

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI
DOKTORA TEZİ

1982 ANAYASASI DÖNEMİNDE YASAMA VE
YÜRÜTME İLİŞKİLERİNİN EVRİMİ

İnci ÇOBAN İNCE

Danışman
Dr. Öğr. Üyesi Yaşar Metin ÖZDEMİR

İZMİR - 2018

TEZ ONAY SAYFASI



YEMİN METNİ

Doktora Tezi olarak sunduğum “1982 Anayasası Döneminde Yasama ve Yürütme İlişkilerinin Evrimi” adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

.../.../.....

İnci ÇOBAN İNCE

İmza

ÖZET

Doktora Tezi

1982 Anayasası Döneminde Yasama ve Yürütme İlişkilerinin Evrimi

İnci ÇOBAN İNCE

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Kamu Yönetimi Programı

Bir hükümet sisteminde yasama ve yürütme ilişkilerini değerlendirebilmek için söz konusu organlara tanınan yetkilere ve bu yetkilerin karşılıklı dağılımına bakmak gerekmektedir. Zira bir sistemde organlardan herhangi birinin tüm yetkileri kendinde toplaması ya da diğer organa oranla oldukça fazla yetkilere sahip olması hiç şüphesiz yasama ve yürütme ilişkileri arasındaki orantıyı bozacaktır. Dolayısıyla yasama ve yürütme ilişkilerinin dengeli bir zemine oturması kuvvetler ayrılığı açısından en önemli noktayı oluşturmaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünü kuvvetler ayrılığı kuramı ve bu kurama dayalı hükümet sistemleri Amerika Birleşik Devletleri, Fransa ve Birleşik Krallık ülkeleri örnek alınarak incelenecek ve bu ülkelerdeki yasama ve yürütme ilişkileri ele alınacaktır.

İkinci bölümünde 1876 Kanun-u Esasî ile başlayan Osmanlı-Türk anayasa tarihindeki yasama ve yürütme ilişkileri incelenecektir.

Üçüncü bölümde ise hükümet sistemi adına önemli bir değişim içeren 2007 tarihli ve 2017 tarihli anayasa değişiklikleri, bu değişiklikler sonucunda değişen hükümet sisteminin niteliği ve bu çerçevede yasama ve yürütme ilişkileri açıklanacaktır.

Sonuç olarak da bu çalışma, kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemlerindeki yasama ve yürütme ilişkilerini incelemekte ve 1876'dan günümüze uzanan süreçte, özellikle de 1982 Anayasası dönemindeki, yasama ve yürütme ilişkilerini açıklamaktadır. Bu noktada 2017 tarihli anayasa değişikliği

ile benimsenen yeni hükümet sistemine ilişkin karşılaştırmalı bir değerlendirme de yapmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kuvvetler Ayrılığı, Hükümet Sistemi, Anayasa.



ABSTRACT
Doctoral Thesis
Doctor of Philosophy(PhD)
The Evolution of Legislative and Executive Relations in the
1982 Constitutional Period
İnci OBAN İNCE

Dokuz Eylül University
Graduate School of Social Sciences
Department of Public Administration
Public Administration Program

In order to evaluate the relation between legislature and executive in a system of government, it is required to check the authority of relevant branches and reciprocal distribution of these authorities.

In the view of the fact that, in a system, concentration of power in any branch or any branch having more authority compared to the other branch would, without a doubt, disturb the balance of power between legislature and executive.

Therefore, balancing the relation between legislature and executive is very crucial, in order to provide the checks and balances.

In the first chapter of the study, theory of checks and balances, and systems of government based upon this theory will be examined with United States of America, France, and United Kingdom taken as example and the relation between legislature and executive in these countries will be examined.

In the second chapter, the relation between legislature and executive in Ottoman-Turkish Constitutional History starting with 1876 Ottoman Basic Law will be analyzed.

In the third chapter, constitutional amendments under date of 2007 and 2017, that include important changes regarding the system of government, characteristics of the government changed after these amendments, and relation between legislature and executive will be analyzed within this frame.

In conclusion, this study analyzes the relation between legislature and executive in the system of governments based on the checks and balances and explains the relation between legislature and executive within the period from 1876 to these days, especially during 1982 Constitutional Era. In this point, this study benchmarks the new government system adopted with the constitutional amendment under the date of 2017.

Keywords: Separation of Powers, Government System, Constitution.



**1982 ANAYASASI DÖNEMİNDE YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİNİN
EVRİMİ
İÇİNDEKİLER**

TEZ ONAY SAYFASI	ii
YEMİN METNİ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	viii
KISALTMALAR	xiv
TABLolar LİSTESİ	xv
ŞEKİLLER LİSTESİ	xvi
GİRİŞ	1

**BİRİNCİ BÖLÜM
YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ ÇERÇEVESİNDE HÜKÜMET
SİSTEMLERİ**

I. YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ – KUVVETLER AYRILIĞI KURAMI	4
II. YASAMA VE YÜRÜTME AYRILIĞINA DAYANAN HÜKÜMET SİSTEMLERİ	10
A. BAŞKANLIK SİSTEMİ	15
1. Amerika Başkanlık Sisteminin Devlet Organları	24
a. Yasama: Kongre	24
b. Yürütme: Başkan	26
2. Yasama ve Yürütme İlişkileri	29
a. Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yasama Organının Yetkileri	30
(1) Atamaları Onaylama Yetkisi	30
(2) Uluslararası Antlaşmaları Onaylama Yetkisi	31
(3) Savaş İlan Etme Yetkisi	32

(4) Bütçe Yetkileri	32
(5) Impeachment	33
(6) Meclis Araştırması	34
b.Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yürütme Organının Sahip Olduğu Yetkiler	34
(1) Başkanın Veto Yetkisi	34
(2) Başkanın Kongre'ye Mesaj Yollama Yetkisi	36
B. YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ	36
1. Fransa Yarı Başkanlık Sisteminin Devlet Organları	42
a. Cumhurbaşkanı	44
b. Hükümet	45
c. Parlamento	46
2. Yasama ve Yürütme İlişkileri	47
a. Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yürütme Organının Sahip Olduğu Yetkiler	48
(1) Cumhurbaşkanının Yetkileri	48
(i) Fesih Yetkisi	52
(ii) Referanduma Gitme Yetkisi	54
(iii) Olağanüstü Halin Gerektirdiği Önlemleri Alma Yetkisi	55
(iv) Meclislere Mesaj Yollama Yetkisi	57
(iv) Cumhurbaşkanının Karşı İmza ile Kullandığı Yetkileri	57
(2) Hükümetin Sahip Olduğu Yetkiler	58
(i) Yasa Tasarısı Sunma Yetkisi	58
(ii) Yasama Yetkisine Müdahil Olma	59
(iii) Yasama Sürecine İlişkin İtiraz Yetkileri	60
(3) Parlamentonun Sahip Olduğu Yetkiler	60
(i) Yasama Yetkisi	61
(ii) Hükümeti Denetleme Yetkisi	62
C. PARLAMENTER SİSTEM	63
1. Birleşik Krallık Parlamenter Sisteminin Devlet Organları	67
a. Yasama Organı	67
(1) Avam Kamarası	67

(2) Lordlar Kamarası	69
b. Yürütme Organı	69
(1) Taç	70
(2) Hükümet - Kabine	72
2. Yasama ve Yürütme İlişkileri	75
a. Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yasama Organının Sahip Olduğu Yetkiler	75
(1) Kanun Yapma Yetkisi	75
(2) Hükümeti Denetleme Yetkisi	76
(3) Bütçe Yetkileri	78
b. Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yürütme Organının Sahip Olduğu Yetkiler	79
(1) Taç'ın Sahip Olduğu Yetkiler	81
(i) Fesih Yetkisi	81
(ii) Veto Yetkisi	82
(2) Hükümetin Sahip Olduğu Yetkiler	83
(i) Kanun Tasarısı Hazırlama Yetkisi	83
(ii) İkincil Yasama (Delegated Legislation)	84

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK ANAYASAL SİSTEMİNDE YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ (1876-1982 ARASI DÖNEM)

I. 1876 KANUN-U ESASİ DÖNEMİNDE YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ	85
A. 1876 KANUN-U ESASİ'YE GÖRE DEVLET ORGANLARI	87
1. Yasama Organı	87
2. Yürütme Organı	88
B. YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ	88
1. Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yasama Organının Yetkileri	88
2. Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yürütme Organının Yetkileri	90

C.	1909 DEĞİŞİKLİKLERİNİN YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİNE ETKİSİ	93
II.	1921 ANAYASASI DÖNEMİNDE YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ	95
	A. YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ: MECLİS HÜKÜMETİ SİSTEMİ	98
	B. 29 EKİM 1923 ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ	102
III.	1924 ANAYASASI DÖNEMİNDE YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ	104
	A. 1924 ANAYASASI'NA GÖRE DEVLET ORGANLARI	106
	1. Yasama Organı	106
	2. Yürütme Organı	109
	a. Cumhurbaşkanı	109
	b. Bakanlar Kurulu	110
	B. YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ	110
	1. Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yasama Organının Yetkileri	110
	a. Kanun Yapma Yetkisi	111
	b. Bütçe Yetkileri	111
	c. Hükümeti Denetleme Yetkisi	112
	(1) Soru	113
	(2) Gensoru	114
	(3) Meclis Tahkikatı (Meclis Araştırması ve Meclis Soruşturması)	116
	2. Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yürütme Organının Yetkileri	119
	a. Cumhurbaşkanının Yetkileri	119
	b. Bakanlar Kurulunun Yetkileri	121
	C. HÜKÜMET SİSTEMİNİN NİTELİĞİ	121
IV.	1961 ANAYASASI DÖNEMİNDE YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ	123
	A. 1961 ANAYASASI'NA GÖRE DEVLET ORGANLARI	126
	1. Yasama Organı	126

a. Millet Meclisi	127
b. Cumhuriyet Senatosu	128
2. Yürütme Organı	129
a. Cumhurbaşkanı	129
b. Bakanlar Kurulu	131
B. YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ	133
1. Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yasama Organının Yetkileri	133
a. Kanun Yapma Yetkisi	133
b. Milletlerarası Andlaşmaları Uygun Bulma Yetkisi	134
c. Bütçe Yetkileri	135
d. Hükümeti Denetleme Yetkisi	135
(1) Soru	136
(2) Genel Görüşme	138
(3) Meclis Araştırması	139
(4) Gensoru	140
(5) Meclis Soruşturması	140
2. Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yürütme Organının Yetkileri	141
a. Cumhurbaşkanının Yetkileri	141
(1) Kanunları Geri Gönderme Yetkisi	141
(2) Cumhuriyet Senatosuna Üye Seçme Yetkisi	144
(3) Millet Meclisi Seçimlerini Yenileme Yetkisi	145
b. Bakanlar Kurulu'nun Yetkileri	146
(1) Kanun Teklif Etme Yetkisi	146
(2) Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi	147
C. YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ ZEMİNİNDE 1961 ANAYASASI HÜKÜMET SİSTEMİNE YÖNELİK ELEŞTİRİLER	149

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

1982 ANAYASASI DÖNEMİNDE YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ

I.	1982 – 2007 ARASI DÖNEMDE YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ	153
A.	DEVLET ORGANLARI	155
1.	Yasama Organı	156
2.	Yürütme Organı	158
a.	Cumhurbaşkanı	158
b.	Bakanlar Kurulu	160
B.	YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ	162
1.	Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yasama Organının Yetkileri	162
a.	Kanun Yapma Yetkisi	162
b.	Milletlerarası Andlaşmaları Uygun Bulma Yetkisi	163
c.	Bütçe Yetkileri	164
d.	Hükümeti Denetleme Yetkisi	165
(1)	Soru	165
(2)	Genel Görüşme	166
(3)	Meclis Araştırması	167
(4)	Gensoru	168
(5)	Meclis Soruşturması	169
2.	Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yürütme Organının Yetkileri	170
a.	Cumhurbaşkanının Yetkileri	170
(1)	Kanunları Geri Gönderme Yetkisi	172
(2)	Anayasa Değişikliklerine İlişkin Kanunları Halkoyuna Sunabilme Yetkisi	173
(3)	TBMM Seçimlerinin Yenilenmesine Karar Verme Yetkisi	175
b.	Bakanlar Kurulunun Yetkileri	176
(1)	Kanun Teklif Etme Yetkisi	177
(2)	Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi	177
II.	31 MAYIS 2007 TARİHLİ 5678 SAYILI KANUNLA YAPILAN ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ SONRASI YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ	178

A. ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİNİN YASAMA VE YÜRÜTME ORGANLARI ÜZERİNE ETKİSİ	180
1. Yasaman Organı ile İlgili Değişiklikler	181
a. Anayasanın 77. Maddesinde Yapılan Değişiklik	181
b. Anayasanın 96. Maddesinde Yapılan Değişiklik	181
2. Yürütme Organı İle İlgili Değişiklikler	182
a. Anayasanın 101. Maddesinde Yapılan Değişiklik	182
b. Anayasanın 102. Maddesinde Yapılan Değişiklik	183
B. ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİNİN HÜKÜMET SİSTEMİ ÜZERİNE ETKİLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	183
III. 21 OCAK 2017 TARİHLİ 6771 SAYILI KANUN İLE YAPILAN ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİNİN YASAMA VE YÜRÜTME ORGANLARININ YAPISI İLE İLİŞKİLERİNE DAİR GETİRDİĞİ DÜZENLEMELER	190
A. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YASAMA VE YÜRÜTME ORGANLARININ YAPISI VE İLİŞKİLERİ	192
1. Devlet Organlarının Yapısına İlişkin Düzenlemeler	192
a. Yasama Organının Değişen Yapısı	193
b. Yürütme Organının Değişen Yapısı	194
2. Devlet Organlarının Yetkilerine İlişkin Düzenlemeler	199
a. Yasama Organının Değişen Yetkileri	199
(1) TBMM'nin Değişen Bilgi Edinme ve Denetim Yolları	200
(i) Meclis Araştırması	201
(ii) Genel Görüşme	202
(iii) Meclis Soruşturması	203
(iv) Yazılı Soru	204
(2) TBMM'e Tanınan Seçimlerin Yenilenmesine Karar Verme Yetkisi	204
(3) Cumhurbaşkanı Hakkında Soruşturma Açabilme Yetkisi	205
b. Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yürütme Organının Değişen Yetkileri	207
(1) Kanunları Geri Gönderme Yetkisi	209
(2) Seçimlerin Yenilenmesine Karar Verme Yetkisi	210

c. Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yürütme Organının Yeni Yetkileri	211
(1) Mesaj Yollama Yetkisi	211
(2) Olağanüstü Hal İlan etme Yetkisi	211
(3) Kararname Çıkarma Yetkisi	213
(4) Bütçe Hazırlama Yetkisi	217
B. HÜKÜMET SİSTEMİNİN DEĞİŞEN YAPISI ÜZERİNE DEĞERLENDİRMELER	219
SONUÇ	224
KAYNAKÇA	233

KISALTMALAR

ABD	Amerika Birleşik Devletleri
bkz.	Bakınız
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
MBK	Milli Birlik Komitesi
md.	Madde
MGK	Milli Güvenlik Konseyi
s.	Sayfa No
ss.	Sayfa Aralığı
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi



TABLULAR LİSTESİ

Tablo 1: Yasama Yetkileri	s. 19
Tablo 2: Yasama Dışı Yetkiler	s. 20
Tablo 3: Yasama Yetkileri	s. 49
Tablo 4: Yasama Dışı Yetkiler	s. 51
Tablo 5: Fransa Devlet Başkanının Yetkileri	s. 52
Tablo 6: 1961 ve 1982 Anayasası Karşılaştırmalı KHK Yetkisi	s. 178
Tablo 7: Cumhurbaşkanının Yasamaya İlişkin Anayasal Yetkilerinin Ölçümü	s. 185
Tablo 8: Cumhurbaşkanının Yasama Dışı Anayasal Yetkilerinin Ölçümü	s. 185
Tablo 9: Türkiye’de 1961 Anayasası Sonrası Hükümet Sisteminin Niteliğindeki Dönüşüm	s. 188
Tablo 10: Başkanlık Kararnamesi Örnekleri	s. 215

ŞEKİLER LİSTESİ

- Şekil 1:** Yarı Başkanlık Sistemlerinde Devlet Başkanının Yetkileri s. 39
- Şekil 2:** Birleşik Krallık Hükümet Yapısı s. 72
- Şekil 3:** Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı s. 198



GİRİŞ

Yasama ve yürütme arasındaki ilişkiler hükümet sistemlerinin temelini oluşturmaktadır. Yasama ve yürütme organlarının sahip olduğu yetkiler ise bu ilişkinin esas belirleyicisidir. Dolayısıyla da hükümet sistemleri yasama ve yürütme organlarının sahip olduğu yetkiler ile şekillenmektedir. Bu organlardan birinin diğerine göre oldukça fazla ve etkili yetkilerle donatılmış olması aradaki dengeyi bozmakta ve hükümet sisteminin işleyişini de olması gerekenden farklılaştırmaktadır. Elbette sistem içinde yasama ve yürütme organlarının her konuda eşit güçte olması beklenemez. Ancak her iki organının da sistemin işleyişinde temel işlevleri ve bu işlevlere paralel yetkileri vardır. Esas önemli olan yasama ve yürütme organlarının sahip oldukları yetkileri kullanabilmesidir. Kuvvetler ayrılığı prensibinin de temeli budur. Bu noktada bir hususa açıklık getirilebilir. Yasama ve yürütme organları sistem içinde birbirinden soyutlanmış ve salt kendi alanlarında faaliyet gösteren organlar değildir. Birbirleriyle olan etkileşimleri de sistemin işleyişinin bir parçasıdır. Burada ifade edilen yasama ve yürütme organlarının sahip olduğu yetkilerin derecesi ve kullanılabilirliğidir.

Bu çalışmanın amacı yasama ve yürütme organlarının sahip olduğu yetkilerden hareketle özellikle 1982 Anayasası'nın geçirdiği Anayasa değişiklikleri sonrasında yasama ve yürütme ilişkileri üzerinde bir değerlendirme yapabilmektir. Ancak bunu yaparken öncelikle yasama ve yürütme ilişkilerine bir temel oluşturması adına başkanlık sisteminin, yarı başkanlık sisteminin ve parlamenter sistemin örnek ülkelerinin yasama ve yürütme ilişkileri değerlendirilecektir. Sonrasında Osmanlı – Türk Anayasa tarihinde bu iki organın ilişkileri incelenerek, 1982 Anayasası'ndaki durum detaylıca açıklanacaktır. Bu noktada bir hususu belirtmek gerekmektedir. Yasama ve yürütme ilişkileri incelenirken bu organların sahip olduğu tüm yetkiler detaylandırılmamıştır. Yalnızca organların birbirleri ile olan ilişkileri göz önünde bulundurularak bir sınırlamaya gidilmiştir. Genel olarak belirtmek gerekirse, Cumhurbaşkanının birçok yetkisi olmakla birlikte yasama organı ile olan ilişkileri çerçevesinde kanunları geri gönderme ve Meclis'i feshetme yetkisi üzerinde durulan temel iki yetkidir. Bakanlar Kurulu açısından bakıldığında

özellikle yasama sürecine ilişkin sahip olunan yetkiler önem taşımaktadır. Yasama organı için ise kanun yapma en temel yetkidir. Ancak bununla birlikte bilgi edinme ve denetleme yetkisi öncelikli olarak üzerinde durulması gereken yetkilere aittir. Dolayısıyla çalışmanın temelini yasama ve yürütme organlarının birbiriyle ilişkili olduğu yetkileri oluşturmaktadır.

Bu çalışmanın hipotezi, 1982 Anayasası ile birlikte yürütme organı güçlendirilmiş ve hükümet sistemine etki eden Anayasa değişiklikleri de bu durumu pekiştirmiştir. Üçüncü bölümde özellikle 2007 tarihli ve 2017 tarihli Anayasa değişiklikleri özelinde yapılan değerlendirmeler bu hipotezi destekler niteliktedir.

Çalışmanın birinci bölümünde kuvvetler ayrılığı kuramı ve kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemleri incelenecektir. Özellikle kuvvetler ayrılığına dayanan başkanlık sistemi, yarı başkanlık sistemi ve parlamenter sistemlerde yasama ve yürütme ilişkileri üzerine durulacaktır. Bu noktada başkanlık sistemi Amerika Birleşik Devleti; yarı başkanlık sistemi Fransa; parlamenter sistem ise Birleşik Krallık ülkelerinden hareketle değerlendirilecektir. Başkanlık sisteminin Amerika Birleşik devletlerinde, parlamenter sistemin ise Birleşik Krallık'ta doğmuş olması; Fransa'nın ise yarı başkanlık sistemi ile özdeşleşmiş olması bu ülkelerin örnek olarak belirlenmesinin temel nedenidir.

Çalışmanın ikinci bölümünde Osmanlı - Türk anayasal sistemi içinde yasama ve yürütme ilişkileri söz konusu organlara tanınan yetkilerden hareketle incelenecektir. Bu sayede 1876'dan günümüze uzanan süreçte anayasal sistem içinde benimsenmiş hükümet sistemleri de açıklanacaktır. Bu noktada 1876 Kanunu Esasî, 1921 Anayasası, 1924 Anayasası ve 1961 Anayasası dönemleri ayrı ayrı ele alınacaktır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde öncelikle 1982 Anayasası'nın kabulü ile 2007 tarihli Anayasa değişikliği arasındaki dönem ele alınacaktır. Bu kısımda özellikle 1961 ve 1982 Anayasaları ile ilgili olarak yapılan eleştiriler ve ortaya konan hükümet sistemi önerileri değerlendirilecektir. Zira zaman zaman devletin yöneticileri tarafından yapılan başkanlık sistemi vurgusu günümüze uzanan süreçte anlamlıdır. Bununla birlikte söz konusu dönemdeki yasama ve yürütme ilişkileri ele alınacak ve değerlendirilecektir. Sonrasında 1982 Anayasası'nın benimsemiş

olduğu parlamenter sistemden dönüşümün ilk adımı olarak 2007 tarihli Anayasa değişiklikleri değerlendirilecektir. Zira söz konusu anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının halk tarafından seçiminin benimsenmesi 2017 tarihli Anayasa değişikliklerine uzanan sürecin en önemli basamağını oluşturmaktadır. 2007 tarihli Anayasa değişiklikleri yasamanın ya da yürütmenin yetkilerinde bir değişiklik öngörmemiştir. Ancak Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi bile başlı başına bir meşruiyet ve güç kaynağıdır. 2007 tarihli Anayasa değişiklikleri sonrasında 2014 yılında yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimi ise 2017 tarihli Anayasa değişiklikleri adına ikinci önemli basamaktır. Zira sistem değişikliğine ilişkin görüşler çok daha somut ve görünür olmuştur. Sürecin sonunda da 6771 sayılı kanunla anayasa değişikliği kabul edilmiş ve hükümet sistemi köklü bir şekilde değişmiştir. Çalışmanın odağında yer alan söz konusu değişiklikler ile yürütme yapısı tamamen değişmiştir. Yasama ve yürütme organlarının var olan yetkilerinde hem düzenlemelere gidilmiş hem de söz konusu organlara yeni yetkiler tanınmıştır. Dolayısıyla da 1982 Anayasası'nın benimsemiş olduğu hükümet sisteminden farklı bir hükümet sistemi modeli ortaya çıkmıştır. Bu bölümde yeni hükümet sistemi ile yasama ve yürütme organlarına tanınan yetkilerden hareketle değerlendirilecektir. Sonuçta incelenen ülkelerle ve özellikle de Amerika ile karşılaştırmalı değerlendirmeler yapılacaktır. Değerlendirmelerin genel olarak Amerika ile karşılaştırmalı yapılmasının temel nedeni yeni hükümet modelinin başkanlık sistemi mantığı ile oluşturulmuş olduğudur. Bununla birlikte yeni hükümet sisteminin yasama ve yürütme ilişkilerine olası etkileri de belirtilmeye çalışılacaktır.

Çalışmanın yöntemi yabancı ve Türkçe kaynaklardan oluşan literatür taramasına dayanmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ ÇERÇEVESİNDE HÜKÜMET SİSTEMLERİ

I. YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ – KUVVETLER AYRILIĞI KURAMI

Kuvvetler ayrılığı kuramı özünde yasama ve yürütme ayrılığının öğretisel temelidir. Bu kurama göre devlette yasama, yürütme ve yargı olmak üzere var olan üç kuvvet ayrı organlarda toplanmıştır. Dolayısıyla kanunları yapacak olan organ, kanunları uygulayacak olan organ ve uyuşmazlıkları çözecek olan organ birbirinden ayrı olmalıdır¹. Dolayısıyla Kuvvetler ayrılığı kuramının “saf doktrini” şu şekilde formüle edilebilir: siyasi özgürlüğün kurulması ve sürdürülmesi için devletin yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç dala ya da bölüme ayrılması gerekmektedir. Bu üç dala karşılık gelen bir devlet işlevi vardır: yasama, yürütme ve yargı. Bu organlardan her biri salt kendi işlevi ile sınırlanmalı ve diğer organların işlevlerine müdahil olmamalıdır. Bununla birlikte, bu üç organda yer alan kimseler birbirinden ayrılmalı ve bir kimse aynı anda iki organda birden yer almamalıdır. Bu sayede, bir organ diğerleri tarafından kontrol edilebilecek ve hiçbir grup devlet mekanizmasını tek başına kontrol edemeyecektir². Bu kuram, hürriyetlerin var olabilmesi ve korunabilmesi adına kuvvetlerin tek bir elde toplanmamasını gerektiğini ifade etmektedir³.

Kuvvetler ayrılığı kuramının köklerini Eski Yunan’a kadar götürmek mümkündür. Öyle ki Aristoteles’in devlet içinde yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç ayrı kuvvetin var olduğu yönündeki ortaya koymuş olduğu tanımlama kuvvetler ayrılığı kuramına kaynaklık etmiştir⁴. Zira Aristoteles’in yapmış olduğu tanımlamaya göre ilk kuvvet “topluca görüşüp düşünmedir, yani ulus çapında önem

¹ Server Tanilli, **Devlet ve Demokrasi Anayasa Hukukuna Giriş**, 4. Baskı, Alkım Yayınevi, İstanbul, 2007, s. 349.

² M.J.C. Vile, **Constitutionalism and the Separation of Powers**, Liberty Fund, United States of America, Second Edition, 1998, s. 14.

³ Orhan Aldıkaçtı, **Modern Demokrasilerde ve Türkiyede Devlet Başkanlığı**, Doçentlik Tezi, İstanbul, 1960, (Modern Demokrasilerde), s. 40.

⁴ Turhan Feyzioğlu, “Kuvvetlerin Ayrılığı Nazariyesi”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:2, Sayı:1, 1947, s. 50.

taşıyan her şeyin tartışılması” olarak tanımladığı yasamadır; ikinci kuvvet “bütün görev ve yetkilerin karmaşası, bunların sayıları ve nitelikleri, yetkilerinin sınırları ve seçilme yöntemleri” olarak tanımladığı yürütmedir; üçüncüsü ise yargı düzenidir⁵.

Aristoteles’in tanımlaması kuvvetler ayrılığı kuramına kaynaklık etmesi bakımından oldukça önemli olmakla birlikte, kuvvetler ayrılığı bir kuram olarak özellikle 18. yüzyılda şekillenmiştir. Zira sonu devrimle bitecek olan bu yüzyıl, “aristokrasi” yi temsil eden monarşiler karşısında burjuvazinin, liberal görüşlerin çetin bir mücadeleye giriştiği yüzyıldır⁶. Dolayısıyla kuvvetler ayrılığı belli bir dönemde, liberal siyasi felsefenin ürünüdür ve amacı mutlak monarşilerin baskı yönetimleri karşısında kişi hürriyetlerini korumak⁷ ve kralın iktidarını sınırlandırmaktır⁸. Bu noktada yürütme organı karşısında yasama organını güçlendirme çabası öne çıkmış ve bu çaba, demokrasilerin başlangıcındaki en belirgin özellik olmuştur⁹.

1688 İngiliz İhtilali ve Parlamentonun mutlak monarşi karşısındaki zaferinin akabinde kuvvetler ayrılığından ilk söz eden John Locke olmuştur¹⁰. Locke’a göre yasama ve yürütme kuvvetlerinin ayrı ellerde toplanması yurttaşların özgürlükleri açısından bir güvence teşkil etmektedir¹¹.

Locke, devlet organlarını yasama, yürütme ve federatif güç olarak ayırmış; yargıyı ise bir kuvvet olarak kabul etmemiştir. Locke’a göre kuvvetlerin içinde yasama kuvveti en güçlü olan kuvvettir, ancak sınırsız ve mutlak değildir. Zira kişilerin dokunulamayacak hakları vardır. Yasamanın amacı kişilerin yararına

⁵ Aristoteles her bir kuvvetin sınırlarının belirlendiği ve kuvvetlerin arasında denge ve fren mekanizmasının kurulduğu kuvvetler ayrımını savunma amacı ile görüşlerini ortaya koymamıştır. Aristoteles’in amacı farklı yönetim biçimlerini sınıflandırmaktır. Bkz. Filiz Zabcı, “Aristoteles: Yüce Bir Amaç Olarak Siyaset”, **Sokrates’ten Jakobenlere Batı’da Siyasal Düşünceler**, (Ed. Mehmet Ali Ağaoğulları), 2. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2011, s. 144.

⁶ Tanilli, s. 349.

⁷ Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, 13. Bası, Beta Basım, İstanbul, 2009, (Anayasa Hukuku), s. 408.

⁸ Georges Vedel, “Teşri ve İcranın Münasebetleri Problemi”, Çev. T. Timur, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:15, Sayı:3, 1960, (Teşri ve İcranın), s. 49.

⁹ Adil Özkol, “Çağdaş Parlamenter Demokrasilerde Kuvvetli İcra Eğilimi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:26, Sayı:1, 1969, s. 43.

¹⁰ Vedel, Teşri ve İcranın, s. 49.

¹¹ Tanilli, s. 350.

işlemlerde bulunmak, yasaları halkın iyiliği için yapmaktır¹². İngiliz düşünürüne göre yetkilerin kötüye kullanılmaması adına yasama ve yürütme kuvvetleri birbirinden ayrı olmalıdır. Öyle ki, yasama kuvvetinin yürütme kuvvetini de ele geçirmesi, kendisini kanunların üstünde görmesine ve kanunları dilediği gibi uygulamasına yol açabilir. Bu noktadan hareketle de sürekli faaliyet halinde olan ve kanunları uygulayacak ayrı bir yürütme kuvvetine ihtiyaç vardır¹³. Dolayısıyla Locke, kuvvetler ayrılığını bir denge ve fren sistemi olarak ortaya koymuş, öte yandan da kuvvetlerin tek elde toplanmasının doğuracağı sakıncaları belirtmiştir¹⁴.

Locke'un kuvvetler ayrılığı teorisine önemli katkılar sağladığı kuşkusuzdur. Ancak teorisini geliştirirken salt iki kuvvetten hareket etmiş olması, günümüz kuvvetler ayrılığı teorisinden farklılaşmaktadır¹⁵. Öte yandan Locke yasamanın üstünlüğüne vurgu yapmıştır. Elbette keyfi ve sınırsız bir yasama öngörmemiştir. Ancak onun bu düşüncesi "saf doktrin" den de ayrılmaktadır¹⁶.

Kuvvetler ayrılığı dendiğinde akla hiç şüphesiz Montesquieu gelmektedir. Çünkü Montesquieu kuvvetler ayrılığını o zamana kadar en açık şekilde ortaya koyan ve kişi özgürlüklerini kuvvetler ayrılığı dengesine bağlayan bir düşünürdür. Bununla birlikte, Locke' dan farklı olarak yargı kuvvetini yasama ve yürütme ile birlikte üçüncü bir kuvvet olarak kabul etmiştir¹⁷. Montesquieu günümüz kuvvetler ayrılığı modeline en çok yaklaşan düşünürdür¹⁸. Montesquieu devlette üç kuvvetin bulunduğunu belirtir ve bu kuvvetler yasaya ilişkin rollerine göre belirlenmiştir. Buna göre yasama; yasayı yapan otoritedir, yürütme; yasayı uygulayan otoritedir, yargı ise; yasanın uygulanması noktasında ortaya çıkan anlaşmazlıklara ilişkin karar veren otoritedir¹⁹.

¹² Mustafa Kutlu, **Kuvvetler Ayrılığı, Temelleri - Gelişimi Hukuk Devletinin Kökenleri**, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2001, ss. 109-111.

¹³ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 409.

¹⁴ Oktay Uygun, **Devlet Teorisi**, 1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2014, s. 226.

¹⁵ Levent Gönenç, **Siyasi İktidarın Denetlenmesi-Dengelenmesi ve Yargı**, 2. Baskı Adalet Yayınevi, Ankara, 2015, (Siyasi İktidarın Denetlenmesi), s. 64.

¹⁶ Locke'un özellikle yasama yetkisine vurgu yapmasının temel nedeni, yönetimin temeline halkın rızasını yerleştirmek ve hükümdarı hukukla sınırlandırmak istemesinden ileri gelmektedir. Mustafa Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, 8. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2010, (Anayasal Demokrasi), s. 201.

¹⁷ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 410.

¹⁸ Gönenç, **Siyasi İktidarın Denetlenmesi**, s. 64.

¹⁹ Mehmet Ali Ağaoğulları, Filiz Çulha Zabcı, Reyda Ergün, **Kral-Devletten Ulus-Devlete**, 2. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2009, s. 423.

“Kuvvet kuvveti durdurmazsa özgürlük olmaz” diyen Montesquieu, bir kuvveti durduracak başka bir kuvvetin olmaması durumunda özgürlüklerin çığnenebileceğini vurgulamış ve demokratik cumhuriyetin temelini kuvvetlerin ayrı toplumsal güçlere paylaştırılmasına dayandırmıştır²⁰. Dolayısıyla ünlü Fransız düşünürüne göre yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin, aynı kişi olsun, soylu olsun ya da halktan olsun, bir elde toplanması onulmaz sonuçlar doğuracak ve her şeyi yok edecektir²¹.

İngiltere örneğinden hareket ederek düşüncesini somutlaştıran Montesquieu, yürütmenin hızlı karar alabilmesi adına bu kuvvetin bir kişiye yani krala verilmesini yararlı görmüş; yasama kuvvetini ise biri soyluların biri ise halkın temsilcisi olan iki ayrı meclise verilmesi gerektiğini belirtmiştir. Bu sayede kuvvet kuvveti durduracak ve her kuvvetin karşısında bir kuvvet var olacaktır. Montesquieu sosyal ve siyasal güçler arasında bir denge sağlama amacı taşımıştır. Bu amacın altında soyluların durumunu koruma isteğinin var olduğunu da belirtmek gerekir²². Ancak zaman içerisinde bu teori daha geniş bir anlam kazanarak liberal siyasal düzenin temel bir ögesi olarak görülmeye başlanmıştır²³.

Kısaca Montesquieu’ye göre, tüm kuvvetlerin bir sınırı vardır. Bu sayede üç kuvvet de sınırlıdır. Zira yasama kuvveti sınırlıdır; çünkü kural koyar ama uygulayamaz. Yürütme kuvveti de sınırlıdır; çünkü yasamanın koymuş olduğu kuralları yürütür. Yargı kuvveti de sınırlıdır; çünkü hakimler salt kanunların sözlerini telaffuz eden birer ağızdır. Bu sistemde kuvvetlerin herhangi biri sınırı aşarsa, yasama koymuş olduğu kuralları yürütürse, yürütme de yürüttüğü kuralları kendi koyarsa, yargı da kanunların ötesinde yeni kurallar geliştirse, hürriyetler ortadan kalkar²⁴.

²⁰ Montesquieu yasa yapma, yasayı uygulama ve yasaya göre ceza verme yetkilerinin yani üç kuvvetin; kral, soylular ve halk arasında paylaşılmasının demokratik cumhuriyetin bir zorunluluğu olarak görmüştür. Bkz. Ahmet Taner Kışlalı, **Siyasal Sistemler Siyasal Çatışma ve Uzlaşma**, 7. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2006, s. 242.

²¹ Montesquieu, “İngiltere’nin Esas Teşkilatı” **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, çev. Mukbil Özyörük, Cilt:2, Sayı:1, 1947, s. 75.

²² Tanilli, ss. 350-351.

²³ Uygun, s. 237.

²⁴ Kemal Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, 8. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2016, (Genel Esaslar), s. 221.

Montesquieu'nun bu kuvvetler ayrılığı kuramı salt kuramda kalmamış, başta Fransa ve Amerika anayasal açıdan bu kuramdan önemli ölçüde etkilenmiştir²⁵. Söz gelimi Montesquieu özgürlüğün var olma koşulunu yargı kuvvetinin yasama ve yürütme kuvvetlerinden ayrılığına bağlamış ve onun bu düşüncesi devrim sonrasında anayasal gelişmelere ilham kaynağı olmuştur. Zira 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisinin 16. maddesinde kuvvetler ayrılığı, anayasal bir devlet için vazgeçilmez bir unsur olarak yer almış²⁶ ve yine söz konusu bildirin 16. maddesinde “Bir toplum ki, içinde yurttaş hakları güven altına alınmamış ve güçler ayrılığı gerçekleştirilmemiştir, o toplumun anayasası yoktur” ifadelerine yer verilmiştir.²⁷ Bununla birlikte Kurucu Meclis yargı kuvvetinin idari faaliyetlerden farklı ve ayrı olduğunu kesin bir şekilde ortaya koymuş; bu görüş 1791 ve 1799 Anayasalarında da tekrarlanmış ve Ceza Kanunu hükümleri ile pekiştirilmiştir²⁸. Fransa'daki gelişmeler kuvvetler ayrılığı ilkesini devletin ve anayasanın asli unsuru haline getirmiştir. Bununla birlikte Amerika'da da 1787 Federal Anayasa, kuvvetler ayrılığı ilkesi üzerine inşa edilmiştir²⁹. Yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin birbirinden ayrılığı Amerikan Anayasası'nın temel özelliğidir³⁰. Söz konusu anayasanın sahip olduğu siyasi fikirlerin temelini yansıtan “Federalist Külliyyat” adlı belge de aynı yaklaşımı benimsemiştir. Zira bu belgede kuvvetlerin tek elde toplanmaması özgürlüklerin güvence altına alınması için bir gereklilik olarak ifade edilmiştir. Bu noktadaki ana düşünce, kuvvetlerin birbirinden bağımsız organlara dağıtılması ve bu sayede birbirini dengeleyen ve denetleyen bir yapı ortaya çıkarıp, iktidarın kötüye kullanılma ihtimaline karşılık vatandaşların korunmasıdır³¹.

Montesquieu'nün ortaya koymuş olduğu kuvvetler ayrılığı kuramı bazı açılardan eleştirilmektedir. En büyük eleştiri kuramın siyasal parti kavramını dikkate almadan oluşturulmuş olmasından ileri gelmektedir, ancak Montesquieu'nün olmayan bir müesseseyi dikkate alıp bir kuram geliştirmesi de

²⁵ Tanilli, ss.351-352

²⁶ J.W.F. Allison, **The English Historical Constitution, Continuity, Change and European Effects**, Cambridge University Press, United Kingdom, 2007, ss. 76-77.

²⁷ Tanilli, ss.351.

²⁸ Allison, s. 77.

²⁹ Tanilli, ss.351-352.

³⁰ Mehmet Turhan, **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Diyarbakır, 1989, (Hükümet Sistemleri), s. 32.

³¹ Erdoğan, Anayasal Demokrasi, s. 200.

mümkün değildir³². Ancak pratikte yasama ve yürütme kuvvetleri siyasal partilerin elindedir. Parlamenter sistemler açısından bu durumun yansıması hükümetin parlamentodaki çoğunluk partisi tarafından kurulması sonucunu doğurmaktadır. Dolayısıyla da yasama ve yürütme kuvvetleri arasında bir özdeşlikten de söz edilebilir³³. Birleşik Krallık bunun tipik bir örneğini oluşturur³⁴.

Dolayısıyla tam anlamı ile kuvvetler ayrılığına dayanan bir hükümet sistemini örnek gösterebilmek imkansızdır. Bir ihtimal Amerika Birleşik Devletleri (ABD) başkanlık sistemi kısmi bir istisna oluşturabilir³⁵. ABD başkanlık sistemi sert kuvvetler ayrılığını benimsemiş bir hükümet sistemi modeli olarak kuvvetler ayrılığı kuramını uygulamaktadır. Ancak sistem içerisinde yasama ve yürütmenin birbirinden tamamen ayrı ve hiçbir şekilde işbirliğinin yapılmadığı bir durum da söz konusu değildir. Zira Kongre ve Başkan arasında karşılıklı denge ve denetleme mekanizmaları ve sistemin işleyişi gereği bazı noktalarda işbirliği yapılmaktadır. Dolayısıyla ABD başkanlık sistemi parlamenter sisteme göre kuvvetler ayrılığı kuramına daha yakın bir sistem olması dolayısıyla kısmi bir istisna oluşturmaktadır. Ancak ABD sisteminin bu özelliğinin altında yatan bir faktör olarak disiplinsiz siyasal parti yapısını da unutmamak gerekir. Zira ABD’de siyasal partiler disiplinli bir yapı sergilemiş olsaydı, yasama ve yürütme ilişkileri ve elbette kuvvetler ayrılığı açısından şimdikinden daha farklı bir sonuç ortaya çıkabilirdi. Zira Birleşik Krallık’ın parlamenter sistemi benimsemiş olmasının yanında Kabine’nin ve de başbakanın sistem içinde belirleyici olmasının nedeni tam da budur.

Bu noktada Duverger’in siyasal partilerin tarih sahnesine çıkması ile birlikte yapmış olduğu şu tespitler de önem taşımaktadır: bakanlar kurulu, güven sorunu, siyasi sorumluluk ve fesih gibi kavramların taşıdığı anlam iki partili sistemlerde ve çok partili sistemlerde birbirinden farklıdır. Birleşik Krallık için düşünüldüğünde iki partili bir sistemi içinde parlamento çoğunluğuna sahip partinin iktidar olacağı

³² Murat Sezginer, **Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası’nda Sorunlar**, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2010, s. 27.

³³ Gözler, Genel Esaslar, ss. 221-222.

³⁴ Michael G. Roskin, **Çağdaş Devlet Sistemleri Siyaset, Coğrafya, Kültür**, 8. Baskı, Çev. Bahattin Seçilmişoğlu, Adres Yayınları, Ankara, 2016, s. 40.

³⁵ Erdoğan, Anayasal Demokrasi, s. 205.

gerçeğinden hareketle kabine ve parlamento arasında uyuşmazlık çıkması güçtür; çiksa bile taşıdığı anlam elbette ki farklı olacaktır³⁶.

Öte yandan her bir organın salt kendi iktidar alanı içinde bağımsız ve egemen olacağı ve karşılıklı herhangi bir etkileşimin olmayacağı mutlak bir kuvvetler ayrılığının hâkim olduğu devlet düzeni de düşünülemez. Zira böyle bir anlayış içinde devlet, karşıt yönlerden eşit kuvvetlerle çekilen bir cisim gibi hareketsiz kalır. Dolayısıyla günümüzde kuvvetler ayrılığı deyimi fonksiyonlar ayrılığını³⁷ karşılamaktadır. Daha net bir ifade ile, aralarında işbirliği bulunan değişik organlar iktidarın çeşitli fonksiyonlarını yerine getirmektedir. Söz gelimi devlet kudretinin kanun yapma yani yasama fonksiyonunu yasama organı yerine getirir. Bu noktada devletin hukuki fonksiyonları doktrinde yasama, yürütme ve yargı olarak üçe ayrılmaktadır³⁸. Dolayısıyla kuvvetler ayrılığına yönelik yapılan bu değerlendirme, kuramın temelinde yatan düşünce ile bugünkü anlayış ve uygulamadaki düzenlemelerin benzer bir anlayışı yansıtmadığını göstermektedir³⁹.

Tüm bu değerlendirmelerle birlikte kuvvetler ayrılığı hükümet sistemlerinin tasnifinde kullanılan en yaygın düşünce olmakta ve hükümet sistemleri bu düşünce etrafında şekillenmektedir.

II. YASAMA VE YÜRÜTME AYRILIĞINA DAYANAN HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Anayasaların yapımında yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki ilişkilerin nasıl düzenleneceği kurucu iktidarın tercihine bağı bir meseledir. Söz konusu organlardan birinin diğerine üstün olduğu bir tercih söz konusu olabileceği gibi, her iki organ arasında eşitlik kuran bir tercih de benimsenebilir. Bu sayede siyasi rejimin niteliği de belirlenmiş olmaktadır⁴⁰.

³⁶ Maurice Duverger, **Siyasi Partiler**, 4. Basım, Çev. Ergun Özbudun, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1993, (Siyasi Partiler), s. 453.

³⁷ Fonksiyonlar ayrılığında geçen fonksiyon deyimi hukuki anlamda kullanılmaktadır.

³⁸ Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 17. Basım, Yetkin Yayınları, Ankara, 2017, (Türk Anayasa Hukuku 2017), s. 192. Benzer bir değerlendirme için bkz. Erdoğan, Anayasal Demokrasi, s. 204.

³⁹ Erdoğan, Anayasal Demokrasi, s. 204.

⁴⁰ Teziç, Anayasa Hukuku, s. 407.

Hükümet sistemlerini sınıflandırırken üç aktör öne çıkmaktadır; halk, yasama organı ve yürütme organı. Bu noktada halkın devlet başkanının belirlenmesindeki rolü⁴¹, devlet başkanın anayasal yetkileri⁴² ve yürütme organının yapısı doğrultusunda hükümet kanadı ile yasama organı arasındaki sorumluluk ilişkisi⁴³ hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında değerlendirilecek temel noktalar⁴⁴. Dolayısıyla hükümet sistemlerinin sınıflandırılması genel olarak yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki ilişki doğrultusunda şekillenmektedir. Yargı kuvveti ise, her sistemde ayrı olması gerektiği koşulundan hareketle bu tablonun dışında tutulmaktadır⁴⁵. Buna göre bir değerlendirme yapmak gerekirse hükümet sistemleri öncelikle kuvvetler ayrılığı ve kuvvetler birliği olmak üzere iki temel eksene ayrılmaktadır. İlk eksen olarak kuvvetler birliğine dayalı hükümet sistemleri kuvvetlerin yürütmede birleştiği diktatörlük ve mutlak monarşi; kuvvetlerin yasamada birleştiği meclis hükümeti sistemidir. Kuvvetler ayrılığına dayalı ikinci ekseni oluşturan hükümet sistemleri ise, sert ve yumuşak kuvvetler ayrılığı olarak ayrılmakta ve sert kuvvetler ayrılığı başkanlık sistemi, yumuşak

⁴¹ Demokrasilerde yöneticileri seçimler vasıtasıyla halk belirler. Yönetici kavramı yasaları yapan yasama organı ve yasaları uygulayan yürütme organı olarak iki eksen de değerlendirilebilir. Yasama organı bütün anayasal demokratik sistemlerde halk tarafından seçilir ancak yürütme organının yapısı ve halkın yürütme organının belirlenmesindeki rolü hükümet sisteminin niteliğine göre farklılaşmaktadır. Şöyle ki, yürütme organı başkanlık sistemi dışındaki hükümet sistemlerinde devlet başkanı ve hükümet olmak üzere iki kanatlıdır ve devlet başkanı parlamenter sistem dışındaki hükümet sistemlerinde halk tarafından seçilmektedir.

⁴² Devlet başkanının bu noktada sahip olduğu yetkilerden azil ve fesih yetkisi önem taşımaktadır. Azil yetkisi, devlet başkanının herhangi bir talebe ya da şarta bağlı kalmaksızın kendi inisiyatifiyle bakanlar kurulunu görevden almasını ifade etmektedir. Yani devlet başkanı söz gelimi, başbakanın talebi ya da hükümetin güvensizlik oyu almış olması gibi herhangi bir talebe ya da şartla bağlı değildir. Fesih yetkisi ise, devlet başkanının seçim dönemi sona ermeden parlamento seçimlerini yenileyebilme yetkisini ifade etmektedir. Burada altını çizmek gerekir ki, azil yetkisinde olduğu gibi, fesih yetkisini de devlet başkanının herhangi bir şarta bağlı kalmaksızın kendi inisiyatifiyle kullanabiliyor olması gerekmektedir. Aksi takdirde gerek azil yetkisini gerekse fesih yetkisini hükümet sistemlerinin tasnifinde belirleyici bir unsur olarak görmek söz konusu değildir. Bu yetkilerinin dışında devlet başkanının yasama yetkileri, atama yetkileri ve olağanüstü hal yetkilerinden de söz edilebilir. Bu yetkilere dayanarak devlet başkanı yasa yapımına katılabilir, yasa tasarısı sunabilir, halkoyuna gidebilir, kanun hükmünde kararname çıkarabilir, veto yetkisini kullanabilir, anayasa mahkemesine başvurabilir. Bu yetkilerden hangilerine sahip olduğu devlet başkanının sistem içerisindeki konumunu şekillendirmektedir.

⁴³ Başkanlık sistemleri haricinde hükümetin yasama organına karşı siyasi sorumluluğu söz konusudur.

⁴⁴ Levent Gönenç, "Hükümet Sistemi Tartışmalarında 'Başkanlı Parlamenter Sistem' Seçeneği", **Güncel Hukuk**, Sayı: 44, 2007, (Hükümet Sistemi), ss. 39-40.

⁴⁵ Gözler, Genel Esaslar, s. 223.; Erdal Onar, "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmesi midir?", **Başkanlık Sistemi**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2005, (Başkanlık veya Yarı-Başkanlık), s. 71. ; Ergun Özbudun, "Başkanlık Sistemi Tartışmaları", **Başkanlık Sistemi**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2005, (Başkanlık Sistemi), s. 105.

kuvvetler ayrılığı ise parlamenter sistem olarak adlandırılmaktadır⁴⁶. Yarı-Başkanlık Sistemi ise üçüncü bir model olarak hükümet sistemleri sınıflandırılmasında yer almaktadır⁴⁷. Gerek başkanlık sisteminin gerekse parlamenter sistemin unsurlarını barındıran bu model de kuvvetler ayrılığı prensibine dayanan karma bir modeldir⁴⁸.

Hükümet sistemleri genel olarak bu şekilde sınıflandırılrsa da, bu sınıflandırmanın günümüz örneklerinden bazılarını açıklamada yetersiz kalacağından hareketle kendi sınıflandırmalarını ya da tanımlamalarını ortaya koyan bazı düşünürler de söz konusudur. Söz gelimi Shugart yapmış olduğu sınıflandırmada beşli bir ayrıma gitmiş ve sistemleri; saf başkanlık sistemi (pure presidential system), başbakan- başkanlık sistemi (premier – presidential system), başkan - parlamenter sistem (president - parliamentary system), başkanlı parlamenter sistem (parliamentary with president system), saf parlamenter sistem (pure parliamentary system) olarak ayırmıştır. Ortaya konan bu sınıflandırmada saf başkanlık sistemi ile Amerika Birleşik Devletleri ve birkaç Latin Amerika ülkesinde uygulanan sistemleri; başbakan – başkanlık sistemi ile Beşinci Fransız Cumhuriyeti'nde uygulanan sistemi; başkan – parlamenter sistem ile 1977'den sonra Sri Lanka, Weimar Almanya Cumhuriyeti'nde uygulanan sistemleri örnek göstermektedir. Shugart diğer iki sınıfın yasama ve yürütme ilişkilerinin özde aynı olduğunu ve aradaki farkı saf parlamenter sistemde devlet başkanının halk tarafından değil, parlamento tarafından seçilmiş olmasına bağlamaktadır. Bu noktada devlet başkanının halk tarafından seçildiği parlamenter sistemlere İrlanda'yı örnek göstermektedir⁴⁹.

Gönenç de, bu beşli ayrımı benimsemiş ancak farklı adlandırma kullanmıştır. Nitekim Gönenç'in yapmış olduğu adlandırma; parlamenter sistem, başkanlık sistemi, başkanlı parlamenter sistem, yarı başkanlık sistemi (başbakan –

⁴⁶ Gözler, Genel Esaslar, s. 223.

⁴⁷ Gözler, Genel Esaslar, s. 241. ; Mustafa Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, 6. Baskı, Orion Kitabevi, Ankara, 2011, (Anayasa Hukuku), s. 24.; Bakır Çağlar, **Anayasa Bilimi**, BFS Yayınları, İstanbul, 1989, s. 263.

⁴⁸ Erdoğan, Anayasa Hukuku, s. 25.

⁴⁹ Matthew Soberg Shugart, "Of Presidents and Parliaments", **East European Constitutional Review**, 1993, (Of Presidents), s. 30-31.

başkanlık sistemi yerine) ve süper başkanlık sistemi (başkan- parlamenter sistem yerine) şeklindedir⁵⁰.

Bu noktadan hareketle Rusya Federasyonu örneği başta olmak üzere, Fish tarafından yapılan değerlendirmelerin bir sonucu olarak süper başkanlık kavramının da bir hükümet sistemi olarak kullandığını belirtmek gerekir⁵¹. Zira Gönenç de, süper başkanlık kavramını kullanırken Rusya Federasyonu'nu örnek göstermektedir⁵². Shugart ise 1993 yılındaki çalışmasında Rusya Federasyonu anayasa taslağı üzerine yapmış olduğu değerlendirmelerde⁵³ ve daha sonraki çalışmalarında⁵⁴ Rusya Federasyonu'nu başkan – parlamenter sistem sınıflandırmasında konumlandırmıştır. Bu sistem güçlü yetkilerle donatılmış devlet başkanının halk tarafından seçildiği bir sistemi ifade etmektedir. Söz konusu sistemde hükümetin sorumluluğu hem yasama organına hem de devlet başkanına karşıdır. Bu sayede bakanlar kurulu devlet başkanı tarafından azledilebileceği gibi, yasama organı tarafından da düşürülebilir⁵⁵. Bu sistemde öne çıkan husus devlet başkanının güçlü konumudur. Nitekim devlet başkanının bakanlar kurulunu azil yetkisinin yanında parlamentoyu feshetme yetkisi de bulunmaktadır. Öte yandan devlet başkanının yasama, atama ve olağanüstü hal yetkilerinin de diğer bütün sistemlerle kıyaslandığında daha fazla olduğunu belirtmek gerekir⁵⁶. Rusya Federasyonu'nu özellikle Fransa ile karşılaştırmalı değerlendiren ve analizlere yer veren çalışmalar mevcuttur⁵⁷.

⁵⁰ Gönenç, Hükümet Sistemi, ss. 40-42.

⁵¹ M. Steven Fish, "The Pitfalls of Russian Superpresidentialism", **Current History**, October 1997, ss. 326-330. ; M. Steven Fish, **Democracy Derailed in Russia The Failure of Open Politics**, Cambridge University Press, New York, 2005, ss. 193 – 271. Öte yandan Rusya Federasyonu özelinde yapılan bu kavramsallaştırmayı reddeden yazarlar da bulunmaktadır. Bkz. Thomas Sedelius, **The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers: Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe**, Örebro Studies in Political Science 15, Örebro University, Örebro, 2006, s. 242.

⁵² Gönenç, bu sistemin klasik örneğinin Alman Weimar Cumhuriyeti olduğunu belirtmektedir. Gönenç, Hükümet Sistemi s.42.

⁵³ Shugart, Of Presidents, s. 31.

⁵⁴ Matthew Soberg Shugart, Comparative Executive – Legislative Relations, **The Oxford Handbook of Political Institutions**, (Ed. Sarah A. Binder, R. A. W. Rhodes, and Bert A. Rockman), Oxford University Press, New York, 2008, (Comparative), s. 358.

⁵⁵ Onar, Başkanlık veya Yarı-Başkanlık, s. 76.

⁵⁶ Gönenç, Hükümet Sistemi, s. 42.

⁵⁷ Ninel S. Krylova, "The New Constitution of Russia: Main Principles and Features", **Akron Law Review**, vol. 21 : Iss. 3, 1994. ; William A. Clark, **Boxing Russia: Executive-Legislative Powers and the Categorization of Russia's Regime Type**, **Domokratizatsiya**, Cilt: 19, Sayı: 1, 2011.

Shugart'ın beşli sınıflandırmasından hareketle saf başkanlık sistemi, saf parlamenter sistem ve başbakan – başkanlık sistemi ile ortaya koyduğu sistemler ilerleyen bölümlerde detaylıca incelenecektir. Öte yandan Shugart'ın başkan – parlamenter sistem olarak kavramsallaştırdığı ve bazı yazarlar tarafından süper başkanlık olarak da ifade edilen modelin de Rusya Federasyonu örneğinden hareketle değerlendirildiği belirtilmiştir.

Öte yandan başkanlı parlamenter sistem üzerinde birkaç cümle ile durmak sınıflandırmanın ana hatlarıyla ortaya konulması adına yerinde olacaktır. Başkanlı parlamenter sistem cumhurbaşkanlarının halk tarafından seçildiği ve parlamenter sistemin özelliklerini taşıyan sistemleri ifade etmektedir. Buna göre, başkanlı parlamenter sistemin üç temel unsurunun öne çıktığını belirtmek gerekir. Bu unsurlardan birincisi devlet başkanının halk tarafından seçilmesi; ikincisi devlet başkanının önemli anayasal yetkilerle donatılmamış olmaması / sembolik konumda olması; üçüncüsü ise parlamentoya karşı siyasi sorumluluğu bulunan bir bakanlar kurulunun varlığıdır⁵⁸. Dolayısıyla esasında bu sistem parlamenter sistemin temel unsurlarına ek olarak devlet başkanının halk tarafından seçildiği bir sistemi ifade etmektedir⁵⁹.

Başkanlı parlamenter sistem Çağlar tarafından da kullanılan bir adlandırmadır. 1975 tarihli Yunanistan Anayasası ve 1982 Anayasası örneklerinden hareket eden Çağlar'ın ortaya koymaya çalıştığı model, parlamenter sistem mantığı içinde seçilen devlet başkanının yetkilerinin güçlendirilmesine dayanmaktadır. Dolayısıyla sistem, yarı başkanlık ve parlamenter sistem mekanizmalarının bir araya geldiği bir model oluşturmaktadır⁶⁰. Dolayısıyla Çağlar'ın değerlendirmelerinden hareketle, yapmış olduğu adlandırmaların temelde Shugart ve başkanlı parlamenter sistem kavramını kullanan diğer yazarlardan oldukça farklılaştığı görülmektedir. Zira Çağlar, başkanlı parlamenter sistem kavramı ile parlamento tarafından seçilen devlet başkanının güçlendirilmesi esasını ortaya koymaktadır. Oysa diğer yazarlar başkanlı parlamenter sistemini kullanırken,

⁵⁸ Şule Özsoy Boyunsuz, **Başkanlı Parlamenter Sistem Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye'ye Tavsiye Edilebilirliği**, XII Levha Yayıncılık, İstanbul, 2014, (Başkanlı Parlamenter Sistem), ss. 93-94.

⁵⁹ İrlanda, Bulgaristan, Slovakya bu sisteme örnek gösterilmektedir. Bkz. Gönenç, Hükümet Sistemleri, ss. 40-41.

⁶⁰ Çağlar, ss. 268-269, 286-293.

sistemin parlamenter sistem mekanizmasına göre işlediğini, devlet başkanının yetkilerinin parlamenter sistem mantığı içinde ve sembolik olarak düzenlediğini, tek farkın devlet başkanının halk tarafından seçilmiş olduğunu vurgulamaktadırlar.

Öte yandan yukarıda açıklanan sistemlerden farklı bir model Sartori tarafından ortaya konmuştur. Sartori bu sisteme “alternatif başkanlık sistemi” veya “aralıklı başkanlık sistemi” adını vermiştir. Sistem temelde devlet başkanının halk tarafından seçildiği bir parlamenter sistemin varlığını esas almaktadır. Parlamenter sistem işlediği müddetçe de sorun yoktur. Ancak sistemde herhangi bir başarısızlık söz konusu olduğunda güçlü bir başkanlık sistemi yasama döneminin geri kalan kısmı için yönetimi devralacaktır. Sartori'nin ortaya koyduğu bu sistemin temeli başkanın görevden alması ve yerine geçmesiyle güdülen ya da farklı bir yolla işlemeyen bir parlamenter sistemin cezalandırılmasına dayanmaktadır⁶¹.

Literatürde farklı tanımların ve değerlendirmelerin yapıldığı ve yapılan değerlendirmelerin özellikle yasama ve yürütme ilişkileri özelinde şekillendiği de görülmektedir. Bununla birlikte ülkeler özelinde farklılaşan sistemlerin varlığı da yapılan sınıflandırmalardan hareketle değerlendirilebilir. Ancak bu bölümünün kalan kısmının ana eksenini başkanlık sistemi, yarı başkanlık sistemi ve parlamenter sistem oluşturacak ve bu sistemlerin örnek ülkeleri olarak ABD, Fransa ve Birleşik Krallık'tan hareketle yasama ve yürütme ilişkileri özelinde değerlendirmeler yapılacaktır. Söz konusu ülkelerin belirlenmesindeki temel nokta, başkanlık sisteminin ABD'de, parlamenter sistemin ise Birleşik Krallık'ta doğmuş ve başka ülkeler tarafından örnek alınarak benimsenmiş ve bu sayede yaygınlaşmış olmasından kaynaklanmaktadır. Keza Yarı başkanlık sistemi de özellikle Fransa özelinden hareketle tanımlanmıştır. Dolayısıyla yarı başkanlık sistemi söz konusu olduğunda akla ilk gelen ülke konumundadır.

A. BAŞKANLIK SİSTEMİ

Amerika'nın bugünkü siyasal - yönetsel sisteminin kökleri 15. yüzyıl sonlarına kadar dayanmaktadır. Nitekim daha özgür ve refah bir hayat arayışı ile Avrupa'dan Amerika kıtasına yaşanan göç dalgaları, Amerika'nın siyasal ve

⁶¹ Detaylı bilgi için bkz. Giovanni Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, çev. Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997, ss. 199-206.

toplumsal hayat tarzının temelini oluşturmuş, İngiltere'ye karşı verilen bağımsızlık savaşı da temel hak ve özgürlükler temelinde şekillenen bu siyasal kültürün gelişmesinde rol oynamıştır⁶². Dolayısıyla başkanlık sistemi Amerika'ya özgü siyasal, sosyal ve ekonomik koşulların bir sonucu olarak doğmuştur⁶³. 1777 yılında İngiltere'ye karşı verilen savaş sürerken hazırlanan Konfederasyon Kongresi'nin merkezi anlamda güçsüz konumu, savaş sonrasında koloniler arasında sorunlara yol açmış ve 1787 yılında Philadelphia'da toplanan bir konvansiyon, güneyli büyük çiftlik sahipleri ile kuzeyli zengin burjuvalar arasında; küçük eyaletlerle büyük eyaletler arasında dengeyi sağlayacak bir metin olarak anlaşmaya vardıkları ABD Anayasası'nı hazırlamıştır. Bu anayasanın öngördüğü sisteme de başkanlık sistemi adı verilmiştir⁶⁴. Dolayısıyla Amerika'da başkanlık sistemi uygulanmaya başlandığında dünyada tarihsel olarak bir örneği bulunmamaktaydı. Daha sonraki süreçte ise, başta Latin Amerika ülkeleri Amerikan başkanlık sistemini örnek almıştır⁶⁵. Fakat dünya üzerinde başkanlık sisteminin uygulandığı ülkeler (Afganistan, Amerika Birleşik Devletleri, Arjantin, Azerbaycan, Belarus, Bolivya, Brezilya, Dominik Cumhuriyeti, Endonezya, Ermenistan, Ekvator, El Salvador, Filipinler, Guatemala, Güney Kore, Haiti, Honduras, İran, Kazakistan, Kenya, Güney Kıbrıs, Kolombiya, Kosta Rika, Liberya, Meksika, Nikaragua, Nijerya, Panama, Paraguay, Peru, Seyşeller, Sierra Leone, Sri Lanka, Sudan, Surinam, Şili, Tanzanya, Türkmenistan, Uganda, Uruguay, Venezuela, Zambiya)⁶⁶ değerlendirildiğinde sahip oldukları tarihsel, siyasal ve kültürel özellikler neticesinde uyguladıkları sistemler birbirlerinden farklılaşmıştır⁶⁷. Bu noktada Sartori Latin Amerika ülkelerinin çoğunu “başkanlıkçı” sistemler olarak nitelendirmektedir⁶⁸. Benzer şekilde Teziç de “başkancı” sistemler olarak

⁶² Uğur Ömürganülşen, “Amerika Birleşik Devletleri'nde Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, İmge Kitabevi, Ankara, 2009, s. 314.

⁶³ Tarık Zafer Tunaya, **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1980, (Siyasal), s. 460.

⁶⁴ Toktamış Ateş, **Siyasi Tarih**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2004, ss. 89-90.

⁶⁵ Atilla Özer, **Anayasa Hukuku Genel İlkeler**, 2. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005, (Anayasa Hukuku), s. 169.

⁶⁶ Doğu Ergil, “Başkanlık Sistemi”, **Yeni Türkiye**, Sayı: 51, 2013, s. 375.

⁶⁷ Mustafa Erdoğan özellikle Latin Amerika ülkelerinden hareketle yapmış olduğu değerlendirme neticesinde Başkanlık Sisteminin bu ülkelerde başarıya ulaşamamasının nedenini demokrasinin yerleşmemiş olmasına (zira darbecilik ve “şef yönetimi” alışkanlığının güçlü olması ile bu durumu desteklemektedir) ve ciddi ekonomik sorunlara dayandırmaktadır. Mustafa Erdoğan, “Başkanlık Sistemini Doğru Tartışmak”, **Liberal Düşünce**, Sayı: 2, (Başkanlık), 1996, s. 7.

⁶⁸ Sartori, s. 124.

adlandırdığı söz konusu ülkeler özelinde yaptığı değerlendirmede, başkanlık sisteminin teorik kurallarından farklı uygulamaların doğmasına yol açan nedenleri; devlet başkanlarının ABD başkanına kıyasla daha geniş yetkilere sahip olması, ekonomik ve sosyal yapıdaki dengesizlikler ve askeri darbeler olarak sıralamıştır⁶⁹. Başka bir ifade ile, yaşanan siyasal sistem kilitlenmeleri ve devlet başkanlarının otoriter tavırları ile birlikte yaşanan askeri darbeler gibi nedenler başkanlık sistemini uygulayan Latin Amerika ülkelerini ABD'deki sistemden farklılaştırmaktadır⁷⁰. Böylelikle güç paylaşımına dayalı olarak şekillenmiş Amerikan Başkanlık sistemine karşın güçsüz bir yasama ile gücün başkanda toplandığı sistemler oluşmuştur⁷¹. Öyle ki kontrol ve denge mekanizmalarını kuramamış özellikle Latin Amerika ülkelerindeki başkanlık sistemleri, başkanlık sisteminin “bozulmuş şekli” olarak nitelendirilmektedir⁷². Benzer şekilde Latin Amerika başkanlık sistemlerinden esinlenilerek Guillermo A. O'Donell tarafından yayımlanan delegasyoncu demokrasiler (delegative democracy) adlı eserde, büyük ölçüde söz konusu ülkelerin özelliklerinden hareketle delegasyoncu demokrasiler kavramsallaştırması yapılmıştır. O'Donell yapmış olduğu kavramsallaştırmada delegasyoncu demokrasilerin belli özelliklerini ortaya koymuştur. Bu sistemlerde başkanlık seçimlerini kazanan kişi görev süresi boyunca ülkeyi uygun göreceği şekilde yönetebilir. Başkan ulusun sembolü ve ulus çıkarlarının koruyucusu ve tanımlayıcısıdır. Kongre ve yargı gibi kurumlar başkan için rahatsız edici kurumlardır. Bu kurumlara karşı hesap verebilirlik, başkana verilmiş yetki alanına gereksiz bir engel teşkil etmektedir. Başkanlık seçimlerinden sonra seçmenlerden pasif ama başkanın yaptıklarını destekleyen izleyiciler olmaları beklenir. Temsili demokrasilerin temel ilkelerinden biri olan yatay hesap verme, delegasyoncu

⁶⁹ Teziç, Anayasa Hukuku, ss. 449-450.

⁷⁰ Arjantin'de 1930 – 1983 yılları arasında beş ayrı askeri dönem yaşanmıştır. Bolivya'da 1928 – 1982 yılları arasında dokuz askeri darbe yapılmıştır. Brezilya 1985 yılı sonuna kadar üç askeri darbe deneyimi yaşamış olup, 1964 – 1985 yılları arasında kesintisiz askeri rejim sürmüştür. Şili 1924 – 1990 yılları arasında üç askeri darbe dönemi yaşamış olup, 1973 – 1990 arasında kesintisiz askeri rejim devam etmiştir. Peru'da 1938 – 1980 yılları arasında dokuz askeri darbe yapılmıştır. Paraguay'da 1954 – 1993 yılları arasında askeri rejim hâkim olmuştur. Bkz. Haluk Alkan, **Karşılaştırmalı Siyaset Başkanlık ve Parlamenter Sistemler Işığında Yarı Başkanlık Modelleri**, Açılımkitap, İstanbul, 2013, (Karşılaştırmalı Siyaset), ss. 63-64.

⁷¹ Pelin Ayan Musil, “Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi ve Parlamenter Sistem”, **Karşılaştırmalı Siyaset**, Der. Sabri Sayarı, Hasret Dikici Bilgin, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2013, s. 194.

⁷² Nur Uluşahin, **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, Yetkin Yayınları, Ankara, 1999, (Başkanlık Sistemi), s. 209.

demokrasilerde başkanlar açısından neredeyse hiç söz konusu değildir. Bu sayede hızlı politik kararlar alınabilir, ancak ciddi hataların, tehlikeli uygulamaların ortaya çıkma olasılığı da vardır⁷³.

Öte yandan Afrika tipi başkanlık rejimlerinin de ABD’de uygulanan başkanlık sistemi ile benzeştiğini söylemek mümkün değildir. Hatta Afrika’da devlet başkanlarına tanınan yetkiler göz önüne alındığında, Latin Amerika ülkelerinden de daha geniş yetkiler tanınmış olduğu görülmektedir. Afrika ülkelerinde anayasal yetkilerinin yanında tek parti yönetimleri devlet başkanlarını daha da güçlendirmektedir. Öyle ki, Afrika tipi başkanlık sistemlerinde devlet başkanlarına parlamentoyu feshetme, parlamento toplantılarında gündem belirleme ve parlamento toplantıları dışında emirnamelerle yasal düzenlemeler yapma gibi yetkiler tanınmıştır. Öte yandan bu ülkelerin bazısında yaşanan askeri darbeler, bazısında yaşanan iç çatışmalar yönetimde istikrarın önüne geçmiştir. Bunlara bir de sömürge geçmişleri dolayısıyla siyaset geleneğinden yoksun olmaları eklenince, bu ülkelerin demokratik yönetimlere geçiş yapabilmeleri de oldukça zorlaşmaktadır⁷⁴.

Aynı kıtada olmaları nedeniyle özellikle Latin Amerika başkanlık sistemleri ile ABD başkanlık sistemi karşılaştırıldığında Latin Amerika ülkelerindeki başkanların çoğunun ABD başkanından daha fazla yetkiye sahip olduğu görülmektedir. Sartori’ye göre “yanlış” parti sistemleri üzerine kurulan Latin Amerika ülkeleri başkanlarının sahip olduğu şekli ile veto yetkisi ve olağanüstü hal yetkileri ABD başkanlarına hiçbir zaman tanınmamıştır⁷⁵.

Bu noktada Amerika ve başkanlık sistemini benimsemiş diğer ülkelerin devlet başkanlarının yetkilerine yönelik bir değerlendirme yapmak adına Shugart ve Carey tarafından hazırlanan tablodan faydalanmak yararlı olacaktır. Zira halk tarafından seçilen devlet başkanlarının gücünü ölçmeye yönelik yetkileri saptayan ve bu yetkileri derecelendiren Shugart ve Carey, hazırlamış oldukları tabloyu literatüre kazandırmışlardır. Shugart ve Carey devlet başkanının gücünü belirleyen yetkileri yasama yetkileri ve yasama dışı yetkiler olarak saptamış ve bu yetkileri

⁷³ Guillermo A. O’Donell, “Delegative Democracy”, **Journal of Democracy**, Volume:5, Number:1, January, 1994, ss. 59-62.

⁷⁴ Teziç, Anayasa Hukuku, ss. 451-452.

⁷⁵ Sartori, s. 125.

derecelendirilerek tablo haline getirmişlerdir. Devlet başkanın halk tarafından seçildiği ülkelerden hareketle de, devlet başkanlarının sahip olduğu yetkileri hazırlamış oldukları tablodan hareketle puanlayarak değerlendirmelerde bulunmuşlardır.

Tablo 1: Yasama Yetkileri

<p>Paket Veto</p> <p>4 Mutlak Veto</p> <p>3 2/3'ten büyük bir çoğunlukla aşılan veto</p> <p>2 2/3 çoğunlukla aşılan veto</p> <p>1 Üye tam sayısının salt çoğunluğu ya da 2/3'ten daha az bir çoğunlukla aşılan veto</p> <p>0 Veto yetkisi yok ya da basit çoğunlukla aşılabilen veto</p>	<p>Kısmi Veto</p> <p>4 Mutlak Veto</p> <p>3 Yüksek oy çoğunluğu ile aşılan veto</p> <p>2 Üye tam sayısının salt çoğunluğu ile aşılan veto</p> <p>1 Basit çoğunlukla aşılan veto</p> <p>0 Kısmi Veto yok</p>
<p>Kararname Çıkarma Yetkisi</p> <p>4 Devlet başkanına ayrılmış ve sınırsız</p> <p>3 Birkaç sınırlama ile birlikte geçici kararname yetkisi</p> <p>2 Sınırlı kararname yetkisi</p> <p>0 Kararname yetkisi yok ya da meclis tarafından verilecek yetki kanununa bağlılık</p>	<p>Kanun Teklifi Yetkisi</p> <p>4 Meclisin değişiklik yapamaması</p> <p>2 Meclisin sınırlı değişiklik yapabilmesi</p> <p>1 Meclisin sınırsız değişiklik yapabilmesi</p> <p>0 Devlet başkanına bu yetkinin tanınmaması</p>
<p>Bütçe Yetkileri</p> <p>4 Başkan bütçeyi hazırlar; hiçbir değişikliğe izin verilmez</p> <p>3 Meclis, bütçe kalemlerinin miktarını azaltabilir; ancak artıramaz</p> <p>2 Başkanın toplam harcamalar için belirleyeceği üst sınır dahilinde Meclis değişiklik yapabilir</p> <p>1 Meclis harcamaları yeni gelirler belirtirse artırabilir</p> <p>0 Meclisin bütçenin hazırlanmasında ve değiştirilmesinde sınırsız yetkisi vardır</p>	<p>Referanduma Sunma Yetkisi</p> <p>4 Sınırsız</p> <p>2 Sınırlı</p> <p>0 Başkanın referanduma sunma yetkisi yok</p>

Kaynak: Matthew Soberg Shugart ve John M. Carey, **Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics**, Cambridge University Press, 1992, s. 150.

Tablo 2: Yasama Dışı Yetkiler

Kabinenin Oluşumu	Kabinenin Görevden Alınması
4 Devlet başkanının kabineyi onay ya da güvenoyuna ihtiyaç duymadan belirlemesi	4 Başkan istediği zaman bakanları görevden alabilmesi
3 Devlet başkanı tarafından kurulacak kabinenin, Meclisin onayına ya da güvenine tabi olması	2 Başkanın görevden alma yetkisinin sınırlı olması
1 Başkanın başbakanı; başbakanın da kabineyi belirlemesi	1 Başkanın değişen bakan veya kabinenin Meclisçe kabul edilmesi ile görevdeki bakan ya da kabineyi görevden alabilmesi
0 Başkanın bakanları Meclis'in önerisi doğrultusunda belirleyebilmesi	0 Kabine ya da bakanların Meclis tarafından düşürülebilmesi ya da görevden alabilmesi
Gensoru	Meclisi Feshetme Yetkisi
4 Meclis, kabineyi veya bakanları düşüremez ve görevden alamaz	4 Sınırsız
2 Meclis kabineyi düşürebilir, ancak devlet başkanı da Meclisi feshedebilir	3 Zaman veya sıklık ile sınırlandırılmış
1 Yapıcı güvensizlik oyu	2 Yeni Başkanlık seçimlerini de gerektirir
0 Sınırsız gensoru yetkisi	1 Sınırlı: yalnızca gensoru durumunda
	0 Düzenlenmemiş

Kaynak: Shugart ve Carey, s. 150.

Bu tablodan hareketle Shugart ve Carey tarafından yapılan değerlendirmeleri içeren analizler, birçok Latin Amerika ülkesindeki başkanların ABD başkanından daha fazla yetkiye sahip olduğunu göstermektedir⁷⁶. Kaldı ki, belirtilmiş olduğu gibi, söz konusu ülkelerde uygulanan başkanlık sistemi ile ABD'de uygulanan başkanlık sisteminin farklılaştığı hususlar vardır.

Bu noktada sahip olduğu tarihsel arka plan başkanlık sistemi adına ABD'yi öne çıkarmaktadır⁷⁷. 1787 Anayasası'nın kurucu babaları ana vatan Birleşik Krallık'a karşı girişilen bağımsızlık mücadelesi sürecinde, gerek Birleşik Krallık parlamentosunun çıkarmış olduğu sert yasalar gerekse yürütme kaynaklı baskılar neticesinde yasama ve yürütme kuvvetine güvensizlik duymuşlar, en iyi hükümet şeklinin en az hükümet eden olduğuna inanmışlar ve sistemi denetim ve dengeler mekanizması üzerine inşa etmişlerdir⁷⁸. Bu mekanizmanın özü, bir kuvvetin kendi

⁷⁶ Bu Tabloya göre ABD toplamda 11 puan almaktadır. Shugart ve Carey, s. 155.

⁷⁷ Ergil, s. 372, 375.

⁷⁸ Erdoğan Teziç, "Başkanlık Rejimini Anlamak", **Yeni Türkiye**, Sayı: 51, 2013, (Başkanlık), ss. 367-368.

başına bırakılması neticesinde sahip olduğu gücü kötüye kullanma potansiyelinden duyulan kaygıdır⁷⁹. Bu noktada Amerikan Anayasası'nın kurucu babalarından Thomas Jefferson kurulması uğrunda mücadele ettikleri yönetimin seçimli bir despotluk olmadığını vurgulamıştır. Zira Jefferson söz konusu yönetimde kuvvetlerin yasayla belirlenmiş sınırlarını aşmamak üzere bölünüp düzenlendiğini, dolayısıyla da yönetimin temelini; yasama, yürütme ve yargı görevlerinin ayrı ve bir gücün diğer gücü kullanamaması esasına dayandırıldığını belirtmiştir⁸⁰. Amerikalılar tek bir gücün hâkim bir rol üstlendiği yönetimin zorba bir yönetim olduğuna inanmışlardı⁸¹. Dolayısıyla sistem kuvvetlerin birinin aşırı güçlenmesinin önüne geçecek önlemler ile düzenlenmiştir⁸². Genel bir değerlendirme ile ABD Anayasası kuvvetler ayrılığı, fren ve denge mekanizması, federal yapı ve hak ve hürriyetler temelinde inşa edilen katı niteliğe sahip bir anayasadır⁸³.

ABD Anayasası ile temellenen başkanlık sistemi, yürütme kuvvetini tek başına kullanacak başkanın ve yasama kuvvetinin belirli bir süre için halk tarafından seçildiği ve yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirlerinin hukuki varlıklarına son veremedikleri sistemdir⁸⁴. Juan Linz de başkanlık sistemine yönelik yapmış olduğu değerlendirmelerde başkanlık sistemine ilişkin benzer unsurları ortaya koymuştur. Linz, başkanlık sisteminde yürütme kuvveti üzerinde tam yetkili olan başkanın halk tarafından sabit bir süre için seçildiğini ve yasamanın güvenine dayanmadığını belirtmiştir. Bu noktadan hareketle de Linz başkanlık sistemine ilişkin iki önemli noktayı vurgulamıştır. Birincisi başkanının da demokratik

⁷⁹ İlder Turan, "Başkanlık Sistemi Sevdası : Zayıf Temelli Bir Özlem", **Başkanlık Sistemi**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2005, (Başkanlık Sistemi), s. 115.

⁸⁰ Edward Dumbauld, **The Political Writings of Thomas Jefferson Representative Selections**, The Liberal Arts Press, New York, 1955, s. 103.

⁸¹ Allan Nevins, Henry Steele Commager, **ABD Tarihi**, çev. Halil İnalçık, 8. Baskı, Doğu Batı Yayınları, Ankara, 2016, s. 150.

⁸² Selin Esen, "Başkanlık Rejimi Nedir?", **Türkiye'nin Anayasa Gündemi Nedir**, (Der. İbrahim Ö. Kaboğlu), İletişim Yayıncılık, İstanbul, 2016, (Başkanlık), s. 84.

⁸³ Fazıl Sağlam, **Anayasa Hukuku Ders Notları**, 1. Baskı, Yakın Doğu Üniversitesi Yayınları, Lefkoşe, 2013, s. 159.

⁸⁴ Serap Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2017, (Başkanlık ve Yarı Başkanlık) s. 37. ; Teziç, **Anayasa Hukuku**, ss. 445-446. Fakat bu noktada belirtmek gerekir ki bazı yazarlar yürütme organının yasama organını feshedememe özelliğini başkanlık sisteminin asli bir unsuru olarak görmemektedirler. Bkz. Uluşahin, **Başkanlık Sistemi**, s. 39.; Arend Lijphart, **Çağdaş Demokrasiler**, çev. Ergun Özbudun, Ersin Onulduran, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996, (Çağdaş Demokrasiler), s. 66.

meşruiyete sahip olduğu, ikinci ise hem başkanın hem de yasama organının değiştirilemeyecek veya kısaltılmayacak bir süre için seçildikleridir⁸⁵.

Genel kabul ettiğimiz bu tanımlamaların yanı sıra, başkanlık sistemine ilişkin farklı kriter ve tanımlamaların da yapıldığını belirtmek gerekir. Söz gelimi Sartori, başkanlık sistemi tanımlamalarında yer alan tek kişilik yürütme ifadesini dar bularak, “başkanın yürütme organını yönlendirme” kriterini başkanlık sisteminin bir unsuru olarak kabul etmiş ve başkanlık sisteminin tanımlayıcı kriterlerini sıralamıştır. Bu kriterlerden birincisi devlet başkanının halk tarafından seçilmesidir. İkincisi devlet başkanının görev süresi boyunca parlamento tarafından görevinden uzaklaştırılmamasıdır. Üçüncüsü ise, atadığı hükümlere başkanlık etmesi veya onları yönlendirmesidir. Dahası Sartori bu üç tanımlayıcı kriterin bulunduğu bir başkanlık sisteminde, başkana tanınacak bir meclisi feshetme yetkisinin sistemi başka bir sisteme dönüştürmeyeceğini ifade etmektedir⁸⁶.

Arend Lijphart ise başkanlık sisteminin tanımını yapmak yerine parlamenter sistem ile karşılaştırmalı bir analiz ortaya koymuştur. Başkanlık sisteminin özelliklerini asli ve tali olarak derecelendiren Lijphart’a göre asli özellikler; yürütmenin başı olan başkan anayasa tarafından belirlenmiş olan belirli bir dönem için halk tarafından seçilmesi ve görev süresi boyunca yasama organının güvenine bağlı olmamasıdır. Tali özellikler ise; aynı kişilerin hem yasama hem de yürümede görev yapamaması⁸⁷, başkanın yasama organını feshedememesi⁸⁸, yürütmenin tek

⁸⁵ Juan J. Linz, “Democracy: Presidential or Parliamentary Does it Make a Difference?”, **The Failure Of Presidential Democracy Comparative Perspectives Volume 1**, (Ed. Juan J. Linz ve Arturo Valenzuela), The Johns Hopkins University Press, United States of America, 1994, (Democracy), ss. 6.

⁸⁶ Sartori, ss. 113-115, 118.

⁸⁷ Lijphart Amerika, Fransa ve İsviçre’yi bu kuralın geçerli olduğu ülkeler olarak örnek göstermiş ancak bu kuralın Finlandiya’da geçerli olmadığını belirtmiştir.

⁸⁸ Lijphart Fransa ve Finlandiya’da yürütmenin yasama organını feshedebildiğini, ancak Norveç parlamenter sisteminde yürütmenin elinde böyle bir yetkinin bulunmadığını belirtmiştir. Dolayısıyla da söz konusu fesih yetkisini başkanlık sisteminin asli bir unsuru olarak görmemektedir.

başlı olması⁸⁹, yürütme yetkisinin tek bir kişide toplanması ve kabinenin başkan tarafından belirlenmesidir⁹⁰.

Başkanlık sistemine ilişkin bir başka tanımlayıcı kriterleri Shugart ve Carey tarafından saf başkanlık adı altında ortaya konmuştur. Bu kriterler;

- Yürütmenin başı halk tarafından seçilir,
- Yasama ve yürütmenin koşulları bellidir ve karşılıklı güvene bağlı değillerdir,
- Seçilen yürütme gücü hükümeti belirler ve yönetir,
- Başkanın anayasadan kaynaklanan kanun koyma yetkisi bulunmaktadır⁹¹.

Yapılan bu değerlendirmelerin yanı sıra tekrar genel tanıma döndüğümüzde vurgulanması gereken ilk nokta yasama ve yürütme organlarının güçlerini halktan almaları dolayısıyla birbirlerine karşı öne sürebilecekleri meşruiyet iddialarının yol açabileceği problemdir. Nitekim söz konusu problem, başkanlık sistemini benimsemiş Latin Amerika ülkelerinde rejimi krize sürüklemiştir. Ancak ABD iki parti sisteminin hâkim olduğu bir ülkedir ve partiler arasında görüş ayrılıkları kutuplaşmamıştır. Dolayısıyla yasama ve yürütme organları arasında ortaya çıkabilecek çift meşruiyet problemi krize dönüşmeden çözülebilir⁹². İkinci nokta Amerika’da uygulanan başkanlık sistemi katı kuvvetler ayrımının temel örneğini

⁸⁹ Lijphart yürütmenin yapısını parlamenter sistem ve başkanlık sistemi açısından belirleyici bir unsur olarak görmemiş ve başkanlık sistemlerinde de ikili bir yürütme yapısının mümkün olabilmesi gerektiğini belirtmiştir. Bu noktada Lijphart Hollanda’da 1960’ların sonları ile 1970’lerin başlarında, başbakanın belirli bir süre için halk tarafından seçilmesine yönelik tartışmalardan hareket etmiştir. Zira böyle bir başbakan başkanlık sistemlerindeki hükümet başkanı durumunda olacaktır, ancak bir yandan monarşi ile birlikte hükümdarlık makamının varlığı dolayısıyla devlet başkanı olamayacaktır.

⁹⁰ Lijphart İsviçre, Uruguay ve California örneklerinden hareketle yürütme yetkisinin sahibinin parlamenter veya başkanlık sistemlerinin belirlenmesi noktasında asli bir unsur olmadığını belirtmiştir. Özellikle yerel bir örnek olarak California’da başta vali olmak üzere bazı yürütme görevlilerinin halk tarafından seçildiğini vurgulamıştır. Detaylı bilgi için bkz. Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler*, ss. 62-67.

⁹¹ Shugart ve. Carey, s. 19.

⁹² Amerikan siyasal hayatına hâkim olan iki parti bulunmaktadır; Cumhuriyetçiler ve Demokratlar. Bu iki parti arasında görüş ayrılığı olmakla birlikte bu ayrılık Latin Amerika örnekleri ile kıyaslanmayacak ölçüdedir. Bununla birlikte bu iki parti Amerikan ulusal çıkarları söz konusu olduğu olduğunda farklıları bir kenara bırakabilmektedir. Öte yandan Amerikan yargısı ve lobi şirketlerinin varlığı da yasama ve yürütme arasında meydana gelebilecek kilitlenme olasılığını azaltıcı faktörlerdir. Serap Yazıcı, “Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme”, **Başkanlık Sistemi**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2005, (Başkanlık Sistemleri), ss. 133-134.

oluşturmaktadır⁹³. Zira Amerikan sisteminde yasama ve yürütme kuvvetlerinin hem işlevsel hem de organik ayrılığı söz konusudur. Kuvvetlerin işlevsel ayrılığı yasama ve yürütme işlevlerinin birbirinden bağımsız bir şekilde tanımlanmış olmasını ifade etmektedir. Yasama işlevi kural koymak olarak tanımlanırken, yürütme işlevi kuralları uygulamak ve hükümet etmek olarak tanımlanmıştır. Kuvvetlerin organik işlevi ise, yasama ve yürütme işlevlerinin ayrı ve birbirinden bağımsız organlar tarafından yerine getirilmesini ifade etmektedir. Amerika’da yürütme işlevi salt başkana ait iken, yasama işlevi Kongre’ye aittir⁹⁴.

1. Amerika Başkanlık Sisteminin Devlet Organları

Amerikan Başkanlık Sisteminin temelinde hukuki varlıkları birbirinden farklı olarak şekillenmiş üç organ bulunmaktadır; yasama, yürütme ve yargı. Çift meclisten oluşan yasama organı Kongre olarak adlandırılırken, yürütme yetkisi ise Başkan tarafından yerine getirilmektedir. Yasama ve yürütme ilişkileri bu iki organın sistem içerisindeki denge ve fren mekanizmalarındaki rolünden hareketle değerlendirilecektir.

a. Yasama: Kongre

Philadelphia’daki anayasa yapım sürecinde federal yapıya en uygun yasama organı meselesi, süreç sonunda varılan uzlaşma⁹⁵ ile nüfus esasına göre temsili bir birinci meclisi ve bütün eyalet devletlerine eşit temsil hakkı tanıyan bir ikinci meclisi meydana getirmiştir⁹⁶. Dolayısıyla ABD Kongresi, Temsilciler Meclisi ve

⁹³ Georges Vedel, “Fundamental Legal Options”, **Constitution Making as an Instrument of Democratic Transition**, the Government of the Republic of Turkey and the Turkish Democracy Foundation , İstanbul, 8-10.10.1992, Council of Europe Press, 1994, (Fundamental Legal Options), s. 51.

⁹⁴ Erdoğan, Başkanlık, s.5.

