

**T.C.
BAHÇEŞEHİR ÜNİVERSİTESİ**

**OSMANLI-TÜRK ANAYASAL GELİŞMELERİNDE
KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİ**

Yüksek Lisans Tezi

CANSU PIŞKINPAŞA

İSTANBUL, 2019

C.PİŞKİNPAŞA

**OSMANLI-TÜRK ANAYASAL
GELİŞMELERİNDE KUVVETLER
AYRILIĞI İLKESİ**

**İSTANBUL,
2019**



**T.C.
BAHÇEŞEHİR ÜNİVERSİTESİ**

**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU**

**OSMANLI-TÜRK ANAYASAL GELİŞMELERİNDE
KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİ**

Yüksek Lisans Tezi

CANSU PİŞKİNPASA

Tez Danışmanı: DOÇ. DR. DİDEM YILMAZ

İSTANBUL, 2019

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ.....	1
ÖN BÖLÜM.....	3
KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİ VE UYGULAMALARI	3
I. KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİNİN GELİŞİMİ.....	3
A. ARISTO’NUN KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİNE BAKIŞI	3
B. LOCKE’UN KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİNE BAKIŞI.....	6
C. MONTESQUIEU’NUN KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİNE BAKIŞI	10
II. KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİ	14
A. KUVVETLER AYRILIĞI	14
1. Genel Olarak	14
2. Maddi ve Şekli Kriteria Göre Kuvvetler Ayrılığı	15
3. Günümüzde Kuvvetler Ayrılığı İlkesi.....	18
B. KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİNE YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER	21
III. YASAMA-YÜRÜTME İLİŞKİLERİ TEMELİNDE KUVVETLER AYRILIĞI	23
A. İLİMLİ KUVVETLER AYRILIĞI ve PARLAMENTER SİSTEM: İNGİLTERE ÖRNEĞİ.....	23
1. İlimli Kuvvetler Ayrılığı ve Parlamenter Sistem	23
2. İngiltere Örneği.....	25
B. SERT KUVVETLER AYRILIĞI ve BAŞKANLIK SİSTEMİ: AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ(ABD) ÖRNEĞİ	28
1. Sert Kuvvetler Ayrılığı ve Başkanlık Sistemi.....	28
2. Amerika Birleşik Devletleri (ABD) Örneği.....	29
C. KUVVETLER BİRLİĞİNE DAYALI SİSTEMLER.....	32
1. KUVVETLERİN YÜRÜTME ORGANINDA TOPLANMASI: MUTLAK MONARŞİ VE DİKTATÖRLÜK.....	32
2. KUVVETLERİN YASAMA ORGANINDA TOPLANMASI: MECLİS HÜKÜMETİ SİSTEMİ	34
a. Meclis Hükümeti Sistemi.....	34
b. İsviçre Örneği.....	37
BİRİNCİ BÖLÜM.....	40
OSMANLI-TÜRK ANAYASAL GELİŞMELERİNDE YASAMA LEHİNE DÜZENLENEN KUVVETLER AYRILIĞI	40

I. YASAMANIN ÜSTÜNLÜĞÜNE DAYANAN KUVVETLER(GÖREVLER) AYRILIĞI: 1924 ANAYASASI	40
A. 1924 ANAYASASI ÖNCESİ	40
B. 1924 ANAYASASI'NIN GENEL ÖZELLİKLERİ	41
C. 1924 ANAYASASI'NDA YASAMAYA BAĞLI HÜKÜMET SİSTEMİ 43	
1. Yasama	43
2. Yürütme	45
3. Anayasanın Karma Hükümet Sistemi ve Yumuşayan Güçler Birliği Yapısı	47
4. Yasamanın Yargı Üzerindeki Etkisi.....	48
D. UYGULAMADA ÖNE ÇIKAN YÜRÜTME.....	51
1. Tek Parti Dönemi	52
2. Çok Partili Dönem.....	52
II. YASAMAYA BAĞLI KUVVETLER AYRILIĞINA DAYALI ANAYASA: 1961 ANAYASASI	54
A. 1961 ANAYASASI ÖNCESİ	55
1. 1960 Darbesi	55
2. Geçici Dönem	56
3. Anayasanın Hazırlanması Süreci	57
B. PARLAMENTER SİSTEMİN TESİSİ: 1961 ANAYASASI	59
1. 1961 Anayasası'nın Genel Özellikleri.....	59
2. İki Meclisli Yasama.....	61
a. Meclislerin Özellikleri	62
b. Meclisin Kanunları Yorumlama Yetkisini Devri.....	65
3. 'Görev' Olarak Düzenlenen Yürütme	67
a. Cumhurbaşkanı: Yasama ve Yürütme İlişkinine Etkisi	67
b. Yürütmenin Sorumlu Kanadı: Bakanlar Kurulu	71
4. Yasama-Yürütme Eklerinin Dengesi ve Parlamenter Sistemin Tesisi...	73
5. Bağımsızlaşmış Yargı.....	74
6. Yumuşak Kuvvetler Ayrılığına Dayanan 1961 Anayasası'nın Uygulanması	77
7. 1961 Anayasası Değişiklerinin Kuvvetler Ayrılığına Etkisi	78
İKİNCİ BÖLÜM	83
OSMANLI-TÜRK ANAYASAL GELİŞMELERİNDE YÜRÜTME LEHİNE DÜZENLENEN KUVVETLER AYRILIĞI	83
I. KUVVETLER BİRLİĞİNDEN KUVVETLER AYRILIĞINA	83
A. KANUN-İ ESASİ ÖNCESİ.....	83
1. Selim Dönemi	84

2. Mahmut Dönemi	85
3. Sened-i İttifak.....	86
B. KANUN-İ ESASİ: ŞEKLİ KUVVETLER AYRILIĞINDAN MADDİ KUVVETLER AYRILIĞINA.....	87
1. 1876 Kanun-i Esasi	87
2. 1909 Değişiklikleri.....	89
C. CUMHURBAŞKANI MERKEZLİ KUVVETLER AYRILIĞI: 1982 ANAYASASI.....	91
1. 1982 ANAYASASI ÖNCESİ.....	91
a. 1980 Darbesi	91
b. 1982 Anayasası'nın Hazırlanması Süreci.....	93
c. Kurucu Meclis.....	94
d. Anayasanın Kabulü	96
2. 1982 ANAYASASI'NDA İKİ DÖNEM.....	97
a. 1982 Anayasası'nın Genel Özellikleri.....	98
b. Tek Meclisli Yasamaya Dönüş ve Milletvekili Sayısı	99
aa. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Göreve Başlaması ve Görev Süresi	100
bb. Yasamanın Görev ve Yetkileri.....	102
cc. Yasamanın Bilgi Edinme ve Denetim Yolları.....	104
dd. Yasama Bağışıklıkları.....	107
c. 'Yetki' ve 'Görev' olarak Düzenlenen Yürütme.....	110
aa. Cumhurbaşkanı	112
aaa. Cumhurbaşkanının Yetkileri.....	115
bbb. Cumhurbaşkanının Sorumluluğu.....	119
bb. 'Hükümet'	121
aaa. 2017 değişikliklerinden önce: Bakanlar Kurulu	122
bbb. 2017 Değişiklerinden Sonra: Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar	125
cc. Yürütmenin Düzenleyici İşlemleri.....	126
aaa. 2017 Değişiklikleri Öncesi: Kanun Hükmünde Kararname Dönemi.....	128
bbb. 2017 Değişiklikleri: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Dönemi	130
d. Yargının Diğer Kuvvetler Üzerindeki Denetiminin Azalması.....	134
e. 1982 Anayasa Değişiklerinin Kuvvetler Ayrılığına ve Hükümet Sistemine Etkisi.....	138
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM.....	141
OSMANLI- TÜRK ANAYASAL GELİŞMELERİNDE KUVVETLER BİRLİĞİNE DAYALI İSTİSNAİ DÖNEM.....	141

