-140.

LINZ, Juan J.; “Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri”, **Demokrasinin Küresel Yükselişi**, (Çev. Ergun Özbudun), Der. Larry Diamond ve Marc F. Plattner, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995, ss. 143-160.

LINZ, Juan J.; “Parlamentarizmin Erdemleri”, **Demokrasinin Küresel Yükselişi**, (Çev. Levent Köker), Der. Larry Diamond ve Marc F. Plattner, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995, ss. 175-183.

LINZ, Juan J.; “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?”, **The Failure of Presidential Democracy**, (Ed. Juan J. Linz, Juan Arturo Valenzuela), The Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994, ss. 3-87.

LINZ, Juan J.; **Totaliter ve Otoriter Rejimler**, (Çev. Ergun Özbudun), 4. Baskı, Liberte Yayınları, Ankara, Ocak 2017.

LIPSET, Seymour Martin; “Siyasal Kültürün Merkeziliği”, **Demokrasinin Küresel Yükselişi**, (Çev. Levent Köker), Der. Larry Diamond ve Marc F. Plattner, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995, ss. 169-173.

LOCKE, John; **Yönetim Üzerine İkinci İnceleme**, (Çev. Fahri Bakırcı), 3. Baskı, Eksi Kitaplar, Ankara, Ağustos 2016.

MARDİN, Şerif; **Jön Türklerin Siyasi Fikirleri 1895-1908**, 15. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2008.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat; **Kanunların Ruhu Üzerine**, (Çev. Berna Günen), 2. Basım, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, Ekim 2017.

ODER, Bertil Emrah; “Türkiye’de Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Rejimi Tartışmaları: 1991-2005 Yılları Arasında Basına Yansıyan Öneri ve Tepkilerden Kesitler”, **Başkanlık Sistemi**, (Yay. Haz. Teoman Ergül), 1. Baskı, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2005, ss. 31-69.

OKANDAN, Recai Galip; “Amme Hukukunda Kuvvetler Bölümü Meselesi”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. 2, S. 0, 1936, ss. 502-523.

OKANDAN, Recai Galip; “Parlamentarizm ve Bugünkü Şekli”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. 1, S. 2, Ocak 1935, ss. 135-148.

OKANDAN, Recai Galip; “20 Nisan 1340 Anayasamıza Göre Hakkı Kazâ”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. 32, S. 2-4, 1966, ss. 411-428.

OKTAY, Cemil; “Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Yargı Açısından Anlamı ve Türkiye Örneği”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, C. 1, 1984, ss. 215-242.

ONAR, Erdal; **Meclis Araştırması**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1977.

ONAR, Erdal; “Türkiye’nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli Midir?”, **Başkanlık Sistemi**, (Yay. Haz. Teoman Ergül), 1. Baskı, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2005, ss. 71-104.

OSMANBAŞOĞLU, Gülsen Kaya; “Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Sistemi: Bir “Siyasal İnovasyon” Olabilir mi?”, **Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. 20, S. 3, 2018, ss. 578-599.

ÖNDER, Salih; **Türk Parlamenter Sistemde Cumhurbaşkanın Rolü**, 1. Bası, Turhan Kitapevi, Ankara, 2007.

ÖZBUDUN, Ergun; “Başkanlık Sistemi ve Türkiye”, **Liberal Perspektif Analiz**, S. 1, Mayıs 2015, ss. 1-14.

ÖZBUDUN, Ergun; “Hükümet Sistemi Tartışmaları”, **Yeni Türkiye**, Y. 9, S. 51, Mart-Nisan 2013, ss. 205-222.

ÖZBUDUN, Ergun; **Türk Anayasa Hukuku**, 9. Baskı, Yetkin Basımevi, Ankara, 2008.

ÖZBUDUN, Ergun; **Türk Anayasa Hukuku**, 18. Basım, Yetkin Basımevi, Ankara, 2018.

ÖZBUDUN, Ergun; **Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin Hukuki Niteliği**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Mart 1985, C.1, S. 2’den ayrı basım, 1985.

ÖZBUDUN, Ergun; **Türkiye’de Demokratikleşme Süreci**, 1. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, Mart 2014.

ÖZBUDUN, Ergun; “Yasama Sorumsuzluğu ve Yasama Dokunulmazlığı: Hukuki Mahiyetleri ve Farkları”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S. 59, Temmuz-Ağustos 2005, ss. 109-115.

ÖZBUDUN, Ergun; **1921 Anayasası**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1992.