⁹⁵ İki meclisli bir Kongre’yi şekillendiren söz konusu uzlaşma federalistler ile karşı – federalistler arasında sağlanmıştır. Zira federalistlerin nüfusla orantılı bir temsil talebine karşılık karşı – federalistler her eyaletin eşit temsil edileceği bir yapıyı talep etmekteydiler. Dolayısıyla Temsilciler Meclisi federalistlerin, Senato ise karşı – federalistlerin taleplerine karşılık gelmektedir. Maurice Duverger **Siyasal Rejimler**, çev. Teoman Tunçdoğan, Sosyal Yayınlar, İstanbul, 1986, (Siyasal Rejimler), ss. 96-97.

⁹⁶ Manfred C. Vernon, **Devlet Sistemleri Mukayeseli Devlet İdaresine Giriş**, çev. Mümtaz Soysal, Sevinç Basımevi, Ankara, 1961, ss. 131-132.

Senato olmak üzere iki meclisten meydana gelmektedir. Senato büyüklüklerine bakılmaksızın her devletten gelen iki senatörden oluşurken, Temsilciler Meclisi ise nüfus dağılımına göre şekillenmektedir. Nitekim nüfusu fazla olan devletler Temsilciler Meclisi'ne daha fazla temsilci yollamaktadır. Bununla birlikte anayasa ne kadar küçük olursa olsun her devletin en az bir temsilciye sahip olacağını da öngörmektedir⁹⁷.

ABD Kongresinde Temsilciler Meclisi 435 üyeden, Senato ise 100 senatörden oluşmaktadır. Temsilciler Meclisinin üye sayısı 1929 yılında sabitlenmiştir ve her on yılda bir nüfus sayımı yapılması zorunludur. Bununla birlikte seçimleri iki yılda bir yapılan Temsilciler Meclisi'ne seçilebilmek için yirmi beş yaş, yedi yıllık ABD yurttaşlığı, aday olunan eyalette ikametgâhı bulunma koşulları; iki yılda bir üyelerinin 1/3'i yenilenen Senato'ya seçilebilmek için ise, otuz yaş, dokuz yıllık ABD yurttaşlığı, aday olunan eyalette ikametgâhı bulunma koşulları aranmaktadır. Belirtmek gerekir ki her iki meclise de yeniden seçilme olasılığı oldukça yüksektir⁹⁸. Görüldüğü üzere Kongre üyelerinin belirlenmesi noktasında bir farklılaşma söz konusudur. Ortaya çıkan bu farklılaşmanın temeli olarak, senatörün üstlendiği ödevlerin daha geniş bilgi ve karakter sağlamlığı gerektirdiğine duyulan inançtan ileri geldiği belirtilmektedir⁹⁹.

Kongreyi oluşturan iki meclisin kuvvetlerinin birbirine eşit olduğu söylenebilir¹⁰⁰. Öyle ki bir yasanın çıkabilmesi için her iki meclisin de onayı gerekmektedir¹⁰¹. Bununla birlikte Senato'nun önemli atamalarda ve uluslararası antlaşmalarda kendine özgü yetkileri bulunmakta iken, Temsilciler Meclisi de mali konulardaki yasaları öncelikli olarak görüşme hakkına sahiptir¹⁰². Ancak belirtmek gerekir ki, eyaletlerin özgürlüklerini temsil etmesi ve Amerikan halkının bu özgürlüklere büyük değer vermesi Senato'yu Temsilciler Meclisi'ne kıyasla daha fazla itibar sahibi yapmıştır¹⁰³. Zira Temsilciler Meclisi üyelerinin birçoğunun

⁹⁷ Gary Wasserman, **The Basic of American Politics**, Pearson Longman, 2003, s.87.

⁹⁸ Cem Eroğul, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, İmaj Yayınevi, Ankara, 2016, (Çağdaş Devlet), ss. 92-93.

⁹⁹ Hamilton, Madison ve Jay, **Anayasa Üzerine Düşünceler**, Türk Siyasi İlimler Derneği Yayınları, İstanbul, 1962, s. 43.

¹⁰⁰ Vernon, s. 131.

¹⁰¹ Thomas E. Patterson, **The American Democracy**, McGraw Hill, New York, 2003, s. 346.

¹⁰² Eroğul, Çağdaş Devlet s. 100.

¹⁰³ Duverger, Siyasal Rejimler, s. 97.

senatörlüğe aday olmasına karşın, 1913'ten bu yana hiçbir senatörün Temsilciler Meclisi üyeliğine adaylığını koymaması bu durumu kanıtlar niteliktedir¹⁰⁴.

On dokuzuncu yüzyılın büyük çoğunluğunda Kongre ulusal politikaların şekillenmesindeki en önemli oyuncu olmuştur. Öyle ki, Woodrow Wilson, söz konusu yüzyılın sonuna kadar Kongre'yi federal sistemin egemen, dayanılmaz gücü olarak nitelendirmiştir¹⁰⁵. Aynı şekilde On dokuzuncu yüzyıl boyunca Jackson ve Lincoln gibi birkaç güçlü liderin dışında başkanlar önemli bir yasama rolü oynamamıştır¹⁰⁶. Ancak büyük buhran ve 2. Dünya Savaşı'ndan itibaren yürütmenin genellikle Kongre'ye oranla daha etkili olduğu bir sürece girilmiştir¹⁰⁷.

b. Yürütme: Başkan

Amerikalıların eseri olan ve sistemin en temel yapılarından birisi olarak gösterilen başkanlık kurumu, 1787 Anayasa yapıcıları tarafından oluşma sürecindeki ulusun ulusal bilincini hızlandırmak ve gerçekleştirmek için güçlü bir yürütme organının gerekliliğine inanmaları neticesinde ortaya çıkmıştır¹⁰⁸. Nitekim Amerikan anayasası başkana devlet başkanı ve hükümet başkanı yetkilerini birlikte vermiş, bütün federal yürütme iktidarlarını başkanda toplamıştır¹⁰⁹. Tüm halkı temsil eden başkanlar Woodrow Willson tarafından “başkan bütün meselelerde milli niteliği olan tek ses”tir şeklinde nitelendirilmiştir¹¹⁰. Başkan Abraham Lincoln'un bakanları ile yapmış olduğu bir toplantıda oylama sonucuna yönelik vermiş olduğu “yedi hayır bir evet, evetler galiptir” şeklindeki cevabı başkanın güçlü konumunu ortaya koyar niteliktedir¹¹¹.

Başkanlık sisteminde başkan halk tarafından seçilmektedir¹¹². Yürütme gücünü tek başına elinde bulunduran başkanın seçimi Amerikan sisteminin en

¹⁰⁴ Eroğul, Çağdaş Devlet, s. 100.

¹⁰⁵ Wasserman, s. 86.

¹⁰⁶ Patterson, s. 347.

¹⁰⁷ Wasserman, s. 86.

¹⁰⁸ Esat Çam, **Çağdaş Devlet Sistemleri**, DER Yayınları, İstanbul, 2000,(Devlet Sistemleri), s. 98.

¹⁰⁹ Hüseyin Nail Kubalı, **Anayasa Hukuku Dersleri**, Kutulmuş Matbaası, 1969, (Anayasa Hukuku), s. 372.

¹¹⁰ Özer, Anayasa Hukuku, 169.

¹¹¹ Kubalı, Anayasa Hukuku, s. 372.

¹¹² Lijphart, Çağdaş Demokrasiler, s. 63. ; Uluşahin, Başkanlık Sistemi, s. 30.; Juan J. Linz, “The Perils of Presidentialism”, **Journal of Democracy**, The John Hopkins University Press, (The Perils of Presidentialism), 1990, s. 52.

önemli olaylarından birisidir¹¹³. Başkanın doğrudan doğruya veya benzeri bir biçimde halk tarafından seçilmesi başkanlık sisteminin asli bir unsurudur ve bu sayede meşruluğu halka dayanmaktadır¹¹⁴. Bununla birlikte öne çıkan bir özellik de yürütmenin ve devletin başı olarak seçilen başkanın yasamanın güvenine dayanmamasıdır¹¹⁵.

ABD’de başkanlığa aday olabilmek için doğuştan ABD yurttaşı olmak, 14 yıl ABD’de ikamet etmiş olmak, en az 35 yaşında olmak gerekmektedir. Bu şartları taşıyan adayların yarıştığı seçimler iki dereceli olarak gerçekleşmektedir. Kasım ayının ilk pazartesi gününü izleyen salı günü ikinci seçmenler seçilir. Anayasaya göre her eyalet Kongredeki üye sayısı kadar ikinci seçmen çıkarmaktadır. Buna göre ikinci seçmen sayısı 538’dir. Bu şekilde seçilen ikinci seçmenler aralık ayı ortasında kendi eyalet başkentlerinde toplanıp oy verirler. Bu oylar 6 ocak günü Kongre’nin birleşik toplantısında sayılır; oyların salt çoğunluğunu (270) alan aday başkan seçilmiş olur ve 20 ocakta Yüce Mahkeme başkanının önünde ant içip dört yıllık görevine başlar. Bu sayede seçilen başkanın en fazla bir kez daha başkanlık seçime girebileceği öngörülmüştür¹¹⁶. Öte yandan başkanlık seçiminde, başkan adaylarının hiçbirisi delegelerin oy çoğunluğunu sağlayamazsa Temsilciler Meclisi en çok oy almış olan üç aday içinden başkanı seçmektedir¹¹⁷. Söz konusu seçim, federe devletlere göre yapılır ve 50 federe devletin 26’sının oyunu alan aday başkan seçilir¹¹⁸. Bu durum ABD’de iki defa yaşanmış ve 1800 yılındaki seçimler sonrasında Thomas Jefferson ve 1824 yılındaki seçimler sonrasında ise John Quincy Adams Temsilciler Meclisi tarafından başkan seçilmiştir¹¹⁹.

Başkanın seçiminden sonra başkan yardımcısı da delegelerin oyu ile belirlenir. Zira en çok oyu alan kişi başkan yardımcısı olur. Eğer oylarda eşitlik durumu söz konusu olursa Senato eşit oy almış adaylardan birini başkan yardımcısı

¹¹³ Çam, Devlet Sistemleri, s. 98.

¹¹⁴ Uluşahin, Başkanlık Sistemi, s. 30.

¹¹⁵ Linz, The Perils of Presidentialism, s. 52. ; Lijphart, Çağdaş Demokrasiler, s. 63. ; Uluşahin, Başkanlık Sistemi, s. 30.

¹¹⁶ Eroğul, Çağdaş Devlet, s. 112,145.

¹¹⁷ Ayferi Göze, **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, Beta Basım, İstanbul, 2005, s. 493.

¹¹⁸ Alkan, Karşılaştırmalı Siyaset s. 45.

¹¹⁹ Mary Jane Turner, Kenneth Switzer, Charlotte Redden, **American Government Principles and Practices**, Charles E. Merrill Publishing Co, Columbus, Ohio, 1983, s. 422.

olarak seçer¹²⁰. 1837 yılında Richard M. Johnson Senato tarafından bu şekilde başkan yardımcısı olarak seçilmiştir¹²¹.

ABD başkanlık sisteminde altı çizilmesi gereken bir nokta da, bir başkan adayının ülke genelinde daha az oranda oy almış olması durumunda bile, ikinci seçmenler kurulu tarafından başkan olarak seçilebilmesidir. Şöyle ki, federe devletlerin ikinci seçmen sayıları Kongre'deki temsilcileri ile eşit sayıdadır. İkinci seçmenlerin belirlendiği seçimde federe devlet düzeyinde oyların çoğunluğunu alan aday, o federe devletteki tüm ikinci seçmenleri kazanmaktadır¹²². İkinci seçmenler belirlendikten sonra hangi adayın başkan olacağı da kesinleşmiş olmaktadır. Zira ikinci seçmenlerin kendi partilerinin başkan ve başkan yardımcısı adaylarına oy verme zorunluluğu vardır. Bu esas Amerikan Federal Mahkemesi'nin 1952 tarihli kararının bir neticesidir¹²³. Dolayısıyla federe devlet düzeyinde kazanılan ikinci seçmen sayısı oy oranından daha fazla önem kazanmaktadır. Sözelimi 2000 seçimlerinde ülke genelinde Al Gore, George W. Bush'tan daha fazla oy almıştır. Ancak Bush'un ikinci seçmen kurulundaki delege sayısının daha fazla olması Bush'u başkan yapmıştır¹²⁴. Yine benzer bir şekilde 2016 seçimlerinde Hillary Clinton, Donald Trump'tan ülke genelinde daha fazla oy almış, ancak başkanlık seçimini Trump kazanmıştır¹²⁵.

Başkanlık sistemine eleştirel yaklaşan Linz, başkanlık sisteminin “kazananın her şeyi kazanacağı” (winner take all) kuralına göre işlediğini belirtmektedir. Linz'e göre başkanlık sistemi, demokratik siyaseti sıfır toplamlı oyun haline getirme ve böyle bir oyunun içerdiği tüm potansiyel çatışmaları taşıma eğilimindedir. Özellikle başkanın görev süresinin sabit olması bu durumu pekiştirici bir nitelik taşır. Zira başkanın sabit görev süresi boyunca kazananlar ile kaybedenler kesin olarak belirlenmiştir ve kaybedenlerin bu süre zarfında yürütme gücüne ulaşabilmesi mümkün değildir. Dolayısıyla sıfır toplamlı oyun başkanlık

¹²⁰ Murat Yanık, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği**, DER Yayınları, İstanbul, 2016, s. 41.

¹²¹ Turner, Switzer, Redden, s. 422.

¹²² Alkan, Karşılaştırmalı Siyaset, s. 44.

¹²³ Burhan Kuzu, **Her Yönü ile Başkanlık Sistemi**, Babıali Kültür Yayıncılık, İstanbul, 2013, (Başkanlık Sistemi), s. 27.

¹²⁴ ABD'de 1980'den bugüne başkanlık seçimleri, 07.11.2016, <http://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-37797240> (16.02.2017).

¹²⁵ 1 milyon fazla oy alan Clinton neden kaybetti?, 17.11.2016, <https://www.ntv.com.tr/dunya/1-milyon-fazla-oy-alan-clinton-neden-kaybetti,7DsCS4ErSEWofN8aY4HEdw> (16.02.2017).

seçimlerinin taşıdığı önemi arttırdığı gibi gerilim ve kutuplaşmayı da tırmandırır¹²⁶. Özetle, iki aday arasında geçen seçimler bir adayı iktidara taşıırken, diğer adayı siyasal açıdan etkisiz bir konuma düşürmektedir. Öyle ki, Jefferson (1801-1809) ve Cleveland (1885-1889) dışında, kaybettiği başkanlık seçimi sonrasında tekrar seçime girip kazanan bir başkan olmamıştır¹²⁷.

Son olarak bir hususun daha altını çizmek gerekmektedir. Öncelikle ABD’de Başkan ile Kongre farklı seçim dönemlerinde seçilmektedir. Bu farklılığın Başkan ile Kongre çoğunluğunun aynı partiden gelme olasılığını azaltabileceği belirtilmektedir¹²⁸. Başkan ile Kongre’nin bir ya da iki kanadının farklı partiden olma durumu bölünmüş hükümet olarak adlandırılmaktadır¹²⁹.

2. Yasama ve Yürütme İlişkileri

Başkanlık sistemi işleyişi temelinde bir değerlendirme yapıldığında Başkan ve Kongre arasında belli bir etkileşimin olduğu ve Kongre’nin her iki kanadının da bu etkileşim içinde belli bir rol üstlendiği görülmektedir. Anayasa tarafından sınırları belirlenmiş olan bu yapıda organlar ellerinde bulundurdukları yetkiler neticesinde bir denge ve fren mekanizmasını ortaya çıkarmaktadır.

Ayrıca belirtmek gerekir ki, ABD’de denge ve fren mekanizmalarının işlerliği, ABD’nin bu noktada belirleyici olan özellikleri neticesinde etkiden uzak devam edebilmektedir. Daha net bir ifade ile, ABD bölünmüş hükümet durumunun söz konusu olduğu dönemler, gücün bölünmesi adına 1987 Anayasası’nın mantığına uygun düşmektedir. Öte yandan Kongre ile Başkanın aynı partiden gelmesi durumunda bile, Başkanın, Kongre üzerindeki kontrolü oldukça sınırlı kalmaktadır. Özellikle partilerin disiplinsiz yapıları, Senatörlerin halk tarafından seçilmeye başlanması, Kongre’nin her iki kanadında da iki yılda bir gerçekleşen seçimlerin kongre üyelerini parti lideri ya da partiden ziyade, kendi seçim

¹²⁶ Linz, *Perils of Presidentialism*, ss. 56-57. Linz’in sıfır toplamlı oyunu değerlendirmelerine karşı görüş olarak bkz. Scott Mainwaring ve Matthew S. Shugart, “Juan Linz, Presidentialism, and Democracy A Critical Appraisal”, *Comparative Politics*, 1997.

¹²⁷ Alkan, *Karşılaştırmalı Siyaset*, s. 44.

¹²⁸ Söz gelimi 1968 ila 1992 arasında yapılan seçimlerde Başkan’ın partisi ile Kongre’nin bir ya da iki kanadının büyük çoğunluğu farklılaşmıştır.

¹²⁹ Şule Özsoy Boyunsuz, *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, 1. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2017, (Dünyada Başkanlık Sistemleri), s. 64.

çalışmalarına yönlendirmesi gibi faktörler Kongre çoğunluğu ile aynı partiden gelmiş olsa bile, Başkan arasındaki bağlılığı azaltmaktadır. Bu şekilde işleyen ve Başkanın gücünü de bir anlamda zayıflatan bu özelliklerin, rejimin başkanı (hiper-başkanlık) rejimine evrilmesinin önünde engel oluşturduğu söylenebilir¹³⁰.

Bununla birlikte ABD anayasası sistemin denge ve fren mekanizmaları üzerine inşa ederken, bu mekanizmayı sağlayıcı düzenlemeleri de kabul etmiştir. Bu sayede Kongre ile Başkan gerçekleştireceği faaliyetlerde birbirlerini kontrol eden ve frenleyen bir rol üstlenmektedir.

a. Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yasama Organının Yetkileri

(1) Atamaları Onaylama Yetkisi

Amerikan Anayasası'na göre Başkanın önerdiği büyükelçiler, diplomatik kişi ve konsololar, Federal Yüksek Mahkeme Yargıçları ve anayasanın öngörmediği kanunlarla kurulacak makamlar için tüm görevlilerin atanması senatörlerin üçte ikisinin onayı ile gerçekleşmektedir (m. 2/2/2). Senato'nun bu noktada üstlenmiş olduğu yetkinin kapsamının oldukça geniş olduğu görülmektedir. Öyle ki Senato iki yıllık bir Kongre döneminde yaklaşık 4000 sivil ve 65000 askeri atama kararını incelemekte ve onay vermediği atamalar yürürlüğe girememektedir. Söz gelimi, 1789 yılından bu yana Yüce Mahkeme üye atamalarında 161 Başkan önerisinden 37'si Senato tarafından onaylanmamış, 9 bakan önerisi de reddedilmiştir¹³¹.

Dolayısıyla atamalar başkanın elinde olmakla birlikte önemli atamalar Senatonun onayını gerektirmektedir. Böylelikle başkan Senatonun eğilimleri doğrultusunda Senato ile uzlaşma yoluna gitmek durumundadır¹³².

¹³⁰ Boyunsuz, Dünyada Başkanlık Sistemleri, ss. 65-66.

¹³¹ Eroğul, Çağdaş Devlet, s. 110.

¹³² Gözler, Genel Esaslar, s. 235.

(2) Uluslararası Antlaşmaları Onaylama Yetkisi

Uluslararası Antlaşmaların onaylanması hususu da anayasada belirtilmiş olduğu üzere Senato'nun üçte ikilik çoğunluğuyla vereceği onaya bağlanmıştır (m. 2/2/2). Bu şekilde Senato'nun onayının alınamadığı başta Versailles Antlaşması olmak üzere birçok uluslararası antlaşmalara ABD katılamamıştır. Söz gelimi ABD'nin 1996 yılında imzaladığı ve Clinton yönetiminin önemle üzerinde durduğu Nükleer Denemeleri Yasaklama Antlaşmasını Senato onaylamamıştır. Ancak bu katı kural aşılmaya çalışılarak yalnız Başkanın imzasıyla yürürlüğe giren bir antlaşma türü "executive agreement" oluşturulmuştur. Öyle ki bu sayede yapılan antlaşmaların sayısı uluslararası antlaşmaların (treaty) sayısının on katına ulaşmış durumdadır¹³³. Söz gelimi 1905 yılında Senato Santo Domingo ile yapılacak antlaşmayı reddetmiş ve Başkan Theodore Roosevelt söz konusu ülke ile executive agreement türü bir antlaşma imzalama yoluna gitmiştir¹³⁴. Kongrenin katılımının gerekmediği bu antlaşmaların içinde NATO ve Yalta antlaşmaları¹³⁵, 1992 Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması (NAFTA) ve ABD'nin 1995'te Dünya Ticaret Örgütü (WTO) üyesi olduğu anlaşma da yer almaktadır¹³⁶. Başkanın bu şekilde Senato onayını almadan uluslararası antlaşma yapamayacağı öne sürülmüşse de, Yüksek Mahkeme vermiş olduğu United States v. Belmont (1937) ve United States v. Pink (1942) kararları ile Başkanın Senato onayı olmadan yapmış olduğu antlaşmaların geçerli olduğuna hükmetmiştir. Öte yandan belirtmek gerekir ki, executive agreement'lar ile yasama işlemleri arasında bir uyumsuzluk söz konusu olduğu durumlarda, yasama işlemlerinin her zaman üstün olduğu kabul edilir¹³⁷.

Bu noktada Başkanın ve Kongre'nin ellerinde bulundurdukları yetkiler göz önüne alındığında iç ve dış siyasette büyük güçlüklerin yaşanmamasının ABD'deki parti yapılarıyla yakından ilgili olduğunu belirtmek gerekir. Zira siyasal partiler ideolojik birlik ve parti disiplininden uzak bir şekilde yapılmıştır. Bu durumda başkan kendi partisinden destek alamadığı konularda muhalif Kongre üyelerini ikna

¹³³ Eroğul, Çağdaş Devlet, ss. 110-111.

¹³⁴ Albert B. Saye and John F. Allums, **Principles of American Government**, Englewood Cliffs, New Jersey, 1986, s. 269.

¹³⁵ Vernon, s. 141.

¹³⁶ <https://www.britannica.com/topic/congressional-executive-agreement> (19.02.2017)

¹³⁷ Kemal Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt II**, Ekin Basım Yayın, Bursa, 2011, (Genel Teori Cilt II), ss. 674-675.

etme yolu ile muhalif üyelerden destek alabilmektedir. Öte yandan ABD'nin federal yapısının bir sonucu olarak birçok kamu hizmetinin yerelde sağlanmasının federal düzeyde yaşanabilecek güçlükleri nispeten azalttığı da söylenebilir¹³⁸.

(3) Savaş İlan Etme Yetkisi

ABD Anayasası'na göre savaş ilan etme yetkisi Kongreye (m. 1/8/12), başkomutanlık yetkisi ise başkana (m. 2/2/1) verilmiştir. Savaş ilan etme yetkisi esas olarak Kongre'nin elinde iken, uygulamada 1812 Savaşı, Meksika Savaşı, İspanyol-Amerika Savaşı, I. ve II. Dünya Savaşları dışında Kongre bu yetkisini kullanmamıştır. Günümüze uzanan süreçte de, ABD birçok askeri harekâta dahil olmuş ve ABD'nin taraf olduğu askeri harekâtların çoğunda da Kongre'nin onayı alınmamıştır¹³⁹.

Sivil otoritenin askeri otoriteye üstünlüğü olarak görülen başkomutanlık vasfı ile başkan önemli stratejik askeri kararlar almaktadır¹⁴⁰. Söz gelimi Hiroşima'ya atom bombası atılmasına ve Kore Savaşı'na başkan Truman, Küba'ya karşı askeri müdahale yapılmasına başkan Kennedy karar vermiştir. Bununla birlikte başkan Lyndon Johnson Vietnam Savaşı'nda, Jimmy Carter Afganistan meselesinde, Başkan Bush Körfez Savaşı'ndaki askeri konularda ve Somali'ye asker gönderme noktasında nihai kararları vermişlerdir¹⁴¹. Oldukça yakın bir örnek olarak Başkan Obama'nın, Irak'a herhangi bir müdahalenin söz konusu olma ihtimali karşısında Kongre'den onay almayabileceği gündeme gelmiştir¹⁴².

(4) Bütçe Yetkileri

ABD Anayasası bütçe oluşturma noktasında esas yetkiyi Kongre'ye vermiş ve Kongre'yi Başkan'a göre daha yetkili kılmıştır. Öyle ki, bütçe yürütme organı tarafından hazırlanır ve Kongre tarafından onaylanır. Bununla birlikte Kongre bütçe

¹³⁸ Özbudun, Başkanlık Sistemi, s. 108.

¹³⁹ Mert Nomer, **ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri**, On iki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2013, 43.

¹⁴⁰ Esat Çam, **Siyaset Bilimine Giriş**, DER Yayınları, İstanbul, 2000, (Siyaset), s. 605.

¹⁴¹ Özer, Anayasa Hukuku, s. 184.

¹⁴²Obama, Irak için Kongre'den onay istemeyebilir, 19.06.2014, http://www.bbc.com/turkce/haberler/2014/06/140619_obama_irak (21.02.2017).

üzerinde değişiklikler yapabilir; harcama miktarlarını değiştirebilir, bazı harcama programları çıkartıp, başkanın önermediği farklı programlar oluşturabilir¹⁴³.

Dolayısıyla başkanın hazırlamış olduğu bütçenin Kongre tarafından onaylanması gerekmektedir. 1870 tarihli bir yasaya göre, bütçe onaylanmadığı sürece, olağanüstü bir hal yok ise federal hükümet faaliyetlerini devam ettirememektedir. ABD zaman zaman bu durum ile karşı karşıya kalmıştır. Söz gelimi 1995 yılında başkan Clinton döneminde yaşananlar bu duruma örnek olarak gösterilebilir¹⁴⁴. Bununla birlikte, Başkan Trump döneminde Senato'nun bütçe üzerinde uzlaşmaya varamaması hükümetin resmen kapanmasına neden olmuştur. Başkan Obama döneminde de benzer bir durum yaşanmış ve hükümet on altı gün kapanmıştı¹⁴⁵.

(5) Impeachment

Başkanın görev süresi dolmadan görevden alınamayacağı başkanlık sisteminin temel özelliklerinden biridir. Ancak bu durumun tek istisnası impeachment (suçlama) mekanizmasıdır. Impeachment mekanizması ile suçlanan ve mahkum edilen bir başkan görevinden uzaklaştırılabilir. Zira Amerikan Anayasası başkanın, başkan yardımcısının ve Birleşik Devletlerin bütün sivil yetkililerinin vatana ihanet, rüşvet, diğer ağır suçlar ve görevi kötüye kullanmakla suçlanır ve mahkum olurlarsa görevlerinden alınacaklarını hüküm altına almıştır (m. 2/4). Suçlama yetkisi Temsilciler Meclisi'ne, yargılama yetkisi ise Senato'ya aittir. Senato'nun mahkumiyet kararı verilebilmesi için üçte iki çoğunluk gerekmektedir. Başkanların yargılama sürecinde Senato'ya Federal Yüksek Mahkeme başkanı başkanlık etmektedir. Tarihsel süreçte impeachment başkanlara karşı çok kullanılan bir yol olmamıştır. 1974 yılında Richard Nixon hakkında Temsilciler Meclisi'nin suçlama kararı alacağı belli olunca başkanlıktan çekilmiş ve yargılanmamıştır. 1868 yılında Andrew Johnson ve 1999 yılında Bill Clinton impeachment yolu ile yargılanmış fakat Senato'da gerekli olan üçte iki çoğunluk

¹⁴³ Yiğit Karahanoğulları, "ABD'nin Federal Bütçe Süreci", **Maliye Dergisi**, Sayı: 160 (Ocak-Haziran), 2011, (ABD), ss. 272, 275, 283.

¹⁴⁴ Yiğit Karahanoğulları, ABD, s. 283.

¹⁴⁵ ABD'de hükümetin resmen 'kapanması' ne anlama geliyor?, 22.01.2018, <http://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-42745671> (04.03.2018).

sağlanamadığı için mahkum edilmemişlerdir¹⁴⁶. 1843 yılında ise John Tyler için impeachment yolu başlatılmaya çalışılmış fakat Temsilciler Meclisi'nde yeterli çoğunluk bulunamamıştır¹⁴⁷. Dolayısıyla bugüne kadar impeachment yolu ile mahkum edilen ve görevden uzaklaştırılan ABD Başkanı yoktur.

(6) Meclis Araştırması

Meclis araştırması, Kongre'nin yürütme alanı içindeki faaliyetlerde araştırma yapmasına olanak tanıyan bir yetkidir. Kongre bu yetkisini araştırma komisyonları vasıtasıyla kullanır¹⁴⁸. Bu komisyonlar ilgilendikleri konuya ilişkin ışık tutabilecek herkesi çağırma yetkisine sahiptir¹⁴⁹. Soruşturma Başkan aleyhine sonuçlansa da Kongre'nin Başkanı görevden alması sonucunu doğurmaz¹⁵⁰. Ancak bazı dönemlerde bu komisyonların etkili olduğu da söylenebilir. Söz gelimi 1973'te kurulan Senato Araştırma Komisyonu, 1972 Başkanlık seçimlerinde Başkan Nixon'ın kişisel danışmalarının emri ile Watergate Binasındaki Demokrat Parti merkezinin gizlice dinlenmesi olayını araştırmış ve konuya ilişkin raporunu 11 Temmuz 1974 tarihinde kamuoyuna açıklamıştır¹⁵¹.

b. Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yürütme Organının Sahip Olduğu Yetkiler

(1) Başkanın Veto Yetkisi

ABD Başkanların anayasadan kaynaklı veto yetkilerini iki tür altında toplayabiliriz. Bunlardan birincisi cep vetosudur. Cep vetosu, başkana bir tasarımı imzalamama yetkisi veren bir veto türüdür. Eğer başkan önüne gelen tasarımı imzalamamayı tercih ederse tasarı geçerliliğini yitirir ve bu noktada yapılabilecek

¹⁴⁶ Eroğul, Çağdaş Devlet, s. 108.

¹⁴⁷ Teziç, Anayasa Hukuku, s. 446.

¹⁴⁸ Kemal Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I**, Ekin Basım Yayın, Bursa, 2011, (Genel Teori Cilt I), s. 578.

¹⁴⁹ Esen Dereli, **Karşılaştırmalı Bir Bakışla ABD ve Fransa Siyasal Sistemleri**, DER Yayınları, 2. Basım, İstanbul, 2001, ss. 45-46.

¹⁵⁰ Gözler, Genel Teori Cilt: I, s. 578.

¹⁵¹ Dereli, s. 46.

de bir şey yoktur¹⁵². ABD Başkanı bir yasayı anayasal süre olan on günlük süre sonuna kadar imzalamaz ya da geri yollamaz ise söz konusu yasanın yürürlüğe girebilmesi için on günün sonunda Kongre'nin toplanık olması gerekmektedir. Bu kural cep vetosunun temelini oluşturmaktadır. Öyle ki, başkanların önüne toplantı yılının bitimine on günden daha az bir zaman kala açıkça veto etmek istemedikleri bir yasa geldiğinde, yasayı bekletirler; “cebinde tutarlar” ve bu sayede anayasal sürenin bitiminde yasa kendiliğinden düşer¹⁵³. İkincisi ise paket vetosudur. Paket vetosu, bir tasarıyı tümüyle reddetme yetkisidir. Ancak belirtmek gerekir ki bu veto türü geçersiz kılınabilir ve başkanları ya paketten tümüyle vazgeçmeye ya da tasarıyı olduğu gibi kabul etmeye zorlar¹⁵⁴.

Öte yandan ABD başkanlarına tanınmayan ancak başkanlık sistemlerinde yer alan bir veto türünden daha bahsedilebilir. Başkanlara tasarıdan tek tek hükümler iptal etmek suretiyle kısmi çıkarmalar yapabilme imkanı tanıyan bu veto türü kısmi veto olarak adlandırılmaktadır. Kısmi veto tasarının yeniden yazılması sonucunu doğurur¹⁵⁵. Kısmi veto Latin Amerika başkanlık sistemlerinde başkanların kullandığı bir yetkidir¹⁵⁶.

Amerikan anayasal sisteminde kanun tasarılarının kanunlaşmadan önce başkanın onayına sunulması öngörülmüştür. Başkan kanun tasarısını uygun bulursa imzalar, uygun bulmazsa pazar günleri hariç on gün içinde itirazlarıyla birlikte bir veto message ile geri yollar. Başkan bu tasarıyı on gün içinde geri yollamazsa tasarıyı imzalamış sayılır ve söz konusu kanun tasarısı kanunlaşır. Başkanın geri yolladığı kanun tasarısının tekrar kabul edilebilmesi Temsilciler Meclisi ve Senato'nun bu tasarıyı üçte iki çoğunlukla kabul etmesine bağlıdır¹⁵⁷. Kongrenin her iki kanadında da bu çoğunluk sağlanmışsa başkan söz konusu kanunu yayımlamak zorundadır. Kongrenin bu çoğunluğu sağlamasının güçlüğünden hareketle denilebilir ki, Kongre başkanla uzlaşmak zorundadır. Zira Başkan

¹⁵² Sartori, s.210.

¹⁵³ Eroğul, Çağdaş Devlet, s. 103.

¹⁵⁴ Sartori, s. 211.

¹⁵⁵ Başkanların en çok ihtiyaç duydukları ve istedikleri veto türü kısmi vetodur. Bu veto türü başkanlara “ yasama organındaki oy alışverişini, yani bir teklif meclislerden geçerken ona sadece yerel seçim çevresi menfaatlerini yararlandıran bir sürü patronaj ve harcama eklemelerini sıkıştırma uygulamasını kırma imkanını verir”. Sartori, ss. 210-211.

¹⁵⁶ Söz gelimi Brezilya, Şili, Kolombiya, Ekvador ve Filipinler'de devlet başkanlarının kısmi veto yetkisi mevcuttur. Yazıcı, Başkanlık ve Yarı Başkanlık, s. 29.

¹⁵⁷ Kemal Gözler, **Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**, Bursa, Ekin Kitabevi Kitabevi, 2001, (Devlet Başkanları), ss. 34-35.

istemediği kanunları veto yolu ile engelleyebilir¹⁵⁸. Zira ABD başkanlarından G. Cleveland iki başkanlık dönemi boyunca 414, F. Roosevelt 631, Truman 250 defa veto yetkisini kullanmışlardır¹⁵⁹. Dönemsel olarak bakıldığında 1787-1988 yılları arasında toplam 2469 yasa veto edilmiş ve bu vetoların 1050'si cep vetosu biçiminde gerçekleşmiştir. Kongre ise geriye kalan 1419 yasaya ilişkin açık veto kararının sadece %6'sını yasalaştırabilmiştir. Günümüzde ise bu oran %7 civarındadır. Ancak parti disiplininin mevcut olmadığı ABD sistemi açısından Kongre'nin her iki kanadında üçte iki çoğunluğu yakalayabilmek belirtildiği üzere kolay bir iş değildir¹⁶⁰.

Başkanın yasama sürecinde elinde bulundurduğu tek yetki veto olmakla birlikte, başkan Kongre'ye kanunlaşmasında fayda gördüğü konulara ilişkin öneri de sunabilmektedir. Genel olarak kendisine yakın Kongre üyeleri aracılığı ile başkanlar son yarım yüzyılda önerilerinin büyük çoğunluğunu Kongre'den geçirmeyi başarmışlardır¹⁶¹.

(2) Başkanın Kongre'ye Mesaj Yollama Yetkisi

ABD Başkanının kanun teklif etme yetkisi yoktur, ancak Kongre'ye mesaj yollama yetkisi vardır. Özellikle anayasadan kaynaklı "Birliğin durumu"na ilişkin mesajlarını her dönemin başında ocak ayında Meclislerin birleşik toplantısında okur¹⁶². Başkan yolladığı yıllık mesajlar ile kanunlaşmasını istediği konuları belirtir ve Kongre üyelerinin dikkatini bu yöne çekebilir¹⁶³.

B. YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ

Yarı başkanlık sistemini kavramsallaştırmak ve sistemin belirleyici unsurlarını ortaya koymak başkanlık sistemi ile karşılaştırıldığında biraz daha

¹⁵⁸ Gözler, Genel Esaslar, s. 236.

¹⁵⁹ Teziç, Anayasa Hukuku, s. 448.

¹⁶⁰ Eroğul, Çağdaş Devlet, s. 116.

¹⁶¹ Lyndon Johnson önerilerini 1965'te %93 oranında Kongreden geçirmiştir. Eroğul, Çağdaş Devlet, s. 115-116.

¹⁶² Gözler, Genel Teori Cilt: I, s. 579.

¹⁶³ Hatice Metin Altunok, "Amerika Birleşik Devletleri", **Çağdaş Siyasal Sistemler**, (Ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun), Binyıl Yayınevi, Ankara, 2012, s. 89.

zorluk göstermektedir. Başkanlık sisteminin tartışılmaz bir model ülkesi varken yarı başkanlık sistemi söz konusu olduğunda durum biraz karışıktır. Bir yandan ortak bir tanımın olmayışı hangi ülkelerin yarı başkanlık sistemini benimsemiş örnekler kapsamında değerlendirileceği üzerinde bir konsensüs oluşamamasına neden olmakta, diğer yandan sistemin tanımlayıcı unsurlarının hangi ülkelerden hareketle belirleneceği bilinmedikçe tanımlama yapmak zorlaşmaktadır¹⁶⁴. Literatürde iki kutuplu yürütme (bipolar executive), bölünmüş yürütme (divided executive), parlamenter başkanlık cumhuriyeti (parliamentary presidential republic), yarı başkanlık hükümeti (semi-presidential government), yarı parlamenter sistem (quasi-parliamentary) gibi farklı tanımlamalar kullanılmakla birlikte¹⁶⁵, bu sistemi hükümet sistemi tipolojisine dahil etmeyen yazarlar da vardır. Söz gelimi Lijphart yapmış olduğu tipolojide yarı başkanlık sistemine yer vermemiştir¹⁶⁶.

Yarı başkanlık sisteminin temeli 1919 Weimar Anayasası'dır. Ardından 1958 yılında Fransız V. Cumhuriyeti, özellikle cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini öngören 1962 Anayasa değişikliğinden itibaren Maurice Duverger'in kuramlaştırması çerçevesinde bu sistemin model ülkesi haline gelmiştir¹⁶⁷. Esasında ilk kez 1959 yılında gazeteci Hubert Beuve-Mery tarafından dile getirilen yarı başkanlık kavramını Duverger, 1970'li yıllardan itibaren yapmış olduğu çalışmalar ile geliştirerek kavramın akademik çalışma alanı haline gelmesinde rol oynamıştır¹⁶⁸.

Duverger'e göre bir anayasa şu üç unsuru birleştirdiği takdirde sistem yarı başkanlık sistemi olarak nitelendirilebilir;

- Devlet başkanının genel oy ile seçilmesi,
- Devlet başkanının oldukça önemli yetkilere sahip olması,

¹⁶⁴ Sartori, s. 162.

¹⁶⁵ Yazıcı, Başkanlık ve Yarı Başkanlık, s. 91.

¹⁶⁶ Lijphart yapmış olduğu tipolojide Fransa'yı bir başkanlık sistemi olarak görmüştür. Bkz. Lijphart, Çağdaş Demokrasiler, ss. 64-65.

¹⁶⁷ Ercan Eyüboğlu, "Fransa: Parlamenter Bir VI. Cumhuriyet'e Doğru", **Başkanlık Sistemi ve Türkiye**, (Der. İhsan Kamalak), Kalkedon Yayınları, İstanbul, 2007, s. 101.

¹⁶⁸ Levent Köker, **Yeni Anayasa İzleme Sürecini İzleme Raporu: Yeni Anayasada Temel İlkeler ve Hükümet Sistemi Tercih**, TESEV, Ekim 2013, s.22. http://tese.org.tr/wp-content/uploads/2015/11/Yeni_Anayasada_Temel_Ilkeler_Ve_Hukumet_Sistemi_Tercih.pdf.

- Devlet başkanının karşısında Başbakan ve bakanların icra ve hükümet yetkisine sahip olması ve parlamento tarafından muhalefet edilmediği müddetçe görevde kalabilmeleri¹⁶⁹.

Buradan hareketle yapılacak bir değerlendirme ile yarı başkanlık sisteminin ilk iki unsuru başkanlık sistemi, üçüncü unsur ise parlamenter sistem ile örtüşmektedir¹⁷⁰.

Duverger yedi ülke üzerinde yapmış olduğu analizde yarı başkanlık sisteminin uygulamadaki çeşitliliğini üç gruba ayırarak ortaya koymuştur. Birinci grup devlet başkanının sembolik yetkilere sahip olduğu yarı başkanlık sistemleridir. Avusturya, İrlanda ve İzlanda bu gruba giren ülkelerdir. Bu ülkelerin ortak temel özelliği, yarı başkanlık sistemini benimsemiş olmakla birlikte devlet başkanlarının yetkilerinin sembolik olmasıdır. İkinci grup devlet başkanına tam yetki veren yarı başkanlık sistemidir. Duverger'e göre salt Fransa bu özelliği göstermektedir. Özellikle anayasanın devlet başkanına olağanüstü hal kapsamında tanıdığı önemli yetkiler devlet başkanının konumunu oldukça güçlendirmektedir. Üçüncü grup ise Devlet başkanlığı ile hükümet arasında denge gözetilen sistemlerdir. Weimar Cumhuriyeti, Finlandiya ve Portekiz bu gruba giren ülkelerdir. Duverger düalizmin gerçek anlamda salt bu ülkelerde işlediğini belirtmektedir¹⁷¹.

Duverger, yarı başkanlık sistemine dahil ettiği bu yedi ülkenin devlet başkanlarının sahip olduğu yetkiler ile uygulamadaki durumu gösteren bir değerlendirme de yapmıştır. Bu noktada Duverger, söz konusu yedi ülkenin devlet başkanlarının sahip olduğu yetkilerin genişliğini dikkate alarak bir sıralama yapmış, karşısına da devlet başkanlarının bu yetkileri uygulamada ne ölçüde kullandıklarını dikkate alarak ikinci bir sıralama daha yapmıştır. Böylelikle devlet başkanlarının anayasalardan kaynaklı sahip oldukları yetkiler ile uygulamadaki durum hakkında bir değerlendirme ortaya çıkmıştır. Aşağıdaki tabloda göze ilk çarpan iki ülke hiç şüphesiz anayasal yetkiler açısından 6. sırada olan, ancak uygulamada 1. sıraya ve

¹⁶⁹ Maurice Duverger, A New Political System Model: Semi-Presidential Government, **European Journal of Political Research**, 1980, (Semi-Presidential Government), s. 166.

¹⁷⁰ Yapmış olduğu bu değerlendirme çerçevesinde Yazıcı da Duverger ile benzer bir şekilde, devlet başkanının halk tarafından seçilmesinin yarı başkanlık sisteminin asli bir unsuru olduğunu kabul etmekle birlikte, sistemin tanımlanması açısından özellikle devlet başkanının önemli anayasal yetkilerinin de mevcut olması gerektiğine vurgu yapmaktadır. Yazıcı, Başkanlık ve Yarı Başkanlık, s. 92. Benzer bir değerlendirme için bkz. Ergün Özbudun, “**Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı**”, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1993, (Anayasa Yapımı), ss. 139-140.

¹⁷¹ Detaylı bilgi için bkz. Duverger, Semi-Presidential Government, ss. 167-177.

en yüksek seviyeye çıkan Fransa ile anayasal yetkiler açısından 2. sırada olan, ancak uygulamada 7. sıraya ve seviye olarak da oldukça geride yer alan İzlanda'dır. Şekle bakıldığında Portekiz dışındaki diğer ülkelerdeki devlet başkanlarının anayasal yetkileri ile uygulamadaki durum aynı seviyede değildir. Zira diğer ülkelerde uygulamadaki seviye anayasal yetkilerin ya altında ya da üzerindedir.

Şekil 1: Yarı Başkanlık Sistemlerinde Devlet Başkanının Yetkileri

		Devlet Başkanının Yetkileri	
		Anayasada	Uygulamada
Azalan Düzende Sınıflandırma	1. Finlandiya		1. Fransa
	2. İzlanda		2. Finlandiya
	3. Weimar		3. Weimar
	4. Portekiz		4. Portekiz
	5. Avusturya		5. Avusturya
	6. Fransa		6. İrlanda
	7. İrlanda		7. İzlanda

Kaynak: Duverger, Semi-Presidential Government, s. 179.

Duverger yarı başkanlık sistemini, başkanlık sistemi ile parlamenter sistemin mantığı arasında kalmış bir sistem olarak belirtmiş ve yarı başkanlık sisteminin küçük değişiklikler ile başkanlık sistemine ya da parlamenter sisteme

yaklaştığını vurgulamıştır¹⁷². Bu noktada Ünlü siyaset bilimci Giovanni Sartori, Duverger'in ortaya koymuş olduğu bu yaklaşımı reddederek, yarı başkanlık sisteminin başkanlık sistemi ile parlamenter sistem arasında bir gidiş geliş olarak düşünülemeyeceğini vurgulamış, böyle bir anlayışın gerçek bir sistemin mevcut olmadığını ileri sürmek olduğunu belirtmiştir. Bununla birlikte Sartori, Duverger'den farklı olarak, devlet başkanının halk tarafından seçildiği ancak sembolik yetkilere sahip olduğu Avusturya, İrlanda ve İzlanda'yı yarı başkanlık sistemi içinde değerlendirmemekte, bu ülkelerin parlamenter sistem mantığı içinde işlediğine vurgu yapmaktadır. Bu bakış açısıyla Sartori, Fransa'yı, Weimar Almanyası'nı, Portekiz'i, Sri Lanka'yı ve Finlandiya'yı yarı başkanlık sistemine dahil ülkeler olarak kabul etmiştir¹⁷³.

Buradan hareketle Sartori yarı başkanlık sisteminin tanımlayıcı özelliklerini şu şekilde sıralamıştır;

- Devlet başkanı doğrudan veya dolaylı olarak sabit bir görev süresi için halk tarafından seçilmelidir.
- Devlet başkanı yürütme yetkisini bir başbakanla paylaşmalıdır (ikili otorite yapısı). Bu durumun ise üç belirleyici unsuru bulunmaktadır:

Başkan parlamentodan bağımsız olmakla birlikte tek başına veya doğrudan doğruya hükümet etmeye yetkili değildir. İradesini hükümet kanalıyla açıklaması gerekmektedir.

Başbakan ve kabinesi ise parlamentoya bağımlı, fakat başkandan bağımsızdırlar; parlamentonun güvenoyuna ve / veya güvensizlik oyuna tabidirler ve dolayısıyla da bir parlamento çoğunluğunun desteğine muhtaçtırlar.

İkili otorite yapısı, yürütmenin yapıcı birimlerinden her birinin özerklik potansiyeli devam etmek şartıyla, farklı dengelere ve değişken üstünlüklere yol açabilir¹⁷⁴.

Farklı bir bakış açısı ile yaklaşan Robert Elgie ise, Duverger ve Sartori'nin kavramsallaştırmalarına eleştirel bir bakış açısı sunmaktadır. Elgie, Duverger ve

¹⁷² Mourice Duverger, **Seçimle Gelen Krallar**, (Çev. Necati Erkurt), Kelebek Yayınları, İstanbul, 1986, (Krallar), s. 109.

¹⁷³ Sartori, ss. 167-173.

¹⁷⁴ Sartori, s.173-174.

Sartori'nin yapmış oldukları kavramsallaştırmaların cumhurbaşkanı ve başbakanın yetkilerinden hareket ettiğini ve bu sayede söz gelimi “oldukça önemli yetkiler” olarak belirtilen başkanın yetkilerinin ne olduğuna ya da “gücün ne kadarının paylaşılacağına” yönelik verilecek cevapların meseleye öznellik katacağını belirtmiştir. Elgie yapmış olduğu tanımda halk tarafından belli bir süre için seçilen başkanın ve yasamaya karşı sorumlu başbakan ve kabinenin mevcut olduğu sistemleri yarı başkanlık olarak nitelendirmiştir¹⁷⁵. Dolayısıyla Elgie devlet başkanın yetkilerinin yarı başkanlık sistemi için bir belirleyici olmadığını, başkanın zayıf olduğu Avusturya, Bulgaristan, İzlanda, İrlanda gibi ülkelerin, başkanın güçlü olduğu Fransa, Rusya gibi ülkelerin ve başkanın sınırlı yetkilerinin bulunduğu Finlandiya, Polonya ve Portekiz gibi ülkelerin de birer yarı başkanlık sistemi olduğunu belirtmiştir¹⁷⁶.

Esasında Elgie değerlendirmesini yaparken çok basit bir formülden hareket etmiştir. Öyle ki, devlet başkanının yetkilerini bir kenara bırakarak, yasamaya karşı sorumlu bir hükümetin yanında halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanının varlığını yarı başkanlık sistemi için yeterli görmüştür. Nitekim yarı başkanlık sistemi için örnek göstermiş olduğu ülkeler bunu destekler niteliktedir. Bununla birlikte Elgie ile Duverger'in yapmış oldukları analizlerde, örnek gösterdikleri bazı ülkelerde birbirlerinden ayrılırlar da, üçlü bir tipoloji ortaya koydukları söylenebilir.

Shugart ve Carey ise yarı başkanlık sistemi tanımlaması kullanmamış, yarı başkanlık sistemlerinde devlet başkanlarının yetkilerinin farklılaştığından hareketle “başbakan – başkanlık” ve “başkan– parlamenter” olarak adlandırdıkları sistemleri kavramsallaştırmışlardır.

Buna göre başbakan – başkanlık sisteminin özellikleri;

- Devlet başkanının halk tarafından seçilmesi,
- Devlet başkanının önemli yetkilere sahip olması,
- Yürütme işlevini yerine getiren ve meclisin güvenine dayanan bir başbakan ve kabinenin varlığı.

¹⁷⁵ Robert Elgie, *Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies*, **Taiwan Journal of Democracy**, 2007, (Varieties of Semi-Presidentialism),s. 60. Robert Elgie, *The Politics of Semi- Presidentialism*, **Semi- Presidentialism in Europe**, (Ed. Robert Elgie), Oxford University Press Inc., New York, 1999, (The Politics of Semi-Presidentialism), s. 13

¹⁷⁶ Elgie, *The Politics of Semi-Presidentialism*, s. 13.

Başkan –parlamentar sistemin özellikleri ise;

- Devlet başkanının halk tarafından seçilmesi,
- Devlet başkanının kabinedeki bakanları atamaya ve azletmeye yetkisinin olması,
- Kabinenin parlamentonun güvenine dayanması,
- Devlet başkanının parlamentoyu fesih veya yasama yetkisine ya da bu yetkilerin ikisine birden sahip olması¹⁷⁷.

Sartori, Shugart ve Carey tarafından yapılan bu sınıflandırmaya katılmamaktadır. Katılmadığı noktaları sıralasa da, özellikle yarı başkanlık sisteminin yerine böyle bir ayırımın fark edilecek derecede önemli farkları ortaya koymadığını belirtmiştir¹⁷⁸. Söz konusu sınıflandırma Alan Siaroff tarafından da kabul edilmemiş ve eleştirilmiştir¹⁷⁹.

Yarı başkanlık sisteminin tanımlanması ve ülkeler bazında karşılaştırma yapmanın karmaşıklığı ile birlikte genel bir değerlendirme yapmak gerekirse bu sistem temel olarak düalist bir yürütme yapısı içinde doğrudan halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı ile parlamento karşısında sorumlu bir başbakan ve kabinenin varlığı etrafında şekillenmektedir.

Yarı başkanlık sistemi dendiğinde akla ilk gelen örnek Fransa'dır ve dolayısıyla da yarı başkanlık sistemi ile ilgili değerlendirmeler Fransa yarı başkanlık sisteminden hareketle yapılacaktır.

1. Fransa Yarı Başkanlık Sisteminin Devlet Organları

Fransız Cumhuriyet rejimi 1789'dan bu yana birçok defa kesintiye uğramıştır. Nitekim bu durumun en net yansıması yaşamış olduğu Cumhuriyet dönemleridir. Bu süreçte Fransa siyasal sisteminde önemli değişiklikler yapılmıştır. Öyle ki I. Cumhuriyet döneminde 1814 ve 1830 şartları ile parlamenter sistemin iki özelliği olan parlamentoya karşı siyasal sorumluluk ve fesih hakkı denenmiştir. II. Cumhuriyet döneminde doğrudan genel oy ile seçilen cumhurbaşkanı yürütme

¹⁷⁷ Shugart ve Carey, ss 23-24.

¹⁷⁸ Sartori, s. 175.

¹⁷⁹ Alan Siaroff, "Comparative presidencies: the inadequacy of the presidential, semipresidential and parliamentary distinction", **European Journal of Political Research**, 42 (3), 2003.

gücünü oluşturmuştur. III. Cumhuriyet ile parlamentonun üstünlüğüne vurgu yapılmış ve parlamenter sistem yüceltilmiştir. IV. Cumhuriyet ile parlamenter sistemin kurumları rasyonelleştirilmiştir¹⁸⁰. Ancak IV. Cumhuriyet'in (1946-1958) karşılaştığı hükümet istikrarsızlığı sorunu V. Cumhuriyet'e giden yolu açmıştır. Öyle ki, IV. Cumhuriyet'te ortalama altı aydan kısa süren yirmi beş hükümet kurulmuş, yalnızca iki başbakan bir yıldan daha uzun süre görevini sürdürebilmiştir. Bu sayede istikrarsızlığın temel nedeninin yürütmenin zayıflığı olduğuna inanılarak güçlü yürütmenin istikrarı sağlayacağı inancı ile 1958 Anayasası hazırlanmıştır¹⁸¹.

V. Cumhuriyet ile birlikte Fransa'nın siyasi sistemi yarı başkanlık sistemi olarak şekillenmiştir ve bu sistem 6 Kasım 1962'de yapılan değişiklikle birlikte 4 Ekim 1958 tarihli Fransız Anayasasına dayanmaktadır¹⁸². Fransız siyasi sistemine etki eden 1962 tarihli Anayasa değişimi sürecinde cumhurbaşkanının salt seçim usulü değişmemiş, oldukça önemli yetkilerle donatılması da düzenlenmiştir¹⁸³. Bu durum siyasi koşullarla birlikte özellikle General de Gaulle'ün etkisiyle gerçekleşmiş¹⁸⁴ ve de Gaulle'ün güçlü bir yürütme inşa etme isteği anayasaya yansımıştır¹⁸⁵. Öyle ki de Gaulle'e göre devletin bölünmez otoritesi tümüyle kendisini seçenler tarafından cumhurbaşkanına verilmektedir¹⁸⁶. Gerçekten de Duverger'in "Genereal de Gaulle için biçilmiş kaftan" olarak nitelendirdiği söz konusu anayasa en önemli adımları cumhurbaşkanlığı konusunda atmış ve cumhurbaşkanını kamu gücünü kullanan üst organlar arasında öncelikli olarak ele almıştır. Ardından hükümeti ve sonrasında ise parlamentoyu düzenlemiştir¹⁸⁷. Dolayısıyla yasama ve yürütme ilişkileri içerisinde inceleyeceğimiz Fransa yarı başkanlık sisteminin temel organları iki meclisten oluşan yasama ve cumhurbaşkanı ile hükümetten oluşan yürütmedir.

¹⁸⁰ Onur Karahanoğulları, Fransa'da Kamu Yönetimi, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, İmge Kitabevi, Ankara, 2009, (Fransa), s. 62.

¹⁸¹ Yazıcı, Başkanlık ve Yarı Başkanlık, ss. 103-104.

¹⁸² Yaşar Gürbüz, **Siyasal Sistemler**, May Yayınları, İstanbul, 1980, s. 102.

¹⁸³ Fevzi Demir, "Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye", **Yeni Türkiye**, Sayı: 51, 2013, s. 458.

¹⁸⁴ Gürbüz, s.102.

¹⁸⁵ Çam, Siyaset, s. 575.

¹⁸⁶ Ezra N. Suleiman, "Presidentialism and Political Stability in France", **The Failure of Presidential Democracy**, (Ed. Juan J. Linz and Arturo Valenzuela), The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994, s. 145.

¹⁸⁷ Eyüboğlu, s. 114.

a. Cumhurbaşkanı

Fransa’da sistemin merkezinde bulunan cumhurbaşkanı 4 Ekim 1958 tarihli Fransız Anayasası’na göre, “*anayasaya saygı duyulmasını gözetir. Hakemliği ile kamu güçlerinin düzenli çalışmasını ve devletin devamlılığını sağlar. Ulusal bağımsızlığın, ülkenin bütünlüğünün ve antlaşmalara saygının güvencesidir*” (md. 5).

III. ve IV. Cumhuriyet dönemlerinde cumhurbaşkanı parlamento tarafından seçiliyordu. V. Cumhuriyet 1958 Anayasası’nın ilk şeklinde ise cumhurbaşkanın parlamento üyeleri ile il genel meclisleri üyeleri, denizaşırı toprakların meclislerinin üyeleri ve belediye meclislerinin temsilcilerini kapsayan 80.000 civarında seçmenden oluşan bir seçmenler kurulu tarafından seçilmesini öngörülmekteydi. Söz konusu kurul göz önüne alındığında parlamentonun ağırlığının %1’den az olduğu görülmektedir¹⁸⁸. 6 Kasım 1962 anayasa değişikliğiyle ise cumhurbaşkanının merkezi konumunun meşruiyeti sayılabilecek doğrudan genel oy ile seçim usulü benimsenmiştir¹⁸⁹.

2 Ekim 2000 tarihli Anayasa değişikliğine kadar cumhurbaşkanının görev süresi yedi yıl idi. Ancak söz konusu anayasa değişikliği ile birlikte cumhurbaşkanının görev süresi beş yıl olarak değiştirilmiş ve 2002 seçimleri ile birlikte bu yeni süre yürürlüğe girmiştir¹⁹⁰. Böylelikle 2002 yılından itibaren cumhurbaşkanlığı seçimi ile birlikte Millet Meclis seçimlerinin aynı yıl gerçekleşmeye başlamış olmasının neticesi birlikte yaşama (cohabitation) dönemleri ile karşılaşma ihtimalinin zayıflamış olduğudur. Zira Millet Meclis seçimlerinde dar bölgede iki türlü bir çoğunluk sistemi uygulanırken birbirine yakın tarihlerde gerçekleştirilecek seçimlerin sonucunda cumhurbaşkanı ile yasama çoğunluğunun aynı partiden çıkması oldukça olası idi¹⁹¹. Öte yandan Temmuz 2008 anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanı olarak seçilen kişinin arka arkaya en çok iki defa cumhurbaşkanı seçilebileceğini öngörülmüş ve dolayısıyla bir süre sınırlaması

¹⁸⁸ Eroğul, Çağdaş Devlet, s. 183.

¹⁸⁹ Onur Karahanoğulları, Fransa, s.62.

¹⁹⁰ Eroğul, Çağdaş Devlet, 182.

¹⁹¹ Onar, Başkanlık veya Yarı-Başkanlık, s. 98-99.

getirmiştir. Zira Mitterrand'ın on dört yıl cumhurbaşkanlığı yapması gibi cumhurbaşkanlarının uzun süreler görevde kalmasının önünde bir engel yoktu¹⁹².

Cumhurbaşkanlığına on sekiz yaşını doldurmuş Fransa vatandaşları aday olabilmektedir. Ancak bu genel şarta ek olarak cumhurbaşkanlığına aday olacak kişi Avrupa, ülke, bölge ve eyalet parlamenterleri, belediye başkanları ile büyük kamu kuruluşlarının yönetim kurulu başkanları vb. kişileri içeren en az beş yüz kişinin imzaları ile aday gösterilmeye ihtiyaç duymaktadır. Sonrasında ise başvuru Anayasa Konseyi tarafından incelenmekte ve kabul edilmesi durumunda adaylık gerçekleşmektedir. Bu süreci geçen adaylardan herhangi birisi seçimde oyların salt çoğunluğunu alırsa seçimi kazanmış olur. Eğer böyle bir durum ortaya çıkmazsa en çok oyu alan iki aday tekrar seçime girer ve daha fazla oyu alan kişi cumhurbaşkanı seçilmiş olur¹⁹³.

b. Hükümet

Fransa'da yürütmenin ikinci kanadını hükümet oluşturmaktadır. Hükümet, cumhurbaşkanı tarafından atanan başbakan ve başbakanın önerisi ile Cumhurbaşkanı tarafından atanan bakanlar ve müsteşarlardan (Secrétaire d'Etat) oluşmaktadır¹⁹⁴. Cumhurbaşkanı başbakanı tayin ederken geniş bir yetkiye sahiptir. Zira cumhurbaşkanı başbakanı tayin ederken meclisin eğilimine bağlı kalmayabileceği gibi¹⁹⁵ görevdeki bir başbakanı görevden çekilmeye de zorlayabilir. Özellikle başbakan kendi partisinden ise görevden çekilme noktasında hiçbir sorun ortaya çıkmamaktadır¹⁹⁶.

Belirtmek gerekir ki Fransa'da hükümetin yapısını belirleyen bir anayasal hüküm olmadığı için bakanların unvan ve sayılarının değişebilmesi mümkündür. Ancak uygulamada devlet bakanları (Ministres d'Etat), bakanlar (Ministres), özel

¹⁹² Eroğul, Çağdaş Devlet, s. 183.

¹⁹³ Kazım Keskin ve Hacı Mehmet Boyraz, **Fransa'da Aşırı Sağın Yükselişi ve Cumhurbaşkanlığı Seçimleri**, SETA, Nisan 2017, s. 9.

<https://setav.org/assets/uploads/2017/04/FransadaAsiriSaginYukselisi.pdf>. (02.01.2018)

¹⁹⁴ Çam, Devlet Sistemleri, s. 168.

¹⁹⁵ Cumhurbaşkanının başbakanı atama noktasında herhangi bir sınırlarıcı anayasal hüküm bulunmasa da, dolaylı bir sınırlama olarak parlamento çoğunluğu tarafından desteklenmeyen bir kişiyi başbakan olarak atayamayacağını belirten yazarlar da vardır. bkz. Gülgün Erdoğan Tosun ve Tanju Tosun, **Türkiye'nin Siyasal İstikrar Arayışı Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri**, Alfa Basım, 1999, s. 101.

¹⁹⁶ Eroğul, Çağdaş Devlet, s.189.

görevli bakanlar (Ministres délégués), devlet sekreterleri (müsteşarları), ve yüksek komiser¹⁹⁷ bakanlar kurulunun üyeleri arasındadır¹⁹⁸. Anayasaya göre hükümetin esas sorumluluk alanı “milli politikayı belirlemek ve yürütmektir.” (md. 20/1).

1946 Anayasası’nda hükümet “Conseil des Ministres” yani “bakanlar kurulu”, başbakan ise “Président du Conseil des Ministers” yani “bakanlar kurulu başkanı” olarak düzenlenmiş ve bakanlar kuruluna cumhurbaşkanının başkanlık edeceği belirtilmişti. 1958 Anayasası’nda ise hükümet “Gouvernement”, başbakan ise “Premier Ministre” yani “ilk bakan” olarak düzenlenmiş ve bakanlar kuruluna yine cumhurbaşkanının başkanlık edeceği belirtilmiştir. Ancak burada altı çizilmesi gereken nokta iki anayasa arasındaki terminoloji farklılığıdır. Söz konusu farklılık iki anayasanın yürütme gücüne yüklediği misyondan kaynaklanmaktadır. Zira önceki anayasada cumhurbaşkanının bakanlar kuruluna başkanlık etmesi törensel bir anlam taşıırken, 1958 Anayasası ile cumhurbaşkanı bakanlar kurulunun gerçek başı olmuştur¹⁹⁹. Dolayısıyla bakanlar kurulunun gerçek başı cumhurbaşkanıdır. Ancak istisnai durumlarda cumhurbaşkanının verdiği açık yetki ile birlikte belirli bir gündem için bakanlar kuruluna başbakan da başkanlık edebilir (md. 21/4). Bununla birlikte anayasanın başbakana yüklediği esas misyon “hükümetin faaliyetlerini yönetmektir” (md. 21/1).

c. Parlamento

Fransız Parlamentosu 577 üyeden oluşan Millet Meclisi²⁰⁰ ile 348 üyeden oluşan Senatodan²⁰¹ oluşmaktadır. İki meclisli parlamento yapısı III. Cumhuriyet’ten bu yana varlığını sürdürmektedir²⁰². Millet Meclisi’nin seçimleri beş yılda bir yapılmakta ve meclis bütünüyle yenilenmektedir. Söz konusu meclise

¹⁹⁷ 2007 yılında Sarkozy tarafından atanan hükümette ortaya çıkan bu bakanlığa 2010 yılından sonra rastlanmamıştır.

¹⁹⁸ Eroğul, Çağdaş Devlet, ss. 194-195.

¹⁹⁹ Eroğul, Çağdaş Devlet, s. 193.

²⁰⁰ <http://www2.assemblee-nationale.fr/qui> (17.06.2017)

²⁰¹ 2011 yılında üye sayısı 348 olmuştur. <http://www.senat.fr/lng/tr/senateurs.html> (17.06.2017)

²⁰² Hüdai Şencan, “Çatışmacı Parlamentarizmden Melez Bir Çözüme: Fransa’da Yarı Başkanlık Sistemi”, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Yarı-Başkanlık Sistemi Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri**, (Ed. Havvana Yapıcı Kaya), TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 2014, s. 58.

seçilebilmek için ise yaş sınırı on sekizdir²⁰³. Senato'ya seçilecek senatörler altı yıllık dönem için seçilmekte ve her üç yılda bir Senato'nun yarısı yenilenmektedir. Senatör seçilebilmek için ise yaş sınırı yirmi dördür²⁰⁴. Anayasaya göre parlamentoya seçilen üyeler yasama sorumsuzluğundan ve yasama dokunulmazlığından yararlanabilmektedir (md. 26). Parlamento üyesi olarak seçilen bir kişinin bakan olarak atanması durumunda parlamento üyeliği sona ermektedir. Dolayısıyla anayasa, bir kişinin hem parlamentoda hem de hükümette yer almasına izin vermemektedir²⁰⁵. Böyle bir durumda parlamento üyeliği sona eren parlamenterin yerine yedeği geçmektedir²⁰⁶.

1958 Anayasası'nın yürütme gücünü arttırdığı belirtilmişti. Bu karşılık söz konusu anayasa parlamentonun yetkilerini kısıtlama yoluna gitmiştir, özellikle de yasa yapma yetkisi noktasında. Oysa ki parlamentoların asli misyonu yasa yapmaktır. Ancak 1958 Anayasası'na göre parlamentonun istediği her konu ile ilgili yasa yapma yetkisi yoktur; salt anayasanın 34. maddesinde belirlenmiş konularla ilgili yasa yapılabilir. Bu konuların dışında kalan alanlarda ise hükümetin düzenleme yapma yetkisi bulunmaktadır²⁰⁷.

2. Yasama ve Yürütme İlişkileri

1958 Anayasası'nın yetki dağılımı üzerinde yapmış olduğu etkilerin başında cumhurbaşkanını klasik parlamenter sistemlerde cumhurbaşkanlarına tanınan yetkilerden daha fazla yetki ile donatması ve buna karşı parlamentonun yetkilerini ise kısıtlamış olması gelmektedir²⁰⁸. Fransa'da 1958 Anayasası'nda bazı değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Ancak sistemin genel çizgisini korumuş olduğu söylenebilir.

²⁰³Eroğul, Çağdaş Devlet, s. 166.

²⁰⁴ <http://www.senat.fr/Ing/tr/senateurs.html> (17.06.2017)

²⁰⁵ Göze, s.594.

²⁰⁶ Bakan olarak atanan ve bakanlık görevinden ayrılan bir parlamento üyesinin parlamentoya tekrar dönebilmesi için yeniden seçime girmesi gerekmekeydi. 2008 Anayasa değişikliği ile bu şart kalkmıştır. Buna göre görevden ayrılmış bakanın parlamentoya dönmeye karar vermesi durumunda yerini bıraktığı kişinin bir ay içinde parlamentodaki koltuğu bırakması zorunludur. Eroğul, Çağdaş Devlet, s. 167.

²⁰⁷ Göze, s. 597.

²⁰⁸Murat Sarıca, "Fransa'nın V inci Cumhuriyet Anayasası", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt:27, Sayı 1-4, 1961, ss. 63-64.

a. Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yürütme Organının Sahip Olduğu Yetkiler

Fransa'da yürütme organını oluşturan cumhurbaşkanı ve hükümetin elinde bulundurduğu yetkiler dikkate alındığında cumhurbaşkanının bir adım öne çıktığı görülmektedir. Kaldı ki, Fransa özelinde, bu durumun şaşırtıcı olmadığı anayasanın yapılış aşamasında kendisini hissettirmektedir.

(1) Cumhurbaşkanının Yetkileri

Fransa'da cumhurbaşkanı belirtildiği gibi yürütmenin gerçek başıdır. Zira bakanlar kuruluna başkanlık eder ve kararnameleri imzalar. Halk tarafından seçilmesi yürütmenin diğer kanadına kıyasla kendisine meşru bir otorite sağlamaktadır. Bu meşruiyet devam ettiği sürece cumhurbaşkanı, Fransız sistemi içinde hükümetin fiili ve hukuki başı, bakanlar kurulunun yetkilerini kullanan ve hükümet eden bir konumdadır²⁰⁹. Nitekim bir sistemin yarı başkanlık olarak nitelendirilebilmesi için devlet başkanının güçlü konumda olması gerekmektedir. Devlet başkanının güçlü konumu ise anayasal düzenlemelere bağlı olduğu kadar siyasi şartlarla da paralellik gösterir. Öyle ki, Fransa'da cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğunun aynı siyasi eğilimde olması ya da olmaması cumhurbaşkanının gücü üzerinde arttırıcı ya da azaltıcı bir faktördür. Nitekim cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğu aynı siyasi eğilimde ise sistem yarı başkanlık şartlarına göre, ve hatta başkanlık sistemine benzer bir şekilde, işlerken; cumhurbaşkanı ile parlamentonun farklı siyasi eğilimde olması sistemi parlamenter sisteme yaklaştırmaktadır²¹⁰. Daha net bir şekilde ifade etmek gerekirse, disiplinli ve net bir parti çoğunluğunun bulunduğu bir parlamentoda, bu çoğunluğun lideri hem yasamayı hem de yürütmeyi yönetir. Eğer devlet başkanı böyle bir konumda ise, başbakanı bir personel şefi statüsüne kadar indirgeyebilir. Fransa'da durum tam da budur. Zira başkanlık yarışı parti liderleri arasında geçer ve parlamento çoğunluğunu aslında devlet başkanının liderliğindeki parti alır. Eğer devlet başkanı

²⁰⁹ Hakim K. Haluk Yavuz, **Siyasal Sistem Arayışları ve Yürütmenin Güçlendirilmesi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2000, s. 243.

²¹⁰ Yazıcı, Başkanlık ve Yarı Başkanlık, ss. 92-93.

parlamentodaki çoğunluk partisinin lideri değilse, başbakanlık makamının çoğunluk partisinin liderine verileceği anlamı doğar ve bu sayede gerçek iktidar başbakana geçer ve devlet başkanı bir alt konuma düşer²¹¹.

Fransa’da Cumhurbaşkanının uygulamada önemli anayasal yetkiler kullanmaktadır. Ancak bu noktada altını çizmek gerekir ki, Fransa Cumhurbaşkanının yetkileri anayasal sınır içinde genişlemektedir, herhangi bir anayasa ihlali söz konusu değildir²¹².

Özellikle Shugart ve Carey’den hareketle, ama bununla birlikte yapılan tüm değerlendirmelerden hareketle, yarı başkanlık sistemleri ile ilgili devlet başkanının sahip olduğu gücün sistemi tanımlamada kilit nokta olduğu söylenebilir. Bu noktadan hareketle Shugart ve Carey’in halk tarafından seçilen devlet başkanlarının gücünü belirlemeye yönelik oluşturdukları tabloyu²¹³ Metcalf yeniden düzenlemiştir. Shugart ve Carey gibi devlet başkanının yetkilerini yasama yetkileri ve yasama dışı yetkiler olarak iki ekseninde inceleyen Metcalf’ın düzenlemiş olduğu tablolar şu şekildedir²¹⁴:

Tablo 3: Yasama Yetkileri

Paket Veto / Geri Gönderme	Kısmi veto / Geri Gönderme
4 Mutlak veto	4 Mutlak veto
3 Yüksek oy çoğunluğu ile aşılabilir veto	3 Yüksek oy çoğunluğu ile aşılabilir veto
2 Üye tam sayısının salt çoğunluğu ile aşılabilir veto	2 Üye tam sayısının salt çoğunluğu ile aşılabilir veto
1 Basit çoğunlukla aşılabilir veto	1 Basit çoğunlukla aşılabilir veto
0 Veto yetkisi yok	0 Kısmi veto yetkisi yok

²¹¹ Duverger bu ikinci duruma Avusturya (1971’den sonra) ve İrlanda’yı örnek göstermektedir. Duverger, *Semi-Presidential Government*, 184.

²¹² Duverger, *Semi-Presidential Government*, 179.

²¹³ Bkz. ss. 19-20.

²¹⁴ Lee Kendall Metcalf, “Measuring Presidential Power”, *Comparative Political Studies*, Vol:33, No:5, Haziran 2000, ss. 669-670.

<p>Kararname Çıkarma Yetkisi</p> <p>4 Devlet başkanına ayrılmış ve sınırsız</p> <p>2 Birkaç sınırlama ile birlikte geçici kararname yetkisi</p> <p>1 Sınırlı kararname yetkisi</p> <p>0 Kararname yetkisi yok ya da meclis tarafından verilecek yetki kanununa bağlılık</p>	<p>Kanun Teklifi Yetkisi</p> <p>4 Meclisin değişiklik yapamaması</p> <p>2 Meclisin sınırlı değişiklik yapabilmesi</p> <p>1 Meclisin sınırsız değişiklik yapabilmesi</p> <p>0 Devlet başkanına bu yetkinin tanınmaması</p>
<p>Bütçe Yetkileri</p> <p>4 Başkan bütçeyi hazırlar; hiçbir değişikliğe izin verilmez</p> <p>3 Meclis bütçe kalemlerinin miktarını azaltabilir; ancak artıramaz</p> <p>2 Başkanın toplam harcamalar için belirleyeceği üst sınır dahilinde Meclis değişiklik yapabilir</p> <p>1 Meclis harcamaları yeni gelirler belirtirse artırabilir</p> <p>0 Meclisin bütçenin hazırlanmasında ve değiştirilmesinde sınırsız yetkisi vardır</p>	<p>Referanduma Sunma Yetkisi</p> <p>4 Sınırsız</p> <p>2 Sınırlı</p> <p>1 Bakanın imzası gerekli</p> <p>0 Başkanın referanduma sunma yetkisi yok</p>
<p>Yargısal Denetime Başvurma Yetkisi</p> <p>4 Devlet başkanı tek başına başvurabilir</p> <p>2 Devlet başkanı, kabine veya meclis çoğunluğuyla başvurabilir</p> <p>1 Devlet başkanı, kabine veya meclis azınlığı ile başvurabilir</p> <p>0 Başkanın yargısal denetime başvurma yetkisi yok</p>	

Tablo 4: Yasama Dışı Yetkiler

Kabinenin oluşumu	Kabinenin Görevden Alınması
<p>4 Devlet başkanı, bakanları meclisin onayı gerekmeksizin atar</p> <p>3 Devlet başkanı, bakanları meclisin onayıyla Atar</p> <p>2 Devlet başkanı, kabineyi meclisin onayına veya güvenine sunabilir</p> <p>1 Devlet başkanı, meclisin güvenine ihtiyacı olan başbakanı aday gösterir, Başbakan da, muhtemelen devlet başkanının rıza ile, diğer bakanları belirler.</p> <p>0 Devlet başkanı Meclisin önerisi haricinde Bakanları belirleyemez</p>	<p>4 Devlet Başkanı istediği zaman bakanları Görevden alabilir</p> <p>3 Devlet başkanı, meclisin onayı ile bakanları görevden alabilir</p> <p>2 Devlet Başkan belli şartlar altında bakanları görevden alabilir</p> <p>1 Devlet başkanı, başbakanın önerisi ile Bakanları görevden alabilir</p> <p>0 Bakanlar yalnızca gensoru ile görevde alınır</p>
Gensoru	Meclisi Feshetme Yetkisi
<p>4 Meclis, kabine veya bakanları bu yolla düşüremez</p> <p>2 Meclis kabineyi düşürebilir, ancak devlet başkanı da Meclisi feshedebilir</p> <p>1 Yapıcı güvensizlik oyu</p> <p>0 Sınırsız gensoru yetkisi</p>	<p>4 Sınırsız</p> <p>3 Zaman veya sıklık ile sınırlandırılmış</p> <p>2 Yeni Başkanlık seçimlerini de gerektirir</p> <p>1 Sınırlı: yalnızca gensoruya cevap olarak</p> <p>0 Hüküm yok</p>

Metcalf tarafından düzenlenmiş olan bu tabloların Shugart ve Carey'den ayrılan noktası Metcalf'ın devlet başkanlarının yargısal denetime başvurma yetkisini eklemiş olmasıdır. Metcalf bu tablolar ile Avusturya, Finlandiya, Fransa, Bulgaristan, Hırvatistan, Makedonya, Polonya (1997), Romanya ve Slovenya'yı değerlendirmiş ve Shugart ve Carey tarafından hazırlanan tablolar ile karşılaştırmalı olarak incelemiştir. Bu ülkeler içinde konumuz açısından öne çıkan Fransa devlet başkanının yetkileri aşağıdaki tablodan hareketle açıklanabilir:

Tablo 5: Fransa Devlet Başkanının Yetkileri

	Shugart ve Carey	Metcalf
Paket veto	0	1
Kısmi veto	0	0
Kararname çıkarma yetkisi	1	1
Kanun teklifi yetkisi	0	0
Bütçe yetkileri	0	0
Referanduma sunma yetkisi	0	1
Yargısal denetimi başvurma yetkisi		1
Toplam	1	4
Kabinenin oluşumu	1	1
Kabinenin görevden alınması	0	1
Gensoru	0	0
Meclisi feshetme yetkisi	3	3
Toplam	4	5

Yapılmış olan iki analize bakıldığında arada bazı farkların olduğu görülmektedir. Bu noktada Fransa devlet başkanının yetkileri göz önüne alındığında Metcalf'in yapmış olduğu düzenlemenin daha yerinde bir sonuç içerdiği söylenebilir. Zira Cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisi ile Cumhurbaşkanının kabineyi görevden alabilmesine ilişkin yetkisini 0 puan ile belirtmek Fransa yarı başkanlık sisteminin işleyişine uygun düşmemektedir. Öte yandan görülmektedir ki, her iki analiz de Fransa Cumhurbaşkanı'na esas gücünü kazandıran yetkinin Meclisi feshetme yetkisi olduğu noktasında hemfikirdir.

(i) Fesih Yetkisi

Parlamentolar süresi belirlenmiş yasama dönemlerinde faaliyette bulunmak için seçilmektedirler. Parlametonun bu süre dolmadan devlet başkanı tarafından varlığının sona erdirilmesine ise fesih denmektedir. Burada devlet başkanına tanınmış bir fesih yetkisi söz konusudur²¹⁵. 1958 Fransız Anayasası da cumhurbaşkanına böyle yetki tanımıştır. Buna göre cumhurbaşkanı, başbakan ile birlikte Millet Meclisi ve Senato başkanlarının görüşlerini aldıktan sonra Millet Meclisi'ni feshedebilmektedir. Böyle bir durumun ortaya çıkmasından en az yirmi, en çok kırk gün sonra genel seçimlerin yapılması gerekir. Yapılacak bu seçimi

²¹⁵ Devlet başkanına tanınmış fesih yetkisi, meclislerin kendi kararlarıyla "öz fesih"nden ayrı bir şeydir. Gözler, Genel Teori Cilt II, s. 117.

izleyen yıl içinde cumhurbaşkanı meclisi tekrar feshedemez (md. 12/1 ve md. 12/4). Bununla birlikte Millet Meclisi olağan üstü hal dönemlerinde de feshedilemez (md. 16/5).

Fesih yetkisi Üçüncü ve Dördüncü Cumhuriyet dönemlerinde de cumhurbaşkanına tanınmış bir yetkidir. Ancak söz konusu dönemlerde cumhurbaşkanının bu yetkiyi bazı koşullara bağlı olarak kullanabileceği öngörülmüştü. Söz gelimi Üçüncü Cumhuriyet döneminde cumhurbaşkanının Millet Meclisi'ni feshedebilmesi için Senato'nun onayı zorunlu iken, Dördüncü Cumhuriyette ise hükümetin on sekiz ay içinde meclisten iki kez güvenoyu alamamış olması gerekmektedir. Günümüzde ise cumhurbaşkanı herhangi bir koşulla bağlı değildir. Tek sınır iki fesih arasında en az bir yıllık bir sürenin varlığıdır²¹⁶. Bu yetkinin herhangi bir koşula bağlı olmaması cumhurbaşkanına hükümet karşısında güç kazandırmaktadır. Zira cumhurbaşkanı elinde bulundurduğu bu yetki ile hükümetin meşruiyet zeminini ortadan kaldırabilir. Ancak bu sayede yenilenen meclis seçimleri ile muhalefetin mecliste çoğunluğu ele geçirmesi derinleşmiş bir siyasi krizi ortaya çıkabilir²¹⁷. Belirtmek gerekir ki, cumhurbaşkanının meclisi feshetmesinin ardından meclis cumhurbaşkanına muhalif bir çoğunluk ile şekillenirse cumhurbaşkanının istifa etmesine yol açacak bir durum oluşmaz²¹⁸.

Fransa'da fesih mekanizması cumhurbaşkanı tarafından zaman zaman kullanılmıştır. Söz gelimi Ekim 1962 Georges Pompidou hükümetinin Millet Meclisi'nden güven oyu alamaması üzerine 9 Ekim 1962'de cumhurbaşkanı General de Gaulle Millet Meclisi'ni feshetmiştir. Ardından yapılan seçimlerde Millet Meclisi General de Gaulle'ü destekleyen milletvekili çoğunluğu ile şekillenmiştir. 1968 olaylarının sonrasında ülkenin kurumlarının meşruluğu ile ilgili ortaya atılan iddialara karşı cumhurbaşkanı General de Gaulle 30 Mayıs 1968'de Millet Meclisini tekrar feshetmiştir. Ardından seçimlere gidilmiş ve General de Gaulle'ü destekleyen milletvekillerinin sayısında artış olmuştur. Bu durum ortaya atılan iddiaları iktidar lehine sonlandırmıştır. 22 Mayıs 1981 ve 14 Mayıs 1988 olmak üzere cumhurbaşkanı François Mitterrand Millet Meclisi'ni iki defa

²¹⁶ Gürbüz, ss. 123-124.

²¹⁷ Alkan, Karşılaştırmalı Siyaset, ss.172-173.

²¹⁸ Suleiman, s. 145.

feshetmiştir. Her iki fesih sonrasında yapılan seçimlerde de meclis Mitterrand'ı destekleyen milletvekili çoğunluğu ile şekillenmiştir. Mitterrand'ın meclis çoğunluğunu almaya yönelik gittiği "taktik fesih"e benzer şekilde 21 Nisan 1997'de cumhurbaşkanı Jacques Chirac da Millet Meclisi'ni feshetmiştir. Ancak ardından yapılan seçimlerde meclis Chirac'a muhalif bir çoğunluk ile şekillenmiştir. Bu durum Chirac'a yönelik istifa tartışmalarını da beraberinde getirmiştir²¹⁹.

Fesih yetkisi ve beraberinde seçimlerin yenilenmesi, yasama organı ile çıkabilecek kilitlenmelere karşı bir çözüm yolu olarak düşünülmektedir. Ancak yürütme organını oldukça güçlendiren bu yetkiye karşılık parlamentoya da yeni bir başkanlık seçimine gitme hakkı tanınmasının uygun olacağı vurgulanmaktadır²²⁰.

Devlet başkanları tarafından kullanılan fesih yetkine karşı yargı yolu kapalıdır. Nitekim 20 Şubat 1989 tarihinde Fransız Danıştay'ının ve 4 Haziran 1988 tarihinde Anayasa Konseyi'nin vermiş olduğu kararlar cumhurbaşkanının kullanmış olduğu bu yetkinin denetlenemeyeceği yönündedir²²¹.

(ii) Referanduma Gitme Yetkisi

Cumhurbaşkanına referanduma gitme yetkisi Anayasanın 11. maddesinde tanınmıştır. Cumhurbaşkanı anayasadan kaynaklanan bu yetkiye dayanarak kendine tanınmış alanlarda hükümet veya parlamentonun da onayıyla parlamentoyu devre dışı bırakma suretiyle kanun tasarılarını halkoyuna götürerek yasalaşmasını sağlayabilir. Bu yetkinin niteliği cumhurbaşkanı ile hükümetin veya parlamento çoğunluğunun aynı partiden olup olmamasına göre değişmektedir. Öyle ki cumhurbaşkanı ile hükümet aynı partiden ise veya cumhurbaşkanı ile parlamento çoğunluğu aynı partiden ise bu yetki cumhurbaşkanının tek başına kullandığı bir yetkiye dönüşmektedir²²².

Referanduma gitme pratiği Fransa'da başkanların sıkça başvurduğu bir yetkiye dönüşmüştür. Özellikle başı çeken De Gaulle referandum sonuçlarını kişisel prestiji haline getirmiş ve iktidarını pekiştirme aracına dönüştürmüştür. Öyle ki

²¹⁹ Gözler, Genel Teori Cilt II, ss. 127-128.

²²⁰ Lijphart, s. 69.

²²¹ Gözler, Genel Teori Cilt II, s. 124.

²²² Tuğrul Korkmaz, Fransa Cumhuriyeti, **Çağdaş Siyasal Sistemler**, (Ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun), Binyıl Yayınevi, Ankara, 2012, ss. 121-122.

1969 yılında yapılan referandumun ardından istifa etmek durumunda kalmıştır. Günümüze uzanan süreçte de benzer şekilde anayasal sorunları çözme kaygısı taşımayan, başkanların gücünü artırmaya yönelik beş referandum daha yapılmıştır²²³.

Devlet başkanlarına tanınan referanduma gitme yetkisi Latin Amerika başkanlık sistemlerinde, Rusya’da, Asya ve Afrika’da da karşımıza çıkmaktadır. Güçlü başkan mantığı ile işleyen bu sistemler, devlet başkanlarına yasamayı bertaraf ederek, kanunları veya anayasa değişikliklerini referanduma götürebilme yetkisi tanımıştır²²⁴. Öte yandan belirtmek gerekir ki, Fransa’da genel kabul gören görüşe göre cumhurbaşkanlarının sahip oldukları bu yetkiyi anayasa değişiklikleri için kullanmaları mümkün görünmemektedir²²⁵.

(iii) Olağanüstü Halin Gerektirdiği Önlemleri Alma Yetkisi

Fransız Anayasası’na göre “Cumhuriyetin kurumları, ulusun bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü veya uluslararası taahhütlerin yerine getirilmesi ciddi ve ani biçimde tehdit edildiği ve anayasal kamu güçlerinin düzenli işleyişi bozulduğu zaman” Cumhurbaşkanı’nın Başbakanı, Meclis Başkanlarına ve Anayasa Konseyine danıştıktan sonra, gereken önlemleri alacağı ve bu durumu ulusun bilgisine sunacağı belirtilmiştir (m. 16/1 ve m. 16/2). Cumhurbaşkanı bu yetki kapsamında yasama, yürütme ve hatta yargı gücünü elinde toplayarak, durumun bertaraf edilmesi adına her türlü kararı almakta serbest hareket edebilir²²⁶. Anayasa bu yetkiyi cumhurbaşkanına tanıırken sıkıyönetim ile aşılamayacak durumlar düşünülmüştür. Zira anayasa hükümete sıkıyönetim ilan etme imkanı tanımış ve sıkıyönetim süresini parlamentonun onayı ile on iki günden fazla uzatabileceğini öngörmüştür²²⁷.

²²³ 1972 yılında Ortak Pazarı genişletmeye yönelik, 1988 yılında Yeni Kaledonya’nın Pasifik bölgesine daha fazla bağımsızlık tanınmasına yönelik, 1992 yılında Maastricht Antlaşması’na yönelik, 2000 yılında başkanlık süresinin beş yıla indirilmesine yönelik, 2005 yılında ise Yeni Avrupa Birliği Anayasası’na yönelik referanduma gidilmiştir. Bkz. Roskin, ss. 167- 168.

²²⁴ Devlet başkanlarına tanınan bu yetki ile ilgili Latin Amerika ülkelerindeki örnekler için bkz. Boyunsuz, Dünyada Başkanlık Sistemi, ss. 138-141.

²²⁵ Eroğul, Çağdaş Devlet, s. 164.

²²⁶ Çam, Devlet Sistemleri, s. 167.

²²⁷ Eroğul, Çağdaş Devlet, s. 190.

Anayasanın cumhurbaşkanına tanımış olduğu bu yetkinin tartışmaya açık olduğunu belirtmek gerekir. Her ne kadar amaç anayasal düzeni tekrar sağlamak olsa da, özellikle cumhurbaşkanının olağanüstü durumda gereken önlemleri alabileceğine yönelik ifade oldukça muğlaktır²²⁸. Olağanüstü durumun tarifinin cumhurbaşkanına bırakılmış olduğu da düşünülürse, anayasanın gereken önlemleri alma noktasında cumhurbaşkanına ne gibi bir sınır getirdiği açık değildir²²⁹. Ancak güçlü cumhurbaşkanı inşa etme perspektifi ile düşünüldüğünde bu yetki anlam kazanmaktadır²³⁰.

Cumhurbaşkanlarının bu yetkiyi kötüye kullanma olasılığını engellemek adına birtakım anayasal düzenlemeler de gerçekleştirilmiştir. Temmuz 2008 anayasa değişikliği ile gerçekleştirilen düzenlemeler kapsamında, cumhurbaşkanının olağanüstü durum yetkilerinin kullanımı otuz günü doldurduğunda iki meclisin başkanları, altmış milletvekili ve altmış Senatör, cumhurbaşkanının bu yetkiyi kullanabilmesine temel oluşturan koşulların devam edip etmediği noktasında Anayasa Konseyi'ne başvurabilmektedir. Altmış gün dolduğunda ise, Anayasa Konseyi bu hususta resen değerlendirme yaparak, halka açıklama yapabilmektedir²³¹.