I. KUVVETLERİN YASAMADA TOPLANMASI: TEŞKİLAT-I ESASİYE KANUNU (1921 ANAYASASI).....	141
A. TEŞKİLAT- I ESASİYE ÖNCESİ.....	141
1. Kongreler Dönemi.....	142
2. Güçlü Meclis.....	143
B. TEŞKİLAT-I ESASİYE KANUNU	144
1. Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun Kabulü ve Genel Özellikleri.....	145
a. 1921 Anayasası'nda Kuvvetler Birliğine Dayalı Meclis Hükümeti Sistemi	146
aa. 1921 Anayasası'nda Yasama ve Yürütme.....	146
bb. Meclis Hükümeti Sistemi.....	148
b. Yargıda İstiklal Mahkemeleri Sorunu: Yargı Karşısında Üstün Yasama	150
c. 1921 Anayasası Değişiklikleri: Kuvvetler Birliğinden İlmli Kuvvetler Ayrılığına Doğru.....	152
SONUÇ.....	154

KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
DP	: Demokrat Parti
HSK	: Hakimler Savcılar Kurulu
HSYK	: Hakimler Savcılar Yüksek Kurulu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
MÖ	: Milattan Önce
SSCB	: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TSK	: Türk Silahlı Kuvvetleri
YHK	: Yüksek Hakimler Kurulu
YSK	: Yüksek Savcılar Kurulu
YÖK	: Yüksek Öğretim Kurulu

University	: Bahçeşehir University
Institute	: Institute of Social Sciences
Science Programme	: Constitutional Law
Programme	: Public Law
Supervisor	: Doç. Dr. Didem YILMAZ
Degree Awarded and date	: LLM – July 2019

ABSTRACT

THE PRINCIPLE OF THE SEPARATION OF POWERS IN OTTOMAN-TURKISH CONSTITUTIONAL DEVELOPMENTS

Cansu PİŞKİNPASA

The principle of the separation of powers has transformed throughout its history as a result of social, economic, and the political needs and has taken its current form. In the first chapter of the thesis study, the perspectives of philosophers, who laid the foundations of principle, are analyzed to explain the separation of powers. Then, the government systems are discussed by exploring the relationship between the legislative and executive forces. In the following chapters, the Ottoman and Turkish constitutions are examined to study the effect of the relationship between legislative and executive forces on the government systems in a comparative perspective. By observing the dominance of these forces in different time periods and their use in practice, the importance and necessity of the principle of the separation of powers are emphasized.

Keywords : **Separation of powers, Constitution, Government systems.**

Üniversite	: Bahçeşehir Üniversitesi
Enstitü	: Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim Dalı	: Anayasa Hukuku
Program	: Kamu Hukuku
Tez Danışmanı	: Doç. Dr. Didem YILMAZ
Tez Türü ve Tarihi	: Yüksek Lisans-Temmuz 2019

ÖZET

OSMANLI-TÜRK ANAYASAL GELİŞMELERİNDE KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİ

Cansu PIŞKINPAŞA

Kuvvetler ayrılığı ilkesi; geçmişten günümüze sosyal, ekonomik ve siyasi gereksinimlerin sonucunda değişiklere uğramış ve bugünkü görünümüne kavuşmuştur. Tez çalışması süresince; ön bölümde, öncelikle kuvvetler ayrılığı ilkesinin temellerini atan düşünürlerin ilkeye bakış açıları ele alınarak 'kuvvetler ayrılığı ilkesi' açıklanmaya çalışılmıştır. Daha sonra yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirleri ile olan ilişkisine bakılarak hükümet sistemleri ele alınmıştır. Takip eden bölümlerde ise; Osmanlı ve Türk anayasaları incelenerek, karşılaştırmalı bir bakış açısıyla yasama ve yürütme arasındaki ilişkinin hükümet sistemlerine etkisi ve hangi kuvvetin hangi dönemde daha etkin olduğu, bu etkinliğin uygulamadaki görünümüne dikkat çekilerek, kuvvetler ayrılığı ilkesinin önemi ve zarureti vurgulanmaya çalışılmıştır.

Anahtar kelimeler : **Kuvvetler ayrılığı, Anayasa, Hükümet sistemleri.**

GİRİŞ

Aristo, Locke ve Montesquieu gibi büyük düşünürlerin fikirleri doğrultusunda oluşan ve gelişerek bugünkü anlamına kavuşan kuvvetler ayrılığı ilkesi, gün geçtikçe önem kazanmaktadır.

Egemenlik yetkisinin üç farklı organ tarafından kullanılmasına dayanan kuvvetler ayrılığı ilkesi, 18. yüzyılın sonlarına doğru şekillenmiştir. Yasama, yürütme ve yargı erklerini birbirlerinden ayıran kuvvetler ayrılığı prensibi, anayasal devlet için zorunlu bir unsur haline gelmiş, anayasal hareketlerin de esin kaynağı olmuştur.

Kuvvetlerin sert ve katı biçimde ayrıldığı başkanlık sistemi, kuvvetler arasındaki iş birliği esasına dayanan parlamenter sistem, her iki sistemin izlerini taşıyan yarı başkanlık sistemi ve kuvvetler birliğine dayanan meclis hükümeti sistemi, yasama ve yürütme erkleri arasındaki denge-denetim-fren mekanizmasının ne şekilde konumlandığına bağlı olarak oluşmuştur. Bu demektir ki; kuvvetler ayrılığı ilkesi, hükümet sistemlerinin oluşmasında oldukça önemlidir.

Hükümet sistemleri, devletlerin bu sistemleri benimseyiş tarzı, gün geçtikçe toplumun gereksinimlerine göre şekillenmiştir. Fakat tarih boyunca kabul gören önemli bir gerçek vardır ki; yasama, yürütme ve yargı organlarının kuvvetler ayrılığı ilkesiyle bağdaşmayacak şekilde konumlanmaması ve bu erklerin meşru yetki alanlarının dışında yetkilerle donatılmaması gerekliliğidir. Kuvvetler arasındaki denge sistemi her zaman korunmalı, hiçbir erk sahip olması gerektiğinden fazla güç kazanmamalıdır.

Tez çalışmasının ön bölümünde, kuvvetler ayrılığı ilkesinin tarihsel gelişimi hakkında bilgi verilmeye çalışılacaktır. Daha sonra yasama-yürütme ilişkileri temelinde hükümet sistemleri ele alınacaktır.

Ön bölümden kazanılan bilgiler ışığında; tezin diğer bölümlerinde, kuvvetler ayrılığı ilkesinin Osmanlı-Türk anayasalarındaki konumunu incelemek amacıyla, Osmanlı-Türk anayasaları ve anayasa değişiklikleri yasama-yürütme kuvvetleri arasındaki ilişki merkeze alınacak şekilde ele alınmaya çalışılacaktır.

Yasama lehine düzenlemeler içeren 1924 ve 1961 Anayasaları, yürütme lehine düzenlemeler içeren Kanun-i Esasi ve 1982 Anayasaları ile en son olarak istisnai dönem olarak atfedeceğimiz kuvvetler birliğine dayalı 1921 Anayasası incelenmeye çalışılacaktır.

Yapılacak bu incelemeler ile; kuvvetler ayrılığı ilkesinin dünden bugüne hükümet sistemleri üzerindeki etkilerini incelemek ve kuvvet ayrılığının Osmanlı-Türk anayasalarındaki değişimini gözlemlemek amaçlanmaktadır.

ÖN BÖLÜM

KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİ VE UYGULAMALARI

Bu bölümde; kuvvetler ayrılığı ilkesini teorik olarak açıklamak maksadıyla, geçmişten günümüze gelen süreçte düşünürlerin kuvvetler ayrılığı prensibine ne şekilde yaklaştığı incelenecektir. Daha sonra kuvvetler ayrılığı ilkesinin günümüzdeki yeri açıklanarak, hükümet sistemlerindeki görünüşüne yer verilmeye çalışılacaktır.

I. KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİNİN GELİŞİMİ

Bu bölümde; kuvvetler ayrılığı ilkesinin nasıl ortaya çıktığını anlatabilmek amacıyla üç önemli düşünürün ilkeye olan bakış açıları açıklanmaya çalışılacaktır. Üç kuvveti bir bakımdan ayırmış olsa da kuvvetlerin aynı kişinin elinde olabileceğini savunan Aristo, yargı erkine kuramında yer vermeyen ama kuvvetler ayrılığı ile ilgili oldukça önemli noktaları vurgulayan Locke ve kuvvetler ayrılığı ilkesini bugüne en yakın şekilde tasarlayan düşünürlerden olan Montesquieu'ya yer verilecektir.

A. ARISTO'NUN KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİNE BAKIŞI

Yüzyıllar boyunca devletin nasıl oluştuğuna dair farklı teoriler ortaya atılmış, devlet ve egemenlik hakkında uzun tartışmalar yapılmıştır. Devletin nasıl ortaya çıktığı farklı teorilere de dayansa tüm görüşlerde ortak olan nokta; bir iktidarın var olduğudur.¹ İktidarın olduğu her yerde devletin bulunup bulunmadığı ise ayrı bir tartışma konusudur. Bir yandan devlet, egemenlik kavramları aydınlatılmaya çalışılırken, bir yandan da antik çağlarda kuvvetler ayrılığı prensibine dair temel fonksiyonlar ortaya çıkmıştır.

¹ Murat Sezginer, **Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası'nda Sorunlar**, 2.baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2010, s.21.

Kuvvetler ayrılığı ilkesine ait ilk izlere; milattan önce (M.Ö.) 384-322 yılları arasında yaşayan ünlü Yunan düşünür Aristo'nun çalışmalarında rastlanmıştır.² Aristo; devletin faaliyetlerini üçe ayırarak, faaliyetlerin farklı organlar aracılığıyla gerçekleştirilmesi fikrini öne atmıştır.³ Aristo'ya göre anayasalara ortak ve uygun hareket için ayrı yönlere gitmek gerekir. Bir anayasa oluşturulurken yasa koyucu tarafından üç önemli unsura dikkat edilmelidir: Birlikte karar alma hususu, devlet görevlilerinin kimler olduğu ve yetkilerinin neler olduğu, bu yetkilerin sınırları, kaç kişi olacakları hususu ve yargıdır.⁴ Başka bir deyişle bu üç unsur; müzakereci (deliberative element), memurlar (magistracies element) ve yargı (judicial element) olarak belirtilebilir.⁵

Birlikte karar alma hususu veya müzakereci unsur; politika, savaş ve barış antlaşmaları, ölüm ve sürgün konularına dair verilecek cezalar, paraya el koyma hususu, memurların nasıl seçileceklerine dair oluşturulacak prosedürler gibi konular ile ilgilenir.⁶ Söz konusu unsorda yasama fonksiyonunun yansımaları görmek kaçınılmazdır.⁷

Yürütme görevlileri, devlet görevlileri ya da başka bir deyişle memurlar; devletin işlerini yürütmek ve suçlulara karşı dava açmak görevini üstlenmiştir.⁸ Yürütme kuvvetinin yansıması olan bu unsur; görevlilerin yetkileri, görev tanımları, görev süreleri ve bu görevleri nasıl uyguladıklarına ilişkin konuları bünyesinde barındırır.⁹

Yargı unsuru ise; kimlerin bu unsorda yer alacağı, mahkeme türlerinin neler olacağı, yargı unsurunda görev alacak kişilerin atama veyahut kura yoluyla mı seçileceği gibi konuları içinde barındırır.¹⁰

² Türker Ertaş, **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2018, s.28.

³ Mehmet Emin Akgül, Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerinde Anlamı, **Ankara Barosu Dergisi**, S.2010/4, Y.68, 2010, s.82.

⁴ Aristotile, **Bütün yapıtları 3 & Politika**, Çev. Furkan Akderin, Ankara: Say Yayıncılık, 2013, s.151.

⁵ M.J.C. Vile, **Constitutionalism and the Separation of Powers**, 2nd Edition, Indianapolis: Liberty Fund, 1998, s.24.

⁶ Aristotile, **Bütün yapıtları 3 & Politika**, Kitap 4, s.151.

⁷ Ertaş, **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler**, s.27.

⁸ Aristotile, **Bütün yapıtları 3 & Politika**, Kitap 4, s. 154.

⁹ A.g.e.

¹⁰ A.g.e., s.156.

Mahkeme türleri; soruşturma, kamu zararına yönelik suçlar, devlete karşı gelme, memurlar ve vatandaşlar arasındaki para cezası esaslı anlaşmazlıklar, sözleşme ve özel yükümlülükleri konu alan uyuşmazlıklar, cinayet, yabancıların ilişkisinden kaynaklı uyuşmazlıklar ve bir-beş drokhme¹¹ arasındaki alışverişlerden doğan küçük uyuşmazlıklara bakan olmak üzere sekiz türdedir.¹²

Mahkeme üyelerinin nasıl seçileceği hususunda da Aristo'nun konuya özgü farklı cevapları vardır. Aristo'ya göre; mahkeme üyelerinin bir kısmı herkes tarafından seçilebilir. Bu durumda demokrasi¹³ vardır. Mahkeme üyeleri belli bir grup içerisinde seçilirse burada oligarşik¹⁴ düzenden bahsederiz.¹⁵ Ayrıca, mahkeme üyeleri seçim veya kura yoluyla ya da her iki yolu da kullanarak da seçilebilir.¹⁶

Aristo; farklı sosyal sınıflar arasındaki siyasi dengenin sağlanmasını amaçladığından, aslında fonksiyonel bir kuvvetler ayrılığının yanında şahsi bir kuvvetler ayrılığına da yer vermektedir.¹⁷ Bu noktada müzakereci unsur ile yürütme ve yargı görevi arasındaki bağlantıyı sistemine yerleştirmiş, bir kişinin aynı anda hem müzakereci hem konsey üyesi hem de yargıç olarak görev yapabilmesini uygun görmüştür.¹⁸ Bu durumu; yeterlilikleri baz alınarak aynı kişi hem asker hem çiftçi hem de sanatçı olabilir, şeklinde açıklamıştır.¹⁹

Aristo; üç kuvveti bir bakımından ayırmış ve tanımlamış olsa da; üç kuvvetin birlikte tek kişide bulunabileceğini savunarak, gerçek bir kuvvetler ayrılığı mekanizmasını kabul etmemiştir.²⁰ Bunun doğal bir getirisi olarak Aristo'nun

¹¹ Eski Yunan para birimi.

¹² Aristotile, **Bütün yapıtları 3 & Politika**, Kitap 4, s. 156-157.

¹³ Aristo'ya göre demokrasi; mülkü olmayanlar, mülkü olandan sayıca az olmasına rağmen yönetimde mülkü olmayanların da yer almasıdır. Aksi durumda oligarşinin oluşacağını savunmaktadır. (Aristotile, **Bütün yapıtları 3 & Politika**, Kitap 3).

¹⁴ Aristo'ya göre oligarşi; yöneticilerin sadece zengin kesimden oluşması durumu veyahut mülkü olanların azınlık olmasına rağmen yönetimde bulunmaları durumudur. (Aristotile, **Bütün yapıtları 3 & Politika**, Kitap 3).

¹⁵ Aristotile, **Bütün yapıtları 3 & Politika**, Kitap 4, s. 156-157.

¹⁶ **A.g.e.**

¹⁷ Ertaş, **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler**, s.28.

¹⁸ Vile, **Constitutionalism and the Separation of Powers**, s. 25.