- ÖZBUDUN**, Ergun; “1961 ve 1982 Anayasalarında Kanun Hükmünde Kararnameler”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, C. 2, 1985, ss. 227-238.
- ÖZBUDUN**, Ergun ve Ömer Faruk Gençkaya, **Türkiye’de Demokratikleşme ve Anayasa Yapımı Politikası**, 1. Baskı, Doğan Kitap, İstanbul, Mart 2010.
- ÖZER**, Atilla; **Anayasa Hukuku**, 7. Baskı, Gazi Kitapevi, Ankara, Ekim 2016.
- ÖZER**, Atilla; **Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği**, 2. Baskı, Şekerbank Katkılarıyla Basılmış Nüsha, Ankara, 1998.
- ÖZKOL**, Adil; “Çağdaş Parlamenter Demokrasilerde Kuvvetli İcra Eğilimi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 26, S. 1, 1954, ss. 44-76.
- ÖZSOY BOYUNSUZ**, Şule; “Başkanlık Sistemlerinde Seçim Sistemi ve Hükümet Sistemi Etkileşimi”, **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2018/2, ss. 671-685.
- ÖZSOY BOYUNSUZ**, Şule; **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, 1. Baskı, İmge Kitapevi, Ankara, Şubat 2017.
- ÖZSOY BOYUNSUZ**, Şule; “Siyasi Parti Sistemlerine Göre Başkanlık Rejiminin Türleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 49, S. 3, Eylül 2016, ss. 1-40.
- PEKEL**, Abdulkadir; “Koalisyonlu Başkanlık Sistemi: Kolombiya”, **Dört Kıtada Başkanlık Sistemi**, (Ed. İlyas Doğan, Serdar Ünver), 1. Baskı, Astana Yayınları, Ankara, Şubat 2017, ss. 264-293.
- POWELL**, G. Bingham Jr.; **Çağdaş Demokrasiler Katılma, İstikrar ve Şiddet**, (Çev. Mehmet Turhan), Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak Yayını, Ankara, 1990.
- RAMAZANOĞLU**, Yıldırım M.; **Farklı Bir Anayasa Gerçeği**, Egebasım, İstanbul, Nisan 2012.
- ROUSSEAU**, Jean-Jacques; **Toplum Sözleşmesi**, (Çev. Vedat Günyol), 6. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2010.
- SAĞLAM**, Fazıl; “Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları, Uygulamanın yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, C. 1, 1984, ss. 261-271.
- SARICA**, Ragıp; “Türk Devlet Şûrası İçtihatlarına Göre Hükümet Tasarrufları”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. 8, S. 3-4, 1942, ss. 457-472.
- SARTORI**, Giovanni; **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, (Çev. Ergun Özbudun), Yetkin Yayınları, Ankara, 1997.
- SARTORI**, Giovanni; **Parties and Party System a Framework For Analysis**, ECPR Press, Cochester, 2005.
- SHUGART**, Matthew S. ve John M. Carey, **Presidents and assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**, Cambridge University Pres, Cambridge, 1992.
- SIAROFF**, Alan; “Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction”, **European Journal of Political Research**, Vol. 42, Iss. 3, 2003, ss. 287-312.

SEYİTOĞLU, Zeynep; “Uruguay Başkanlık Sistemi”, **Dört Kıtada Başkanlık Sistemi**, (Ed. İlyas Doğan, Serdar Ünver), 1. Baskı, Astana Yayınları, Ankara, Şubat 2017, ss. 410-430.

SEZGİNER, Murat; “Güçlü Yürütme Anlayışı ve Türkiye’deki Görünümü”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 3, S. 1, Ocak-Haziran 1990, ss. 67-93.

SEZGİNER, Murat; **Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası’nda Sorunlar**, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Mart 2010.

SÖYLER, Yasin; **Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Eylül 2018.

STEPAN, Alfred ve Cindy Skach, “Constitutional and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism”, **World Politics**, Vol. 46, No. 1, October 1993, ss. 1-22.

ŞEMSEDDİN, Sami; **Kâmûs-ı Türk-i**, (Haz. Raşit Gündoğdu, Niyazi Adıgüzel, Ebul Faruk Önal), 4. Baskı, İdeal Kültür Yayıncılık, İstanbul, 2015.

TANÖR, Bülent; **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, 30. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, Kasım 2017.

TEZİÇ, Erdoğan; **Anayasa Hukuku**, 17. Bası, Beta Yayıncılık, İstanbul, Ağustos 2014.