Fransa cumhurbaşkanlarının bu yetkiyi pek kullanmadıklarını belirtmek gerekir. Söz gelimi Cezayir'deki askeri meseleler nedeniyle 23 Nisan 1961'de General de Gaulle²³² ve 13 Kasım 2015'te Paris'te yaşanan saldırıların hemen ardından François Hollande tarafından olağanüstü hal ilan edilmiştir²³³. 2015 tarihinde ilan edilen olağanüstü hal 719 gün uygulandıktan sonra kaldırılmıştır²³⁴.

²²⁸ Korkmaz, s. 122.

²²⁹ Roskin, s. 126.

²³⁰ Korkmaz, s. 122.

²³¹ Eroğul, Çağdaş Devlet, ss. 190-191.

²³² Muammer Oytan, "Fransa'da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:15, Sayı: 1, Mart 1982, s.91.

²³³ "Olağanüstü hal ilan edildi", 14.11.2015, <https://www.ntv.com.tr/dunya/olaganustu-hal-ilan-edildi,hTOy1uo3rEWKwhzl4Z7bEw> (23.08.2018).

²³⁴ Fransa'da OHAL 2 yıl sonra kalktı, 01.11.2017, <https://www.haberturk.com/tv/dunya-hali/haber/1695870-fransa-da-ohal-kalkti> (23.08.2018).

(iv) Meclislere Mesaj Yollama Yetkisi

Fransa'da cumhurbaşkanı hem Millet Meclisi'ne hem de Senato'ya mesaj göndererek diyalog kurabilmektedir. Cumhurbaşkanının göndermiş olduğu bu mesajlar hiçbir tartışmaya yer vermemektedir (m. 18/1). Cumhurbaşkanının kendisinin katılmadığı meclislerde parlamenterler gelen bu mesajları geleneğe göre ayakta dinlerler. Eğer meclisler toplanık değil ise, olağanüstü toplanırlar²³⁵.

Cumhurbaşkanının mesaj yollama yetkisi 1875 ve 1946 Anayasalarında da düzenlenmiş bir yetkidir. Ancak söz konusu Anayasalarda bu yetki karşı imzaya tabi iken, 1958 Anayasası ile tekrar düzenlenerek cumhurbaşkanının tek imza ile gerçekleştirdiği yetkileri arasında yer almıştır²³⁶.

Öte yandan 2008 Anayasa Değişikliği Fransız Cumhuriyet geleneği ile bağdaşmayacak bir şekilde cumhurbaşkanlarına Kongre'ye doğrudan hitap etme olanağını tanımıştır²³⁷. Nitekim Fransa'nın 2017 cumhurbaşkanlığı seçimlerini kazanan Emmanuel Macron, muhalefetin tüm eleştirilerine rağmen, Versailles Sarayı'nda Kongre'ye hitap etmiştir²³⁸.

(iv) Cumhurbaşkanının Karşı İmza ile Kullandığı Yetkileri

Fransa anayasal sisteminde cumhurbaşkanına tanınan yetkilerin bazıları karşı imza kuralına tabidir. Açık bir şekilde ifade etmek gerekirse bu yetkiler cumhurbaşkanının Anayasanın 19. maddesinde belirtilmiş yetkileri dışında kalanları kapsamaktadır. Söz gelimi, cumhurbaşkanı af ilan ederken (md. 17), parlamentoyu olağanüstü toplantıya çağırırken (md. 30) ya da parlamentodan geçen yasaları geri gönderme yetkisini (md. 10/2) kullanırken karşı imza kuralına tabidir.

Bu noktada belirtmek gerekir ki, cumhurbaşkanının kullandığı yetkileri tek başına kullanabilmesi ya da yetkilerin karşı – imza kuralına tabi olması cumhurbaşkanı ile hükümetin siyasi eğilimlerine göre nitelik kazanmaktadır. Tahmin edileceği üzere cumhurbaşkanı ile hükümetin aynı siyasi eğilimlere sahip

²³⁵ Eroğul, Çağdaş Devlet, s. 191.

²³⁶ Sarıca, 68.

²³⁷ Eroğul, Çağdaş Devlet, s. 191.

²³⁸ Macron Kongre'ye Hitap Etti, 03.07.2017, <http://tr.euronews.com/2017/07/03/macron-kongreye-hitap-etti> (09.08. 2017).

olduğu dönemlerde bu ayırım önemsizleşecek, farklı eğilimlerin söz konusu olduğu birlikte yaşama dönemlerinde ise önem kazanacaktır²³⁹.

Cumhurbaşkanının karşı imza ile kullanabileceği yetkilerden yasaları geri gönderme yetkisi üzerinde birkaç cümle ile durmak önemlidir. Fransa’da parlamentonun her iki kanadı tarafından onaylanan bir yasanın yürürlüğe girebilmesi için cumhurbaşkanı tarafından ısdar edilmesi ve yayımlaması gerekmektedir. Cumhurbaşkanı kendisine tanınmış olan on beş günlük süre içerisinde yasayı ısdar edebileceği gibi yasanın tümünü ya da bazı maddelerini parlamentoya geri de gönderebilir. Parlamento ilgili yasayı tekrar kabul ederse, cumhurbaşkanı yasayı ısdar edip yayımlamak zorundadır. Cumhurbaşkanının bu yetkisi IV. Cumhuriyet’te sıkça kullanılsa da, V. Cumhuriyet’te ilk defa 1983 yılında kullanılmıştır. Bu yetki kapsamında altı çizilmesi gereken bir husus, yetkinin karşı – imza gerektirmesinin yanında, cumhurbaşkanlarının tek başlarına Anayasa Konseyi’ne de başvurabilmeleridir²⁴⁰.

(2) Hükümetin Sahip Olduğu Yetkiler

Fransa’da özellikle yasama alanına ilişkin hükümetin sahip olduğu yetkiler yasama ve yürütme ilişkilerinin seyri noktasında önem taşımaktadır. Zira yasama alanının yasama organı aleyhine daraltıldığı bir sistemde hükümetin yetki alanının genişletildiği bir durum söz konusudur.

(i) Yasa Tasarısı Sunma Yetkisi

Fransız Anayasası’na göre kanun önerme yetkisi başbakanı (kanun tasarısı) ve parlamento üyelerine (kanun teklifi) aittir (md.39/1). Yasama organı belirli alanlarda yasa önerme yetkisine sahipken bu alanların dışında düzenleme yapma yetkisi yürütmenin elindedir. Dolayısıyla yasama organının yetkisi yürütme lehine

²³⁹ Bununla birlikte karşı – imza kuralının mantığı gereği başbakanın önünde de bir engel oluşturabileceğini ve bazı durumlarda cumhurbaşkanının yetkilerini artırıcı bir etki de yaratabileceği belirtilebilir. Eroğlu, Çağdaş Devlet, s. 189.

²⁴⁰ Eroğlu, Çağdaş Devlet, ss. 178-179 ve s. 192.

daraltılmıştır²⁴¹. Bununla birlikte parlamento üyeleri önerilerini salt üyesi oldukları meclislere, başbakan ise tasarısını her iki meclise sunabilmektedir²⁴².

Yasa tasarılarının yasalaşma sürecinde öncelikle Danıştay'ın görüşü alınmakta, ardından Bakanlar Kurulu'nda görüşülmekte ve sonrasında iki meclisten birinin başkanlığına sunulmaktadır. Tasarıların hangi meclise sunulacağı önem arz etmemekle birlikte uyulması gereken iki nokta bulunmaktadır. Birincisi mali ve sosyal güvenliğin finansmanına ilişkin yasalar öncelikle Millet Meclisine, mahalli yönetim teşkilatlarına ilişkin tasarılar ise Senato'ya sunulmaktadır (md. 39/2).

(ii) Yasama Yetkisine Müdahil Olma

Hükümet anayasadan kaynaklı elinde bulundurduğu bazı yetkilerini işleterek yasama sürecine müdahil olabilmektedir. Hükümet lehine sonuç doğuran bu durumun yasama sürecine de önemli etkiler yaptığı görülmektedir.

Hükümetin bu noktada elinde bulundurduğu yetkilerin başında yetki yasası gelmektedir. Bu sayede hükümet parlamentodan, belirli bir süre için, yasamanın düzenleme alanı içerisine giren önlemleri kararname ile alabilme hususunda yetki talep edebilmektedir (md. 38/1).

Hükümetin bir diğer yetkisi bütçe tasarısı noktasındadır. Nitekim parlamentonun toplam yetmiş günlük süre içerisinde bütçe tasarısı üzerinde karara varamadığı bir durum söz konusu olduğunda hükümet kararname ile bütçeyi yürürlüğe sokabilmektedir (md. 47/3).

Öte yandan başbakan, bakanlar kurulunun görüşünü aldıktan sonra bir tasarının oylanmasını hükümetin güven meselesi haline getirebilmektedir. Böyle bir durum ortaya çıktığında Millet Meclisi tarafından bir güvensizlik önergesi verilmez ya da verildiği halde kabul edilmez ise söz konusu tasarı yasalaşmış olur (md. 49/3). Bu yöntem ile gücü pekişen hükümet, parlamentoyu kabul et veya reddet seçimiyle karşı karşıya bırakmaktadır²⁴³. 2008 anayasa değişikliği ile bu yetkinin alanı düzenlenmiş ve daraltılmıştır. Zira hükümet artık bu yetkiyi salt mali ve sosyal

²⁴¹ Şeref Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, 19. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2013, (Anayasa Hukuku), s. 47.

²⁴² Çam, Siyaset, s. 583.

²⁴³ Yavuz, s. 239.

güvenlik finansman yasa tasarıları için kullanılabilmekte, diğer konularda ise her yasama yılında sadece bir defa bu yola başvurulabilmektedir²⁴⁴.

(iii) Yasama Sürecine İlişkin İtiraz Yetkileri

Yasama sürecine ilişkin hükümetin elinde bulundurduğu bazı önemli yetkiler de bulunmaktadır. Söz gelimi hükümet, parlamenterler tarafından hazırlanmış olan önerilerin yasama alanı dışında olduğunu ya da kendisine verilmiş yetki yasasına uymadığını ileri sürerek kabul edilmemesini isteyebilir (md. 41/1). Bu noktada hükümet ile Meclis başkanı anlaşamazlar ise herhangi birinin talebi üzerine Anayasa Konseyi sekiz gün içinde karar verir (md.41/2). Uygulamaya bakıldığında hükümetin bu itiraz yolu yerine anayasanın kendisine tanımış olduğu başka bir itiraz yoluna gitmeyi tercih ettiği görülmektedir. Nitekim hükümet kanun ile düzenlenmiş bir konunun aslında kendi yetki alanı içinde olduğu kanısını taşırsa, bunu tespit ettirmek için Anayasa Konseyi'ne başvurmaktadır. Böyle bir durumda Anayasa Konseyi söz konusu yasa iptal etmez. Zira yürütmenin düzenleme alanına giren konularda yasa yapımını yasaklamadığına ilişkin bir yorum da geliştirmiştir. Ancak, bu noktada Anayasa Konseyi'nin rolü hükümetin söz konusu yasa üzerinde değişiklik yapabilmesine olanak sağlamasıdır²⁴⁵.

Öte yanda hükümet daha önce komisyona gönderilmemiş olan değişikliklerin genel kurula verilmesine karşı çıkabilir (md. 44/2) ve istediği değişiklikler çerçevesinde görüşülmekte olan metnin tamamı ya da bir bölümü üzerinde oylama yapılmasını isteyebilir (md. 44/3).

(3) Parlamentosunun Sahip Olduğu Yetkiler

Fransa'da yasama ve yürütme ilişkileri çerçevesinde parlamentosunun yetkilerini yasama yetkisi ve hükümeti denetleme yetkisi olmak üzere iki eksenle değerlendirmek mümkündür.

²⁴⁴ Eroğul, Çağdaş Devlet, s. 178.

²⁴⁵ Eroğul, Çağdaş Devlet, s. 174.

(i) Yasama Yetkisi

Parlamentoların asli görevi hiç şüphesiz yasa yapmaktır. Belirtildiği üzere 1958 Anayasası bu konuda bir sınırlamaya gitmiş ve parlamentonun hangi alanlarda yasa çıkarabileceğini sıralamıştır. Buna göre parlamentonun yasama alanına giren konular şu şekildedir (md. 34) :

- *Vatandaşlara tanınan hak ve güvenceler; basın özgürlüğü; ulusal savunma nedeniyle vatandaşlara yüklenen yükümlülükler;*
- *Vatandaşlık, şahsi hal ve ehliyetleri, evlilik, miras ve bedelsiz kazandırmalar;*
- *Suç ve suçların belirlenmesi ve uygulanacak cezalar, cezai işlemler, af, yeni yargı düzeninin oluşturulması ve hakimlerin statüsü;*
- *Her çeşit verginin matrah, oran ve tahsil yöntemi; para basımı rejimi;*
- *Parlamentonun ve yerel meclislerin seçim rejimi;*
- *Kamu kuruluşlarının oluşturulması;*
- *Devletin mülki ve askeri memurlarının teminatları;*
- *Kamulaştırma ve özelleştirme;*

Yasa, şu konularda temel ilkeleri belirler:

- *Ulusal savunmanın genel organizasyonu;*
- *Yerel idarelerin yönetimi, yetki ve kaynakları;*
- *Öğrenim*
- *Çevrenin korunması*
- *Mülkiyet rejimi; aynı haklar, medeni ve ticari yükümlülükler;*
- *İş hukuku, sendikal haklar ve sosyal güvenlik.*

Anayasa tarafından belirlenen alanlar dışında düzenleme yapma yetkisinin hükümetin yetki alanında olduğunu yinelemek gerekir.

Öte yandan meclislerin gündemlerinin belirlenmesi de 2008 tarihli Anayasa değişikliğine kadar hükümetin belirleyici olduğu bir meseleydi. Zira hükümet anayasanın tanıdığı olduğu yetkiye dayanarak kendi istediği tasarıları ve kanun tekliflerini meclis gündeminde istediği sıraya yerleştirmekte ve bu sayede meclislerin gündemini belirleyebilmeydi. 1995 anayasa değişikliği ile ayda bir gün meclislere gündemlerini istedikleri gibi belirleme yetkisi verilmiş, 2008 anayasa

değişikliği ile bu durum meclisler lehine daha da genişletilmiştir. Böylelikle gündemin meclisler tarafından belirleneceği genel kabulü ile birlikte, meclisler dört haftanın ikisinde hükümetin istediği gündem sırasına uymaktadırlar. Ana muhalefet ya da küçük gruplar da ayda bir gün gündemi belirleyebilmektedir. Dört haftanın birinde de hükümetin denetlenmesine öncelik verilmektedir²⁴⁶.

(ii) Hükümeti Denetleme Yetkisi

Anayasa parlamentonun hükümeti denetleyebilmesi adına birtakım mekanizmaları yetki alanına dahil etmiştir. Parlamenter sistemin yansımaları andıran bu mekanizmalar hükümet üzerinde bir denetim gerçekleştirilmesini sağlamaktadır. Ancak belirtmek gerekir ki söz konusu mekanizmalar 1958 Anayasası ile birlikte daraltılmıştır.

Parlamentonun elindeki ilk denetim aracı hükümet faaliyetlerinin doğrudan izlenmesinin yolunu temsil eden soru sorma yetkisidir²⁴⁷. Bu yetki Fransız anayasal sistemine 1952 yılında girmiştir²⁴⁸. Parlamentonun hükümete sorduğu sorular sözlü ve yazılı olabilir. Parlamentonun sözlü soru sorma yetkisi kendi içinde üç kategoride toplanır. Birincisi “tartışmasız sözlü sorular”dır. 13. yasama döneminde bu yöntem ile 1.691 soru sorulmuştur. İkincisi “hükümete sorular”dır. 13. yasama döneminde bu yöntem ile 4.033 soru sorulmuştur. Üçüncüsü ise “bir bakana sorular”dır. Bu yöntem bugüne kadar çok ender kullanılmıştır. Bu yöntem ile 25 Mart 2009’da Yüksek Öğrenim ve Araştırma Bakanı, 5 Mayıs 2009’da İç İşleri Bakanı ve Adalet Bakanı, 2 Haziran 2009 ise Konut Bakanı sorgulanmıştır. Parlamento bunlarla birlikte yazılı soru sorma yetkisini de kullanmaktadır. Parlamento 13. yasama döneminde 131.660 yazılı soru sormuş ve 104.354’üne cevap almış, 2.868’ine de dikkat çekilmiştir²⁴⁹. Parlamentonun haftada bir oturumu

²⁴⁶ Eroğul, Çağdaş Devlet, s. 170.

²⁴⁷ The National Assembly in the French Institutions, Paris, February 2013, s. 347. http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/national-assembly.pdf (21.08.2017).

²⁴⁸ D. W. Lidderdale, **The Parliament of France**, New York, 1952, s. 243’den aktaran: Ergun Özbudun, **Parlamenter Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakabe Vasıtaları**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1962, (Parlamenter), s. 18.

²⁴⁹ Detaylı bilgi için bkz. The National Assembly in the French Institutions, ss. 347-350.

sorulan soruların cevaplanmasına ayrılmıştır. Bu süre değerlendirildiğinde etkin bir denetim için yeterli olmadığı söylenebilir²⁵⁰.

Parlamentonun diğer denetim yolu araştırma komisyonları kurmaktır. Belli bir konu ile ilgili araştırma yapmak için kurulan bu geçici komisyonlar altı ay içinde raporlarını hazırlayıp meclislerine sunmak durumundadır. İlgili meclis karşı çıkmadığı takdirde bu raporlar yayınlanmaktadır. Aynı konu ile ilgili iki defa araştırma komisyonu kurulabilmesi için bir yıllık sürenin geçmesi gerekmektedir. Tanık dinlenen oturumlar ise herkese açık olarak gerçekleşmektedir²⁵¹.

Bir başka denetim yolu güvensizlik önergesidir. Başbakan, Bakanlar Kurulu'nda görüşüldükten sonra, hükümet programı ya da politikaları dolayısıyla Millet Meclisi'nden güven isteyebilir (md. 49/1). Bunun görüşülebilmesi için Millet Meclisi'ni üyelerinin en az onda birinin imzasıyla güvensizlik önergesi verilmesi zorundadır (md. 49/2). Millet Meclisi yapmış olduğu oylama neticesine söz konusu önergeyi kabul ederse başbakan hükümetin istifasını cumhurbaşkanına sunmak zorundadır (md. 50).

Genel bir değerlendirme ile sistem içerisinde cumhurbaşkanına önemli yetkiler tanındığı görülmektedir. Bununla birlikte hükümetin de sahip olduğu yetkiler yürütmeyi bir bütün olarak güçlendirmektedir. Özellikle vurgulanması gereken husus yasama sürecine ilişkindir. Zira gerek cumhurbaşkanının kullanabildiği referandum yetkisi gerekse hükümetin yasama sürecine müdahil olabilmesi yasama organının asli fonksiyonu olan yasa yapma pratiğinin paylaşılması anlamına gelmektedir. Özellikle bu durumun yasama organı içerisinde çıkmamış bir başkan ve başbakan marifetiyle gerçekleştiği düşünüldüğünde yürütmenin yasama üzerindeki etkisi daha net anlaşılmaktadır.

C. PARLAMENTER SİSTEM

Parlamenter sistem, temsili meclislerin monarşilere başarı ile meydan okudukları bir sürecin sonucudur. Dolayısıyla da bir icat değil tarihsel bir evrimin

²⁵⁰ Göze, s. 598.

²⁵¹ Eroğul, Çağdaş Devlet, ss. 180-181.

ürünüdür²⁵². Kral ile parlamento arasındaki iktidar ilişkilerinin parlamento lehine gelişmesi ile Britanya’da ortaya çıkmıştır²⁵³. Öyle ki İngiliz Monarşisi XIII. yüzyılın başlarında mutlak monarşiden meşruti monarşiye doğru evrilmeye, XVIII. yüzyılın başlarına doğru da parlamenter bir monarşi belirtisi göstermeye başlamıştır. XIX. yüzyılda bu gelişim tamamlanmış ve Birleşik Krallık parlamenter sistemin ilk örneğini ortaya çıkarmıştır²⁵⁴. Bu süreçte kralın iktidarına sınır koyan ilk belge 1215 tarihli Magna Carta’dır. Bu belgenin bir diğer önemi daha sonraki yıllarda kabul edilen belgelere de dayanak oluşturmasıdır. Zira kabul edilen 1628 tarihli Haklar Dilekçesi (Petition of Rights), 1679 tarihli Habeas Corpus Act ve 1689 tarihli Haklar Bildirisi (Bill of Rights) parlamentonun yetki alanını genişleten önemli temel yasalardır. Özellikle Haklar Bildirisi ile parlamento kralın vesayetinden sıyrılmış ve yasama yetkisini tek başına eline almıştır²⁵⁵. Kralın kendisine yardımcı olarak parlamento içinden görevlendirmeyi tercih ettiği kişilerle, yani bakanlarla, “kabine” denen bir odada toplanması XVIII. yüzyılın başlarında kabine usulünün; kabinede bir bakanın öne çıkmasıyla da başbakanlık kavramının gelişmesi birbirini izlemiştir. Söz konusu dönemde başbakanın Avam Kamarası’nın güvenine dayanması bir gelenek olarak yerleşirken XIX. yüzyılda ortalarında bakanları da kapsayan “toplular siyasi sorumluluk” ilkesi yerleşmiştir²⁵⁶. Dolayısıyla denilebilir ki önceleri bütün siyasi yetki bir kralda toplanmış iken, sonrasında kralın bu yetkilerine karşı çıkan bir parlamento gücü ortaya çıkmış ve sonunda bu parlamentoya karşı sorumlu bir hükümet oluşmuş, kral geleneksel güçlerinin çoğunu kaybetmiştir²⁵⁷. Bu evrilme sürecinden hareketle gelişen parlamenter sistem yürütmenin yasamadan kaynaklandığı ve yine yasamaya karşı sorumlu olduğu, yürütmenin bir tarafta başbakan ve kabine diğer tarafta kral olarak ikiye ayrıldığı bir hükümet sistemidir²⁵⁸.

²⁵² Leon D. Epstein, “Parliamentary Government”, **International Encyclopedia of the Social Sciences**, (Ed. David L. Sills), The Macmillan & Free Press, Cilt:11, 1968, s. 420.

²⁵³ Boyunsuz, s. 9.

²⁵⁴ Kubalı, Anayasa Hukuku, s.314.

²⁵⁵ Detaylı bilgi için bkz. Göze, ss. 430-441.

²⁵⁶ Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 34.

²⁵⁷ Douglas V. Verney, **The Analysis of Political Systems**, The Free Press Glencore, 1959, ss. 18-19.

²⁵⁸ Boyunsuz, s.13.

Öncelikle literatürde parlamenter sisteme yönelik pek çok tanımın ve değerlendirmenin yapılmış olduğunu belirtmek gerekmektedir²⁵⁹. Leon D. Epstein'in genel olarak kabul edilen tanımına göre parlamenter sistem yürütme iktidarının, yasama iktidarından kaynaklandığı ve yasama organına karşı sorumlu olduğu anayasal demokrasi biçimidir²⁶⁰. Bu tanımdan hareket eden Lijphart parlamenter sistemin iki temel özelliğinin altına çizmiştir. Bu özelliklerden ilki başbakan ve kabinesi yasama organına karşı sorumludur. İkincisi ise başbakan yasama organı tarafından seçilmektedir²⁶¹. Lijphart bu değerlendirmesine daha sonraki yıllarda bir ekleme yaparak yürütme organının kolektif yapısını da parlamenter sistemin üçüncü özelliği olarak ortaya koymuştur²⁶².

Linz'in yapmış olduğu dar anlamda parlamenter sistem tanımına göre demokratik bakımdan tek meşru kurum parlamentodur ve hükümetin otoritesi parlamentonun güvenine dayanır²⁶³.

Başka bir ifade ile parlamenter sistem bakanların parlamentoya karşı siyaseten sorumlu oldukları bir rejimdir²⁶⁴. Hükümetler görevlerini devam ettirebilmek için yasamanın güvenine ihtiyaç duyuyor ve yasamanın güvenini alamayan hükümet düşüyor ise hükümet sistemi parlamenterdir²⁶⁵.

Tunaya'ya göre, klasik parlamentarizm şu dört unsurdan oluşmaktadır. Çok partili demokratik siyasal hayat; yasama ile yürütme arasında eşitlik; yasama ile yürütme arasında işbirliği ve yasama ile yürütme arasında karşılıklı etki ve fren olanakları. Bununla birlikte Tunaya yapmış olduğu değerlendirmede yürütmenin iki başlı yapısını da ortaya koymuştur²⁶⁶.

²⁵⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz. Mehmet Merdan Hekimoğlu, **Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı "Demokratik Hükümet Sistemleri" ve Türkiye**, Detay Yayıncılık, Ankara, 2009, ss. 116-140.

²⁶⁰ Epstein, s. 419.

²⁶¹ Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler*, s. 62.

²⁶² Arend Lijphart, **Demokrasi Motifler Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları**, çev. Güneş Ayas ve Utku Umut Bulsun, Salyangoz Yayınları, İstanbul, 2006, (Demokrasi Motifleri), s. 120.

²⁶³ Linz, *The Perils of Presidentialism*, s. 52.

²⁶⁴ İlhan Arsel, **Anayasa Hukuku Demokrasi**, Sıralar Matbaası, İstanbul, 1968, (Anayasa), s. 215.

²⁶⁵ Literatürde bu özelliği parlamenter sistemin ayırt edici tek ortak özelliği olarak gören yazarlar bulunmaktadır. Bkz. Boyunsuz, *Başkanlı Parlamenter Sistem*, s. 19.

²⁶⁶ Tunaya, *Siyasal*, ss. 398-399.

Teziç'e göre parlamenter sistem, iki başlı yürütme; siyaseten sorumsuz bir devlet başkanı; sorumlu bir bakanlar kurulu ve yürütmenin yasamayı feshedebilmesi şeklinde dört başlıkta toplanacak özellikleri taşımaktadır²⁶⁷.

Erdoğan'a göre iki başlı yürütme; başbakanın parlamento üyesi olması; siyaseten sorumsuz bir devlet başkanı ve sorumlu bir bakanlar kurulu parlamenter sistemin geleneksel unsurlarını oluşturmaktadır²⁶⁸.

Gözübüyük'e göre parlamenter sistem iki başlı yürütme; siyaseten sorumsuz bir devlet başkanı; parlamentoya karşı sorumlu bir bakanlar kurulu; hükümetin parlamento çoğunluğuna dayanmasının gerekliliğinden hareketle parlamentoda çoğunluğu sağlayan parti başkanının başbakan olması ve bu sayede yasama ve yürütme arasında uyumun var olması; parlamentoya karşı bakanların bireysel, bakanlar kurulunun ise kolektif sorumluluğu; tek ya da iki meclisli bir parlamento düzeni, yasama ile yürütme arasında işbirliği ve karşılıklı etkileme mekanizmasına dayalı bir ilişkinin varlığı olarak sıraladığı özellikler temelinde betimlenmektedir²⁶⁹.

Parlamenter sistem Birleşik Krallık'ta ortaya çıkmış, buradan dünyaya yayılmış ve Birleşik Krallık ile özdeşleşmiş bir hükümet sistemidir²⁷⁰. Dolayısıyla da parlamenter sistemin yasama ve yürütme ilişkileri Birleşik Krallık örneğinden hareketle değerlendirilecektir.

Genellikle İngiltere olarak anılan ülkenin resmi adı, Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı'dır²⁷¹. Parlamenter sistemin doğup geliştiği ülke olan Birleşik Krallık iki-parti sistemi üzerinde temellenmektedir. 1906 yılında İşçi Partisi'nin kuruluşuna kadar Muhafazakar Parti ve Liberal Parti'nin oluşturduğu bu iki-parti sistemi, İşçi Partisi'nin kuruluşu ve Liberal Parti'nin oy tabanının erimeye başlaması ile birlikte, özellikle 1935 yılından itibaren Muhafazakar Parti ve İşçi

²⁶⁷ Teziç, Anayasa Hukuku, ss. 421-437.

²⁶⁸ Erdoğan, Anayasal Demokrasi, ss. 213-214.

²⁶⁹ Gözübüyük, Anayasa Hukuku, ss. 31-32.

²⁷⁰ Bülent Yavuz, **Parlamenter Hükümet Sisteminde ve 1982 Anayasası'nda Başbakan**, Asil Yayın, Ankara, 2008, (Parlamenter), s. 7.

²⁷¹ Koray Karasu, İngiltere'de Kamu Yönetimi, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, İmge Kitabevi, Ankara, 2009, s. 169.

Partisi özelinde şekillenmiştir. Her iki partinin seçmen tabanlarının arasında derin farklılık olduğu söylenemez. Oy oranları birbirine yakındır²⁷².

Hukuk sistemi örf ve adetler ile özellikle “Common Law” olarak adlandırılan mahkeme içtihatlarına dayanmaktadır. Bu sayede yerleşmiş bir hukuku vardır²⁷³. Yazılı bir anayasası yoktur²⁷⁴. Geleneksel bir yapı sergileyen bu ülkede parlamenter sistemin temel organları uzun yıllardır sistem içinde yer almaktadır.

1. Birleşik Krallık Parlamenter Sisteminin Devlet Organları

a. Yasama Organı

Birleşik Krallık'ta parlamento; Taç, Lordlar Kamarası ve Avam Kamarası'ndan oluşan bir bütündür. Ancak Taç'ın siyasal-hukuki etkinliğinin azalmasına paralel olarak Parlamento dendiğinde genel olarak akla Lordlar Kamarası ve Avam Kamarası gelmektedir. Dolayısıyla Birleşik Krallık çift meclis sisteminin mevcut olduğu bir parlamenter sistemdir. Ancak bu iki meclis içinde Avam Kamarası'nın süreç içerisinde tüm yetkileri kendinde toplamış olduğunun altını da çizmek gerekmektedir²⁷⁵. Öyle ki Avam Kamarası Krallığı da Lordlar Kamarasını da kaldırabilecek güçtedir²⁷⁶.

(1) Avam Kamarası

Yasama organı içinde etkin kamara olan Avam Kamarası'nın 650 üyesi bulunmaktadır²⁷⁷. Avam Kamarası üye sayısı seçim çevresi sayısı kadardır. Dolayısıyla 650 seçim çevresi vardır²⁷⁸. İngiltere'nin 533, İskoçya'nın 59, Galler'in

²⁷² Ekrem Ali Akartürk, **Parlamenter Rejim Uygulamaları ve Parti Sistemleri Parlamenter Hükümet Yapıları ve Parti Sistemleri Üzerine Bir Deneme**, 1. Baskı, Yeditepe Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2010, s. 25.

²⁷³ Hüseyin Nail Kubalı, **Demokrasinin Anayurdunda**, İstanbul, 1966, (Demokrasinin Anayurdunda), s. 13

²⁷⁴ Robson, s. 7.

²⁷⁵ Göze, s. 450.

²⁷⁶ Eroğul, Çağdaş Devlet, s. 5.

²⁷⁷ <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/mps/current-state-of-the-parties/> (14.06.2018)

²⁷⁸ Eroğul, Çağdaş Devlet, s. 6.

40 ve Kuzey İrlanda'nın 18 seçim çevresi vardır²⁷⁹. Seçim çevreleri nüfus yoğunluğu ile birlikte yerel yönetim sınırları da göz önünde bulundurularak belirlenmiştir²⁸⁰. Seçimler tek isimli, tek turlu çoğunluk sistemi esasına göre yapılmaktadır. Yani bir seçim çevresinden Avam Kamarası'na üye olarak seçilebilmek için en fazla oyu almış olmak gerekmektedir²⁸¹. 2011 yılındaki yasal düzenleme ile seçimlerin beş yılda bir yapılacağı öngörülmüştür. Ancak iki nedenden birinin gerçekleşmesi durumunda erken seçime gidilebilir. Bu nedenlerden ilki hükümetin güven oyu alamaması, ikincisi ise milletvekillerinin üçte ikisinin erken seçime yönelik kararıdır. Söz gelimi, 19 Nisan 2017'de ikinci neden gerçekleşmiş ve Başbakan Theresa May tarafından alınan erken seçim kararını milletvekilleri de oylamada desteklemiş ve erken seçim kararı alınmıştır²⁸².

Avam Kamarası'na üye olabilmek için on sekiz yaşını doldurmuş olmak gerekmektedir. 2006 yılına kadar 21 olan seçilme yaşı on sekize indirilmiştir. Böylece seçme ve seçilme yaşı eşitlenmiştir. Bununla birlikte seçilecek kimsenin Lordlar Kamarası üyesi ya da üye olmaya aday olmaması, üst düzey memur, kilise mensubu ya da polis, asker, yargıç gibi meslek grubuna mensup olmaması, hükümetin atadığı ticari işletme müdürleri arasında yer almaması, bir yıldan fazla bir hapis cezası çekiyor olmaması, seçim sahtekârlığı nedeniyle hüküm giymemiş olması ve batık (müflis) olmaması gerekmektedir²⁸³.

Avam Kamarası'na seçilen üyelerin cezai kovuşturmalara karşı dokunulmazlıkları yoktur. Ancak kamarada sınırsızca konuşabilirler ve konuşmalarını dışarda da yayabilirler. İlginç bir özellik olarak da, milletvekillerinin istifa etmeleri söz konusu değildir; istifa kurumu bulunmamaktadır²⁸⁴.

Avam Kamarası'nın boyutları oldukça küçüktür²⁸⁵ ve başlangıçta salt 400 üye için tasarlanmıştır. Ancak yıllar içinde üye sayısı artmıştır. Mevcut durumda

²⁷⁹ İngiltere'de Genel Seçimler, <http://www.bbc.co.uk/academy/tr/articles/art20150327131212236> (17.06.2018).

²⁸⁰ Rıza Aslan, **Demokratik Yönetim Sistemleri**, 1. Baskı, Dora Yayıncılık, Bursa, 2013, s. 43.

²⁸¹ Göze, s. 452.

²⁸² İngiltere'de Genel Seçimler, <http://www.bbc.co.uk/academy/tr/articles/art20150327131212236> (17.06.2018).

²⁸³ Eroğul, *Çağdaş Devlet*, s. 6.

²⁸⁴ Ancak bu duruma çözüm yolu geliştirilmiştir. Şöyle ki, istifa etmek isteyen bir milletvekili maliye bakanlığından gelir getiren bir kamu görevine atamasını ister. Böyle bir görev milletvekilliği ile bağdaşmamaktadır. Maliye bakanı böyle bir talebi geri çevirmez ve bu sayede üyelik kendiliğinden düşer. Eroğul, *Çağdaş Devlet*, s. 9.

²⁸⁵ Avam Kamarası 21'e 14 metredir.

üyelerin kendilerine ait sıraları yoktur. Dolayısıyla üyeler birbirlerine oldukça yakın oturmakta ve tartışmalar bu şekilde yüz yüze, birkaç metre mesafede yürümektedir²⁸⁶. Avam Kamarası'nın başkanı Speaker'dır. Speaker olarak seçilen bir kimse genellikle milletvekilliği devam ettiği sürece görevde kalır. Yazılı bir içtüzüğü olmayan Avam Kamarası'nda, Speaker tarafsız davranır ve büyük bir ağırlığa sahiptir²⁸⁷.

(2) Lordlar Kamarası

Yasama organı içindeki ikinci kamara olan Lordlar Kamarası'nın 2018 yılı itibariyle 780 üyesi bulunmaktadır. Bu üyelerin 665'ini yaşam boyu atanmış Lordlar, 89'unu Kalıtsal Lordlar ve 26'sını ise Ruhani Lordlar oluşturmaktadır²⁸⁸. Ruhani Lordlar dışında kalan üyeler Dünyevi Lordlar olarak adlandırılmaktadır²⁸⁹. Dolayısıyla Dünyevi Lordlar iki kaynaktan gelmektedir. Bununla birlikte Dünyevi Lordların bir kaynağını en üst temyiz mahkemesi olarak görev yapan Tüzemen Lordlar (Law Lords) oluşturmaktaydı. Ancak Ekim 2009'da Yüce Mahkemenin göreve başlamasıyla bu Lordlar Yüce Mahkemesinin üyesi olmuşlar ve kamaradan ayrılmışlardır. Böylelikle de Lordlar Kamarasının yargı yetkisi de sona ermiştir²⁹⁰.

Lordlar Kamarası'nın reforma ihtiyaç durduğu noktasında bir görüş birliği görünmektedir. Bu noktada özellikle ABD Senatosu'na benzer şekilde bütün Lordlar'ın seçimle belirlenmesi usulünün benimsenmesi de gündemdedir²⁹¹.

b. Yürütme Organı

Yürütme organının sorumsuz devlet başkanı ve sorumlu kabineden oluşan iki başlı yapısı parlamenter sistemin temel bir özelliğidir. Bu nokta Uluşahin parlamenter sistemdeki yürütme yapısını iki başlı değil, iki kanatlı olarak

²⁸⁶ Avam Kamarası VIII. Henry'nin ilk kez St. Stephen kraliyet kilisesini kullanma hakkını Avamlara verdiği 1547 yılından beri hep küçük boyutludur. Avam Kamarası İkinci Dünya Savaşı sırasında hasar görmüş ve Başkan Winston Churchill yeniden aslına tamamen uygun olarak yapılmasını emretmiştir. Bkz. Roskin, s. 47.

²⁸⁷ Eroğul, Çağdaş Devlet, s. 10.

²⁸⁸ <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/lords/composition-of-the-lords/> (18.06.2018)

²⁸⁹ Rıza Arslan, s. 69.

²⁹⁰ Eroğul, Çağdaş Devlet, ss. 21-22.

²⁹¹ Roskin, s. 50.

tanımlamaktadır. Uluşahin'e göre saf bir parlamenter sistemde devlet başkanının yürütme içinde etkin bir rolünün olmaması sistemi teknik olarak tek başlı kılmaktadır. Dahası iki başlılığı kavramsal olarak normalden sapma ve hatta bozukluk olarak değerlendiren Uluşahin parlamenter sistemde devlet başkanı ve kabinenin sistemin dengesini bozan değil, dengesini sağlayan araçlar olduğunu vurgulamaktadır²⁹².

Birleşik Krallık'ta yürütme yapısı biraz karmaşıktır. Yürütmenin sorumsuz kanadını Taç oluştururken sorumlu kanat kabinedir. Ancak Birleşik Krallık'ta yürütme yapısı içinde başkaca unsurla da yer almaktadır.

(1) Taç

Parlamenter hükümet sisteminde devlet başkanları devletin şekline göre değişmektedir. Zira monarşilerde devlet başkanı kral iken, cumhuriyetlerde ise cumhurbaşkanıdır²⁹³. Her iki devlet şekli için de devlet başkanı sembolik yetkilere sahip, parlamentoya karşı sorumsuz bir makamdır²⁹⁴. Bununla birlikte altını çizmek gerekir ki kralın sorumsuzluğu ile cumhurbaşkanının sorumsuzluğu kapsam olarak aynı şeyi ifade etmez. Şöyle ki kralın sorumsuzluğunun kökeni tarihidir ve mutlak bir nitelik taşır; cezai, siyasi ve hatta hukuki sorumsuzluğu söz konusudur²⁹⁵. Buna karşılık cumhurbaşkanının sorumsuzluğu salt siyasi alanla sınırlı kalmakta, cezai ve hukuki sorumsuzluğu kapsamamaktadır²⁹⁶.

Dolayısıyla parlamenter sistemde devlet başkanı sorumsuzdur ve bu durumun bir sonucu olarak devlet başkanı bütün kararnamelerini başbakan ve/veya ilgili bakana imzalatmaktadır²⁹⁷. Nitekim karşı imza kuralı, devlet başkanının yazılı bir işleminde devlet başkanının imzasının altına, bu işlemde doğan sorumluluğun

²⁹² Nur Uluşahin, "Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım 'Yarı Başkanlık'tan 'İki Başlı Yürütme Yapılanması'na", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:52, Sayı: 2, 2003, (Demokratik), ss. 199-200.

²⁹³ Gözler, Devlet Başkanları, s. 3.

²⁹⁴ Mehmet Tevfik Gülsoy, "Hükümet Sistemlerini Karşılaştırmak : Türkiye İçin Bir Değerlendirme", **Yeni Türkiye**, Sayı: 51, 2013, s. 260.

²⁹⁵ Arsel, Anayasa, s. 216.

²⁹⁶ Arsel, Anayasa, s. 216.

²⁹⁷ Orhan Aldıkaçtı, "1961 Anayasasında Devlet Başkanı Kararnamelerinin İmzalanması", **İstanbul Üniversitesi Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Cilt:1, Sayı:2, 1968, (1961 Anayasasında), s. 37.

üstlenilmesi amacından hareketle başbakan ve/veya ilgili bakanın imza atmasıdır²⁹⁸. Esasında bu durum sorumluluk kimde ise yetki de ondadır anlayışının mantıklı bir sonucudur²⁹⁹; yürütme yetkisinin gerçekte bakanlar kurulunda olduğunun bir göstergesidir³⁰⁰. Parlamenter sistemdeki bu mekanizma devlet başkanına, partiler arasında çıkabilecek anlaşmazlıklarda hakemlik rolünü sağlamakta ve tarafsızlık kazandırmaktadır³⁰¹.

Parlamenter sistemlerde devlet başkanlarının belirlenmesi hususu da yine devlet şekline göre farklılaşmaktadır. Zira monarşilerde devlet başkanı yani kral soya dayalı olarak belirlenirken, cumhuriyetlerde ise cumhurbaşkanını ya salt parlamento ya da parlamentoyu da içine alan bir kurul seçmektedir³⁰².

Bu genel değerlendirmeden sonra Birleşik Krallık özeline gelindiğinde, öncelikle tüzel bir kişilik olarak yürütmenin temsilcisi Taç'tır. Yetkilerin büyük çoğunluğu kağıt üzerinde Taç'a aittir. Yürütme birimleri "Majestelerinin Hükümeti" gibi Krallığa atıfla adlandırılır. Ancak Taç'ın yürütmenin gerçek anlamda başı olmadığını belirtmek gerekir. Taç devleti temsil eden sembolik bir kurumdur³⁰³. Zira "İngiliz Kralı hüküm sürer fakat yönetmez". Taç'ın yaptığı her işlemle ilgili belgeyi bakanlar da imzalar ve sorumluluk bakanlarındır³⁰⁴. Taç'ın yürütme içindeki sorumsuzluğu bu şekilde açıklansa da bu açıklama Taç'ın sorumsuzluğunu açıklamada yeterli değildir. Zira belirtilmiş olduğu gibi monarşilerde kralın sorumsuzluğu, parlamenter sistemlerdeki cumhurbaşkanlarının sorumsuzluğundan daha farklı bir anlam taşımaktadır. Bu durum Birleşik Krallık'ta "Kral bir bakanı öldürürse bundan başbakan sorumludur. Eğer Başbakanı öldürürse, kimse sorumlu değildir" örneğinden hareketle açıklanabilir³⁰⁵.

Birleşik Krallık'ta Krallık soy esasına göre babadan oğula geçerek yürür. Ancak ölen bir kralın oğlu yoksa yerine kızı geçer³⁰⁶. Zira kraliçe Elizabeth, babasının ölümü üzerine büyük kız kardeş olarak tahta çıkmıştır. Kraliçe

²⁹⁸ Gözler, Genel Teori Cilt:II, s. 206.

²⁹⁹ Yavuz Sabuncu, **Anayasaya Giriş**, İmaj Yayınevi, Ankara, 2014, ss. 240-241.; Faruk Bilir, **100 Soruda Hükümet Sistemleri ve Başkanlık Sistemi**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2017, s. 19.

³⁰⁰ Sabuncu, s. 240.

³⁰¹ Aldıkaçtı, 1961 Anayasasında, s. 37.

³⁰² Onar, Başkanlık veya Yarı-Başkanlık, s. 74.

³⁰³ Alkan, Karşılaştırmalı Siyaset, s. 79.

³⁰⁴ Gürbüz, s. 68.

³⁰⁵ Özbudun, Türk Anayasa Hukuku 2017, s. 317.

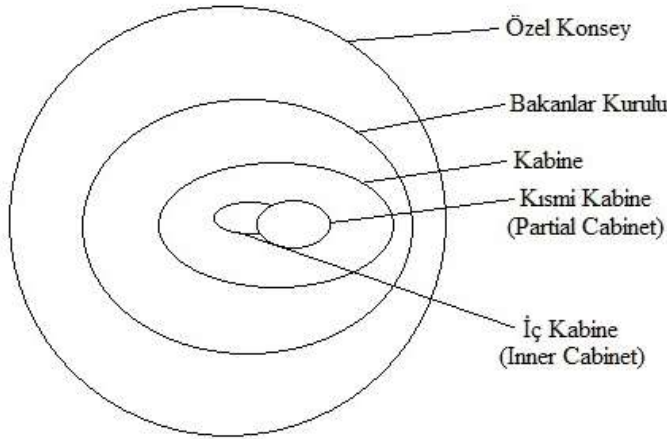
³⁰⁶ Gürbüz, s. 68.

Elizabeth'in ölümü durumunda da yerine oğlu Prens Charles geçecek ve kral olacaktır.

(2) Hükümet - Kabine

Parlamenter sistemde hükümet yani bakanlar kurulu ikili bir yapı göstererek başbakan ve bakanlardan oluşmaktadır³⁰⁷. Birleşik Krallık'ta ise hükümet, yetkileri formaliteye dönüşmüş geleneksel kişi ve kurumlarla, yürütmenin etkili unsurlarının bir arada bulunduğu karmaşık bir yapıdadır³⁰⁸. Öyle ki, bu yapı iç içe geçmiş daireler şeklinde düşünülebilir; en dışta Özel Kurul, onun içinde bakanlar kurulu (hükümet) ve onun da içinde kabine yer almaktadır³⁰⁹. Birleşik Krallık'ın bu yapısı aşağıdaki şema yardımıyla özetlenebilir³¹⁰;

Şekil 2: Birleşik Krallık Hükümet Yapısı



Bu kurumları açacak olursak, Özel Kurul 12. yüzyılda ortaya çıkmış, 17. yüzyılın ortalarında kaldırılmış ve sonra yeniden kurulmuştur. Altı yüz civarında üyesi bulunan bu Kurul'un eski ve yeni tüm bakanlar, iki başpiskopos, her iki kamaranın Speaker'ı, en yüksek yargıçlar doğal üyesidir³¹¹. Görüldüğü üzere Özel

³⁰⁷ Gözler, Genel Teori Cilt:II, s. 257.

³⁰⁸ Alkan, Karşılaştırmalı Siyaset, s. 80.

³⁰⁹ Gürbüz, s. 69.

³¹⁰ Cahit Emre, **Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1997, s. 33.

³¹¹ Eroğul, Çağdaş Devlet, s. 26.

Kurul'un oldukça eski bir tarihi geçmişi vardır ve tarihi süreç içerisinde Özel Kurul'un en etkin üyelerinin ayrı küçük bir odada toplanması kabinenin oluşumunu sağlamıştır. Zira küçük oda anlamına gelen "kabine" sözcüğünün temeli buna dayanmaktadır. Geline noktada Özel Kurul'un birtakım önemli yetkileri olsa da, yetkileri daha çok törensel bir anlam kazanmıştır³¹².

Hükümet ve kabine ise, Birleşik Krallık'ta aynı şeyi ifade etmemektedir. Hükümet, kabineyi de kapsayan ve sayısal olarak kabineden dört beş kat fazla üyesi bulunan bir yapıyı ifade ederken; kabine ise yürütmenin odağı olarak başbakan ve en önemli bakanlardan oluşmaktadır³¹³. Dolayısıyla bakan sayısı fazladır, ancak yalnızca önemli bakanlıklar kabinede yer alır ve hükümetin politikasını belirler³¹⁴. Dolayısıyla kabinenin bakanlar kurulundan yani hükümetten farkı, yalnızca sorumluluğunun değil, aynı zamanda yetkisinin de olmasıdır³¹⁵.

Bu yürütme yapısı içinde, sisteminin temel taşı başbakandır. Birleşik Krallık'ta başbakanının oldukça önemli ve belirleyici yetkileri vardır; kabineyi belirler ve kontrol eder, parlamentonun çoğunluğuna sahip olan partinin başkanıdır ve bu sayede istediği düzenlemeleri parlamentodan geçirebilir³¹⁶. Başbakanın bu üstün konumu o kadar belirleyicidir ki, genel seçimlerin esas meselesinin bir başbakan seçmekten ibaret olduğu dahi söylenebilir³¹⁷. Bu durumun en önemli nedeni ise İngiltere'de partilerin disiplinli yapılarıdır³¹⁸.

Parlamente sistemi benimsemiş ülkeler açısından başbakanın seçilmesi noktasında farklı usuller benimsenmiştir. Söz gelimi başbakanlar Almanya, İrlanda ve Japonya'da meclisler tarafından seçilmekte³¹⁹; Belçika ve İtalya'da parlamentodaki partiler ve özellikle parti liderleri tarafından belirlenmekte; Birleşik Krallık'ta ise kral veya kraliçe tarafından atanmaktadırlar³²⁰.

³¹² Gürbüz, s. 68.

³¹³ Eroğul, Çağdaş Devlet, s. 28.

³¹⁴ Göze, ss. 462-463.

³¹⁵ Gürbüz, s. 70.

³¹⁶ Roskin, s. 42.

³¹⁷ W. A. Robson, **İngiliz Hükümet Sistemi**, Çev. K. Fikret Arık, Ajans Türk Matbaası, Ankara, 1960, s. 20.

³¹⁸ Roskin, s. 42.

³¹⁹ Şansölye Almanya'da Bundestag; taoiseach İrlanda'da Dail ve Japonya'da başbakan Japon Temsilciler Meclisi tarafından seçilmektedir.

³²⁰ Lijphart, Çağdaş Demokrasiler, s. 63.

Birleşik Krallık'ta, bir kural olarak, başbakanın Avam Kamarası üyesi olması bir zorunluluktur³²¹. Parlamenter sistemlerde genel olarak başbakan olarak seçilen veya atanan kişi parlamentonun çoğunluğuna sahip partinin lideridir. Bu durum hükümetin parlamentonun güvenine duyduğu ihtiyacın mantıklı bir sonucudur. Zira parlamentodan güven alamayacak bir başbakanın kuracağı hükümetin görevde kalma ihtimali oldukça zayıftır³²². Birleşik Krallık'ta da başbakan Avam Kamarası'nda çoğunluğa sahip olan partinin lideridir. Zira 1835 yılından itibaren hükümet, parlamentodan güvenoyu almak zorundadır. Dolayısıyla Taç'ın hükümeti kurmakla görevlendireceği Avam Kamarası üyesini belirlerken güvenoyu mekanizmasını da düşünmelidir. Bu nedenle de Taç, hükümeti kurma görevini Avam Kamarası içinde en fazla üyeye sahip partinin liderine verir³²³.

Birleşik Krallık'ta Bakanlar ise, başbakan tarafından seçilirler; Taç tarafından atanırlar³²⁴. Belirtildiği gibi bakan sayısı fazladır. Ancak yürütmenin yetkili birimi olan kabinedeki bakan sayısı sınırlandırılmıştır. Zira 2018 yılı itibarıyla görevdeki kabinede yirmi üç bakan yer almaktadır³²⁵.

Birleşik Krallık'ta hükümetin çalışmaları üç prensibe göre işlemektedir. Birincisi her bakanın kendi kurumunun görev alanı ile ilgili sorumluluğu bulunmaktadır. Zira ortaya çıkan hatalar bakanların istifasını beraberinde getirebilir. Dolayısıyla hükümet içerisinde uyum ve çalışma disiplini bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. İkincisi, toplu sorumluluk bilinci ile hükümetin aldığı kararlar tüm kabineyi bağlamaktadır. Bu noktada kabine disiplini öne çıkmakta ve bu disipline aykırı hareket edilmesi istifa ile sonuçlanmaktadır. Başbakan bütün kabineden sorumludur ve izlenecek politikaların belirlenmesine etki eder. Üçüncüsü ise, başbakanın güçlü ve tartışmasız konumudur. Zira başbakanın yetkileri bakanlara göre daha fazladır. Hatta Kıta Avrupası ile kıyaslandığında, Kıta Avrupası'ndaki bakanlardan da fazla olduğu görülmektedir³²⁶. Öyle ki başbakanın

³²¹ Byrum E. Carter, **The Office Of The Prime Minister**, Princeton University Press, New Jersey, 2015, s. 43.

³²² B. Yavuz, *Parlamenter*, s. 16.

³²³ Arslan, s. 77.

³²⁴ Atilla Özer, **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri**, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, Ankara, 1981, (Batı), 90.

³²⁵ Bir de kabine üyesi olmamasına rağmen toplantılara katılan (also attends cabinet) kişiler de vardır. 2018 yılında görevde bulunan kabineden hareketle bu sayı bu sayı altıdır.

³²⁶ Arslan, s. 78.

bu yetkileri ve gücü dolayısıyla İngiliz hükümet sistemi “başbakanlık sistemi” olarak ifade edilmektedir³²⁷.

2. Yasama ve Yürütme İlişkileri

İki kamaralı bir yasama organı karşısında iki kanatlı bir yürütme ile şekillenen Birleşik Krallık parlamenter sistemi, Taç’ın sembolik yetkileri karşısında yürütme yapısı içinde özellikle başbakanın öne çıktığı bir model görünümündedir. Yasama ve yürütme ilişkilerinin seyri de bu model üzerinde şekillenmektedir.

a. Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yasama Organının Sahip Olduğu Yetkiler

Birleşik Krallık’ta yasama organı parlamenter sistemin mantığına uygun olarak görev ve yetkilerle donatılmıştır. Bu noktada yasama organının özellikle iki fonksiyonu yerine getirdiğinin altını çizmek gerekir. Bu fonksiyonlardan ilki kanun yapmak, ikincisi ise hükümeti denetlemektir³²⁸. Bu yetkiler hem Avam Kamarası hem de Lordlar Kamarası için söz konusudur. Ancak Lordlar Kamarası’nın azalan gücüne paralel olarak esas yetkinin artık Avam Kamarası’nda olduğu belirtilebilir³²⁹.

(1) Kanun Yapma Yetkisi

Birleşik Krallık’ta kanun tasarı ve tekliflerinin hepsi “bill” olarak adlandırılmakta, yasaladıktan sonra “act” adını almaktadırlar. Öncelikle iki çeşit bill olduğunu belirtmek gerekir. Birincisi parlamentonun dışından kaynaklan “private bill”, ikincisi ise bildiğimiz kanun tasarı ve tekliflerinin kapsayacak bir anlam taşıyan “public bill”dir. Öncelikle private bill’ler, genellikle özgül ve yerel işlerle ilgili olarak hukukçulardan oluşan kurul ve Parliamentary Agents firmalarından biri tarafından hazırlanan bill çeşididir. Ancak önemi günümüzde

³²⁷ Sartori, s. 141.

³²⁸ B. Yavuz, Parlamenter, s. 110.

³²⁹ Eroğul, Çağdaş Devlet, s. 11.

iyice azalmıştır. Zira yıllar içinde yasalaşma sayısındaki düşüş bunu desteklemektedir. Öyle ki 2016 yılında bir tane private bill yasalaşmıştır. Yasalaşma sürecinde üzerinde durulması gereken esas nokta olan Public Bill’ler ise, kaynağına göre ikiye ayrılmakta ve hükümetten kaynaklanana “Government bill”, parlamento üyelerinden kaynaklanana ise “Private Member’s bill” denmektedir³³⁰.

Bill’ler çoğunlukla kabineden gelmektedir. Kabine ile parlamentoda çoğunluğa sahip olan parti birlikte düşünüldüğünde, hazırlanan bill’lerin parlamentodan geçmesi oldukça olasıdır³³¹. Bu noktada yasalaşma süreci Avam Kamarası’ndan başlar. Avam Kamarası’nda onaylanan bir kanun tasarısı ya da teklifi Lordlar Kamarası’na gönderilir. Zira bir metnin yasalaşabilmesi için Lordlar Kamarası’nda da onaylanması gerekmektedir. Lordlar Kamarası’nın da onayı ile metin Taç’a iletilir. Ancak bu noktada bir hususu belirtmek gerekir; Lordlar Kamarası, Avam Kamarasının onaylamış olduğu bir metni bekletebilmektedir. Zira Lordlar Kamarası basit konular için bir ay, daha önemli konular için bir yıl süre ile metni bekletebilir³³². Lordlar Kamarası beklettiği metni onaylayıp Taç’a gönderebileceği gibi, Avam Kamarası’na iade de edebilir. Böyle bir durumda Avam Kamarası’nın önünde iki yol vardır; ya Lordlar Kamarası’nın itirazları doğrultusunda düzeltmeler yapmak ya da Lordlar Kamarası’nın itirazına rağmen metni aynen onaylamak³³³. Avam Kamarası metni aynen onaylarsa Lordlar Kamarası artık bu metni Taç’a göndermek durumundadır. Dolayısıyla Avam Kamarası tarafından kabul edilen bir metnin yürürlüğe girmesi noktasında Lordlar Kamarası’nın bir yıl geciktirici veto yetkisi vardır³³⁴.

(2) Hükümeti Denetleme Yetkisi

Birleşik Krallık’ta parlamentonun en önemli yetkilerinden biri hükümeti denetlemektir. Bu noktada özellikle Avam Kamarası’nın denetleme yetkisinin öne

³³⁰ Eroğul, Çağdaş Devlet, s. 12.

³³¹ Göze, s. 457.

³³² Lordlar Kamarasına gönderilen kanun tasarısı ve tekliflerinin basit konuları mı yoksa önemli konuları mı içerdiği Speaker’ın takdirindedir.

³³³ Arslan, s. 63.

³³⁴ Göze, s. 458.

çıkıldığını, Lordlar Kamarası'nın denetleme yetkisinin ise geri planda kaldığını belirtmek gerekir. Zira başbakan ve en önemli bakanlar Avam Kamarası üyelerinden belirlenmekte ve Avam Kamarası bunları denetleyebilmektedir. Oysa Lordlar Kamarası salt kendi üyelerinden çıkan bakanları denetleyebilmekte, bunlar da görece önemsiz bakanlar olarak görülmektedir³³⁵. Dolayısıyla hükümeti denetleme ile ilgili değerlendirmeler Avam Kamarası üzerinden belirtilecektir.

Birleşik Krallık'ta hükümeti denetleme yollarından biri sorudur. Soru, parlamenter sistemlerde parlamentonun hükümeti denetleme araçlarından biri olarak hükümetin faaliyetlerine ilişkin bilgi talebi ile sorulmaktadır. Birleşik Krallık soru mekanizmasının menşei ülkesidir. Zira parlamenterler tarafından sorulan soru ilk defa 1721 tarihinde Birleşik Krallık'ta kaydedilmiştir. Bununla birlikte Birleşik Krallık 1869 yılında "soru zamanı" oluşturmuş ve günümüze uzanan süreçte bunu uygulamaya devam ettirmiştir³³⁶. Çeşitli dönemlerde süre özelinde düzenlemeler yapılsa da milletvekilleri belirlenen süre içerisinde başbakana ve kabine üyelerine istedikleri soruyu sorabilmektedir. Medya tarafından takip edilen ve canlı olarak yayınlanan bu toplantılarda başbakan ile ana muhalefet lideri arasında teatral sert tartışmalar ortaya çıkmaktadır³³⁷.

Soruya benzer bir diğer denetim yolu kamara üyelerinin her bileşimin son yarım saatinde ve toplantı yılının dört bölümünün³³⁸ son saatlerinde herhangi bir bakana karşı tartışma açabilme olanağıdır. Belirlenen sıralama içinden Speaker'ın belirlediği kamara üyeleri ve bakanlar arasında geçen tartışma neticesinde somut sorunlar dile getirilmektedir³³⁹.

Bir diğer denetim yolu, parlamentoların elinde bulunan ve özellikle parlamenter sistemi benimsemiş olan ülkelerin anayasalarına dahil ettikleri denetim araçlarından birisi olan genel görüşmedir. Birleşik Krallık'ta "general debate" olarak adlandırılan genel görüşme parlamento hukukunda yer almaktadır³⁴⁰. Öyle ki

³³⁵ Eroğul, Çağdaş Devlet, s. 24.

³³⁶ Ömer Faruk Gençkaya, "Parlamenter Bilgi Edinme ve Denetim Aracı Olarak Soru", **Türkiye Büyük Millet Meclisi Parlamenter Denetim Sempozyumu 07.05.2012**, (Ed. Hasan Erikli, Bahadır Yeşilirmak), TBMM Yayını, Ankara, s. 71.

³³⁷ Gonca Bayraktar Durgun, "Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı", **Çağdaş Siyasal Sistemler**, (Ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun), Binyıl Yayınevi, Ankara, 2012, ss. 34-35.

³³⁸ Toplantı yılının Noel, Paskalya, İlkbahar ve yaz olmak üzere dört bölümü vardır.

³³⁹ Eroğul, Çağdaş Devlet, s.18.

³⁴⁰ Cem Çağatay Orak, "Parlamento Hukukundaki İşlevselliği Bakımından Genel Görüşme Yöntemi", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 48, 2003, s. 30.

1981 yılından bu yana Birleşik Krallık'ta her toplantı yılının yirmi gününde muhalefetin istediği bir konuda genel görüşme yapılmaktadır. Bununla birlikte ivedi bir konunun ortaya çıkması durumunda da genel görüşmeye zaman ayrılabilir³⁴¹.

Yasamanın yürütmeyi denetlemek için kullandığı başka bir yol da “select committee” olarak adlandırılan komisyonlardır. Bu komisyonların amacı yürütmeyi denetlemek ve kamaraya yardımcı olmaktır. Komisyonlar genellikle kıdemsiz milletvekillerinden oluşmakta ve geniş bir konu yelpazesi ile ilgilenmektedir. Avam Kamarası'nda yaklaşık elli civarında select committee bulunmaktadır. Özellikle görsel yayının bu komisyonlara ilgi göstermesi, komisyon üyelerinin denetim işlevine bağlılıklarını artırmaktadır. Bu sayede yapılan eleştirilerin hükümet tarafından dikkate alındığını belirtmek gerekmektedir³⁴².

Son olarak parlamenter sistemlerde parlamentonun elindeki en önemli denetim mekanizmalarından birisi olan gensoru ise, Birleşik Krallık'ın iki partili yapısında işleyen bir denetim yolu olarak görülmemektedir. Zira yirminci yüzyıl boyunca Avam Kamarası 1924 ve 1979 yılları olmak üzere yalnızca iki defa hükümete güvensizlik oyu vermiştir. Ortaya çıkan bunalım genel seçimlere gidilerek çözülmüştür³⁴³.

(3) Bütçe Yetkileri

Parlamentolar halk adına mali yetkileri kontrol etme gereksiniminden doğmuş ve ilk yetkilerini bu alanda kazanmışlardır. Parlamenter demokrasilerin temelleri de bu sayede atılmıştır³⁴⁴. Hükümetler tarafından hazırlanan bütçelerin parlamentolara sunulması ve parlamentoların bu bütçeleri reddetme hakkına sahip

³⁴¹ İvedi konularla ilgili genel görüşme yapılabilmesi için 40 milletvekilinin talebi, Speaker'ın iknası ve kamaranın kabulü gerekmektedir. Bu sayede söz konusu konu ile ilgili üç saat genel görüşme ayarlanabilmektedir. Bkz. Eroğul, Çağdaş Devlet, ss. 18-19.

³⁴² Eroğul, Çağdaş Devlet, ss. 19-20.

³⁴³ Eroğlu, Çağdaş Devlet, s. 21.

³⁴⁴ Nami Çağan, “Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt: 2, Anayasa Mahkemesi Yayını, Ankara, 1985, s. 199.

olması da özünde millete ait olan bütçeyi onaylama hakkının milleti temsilen yasama organları eli ile kullanılması mantığının bir yansımasıdır³⁴⁵.

Yürütmenin faaliyetlerini gerçekleştirebilmesi parlamentonun bütçeyi onaylaması ile doğru orantılıdır. Zira bütçesi onaylanmamış bir hükümetin herhangi bir harcama yapması mümkün değildir. Dolayısıyla da bütçenin kabulü, parlamenter sistemde, yasama organının yürütme organına karşı elinde bulundurduğu ve hükümetin siyasal sorumluluğuna yol açan oldukça etkili bir araçtır. Öyle ki parlamenter sistemde bütçesi reddedilmiş bir hükümetin istifa etmesi gerektiği kabul edilmektedir³⁴⁶.

Birleşik Krallık'ta bütçenin hazırlanması hükümetin elinde olan bir yetkidir. Bütçe sürecinde parlamento ise, komisyon çalışmaları ile, bütçenin denetimi, sorgulanması ve kamuoyunun bütçe ile ilgili bilgilendirilmesi ve bu hususta kamuoyu oluşturulması adına önemli bir rol üstlenmektedir. Bununla birlikte Bütçe Avam Kamarası'nda görüşülüp onaylanır. Lordlar Kamarası onaylanmış olan bu bütçeyi değiştiremez ya da reddedemez³⁴⁷.

b. Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yürütme Organının Sahip Olduğu Yetkiler

Birleşik Krallık'ta karmaşık yürütme yapısı içinde yasama ve yürütme ilişkileri açısından salt Taç ve kabinenin yetkileri üzerinde durulacaktır.

Birleşik Krallık'ta Taç iktidardır, ancak hükmedemez ya da yönetemez. Taç'ın gerçek anlamda bir yürütme gücü yoktur, yetkileri de semboliktir. Ancak yasama, yürütme ve yargının başı olarak, sembolik devlet başkanı sıfatıyla anayasal roller üstlenmiştir³⁴⁸. Buna göre Taç, yürütmenin başıdır, yasamanın ayrılmaz parçasıdır ve yargının başıdır. Silahlı kuvvetlerin başkomutanı ve İngiltere Kilise'nin yüce yöneticisidir³⁴⁹. Tacın, kanun yapma, vergi toplama, kamu kaynaklarını harcama yetkisi yoktur. Yapacağı resmi görevlerinden dolayı

³⁴⁵ Selahattin Tuncer, "Yeni Anayasaya Göre Bütçenin Tasdiki ve Bu Sistemin Tenkidi", **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, Sayı:10, 1964, s. 103.

³⁴⁶ Gözler, Genel Teori Cilt:1, s. 872.

³⁴⁷ Yiğit Karahanoğulları, "Birleşik Krallık'ta Merkezi Yönetim Bütçe Süreci", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 69, No:1 ,2014, (Birleşik Krallık), s. 80.

³⁴⁸ Durgun, s. 45.

³⁴⁹ Eroğul, Çağdaş Devlet, s. 25.

parlamentonun tahsis ettiği bütçeyi kullanır ve kişisel servetinden ötürü vergi öder³⁵⁰. Öte yandan Taç, Kraliyet ayrıcalıklarını (Royal Prerogative Powers) kullanarak;

- Parlamentoyu toplantıya çağırabilir, süresini uzatabilir, tatile gönderebilir ya da dağıtabilir.
- Her yıl Lordlar Kamarası'nda Taç Söylevi'ni okur.
- Kanunları onaylar ya da veto edebilir.
- Başbakanı atar.
- Başbakanın istemi ile yeni Lordlar yaratır.
- Üst düzey yargıçlar haricindeki bütün önemli devlet görevlilerini atar.
- İçişleri Bakanının istemine uyarak bağışlama yetkisini kullanır³⁵¹.

Taç'ın sahip olduğu tüm bu yetkilerden yasama ve yürütme ilişkileri göz önüne alındığı özellikle ikisi öne çıkmaktadır. Birincisi parlamento dağıtma yani fesih yetkisi; ikincisi ise veto yetkisi.

Birleşik Krallık'ın yürütme yapısı içindeki üçüncü halka olan kabine ise, hem siyasal sistem hem de merkezi yönetim sisteminin motoru konumundadır. Ancak Birleşik Krallık'ta kabinenin ağırlığı parlamenter sistemi benimsemiş ülkelerle karşılaştırıldığında daha fazladır³⁵². Kabinenin başlıca görevleri, ülkeyi idare etmek, bakanlıklar arasında koordinasyonu sağlamak, birçok politik hususu karara bağlanması adına parlamentonun onayına sunmak şeklinde özetlenebilir³⁵³. Belirtildiği üzere kabinede kilit pozisyon ise başbakanındır. Birleşik Krallık siyasal partilerinin disiplinli yapıları ile birlikte düşünüldüğünde başbakanın sistem içinde oldukça önemli bir yeri ve yetkileri vardır³⁵⁴.

Yasama ve yürütme ilişkileri çerçevesinde ise, Birleşik Krallık'ta yürütmenin yasamaya karşı elinde bazı önemli yetkiler bulunmaktadır. Bu yetkilerin klasik parlamenter sistem mantığı içinde gelişmiş yetkiler olduğu söylenebilir.

³⁵⁰ Durgun, s. 45.

³⁵¹ Eroğul, Çağdaş Devlet, ss. 25-26.

³⁵² Emre, ss. 34-35.

³⁵³ Özer, Batı , s. 94.

³⁵⁴ Başbakanın yetkileri ile ilgili detaylı bilgi için bkz. B. Yavuz, Parlamenter, ss. 117-126.

(1) Taç'ın Sahip Olduğu Yetkiler

(i) Fesih Yetkisi

Parlamente sistemde hükümetin yasama organına karşı siyasal sorumluluğu bulunmaktadır ve bu sorumluluk hükümetin hukuki varlığının son bulması sonucunu da doğurabilmektedir. Buna karşılık hükümetin de yasama organı üzerinde fesih yetkisi bulunmaktadır.³⁵⁵. Ancak parlamente sistemlerde fesih yetkisi noktasında farklı uygulamaların olduğunu belirtmek gerekmektedir³⁵⁶. İngiltere’de fesih yetkisi sınırlanmamış bir hak olarak özellikle başbakanın belirleyici olduğu bir alandır³⁵⁷. Daha net bir ifade ile, İngiltere’de Avam Kamarası’nı Taç feshedebilir; ancak bunu tek başına vereceği bir karar ile yapamaz. Bu noktada Tacın fesih kararını alabilmesi konvansiyonel kurallara bağlıdır. Şöyle ki;

- Öncelikle başbakanın parlamentonun feshine yönelik bir istemi gereklidir, Dolayısıyla başbakanın bu yönde bir istemi olmadan Taç parlamentoyu feshedemez;
- Başbakan yasama dönemi içinde fesih zamanını seçebilir;
- Hükümetin güvensizlik oyu alması durumunda başbakanın önünde iki yol vardı: istifa etmek ya da Taç’tan Avam Kamarası’nın feshini istemek;
- Kural olarak Taç, başbakanın fesih istemini reddedemez.

Ancak bu noktada bazı istisnai durumlar ileri sürülmüştür. Zira yeni seçimlerde başbakanın partisinin seçimi kaybetmesi durumunda başbakan hemen Avam Kamarası’nın feshini isterse ya da genel seçimlere gitmeden güvenoyu alabilecek bir hükümetin kurulma ihtimali yüksekse Taç’ın Başbakanın fesih istemini geri çevirebileceği kabul edilmektedir³⁵⁸.

³⁵⁵ Arsel, Anayasa, ss. 218-219., Kubalı, Anayasa Hukuku, ss.304-305. Hükümetin elindeki bu yetkinin parlamente sisteminin meclis hükümeti sistemine evrilmesine engel olduğu belirtilmektedir. Bkz. Arsel, Anayasa, ss. 218-219., Kubalı, Anayasa Hukuku, ss.304-305.

³⁵⁶ Söz gelimi Almanya ve birçok ülkede ise fesih yetkisi salt yürütmenin takdirine bağlı olmayıp özel koşulların varlığı gerekmektedir. Öte yandan Norveç’te ise parlamentonun feshedilmesi söz konusu değildir.

³⁵⁷ Lijphart, Demokrasi Motifleri, s. 127.

³⁵⁸ Gözler, Genel Teori Cilt: II, s. 131.

Her ne kadar bazı istisnalar olduğu belirtilse de, başbakanın istediği herhangi bir zamanda isteyebileceği fesih, etkili bir siyasal silahtır. Zira siyasal atmosferin kendi partisinden yana olduğunu ve parlamentodaki üye sayısını artırabileceğini düşündüğü bir zamanda başbakan yeni bir seçim isteyebilir ki Birleşik Krallık'ta bunun örnekleri de vardır. Söz gelimi 1974 yılında Başbakanın bu yöndeki düşüncesi sonucunda Birleşik Krallık'ta iki defa genel seçime gidilmiştir. 2001 ve 2005 yıllarında da Tony Blair benzer şekilde hareket ederek seçimleri kolayca kazanmıştır³⁵⁹. 2017 yılında başbakan Theresa May tarafından yapılan seçim çağrısı sonucunda ise, sandıktan partisine yönelik çoğunluk çıkmamış ve parlamentodaki çoğunluğu kaybederek koalisyon kurmak durumunda kalmıştır³⁶⁰.

(ii) Veto Yetkisi

Kanunların yürürlüğü girmesi devlet başkanının onayı ile mümkün olmaktadır. Anayasa hukuku açısından bakıldığında devlet başkanının bir kanunu onaylamama yetkisi de bulunmaktadır. Bu noktada devlet başkanı bir kanunu veto ederek yürürlüğe girmesini engelleyebilir³⁶¹ ya da söz konusu kanunu tekrar görüşülmek üzere parlamentoya geri yollayabilir³⁶².

Devlet başkanına tanınan bu yetki Teziç'in yapmış olduğu değerlendirmeden hareketle üç derecede açıklanabilir. Birincisi Devlet başkanlarına tanınan mutlak veto yetkisidir. Söz gelimi İngiltere'de Taç'ın sahip olduğu bu yetkiye göre, parlamento tarafından kabul edilen metin, kanun tasarısı şeklindedir ve kanunlaşabilmesi için Taç'ın onayı gerekmektedir. Dolayısıyla da Taç'ın onaylamadığı bir kanun tasarısı kanunlaşamayacağı için veto edilmiş olur ve bu veto mutlak niteliktedir. Ancak İngiltere'de 1707 yılından beri Taç'ın mutlak veto yetkisini kullandığı görülmemiştir. Bununla birlikte devlet başkanları bu yetkiyi, güvenoyu almış bir hükümet tarafından hazırlanan ve parlamento tarafından kabul

³⁵⁹ Roskin, s. 45.

³⁶⁰ İngiltere'de koalisyon çıktı! Başbakan May hükümet kurmak için izin aldı, 09.06.2017, [http://www.milliyet.com.tr/son-dakika-ingiltere-de-sok-dunya-2465394/\(09.07.2018\)](http://www.milliyet.com.tr/son-dakika-ingiltere-de-sok-dunya-2465394/(09.07.2018)).

³⁶¹ Genel olarak monarşilerde görülmektedir.

³⁶² Yılmaz Aliefendioğlu, "Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi", **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı: 21/1, 1988, s. 8.

edilen kanun tasarıları için kullandıklarında, bakanlar kuruluna karşı bir güvensizlik anlamı da çıkabilir. Zira bakanlar kurulu tarafından hazırlanan kanun tasarıları genellikle kendi programlarını gerçekleştirmeye yönelik araçlardır.

İkincisi devlet başkanlarının sahip oldukları geciktirici veto yetkisidir. Bu yetki ile devlet başkanları parlamento tarafından sunulan kanun tasarılarını bir daha görüşülmek üzere parlamentoya geri gönderebilir. Ancak parlamento geri gönderilen metni nitelikli bir çoğunlukla kabul ederse metin kanunlaşır.

Üçüncüsü ise, devlet başkanlarına tanınan bir daha görüşülmek üzere kanunu geri gönderme yetkisidir. Teziç bu yetkinin teknik anlamda geciktirici veto niteliğinde olmadığını vurgulamaktadır. Zira bu yetki ile devlet başkanlarının parlamentoya geri gönderdikleri kanun metninin kabul edilmesi için oylamada nitelikli çoğunluk aranmaz. Böylece kabul edilen metni cumhurbaşkanı imzalamak zorundadır³⁶³.

(2) Hükümetin Sahip Olduğu Yetkiler

(i) Kanun Tasarısı Hazırlama Yetkisi

ABD’de başkanlık sisteminde belirtilmiş olduğu gibi başkanın kanun teklif etme yetkisi bulunmamaktadır. Ancak parlamenter sistemlerde yürütme organının bakanlar kurulu kanadının kanun teklif etme yetkisi bulunmaktadır. Parlamenter sistemlerde bakanlar kurulundan gelen kanun teklifleri kanun tasarısı olarak adlandırılmaktadır³⁶⁴. Dolayısıyla kanun tasarıları vasıtasıyla hükümet yasama işlevine katılır³⁶⁵. Bir parlamenter sistem olan Birleşik Krallık’ta da kabine kanun tasarısı hazırlamaktadır ve bu noktada başbakanın etkin bir gücü bulunmaktadır³⁶⁶.

³⁶³ Teziç, Anayasa Hukuku, ss. 48-50.

³⁶⁴ Gözler, Genel Teori, Cilt: II, s. 285.

³⁶⁵ Sağlam, s. 153.

³⁶⁶ Durgun, s.49.

(ii) İkincil Yasama (Delegated Legislation)

Birleşik Krallık'ta kural koyma yetkisi Parlamento'nundur. Ancak bu yetkisini teknik ve ayrıntı içeren konularda devretmesi bir zorunluluk olarak ortaya çıkabilir. İkincil yasama esas olarak, yürütmenin bu tür konularda yasamanın çizdiği sınırlarda kalmak koşuluyla kurallar koymasını ifade etmektedir. İkincil yasamanın sınırı bu şekilde belirlense de Parلمانtonun zaman zaman yürütmeye genel yetkilere ilişkin de yetki verdiği görülmekte³⁶⁷ ve bununla birlikte yürütmeye yasaları değiştirebilme yetkisi de verilebilmektedir³⁶⁸.

Yasama organı tarafından çıkarılan yetki yasaları sonucu Yürütme organına tanınan söz konusu düzenleyici işlem yapma yetkisinin, yürütme organı lehine yasama organı karşısında üstünlük sağlayıcı bir etki yarattığı söylenebilir³⁶⁹.

³⁶⁷ Söz gelimi Parlamento 1947 tarihli Suplies and Services Act ile vermiş olduğu yetki sonucunda yürütmeye 2. Dünya Savaşı sonrası devletçi ekonomik politikaları hayata geçirecek tüm düzenlemelerle ilgili kurallar koyma yetkisi vermiştir. 1890 tarihli Foreign Jurisdiction Act'a dayanılarak 1960 yılında çıkarılan bir ikincil yasamayla Nijerya'nın İngiltere'den bağımsızlığı tanınmıştır.

³⁶⁸ Söz gelimi 1972 tarihli Avrupa Toplulukları Yasasıyla, Topluluk hukukuyla iç hukuku uyumlaştırmak ve direktiflerin iç hukuka uygulanabilmesi için Taca (pratikte hükümete) ve ilgili bakanlara ikincil yasama çıkarma yetkisi verilmiştir. Ancak söz konusu yasaya göre çıkarılacak ikinci yasama kuralları sanki Parlamento tarafından konmuş gibi etki yaratacaktır. Böylelikle Hükümet Topluluk hukukuyla çatışan kanunları değiştirebilme yetkisini kazanmıştır. Detaylı bilgi için bkz. Onur Karahanoğulları, "İngiliz Hukukunda İkincil Yasama", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:50, Sayı:3, 1995, (İngiliz Hukukunda), ss. 213-214.

³⁶⁹ B. Yavuz, *Parlamentar*, s. 118.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK ANAYASAL SİSTEMİNDE YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ

(1876-1982 ARASI DÖNEM)

I. 1876 KANUN-U ESASİ DÖNEMİNDE YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ

Osmanlı anayasal gelişmelerinin miladı 1808 Sened-i İttifak'tır³⁷⁰. Sened-i İttifak iki taraflı bir belgedir. Başta padişah olmak üzere devletin ileri gelenleri ile ayanlar arasında gerçekleştirilen bir anlaşmadır³⁷¹. Osmanlı tarihinde mutlak iktidarın sınırlandırılmasına ve idarenin kontrolüne yönelik ilk girişim olma özelliğini taşımaktadır. Sened-i İttifak'ın ardından 3 Kasım 1839 tarihli Tanzimat Fermanı ise, devletin siyasi yapısında köklü değişiklik yaratma amacı taşıyan ilk resmi belgedir³⁷². Nitekim Tanzimat Fermanı, kanun ve devlet anlayışı ile idare prensiplerinde modern kavramları benimsemiştir³⁷³. Son olarak Tanzimat Fermanından daha kapsamlı hükümler içeren 1856 tarihli Islahat Fermanı ile de müslümanlar ile gayri müslimler arasında her manada eşitlik sağlanması amaçlanmıştır³⁷⁴. Tüm bu sürecin neticesinde anayasal devlet düşüncesinin temelleri atılmış, mutlak iktidarın sınırlandırılabileninden hareketle iktidarın kullanımını belirli kurallara bağlama düşüncesi ortaya çıkmıştır. Bu nedendir ki,

³⁷⁰ Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, Birinci Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, 2000, (Türk Anayasa Hukuku 2000), s. 2.

³⁷¹ A. Selçuk Özçelik, "Sened-i İttifak", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 24, Sayı: 1-4, 1959, (Sened-i İttifak), s. 11.

³⁷² Yavuz Abadan, "Osmanlı İmparatorluğunda Anayasa Sistemine Geçiş Hareketleri", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 14, Sayı: 1, 1957, s. 3.

³⁷³ Söz gelimi halkın can, mal ve şerefının korunması değişmez bir prensip olarak ilan edilmiş ve kanunların bu prensipler çerçevesinde idarecilerden oluşan bir meclis tarafından hazırlanacağı padişah tarafından yeminle güvence altına alınmıştır. Tanzimat'ın amacı noktasında "mülk ve milleti ihya" vurgusu yapılmış, böylece modern Batı devletinin esas prensibi olan devletin halk için var olduğu düşüncesi öne çıkmıştır. Bu durum kanun anlayışında da kendini göstermiş ve kanunun halkın refahı ve güvenliği gibi amaçların gerçekleşmesinin bir aracı olduğu belirtilmiştir. Bununla birlikte kanun önünde eşitlik prensibi Müslüman gayri müslim farkı gözetmeksizin bütün tebaa için ifade edilmiştir. Detaylı bilgi için bkz. Halil İnalcık, "Sened-i İttifak ve Gülhane Hatt-i Hümayûnu", **Bulleten**, Cilt: XXVIII, Sayı: 112, 1964, ss. 618- 622.

³⁷⁴ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku** 2000, s. 20-22.

1808 ile başlayan süreç Türk tarihinin ilk yazılı Anayasası olan 1876 Kanun-u Esasî'nin hazırlanmasını sağlayan süreçtir³⁷⁵.

İlk yazılı Anayasa olan Kanun-u Esasî 23 Aralık 1876'da ilan edilmiştir. 1293 Kanun-u Esasîsi olarak da bilinen bu Anayasanın hazırlanmasında ve kabulünde millet ya da milleti temsilen bir kurul yer almamıştır. Zira Kanun-u Esasî padişahın atadığı bir komisyon tarafından hazırlanmış ve padişah tarafından tek taraflı olarak kabul ve ilan edilmiştir³⁷⁶. Bu nedenle hukuki açıdan bir ferman anayasa örneğidir³⁷⁷. Kanun-u Esasî'nin özellikle bu özelliğini öne çıkaran Okandan'a göre Kanun-u Esasî bir anayasa olarak değerlendirilmemeli³⁷⁸ ise de, genel kanı Kanun-u Esasî'nin bir anayasa olduğu yönündedir³⁷⁹.

Kanun-u Esasî, padişahın tasarrufu ile oluşturulmuş bir komisyon tarafından 1831 tarihli Belçika ve 1875 tarihli Fransız Anayasaları örnek alınarak hazırlanmıştır³⁸⁰. Hazırlanan Kanun-u Esasî 119 maddeden oluşmaktadır. İçeriği itibariyle devletin dayandığı temel ilkelere, temel hak ve hürriyetlere ve devletin organlarına yer vermiş ve bunları düzenlemiştir. Özellikle yasama ve yürütme organlarını ayrı ayrı düzenlemiş olması oldukça önemlidir. Zira söz konusu organlar arasındaki ilişki hükümet sisteminin niteliği konusuna açıklık getirmektedir. Bu noktada altını çizmek gerekir ki, organların görev ve yetkilerinin sınırları Kanun-u Esasî'nin yürürlükte kaldığı dönemler olan I. Meşrutiyet ve II. Meşrutiyet açısından farklılık göstermektedir. Özellikle 1909 değişiklikleri Osmanlı Devleti'nin hükümet sistemi açısından önemli bir kırılma noktası olarak

³⁷⁵ Hasan Tunç, Faruk Bilir, Bülent Yavuz, **Türk Anayasa Hukuku**, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, 2009, s. 20.

³⁷⁶ İlhan Arsel, **Türk Anayasa Hukuku'nun Umumi Esasları Birinci Kitap Cumhuriyetin Temel Kuruluşu**, Mars Matbaası, Ankara, 1965, (Türk), ss. 22-23.

³⁷⁷ Bülent Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, 29. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, (Osmanlı-Türk), 2017, s. 133.

³⁷⁸ Okandan'ın vurguladığı bir başka nokta ise Kanun-u Esasî'nin içerik yönünden de anayasa niteliğine sahip olmadığı yönündedir. Zira yapmış olduğu değerlendirmede Kanun-u Esasî salt hükümdarın hak ve yetkilerini güçlendirmekte, buna karşılık kişi hak ve hürriyetlerini garanti altına alan hükümler içermekte ve hatta padişaha kişi hak ve hürriyetlerini ortadan kaldıracak imkanlar sağlamaktadır. Bkz. Recai Galip Okandan, **Amme Hukukumuzun Ana Hatları**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul, 1977, (Amme), s. 146-147.

³⁷⁹ Arsel, Türk, s. 22.; Tanör, Osmanlı-Türk s. 134.; Gözler, Türk Anayasa Hukuku 2000, ss. 24-25.; Özer, Batı, ss. 7-8.

³⁸⁰ Arsel, Türk, s. 23. ; Okandan Kanun-u Esasî'nin hazırlanmasına yönelik eleştirel bir değerlendirme yaparak, Kanun-u Esasî'yi "kanadı ve tüyü yolunmuş bir kuşa" benzetmiştir. Bkz. Okandan, Amme, s. 145.

değerlendirilebilir ve bu özelliği ile de Türk anayasal tarihinde önemli bir yere sahiptir.

A. 1876 KANUN-U ESASÎ'YE GÖRE DEVLET ORGANLARI

1876 Kanun-u Esasî'ye göre devlet organları; padişah, Meclis-i Umumi ve mahkemelerdir. Bu organlar düzenlenirken kuvvetler arasında denge gözetildiğini söylemek güçtür. Zira hâkimiyet esas olarak padişahındır³⁸¹.

Bu bölümde devlet organları yasama ve yürütme ekseninde değerlendirilecek olup, mahkemeler bu değerlendirmenin dışında tutulacaktır.

1. Yasama Organı

Kanun-u Esasî ile kurulan yasama organı Meclis-i Umumî'dir. Meclis-i Umumî; Heyet-i Âyan ve Heyet-i Mebusan olmak üzere iki heyetten oluşmaktadır (md.42). Dolayısıyla Kanun-u Esasî çift meclisli bir parlamento yapısını benimsemiştir.

Bu meclislerden ilki olan Heyet-i Âyanın üyeleri, üye sayısı Heyet-i Mebusan'ın üye sayısının üçte birini geçmemek üzere doğrudan padişah tarafından atanır (md.60). Heyet-i Âyan'a üye olarak atanabilmek için herkesin güvenini kazanmış ve devlet işlerine hizmet etmiş olmak ve kırk yaşını doldurmuş olmak gerekir (md.61). Heyet-i Ayan üyeliği herhangi bir süre ile sınırlandırılmamıştır; hayat boyudur (md.62). Görüldüğü üzere yasama kuvvetinin bir dalı olan Heyet-i Âyan teorik olarak padişaha bağlı üyelerden oluşmaktadır³⁸².

Meclislerden ikincisi Heyet-i Mebusan ise, Hayet-i Âyan'dan farklı olarak doğrudan padişah tarafından atanmayıp, Osmanlı tebaası tarafından seçilen heyettir. Buna göre Hayet-i Mebusan üyeleri her elli bin erkek nüfusa bir temsilci (nefer) seçilmesi ile oluşur (md. 65). Heyet-i Mebusan'a seçilebilmek için tebaai Devleti Aliyeden olmak, Türkçe bilmek, otuz yaşını doldurmuş olmak gerekmektedir (md. 68). Seçimler dört yılda bir (md. 69), gizli oy ile yapılır (md. 66). Seçilen mebuslar seçildiklerin bölgenin değil, bütün milletin vekilleridir (md. 72). Bir kişi iki meclise

³⁸¹ Arsel, Türk, s. 24.

³⁸² Orhan Aldıkaçtı, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, 4. Bası, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1982, (Anayasa), s. 59.

birden üye olamaz (md. 50) Ancak bir kişinin tekrar Mebusan Meclisi'ne seçilmesi mümkündür (md. 69).

2. Yürütme Organı

Kanun-u Esasî iki yapılı bir yürütme organı öngörmüştür. Buna göre bir tarafta yürütmenin başı olan padişah, diğer tarafta ise Hayet-i Vükela yer almaktadır.

Kanun-u Esasî saltanatın irsi olarak belirleneceğini hüküm altına almış ve Osmanlı sülalesi içinde en büyük erkek evlada ait olan bir makam olarak nitelendirmiştir. Bununla birlikte Kanun-u Esasî yine aynı maddede padişahı halife olarak da ilan etmektedir (md.3).

Yürütme organının diğer tarafında yer alan Hayet-i Vükela ise, padişah tarafından seçilip atanan (md. 27) ve sadrazamın başkanı olduğu (md.28) kuruldur. Kurul üyelerinin azli de padişahın yetkileri arasındadır (md.7).

B. YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ

1. Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yasama Organının Yetkileri

Yasama organının elindeki ilk yetki kanun teklif etme yetkisidir. Zira Meclis-i Umumi'nin her iki heyetinin de kanun teklif etme hakkı vardır. Nitekim kanun teklif etme hakkı Heyet-i Vükela'ya, Heyet-i Mebusan'a ve Heyet-i Âyan'a tanınmış, ancak yasama organını oluşturan iki heyetin salt kendi görev alanlarına giren konularda kanun teklif edebileceği düzenlenmiştir (md.53). Bu hükümde yer alan "kendi görev alanına giren konular / vazife-i muayyeneleri dairesinde" ifadesi doğrultusunda Aldıkaçtı, yasama organının padişahın yetkilerini düzenleyen maddeler dışında kalan alanlarda kanun teklif edebileceği kanısındadır³⁸³. Okandan ise bu hükmü muğlak bularak, yasamanın elinde bulunan bu yetkinin padişah tarafından her an ortadan kaldırılması sonucuna varabilecek belirsiz bir durumun

³⁸³ Aldıkaçtı, Anayasa, s. 60.

ortaya çıktığını ifade etmektedir³⁸⁴. Devam edecek olursak, yapılan teklifler padişahın izni alındıktan sonra Şûray-ı Devlet'e gönderilir (md.53) ve kanun lâhiyası (tasarı) haline getirilir. Kanun lâhiyası önce Heyet-i Mebusan'da, daha sonra Heyet-i Âyan'da görüşülür. Heyetlerden birisi kanun lâhiyasını reddederse söz konusu lâhiya reddedilmiş sayılır ve o senenin toplantı döneminde tekrar müzakere edilemez (md.54). Heyet-i Âyan Heyet-i Mebusan'dan gelen kanun lâhiyalarının din kurallarına, padişahın hukukuna, Kanun-u Esasî hükümlerine, devletin mülki bütünlüğüne, genel örf ve adaba, kamu düzenine uygunluğunu inceler ve eğer bunlara aykırı bir hüküm olduğuna kanaat getirirse lâhiyayı ya reddeder ya da düzeltilmesi için Heyet-i Mebusan'a geri yollar³⁸⁵. Bu aşamalardan geçen ve her iki heyet tarafından da kabul edilen kanun lâhiyası padişaha sunulur ve padişahın onaylamasının ardından kanun yürürlüğe girer (md.54). Padişahın onay vermediği bir kanunun yürürlüğe giremeyeceğinden hareketle padişahın mutlak veto yetkisinin bulunduğunu belirtmek gerekir. Gerek kanun teklifinin görüşülebilmesi için padişahın izninin aranması gerekse izin vermiş olduğu bir kanun teklifi üzerinde mutlak veto yetkisinin bulunması padişahı yasama sürecinde oldukça önemli bir konuma taşımaktadır³⁸⁶. Öte yandan Heyet-i Âyan'ın Heyet-i Mebusan'dan gelen kanun lâhiyalarını incelemek suretiyle Heyet-i Mebusan üzerinde bir denetim meclisi işlevini üstlenmiş olduğu da söylenebilir³⁸⁷.

Yasama organının diğer yetkisi Heyet-i Vükela vekilleri üzerindeki denetim yetkisidir. Öncelikle belirtmek gerekir ki Kanun-u Esasî yasama organına siyasi bir denetim yetkisi tanımamıştır. Zira belirtilmiş olduğu gibi Heyet-i Vükela'nın kurulması ve son bulması padişahın takdirine bağlıdır. Ancak Heyet-i Mebusan üyesi bir veya birkaç kişinin teklifi ile Heyet-i Mebusan "yetkisi dahilinde olan hususlardan biri ile ilgili konuda" Heyet-i Vükela üyelerinden biri hakkında Divanı Aliye'ye sevk kararı verebilir. Bunun için üçte iki çoğunlukla bu kararı vermiş olması gerekmektedir. Ancak bunun ötesinde, ilgili kişinin Divanı Aliye'ye sevkini padişahın sevk kararını onaylaması ile mümkün olmaktadır³⁸⁸.

³⁸⁴ Okandan, Amme, s. 155.

³⁸⁵ Kemal Dal, **Türk Anayasa Hukuku**, Gazi Üniversitesi, Ankara, 1992, s. 18.

³⁸⁶ Gözler, Türk Anayasa Hukuku 2000, s. 30.

³⁸⁷ Dal, s. 18.

³⁸⁸ Aldıkaçtı, Anayasa, s. 61.

Görüldüğü gibi Kanun-u Esasî’de yasama organına tanınan yetkilerin sınırı bu organı padişah karşısında sınırlamaktadır. Zira parlamentoların en temel işlevi olan yasa yapma noktasında padişahın elinde bulundurduğu mutlak veto yetkisi ve yasama organının denetleme yetkisinin padişahın onayına bağlanması yasama organını özerk hareket etmektan alıkoymaktadır. Dolayısıyla, belirtildiği gibi, Kanun-u Esasî’de güç de yürütme organı içinde padişahıdır ve 1909 değişikliklerine kadar da bu böyle devam etmiştir.

2. Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yürütme Organının Yetkileri

Kanun-u Esasî yetkili ancak sorumsuz bir hükümdarlık kurumunu kabul etmiştir³⁸⁹. Yürütme organının gerçek başı padişahıdır ve hatta anayasanın ruhu yürümeı padişahın şahsında toplamıştır³⁹⁰. Zira, padişahın Heyet-i Vükela ile olan ilişkisine bakıldığında padişahın önemli yetkilerle donatılmış olduğu görülmektedir. Öncelikle sadrazamın ve Heyet-i Vükelanın vekillerinin seçiminin ve azlinin padişahın yetki alanında olduğunu tekrar belirtmek gerekir. Dolayısıyla vekillerin padişahın iradesine uygun olarak hareket etmeleri bir zorunluluktur. Öte yandan Heyet-i Vükela tarafından alınan kararların padişahın tasvip ve tasdikine tabi olması da padişahın iradesine yönelik kararların ortaya çıkmasının bir başka yolu olarak değerlendirilebilir³⁹¹. Dolayısıyla yürütme içerisinde bakanların herhangi bir etkisinin olduğunu söylemek oldukça güçtür. Bakanlar adeta “hiç derecesindedir”. Padişah bir yandan salt kendi görüşüne uyan kararları imzalamak sureti ile Heyet-i Vükela’yı işlevsizleştiririrken, diğeryandan Heyet-i Vükela’nın vekilleri üzerindeki azil yetkisi ile kendisine karşı gelen vekillerin yerine sadık vekiller tayin ederek, yine istediği kararları aldirarak onaylayabilecektir. Belirtmek gerekir ki anayasa bu durumlarda padişahın bakanlar üzerindeki nüfuzunu sekteye uğratak herhangi bir düzenleme öngörmemiştir³⁹².

³⁸⁹ Ortaylı’ya göre Kanun-u Esasî’nin bu özelliği onun en zayıf yönlerinden birisidir. Bkz. İlber Ortaylı, **Osmanlı’da Değişim ve Anayasal Rejim Sorunu Seçme Eserler II**, 5. Basım, Türkiye İş bankası Yayınları, İstanbul, 2017, s. 244.

³⁹⁰ Okandan, Amme, s. 151.

³⁹¹ Arsel, Türk, s. 29.

³⁹² Okandan, Amme, 152.

Kanun-u Esasî ile oldukça güçlü bir konumda bulunan padişahın Heyet-i Vükela vekillerini seçimi ve azli noktasındaki mutlak yetkisinin yanında Heyet-i Vükelanın padişaha karşı sorumluluğu da söz konusudur. Bu özelliği ile başkanlık sistemine benzetilse de, sistemin başkanlık sistemi olarak nitelendirilemeyeceğini açıklayan önemli farkların bulunduğunu belirtmek gerekmektedir. Şöyle ki, öncelikle başkanlık sistemlerinde başkan belirli aralıklarla halk tarafından seçilirken, Kanun-u Esasî'nin öngördüğü sistemde padişah ırsi olarak süresiz başa geçmektedir. İkincisi başkanın bir dini liderliği yokken, padişahın halife kimliği bulunmaktadır. Üçüncüsü Başkanın tayin ettiği sekreterlerin (bakanlar) göreve başlayabilmeleri için Senatonun onayı gerekiyorken, Heyet-i Vükela için böyle bir zorunluluk yoktur. Dördüncü olarak da başkanın tabi olduğu denetim padişah için söz konusu değildir³⁹³.

Heyet-i Vükela padişaha karşı sorumlu iken, genel kanı Meclis-i Umumi'ye karşı sorumluluğunun bulunmadığı yönündedir. Zira Heyet-i Vükela'nın parlamentoda güvenoyu alma zorunluluğu bulunmamaktadır³⁹⁴. Kaldı ki güvenoyu alma zorunluluğu padişahın azil yetkisi ile birlikte düşünüldüğünde bir anlam ifade etmemektedir³⁹⁵.

Padişahın meclis üzerinde sahip olduğu yetkilere gelindiğinde, öncelikle kanunlaşma sürecindeki mutlak veto yetkisinin padişahı Meclis-i Umumi üzerinde bir güç olarak konumlandığı belirtilmişti. Mutlak veto yetkisi kadar önemli olan bir başka yetki daha padişaha tanınmıştır; bu yetki fesih yetkisidir (md. 7 ve md. 35). Buna göre padişah Meclis-i Mebusan'ı feshedebilmektedir. Kanun-u Esasî'nin iki maddesinde yer alan fesih yetkisini, padişah yeniden seçimlere gidilmek koşulu ile gerektiği zaman kullanabileceği gibi (md.7), Heyet-i Vükela ile Heyet-i Mebusan arasında bir ihtilaf çıkması durumunda da kullanılabilir (md. 35). İlk durumda padişahın fesih yetkisini kullanması takdiri bir yetki iken, ikinci durumda ise Heyet-i Vükela ile Heyet-i Mebusan arasında bir anlaşmazlığın vuku bulması

³⁹³ Özer, Batı, ss. 10-11.

³⁹⁴ Okandan, Amme, s. 153.; Özer, Batı, ss. 14-15. ; Gözler, Türk Anayasa Hukuku 2000, s. 34.; Ortaylı, s. 244.; Yıldızhan Yayla, **Anayasa Hukuku Ders Notları**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1986, s. 121. Arsel ise Heyet-i Vükela vekillerinin Meclis-i Umumi'ye karşı siyasi sorumluluğunun bulunduğunu Heyet-i Mebsan'ın göstermiş olduğu muhalefetin 1878 yılında İbrahim Ethem Paşa kabinesinin düşmesi ile sonuçlanmasından hareketle açıklamıştır. bkz. İlhan Arsel, "Birinci ve İkinci Meşrutiyet Devirlerinde Çift Meclis Sistemi Tecrübesi", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 1, (Birinci ve İkinci Meşrutiyet), 1953, s. 199.

³⁹⁵ Okandan, Amme, s. 153.

gerekmektedir. Öyle ki Heyet-i Mebusan Heyet-i Vükelanın ısrar ettiği konuyu tekrar reddederse, padişah ya Heyet-i Vükelayı değiştirebilecek ya da Hayet-i Mebusan-ı feshedebilecektir (md.35). Birinci Meşrutiyet sürecinde padişahın bu yetkisi üzerinde farklı görüşler bulunmaktadır. Şöyle ki, Birinci Meşrutiyet Dönemi'nde yapılan seçimler neticesinde meclis 19 Mart 1877 ve 13 Aralık 1877 tarihleri olmak üzere iki defa açılmıştır³⁹⁶. Karamustafaoğlu yaşanan bu deneyimlerden sadece birinde, 1877 yılında yapılan ilk seçimlerin ardından 28 Haziran 1877 yılında, padişahın fesih yetkisini kullandığını belirtmektedir. Yapılan ikinci seçimlerin ardından Heyet-i Mebusan'ın eleştirici ve atılgan davranışları karşısında padişahın siyasi bir taktikle fesih yetkisini kullanarak değil, meclisi tatil yetkisine başvurarak dağıttığını vurgulamaktadır. Daha açık bir ifade ile Meclis-i Umumi'nin toplantıya çağırılması ve tatil edilmesi padişahın yetki alanı içindedir. Padişah tatil edilmesine karar verdiği meclisi tekrar toplantıya çağırılmamıştır. Meclis tekrar toplantıya çağırılmama suretiyle ortadan kaldırılmıştır ve bu durum bir tatil ya da fesih değildir³⁹⁷. Ancak bu konuda yapılan başka değerlendirmeler de vardır. Söz gelimi birinci Meclis'in sona ermesi olayını fesih olarak nitelendirmeyen; meclisin dağılmış olduğunu yazan yazarlar vardır³⁹⁸. Benzer şekilde ikinci seçimlerin ardından oluşan meclisin sona ermesi durumunda da padişahın fesih yetkisini kullanmış olduğunu belirten³⁹⁹ ya da bu durumu meclisin önce tatil ve sonra da tehir edilmesi olarak değerlendiren yazarlar olmuştur⁴⁰⁰.

Dolayısıyla yasama yetkisini gerçek anlamda yasama organının kullanamıyor olması ile bakanların yasama organına karşı sorumluluklarının bulunmaması 1876 Kanun-u Esasî'nin öngördüğü hükümet sistemini bir parlamenter sistem olarak nitelendirmeyi mümkün kılmamaktadır⁴⁰¹. Özellikle

³⁹⁶ Servet Armağan, "Türkiye'de Parlamento Seçimleri", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 33, Sayı: 3-4, (Parlamento Seçimleri), 1967, ss. 57-58.

³⁹⁷ Tuncer Karamustafaoğlu, **Yasama Meclislerinin Fesih Hakkı**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1982, ss. 185-188.

³⁹⁸ Armağan, Parlamento Seçimleri, s. 57.

³⁹⁹ Arsel, Türk, s. 31.; Selçuk Özçelik, **Anayasa Hukuku Dersleri**, Filiz Kitabevi, İstanbul, (Anayasa), 1983, s. 71.

⁴⁰⁰ Armağan, Parlamento Seçimleri, s. 58.

⁴⁰¹ Mümtaz Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1997, (Anayasanın Anlamı), s. 23. Benzer değerlendirmeler için bkz. Özer, Batı, s. 14. ; Gözler, Türk Anayasa Hukuku 2000, s. 34.

padişahın konumunu göz önünde bulunduran Aldıkaçtı, 1876 Anayasası'nı "müstebid bir idarenin hukuki mesnedi" olarak nitelendirmektedir⁴⁰².

1876 Anayasası'nın benimsemiş olduğu bu sistem 1909 değişiklikleri ile birlikte anayasal anlamda önemli bir dönüşüm geçirmiş ve parlamenter sistemin izlerini yansıtmaya başlamıştır. Bu yönü ile Türk anayasa tarihi açısından oldukça önem taşıyan 1909 değişiklikleri ayrıca üzerinde durulması gereken bir kırılma noktası niteliğindedir.

C. 1909 DEĞİŞİKLİKLERİNİN YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİNE ETKİSİ

23 Temmuz 1908'de padişah II. Abdülhamit'in bir irade-i seniye çıkararak 13 Şubat 1878 tarihinden itibaren toplanmayan Meclis-i Mebusan'ın seçimlerinin yapılmasını kabul etmiş ve II. Meşrutiyet Dönemi başlamıştır⁴⁰³.

Meclis-i Umumi'nin tekrar yasama faaliyetine geçmesi ile birlikte ortaya çıkan en önemli sonuç Kanun-u Esasî'de 8 Ağustos 1909 tarihli yasa ile yapılan değişikliklerdir. "1909 Anayasası" deyimiyile söz edilmesinden anlaşılacağı üzere yapılan değişiklikler oldukça önem taşımaktadır⁴⁰⁴. Zira Kanun-u Esasî'nin yirmi dört maddesi değiştirilmiştir⁴⁰⁵.

1909 değişikliklerinin yasama organı üzerinde önemli etkileri olmuştur. Öncelikle Heyet-i Ayan ve Heyet-i Mebusan'ın kanun teklifinde bulunabilmesi için padişaktan izin alma şartı kaldırılmıştır. Kanunlar öncelikle Meclis-i Mebusan, sonrasında Hayet-i Ayan tarafından kabul edildikten sonra padişahın onayına sunulacaktır. Padişah söz konusu kanunu bir kere iade edebilecek, ancak iade edilen kanunun 2/3 çoğunluk ile kabul edilmesi durumunda onaylamak zorunda kalacaktır⁴⁰⁶. Bu noktada öncelikle belirtilmesi gereken husus kanun tekliflerinin temsili ve yasayıcı bir niteliği bulunmayan Şura-yı Devlet'te görüşülme usulünün

⁴⁰² Aldıkaçtı, Anayasa, s. 64.

⁴⁰³ Soysal, Anayasanın Anlamı, s.25.

⁴⁰⁴ Tanör, Osmanlı-Türk, s. 192.

⁴⁰⁵ Değiştirilen maddeler 3, 6, 7, 10, 12, 27, 28, 29, 30, 35, 36, 38, 43, 44, 53, 54, 76, 77, 80, 113, 118, 119, 120, 121 numaralı maddelerdir. Özçelik, Anayasa, s. 78.

⁴⁰⁶ Dal, s. 24.

terk edilmiş olmasıdır⁴⁰⁷. Bununla birlikte Kanun-u Esasî ile padişahın mutlak veto yetkisinin “geciktirici ve zorlaştırıcı veto yetkisi”ne dönüştüğünün de vurgulanması gerekir. Zira, padişaha kanunları (ivedi olmayanlar) onaylamak ya da iade etmek için iki ay süre tanınmıştır. Bu süre zarfında padişahın iade ettiği kanunlar, meclisler tarafından 2/3 oy çoğunluğu ile kabul edilirse padişahın söz konusu kanunları onaylama zorunluluğu doğacaktır. Elbette 2/3 çoğunluk şartı önemli bir zorlaştırıcı veto olarak düşünülebilir. Ancak bu şartı aşmak imkansız değildir; aşılabilir. Dolayısıyla da böyle bir sistemde yasama yetkisine padişahın sahip olduğunu söylemek oldukça güçtür⁴⁰⁸.

Öte yandan padişahın elindeki en önemli güçlerden birisi olan fesih yetkisi de kısıtlanmıştır. Vekiller ile Meclis-i Mebusan arasında bir konuda anlaşmazlık çıkması durumunda vekiller kendi görüşlerinde ısrar eder ve Meclis-i Mebusan da bu görüşü iki defa ard arda reddederse, vekiller ya Meclis-i Mebusan’ın kararını kabul edecek ya da çekilecektir. Çekildikleri takdirde yeni bakanlar kurulu öncekinin görüşünde ısrar eder ve Meclis-i Mebusan da buna tekrar karşı çıkarsa, yani anlaşmazlık giderilemezse, padişah Heyet-i Ayan’ın da görüşünü alarak ve üç ay içinde yeniden seçimlerin yapılması şartıyla Meclis-i Mebusan’ı feshedebilir. Bu değişiklik ile fesih yetkisi adeta işlemez hale getirilmiştir⁴⁰⁹.

1909 değişikliklerinin en önemli amacı padişahın yetkilerinin kısıtlanmasıdır. Meclis üzerindeki yetkilerinin kısıtlanması yanında yapılan değişiklikler hükümet ile olan ilişkilerine de yansımış ve padişahın yürütme içindeki rolünün kısıtlanmasına yönelik de önemli düzenlemeler yapılmıştır. Şöyle ki, Kanun-u Esasî’nin ilk halinde Vükelanın atama ve azil yetkisi mutlak olarak padişaha tanınmış bir yetki iken, yapılan değişiklik ile padişaha salt sadrazam ve şeyhülislamı seçme ve atama yetkisi verilmiş, vekillerin ise sadrazam tarafından belirleneceği ve atamanın padişah tarafından yapılacağı hükmü getirilmiştir. Bununla birlikte bakanlar kurulunun Meclis-i Mebusa’na karşı sorumluluğu da benimsenmiştir. Dolayısıyla padişah sadrazamı atarken, sadrazam da vekilleri belirlerken Meclis-i Mebusan’dan güven alabilecek kimseler seçilecektir.

⁴⁰⁷ Tanör, Osmanlı–Türk, s.194.

⁴⁰⁸ Gözler, Türk Anayasa Hukuku 2000, s.39.

⁴⁰⁹ Yeni meclis de eskisinin görüşünde ısrar ederse bakanlar kurulunun yasamanın oy ve kararına uyması gerekir. Tanör, Osmanlı–Türk, s.195.

Dolayısıyla padişahın “icabında bakanlar kurulunu azli ve değiştirme” yetkisi de işlevsizleşmektedir. Zira padişahın meclisin güvenini alan hükümeti görevde tutması gerekmektedir⁴¹⁰. Bu noktada bakanlar kurulunun siyasi sorumluluğunu açmak gerekirse, 1909 değişikliği ile birlikte bakanlar kurulu artık padişaha karşı değil, Meclis-i Mebusan’a karşı sorumludur. Net bir ifade ile, bakanların hükümetin genel politikası itibariyle kolektif; kendi görevleri ile ilgili olarak da bireysel sorumluluğu kabul edilmiştir⁴¹¹.

Dolayısıyla yapılan tüm bu düzenlemeler neticesinde kurulan sistem parlamenter sistemin niteliklerini taşımaktadır⁴¹². Özellikle başbakanın ve bakanlar kurulunun oluşumu ve bakanlar kurulunun parlamentoya karşı siyasi sorumluluğu parlamenter sistemin temel özellikleri arasında yer almaktadır.

Ancak Osmanlı İmparatorluğu’nun son döneminde Mebusan Meclisi’nin içinde bulunduğu zorlu durum, 18 Mart 1920 tarihinde mebusların daha güvenli bir ortamda görevlerini yapma öngörülerini ile toplantıların geriye bırakılmasına karar vermeleri ile neticelenmiştir. Bu Mebusan Meclisi’nin son toplantısı ve Osmanlı meşrutiyetinin de son günüdür. Yerine 23 Nisan 1920’de Ankara’da yeni bir devlet kurulmuştur⁴¹³.

II. 1921 ANAYASASI DÖNEMİNDE YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ

Kanun-u Esasî ile Osmanlı Devleti’nin monarşiye dayanan rejiminin meşrutiyete dönüşümü gerçekleşmiştir. Ancak hâkimiyetin padişaha ait olduğu ilkesi değişmemiş ve İkinci Meşrutiyet devrinde de bu ilke aynen korunmuştur⁴¹⁴. Milli hâkimiyet ve milli irade gibi kavramlar milli mücadele devri ile önem kazanmış, milli mücadelenin her aşamasında önemle vurgulanmış ve bizzat Atatürk tarafından kurulacak devletin bu temel ilkeler üzerine inşa edileceğine işaret

⁴¹⁰ Burhan Gürdoğan, “İkinci Meşrutiyet Devrinde Anayasa Değişiklikleri”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 1959, ss. 93-94.

⁴¹¹ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku* 2000, s. 40.

⁴¹² Arsel, *Türk*, s. 32. ; Soysal, *Anayasanın Anlamı*, s. 25.; Erik Jan Zürcher, **Modernleşen Türkiye’nin Tarihi**, çev. Yasemin Saner Gönen, İletişim Yayınları, İstanbul, 2007, s. 149.

⁴¹³ Samet Ağaoğlu, **Kuvayı Milliye Ruhu “Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi”**, 2. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2018, ss. 27-28.

⁴¹⁴ Tunç, Bilir ve Yavuz, s. 25.

edilmiştir. Bu düşünce doğrultusunda Atatürk, milli iradenin merkezi olmak üzere, millete ait bütün hükümlerlik gücüne dahil yetkileri sorumluluğunda toplayan, Türk milletine ait hakkı hakimiyeti bir bütün halinde kullanacak tek makam olan, kendisinin üstünde veya yanında herhangi bir kuvvetin varlığını kabul etmeyen Birinci Büyük Millet Meclisi'ni 23 Nisan 1920'de Ankara'da toplamıştır⁴¹⁵. Bu meclis “olağanüstü yetkilere sahip bir meclis” tir⁴¹⁶. Zira Mustafa Kemal Paşa 19 Mart 1920 tarihinde yayımlanmış olduğu bildiriye Ankara'da olağanüstü yetkilere sahip bir meclisin toplanacağını tebliğ etmiştir. Bu meclise İstanbul'da dağıtılmış olan Meclis-i Mebusan üyelerinden Ankara'ya gelebilecek olanların da katılımlarının sağlanması zorunlu görülmüştür. Yapılacak olan seçimlerin yönergesi de belirlenmiştir⁴¹⁷. Yapılan seçimler neticesinde 232 mebus seçilmiştir. Bu sayıya Meclis-i Mebusan'dan gelen 92 mebus ve biri Yunanistan'dan ve on üçü Malta'dan gelen toplam 14 mebus da eklenerek 337 mebuslu bir meclis oluşmuştur. Dolayısıyla Meclisin belirlenmesi iki seçimin neticesidir. Bu seçimler İstanbul'daki Mebusan üyeleri için 1919 yılı sonunda yapılan seçimler ile Mustafa Kemal Paşa'nın Ankara'da toplanacak meclis için yaptığı 19 Mart 1920 tarihli tebliği uyarınca yapılan seçimlerdir⁴¹⁸.

Böylelikle çalışmalara başlayan Büyük Millet Meclisi yeni bir anayasa hazırlığına girmiş ve 1921 tarihli anayasayı yani 20 Kânun-i sani 1337 tarih ve 85 sayılı Teşkilât-ı Esasîye Kanunu'nu hazırlamıştır⁴¹⁹. Özbudun'a göre bu anayasa Osmanlı Devleti ve Türkiye Cumhuriyeti anayasaları içerisinde milli iradeyi

⁴¹⁵ Recai G. Okandan, “Milli Hakimiyet, Milli İrade Mefhumlarının ve Kuvvetler Birliği Sisteminin Esas Teşkilât Hukukumuzda Girişi”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 21, Sayı: 1-4, 1961, (Milli Hakimiyet), ss. 22-23.

⁴¹⁶ Atatürk bu meclis için ilk başta “kurucu meclis” deyimini kullanmış, ancak sonrasında “olağanüstü yetkilere sahip meclis” deyimini kullanmakla yetindiğini belirtmiştir.

⁴¹⁷ Bu yönergede yer alan bazı maddeler şu şekildedir: Ankara'da toplanacak olağanüstü yetkilere sahip meclise üye olarak seçilecek kişiler, milletvekilleri hakkındaki yasal koşullara bağlıdır.; Seçimlerde sancaklar temel alınacak ve her sancaktan beş üye seçilecektir.; Seçim ikinci seçmenlerin meydana getireceği kurul tarafından eş zamanlı olarak yapılacaktır.; Meclis üyeliğine her parti, topluluk ve cemiyet aday gösterebileceği gibi bağımsız aday olabilmek de mümkündür.; Seçim gizli oyla ve salt çoğunluk esasına göre yapılacak ve oylar kurulun kendi içinden seçeceği iki kişi tarafından kurul önünde yapılacaktır.; Seçimler en geç on beş gün içinde çoğunlukla Ankara'da toplanmayı sağlayabilecek şekilde tamamlanacaktır. **Nutuk**, 14. Basım, Türkiye İşbankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2017, ss. 287-288.

⁴¹⁸ Tarık Zafer Tunaya, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti'nin Kuruluşu ve Siyasi Karakteri”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt:23, Sayı: 3-4, 1958, (Türkiye Büyük Millet Meclisi), ss. 228 - 230.

⁴¹⁹ Servet Armağan, **Türk Esas Teşkilât Hukuku I. Kitap**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1979, (Türk), s. 26.

gerektiği gibi temsil eden bir meclis tarafından yapılmış olan tek anayasadır⁴²⁰ ve bu anayasanın benimsediği en önemli yenilik ve en devrimci ilke milli egemenlik ilkesidir⁴²¹. Bu ilke Anayasanın 1. maddesinde “egemenlik kayıtsız şartsız milletindir...” şeklinde yer almıştır.

1921 Anayasası yumuşak bir anayasadır. Kanunların tabi olduğu usuller içerisinde kabul edilmiş; özel bir yetersayı aranmamıştır. Dahası anayasa kendi değiştiriliş usulü ile ilgili de özel bir yöntem ya da nitelikli bir çoğunluk şartı öngörmemiştir⁴²². Dolayısıyla anayasanın kanunlar gibi değiştirilebileceği sonucu ortaya çıkmaktadır⁴²³.

1921 Anayasası 1876 Kanun-u Esasî’yi resmen ilga etmemiştir⁴²⁴. Bu durumu destekler nitelikte Atatürk, Tevfik Paşa’ya yollamış olduğu 30 Ocak 1921 tarihli telgrafta Teşkilat-ı Esasîye Kanunu’nun temel maddelerini bildirirken Kanun-u Esasî’nin bu maddeler ile çelişmeyen hükümlerinin yürürlükte olduğunu belirtmiştir⁴²⁵. Yeni Anayasa 23 madde ve bir de ayrı maddeden oluşan bir çerçeve anayasadır. Dönemin koşulları ekseninde hazırlanan bir geçiş dönemi anayasasıdır. Kişi hak ve hürriyetleri ve yargılama gibi temel anayasa hususlarını düzenlenmemiştir⁴²⁶. Yeni Türk devletinin anayasa hukuku düzenini 1921 Anayasası ile birlikte 1909 Anayasası (1909 değişiklikleri) oluşturmuştur. Ancak bu iki metnin birbirinden oldukça farklı temellere dayandığı da açıktır. Özellikle egemenliğin sahibi noktasında ortaya çıkan farklılık ile, 1909 Anayasası egemenliğin sahibi olarak saltanat makamını görmekte iken; 1921 Anayasası egemenliğin millete ait olduğunu ilan etmiştir⁴²⁷. Dolayısıyla millete ait olan egemenlik anlayışının, anayasada saltanatın kaldırılacağına ilişkin bir hüküm bulunmamasına rağmen, kişisel egemenliğe dayanan monarşik bir yönetim sistemi ile bağdaşmayacağı aşikârdır⁴²⁸.

⁴²⁰ Ergun Özbudun, **1921 Anayasası**, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1992, (1921 Anayasası), s. 2.

⁴²¹ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku 2017*, s. 28.

⁴²² Özbudun, *1921 Anayasası*, s. 3.

⁴²³ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku 2000*, s. 48.

⁴²⁴ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku 2017*, s. 28.

⁴²⁵ Nutuk, ss. 381-382.

⁴²⁶ Tanör, *Osmanlı-Türk*, s. 253.

⁴²⁷ Aldıkaçtı, *Anayasa*, ss. 83-84.

⁴²⁸ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku 2017*, s. 28.

Kayıtsız ve şartsız millet egemenliğini kabul eden ve bu ilkeyi devlet teşkilatının temeline yerleştiren 1921 Anayasası, bu mantığın sonucu olarak bir meclis hükümeti kurmuş ve buna “Türkiye Büyük Millet Meclisi hükümeti” adını vermiştir⁴²⁹.

A. YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ: MECLİS HÜKÜMETİ SİSTEMİ

Hükümet sistemlerinin tasnifinde belirtilmiş olduğu gibi meclis hükümeti sistemi yasama ve yürütme kuvvetlerinin yasama organında birleştiği bir kuvvetler birliği sistemidir⁴³⁰. Bu sistemde parlamento ile hükümet hukuken ve fiilen eşit iki otorite olarak kabul edilmemekte; halk tarafından seçilen yasama organının her bakımdan üstünlüğüne inanılmakta ve yasamaya milli hayatı yönlendirecek bütün kararları alma rolü de verilmektedir⁴³¹. Sistemin temeli Rousseau’nun millet iradesinin ve egemenliğinin bölünmezliği prensibine dayanmaktadır. Bu prensip millet egemenliğinin yasamada tecelli ettiğini kabul eder; yürütmeyi ise, bağımsız bir iktidar olarak değil, yasama iktidarının bir aracı olarak görür⁴³². Adeta “meclise bağlı sıradan memurlardır”⁴³³. Rousseau’nun bu egemenlik anlayışı ile Atatürk’ün egemenlik anlayışının birçok noktada benzeştiğini belirtmek gerekir. Özellikle egemenliğin devredilemez ve bölünemez olduğu noktasında ortaya koymuş oldukları düşünceler birbirine oldukça yakındır⁴³⁴.

Meclis hükümeti sistemi yasama ve yürütme kuvvetlerinin seçilmiş bir mecliste birleşmesine dayanmaktadır. Ancak belirtmek gerekir ki bu sistem, söz konusu iki kuvvetin mutlak anlamda birleşmesi anlamını taşımamakta; yürütme işlerinin doğrudan meclis tarafından yerine getirilmesini zorunlu görmemektedir. Meclislerin yüzlerle ifade edilen üye sayıları göz önüne alındığında yürütme işleri

⁴²⁹ Ali Fuad Başgil, **Hukukun Ana Mesele ve Müesseseleri**, HAK Kitabevi, İstanbul, 1946, s. 31.

⁴³⁰ Bkz. s. 11.

⁴³¹ Sadık Tüzel, **Anayasa Hukuku**, Üçüncü Baskı, Ege Üniversitesi Matbaası, İzmir, 1969, s. 208.

⁴³² Kubalı, **Anayasa Hukuku**, s. 292. ; Mehmet Turhan, “Meclis Hükümeti (Konvansiyon Kuramı)”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:46, Sayı:1, 1991, (Meclis Hükümeti), s. 456.

⁴³³ Tüzel, s. 208.

⁴³⁴ Detaylı bilgi için bkz. F. H. Burak Erdenir, “Mustafa Kemal Atatürk ve J. J. Rousseau’nun Düşüncelerinin Karşılaştırılması”, **Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi**, Cilt: XIV, Sayı: 40, 1998, ss. 283-287.

daha küçük bir kurula veya komiteye bırakılabilir. Dolayısıyla meclis hükümeti sisteminin temel özellikleri meclisle bu yürütme kurulu arasındaki ilişkiler etrafında şekillenmektedir⁴³⁵.

Bu noktadan hareketle meclis hükümeti sisteminin beş özelliği öne çıkmaktadır. Bu özelliklerden birincisi yürütme kendine özgü ayrı bir kimliğe sahip değildir, tamamen meclisin emri ve kontrolü altındadır. Kendine özgü siyasal bir programı bulunmamakta, meclisin talimatı altında yerine getirmektedirler. İkincisi meclis hükümeti sisteminde bir devlet başkanlığı makamı yoktur⁴³⁶. Üçüncüsü yürütme kurulu meclis içinde ve meclis tarafından kurulur; meclisin takdiri ile azledilebilir⁴³⁷. Dördüncüsü meclis sürekli olarak çalışır⁴³⁸. Beşincisi ise yürütme, meclis üzerinde etki yaratabilecek meclisi feshetme, meclisin toplanmasını engelleme ya da meclisin çalışma süresini etkileme gibi yetkilere sahip değildir⁴³⁹.

Meclis hükümeti sisteminin örnekleri Fransa ve İsviçre’de karşımıza çıkmaktadır. Söz gelimi Fransa’da 1793, 1848 ve 1871 yıllarında bu sistem uygulanmıştır. Söz gelimi 1793 Anayasası yürütme kuvvetini yasama kuvvetinden ayrı ve bağımsız bir kuvvet olarak kabul etmemiş; salt meclisin kararlarını yerine getirecek bir memur olarak görmüştür. Üyelerinin seçiminin de meclis tarafından yapıldığını belirtmek gerekir⁴⁴⁰.

1921 Anayasası’nın da benimsemiş olduğu hükümet sistemi meclis hükümeti sistemidir⁴⁴¹. Kuvvetler birliğine ve meclis üstünlüğüne dayanan bu

⁴³⁵ Ergun Özbudun, 1921 Anayasası, s. 51.

⁴³⁶ Bu özelliği bazı yazarlar meclis hükümeti sistemi için zorunlu bir şart olarak görmemişlerdir. Bu görüşün dayanağı devlet başkanının üstlenmiş olduğu rol ile bağlantılıdır. “Teorik olarak bağımsız fakat salt dekoratif ve sembolik nitelikte bir yüce makamın varlığı” meclis hükümeti sistemi ile bağdaşabilir. Söz gelimi İsviçre’de, sembolik yetkilere sahip, Federal Meclis tarafından Federal Konsey üyeleri içinde bir yıl için seçilen Konfederasyon başkanı bulunmaktadır.

⁴³⁷ Bu özelliğin parlamenter sistemdeki bakanların siyasal sorumluluğu ile karıştırılmaması gerektiği öne sürülmektedir. Zira siyasal sorumluluğun mevcudiyeti belli bir siyasal programı olan kabine için söz konusu olmaktadır. Oysa ki meclis hükümeti sisteminde durumun bunun tam tersidir. Dolayısıyla da meclis hükümeti sisteminde siyasal programın meclis tarafından kabul edilmemesi bakanların istifasına değil, azline neden olur. Dahası bazı yazarlar meclis hükümeti sisteminde yürütme kurulu üyelerinin istifa etme haklarının olmaması gerektiğini belirtmişlerdir. Çünkü bu hakka sahip olmaları meclis üzerinde bir baskı aracına dönüşebilir. Bu sayede ilke olarak sınırsız olan meclisin iktidarı sınırlanır. Söz gelimi İsviçre’de bakanların istifaları söz konusu değildir.

⁴³⁸ Yürütme işleri süreklilik gösterir ve ivedi kararlar alınmasını gerektirir. Meclis hükümeti sisteminde meclis, yürütmenin de asli sahibi olduğu için süreklilik sistemin özü gereğidir.

⁴³⁹ Özbudun, 1921 Anayasası, ss. 52-55.

⁴⁴⁰ Tüzel, s. 210.

⁴⁴¹ Turhan, Meclis Hükümeti, s. 456. ; Aldıkaçtı, Anayasa, s. 82. ; Özçelik, Anayasa, s. 85. ; Gözler, Türk Anayasa Hukuku 2000, s. 50. ; Taha Parla, **Demokrasi Anayasalar Partiler ve Türkiye’nin Siyasal Rejimi**, 1. Baskı, Onur Yayınları, İstanbul, (Demokrasi), 1986, s. 14.

sisteminin ilkeleri Mustafa Kemal Paşa tarafından bir önerge ile sunulmuş ve kısa süreli tartışmaların ardından kabul edilmiştir. Kabul edilen ilkeler şunlardır:

“Bu ilkeleri, izin verirsiniz, burada birer birer belirterek sayacağım:

- 1) *Hükümet kurulması zorunludur.*
- 2) *Geçici olarak bir hükümet başkanı tanımak veya bir padişah vekili oraya çıkarmak mümkün değildir.*
- 3) *Meclis’te yoğunlaşan ulusal iradenin, doğrudan doğruya vatanın mukadderatına el koyduğunu kabul etmek temel ilkedir. Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin üstünde bir güç yoktur.*
- 4) *Türkiye Büyük Millet Meclisi yasama ve yürütme yetkilerini kendinde toplamıştır. Meclisten seçilecek ve vekil olarak görevlendirilecek bir kurul hükümet işlerine bakar. Meclis başkanı, bu kurulun da başkanıdır.*

Not: Padişah ve halife, baskı ve zorlamadan kurtulduğu zaman, Meclis’in düzenleyeceği yasal ilkeler çerçevesinde durumunu alır.

Efendiler, bu ilkelere dayalı olan bir hükümetin niteliği kolaylıkla anlaşılabilir. Böyle bir hükümet, ulusal egemenlik temeline dayanan halk hükümetidir; Cumhuriyet’tir.”⁴⁴²

1921 Anayasası bu açıdan değerlendirildiğinde meclis hükümeti sistemini yansıtan hükümlerin yer aldığı görülmektedir. Meclis hükümeti sisteminin öne çıkan ilk özelliği yasama ve yürütme kuvvetlerinin mecliste toplanmasıdır. 1921 Anayasası’nın “Yürütme erki ve yasama yetkisi milletin tek ve gerçek temsilcisi olan Büyük Millet Meclisi’nde bulunur ve toplanır” (md. 2) hükmü meclis hükümeti sisteminin bu temel unsurunu yansıtmaktadır⁴⁴³. Yine anayasanın “Türkiye Devleti, Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve Hükümeti Büyük Millet Meclisi Hükümeti unvanını taşır” (md. 3) hükmü⁴⁴⁴ ile “Büyük Millet Meclisi, hükümetinin bölündüğü daireleri... kendi seçtiği vekiller eliyle yönetir... onları yönlendirir... ve değiştirir” (md. 8) hükmü⁴⁴⁵ 1921 Anayasası’nın meclis hükümeti sistemini benimsemiş olduğunu gösteren diğer anayasal hükümlerdir.

Güçlü yetkilere sahip olan Büyük Millet Meclisi’nin seçimi ve yetkileri anayasada düzenlenmiştir. Anayasanın 5. maddesine göre Büyük Millet Meclisi’nin üyeleri vilayetler halkınca seçilir. Seçimler iki yılda bir yapılır. Dolayısıyla bir milletvekilinin görev süresi iki yıldır, ancak tekrar seçilmek mümkündür. Yeni meclis toplanana kadar eski meclis görevine devam eder. Milletvekilleri kendilerini

⁴⁴² Nutuk, ss. 298-299.

⁴⁴³ Turhan, Meclis Hükümeti, s. 456. ; Gözler, Türk Anayasa Hukuku 2000, ss. 50-51. ; Parla, Demokrasi, 1986, s. 14.

⁴⁴⁴ Kubalı, Anayasa Hukuku, ss. 292-293.; Turhan, Meclis Hükümeti, s. 456.; Parla, Demokrasi, ss. 14-15.; Gözler, Türk Anayasa Hukuku 2000, s. 51.

⁴⁴⁵ Gözler, Türk Anayasa Hukuku 2000, s. 51.; Taha Parla, **Türkiye’de Anayasalar Tarih, İdeoloji, Rejim 1921-2016**, 5. Basım, Metis Yayınları, İstanbul, 2016, (Türkiye’de Anayasalar), s. 22

seçen vilayetin ayrıca vekilleri olmayıp bütün milletin vekilleridir. Anayasanın 7. maddesine göre ise, Meclis şeri hükümleri uygulamaya, tüm kanunları koymaya, değiştirmeye, kaldırmaya ve barış sözleşmesi ve vatan savunması gibi hukuki esasları gerçekleştirmeye yetkilidir.

Dolayısıyla Büyük Millet Meclisi bütün kuvvetleri elinde toplayan bir organ olarak doğmuştur. Ancak bu organın üye sayısı göz önüne alındığında, yürütme işlerini görebilmesi adına bir yürütme gücünün kurulması gerekmiştir. Bu amaçla 25 Nisan 1920 tarihinde 5 sayılı kararla “kuvve-i icraiye” yani yürütme gücünün kurulmasına karar verilmiştir. Ardından çıkarılan 2 Mayıs 1920 tarihli ve 3 sayılı “Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun” ile bu yürütme gücüne açıklık getirilmiş ve yürütme işlerini yerine getirecek kurula “İcra Vekilleri Heyeti” denmiştir⁴⁴⁶. Söz konusu kanuna göre İcra Vekilleri Heyeti, on bir üyeden oluşacaktır; icra vekilleri meclisin kendi üyeleri arasından ve mutlak çoğunluğu ile seçilecektir; her vekil üstlenmiş olduğu işlerle ilgili olarak mensubu olduğu encümene danışabilecektir; icra vekilleri arasında anlaşmazlık çıkması durumunda çözüm yeri Büyük Millet Meclisi’dir⁴⁴⁷. Görüldüğü üzere icra vekilleri Meclis tarafından ayrı ayrı seçilerek belirlenmekte ve bu sayede İcra Vekilleri Heyeti kurulmaktadır. Bu yönü ile parlamenter sistemdeki bakanlar kurulunun oluşumundan oldukça farklılık göstermektedir. İcra vekillerinin arasındaki koordinasyonu zayıflattığından hareketle bu seçim usulü 4 Kasım 1920’de çıkarılan bir yasa ile değiştirilmiş ve icra vekillerinin Meclis başkanı tarafından önerilecek adaylar arasından Meclisçe seçilmesi kabul edilmiştir. Ancak 8 Temmuz 1922’de çıkarılan yeni bir yasa ile eski usule geri dönmüştür⁴⁴⁸. Dolayısıyla Büyük Millet Meclisi tarafından seçilen ve onun takdirine bağlı olarak Heyet içinde kalabilen vekiller salt Büyük Millet Meclisi’nin talimatlarına uygun faaliyetlerde bulunacaklardır. Vekillerin ortak bir siyasi program takip edebilmeleri ya da ortak bir siyasi sorumlulukları söz konusu değildir⁴⁴⁹.

⁴⁴⁶ Mümtaz Soysal, **Anayasaya Giriş**, 3. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2011, (Anayasaya Giriş), s. 181.

⁴⁴⁷ Arsel, Türk, s. 64.

⁴⁴⁸ Soysal, Anayasaya Giriş, s. 182.

⁴⁴⁹ Özçelik, Anayasa Hukuku, s. 85.

Anayasanın 9. maddesi İcra Vekilleri Heyet-i'nin içlerinden birini kendilerine başkan seçeceğini kabul etmiş, ancak 1922 yılında bu durum da değişerek bu konudaki yetki de Meclis'e geçmiştir⁴⁵⁰.

Yürütme ile ilgili bir diğer durum, 1921 Anayasası'nın bir devlet başkanlığı makamını öngörmemiş olmasıdır. Anayasa devlet başkanına ait olması gereken birtakım fonksiyonları meclis başkanına tanımıştır⁴⁵¹. Anayasa'nın 9. maddesinde yer alan bir başka hükme göre, Büyük Millet Meclisi başkanı aynı zamanda İcra Vekiller Heyet-i'nin de tabii başkanıdır. "Meclis namına imza koymaya ve Vekiller Heyeti'nin kararlarını onaylamaya yetkilidir". Bu madde ile ortaya çıkan önemli durum, sayılan yetkilerin Meclise değil Meclis başkanına tanınmasıdır⁴⁵² ve bu yetkiler devlet başkanlığı makamına ait olan yetkililerdir⁴⁵³.

1921 Anayasası'nın ortaya koymuş olduğu sistemin sayılan özellikleri ile birlikte atılan bazı yasal ve fiili adımlar sistemin klasik özelliklerinden bir kopuşu beraberinde getirmiştir. Zira 3 Kasım 1922'de Saltanatın kaldırılması ile birlikte padişahın anayasal sistemden çıkarılması monarşiden cumhuriyete doğru atılan ilk adımdır. 29 Ekim 1923 Anayasa değişikliği ise bu adımı tamamlayarak cumhuriyeti ilan etmiş ve böylelikle hükümet şekli Cumhuriyet olarak belirlenmiştir⁴⁵⁴.

B. 29 EKİM 1923 ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ

1921 Anayasası 29 Ekim 1923 tarihinde, 29 Teşrin-i evvel 1339 tarihli ve 364 sayılı Kanun ile değişikliğe uğramıştır. Oldukça önemli olan bu değişiklik ile anayasanın 1, 2, 4, 10, 11 ve 12. maddeleri değiştirilmiştir⁴⁵⁵. Bu anayasa değişikliği kanunun tasarısını Mustafa Kemal Paşa ve İsmet Paşa hazırlamışlardır. Tasarı üzerinde çeşitli tartışmalar yaşansa da Meclis tarafından kabul edilmiş ve en önemli çıktısı olarak da cumhuriyet ilan edilmiştir⁴⁵⁶.

⁴⁵⁰ Parla, Türkiye'de Anayasalar, s. 23.

⁴⁵¹ Özbudun, 1921 Anayasası, s. 66.

⁴⁵² Parla, Türkiye'de Anayasalar, s. 23.

⁴⁵³ Özbudun'un yapmış olduğu değerlendirmede "Meclis namına imza koyma" yetkisi, esasında devletin temsili anlamına gelirken, "Vekiller Heyeti'nin kararlarını onaylama" da, yine parlamenter sistemlerde devlet başkanına ait olan bir yetkidir. Özbudun, 1921 Anayasası, s. 66.

⁴⁵⁴ Mustafa Erdoğan, **Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset**, 7. Baskı, Liberte Yayınları, Ankara, 2011, (Anayasalar ve Siyaset), s. 68.

⁴⁵⁵ Armağan, Türk, s. 27.

⁴⁵⁶ Nutuk, ss. 537-543.

Böylelikle yapılan değişiklik neticesinde anayasanın 1. maddesinin sonuna “Türkiye Devletinin şekli Hükümeti, Cumhuriyettir” hükmü eklenmiştir.

Anayasanın 2., 4., 10., 11. ve 12. maddeler tamamen değiştirilmiştir. Buna göre “Türkiye Devleti’nin dini, Dini İslam’dır. Resmi dili Türkçedir” (md. 2); “Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından yönetilir. Meclis, hükümetin bölündüğü yönetim dallarını İcra Vekilleri aracılığıyla yönetir” (md. 4). Değişiklik yapılan diğer üç maddede ise cumhurbaşkanlığı makamı oluşturularak, cumhurbaşkanına yönelik hükümler yer almıştır. Buna göre “Türkiye cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu tarafından ve kendi üyeleri arasından bir seçim dönemi için seçilir. Başkanlık görevi, yeni cumhurbaşkanının seçilmesine kadar devam eder. Tekrar seçilmek mümkündür” (md. 10); “Türkiye Cumhurbaşkanı, devletin başkanıdır. Bu sıfatla gerek gördükçe Meclis’e ve Vekiller Heyeti’ne başkanlık eder” (md. 11) ; “Başbakan, cumhurbaşkanı tarafından ve Meclis üyeleri arasından seçilir. Diğer bakanlar başbakan tarafından yine Meclis üyeleri arasından seçildikten sonra tümü cumhurbaşkanı tarafından Meclis’in onayına sunulur. Meclis toplantı halinde değilse, onay işi Meclis’in toplantısına bırakılır” (md. 12).

Görüldüğü üzere bakanların Meclis tarafından ayrı ayrı seçilmesi usulü terk edilmiş ve başbakanın bakanları belirlediği sistem benimsenmiştir. Bu yönü ile hükümet kurma modeli parlamenter sistem modeline yaklaşmıştır. Bu noktadan hareketle artık meclis hükümeti sisteminden parlamenter sisteme doğru bir gelişmenin başlamış olduğu görülmektedir⁴⁵⁷.

Geçiş dönemi anayasası olarak görülen ve oldukça kısa bir anayasa olan 1921 Anayasası, 1924 Anayasası’nın kabulü ile birlikte yürürlükten kaldırılmıştır. Böylelikle iki anayasalı dönem de sona ermiş; 1924 Anayasası Türkiye Cumhuriyeti’nin tek Anayasası olarak uygulanmaya başlanmıştır.

⁴⁵⁷ Özbudun, Türk Anayasa Hukuku 2017, ss. 30-31. ; Şeref Gözübüyük, **Açıklamalı Türk Anayasaları**, 9. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2017, (Türk Anayasaları), s. 40.

III. 1924 ANAYASASI DÖNEMİNDE YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ

1921 Anayasası 23 madde ve bir ek maddeden oluşan kısa bir anayasa olarak bir anayasada bulunması gereken bütün hususları düzenlemiş değildir. Bununla birlikte 1876 Kanun-u Esasî'yi de resmen ilga etmemiş ve 1924 Anayasası'nın kabulüne kadar geçen süre içinde iki anayasalı bir dönem yaşanmıştır. 1923 yılında anayasada değişiklik yapılmışsa da, yeni anayasaya duyulan ihtiyaç devam etmiştir⁴⁵⁸. Bu açıdan 491 sayılı ve 20 Nisan 1924 tarihli Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu bir anayasa dizgesine uygun olarak devletin kuruluşu, organları ve bunların işleyişini düzenlemiş, kişi hak ve hürriyetlerine de yer vermiştir⁴⁵⁹.

1924 Anayasası sert bir anayasadır. Anayasa'nın değiştiriliş usulünü düzenleyen 102. maddesi bu özelliği ortaya koymaktadır. Bu maddeye göre, değişiklik teklifi meclis üye tamsayısının en az üçte biri tarafından imzalanmalı ve meclis üye tam sayısının üçte ikisinin oyu ile kabul edilmelidir. Bununla birlikte aynı maddenin son fıkrasında, anayasanın birinci maddesinde yer alan devlet şeklinin cumhuriyet olduğu hükmünün değiştirilemeyeceği belirtilmiştir⁴⁶⁰. 1924 Anayasası anayasa değişikliğine yönelik başka bir içeriksel sınırlama öngörmemiştir. Tek sınır devlet şeklinin cumhuriyet olduğuna ilişkin hükmün değiştirilemeyeceğidir. Öte yandan anayasa Cumhurbaşkanına anayasa değişikliği sürecine etki edecek bir yetki tanımamıştır. Meclisin üçte iki oy çoğunluğu ile kabul ettiği bir anayasa değişikliğini cumhurbaşkanı ilan etmek zorundadır⁴⁶¹.

Anayasanın üstünlüğü ilkesi hususunda ise farklı görüşler bulunmaktadır. Anayasanın “Teşkilât-ı Esâsiye Kanununun hiçbir maddesi, hiçbir sebep ve bahane ile ihmal ve tatil olunamaz. Hiçbir kanun Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu münafî (aykırı) olamaz” (md.103) hükmü, anayasanın üstünlüğü ilkesinin benimsenmiş olduğunu göstermektedir⁴⁶². Özbudun anayasanın üstünlüğü ilkesinin pratikte bir anlam ifade

⁴⁵⁸ Ergun Özbudun, **1924 Anayasası**, 1. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012, (1924 Anayasası), s. 1.

⁴⁵⁹ Tanör, Osmanlı-Türk, s. 294.

⁴⁶⁰ Arsel, Türk, s. 88.; Özbudun, 1924 Anayasası, s. 73. ; Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 62.

⁴⁶¹ Gözler, Türk Anayasa Hukuku 2000, s. 62.

⁴⁶² Özbudun, 1924 Anayasası, s. 74. ; Gözler, Türk Anayasa Hukuku 2000, s. 58.

edebilmesi için kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetiminin benimsenmiş olmasını zorunlu görmekte; 1924 Anayasasının böyle bir yargısal güvence öngörmemiş olmasını anayasanın üstünlüğü ilkesini güvencesiz ve teoride bıraktığını belirtmektedir⁴⁶³. Gözler ise, kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetiminin bulunmadığı bir sistemde, 1924 Anayasası dönemi gibi, yasama organını yetkin görmektedir. Böyle bir sistemde, yasama organının otantik yorumuna göre, yürürlükteki tüm kanunlar anayasaya uygundur ve anayasanın üstünlüğü ilkesine bir aykırılık oluşmamaktadır. Bu noktadan hareketle Gözler'e göre, söz konusu yasalar anayasaya aykırılık oluştursaydı yasama organı tarafından kabul edilemezdi⁴⁶⁴.

1924 Anayasası'nın uygulandığı dönemin yasama ve yürütme ilişkilerini değerlendirmek için bazı noktalara vurgu yapmak gerekmektedir. Öncelikle 1924 Anayasası'nın uygulandığı dönemin büyük bir bölümü, egemenliğin kullanıcısı Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'nin tek bir partiden oluştuğu bir yapı sergilemiştir⁴⁶⁵. Ancak 18 Temmuz 1945'te Milli Kalkınma Partisi ve 7 Ocak 1946'da Demokrat Parti'nin kurulması ile 21 Temmuz 1946 tarihinde birden fazla partinin katıldığı bir seçim yapılmıştır⁴⁶⁶. Dolayısıyla 1924 Anayasası hem tek partili hem de çok partili dönemde uygulanmış ve bu süre zarfında herhangi bir değişikliğe uğramamış bir anayasadır⁴⁶⁷. Anayasanın yürürlükte kaldığı dönem boyunca seçimler basit çoğunluklu liste usulüne göre yapılmıştır. Bu sistem, partilerin oy oranı ile çıkardıkları milletvekili sayılarının orantısında siyasal hayata etki edebilecek derecede farkın oluşabileceği bir özellik taşımaktadır⁴⁶⁸. 1924 Anayasası dönemini bu yönü ile değerlendiren Yazıcı, Mainwaring ve Shugart'a atıfla, frenler ve dengeler mekanizmasının mevcut olmadığı bir parlamenter sistemi gerçek bir sıfır toplamı oyun yaşamaya yakın görmekte ve özellikle Türkiye'de

⁴⁶³ Özbudun, 1924 Anayasası, ss. 74-75.

⁴⁶⁴ Gözler, Türk Anayasa Hukuku 2000, s. 60.

⁴⁶⁵ Bihterin Dinçkol, "1924 Anayasası Döneminde Siyasal Muhalefet", **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Cilt:21, Sayı: 2, 2015, s. 344.

⁴⁶⁶ Bu süre zarfında başkaca muhalefet partilerinin de kurulmuş olduğunu belirtmek gerekir. Ancak bu partiler siyasi arenada çok kısa ömürlü olmuşlardır. Detaylı bilgi için bkz. Erdoğan Teziç, **100 Soruda Siyasi Partiler (Partilerin Hukuki Rejimi ve Türkiye'de Partiler)**, 1. Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1976, (Siyasi Partiler), ss. 240-251.

⁴⁶⁷ Dinçkol, s. 344.

⁴⁶⁸ Basit çoğunluklu liste usulü, 1. Meşrutiyet'ten 1961 yılında yapılan "Milletvekili Seçim Kanunu" na kadar uygulanmıştır. Murat Güvenir, "Seçim Sistemleri ve Ülkemizdeki Uygulama", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 37, Sayı:1, 1982, s. 220, 223.

1950, 1954 ve 1957 seçimlerinde iktidar olan partinin, TBMM’de ezici bir çoğunluğa sahip olması sonucunda kaybedenin her şeyi kaybettiği sıfır toplamı oyunun yaşandığını belirtmektedir⁴⁶⁹.

Tüm bu değerlendirmeler çerçevesinde uygulanan 1924 Anayasası devlet organlarını ayrı ayrı düzenlemiştir; görev ve yetki dağılımının sınırlarını çizmiştir.

A. 1924 ANAYASASI’NA GÖRE DEVLET ORGANLARI

1924 Anayasası ikinci bölümü (fasıl) yasama görevine, üçüncü bölümü ise yürütme görevine ayırmış ve düzenlemiştir. Burada dikkat çekici nokta bölüm başlıklarında yasama ve yürütmenin bir görev olarak nitelendirilmiş olmasıdır⁴⁷⁰.

1. Yasama Organı

1924 Anayasası ile oluşturulacak yasama organının yapısı üzerinde farklı öneriler gündeme getirilmiş ve genel kurul görüşmeleri esnasında iki meclisli bir yasama organı bir alternatif olarak belirtilmiştir⁴⁷¹. Ancak 1924 Anayasası tek meclisli bir yasama organını benimsemiştir. Böylelikle 1924 Anayasası yasama görevinin tek meclisli bir yasama organı olarak TBMM tarafından yerine getirileceğini benimsemiştir. Anayasanın 9. maddesi uyarınca “Türkiye Büyük Millet Meclisi, özel kanuna göre millet tarafından seçilmiş milletvekillerinden kurulur” (md. 9). Anayasa milletvekili sayısı için bir sayı belirlememiştir.

Anayasanın ilk halinde milletvekili seçme ve seçilme hakkı salt erkeklere tanınmış ve on sekiz yaşını bitiren her erkeğin milletvekili seçme, otuz yaşını bitiren her erkeğin ise milletvekili seçilme hakkına sahip olduğu hüküm altına alınmıştı⁴⁷². Ancak 5.12.1934 tarihli ve 2599 sayılı Anayasa değişikliği ile kadınlara da seçme ve seçilme hakkı tanınmış ve ilgili maddeler “milletvekili

⁴⁶⁹ Yazıcı, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık, s. 64.

⁴⁷⁰ Bununla birlikte yargı ise dördüncü bölümde yargı erki başlığı altında düzenlenmiştir. Bu durumu Tanör, yargı organının güç ve saygınlık kazanması olarak değerlendirmiştir. Tanör, Osmanlı-Türk, s. 306.

⁴⁷¹ Detaylı bilgi için bkz. Şeref Gözübüyük ve Zekâi Sezgin, **1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri**, Balkanoğlu Matbaacılık, Ankara, 1957, ss. 46-81.

⁴⁷² “Onsekiz yaşını ikmal eden her erkek Türk mebusan intihabına iştirak etmek hakkını haizdir.”
“Otuz yaşını ikmal eden her erkek Türk, mebus intihap edilmek salahiyetini haizdir.”

seçmek, yirmi iki yaşını bitiren kadın, erkek her Türk'ün hakkıdır" (md. 10), "otuz yaşını bitiren kadın, erkek her Türk milletvekili seçilebilir" (md. 11) olarak değişmiştir. Bu anayasa değişikliğinin öne çıkan bir diğer özelliği görüldüğü üzere milletvekili seçme yaşını on sekizden yirmi ikiye yükseltmiş olduğudur.

Anayasanın milletvekili seçimi ile ilgili düzenlemiş olduğu bir diğer madde milletvekili seçilmeye engel teşkil eden durumların sayıldığı 12. maddedir. Bu maddeye göre "Yabancı Devlet resmi hizmetinde bulunanlar, ağır cezaları gerektiren suçlardan veya hırsızlık, sahtecilik, dolandırıcılık, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas suçlarından biriyle hüküm giymiş olanlar, kısıtlılar, yabancı Devlet uyrukluğunu ileri sürenler kamu hizmetlerinden yasaklılar, Türkçe okuyup yazma bilmeyenler milletvekili seçilemezler".

1921 Anayasası milletvekili seçimlerinin iki yılda bir yapılacağını düzenlemekteydi. 1924 Anayasası görüşmeleri sırasında bu sürenin dört yıla çıkarılması gündeme gelmiş ve düzenleme bu şekilde kabul edilmiştir⁴⁷³. Bu süreçte bazı milletvekilleri 1921 Anayasası hükümlerine göre göreve gelen bu meclisin görev süresinin dört yıla çıkarılmayacağını, dolayısıyla milletvekili görev süresini uzatan bu düzenlemenin bu meclis için uygulanmaması gerektiğini, aksi takdirde bunun seçmen iradesi ile bağdaşmayacağını ileri sürmüşse de bu görüşler reddedilmiştir⁴⁷⁴. Bu minvalde Anayasanın 13. maddesi son şekli şu şekilde almıştır:

*"Büyük Millet Meclisinin seçimi dört yılda bir yapılır.
Süresi biten milletvekilleri tekrar seçilebilirler.
Eski Meclis, yeni Meclisin toplanmasına kadar devam eder.
Yeni seçim yapılmasına imkân görülmezse, toplanma dönemi bir yıl daha uzatılabilir.
Her milletvekili, yalnız kendini seçen çevrenin değil, bütün milletin vekilidir."*

Görüldüğü gibi milletvekili seçimlerinin dört yılda bir yapılacağı kabul edilmiş ve milletvekilliği süresi biten bir kimsenin tekrar seçilebileceği düzenlenmiştir. Bununla birlikte bu maddede öne çıkan iki husus daha bulunmaktadır. Birincisi üçüncü fıkrada yer alan hükmün Milli Mücadele döneminde de özenle üzerinde durulan Meclisin sürekliliği ilkesinin bir yansıması

⁴⁷³ Tanör, Osmanlı-Türk, s. 297.

⁴⁷⁴ Ayrıca milletvekili görev süresinin dört yıla çıkarılmasını uzun bulan, görev süresinin iki ya da üç yıl olması gerektiği yönünde görüşler de ileri sürülmüştür. Bu madde ile ilgili detaylı meclis görüşmeleri için bkz. Gözübüyük ve Sezgin, ss. 116-125.

olduğudur⁴⁷⁵. İkincisi ise son fıkranın temsilcilik sıfatı konusunda Osmanlı – Türk anayasacılığında farklı bir ara dönem ortaya koymasıdır. 1876 Kanun-u Esasî’ye göre mebuslar “umum Osmanlıların vekili”, 1921 Anayasası’na göre Büyük Millet Meclisi üyeleri “umum milletin vekili”, 1961 ve 1982 Anayasalarına göre TBMM üyeleri “bütün milleti temsil ederler” . Dolayısıyla bu anayasalar milletvekillerini seçtikleri çevrenin değil, tüm milletin vekili olarak nitelendirmiştir. 1924 Anayasası’nın benimsemiş olduğu hüküm göz önüne alındığında, tüm milletin genel ve siyasal temsili anlayışı ile birlikte seçen ve seçilen arasında bir temsil ve vekâlet zincirine de vurgu yapmaktadır⁴⁷⁶.

1924 Anayasası milletvekillerine yasama dokunulmazlığı ve yasama sorumsuzluğu gibi bazı güvenceler tanımıştır. Zira söz konusu güvenceler anayasanın 17. maddesinde düzenlenmiştir:

“Bir milletvekili ne Meclis içindeki oy, düşünce ve demeçlerinden ne de Meclisteki oy, düşünce ve demeçlerini Meclis dışında söylemek ve açığa vurmaktan sorumlu değildir. Seçiminden gerek önce ve gerek sonra üstüne suç atılan bir milletvekili Kamutayın kararı olmadıkça sanık olarak sorgulanamaz, tutulamaz ve yargılanamaz. Cinayetten suçüstü yakalanma hali bu hükmün dışındadır. Ancak bu halde yetkili makam bunu hemen Meclise bildirmek ödevindedir. Seçiminden önce veya sonra bir milletvekili hakkında verilmiş bir ceza hükmünün yerine getirilmesi milletvekilliği süresinin sonuna bırakılır. Milletvekilliği süresi içinde zamanaşımı yürümez.”

Milletvekilliğinin düşmesine neden olan durumlar anayasanın 27. ve 28. maddelerinde belirtilmiştir. Bir milletvekilinin vatan hainliği ve milletvekilliği sırasında irtikâp (yiyicilik) suçlarından biriyle sanık olması durumunda TBMM Genel Kurulu hazır üyelerinin üçe iki oy çokluğu ile karar verir. Bir diğer durum ise milletvekilinin anayasanın 12. maddesinde sıralanmış olan suçlardan biriyle hüküm giymesi ve bu hükmün kesinleşmesidir. Bu her iki durumda da kişinin milletvekilliği sıfatı kalkar (md. 27). Bununla birlikte milletvekilinin çekilmesi (istifa etmesi), kanun hükümleri gereğince kısıtlanması, özürsüz ve izinsiz iki ay Meclise devamsızlığı ya da memurluk kabul etmesi söz konusu olduğunda da milletvekilliği düşer (md.28).

1924 Anayasası ile ilgili olarak belirtilmesi gereken önemli bir nokta da, Cumhurbaşkanına meclisi feshetme ve seçim yenileme yetkisini tanımamış olmamasıdır. Anayasanın 25. maddesinin görüşmeleri esnasında gündeme gelen bu husus yoğun tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Söz konusu maddenin

⁴⁷⁵ Özbudun, 1924 Anayasası, s. 25.

⁴⁷⁶ Tanör, Osmanlı-Türk, s. 298.

taslağında meclis seçimlerinin yenilenmesi için meclisin kendiliğinden bu kararı verebilmesi ile Cumhurbaşkanının hükümetin görüşünü aldıktan sonra gerekçesini Meclise ve millete bildirmek koşuluyla meclis seçimlerinin yenilenmesine karar verebilmesi olmak üzere iki olasılık öngörülmüştür. Ancak madde tartışılmaya başlandığında, yoğun bir şekilde eleştirilmiş ve oylamaya katılan 130 milletvekilinin 126'sı tarafından reddedilmiştir⁴⁷⁷. Dolayısıyla Meclis başlangıçta 25. maddeyi tümünden reddetmiş ve böylelikle öz fesih⁴⁷⁸ yetkisini de kabul etmemiştir⁴⁷⁹.

2. Yürütme Organı

1924 Anayasası iki yapılı bir yürütme organını benimsemiş ve bir yana Cumhurbaşkanını diğer yana ise bakanlar kurulunu konumlandırmıştır.

a. Cumhurbaşkanı

1924 Anayasası'na göre Cumhurbaşkanı TBMM Genel Kurulunca milletvekilleri arasından bir seçim dönemi için seçilir. Cumhurbaşkanlığı görevi, yeni Cumhurbaşkanının seçimine kadar sürer. Yeniden seçilebilmek mümkündür (md. 31). Bu maddeden hareketle anayasa öncelikle Cumhurbaşkanının milletvekili olma zorunluluğunu kabul etmiştir. Bu sayede seçilecek cumhurbaşkanının görev süresini dört yıl olarak belirlemiş, ancak yeniden seçilmesini de mümkün kılmıştır. Bu madde üzerinde yapılan görüşmeler sırasında Cumhurbaşkanının görev süresi ile ilgili beş yıl, dokuz yıl ve hatta on yıl gibi süreler de gündeme gelmiş ancak kabul edilmemiştir⁴⁸⁰.

Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması durumunda Meclis toplanırsa hemen Cumhurbaşkanını seçer. Meclis Başkanı toplanık değilse Meclisi hemen toplanmaya çağırır ve Cumhurbaşkanı seçilir. Eğer Meclisin seçim dönemi sona

⁴⁷⁷ 130 oyun 126'sı red, 2'si kabul ve 2'si çekimserdir. Bu madde ile ilgili tartışmalar için bkz. Gözübüyük ve Sezgin, ss. 179-215.

⁴⁷⁸ Meclisin seçim dönemi sona ermeden kendi iradesi ile grevine son vermesi; kendi kendini dağıtmasıdır.

⁴⁷⁹ Karamustafaoğlu, s. 196.

⁴⁸⁰ Bu madde ile ilgili meclis görüşmeleri hakkında detaylı bilgi için bkz. Gözübüyük ve Sezgin, ss. 246-253.

ermiş veya seçimin yenilenmesine karar verilmiş ise Cumhurbaşkanını gelecek Meclis seçer (md. 34). Cumhurbaşkanının hastalık ve dış gezi gibi bir sebeple görevini yapamaması ya da ölüm ve istifa gibi bir nedenle Cumhurbaşkanlığının boş kalması durumunda ise TBMM Başkanı Cumhurbaşkanına vekâlet eder (md. 33).

b. Bakanlar Kurulu

1924 Anayasası'na göre yürütme işlerini esas olarak bakanlar kurulu yerine getirmektedir⁴⁸¹. Bakanlar kurulu başbakan başkanlığındaki bakanlardan meydana gelir (md. 45). Başbakan milletvekilleri arasından Cumhurbaşkanınca seçilir. Bakanlar, yine milletvekilleri arasından, başbakan tarafından seçilir ve Cumhurbaşkanının onayına sunulur. Cumhurbaşkanının onayının ardından kurulan hükümet en geç bir hafta içinde izleyeceği yolu ve siyasi görüşünü Meclise sunarak güvenoyu almak zorundadır. Meclis toplanık değilse güven istemi Meclisin toplanmasına bırakılır (md. 44).

B. YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ

1. Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yasama Organının Yetkileri

1924 Anayasası Meclise yüklenen yetkileri 26. maddede saymış ve bu yetkilerin ancak Büyük Millet Meclisi tarafından yerine getirileceği belirtilmiştir. İlgili maddeye göre:

“Kanun koymak, kanunlarda değişiklik yapmak, kanunları yorumlamak, kanunları kaldırmak, Devletlerle sözleşme, andlaşma ve barış yapmak, harb ilan etmek, Devletin bütçe ve kesin hesap kanunlarını incelemek ve onamak, para basmak, tekelli ve akçalı yüklenme sözleşmelerini ve imtiyazları onamak ve bozmak, genel ve özel af ilan etmek, cezaları hafifletmek ve değiştirmek, kanun soruşturmalarını ve kanun cezalarını ertelemek, mahkemelerden çıkıp kesinleşen ölüm cezası hükümlerinin infazı gibi görevleri Büyük Millet Meclisi ancak kendisi yapar”.

⁴⁸¹ Tanör, Osmanlı-Türk, s. 303.; Cem Eroğul, **Anatüzeeye Giriş (“Anayasa Hukuku”na Giriş)**, 12. Bası, İmaj Yayınevi, Ankara, 2012, s. 247.

Bu maddenin ilk halinde “ahkam-ı şer’iyenin tenfizi” (şeriat hükümlerinin yerine getirilmesi) ibaresi de yer almaktaydı. Ancak 1928 tarihli ve 1222 sayılı anayasa değişikliği ile bu ibare anayasadan çıkarılmıştır⁴⁸².

Bu bölümde Meclisin elindeki yetkileri yasama yürütme ilişkilerini göz önünde bulundurmak suretiyle kanun yapmak, bütçe tasarılarını onaylamak, hükümeti denetlemek başlıkları altında değerlendireceğiz.

a. Kanun Yapma Yetkisi

Anayasanın 26. maddesinde belirtilmiş olduğu üzere “kanun koymak, kanunlarda değişiklik yapmak, kanunları yorumlamak, kanunları kaldırmak” yasama organının yetki alanı içerisinde sayılmıştır. Bununla birlikte kanun teklif etme yetkisi anayasanın 15. maddesi uyarınca Meclis üyeleri ve Bakanlar Kurulu’na tanınmıştır.

Kanun taslaklarının kabul edilmesi için iki defa görüşme yapılması gereklidir. Ancak anayasa değişiklikleri ile bütçe ve kesin hesap kanunu ve aktarma isteklerine dair kanun taslakları, Sayıştay raporlarıyla ivedilikle görüşülmesine karar verilmiş olan taslaklar ve Cumhurbaşkanının Meclise geri gönderdiği kanunlar bir defa görüşülür⁴⁸³.

Meclis tarafından kabul edilen kanunlar Cumhurbaşkanı tarafından ilan edilir (md.35).

b. Bütçe Yetkileri

Mali işler Anayasanın 95. ve 101. maddelerini de içine alarak 7. maddede düzenlenmiştir. Öncelikle belirtmek gerekir ki “devlet malları bütçe dışı harcanamaz” (md. 96). Zira Muhasebe Umumiye Kanunu’ndaki tanımlamadan hareketle bütçe “devlet dairelerinin ve müesseselerinin tahmin edilmiş gelir ve masraflarını gösteren ve bunların tatbik ve icrasına yetki veren bir kanundur”.

⁴⁸² Özbudun, 1924 Anayasası, s. 30.

⁴⁸³ Bülent Nuri Esen, **Anayasa Hukuku**, 3. Basım, Arbas Matbaası, Ankara, 1948, s. 139.

Dolayısıyla bütçe, tahmin edilen gelir ve giderleri gerçekleştirmeye izin veren bir kanundur⁴⁸⁴. Bu kanunun geçerliliği bir yıldır (md. 97).

Maliye Bakanlığı, tüm bakanlıkların ve bakanlıkların dışında kalan tüm dairelerin giderlerinden oluşan giderler bütçesini; devletin gelirlerinden hareketle de gelirler bütçesini öngörür⁴⁸⁵. Bu sayede hazırlanan bütçe kanunu tasarısının Meclis'e bütçe yılı başlamadan en az üç ay önce sunulması gerekmektedir (md. 95). Meclis'e sunulan bütçe kanun tasarıları mecliste bir defa görüşülür⁴⁸⁶ ve Cumhurbaşkanı'na gönderilen bütçe kanunları Cumhurbaşkanı tarafından Meclise geri yollanamaz (md. 35/2).

Böylelikle bütçe ile tanınan harcama yetkisinin kullanımı sonucunda Maliye Bakanlığı tarafından kesin hesap kanun tasarısının hazırlanıp, Meclis'e sunulması gerekmektedir. Anayasaya göre “ Kesin hesap kanunu, ilişkin olduğu yıl bütçesinin hesap dönemi içinde elde edilen gelire göre o yılki ödemelerin gerçekleşmiş tutarını gösterir kanundur. Bunun şekli ve bölümleri Bütçe Kanunu ile tam karşılıklı olacaktır” (md. 98). Her bütçe yılı için ayrı hazırlanan kesin hesap kanun tasarısı, o yılın sonundan başlayarak en geç ikinci yıl Kasım ayı başına kadar Büyük Millet Meclisine sunulur (md. 99).

Devletin gelirlerini ve giderlerini özel kanuna göre denetleme görevi Meclis'e bağlı olarak kurulan Sayıştay'a verilmiştir (md. 100). Sayıştay kesin hesap kanununun Maliye Bakanlığı tarafından Meclis'e verildiği tarihten itibaren en geç altı ay içinde genel uygunluk bildirimini Meclis'e sunar (md. 101).

c. Hükümeti Denetleme Yetkisi

Yasama organının elindeki bir diğer önemli yetki hükümeti denetlemeye yönelik araçlara sahip olmasıdır. Zira Meclis, hükümeti her zaman denetleyebilir ve düşürebilir (md. 7/2). Meclisin sahip olduğu denetim araçları soru, gensoru ve meclis tahkikatıdır. Meclisin bu araçları nasıl kullanacağı iç tüzükte gösterilir (md. 22). Zira bu araçlar 1927 TBMM Dahili Nizamnamesi' nde düzenlenmiştir. Ancak

⁴⁸⁴ N. Esen, s. 150.

⁴⁸⁵ N. Esen, s. 151.

⁴⁸⁶ Meclisin kanun tasarılarını iki defa görüştüğünü ancak bütçe kanun tasarılarının bir defa görüşülen istisnalar içinde olduğu belirtilmiştir.

bu içtüzüğün bazı maddeleri 28 Aralık 1957 tarihinde kabul edilen TBMM Dahili Nizamnamesinin Bazı Maddelerinin Tadiline Dair Nizamname ile değiştirilmiştir⁴⁸⁷.

(1) Soru

Bir denetim aracı olan soru anayasal hüküm olarak ilk defa 1924 Anayasası'nın 22. maddesinde yer almış, düzenlenmesi ise İç Tüzüğe bırakılmıştır. Belirtildiği üzere 1927 yılında kabul edilen içtüzüğün bazı maddeleri 1957 yılında değiştirilmiştir. Bu değişiklikler bir denetim aracı olan sorunun düzenlediği maddeleri de kapsamaktadır. Dolayısıyla bu bölümde verilecek olan bilgiler esas olarak 1957 yılındaki değişikliklere dayanmakta olup; ilgili maddelerin 1927 tarihli iç tüzükte düzenleniş şekilleri ayrıca belirtilecektir.

Soru, belli ve belirli maddeler hakkında sadece bilgi istenilmesidir⁴⁸⁸ ve her milletvekili başbakana veya bakanlara sözlü veya yazılı sorular sorabilir⁴⁸⁹. Cevabın yazılı ya da sözlü istenilmesine bakılmaksızın soru önermeleri yazılı ve tek imzalı olarak verilir⁴⁹⁰. Cevap yazılı istenmiş ise, bir ay içinde cevaplandırılması gerekir⁴⁹¹. Sözlü istenmiş ise, sorunun Başkanlık tezkeresine ulaşmasından bir hafta sonra ve gündemde sırası geldiğinde bakan, meclis kürsüsünden cevap verir⁴⁹². Bakan sorulan sorulara ülkenin güvenliği ve selameti gerekçeleriyle cevap vermeyebilir ya da isterse gizli oturumda cevap verir. Talep edilen bilginin sağlanması için zamana ihtiyaç var ise, bakan belirli bir zaman ister. Verilen zamanın bir ayı aşması Genel Kurul kararını gerektirir. Öte yandan bakan soruya gününden önce de cevap verebilir⁴⁹³. Aksine karar verilmedikçe sözlü soruların

⁴⁸⁷ 1927 TBMM Dahili Nizamnamesi ile TBMM Dahili Nizamnamesinin Bazı Maddelerinin Tadiline Dair Nizamname için bkz. Şeref İba, **Parlamento İç Tüzükleri Osmanlı'dan Günümüze**, 1. Baskı, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul, 2009, (Parlamento), ss. 439- 517.

⁴⁸⁸ Metnin ilk halinde "sadece" sözcüğü bulunmamakta idi.

⁴⁸⁹ Metnin ilk hali şu şekilde idi; her milletvekili Hükümet namına başbakana veya bakanlara sözlü veya yazılı sorular sorabilir

⁴⁹⁰ Metnin ilk halinde soru önermelerinin birden fazla milletvekili tarafında imzalanamayacağı hükmü yer almamakta idi. Ancak 154. maddede "Soruyu soran cevap gününde hazır bulunmazsa..." ifadesinden soru önermelerinin tek bir milletvekilinin imzası ile verileceği sonucu çıkmaktadır.

⁴⁹¹ Metnin ilk halinde zaman mefhumu yer almamakta idi.

⁴⁹² Metnin ilk halinde cevap sözlü istenmişse sorunun Başkanlık tezkeresine ulaşmasından iki birleşim sonra bakanın meclis kürsüsünden cevap vereceği şeklinde idi.

⁴⁹³ Bakanın soruya cevap vermeyebileceği ya da gizli oturumda cevap vereceğine yönelik düzenleme 1927 tarihli içtüzüğün 153. maddesinde düzenlenmiş idi. Bununla birlikte aradaki

cevaplandırılması için Cuma günleri en az bir saat ayrılır. Aynı oturumda bir milletvekilinin ikiden fazla sorusu cevaplandırılmaz⁴⁹⁴. Bakanın soruyu cevaplandırılması için beş dakika; cevabın ardından yalnızca soruyu soran milletvekiline de beş dakika süre verilir⁴⁹⁵.

Eğer soruyu soran milletvekili, cevap gününde hazır bulunmazsa sözlü cevap hakkını kaybeder ve soru yazılı cevap talebiyle verilmiş sayılır. Bakanın cevap günü hazır bulunmaması durumunda ise, cevap haftaya ertelenir. Ancak bakan haftaya yine soruya cevap vermez ve süre talebinde de bulunmaz ise, soru sahibi milletvekilinin sorusunu gensoruya çevirme ihtimali doğar. Böyle bir talep bir hafta sonra müzakeresiz oya konulur. Ancak oya konulmadan önce bakanın soruyu cevaplandırma hakkı vardır⁴⁹⁶.

(2) Gensoru

Gensoru denetim aracı 1927 tarihli iç tüzüğün 157 ila 168 maddeleri arasında düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler 1957 tarihli değişiklikten etkilenmemiş ve söz konusu maddeler aynı şekli ile kalmıştır.

Parlamente sistemde gensoru hükümetin denetlenmesi noktasında en önde gelen araçlardan birisidir⁴⁹⁷. Özbudun'un tanımı ile "gensoru bir veya birden fazla milletvekilinin, hükümetten veya belirli bir bakandan, genel bir görüşmeye ve bunun neticesinde hükümetin veya ilgili bakanın siyasi sorumluluğunu içerecek bir

nüanslar şu şekildedir; 1927 tarihli iç tüzüğün 153. maddesine göre, bakanın sorulan soruları genel kamu yararı düşüncesi ile ya da istenilen bilgilerin elde edilmesi için cevabı bir süre geciktireceğini cevap yazılı istenmişse yazılı, sözlü istenmişse kürsüden bildirir. Eğer genel kamu yararı düşüncesi söz konusu ise bakan soruya gizli oturumda cevap verebilir. Bakanın sorulara gününden önce de cevap vermesi mümkündür.

⁴⁹⁴ Bu madde 1957 tarihindeki iç tüzüğe 153. madde olarak eklenmiştir.

⁴⁹⁵ Bu madde 1927 tarihli iç tüzükte 155. maddede düzenlenmiş ve soruyu soran milletvekiline on beş dakika süre tanıdığı belirtilmişti.

⁴⁹⁶ Soruyu soran milletvekilinin cevap günü hazır bulunmaması durumu hakkında 1927 tarihli iç tüzüğün 154. Maddesinde düzenleme yapılmış ve bir defaya mahsus olmak üzere gelecek oturuma ertelenebileceği, gelecek oturumda da hazır bulunmaması durumunda ise sorunun geçerliliğini yitireceği belirtilmişti. Ancak soruyu soran milletvekilinin istediği takdirde, bir defaya mahsus olmak üzere ayrı bir önerge ile aynı soruyu sorabileceği düzenlenmişti. Bununla birlikte sorunun muhatabı olan bakanın cevap günü hazır bulunmaması durumu ile ilgili bir düzenleme 1927 tarihli iç tüzükte yer almamaktadır.

⁴⁹⁷ Turan Güneş, **Parlamente Rejiminin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1956, (Parlamente Rejim), s. 68.

karara yol açacak şekilde, sözlü açıklama istemesidir⁴⁹⁸. Dolayısıyla gensoru bakanlar kurulunun parlamento karşısındaki bireysel ve kolektif sorumluluğuna işlerlik kazandıran araçtır ve bu nedenle gensoru başkanlık sistemlerinde görülmez. Öte yandan iki meclisli parlamento yapısını benimsemiş parlamenter sistemlerde gensoru genelde salt birinci meclislerde uygulanmaktadır⁴⁹⁹.

Gensoru önergesinin görüşülmesi sırasında önerge sahiplerinden birine, hükümete veya hakkında gensoru önergesi verilmiş bakana söz verilir. Diğer parlamento üyeleri de istedikleri takdirde söz alabilir. Gensoru önergesi görüşmeleri bu şekilde tamamlanır. Ancak görüşmeler sırasında parlamento üyeleri tarafından hükümet veya ilgili bakan hakkında güvensizlik önergesi verilirse ya da hükümet kendisi güven isteminde bulunursa güven oylaması yapılır. Yapılacak olan güven oylamasının neticesinde bakanlar kurulu veya ilgili bakan parlamentonun güvenini sağlayamazsa başbakan veya ilgili bakan istifa etmek durumundadır⁵⁰⁰. Burada altı çizilmesi gereken husus parlamento üyeleri tarafından verilen güvensizlik önergesinin hükümetin parlamento karşısında siyasal sorumluluğunu gerçekleştireceği nihai bir yaptırım aracı olarak parlamentonun elindeki en ağır silah olduğudur⁵⁰¹. Zira parlamento üyeleri tarafından verilen güvensizlik önergelerinin parlamento tarafından kabul edilmesi hükümetin düşmesine yol açmaktadır.

Gensoru, soru ve genel görüşmeye bazı yönleri ile benzetilse de, genel bir görüşmeye yol açması bakımından sorudan; hükümetin siyasal sorumluluğuna yönelik bir oylama ve kararı ortaya çıkarması ile de genel görüşmeden ayrılmaktadır⁵⁰². Bu iki özellikten hareketle gensoru kısaca sonunda güvenoyuna başvurulacak bir tür genel görüşme olarak nitelendirilebilir⁵⁰³.

⁴⁹⁸ Özbudun, *Parlamenter*, s. 72.

⁴⁹⁹ Daha önce de belirtilmiş olduğu gibi iki meclisli parlamento yapısını benimsemiş parlamenter sistemlerde hükümetler genel olarak birinci meclislere karşı sorumludur. Faruk Bilir, "Türk Anayasa Hukukunda Gensorunun Düzenlenişi ve Etkililiği", *Yasama Dergisi*, Sayı:25, 2013, (Türk), s.8. Ancak söz gelimi İtalya bu duruma istisna ülkelerden biri olarak örnek gösterilebilir. Bkz. Gözler, *Genel Teori Cilt: I*, s. 867.

⁵⁰⁰ Gözler, *Genel Teori Cilt: I*, s. 869.

⁵⁰¹ Güvensizlik önergesi bazı ülkelerde ancak gensoru görüşmeleri neticesinde verilebiliyorken (Belçika, Lüksemburg, İsveç); bazı ülkelerde ise gensorudan bağımsız bir şekilde düzenlenmiştir (Fransa, İngiltere, Almanya, İtalya, Danimarka, Hollanda ve Norveç). Özbudun, *Parlamenter*, ss. 91-92.

⁵⁰² Özbudun, *Parlamenter*, s. 72.

⁵⁰³ Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, s. 232.

İçtüzükten hareketle gensoru milletvekilleri tarafından başbakana veya bakanlara yöneltilebilir. Bütün milletvekillerine tanınmış bir hak olarak gensoru bir önerge ile verilir ve verilen bu önerge Genel Kurul'da okunduktan sonra kabulüne veya reddine yönelik müzakeresiz işari oylama yapılır. Oylama sonucunda önerge kabul edilirse, başkan ilgili bakana davetname yazar. Önerge sahibi milletvekili, Genel Kurul tarafından görüşme günü belirleninceye kadar önergesini geri alabilir. Eğer bu gün belirlendikten sonra milletvekili önergesini geri almak isterse, buna yönelik Genel Kurul'da müzakeresiz işari oylama yapılır ve milletvekilinin önergesini geri alabilmesi bu oylamanın sonucuna bağlıdır.

Görüşme gününde bakanın kendisi ya da maiyetindeki memurlardan biri Genel Kurul'da açıklamada bulunur. Açıklamanın ardından teklif sahibi ya da sahipleri söz alabilirler.

İlgili bakanın açıklamaları ve milletvekillerinin görüşlerinin ardından hiçbir önerge verilmezse Başkan gündeme geçer.

Görüşmelerin yeterliliği ile gündeme geçilmesi hakkındaki önergeler oya konur. Oylama sonucunda gündeme geçilmesi kabul edilmezse gerekçeli önergelere geçilir. Gerekçeli önergelerin bir encümene gönderilmesine yönelik karar verilmezse, öncelikle Hükümetin tercih ettiği önerge açık oya konur. Gerekçeli önergelere fıkra eklenebilmesi oylamaya geçilmeden önce düzenlenmesi ve Genel Kurul'un bu konuda bilgilendirilmesi ile mümkündür.

Bir gensorunun, icra edileceği günün üzerinden üç birleşim geçmiş veya görüşmelere başlanmışsa başka bir gensoru önergesi eklenemez ve birleştirilemez. Bununla birlikte bütçe görüşmesine ise, hiçbir gensoru öneresi eklenemez ve birleştirilemez.

Milletvekilleri gensoru sonucu ile ilgili önergeler verebilirler. Bu önergeler açık oya konur. Ancak söz konusu önergeler on beş milletvekili tarafından istenmişse, oylama gizli yapılır.

(3) Meclis Tahkikatı (Meclis Araştırması ve Meclis Soruşturması)

Anayasanın 22. maddesinde yer alan denetleme araçlarından sonuncusu olan meclis tahkikatı 1927 tarihli içtüzüğün 169 ila 177 maddeleri arasında

düzenlenmiştir. Meclis tahkikatı kavramsal olarak meclis soruşturmasına karşılık gelse de⁵⁰⁴, meclis araştırmasını ve meclis soruşturmasını içine alan bir anlamı ifade ettiği kabul edilmektedir. Zira iç tüzüğün 169 ila 176 maddeleri meclis soruşturmasına, 177. maddesi ise meclis araştırmasına yönelik düzenlemeler içermektedir⁵⁰⁵.