¹⁹ **A.g.e.** (*the same persons, for example, may serve as soldiers, farmers and craftsman, the same persons again, my act both as a deliberative council and a judicial court*)

²⁰ Ertaş, **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler**, s.29.

düşüncelerinde, kuvvetler arasındaki dengeyi sağlayacak mekanizmalar bulunmamaktadır.²¹

B. LOCKE'UN KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİNE BAKIŞI

Günümüzdeki tanımı ve konumu göz önüne alındığında; kuvvetler ayrılığı ilkesinin bugüne en yakın biçimini kurgulayan düşünür; 1632-1704 yılları arasında yaşayan İngiliz filozof John Locke'dur.²²

Yetkileri belirlenmiş olan, sınırlı bir hükümet yaklaşımı (limited government); karşılıklı denetler ve dengeler mekanizması ile mümkündür ki bu da en az kuvvetler ayrılığı ilkesinin oluşması kadar önemli bir husustur.²³ Kişilerin siyasal bir toplum içerisinde yaşamasının temel amacı; başta mülkiyet hakları olmak üzere kişi hak ve özgürlüklerinin korunması, kişilerin huzur ve güvenliklerinin tesis edilmesi ve iktidarın keyfiliğinin önlenmesidir.²⁴

Locke; bu bakış açısını merkeze alarak, insanların topluma girmelerinin asıl amacının barış ve güvenlik olduğunu, kişi hak ve özgürlüklerini koruyacak bu barış ve özgürlük ortamının ancak yasalar aracılığıyla garanti altına alınabileceğini, ilk ve temel pozitif yasanın ise 'yasama iktidarı' olduğunu ileri sürmüştür.²⁵

Locke kuramında; yasama (legislative), yürütme (executive) ve federatif (federative) olmak üzere üç kuvvetin varlığını kabul etmiş, yargı erkini bir bakıma saf dışında bırakmıştır.²⁶

Toplumda yaşayanların onayı olmadan gerçek bir yasama iktidarından bahsetmek olanaklı değildir.²⁷ Yalnızca halk; yasama organının kimin elinde

²¹ Mustafa Kutlu, **Kuvvetler Ayrılığı, Temelleri – Gelişimi, Hukuk Devletlerinin Kökenleri**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2001, s.103.

²² **A.g.e.**, s.109.

²³ Said Güran, Anayasanın Kuvvetler Ayrılığı İlkesine ve Yönetim Yargı İşlerine Bakış Açısında Değişiklik, **Anayasa Yargısı Dergisi**, C.11, 1994, s.193-194.

²⁴ Hamide Tacir, Kuvvetler Ayrılığı İlkesi ve Anayasalarımızda Yasama, Yürütme, Yargı İlişkisi, **Kadir Has Üniversitesi Dergisi**, C.3. S.1, 2015, s. 20.

²⁵ John Locke, **Yönetim Üzerine İkinci İnceleme**, Çev. Fahri Bakıcı, Ankara: Ebabil Yayınları, 2016, Bölüm 11, s. 141-142.

²⁶ Ertaş, **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler**, s.32.

²⁷ Locke, **Yönetim Üzerine İkinci İnceleme**, s.142.

olacağını belirleyebilir.²⁸ Bu onay ve yetkiyi alan yasama iktidarı; toplumu ve toplumdaki bireyleri korumak adına kamu gücünü nasıl kullanılacağını belirtme ve yönetme yetkisini haizdir.²⁹

Locke bu sebeplerden ötürü yasamayı diğer erklere göre üstün bir konuma yerleştirmiştir ancak; yasama mutlak değildir, sınırlandırılmıştır.³⁰ Yasama iktidarının sınırları ise dört ana başlık altında incelenebilir. Bunlar; insan hayatı ve kaderi üstünde keyfi bir güce sahip olmamak başka bir deyişle kamusal yarar çerçevesinde hareket etmek, yasamanın keyfi kararnamelemler ile yönetme yetkisinin olmaması, rıza dışı olarak kimsenin mülkünün bir kısmının dahi elinden alınamaması ve yasamanın kanun yetkisinin bir kimseye veyahut herhangi bir organa devrinin olanaklı olmamasıdır.³¹

Yasamanın iktidarı kamu yararı ile sınırlıdır, yasama; uyrukları yok edemez, köleleştirme ve planlı biçimde yoksullaştırma yapamaz.³² Zaten mülkiyet haklarını ve özgürlük ile güvenliklerini korumak maksadıyla toplumun bir parçası olan bireylerin üzerinde böyle sınırsız bir güce sahip olunması halinde, kişilerin toplumun bir parçası haline gelmelerini sağlayan amaç ortadan kalkmış olur. Her ne kadar yasama üstünlüğü olsa da bu toplum üzerinde sınırsız ve keyfi bir gücün varlığı anlamına gelmez.³³

Yasama; sistematikleşmiş, yayınlanmış ve süreklilik arz eden bir kurallar bütününe tabiidir. Toplum; ilan edilmiş ve kabul edilmiş yasalar ile yönetilmeli, anlık karar veya kararnamelerin kurbanı olmamalıdır.³⁴ Bu nedenle; ani ve keyfi biçimde çıkarılan kararnamelere tabi hale gelinmemeli, toplumuna karşı eşit ve kamu yararını gözetken şekilde bir yönetimin gerçekleştirmelidir.³⁵ Aksi şekilde; insanlar

²⁸ Kutlu, **Kuvvetler Ayrılığı, Temelleri – Gelişimi, Hukuk Devletlerinin Kökenleri**, s.109.

²⁹ Ertaş, **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler**, s.32.

³⁰ Kutlu, **Kuvvetler Ayrılığı, Temelleri – Gelişimi, Hukuk Devletlerinin Kökenleri**, s.109.

³¹ Locke, **Yönetim Üzerine İkinci İnceleme**, s.143-144-146-147-150.

³² A.g.e., s.144-145.

³³ Ertaş, **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler**, s.33.

³⁴ Locke, **Yönetim Üzerine İkinci İnceleme**, s.145-146.

³⁵ A.g.e.

kendilerini mutlak keyfi bir iktidara bırakmış olur, silahsızlanırlar. Açık bir av haline bürünürler.³⁶

Locke'un üstün yasama iktidarının bir sınırı da mülkiyet hakkı ile ilgilidir. Yasama hiçbir kimseden kendi onayı olmaksızın mülkiyetinin bir kısmını dahi alamaz.³⁷ Kişilerin toplumun bir parçası olmasını mülkiyet hakkını koruma içgüdüsüne dayandıran Locke için, bu sınırlama oldukça normal ve gereklidir. Nitekim Locke'a göre, uyrukları yöneten kişi, kişilerin mülkiyetleri üzerinde dilediği tasarrufu yapma, mülk üzerinde iyilik olduğunu düşündüğü eylemlerde bulunma hakkına sahip olur ise, mülkiyete dair iyi ve eşitlikçi yasalar dahi yapılsa, kişilerin mülkiyetleri güvence altında değildir.³⁸

Yasa yapma kudretini haiz olanlar, yasa yapmaya dair yetkilerini bir başka kimseye, bir başka organa devredemezler, yasa yapma kudretini kime devredebileceklerini salt halk belirleyebilir.³⁹ Bu demektir ki; kanun yapma yetkisine sahip olanların, kanun yapma belirleme yetkisi olamaz, yasamanın kudreti bu ölçüde sınırlanmıştır.⁴⁰ Yasama yetkisi ve kudreti halk tarafından devredildiğine göre devredilen kişilerin bu gücün başkasına devretme hakkı da bulanamaz.⁴¹

Bu dört sınırlamayla birlikte yasama kudretinin nasıl kullanılacağına dair birkaç önemli nokta daha bulunmaktadır. Yasalar halkın yararı gözetilerek yapılmalı, özel durumlara göre değişiklik göstermeyen, yayınlanmış, kurumsal yasalar yapılmalı, zengin-fakir, mahkeme nezdinde hatırlı sayılır-kendi halinde bir köylü arasında ayırım olmadan, standart ve eşit davranılmalıdır.⁴²

Kişilerin mülkiyetleri üzerindeki vergiler, kişilerin bizzat kendisinin veya vekillerinin rızası olmaksızın arttırılmamalıdır.⁴³ Tıpkı yasamanın kişilerin mülkiyeti üzerinde, halkın rızası dışında tasarruf yapma hakkına sahip olmadığı gibi mülkiyet

³⁶ A.g.e.