TEZİÇ, Erdoğan; “Batı Demokrasilerinde ‘Yürütme’nin Üstünlüğü ve Yeni Kurumlar Dengesi”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Y. 1, S. 2, Ağustos 1980, ss. 91-106.

TEZİÇ, Erdoğan; “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. 52, S. 1-4, ss. 101-116.

TUNAYA, Tarık Z.; “Türkiye Büyük Meclisi Hükümeti’nin Kuruluşu ve Siyasi Karakteri”, **İstanbul Üniversitesini Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Y. 1958, C. 23, S. 3-4, ss. 227-247.

TUNÇ, Hasan ve Bülent Yavuz, “Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Mart-Nisan 2009, S. 81, ss. 1-39.

TUNÇ, Hasan; **Türk Anayasa Hukuku**, Gazi Kitapevi, Ankara, Temmuz 2018.

TUNÇKAŞIK, Halit; “Parlamentar Sistem: Teori, Pratik ve Tartışmalar”, **Karşılaş-tırılmalı Hükümet Sistemleri Parlamentar Sistem**, (Ed. Semra Göçimen), 2. Baskı, TBMM Basımevi, Ankara, Şubat 2017, ss. 1-30.

TURHAN, Mehmet; “Anayasacılık ve Kuvvetler Ayrılığı Kuramı”, **HfSA 2. Kitap**, (Haz. Hayrettin Ökçesiz), İstanbul, 1995.

TURHAN, Mehmet; “Anayasa Hukukunda Hükümet Sistemi Tartışmaları”, **Liberal Düşünce Dergisi**, Y. 17, S. 66, Bahar 2012, ss. 57-75.

TURHAN, Mehmet; **Hükümet Sistemleri**, 2. Baskı, Gündoğan Yayınları, Ankara, Şubat 1993.

TURHAN, Mehmet; “Meclis Hükümeti (Konvansiyon Kuramı)”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C. 46, S. 1, 1991, ss. 453-463.

TURİNAY, Faruk; “Tek Başlı Parlamentarizm Kavramının Doğuşu: Güney Afrika Hükümet Sistemi”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, C. 28, S. 119, Temmuz 2015, ss. 63-86.

ULUŞAHİN, Nur; **Anayasal Bir tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, Yetkin Yayınları, Ankara, 1999.

ULUŞAHİN, Nur; “Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Siyasal Sistemimize Etkisi: Türkiye’de Hükümet Sisteminin Geçirdiği Dönüşüm ve Geleceğe Yönelik Beklentiler” **Yeni Türkiye**, Y. 9, S. 51, Mart-Nisan 2013, ss. 319-332.

ULUŞAHİN, Nur; **Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2007.

ÜLGEN, Özen; “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: İlk Gözlemler”, **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2018/2, ss. 620-636

VEDEL, Georges; “Temel Hukuki Seçenekler”, **BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı**, (Çev. Ergun Özbudun ve Levent Köker), Yetkin Basımevi, Ankara, 1993, ss. 63-113.

YAVUZ, Bülent; “2007 Anayasa Değişikliğinin Doğurduğu Tereddütler ve Çözüm Yolları” **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 12, S. 1-2, Haziran Aralık 2008, ss. 1173-1214.

YAVUZ, K. Haluk; **Türkiye’de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi**, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Haziran 2000.

YAZICI, Serap; “Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme”, **Başkanlık Sistemi**, (Yay. Haz. Teoman Ergül), 1. Baskı, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2005, ss. 125-142.

YAZICI, Serap; **Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri-Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, 4. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, Şubat 2017.

YILDIZ, Abdulkadir; “Amerika Birleşik Devletleri’nde Başkan Yardımcısı ile Türkiye’de Cumhurbaşkanı Yardımcısının Karşılaştırılması”, **Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 13, S. 1, 2018, ss. 509-534.

YILDIZ, Abdulkadir; “Başkanlık Sistemi ve Türkiye”, **Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C. 5, S. 1, Ocak 2015, ss. 1-14.

YILDIZ, Abdulkadir; “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanının Sorumluluğu Meselesi”, **Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C. 9, S. 1, Ocak 2019, ss. 1-20.

YILDIZ, Abdulkadir; **Kanun-ı Esasi’de Yasama Yetkisi**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2010.

YILDIZ, Abdulkadir; “Seçim Sistemleri ve Türkiye’de Milletvekili Seçim Sistemine İlişkin Bir Öneri”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 26, S. 3, 2018, s. 113-153.

YILDIZ, Hüseyin; “Türkiye’de Parlamentarizm Uygulamaları”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 4, S. 1, ss. 183-216.