Buna göre, öncelikle belirtmek gerekir ki meclis soruşturması, bakanlar kurulunun genel politikasından ya da bakanların yürütmekle yükümlü oldukları görevlerden dolayı bakanlardan birinin ya da bakanlar kurulunun cezai veya mali sorumluluklarını belirlemeye yönelik yapılan soruşturmadır. Milletvekilleri bu soruşturmayı bir gensoru veya bütçenin görüşülmesi sırasında ya da sonrasında veya Anayasanın 46. maddesinin 1. ve 2. fıkralarına dayanarak bir önerge vermek suretiyle talep edebilir. Bu önerge başkan tarafından Meclis'e sunulur. İlgili bakan ya da bakanlara bu hususta haber verilir.

Meclis soruşturması açılmasına yönelik başka bir yöntem de, adli makamlarca yürütülen bir kovuşturmada bakanlardan birinin görevi ile ilgili sorumluluk doğuracak bir eyleminin söz konusu kovuşturma ile ilişkilendirilmesi ve bu durumun Meclis'e bildirilmesi üzerine ortaya çıkar. Böyle bir durumda Meclis, öncelikle meclis soruşturmasına gerek olup olmadığının saptanması için beş kişilik bir komisyon kurar ve komisyonun hazırlayacağı rapor Meclis'e sunulur.

Meclis soruşturması her iki durumda da Meclis'e geldiğinde, Meclis yapacağı müzakeresiz işari oylama ile soruşturmanın açılıp açılmamasına karar verir. Soruşturmanın açılmasına karar verirse, soruşturmanın yürütülmesini ya Anayasa ve Adalet Komisyonlarından oluşan karma bir komisyona ya da beşten on beşe kadar üyesi olacak özel bir komisyona havale eder. Soruşturmayı yapan komisyon bir rapor hazırlar ve bu raporu Meclis'e sunar. Meclis bu raporun ardından on beş günlük süre içerisinde ilgili bakan ya da bakanların yargılanması için meclis tarafından kurulacak Divanı Âliye sevk edilip edilmeyeceğine karar verir.

⁵⁰⁴ Tahkikat sözcüğünün anlamı için bkz.

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&view=bts&kategori=1=veritbn&kelimesec=300912 (06.11.2017)

⁵⁰⁵ Erdal Onar, **Meclis Araştırması**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1977, (Meclis Araştırması), ss. 61-64.

Öte yandan iç tüzüğün düzenlemiş olduğu bir diğer husus da meclis araştırmasıdır. Meclis araştırması, yasama organının görevlerini yerine getirirken ihtiyaç duyduğu bilgileri kendi komisyonlarından biri aracılığı ile toplamasıdır⁵⁰⁶. Dolayısıyla meclis araştırmasının amacı yasama organının bilgi edinmesidir⁵⁰⁷. Kaldı ki parlamentolar görevlerini yerine getirirken belli bir konuda bilgi edinme ihtiyacı duyabilirler ve ihtiyaç duydukları bu bilgileri hükümetten sağlamak yerine bizzat toplanmayı tercih edebilirler. Bu minvalde anayasada açık bir hüküm olmasa bile meclis araştırmasında bulunma hakkının parlamentoların doğal hakkı olduğu kabul edilmektedir⁵⁰⁸.

Meclis araştırması yasama araştırması⁵⁰⁹, siyasal araştırma⁵¹⁰ ve yargısal araştırma (soruşturma)⁵¹¹ olmak üzere üç gruba ayrılır.⁵¹² Bu noktada belirtmek gerekir ki, bu üçüncü tür meclis araştırması Türk anayasa hukuku literatüründe meclis soruşturması adı ile bakanların görevleri ile ilgili cezai sorumluluklarını işletebilmek adına yapılan yargısal nitelikli meclis araştırması olarak yer almaktadır⁵¹³.

İç tüzüğün 177. maddesine göre Meclis, bir madde hakkında kendiliğinden bilgi edinmek isterse ya bir soruşturma komisyonu oluşturulur ya da var olan komisyonlardan biri bu hususta görevlendirilir. Böyle bir soruşturmanın yürütülmesini üye veya bir komisyon teklif edebilir.

Dolayısıyla görülmektedir ki düzenlenen iki tahkikat birbirinden tamamen farklıdır. Nitekim İçtüzüğün 169 ila 177. maddeler arasında düzenlenen tahkikat bir

⁵⁰⁶ Özbudun, *Parlamentarizm*, s. 99.

⁵⁰⁷ Onar, *Meclis Araştırması*, s.5.

⁵⁰⁸ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2011, (Türk Anayasa Hukuku 2011), s. 316.

⁵⁰⁹ Yasama organının bir kanunu düzenlemeden önce bilgi edinme, inceleme yapma çalışmasıdır. Bu notada temel amaç yasama organının düzenleme yapacağı alanla ilgili bilgi sahibi olmasıdır.

⁵¹⁰ Yasama organının yürütme organı üzerinde denetimde bulunabilmesi için yürütme organının faaliyetleri noktasında ihtiyaç duyduğu bilgiyi doğrudan kendi yaptığı araştırmalar ile elde etmesidir.

⁵¹¹ Yasama organının yargısal nitelikli yetkilerini kullanırken ihtiyaç duyduğu bilgileri elde etmek adına yaptığı incelemedir.

⁵¹² Onar, *Meclis Araştırması*, ss. 5-12.

⁵¹³ Meclis soruşturmasına benzer bir usul 1993 Anayasa değişikliğine kadar Fransa'da da uygulanmaktaydı. Meclis araştırmasından ayrı bir şekilde düzenlenmemiş olan söz konusu usul ile Fransa'da bakanların yargılanabilmesi için meclis tarafından suçlu bulunması gerekmekteydi. Öte yandan İngiltere'deki impeachment usulü de meclis soruşturmasına benzerlik göstermektedir. Nitekim İngiltere'de bir bakan Avam Kamarası tarafından suçlu bulunup, Lordlar Kamarası tarafından yargılanmaktadır. Gözler, *Genel Teori* Cilt: I, ss. 862-863.

bakanın cezai ve hukuki sorumluluğuna yönelik iken, 177. maddede düzenlenen tahkikat meclisin bir konuda bilgi edinme isteğinden ileri gelmektedir⁵¹⁴.

2. Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yürütme Organının Yetkileri

1924 Anayasası yürütme içerisinde cumhurbaşkanının ve bakanlar kurulunun yetkilerini ayrı ayrı düzenlemiştir.

a. Cumhurbaşkanının Yetkileri

Cumhurbaşkanının yetkileri söz konusu olduğunda öncelikle belirtmek gerekir ki 1924 Anayasası Cumhurbaşkanını devletin başı olarak tanımlamıştır. Bu sıfatı ile Cumhurbaşkanı törenli oturumlarda Meclise ve gerekli gördükçe bakanlar kuruluna başkanlık eder, Ancak Meclis tartışma ve görüşmelerine katılıp oy verebilmesi mümkün değildir (md. 32).

Cumhurbaşkanının meclis ile olan ilişkilerinde öne çıkan önemli bir husus Cumhurbaşkanın kanunları Meclis'e geri gönderme yetkisidir. Meclisin kabul ettiği kanunlar on gün içinde Cumhurbaşkanınca ilan edilir. Cumhurbaşkanı, Anayasa ile bütçe kanunları hariç, uygun bulmadığı kanunları bir daha görüşülmek üzere yine on gün içinde gerekçesi ile birlikte Meclise geri gönderebilir. Meclis cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen bir kanunu tekrar kabul ederse, Cumhurbaşkanı söz konusu kanunu ilan etmek zorundadır (md. 35). Cumhurbaşkanına tanınan bu yetki "geciktirici veto" yetkisi⁵¹⁵ olarak nitelendirilse de, Teziç Meclis'e geri gönderilen kanunun basit çoğunlukla kabulünün yeterli olmasından hareketle Cumhurbaşkanının yetkisini bir daha görüşülmek üzere geri gönderme yetkisi olarak değerlendirmektedir⁵¹⁶. Komisyon önerilerinde cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen bir kanunun ilan edilme zorunluluğunun doğması için, Meclis tarafından üçte iki çoğunluk ile kabul edilmesinin gerekliliği

⁵¹⁴ Onar, Meclis Araştırması, s. 63.

⁵¹⁵ Aldıkaçtı, Anayasa, s. 90.; Soysal, Anayasaya Giriş, s. 197.

⁵¹⁶ Erdoğan Teziç, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", *Anayasa Yargısı Dergisi*, Cilt:3, 1986, s. 85.

gündeme gelmiş, ancak Genel Kurul'da adi çoğunluk kabul edilmiştir⁵¹⁷. Böylelikle Cumhurbaşkanına tanınan kanunları geri gönderme yetkisi, 1924 Anayasası'nın yürürlükte bulunduğu dönem boyunca görev yapan Cumhurbaşkanlarının hiçbiri tarafından kullanılmamıştır⁵¹⁸.

Anayasada cumhurbaşkanına tanınan başka yetkiler de söz konusudur. Cumhurbaşkanı yabancı devletlere gönderilecek siyasi temsilcileri tayin eder ve yabancı devletlerin siyasi temsilcilerini kabul eder (md. 37). Cumhurbaşkanı başkomutanlığı temsil eder (md. 40). Bu maddenin komisyon tasarısında cumhurbaşkanı kara, deniz ve hava kuvvetlerinin başkomutanı olarak nitelendirilmiş⁵¹⁹, ancak Genel Kurul'da değiştirilerek "başkomutanlık, Türkiye Büyük Millet Meclisinin yüce varlığından ayrılmaz ve Cumhurbaşkanı tarafından temsil olunur..." şeklinde kabul edilmiştir. Bununla birlikte başkomutanlık savaş ve barış dönemlerine göre belirlenmektedir. Zira "Harb kuvvetlerinin komutası barışta özel kanuna göre Genel Kurmay Başkanlığı'na, seferde Bakanlar Kurulu'nun teklifi üzerine cumhurbaşkanı tarafından tayin edilecek kimseye verilir" (md. 40). Son olarak da cumhurbaşkanının, Meclis tarafından suçlu bulunan bakanlar haricinde, hükümetin teklifi üzerine kullanabileceği özel af yetkisi bulunmaktadır (md. 42).

Öte yandan Cumhurbaşkanının siyasi açıdan sorumsuz olduğunu belirtmek gerekir. Zira çıkaracağı bütün kararlar Başbakan ile birlikte ilgili bakan tarafından imzalanır (md. 39) ve doğacak sorumluluk bu kararı imzalayan başbakan ve ilgili bakanındır (md. 41). Cumhurbaşkanının sorumluluğu salt iki noktada ortaya çıkmaktadır. Birincisi cumhurbaşkanı vatana ihanet durumunda Meclis'e karşı sorumludur; ikincisi ise cumhurbaşkanının özlük işlerinden dolayı sorumluluğudur. İkinci durum söz konusu olduğunda anayasanın milletvekilliği dokunulmazlığını düzenleyen hükümleri uygulanır (md. 41).

⁵¹⁷ Tanör, Osmanlı-Türk, s. 302.

⁵¹⁸ Turan Güneş, "Devlet Başkanı-Meclis Çatışması", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 19, Sayı:2, 1964, (Devlet Başkanı), s. 175.

⁵¹⁹ Tanör, Osmanlı-Türk, s. 302.

b. Bakanlar Kurulunun Yetkileri

Bakanlar kurulunun yetkilerine gelindiğinde, öncelikle başbakan ve bakanlar Meclis görüşmelerine katılabilir ve bu sayede bu görüşmeleri yönlendirebilirler. Özellikle hazırlayıp Meclis'te savunabilecekleri kanun tasarıları ile yasamaya yön verebilmeleri Meclis üzerindeki etki araçlarıdır⁵²⁰. Bununla birlikte anayasa bakanlar kuruluna kanunların uygulanışlarını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere tüzük çıkarma yetkisi tanımıştır. Bakanlar Kurulunun tüzük çıkarabilmesi için öngörülen iki koşul ise, tüzüklerin içinde kanunların mahiyetinin dışında yeni hükümler içermemesi ve Danıştay'ın incelemesinden geçirilmesidir. Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak olan tüzüklerin yürürlüğe girebilmesi için Cumhurbaşkanınca tasdiki ve ilanı gereklidir. Tüzüklerin kanunlara aykırılığı iddiası söz konusu olduğunda ise çözüm mercii TBMM'dir (md. 52).

C. HÜKÜMET SİSTEMİNİN NİTELİĞİ

1924 Anayasasının benimsemiş olduğu sistem meclis hükümeti sistemi ile parlamenter sistem arasında “kuvvetler birliği ve fonksiyonlar ayrılığı” temeline dayanan karma bir sistemdir⁵²¹. Ancak 1924 Anayasası'nın benimsemiş olduğu hükümet sistemi üzerine yapılmış başkaca değerlendirmeler de vardır. Söz gelimi Aldıkaçtı, 1924 Anayasası'nın benimsemiş olduğu sistemi meclis hükümeti sistemi olarak da değerlendirilmiştir⁵²². 1924 Anayasası dönemini tek partili ve çok partili dönem olarak ikiye ayırarak değerlendiren Gedik ise, tek parti döneminde Cumhurbaşkanının partili sıfatının sistem içindeki rolü ve Cumhurbaşkanı seçimleri ile Parlamento seçimlerinin eş zamanlı yapılması sonucunda kurgusal anlamda sistemin “meclis ağırlıklı parlamenter rejim” olarak ortaya çıktığını, ancak uygulamada Cumhurbaşkanını odağa alan bir “başkancı parlamenter rejim”e

⁵²⁰ Tanör, Osmanlı-Türk, s. 305.

⁵²¹ Özbudun, Türk Anayasa Hukuku 2017, s. 31. Tanör, Osmanlı-Türk, s. 305.; Armağan, Türk, s. 29.; Turhan Tûfan Yüce, **Anayasa Değişikliği Dolayısı ile 1924 Anayasası İle 1961 Anayasası Arasında Temel Yapıları Yönünden Bir Karşılaştırma ve Özellikle Danıştay Meselesi**, Atatürk Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayınları, Erzurum, 1971, s. 5.

⁵²² Aldıkaçtı, Anayasa, s. 88.

benzediğini belirtmektedir. Ancak Gedik, Shugart ve Carey'den farklılaşarak “başkancı parlamenter rejim”i ayrı bir tip olarak görmemekte, parlamenter rejimin bir versiyonu olarak değerlendirmekte ve “başkancı” vurgusunu devlet başkanının siyasal karar alma noktasındaki etkinliğine yönelik yapmaktadır. Çok partili dönem için ise, Cumhurbaşkanı Celal Bayar'ın partili bir Cumhurbaşkanı olmadığını vurgulayarak, söz konusu dönemi başbakanın öne çıktığı “başbakanlı parlamenter rejim” şeklinde değerlendirmektedir⁵²³.

Bu değerlendirmelerin yanı sıra, sistemi karma bir sistem olarak değerlendirdiğimizde meclis hükümeti sistemi ve parlamenter sistem özelliklerini yansıtan hükümler anayasada yer almaktadır.

1924 Anayasası'nın benimsemiş olduğu sistemin meclis hükümeti ile ilişkilendirilen hükümleri şunlardır⁵²⁴;

- “Türk milletini ancak Türkiye Büyük Millet Meclisi temsil eder ve Millet adına egemenlik hakkını yalnız o kullanır” (md. 4).
- “Yasama yetkisi ve yürütme erki Büyük Millet Meclisinde belirir ve onda toplanır” (md. 5).
- “Meclis, hükümeti her zaman denetleyebilir ve düşürebilir” (md. 7). Ancak hükümete meclisi feshetme yetkisi tanınmamıştır.

Anayasanın bazı hükümleri ise parlamenter sistem özelliğine yakınlık göstermektedir⁵²⁵:

- “Meclis yürütme yetkisini kendi seçtiği Cumhurbaşkanı ve onun tayin edeceği Bakanlar Kurulu eliyle kullanır” (md. 7).

Bu madde Meclisin yürütme işlerini bizzat yerine getirmesinin söz konusu olmadığını ortaya koymaktadır.

- “Başbakan, Cumhurbaşkanınca Meclis üyeleri arasından tayin olunur.

Öteki bakanlar Başbakanca meclis üyeleri arasından seçilip tamamı Cumhurbaşkanı tarafından onandıktan sonra Meclise sunulur. Meclis toplanık değilse sunma işi Meclisin toplanmasına bırakılır.

⁵²³ Detaylı bilgi için bkz. Ömer Gedik “Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Seçimlerinin Siyasal Rejim Üzerindeki Yansımaları” **Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 17, 2013, ss. 33-39.

⁵²⁴ Özbudun, Türk Anayasa Hukuku 2017, s. 31.; Tanör, Osmanlı-Türk, s. 305.

⁵²⁵ Özbudun, Türk Anayasa Hukuku 2017, s. 31.; Tanör, Osmanlı-Türk, s. 305.

Hükümet, tutacağı yolu ve siyasi görüşünü en geç bir hafta içinde Meclise bildirir ve ondan güven ister” (md. 44).

Dolayısıyla bu hüküm ile öngörülen hükümetin kuruluş usulü; cumhurbaşkanına ve başbakana bu hususta verilen rol ve güvenoyu mekanizması parlamenter sistemin temel ilkelerini yansıtmaktadır.

- “Bakanlar Kurulu, Hükümetin genel politikasından birlikte sorumludur” (md. 46).

Bu hüküm ile 1924 Anayasası’nın, yine parlamenter sistemin temel bir ilkesi olan, “hükümetin kollektif sorumluluğu” ilkesini benimsemiş olduğu görülmektedir.

Dolayısıyla 1924 Anayasası’nın benimsemiş olduğu bu karma sistem, hem meclis hükümetine hem de parlamenter sisteme benzeyen yönleri içermektedir. 1961 Anayasası’nın kabul edilmesi ile birlikte de parlamenter sisteme geçiş sağlanmıştır.

IV. 1961 ANAYASASI DÖNEMİNDE YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ

27 Mayıs 1960 tarihinde Milli Birlik Komitesi (MBK) adını taşıyan bir grup subay yönetime el koymuştur. Ardından 12 Haziran 1960’da “Teşkilatı Esasîye Kanununun Bazı Hükümlerinin Kaldırılması ve Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında” geçici bir yasa ile 1924 Anayasası’nda değişiklikler yaparak yasama ve yürütme yetkilerini kendilerinde toplamışlardır. Zira MBK, TBMM’nin sahip olduğu hak ve yetkileri devralmış, MBK başkanının devlet başkanlığı görevini yürüteceği kabul edilmiş, yürütme yetkisini ise devlet başkanınca atanan ve Komite tarafından onaylanan bakanlar kurulu eliyle kullanılacağını belirtilmiştir. Bununla birlikte devlet başkanı bakanlar kuruluna başkanlık edecek ve Bakanlar, Büyük Birlik Komitesi tarafından denetlenebilecek ve görevden alınabilecektir⁵²⁶.

Yeni bir anayasa çalışmalarına başlayan MBK çıkarmış olduğu 13 Aralık 1960 tarih ve 157 sayılı “1924 Tarih ve Sayılı Teşkilatı Esasîye Kanununun Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkındaki 12 Haziran 1960 Tarihli ve 1 sayılı

⁵²⁶ Gözübüyük, Türk Anayasaları, ss. 80,88.

Kanuna Ek Kurucu Meclis Teşkili Hakkında Kanun” ile iki meclis sistemine benzer bir şekilde MBK ve Temsilciler Meclisi’nden oluşan bir Kurucu Meclis kurulmasına karar vermiştir⁵²⁷. MBK 14 Kasım 1960 günü on dört üyesinin üyelik sıfatının sona erdirilmesi ve bir üyesinin de istifa etmesi sonucu 38’den 23’e inen üye sayısı ile söz konusu Kurucu Meclis içerisinde yer alırken, Temsilciler Meclisi’ne üyeler iki kanaldan gelecektir. Birincisi MBK’ne mensup olmayan bakanlar kurulu üyeleri, ikincisi ise seçim yoluyla gelecek olan üyelerdir. Şöyle ki; Devlet başkanı 10, MBK 18, İller 75, Cumhuriyet Halk Partisi 49, Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi 25, Barolar 6, Basın 12, Eski Muharipler Birliği 2, Esnaf Kuruluşları 6, Gençlik 1, İşçi Sendikaları 6, Odalar 10, Öğretmen kuruluşları 6, Tarım kuruluşları 6, üniversiteler 12, Yargı organları 12 temsilci gönderecektir⁵²⁸. Bu sayede kurulan Kurucu Meclis öncelikle anayasayı hazırlamak; halkoyuna sunmak ve seçim kanununu hazırlamak ve kabul etmek ile görevlendirilmişti. Buna göre bir Anayasa Komisyonu ve Seçim Kanunu Komisyonu oluşturulacak, bu komisyonlar hazırlayacakları anayasa ve seçim kanunlarını Genel Kurula gönderecek ve Genel Kurul da ivedilikle bunları görüşülecek ve bu süreç 27 Mayıs 1961 tarihine kadar sonlanmış olacaktı. Özellikle anayasanın halkoyuna sunulabilmesi için bu sürenin aşılmaması öngörülmüştü⁵²⁹. Bu amaçla anayasa taslağını hazırlamak üzere İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi öğretim üyelerinden oluşan yedi kişilik bir kurul⁵³⁰ daha darbenin sabahında görevlendirilmiş, bunlara Ankara Üniversitesinden üç öğretim üyesi⁵³¹ daha katılmıştır. Bu on kişilik kurul bir ön tasarı hazırlamış ve 18 Ekim 1960’da MBK’ne sunmuştur⁵³². Kurul tasarının hazırlık sürecinde bir anayasa anketi de yapmıştır⁵³³. Bu süreçte hazırlanan ikinci bir tasarı daha olmuştur. Bu da Ankara

⁵²⁷ Aldıkaçtı, Anayasa, ss. 131-132.

⁵²⁸ Tanör, Osmanlı-Anayasa, ss. 369-370.

⁵²⁹ Anayasanın tamamlanması 27 Mayıs 1961 yetişemezse yeni bir Temsilciler Meclisi kurulacak ve bu meclis M.B.K. ile birlikte yeni Kurucu Meclis sıfatıyla yeni anayasayı T.B.M.M.’nin en geç 29 Ekim 1961 tarihinde göreve başlayacağı şekilde hazırlayıp halk oyuna sunmadan kabul edecekti. Bkz. Arsel, Türk, ss. 130-131.

⁵³⁰ Sıddık Sami Onar, Hüseyin Nail Kubalı, Hıfzı Veldet Velidedeoğlu, Tarık Zafer Tunaya, Ragıp Sarıca, Naci Şensoy, İsmet Giritli.

⁵³¹ İlhan Arsel, Bahri Savcı, Muammer Aksoy.

⁵³² Aldıkaçtı, Anayasa, s. 138.; Bahri Savcı, “Yeni Bir Anayasa Rejimine Doğru Gelişmeler”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 16, Sayı:1, 1961, ss. 82-83.

⁵³³ Detaylı bilgi için bkz. Bahri Savcı, Yeni Anayasa Rejimine Doğru Gelişmeler”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 16, Sayı:4.

Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü tarafından hazırlanan tasarıdır⁵³⁴.

6 Ocak 1961 ilk defa toplanan Kurucu Meclis ivedi bir şekilde çalışmalara başlamış ve 9 Ocak 1961 tarihinde Temsilciler Meclisi içinden yirmi kişilik bir anayasa komisyonu seçmiştir. Bu komisyon anayasa tasarısı hazırlamada “etüd metin” olarak İstanbul Üniversitesi tasarısını, “yardımcı metin” olarak da Ankara Üniversitesi tasarısını kullanmıştır⁵³⁵. Ayrıca Fransız, İtalyan, Federal Almanya anayasalarından ve Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi (1789), İnsan Hakları Evrensel Bildirisi (1948) ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (1950)⁵³⁶ ile 1924 Teşkilat-ı Esasîye Kanunundan da yararlanılmıştır⁵³⁷.

Böylece hazırlanan anayasa tasarısı Temsilciler Meclisi’nde 30 Mart 1961’de görüşülmeye başlanmış, 4 Nisan 1961’de kabul edilmiş, MBK tarafından da incelenmiştir. Tamamlanan metin devlet başkanı tarafından yayınlanmış ve 9 Temmuz 1961 günü 28.3.1961 tarih ve 283 sayılı “Anayasanın Halkoyuna sunulması hakkında Kanun” hükümlerine göre halkoyuna sunulmuştur. Sonuç olarak halkoyuna katılanların %61,5’i tarafından kabul edilmiş ve yeni anayasa yürürlüğe girmiştir⁵³⁸.

1961 Anayasası Türkiye Devleti’ni bir cumhuriyet olarak kabul etmiş (md. 1), egemenliğin kayıtsız şartsız Türk milletinin olduğunu belirtmiştir (md. 4).

1961 Anayasası’nın öne çıkan özelliklerinin başında anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkesinin sağlanması adına yargı denetimini öngörmüş olması gelmektedir. İkinci özellik olarak da devlet iktidarının ve egemenliğinin organlar arasında paylaştırılmış olmasıdır. Nitekim 1961 Anayasası o güne dek uygulanan kuvvetler birliği sisteminden yumuşak kuvvetler ayrılığı sistemine geçiş yapılmış⁵³⁹; parlamenter sistem benimsenmiştir⁵⁴⁰. Devlet organlarının yapısı da parlamenter sistem mantığı içerisinde şekillenmiştir.

⁵³⁴ **Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü’nün Gerekçeli Anayasa Tasarısı ve Seçim Sistemi Hakkındaki Görüşü**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1960.

⁵³⁵ Özçelik, Anayasa, ss. 104-107. ; Tanör, Osmanlı-Türk, ss.373-374.

⁵³⁶ Tanör, Osmanlı-Türk, 374.

⁵³⁷ Özçelik, Anayasa, s. 107.

⁵³⁸ Özçelik, Anayasa, s. 107.

⁵³⁹ Bülent Tanör, **İki Anayasa 1961 - 1982**, 3. Baskı, Beta Basım, İstanbul, 1994, (İki Anayasa), ss. 19,22,23.

A. 1961 ANAYASASI'NA GÖRE DEVLET ORGANLARI

1961 Anayasası “yasama yetkisi TBMM’dir. Bu yetki devredilemez” (md. 5) hükmü ile yasama yetkisinin; “yürütme görevi, kanunlar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilir” (md. 6) hükmü ile de yürütme görevinin anayasal organlarını belirlemiştir. Bu noktada altı çizilmesi gereken husus, anayasanın yasamayı yetki olarak; yürütmeyi ise görev olarak nitelendirmiş olmasıdır. Öte yandan Anayasa yargıdan da bir yetki olarak bahsetmiştir (md. 7).

1961 Anayasası Üçüncü Kısımın Birinci Bölümünü yasamaya, İkinci Bölümünü de yürütmeye ayırmıştır.

1. Yasama Organı

1961 Anayasası’nın benimsemiş olduğu yasama organı Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu’ndan oluşan ve Meclise daha geniş yetkiler tanıyan çift meclis sistemidir. Ancak Anayasa “Millet egemenliğini, Anayasa’nın koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eliyle kullanır” hükmü ile 1924 Anayasası’ndan farklılaşarak TBMM’ni egemenliği ulus adına kullanan tek organ olmaktan çıkarıp, yetkili organlardan biri olarak kabul etmiştir⁵⁴¹.

1961 Anayasası’na göre yasama organı 1921 ve 1924 Anayasalarında olduğu gibi Türkiye Büyük Millet Meclisi’dir (md. 63). 1961 Anayasası’nda düzenlenen TBMM üyeliği ile ilgili birkaç noktaya daha değinmek gerekmektedir. Öncelikle TBMM üyeleri, seçildikleri bölgeyi veya kendilerini seçenleri değil, bütün milleti temsil ederler (md. 76). Bir kişi iki meclise birden üye olamaz (md. 78/1)⁵⁴². TBMM üyelerine yasama sorumsuzluğu ve yasama dokunulmazlığı

⁵⁴⁰ İsmet Giritli, “1961 Anayasamız ve Getirdiği Bazı Yenilikler”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 28, Sayı: 1, 1962, s. 11.

⁵⁴¹ Suna Kili, “1961 Anayasası ve Devlet Anlayışı”, **27 Mayıs 1960 Devrimi, Kurucu Meclis ve 1961 Anayasası**, (Ed. Suna Kili), 1. Baskı, Boyut Kitapları, İstanbul, 1998, s. 56.

⁵⁴² Bu maddenin diğer fıkralarında üyelikle bağdaşmayan işlere devam edilmiştir:

“Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinde ve bunlara bağlı kuruluşlarda, Devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin doğrudan doğruya veya dolayısıyla katıldığı teşebbüs ve ortaklıklarda, kamu yararına çalışan derneklerden özel gelir kaynakları ve özel imkânları kanunla sağlanmış olanların yönetim kurullarında ve başka işlerinde görev alamazlar ve bunların herhangi bir yüklenme işini doğrudan doğruya veya dolayısıyla kabul edemezler.

tanınmıştır (md. 79). TBMM üyeliği, doğal koşullarda, üyelik süresinin tamamlanması ve bir daha seçilememesi durumunda son bulur. Ancak anayasa üyeliğin düşme durumlarını da saymıştır. Buna göre bir üyenin, “üye seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giymesi, çekilmesi, kısıtlanması, üyelikle bağdaşmayan bir hizmet kabul etmesi veya Meclis çalışmalarına izinsiz veya özürsüz ve aralıksız olarak bir ay katılmaması” durumlarında üyeliği düşebilir. Ancak kendi Meclisinin bunu karara bağlaması gerekmektedir (md. 80).

1961 Anayasası'nın benimsemiş olduğu parlamento yapısı ile ilgili olarak bir hususu belirtmek gerekir. Bu yönü ile 1961 Anayasası 1921 ve 1924 Anayasalarından ayrılmaktadır. Zira 1961 Anayasası tek meclisli değil, çift meclisli bir parlamento yapısını kabul etmiştir⁵⁴³. Buna göre TBMM, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosundan kurulmuştur (md. 63).

a. Millet Meclisi

1961 Anayasası'nın yer verdiği meclislerden biri olan Millet Meclisi, genel oy ile seçilen dört yüz elli milletvekilinden kurulur (md. 67). Milletvekili sayısı sabittir. Milletvekili seçimleri d'Hondt sistemine göre yapılır⁵⁴⁴. Otuz yaşını doldurmuş olan her Türk milletvekili olarak seçilebilir (md. 68). Ancak Anayasa bu maddenin devamında milletvekili seçilmeye engel durumları da saymıştır. Buna göre:

“Türkçe okuyup yazma bilmeyenler, kısıtlılar, yükümlü olmasına ve muaf bulunmasına rağmen muvazaf askerlik hizmetini yapmayanlar veya yapmış sayılmayanlar ve kamu hizmetlerinden yasaklılar ile ağır hapis cezasını gerektiren bir suçtan dolayı kesin olarak hüküm giymiş olanlar ve –taksirli suçlar hariç olmak üzere- beş yıldan fazla hapis cezasıyla veya zimmet, ihtilâs, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflâs gibi yüz kızartıcı

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, yürütme organının teklif, inha, atama veya onamasına bağlı resmî veya özel herhangi bir işle görevlendirilemezler. Bir üyenin belli konuda ve altı ayı aşmamak üzere Bakanlar Kurulunca verilecek geçici bir görevi kabul edebilmesi, kendi Meclisinin kararına bağlıdır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği ile bağdaşmayan diğer görev ve işler kanunla gösterilir.”

⁵⁴³ Çift meclis sistemi ve Türkiye açısından ikinci bir meclisin gerekliliği konusunda Arsel, 1961 Anayasası'nın kabulünden çok önce geniş bir değerlendirme yapmıştır. Bkz. İlhan Arsel, “Çift Meclis Sisteminin Memleketimizde Tatbiki Hususunda Bazı Düşünceler”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:11, Sayı:3, 1954. (60-104), İlhan Arsel, “Çift Meclis Sisteminin Memleketimizde Tatbiki Hususunda Bazı Düşünceler”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:12, Sayı:3, (Çift Meclis), 1955.

⁵⁴⁴ Aldıkaçtı, Anayasa, s. 260.

suçlardan biriyle kesin olarak hüküm giymiş olanlar, affa uğramış olsalar da milletvekili seçilemezler”.

Bununla birlikte anayasa bazı meslek grubuna mensup kişilerin görevlerinden çekilmedikçe aday olamayacaklarını belirtmiştir. Buna göre, Hâkimler ile subay, askeri memur ve astsubaylar, mesleklerinden çekilmedikçe, aday olamazlar ve seçilemezler (md. 68/4). Anayasa memurları bu meslek gruplarının dışında tutmuştur ve memurların ne gibi şartlarla aday olabileceklerinin kanunla düzenleneceğini belirtmiştir (md. 68/3).

Anayasaya göre milletvekili seçimleri dört yılda bir yapılır. Süresi biten milletvekilinin tekrar seçilmesi mümkündür. Öte yandan Meclis bu süre dolmadan seçimin yenilenmesine karar verilebilir. Böyle bir durumda yeni Meclis seçilene kadar mevcut Meclis’in yetkileri devam eder (md. 69).

b. Cumhuriyet Senatosu

Anayasanın düzenlemiş olduğu diğer meclis Cumhuriyet Senatosu’dur⁵⁴⁵. Cumhuriyet Senatosu’nun kuruluşu Millet Meclisi’nden farklıdır. Öncelikle Cumhuriyet Senatosu’nun üyeleri üç kaynaktan gelmektedir: Genel oy ile seçilen yüz elli üye, Cumhurbaşkanıca seçilen on beş üye ve tabii üyeler (md. 70).

Cumhuriyet Senatosu’na genel oy ile yüz elli üye seçilir. Seçmen olabilme şartları Millet Meclisi seçmen şartları ile aynıdır (md. 71). Cumhuriyet Senatosu’na üye olabilmek için ise anayasa bazı şartları öngörmüştür. Buna göre; kırk yaşını doldurmuş olmak, yükseköğrenim yapmış olmak ve milletvekili seçilmeye engel bir durumu olmamak. Dolayısıyla bu şartları taşıyan her Türk’ün Cumhuriyet Senatosu’na seçilebilmesi mümkündür (md. 72). Senato üyeliği altı yıldır ve süresi biten üyeler tekrar seçilebilir (md. 73). Üyelerinin üçte biri iki yılda bir yenilenir (md. 73)⁵⁴⁶.

Cumhurbaşkanıca Senato’ya on beş üye seçilir. Bu üyelik için de anayasa bazı şartlar belirlemiştir. Seçilecek üyeler çeşitli alanlarda seçkin hizmetleriyle tanınmış ve kırk yaşını doldurmuş olmalı ve seçilecek üyelerin en az onu

⁵⁴⁵ Anayasa görüşmeleri esnasında ikinci meclisin “Cumhuriyet Meclisi” olarak adlandırılması da tartışılmıştır. Bkz. Kazım Öztürk, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası C.II**, Türkiye İş bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1966, ss. 2250-2256.

⁵⁴⁶ Bu madde ABD’deki Senato seçimleri ile benzerlik göstermektedir.

bağımsızlar arasından seçilmelidir (md. 72/2). Bu maddede dikkat çekilmesi gereken husus, Cumhurbaşkanı tarafından seçilen üyelere yükseköğrenim yapmış olma şartı aranmamış; çeşitli alanlarda seçkin hizmetler yapmış olma şartının “seçkinlik” sıfatı vermeye yeterli olduğu görüşünden hareket edilmiştir⁵⁴⁷. Son olarak genel oy ile seçilen üyeler de olduğu gibi, Cumhuriyet Senatosu üyelerinin de üçte biri iki yıla bir yenilenir (md. 73/2).

Cumhuriyet Senatosu’nun tabii üyeleri ise, yaş kaydı gözetilmeksizin, 13 Aralık 1960 tarihli ve 157 sayılı Kanunun altında adları bulunan MBK Başkanı ve üyeleri ile eski Cumhurbaşkanıdır. Tabii üyeler de diğer üyelerin tabii oldukları hükümlere tabidirler. Ancak diğer üyelerden farklı olarak üyelikleri belli bir yıl ile sınırlı olmayıp, üyelerinin üçte birinin iki yılda bir yenilenmesi söz konusu değildir. Tabii üyelerden siyasi partilere katılım olması durumunda, tabii üyelik sıfatı partiye katılımlarından sonraki ilk Cumhuriyet Senatosu üyeliği seçimi tarihinde son bulur (md. 70/2).

2. Yürütme Organı

1961 Anayasası yürütme organını parlamenter sistem mantığı içerisinde iki kanatlı bir yapıda düzenlemiştir. Buna göre yürütme; Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu’ndan oluşur.

a. Cumhurbaşkanı

1961 Anayasası’na göre “Cumhurbaşkanı devletin başıdır. Bu sıfatla, Türkiye Cumhuriyeti’ni ve Millet’in birliğini temsil eder” (md. 97).

Anayasaya, Cumhurbaşkanının TBMM tarafından seçileceğini öngörmüştür (md. 95). 1924 Anayasası’nda olduğu gibi, cumhurbaşkanı seçilebilmek için TBMM üyesi olmak zorunludur (md. 95/1). Anayasa görüşmeleri esnasında Cumhurbaşkanının halk tarafından ve TBMM dışından da seçilebilmesi adına ileri sürülen görüşler olmuştur. Ancak görüşmeler sonucunda Cumhurbaşkanının

⁵⁴⁷ Aldıkaçtı, Anayasa, s. 262.

TBMM tarafından seçileceği kabul edilmiştir⁵⁴⁸. Bu noktada anayasa cumhurbaşkanı olarak seçilecek kimsenin Millet Meclisi'ne ya da Cumhuriyet Senatosu'na üyeliği arasında bir fark görmemiştir⁵⁴⁹. Bu noktada Aldıkaçtı cumhurbaşkanının TBMM üyesi olma zorunluluğunu yasama organına tanınmak istenen bir üstünlük olarak yorumlamaktadır. Bu düşüncesini, TBMM dışından seçilen bir cumhurbaşkanının sistemin işleyişini kolaylaştıracağı ve parlamentoya karşı bağımsızlığının artacağı temellerine dayandırır⁵⁵⁰. Öte yandan 1961 Anayasası cumhurbaşkanı seçilme yeterliliği noktasında getirmiş olduğu diğer iki koşul ile 1924 Anayasası'ndan farklılaşmaktadır. Buna göre, TBMM üyesi olan bir kimsenin cumhurbaşkanı seçilebilmesi için kırk yaşını doldurmuş ve yükseköğrenim yapmış olması gerekmektedir (md. 95/1). Esasında Anayasa, senatör olabilme koşullarına TBMM üyeliğini de ekleyerek cumhurbaşkanının seçilme yeterliliğini oluşturmuştur. Çoğunlukla kabul edilen, bu durumun altında yatan mantığın cumhurbaşkanının yedi yıllık görev süresinin ardından Cumhuriyet Senatosu'nun tabii üyesi olacağıdır⁵⁵¹.

Dolayısıyla kırk yaşını doldurmuş ve yükseköğrenim yapmış bir TBMM üyesi, TBMM tarafından üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla yedi yıllık süre için Cumhurbaşkanı seçilir. Eğer ilk iki turda üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamazsa salt çoğunluk yeterlidir (md. 95/1). Seçim görevdeki Cumhurbaşkanının görev süresinin tamamlanmasına on beş gün kala veya Cumhurbaşkanlığı makamı boşaldığında yapılır. TBMM toplanık değilse, hemen toplantıya çağırılır (md. 101). Belirtmek gerekir ki cumhurbaşkanı seçimi TBMM'nin birleşik oturumunda gerçekleşir⁵⁵². Bir kimse arka arkaya iki defa cumhurbaşkanı seçilemez (md. 95/2). Cumhurbaşkanı seçilen bir kimsenin partisi ile ilişkisi kesilir ve TBMM üyeliği sıfatı sona erer (md. 95/3).

Anayasa cumhurbaşkanına siyasi sorumluluk yüklememiştir. Cumhurbaşkanı, görevleriyle ilgili işlerden dolayı sorumsuzdur (md. 98/1).

⁵⁴⁸ Cumhurbaşkanının seçimine yönelik detaylı görüşler ve 95. maddenin kabulü için bkz. Kazım Öztürk, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Cilt: III**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1966, ss. 2849-2884.

⁵⁴⁹ Ahmet Kerse, **Türkiyede 1961 Anayasaına Göre Cumhurbaşkanı**, Sümer Matbaası, İstanbul, 1973, ss. 32-33.

⁵⁵⁰ Aldıkaçtı, Anayasa, s. 314.

⁵⁵¹ Aldıkaçtı, Anayasa, s. 314.

⁵⁵² Kerse, s. 36.

Cumhurbaşkanına sorumsuzluk tanıyan anayasa, bunu sağlamak adına karşı imza kuralını kabul etmiştir. Böylece cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır ve bu kararlardan doğan sorumluluk Başbakan ile ilgili bakana aittir (md. 98/2). Anayasanın cumhurbaşkanına yüklediği tek sorumluluk vatan hainliğinden dolayı öne sürülebilir. TBMM üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tam sayısının en az üçte ikisinin Meclislerin birleşik toplantısında vereceği karar ile cumhurbaşkanı vatan hainliğinden dolayı suçlanabilir (md. 99).

Cumhurbaşkanı hastalık ve yurt dışına çıkma gibi nedenlerle geçici olarak görevinden ayrıldığında dönene kadar, ölümü, istifası söz konusu olduğunda yeni bir cumhurbaşkanı seçilene kadar, cumhurbaşkanlığına Cumhuriyet Senatosu Başkanı vekillik eder (md. 100).

1961 Anayasası Cumhurbaşkanlığı makamını parlamenter sisteme uygun bir şekilde düzenlemiş ve esasında yetkisiz kılmıştır. Ancak anayasanın yürürlükte kaldığı dönem boyunca seçilen Cumhurbaşkanlarının asker kökenli olması, Cumhurbaşkanlarının siyasal sistem içindeki rolünü artırıcı bir özelliğe dönüşmüştür⁵⁵³.

b. Bakanlar Kurulu

1961 Anayasası'na göre, “Bakanlar Kurulu Başbakan ve Bakanlardan kuruludur (md. 102/1). Başbakan Bakanlar Kurulunun başkanıdır (md. 105/1) ve “Bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve Hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir.” (md. 105/1). Bu hüküm, başbakanı diğer bakanlardan farklı konumlandırmakta ve başbakanı salt “eşitler arası birinci” gören anlayıştan sıyrılmaktadır⁵⁵⁴. “Başbakan Cumhurbaşkanınca, TBMM üyeleri arasından atanır” (md. 102/2). Dolayısıyla başbakanın TBMM üyesi olma zorunluluğu vardır. Anayasa kabul edilirken söz konusu maddenin gerekçesinde belirtildiği üzere, “Başbakanın seçmenler önünde sorumluluğunun tecelli edebilmesi için

⁵⁵³ Gedik, ss. 42-43.

⁵⁵⁴ Soysal, Anayasaya Giriş, ss. 301-302.

Meclislerden olması zaruri görülmüştür”. Başbakanın hangi meclisin mensubu olduğunun ise bir önemi yoktur⁵⁵⁵.

Bakanlar ise, “TBMM üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanınca atanır” (md. 102/3). Görüldüğü üzere bakanlara, başbakanda olduğu gibi, TBMM’ye üye olma zorunluluğu getirilmemiştir. Millet Meclisi’ne seçilme yeterliliğine sahip olmak yeterlidir; Senatör seçilme şartı aranmamaktadır⁵⁵⁶.

Böylelikle kurulan bakanlar kurulunun göreve başlayabilmesi için Millet Meclisi’nden güvenoyu almak zorundadır (md. 103)⁵⁵⁷. Öte yandan, bakanlar kurulu görev sırasında iken, başbakan, gerekli görürse, Bakanlar Kurulunda görüştüğünden sonra, Millet Meclisi’nden güven isteyebilir. Başbakanın güven istemi, Meclis tarafından ancak üye tam sayısının salt çoğunluğu ile reddedilebilir (md. 104). Bu iki hükümden anlaşılacağı üzere, bakanlar kurulunun yalnızca Millet Meclisi’ne karşı sorumluluğu söz konusudur.

Bakanların sorumlulukları noktasında 1961 Anayasası’nın kabul ettiği ilkeler, 1924 Anayasası’ndan farklı değildir. Anayasa’nın 105. maddesine göre, “...Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur. Her bakan kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden ayrıca sorumludur.” Dolayısıyla yasama organına karşı bakanlar kurulu kolektif ve her bir bakan ayrı ayrı bireysel olarak sorumludur.

Bakanlar dokunulmazlık ve yasaklamalar bakımından TBMM üyeleri ile aynı şartları paylaşmaktadır (md. 105/3).

⁵⁵⁵ Özer, Batı, s. 140.

⁵⁵⁶ Servet Armağan, **1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1978, (1961 Anayasası), s. 36.

⁵⁵⁷ “Bakanlar Kurulunun listesi tam olarak Meclislere sunulur; Meclisler tâtilde ise toplantıya çağrılır.

Bakanlar Kurulunun programı, kuruluşundan en geç bir hafta içinde Başbakan veya bir Bakan tarafından Meclislerde okunur ve Millet Meclisinde güven oyuna başvurulur. Güven oyu için görüşmeler, programın okunmasından iki tam gün geçtikten sonra başlar ve görüşmelerin bitiminden bir tam gün geçtikten sonra oylama yapılır.”

B. YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ

1. Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yasama Organının Yetkileri

Anayasa yasama organının yetkilerini 64. maddede genel olarak düzenlemiştir. Buna göre yasama organının yetki alanına “Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak, Devletin bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek, para basılmasına, genel ve özel af ilânına, mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek” girmektedir (md. 64/1). 20 Eylül 1971 tarihinde bu hükme eklenen fıkralar ile TBMM’nin yetki alanına kanunla, Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebileceği de eklenmiştir.

Anayasanın, genel olarak düzenlediği bu yetkilerin dışında yasama organına tanınan başka yetkiler de vardır. Bu noktada özellikle yasama ve yürütme ilişkileri özelinde öne çıkan yetkilere yer verilecek ve değerlendirmeler bunun üzerinden yapılacaktır.

a. Kanun Yapma Yetkisi

Kanun yapma yetkisi TBMM’nin en önemli yetkisidir⁵⁵⁸. Kanunların yapılması, kanun teklif etme, kanunların görüşülmesi ve kabul edilmesi, Cumhurbaşkanı tarafından yayınlanması olmak üzere üç aşamada gerçekleşmektedir.

Anayasaya göre kanun teklif etme yetki yalnızca Bakanlar Kurulu ve TBMM üyelerine aittir. Hazırlanan teklifler her iki Meclisin ilgili komisyonunda savunulabilir (md. 91/1). Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu üyeleri kanun tekliflerini birlikte yapabilecekleri gibi, ayrı ayrı da yapabilirler. Meclise sunulmak üzere hazırlanan metinler Meclisler tarafından hazırlanırsa kanun teklifi, bakanlar kurulu tarafından hazırlanırsa kanun tasarısı olarak adlandırılır⁵⁵⁹.

⁵⁵⁸ Tüzel, s. 378.

⁵⁵⁹ Selçuk Özçelik, **1961 Anayasası Ders Notları**, Nuruosmaniye Matbaası, İstanbul, 1964, (1961 Anayasası), s. 253.

TBMM tarafından kabul edilen kanunları Cumhurbaşkanı on gün içinde yayımlar. Cumhurbaşkanı uygun bulmadığı bir kanunu tekrar görüşülmek üzere, gerekçesiyle birlikte, yine on günlük süre içerisinde TBMM'ye geri gönderir. Geri gönderilen bir kanun TBMM tarafından yine kabul edilirse, cumhurbaşkanı kanunu yayınlamak durumundadır. Bütçe kanunları ve anayasa cumhurbaşkanının bu yetkisinin dışında tutulmuştur (md. 93).

b. Milletlerarası Andlaşmaları Uygun Bulma Yetkisi

1961 Anayasası Milletlerarası andlaşmalarla ilgili düzenlemelere 65. ve 97. maddelerinde yer vermiştir. Buna göre milletlerarası andlaşmaları onaylama ve yayınlama yetkisini cumhurbaşkanına (md. 97/2) vermiş; ancak andlaşmaların onaylanmasını TBMM'nin onaylamayı bir kanunla uygun bulması şartına bağlamıştır (md. 65/1). Bu iki hükümden çıkan genel kural; cumhurbaşkanının bir milletlerarası andlaşmayı onaylama yetkisini kullanabilmesi için TBMM'nin "onaylamayı bir kanunla uygun bulması" yani her bir andlaşma için ayrı bir kanunla cumhurbaşkanına yetki vermesi gerekmektedir. Dolayısıyla cumhurbaşkanının bir andlaşmayı imzalayabilmesi TBMM'den yetki almasına bağlanmıştır⁵⁶⁰. Anayasa TBMM'nin bu yetkisini ilke olarak kabul etmiştir, ancak 65.maddenin 2. ve 3. fıkralarında saymış olduğu istisnalar ile de, bu ilkeye sınırlama getirmiştir⁵⁶¹. Anayasanın 65. maddesinin 2. ve 3. fıkraları şu şekildedir:

"İktisadî, ticarî veya teknik münasebetleri düzenliyen ve süresi bir yılı aşmayan andlaşmalar, Devlet maliyesi bakımından bir yüklenme gerektirmemek, kişi hâllerine ve Türklerin yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmamak şartıyla, yayınlama ile yürürlüğe konabilir. Bu takdirde, bu andlaşmalar, yayımlarından başlayarak iki ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulur.

Milletlerarası bir andlaşmaya dayanan uygulama andlaşmaları ile kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan iktisadî, ticarî, teknik veya idarî andlaşmaların Türkiye Büyük Millet Meclisince uygun bulunması zorunluğu yoktur; ancak, bu fıkraya göre yapılan iktisadî, ticarî veya özel kişilerin haklarını ilgilendiren andlaşmalar, yayımlanmadan yürürlüğe konulamaz."

Türk Kanunlarına değişiklik getiren her türlü andlaşmaların yapılmasına 1 inci fıkra hükmü uygulanır.

⁵⁶⁰ Edip F. Çelik, "1961 Anayasasının Milletlerarası Anlaşmalarla İlgili Hükümleri", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt:28, Sayı: 2, 1962, s. 336.

⁵⁶¹ A. Suat Bilge, "Türk Hukukuna Göre Milletlerarası Andlaşmaların Akdi", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 22, Sayı: 2, 1967, s. 127.

Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında 149 uncu ve 151 inci maddeler gereğince Anayasa Mahkemesine başvurulamaz.”

c. Bütçe Yetkileri

Anayasaya göre bütçenin hazırlanması Bakanlar Kurulu'nun; bütçenin görüşülmesi ve kabulü ise TBMM'nin yetki alanındadır. Anayasanın 94. M

addesine göre, Bakanlar Kurulu hazırlamış olduğu genel ve katma bütçe tasarılarını ile milli bütçe tahminlerine yönelik raporunu mali yılbaşından en az üç ay önce TBMM'e sunar. Bu tasarılar ve rapor, Millet Meclisi'nden otuz beş, Cumhuriyet Senatosu'ndan ise on beş üyenin yer aldığı karma bir komisyona⁵⁶² verilir. Karma bir metin kabul etmesi için en çok sekiz hafta zaman öngörülmüştür ve bu zaman dilimi içinde karma komisyon tarafından kabul edilen metin öncelikle Cumhuriyet Senatosu'nda görüşülür. En geç on gün içinde de karara bağlanır. Böylelikle Cumhuriyet Senatosu tarafından kabul edilen metin en geç bir hafta içinde karma komisyona verilir. Karma komisyonda tekrar görüşülen ve son halini alan metin, son olarak Millet Meclisi'nde görüşülür ve mali yılbaşına kadar karara bağlanır.

TBMM üyeleri, bütçe kanunu tasarıları genel kurullarda görüşülürken gider artırıcı veya belli gelirleri azaltıcı tekliflerde bulunamazlar.

Öte yandan Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan kesin hesap kanun tasarıları, kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise, ilgili oldukları malî yılın sonundan başlayarak en geç bir yıl sonra TBMM' e sunulur (md. 128). Bu ve Sayıştay'ın denetimi sayesinde geçmiş harcamalar üzerinde de TBMM denetim yapabilme imkanı tanınmıştır.

d. Hükümeti Denetleme Yetkisi

Parlamente hükümet sisteminin özelliklerinden birisi de, İngiltere örneğinde de üzerinde durulduğu üzere, hükümeti denetleme yetkisidir. Gerçekten bu yetki parlamente sistemin yumuşak kuvvetler ayrılığı temelini

⁵⁶² Bu komisyonda iktidar grubuna veya gruplarına mensup en az otuz üyenin varlığı koşulundan hareketle siyasî parti grupları ve bağımsızlar oranları ölçüsünde temsil edilir.

yansımalarından biri olarak değerlendirilebilir. Parlamenter sistemi benimsemiş olan 1961 Anayasası da yasama organına, parlamenter sistemin mantığına uygun olarak, hükümeti denetleme yetkisi vermiş ve bu yetkinin araçlarını düzenlemiştir⁵⁶³. Ancak bu noktada Turan'ın işaret ettiği bir hususun altını çizmek gerekmektedir. İter, Türk siyasal partilerinin disiplinli partiler olduğu gerçeğinin hükümet üzerinde etkin bir denetlemeyi sınırlayabileceğini belirtmiştir⁵⁶⁴.

1961 Anayasası hükümeti denetleme araçları olarak; soru, genel görüşme, meclis soruşturması, meclis araştırması ve gensoruyu öngörmüştür (md. 88/1 ve 89/1). Bu araçlardan soru, genel görüşme, meclis soruşturması, meclis araştırması her iki meclise de tanınmış iken (md. 88/1); gensoru salt Millet Meclisine tanınmıştır (md. 89/1).

Anayasa söz konusu denetim araçlarını kabul etmiş, düzenlemeleri iç tüzüklere bırakmıştır.

(1) Soru

Soru; TBMM üyelerinin başbakan veya bakanlardan birisine cevaplandırılmasını istediği bir mesele hakkında sözlü ya da yazılı sorularda bulunabilmesidir⁵⁶⁵. Cevabın sözlü ya da yazılı talep edilmesinin önemi olmaksızın, soru yazılı bir önerge ile yapılır⁵⁶⁶. Tartışma, soruyu soran ile sorunun muhatabı arasında geçer⁵⁶⁷.

Soru, Millet Meclisi İçtüzüğünde 94 ila 98. maddelerinde düzenlenmiştir⁵⁶⁸. Buna göre, soru önergesi sadece bir milletvekilinin imzası ile başkanlığa verilir. Verilen soru önergesinin Başkanlık tarafından kabul edilebilmesi için “sorulamayacak konular” kapsamında olmaması gerekmektedir. Yani soru konusunun başka bir kaynaktan kolayca öğrenilebilecek; salt görüş amaçlı ve daha önce verilen bir gensoru önergesi ile aynı konularda olmaması gerekmektedir.

⁵⁶³ Özçelik, 1961 Anayasası, s. 239.

⁵⁶⁴ İter Turan, “Parlamenter Demokraside Denetim İşlevi ve Türkiye”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:33, Sayı:1, 1978, (Parlamenter Demokraside), ss. 18-19.

⁵⁶⁵ Tüzel, s. 385.

⁵⁶⁶ Özçelik, 1961 Anayasası, s. 239.

⁵⁶⁷ Tanilli, s. 360.

⁵⁶⁸ İba, Parlamento, ss. 214-216.

Yazılı sorular, başkanlığa veya ilgili bakanlığa gönderildikten en geç yirmi gün içinde cevaplandırılır. Eğer bu süre içinde cevaplandırılmayan yazılı sorular olursa, bunlar için Başkan, başbakanın ve ilgili bakanların dikkatini çeker. Dikkat çekme yazısının tarihinden itibaren on beş gün içinde cevap başkanlığa gelmelidir. Gelmezse yazılı soru sözlü soruya çevrilir ve gündemde sırasını alır.

Sözlü sorular ise, başkanlık yazısının başbakanlığa veya ilgili bakanlığa gönderildiği tarihten itibaren yedi gün sonra gündeme alınır. Soruya gününden önce de cevap verilebilir.

Bir sözlü ya da yazılı sorunun cevabı kamu yararı sebebiyle veya gereken bilgilerin toplanabilmesi için en fazla bir ay süre ile geciktirilebilir. Bir bakan kamu yararı sebebiyle isterse soruya gizli oturumda cevap verebilir.

Soru sahibi milletvekili, izin, hastalık veya görev dışında herhangi bir nedenle iki cevap gününde hazır bulunmazsa sorusu düşmüş olur. Düşen bir sözlü soru, aynı yasama yılı içinde yalnızca yazılı soru olarak tekrar sorulabilir.

Soru denetim aracı, Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğünde ise 117 ila 125. maddelerinde düzenlenmiştir⁵⁶⁹. Buna göre, soru önermeleri Senato başkanına sunulur. Yazılı sorunun cevaplandırılması için on beş gün süre öngörülmüştür.

Cevabı sözlü istenen sorular ise, başkanlık yazısının bakanlığa gönderilmesinden sonraki üçüncü birleşim gündemine alınır ve o gün bakan Cumhuriyet Senatosu kürsüsünden soruya cevap verir. Bakan kamu yararı düşüncesi veya gerekli bilgilerin sağlanması adına sorunun cevabının azami bir ay geciktirilmesini kürsüden talep edebilir. Bu talep Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulu tarafından karara bağlanır. Bakan sorulara gününden önce cevap verebileceği gibi kamu yararı söz konusu ise soruyu gizli oturumda da cevaplandırılabilir.

Soruya cevap verecek bakan hazır bulunduğu halde, soru sahibi milletvekili iki defa hazır bulunmazsa sözlü soru yazılı soruya çevrilir. Soru sahibi Senato üyesi bir görevde ya da mazeretle izinli bulunuyorsa, bu süre içinde soru gündeme alınmaz. Dolayısıyla cevap günü hazır bulunmadığına yönelik uygulama söz konusu olmaz.

⁵⁶⁹ İba, Parlamento, ss. 346-347.

İlgili bakan soruyu cevaplandırmak üzere gününde hazır bulunmaz ise, cevap diğer soru gününe kalır.

Bakanın soruya cevabının ardından soru sahibinin düşüncesini bildirme hakkı vardır.

(2) Genel Görüşme

Genel görüşme ilk defa 1961 tarihli Temsilciler Meclisi İçtüzüğünde⁵⁷⁰ yer almış ve ardından 1961 Anayasası tarafından bir denetim yolu olarak kabul edilerek ve 1963 tarihli Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü ve 1973 tarihli Millet Meclisi İçtüzüğünde ayrı ayrı düzenlenmiştir.

Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğünün 127 ila 132. maddelerinde düzenlenen genel görüşme⁵⁷¹, hükümetin veya bir bakanın siyaset ve icraatı ile ilgili belirli bir konunun görüşülmesi olarak nitelendirilmiştir.

Genel görüşme, en az beş üye tarafından imzalanan bir önerenin Cumhuriyet Senatosu Başkanlığı'na verilmesi ile talep edilir ve önerenin verildiği gündün sonraki ilk gündeme alınır. Genel Kurul'da yapılan oylama sonucunda genel görüşme açılır ya da açılmaz.

Cumhuriyet Senatosu'nda hükümet programı üzerinde belirlenen bir günde görüşme açılır. Burada grup sözcüleri ve üyeler hükümet programı üzerindeki görüşlerini belirtirler ve başbakan da bunlara cevap verir.

Hükümet, Cumhuriyet Senatosu üyelerinin önergesi ile iç ve dış durum ile ilgili açıklama yapmaya davet edilebileceği gibi, kendiliğinden de her zaman iç ve politikaya ilişkin Cumhuriyet Senatosu'na bilgi verebilir.

Millet Meclisi İçtüzüğünün 99 ila 101. maddelerinde düzenlenen genel görüşme ise⁵⁷², toplumu ve devlet faaliyetleri ile ilgili bir konunun Millet Meclisi Genel Kurulu'nda görüşülmesi olarak nitelendirilmiştir.

Genel görüşme hükümetin, siyasi parti gruplarının veya en az on milletvekilinin vereceği bir önerge ile Başkanlıktan talep edilir. Yapılacak

⁵⁷⁰ 1961 tarihli Temsilciler Meclisi İçtüzüğünde 47 ila 50. maddelerinde düzenlenmiştir. İba, Parlamento, s. 398.

⁵⁷¹ İba, Parlamento, s. 348-349.

⁵⁷² İba, Parlamento, s. 216.

görüşmeler sonucunda Genel Kurul'un kararına bağlı olarak genel görüşme açılır ya da açılmaz.

(3) Meclis Araştırması

Meclis araştırması anayasaya göre, belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan araştırmadır (md. 88/2). Bu amaçtan hareket eden Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü' ne göre⁵⁷³, üyeler veya komisyonlar Başkanlıktan araştırma yapılmasını yazılı olarak talep edebilirler. Genel Kurul'da yapılacak görüşme sonucunda araştırma komisyonu kurulup kurulmamasına karar verilir. Bu amaçla ya Genel Kurul üye belirler ya da mevcut komisyonlardan birisi bu işle görevlendirilir. Araştırma komisyonuna iki ay görev süresi öngörülmüştür, ancak Genel Kurul'un süreyi değiştirme takdiri mevcuttur. Bu komisyon araştırmasını tamamladıktan sonra raporunu ve kendi kanaatini Başkanlığa sunar. Bu rapor üzerine görüşme açılır.

Meclis araştırması, Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 102 ila 103. maddelerinde düzenlenmiştir⁵⁷⁴. Meclis araştırmasını Anayasanın 88. maddesinin 2. fıkrasına atıfla tanımlayan Millet Meclisi İçtüzüğü, devlet sırları ile ticari sırları kapsam dışında tutmuştur.

Meclis araştırmasının açılmasında genel görüşme açılmasındaki hükümler uygulanır.

Meclis araştırması genel hükümlere göre seçilecek özel bir komisyon tarafından yürütülür. Komisyonun üye sayısı ve çalışma şartlarının nitelikleri Genel Kurul tarafından belirlenir. Bu komisyonun bilgi talep edebileceği kurum ve kuruluşlar belirtilmiştir:

“Meclis araştırma komisyonu bakanlıklarla genel ve katma bütçeli dairelerden, mahalli idarelerden, muhtarlıklardan, üniversitelerden, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu'ndan, kamu iktisadi 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.”

Öte yandan komisyon uygun bulacağı uzmanların bilgisine de başvurabilir.

⁵⁷³ İba, Parlamento, ss. 349-350.

⁵⁷⁴ İba, Parlamento, s. 217.

Meclis araştırma komisyonunun hazırlayacağı rapor hakkında Genel Kurul'da genel görüşme açılır.

(4) Gensoru

Gensoru Anayasanın 89. maddesinde ve yalnızca Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 107. maddesinde düzenlenmiştir⁵⁷⁵. Dolayısıyla gensoru yetkisi yalnızca Millet Meclisi'ne ait olup, gensoru önergesi bir siyasi parti grubu adına veya en az 10 milletvekilinin imzasıyla verilir. Bu gensoru önergesinin gündeme alınıp alınmayacağı, verildiği tarihten sonraki üç birleşim içinde görüşülür ve gündeme alınmasına karar verilirse gensorunun görüşme günü belirlenir. Bu gün, gensoru önergesinin gündeme alınmasına yönelik kararın verildiği tarihten başlayarak iki ile yedi gün sonrası arasında olmalıdır.

Gensoru görüşmeleri sırasında üyelerin verecekleri gerekçeli güvensizlik önergeleri veya Bakanlar Kurulunun güven isteği, bir tam gün geçtikten sonra oylanır.

Bakanlar Kurulunun veya bir bakanın düşürülebilmesi için üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu gerekmektedir.

Dolayısıyla gensoru Bakanlar Kurulu veya herhangi bir bakanın düşmesi ile sonuçlanabileceğinden siyasi sorumluluğu işleten bir mekanizmadır⁵⁷⁶.

(5) Meclis Soruşturması

Meclis soruşturması ile ilgili Anayasanın 90. maddesinde düzenleme yapılmıştır. Buna göre, Başbakan veya Bakanlar hakkındaki soruşturma talepleri TBMM'nin birleşik toplantısında görüşülür ve karara bağlanır. Soruşturma yapılmasına yönelik bir karara varılmışsa, soruşturma Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu'ndan eşit sayıda seçilecek üyelerden kurulan komisyon

⁵⁷⁵ İba, Parlamento, 219.

⁵⁷⁶ Selçuk Özçelik, "Yeni Anayasamız Muvacehesinde Yasama ve Yürütme Organlarının Münasebetleri Hakkında Bazı Düşünceler", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 27, Sayı: 1-4, 1961, (Yeni Anayasamız), s. 43.

tarafından yürütülür. Bir bakanın yüce divana sevk edilmesine yönelik kararın Meclislerin birleşik toplantısında alınması gerekir.

Meclislerdeki siyasi parti gruplarında, Meclis soruşturması ile ilgili görüşme yapılamaz ve karar alınamaz.

2. Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yürütme Organının Yetkileri

1961 Anayasası yürütme organını her iki kanadının yetki alanının sınırlarını ayrı ayrı belirlemiştir.

a. Cumhurbaşkanının Yetkileri

Anayasa 97. maddesinde Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini belirtmiştir. Söz konusu maddeden hareketle öncelikle belirtilmelidir ki anayasa Cumhurbaşkanına devletin başı sıfatını vermiş ve bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Millet'in birliğini temsil ettiğine hükmetmiştir. Bununla birlikte;

“Cumhurbaşkanı, gerekli gördükçe, Bakanlar Kuruluna başkanlık eder; yabancı Devletlere Türk devletinin temsilcilerini gönderir ve Türkiye’ye gönderilen yabancı Devlet temsilcilerini kabul eder; milletlerarası anlaşmaları onaylar ve yayınlar; sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle belirli kişilerin cezalarını hafifletebilir veya kaldırabilir.”

Cumhurbaşkanının sayılan bu yetkileri ile birlikte anayasada özellikle yasama ve yürütme ilişkileri ile ilgili öne çıkan başka yetkileri de bulunmaktadır. Bu bölümdeki değerlendirmeler söz konusu yetkiler üzerinden yapılacaktır.

(1) Kanunları Geri Gönderme Yetkisi

TBMM'nin yetki alanında olan kanun yapma yetkisi, kanun tasarılarının ya da tekliflerinin Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu süreçleri neticesinde olgunlaşır. Anayasa bu süreçlerin sonunda, anayasa ve bütçe kanunları hariç, Cumhurbaşkanın önünde iki yol sunmuştur; Cumhurbaşkanı önüne gelen kanunu ya yayınlayacak ya da tekrar görüşülmek üzere Meclis'e geri gönderecektir. Cumhurbaşkanı ikinci yolu seçer ve kanunu Meclis'e geri gönderirse, söz konusu

kanunun Meclis tarafından yine kabul edilmesi durumunda artık kanunu yayınlamak zorundadır.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, Cumhurbaşkanının kanunları anayasada belirtilmiş bulunan süre içerisinde imzalayıp, yayınlanmak üzere Başkanlığa göndermesi yasama faaliyetine dahil bir işlem değil; idari bir işlemidir. Zira Anayasa 93. maddede bu duruma temel oluşturacak şekilde “Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunlar” ifadesini kullanmış, “kanun tasarıları” ifadesini kullanmamıştır. 1924 Anayasası tarafından benimsenen ve 1961 Anayasası tarafından da kabul edilen bu ifade ile birlikte, her iki anayasa açısından kanun tasarılarının TBMM tarafından kabulünün ardından kanunlaştığı söylenebilir⁵⁷⁷.

1961 Anayasası’nın kanunların geri gönderilmesi hususunda yapmış olduğu düzenleme 1924 Anayasası ile esasta benzerdir. İki anayasa arasındaki nüans kanunların yayınlanması yönünden ortaya çıkmaktadır. Zira bu noktada 1924 Anayasası “ilan”; 1961 Anayasası ise “yayınlar” sözcüğünü kullanmıştır⁵⁷⁸. Öncelikle belirtmek gerekir ki, yasama organınca kabul edilmiş bir kanun ısdar ve yayım aşamaları neticesinde yürürlüğe girebilir⁵⁷⁹. Bu noktada ısdar ve yayım arasında özellikle Kara Avrupası’ndan hareketle yapılan ayrımı vurgulamak gerekir. Zira bu ayrım 1961 Anayasası ve sonrasında 1982 Anayasası’nda dikkate alınmamıştır. İsdar, kanunun parlamento tarafından kabul edildiğini ve aslına uygunluğunu saptayan hukuki bir işlemidir⁵⁸⁰. Dolayısıyla da parlamentonun kabul ettiği bir kanunun Cumhurbaşkanı tarafından ısdar edilmesi, söz konusu kanunu hukuksallaştırır⁵⁸¹. Yayım, kanunun Resmi Gazete’de yer almasını ifade eden bir durumdur, hukuki bir sonuç doğurmaz. Vatandaşları kanun hakkında bilgilendirme amacı taşır⁵⁸². İlan ise, ısdar ve yayım sözcüklerini kapsayan bir ifade ortaya koymaktadır⁵⁸³. 1961 Anayasası ısdar ve yayım aşamalarını birleştirerek salt yayım aşamasını öngörmüş; böylelikle kanunun varlığını saptayan hukuki bir işlemi ve vatandaşların kanun hakkında bilgilendirilmesini ifade etmiştir⁵⁸⁴. Bu noktada genel

⁵⁷⁷ Kerse, s. 86.

⁵⁷⁸ Aliefendioğlu, s. 6.

⁵⁷⁹ Aliefendioğlu, s. 6.

⁵⁸⁰ Teziç, Cumhurbaşkanının, s. 87.

⁵⁸¹ Aliefendioğlu, s. 7.

⁵⁸² Teziç, Cumhurbaşkanının, s. 87.

⁵⁸³ Aliefendioğlu, s. 7.

⁵⁸⁴ Teziç, Cumhurbaşkanının, ss. 87.

kanı, 1924 Anayasası'nın kullanmış olduğu "ilan" sözcüğünün daha yerinde bir tercih olduğu yönündedir⁵⁸⁵. Ancak 1961 Anayasası'nda yer alan ifadenin, anayasa hukuku tekniği bakımından eleştirilse de, "ısdar" niteliğinde bir işlem olarak kabul edilmesi gerektiği belirtilmektedir. Zira bir kanun ancak varlığının hukuki bir işlem ile saptanmasından sonra yayınlanabilir⁵⁸⁶.

Cumhurbaşkanı yasama organı tarafından kabul edilen bir kanunu yayınlatabileceği gibi, tekrar görüşülmek üzere meclise geri gönderme yetkisine sahiptir. Anayasanın 93. maddesine göre Meclisin kanunu tekrar kabul etmesi durumunda Cumhurbaşkanı söz konusu kanunu yayınlamak durumundadır. Cumhurbaşkanının bu yetkisi "geciktirici veto" niteliğinde de görülse⁵⁸⁷, 1924 Anayasası'nda olduğu gibi, anayasanın bu hususta basit çoğunluğu yeterli görerek, nitelikli çoğunluk aramaması Cumhurbaşkanının bu yetkisinin salt "geri gönderme yetkisi" olarak tanımlanmasına yol açmaktadır⁵⁸⁸.

1961 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi ile ilgili olarak bazı sorunların ortaya çıktığını belirtmek gerekir. Bu sorunlar Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen bir kanun üzerinde Meclisin, gönderme gerekçesinde belirtilen hükümler dışında, değişiklik yapması ve bu durumda Cumhurbaşkanının ikinci defa geri gönderme yetkisinin olup olmadığı etrafında şekillenmiştir. Bu mesele Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa Mahkemesi'ne taşınmış ve Anayasa Mahkemesi böyle bir durumda Cumhurbaşkanının ikinci defa geri gönderme yetkisini kullanabileceğini karara bağlamıştır⁵⁸⁹.

⁵⁸⁵ Kerse, s. 86. ; Teziç, Cumhurbaşkanının, s. 87. ; Aliefendioğlu, s. 7. ; Yüksel Metin, "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:1, Sayı:1, 1996, s. 175.

⁵⁸⁶ Teziç, Cumhurbaşkanının, s. 87.; Aliefendioğlu, 7. Bu durum 1982 Anayasası için de geçerlidir. Teziç, Cumhurbaşkanının, s. 87.

⁵⁸⁷ Kerse, s. 91.

⁵⁸⁸ Bkz. s. 119.

⁵⁸⁹ Bu sorun "Bazı Orman Suçlarının Affı"yla ilgili kanunla ve "Diyaret İşleri Başkanlığı" Kanununda değişiklik öngören kanunla somutlaşmıştır. Ortaya çıkan görüş ayrılıklarını gidermek adına Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu tarafından oluşturulan Karma Komisyonun Cumhurbaşkanına ikinci defa geri gönderme yetkisi tanıyan raporu, Millet Meclis tarafından kabul edilmemiş ve Cumhurbaşkanı bu iki kanunu yayınlamak durumunda kalmıştır. Ancak akabinde Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur. Tanilli , s. 300.

1961 Anayasası döneminin Cumhurbaşkanları olarak Cemal Gürsel iki defa, Cevdet Sunay on sekiz defa ve Fahri Korutürk ise on üç defa kanunları geri gönderme yetkisini kullanmıştır⁵⁹⁰.

(2) Cumhuriyet Senatosuna Üye Seçme Yetkisi

Cumhuriyet Senatosunun üyelerinin seçimi üzerinde durulan bölümde, on beş üyenin Cumhurbaşkanı tarafından seçildiği belirtilmişti. Dolayısıyla Anayasa, Cumhuriyet Senatosu'nun şekillenmesi noktasında Cumhurbaşkanı'na bir rol vermiş; İtalyan Anayasası'ndan esinlenerek, Senato içindeki bir grup üyenin belirlenmesini Cumhurbaşkanı'na bırakmıştır⁵⁹¹. Cumhurbaşkanı'na tanınan bu yetkinin gerekçesi "Meclisin uzmanlık bakımından zenginleşmesini sağlamak" olduğu belirtilmiştir⁵⁹². Zira seçimler sonucunda bazı bilgi ve tecrübe sahibi kimselerin parlamento dışında kalabilmesi ihtimal dahilindedir. Bu düzenleme ile bu kimselerin kazanılması amaçlanmıştır⁵⁹³.

Devlet başkanının Meclise üye belirleme yetkisi 1876 Anayasası döneminde de karşımıza çıkmaktadır. Ancak Heyet-i Ayan'ın üyelerinin belirlenmesinde devlet başkanı olarak padişah mutlak yetkili iken, Cumhuriyet Senatosu üyeleri içinden Cumhurbaşkanı'nın belirleyebileceği sınırlı bir kontenjan ayrılmıştır⁵⁹⁴. Bununla birlikte Anayasanın 72. maddesinde yer alan cumhurbaşkanının en az on üyeyi bağımsızlar arasından seçeceğine yönelik koşul, Cumhuriyet Senatosunun onda birini belirleyecek olan Cumhurbaşkanı'nın meclis iradesini etkileyebilme kaygısını azaltma amacı taşımaktadır⁵⁹⁵.

Cumhurbaşkanı Cumhuriyet Senatosu'na üye belirlerken anayasa tarafından çizilen özellikleri dikkate alacaktır. Nitekim Cumhurbaşkanı tarafından belirlenecek üyeler çeşitli alanlarda seçkin hizmetleriyle tanınmış ve kırk yaşını doldurmuş olacaktır (md. 72/2).

⁵⁹⁰ Şeref İba, "Cumhurbaşkanınca Yayınlanması Kısmen veya Tamamen Uygun Bulunmayan Kanunların Meclise Geri Gönderilmesi", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 52, Sayı:3, 2003, (Kanunların Meclise Geri Gönderilmesi), s. 302.

⁵⁹¹ Kerse, ss. 79-81.

⁵⁹² Aldıkaçtı, Anayasa, s. 262.

⁵⁹³ Cem Eroğul, **Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosu'nun Yeri**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1977, (Cumhuriyet Senatosu), ss. 22- 23.

⁵⁹⁴ Kerse, s. 81.

⁵⁹⁵ Aldıkaçtı, Anayasa, s. 262.

(3) Millet Meclisi Seçimlerini Yenileme Yetkisi

Parlamentar sistemde hükümetin yasama organına karşı siyasal sorumluluğu bulunmakta ve yasama organı bu sorumluluk ilişkisi uyarınca hükümeti düşürebilmektedir. Buna karşılık yürütme organının da yasama organına karşı elinde bir silah vardır; bu silah fesih yetkisidir.

Fesih yetkisi 1876 Anayasası'nda yer alan ve 1961 Anayasası'na kadar hukuk sistemimiz içinde yer almayan bir yetkidir. Bu yetki 1961 Anayasası'nın 108. maddesinde "Millet Meclisi Seçimlerinin Cumhurbaşkanınca Yenilenmesi" başlığı altında düzenlenmiş ve belli koşulların gerçekleşmesi durumunda Cumhurbaşkanına Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar verme yetkisi tanınmıştır. Anayasanın 108. maddesine göre;

"Anayasanın 89 uncu ve 104 üncü maddeleri uyarınca verilen güvensizlik oyu sebebiyle, on sekiz aylık bir süre içinde, Bakanlar Kurulu iki defa düşmüş ve üçüncü defa güvensizlik oyu verilmiş olursa, Başbakan, Cumhurbaşkanından, Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesini isteyebilir. Bu istek üzerine, Cumhurbaşkanı, Meclislerin Başkanlarına danışarak, seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Yenilenme kararı Resmi Gazetede yayınlanır ve hemen seçime gidilir."

Görüldüğü üzere bu maddeden üç koşul öne çıkmaktadır. Birincisi on sekiz ay içinde Bakanlar Kurulu'nun iki defa güvensizlik oyu alarak düşmesi ve ardından üçüncü defa güvensizlik oyu almış olması, ikincisi başbakanın Cumhurbaşkanından Millet Meclisi seçiminin yenilenmesini istemesi ve üçüncüsü Cumhurbaşkanının Meclis başkanlarına danışması. Bu sürecin sonucunda Cumhurbaşkanı açısından Millet Meclisi seçimlerini yenileme kararının bir zorunluluk olarak ortaya çıkmadığını da belirtmek gerekir. Zira bu karar Cumhurbaşkanının takdiridir⁵⁹⁶.

⁵⁹⁶ Bu hususta Arsel, 108. Maddede belirtilen güvensizlik oyu ile ilgili şartların oluşmasının ardından başbakanın seçimlerin yenilenmesi isteğinin, Cumhurbaşkanı tarafından reddedilmesinin kolay olmadığını vurgulamaktadır. Öncelikle kuramsal olarak başbakanın bu isteğini reddetmesinin önünde bir engel yoktur. Ancak Arsel, 108. maddedeki güvenoyu ile ilgi şartların oluştuğu bir durumda meclisin idare edilemez ve iş görmez olduğunu belirtmekte ve böyle bir meclisin varlığının yasama yürütme ilişkileri bakımından son bulması gerektiğini ifade etmektedir. Öte yandan cumhurbaşkanının tarafsızlığı ve sorumsuzluğu dolayısıyla başbakanın bu isteğini geri çevirmemesi gerektiğini vurgulamakta ve güvensizlik oyu almış bir başbakanın bu isteğini geri çevrilmesinin başbakanı istifaya davet etmek olduğunu belirtmektedir. Nitekim başbakanın bu nedenle istifasının söz konusu olması durumunda, Cumhurbaşkanı meclisin güvenini sağlayabilecek bir başbakan bulmak durumunda kalacak, bulamadığı takdirde hükümet kurulamayacak ve Meclisi feshetme şartları da oluşmadığı için bir çıkmaza girilecektir. Cumhurbaşkanının bir başbakan bulduğu varsayıldığında ise, yeni hükümetin meclisle aynı meseleden dolayı bir ayrılığa düşmesinin neticesi daha vahim olacak; Cumhurbaşkanı bu defa yeni başbakanın seçimlerin yenilenmesi isteğini reddedemeyecek ve bu da makamın tarafsızlığına gölge düşecektir. Arsel, Türk, s. 380.

Öte yandan Arsel, söz konusu şartların oluşup, Cumhurbaşkanının bu yetkiyi kullanabilmesini çok zayıf bir ihtimal olarak görmüştür. Öncelikle iki defa güvensizlik oyu verdiği bir hükümete on sekiz ay içinde üçüncü defa güvensizlik oyu vermesinin kendi feshine yol açacağından hareketle, Meclis'in on sekiz aylık sürenin geçmesini bekleyebileceğini ifade etmiştir. Böylelikle yeni bir on sekiz aylık sürenin başlamasının yolunu da açılmış olacaktır. Kaldı ki, Meclis'in amacı mevcut hükümeti düşürmek ve ondan kurtulmak ise, Anayasa'nın 69. maddesi uyarınca kendi kendine seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Böylelikle seçmen önüne feshedilmiş bir meclis olarak çıkmaktan da kendini kurtarmış olur. Hatta davasında kendi haklılığına inan bir Meclis imajı ile psikolojisini de lehine çevirebilir⁵⁹⁷. Turan da Cumhurbaşkanının fesih yetkisini kullanabilmesi adına öngörülen şartları olağanüstü siyasi istikrarsızlık olarak ifade ederek, söz konusu koşulların gerçekleşmesinin güçlüğüne vurgu yapmıştır⁵⁹⁸. Bu değerlendirmeleri destekler bir şekilde belirtmek gerekir ki, 1961 Anayasası'nın yürürlükte bulunduğu on dokuz yıllık dönem boyunca hiçbir Cumhurbaşkanı için bu yetkiyi kullanabileceği şartlar oluşmamıştır⁵⁹⁹.

b. Bakanlar Kurulu'nun Yetkileri

(1) Kanun Teklif Etme Yetkisi

Anayasanın 91. maddesinde belirtilmiş olduğu üzere Bakanlar Kurulu da milletvekilleri ile birlikte kanun teklif etmeye yetkili kılınmıştır. Dolayısıyla Bakanlar Kurulu bu yetki çerçevesinde bir yandan programında yer alan hususları gerçekleştirme imkanına kavuşurken, diğer yandan da yasama faaliyetlerini bir ölçüde yönlendirebilmektedir. Zira Başbakan ve Bakanlar, Anayasa'da yer alan “üyeler, kendi tekliflerini iki Meclisin ilgili komisyonlarında savunabilirler” (md. 91/2) hükmü ile komisyonlara, içtüzüklerdeki düzenlemeler ile de Genel Kurul'a katılmak suretiyle yasama sürecindeki faaliyetlere müdahil olabilmektedir⁶⁰⁰. Bu

⁵⁹⁷ Arsel, Türk, s. 380.

⁵⁹⁸ Turan, Parlamenter Demokraside, ss. 17-18.

⁵⁹⁹ Karamustafaoğlu, s. 199.

⁶⁰⁰ İçtüzüklerde gündemin düzenlenmesi, kanun tekliflerinin komisyonlara havale edilmesi gibi konularda Bakanlara tanınan, söz gelimi söz alma önceliği gibi, haklar tanınmıştır. Bu konuda bkz.

durum parlamenter sistemler açısından doğaldır. Hatta kanun tekliflerinin çoğunun hükümetten geldiği bile söylenebilir. Söz gelimi Birleşik Krallık'ta kanun tekliflerinin çoğunun kaynağı hükümettir⁶⁰¹.

(2) Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi

Kanun Hükmünde Kararname (KHK) kurumu 1921 ve 1924 Anayasalarında yer almazken, 1961 Anayasası'nın ilk metninde de düzenlenmemiştir. KHK kurumu Türk hukuk sistemine 1971 yılında gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri (20.9.1971 tarih ve 1488 sayılı Kanun) ile girmiştir⁶⁰². “Güçlü yürütme” amacına yönelik olarak⁶⁰³ gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri neticesinde Anayasanın 64. maddesinin 2. fıkrasından itibaren yeni fıkralar eklenmiş ve Bakanlar Kurulu'nun KHK çıkarma yetkisi düzenlenmiştir. Bu düzenlemenin gerekçesi parlamenter rejimlerde kanun yapımının belli usullere uyma zorunluluğunu gerektirdiği ve bunun da zaman aldığı vurgusu ile “değişen iktisadi ve sosyal şartların gereği olarak bazı hukuk kurallarının bu usuller dışında yürürlüğe konulabilmesi çağdaş devlet anlayışının tabii bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır” şeklinde ifade edilmiştir⁶⁰⁴.

Buna göre, TBMM kanunla, belli konularda ve belirli bir zaman için Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisi verebilir. TBMM'nin vereceği yetki kanununda çıkarılacak kararnamelerin amacı, kapsamı ve ilkeleriyle Bakanlar Kurulu'nun bu yetkiyi ne kadar süre için kullanabileceğinin belirtilmesi ve yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin açıkça gösterilmesi gerekmektedir.

Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü md. 37-38, 50-51, 64-70, 83-85, 102, 110-111, 114-115, 117, 119-121, 124, 126, 129, 132, 134, Millet Meclisi İçtüzüğü md. 30-33, 40, 53, 60-63, 70-71, 76, 78-79, 82, 88-89. Armağan, 1961 Anayasası, ss. 81-83.

⁶⁰¹ Arsel, Türk, s. 429.

⁶⁰² 1876 Kanun-u Esasi'nin 36. maddesinde yer alan “muvakkat kanun” Türk anayasa tarihindeki KHK işlevine sahip ilk düzenleme olarak değerlendirilmektedir. Öte yandan KHK kurumunun anayasal sistemimiz içinde yer almasına kadar geçen süreçte yürütme organı işlemleri olarak çıkarılan “kaide kararname” lerin yasa gücünde olduğuna yönelik tartışmalar gündeme gelmiştir. Söz gelimi 20.2.1930 tarih ve 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetinin Korunması Hakkında Kanun ve 18.1.1940 tarih ve 3780 sayılı Milli Korunma Kanunu çerçevesinde çıkarılan kararnameler bu açıdan örnek gösterilebilir. Bkz. Onur Karahanoğulları, “Kanun Hükmünde Kararnamenin Niteliği (Bir Öneri : Birlikte Yasama), **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı: 31/2, Haziran 1998, (KHK), s. 41.

⁶⁰³ Lütfi Duran, “Kanun Hükmünde Kararname (KHK)”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı: 8/2, Haziran 1975, (KHK), s. 3.

⁶⁰⁴ Turgut Tan, “Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı: 17/4, Aralık 1984, (Kanun Hükmünde Kararname), s. 33.

Kararnameler, yürürlük tarihi belirtilmemişse, Resmi Gazete' de yayımlandıkları gün yürürlüğe girer ve aynı gün TBMM'ne sunulurlar. Yayımlandıkları gün TBMM'ne sunulmayan kararnameler, bu tarihte, TBMM tarafından reddedilen kararnameler ise bu kararın Resmi Gazetede yayımlandığı gün yürürlükten kalkar. Kararnamelerin değiştirilerek kabul edilen hükümlerinin olması durumunda, bu değişiklikler Resmi Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girer.

Öte yandan anayasa, KHK ile düzenlenemeyecek alanları da belirtmiş ve anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde (md. 10 - 34) yer alan temel hak ve hürriyetler ile dördüncü bölümünde (md. 54 - 62) yer alan siyasi haklar ve ödevleri bu alan dışında tutmuştur. Son olarak, bu kararnamelerin Anayasaya uygunluğunun denetimi Anayasa Mahkemesi'ne bırakılmıştır.

1971 tarihinde gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri ile hukuk sistemimize giren KHK kurumu beraberinde birtakım tartışmaları da gündeme taşımıştır. Bu tartışmalar esas olarak bu yetkinin niteliği ve TBMM'ne ait olan yasama yetkisinin devri anlamı taşıyıp taşımadığı üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bir görüş, KHK yetkisini yasama yetkisinin devri olarak nitelendirmektedir⁶⁰⁵. Diğer görüş bu yetkiyi yasama yetkisinin devri olarak görmemekte; yürütmenin düzenleme yetkisinin biraz daha genişletilmesi olarak değerlendirmektedir⁶⁰⁶. Bir diğer görüş ise, bu yetkiyi yasama yetkisinin devri anlamından ziyade yetki tanınması olarak nitelendirmektedir⁶⁰⁷.

Tüm değerlendirmelerin yanı sıra, bu yetki ilk defa 1972 yılında 1582 sayılı yetki kanunu neticesinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile ilgili olarak kullanılmıştır⁶⁰⁸. Bununla birlikte 1961 Anayasası döneminde çıkarılan KHK'lar üzerinde yapılan değerlendirmede, KHK'ların çoğunlukla 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun uygulamadaki aksayan yönlerini düzeltmek için kullanıldığı belirtilmektedir⁶⁰⁹.

⁶⁰⁵ Özbudun, Türk Anayasa Hukuku 2017, ss. 213, 215.; Kemal Gözler, **Kanun Hükümünde Kararnamelerin Hukukî Rejimi**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000, (KHK), s. 28.

⁶⁰⁶ Duran, KHK, s. 3.

⁶⁰⁷ Erdoğan Teziç, "Yasama Yetkisi ve Kanun Hükümünde Kararnameler", **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı: 5/1, Mart 1972, (KHK), s. 12.

⁶⁰⁸ Şeref Gözübüyük ve Cahit Tutum, "Yasa Gücünde Kararnameler", **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı: 8/1, Mart 1975, ss. 3-4.

⁶⁰⁹ Bu noktada Tan, anayasa değişikliğinin gerekçesine vurgu yaparak; iktisadi alanda hızlı düzenlemelerin gerçekleştirilmesi amacını hatırlatmaktadır. Tan, Kanun Hükümünde Kararname, s. 33.

C. YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ ZEMİNİNDE 1961 ANAYASASI HÜKÜMET SİSTEMİNE YÖNELİK ELEŞTİRİLER

1961 Anayasası kabulünden itibaren çeşitli eleştirileri uğramış ve toplumun bütün kesimleri tarafından benimsenmemiş; anayasaya karşı muhalif bir çevre oluşmuştur. Yapılan 1971-1973 Anayasa değişiklikleri bu çerçevede değerlendirilebilir⁶¹⁰. Anayasaya yönelik eleştiriler devletin ve yürütmenin güçsüzlüğü olmak üzere iki noktada yoğunlaşmaktadır⁶¹¹. Öyle ki, Karayalçın'a göre, "1961 Anayasası yürütme gücünü güçsüz ve Türkiye'yi yönetilemez hale getirmiştir"⁶¹².