³⁷ A.g.e., s.147.

³⁸ A.g.e., s.148.

³⁹ Kutlu, **Kuvvetler Ayrılığı, Temelleri – Gelişimi, Hukuk Devletlerinin Kökenleri**, s.110.

⁴⁰ Ertaş, **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler**, s.35.

⁴¹ Locke, **Yönetim Üzerine İkinci İnceleme**, s.150.

⁴² A.g.e., s.151.

⁴³ A.g.e.

hakkıyla bağlantılı olan vergilendirme konusunda da yasama kudretinin aleyhine bir sınırlandırma yapılmıştır.

Yasalar kısa bir süre içerisinde, kalıcı şekilde yapılırlar.⁴⁴ Bu biçimde ortaya çıkan yasaları, kötüye kullanmadan, aralıksız şekilde yürütecek bir iktidar bulunmalıdır. Çünkü; kanunları yapma yetkisini haiz kimseler, yaptıkları yasaları uygulama gücüne de sahip olurlarsa, bu kimselerin özel menfaatleri öne çıkabilir, böyle bir durum toplumsal yarara ters düşer.⁴⁵ Böylece; yasamanın oluşturduğu kanunları uygulayacak ve yasamadan bağımsız olarak devamlı şekilde faaliyet halinde bulunacak bir iktidar gerekmektedir ki bu da yürütme kuvvetidir.⁴⁶ Yürütme kuvveti yasama tarafından hazırlanan kanunlara tabi olduğundan bu kanunlar çerçevesinde hareket edilmesi gerektiğinden faaliyetlerinde sınırlandırılmıştır.⁴⁷ Locke; yasama ve yürütme kudretlerinin aynı elde olmasının karmaşaya ve ayrımcılığa sebebiyet vereceğini vurgulayarak, bu iki kuvveti birbirinden ayıran bir düzenin makul olacağını savunmuştur.⁴⁸

Locke'un tasarladığı siyasi devlet düzeninde yasama ve yürütme erklerinin yanında diğer devletler ya da milletler ile kurulacak ilişkilerin yürütülmesi amacıyla federatif olarak adlandırılan üçüncü bir erk mevcuttur.⁴⁹ Yürütme erki, kanunların toplumdaki bireylere uygulanması konusuna odaklanırken federatif kuvvet; dış ilişkiler, güvenlik, savaş ve barış antlaşmaları yapma hususlarında yetkilidir.⁵⁰

Ülke içindeki kişilerin ilişkileri ve davranışları yasalar tarafından güvence altına alınmıştır. Ülke içindeki kişilerin tutum ve davranışları daha tahmin edilebilir iken, yabancı ülkelerin nasıl davranacağı daha tahmin edilemez bir durumdur.⁵¹ Bu sebeple federatif kuvvet; basiret ve bilgeliğe bırakılmıştır.⁵²

⁴⁴ A.g.e., s.154.

⁴⁵ Ertaş, **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler**, s.35.

⁴⁶ Kutlu, **Kuvvetler Ayrılığı, Temelleri – Gelişimi, Hukuk Devletlerinin Kökenleri**, s.110.

⁴⁷ Ertaş, **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler**, s.33.

⁴⁸ Locke, **Yönetim Üzerine İkinci İnceleme**, s.155.

⁴⁹ Kutlu, **Kuvvetler Ayrılığı, Temelleri – Gelişimi, Hukuk Devletlerinin Kökenleri**, s.110-111.

⁵⁰ Ertaş, **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler**, s.33.

⁵¹ Locke, **Yönetim Üzerine İkinci İnceleme**, s.111.

⁵² A.g.e, s.161.

Yürütme erki ve federatif erk her ne kadar birbirlerinden farklı erkler olarak görünse de Locke' a göre aralarında yadsınamaz bir bağ vardır. Çünkü; söz konusu iki kuvvetin kamu gücünü birbirlerinden bağımsız olarak kullanması sonucunda oluşması muhtemel karmaşaların önüne ancak bu bağ ile geçilebilir.⁵³ Bu önemli iki erkin farklı ellerde tutulmasının sakıncalı olacağını savunan Locke, iki yetkinin birbirlerini tamamladıklarını ileri sürmektedir.⁵⁴

Günümüzde benimsenen kuvvetler ayrılığı ilkesinin temel taşlarından olan yargı kuvveti Locke'un kuramında ayrı bir kuvvet olarak ele alınmamıştır. Yargıçlar, yasama kuvveti tarafından düzenlenen kanunlara bağlı oldukları için yasamaya bağlı olarak düşünülebilir.⁵⁵ Fakat; her ne kadar yargıçlar yasamaya bağlı olsalar da işlevleri sürekli ve yasaların direktiflerini uygulamakla sınırlıdır. Bu sebeplerden ötürü yargının, yürütmenin bir kolu olarak da değerlendirilmesi de mümkündür.⁵⁶

Bütün bu hususlar dikkate alındığında Locke'un katı bir kuvvetler ayrılığını savunduğunu söyleyemeyiz.⁵⁷ Nitekim Locke; yürütme ve federatif kuvvetleri tam anlamıyla ayırmamış, yargı erkini ise ayrı bir kuvvet olarak benimsememiştir. Bu durumda Locke'un kuvvetler ayrılığı kuramında üç başlı bir sistem yerine ikili bir ayrıma gittiğini söylemek yerinde olacaktır. Locke'un kurguladığı kuvvetler ayrılığı ilkesi ve kuvvetlerin birbirleriyle olan ilişkileri incelendiğinde İngiliz anayasal sistemine benzediğini söylemek de mümkündür.⁵⁸

C. MONTESQUIEU'NUN KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİNE BAKIŞI

Kuvvetler ayrılığı prensibine ismini vermemiş de olsa, ilkeyi teorik olarak temellendiren ve ilkenin günümüzdeki anlamına kavuşmasına katkıda bulunan en önemli isimlerden biri de 1748 yılında 'Kanunların Ruhu' isimli çalışmasıyla Montesquieu olmuştur.

⁵³ A.g.e., s.156.

⁵⁴ Ertaş, **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler**, s.34.

⁵⁵ Kutlu, **Kuvvetler Ayrılığı, Temelleri – Gelişimi, Hukuk Devletlerinin Kökenleri**, s.111.

⁵⁶ A.g.e., s.111.

⁵⁷ Tacir, **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi ve Anayasalarımızda Yasama, Yürütme, Yargı İlişkisi**, s.21.

⁵⁸ Ertaş, **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler**, s.37.