YÜCEL, Bülent; “İstikrar” Konusundaki Kafa Karışıklığı Üzerine Notlar: Siyasi İktidar Merkezinin Yer Değiştirmesi”, **Başkanlık Sistemi**, (Ed. Murat Aktaş, Bayram Coşkun), 1. Baskı, Liberte Yayınları, Ankara, Mayıs 2015, ss. 341-358.

YÜCEL, Bülent; **Parlamente Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği**, 1. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, Haziran 2009.

YÜKSEL, Cüneyt; “Türkiye’nin Gelecek Siyasi Sistem Tercih-i Rasyonelleştirilmiş Parlamenterizm, Yarı Başkanlık ve Başkanlık Sistemleri”, **Yasama Dergisi**, Parlamento Hukuku Özel Sayısı (II), S. 25, Eylül-Ekim-Kasım-Aralık, 2013, ss. 39-70.

YÜKSEL, Metin; “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi**, C. 1, S. 1, 1996, ss. 171-197.

ZENGİN, Mehmet Ali; “ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizması Üzerine Bir İnceleme”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Y. 7, S. 28, Ekim 2016, ss. 1-28.

İNTERNET KAYNAKLARI

Abdurrahman Eren, **Mevcut Cumhurbaşkanı Kaç Defa Seçilebilir**, <http://kanu-niesasi.com/index.php/kose-yazilari/45-mevcut-cumhurbaskani-kac-defa-secilebilir>, (01.05.2019).

Burhanettin Duran, **‘Beka’ ve ‘Kürdistan’ Tartışması**, <https://www.setav.org/beka-ve-kurdistan-tartismasi/>, (19.03.2019).

Erdal Abdulkakimoğulları, **Fransa Yarı-Başkanlık Modeli**, <http://www.uiportal.net/fransa-yari-baskanlik-modeli.html>, (13.08.2018).

Ergun Özbudun, **Türk Usulüne Göre Başkanlık Sistemi**, <http://www.milliyet.com.tr/yazarlar/dusunenlerin-dusuncesi/turk-usulune-gore-baskanlik-sistemi-1641997/>, (20.11.2018).

Fred W. Riggs, **Presidentialism Versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy** <https://www.jstor.org/stable/pdf/1601343.pdf?ref-reqid=excelsior%3Af2ba1cab0bbff488e3caf2664aee332e>, (11.03.2019).

Juan J. Linz, **Democracy: Presidential or Parliamentary Does it Make a Difference?** https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABJ524.pdf, (01.10.2018).

Kemal Gözler, **Cumhurbaşkanının Seçimi Konusunda Bir Açıklama**, <http://www.anayasa.gen.tr/cbnin-secimi-tgunlugu.htm>, (01.12.2018).

Levent Gönenç, **Siyasi İktidarın Denetlenmesi, Dengelenmesi ve Anayasalar**, https://www.tepav.org.tr/upload/files/1280236405-1.Siyasi_Iktidarın_Denetlenmesi_Dengelenmesi_ve_Anayasalar.pdf, (13.03.2019).

Levent Gönenç, **Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmalarına Kısa Bir Bakış ve Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği**, http://www.tepav.org.tr/upload/files/13031389625.Turkiyede_Hukümet_Sistemi_Tartismalarına_Kisa_Bir_Bakis_ve_Mevcut_Hukümet_Sisteminin_Niteliği.pdf, (01.12.2018).

Levent Gönenç, Ozan Ergül, **1982 Anayasası’na Göre Yasama Sorumsuzluğu ve Yasama Dokunulmazlığı**, http://www.yasayananayasa.ankara.edu.tr/belgeler/analizler/yasa_sor_yasa_dok.pdf, (30.01.2019).

Murat Bardakçı, **Türkiye Ne Zaman Kuruldu**, <https://www.haberturk.com/yazarlar/murat-bardakci/505759-turkiye-ne-zaman-kuruldu>, (15.10.2018).

Murat Sevinç, **Hayret Verici Bir ‘Anayasa’ Yorumu**, <http://www.diken.com.tr/hayret-verici-bir-anayasa-yorumu/>, (03.05.2019).

Nebi Miş, **Türkiye İki Partili Bir Sisteme mi Gidiyor?**, <https://www.turkiyegazetesi.com.tr/yazarlar/nebi-mis/600512.aspx>, (17.05.2019).

Guillermo O’Donnell, **Delegative Democracy**, https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/172_0.pdf, (28.02.2019)

<https://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf>, (24.07.2018).