Öte yandan 1961 Anayasası'nın bazı teknik zaafalarının da var olduğu belirtilmektedir. Söz gelimi sistem içinde tıkanıklıkları giderici mekanizmaların azlığı ve işlevsizliği birinci zaaf olarak vurgulanmaktadır. Nitekim hükümet krizlerinin söz konusu olduğu durumlarda bu krizi aşabilmek ya da milletin hakemliğine başvurmak oldukça zordu. Zira bu noktada ya Meclisin seçimlerin yenilenmesine karar verebilmesi gerekmekteydi ki, Meclis üyelerinin bu yola başvurması her zaman zor bir seçenektir, ya da Cumhurbaşkanı'nın fesih yetkisini kullanması - ki Cumhurbaşkanı'nın bu yetkisini kullanabilme koşullarının bir araya gelmesinin zor bir ihtimal olduğu belirtilmişti - gerekmektedir. İkinci olarak, benimsenen çift meclis sistemi, beklenenin aksine, yasama sürecini yavaşlatmıştır. Bununla birlikte meclis toplantı yeter sayılarının salt çoğunluk olarak öngörülmesi toplanma ve karar alma noktalarında güçleştirici bir etki yaratmıştır. Üçüncü zaaf da, olağanüstü hal rejiminin düzenlenmesi noktasında var olan eksiklerdir⁶¹³.

Bu eleştiriler ile birlikte 1961 Anayasası'na yönelik özellikle 1979-1980 yıllarda çeşitli akademik toplantılar yapılmış; dolayısıyla da sistem üzerindeki tartışmalar somut bir hal almış ve ortaya çıkan öneriler kamuoyunda tartışılmaya başlanmıştır⁶¹⁴. Söz gelimi 19 Nisan 1980 tarihinde gerçekleştirilen bir seminerde

⁶¹⁰ Şule Özsoy, **1982 Anayasası'nın Yapım Süreci**, 1. Baskı, XII Levha, İstanbul, 2010, ss. 3-4.

⁶¹¹ Tanör, *İki Anayasa*, s. 85.

⁶¹² Yaşar Karayalçın, **Meseleler ve Görüşler (1972-1983) III. Cilt**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1983, s. 175. Bu eleştirilere karşı ise anayasayı savunan çevreler, anayasanın ilerici bir devlet anlayışını benimsemiş olduğunu ileri sürmüşlerdir. Özsoy, 1982, s.4.

⁶¹³ Tanör, *İki Anayasa*, ss. 92-94.

⁶¹⁴ Özsoy bu dönemdeki tartışmaları iki ekseninde değerlendirmektedir: birinci grup devletçi tezler, ikinci grup ise anayasacı ve devrimci tezler. Detaylı bilgi için bkz. Özsoy, 1982, ss. 4-33.

sunulan tebliğler bu durumu destekler niteliktedir. Nitekim söz konusu toplantıda Aldıkaçtı Türkiye’de parlamenter sistemin işleyişi noktasında tespit ettiği sorunları dile getirmiş, özellikle yasama ve yürütme organlarının yetkileri ve ilişkileri açısından anayasanın yasamadan yana tavır aldığını belirtmiş ve hatta yürütme organının tek faaliyet alanının yasama organının kabul ettiği kanunları uygulamak olduğunu belirtmiştir. Bu yapı içinde yürütmenin güçlendirilmesi gerektiğini savunmuştur. Özellikle fesih kurumuna dikkat çekmiş, Cumhurbaşkanının bu yetkiyi kullanabilmesinin güçlüğüne vurgu yapmıştır. Bununla birlikte Aldıkaçtı, başkanlık ve yarı-başkanlık sistemine mesafeli yaklaşmıştır, hatta bu sistemlerin uygulanamayacağını açıklamaya çalışmıştır⁶¹⁵. Yaşar Karayalçın da, Aldıkaçtı’ya benzer bir şekilde, tebliğinde yürütme organının yasama organına tabi kılındığına vurgu yapmış, 1961 Anayasası’nın güçlü bir yürütmeyi tercih etmediğini belirtmiştir. Fransa yarı başkanlık sistemi örneğini dile getiren Karayalçın, Fransa’nın 1958 yılındaki iç durumu ile Türkiye’nin içinde bulunduğu dönem arasındaki paralelliğe ve iki toplumun ortak özelliği olarak gördüğü hürriyetçi ve merkeziyetçi geleneğe dikkat çekmiştir. Bu noktada Karayalçın güçlü yürütme vurgusu ile iki yol önermiştir; birincisi parlamentoya dayalı hükümet sistemini işletmek, yürütme ve yönetimi güçlendirmek; çoğunluk sistemi ile parlamentoda ve hükümette siyasi istikrarı yakalamak. İkincisi ise, 1958 Fransız Anayasası’ndan hareket edilebilecek şekilde Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulünü benimsemek ve anayasada “görev” olarak nitelendirilen yürütme kuvvetinin millet iradesine dayanan geniş bir “yetki” alanı içinde değerlendirmek⁶¹⁶. Dolayısıyla her iki değerlendirmenin ortaklaştığı nokta 1961 Anayasası’nın yürütmeyi güçsüz bıraktığı ve güçlü bir yürütmenin gerekliliğidir.

Yine benzer eleştiriler içeren 15 Mayıs 1980 tarihli Yeni Forum dergisine ek olarak “Rejim ve Anayasamızda Reform Önerisi” başlıklı bir belge yayınlanmıştır. Söz konusu belgede “devlet, adeta felce uğratılmıştır” tespitinden hareketle “Türkiye’nin kuvvetli bir devlete ihtiyacı vardır” düşüncesine varılmış ve iki

⁶¹⁵ Aldıkaçtı’nın öne sürdüğü görüşlerin tamamı için bkz. Orhan Aldıkaçtı “Yaşadığımız Kriz ve Anayasanın Değiştirilmesi”, **Anayasa ve Seçim Sistemi Semineri 19 Nisan 1980**, Tarabya, Tercüman Gazetesi Yayınları, İstanbul, 1980, ss. 7-21.

⁶¹⁶ Yaşar Karayalçın’ın öne sürdüğü görüşlerin tamamı için bkz. Yaşar Karayalçın, “Siyasi Rejimin İşler Hale Getirilmesi “Hukuki Meseleler ve Görüşler””, **Anayasa ve Seçim Sistemi Semineri 19 Nisan 1980**, Tarabya, Tercüman Gazetesi Yayınları, İstanbul, 1980, (Siyasi), ss. 23-43.

meclisli bir parlamento yapısından vazgeçilmesi, Cumhurbaşkanının güçlendirilmesi gibi köklü değişiklikler dile getirilmiştir⁶¹⁷.

Öte yandan aynı dönemde 1961 Anayasası'na yöneltilen eleştirilerin yanında, anayasayı savunan görüşler de ortaya konmuştur. Söz gelimi 10 Mayıs 1980 tarihinde gerçekleştirilen bir seminerde ortaya konan görüşler genel olarak bu yöndedir. Birkaç örneğe yer verecek olursak, Tunaya 1961 Anayasası'nı sosyal yapımıza en uygun anayasa olarak nitelendirmiştir. 1961 Anayasası'nın anayasal tarihimizin en ileri aşaması olarak niteleyen Apaydın kuvvetler arası güç dengesizliğinin varlığına yönelik görüşleri reddetmiştir⁶¹⁸. Yine aynı seminerde Kafaoğlu, Fransız Anayasası'na yönelik yoğun bir eleştiri yapmış ve özellikle de Cumhurbaşkanına tanınan fesih yetkisini değerlendirmiştir⁶¹⁹.

1961 Anayasası'na yönelik tüm bu değerlendirmelerin yanı sıra, yaşanan şiddet olayları ve siyasal sistemde ortaya çıkan krizlerin aşılamaması - ki siyasal sistemde yaşanan en belirgin kriz TBMM'nin Cumhurbaşkanını altı ay süre ile seçememesidir - 1961 Anayasası'nın yürütmeyi güçsüz bırakmasının bir sonucu olarak görülmüştür⁶²⁰.

Bu noktada farklı bir bakış açısı ile yaklaşan Tanör, 1965-1971 arası haricinde, 1961 Anayasası'nın uygulandığı dönem için güçsüz yürütme yaklaşımının anayasadan değil, siyasi pratiklerden kaynaklandığını ileri sürmektedir. Zira bu dönemde yaşanan ve zayıf yürütme yaklaşımının özünde yatan karma hükümetler, azınlık hükümetleri ve kısa ömürlü hükümetlerin temel nedeni seçim ve parti sistemleridir. Böylelikle parlamentoya yansıyan oylar cılız ve oynak bir parlamentoya dayanan hükümetleri oluşturmuştur⁶²¹. Benzer bir değerlendirme yapan Özbudun ise, 1961 Anayasası'na yönelik yapmış olduğu değerlendirmede

⁶¹⁷ Soysal, Anayasanın Anlamı, s. 112.

⁶¹⁸ Tarık Zafer Tunaya ve Orhan Apaydın'ın semineri açılış konuşmaları için bkz. **Demokratik Anayasal Düzenin İşlerliği Anayasal Hak ve Özgürlüklerin Yaşama Geçirilmesi Semineri (İstanbul – 10 Mayıs 1980)**, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul, 1980, ss. 5-18.

⁶¹⁹Kafaoğlu'na göre Fransa'da Cumhurbaşkanına tanınan fesih yetkisini Cumhurbaşkanlarının kullanabilmesi söz konusu değildir. Bu düşüncesini Kafaoğlu şu sözleri ile ifade etmiştir : “Efendim Fransa Cumhurbaşkanı gerek duyarsa Meclisleri feshedip yeni seçim yapabilir. Bay Giscard d’Enstaing meclisleri feshetsin de görelim boyunun ölçüsünü...” Kafaoğlu'na göre Fransa'da bu yetkiyi General de Gaule dışında kullanabilecek bir Cumhurbaşkanı olamaz. Detaylı bilgi için bkz. Aslan Başer Kafaoğlu, “Güncel Uygulamalar ve Hukuk Düzenimiz”, **Demokratik Anayasal Düzenin İşlerliği Anayasal Hak ve Özgürlüklerin Yaşama Geçirilmesi Semineri (İstanbul – 10 Mayıs 1980)**, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul, 1980, ss. 28-40.

⁶²⁰ Özbudun, Türk Anayasa Hukuku 2017, ss. 47-48.

⁶²¹ Tanör, İki Anayasa, s. 92.

1961 Anayasası'nın öngördüğü hükümet mekanizması içinde bazı tıkanıklıkların ortaya çıkmasının muhtemel olduğunu belirtmekte ve anayasanın bu tıkanıklıkları giderici formül üretmedeki yetersizliğini kabul etmekte, ancak yürütmenin ve devlet otoritesinin güçsüzlüğünün nedenini anayasada aramamaktadır. Özbudun'a göre parlamenter bir sistemde yürütmenin otoritesi ve istikrarı, sağlam, disiplinli ve tutarlı bir parlamento çoğunluğuna dayandığı ölçüde söz konusudur. 1970'li yıllardaki kısa süreli hükümetleri bu açıdan değerlendiren Özbudun, nedenin hukuki değil, siyasal olduğunu belirtmektedir⁶²².

1961 Anayasası'na yönelik lehte ve aleyhte birbirinden farklı görüşler, yaşanan toplumsal olaylar ve siyasal krizler ile birlikte 1982 Anayasası'na gidilen sürecin içine girilmiştir.

⁶²² Özbudun, Türk Anayasa Hukuku 2017, s. 48.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

1982 ANAYASASI DÖNEMİNDE YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ

I. 1982 – 2007 ARASI DÖNEMDE YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ

12 Eylül 1980 tarihinde Milli Güvenlik Konseyi (MGK)⁶²³ askeri bir müdahale sonucu yönetime el koymuş, TBMM’ni feshederek yasama ve yürütme yetkilerini bünyesinde toplamıştır. Zira, MGK’nin 27.10.1980 tarihinde yayınladığı “Anayasa Düzeni Hakkında Kanun” uyarınca TBMM’e ait olan yetkilerin MGK, Cumhurbaşkanına ait olan yetkilerin ise MGK Başkanı tarafından kullanılacağı belirtilmişti. Öte yandan Bakanlar Kurulu’nun başına ise emekli bir oramiral getirilmişti⁶²⁴.

2324 sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Kanun’un 1. maddesinde, 1961 Anayasası’nın, öteki maddelerinde belirtilen istisnalar saklı kalmak üzere, yeni bir anayasanın kabul edilip yürürlüğe girmesine kadar yürürlükte olduğu ifade edilmişti. Kanunun izleyen maddeleri göz önüne alındığında MGK’nin “kurucu iktidar” a yani anayasayı değiştirme yetkisine de sahip olduğu görülmektedir. Öyle ki kanunun 6. maddesi⁶²⁵, 3. maddesi⁶²⁶, 4. maddesi⁶²⁷ ve 5. maddesi⁶²⁸ bu anlayışı destekler nitelikte düzenlenmişti⁶²⁹.

Yeni anayasa hazırlıkları ise, 29 Haziran 1981 tarih ve 2485 sayılı “Kurucu Meclis Hakkında Kanun” ile MGK ve Danışma Meclisinden oluşan bir kurucu

⁶²³ Milli Güvenlik Konseyi; Genel Kurmay Başkanı, kuvvet komutanları ve Jandarma Genel Komutanından oluşmaktaydı.

⁶²⁴ Sabuncu, ss. 4-5.

⁶²⁵ “MGK’nin bildiri ve kararlarında yer alan ve alacak olan hükümlerle Konseyce kabul edilerek yayımlanan ve yayımlanacak olan kanunların 9 Temmuz 1961 tarihli Anayasa hükümlerine uymayanları Anayasa değişikliği olarak ve yürürlükteki kanunlara uymayanları da kanun değişikliği olarak yayımlandıkları tarihte veya metinlerinde gösterilen tarihlerde yürürlüğe girer.”

⁶²⁶ “MGK’ce kabul edilerek yayımlanan bildiri ve karar hükümleri ile yayımlanan ve yayımlanacak olan kanunların Anayasaya aykırılığı iddiası ileri sürülemez.”

⁶²⁷ MGK’nin bildiri ve kararlarında yer alan ve alacak olan hükümlerle 12 Eylül 1980 tarihinden sonra çıkarılan ve çıkarılacak olan Bakanlar Kurulu kararnamelerinin ve üçlü kararnamelerin yürütülmesinin durdurulması ve iptali istemi ileri sürülemez.”

⁶²⁸ 12 Eylül 1980 tarihinden sonra, Bakanlar ile Bakanların yetki verdiği görevlilerce kamu personeli hakkında uygulanan ve uygulanacak olan işlemlerin ve alınan kararların yürütülmesinin durdurulması istemi ileri sürülemez.”

⁶²⁹ Özbudun, Türk Anayasa Hukuku 2017, s. 52.

meclisin kurulması ile başlamıştı⁶³⁰. Ancak belirtmek gerekir ki asli görevi anayasayı hazırlamak olan bu Kurucu Meclis içinde yetkiler esas olarak MGK'nin elindeydi⁶³¹.

Danışma Meclisi üyeleri arasından seçilerek oluşturulan Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan anayasa tasarısı önce Danışma Meclisi'nde, ardından da MGK'nde görüşülerek kabul edilmiştir⁶³². Kurucu Meclis tarafından kabul edilen Anayasa, 7 Kasım 1982'de halkoyuna sunulmuş ve %91.37 oranındaki kabul oy oranı ile kabul edilmiştir⁶³³.

6 Kasım 1983 tarihinde gerçekleştirilen seçimlerin ardından, 6 Aralık 1983 tarihinde TBMM Bakanlık Divanı'nı oluşturmuş ve MGK dönemi de böylelikle sona ermiştir⁶³⁴.

1982 Anayasası kazuistik bir yöntemle hazırlanan katı bir anayasadır; hatta bu iki özelliği 1961 Anayasası ile karşılaştırıldığında, 1982 Anayasası'nın daha kazuistik bir yöntemle hazırlanan daha katı bir anayasa olduğu söylenebilir⁶³⁵. Aynı zamanda 1982 Anayasası otoriteyi vurgulayan ve yürütmeyi güçlendiren bir anayasadır⁶³⁶. Yürütmeyi güçlendirmek amacıyla da Cumhurbaşkanının yetkilerini genişletme yoluna gitmiştir⁶³⁷. Hatırlanacağı üzere 1961 Anayasası döneminde yürütmenin güçsüz bırakıldığı savı sıkça gündeme gelmekteydi.

Yürütmenin ve özellikle Cumhurbaşkanının güçlendirilmesi ile hükümet sistemine yönelik tartışmaları öne çıkmıştır. Bu tartışmaları Cumhurbaşkanının yetkilerinden bahsettiğimiz bölümde değerlendireceğiz. Ancak bu dönemde devletin yetkili isimlerinden de hükümet sistemine yönelik değerlendirmeler ve

⁶³⁰ Milli Güvenlik Konseyi'nin 623. dipnotta kimlerden oluştuğu belirtilmişti. Danışma Meclisi ise, 160 üyeden oluşmakta; Bu üyelerden 40'ı doğrudan doğruya Millî Güvenlik Konseyince, 120'si ise, her ilin valisi tarafından tespit ve teklif ettiği adaylar arasından yine Millî Güvenlik Konseyince seçilmektedir. Dolayısıyla Danışma Meclisi üyelerinin doğrudan ve dolaylı olarak MGK tarafından "atanmış" kişilerden oluşmuş olduğu görülmektedir. Öte yandan Danışma Meclisine üye seçilebilmek için bazı koşullar da öngörülmüştür. Buna göre Danışma Meclisine atanacak bir kimsenin otuz yaşını bitirmiş ve yükseköğrenim yapmış olması, 11 Eylül 1980 tarihinde herhangi bir siyasi partinin üyesi olmaması gibi özellikleri taşıması gerekmektedir.

⁶³¹ Gözler, Türk Anayasa Hukuku 2000, s. 96.

⁶³² Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s.149.

⁶³³ Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 150.

⁶³⁴ Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 150.

⁶³⁵ Özbudun, Türk Anayasa Hukuku 2017, ss. 59-61.

⁶³⁶ Soysal, Anayasanın Anlamı, s. 112.; Özbudun, Türk Anayasa Hukuku 2017, ss. 62-64.

⁶³⁷ Sevtap Yokuş, **Türkiye'de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2010, s. 88.

öneriler gelmiş ve özellikle hükümet sisteminin başkanlık ya da yarı başkanlık sistemine yönelmesinin gerekliliği ifade edilmiştir⁶³⁸.

Bu noktada başkanlık sistemine yönelik tartışmaları ilk başlatan kişi Turgut Özal olmuştur⁶³⁹. Özal, başkanlık sistemini demokratik yönetim için bir zorunluluk olarak değerlendirmiş⁶⁴⁰ ve önerdiği Amerikan tipi başkanlık sistemine yönelik görüşlerini kamuoyu ile paylaşmıştır⁶⁴¹. Özal'ın ardından, 1990'lı yılların sonuna doğru ise Demirel, Türkiye için başkanlık ya da yarı-başkanlık sistemini gündeme taşıyan diğer bir isim olmuştur⁶⁴². Zira Demirel, siyasal istikrarsızlığa yaptığı vurgu ile “hükümeti halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı'nın kurmasını” istemekte ve bu görüşünün temelini şu sözlere dayandırmaktaydı;

“Halka karşı sorumlu olması gereken hükümetler, Meclis aritmetiğine dayalı olarak çok sık değişiyor. Bu da istikrarsızlık yaratıyor. Ben geçen dört yıl üç ayda altı hükümet onaylamışım. Bu kadar değişiklik fazla. Türkiye Başkanlık tartışmasından kaçamaz...”

“Başkanlık ya da yarı başkanlık olsa, parlamento zorlanmayacak, hükümeti halkın seçtiği başkan kuracak.”⁶⁴³

2000'li yıllara gelindiğinde ise, özellikle 2000'lerin ilk yarısında, başkanlık sistemi dönemin Başbakanı Recep Tayyip Erdoğan tarafından gündeme taşınmıştır⁶⁴⁴.

Hükümet sistemine yönelik tüm tartışmalar, ileriki bölümlerde değinileceği üzere, 2007 tarihli Anayasa değişikliği sonrasında oldukça yoğunlaşmıştır.

A. DEVLET ORGANLARI

Yasama ve yürütme organlarının oluşumu, yapısı ve görev sürelerinin değerlendirileceği bu bölümde, 1982 Anayasası'nın bu konularda köklü

⁶³⁸ Bu konuda detaylı bilgi için bkz. Bertil Emrah Oder, “Türkiye’de Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Rejimi Tartışmaları: 1991-2005 Yılları Arasında Basına Yansıyan Öneri ve Tepkilerden Kesitler”, Başkanlık Sistemi, **Türkiye Barolar Birliği Yayınları**, Ankara, 2005, ss. 31-69.

⁶³⁹ Levent Gönenç, “Türkiye’deki Hükümet Sistemi Tartışmalarına İlişkin Değerlendirmeler” **Yeni Türkiye**, Sayı: 51, 2013, (Türkiye’deki), s. 276.

⁶⁴⁰ Nur Vergin, “Siyasal Sistem Arayışları ve Yarı-Başkanlık Sistemi”, **Yeni Türkiye**, Sayı: 51, 2013, s. 451.

⁶⁴¹ Özal’ın 1993 yılında Mehmet Ali Birand’ın sunduğu 32. Gün programına verdiği Özel Röportaj için bkz. <https://www.32gun.com/1993-turgut-ozal-roportaji> (06.04.2018)

⁶⁴² Serap Yazıcı, “Başkanlık Sistemine Geçiş Gerekli mi?”, **Yeni Türkiye**, Sayı: 51, 2013, (Başkanlık Sistemine), s. 538.

⁶⁴³ Oder, s. 47.

⁶⁴⁴ Yazıcı, Başkanlık Sistemine, s. 538.; Zafer Üskül, “Başkanlık Sistemi mi? Neden?” **Yeni Türkiye**, Sayı: 51, 2013, (Başkanlık), s. 530.

değişiklikler geçirdiği 2007 tarihli ve 2017 tarihli Anayasa Değişikliklerinin getirmiş olduğu düzenlemelere yer verilmeyecek; söz konusu anayasa değişiklikleri ile yapılan düzenlemeler ayrıca değerlendirilecektir.

1. Yasama Organı

1961 Anayasası gibi 1982 Anayasası da yasamayı bir yetki olarak düzenlemiş ve bu yetkinin, devredilemez olduğu vurgusuyla birlikte, TBMM tarafından kullanılacağını açıkça belirtmişti⁶⁴⁵. Ancak 1961 Anayasası'nda farklı olarak, 1982 Anayasası tek meclisli bir parlamento öngörmüş; Cumhuriyet Senatosu'nu kaldırmıştı. Eroğul, Cumhuriyet Senatosu üzerine yapmış olduğu detaylı çalışmasının sonunda Cumhuriyet Senatosu'nun kurulma amacına uygun beklenen görevleri yerine getirmediğini ve bu durumun yetki yetersizliğinden değil, irade eksikliğinden kaynaklandığı tespitine varmıştır⁶⁴⁶.

Anayasa TBMM'nin görev süresi beş yıl olarak öngörmüş⁶⁴⁷ ve TBMM için sabit bir üye sayısı belirlemişti. TBMM üye sayısı günümüze uzanan süreçte gerçekleştirilen anayasaya değişiklikleri ile artan bir seyirde değişmiştir. Nitekim, anayasa metninin ilk halinde TBMM'nin üye sayısı dört yüz olarak kabul edilmiş, 1987 yılında bu sayı dört yüz elliye, 1995 yılında ise beş yüz elliye çıkarılmıştı⁶⁴⁸.

Anayasa milletvekili seçilebilmek için bazı koşulları da düzenlemişti. Öncelikle Anayasanın 76. maddesine göre milletvekili seçilebilmek için yirmi beş yaşını doldurmuş olma şartı öngörülmüştü. Bu madde ile birlikte Anayasanın 66. maddesinde yer alan “Türk Devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türktür” (md. 66/1) ibaresi birlikte değerlendirildiğinde milletvekili seçilebilmek için öncelikle Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmak gerekmektedir. Milletvekili seçilebilmek için asgari yaş sınırı da kabul edilmişti. 1982 Anayasası'nın ilk metninde, 1961 Anayasası gibi, milletvekili seçilme yaşı otuz olarak belirlenmişti.

⁶⁴⁵ Tunç, Bilir ve Yavuz, s. 112.

⁶⁴⁶ Eroğul, Cumhuriyet Senatosu, ss. 85-86.

⁶⁴⁷ Ancak belirtmek gerekir ki, TBMM 2007 Anayasa değişikliğine dek beş yıl olarak öngörülen görev süresini hiçbir dönemde tamamlayamamıştır. Şöyle ki, TBMM 1987, 1991, 1995, 1999 ve 2002 yıllarında görev süresi dolmadan seçimlerin yenilenmesi karar vermiş ve bu sayede erken seçimlere gidilmiştir. Bkz. Sabuncu, s. 178.

⁶⁴⁸ Sabuncu, s. 178. Belirtmek gerekir ki TBMM üye sayısı 2017 tarihli Anayasa değişikliğine kadar beş yüz elli olarak kalmış, söz konusu Anayasa değişikliği ile altı yüze çıkmıştır.

Ancak bu yaş sınırı 2006 yılında yapılan anayasa değişikliği ile yirmi beş indirilmişti⁶⁴⁹. 2017 tarihli Anayasa değişikliğine kadar da milletvekili seçilme yaşı yirmi beş olarak kalmıştır. Öte yandan Anayasanın milletvekili seçilebilme yeterliliği noktasında öngörmüş olduğu başka koşullar bulunmaktaydı. Buna göre;

“En az ilkokul mezunu olmayanlar, kısıtlılar, yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmamış olanlar, kamu hizmetinden yasaklılar, taksirli suçlar hariç toplam bir yıl veya daha fazla hapis ile ağır hapis cezasına hüküm giymiş olanlar; zimmet, ihtilâs, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, 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” (md.76/2).

1982 Anayasası'nın saymış olduğu bu koşulların birkaç noktada 1961 Anayasası'ndan farklılaştığı söylenebilir. Şöyle ki, 1982 Anayasası'nın milletvekili seçilme yeterliliği için öngördüğü eğitim şartını 1961 Anayasası öngörmemişti. Bir başka nokta 1982 Anayasası'nın milletvekili seçilme yeterliliğine engel oluşturan suç ve cezaların kapsamını 1961 Anayasası'na göre genişletmiş olmasıydı. Zira anayasada belirtilen suçların haricinde başka bir suçtan dolayı hüküm giymiş kişilerin seçilme yeterliliğinin ortadan kalkması için, 1961 Anayasası'na göre “ağır hapis veya beş yıldan fazla hapis” cezasıyla; 1982 Anayasası'na göre ise, “toplam bir yıl veya daha fazla hapis” cezası ile hüküm giymiş olmaları gerekmekteydi⁶⁵⁰.

Öte yandan 1982 Anayasası da, 1961 Anayasası gibi, bazı meslek gruplarına mensup kişilerin milletvekili adayı olabilmeleri için görevlerinden çekilmelerini zorunlu tutmuştu. Ancak 1982 Anayasası'nın bu düzenlemesi 1961 Anayasası'na göre daha geniş bir meslek alanını kapsamaktaydı. Zira 1982 Anayasası'na göre;

“Hâkimler 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” (md. 76/3).

1982 Anayasası yasama bağımsızlıkları hususunda da düzenlemede bulunmuş ve 83. maddede yasama bağımsızlıklarını düzenlemiştir. Böylece milletvekillerine yasama sorumsuzluğunu ve yasama dokunulmazlığını tanımıştır.

⁶⁴⁹ Bülent Tanör ve Necmi Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku**, 17. Bası, Beta Basım, İstanbul, 2018, s. 250.

⁶⁵⁰ Tanör ve Yüzbaşıoğlu, s. 250.

Ayrıca anayasa milletvekilliği ile bağdaşmayan işleri de düzenlemiş ve 82. maddeyi bu düzenlemeye ayırmıştı. Söz konusu madde 2017 Anayasa değişikliklerine kadar aşağıdaki şekli ile uygulanmıştır;

“Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Devlet ve diğer kamu tüzelkişilerinde ve bunlara bağlı kuruluşlarda; Devletin veya diğer kamu tüzelkişilerinin doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak katıldığı teşebbüs ve ortaklıklarda; özel gelir kaynakları ve özel imkânları kanunla sağlanmış kamu yararına çalışan derneklerin ve Devletten yardım sağlayan ve vergi muafiyeti olan vakıfların, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sendikalar ve bunların üst kuruluşlarının ve katıldıkları teşebbüs veya ortaklıkların yönetim ve denetim kurullarında görev alamazlar, vekili olamazlar, herhangi bir taahhüt işini doğrudan veya dolaylı olarak kabul edemezler, temsilcilik ve hakemlik yapamazlar.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, yürütme organının teklif, inha, atama veya onamasına bağlı resmî veya özel herhangi bir işle görevlendirilemezler. Bir üyenin belli konuda ve altı ayı aşmamak üzere Bakanlar Kurulunca verilecek geçici bir görevi kabul etmesi, Meclisin kararına bağlıdır.”

2. Yürütme Organı

1982 Anayasası, 2017 Anayasa değişikliklerinin yürürlüğe girdiği tarihe kadar, yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirileceğini belirterek, 1923’ten itibaren benimsenen iki kanatlı yürütme modeli devam ettirmişti. Yürütme yapısı içinde yasama organına karşı siyasal açıdan sorumsuz bir Cumhurbaşkanı ile sorumlu bir bakanlar kurulunun varlığı da parlamenter sistemin ana ilkeleri ile uygunluk içindeydi⁶⁵¹.

a. Cumhurbaşkanı

1982 Anayasası’nın ilk haline göre, Cumhurbaşkanının kırk yaşını doldurmuş ve yükseköğrenim yapmış milletvekilleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından seçileceği kabul edilmişti (md. 101). Dolayısıyla bu maddeden hareketle anayasa bir kimsenin Cumhurbaşkanı olarak seçilebilmesi için Türk vatandaşlığı, kırk yaşını doldurmuş olma, yükseköğrenim mezuniyeti ve milletvekili seçilme yeterliliği olarak dört başlıkta toplanabilecek koşullar öngörmüştü⁶⁵². Yapılan bu düzenleme ile ilk defa

⁶⁵¹ Sabuncu, s 232.

⁶⁵² Yavuz Atar, “Türk Anayasal Sisteminde Cumhurbaşkanının Seçimi, Görev Süresi, Yetkileri ve Parlamenter Sistem Gereklere Doğrultusunda Değişiklik Önerileri”, **TBMM Anayasa Hukuku 1. Uluslararası Sempozyumu Avrupa Birliğine Uyum Çerçevesinde Türkiye Cumhuriyeti**

meclis dışından da Cumhurbaşkanı seçilebilmesinin önü açılmıştı. Ancak Meclis dışından aday olacak bir kimsenin, sayılan koşullarla birlikte, TBMM üye tamsayısının en az beşte biri tarafından yazılı olarak aday gösterilmesi de gerekmekteydi⁶⁵³. Milletvekilleri için ise böyle bir koşul söz konusu değildi, kendileri aday olabilirlerdi⁶⁵⁴. Bununla birlikte siyasi parti gruplarının da Cumhurbaşkanı adayı gösterebilmelerinin önünde bir engel bulunmamaktaydı. Zira aksine bir hüküm anayasada, kanunlarda ya da TBMM içtüzüğünde bulunmamaktaydı. Ancak bu süreçte siyasi partilerin resmi olarak bir aday gösterme eğilimleri görülmemiştir⁶⁵⁵.

Anayasa Cumhurbaşkanının TBMM tarafından yedi yıllık görev süresi için seçileceğini belirtmişti (md. 101). Dolayısıyla 1982 Anayasası döneminde, 10 Ağustos 2014 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimine kadar, 1924 ve 1961 Anayasalarında olduğu gibi, Cumhurbaşkanı TBMM tarafından seçilmiştir. Ayrıca belirtmek gerekir ki Anayasaya göre bir kimsenin iki defa cumhurbaşkanı seçilebilmesi mümkün değildi (md. 101). Bu noktada bir hatırlatma olarak, 2000 yılında Cumhurbaşkanının görev süresini beş yıla indiren ve bir kimsenin iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilmesini öngören Anayasa değişikliği teklifi TBMM tarafından kabul edilmemiştir⁶⁵⁶.

Cumhurbaşkanının seçim usulü ise anayasanın 102. maddesinde düzenlenmişti. Buna göre, Cumhurbaşkanlığı seçimi, Cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından otuz gün önce veya Cumhurbaşkanlığı makamının boşalmasından on gün sonra başlar ve seçim başlama tarihinden itibaren otuz gün içinde sonuçlanırdı. Genel kural olarak, gizli oy ile yapılan seçimlerde TBMM üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunu almış olan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olurdu. Ancak adayların bu sayıya ulaşamama ihtimaline karşı anayasa Cumhurbaşkanının seçilebilmesi için en az üçer gün arayla yapılacak ikinci, üçüncü ve dördüncü turları öngörmüştü. Birinci ve ikinci tur oylamada adaylardan birisi TBMM üye tamsayısının üçte ikisinin oyunu alamazsa, üçüncü tura geçilmekteydi.

Anayasasında Gerçekleştirilen ve Gerçekleştirilmesi Planlanan Reformlar (22-24 Nisan 2003), TBMM Yayınları, Ankara, 2003, (Türk Anayasal Sisteminde), s. 314.

⁶⁵³ Şeref İba, **Türk Anayasa Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2018, (Türk Anayasa Hukuku), s. 238.

⁶⁵⁴ Atar, Türk Anayasal Sisteminde, s. 314.

⁶⁵⁵ İba, Türk Anayasa Hukuku, s. 238.

⁶⁵⁶ Atar, Türk Anayasal Sisteminde, s. 316.

Üçüncü turda ise Cumhurbaşkanı seçilebilmek için yeter sayı olarak TBMM'nin salt çoğunluğu aranmaktaydı. Hiçbir adayın üçüncü turda TBMM'nin salt çoğunluğun oyunu alamaması halinde ise üçüncü turda en çok oy alan iki adayın yarıştığı dördüncü tura geçilmekteydi. Bu turda en çok oy alan iki aday yarışmaktaydı. TBMM'nin salt çoğunluğunun oyunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilmekteydi. Dördüncü turun sonunda da Cumhurbaşkanının seçilememesi halinde TBMM seçimlerinin derhal yenileneceği düzenlenmekteydi⁶⁵⁷.

Öte yandan anayasada Cumhurbaşkanının görevini sona erdiren haller de belirtilmişti. Buna göre görev süresinin dolması⁶⁵⁸, çekilme, ölüm veya başka bir sebeple Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması⁶⁵⁹ durumunda Cumhurbaşkanlığı sona ermekteydi. Cumhurbaşkanını vatana ihanet ile suçlandırmanın ise, Cumhurbaşkanının görevini sona erdirip erdirmediği hususunda anayasada açık bir düzenleme ve doktrinde görüş birliği bulunmamaktaydı⁶⁶⁰.

b. Bakanlar Kurulu

Yürütmenin yapısını parlamenter sistem teorisine uygun olarak düzenleyen 1982 Anayasası, Bakanlar Kurulu'nu da bu çerçevede düzenlemişti. İki kanatlı yürütme yapısı içinde cumhurbaşkanına siyasi sorumluluk yüklemeyen, bakanlar kurulunun siyasi sorumluluğunu kabul etmişti⁶⁶¹. Zira anayasanın 112. maddesinde her bir bakanın bireysel sorumluluğu ile birlikte bakanlar kurulunun kolektif sorumluluğu belirtilmişti.

Anayasanın 109. maddesine göre bakanlar kurulu, başbakan ve bakanlardan kurulmaktaydı. Başbakan milletvekilleri arasından Cumhurbaşkanınca atanmaktaydı. Bakanlar ise başbakan tarafından seçilmekte ve Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktaydı. Ancak başbakanın belirleyeceği kimselerin ya milletvekili

⁶⁵⁷ Gözler, Anayasanın seçimlerin yenilenmesine yönelik düzenlemiş olduğu bu yaptırımını “Demokles’in kılıcı” na benzetmekte ve Meclisin dördüncü turda zorunlu olarak bir adaya yönelmeye ittiğini belirtmektedir. bkz. Gözler, Türk Anayasa Hukuku 2000, s. 486.

⁶⁵⁸ Yeni seçilen Cumhurbaşkanı göreve başlayıncaya kadar görev süresi dolan Cumhurbaşkanının görevi devam eder.

⁶⁵⁹ Bu ibare Cumhurbaşkanının görevine devam etmesini mümkün kılmayan bir nedeni ifade etmektedir. Söz gelimi, Cumhurbaşkanı Cemal Gürsel cumhurbaşkanlığı görevini yürüttüğü dönemde komaya girmiş ve hekimlerden oluşan bir kurul tarafından bu komadan çıkmasının tıbben mümkün olmadığına yönelik düzenlenen raporun ardından Cumhurbaşkanlığı seçimine gidilmiştir.

⁶⁶⁰ Gözler, Türk Anayasa Hukuku 2000, ss. 489-492.

⁶⁶¹ B. Yavuz, Parlamenter, s. 170.

ya da milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmaları gerekmektedir. Dolayısıyla 109. maddeden çıkan sonuca göre, 1982 Anayasası, 1961 Anayasası gibi, başbakan olmak için milletvekili olma zorunluluğunu belirtirken, bakanlar için ise böyle bir zorunluluk öngörmemişti⁶⁶².

Öte yandan bakanların belirlenmesinde önemli bir yetkiye sahip olan başbakana, 1982 Anayasası ile ilk defa bakanların görevlerinin sona ermesi noktasında da yetki vermiş ve yine 109. maddede başbakanın yapacağı öneri üzerine Cumhurbaşkanı tarafından bakanların görevlerine son verilebileceğini düzenlemiştir. Bu yetki doğal olarak, başbakanı Bakanlar Kurulunun gerçek başı konumuna taşımıştır⁶⁶³.

Bakanlar Kurulu kuruluşundan en geç bir hafta içinde programı TBMM'ne okunur ve güvenoyu istenirdi. Görüşmeler neticesinde güven oylaması yapıldı (md. 110/2). Yapılacak bu güven oylaması bakanlar kurulunun göreve devam edip etmeyeceği ile ilgiliydi⁶⁶⁴. Anayasanın düzenlemiş olduğu bu güven oylaması “göreve başlarken” yapılmaktaydı. Bir de anayasanın 111. maddesinde “görev sırasında güven oylaması” düzenlenmişti⁶⁶⁵. Bu iki güven oylaması birbirinden farklıydı. Zira, bakanlar kurulu göreve başlarken toplantıya katılanların salt çoğunluğunun oyunu almalı iken, görev sırasında başvuru güven oylamasında TBMM'nin üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyunu alması gerekmektedir⁶⁶⁶.

Güvenoyu meselesi bir başka teamülün de temelini oluşturmaktaydı. Zira Cumhurbaşkanı Meclis içerisindeki herhangi bir milletvekilini başbakan olarak atayabilecekken, parlamenter sistemin temel mantığı uyarınca mecliste çoğunluğa sahip bir parti var ise, bu partinin genel başkanını atamayı uygun görmekteydi. Esasında bu noktada seçmenlerin belirleyici olduğu sonucunu çıkarmak yanlış olmayacaktır⁶⁶⁷.

⁶⁶² Tanör ve Yüzbaşıoğlu, s. 379.

⁶⁶³ Tanör ve Yüzbaşıoğlu, s. 379.

⁶⁶⁴ Sabuncu, s. 249.

⁶⁶⁵ Görev sırasında güvenoyu başbakanın, gerekli görürse, tarafından Bakanlar Kurulu'nun görüşünü aldıktan sonra TBMM'den güven isteyebilmesini ifade etmektedir.

⁶⁶⁶ B. Yavuz, Parlamenter, ss. 177-178.

⁶⁶⁷ Tanör ve Yüzbaşı, ss. 379-380.

B. YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ

1. Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yasama Organının Yetkileri

1982 Anayasası'nın 87. maddesinde genel olarak sıralanan Yasama Organına ait yetkiler, 2001, 2004 ve 2017 anayasa değişiklikleri ile üç defa revize edilmiştir. 2017 Anayasa değişikliğine ilişkin düzenlemelerin son bölümde değerlendirilecek olmasından dolayı bu bölümde 2001 ve 2004 anayasa değişiklikleri sonrasında yasama organının yetkilerinin almış olduğu son şekil esas alınacaktır.

Yasama organının yetkiler Anayasa'nın 87. maddesinde şu şekilde belirtilmiştir;

“kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; 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 Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.”.

Bu sayılan yetkiler içerisinde hem yasama ve yürütme ilişkileri hem de parlamenter sistem göz önünde alındığında bazılarının detaylandırılması gerekmektedir.

a. Kanun Yapma Yetkisi

1982 Anayasası'nın 88. maddesine göre yalnızca Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri kanun teklifinde bulunabilirlerdi. Anayasa yetki alanını bu şekilde çizmiş, ancak hazırlanacak kanun tasarılarının ve tekliflerinin TBMM'de görüşülmesine yönelik usul ve esasları içtüzüğe bırakmıştı.

Kanunlar TBMM İçtüzüğü'nün 73 İla 91. maddeleri arasında düzenlenen usule göre yapılmaktaydı⁶⁶⁸. Bakanlar kurulu tarafından hazırlanacak olan kanun tasarılarının bütün bakanlar tarafından imzalanıp, gerekçesi ile birlikte Meclis başkanlığına verilmesi gerekirdi. Kanun teklifleri ise bir ya da birden fazla

⁶⁶⁸ İba, Parlamento, ss. 58-65.

milletvekili tarafından imzalanıp, gerekçesi ile birlikte Meclis Başkanlığı'na verilirdi. Dolayısıyla bir kanun teklifi verilebilmesi için tek bir milletvekilinin imzası da yeterliydi.

Reddedilmeyen ve dolayısıyla Genel Kurul'da görüşülmeye başlanan kanun tasarısının ve teklifinin öncelikle tümü hakkında görüşme açılırdı. Ardından soru ve cevap evresine geçilirdi. Sonrasında kanun tasarı ve teklifin maddelerine geçilmesine yönelik oylama yapılır ve en son olarak da tasarı ve teklifin tümü oylanırdı.

b. Milletlerarası Andlaşmaları Uygun Bulma Yetkisi

1982 Anayasası'nın 2007 ve 2017 tarihlerinde geçirdiği değişiklikler Milletlerarası antlaşmalara ilişkin yeni hükümler öngörmemiş, Milletlerarası andlaşmalarla ilgili olarak Cumhurbaşkanının ve TBMM'nin yetkileri aynı kalmıştır.

1982 Anayasası milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını ve yayımlanması yetkisini Cumhurbaşkanına (md. 104/16)⁶⁶⁹ vermişken; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını TBMM'nin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlamıştır (md. 90/1). Dolayısıyla 1982 Anayasası da, 1961 Anayasası gibi, TBMM'nin onaylanmasını uygun bulmadığı bir milletlerarası andlaşmanın Cumhurbaşkanı tarafından onaylanamayacağını kabul etmiştir. Esasında 1982 Anayasası'nın 90. maddesinde yapmış olduğu bu düzenleme, tek bir fark ile, 1961 Anayasası 65. maddesi ile neredeyse birebir aynıdır. Zira, 1982 Anayasası da TBMM'nin bu yetkisini ilke olarak kabul etmiş, ayrıca 1961 Anayasası'nın 2. ve 3. fıkralarında saymış olduğu istisnaları aynen sayarak bu ilkeye aynı şekilde bir sınırlama getirmiştir. Yine benzer şekilde usulüne uygun yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalarla ilgili anayasaya aykırılık gerekçesi ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamayacağını kabul etmiştir. İki anayasanın bu hususta yer verdiği düzenlemeler arasındaki tek fark; 1982 Anayasası'nın 90. maddesinin son fıkrasına 2004 yılında eklenen bir hükümdür. Bu hükme göre, usulüne uygun yürürlüğe konmuş temel hak ve hürriyetlere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla

⁶⁶⁹ 2017 tarihli Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının bu yetkisi Anayasanın 104. maddesinin 11. Fıkrasında düzenlenmiştir.

kanunların ayrı düştüğü durumlarda milletlerarası andlaşma hükümlerini esas alınacaktır. Böyle bir hüküm 1961 Anayasası'nda yer almamaktaydı.

c. Bütçe Yetkileri

1982 Anayasası mali hükümleri 161 ila 165. maddeler arasında düzenlemiştir⁶⁷⁰. 2017 tarihli Anayasa değişikliği ile söz konusu anayasa maddelerinden 162.,163. ve 164. maddeler ilga edilmiştir. Bütçe yapımı köklü bir şekilde değişmiştir. Ancak bu bölümde 2017 tarihli Anayasa değişikliği öncesi değerlendirilecektir.

Buna göre, Bakanlar Kurulu merkezi yönetim bütçe tasarısı ile millî bütçe tahminlerini gösteren bir rapor hazırlardı. Hazırlamış olduğu bu tasarı ve raporu malî yılbaşından en az yetmiş beş gün önce TBMM'ne sunardı. Ardından Bütçe Komisyonu⁶⁷¹ bütçe tasarısını ve raporu inceler ve elli beş gün içinde bir metin kabul ederdi. Bütçe komisyonunun kabul edeceği bu metin TBMM'de görüşülerek malî yıl başına kadar karara bağlanırdı. Bütçe kanunu tasarılarının görüşmeleri sırasında milletvekilleri gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı tekliflerde bulunamazlardı (md. 162).

Merkezi yönetim bütçesi ile verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını göstermekteydi. Bu sınır Bakanlar Kurulu kararı ile aşılamayacağı gibi, kanun hükmünde kararname ile de bütçede değişiklik yapılamazdı (md. 163).

Kesinhesap kanunu tasarıları ise Bakanlar Kurulu tarafından, kanunda daha kısa bir süre öngörülmemişse, ilgili oldukları malî yılın sonundan başlayarak en geç yedi ay sonra TBMM'e sunulurdu. Sayıştay da ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarısının TBMM'e sunulmasından başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde genel uygunluk bildirimini TBMM'e sunmaktaydı (md. 164/1).

Kesinhesap kanunu tasarısı, yeni yıl bütçe kanunu tasarısıyla birlikte Bütçe Komisyonu gündemine alınırdı. Bütçe Komisyonu bu ikisini birlikte Genel Kurula sunar ve Genel Kurul bunları beraber görüşerek karara bağlardı (md.164/2).

⁶⁷⁰ 2017 tarihli Anayasa değişikliği ile 161. madde değişikliğe uğramış, 162.,163. ve 164. maddeler ilga edilmiştir.

⁶⁷¹ Bütçe komisyonu, iktidar grubu veya gruplarının en az yirmi beş üyesinin bulunacağı koşulu ile, siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsil edildikleri kırk üyeden kurulur.

d. Hükümeti Denetleme Yetkisi

TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yolları genel olarak anayasanın 98. maddesinde yer almıştı. Zira Anayasa TBMM'nin soru, meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve meclis soruşturması yollarıyla bu yetkisini kullanabileceğini belirtmişti (md. 98/1). 2017 tarihli Anayasa değişikliği ile TBMM'nin bu yetkisinin içeriğinde köklü değişiklikler yapılmıştır. Ancak bu değişikliklere son kısımda değinilecek olduğundan bu bölümde yer verilmeyecektir.

1982 Anayasası gensoru (md. 99) ve meclis soruşturması (md. 100) ile ilgili düzenlemelere yer verirken, soru, meclis araştırması ve genel görüşme ile ilgili düzenlemeleri içtüzüğe bırakmıştı (md. 98/5).

(1) Soru

Yasama organı üyelerince sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere, Bakanlar Kurulu adına başbakan veya bakanlardan bilgi istenmesini ifade eden soru (md. 98/2), içtüzüğün 96 ila 100. Maddelerine göre uygulanmaktaydı⁶⁷².

Buna göre, soru bir önerge ile verilirdi. Bu önerge kısa ve gereksiz olarak hazırlanır, kişisel görüşler, kişilik ve özel yaşama ilişkin konular yer almazdı. Bu hususlar çerçevesinde hazırlanan soru önergeleri salt bir milletvekili tarafından imzalanarak başkanlığa verilirdi.

TBMM İçtüzüğü, 1961 Anayasası döneminde olduğu gibi, sorulamayacak konuların kapsamını üç maddede çizmişti. Bu maddelerden hareketle bir milletvekilinin soracağı sorunun, başka bir kaynaktan kolayca öğrenilecek nitelikte olmaması; amacının yalnızca istişare sağlamaktan ibaret olmaması ve daha önce başkanlığa verilmiş olan bir gensoru önergesiyle aynı konuda olmaması gerekmektedir.

Sözlü sorular, soru önergelerinin başbakanlığa veya ait olduğu bakanlığa gönderildiği tarihinden itibaren beş gün sonra gündeme alınırdı. Anayasa, kanun ve içtüzükten kaynaklı zorunluluk durumu hariç, haftanın en az iki gününde, birleşim başında ve en az birer saat olmak üzere soruların cevaplandırılması adına süre

⁶⁷² İba, Parlamento, ss. 66-68.

ayrılırdı. Hükümet adına her bir soru önergesine verilecek cevap için beş dakikalık süre öngörülmüştü. Verilecek cevabın üzerine soru sahibi kısa bir açıklama daha talep edebilirdi. Yapılacak bu açıklamanın ardından görüşme tamamlanırdı. Aynı konudaki sözlü sorular birleştirilerek de cevaplandırılabilirdi. Soru sahibi milletvekilinin Genel Kurulda bulunmaması, sorunun cevaplandırılmasına engel teşkil etmezdi.

Anayasa, kanun ve içtüzükteki zorunluluklar hariç, üç birleşim içinde cevaplandırılmayan sözlü sorular olursa yazılı soruya çevrilir ve önerge sahibi milletvekiline, talebi halinde, aynı birleşimde en fazla beş dakika söz verilirdi.

Yazılı sorular ise, başbakanlığa veya ait olduğu bakanlığa gönderildiği tarihten itibaren en geç on beş gün içinde cevaplandırılmalıydı. Bu süre içinde cevaplandırılmayan yazılı sorular olursa, başkan, başbakanın ve ilgili bakanın dikkatini çekerd. Başkan tarafından dikkat çekme yazısının gönderildiği tarihten itibaren on gün içinde yazılı sorular yine cevaplandırılmazsa, önergenin süresi içinde cevaplandırılmadığı gelen kağıtlar listesine ilan edilirdi.

Hükümet, gerekli bilgilerin sağlanması adına, yazılı sorunun cevaplandırılmasını en fazla bir ay süre ile geciktirebilirdi. Bu durumda başkanlığın bilgilendirilmesi gerekmekteydi.

(2) Genel Görüşme

Toplum ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, TBMM Genel Kurulu'nda görüşülmesini ifade eden genel görüşme (md. 98/4), içtüzüğün 101 ila 103. maddelerine göre uygulanmaktaydı⁶⁷³.

Buna göre genel görüşme, hükümet, siyasi parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından başkanlığa verilecek bir önerge ile, Genel Kurul kararına bağlı olarak açılabilirdi. Genel görüşme açılmasına karar verilirse, bu kararın verilmesinden itibaren kırk sekiz saat sonrası ile yedi tam gün öncesi arasında bir günü danışma kurulu genel görüşmenin başlayacağı gün olarak tespit ederdi.

Görüşmede ilk söz hakkı genel görüşme önergesi sahibi siyasi parti grubu veya gruplarına ya da genel görüşme önergesindeki birinci imza sahibi

⁶⁷³ İba, Parlamento, ss. 68-69.

milletvekiline veya onun göstereceği başka bir imza sahibi milletvekiline ait olmakla birlikte, bundan sonraki görüşmeler genel görüşmeler hakkındaki genel hükümlere göre uygulanırdı.

Genel görüşme, soru gibi, TBMM'nin bir bilgi edinme aracıydı. Dolayısıyla görüşmeler sonucunda hükümet hakkında bir güven oylaması yapılması söz konusu olmamaktaydı⁶⁷⁴. Bununla birlikte hükümetin parlamento çoğunluğuna sahip olduğu düşünüldüğünde, hükümetin açılmasını istemediği bir genel görüşmenin açılabilmesi de mümkün görünmemekteydi⁶⁷⁵.

(3) Meclis Araştırması

Belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeyi ifade eden meclis araştırması (md. 98/3), içtüzüğün 104 ila 105. maddelerine göre uygulanmaktaydı⁶⁷⁶.

Buna göre, genel görüşme açılmasındaki hükümler meclis araştırması açılması hakkında da uygulanırdı. Bu noktada belirtmek gerekir ki, devlet sırları ile ticari sırlar meclis araştırması kapsamına dâhil edilemezdi.

Meclis araştırmasının açılmasına karar verilirse, araştırmanın yürütülmesi için genel hükümlere göre seçilecek özel bir komisyon yetkilendirilirdi. Bu komisyonun araştırmasını üç ay içinde bitirmesi beklenirdi. Üç ay içinde bitiremezse komisyona bir ay kesin süre verilir. Meclis araştırma komisyonunun hazırlayacağı rapor hakkında Genel Kurul'da genel görüşme açılırdı.

Komisyon çalışmalarını yürütürken aşağıdaki kurum ve kuruluşlardan bilgi sağlayabilirdi;

“Meclis araştırma komisyonu bakanlıklarla genel ve katma bütçeli dairelerden, mahalli idarelerden, muhtarlıklardan, üniversitelerden, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu'ndan, kamu iktisadi 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.”

⁶⁷⁴ Gözübüyük, Anayasa Hukuku, ss. 230-231.

⁶⁷⁵ Gözler, Türk Anayasa Hukuku 2000, s. 417.

⁶⁷⁶ İba, Parlamento, 69-70.

Öte yandan komisyon uygun bulacağı uzmanların bilgisine de başvurabilirdi.

Eğer Komisyon verilen bir aylık sürenin de sonunda çalışmasını tamamlayamazsa, süre bitiminden itibaren on beş gün içinde, genel kurulda araştırmanın tamamlanamama nedenleri veya o ana kadar elde edilen sonuçlar üzerinde görüşme açılırdı. Genel kurul bu görüşmeyi yeterli görebilir ya da yeni bir komisyon kurabilirdi.

Meclis araştırması da hükümetin siyasi sorumluluğunu gerçekleştiren bir denetim aracı değil; TBMM'nin belli bir konuda bilgi edinme amacıyla yaptığı incelemeydi⁶⁷⁷.

(4) Gensoru

Gensoru, Meclisin Bakanlar Kurulu üzerindeki en etkili denetim yollarından biri olarak ifade edilebilir. Zira gensoru Bakanlar Kurulu'nun genel politikası ya da bir bakanın kendi bakanlığında izlediği politika ve etkinliklerle ilgili olarak Meclisin gerçekleştirdiği denetimi ifade etmekteydi⁶⁷⁸. Bu denetim hükümetin siyasi sorumluluğunu da gerçekleştirmekteydi⁶⁷⁹.

Anayasada düzenlenen gensoru içtüzükte de yer almaktaydı⁶⁸⁰. Ancak uygulama esaslarına yönelik hükümler esas olarak Anayasanın 99. maddesinde belirtilmişti. Buna göre gensoru önergesi, bir siyasi parti grubu adına veya en az yirmi milletvekili imzasıyla verilirdi. Gensoru önergesi verildikten sonraki üç gün içinde bastırılarak milletvekillerine dağıtılırdı. Milletvekillerine dağıtılmasından itibaren on gün içinde gündeme alınıp alınmayacağı görüşülürdü. Gündeme alınmasına yönelik bir karar alınırca, bu kararla birlikte gensorunun görüşülme günü de belirtilirdi. Ancak gensorunun görüşülmesi, gündeme alma kararının verildiği tarihten itibaren iki gün geçmedikçe yapılamaz ve yedi günden sonraya bırakılamazdı.

⁶⁷⁷ Erdoğan, Anayasa Hukuku, s. 277.

⁶⁷⁸ Gözübüyük, Anayasa Hukuku, s. 232.

⁶⁷⁹ Erdoğan, Anayasa Hukuku, s. 277.

⁶⁸⁰ 2017 tarihli Anayasa değişikliği ile gensoru ilga edilmiştir.

Gensoru görüşmeleri sırasında milletvekillerinin veya grupların verecekleri güvensizlik önergeleri veya Bakanlar Kurulunun güven isteği, bir tam gün geçtikten sonra oylanırdı. Sadece güvensizlik oylarının sayıldığı oylama sonucunda Bakanlar Kurulu'nun veya bir bakanın düşürülebilmesi için üye tam sayısının salt çoğunluğunun bu yönde oy vermiş olması gerekmektedir.

(5) Meclis Soruşturması

Anayasanın 100. maddesinde düzenlenen meclis soruşturması içtüzüğün 107 ila 113. maddeleri⁶⁸¹ uyarınca uygulanmaktaydı.

Buna göre, TBMM üye tam sayısının en az onda birinin vereceği önerge ile başbakan veya bakanlar hakkında soruşturma açılmasını isteyebilirdi. TBMM tarafından hakkında önerge verilen başbakan veya bakanlar fiilen görevde bulunabilecekleri gibi görevlerinden ayrılmış da olabilirdi.

Soruşturma istemi Meclis tarafından en geç bir ay içinde görüşülür ve gizli oyla karara bağlanırdı. Soruşturma açılması yönünde bir karara varılır ise, genel kurul içinden soruşturmayı yürütecek on beş kişilik bir komisyon kurulurdu. Bu komisyonun üyeleri Meclisteki siyasi partilerin, güçleri oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından her parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle belirlenirdi. Komisyon iki ay içerisinde soruşturma sonucuna yönelik bir rapor hazırlar ve bu raporunu Meclis'e sunar. Eğer Komisyon bu süre içerisinde soruşturmasını tamamlayamamışsa, iki aylık yeni ve kesin bir süre verilirdi. Bu süre içinde raporun TBMM Başkanlığı'na teslim edilmesi zorunluydu.

TBMM Başkanlığı'na teslim edilen rapor, teslim tarihinden itibaren on gün içinde bastırılarak hakkında soruşturma açılması istenen başbakan veya bakana derhal gönderilir ve milletvekillerine dağıtıldı. Raporun milletvekillerine dağıtımından itibaren on gün içinde görüşülür ve gerek görüldüğü takdirde söz konusu başbakan veya bakan hakkında Yüce Divana sevk kararı verilirdi. TBMM'nin Yüce Divana sevk kararını verebilmesi için üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu gerekliydi. Oylama gizli yapılırdı.

⁶⁸¹ İba, Parlamento, ss. 71-74.

Anayasa'nın 113. maddesinin 3. fıkrası uyarınca bir bakan hakkında Yüce Divan'a sevk kararı verilmesi durumunda bakan bakanlıktan düşer, başbakan hakkında Yüce Divana Sevk kararı verilmesi durumunda ise hükümet istifa etmiş sayılırdı.

2. Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yürütme Organının Yetkileri

Önceki bölümlerde de belirtildiği gibi, 1982 Anayasası yürütmeyi güçlendirici bir eğilim sergilemiş ve buna yönelik düzenlemeleri hüküm altına almıştır.

Bu noktada anayasa, yürütme kuvveti içinde Cumhurbaşkanının yetkilerini genişletmiş, bakanlar kurulu içinde ise başbakanın otoritesini arttırmıştı⁶⁸².

a. Cumhurbaşkanının Yetkileri

Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri 1982 Anayasası'nın 104. maddesinde düzenlenmişti. Bu maddeden hareketle öncelikle belirtilmesi gereken husus, "Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir" (md 104/1)⁶⁸³. Bu amaçları saptayan anayasa Cumhurbaşkanının yasama, yürütme ve yargı ile ilgili görev ve yetkileri ayrı ayrı ayrıntılı olarak yine 104. maddede düzenlenmişti⁶⁸⁴:

"a) Yasama ile ilgili olanlar :
Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapmak,
Türkiye Büyük Millet Meclisini gerektiğinde toplantıya çağırarak,
Kanunları yayımlamak,
Kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermek,
Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunmak,

⁶⁸² Yokuş, s. 89.

⁶⁸³ Anayasanın 104. maddesinin 1 fıkrası bu hüküm 2017 tarihli Anayasa değişikliği sonrasında da Anayasada aynı şekli ile kalmıştır.

⁶⁸⁴ 2017 tarihli Anayasa değişikliği sonrası Cumhurbaşkanının yetkileri yasamaya ile ilgili olanlar, yürütme ile ilgili olanlar, yargı ile ilgili olanlar şeklinde ayrı ayrı sayılmamıştır.

Kanunların, kanun hükmündeki kararnamelerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün, tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar vermek,

b) Yürütme alanına ilişkin olanlar :

Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek,

Başbakanın teklifi üzerine bakanları atamak ve görevlerine son vermek,

Gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırarak,

Yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek,

Millîlerarası andlaşmaları onaylamak ve yayımlamak,

Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etmek,

Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek,

Genelkurmay Başkanını atamak,

Millî Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırarak,

Millî Güvenlik Kuruluna Başkanlık etmek,

Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararıyla sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilân etmek ve kanun hükmünde kararname çıkarmak,

Kararnameleri imzalamak,

Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak,

Devlet Denetleme Kurulunun üyelerini ve Başkanını atamak,

Devlet Denetleme Kuruluna inceleme, araştırma ve denetleme yaptırtmak,

Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmek,

Üniversite rektörlerini seçmek,

c) Yargı ile ilgili olanlar :

Anayasa Mahkemesi üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcivekilini, Askerî Yargıtay üyelerini, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini seçmek.

Cumhurbaşkanı, ayrıca Anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır.”

Dikkat edileceği üzere anayasanın 104. maddesi, önceki anayasalardan farklı olarak, Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini tek bir maddede sistemli bir şekilde sıralamıştı. Soysal bu durumun psikolojik etkisine vurgu yaparak, söz konusu maddeye bakıldığında, “sanki Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri üzerine yazılmış bir kitabın sayfalarını okurcasına, bunların hepsini toplu bir biçimde görmek mümkündür” yorumunu yapmıştır⁶⁸⁵.

Böylece Cumhurbaşkanı yetkilerinin 1982 Anayasası ile düzenlenme biçimi ile, klasik parlamenter sistemden kısmen ayrılan birkaç noktanın altı çizilebilir. Birincisi, Cumhurbaşkanının yetkileri çeşitli devlet kuruluşlarına ve yargı organlarına yapacağı atamalar noktasında genişletilmişti. İkincisi, Cumhurbaşkanının olağanüstü dönemlerdeki yetkileri artmıştı. Üçüncüsü ise

⁶⁸⁵ Soysal, Anayasanın Anlamı, s. 216.

Cumhurbaşkanına anayasanın genel işleyişinde ve özellikle de geçici maddelerinde, Soysal'ın "anayasa koruyuculuğu" olarak nitelendirdiği yetkiler tanınmıştır⁶⁸⁶.

Tüm bunlardan hareketle, 1982 Anayasası'nın parlamenter sistemden sapmış olduğu yönünde görüşler ortaya konmuştur. Bu görüşlerin ortak noktası 1982 Anayasası'nın Cumhurbaşkanına tanımış olduğu yetkilerin parlamenter sistem ile örtüşmediğidir⁶⁸⁷. Hatta Parla, Cumhurbaşkanının yarı-başkanlıktan da öte bazı bakımlardan başkanlık sistemlerindeki devlet başkanını da aşan yetkilere sahip olduğunu belirtmiştir⁶⁸⁸.

Anayasanın 104. maddesinde sıralanan ve hükümet sistemi tartışmalarının da odağında yer alan Cumhurbaşkanı görev ve yetkilerinin bu bölümdeki değerlendirilmesi yasama ve yürütme ilişkileri çerçevesinde, salt yasama faaliyetlerine yönelik yetkileri kapsamında olacaktır.

(1) Kanunları Geri Gönderme Yetkisi

TBMM tarafından kabul edilen kanunlar Cumhurbaşkanı tarafından on beş gün içinde yayımlanmaktadır. Ancak Cumhurbaşkanının kabul edilen kanunları TBMM' e geri gönderme yetkisi bulunmaktadır. Zira Bütçe kanunları hariç, Cumhurbaşkanı yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları, kendisine kanunları yayımlaması için tanınan on beş günlük süre içinde gerekçesi ile birlikte, bir daha görüşülmek üzere TBMM'e geri gönderebilmektedir. Geri gönderilen bir kanun Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmamış ise, TBMM yalnızca uygun bulunmayan maddeleri görüşebilmektedir (md. 89/2). Cumhurbaşkanına kanunları kısmen uygun bulmama yetkisi 2001 yılında yapılan anayasa değişikliği ile tanınmıştır⁶⁸⁹. Yapılan bu değişik uygulamada farklı yorumların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu noktada Gözler, Cumhurbaşkanının kısmen uygun bulmama yetkisini kanunun tamamının Meclise yollanması olarak anlaşılması gerektiğini belirtmektedir. Zira anayasa hükmünde

⁶⁸⁶ Soysal, Anayasanın Anlamı, s. 215.

⁶⁸⁷ Bkz. Parla, Türkiye'de Anayasalar, s. 73.; Gülsoy, s. 266.; Lütfü Duran, **Türkiye'de Yönetim Karmaşası**, Çağdaş Yayınları, İstanbul, 1988, (Türkiye'de Yönetim), s. 17.

⁶⁸⁸ Parla, Türkiye'de Anayasalar, s. 73.

⁶⁸⁹ Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, 2. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2018, (Türk Anayasa Hukuku 2018), s. 660.

“...yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları” ifadesi yer almaktadır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının kanunun içinden uygun görmediği hükümleri değil, kanunun tümünü Meclise geri yollamalıdır – ki uygulama da bu yönde olmuştur-. ikinci bir husus da Cumhurbaşkanının kısmen uygun bulmadığı kanunların TBMM’de görüşülmesidir. Bu noktada anayasanın belirttiği gibi Meclis yalnızca uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir. Zira Meclisin kanunun tamamını tekrar görüşebileceği yönünde bir görüş ileri sürmek Gözler’e göre zorlama bir yorumdur⁶⁹⁰.

Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen bir kanun TBMM tarafından aynen kabul edilirse, Cumhurbaşkanı kanunu yayımlamaktaydı. Ancak Meclis gönderilen kanunda değişiklik yapmışsa, Cumhurbaşkanı değiştirilen kanunu Meclis’e tekrar gönderebilirdi (md. 89/3)⁶⁹¹.

(2) Anayasa Değişikliklerine İlişkin Kanunları Halkoyuna Sunabilme Yetkisi

1982 Anayasası önceki anayasalarımızdan farklı olarak Cumhurbaşkanına anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları halkoyuna sunma yetkisi tanımıştır. İlk defa 1982 Anayasası ile tanınan bu yetki anayasanın Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin sayıldığı 104. maddesinde belirtildiği gibi, anayasa değişikliğine dair usulün düzenlendiği 175. maddesinde de ifade edilmiştir. Zira anayasanın 175. maddesinde belirlenmiş olan usuller çerçevesinde TBMM tarafından kabul edilen bir anayasa değişikliği, kabul yeter sayısına bağlı olarak, Cumhurbaşkanı tarafından halkoylamasına sunulabilir. Cumhurbaşkanına tanınan bu yetki 2007 tarihli ve 2017 tarihli Anayasa değişikliklerinden sonra aynı şekli ile kalmış, söz konusu değişikliklerin kapsamına dâhil olmamıştır. Ancak 2017 tarihli anayasa değişikliği ile milletvekili sayısının 550’den 600’e çıkarılması sonucunda kabul yeter sayıları değişmiştir.

⁶⁹⁰ Gözler, Türk Anayasa Hukuku 2018, ss. 661-662.

⁶⁹¹ Kanunların Cumhurbaşkanınca yayımlanmasını düzenleyen Anayasa’nın 89. maddesi’nde yapılan 2017 tarihli Anayasa değişikliği ile geri gönderilen kanunun TBMM tarafından kabul edilebilmesi için üye tam sayısının salt çoğunluğu öngörülmüştür.

Dolayısıyla Cumhurbaşkanının anayasa değişikliğini halkoylamasına sunabilmesi için anayasanın belirlemiş olduğu kabul yeter sayıları önem taşımaktadır. 1982 Anayasası'nın ilk halinde anayasa değişikliğine ilişkin bir kanunun TBMM'de kabul edilmesi için üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu aranırken, 1987 yılında yapılan anayasa değişikliği ile bu sayı üye tam sayısının beşte üç çoğunluğuna indirilmiştir. Esasında anayasa, anayasa değişikliğine ilişkin TBMM'nin üye tam sayısının beşte üçü ve üçte ikisi olmak üzere iki farklı kabul yeter sayısı öngörmüştür⁶⁹². Yapılacak olan değerlendirmenin de başlangıç noktası burasıdır. Zira anayasa değişikliğine ilişkin kanunun TBMM'de kabul yeter sayısına bağlı olarak iki temel durum ortaya çıkmaktadır⁶⁹³.

Birinci durum, anayasa değişikliğine ilişkin kanunun TBMM tarafından meclis üye tam sayısının beşte üçü ile veya üçte ikisinden az bir oranla kabul edilmesi halinde ortaya çıkmaktadır⁶⁹⁴. Bu durumda Cumhurbaşkanının önünde iki yol vardır; halkoyuna sunma ve TBMM'e geri gönderme. Cumhurbaşkanı ilk yolu seçerse, anayasa değişikliğine ilişkin kanun halkoylamasına sunulur ve kabulü bu halkoylamasının sonucuna bağlıdır. Cumhurbaşkanı ikinci yolu seçerse, anayasa değişikliğine ilişkin kanunu bir daha görüşülmek üzere TBMM'e geri gönderir. Geri gönderilen anayasa değişikliğine ilişkin kanun TBMM üye tam sayısının en az üçte ikisi ile aynen kabul edilirse⁶⁹⁵, Cumhurbaşkanının önünde yine iki yol vardır; halkoylamasına sunma ve onaylama. Bu düzenlemeden hareketle TBMM'nin üye tam sayısının beşte üç çoğunluğuna indirilen kabul yeter sayısına ilişkin bir noktanın altını çizmek gerekir. Zira 1987 yılındaki düzenlemeye göre, TBMM'nin üye tam sayısının en az beşte üç çoğunluğu ile kabul edilen ve TBMM'ne geri gönderilmeyen anayasa değişikliğine ilişkin kanunların halkoyuna sunulması zorunludur. Dönemin başbakanı Turgut Özal'ın destek verdiği bu düzenleme ile amacın yaşanabilecek krizlerin önüne geçmek olduğu ifade edilmiştir. Hatta bu

⁶⁹² Erdal Onar, **1982 Anayasasında Anayasayı Değiştirme Sorunu**, Ankara Üniversitesi Yayını, Ankara, 1993, (1982 Anayasasında), ss. 63-64.

⁶⁹³ Anayasa değişikliği usulü ile ilgili detaylı bilgi için bkz. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku* 2018, ss. 1179-1182.

⁶⁹⁴ 2017 tarihli Anayasa değişikliği öncesinde bu oranlar en az 330; en fazla 366 oya karşılık gelmekte iken, söz konusu Anayasa değişikliği sonucunda en az 360; en fazla 399 oya karşılık gelmektedir.

⁶⁹⁵ 2017 tarihli Anayasa değişikliği öncesi bu oran en az 367 oya karşılık gelmekte iken; söz konusu Anayasa değişikliği sonucunda en az 400 oya karşılık gelmektedir.

hususla TBMM üye tam sayısının beşte üç çoğunluğu yerine salt çoğunluğu yeterli gören görüşler de öne sürülmüştür⁶⁹⁶.

İkinci durum ise, anayasa değişikliğine ilişkin kanunun TBMM'nin üye tam sayısının en az üçte iki çoğunluğu ile kabul edilmesi halinde ortaya çıkmaktadır⁶⁹⁷. Bu durumda Cumhurbaşkanı anayasa değişikliği kanununu onaylayabilir, halkoyuna sunabilir ya da Meclise geri gönderebilir. Dolayısıyla böyle bir durumda anayasa değişikliğine ilişkin kanun Cumhurbaşkanı tarafından onaylanırsa kabul edilmiş olur. Ancak Cumhurbaşkanının halkoyuna sunma yetkisi de vardır. Cumhurbaşkanı bu yetkisini kullanırsa anayasa değişikliğine ilişkin kanunun kabulü halkoylamasının sonucuna bağlıdır. Üçüncü olarak da Cumhurbaşkanı anayasa değişikliğine ilişkin kanunu bir daha görüşülmek üzere TBMM'e geri gönderebilir. Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen anayasa değişikliğine ilişkin kanun TBMM üye tam sayısının en az üçte ikisi ile aynen kabul edilirse⁶⁹⁸ Cumhurbaşkanının önünde iki yol bulunur; TBMM tarafından aynen kabul edilen anayasa değişikliğine ilişkin kanunu ya halkoyuna sunmak ya da onaylamak.

(3) TBMM Seçimlerinin Yenilenmesine Karar Verme Yetkisi

1982 Anayasası 104. ve 116. maddelerinde Cumhurbaşkanına TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar verme yetkisini tanımıştı. Bu noktada 1982 Anayasası'nın, 1961 Anayasası'ndan farklı bir düzenleme öngördüğü vurgulanmalıdır. Zira 1961 Anayasası'nda Cumhurbaşkanına tanınan ancak işlerliği noktasında eleştirilen Millet Meclisi'ni fesih yetkisi, 1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanının kullanabileceği bir yetkiye dönüşmüştür⁶⁹⁹.

Anayasa, Cumhurbaşkanının TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar verebilmesi için bazı koşulların gerçekleşmiş olması gerektiği belirtmişti. Zira, anayasanın 110. maddesinde düzenlenen Bakanlar Kurulunun, kuruluşundan en geç bir hafta içinde, TBMM'ne sunacağı programının güvenoyu alamaması ve

⁶⁹⁶Detaylı bilgi için bkz. Onar, 1982 Anayasasında, s. 64- 67.

⁶⁹⁷ 2017 tarihli Anayasa değişikliği öncesinde bu oran en az 367 oya karşılık gelmekte iken; söz konusu Anayasa değişikliği sonucunda en az 400 oya karşılık gelmektedir.

⁶⁹⁸ 2017 tarihli Anayasa değişikliği öncesinde bu oran en az 367 oya karşılık gelmekte iken; söz konusu Anayasa değişikliği sonucunda en az 400 oya karşılık gelmektedir.

⁶⁹⁹ Özbudun, Türk Anayasa Hukuku 2017, ss. 64.

anayasanın 99. maddesi uyarınca yapılacak gensoru görüşmelerinin veya anayasanın 111. maddesi uyarınca başbakanın güven isteminin güvensizlik oyu ile neticelenmesi ile Bakanlar Kurulu'nun düşürülmesi durumlarında; kırk beş gün içinde yeni Bakanlar Kurulu kurulmadığı veya kurulduğu halde güvenoyu alamadığı takdirde Cumhurbaşkanı TBMM Başkanına danışarak TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar verebilmekteydi (md. 116/1).

Bir başka koşul da, başbakanın güvensizlik oyu ile düşürülmeden istifa etmesi üzerine kırk beş gün içinde veya yeni seçilen TBMM'nde Başkanlık Divanı seçiminden sonra yine kırk beş gün içinde Bakanlar Kurulu'nun kurulamamış olmasıydı. Bu koşulların birisinin gerçekleşmesi durumunda Cumhurbaşkanı TBMM Başkanına danışarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilmekteydi (md. 116/2). Zira 7 Haziran 2015 seçimlerinin ardından TBMM Başkanlık Divanı'nın kurulmasından itibaren kırk beş gün içinde Bakanlar Kurulu kurulamamış ve Cumhurbaşkanı seçimlerin yenilenmesine karar vermiştir. Cumhurbaşkanı'nın bu kararının ardından Yüksek Seçim Kurulu, TBMM seçimlerinin 1 Kasım 2015 tarihinde yapılacağını duyurmuştur⁷⁰⁰.

b. Bakanlar Kurulunun Yetkileri

1982 Anayasası'na göre öncelikle belirtmek gerekir ki, bakanlar kurulunun esas görevi genel siyasetin yürütülmesiydi. Başbakanın başkanlığında kurulan bakanlar kurulu bu genel siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumluydu. Dolayısıyla anayasa kolektif sorumluluğu kabul etmişti. Bununla birlikte her bakanın ayrıca bireysel sorumluluğu da yine anayasa tarafından hüküm altına alınmıştı.

Bakanlar kurulunun anayasada birçok görev ve yetkisi düzenlenmişti. Ancak burada yalnızca kanun teklif etme ve KHK çıkarma yetkisinin üzerinde durulacaktır. Bu iki yetki yasama ve yürütme ilişkileri çerçevesinde taşıdığı önem nedeniyle tercih edilmiştir.

⁷⁰⁰ YSK Başkanı erken seçim tarihini açıkladı: 1 Kasım 2015, 25.08.2015, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/ysk-baskani-erken-secim-tarihini-acikladi-1-kasim-2015-29901387> (24.08.2018).

(1) Kanun Teklif Etme Yetkisi

1982 Anayasası'nın 88. maddesinde, bakanlar kurulu da milletvekilleri ile birlikte kanun teklif etmeye yetkili kılınmıştı. Kanun tasarılarının görüşülme usul ve esasları ise iç tüzüğün 73 ila 91. maddeleri arasında düzenlenmişti⁷⁰¹.

Buna göre, milletvekilleri tarafından hazırlanan kanun teklifleri için bir tek milletvekilinin imzası yeterli iken, Bakanlar kurulu tarafından hazırlanan kanun tasarıları için bütün bakanların imzası gerekmektedir. Bu şekilde bütün bakanlar tarafından imzalanan kanun tasarıları gerekçesi ile birlikte Meclis başkanlığına sunulurdu. Meclis başkanı gelen tasarıları doğrudan ilgili komisyonlara havale ederdi. Bundan sonraki süreç kanun teklifleri ile aynı şekilde işlerdi. Ancak bu noktada bir hususu belirtmek gerekir. Bakanlar Kurulu kanun tasarisını hazırlarken, 1961 Anayasası'nda olduğu gibi, Danıştay'ın görüşünü alabilmekteydi (md. 155/2).

26. Yasama Döneminde Meclis başkanlığına sunulan toplam kanun tasarısı 953'tür. Bu tasarılarından 477 tanesi kanunlaşmıştır⁷⁰².

(2) Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi

1961 Anayasası'nda, 1971 Anayasa Değişiklikleri ile hukuk sistemimize giren KHK'lar, 1982 Anayasası'nda da yer almış; 2017 tarihli Anayasa değişikliği sonucunda ilga edilmiştir.

1982 Anayasası, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, iki KHK türü kabul etmişti. Nitekim 1982 Anayasası olağan dönem KHK'larını düzenlerken, ilk defa olağanüstü dönem ve sıkıyönetim KHK'larını özel bir hukuki rejime bağlayarak düzenlemişti⁷⁰³. 1982 Anayasası'nın KHK'lar ile ilgili yapmış olduğu düzenlemeyi 1961 Anayasası ile karşılaştırırsak, 1982 Anayasası'nın Bakanlar Kurulu lehine daha etkin bir araç olarak düzenlediği görülmekteydi. Karahanoğlu'nun yapmış olduğu karşılıklı analiz de bu durumu destekler niteliktedir;

⁷⁰¹ İba, Parlamento, ss. 58-65.

⁷⁰² https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_sd.sorgu_yonlendirme (05.06.2018)

⁷⁰³ Turgut Tan, "Türk Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması ve Sorunlar", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:50, Sayı:1, 1995, (KHK), s. 335.

Tablo 6:1961 ve 1982 Anayasası Karşılaştırmalı KHK Yetkisi

1961 Anayasası	1982 Anayasası
Olağanüstü dönem KHK'sı düzenlenmemiş	Olağanüstü dönem KHK'sı düzenlenmiş
Çıkarılacak KHK ile yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin yetki yasasında açıkça gösterilmesi gerekmektedir	Böyle bir zorunluluk öngörülmemiştir
Yetkinin hangi kanun ile verildiği KHK'da gösterilmek zorundadır	Böyle bir zorunluluk öngörülmemiştir
Yetki süresi içinde birden fazla KHK'nın çıkarılıp çıkarılamayacağı muallaktır.	Yetki kanunu süresi içinde birden fazla KHK çıkarılıp çıkarılamayacağını gösterir
-----	Yetki süresi içinde Bakanlar Kurulu'nun istifası, düşürülmesi veya yasama döneminin bitmesi, bu yetkinin sona erdiği anlamına gelmez
-----	KHK'nin, süre bitiminden önce TBMM'ce onaylanması sırasında, yetkinin son bulup bulmadığı konusunda da karar verilir

Kaynak: Onur Karahanoğulları, “Kanun Hükümünde Kararname Çıkarma Yetkisi”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 52, Sayı:1, (Kanun Hükümünde Kararname), 1997, s. 389.

II. 31 MAYIS 2007 TARİHLİ 5678 SAYILI KANUNLA YAPILAN ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ SONRASI YASAMA VE YÜRÜTME İLİŞKİLERİ

5678 sayılı kanunla yapılan anayasa değişikliğine uzanan sürecin on birinci Cumhurbaşkanı'nın seçimine dayandığı söylenebilir. Zira Cumhurbaşkanı'nın seçimi ile ilgili Kanadoğlu, Cumhurbaşkanı'nın ilk turda seçebilmesi için gerekli olan TBMM üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun, aynı zamanda toplantı yeter sayısı olduğu ve ilk turda bu sayıya ulaşılmadığı takdirde diğer turlarında da yapılmasının mümkün olmadığını belirten bir yazı kaleme almıştır⁷⁰⁴. Yüzbaşıoğlu ve Kaboğlu da Kanadoğlu'nu destekler görüşler öne sürmüştür⁷⁰⁵. Bu tartışmalar altında 27.04.2007 tarihinde Cumhurbaşkanlığı seçimi ilk tur oylaması yapılmıştır. Muhalefetin boykot ettiği seçimde, Cumhurbaşkanı adayının 357 oy alması üzerine toplantı yeter sayısına ulaşamadığı ve bu oylamanın anayasaya aykırılığı iddiasıyla iptalinin ve iptal kararı yürürlüğe girinceye kadar bu uygulama ile oluşan

⁷⁰⁴ Sabih Kanadoğlu, “AKP Tek Başına Seçemez”, **Cumhuriyet**, 26.12.2006.

⁷⁰⁵ Köşk İçin 367 Tartışması, **Milliyet**, <http://www.milliyet.com.tr/kosk-icin-----tartismasi/siyaset/haberdetayarsiv/27.12.2006/183006/default.htm>

İçtüzük hükmünün yürürlüğünün durdurulması istemiyle ana muhalefet partisi Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur. Anayasa Mahkemesi "... dava konusu TBMM Kararı Anayasa'nın 102. maddesine aykırıdır. İptali gerekir" hükmü ile iptal kararı⁷⁰⁶; bu kararın Resmî Gazete'de yayımlanacağı güne kadar da yürürlüğün durdurulması kararı vermiştir⁷⁰⁷. Bu karar yoğun tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Öyle ki, Anayasa Mahkemesi'nin vermiş olduğu bu karar sonrası, karara yönelik ağır eleştiriler yapılmıştır⁷⁰⁸.

Anayasa Mahkemesi kararının hemen ardından TBMM 3 Mayıs 2007 tarihli 98. birleşiminde 22 Temmuz 2007 tarihinde gerçekleştirilmek üzere erken seçim kararı almış⁷⁰⁹ ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi TBMM Başkanlığı'na sunulmuştur⁷¹⁰. 10 Mayıs 2007 tarihinde kabul edilen 5660 sayılı kanun Cumhurbaşkanına gönderilmiştir. Cumhurbaşkanı anayasa değişikliği kanununu tekrar görüşülmek üzere TBMM'e geri göndermiş, TBMM 31 Mayıs 2007 tarihinde 5678 sayılı kanunu tekrar kabul etmiştir. Bunun üzerine Cumhurbaşkanı anayasa değişikliğini halkoyuna sunma yetkisini kullanma kararı almıştır. 3376 sayılı Anayasa Değişikliğinin Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanun'un 2. maddesi uyarınca, değişiklik yasasının Resmi Gazete'de yayımını izleyen yüz yirminci günden sonraki ilk Pazar günü olan 21 Ekim 2007 tarihinde halkoylamasının yapılacağı öngörülmüştür⁷¹¹. 21 Ekim 2007 tarihinde yapılan halkoylaması sonucunda anayasa değişikliği %69,95 oranındaki evet oyları⁷¹² ile kabul edilmiştir.

⁷⁰⁶ E. 2007/45, K. 2007/54, Karar Günü 1.5.2007.

⁷⁰⁷ E. 2007/45, K. 2007/21, Karar Günü 1.5.2007.

⁷⁰⁸ Ergün Özbudun, **Türkiye'nin Anayasa Krizi**, 1. Baskı, Liberte Yayınları, Ankara, 2009, (Anayasa Krizi), s. 52.; Mustafa Erdoğan, "İki Kere İki Beş Eder", **Star Gazetesi**, 3.5.2007.; Levent Köker, "Anayasa Mahkemesinin 367 Kararı Vahim", **BİA Haber Merkezi**, 28.6.2008. <http://bianet.org/bianet/siyaset/98432-anayasa-mahkemesinin-367-karari-vahim>.; Mehmet Turhan, "Anayasanın Hak Temelli Yorumu ve Anayasa Yargısı", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:62, Sayı:3, 2007, (Hak Temelli Yorum), s. 389.; Kemal Gözler, "Cumhurbaşkanının Seçimi Konusunda Bir Açıklama", **Türkiye Günlüğü**, Sayı: 89, Yaz 2007, (Cumhurbaşkanının Seçimi), s. 17. (17-23).; Kemal Gözler, "Hukukun Siyasetle İmtihani : Kim Sınıfta Kaldı?", **Türkiye Günlüğü**, Sayı: 89, Yaz 2007, s. 6.

⁷⁰⁹ **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem: 22, Yasama Yılı: 5, Cilt:155, Birleşim 98, 2007, s. 3.

⁷¹⁰ **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem: 22, Yasama Yılı: 5, Cilt:156, Birleşim 99, 2007, s. 5.

⁷¹¹ Anayasa değişikliği ile ilgili olarak aynı zamanda Cumhurbaşkanı Anayasa Mahkemesine iptal davası da açmıştır. Bununla birlikte 140 milletvekili de Anayasa Mahkemesi'ne benzer yönde bir dava açmıştır. Anayasa Mahkemesi ise davayı reddetmiştir. Bkz. Cem Eroğul, "Anayasa Değişikliği Önerisinde Değişiklik Yapılması", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:64, Sayı:1, 2009, (Anayasa Değişikliği), ss. 99-100.

⁷¹² <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/10/20071031-16.htm> (18.04.2018)

Söz konusu anayasa değişikliğini önemli kılan özellik Cumhurbaşkanının halk tarafından seçileceğinin kabul edilmiş olmasıdır. Bu sayede 1982 Anayasası'nın yürürlüğe girmesi ile başlayan hükümet sistemine yönelik tartışmalar yeni bir boyut almış ve özellikle yarı başkanlık sistemi tartışmaları somut bir dayanak kazanmıştır.

A. ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİNİN YASAMA VE YÜRÜTME ORGANLARI ÜZERİNE ETKİSİ

31.05.2007 tarih ve 5678 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile anayasanın 77., 79., 96., 101. ve 102 maddelerinde değişiklik yapılmış, Anayasaya Geçici 18⁷¹³. ve 19⁷¹⁴. maddeleri eklenmiştir. Değişikliğe uğrayan 77. ve 96. maddeler yasama organı; 101. ve 102. maddeler ise yürütme organı içinde Cumhurbaşkanı ile ilgilidir. 79. maddede ise Yüksek Seçim Kurulu'nun görev alanına Cumhurbaşkanının halk

⁷¹³ Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 67 nci maddesinin son fıkrası, Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yapılabilmesi için; çıkarılması gereken kanun hükümleri ile seçim kanunlarında yapılacak değişiklikler bakımından dikkate alınmaz.

⁷¹⁴ “Onbirinci Cumhurbaşkanı seçiminin ilk tur oylaması, bu Kanunun Resmi Gazetede yayımını takip eden kırkıncı günden sonraki ilk Pazar günü, ikinci tur oylaması ise ilk tur oylamayı takip eden ikinci Pazar günü yapılır.

Anayasanın 101 inci maddesi uyarınca gösterilen adaylar, yazılı muvafakatları ve Anayasanın değişik 101 inci maddesindeki şartları ihtiva eden ve diğer ilgili belgelerle birlikte ilk tur oylama tarihinden otuz gün önce Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına başvururlar. Adayların başvurularında eksik bilgi ve belgelerin tespit edilmesi halinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı tarafından, eksikliklerin giderilmesi için üç günlük kesin süre verilir. Bu süre içinde eksikliklerin giderilmemesi halinde adaylar, kendiliğinden adaylıktan çekilmiş sayılırlar.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığınca, Anayasanın 101 inci maddesinde belirtilen nitelikleri taşıdıkları anlaşılan adaylara ilişkin kesin liste iki gün içinde ilan edilir ve Yüksek Seçim Kurulu Başkanlığına bildirilir.

Cumhurbaşkanı adayı gösterilen kamu görevlisi, aday gösterildiği tarihten itibaren görevinden ayrılmış sayılır. Görevinden ayrılan kamu görevlisinin Cumhurbaşkanı seçilememesi halinde görevine geri dönmesi konusunda ilgili kanun hükümleri uygulanır.

Birinci tur seçim sonuçlarının kesinleşmesinden ikinci tur oylamanın sonuçlanmasına kadar, ikinci oylamaya katılmaya hak kazanan adaylardan birinin ölümü veya seçilme yeterliğini kaybetmesi halinde; ikinci oylama, boşalan adaylığın birinci oylamadaki oy sıralaması esas alınarak sıradaki adayla doldurulması suretiyle yapılır. İkinci oylamaya tek adayın kalması halinde, bu oylama referandum şeklinde yapılır. Aday, geçerli oyların çoğunluğunu aldığı takdirde Cumhurbaşkanı seçilmiş olur.