Montesquieu siyasi kuramında, siyasal özgürlüğe dikkat çekmiş, bunun ilk koşulunun ise; özgürlüğün yasalarla sınırlandırılması olduğunu açıklamıştır.⁵⁹ Bu açıdan Montesquieu'nun siyasi kuramının dengeye ve iktidarı sınırlandırmaya yönelik mekanizmalara dayandığını söylemek yerinde olur.⁶⁰ Montesquieu'ya göre siyasal özgürlük; kişilerin birbirlerine dayatma yapmasını engelleyen, kişilerin yasaların izin verdiği ölçüde davranmasını sağlayan ve kişilerin güvenliğini tesis eden bir ortamda var olabilir.⁶¹

Ünlü düşünürü göre maddi anayasanın iki büyük rolü bulunur. Bunlar; kanunların etkin bir şekilde uygulaması aracılığıyla istikrarın sağlanması ve devlet güçlerinin tek elde toplanmasının engellenmesidir.⁶² Bu düşüncesini; her kimse, kendisine verilen yetkiyi kötü kullanmaya meyillidir, bu nedenle iktidar ancak iktidar ile sınırlandırılırsa düzen sağlanabilir mantığı çerçevesinde temellendirmiştir.⁶³ Bu nedenlerden ötürü, her devlette üç yetki olduğunu ve bu üç yetkinin birbirinden bağımsız olması gerektiğini savunan kuramını oluşturmuştur. Bunlar; yasama, yürütme ve yargı erkleridir.⁶⁴ Montesquieu, Locke'dan farklı olarak yargı erkini de kuramına eklemiş, böylece kuvvetler ayrılığı ilkesi açısından önemli bir noktaya parmak basmıştır.⁶⁵

Montesquieu'ya göre yasama, yürütme ve yargı erkleri birbirlerinden bağımsız olarak değerlendirilmelidir. Çünkü; kanunları yapan yasama ile kanunları uygulayan yürütme aynı kişilerin elinde olduğunda, yasa koyucu koyduğu kuralları uygulamak amacıyla ağır yaptırımlar düzenleyebilir ya da uygulama sırasında şiddete başvurabilir.⁶⁶ Yargı da yürütme ve yasama erklerinden ayrı olarak var olmalıdır. Çünkü; yargılama yetkisi yasama yetkisiyle birleşince, vatandaşlar üzerinde keyfi bir yetki kullanımı gerçekleşir, yargıç ile yasa koyucu aynı kişi haline gelir.⁶⁷ Bunun yanında yargı erki ile yürütme erki de bağımsız olmalıdır. Yargılama yetkisi

⁵⁹ Tacir, Kuvvetler Ayrılığı İlkesi ve Anayasalarımızda Yasama, Yürütme, Yargı İlişkisi, s.21.

⁶⁰ Kutlu, **Kuvvetler Ayrılığı, Temelleri – Gelişimi, Hukuk Devletlerinin Kökenleri**, s.112.

⁶¹ Tacir, Kuvvetler Ayrılığı İlkesi ve Anayasalarımızda Yasama, Yürütme, Yargı İlişkisi, s.21.

⁶² Sezginer, **Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası'nda Sorunlar**, s.25.

⁶³ Ertaş, **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler**, s.39.

⁶⁴ Montesquieu, **Kanunların Ruhunu Üzerine**, Çev. Şevki Özbilen, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2014, s.174.

⁶⁵ Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, 21.baskı, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2017, s.492.

⁶⁶ Tacir, Kuvvetler Ayrılığı İlkesi ve Anayasalarımızda Yasama, Yürütme, Yargı İlişkisi, s.21.

⁶⁷ Montesquieu, **Kanunların Ruhunu Üzerine**, s.174.

uygulama yetkisi olan yürütme ile birleşince; hakim in eline yargılama kuvvetinin yanında topluma baskı kuracak ek bir kuvvet daha kazandırılmış olur.⁶⁸ Başka bir deyişle, yargı yasama ve yürütmeden ayrı olmalıdır. Bu düşünce sistemi 1789 Fransız ihtilalini tetikleyen, 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi'nin 16. maddesinde yer verilen sistemin temeli olmuştur: 'Kuvvetler ayrılığı anayasal devlet için zorunlu bir ögedir'.⁶⁹

Yasama erki; hükümdar ya da bu işe memur edilmiş kimse tarafından bir süre için ya da her zaman yürürlükte olacak yasaları yapan, eski yasaları düzelten veyahut yürürlükten kaldıran erkettir.⁷⁰ Her devlette her kimsenin kendi kendini yönetme yetkisi vardır. Fakat her insanın bu şekilde hareket etmesi uygulamada olası değildir, bu nedenle, halk bu yetkisini mümesilleri(temsilcileri) aracılığıyla kullanmalıdır.⁷¹

Söz konusu temsilciler kurulu belli bir konuda karar almak için seçilmemelidir, bu kurul kanun çıkarmak için seçilmelidir.⁷² Halkın temsilcilerinden oluşan kurulun yanında Montesquieu'nun kendisinin de içinde olduğu soylular sınıfını koruduğu aşıkardır. Nitekim; her devlette bazı yönleri sebebi ile üstün sayılacak kimseler olduğunu vurgulamış, bu kimselerin daha az sayıda olmasından ötürü mağdur olabileceklerini belirterek, yasama yetkisinde paylarının olması gerektiğini düşünmüştür.⁷³ Düşünür, bu düşüncesiyle iki meclisli bir yasama organına dikkat çekmiştir.

Montesquieu'nun kuramında, yasama erkinde halk meclisleri ve soylular kurulu birlikte çalışmakta, soylular kurulu halkın girişimlerini denetlemektedir.⁷⁴ Montesquieu, Aristokrat sınıfın menfaatlerini gözetten bir sistem oluşturmuş bu yönüyle ise eleştiri oklarının hedefi haline gelmiştir.⁷⁵

⁶⁸ A.g.e.

⁶⁹ Akgül, Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerinde Anlamı, s.83.

⁷⁰ A.g.e., s.112.

⁷¹ Montesquieu, **Kanunların Ruhü Üzerine**, s.176-177.

⁷² A.g.e., s.177.

⁷³ A.g.e.

⁷⁴ Kutlu, **Kuvvetler Ayrılığı, Temelleri – Gelişimi, Hukuk Devletlerinin Kökenleri**, s.113.

⁷⁵ Ertaş, **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler**, s.43.

Yürütme erki ya da başka bir deyişle uygulama mekanizması; devletlerin hukuklarına bağlı olarak uygulama ve denetleme kudretini haizdir.⁷⁶ Montesquieu; yürütme erkinin hükümdara ait olması gerektiğini savunurken tek başlı bir yürütmenin, uygulamanın hızlı yürümesi için daha makul olacağını belirtmiştir.⁷⁷ Montesquieu, yasamanın giriştiği bazı işleri durdurma ve yasamanın sınırsız bir güce sahip olmasının engellenmesi amacıyla yürütme erkine, yasamayı durdurma yetkisi tanımıştır. Yürütmenin başı olan kralın veto hakkı aracılığıyla yasamaya müdahale edebilmesi bunun kanıtıdır.⁷⁸ Bunun aksine; yürütme zaten yasama erki ile yeterince sınırlandırılmış bir iktidar olduğundan, yasama yürütmenin işlemlerini durduramaz.⁷⁹ Böylece yasama ve yürütme erkleri arasında bir denetim-denge fonksiyonun oluşmasını sağlanmıştır.⁸⁰ Montesquieu, yürütme erkinin mutlaklığını Locke'a nazaran daha çok savunmuştur.⁸¹

Yargı erki; suçluları cezalandırma ve uyuşmazlıkları çözme yetkisini haizdir.⁸² Bu erkin; yasaların sözlerini dinleyen ve bunun dışına çıkmayan, özel menfaatleri gözetmeyen ve diğer iki erkin karşısında tam eşit bir statüde yer almayan bir erk olduğunu söylemek mümkündür.⁸³

Yargılama yetkisi kullanılırken devamlı bir senatoya gerek yoktur, belli zamanlarda halk tarafından seçilecek mahkeme üyeleri ile işin gerektirdiği sürede yargılama yetkileri kullanılmalıdır.⁸⁴ Bu yöntem sayesinde vatandaş yargıçtan değil, yargıcın göreceği işten korkar.⁸⁵

Yargılama yetkisi; yasamaya bağlı olmamakla birlikte bazı istisnai durumlarda yasama, yargının yetki alanına el atabilir.⁸⁶ Kişilerin, milletin mevcut mahkemeleri tarafından değil, yasamada görevli asilzadeler tarafından yargılanması durumu bunlardan birisidir. Nitekim aynı sınıfa mensup kişiler tarafından yargılanmak suçlu

⁷⁶ Montesquieu, **Kanunların Ruhu Üzerine**, s.174.

⁷⁷ **A.g.e.**, s.178.

⁷⁸ Tacir, **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi ve Anayasalarımızda Yasama, Yürütme, Yargı İlişkisi**, s.21.