<https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/1876/1876ilkmetinler/1876-ilkhal-turkce.pdf>, (06.10.2018).

- <https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/1876/1876-1/1876-1-degisiklik.pdf>, (07.10.2018).
- <http://www.ttk.gov.tr/wp-content/uploads/2016/11/7-Mondros.pdf>, (11.10.2018).
- <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/2319>, (11.10.2018).
- https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanunbtmmc001/karartbmmc001/karartbmmc00100308.pdf, (14.10.2018).
- https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanunbtmmc002/kanunbtmmc002/kanunbtmmc00200364.pdf, (14.10.2018).
- <https://anayasa.tbmm.gov.tr/1921.aspx>, (16.10.2018).
- <https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/1921/1921-2/1921-2.pdf>, (16.10.2018).
- https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanunbtmmc001/kanunbtmmc001/kanunbtmmc00100003.pdf, (16.10.2018).
- <https://anayasa.tbmm.gov.tr/1924.aspx>, (17.10.2018).
- <https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/1961/1961-ilkhali/1961-sirasayisi.pdf>, (23.10.2018).
- <https://anayasa.tbmm.gov.tr/1961.aspx>, (24.10.2018).
- <https://anayasa.tbmm.gov.tr/1982.aspx>, (25.10.2018).
- <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/1169/200901027.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, (25.10.2018).
- <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, (05.11.2018).
- https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/e_yayin.eser_bilgi_q?ptip=SI-YASI%20PARTI%20YAYINLARI&pdemirbas=197600505, (10.11.2018).
- <https://www.timeturk.com/turkiye-ye-ozgu-bir-baskanlik-sistemi/haber-397382>, (09.11.2018).
- https://www.bbc.com/turkce/haberler/2016/02/160216_anayasa_komisyonu, (10.11.2018).
- <https://www.bbc.com/turkce/36926249>, (10.11.2018).
- anayasa.tbmm.gov.tr/docs/yeni_anayasa_sureci_bilgi_notu.docx, (10.11.2018).
- <https://www.haberturk.com/gundem/haber/1338199-cumhurbaskani-basdanismani-sukru-karatepe-baskanlik-sistemi-icin-4-ayri-model-hazirladik>, (19.11.2018).
- http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/siyaset/708766/Fesih_tartismasi_Teoride_yenileme_pratikte_fesih_.html#, (19.11.2018).
- <https://www.gazeteduvar.com.tr/gundem/2017/03/29/fesih-tartismasinin-ardinda-abdulhamit-var/>, (19.11.2018).
- <https://www.ntv.com.tr/turkiye/cumhurbaskani-erdogan-yeni-kabineyi-acikladi-iste-yeni-bakanlar,V938K3sirEadSxe9nW7Y3w>, (17.11.2018).
- https://www.ntv.com.tr/turkiye/erdogan-19-ocakta-bestepede-bakanlar-kurulunu-toplayacagim,HBAFzeLl_06Q_OoObso_EA, (19.11.2018).

<https://www.dunya.com/gundem/erdogan-bakanlar-kurulu039nu-3-kez-topluyor-haberi-276819>, (19.11.2018).

<https://www.haberturk.com/son-dakika-cumhurbaskani-basdanismani-atar-sistem-tam-bir-baskanlik-sistemi-2068156>, (28.11.2018).

<https://www2.tbmm.gov.tr/d26/2/2-1504.pdf>, (05.12.2018).

<https://www2.tbmm.gov.tr/d26/2/2-1504.pdf>, (06.12.2018).

https://www.constituteproject.org/constitution/Argentina_1994.pdf?lang=en, (09.03.2019).

https://www.constituteproject.org/constitution/Uruguay_2004.pdf?lang=en, (12.03.2019).

<http://anayasader.org/turkiye-cumhuriyeti-anayasasinda-degisiklik-yapilmasina-dair-kanun-teklifi/>, (14.03.2019).

<http://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/24Haziran2018/KesinSecimSonuclari/2018MV-96C.pdf>, (16.03.2019).

<https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-46652978>, (22.03.2019).

<https://tr.euronews.com/2019/01/04/abd-temsilciler-meclisi-hukumeti-acacak-tasariyi-duvarsiz-onayladi>, (22.03.2019).

<http://www.diken.com.tr/abd-kongresi-butceyi-kismi-onayladi-trump-duvarini-acil-durum-ilaniyla-halledecek/>, (22.03.2019).