Cumhurbaşkanının seçilmesine ilişkin usûl ve esasların kanunla düzenlenmesine kadar, 10/6/1983 tarihli ve 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu, 26/4/1961 tarihli ve 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun, 22/4/1983 tarihli ve 2820 sayılı Siyasal Partiler Kanunu, 23/5/1987 tarihli ve 3376 sayılı Anayasa Değişikliklerinin Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanun ile diğer kanunların bu maddeye aykırı olmayan hükümleri uygulanır.”

tarafından seçilmesine yönelik görev ve yetkiler eklenmiştir. Bu yönde olmak üzere 5678 sayılı kanunun 2. maddesi ile; “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 79 uncu maddesinin ikinci fıkrasında geçen "seçim tutanaklarını" ibaresinden sonra gelmek üzere "ve Cumhurbaşkanlığı seçimi tutanaklarını" ibaresi; son fıkrasında geçen "halkoyuna sunulması" ibaresinden sonra gelmek üzere “,Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi" ibaresi eklenmiştir”. Bu ilave, anayasanın 101. ve 102. maddelerinde gerçekleştirilen değişikliklere 79. maddenin uyumlu hale getirilmesi amacı ile yapılmıştır⁷¹⁵.

1. Yasaman Organı ile İlgili Değişiklikler

a. Anayasanın 77. Maddesinde Yapılan Değişiklik

5678 sayılı kanunun 1. maddesinde yer alan, “7/11/1982 tarihli ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 77. maddesinin birinci fıkrasında geçen "beş" ibaresi "dört" olarak değiştirilmiştir.” hükmü ile anayasada beş yılda bir yapılacağı öngörülen TBMM seçimlerinin dört yılda bir yapılacağı kabul edilmiş, dolayısıyla bir yasama dönemi beş yıldan dört yıla indirilmiştir.

b. Anayasanın 96. Maddesinde Yapılan Değişiklik

5678 sayılı kanunun 3. maddesi ile anayasanın 96. maddesinin 1. fıkrasında TBMM'nin toplantı ve karar yeter sayılarına ilişkin değişiklik yapılmıştır. Buna göre, TBMM'nin yapacağı seçimler dâhil bütün işlerinde üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanacağı, Anayasada başkaca bir hüküm yoksa toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar vereceği; ancak karar yeter sayısının hiçbir şekilde üye tam sayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Bu hüküm ile TBMM yapacağı seçimler dâhil bütün işlemlerinde, en az 184 milletvekili ile toplanacak, anayasada başkaca bir hüküm yoksa toplantıya

⁷¹⁵ Bülent Yavuz, “2007 Anayasa Değişikliğinin Doğurduğu Tereddütler ve Çözüm Yolları”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 12, Sayı:1-2, 2008, (2007 Anayasa Değişikliğinin), s. 1176.

katılanların salt çoğunluğu ile karar verecek, ancak karar yeter sayısı en az 139 milletvekilinin oyunu gerektirecekti.

Anayasada yapılan bu değişiklik, “367 krizi”nde olduğu gibi, TBMM toplantı yeter sayısına ilişkin yaşanabilecek tereddütlerin önüne geçmek amaçlanmıştır⁷¹⁶. Nitekim düzenlemede TBMM’nin yapacağı seçimlere vurgu yapılarak, TBMM’nin bütün işlemlerini kapsayacak şekilde bir toplantı yeter sayısı öngörölmüştü.

2. Yürütme Organı İle İlgili Değişiklikler

a. Anayasanın 101. Maddesinde Yapılan Değişiklik

5678 sayılı kanunun 4. maddesi ile Anayasanın 101. maddesinde köklü değişiklikler yapılmıştır. Zira Türk anayasal tarihinde ilk defa Cumhurbaşkanının halk tarafından seçileceği kabul edilmiştir. Özellikle anayasaya giren bu ifade, hükümet sistemi üzerinde yoğunlaşan tartışmalarının temelini oluşturmaktadır.

Anayasanın 101. maddesinde yapılan değişiklik sonrası, Cumhurbaşkanı halk tarafından beş yıllık görev süresi için seçileceği hüküm altına alınmıştır. Değişiklik ile bir kimsenin en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebileceği kabul edilmiştir.

Cumhurbaşkanı seçilebilmek için öngörölen şartlarda değişiklik yapılmamıştır. Yine kırk yaşını doldurmuş ve yükseköğrenim yapmış olma koşuluyla TBMM üyelerinin veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliğine sahip Türk vatandaşlarının Cumhurbaşkanı olarak seçilebileceği anayasada yer almıştır. Ancak bu şartlara sahip bir kimsenin TBMM içinden veya dışından Cumhurbaşkanlığına aday gösterilebilmesi için yirmi milletvekilinin yazılı teklifi gerekmektedir. Bununla birlikte en son yapılan milletvekili genel seçimlerinde geçerli oylar toplamı birlikte hesaplandığında yüzde onu geçen siyasi partiler ortak Cumhurbaşkanı adayı gösterebilirlerdi.

⁷¹⁶ B. Yavuz, 2007 Anayasa Değişikliğinin, ss. 1176-1177.

Yine değişmeyen bir hüküm olarak, bir kimsenin Cumhurbaşkanı seçilmesi durumunda varsa partisi ile ilişiği kesileceği ve TBMM yeliği sona ereceği kabul edilmişti.

b. Anayasanın 102. Maddesinde Yapılan Değişiklik

5678 sayılı kanunun 5. maddesi ile Anayasanın 102. maddesinde gerçekleştirilen değişiklik, Cumhurbaşkanının halkoylaması ile seçimine ilişkin genel esasları dzenlemiřti⁷¹⁷. Buna göre; Cumhurbaşkanı seçimi, Cumhurbaşkanın görev süresinin dolmasından önceki altmış gün içinde; makamın herhangi bir sebeple boşalması durumunda ise boşalmayı takip eden atmış gün içinde tamamlanacaktı. Seçim genel oyla yapılacak ve Cumhurbaşkanı seçilebilmek için geçerli oyların salt çoğunluğunu almak gerekecekti. Ancak yapılan oylama sonucunda hiçbir aday oyların salt çoğunluğunu alamazsa, bu oylamayı izleyen ikinci pazar günü en çok oy alan iki aday arasında ikinci oylama yapılacaktı. İkinci oylama sonucunda geçerli oyların çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olacaktı.

İkinci oylamaya katılmaya hak kazanan adaylardan birinin ölümü veya seçilme yeterliğini kaybetmesi durumunda, boşalan adaylık ilk oylamadaki oy sıralaması gözetilerek doldurulacaktı. Yani nc sıradaki aday ikinci oylamaya katılmaya hak kazanacaktı. İkinci oylamaya tek adayın kalması durumunda ise, oylama referandum şeklinde yapılacaktı. Aday oyların çoğunluğunu alırsa Cumhurbaşkanı seçilmiş olacaktı. Bu şekilde seçilecek olan Cumhurbaşkanı göreve başlayana kadar görev süresi dolan Cumhurbaşkanı görevine devam edecekti.

B. ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİNİN HÜKÜMET SİSTEMİ ÜZERİNE ETKİLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

1982 Anayasası'nın Cumhurbaşkanına tanıdığı geniş yetkilerin zaman zaman tartışma konusu oluşturduğu belirtilmişti. Ancak bu noktada, 1982 Anayasası'nın hükümet sistemi olarak parlamenter sistemi benimsemiş olduğunu

⁷¹⁷ Anayasanın 102. Maddesi 6771 sayılı kanunla ilga edilmiş ve Cumhurbaşkanının seçim usulü Anayasanın 101. maddesinde düzenlenmiştir.

tekrar vurgulamak gerekir. 2007 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinde herhangi bir farklı düzenleme getirmeden salt seçim usulünün değiştirilmesi dahi sistem üzerindeki tartışmaları yoğunlaştırmış ve birbirinden farklı görüşleri ortaya çıkarmıştır. 1982 Anayasası ile benimsenen hükümet sisteminin parlamenter sistem olarak nitelendirilmesindeki en önemli hareket noktası, Cumhurbaşkanının halk tarafından değil, yasama organı tarafından seçiliyor olması idi. Çünkü hatırlanacağı üzere devlet başkanlarının halk tarafından seçimi, başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerini benimsemiş ülkelere ait bir usuldür. Parlamenter sistemlerde ise devlet başkanları halk tarafından seçilmez. Dolayısıyla 1982 Anayasası'nın yürütmeyi ve özellikle de Cumhurbaşkanıyı güçlendirmeye yönelik düzenlemelerinden hareketle sistemin parlamenter sistemden saptığı ve başkanlık ya da yarı başkanlık sistemine yaklaştığı yönündeki görüşlerinin karşısında Cumhurbaşkanının parlamento tarafından seçilmesinin sistemin başkanlık ya da yarı başkanlık olarak nitelendirilemeyeceğinin en önemli dayanağı olarak görülebilirdi. Ancak 2007 anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulünün benimsenmesi ile birlikte hükümet sistemimizin artık söz konusu anayasa değişikliği öncesi gibi değerlendirilemeyeceği noktasında genel bir görüş birliği olduğu söylenebilir. Her ne kadar söz konusu değişiklik sistemin yapısına yönelik hükümler içermese de, salt Cumhurbaşkanının seçim usulünün değişmesi bile parlamenter sistemden bir kopuşu beraberinde getirmektedir. Doktrinde hükümet sisteminin değişen yapısına yönelik farklı değerlendirmeler ortaya konmuştur.

Bu noktada öne çıkan ilk değerlendirme, 1982 Anayasası'nın geniş yetkiler tanıdığı Cumhurbaşkanının, yetkilerinde herhangi bir artış söz konusu olmasa dahi, halk tarafından seçilecek olmasının konumunu daha da güçlendireceğinden hareketle hükümet sistemimizin yarı başkanlık sistemine dönüşeceği yönündedir⁷¹⁸. Bu noktada özellikle Cumhurbaşkanının yetkilerini Metcalf tarafından düzeltilmiş haliyle Shugart-Carey testinden hareketle “yasamaya ilişkin anayasal yetkiler” ve

⁷¹⁸ Onar, Türkiye'nin, s. 103.; Sezginer, s. 133.; Hasan Tunç ve Bülent Yavuz, “Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 81, 2009, s.3.; Bülent Yavuz, “Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Hükümet Sistemine Etkisi”, **Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 2, 2008, (Cumhurbaşkanının), s. 158.; Fatih Özkul, “2007 Anayasa Değişikliği Sonrası Benimsediğimiz Hükümet Sisteminin Niteliği, Ülkemizde Uygulanabilirliği ve Başkanlık Sistemi Önerileri Üzerine Bir İnceleme”, **Yeni Türkiye**, Sayı: 51, 2013, s. 563.

“yasama dışı anayasal yetkiler” olarak iki eksenle ölçen ve aşağıdaki tabloda sonuçları ortaya koyan Boyunsuz’un değerlendirmesine işaret etmek gerekir⁷¹⁹:

Tablo 7: Cumhurbaşkanının Yasamaya İlişkin Anayasal Yetkilerinin Ölçümü

Paket veto/ Geri gönderme	Kısmi veto/ Geri gönderme	Kanun Gücünde Kararname	Kanun Önerisinde Bulunabilme Yetkisi	Bütçe Yetkileri	Referanduma Gitme Yetkisi	Anayasa Yargısına Başvuru
1 Aynı çoğunlukla aşılabilen geri gönderme	1 Aynı çoğunlukla aşılabilen geri gönderme	1 Sınırlı kararname yetkisi	0 Yetki yok	0 Yetki yok	2 Sınırlı	0 Önleyici denetim yok

Tablo 8: Cumhurbaşkanının Yasama Dışı Anayasal Yetkilerinin Ölçümü

Kabinenin Oluşumu	Kabinenin görevine son verme	Gensoru	Fesih /Seçimleri Yenileme
1 Cumhurbaşkanı başbakanı atar, başbakan bakanları belirler	1 Cumhurbaşkanı başbakanın önerisi üzerine bakanları görevden alabilir	0 Meclis sınırsız güvensizlik oyu kullanabilir	1 Belirli olaylarla sınırlı olarak

Boyunsuz, bu test ile Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanının yetkilerinin sembolik konumunun üzerinde olduğunu sayısal veriler ile belirtmektedir. Bu yetkileri geniş ölçüde değerlendiren Boyunsuz’a göre Cumhurbaşkanının Duverger’in yarı başkanlık sistemlerindeki devlet başkanlarının sahip olduğunu ifade ettiği “önemli anayasal yetkilere” sahip olduğunu; denetleme, durdurma, dengeleme yetkileri ile donatıldığını vurgulayarak 1982 Anayasası’nın yarı başkanlığın başbakanı-başkanlık sistemine yakın durduğunu belirtmekte ve bu hususta anayasanın Cumhurbaşkanlarının partisiz ve tarafsız olma zorunluluğunu öngördüğü ilgili maddelerinde yapılacak bir anayasa değişikliği ile yarı başkanlık

⁷¹⁹ Boyunsuz, Başkanlı Parlamenter Sistem, s. 299.; Şule Özsoy, “Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Türkiye’nin Hükümet Sistemine Olası Etkileri” **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı: 2, 2007, (Cumhurbaşkanının), s. 147.

sisteminin anayasal zemine kavuşacağını ifade etmektedir. Bununla birlikte Cumhurbaşkanı seçilecek kimsenin, özellikle ilkinin, siyasi bir lider olması, anayasadaki partisizlik ve tarafsızlık ilkelerinin kaldırılması ve parlamento çoğunluğu ile Cumhurbaşkanının aynı siyasi partiden gelmesi de güçlü bir Cumhurbaşkanı yaratarak yarı başkanlık sistemine zemin oluşturacaktır⁷²⁰.

Gönenç, hükümet sistemimize yönelik yapılan yarı başkanlık değerlendirmelerinin ilk bakışta makul görüldüğünü ifade etmektedir. Ancak Cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği Fransa'da Cumhurbaşkanının sahip olduğu yasaları halkoyuna sunma yetkisi, parlamento feshetme yetkisi ve olağanüstü hal yetkileri göz önüne alındığında hükümet sistemimizin yarı başkanlık olarak nitelendirilmesinin güç olduğunu belirtmekte ve Fransız Cumhurbaşkanının yetkilerinin 1982 Anayasası'nda tanımlanan Cumhurbaşkanı yetkilerinden çok daha geniş olduğu vurgulamaktadır. Yapmış olduğu değerlendirme sonucunda Gönenç'e göre, 2007 anayasa değişikliği ile hükümet sistemi başkanlı parlamenter sistem olarak adlandırılabilir⁷²¹. Sistemin başkanlı parlamenter sisteme dönüştüğünü ifade eden Esen de, Fransa ile yaptığı karşılaştırma sonucu bu kanaata varmıştır⁷²². Sistemi başkanlı parlamenter sistem olarak değerlendiren bir başka isim de Erdoğan'dır. Zira Erdoğan'a göre, 2014 yılında Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi hükümet sistemini bu şekilde dönüştürmüştür⁷²³.

1982 Anayasası'nın Cumhurbaşkanına tanıdığı yetkileri Fransa Cumhurbaşkanının yetkileri ile birlikte değerlendiren Özbudun da, sistemi yarı başkanlık olarak görmemektedir. Özbudun özellikle Fransa'da devlet başkanının kendi takdirine bağlı olarak kullanabildiği Meclisi feshetme yetkisini önemli bir fark olarak görmektedir. Bu noktada Özbudun farklı bir görüş ortaya koyarak hükümet sisteminin seyrinin Cumhurbaşkanının parlamento çoğunluğuna sahip parti ya da partiler ile olan ilişkisinin boyutuna göre değişebileceğini ifade etmektedir. Zira Özbudun'a göre, Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve parlamento arasındaki ilişkilerin alacağı şekil parlamento çoğunluğunun bir tek partiden oluşup

⁷²⁰ Boyunsuz, Başkanlı Parlamenter Sistem, ss. 312-314.

⁷²¹ Gönenç, Türkiyede'ki, ss. 273-274.

⁷²² Selin Esen, "1982 Anayasası Nasıl Bir Siyasal Rejim Öngörmektedir?", **Türkiye'nin Anayasa Gündemi Nedir**, (Der. İbrahim Ö. Kaboğlu), İletişim Yayıncılık, İstanbul, 2016, (1982 Anayasası), s. 189.

⁷²³ Mustafa Erdoğan, **Türk Anayasa Hukuku**, Hukuk Yayınları, Ankara, 2018, (Türk Anayasa Hukuku), s. 140.

oluşmamasına, Cumhurbaşkanının bu çoğunluk partisine mensup olup olmamasına ve bu partinin lideri konumunda bulunup bulunmamasına göre farklılaşır. Öyle ki, bu unsurların bir arada bulunduğu bir durumda Cumhurbaşkanı yürütme gücüne hâkim olabileceğinden sistem başkanlık sistemine yaklaşır. Parlamentoda tek bir çoğunluk partisi bulunmasa ve hatta milletvekilleri çok sayıda partiye dağılmış olsa bile, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmiş ve güçlü yetkilere sahip olması kendisini etkili bir siyasal konuma taşır. Öte yandan Cumhurbaşkanının herhangi bir partiye mensup ya da herhangi bir partinin lideri olmadığı durumlarda ise sistem parlamenter sisteme yaklaşır⁷²⁴. Gözler de benzer bir değerlendirme ortaya koyarak parlamento ile Cumhurbaşkanının ayrı siyasi eğilimden olması durumunda sistemin parlamenter sistem gibi; aynı siyasi eğilimden olması durumunda ise başkanlık sistemi gibi işleyeceğine vurgu yapmakta ve ilk durumu “krizli parlamenter hükümet sistemi”; ikinci durumu ise “fili tam başkanlık sistemi” olarak nitelendirmektedir⁷²⁵.

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini “melez” bir formül⁷²⁶ olarak gören Uluşahin, bu “melez” formülün parlamenter sisteme eklenmesinin neticesinde çift meşruluk sisteminin meydana geleceğini belirtmiştir. Zira parlamenter sistemin odağı parlamento ve sisteme siyasal meşruluk kazandıran parlamentodaki milletvekillerinin seçimi iken, cumhurbaşkanının da halk tarafından seçilecek olması sisteme bir odak daha katmakta ve çift meşruluk sistemi oluşturmaktadır⁷²⁷. Bu noktadan hareketle 1961 Anayasası’ndan 2007 Anayasa değişikliklerine uzanan süreçte yaşanan dönüşümü Uluşahin aşağıdaki tabloda özetlenmiştir:

⁷²⁴ Özbudun, Türk Anayasa Hukuku 2017, ss. 325-326.

⁷²⁵ Kemal Gözler “Hükümet Sistemimiz Değişecek mi?”, **Türkiye Günlüğü**, Sayı:118, Bahar 2014, (Hükümet), s. 68.

⁷²⁶ Bu görüş Boyunsuz tarafından da dile getirilmiştir. Bkz. Boyunsuz, Başkanlı Parlamenter Sistem, s. 298.

⁷²⁷ Nur Uluşahin, “Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Siyasal Sistemimize Etkileri: Türkiye’de Hükümet Sisteminin Geçirdiği Dönüşüm ve Geleceğe Yönelik Beklentiler”, **Yeni Türkiye**, Sayı: 51, 2013, (Cumhurbaşkanının), ss. 326-327.

Tablo 9: Türkiye’de 1961 Anayasası Sonrası Hükümet Sisteminin Niteliğindeki Dönüşüm

	I	II	III
	Saf Parlamentarizm Tek meşruluğa dayanan İki-kanatlı yürütme	Bozulmuş Parlamentarizm Tek meşruluğa dayanan İki-başlı yürütme	Bozulmuş Parlamentarizm Çift meşruluğa dayanan İki başlı yürütme
Dönem	1961 Anayasası	2007 Değişikliği Öncesi 1982 Anayasası (1982-2007)	2007 Değişikliği Sonrası 1982 Anayasası
Yetki Boyutu	İki Kanatlı Yürütme	İki Başlı Yürütme	İki Başlı Yürütme
Meşruluk Boyutu	Tek Meşruluk Sistemi	Tek Meşruluk Sistemi	Çift Meşruluk Sistemi

Kaynak: Uluşahin, Cumhurbaşkanının, s. 328.

2007 Anayasa değişikliğinin hükümet sistemi üzerinde bir dönüşüm gerçekleştirdiği şüphesizdir. Bu noktada ortaya konan değerlendirmelerden de hareketle birkaç noktayı vurgulamak gerekmektedir. Öncelikle Söz konusu anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulü benimsenmiş ancak yürütme yapısı iki kanatlı olarak korunmuştur. Dolayısıyla bu yürütme yapısı ile hükümet sisteminin başkanlık sistemi olarak nitelendirilmesi mümkün değildir. Cumhurbaşkanının seçim usulü ile sistem parlamenter sistemden de uzaklaştırmaktadır. Bununla birlikte anayasanın Cumhurbaşkanına tanıdığı yetkilerle birlikte halk tarafından seçilmesinin Cumhurbaşkanına doğal bir güç kazandırdığı da bir gerçektir. Ancak Fransa Cumhurbaşkanının sahip olduğu Meclisi feshetme, olağanüstü hal, kanun tasarılarını halkoyuna sunma gibi yetkileri ile bakanlar kuruluna sürekli başkanlık etmesi göz önüne alındığında Fransa’da Cumhurbaşkanının yetkilerinin daha geniş olduğu görülmektedir.

Öte yandan bir hususun daha altını çizmek gerekmektedir. 2007 tarihli Anayasa değişiklikleri parlamenter sisteminin belirleyici özellikleri olarak hükümetin siyasal sorumluluğu ve karşı imza kuralına yönelik herhangi bir değişikliğe gitmemiş ve bunlar aynen korunmuştur⁷²⁸.

⁷²⁸ Özbudun, Türk Anayasa Hukuku 2017, s. 326.

Tüm bunlardan hareketle 2007 anayasa değişikliği ile sistemin yarı başkanlık sistemine bir ölçüde yaklaştığını kabul etmekle birlikte, Cumhurbaşkanının yetkilerinin kapsamı göz önüne alındığında Fransa'daki modeli tam karşıladığını söylemek güçtür. Çünkü Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin yanında anayasal yetkileri de oldukça önem taşımaktadır. Bu noktada Özbudun'un ve Gözler'in yapmış oldukları değerlendirmelere katılarak, sistemin işleyişinin esas belirleyici olduğunu belirtmek gerekir. Parlamento çoğunluğu ile Cumhurbaşkanının aynı ya da farklı siyasal eğilimden gelmesi sistemin seyrini etkileyen en önemli faktördür. Özellikle parti disiplininin mevcut olduğu bir siyasal parti yapısı göz önüne alındığında bu durum daha da önemli bir hal almaktadır.

Yapılan tartışmaların eşliğinde, hükümet sisteminin hukuken de değiştirilmesine yönelik anayasa değişikliği için atılan en somut adımlardan birisi 2011 tarihli seçimlerinin ardından atılmış ve Mecliste grubu bulunan dört siyasal partinin üçer temsilci ile katıldığı Anayasa Uzlaşma Komisyonu kurulmuştur. Başkanlık sistemi odağında geçen görüşmelerde iktidar partisi başkanlık sistemi modeline yönelik hazırlamış olduğu anayasa önerisini de kamuoyuna sunmuştur. Ancak söz konusu Komisyon yeni anayasa ile ilgili bazı maddelerde uzlaşsa da hükümet sistemine yönelik bir uzlaşma sağlanamamış ve yaklaşık iki yıl süren görüşmeler 18 Kasım 2013'te Komisyon'un dağılması ile sona ermiştir⁷²⁹.

10 Ağustos 2014 tarihinde ise ilk defa Cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği bir seçime gidilmiştir. Seçim sonucu Cumhurbaşkanı ile Meclis çoğunluğunun aynı siyasi eğilimden geldiği bir tablo ortaya çıkmıştır. 2015 yılında yapılan 7 Haziran seçimlerinde ise Mecliste hiçbir siyasal parti çoğunluğu sağlayamamış ve Cumhurbaşkanı anayasanın 116. maddesine dayanarak seçimlerin yenilenmesi kararı almıştır⁷³⁰. Bu kararın ardından 1 Kasım 2015 tarihinde tekrar bir genel seçime gidilmiştir. Bu seçimin ardından yeni bir anayasa yapımına yönelik tartışmalar tekrar gündeme gelmiş ve yeni bir Anayasa Uzlaşma Komisyonu kurulmuştur. Yine başkanlık sisteminin gündemde olduğu bu

⁷²⁹ Nebi Miş ve Burhanettin Duran, "Türkiye'de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi", **Türkiye'de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi**, (Ed. Nebi Miş ve Burhanettin Duran), 3. Baskı, SETA, İstanbul, 2017, ss. 37-38.

⁷³⁰ Anayasanın söz konusu dönemdeki 116. maddesinde; TBMM'de Başkanlık Divanı seçiminden sonra kırk beş gün içerisinde Bakanlar Kurulu Kurulamazsa erken seçim kararı alınabileceği belirtilmekteydi.

Komasyon da, önceki Komasyon gibi, bir sonuca varamamış ve üçüncü toplantısında dağılmıştır⁷³¹.

Göröldüğü üzere bu dönemde yeni bir anayasa yapmak üzere kurulan Anayasa Uzlaşma Komasyonları hükümet sistemine yönelik bir uzlaşma sağlayamamış olsa da, özellikle 1 Kasım 2015 genel seçimleri sonrasında Meclis çoğunluğunun Cumhurbaşkanı ile aynı siyasal partiden gelmesi neticesinde ortaya çıkan tablo, 2017 tarihli anayasa değişikliğine giden sürecin başlangıcı olmuştur.

III. 21 OCAK 2017 TARİHLİ 6771 SAYILI KANUN İLE YAPILAN ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİNİN YASAMA VE YÜRÜTME ORGANLARININ YAPISI İLE İLİŞKİLERİNE DAİR GETİRDİĞİ DÜZENLEMELER

2017 anayasa değişikliklerine giden süreçte 10 ağustos 2014 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı seçiminin önemli bir nokta olduğu belirtilmişti. Cumhurbaşkanının ilk defa halk tarafından seçildiği söz konusu seçim sonrasında, o güne dek hükümet sistemi üzerine yapılan tüm tartışmalar somut bir hal almış ve artık hükümet sisteminin seyrini uygulama açısından değerlendirebilmek olanaklı hale gelmiştir. Öte yandan da siyasal partilerin özellikle başkanlık sistemi üzerindeki görüşleri aynı kalmış ve bu noktada iktidar partisi ile muhalefet partileri arasında herhangi bir uzlaşma sağlanamamıştır.

15 Temmuz 2016’da gerçekleşen darbe girişimi sonrasında, Milliyetçi Hareket Partisi lideri Devlet Bahçeli’nin 11 Ekim 2016 tarihinde meclis grup toplantısında yaptığı konuşma⁷³² anayasa değişikliğine giden yolu açmıştır. Bunun üzerine Adalet ve Kalkınma Partisi ile Milliyetçi Hareket Partisi birlikte çalışarak, bir metin üzerinde uzlaşmışlardır. Ardından 10 Aralık 2016 tarihinde “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Bir Kanun Teklifi” başlıklı teklif TBMM Başkanlığı’na sunulmuştur. İlk hali 21 maddeden oluşan teklif, Komasyon ve Meclis görüşmeleri sonucunda 18 maddeye indirilmiş ve 21 Ocak 2017 tarihinde teklifin tümü üzerinde yapılan oylamada, teklif 339 oyla kabul

⁷³¹ Levent Gönenç, “2017 Anayasa Değişikliği Sürecine Dair Notlar”, **BİRİKİM**, Sayı: 335, Mart 2017, (2017 Anayasa Değişikliği), s. 7.

⁷³²Bahçeli’den başkanlık sistemi çıkışı, 11.10.2016 https://www.ntv.com.tr/turkiye/bahceliden-baskanlik-sistemi-cikisi,c1WeUw7SfUaRhJHd_4gJAQ (10.04.2018).

edilmiş ve yasalaşmıştır. Anayasanın 175. maddesi gereği anayasa değişikliği halk oyuna sunulmuştur⁷³³.

16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halkoylaması sonucunda 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, geçerli oyların %51,41'i ile kabul edilmiştir⁷³⁴.

On sekiz maddeden oluşan 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun değişiklik öngördüğü anayasa maddelerinin yürürlüğe giriş tarihleri ayrıca düzenlenmiştir. Buna göre anayasanın bazı maddeleri birlikte yapılan TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanının göreve başladığı tarihte⁷³⁵, bazı maddeleri birlikte yapılacak ilk TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerine ilişkin takvimin başladığı tarihte⁷³⁶ ve değiştirilen diğer hükümleri ile 101. maddesinin son fıkrasında yer alan “Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir” ibaresinin ilgası bakımından anayasanın yayımı tarihinde yürürlüğe gireceği belirtilmiştir⁷³⁷.

Dolayısıyla anayasa maddeleri için farklı yürürlük tarihleri belirlenmiştir. Son aşamada anayasa değişikliğinin tüm hükümleriyle yürürlüğe gireceği tarih ise, birlikte yapılan TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda yeni seçilen Cumhurbaşkanının göreve başladığı tarihtir. Birlikte yapılacak TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin 3 Kasım 2019'da yapılacağı öngörüldüğünden 6771 sayılı kanunun ve bu kanun ile birlikte şekillenen yeni hükümet modelinin söz konusu seçimler ile birlikte hayata geçeceği düşünülmektedir. Ancak alınan erken seçim kararı ile TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri 24 Haziran 2018 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı seçiminin ilk turda neticelenmesi ile Cumhurbaşkanı 9 Temmuz 2018 tarihinde yemin ederek göreve başlamıştır.

⁷³³ Vahap Coşkun, “16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi”, **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:22, Sayı: 36, 2017, ss. 6-7.

⁷³⁴ <http://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2017Referandum/2017HO-Ornek135.pdf> (19.04.2018)

⁷³⁵ 8, 15, 17, 19, 73, 82, 87, 88, 89, 91, 93, 96, 98, 99, 100, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113 üncü maddelerinde yapılan değişiklikler ile 114 üncü maddenin ikinci ve üçüncü fıkralarının ilgalı yönünden, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124 ve 125 inci maddelerinde yapılan değişiklikler ile 127 nci maddenin son fıkrasına dair değişiklik; 131, 134, 137 nci maddelerinde yapılan değişiklikler ile 148 inci maddenin birinci fıkrasındaki değişiklik ile altıncı fıkrasındaki “Bakanlar Kurulu üyelerini” ibaresine dair değişiklik, 150, 151, 152, 153, 155 inci maddenin ikinci fıkrası, 161, 162, 163, 164, 166 ve 167 nci maddelerinde yapılan değişiklikler ile geçici 21 inci maddenin (F) ve (G) fıkraları.

⁷³⁶ 75, 77, 101 ve 102 nci maddelerinde yapılan değişiklikler.

⁷³⁷ <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/02/20170211-1.htm> (19.04.2017)

Böylelikle 6771 sayılı Kanun'un bütün hükümleri yürürlüğe girmiş ve parlamenter sistemden farklı bir hükümet modeline geçilmiştir.

A. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YASAMA VE YÜRÜTME ORGANLARININ YAPISI VE İLİŞKİLERİ

Anayasalar yasama ve yürütme ilişkilerine ilişkin ayrıntılı olarak düzenlemelere yer vermekle birlikte bir sistem adlandırması içermezler. Bu açıdan Anayasada yer almamakla birlikte, 16 Nisan 2017'de halkoylaması sonucunda kabul edilen 6771 sayılı kanunun öngördüğü hükümet sistemi modeli Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılmakta⁷³⁸ ve özelde Türk tipi "Cumhurbaşkanlığı Modeli" olarak da nitelendirilmektedir⁷³⁹.

Yeni sistemin adlandırılması noktasında ortaya çıkan farklı görüşlerin ötesinde altı çizilmesi gereken husus yeni bir modele geçildiği ve söz konusu anayasa değişikliği ile yasama ve yürütme organlarının yapısında ve ilişkilerinde bir değişim meydana geldiğidir. Zira bu iki değişim hükümet sistemin yapısına ve işleyişine ilişkin iki ana eksenini oluşturmaktadır.

1. Devlet Organlarının Yapısına İlişkin Düzenlemeler

6771 sayılı anayasa değişikliğine ilişkin kanun ile yasama ve yürütme organları yeniden yapılandırılmıştır. Anayasa değişikliğinin özellikle yürütme organının yapısında gerçekleştirdiği değişiklikler oldukça önem taşımaktadır.

⁷³⁸ Haluk Alkan, **Kurumsal Yaklaşım Işığında Yeni Siyasetin Analizi : Cumhurbaşkanlığı Sistemi**, 1. Baskı, Liberte Yayınları, 2018, (Cumhurbaşkanlığı Sistemi),.; Yeni Türkiye dergisi' nin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi özel sayısı için bkz. **Yeni Türkiye**, Sayı: 94, Mart-Nisan 2017.

⁷³⁹ Burhan Kuzu, "Anayasa Değişikliği ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Faydaları", **Yeni Türkiye**, Sayı: 94, (Anayasa Değişikliği), ss. 110-128. "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" ya da "Cumhurbaşkanlığı Modeli" adlandırmalarına eleştirel görüş için bkz. Kemal Gözler, **Elveda Anayasa 16 Nisan 2017'de Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Hakkında Eleştiriler**, 3. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2017, (Elveda Anayasa), ss. 49-51.

a. Yasama Organının Değişen Yapısı

21 Ocak 2017 tarihli 6771 sayılı kanun ile yapılan anayasa değişikliğinin yasama organının yapısına yönelik getirmiş olduğu düzenlemeler milletvekili sayısı ve milletvekili adaylığının yaş şartı ile yasama dönemine ilişkindir. Bu düzenlemeler 6771 sayılı kanunun 75., 76. ve 77. maddelerinde yer almaktadır⁷⁴⁰.

6771 sayılı kanunun 2. maddesi ile anayasanın 75. maddesinde yer alan milletvekili sayısını niteleyen “beş yüz elli” ibaresi “altı yüz” olarak değiştirilmiştir. Dolayısıyla anayasa değişikliğinin kabulünün ardından yapılan ilk seçim olan 24 haziran 2018 tarihindeki TBMM genel seçimleri ile altı yüz milletvekili parlamentoya girmiştir⁷⁴¹.

İkinci husus olan yaş şartı ile ilgili düzenleme ise 6771 sayılı kanunun 3. maddesi ile anayasanın 76. maddesinde değişiklik yapılmak suretiyle değiştirilmiş ve milletvekili seçilebilmek için yirmi beş yaşını doldurmuş olmak koşulu on sekiz yaşını doldurmuş olmak olarak değiştirilmiştir⁷⁴². Dolayısıyla seçmen olabilme yaşı ile milletvekili seçilebilme yaşı eşitlenmiştir. Öte yandan yine aynı madde ile anayasanın 76. Maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmamış olanlar,” ibaresi “askerlikle ilişkisi olanlar,” şeklinde değiştirilmiştir.

⁷⁴⁰ Anayasa'nın 75. ve 76. maddelerinde yapılan değişiklikler, birlikte yapılacak ilk TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerine ilişkin takvimin başladığı tarihte, 76. maddede yapılan değişiklik ise, 6771 sayılı kanunun yayımı tarihinde yürürlüğe girmiştir.

⁷⁴¹ Milletvekili sayısındaki artışa yönelik birbirinden farklı iki görüşün ortaya çıktığı söylenebilir. Zira Fendoğlu, bu artışı, milletvekili sayısı ile nüfus ve seçmen sayısı oranına göre değerlendiren ve Almanya, Hollanda, İspanya, Fransa ve İtalya örneklerinden hareketle yerinde bir düzenleme olarak değerlendirirken; Selin Esen ise, Türkiye nüfusundan çok daha kalabalık nüfuslara sahip olan ABD, Meksika, Brezilya ve Rusya örneklerinde milletvekili sayısının altı yüzün çok uzağında kaldığına vurgu yapmakta ve düzenlemeyi gereksiz görmektedir. Bkz. Selin Esen, “2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı:4, 2016, (2016 Anayasa), s. 46.

⁷⁴² TBMM Araştırma Merkezi'nin 186 ülke üzerinde yapmış olduğu araştırmada 45 ülkede seçilme yaşı 18'dir. Bu ülkeler; Almanya, Andorra, Arnavutluk, Avustralya, Avusturya, Belize, Bosna Hersek, Cape Verde, Çin, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Grenada, Guyana, Güney Afrika, Hırvatistan, Hollanda, İspanya, İsveç, İsviçre, İzlanda, Kanada, Karadağ, Komoros, Küba, Lihtenytayn, Lüksemburg, Macaristan, Makedonya, Maldivler, Malta, Moldova, Morityus, Mozambik, Norveç, Portekiz, Sao Tome Ve Principe, Seyşeller, Sırbistan, Slovenya, Sri Lanka, Svaziland, Trinidad Ve Tobago, Uganda, Yeni Zelanda'dır. 56 ülkede seçilme yaşı (Türkiye'de dahil iken) 25, 59 ülkede 21'dir. Bkz. 45 ülkede seçilme yaşı 18, 14.10.2012, <http://www.milliyet.com.tr/45-ulkede-secilme-yasi-18-siyaset-1611444/> (11.07.2018).

Üçüncü husus ise anayasanın 77. maddesinde yapılan değişiklik sonucunda TBMM seçimleri dört yıldan beş yıla çıkarılmış ve seçimlerin Cumhurbaşkanlığı seçimleriyle birlikte aynı gün yapılacağı düzenlenmiştir.

b. Yürütme Organının Değişen Yapısı

6771 sayılı kanunla gerçekleştirilen anayasa değişikliği neticesinde en köklü değişiklik hiç şüphesiz yürütme organının yapısında meydana gelmiştir. Öyle ki söz konusu anayasa değişikliği kanunun 8. maddesi ile anayasanın 104. maddesinde önemli düzenlemeler yapılmış; “Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir” ibaresine yer verilmiş ve dolayısıyla anayasanın 8. maddesinde yer alan yürütme yetkisinin “Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından kullanılacağı ve yerine getirileceği” ibaresinden Bakanlar Kurulu çıkarılmış ve yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanı tarafından kullanılacağı ve yerine getirileceği ifade edilmiştir. Dolayısıyla da düalist bir yürütme yapısından monist bir yürütme yapısına geçilmiştir. 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanununun tüm hükümleri ile uygulamaya girmesinin ardından 703 sayılı KHK ile bakanlar kuruluna ait her türlü ibare ilga edilmiştir.

Yürütme yetkisini salt Cumhurbaşkanına tanıyan 6771 sayılı kanun Cumhurbaşkanının adaylık ve seçilme koşullarında da bazı düzenlemelere gitmiştir. 6771 sayılı kanunun 7. maddesi ile Anayasanın 101. maddesi yeniden düzenlenmiştir. Buna göre, Cumhurbaşkanı seçilebilmek için Türk vatandaşı olmak, kırk yaşını doldurmuş olmak, yükseköğrenim yapmış olmak ve milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmak gerekmektedir. Bu düzenlemeyi maddenin önceki halinden ayıran tek fark “TBMM üyeleri” ni madde içine almayarak salt “... milletvekili seçilme yeterliliğine sahip...” ifadesini yeterli bulmasıdır. Ancak maddenin 4. fıkrasında “Cumhurbaşkanı seçilen milletvekilinin Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer” ifadesinin yer almaya devam ettiğini belirtmek gerekir.

Cumhurbaşkanının görev süresi yine beş yıl olarak düzenlenmiş ve Cumhurbaşkanlığı seçiminin TBMM seçimleri ile birlikte aynı gün yapılacağı ifade

edilmiştir⁷⁴³. Ancak Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması durumunda bu genel kuralın istisnaları düzenlenmiştir. Buna göre, Cumhurbaşkanlığı makamı herhangi bir nedenle boşaldığında, kırk beş gün içinde Cumhurbaşkanı seçimi yapılır ve yeni Cumhurbaşkanı seçilene kadar Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanlığına vekalet eder. Böyle bir durumda genel seçim takvimine bağlı olarak iki yol izlenir. Genel seçime bir yıl ve daha az kalmış ise TBMM seçimi de Cumhurbaşkanı seçimi ile birlikte yenilenir. Ancak genel seçime bir yıldan fazla kalmışsa yalnızca Cumhurbaşkanlığı için seçim yapılır ve seçilen Cumhurbaşkanı TBMM'nin olağan seçim tarihine kadar görev yapar. Dolayısıyla önceki Cumhurbaşkanı'dan kalan süreyi tamamlamış olur ve bu süre dönemden sayılmaz. Bu süre sonunda TBMM genel seçimlerinin yapılacağı tarihte hem TBMM hem de Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır⁷⁴⁴. Böylelikle her iki için de beş yıllık görev süresi başlamış olur.

Cumhurbaşkanlığına adaylık noktasında, 6771 sayılı kanun farklı bir düzenleme getirmiştir. Buna göre, siyasi parti grupları, en son yapılan genel seçimlerde toplam geçerli oyların tek başına veya birlikte en az yüzde beşini almış olan siyasi partiler ile en az yüz bin seçmenin Cumhurbaşkanlığı için aday gösterebileceği belirtilmiştir. Bu düzenleme hatırlanacağı üzere maddenin önceki halinden tamamen farklıdır. Zira önceki düzenlemede yirmi milletvekili yazılı teklif ile Cumhurbaşkanı adayı gösterebilmekte ya da en son yapılan genel seçimlerde toplam geçerli oylar toplamı birlikte hesaplandığında yüzde onu geçen siyasal partiler ortak aday sunabilmekteydi. Ancak esas önemli nokta en az yüz bin seçmenin Cumhurbaşkanı adayı gösterebilmesinin önünü açan düzenlemedir. Türk anayasal tarihinde ilk defa 24 Haziran 2018'de yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimlerine üç aday bu şekilde katılmıştır⁷⁴⁵.

⁷⁴³ İlgili bölümde belirtildiği üzere Fransa'da 2002 yılından itibaren Cumhurbaşkanı ile Millet Meclisi'nin farklı eğilimlerden gelme ihtimalini zayıflatmak amacıyla seçimler aynı yıl gerçekleştirilmektedir. 6771 sayılı kanuna yapılan düzenlemenin de bu amacı taşıdığı ileri sürülmektedir. Bkz. Coşkun, ss. 10-11.

⁷⁴⁴ Bu düzenlemeye getirilen eleştiri; Bir Cumhurbaşkanı göreve başladıktan kısa bir süre sonra makamın boşalması halinde yerine seçilecek yeni Cumhurbaşkanı'nın dolduracağı kalan sürenin dönemden sayılmaması ve üzerine iki dönem daha seçilebilecek olması ile toplamda görev süresinin 14-15 yıla yaklaşabilecek olmasıdır. Bu yöndeki değerlendirmeler için bkz. Coşkun, s. 16.; Mustafa Erdoğan, Başkanlık Sistemi, Latin Amerika Tecrübesi ve Türkiye, **Liberal Perspektif Analiz**, Sayı:3, Aralık 2016, (Başkanlık Sistemi), s. 22.

⁷⁴⁵ Meral Akşener, Temel Karamollaoğlu ve Doğu Perinçek yüz bin imzanın ötesine geçerek Cumhurbaşkanlığı seçimine katılmışlardır.

Cumhurbaşkanı ile ilgili bir diğer önemli düzenleme ise, 6771 sayılı kanunun yayımı ile anayasanın 101. maddesinde yer alan “Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir” ibaresinin ilga edilmiş olmasıdır⁷⁴⁶. Cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisinin kesileceğine ilişkin düzenlemenin ilk defa 1961 Anayasası’nda yer aldığını ve 1982 Anayasası’nda da korunduğunu belirtmek gerekir⁷⁴⁷.

6771 sayılı kanun ile Cumhurbaşkanının seçimi noktasında izlenecek usul ile ilgili ise herhangi bir değişiklik öngörülmemiştir.

Öte yandan yeni sistem içerisinde Cumhurbaşkanı tarafından atanacak Cumhurbaşkanı yardımcısı / yardımcıları ve bakanlar yer almaktadır. 6771 sayılı kanunun 10. maddesi ile anayasanın 106. maddesinde yapılan değişiklik neticesinde Cumhurbaşkanı yardımcısı / yardımcıları ile bakanlarla ilgili düzenlemeler anayasada yer almıştır. Buna göre, Cumhurbaşkanı, seçildikten sonra bir veya birden fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı atayabilir. Cumhurbaşkanı makamının herhangi bir nedenle boşalması durumunda ve Cumhurbaşkanının hastalık, yurt dışı gezisi gibi nedenlerle geçici süre ile görevinden ayrılması durumlarında Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanına vekalet eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır. Anayasanın bu hükmüne 1 nolu “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”⁷⁴⁸ nin 18. maddesinde açıklık getirilmiş ve Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması durumunda en yaşlı Cumhurbaşkanı yardımcısının, Cumhurbaşkanının geçici olarak görevinden ayrılması durumunda ise Cumhurbaşkanının görevlendirdiği yardımcısının Cumhurbaşkanına vekalet edeceği belirtilmiştir. Anayasanın 106. maddesinin devamında ise Cumhurbaşkanı yardımcılarının ve bakanların milletvekili seçilme

⁷⁴⁶ Bu yönde bir düzenlemeyi isabetli bulan Özbudun, Cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisinin kesilmesine yönelik bir hükmü Batı’daki parlamenter sistem uygulamaları ile bağdaştırmamakta, başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinde ise devlet başkanının partili olmasını bu sistemlerin mantıksal bir sonucu olarak görmektedir. Bkz. Ergun Özbudun, “Hükümet Sistemi Tartışmaları”, **Yeni Türkiye**, Sayı: 51, Mart-Nisan 2013, (Hükümet Sistemi), ss. 212-213. Cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisinin devam etmesine yönelik bir düzenlemeyi isabetli bulan değerlendirmeler için bkz. Yavuz Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2017, (Türk Anayasa Hukuku), ss. 290-291.; Faruk Bilir, “Hükümet Sistemi Tartışmaları Bağlamında Hükümet Sistemimiz ve Partili Cumhurbaşkanı”, **Yeni Türkiye**, Sayı: 51, Mart-Nisan 2013, (Partili Cumhurbaşkanı), ss. 308.; Hasan Tahsin Fendoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, **Yeni Türkiye**, Sayı: 94, Mart-Nisan 2017, ss. 95-96.; Karşı görüş için bkz. Esen, 2016 Anayasa, ss. 52-53.; Ece Güner Toprak, **Çare Başkanlık mı?**, 13. Basım, Palme Yayıncılık, Ankara, 2017, ss. 91-94.

⁷⁴⁷ Özbudun, Hükümet Sistemi, s. 212.

⁷⁴⁸ http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/2018071_nolu_Cumhurbaşkanlığı_Teşkilatı_Hakkında_Cumhurbaşkanlığı_Kararnamesi10-1.pdf (01.08.2018)

yeterliğine sahip olmaları gereği hüküm altına alınmıştır. Cumhurbaşkanı tarafından atanan Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar yine Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınır. Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan olarak atanan bir kimse milletvekili ise milletvekilliği sona erer. Belirtilmesi gereken bir diğer önemli nokta da Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların TBMM'e karşı değil, yalnızca Cumhurbaşkanı'na karşı sorumlu olduğudur.

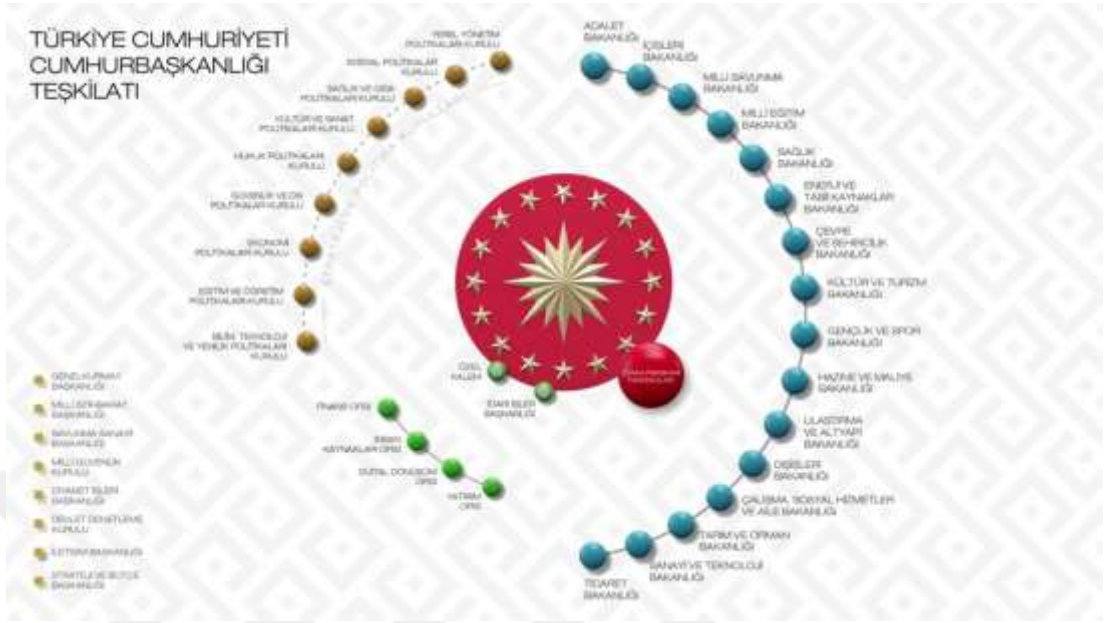
Bu düzenleme ile ABD'dekine benzer monist bir yürütme yapısı oluşturulmuştur. Ancak bu noktada ABD başkanlık sistemi ile 6771 sayılı Kanun ile oluşturulan yürütme yapısının özellikle iki noktada ayrıldığını belirtmek gerekir. İlk husus Cumhurbaşkanı yardımcılarının belirlenmesidir. Hatırlanacağı üzere ABD başkanlık sistemi içerisinde de başkan yardımcılığı makamı yer almaktadır. ABD'deki başkan yardımcılığı ile 6771 sayılı kanun neticesinde anayasal sistemimize giren Cumhurbaşkanlığı yardımcılığı arasındaki en önemli fark, ABD'de başkan yardımcısı başkan ile birlikte halk tarafından seçiliyorken, Cumhurbaşkanı yardımcısının Cumhurbaşkanı tarafından atanıyor olmasıdır. Bir diğer husus ise bakanların belirlenmesidir. ABD'de de bakanlar başkan tarafından atanmaktadır. Ancak bu atamalar Senato'nun onayına tabi kılınmıştır⁷⁴⁹.

Anayasadaki Cumhurbaşkanı ve yürütmeye ilişkin hükümler genel bir çerçeve çizmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı'nın yapısına yönelik 22 Haziran 2018 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından açıklamalarda bulunulmuştur. Aşağıdaki şema Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı'na ilişkin şemayı yansıtmaktadır⁷⁵⁰.

⁷⁴⁹ Gözler, Elveda Anayasa, s. 58.; Bu noktada Kuzu'ya göre ABD'de Başkan tarafından atanan bakanların Senato'nun onayına tabi kılınması federal yapının bir gereğidir. Kuzu, Anayasa Değişikliği, s. 126.

⁷⁵⁰<https://www.ahaber.com.tr/webtv/gundem/cumhurbaskani-erdogan-yeni-sistemi-ilk-kez-a-haberde-anlatti> (08.07.2018).

Şekil 3: Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı



Cumhurbaşkanlığı teşkilatına ilişkin detaylar 1 nolu “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ile belirginleşmiştir. Buna göre şemada özellikle yeni bir makam olan Cumhurbaşkanı yardımcılığından başka dikkat çeken iki oluşum daha bulunmaktadır; politika kurulları ve ofisler.

Politika kurulları 1 nolu kararnamenin dördüncü kısmında 20 ile 36. maddelerinde düzenlenmiştir. Söz konusu maddelerden hareketle, bu kurulların başkanı Cumhurbaşkan’dır ve her bir kurul Cumhurbaşkanının atayacağı en az üçer üyeden oluşur. Doğrudan Cumhurbaşkanı ile çalışan ve Cumhurbaşkanının talimatlarını yerine getiren bu dokuz kurulun öne çıkan görev ve yetkileri; strateji ve politika önerileri geliştirmek, bunların içinden Cumhurbaşkanınca uygun görülenler hakkında gerekli çalışmalar yapmak ve Cumhurbaşkanına icrai faaliyetlerle ilgili raporlar sunmaktır. Bu kurullar bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin davet edilmesi ile genişletilmiş kurul toplantısı yaparlar. Bununla birlikte ilgili bakanlar, kurum ve kuruluşların üst yöneticileri ile ilgili politika kurulunun

başkanvekilinin katılımıyla müşterek alanlardaki görev ve faaliyetlere ilişkin koordinasyonu sağlamak adına koordinasyon toplantıları yapabilirler⁷⁵¹.

Ofisler ise 1 nolu kararnamenin yedinci kısmında 525. ila 536. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip olarak kurulan dört ofis, Cumhurbaşkanlığına bağlıdır. Görevleri söz konusu kararnamede ayrı ayrı düzenlenmiştir. Ancak temelde ilgili alanlarda projeler geliştirmek ve çalışmalar yapmak üzere kurulmuşlardır.

Öte yandan, yukarıda bahsedildiği ve şemada da görüldüğü üzere, yeni hükümet sisteminde başbakanlık makamı ve bakanlar kurulu kaldırılmıştır. Bazı bakanlıklar birleştirilmiş ve bazılarının isimleri değiştirilmiştir. Bakan sayısı da on altıya indirilmiştir.

Son olarak yeni hükümet sistemiyle Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı içinde Cumhurbaşkanına bağlı sekiz başkanlık öngörülmüştür.

2. Devlet Organlarının Yetkilerine İlişkin Düzenlemeler

6771 sayılı anayasa değişikliğine ilişkin kanun ile yasama ve yürütme organlarına ilişkin bazı yetkilerde değişikliğe gidilmiş, bu organlara bazı yeni yetkiler de tanınmıştır.

a. Yasama Organının Değişen Yetkileri

6771 sayılı kanunun 5. maddesi ile anayasanın 87. maddesinde gerçekleştirilen değişiklikler neticesinde TBMM görev ve yetkileri aşağıdaki şekilde sıralanmıştır:

“Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası anlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.”

⁷⁵¹ Koordinasyon toplantılarında tespit edilen esaslar Cumhurbaşkanına sunulur. Öte yandan Cumhurbaşkanının 22 haziran 2018 tarihindeki açıklamalarından hareketle politika kurullarının bakanlıklara geri bildirim (feedback) vereceğinin de belirtilmesi gerekmektedir. Bkz. <https://www.ahaber.com.tr/webtv/gundem/cumhurbaskani-erdogan-yeni-sistemi-ilk-kez-a-haberde-anlattı> (11.07.2018)

Görüldüğü üzere değişiklik öncesi 87. maddede TBMM görev ve yetkileri içerisinde yer alan “Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kuruluna belli konularda KHK çıkarma yetkisi vermek” ibareleri çıkarılmıştır. Bu değişiklikle doğrudan bağlantılı olan TBMM bilgi edinme ve denetim yollarında meydana gelen değişikliklere aşağıda değinilecektir. Ancak bu noktada bir hususun altını çizmek gerekir. Anayasanın 91. maddesinde yer alan TBMM’nin hukuksal varlığı sona eren Bakanlar Kurulu’na KHK çıkarma yetkisi verme kenar başlıklı anayasal hüküm ilga edilmiştir.

Ayrıca Bakanlar Kurulu’nun yetkileri arasında yer alan kanun tasarısı sunma yetkisi de anayasadan çıkarılmış ve anayasanın 88. maddesine göre kanun teklif etmeye salt milletvekilleri yetkili kılınmıştır.

(1) TBMM’nin Değişen Bilgi Edinme ve Denetim Yolları

Öncelikle belirtmek gerekir ki, 6771 sayılı kanunla yapılan değişiklik ile anayasanın 98. maddesinde yer alan “TBMM Bilgi Edinme ve Denetim Yolları” kenar başlığı metinden çıkarılmıştır. 98. maddenin içeriğinde yapılan değişiklikler ile de, TBMM’nin bilgi edinme ve denetleme yetkisini meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla kullanacağı ifade edilmiştir. Dolayısıyla söz konusu maddenin değişiklik öncesi halinde TBMM bilgi edinme ve denetim yolları arasında yer alan sözlü soru ve gensoru metinden çıkarılmış ve madde revize edilmiştir. Gensorunun ayrıca düzenlendiği Anayasanın 99. maddesi ile meclis soruşturmasının ayrıca düzenlendiği Anayasanın 100. maddesi ilga edilmiştir. TBMM bilgi edinme ve denetim yolları arasında yer alan meclis soruşturması ile ilgili düzenlemelere 98. ve 106. maddelerde yer verilmiştir.

Bununla birlikte altı çizilmesi gereken nokta, TBMM 6771 sayılı Kanunla yapılan Anayasa değişikliği öncesinde Bakanlar Kurulu üzerinde bu bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanıyorken, Bakanlar Kurulu’nun ilgası ve Anayasa’nın 98. maddesinin revize edilmiş hali ile artık Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar üzerinde kullanabilmektedir.

Yapılan yeni düzenleme ile en fazla üzerinde durulan husus gensorunun TBMM bilgi edinme ve denetim yolları arasından çıkarılmış olmasıdır. Gensorunun

ilgası başkanlık sisteminin bir gereği olarak görülmektedir⁷⁵². Zira başkanlık sistemlerinde güvenoyuna ihtiyaç duyan bir başbakan ve bakanlar kurulu bulunmamaktadır⁷⁵³. Öte yandan parlamenter sistemlerde ve Türkiye özelinde gensoru parlamentoların elindeki en etkili denetim aracı olarak kabul edilmekle birlikte, herhangi bir bakanın ya da bakanlar kurulunun bu yolla düşürülmesi oldukça güçtür. Zira Türkiye’de gensoru önergesi ile düşürülen hükümet sayısı ikidir⁷⁵⁴. Bu hükümetler 1 Aralık 1977 tarihinde güvenoyu alamayan Adalet Partisi, Milliyetçi Hareket Partisi ve Milli Selamet Partisi’nin oluşturduğu İkinci Milliyetçi Cephe Hükümeti ve 25 Kasım 1998’de düşürülen Anavatan Partisi, Demokratik Sol Parti ve Demokrat Türkiye Partisinin kurduğu azınlık hükümetidir⁷⁵⁵.

Görüldüğü üzere 6771 sayılı kanunla yapılan anayasa değişikliği sonrası TBMM’ne dört tane bilgi edinme denetim yolu tanınmıştır; Meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı soru.

(i) Meclis Araştırması

6771 sayılı kanun ile yapılan değişiklik sonrasında meclis araştırmasının tanımlanmasında herhangi bir değişiklik yapılmamış, yalnızca değişiklikten önce Anayasanın 98. maddesinin 3. fıkrasında düzenlenmişken, değişiklik sonrasında söz konusu maddenin 2. fıkrasında yer almış, meclis araştırması belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan inceleme olarak tanımlanmıştır.

Meclis araştırması ile ilgili detaylar içtüzükte düzenlenmiştir (İçtüzük md. 104 ve 105). Dolayısıyla meclis araştırmasının uygulama usulünde anayasa değişikliği öncesine göre herhangi bir değişiklik öngörülmemiştir. Genel görüşme açılmasındaki hükümler meclis araştırması açılmasında da uygulanır. Bu demek oluyor ki, meclis araştırması siyasi parti grupları veya en az yirmi milletvekilinin Meclis Başkanlığı’na vereceği önerge ile Genel Kurul kararına bağlı olarak açılır.

⁷⁵² Kuzu, Anayasa Değişikliği, s. 126.

⁷⁵³ Coşkun, s.13.

⁷⁵⁴ Faruk Bilir, “Türk Anayasa Hukukunda Gensorunun Düzenlenişi ve Etkililiği”, **Yasama Dergisi**, Sayı:25, Eylül-Ekim-Kasım-Aralık 2013, (Gensorunun Düzenlenişi), s. 11.

⁷⁵⁵Gensoruyla 2 hükümet, 2 bakan düşürüldü, 30.07.2004, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/gensoruyla-2-hukumet-2-bakan-dusuruldu-245276> (15.07.2018).

Meclis araştırması Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların sorumluluğunu ortaya çıkaracak bir sonuç doğurmaz. Ancak bu denetim mekanizmasının bir gereği olarak kurulacak araştırma komisyonu ve bu komisyonun TBMM'e sunacağı rapordan hareketle, Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanı yardımcılarının ve bakanların usule aykırı faaliyetleri ortaya çıkabilecektir. Bununla birlikte meclis araştırması sonucunda elde edilen bilgiler TBMM'ini yeni bir kanun ya da mevcut bir kanunda değişiklikler yapmaya sevk edebilir.⁷⁵⁶

(ii) Genel Görüşme

6771 sayılı kanun ile yapılan değişiklik sonrasında genel görüşme ile ilgili herhangi bir farklı tanımlamaya gidilmemiş, yalnızca değişiklikten önce Anayasanın 98. maddesinin 4. fıkrasında düzenlenmişken, değişiklik sonrasında söz konusu anayasa maddesinin 3. fıkrasında yer almıştır. Genel görüşme, toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun TBMM Genel Kurulu'nda görüşülmesi olarak tanımlanmıştır.

Genel görüşme ile ilgili detaylar içtüzükte düzenlenmiştir (İçtüzük md. 110 ila 103). Bu noktada da anayasa değişikliği öncesindeki usul geçerlidir. Genel görüşme, siyasi parti grupları veya en az yirmi milletvekilinin başkanlığa vereceği bir önerge ile istenebilir. Genel görüşmenin açılmasına Genel Kurul'da yapılacak işaretle oylama sonucunda karar verilir. Bu kararın verilmesinden itibaren kırk sekiz saat sonrası ile yedi tam gün öncesi arasında bir gün genel görüşmenin başlayacağı gün olarak tespit edilir.

Genel görüşme sonucunda yapılacak oylama Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanı yardımcısının veya bakanların sorumluluğunu doğurmamaktadır.⁷⁵⁷

⁷⁵⁶ Gözler, Türk Anayasa Hukuku 2018, s. 670.

⁷⁵⁷ Gözler, genel görüşmeyi sorudan daha etkili bir denetim aracı olarak görmektedir. Bu noktada milletvekillerinin salt yazılı soru sormakla yetinmediğini, Genel Kurul'da bir görüşme yapıldığını vurgulamaktadır. Gözler, Türk Anayasa Hukuku 2018, s. 669.

(iii) Meclis Soruşturması

Meclis soruşturması, 6771 sayılı kanunla yapılan anayasa değişikliği öncesinde anayasanın 100. maddesinde düzenlenmişti. Ancak belirtildiği üzere söz konusu madde ilga edilmiştir. Yeni düzenleme ile Anayasanın 98. maddesinde TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yolları içerisinde tanımlanan meclis soruşturması, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında anayasanın 106. maddesinin 5.,6. ve 7. fıkraları uyarınca yapılan soruşturmadır. Dolayısıyla bu madde ile salt Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlarla ilgili yapılacak meclis soruşturması düzenlenmiştir.

Öncelikle belirtilmesi gereken husus, Cumhurbaşkanı yardımcılarının ve bakanların Cumhurbaşkanı'na karşı sorumlu olduğudur. Ancak soruşturma açmaya yetkili organ TBMM'dir. Anayasanın 106. maddesinde yer alan meclis soruşturmasına ilişkin süreç TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğunun Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların görevleri ile ilgili suç işledikleri iddiasıyla verecekleri önergeyle başlar. Soruşturma açılmasına yönelik verilen bu önergeyi Meclis en geç bir ay içinde görüşür. Soruşturma açılmasına karar verilebilmesi için gizli yapılan oylamada Meclis üye tam sayısının beşte üçünün bu yönde oy vermiş olması gerekmektedir.

TBMM'de soruşturma açılması yönünde karar alınmışsa, soruşturma on beş kişilik bir komisyon tarafından yürütülür. Bu komisyon meclisteki siyasi partilerin, güçleri oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından, her siyasi parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle oluşturulur. Bu sayede oluşturulan ve soruşturmayı yürüten komisyon, iki ay içinde soruşturma sonucuna ilişkin raporunu Meclis Başkanlığı'na sunmak durumundadır. Ancak soruşturma bu iki aylık süre içerisinde tamamlanamamışsa, komisyona bir aylık yeni ve kesin bir süre verilir.

Komisyonun hazırladığı rapor Meclis başkanlığına sunulduğu tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır ve dağıtımdan itibaren on gün içinde Genel Kurulda görüşülür. Görüşme sonucunda yapılan gizli oylamada Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan hakkında Yüce Divana sevk kararı verilebilmesi için TBMM üye tam sayısının üçte ikisini oyu gerekmektedir. Bu yönde bir karar alınmışsa

Yüce Divan yargılaması üç ay içinde tamamlanır. Tamamlanamayan yargılama için üç aylık kesin süre verilir.

Yüce Divan yargılaması sonucunda Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan seçilmeye engel bir suçtan mahkum edilirse görevi sona erer.

Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar görevleriyle ilgili olmayan suçlarda yasama dokunulmazlığına ilişkin hükümlerden yararlanır.

(iv) Yazılı Soru

6771 sayılı kanunla ile gerçekleştirilen anayasa değişikliği öncesi anayasanın 98. maddesinde yer alan bilgi edinme ve denetim yollarından soru, sözlü soru ve yazılı soru olarak iki şekli ile düzenlenmişti. Ancak 6771 sayılı kanunla yapılan anayasa değişikliği sonrası Anayasanın 98. maddesinin 5. fıkrasında salt yazılı soru düzenlenmiş ve dolayısıyla sözlü soru anayasadan çıkarılmıştır. Bununla birlikte yazılı sorunun içeriğinde de düzenlemeye gidilmiştir. Anayasanın 98. maddesinin önceki halinde bu bilgi edinme ve denetim aracı Başbakan ve bakanlara yöneltilebiliyorken, yeni düzenleme ile yazılı sorunun muhatabı Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlardır. Buna göre, Milletvekilleri Cumhurbaşkanı yardımcılara ve bakanlara yazılı olarak soru sorabilirler ve bu yazılı soruların en geç on beş gün içinde cevaplandırılması gerekmektedir.

Yazılı soru Cumhurbaşkanı yardımcısı ya da herhangi bir bakanın düşmesine yol açmaz. Ancak TBMM yazılı soru ile Cumhurbaşkanı yardımcıları veya bakanları uyarmış olmaktadır⁷⁵⁸.

(2) TBMM'e Tanınan Seçimlerin Yenilenmesine Karar Verme Yetkisi

6771 sayılı kanununun 11. maddesi ile anayasanın 116. maddesinde yapılan değişiklik neticesinde, 116. maddenin “TBMM Seçimlerinin Cumhurbaşkanınca Yenilenmesi” kenar başlığı “TBMM ve Cumhurbaşkanı Seçimlerinin Yenilenmesi” olarak değiştirilmiş ve söz konusu maddenin içeriği de yeniden düzenlenmiştir.

⁷⁵⁸ Gözler, Türk Anayasa Hukuku 2018, s. 668.

Anayasanın 116. maddesinde yapılan değişikliğin TBMM ile ilgili olan kısmı bu bölümde, Cumhurbaşkanı ile ilgili olan kısmı ise Cumhurbaşkanının yetkilerinin belirtileceği bölümde ifade edilecektir.

Anayasanın değişiklikten önceki halinde TBMM'ne seçimlerini yenileme yetkisi 77. maddede düzenlenmekteydi. Belli şartların gerçekleşmesi durumunda ise Cumhurbaşkanının da TBMM seçimlerini yenileyebileceği hüküm altına alınmıştı. Ancak 116. maddenin son halinde TBMM'nin seçimleri yenileme yetkisi ile Cumhurbaşkanının yenileme yetkisi aynı maddede düzenlenmiştir. Ancak TBMM'nin bu yönde bir karar verebilmesi için üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunun bu yönde karar vermesi gerekmektedir. Bununla birlikte bu noktada altı çizilmesi gereken en önemli husus, TBMM'nin seçimlerin yenilenmesine yönelik bir karar vermesi durumunda TBMM genel seçimleri ile Cumhurbaşkanlığı seçimleri birlikte yapılacak olmasıdır. Yani TBMM tarafından üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunun oyu ile seçimlerinin yenilenmesine yönelik bir karar alınırsa, Cumhurbaşkanlığı için de seçime gidilecektir.

TBMM seçimlerin yenilenmesine karar verdiğinde görevdeki Cumhurbaşkanı ikinci döneminde ise, bir defa daha aday olabilecektir.

(3) Cumhurbaşkanı Hakkında Soruşturma Açabilme Yetkisi

Anayasanın Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun düzenlendiği 105. maddesinde de TBMM'nin bir suç işlediği iddiası ile Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açabileceği düzenlenmiştir.

Öncelikle anayasanın 105. maddesine göre, Cumhurbaşkanı hakkında, bir suç işlediği iddiasıyla TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Böyle bir önerge verilmesi durumunda, TBMM bu önergeyi en geç bir ay içinde görüşür. TBMM'nin soruşturma açılmasına karar verebilmesi için üye tam sayısının beşte üçünün bu yönde karar vermesi gerekmektedir. Oylama gizli yapılır.

TBMM'de yapılan gizli oylama sonucunda soruşturma açılması yönünde karar alınmışa, soruşturma on beş kişilik bir komisyon tarafından yürütülür. Bu komisyon meclisteki siyasi partilerin, güçleri oranında komisyona verebilecekleri

üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından, her siyasi parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle oluşturulur. Bu sayede oluşturulan ve soruşturmayı yürüten komisyon, iki ay içinde soruşturma sonucuna ilişkin raporunu Meclis Başkanlığı'na sunmak durumundadır. Ancak soruşturma bu iki aylık süre içerisinde tamamlanamamışsa, komisyona bir aylık yeni ve kesin bir süre verilir.

Komisyonun hazırladığı rapor Meclis başkanlığına sunulduğu tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır ve dağıtımından itibaren on gün içinde Genel Kurulda görüşülür. Genel Kurul'da yapılan görüşme sonucunda Cumhurbaşkanı'nı Yüce Divan'a sevk kararı alınabilir. TBMM'nin bu yönde bir karar alabilmesi için üye tam sayısının üçte ikisinin bu yönde karar vermesi gerekmektedir. Oylama gizli yapılır. Yüce divana sevk kararının ardından Yüce Divan yargılamasının üç ay içinde tamamlanması gerekmektedir. Eğer yargılama bu süre içinde tamamlanamazsa bir defaya mahsus olmak üzere üç aylık ek süre verilir ve yargılama bu verilen ek üç aylık süre içinde kesin olarak tamamlanır.

Hakkında soruşturma açılmasına karar verilen Cumhurbaşkanı, seçim kararı alamaz. Ancak bu noktada bir hususun altı çizilmektedir. Meclis Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açma kararı verinceye kadar Cumhurbaşkanı'nın Meclisi feshetme olasılığı vardır. Zira bu olasılık düşük de olsa önünde bir engel görünmemektedir⁷⁵⁹

Cumhurbaşkanı, Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilirse görevi sona erer. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı'nın mahkumiyeti seçilmeye engel bir suçtan kaynaklanmamışsa görevde kalmaya devam edecektir. Ancak bu durumdaki bir Cumhurbaşkanı'nın meşruiyetinin sorguya açık olduğunu belirtmek gerekir⁷⁶⁰.

Cumhurbaşkanı'nın görevde bulunduğu sürede işlediği iddia edilen suçlar için görevi bittikten sonra da 105. madde hükmü uygulanır.

Anayasada TBMM'nin Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar ile ilgili yapacağı soruşturmanın süreci aynıdır. Aradaki fark ise, Cumhurbaşkanı hakkında göreviyle ilgili olsun ya da olmasın bir suç işlediği iddiasıyla soruşturma açılabilirken, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların

⁷⁵⁹ Coşkun, s. 22.

⁷⁶⁰ Esen, 2016 Anayasa, s. 65.

yalnızca görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla soruşturma açılabilir olmasıdır.

105. maddenin önceki halinde Cumhurbaşkanının yalnızca vatana ihanetten dolayı cezai sorumluluğunun doğacağı belirtilmekteydi. Yeni düzenleme ile kapsamın genişletildiği ve Cumhurbaşkanının işlediği iddia edilen tüm suçları içine alan bir düzenleme getirildiği söylenebilir. Bununla birlikte Cumhurbaşkanının böyle bir cezai sorumluluk ile görevden alınabilmesi için, belirtildiği üzere, TBMM üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun kararı gerekmektedir⁷⁶¹. Bu oran ABD’de Kongre’nin Başkanı impeachment ile suçlandırması için gereken oran ile aynıdır. Zira ABD’de de Kongre’nin mahkûmiyet kararı verebilmesi için üçte iki oy çoğunluğu gerekmektedir⁷⁶².

b. Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yürütme Organının Değişen Yetkileri

1982 Anayasası 104. maddesinde Cumhurbaşkanına ait olan yetkileri yasama, yürütme ve yargı ile ilgili olan yetkiler olarak ayrı ayrı liste halinde düzenlenmişti. 6771 sayılı kanununla Anayasanın 104. maddesinde köklü bir değişikliğe gidilmiştir. Cumhurbaşkanına ait yetkiler yine liste şeklinde sıralanmış ancak yasamaya, yürütmeye ve yargıya ilişkin olan yetkiler biçiminde bir ayrıma gidilmemiştir. Buna göre anayasanın 104. Maddesinin son hali şu şekildedir:

“Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir.

Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder.

Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapar.

Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verir.

Kanunları yayımlar.

Kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir.

Kanunların, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinde iptal davası açar.

Cumhurbaşkanı yardımcılarını atar ve görevlerine son verir.

⁷⁶¹ Alkan, Cumhurbaşkanlığı Sistemi, ss. 54-55.

⁷⁶² Bkz. ss. 33-34.

Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler.

Yabancı devletlere Türkiye Cumhuriyetinin temsilcilerini gönderir, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul eder.

Milletlerarası andlaşmaları onaylar ve yayımlar.

Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunar.

Milli güvenlik politikalarını belirler ve gerekli tedbirleri alır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil eder.

Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verir.

Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle kişilerin cezalarını hafifletir veya kaldırır.

Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.

Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilir.

Kararnameler ve yönetmelikler, yayımdan sonraki bir tarih belirlenmemişse, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girer.

Cumhurbaşkanı, ayrıca Anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır.”

Bu sayılan yetkilerden bir kısmı anayasanın 104. maddesinin önceki halinde de mevcuttu. Ancak 6771 sayılı kanun ile Cumhurbaşkanının bazı yetkilerinde değişiklikler yapılmıştır. Belirtmek gerekir ki yeni sistemin bir sonucu olarak karşı imza kuralının kalkması ile Cumhurbaşkanı bütün yetkilerini tek başına kullanacaktır⁷⁶³.

Anayasanın 104. maddesinde sıralanan Cumhurbaşkanı yetkilerini, temsili niteliği öne çıkan yetkiler ve Cumhurbaşkanının icraî ve siyasî işlevi ile ilgili yetkileri olarak gruplandırabilmek mümkündür. Alkan'dan hareketle yapılacak böyle bir değerlendirmede ilk olarak Cumhurbaşkanının temsili niteliğini öne çıkaran yetkileri; Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil etme, anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin etme ve Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul

⁷⁶³ Esen, 2016 Anayasa, s. 53.

etme yetkileridir. Anayasa bu yetkileri Cumhurbaşkanının temsil sıfatının bir sonucu olarak tanımıştır. Bu hükümlerde bir nokta dikkat çekmektedir. Maddenin önceki halinde “Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir” ibaresi yer almaktaydı. Görüldüğü üzere bu ibarede yer alan “gözetme” kelimesi “temin” olarak değiştirilmiştir. Bu değişikliğin Cumhurbaşkanının temsili ve icracı rolü ile ilgisi bulunduğu belirtilmektedir. İkinci olarak Cumhurbaşkanının icraî ve siyasî işlevi ile ilgili yetkileri kendi içinde iki grupta toplanabilir. Birinci grup yetkileri bağımlı yetkileridir. Daha net bir ifade ile Cumhurbaşkanı bu gruptaki yetkilerini başka bir devlet organı ile birlikte kullanmak durumundadır. Söz gelimi kanunları yayımlama, kanunları tekrar görüşülmek üzere TBMM’ye geri gönderme, Milletlerarası antlaşmaları onaylama ve yayımlama ve yönetmelik çıkarma, yönetmelikler kanuna aykırı olamaz, bu gruptaki yetkilerdir. İkinci grup yetkiler ise Cumhurbaşkanına tanınan münhasır yetkilerdir. Bu yetkiler; Cumhurbaşkanı yardımcılarını ile bakanları atama ve görevlerine son verme, üst kademe kamu yöneticilerini atama, görevlerine son verme ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleme, yabancı devletlere Türkiye Cumhuriyetinin temsilcilerini gönderme, milli güvenlik politikalarını belirleme ve gerekli tedbirleri alma, Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verme, gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü TBMM’de açılış konuşmasını yapma ve ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj vermedir⁷⁶⁴.

Bu noktada öncelikle yürütme organının değişen yetkileri açıklanacaktır. Bu yetkiler yasama ve yürütme ilişkileri odağında ele alınacaktır.

(1) Kanunları Geri Gönderme Yetkisi

1982 Anayasası’nın 89. maddesi Cumhurbaşkanına kanunları tekrar görüşülmek üzere TBMM’e gönderme hakkı tanımaktadır. Buna göre Cumhurbaşkanı yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları bir daha görüşülmek üzere TBMM’e geri yollar. Bütçe kanunları bu hükmün dışında tutulmuştur. Anayasanın 89. maddesinin önceki halinde Cumhurbaşkanının

⁷⁶⁴ Alkan, Cumhurbaşkanlığı Sistemi, ss. 68-69.

TBMM'e geri gönderdiği bir kanun, TBMM tarafından aynen kabul edilirse, Cumhurbaşkanı bu kanunu yayımlamak durumundaydı. 6771 sayılı kanun ile yapılan anayasa değişikliği sonrası ise, Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'e gönderilen bir kanunun TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğu ile aynen kabul edilmesi durumunda Cumhurbaşkanı bu kanunu yayımlamak durumunda olacaktır.

(2) Seçimlerin Yenilenmesine Karar Verme Yetkisi

TBMM'nin seçimlerin yenilenmesine karar verme yetkisinden bahsedildiği bölümde, anayasanın 116. maddesinin daha önce de olduğu gibi Cumhurbaşkanı seçimleri yenileme yetkisi tanıdığı ifade edilmişti. Dolayısıyla anayasa TBMM'e ve Cumhurbaşkanı karşılıklı olarak bu yetkiyi tanımıştır.

Anayasanın 116. maddesinde Cumhurbaşkanı tanınan seçimlerin yenilenmesine karar verme yetkisine göre, Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar vermesi durumunda TBMM genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır. Dolayısıyla yine bu hükümden çıkan sonuca göre, Cumhurbaşkanı TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar verirse, TBMM genel seçimleri ile birlikte Cumhurbaşkanlığı için de seçim yapılacaktır.

116. maddeye göre, ister TBMM isterse Cumhurbaşkanı seçimlerin yenilenmesine karar vermiş olsun, yeni Meclis ve Cumhurbaşkanı göreve başlayana kadar önceki Meclis ve Cumhurbaşkanının yetki ve görevleri devam eder. Yeni seçilen Meclisin ve Cumhurbaşkanının görev süreleri beş yıldır. Ancak belirtmek gerekir ki, anayasanın 105. maddesine göre Cumhurbaşkanı hakkında TBMM tarafından soruşturma açılmasına karar verilmiş ise, Cumhurbaşkanı seçim kararı alamamaktadır.

ABD başkanlık sisteminde sert kuvvetler ayrılığının bir gereği olarak Başkan Kongre'yi feshedemez, Kongre de Başkanı düşüremez. Dolayısıyla 6771 sayılı kanun ile TBMM ve Cumhurbaşkanı karşılıklı olarak tanınan bu yetki ile yeni hükümet sistemi ABD başkanlık sisteminden büyük ölçüde farklılaşmaktadır.

c. Yasama ve Yürütme İlişkileri Çerçevesinde Yürütme Organının Yeni Yetkileri

(1) Mesaj Yollama Yetkisi

Devlet başkanlarına tanınan parlamentoya mesaj yollama yetkisi, ABD başkanlık sisteminde Başkanın ve Fransa yarı başkanlık sisteminde cumhurbaşkanının parlamento ile ilişkileri çerçevesinde kullandığı yetkiler arasındadır. Türkiye’de ise Cumhurbaşkanının TBMM’e mesaj yollama yetkisi ilk defa Anayasaya eklenmiştir⁷⁶⁵. Böylece Cumhurbaşkanına çıkarılmasını istediği kanunlarla ilgili TBMM’e mesaj yollama yetkisi tanınmıştır⁷⁶⁶. Ancak bu yetkide bazı alanlar belirsiz bırakılmıştır. Zira Cumhurbaşkanının kullanacağı bu yetkide mesajın sözlü mü yazılı mı olacağı, sözlü olacak ise bizzat Cumhurbaşkanı tarafından mı okunacağı ve bu mesaj yetkisinin ne zaman ve bir yasama yılında kaç defa kullanılabileceği açıklık gerektiren noktalardır⁷⁶⁷.

(2) Olağanüstü Hal İlan etme Yetkisi

1982 Anayasası olağanüstü yönetim usullerini 119 ila 122. maddelerinde düzenlemiş ve “olağanüstü hal” ve “sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali” olmak üzere ikiye ayırmış, ancak “sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali” nin düzenlendiği 122. maddede münhasıran sıkıyönetim ile ilgili hükümlere yer vermişti⁷⁶⁸. Buradan

⁷⁶⁵ Alkan, Cumhurbaşkanlığı Sistemi, s 70.

⁷⁶⁶ Fendoğlu, s. 97.

⁷⁶⁷ Gözler, Türk Anayasa Hukuku 2018, s. 786.

⁷⁶⁸ *Olağan üstü hal de kendi içinde ikiye ayrılabilir;*

- 1) *“Tabii afet ve ağır ekonomik bunalım sebebiyle olağanüstü hal: tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım hallerinde ilan edilebilir (md. 119).*
- 2) *Şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması sebepleriyle ilan edilen olağanüstü hal: Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması hallerinde ilan edilebilir” (m.120).*

Sıkıyönetim ise;

“Anayasanın tanıdığı hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik ve olağanüstü hal ilânını gerektiren hallerden daha vahim şiddet hareketlerinin yaygınlaşması veya savaş hali, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, ayaklanma olması veya vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışmanın veya

hareketle anayasa her iki olağanüstü yönetim usulünü de ilan etmeye Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunu yetkili kılmış, ancak süre yönünden bir sınırlamaya giderek, Bakanlar Kuruluna altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilan etme yetkisi tanımıştı. TBMM kararı ile her defasında dört ayı geçmemek üzere bu süre uzatılabilmekteydi. Öte yandan belirtmek gerekir ki, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından alınan olağanüstü hal ya da sıkıyönetim kararının TBMM'nin onayına sunulacağı hüküm altına alınmıştı (md. 121 ve md. 122).

6771 sayılı kanununun 12. maddesi ile yapılan Anayasa değişikliği sonucunda Anayasanın 120., 121. ve 122. maddeleri ilga edilmiştir. Dolayısıyla da sıkıyönetim anayasadan çıkarılmış, “Olağanüstü yönetim usulleri” kenar başlığı da, “Olağanüstü hal yönetimi” olarak değiştirilmiş ve anayasanın 119. maddesinde düzenlenmiştir. Anayasanın önceki halinden farklı olarak, olağanüstü hal ilan etmeye Cumhurbaşkanı yetkili kılınmıştır. Ancak Cumhurbaşkanının olağanüstü hal ilan edebilmesi bazı koşulların varlığına bağlanmıştır. Buna göre;

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

Bu koşullardan herhangi birinin var olması durumunda, Cumhurbaşkanı tarafından verilecek olağanüstü hal ilanı kararı, kararın verildiği gün Resmî Gazetede yayımlanır ve aynı gün TBMM'nin onayına sunulur. TBMM tatilde ise derhal toplantıya çağırılır; TBMM gerekli gördüğü takdirde olağanüstü halin süresini kısaltabilir, uzatabilir veya olağanüstü hali kaldırabilir.

TBMM, Cumhurbaşkanının talebiyle, her defasında dört ayı geçmemek üzere olağanüstü halin süresini uzatabilir. Savaş durumu söz konusu olduğunda ise, bu dört aylık süre aranmaz.

ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması sebepleriyle ilan edilebilir” (md. 122/1).

(3) Kararname Çıkarma Yetkisi

Devlet başkanlarına tanınan kararname çıkarma yetkisi başkanlık sistemini benimsemiş ülkelerde uygulanmakta⁷⁶⁹; bu hükümet sisteminin doğal bir sonucu olarak görülmektedir⁷⁷⁰. ABD’de başkanlık sisteminde anayasanın başkana kararname çıkarma yetkisini açık bir şekilde tanımamış olması, başkanın bu yetkiyi kullanması noktasında bir görüş birliğini oluşmasına engel olmaktadır⁷⁷¹. Ancak Başkanlar 1806 yılından bu yana görev süreleri boyunca “Executive Orders”⁷⁷² adı altında, Kongre’nin onayına sunulmayan Başkanlık kararnameleri çıkarmışlardır ve günümüzde de çıkarmaya devam etmektedirler⁷⁷³. ABD Başkanlarının kullandığı bu yetki, ABD Anayasası’nın Başkana tanımış olduğu “yasaların sadakatle uygulanmasını gözetme” görevine dayandırılmaktadır. Başkanın söz konusu anayasal görevinden yorum yoluyla türetilmiş ve Kongre’nin kabul ettiği yasalarla tanınan (türev) bir yetkidir⁷⁷⁴. Başkan William Henry Harrison dışındaki tüm ABD başkanları en az bir Başkanlık Kararnamesi yayımlamışlardır. Bu noktada Başkan Franklin D. Roosevelt başı çekmektedir. Zira Roosevelt, toplam 3721 adet Başkanlık Kararnamesi yayımlamıştır. Başkanlık kararnamesi yayımlama konusunda bir diğer başı çeken Başkan, yayımlamış olduğu 1803 Kararname ile Başkan Woodrow Wilson’dır. Yakın zamandaki Başkanlardan Obama da görevde kaldığı dönem boyunca 276 adet Başkanlık kararnamesi çıkarmıştır⁷⁷⁵. Başkan Donald J. Trump da göreve geldiği 20 Ocak 2017 tarihinden itibaren başkanlık kararnamesini çokça kullanmaktadır⁷⁷⁶. ABD’deki Başkanlık kararnameleri ile ilgili bir noktanın daha altını çizmek gerekir. Bu kararnameler doğrudan ve etkili bir yargı denetimine tabidir. Söz gelimi Başkan Trump’ın bazı devletlerin

⁷⁶⁹ Kuzu, Anayasa Değişikliği, s, 126.

⁷⁷⁰ Alkan, Cumhurbaşkanlığı Sistemi, s. 39.

⁷⁷¹ Erdoğan, Başkanlık Sistemi, s. 7.

⁷⁷² Yürütme emirleri.

⁷⁷³ Gözler, Devlet Başkanları, s. 39.

⁷⁷⁴ Levent Köker, “Cumhurbaşkanlığı Kararnemesinin Çelişkileri ve Sorunları”, **T24**, (Cumhurbaşkanlığı), 09.03.2017. <http://t24.com.tr/haber/prof-levent-koker-yazdi-cumhurbaskanligi-kararnemesinin-celiskileri-ve-sorunlari,392793>

⁷⁷⁵ ABD başkanlarının çıkarmış olduğu Başkanlık Kararnamelerinin sayısal verileri ile ilgili olarak detaylı bilgi için bkz. <http://www.presidency.ucsb.edu/data/orders.php> (17.07.2018)

⁷⁷⁶ http://www.presidency.ucsb.edu/executive_orders.php?year=2017&Submit=DISPLAY (17.07.2018)

vatandaşlarına yönelik ABD'ye seyahat yasağı getiren kararı yerel yargıçlar tarafından durdurulmuştur⁷⁷⁷.

Latin Amerika başkanlık sistemi ülkelerine bakıldığında ise çoğunun Başkana güçlü kararname yetkileri (decree) tanıdığı görülmektedir⁷⁷⁸. Bu ülkeler içinde Brezilya, Shugart ve Carey tarafından yapılan değerlendirmeler sonucunda kararname yetkisinin en güçlü olduğu ülke olarak tespit edilmiştir⁷⁷⁹. Başkana güçlü kararname yetkisi tanıyan bir diğer Latin Amerika ülkesi Meksika'dır. Zira Meksika'da başkan kanun gücünde kararname çıkarabilir⁷⁸⁰. Öte yandan Arjantin, Kolombiya, Ekvador gibi ülkeler de devlet başkanlarına kararname çıkarma yetkisi tanıyan Latin Amerika ülkelerinden bazılarıdır⁷⁸¹.

Başkanlık sistemlerinde Başkanın kararname çıkarma yetkisi uygulamada farklı görünümlere sahip olabilir. Genel olarak kanun gücünde olduğu kabul edilen kararnamelerin çıkarılabilmesi için parlamentonun rızasının alınıp alınmaması ya da kararnamelerin Parlamento tarafından iptal edilip edilememesi bu farklılığı ortaya çıkarır. Ancak bir Başbakanın doğrudan anayasada açıkça belirtilen konularda kararname çıkarma yetkisi var ise, Başkan Parliamentonun iznine ihtiyaç duymaz. Bunlar anayasal kararnamelerdir ve belirli konularla sınırlanabilir. Söz gelimi Başkanın salt yürütmeye ya da ekonomiye ilişkin konularda kararname çıkarma yetkisi olabilir. Zira Başkanlar anayasadan kaynaklı bu yetkileri ile Venezuela'da bakanlıklar dahil kamu alanında, Nikaragua'da salt idari konularda, Brezilya'da federal idari organizasyon konusunda kararname çıkarabilmektedirler. Bununla birlikte Brezilya, Arjantin ve Peru gibi ülkelerin anayasalarında

⁷⁷⁷ Köker, Cumhurbaşkanlığı.

⁷⁷⁸ Erdoğan, Başkanlık Sistemi, 11.

⁷⁷⁹ Shugart ve Carey, s. 155. Brezilya'da Başkan tarafından çıkarılan bir kararnamenin Kongre tarafından otuz gün içinde yasalştırılmaması durumunda kararnamenin etkisi sona ermektedir. Ancak anayasanın dilinden kaynaklı olarak ortaya bazı belirsiz alanlar çıkmış ve özellikle 1988 ila 2001 yıllarında görev yapan Başkanlar yasama organı üzerinde gündem belirleyici olmuş ve yüzlerce kamu politikası oluşturmuşlardır. 2001 yılında ise Brezilya'da anayasa değişikliği yapılmış ve bazı alanlar Başkanın kararname yetkisinden çıkarılmış ve var olan belirsizlik aşılımaya çalışılmıştır. Bkz. Carlos Pereira, Timothy J. Power, Lucio Rennó, "Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case", **The Journal Of Politics**, Vol. 67, No. 1 2005, s. 184.