⁷⁹ Montesquieu, **Kanunların Ruhu Üzerine**, s.179.

⁸⁰ Ertaş, **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler**, s.43.

⁸¹ Kutlu, **Kuvvetler Ayrılığı, Temelleri – Gelişimi, Hukuk Devletlerinin Kökenleri**, s. 84.

⁸² **A.g.e.**, s.113.

⁸³ Montesquieu, **Kanunların Ruhu Üzerine**, s.175.

⁸⁴ **A.g.e.**

⁸⁵ **A.g.e.**

⁸⁶ **A.g.e.**

açısından bir güven ortamı tesis eder.⁸⁷ Şiddetli cezalandırmaların olacağı durumlarda da kanunun şiddetini azaltmak maksadıyla, yasama devreye girer.⁸⁸

Montesquieu; İngiliz siyasal sistemini kurgusunun merkezine aldığını düşünürken, kendisi o şekilde adlandırmış olmamasına rağmen kuvvetler ayrılığı ilkesini büyük ölçüde oluşturmuştur. Böylece kuvvetler ayrılığı prensibine yönelik çalışmalar daha da gelişmiştir. Montesquieu'nun kuramı, 1787'de benimsenen başkanlık sistemine de oldukça önemli katkılarda bulunmuştur.

II. KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİ

Bu bölümde; kuvvetler ayrılığı ilkesi anlatılırken, öncelikle maddi ve şekli kritere göre kuvvetler ayrılığı açıklanacaktır. Daha sonra günümüzdeki anlamıyla kuvvetler ayrılığı ilkesi ve ilkeye yöneltilen eleştiriler incelenmeye çalışılacaktır.

A. KUVVETLER AYRILIĞI

1. Genel Olarak

Kuvvetler ayrılığı terimi; Fransızca 'séparation des pouvoirs' ve İngilizce 'separation of power' sözcüklerinin karşılığı olarak dilimize yerleşmiştir.⁸⁹ Pouvoir ya da power kelimesinin ne ifade ettiği, kavramın temeli, hukuk camiasında tartışılmıştır.⁹⁰ Genel kabule göre; kelimenin Türk dilindeki karşılığı kuvvet, güç, iktidar, yetki olarak düşünülebilir.

Tarihin ilk çağlarında, iktidarın tek kişinin elinde vücut bulduğu görülmüştür. Avrupa'da verilen mücadelelerin sonucunda halk egemenliği fikri ortaya atılmış, iktidarı sınırlamaya yönelik eğilimler baş göstermiştir.⁹¹ Mutlak monarşiyi yıkıp,

⁸⁷ A.g.e., s.180.

⁸⁸ A.g.e.

⁸⁹ Ertaş, **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler**, s.51.

⁹⁰ Vile, **Constitutionalism and the Separation of Powers**, s. 13.

⁹¹ Çekiç Mahmut, '1982 Anayasası'nın Hükümet Sistemi Açısından Değerlendirilmesi', **Türkiye Cumhuriyeti Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, S.7, 2016, s.444.

monarkın iktidarını sınırlamak ve günümüz demokrasi anlayışına uzanmak adına kuvvetler ayrılığı ilkesi son derece önemli bir konuma sahiptir.⁹²

18. yüzyıldan bugüne kadar olan süreçte anayasacılık akımı gittikçe önem kazanmış, anayasanın fonksiyonel anlamının devlet iktidarının sınırlanması olduğu kanısına varılmıştır.⁹³ Siyasi iktidarın sınırlanması ise; güç sahibi kimselerin, keyfi eylemlerinin engellenmesi ve kişilerin hak ve özgürlüklerinin korunması ile mümkün olur.⁹⁴

Devletin tek organında tüm güçlerin ve yetkilerin toplanması halinde, tüm güçlerle donatılmış olan bu organ denetimsiz kalacaktır.⁹⁵ Bu sebeple; devlete ait görev ve yetkiler birbirlerinden ayrılmalı, kuvvetlerin birbirlerine karşı yapacakları her yetki aşımında, karşı tarafın bu eylemlerini engelleyebilecek nitelikte özelliklere sahip olmaları gerekmektedir.⁹⁶ Bu nedenle kuvvetler ayrılığı ilkesi ile iktidarın bölünmesini amaçlanmaktadır.⁹⁷

Öyleyse; iktidar gücünün kaynağını halktan aldığı düzenlerde, gerçekten iktidar bölünebilir, güçler ayrılabilir mi? Bu soruya iki farklı bakış açısıyla yanıt vermek mümkün olabilir. Verilecek ilk cevap; devletin organlarının bu yetkileri doğrudan halk tarafından aldığı ve böylece her organın halkın iradesini bünyelerinde taşıdığıdır, diğer cevap ise; devletin organlarının sadece belli işlevleri yerine getirme vazifesini edinmeleri sebebiyle, ortada gerçek bir güçler ayrımı olmadığıdır.⁹⁸ Kanımızca; ilk cevabı savunmak daha makul olacaktır.

2. Maddi ve Şekli Kriteria Göre Kuvvetler Ayrılığı

Kuvvetler ayrılığı ilkesi; düşünürler tarafından farklı anlamlarda savunulmuştur. Kuvvetler ayrılığı ilkesini maddi kriterlere göre yorumlayan düşünür Fransız anayasacı

⁹² Sezginer, **Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası'nda Sorunlar**, s.68.

⁹³ Ergün Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 10.baskı. Ankara: Yetkin Yayınları, 2009, s.40.

⁹⁴ Tacir, **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi ve Anayasalarımızda Yasama, Yürütme, Yargı İlişkisi**, s.22.

⁹⁵ Karl Doehring, **Genel Devlet Kuramı**, Çev. Ahmet Mumcu, 2.baskı, İstanbul: İnkılap Yayınevi, 2002, s. 193.

⁹⁶ **Hukukun Üstünlüğü ve Kuvvetler Ayrılığı Panel Notları**, Editör: Celal Ülgen, Av. Coşkun Ongun, İstanbul: İstanbul Barosu Yayınları, 2010, s.18.

⁹⁷ Ertaş, **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler**, s.52.

⁹⁸ Doehring, **Genel Devlet Kuramı**, s. 192.

Léon Duguit'dir. Düşünür; bu fonksiyonları, kural-işlem, sübjektif işlem ve yargı işlemi olarak ayırmıştır.⁹⁹ Maddi kriteri, fonksiyonların yerine getirilmesinde başvurulan işlemlerin hukuki mahiyetine göre ayırım yaparak tasvirlemiştir.¹⁰⁰

Düşünüre göre kural koymak; sürekli, objektif ve kişisel olmayan bir işlemdir.¹⁰¹ Kural-işlem mahiyetindeki tüm işlemler yasamayı temsil etmekte, hangi organ bu işlemi yaparsa yapsın bu mahiyetteki işlem, bir yasama işlemi olarak kabul edilmektedir.¹⁰²

Buna göre; yasama organı tarafından yapılan kanunlar gibi, yürütme organı tarafından yapılan kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmelikler de yasama fonksiyonunu ifade eder.¹⁰³

Duguit'e göre; kişisel, somut, sübjektif işlemler bir hukuki durum yaratmaktadır.¹⁰⁴ Bu tarz işlemler sübjektif işlem mahiyetindedir.¹⁰⁵ Sübjektif işlemler; yürütme fonksiyonunu temsil eder. Memurların atanması, bir binaya ruhsat verilmesi gibi işlemler sübjektif işlemdir. Yasama işleminin genel ve soyut bir nitelikte olmasına karşın yürütme işlevi somut ve bireyseldir.¹⁰⁶

Maddi kritere göre; yargı fonksiyonu, hukuki uyuşmazlıkları çözüp, karara bağlama görevini üstlenmiştir. Başka bir deyişle; hukuki uyuşmazlıklar ile hukuka aykırılık iddialarını araştırıp, çözen ve çözdükten sonra yaptırım uygulayan devlet fonksiyonu, yargıdır.¹⁰⁷ Yargı fonksiyonu, iddia-tespit-yaptırım aşamaları ile ifa edilmektedir.¹⁰⁸ Yargının idari nitelikte gerçekleştiği işlemler, maddi kritere göre yargı fonksiyonu mahiyetindeki işlemlerden sayılmaz.¹⁰⁹

⁹⁹ Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, 16. Baskı, Bursa: Ekin Yayınevi, 2014, s.233.