<https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/tbmmde-divan-ve-komisyon-uye-dagilimi-bellio1203344>, (22.03.2019).

http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa_Degisikligi.aspx, (06.05.2019).

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/milletvekillerimiz_sd.dagilim, (13.05.2018).

EKLER

	Cumhurbaşkanının ilk kez seçildiği birinci dönemi içinde	Cumhurbaşkanının ikinci kez seçildiği ikinci dönemi içinde	Cumhurbaşkanının üçüncü kez aday olması
1.a	Cumhurbaşkanı seçimlerin yenilenmesine karar verebilir.	Meclis seçimlerin yenilenmesine karar verebilir.	Mümkündür
1.b	Cumhurbaşkanı seçimlerin yenilenmesine karar verebilir.	Cumhurbaşkanı seçimlerin yenilenmesine karar verebilir.	Mümkün değildir.
1.c	Cumhurbaşkanı seçimlerin yenilenmesine karar verebilir.	Hem Cumhurbaşkanı hem de Meclis bu yetkiyi kullanmaz.	Mümkün değildir.
2.a	Meclis seçimlerin yenilenmesine karar verebilir.	Meclis seçimlerin yenilenmesine karar verebilir.	Mümkündür.
2.b	Meclis seçimlerin yenilenmesine karar verebilir.	Cumhurbaşkanı seçimlerin yenilenmesine karar verebilir.	Mümkün değildir.
2.c	Meclis seçimlerin yenilenmesine karar verebilir.	Hem Cumhurbaşkanı hem de Meclis bu yetkiyi kullanmaz.	Mümkün değildir.
3.a	Hem Cumhurbaşkanı hem de Meclis bu yetkiyi kullanmaz.	Meclis seçimlerin yenilenmesine karar verebilir.	Mümkündür.
3.b	Hem Cumhurbaşkanı hem de Meclis bu yetkiyi kullanmaz.	Hem Cumhurbaşkanı hem de Meclis bu yetkiyi kullanmaz.	Mümkün değildir.
3.c	Hem Cumhurbaşkanı hem de Meclis bu yetkiyi kullanmaz.	Cumhurbaşkanı seçimlerin yenilenmesine karar verebilir.	Mümkün değildir.

Tablo 3.1

Varsayım 1 (V1)		Varsayım 2 (V2)
Sistemde Cumhurbaşkanı esas unsur durumundadır.		Sistemde TBMM ve Cumhurbaşkanı birlikte esas unsur durumundadır.
V1.1: Cumhurbaşkanı ve TBMM çoğunluğunun aynı siyasi görüşte olması neticesinde TBMM'nin ve Cumhurbaşkanının seçimleri yenileme yetkisini kullanmayacağı varsayımı	V1.2: ⁹⁵⁰ TBMM'de nitelikli çoğunluğun sağlanamaması neticesinde Meclis'in seçimleri yenileme yetkisini kullanamayacağı ancak Cumhurbaşkanını sınırlayabilecek kanun yapma çoğunluğuna sahip olduğu varsayımı V1.2.1: Cumhurbaşkanı seçimleri yenileme yetkisini kullanabileceği gibi kullanmayabileceği varsayımı	V2: TBMM'de nitelikli çoğunluğun sağlanması neticesinde Meclis'in seçimleri yenileme yetkisini kullanabileceği varsayımı V2.1: Cumhurbaşkanı seçimleri yenileme yetkisini kullanabileceği gibi kullanmayabileceği varsayımı

Tablo 3.2

⁹⁵⁰ Burada Meclis dağılımı her şekilde oluşabilir. Burada esas kriterimiz ister ittifak ister bireysel olsun, TBMM'de nitelikli çoğunluğun sağlanamaması neticesinde Meclis tarafından seçimleri yenileme yetkisinin kullanılmayacağı bununla birlikte kanun yapabilecek çoğunluğa sahip olmasıdır.

ÖZGEÇMİŞ

Mehmet KİREMİTCİ, 2013 yılında Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesinden mezun olmuştur. 2014 yılı şubat ayında Öğretim Üyesi Yetiştirme Programı (ÖYP) kapsamında Gaziantep Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Tarihi Anabilim dalında Araştırma Görevlisi olarak göreve başlamıştır. 2017 yılı nisan ayı itibariyle Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim dalında Öncelikli Alan ÖYP Araştırma Görevlisi olarak görevine devam etmektedir.

Mehmet KİREMİTCİ, evli olup bir çocuk babasıdır. Başlangıç düzeyinde Arapça ve orta düzeyde İngilizce bilmektedir.