⁷⁸⁰ Patrick H. O'Neil, Karl Fields and Don Share, **Cases In Comparative Politics**, W.W. Norton & Company, United States of America, Third Edition, 2010, s. 418.

⁷⁸¹ John M. Carey, "Presidential versus Parliamentary Government", **Handbook of New Institutional Economics**, (ed. Claude Ménard and Mary M. Shirley), Springer, Dordrecht Hollanda, 2005, (Presidential Versus), s. 103-104.

Başkanların acil ya da gerekli konularda kararname çıkarabilecekleri hüküm altına alınmıştır. Bunun yanında Başkanların, Parlamento tarafından belirlenecek alanlarda ve Parlamantonun onayı ile çıkarabileceği kararname yetkileri de vardır. Brezilya Anayasası'na göre Başkanın istemi üzerine Parlamento çıkaracağı bir kanun ile, yargı, kamu bakanlıklarının organizasyonu, vatandaşlık, kişisel siyasal haklar, seçim hukuku ve bütçe hususu dışında kalan alanlarla ilgili Başkana kararname çıkarma yetkisi verebilir. Keza Kolombiya Anayasası'nda da benzer bir düzenleme söz konusudur⁷⁸².

Tüm bu değerlendirmelerden hareketle Carey tarafından yapılmış olan aşağıdaki tablo, Başkanların kararname yetkilerine ilişkin bazı ülkelerden hareketle bir özet sunmaktadır.

Tablo 10: Başkanlık Kararnamesi Örnekleri

	Kararname Kalıcı mı?	
	EVET	HAYIR
Kararname hemen Yürürlüğe girer mi?	EVET	HAYIR
	Rusya Peru Kolombiya	Brezilya Kolombiya Arjantin
	HAYIR	Ekvador Fransa

Kaynak: Carey, Presidential Versus, s. 103.

Türkiye'de ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesi 1982 Anayasası'nın orijinal metninde yer almakta, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemlerinin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleneceği belirtilmişti (md. 107). 6771 sayılı kanun ile yapılan anayasa değişikliği ile bu madde ilga edilmiş ve anayasanın 104. maddesinde Cumhurbaşkanına yürütme yetkisine ilişkin kararname çıkarma yetkisi tanınmıştır. Cumhurbaşkanına tanınan bu yetkinin içeriği Anayasanın önceki halinde yer alan

⁷⁸² Hasan Tunç, **Türk Anayasa Hukuku (Ders Kitabı)**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2018, ss. 219-220.

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nden tamamen farklıdır ve 6771 sayılı kanunun TBMM'de kabulü ve halk oylaması süreçlerinde üzerinde en çok tartışılan konulardan birisi olmuştur.

Gelinen noktada Cumhurbaşkanı anayasanın 104. maddesinden kaynaklanan yetki ile yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarabilmektedir⁷⁸³. Anayasa Cumhurbaşkanına bu yetkiyi tanıırken, sınırlarını da çizmiş ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemeyecek alanları belirtmiştir. Buna göre, anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasaya göre özellikle kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda ve kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Ancak anayasanın 119. maddesinin 6. fıkrasına göre olağanüstü hallerde, Cumhurbaşkanı olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda bu sayılan sınırlamalara tabi olmaksızın kararname çıkarabilir. Çıkarılan bu kararnameler kanun hükmündedir; Resmi Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur⁷⁸⁴.

Bununla birlikte Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile ilgili olarak iki noktayı daha belirtmek gerekir. Birincisi Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunların farklı hükümler içermesi durumunda, kanun hükümleri uygulanır. İkinci ise, TBMM aynı konuda kanun çıkarırsa, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile ilgili belirtilmesi gereken bir başka husus ise, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yargısal denetimi noktasında Anayasa Mahkemesinin yetkili olduğudur. Dolayısıyla kararnamelerin anayasaya uygunluğunu Anayasa Mahkemesi denetleyecektir. Bu noktada idari bir işlem olan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmesi bazı eleştirileri de beraberinde getirmiştir. Özetle bu eleştiriler Cumhurbaşkanlığı

⁷⁸³ Özellikle Cumhurbaşkanlığı Sisteminin yürütme yapısına ilişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri yayımlamıştır. Söz gelimi 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi özellikle Üst Kurullara, Bakanlara, Ofislere ilişkin görev ve yetkileri içermektedir.

⁷⁸⁴ *Savaş ve mücbir sebeplerle TBMM'nin toplanamaması hâli hariç olmak üzere; olağanüstü hal sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin üç ay içinde TBMM'de görüşülüp, karara bağlanması gerekmektedir. Aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar.*

kararnemelerinin yargısal denetiminin idari yargı tarafından yapılması gerektiği noktasında yoğunlaşmaktadır⁷⁸⁵.

Son olarak da, yürütmenin düzenleyici işlemleri arasında yer alan kanun hükmünde kararname ve tüzük 6771 sayılı kanun ile ilga edilmiş ve anayasanın 104. maddesinde belirtildiği üzere Cumhurbaşkanına yönetmelik çıkarma yetkisi tanınmıştır. Bu durum karşısında Cumhurbaşkanı Kararnamesinin nerede konumlandırılacağı ve değerinin ne olacağı üzerinde farklı görüşler bulunmakta; Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ya yönetmeliğin üzerinde, kanunun altında değerlendirilmekte⁷⁸⁶ ya da kanuna eşdeğer görülüp; eleştirilmektedir⁷⁸⁷.

(4) Bütçe Hazırlama Yetkisi

6771 sayılı kanun ile yapılan anayasa değişikliği öncesi 1982 Anayasası'na göre bütçeyi hazırlamak Bakanlar Kurulu'nun yetki alanındaydı ve bütçe kanun teklifi Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'e sunulmaktaydı. 6771 sayılı kanunla yapılan anayasa değişikliği ile bu yetki Cumhurbaşkanına tanınmıştır. Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, malî yılbaşından en az yetmiş beş gün önce, TBMM'e sunar. Cumhurbaşkanı tarafından sunulan bütçe kanun teklifi komisyonda görüşülür ve komisyon elli beş gün içinde bir metin kabul eder. Bu metin Genel Kurul'da görüşülür ve malî yılbaşına kadar karara bağlanır (md. 161/3).

Bu süreç sonucunda bütçe kanunu süresi içinde yürürlüğe giremezse, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanunu çıkarılamazsa, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilerek artırılarak uygulanır (md. 161/4).

Milletvekilleri, Genel Kurul'da kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini açıklayabilir, ancak gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar (md. 161/5).

⁷⁸⁵ Gözler, Türk Anayasa Hukuku 2018, ss. 1033-1036.; Turan Yıldırım, "Cumhurbaşkanlığı Kararnemeleri", **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Cilt:23, Say: 2, 2017, s. 18.

⁷⁸⁶ Fendoğlu, s. 98. ; Gözler Türk Anayasa Hukuku 2018, s. 896-898.

⁷⁸⁷ Toprak, ss. 42-51.

Merkezi yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını göstermektedir. Bu sınır aşılabilmesine yönelik Cumhurbaşkanı kararnamesiyle bütçe kanununa hüküm konulamaz (md. 161/7).

Merkezi yönetim kesin hesap kanun teklifi ise, Cumhurbaşkanı tarafından ilgili olduğu mali yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra TBMM'e sunulur. Sayıştay da ilişkin olduğu kesin hesap kanun teklifinin TBMM'e verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde genel uygunluk bildirimini Meclise sunar (md. 161/9).

Kesin hesap kanunu teklifi ve genel uygunluk bildiriminin TBMM'e sunulmuş olması, Sayıştay'ın ilgili yıla ait sonuçlandıramadığı denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez (md. 161/10).

Kesin hesap kanun teklifi, yeni yıl bütçe kanunu teklifi ile birlikte TBMM'de görüşülür ve karara bağlanır (md. 161/11).

Anayasanın önceki halinde bütçeyi hazırlama yetkisi Bakanlar Kurulu'na tanınmıştı. Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan bütçe, bütçe komisyonunda görüşülmekte ve sonrasında Meclis'in onayına sunulmak suretiyle kabul edilmekteydi. 6771 sayılı kanunla ise bütçeyi hazırlama yetkisi Cumhurbaşkanına geçmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanacak bütçe teklifinin Meclis'in onayına sunulacağı belirtilmiştir.

Bütçe yetkisi ile ilgili birkaç hususu vurgulamak gerekmektedir. Öncelikle 6771 sayılı kanundan önce de normal kanun tekliflerini hazırlama yetkisine sahip milletvekillerine bütçe kanun teklifini hazırlama ve sunma yetkisi tanınmamıştır.

İkinci husus bütçe komisyonları ile ilgilidir. 6771 sayılı kanun ile öngörülen değişiklik öncesinde bütçe komisyonlarının kırk kişiden oluşacağı ve en az yirmi beşinin iktidar grubuna veya gruplarına ayrılacağı belirtilmekteydi. Ancak bu hüküm ilga edilmiştir. Zira yeni sistemde bir hükümet oluşumu yer almamakta ve dolayısıyla da TBMM'de bir iktidar grubu da bulunmamaktadır⁷⁸⁸. Bu noktada kırk kişilik bir komisyonun yirmi beşinin doğrudan iktidar partisi üyelerine ayrılması sonucunda TBMM'nin bütçe üzerinde değişiklik yapmasının zaten

⁷⁸⁸ Gözler, Türk Anayasa Hukuku 2018, s. 684.

mümkün olmadığını belirten⁷⁸⁹ ve buna karşılık muhalefete on beş üye bile ayrılrsa muhalefetin Komisyonda yer alabildiğini ileri süren⁷⁹⁰ görüşler bulunmaktadır. Bütçe Komisyonu'nun yeni oluşumuna yönelik ayrıntılı düzenleme ise anayasada yer almamaktadır⁷⁹¹.

Üçüncü husus ise, bütçenin Meclis tarafından reddedilmesi ile ilgilidir. Parlamenter ya da başkanlık sistemlerinde yürütme organının bütçesinin reddedilmesi yürütme organının faaliyetlerini sekteye uğratan ve yasama organının yürütme organı üzerinde sahip olduğu en etkili silahtır. 6771 sayılı kanunun 161/4 maddesindeki düzenlemenin yürütmenin faaliyetlerini gerçekleştirmek adına bütçesiz kalmasını önleme amacı taşıdığı belirtilse de⁷⁹², Meclis'in bütçeyi onaylamaması durumunda da Cumhurbaşkanının kullanabileceği bir bütçeye sahip olması TBMM'nin bu noktadaki denetim yetkisinin sorgulanmasına neden olmaktadır⁷⁹³.

B. HÜKÜMET SİSTEMİNİN DEĞİŞEN YAPISI ÜZERİNE DEĞERLENDİRMELER

16 Nisan 2017'de yapılan halkoylaması sonucunda kabul edilen ve 24 Haziran 2018'deki Cumhurbaşkanlığı ve genel seçimlerin ardından 9 Temmuz 2018'de Cumhurbaşkanının yemin etmesi ile birlikte tam anlamıyla yürürlüğe giren 6771 sayılı kanunun hükümleri hiç şüphesiz en köklü değişiklikleri yürütme organının yapısında gerçekleştirmiştir. Zira düalist bir yürütme yapısının mevcut olduğu parlamenter sistem modelinden, monist yürütme yapısına geçilmiş ve yürütme yetisinin salt Cumhurbaşkanına ait olduğuna hükmedilmiştir. Özellikle yürütme yapısında yapılan bu değişiklikler sonucunda hükümet sisteminin artık parlamenter sistem olarak adlandırılması söz konusu değildir. Zira kabul edilen yeni sistem belirtilmiş olduğu gibi “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, “Türk tipi Cumhurbaşkanlığı Sistemi” ya da “Türk tipi Başkanlık Sistemi” gibi

⁷⁸⁹ Tunç, s. 261.

⁷⁹⁰ Toprak, s. 37.

⁷⁹¹ Toprak, s. 37.

⁷⁹² Tunç, s. 262.

⁷⁹³ Tunç, s. 262.; Coşkun, s. 26.; Gözler, Elveda Anayasa, ss. 65-69.

adlandırmalarla nitelendirilmektedir⁷⁹⁴. Hükümet sistemleri sınıflandırması içerisinde bu yeni sistemin başkanlık sistemine yakın durduğu ve hatta sistemin başkanlık sistemi olduğu belirtilse de⁷⁹⁵, yeni modelin başkanlık sisteminden, özelde de ABD başkanlık sisteminden farklılaşan bazı noktalarının bulunduğunu belirtmek gerekir. Atar'a göre bu farklılaşmanın temeli, ABD başkanlık sisteminin aksayan ve revize ihtiyacı hissedilen özelliklerin yeni modele yansıtılmamış olmasından kaynaklanmaktadır⁷⁹⁶.

Cumhurbaşkanlığı hükümet modeli ile ABD başkanlık sistemi karşılaştırmasında şu tespitler yapılabilir:

Birinci olarak, yeni modelde Cumhurbaşkanı ve TBMM'ye tanınan seçimleri yenileme yetkisinin ABD'deki başkanlık sisteminde yer almamaktadır. ABD'de Başkan ve Kongre belli bir görev süresi için seçilirler ve bu süre dolmadan görevlerinden alınabilmeleri mümkün değildir⁷⁹⁷. Karşılıklı seçimleri yenileyebilme mekanizması başkanlık sisteminin ruhuna⁷⁹⁸ ve tanımına⁷⁹⁹ uymayan bir husus olarak belirtilmekte ve bu mekanizma başkanlık sisteminden bir sapma olarak görülmektedir⁸⁰⁰. Bu konuya farklı bir bakış açısıyla yaklaşan yazarlar ise, fesih yetkisini yasama ve yürütme arasında ortaya çıkabilecek tikanıklıklara bir çözüm olarak değerlendirmektedir⁸⁰¹.

İkinci olarak, yeni modelde Cumhurbaşkanı ve TBMM seçimlerinin eş zamanlı olarak yapılmasına karşılık ABD'de Başkan ve Kongre seçimlerini farklı zamanlarda yapıyor olmasıdır. Fransa'da birlikte yaşama dönemlerinin olasılığını azaltma adına bulunan bir formül olarak benzer bir seçim takvimi uygulanmaktadır. Yeni modeldeki bu düzenleme ile ilgili olarak da benzer bir değerlendirme yapılmaktadır⁸⁰². Ancak seçmenler iki farklı eğilim sergileyebilirler⁸⁰³. Böyle bir durumda demokratik meşruiyete sahip yasama ve yürütmenin zaman zaman karşı

⁷⁹⁴ Bkz. s. 192

⁷⁹⁵ Kuzu, Anayasa Değişikliği, s. 125.; Atar, Türk Anayasa Hukuku, s. 179.; Fendoğlu, s. 90.

⁷⁹⁶ Atar, Türk Anayasa Hukuku, s. 181.

⁷⁹⁷ Gözler, Elveda Anayasa, ss. 56-58.

⁷⁹⁸ Tanör ve Yüzbaşıoğlu, ss. 470-471.

⁷⁹⁹ İba, Türk Anayasa Hukuku, s. 142.

⁸⁰⁰ Özbudun, Türk Anayasa Hukuku 2017, s. 327.

⁸⁰¹ Kuzu, Anayasa Değişikliği, s. 127.; Atar, Türk Anayasa Hukuku, s. 180.

⁸⁰² Bkz. 743. dipnot.

⁸⁰³ Alkan, Cumhurbaşkanlığı Sistemi, s. 142.

karşıya gelmesi söz konusu olabilir⁸⁰⁴. Ancak seçmen davranışı açısından düşünüldüğünde sistemi kilitleyen taraf ya da tarafların bir sonraki seçimde kazanma olasılığının düşük olacağı da belirtilmektedir. Bu noktada anahtar kavram uzlaşma olmalıdır⁸⁰⁵. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi açısından yasama ve yürütmenin farklı siyasal partilerden oluşmasının sonuçlarına yönelik değerlendirme yapmak mevcut yasama çoğunluğu ile fazla olanaklı değildir. Zira 24 Haziran seçimleri sonucunda TBMM'nin çoğunluğu Cumhurbaşkanını destekleyen ittifakın milletvekillerinden oluşmaktadır.

Üçüncü olarak, atamalar noktasında yeni modelde Cumhurbaşkanının tek yetkili olması ABD'de yapılan atama usulünden farklılaşmaktadır. Özellikle üzerinde durulacak olan atamalar Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlarla ilgilidir. ABD Başkanlık sisteminde Başkan yardımcısı da Başkan gibi seçimle belirlenmekte ve Bakanların ataması ise Başkan tarafından yapılmakta ancak bu atamalar Senato'nun onayına bağlanmaktadır⁸⁰⁶. Atar, ABD'deki bu sistemin Başkanı güçsüzleştirdiğini vurgulayarak yeni modelde farklı bir usul benimsendiğini belirtmektedir⁸⁰⁷.

Dördüncü olarak da, yeni modelde Cumhurbaşkanınca hazırlanan bütçenin TBMM tarafından kabul edilmemesi durumunda önceki yılın bütçesinde yapılacak belli artışla bütçe uygulanabilecektir. ABD'de ise bütçenin Kongre tarafından mutlaka kabul edilmesi gerekmektedir. Aksi halde hükümet kapanabilir⁸⁰⁸. Bütçe ile ilgili iki farklı değerlendirmenin olduğunu belirtmek gerekir. Zira ABD'deki bu durumu sistemin bir zayıflığı olarak değerlendiren⁸⁰⁹ görüşlerle birlikte yeni modeldeki düzenlemeyi başkanlık sistemi ile özdeşleştirmeyen⁸¹⁰ görüşler söz konusudur.

ABD başkanlık sistemi ile karşılaştırıldığında öne çıkan birkaç noktayı bu şekilde saptadıktan sonra, yasama ve yürütme ilişkileri noktasında belirleyici olabilecek birkaç hususun daha altını çizmek gerekmektedir. Öncelikle yeni

⁸⁰⁴ Coşkun, s. 11.

⁸⁰⁵ Alkan, Cumhurbaşkanlığı Sistemi, s. 143.

⁸⁰⁶ Gözler, Elveda Anayasa, ss. 58-59.

⁸⁰⁷ Atar, Türk Anayasa Hukuku, s. 180.

⁸⁰⁸ Bkz. s. 32-33.

⁸⁰⁹ Atar, Türk Anayasa Hukuku, s. 180.

⁸¹⁰ Toprak, ss. 39-41. ; Gözler, Elveda Anayasa, s. 67.

sistemde yasama ve yürütme organlarına bazı farklı yetkiler tanınmış, bazı yetkilerde düzenleme yoluna gidilmiştir. Bu düzenlemelerden bazıları ise eleştirilmiştir. Özellikle de yasama organına tanınan bilgi edinme ve denetim yetkilerinden gensoru ve sözlü sorunun anayasadan çıkarılması noktasında bir tartışma başladığı söylenebilir. Buna karşılık yasama organına Cumhurbaşkanı seçimlerini yenileyebilme yetkisi tanınmıştır. Bununla birlikte Cumhurbaşkanının özellikle kararname çıkarma yetkisi, kanunları veto yetkisi ve fesih yetkisi gibi yetkileri öne çıkmaktadır. Gerek yasama ve gerekse Cumhurbaşkanının yetkilerine bakıldığında birkaç şey söylenebilir. Öncelikle yasama organının yeni sistemde de temel işlevi kanun yapmak ve denetimdir. TBMM bu denetim yetkisini esas olarak bakan ve cumhurbaşkanı yardımcısı ya da yardımcılarını üzerinde kullanır. Ancak cezai sorumluluk söz konusu olduğunda Cumhurbaşkanını da denetler. Öte yandan TBMM sahip olduğu seçimleri yenileme ve bu sayede Cumhurbaşkanını da seçime götürme yetkisi, model ülke olarak incelediğimiz ülkeler açısından parlamentolara tanınan bir yetki değildir. TBMM'ne tanınan bu yetki, parlamenter sistemin bir sonucu olarak parlamentonun hükümeti düşürebilme yetkisi ile aynı şeyi ifade etmemektedir. Zira burada parlamenter sistemin asli bir özelliği olarak hükümetin sorumluluğu söz konusuydu. Diğer yandan Cumhurbaşkanının yetkilerine gelindiğinde, anayasanın önceki halinde de Cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme ve TBMM seçimlerini yenileme yetkisi bulunmaktaydı. Ancak yeni düzenleme ile bu yetkilerin içeriğinde değişikliğe gidilmiştir. Kanunları geri gönderme yetkisi ABD'de uygulanan usule benzerken, seçimleri yenileme yetkisi ise Fransa ve Birleşik Krallık'ta devlet başkanlarına tanınmış bulunan bir yetkidir. Yeni sistemde Cumhurbaşkanına tanınan bu yetki Fransa'daki uygulamayı anımsatmaktadır. Arada nüans olsa da, Fransa'da Cumhurbaşkanı herhangi bir koşul aranmaksızın fesih yoluna gidebilmektedir. Bir diğer önemli yetki ise kararname çıkarma yetkisidir. Bu yetki genel olarak başkanlık sistemlerinde yer alan bir yetkidir ve ülkeden ülkeye niteliği farklılaşmaktadır. Cumhurbaşkanına tanınan bu yetki üzerinde en çok tartışılan konulardan biri olmuştur. Bu yetkiye ilişkin soru işaretlerinin cevabı uygulama ile görülecektir.

Tüm bunlardan hareketle yeni modelin işlerliği yasama ve yürütme arasındaki işbirliği ve uzlaşma ile doğru orantılı gidecektir. Zira yasamanın

çoğunluğu ile yürütmenin farklı siyasal partiden olması sonucunda Fransa'daki birlikte yaşama dönemlerini andıran dönemler yaşanabilir. Aksi düşünöldüğünde organların elindeki özellikle fesih mekanizması güçlü bir silaha dönüşebilir.



SONUÇ

Hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasının temelini oluşturan kuvvetler ayrılığı özünde, yasama, yürütme ve yargı kuvvetinin farklı organlar tarafından kullanıldığı ve bu sayede kişi hürriyetlerine de güvence oluşturan bir kuramdır. Özellikle 18. yüzyılda monarşilere karşı parlamentoların güçlendirildiği dönemde bir formül olarak görülmüştür. Her ne kadar 18. yüzyılda bir kuram olarak ortaya çıksa da, temelini Aristo'ya kadar götürmek mümkündür. Dolayısıyla ilkçağdan itibaren iktidarı sınırlama adına var olan birikimin bir yansıması olarak değerlendirilebilir. Bu noktada 18. yüzyılda Locke kuvvetler ayrılığı kuramını ilk defa ortaya koyan düşünür olmuştur. Ancak Locke salt yasama ve yürütme kuvvetlerini ele almış ve yargı kuvvetinden bahsetmemiştir. Dolayısıyla Locke ortaya koyduğu düşünceler açısından önem taşımakla birlikte, günümüz kuvvetler ayrılığı tanımından oldukça farklılaşmaktadır.

Kuvvetler ayrılığı denildiği zaman akla ilk olarak Montesquieu gelmektedir. Montesquieu Kanunların Ruhı adlı eserinde İngiltere örneğinden hareketle kuvvetler ayrılığı kuramına yaptığı katkı ile adeta bu kuramla özdeşleşmiştir. Yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin farklı organlarda olması gerektiğine aksi takdirde hürriyetlerin var olamayacağını vurgulayan Montesquieu, görüldüğü üzere yargıyı da bir kuvvet olarak ele almış ve bu yönü ile Locke'tan bir adım öteye geçmiştir. Öyle ki Montesquieu'nün kuvvetler ayrılığı kuramı salt kuram olarak kalmamış ve başta ABD ve Fransız anayasaları olmak üzere anayasaların temelini oluşturmuştur.

Kuvvetler ayrılığı kuramı bu hali ile hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında temel alınmaktadır. Ancak günümüzde kuvvetler ayrılığının anlamında meydana gelen bir dönüşüm de söz konusudur. Bu noktada kilit rol siyasal partilerindir. Zira artık yasama ve yürütme kuvvetlerini oluşturan siyasal partilerdir. Dolayısıyla da siyasal partilerin sayısı, disiplinli ya da disiplinsiz yapıları sistemin ve dolayısıyla da kuvvetler ayrılığının belirleyicisi olabilmektedirler.

Hükümet sistemlerini kuvvetler ayrılığı ve kuvvetler birliği olmak üzere temelde iki ayırarak başlamak mümkündür. Bizim özellikle üzerinde durduğumuz

modelleri karşılaması adına kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemleri de sert kuvvetler ayrılığı ve yumuşak kuvvetler ayrılığı olarak iki ayrılmaktadır. Sert kuvvetler ayrılığı başkanlık sistemine karşılık gelirken, yumuşak kuvvetler ayrılığı ise parlamenter sistemi ifade etmektedir. Bu noktada yarı başkanlık sistemi de başkanlık ve parlamenter sisteminin özelliklerini içeren bir model olarak sınıflandırmaya dahil edilebilir. Bu sistemlere karşılık gelen ve sistemlere model olan ülkeler ise, başkanlık sistemi için ABD, parlamenter sistem için Birleşik Krallık ve yarı başkanlık sistemi için ise Fransa'dır.

Öte yandan bu klasik hükümet sınıflandırmasının günümüz hükümet sistemlerini açıklamada yetersiz kaldığından hareketle farklı sınıflandırmalar da yapılmıştır. Ancak yine klasik sınıflandırmadan hareket edersek sözünü ettiğimiz üç model ülkeden hareketle değerlendirme yapmak yerinde olacaktır. Zira bu ülkeler söz konusu sistemlerin ana yurtlarıdır.

ABD başkanlık sistemi, 1787 Anayasası ile Montesquieu'nün kuvvetler ayrılığı kuramı üzerine inşa edilmiş ve aklın ürünü olan bir hükümet sistemidir. Monist ve halk tarafından seçilen bir yürütme ile Kongre olarak adlandırılan yasama organından oluşmaktadır. Özü yasama ve yürütme organları arasındaki denge ve fren mekanizmalarına dayanır. Dolayısıyla ABD sistemini anlamak için sistem içine yerleştirilmiş denge ve fren mekanizmalarına bakmak gerekmektedir. Bu mekanizmalar sistemin işleyişi adına bir kuvveti diğer bir kuvvetle sınırlama kaygısı ile oluşturulmuştur. Dolayısıyla Başkan ile Kongre birçok alanda birbirini sınırlar. Ancak uygulamada Başkan'ın bazı yetkileri kullanırken Kongre'yi aşmaya yönelik adımlarının varlığına da değinmek gerekir. Söz gelimi uluslararası antlaşmalar ve savaş ilan etme yetkisinde Başkan bağımsız hareket etme eğilimi göstermektedir. Bununla birlikte sert kuvvetler ayrılığı gereği birbirlerinin hukuki varlıklarına son veremezler. Her iki organ da belirli bir süre için seçilir ve birbirlerine karşı herhangi bir sorumluluk taşımazlar.

Başkanlık sistemi dünya üzerinde özellikle Latin Amerika ve Afrika ülkelerinde de uygulanmaktadır. Ancak bu ülkelerde uygulanan başkanlık sistemi ABD ile kıyaslanabilecek bir başarı elde edememiştir. Elbette bu durumun temelinde ABD'nin tarihsel arka planı yatmaktadır. Ancak Latin Amerika ve Afrika ülkelerinde özellikle başkanların oldukça güçlü yapıları ve söz konusu ülkelerin

sosyo-ekonomik koşulları ile yaşanan askeri darbe geçmişleri başkanlık sistemi adına ABD'yi öne çıkarmıştır.

Fransa ile özdeşleşen yarı başkanlık sistemi ise 1958 Fransız Anayasası'nın bir ürünüdür. Yarı başkanlık sistemini anlamak ve tanımlamak başkanlık sistemi ile kıyaslandığında biraz daha karmaşıktır. Zira başkanlık sistemi adına ABD tartışmasız bir ülkedir ve ülkede uygulanan sistemin özellikleri genel geçer bir niteliğe haizdir. Ancak yarı başkanlık sistemi için literatürde aynı şeyi söylemek biraz zordur. Özellikle yarı başkanlık sistemini uygulayan ülkeleri saptamak yazardan yazara farklılık göstermektedir. Hatta bazı yazarlara göre yarı başkanlık sistemi diye bir sistem bile yoktur. Bu yazarlar Fransa'yı başkanlık sistemi ülkelerine dahil etmektedir. Ancak biz Fransa'yı yarı başkanlık sistemi olarak kabul etmekteyiz.

Fransa, 1958 Anayasası ile yarı başkanlık sistemini kabul etmiş bir ülkedir. Fransa Anayasası'nın sahip olduğu özellikler Fransız sisteminin yarı başkanlık olarak adlandırılmasına neden olmuştur. Zira Duverger'in Fransa örneğinden hareketle yapmış olduğu tanımlama ile yarı başkanlık sistemi literatürde yaygınlaşmış ve sistemin bilinirliği artmıştır. Fransa yürütme modeli olarak parlamenter sisteme benzemektedir. Zira bir tarafta Cumhurbaşkanı diğer tarafta başbakan ve hükümetin yer aldığı bir yürütme yapısı söz konusudur. Dolayısıyla ABD'den farklı olarak düalist bir yürütme yapısını benimsemiştir. Fransa'nın yarı başkanlık sistemi olarak adlandırılmasının altında yatan en önemli neden, sistemin tanımlayıcı bir unsuru olan Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve önemli yetkilere sahip olmasıdır. Hatta öyle ki sistemin lokomotifini Cumhurbaşkanıdır demek abartı olmayacaktır. Yasama ve yürütme ilişkileri de bu kabul ile şekillenmiştir. Zira Cumhurbaşkanının elinde Meclisi feshetme, yasa tasarılarını referanduma sunma, olağanüstü hal ilan etme ve olağanüstü halin gerektirdiği önlemleri alma gibi oldukça önemli yetkiler bulunmaktadır. Öte yandan hükümetin de özellikle yasama sürecine ilişkin yetkileri, yasama organının alanını daraltıcı bir etki yaratmaktadır; ki zaten anayasa yasama organına düzenleme yapabileceği alanları sıralama yoluna gitmiştir. Dolayısıyla Fransa'da yasama ve yürütme ilişkileri açısından yürütme organın sahip olduğu yetkiler göz önüne

alındığında ibrenin yürütmeden yana kaydığı söylenebilir. Kaldı ki, 1958 Anayasası'nın yapılış amacı da güçlü bir yürütme arzusundan kaynaklanmaktadır.

Parlamente sistemin prototip ülkesi Birleşik Krallık ise, tarihsel bir evrimin sonucunda bu sistemi topraklarında yaratmıştır. Dolayısıyla parlamente sistem Birleşik Krallık'ta doğmuştur. Birleşik Krallık'ta yürütme yapısı için Taç sembolikleşmiş yetkileri ile birlikte sistemin en önemli unsurlarından birisidir. Diğer önemli unsur ise kabine içindeki başbakanıdır. Öyle ki günümüzde Birleşik Krallık parlamente sistemine başbakanlık sistemi bile denmektedir. Bu durumun altında yatan sebep başbakanın yetkileri ile birlikte siyasal partilerin disiplinli yapılarıdır. Zira parlamento çoğunluğu ile hükümet genel olarak aynı siyasal partiden gelmektedir. Siyasal partilerin disiplinli yapıları nedeniyle de sistemin belirleyicisi doğal olarak iktidar partisinin başkanı yani başbakan olmaktadır. İki partili siyasal yapı ve parti disiplini ile başbakan sistem içerisinde öne çıkan siyasi bir unsur olarak önem taşımaktadır. Öte yandan Birleşik Krallık iki kamaralı bir parlamento yapısına sahiptir. Günümüzde özellikle ağırlık Avam Kamarası'nda olsa da, ikinci bir kamara olarak Lordlar Kamarası da sistem içinde yer almaktadır.

Birleşik Krallık'ta yasama ve yürütme ilişkileri açısından yetki dağılımı klasik parlamente sisteme göredir. Sorumsuz bir devlet başkanı olarak Taç sembolik yetkilere sahiptir. Sorumlu kabine ise yürütmenin esas iş gören kısmını oluşturmaktadır. Kabinenin sorumluluğu yasama organına karşıdır. Zira yasama organı güvenoyu mekanizmasını işleterek kabineyi düşürebilir. Bununla birlikte yasama organının esas yetkisi kanun yapmaktır ancak hükümeti denetleyecek denetim araçlarına da sahiptir. Bununla birlikte yürütmenin de elinde yasama organını feshetme yetkisi vardır. Zira başbakanın istemi üzerine Taç, Avam Kamarası'nın feshine karar verebilir. Dolayısıyla Birleşik Krallık yasama ve yürütme ilişkileri açısından öne çıkan en önemli tespit; yetki dağılımının klasik parlamente sistemi yansıması ile birlikte siyasal parti yapısına bağlı olarak kabinenin ve özellikle de başbakanın sisteme yön verme kabiliyetine sahip olmasıdır. Esasında bu durum disiplinli siyasal parti içinde anormal bir sonuç değildir. Zira ABD parti yapısı da disiplinli olsa idi, sistemin işleyişi bugünden farklı olabilirdi.

Osmanlı – Türk anayasa tarihine gelindiğinde ise, öncelikle belirtilmesi gereken husus anayasacılık tarihinin 1808 Sened-i İttifak'a dayandığıdır. Zira 1876 Kanun-u Esasî'ye giden süreç 1808 yılında başlamıştır. 1808 Sened-i İttifak'ın ardından sırasıyla 1839 Tanzimat Fermanı ve 1856 Islahat Fermanı gelmektedir. Bu belgeleri birer anayasa olarak nitelendirmek mümkün değildir. Ancak iktidarın sınırlandırılması fikrini ortaya çıkardıkları için Osmanlı- Türk anayasacılık tarihi açısından önem taşımaktadır.

1876 Kanun-u Esasî ise, Osmanlı – Türk anayasacılık tarihindeki ilk anayasa olarak kabul edilmektedir. Denge gözetmese de devlet organlarını düzenlemiştir. Bizim için bir diğer önemli yanı ise 1909 yılında yapılan değişiklikler ile parlamenter sisteme bir adım atılmıştır. Dolayısıyla parlamenter sistemin kökenini 1909 yılına kadar götürmek mümkündür.

1921 Anayasası'na gelindiğinde, öncelikle belirtmelidir ki 1921 Anayasası bir geçiş dönemi anayasasıdır. Meclis hükümeti sistemini benimsemiştir. Dolayısıyla yasama ve yürütme kuvvetleri Meclis'te birleşmiştir. Meclisin üstünlüğünü öngören bir anayasadır. Bu dönemde önem açısından 29 Ekim 1923 Anayasa değişiklikleri önem taşımaktadır. Zira bu sayede Cumhurbaşkanlığı makamı oluşturulmuş hükümet kurma modeli parlamenter sisteme yaklaşmıştır.

1924 Anayasası hem tek parti hem de çok partili dönemde uygulanmıştır. 1924 Anayasası'nın benimsemiş olduğu hükümet sistemi kuvvetler birliği ve görevler ayrılığı sistemidir. Bu sistem bazı yönleri ile meclis hükümeti sistemine bazı yönleri ile ise parlamenter sisteme benzeyen karma bir sistemdir. Bununla birlikte 1924 Anayasası'nın yürürlükte kaldığı dönemin büyük çoğunluğu tek parti döneminde geçmiştir. Dolayısıyla TBMM'nin tek partiden oluştuğu bir görünüm söz konusudur. Çok partili döneme geçildiğinde de TBMM'nin görünümünde bir değişiklik olduğu söylenemez. Zira uygulanan seçim sistemi çok parti dönemde partiler arasında Meclis'teki üye sayısına dayalı makasın daha da açılmasına neden olmuş ve Meclisi'in büyük çoğunluğunda yine tek bir parti hâkim olmuştur.

1961 Anayasası ise, parlamenter sistemi benimsemiş bir anayasadır. Yasama ve yürütme ilişkileri açısından genel kanı yürütmenin yasama karşısında güçsüz bırakıldığı yönündedir. Özellikle yürütmenin ikinci kanadı olan Cumhurbaşkanının güçlendirilmesi yönünde görüşler ortaya atılmıştır. Ancak 1961

Anayasası kendinden önceki anayasaların bir adım önüne geçerek yasama ve yürütme ilişkilerindeki dengeyi daha iyi gözetmiştir demek de yanlış olmayacaktır.

1982 Anayasasına gelindiğinde ise, bu dönemi üçe ayırmak gerekmektedir. Zira Anayasanın geçirdiği anayasa değişiklikleri hükümet sistemi ve yasama ve yürütme ilişkileri üzerinde önemli etkiler yapmıştır. Dolayısıyla öncelikle 1982 ile 2007 arasındaki dönem ele alındığında görülmektedir ki 1982 Anayasası Cumhurbaşkanını güçlendiren bir özellik ile kabul edilmiştir. Öyle ki bu özelliği ile her daim hükümet sistemi tartışmalarının da odağında yer almıştır. Yasama ve yürütme ilişkilerinin yürütme lehine genişlediği savından hareketle sistemin parlamenter sistem olarak nitelendirilemeyeceği vurgulanmıştır. Bu noktada özellikle yarı başkanlık sistemine yapılan atıflar oldukça fazla olmuştur. Ancak her ne kadar 1982 Anayasası yürütmeyi ve özellikle de Cumhurbaşkanını güçlendirmişse de 1982 Anayasası'nın ilk halinde benimsenen sistemi yarı başkanlık olarak nitelendirmek pek mümkün gözükmemektedir. Zira hem 1982 Anayasası'nın Cumhurbaşkanına tanıdığı yetkiler Fransız Cumhurbaşkanı ile kıyaslanamayacak ölçüdedir, hem de 2014 Cumhurbaşkanlığı seçimine kadar Cumhurbaşkanını Parlamento seçmiştir. Dolayısıyla yarı başkanlık sisteminin asli unsurların ikisinin karşılığını 1982 Anayasası'nda 2007 tarihindeki anayasa değişikliklerine kadar bulmak imkansızdır. Ancak 1982 Anayasası üzerindeki tartışmalar ve özellikle de başkanlık sistemine yönelik öneriler 1980'li yılların ve 1990'lı yılların sonlarında dönemin ileri gelen siyasetçileri tarafından savunulmuş ve bu durum 2000'li yıllarda da devam etmiştir. Dolayısıyla günümüzde yaşanan hükümet sistemi değişikliğinin temelini bu yıllarda yapılan tartışmalarda aramak yanlış olmayacaktır. Başkanlık sistemi o dönemden günümüze uzanan süreçte ara ara gündeme gelmiş ve tartışılmıştır. Bu tartışmaların temelinde parlamenter sistemin koalisyon hükümetleri yer almaktadır. Ancak siyasi platformda başkanlık sistemi adına konsensüs sağlamak da kolay olmamıştır.

2007 yılında yapılan anayasa değişikliği bir anlamda günümüze uzanan sürecin miladı olmuştur. Esasında dar kapsamlı bir anayasa değişikliği olmasının ötesinde Cumhurbaşkanının halk tarafından seçim usulünü düzenlemiş olması, o güne dek yapılan hükümet sistemi tartışmalarını zirveye çıkarmıştır. Yapılan değişiklik Cumhurbaşkanının yetkilerinde herhangi bir yenilik getirmemiş salt

seçim usulünü değiştirmiştir. Bu değişiklik bile Cumhurbaşkanına ekstra bir güç kazandırmıştır. Dolayısıyla da sistemin yarı başkanlığa evrildiği yönünde bir kanaat meydana gelmiştir. Öte yandan sistemi başkanlı parlamenter olarak da niteleyen yazarlar olmuştur. Bu noktada kabul etmek gerekir ki, Cumhurbaşkanının yetkilerini de göz önüne aldığımızda, halk tarafından seçilmesi ile birlikte sistem yarı başkanlık sistemine yaklaşmıştır. Ancak bu nokta yapılacak en doğru hareket sistemin işleyişine odaklanmaktır. Zira böyle bir değişiklik sonucunda, parlamento çoğunluğu, hükümet ve cumhurbaşkanının siyasal eğilimlerinin sistemin belirleyicisi olacağı açıktır. 10 Ağustos 2014 Cumhurbaşkanlığı seçiminden 24 Haziran 2018 genel seçimlerine kadar parlamentonun çoğunluğuna sahip parti aynı zamanda hükümeti de kurmuştur. Halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı da bu parlamento çoğunluğu tarafından desteklenmiştir. Dolayısıyla söz konusu süreçte sistem yarı başkanlıktan ziyade yüzünü başkanlık sistemine dönmüştür.

Ortaya çıkan bu durum 6771 sayılı kanunla yapılan anayasa değişikliğinin de çıkış noktası olmuştur. Söz konusu anayasa değişikliği 2007 değişikliğinden çok daha köklü düzenlemeler içermektedir. Yasama organının yapısı ve yetkilerinde de değişiklikler öngören bu düzenlemelerin esas odak noktası yürütmedir. Zira yürütme yapısı baştan sona değişmiştir. Öncelikle düalist yapı yerini monist bir yürütme yapısına bırakmıştır. Yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanına ait olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla anayasanın önceki halinde yer alan yürütmenin diğer kanadı bakanlar kurulu ilga edilmiştir. Bununla birlikte başbakanlık makamı da kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı yeniden düzenlenmiştir. Yasama ve yürütmenin yetkileri düzenlenmiş, özellikle Cumhurbaşkanına yeni yetkiler tanınmıştır. Anayasanın hazırlık sürecinde ve sonrasında özellikle başkanlık sistemine vurgu yapılmış ve sistemin başkanlık sistemi olduğu ya da en azından başkanlık sistemine yakın bir sistem olduğu ifade edilmiştir. Yürütme yapısının monist yapısı ve devlet başkanının halk tarafından seçilmesi başkanlık sisteminin tipik özellikleridir. Ancak başkanlık sistemi sert kuvvetler ayrılığına dayanır ve organlar birbirlerinin varlığına son veremezler. 6771 sayılı kanun ile TBMM ve Cumhurbaşkanına tanınan seçimleri yenileme yetkisi sistemi ABD başkanlık sisteminden farklılaştıran en önemli noktadır.

Yeni sistemde ilk göze çarpan güçlü bir Cumhurbaşkanıdır. Anayasanın Cumhurbaşkanıya tanıdığı yeni yetkilerle birlikte yasama ve yürütme ilişkileri açısından mevcut yetkilerinin de güçlendirilmesi sistem içinde Cumhurbaşkanıya öne çıkarmaktadır. Söz gelimi Cumhurbaşkanının geri gönderdiği bir kanunun TBMM’de tekrar kabul edilmesi güçleşmiştir. Cumhurbaşkanıya tanınan kararname çıkarma yetkisi de Cumhurbaşkanıya güçlendiren bir başka yetkidir. Bu yetkinin öne çıkan bir özelliği yasama ve yürütme arasında bazı alanlarda çatışmayı da beraberinde getirebileceğidir. Kararname çıkarma yetkisi yürütme alanı ile sınırlandırılırsa da, geniş bir alanda yasama ile Cumhurbaşkanı arasında yetki çatışması yaşanabilir. Sınırı daha net çizilmiş ya da Cumhurbaşkanının kararname çıkarabileceği alanların net bir şekilde sıralandığı bir kararname yetkisi bu yetki çatışmasının önüne geçebilecektir. Bir başka yetki seçimleri yenileme yetkisidir. Söz konusu bu yetki dönemsel olarak yaşanan siyasi krizleri aşmada bir yoldur. Ancak uygulamada etkin bir araca da dönüşebilir. Buradaki temel nokta bu yetkinin kullanılabilme koşullarıdır. Anayasa hem yasamaya hem de yürütmeye bu yetkiyi belli koşullara bağlamadan tanımıştır. Dolayısıyla organlar kendi seçimlerinin yenilenmesi pahasına bu aracı istedikleri zaman kullanabilir. Özellikle Cumhurbaşkanı ile farklı siyasal eğilime sahip bir parlamento çoğunluğunun olduğu dönemlerde bu durumun yaşanması daha olası görünmektedir.

Yasama organı ile ilgili olarak ise söylenebilecek ilk şey klasik işlevlerini devam ettirdiğidir. Ancak bu işlevlerden özellikle yürütmeyi denetleme işlevi üzerinde durmak gerekmektedir. Anayasanın önceki halinde yasama yürütmenin icracı kanadı olarak bakanlar kurulunu ve bakanları denetleme yetkisini elinde bulundurmaktaydı. Yeni sistemde Cumhurbaşkanı yürütme yetkisinin tek sahibi olarak konumlandırılmakta, ancak TBMM’nin siyasal denetiminin dışında kalmaktadır. Aslında bu durum başkanlık sistemi mantığının bir yansımasıdır. Başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütmenin birbirlerine karşı siyasi sorumluluğu bulunmaz. TBMM yeni düzenleme ile yalnızca bakanlar ve başkan yardımcılarını üzerinde denetim yapabilecektir. Ancak TBMM’e Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun işletilmesi adına soruşturma açma yetkisi tanınmıştır. Ancak bu noktada Meclisin Cumhurbaşkanı ile ilgili soruşturma açma olasılığının olduğu bir dönemde seçimleri yenileme yetkisinin devreye girebileceğinin de mümkün

olduğunu belirtmek gerekir. Uygulamada görülecektir, ancak böyle bir durumun söz konusu olması yasama ve yürütme ilişkileri açısından meşruluk tartışmalarını gündeme taşıyabilir. Meclisin soruşturma kararı vermesinin öncesinde Cumhurbaşkanının seçimleri yenilemesi bu tartışmaların odağına yerleşir.

Yeni sistemde yasama ve yürütme ilişkilerinin belirlenmesinde kilit noktanın parlamento aritmetiği olduğunu söylemek mümkündür. Parlamento elindeki yetkileri etkili bir şekilde işletebilmesi parlamento çoğunluğunun eğilimine bağlıdır. Ayrıca parlamento çoğunluğuna sahip olmayan partili bir Cumhurbaşkanının uygulamadaki gücü de aksi duruma göre aynı olmayacaktır.

9 Temmuz 2018 tarihinde Cumhurbaşkanının yemin etmesi ile birlikte bütün hükümleriyle yürürlüğe giren yeni sistemin yasama ve yürütme ilişkileri pratikte görülecektir. Ancak sistemin işleyişinin uzlaşmaya dayanması yasama ve yürütme ilişkileri açısından kilit bir rol oynayacaktır.

Genel bir değerlendirme ile 1982 Anayasası'nın kabulüne kadar sistem içinde Meclis'in ağırlığı söz konusu iken, 1982 Anayasası ile yürütme ve özellikle de Cumhurbaşkanı öne çıkmıştır. 2007 tarihli anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı sistem içinde güçlendirilmiş ve bu eğilim 2017 tarihli anayasa değişikliği ile devam etmiştir.

KAYNAKÇA

Abadan, Yavuz. “Osmanlı İmparatorluğunda Anayasa Sistemine Geçiş Hareketleri”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:14, Sayı:1, 1957, ss. 3-37.

ABD'de 1980'den bugüne başkanlık seçimleri, 07.11.2016,
<http://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-37797240> (16.02.2017).

ABD'de hükümetin resmen 'kapanması' ne anlama geliyor?, 22.01.2018,
<http://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-42745671> (04.03.2018).

Ağaoğlu, Samet. **Kuvayı Milliye Ruhu “Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi”**, 2. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul2018.

Ağaoğulları, Mehmet, Filiz Çulha Zabcı, Reyda Ergün, **Kral-Devletten Ulus-Devlete**, 2. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2009.

Akartürk, Ekrem Ali. **Parlamentar Rejim Uygulamaları ve Parti Sistemleri** **Parlamentar Hükümet Yapıları ve Parti Sistemleri Üzerine Bir Deneme**, 1. Baskı, Yeditepe Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2010.

Aldıkaçtı, Orhan. **Modern Demokrasilerde ve Türkiyede Devlet Başkanlığı**, Doçentlik Tezi, İstanbul, 1960.

Aldıkaçtı, Orhan. “1961 Anayasasında Devlet Başkanı Kararnamelerinin İmzalanması”, **İstanbul Üniversitesi Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Cilt:1, Sayı:2, 1968, ss. 30-46.

Aldıkaçtı, Orhan. “Yaşadığımız Kriz ve Anayasanın Değiştirilmesi”, **Anayasa ve Seçim Sistemi Semineri 19 Nisan 1980**, Tarabya, Tercüman Gazetesi Yayınları, İstanbul, 1980.

Aldıkaçtı, Orhan. **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 4. Bası, 1982.

Aliefendioğlu, Yılmaz. “Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı: 21/1, 1988, ss. 5-25.

Alkan, Haluk. **Karşılaştırmalı Siyaset Başkanlık ve Parlamenter Sistemler Işığında Yarı Başkanlık Modelleri**, Açılım kitap, İstanbul, 2013.

Alkan, Haluk. **Kurumsalcı Yaklaşım Işığında Yeni Siyasetin Analizi : Cumhurbaşkanlığı Sistemi**, 1. Baskı, Liberte Yayınları, 2018.

Allison, J.W.F. **The English Historical Constitution, Continuity, Change and European Effects**, Cambridge University Press, United Kingdom, 2007.

Altunok, Hatice Metin. “Amerika Birleşik Devletleri”, **Çağdaş Siyasal Sistemler**, (Ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun), Binyıl Yayınevi, Ankara, 2012.

Armağan, Servet. “Türkiye’de Parlamento Seçimleri”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 33, Sayı: 3-4, 1967, ss. 45-100.

Armağan, Servet. **Türk Esas Teşkilât Hukuku I. Kitap**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1979.

Armağan, Servet. **1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1978.

Arsel, İlhan. “Birinci ve İkinci Meşrutiyet Devirlerinde Çift Meclis Sistemi Tecrübesi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 1, 1953, ss. 194-211.

Arsel, İlhan. “Çift Meclis Sisteminin Memleketimizde Tatbiki Hususunda Bazı Düşünceler”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:11, Sayı:3, 1954, ss. 60-104.

Arsel, İlhan. “Çift Meclis Sisteminin Memleketimizde Tatbiki Hususunda Bazı Düşünceler”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:12, Sayı:3, 1955, ss. 59-99.

Arsel, İlhan. **Anayasa Hukuku Demokrasi**, Sıralar Matbaası, İstanbul, 1968.

Arsel, İlhan. **Türk Anayasa Hukuku'nun Umumi Esasları Birinci Kitap Cumhuriyetin Temel Kuruluşu**, Mars Matbaası, Ankara, 1965.

Aslan, Rıza. **Demokratik Yönetim Sistemleri**, 1. Baskı, Dora Yayıncılık, Bursa, 2013.

Atar, Yavuz. “Türk Anayasal Sisteminde Cumhurbaşkanının Seçimi, Görev Süresi, Yetkileri ve Parlamenter Sistem Gereklere Doğrultusunda Değişiklik Önerileri”, **TBMM Anayasa Hukuku 1. Uluslararası Sempozyumu Avrupa Birliğine Uyum Çerçevesinde Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Gerçekleştirilen ve Gerçekleştirilmesi Planlanan Reformlar (22-24 Nisan 2003)**, TBMM Yayınları, Ankara, 2003, ss. 311-331.

Atar, Yavuz. **Türk Anayasa Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2017.

Ateş, Toktamış. **Siyasi Tarih**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2004.

Bahçeli'den başkanlık sistemi çıkışı, 11.10.2016
https://www.ntv.com.tr/turkiye/bahcelidenbaskanlikstemicikisi,c1WeUw7SfUaRhJHd_4gJAQ (10.04.2018).

Başgil, Ali Fuad. **Hukukun Ana Mesele ve Müesseseleri**, HAK Kitabevi, İstanbul, 1946.

Bilge, A. Suat. “Türk Hukukuna Göre Milletlerarası Andlaşmaların Akdi”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 22, Sayı: 2, 1967, ss. 97-149.

Bilir, Faruk. “Hükümet Sistemi Tartışmaları Bağlamında Hükümet Sistemimiz ve Partili Cumhurbaşkanlığı”, **Yeni Türkiye**, Sayı: 51, Mart-Nisan 2013, ss. 303-308.

Bilir, Faruk. “Türk Anayasa Hukukunda Gensorunun Düzenlenişi ve Etkililiği”, **Yasama Dergisi**, Sayı:25, 2013, ss. 7-16.

Bilir, Faruk. **100 Soruda Hükümet Sistemleri ve Başkanlık Sistemi**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2017.

Boyunsuz, Şule Özsoy. **Başkanlı Parlamenter Sistem Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye’ye Tavsiye Edilebilirliği**, XII Levha Yayıncılık, İstanbul, 2014.

Boyunsuz, Şule Özsoy. **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, 1. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2017.

Carey, John M. “Presidential versus Parliamentary Government”, **Handbook of New Institutional Economics**, (ed. Claude Ménard and Mary M. Shirley), Springer, Dordrecht Hollanda, 2005.

Carter, Byrum E. **The Office Of The Prime Minister**, Princeton University Press, New Jersey, 2015.

Clark, William A. Boxing Russia: Executive-Legislative Powers and the Categorization of Russia's Regime Type, **Domokratizatsiya**, Cilt: 19, Sayı: 1, 2011, ss. 5-22.

Coşkun, Vahap. “16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi”, **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:22, Sayı: 36, 2017, ss. 3-30.

Çağan, Nami. “Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt: 2, Anayasa Mahkemesi Yayını, Ankara, 1985.

Çağlar, Bakır. **Anayasa Bilimi**, BFS Yayınları, İstanbul, 1989.

Çam, Esat. **Çağdaş Devlet Sistemleri**, DER Yayınları, İstanbul, 2000.

Çam, Esat. **Siyaset Bilimine Giriş**, DER Yayınları, İstanbul, 2000.

Çelik, Edip F. “1961 Anayasasının Milletlerarası Anlaşmalarla İlgili Hükümleri”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt:28, Sayı: 2, 1962, ss. 335-348.

Dal, Kemal. **Türk Anayasa Hukuku**, Gazi Üniversitesi, Ankara, 1992.

Demir, Fevzi. “Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye”, **Yeni Türkiye**, Sayı: 51, 2013, ss. 456-475.

Demokratik Anayasal Düzenin İşlerliği Anayasal Hak ve Özgürlüklerin Yaşama Geçirilmesi Semineri (İstanbul – 10 Mayıs 1980), İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul, 1980.

Dereli, Esen. **Karşılaştırmalı Bir Bakışla ABD ve Fransa Siyasal Sistemleri**, 2. Basım, DER Yayınları, İstanbul, 2001.

Dinçkol, Bihterin. “1924 Anayasası Döneminde Siyasal Muhalefet”, **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Cilt:21, Sayı: 2, 2015, ss. 339-353.

Dumbauld, Edward. **The Political Writings of Thomas Jefferson Representative Selections**, The Liberal Arts Press, New York, 1955.

Duran, Lütfi. “Kanun Hükmünde Kararname (KHK)”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı: 8/2, Haziran 1975, ss. 3-19.

Duran, Lütfü. **Türkiye’de Yönetim Karmaşası**, Çağdaş Yayınları, İstanbul, 1988.

Durgun, Gonca Bayraktar. “Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı”, **Çağdaş Siyasal Sistemler**, (Ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun), Binyıl Yayınevi, Ankara, 2012.

Duverger, Maurice. **Siyasal Rejimler**, çev. Teoman Tunçdoğan, Sosyal Yayınlar, İstanbul, 1986.

Duverger, Maurice. A New Political System Model: Semi-Presidential Government, **European Journal of Political Research**, 1980.

Duverger, Maurice. **Seçimle Gelen Krallar**, (Çev. Necati Erkurt), Kelebek Yayınları, İstanbul, 1986.

Duverger, Maurice, **Siyasi Partiler**, Çev. Ergun Özbudun, Bilgi Yayınevi, Ankara, 4. Basım, 1993.

Elgie, Robert. The Politics of Semi- Presidentialism, **Semi- Presidentialism in Europe**, (Ed. Robert Elgie), Oxford University Press Inc., New York, 1999.

Elgie, Robert. Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies, **Taiwan Journal of Democracy**, 2007.

Emre, Cahit. **Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1997.

Epstein, Leon D. “Parliamentary Government”, **International Encyclopedia of the Social Sciences**, (Ed. David L. Sills), The Macmillian & Free Press, Cilt:11, 1968.

Erdenir, F. H. Burak. “Mustafa Kemal Atatürk ve J. J. Rousseau’nun Düşüncelerinin Karşılaştırılması”, **Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi**, Cilt: XIV, Sayı: 40, 1998.

Erdoğan, Mustafa, **Anayasa Hukuku**, 6. Baskı, Orion Kitabevi, Ankara, 2011.

Erdoğan, Mustafa. “İki Kere İki Beş Eder”, **Star Gazetesi**, 3.5.2007.

Erdoğan, Mustafa. **Türk Anayasa Hukuku**, Hukuk Yayınları, Ankara, 2018.

Erdoğan, Mustafa. “Başkanlık Sistemini Doğru Tartışmak”, **Liberal Düşünce**, Sayı: 2, 1996.

Erdoğan, Mustafa. **Anayasal Demokrasi**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2010.

Erdoğan, Mustafa. Başkanlık Sistemi, Latin Amerika Tecrübesi ve Türkiye, **Liberal Perspektif Analiz**, Sayı:3, Aralık 2016.

Erdoğan, Mustafa. **Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset**, Liberte Yayınları, Ankara, 7. Baskı, 2011.

Ergil, Doğu. “Başkanlık Sistemi”, **Yeni Türkiye**, Sayı: 51, 2013, ss. 372-380.

Eroğul, Cem. **Türk Anayasa Düzeninde Cumhuriyet Senatosu’nun Yeri**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara. 1977.

Eroğul, Cem. “Anayasa Değişikliği Önerisinde Değişiklik Yapılması”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:64, Sayı:1, 2009, ss. 89-113.

Eroğul, Cem. **Anatüzeğe Giriş (“Anayasa Hukuku”na Giriş)**, İmaj Yayınevi, Ankara, 12. Bası, 2012.

Eroğul, Cem. **Çağdaş Devlet Düzenleri**, İmaj Yayınevi, Ankara, 2016.

Esen, Bülent Nuri. **Anayasa Hukuku**, 3. Basım, Arbas Matbaası, Ankara, 1948

Esen, Selin. “1982 Anayasası Nasıl Bir Siyasal Rejim Öngörmektedir?”, **Türkiye’nin Anayasa Gündemi Nedir**, (Der. İbrahim Ö. Kaboğlu), İletişim Yayıncılık, İstanbul, 2016.

Esen, Selin. “2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı:4, 2016, ss. 45-73.

Esen, Selin. “Başkanlık Rejimi Nedir?”, **Türkiye’nin Anayasa Gündemi Nedir**, (Der. İbrahim Ö. Kaboğlu), İletişim Yayıncılık, İstanbul, 2016.

Eyüboğlu, Ercan. “Fransa: Parlamenter Bir VI. Cumhuriyet’e Doğru”, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye**, (Der. İhsan Kamalak), Kalkedon Yayınları, İstanbul, 2007.

Fendoğlu, Hasan Tahsin. “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, **Yeni Türkiye**, Sayı: 94, Mart-Nisan 2017, ss. 90-109.

Feyzioğlu, Turhan. “Kuvvetlerin Ayrılığı Nazariyesi”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:2, Sayı:1, 1947, ss. 50-60.

Fish, M. Steven. “The Pitfalls of Russian Superpresidentialism”, **Current History**, October 1997.

Fish, M. Steven. **Democracy Derailed in Russia The Failure of Open Politics**, Cambridge University Press, New York, 2005.

Fransa’da OHAL 2 yıl sonra kalktı, 01.11.2017, <https://www.haberturk.com/tv/dunya-hali/haber/1695870-fransa-da-ohal-kalkti> (23.08.2018).

Gedik, Ömer. “Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Seçimlerinin Siyasal Rejim Üzerindeki Yansımaları” **Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 17, 2013, ss. 27-72.

Giritli, İsmet. “1961 Anayasamız ve Getirdiği Bazı Yenilikler”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 28, Sayı: 1, 1962, ss. 3-19.

Gençkaya, Ömer Faruk. “Parlamenter Bilgi Edinme ve Denetim Aracı Olarak Soru”, **Türkiye Büyük Millet Meclisi Parlamenter Denetim Sempozyumu 07.05.2012**, (Ed. Hasan Erikli, Bahadır Yeşilirmak), TBMM Yayını, Ankara.

Gensoruyla 2 hükümet, 2 bakan düşürüldü, 30.07.2004, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/gensoruyla-2-hukümet-2-bakan-dusuruldu-245276> (15.07.2018).

Gönenç, Levent. “2017 Anayasa Değişikliği Sürecine Dair Notlar”, **BİRİKİM**, Sayı: 335, Mart 2017, ss.7-10.

Gönenç, Levent. “Hükümet Sistemi Tartışmalarında ‘Başkanlı Parlamenter Sistem’ Seçeneği”, **Güncel Hukuk**, Sayı: 44, 2007, ss. 39-43.

Gönenç, Levent. “Türkiye’deki Hükümet Sistemi Tartışmalarına İlişkin Değerlendirmeler” **Yeni Türkiye**, Sayı: 51, 2013, ss. 269-279.

Gönenç, Levent. **Siyasi İktidarın Denetlenmesi-Dengelenmesi ve Yargı**, 2.baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2015.

Göze, Ayferi. **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, Beta Basım, İstanbul, 2005.

Gözler, Kemal. **Elveda Anayasa 16 Nisan 2017’de Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Hakkında Eleştiriler**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 3. Baskı, 2017.

Gözler, Kemal. “Cumhurbaşkanının Seçimi Konusunda Bir Açıklama”, **Türkiye Günlüğü**, Sayı: 89, Yaz 2007, ss. 17-23.

Gözler, Kemal. “Hukukun Siyasetle İmtihani: Kim Sınıfta Kaldı?”, **Türkiye Günlüğü**, Sayı: 89, Yaz 2007, ss. 5-15.

Gözler, Kemal. “Hükümet Sistemimiz Değişecek mi?”, **Türkiye Günlüğü**, Sayı:118, Bahar 2014, ss. 62-69.

Gözler, Kemal. **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2016.

Gözler, Kemal. **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I**, Ekin Basım Yayın, Bursa, 2011.

Gözler, Kemal. **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt II**, Ekin Basım Yayın, Bursa, 2011.

Gözler, Kemal. **Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**, Bursa, Ekin Kitabevi Kitabevi, 2001.

Gözler, Kemal. **Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukukî Rejimi**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000.

Gözler, Kemal. **Türk Anayasa Hukuku**, 1. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, 2000.

Gözler, Kemal. **Türk Anayasa Hukuku**, 2. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2018.

Gözübüyük, Şeref ve Cahit Tutum, “Yasa Gücünde Kararnameler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı: 8/1, Mart 1975, ss. 3-7.

Gözübüyük, Şeref ve Zekâi Sezgin. **1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri**, Balkanoğlu Matbaacılık, Ankara, 1957.

Gözübüyük, Şeref. **Açıklamalı Türk Anayasaları**, 9. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2017.

Gözübüyük, Şeref. **Anayasa Hukuku**, 19. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2013.

Gülsoy, Mehmet Tefik. “Hükümet Sistemlerini Karşılaştırmak: Türkiye İçin Bir Değerlendirme”, **Yeni Türkiye**, Sayı: 51, 2013, ss. 257-268.

Güneş, Turan. “Devlet Başkanı-Meclis Çatışması”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 19, Sayı:2, 1964, ss. 175-192.

Güneş, Turan. **Parlamentar Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1956.

Gürbüz, Yaşar. **Siyasal Sistemler**, May Yayınları, İstanbul, 1980.

Gürdoğan, Burhan. “İkinci Meşrutiyet Devrinde Anayasa Değişiklikleri”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 1959, ss. 91-105.

Güvenir, Murat. “Seçim Sistemleri ve Ülkemizdeki Uygulama”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 37, Sayı:1, 1982, ss. 215-250.

Hekimoğlu, Mehmet Merdan. **Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı “Demokratik Hükümet Sistemleri” ve Türkiye**, Detay Yayıncılık, Ankara, 2009.

İba, Şeref. “Cumhurbaşkanınca Yayımlanması Kısmen veya Tamamen Uygun Bulunmayan Kanunların Meclise Geri Gönderilmesi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 52, Sayı:3, 2003. ss. 299-316.

İba, Şeref. **Parlamento İç Tüzükleri Osmanlı’dan Günümüze**, 1. Baskı, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul, 2009.

İba, Şeref. **Türk Anayasa Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2018.

İnalcık, Halil. “Sened-i İttifak ve Gülhane Hatt-i Hümayûnu”, **Bellekten**, Cilt: XXVIII, Sayı: 112, 1964, ss. 603-622.

İngiltere’de Genel Seçimler, <http://www.bbc.co.uk/academy/tr/articles/art2015-0327131212236> (17.06.2018).

İngiltere'de koalisyon çıktı! Başbakan May hükümet kurmak için izin aldı, 09.06.2017, <http://www.milliyet.com.tr/son-dakika-ingiltere-de-sok-dunya-2465394/> (09.07.2018).

Kafaoğlu, Aslan Başer. “Güncel Uygulamalar ve Hukuk Düzenimiz”, **Demokratik Anayasal Düzenin İşlerliği Anayasal Hak ve Özgürlüklerin Yaşama Geçirilmesi Semineri (İstanbul – 10 Mayıs 1980)**, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul, 1980

Kanadoğlu, Sabih. “AKP Tek Başına Seçemez”, **Cumhuriyet**, 26.12.2006.

Karahanoğulları, Onur. “İngiliz Hukukunda İkincil Yasama”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:50, Sayı:3, 1995, ss. 211-230.

Karahanoğulları, Onur. “Kanun Hükmünde Kararnamenin Niteliği (Bir Öneri: Birlikte Yasama)”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı: 31/2, Haziran 1998, ss. 41-62.

Karahanoğulları, Onur. Fransa’da Kamu Yönetimi, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, İmge Kitabevi, Ankara, 2009.

Karahanoğulları, Yiğit. “ABD’nin Federal Bütçe Süreci”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 160 (Ocak-Haziran), 2011, ss. 269-288.

Karahanoğulları, Yiğit. “Birleşik Krallık’ta Merkezi Yönetim Bütçe Süreci”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 69, No:1 ,2014, ss. 77-107.

Karamusafaoğlu, Tuncer. **Yasama Meclislerinin Fesih Hakkı**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1982.

Karasu, Koray. İngiltere’de Kamu Yönetimi, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, İmge Kitabevi, Ankara, 2009.

Karayalçın, Yalçın. **Meseleler ve Görüşler (1972-1983) III. Cilt**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1983.

Karayalçın, Yaşar. “Siyasi Rejimin İşler Hale Getirilmesi “Hukuki Meseleler ve Görüşler””, **Anayasa ve Seçim Sistemi Semineri 19 Nisan 1980**, Tarabya, Tercüman Gazetesi Yayınları, İstanbul, 1980.

Kerse, Ahmet. **Türkiyede 1961 Anayasaına Göre Cumhurbaşkanı**, Sümer Matbaası, İstanbul, 1973

Keskin, Kazım ve Hacı Mehmet Boyraz, **Fransa’da Aşırı Sağın Yükselişi ve Cumhurbaşkanlığı Seçimleri**, SETA, Nisan 2017. <https://setav.org/assets/uploads/2017/04/FransadaAsiriSaginYukselisi.pdf>. (02.01.2018)

Kışlalı, Ahmet Taner. **Siyasal Sistemler Siyasal Çatışma ve Uzlaşma**, 7. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2006.

Kili, Suna. “1961 Anayasası ve Devlet Anlayışı”, **27 Mayıs 1960 Devrimi, Kurucu Meclis ve 1961 Anayasası**, (Ed. Suna Kili), Boyut Kitapları, İstanbul, 1. Baskı, 1998, ss. 51-68.

Korkmaz, Tuğrul. Fransa Cumhuriyeti, **Çağdaş Siyasal Sistemler**, (Ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun), Binyıl Yayınevi, Ankara, 2012.

Köker, Levent. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Çelişkileri ve Sorunları”, **T24**, (Cumhurbaşkanlığı), 09.03.2017. <http://t24.com.tr/haber/prof-levent-koker-yazdi-cumhurbaskanligi-kararnamesinin-celiskileri-ve-sorunlari,392793>

Köker, Levent. “Anayasa Mahkemesinin 367 Kararı Vahim”, **BİA Haber Merkezi**, 28.6.2008. <http://bianet.org/bianet/siyaset/98432-anayasa-mahkemesinin-367-karari-vahim>

Köker, Levent. **Yeni Anayasa İzleme Sürecini İzleme Raporu: Yeni Anayasada Temel İlkeler ve Hükümet Sistemi Tercih**, TESEV, Ekim 2013, http://teseiv.org.tr/wpcontent/uploads/2015/11/Yeni_Anayasada_Temel_Ilkeler_Ve_Hukümet_Sistemi_Tercih.pdf

Köşk İçin 367 Tartışması, **Milliyet**, <http://www.milliyet.com.tr/kosk-icin-----tartismasi/siyaset/haberdetayarsiv/27.12.2006/183006/default.htm>

Krylova, Ninel S. “The New Constitution of Russia: Main Principles and Features”, **Akron Law Review**, vol. 21 : Iss. 3, 1994.

Kubalı, Hüseyin Nail. **Demokrasinin Anayurdunda**, İstanbul, 1966.

Kubalı, Hüseyin Nail. **Anayasa Hukuku Dersleri**, Kutulmuş Matbaası, 1969.

Kutlu, Mustafa. **Kuvvetler Ayrılığı, Temelleri - Gelişimi Hukuk Devletinin Kökenleri**, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2001.

Kuzu, Burhan. “Anayasa Değişikliği ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Faydaları”, **Yeni Türkiye**, Sayı: 94, ss. 110-128.

Kuzu, Burhan. **Her Yönü ile Başkanlık Sistemi**, Babıali Kültür Yayıncılık, İstanbul, 2013.

Lidderdale, D.W. **The Parliament of France**, New York, 1952, s. 243'den aktaran: Ergun Özbudun, **Parlamentar Rejimde Parlatonun Hükümeti Murakabe Vasıtaları**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1962.

Lijphart, Arend. **Çağdaş Demokrasiler**, çev. Ergun Özbudun, Ersin Onulduran, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996.

Lijphart, Arend. **Demokrasi Motifler Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları**, çev. Güneş Ayas ve Utku Umut Bulsun, Salyangoz Yayınları, İstanbul, 2006.

Linz, Juan J. “The Perils of Presidentialism”, **Journal of Democracy**, The John Hopkins University Press, 1990.

Linz, Juan J. “Democracy: Presidential or Parliamentary Does it Make a Difference?”, **The Failure Of Presidential Democracy Comparative Perspectives Volume 1**, (Ed. Juan J. Linz ve Arturo Valenzuela), The Johns Hopkins University Press, United States of America, 1994.

Macron Kongre’ye Hitap Etti, 03.07.2017, <http://tr.euronews.com/2017/07/03/macron-kongreye-hitap-etti> (09.08.2017).

Madison, Hamilton, ve Jay, **Anayasa Üzerine Düşünceler**, Türk Siyasi İlimler Derneği Yayınları, İstanbul, 1962.

Mainwaring, Scott ve Matthew S. Shugart, “Juan Linz, Presidentialism, and Democracy A Critical Appraisal”, **Comparative Politics**, 1997.

Metcalf, Lee Kendall. “Measuring Presidential Power”, **Comparative Political Studies**, Vol:33, No:5, Haziran 2000, ss. 669-670.

Metin, Yüksel. “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:1, Sayı:1, 1996, ss. 171-197.

Miş, Nebi ve Burhanettin Duran, “Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi”, **Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi**, (Ed. Nebi Miş ve Burhanettin Duran), SETA, İstanbul, 3. Baskı, 2017.

Montesquieu, “İngiltere’nin Esas Teşkilatı” **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, çev. Mukbil Özyörük, Cilt:2, Sayı:1, 1947, ss. 75-83.

Musil, Pelin Ayan.“Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi ve Parlamenter Sistem”, **Karşılaştırmalı Siyaset**, Der. Sabri Sayarı, Hasret Dikici Bilgin, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2013.

Nevins, Allan ve Henry Steele Commager, **ABD Tarihi**, çev. Halil İnalçık, 8. Baskı, Doğu Batı Yayınları, Ankara, 2016.

Nomer, Mert. **ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri**, On iki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2013.

Nutuk, Türkiye İşbankası Kültür Yayınları, İstanbul, 14. Basım, 2017.

Obama, Irak için Kongre'den onay istemeyebilir, 19.06.2014,
http://www.bbc.com/turkce/haberler/2014/06/140619_obama_irak (21.02.2017).

O’Donell, Guillermo A. “Delegative Democracy”, **Journal of Democracy**, Volume:5, Number:1, January, 1994.

O’Neil, Patrick H., Karl Fields and Don Share, **Cases In Comparative Politics**, W.W. Norton & Company, United States of America, Third Edition, 2010.

Oder, Bertil Emrah. “Türkiye’de Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Rejimi Tartışmaları: 1991-2005 Yılları Arasında Basına Yansıyan Öneri ve Tepkilerden Kesitler”, Başkanlık Sistemi, **Türkiye Barolar Birliği Yayınları**, Ankara, 2005.

Okandan, Recai G. “Milli Hakimiyet, Milli İrâde Mefhumlarının ve Kuvvetler Birliği Sisteminin Esas Teşkilât Hukukumuzda Girişi”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 21, Sayı: 1-4, 1961, ss. 21-33.

Okandan, Recai Galip. **Amme Hukukumuzun Ana Hatları**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul, 1977.

Olağanüstü hal ilan edildi, 14.11.2015, <https://www.ntv.com.tr/dunya/olaganustuhalilanedildi,hTOy1uo3rEWKwhzl4Z7bEw> (23.08.2018).

Onar, Erdal. “Türkiye’nin Başkanlık veya Yarı-başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?”, **Başkanlık Sistemi**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2005, ss. 71-104.

Onar, Erdal. **1982 Anayasasında Anayasayı Değiştirme Sorunu**, Ankara Üniversitesi Yayını, Ankara, 1993.

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

Orak, Cem Çağatay “Parlamento Hukukundaki İşlevselliği Bakımından Genel Görüşme Yöntemi”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 48, 2003, ss. 29-39.

Ortaylı, İlber. **Osmanlı’da Değişim ve Anayasal Rejim Sorunu Seçme Eserler II**, 5. Basım, Türkiye İş bankası Yayınları, İstanbul, 2017.

Oytan, Muammer. “Fransa’da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:15, Sayı: 1, Mart 1982, ss. 85-104.

Ömürgönülşen, Uğur. “Amerika Birleşik Devletleri’nde Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, İmge Kitabevi, Ankara, 2009.

Özbudun, Ergun. “Başkanlık Sistemi Tartışmaları”, **Başkanlık Sistemi**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2005, ss. 105-111.

Özbudun, Ergun. “Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı”, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1993.

Özbudun, Ergun. “Hükümet Sistemi Tartışmaları”, **Yeni Türkiye**, Sayı: 51, Mart-Nisan 2013, ss. 205-213.

Özbudun, Ergun. **1921 Anayasası**, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1992.

Özbudun, Ergun. **1924 Anayasası**, 1. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012.

Özbudun, Ergun. **Türk Anayasa Hukuku**, 17. Basım, Yetkin Yayınları, Ankara, 2017.

Özbudun, Ergun. **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2011.

Özbudun, Ergun. **Türkiye'nin Anayasa Krizi**, 1. Baskı, Liberte Yayınları, Ankara, 2009.

Özçelik, Selçuk. **Anayasa Hukuku Dersleri**, Filiz Kitabevi, İstanbul, (Anayasa), 1983.

Özçelik, A. Selçuk. "Sened-i İttifak", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 24, Sayı: 1-4, 1959, (Sened-i İttifak), ss.1-12.

Özçelik, Selçuk. "Yeni Anayasamız Muvacehesinde Yasama ve Yürütme Organlarının Münasebetleri Hakkında Bazı Düşünceler", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 27, Sayı: 1-4, 1961, ss. 34-44.

Özçelik, Selçuk. **1961 Anayasası Ders Notları**, Nuruosmaniye Matbaası, İstanbul, 1964.

Özer, Atilla. **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Hükûmetin Kuruluş Yöntemleri**, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, Ankara, 1981.

Özer, Atilla. **Anayasa Hukuku Genel İlkeler**, 2. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005.

Özko, Adil. “Çağdaş Parlamenter Demokrasilerde Kuvvetli İcra Eğilimi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:26, Sayı:1, 1969, ss. 43-76.

Özko, Fatih. “2007 Anayasa Değişikliği Sonrası Benimsediğimiz Hükümet Sisteminin Niteliği, Ülkemizde Uygulanabilirliği ve Başkanlık Sistemi Önerileri Üzerine Bir İnceleme”, **Yeni Türkiye**, Sayı: 51, 2013, ss. 555-566.

Özsoy, Şule. “Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Türkiye’nin Hükümet Sistemine Olası Etkileri” **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı: 2, 2007, ss. 131-161.

Özsoy, Şule. **1982 Anayasası’nın Yapım Süreci**, XII Levha, İstanbul, 1. Baskı, 2010.

Öztürk, Kazım. **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası C.II**, Türkiye İş bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1966.

Öztürk, Kazım. **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Cilt: III**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1966.

Parla Taha. **Türkiye’de Anayasalar Tarih, İdeoloji, Rejim 1921-2016**, 5. Basım, Metis Yayınları, İstanbul, 2016.

Parla, Taha. **Demokrasi Anayasalar Partiler ve Türkiye’nin Siyasal Rejimi**, 1. Baskı, Onur Yayınları, İstanbul, 1986.

Patterson, Thomas E. **The American Democracy**, McGraw Hill, New York, 2003, s. 346.

Pereira, Carlos, Timothy J. Power, Lucio Rennó, “Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case”, **The Journal Of Politics**, Vol. 67, No. 1 2005, ss. 178-200.

Robson, W.A. **İngiliz Hükümet Sistemi**, Çev. K. Fikret Arık, Ajans Türk Matbaası, Ankara, 1960,

Roskin, Michael G. **Çağdaş Devlet Sistemleri Siyaset, Coğrafya, Kültür**, çev. Bahattin Seçilmişoğlu, 8. Baskı, Adres Yayınları, Ankara, 2016.

Sabuncu, Yavuz. **Anayasaya Giriş**, İmaj Yayınevi, Ankara, 2014.

Sağlam, Fazıl. **Anayasa Hukuku Ders Notları**, 1. Baskı, Yakın Doğu Üniversitesi Yayınları, Lefkoşe, 2013.

Sarıca, Murat. “Fransa’nın V inci Cumhuriyet Anayasası”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt:27, Sayı 1-4, 1961, ss. 62-95.

Sartori, Giovanni. **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, çev. Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997.

Savcı, Bahri. “Yeni Bir Anayasa Rejimine Doğru Gelişmeler”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 16, Sayı:1, 1961, ss. 62-101.

Savcı, Bahri. Yeni Anayasa Rejimine Doğru Gelişmeler”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 16, Sayı:4, 1961, ss. 93-145.

Saye, Albert B.and John F. Allums, **Principles of American Government**, Englewood Cliffs, New Jersey, 1986.

Sedelius, Thomas. **The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers: Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe**, Örebro Studies in Political Science 15, Örebro University, Örebro, 2006.

Sezginer, Murat. **Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası’nda Sorunlar**, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2010.

Shugart Matthew Soberg ve John M. Carey, Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge University Press, 1992.

Shugart, Matthew Soberg “Of Presidents and Parliaments”, **East European Constitutional Review**, 1993.

Shugart, Matthew Soberg. Comparative Executive – Legislative Relations, **The Oxford Handbook of Political Institutions**, (Ed. Sarah A. Binder, R. A. W. Rhodes, and Bert A. Rockman), Oxford University Press, New York, 2008.

Siaroff, Alan. “Comparative presidencies: the inadequacy of the presidential, semipresidential and parliamentary distinction”, **European Journal of Political Research**, 42 (3), 2003.

Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü'nün Gerekçeli Anayasa Tasarısı ve Seçim Sistemi Hakkındaki Görüşü, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1960.

Soysal, Mümtaz. **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1997.

Soysal, Mümtaz. **Anayasaya Giriş**, 3. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2011.

Suleiman, Ezra N. “Presidentialism and Political Stability in France”, **The Failure of Presidential Democracy**, (Ed. Juan J. Linz and Arturo Valenzuela), The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994.

Şencan, Hüdaî. “Çatışmacı Parlamentarizmden Melez Bir Çözüme: Fransa’da Yarı Başkanlık Sistemi”, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Yarı-Başkanlık Sistemi Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri**, (Ed. Havvana Yapıcı Kaya), TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 2014.

Tan, Turgut. “Kanun Hükümünde Kararname Uygulaması”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı: 17/4, Aralık 1984, ss. 33-47.

Tan, Turgut. “Türk Hukukunda Kanun Hükümünde Kararname Uygulaması ve Sorunlar”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:50, Sayı:1, 1995, ss. 335-353.

Tanilli, Server. **Devlet ve Demokrasi Anayasa Hukukuna Giriş**, 4. Baskı, Alkım Yayınevi, İstanbul, 2007.

Tanör, Bülent ve Necmi Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasası’na Göre Türk Anayasa Hukuku**, 17. Bası, Beta Basım, İstanbul, 2018.

Tanör, Bülent. **İki Anayasa 1961 - 1982**, 3. Baskı, Beta Basım, İstanbul, 1994.

Tanör, Bülent. **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, 29. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2017.

TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 22, Yasama Yılı: 5, Cilt:155, Birleşim 98, 2007.

TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 22, Yasama Yılı: 5, Cilt:156, Birleşim 99, 2007.

Teziç, Erdoğan. “Başkanlık Rejimini Anlamak”, **Yeni Türkiye**, Sayı: 51, 2013, ss. 366-371.

Teziç, Erdoğan. “Yasama Yetkisi ve Kanun Hükümünde Kararnameler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı: 5/1, Mart 1972, ss. 3-14.

Teziç, Erdoğan. **100 Soruda Siyasi Partiler (Partilerin Hukuki Rejimi ve Türkiye’de Partiler)**, 1. Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1976.

Teziç, Erdoğan. **Anayasa Hukuku**, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 2009.

Teziç, Erdoğan. “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt:3, 1986, ss. 83-94.

The National Assembly in the French Institutions, http://www.assembleenationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/national-assembly.pdf (21.08.2017).

Toprak, Ece Güner. **Çare Başkanlık mı?**, 13. Basım, Palme Yayıncılık, Ankara, 2017.

Tosun, Gülgün Erdoğan ve Tanju Tosun, **Türkiye'nin Siyasal İstikrar Arayışı Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri**, Alfa Basım, 1999.

Tunaya, Tarık Zafer. **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1980.

Tunaya, Tarık Zafer. “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti'nin Kuruluşu ve Siyasi Karakteri”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt:23, Sayı: 3-4, 1958, ss. 227-247.

Tuncer, Selahattin “Yeni Anayasaya Göre Bütçenin Tasdiki ve Bu Sistemin Tenkidi”, **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, Sayı:10, 1964.

Tunç, Hasan. **Türk Anayasa Hukuku (Ders Kitabı)**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2018.

Tunç Hasan ve Bülent Yavuz, “Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 81, 2009, ss. 1-39.

Tunç, Hasan, Faruk Bilir, Bülent Yavuz, **Türk Anayasa Hukuku**, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, 2009.

Turan, İlter. “Başkanlık Sistemi Sevdası : Zayıf Temelli Bir Özlem”, **Başkanlık Sistemi**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2005, ss. 113-124.

Turan, İlder. “Parlamentar Demokraside Denetim İşlevi ve Türkiye”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:33, Sayı:1, 1978, ss. 1-33.

Turhan, Mehmet. “Anayasanın Hak Temelli Yorumu ve Anayasa Yargısı”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:62, Sayı:3, 2007, ss. 379-404.

Turhan, Mehmet. “Meclis Hükümeti (Konvansiyon Kuramı), **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:46, Sayı:1, 1991, ss. 453-463.

Turhan, Mehmet. **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Diyarbakır, 1989.

Turner, Mary Jane, Kenneth Switzer, Charlotte Redden, **American Government Principles and Practices**, Charles E. Merrill Publishing Co, Columbus, Ohio, 1983.

Tüzel, Sadık. **Anayasa Hukuku**, Üçüncü Baskı, Ege Üniversitesi Matbaası, İzmir, 1969.

Uluşahin, Nur. “Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım ‘Yarı Başkanlık’tan ‘İki Başlı Yürütme Yapılanması’na”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:52, Sayı: 2, 2003, ss. 199-233.

Uluşahin, Nur. “Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Siyasal Sistemimize Etkileri: Türkiye’de Hükümet Sisteminin Geçirdiği Dönüşüm ve Geleceğe Yönelik Beklentiler”, **Yeni Türkiye**, Sayı: 51, 2013, ss. 319-332.

Uluşahin, Nur. **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, Yetkin Yayınları, Ankara, 1999.

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

Üskül, Zafer. “Başkanlık Sistemi mi? Neden?” **Yeni Türkiye**, Sayı: 51, 2013, ss. 530-537.

Vedel, Georges. “Fundamental Legal Options”, **Constitution Making as an Instrument of Democratic Transition**, the Government of the Republic of Turkey and the Turkish Democracy Foundation , İstanbul, 8-10.10.1992, Council of Europe Press, 1994.

Vedel, Georges. “Teşri ve İcranın Münasebetleri Problemi”, Çev. T. Timur, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:15, Sayı:3, 1960, ss.49-67.

Vergin, Nur. “Siyasal Sistem Arayışları ve Yarı-Başkanlık Sistemi”, **Yeni Türkiye**, Sayı: 51, 2013, ss. 449-455.

Verney, Douglas V. **The Analysis of Political Systems**, The Free Press Glencore, 1959.

Vernon, Manfred C. **Devlet Sistemleri Mukayeseli Devlet İdaresine Giriş**, çev. Mümtaz Soysal, Sevinç Basımevi, Ankara, 1961.

Vile, M.J.C. **Constitutionalism and the Separation of Powers**, Liberty Fund, United States of America, Second Edition, 1998.

Wasserman, Gary. **The Basic of American Politics**, Pearson Longman, 2003.

Yanık, Murat. **Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, DER Yayınları, İstanbul, 2016.

Yavuz, Bülent. **Parlamente Hükümet Sisteminde ve 1982 Anayasası’nda Başbakan**, Asil Yayın, Ankara, 2008.

Yavuz, Bülent. “2007 Anayasa Değişikliğinin Doğurduğu Tereddütler ve Çözüm Yolları”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 12, Sayı:1-2, 2008, ss. 1173-1214.

Yavuz, Bülent. “Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Hükümet Sistemine Etkisi”, **Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 2, 2008, ss. 131-163.

Yavuz, Hakim K. Haluk. **Siyasal Sistem Arayışları ve Yürütmenin Güçlendirilmesi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2000.

Yayla, Yıldızhan. **Anayasa Hukuku Ders Notları**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1986.

Yazıcı, Serap. “Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme”, **Başkanlık Sistemi**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2005, ss. 125-142.

Yazıcı, Serap. “Başkanlık Sistemine Geçiş Gerekli mi?”, **Yeni Türkiye**, Sayı: 51, 2013, ss. 538-541.

Yazıcı, Serap. **Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2017.

Yıldırım, Turan. “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Cilt:23, Say: 2, 2017, ss. 13-28.

Yokuş, Sevtap. **Türkiye’de Yürütme Erkinde Değişen Dengeler**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2010.

YSK Başkanı erken seçim tarihini açıkladı: 1 Kasım 2015, 25.08.2015,
<http://www.hurriyet.com.tr/gundem/ysk-baskani-erken-secim-tarihini-acikladi-1-kasim-2015-29901387> (24.08.2018).

Yüce, Turhan Tûfan. **Anayasa Değişikliği Dolayısı ile 1924 Anayasası İle 1961 Anayasası Arasında Temel Yapıları Yönünden Bir Karşılaştırma ve Özellikle**

Danıştay Meselesi, Atatürk Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayınları, Erzurum, 1971.

Zabcı, Filiz. “Aristoteles: Yüce Bir Amaç Olarak Siyaset”, **Sokrates’ten Jakobenlere Batı’da Siyasal Düşünceler**, (Ed. Mehmet Ali Ağaoğulları), İletişim Yayınları, İstanbul, 2. Baskı, 2011.

Zürcher, Eric Jan. **Modernleşen Türkiye’nin Tarihi**, çev. Yasemin Saner Gönen, İletişim Yayınları, İstanbul, 2007.

1 milyon fazla oy alan Clinton neden kaybetti?, 17.11.2016, <https://www.ntv.com.tr/dunya/1-milyon-fazla-oy-alan-clinton-neden-kaybetti,7Ds-CS4ErSEWofN8aY4HEdw> (16.02.2017).

45 ülkede seçilme yaşı 18, 14.20.2012, <http://www.milliyet.com.tr/45-ulkede-secilme-yasi-18-siyaset-1611444/> (11.07.2018).

<http://www.presidency.ucsb.edu/data/orders.php> (17.07.2018).

http://www.presidency.ucsb.edu/executive_orders.php?year=2017&Submit=DISPLAY (17.07.2018).

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/10/20071031-16.htm> (18.04.2018).

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/02/20170211-1.htm> (19.04.2017).

http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/2018071_nolu_Cumhurbaşkanlığı_Teşkilatı_Hakkında_Cumhurbaşkanlığı_Kararnamesi10-1.pdf (01.08.2018).

<http://www.senat.fr/lng/tr/senateurs.html> (17.06.2017).

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&view=bts&kategori1=veritbn&kelimsec=300912 (06.11.2017).

<http://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2017Referandum/2017HO-Ornek135.pdf>
(19.04.2018).

<http://www2.assemblee-nationale.fr/qui> (17.06.2017).

<https://www.32gun.com/1993-turgut-ozal-roportaji> (06.04.2018).

<https://www.ahaber.com.tr/webtv/gundem/cumhurbaskani-erdogan-yeni-sistemi-ilk-kez-a-haberde-anlatti> (08.07.2018)

<https://www.britannica.com/topic/congressional-executive-agreement> (19.02.2017)

<https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/lords/composition-of-the-lords/>
(18.06.2018).

<https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/mps/current-state-of-the-parties/>
(14.06.2018).

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_sd.sorgu_yonlendirme
(05.06.2018).