¹⁰⁰ Yavuz Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, 11. Baskı, İstanbul: Seçkin Yayınevi, s.185.

¹⁰¹ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 233.

¹⁰² **A.g.e.**

¹⁰³ Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, s.186.

¹⁰⁴ **A.g.e.**

¹⁰⁵ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 233

¹⁰⁶ **A.g.e.**

¹⁰⁷ Bülent Tanör, Necmi Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku**, 12. Baskı, İstanbul: Beta Yayınevi, 2012, s. 443.

¹⁰⁸ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s.233.

¹⁰⁹ Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 186.

Kuvvetler ayrılığı ilkesini şekli kriter ile açıklayan ünlü düşünür Raymond Carré de Malberg; devlet fonksiyonlarını, bu fonksiyonu ifa eden organa ve fonksiyonların yapılış biçimine göre belirlemiştir.¹¹⁰ Örneğin; şekli kritere göre, yürütmenin çıkardığı kanun hükmünde kararname, yürütme işlemi olarak değerlendirilmektedir.¹¹¹

Maddi kritere göre kuvvetler ayrılığı ilkesini benimsemek pek yerinde bir hareket olmayacaktır. Nitekim; yasamaya özgülenmiş olan meclis soruşturması, yasama dokunulmazlığının kaldırılması gibi kurumlar da iddia-tespit-yaptırım mekanizmalarını içinde bulundurur. Bu bakımdan; maddi bakış açısı benimsendiğinde yasama ve yargı arasında bir ayrıma gitmek oldukça güçleşmiş olur.¹¹² Ayrıca yasamanın bireysel olarak yaptığı işlemler de vardır, maddi kriter göz önüne alındığında bu tip işlemler yasama fonksiyonunun dışına itilmiş olur. Yürütmenin düzenleyici işlemlerini de yasama fonksiyonu olarak görmek, yerinde bir yaklaşım olmaz, uygulamada böyle bir sistemin uygulanması da pek mümkün değildir.

Bunun yanında şekli kritere göre kuvvetler ayrılığı ilkesini benimsemek de tek başına yeterli değildir. Örneğin; yargı fonksiyonunun içine hakimlerin özlük işleri, mahkeme yazışmaları ve idari personelin faaliyetleri de girmektedir. Bunlar idari nitelikte de olsa şekli kritere göre yargısal fonksiyonun bir parçasıdır.¹¹³ Bu bakımdan tek başına şekli kriter de uygulamada yeterli olmaz.

Bu açıdan bakıldığında; kuvvetler ayrılığı ilkesini ve fonksiyonları tasnif ederken, maddi kriter ve şekli kriter birlikte yorumlanmalıdır.¹¹⁴ Böylece daha doğru bir bakış açısı ile kuvvetler ayrılığı ilkesi ve devletin fonksiyonlarının konumu belirlenmiş olur.

¹¹⁰ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s.234.

¹¹¹ Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 187.

¹¹² Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s.235.

¹¹³ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku**, 12.baskı, s. 443.

¹¹⁴ Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 187.

3. Günümüzde Kuvvetler Ayrılığı İlkesi

Saf anlamda kuvvetler ayrılığı; devletin üç hukuki iktidarını temsil eden yasama-yürütme-yargı kuvvetlerinin başka ve bağımsız organlar tarafından yerine getirilmesidir.¹¹⁵ Devletin yasama, yürütme ve yargı olarak üç organa ayrılması, siyasal özgürlük bakımından önemlidir. Organlar kendi fonksiyonunu yerine getirirken, diğer fonksiyonların alanlarına dahil olmamalıdır.¹¹⁶ Ayrı organlar, farklı kimselerin elinde tutulmalıdır.¹¹⁷ Saf anlamda kuvvetler ayrılığı, bu yönleri ile Montesquieu'nun düşünceleriyle de örtüşmektedir.

Kanımızca; yeni dünyanın getirdiği düzen ve uygulamadaki gereksinimler göz önüne alındığında, kuvvetlerin birbirlerinden bu şekilde etkileşime kapalı olarak ayrılmaları olanaksızdır. Dünyevi koşullar göz önüne alındığında, organların faaliyet alanlarının tümüyle diğer organlardan soyutlaması imkanı değildir. Bu sebepten ötürü geçen yıllar ve siyasi gereksinimler, saf anlamda kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulanmasını zorlaştırmıştır.

Bu sebeplerden ötürü; 20. yüzyılda birçok yazar tarafından, modern anlamda kuvvetler ayrılığı ya da başka bir deyişle yeni kuvvetler ayrılığı teorisine ilişkin önemli fikirler öne atılmıştır.¹¹⁸ Yeni kuvvetler ayrılığı ilkesine ilişkin teorisine ile öne çıkan Bruce Ackerman'nın Harvard Law Review'da yayınlanan makalesi de bu hususta oldukça önemli bir kaynaktır. Ackerman; salt kurumsal kuvvetler ayrılığının üzerinde durmanın yetersiz olacağını, normatif yönelimin göz ardı edilmemesi gerektiğini vurgulamaktadır.¹¹⁹ Demokrasi, profesyonel yönetim(mesleki yetkinlik) ve temel hakların korunması ve geliştirmesi idealleri; kuvvetler ayrılığı ilkesini meşru kılmaktadır.¹²⁰ Ackerman; Amerikan tarzı sert kuvvetler ayrılığına dayanan sistemin Amerika Birleşik Devletlerin (ABD) 'de de başarılı olarak uygulanmasının istisnai bir durum olduğunu belirterek, diğer ülkelerde son derece kötü sonuçlar doğurabileceğini de eklemiştir.¹²¹ Bağımsız yargı söz konusu olduğunda

¹¹⁵ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s.40.

¹¹⁶ Vile, **Constitutionalism and The Separation of Powers**, s.14.

¹¹⁷ Ertaş, **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler**, s. 105.

¹¹⁸ Selman Karakul, Yeni Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, **İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, S.2, C.2, 2015, s.91.

¹¹⁹ Bruce Ackerman, The New Separation of Powers, **Harvard Law Review**, C.113, s.3, 2000, s.639.

¹²⁰ **A.g.e.**

¹²¹ **A.g.e.**, s.640.

Amerika'nın bu konuda başarısız olduğunu söylemek mümkün değildir fakat; idari organlar bakımından ise durum böyle değildir.¹²² İdareyi kontrol altına alma konusunda başkan, senato ve temsilciler meclisi arasındaki çekişme; yürütme ve hukuk devleti arasında çatışmaya sebep olmuş, idare siyasallaşmıştır.¹²³ Ackerman bu sebeplerden ötürü; sert kuvvetler ayrılığına dayalı Amerikan sistemi yerine, normatif ideallere uyacak şekilde sınırlandırılmış bir parlamenterizm (constrained parliamentarianism) önermektedir.¹²⁴

Çağdaş anlamda kuvvetler ayrılığı; yasama ve yürütme kuvvetlerinin karşısında bağımsız bir yargı kuvvetinin bulunması olarak da ifade edilebilir.¹²⁵ Mutlakiyetçi ve otoriter yönetimlerin önüne geçmek amacıyla, kuvvetler ayrılığı ilkesi oluşturulurken, kuvvetler arasındaki oluşabilecek etkileşimleri dengelemek amacıyla denge-denetim olarak atfedilen birtakım siyasi prensipler benimsenmiştir.¹²⁶ Yasama, yürütme ve yargı erklerinin arasında sınırlı olan bu etkileşim, denetim altına alınmış, yargı organına özel bir önem atfedilerek bağımsızlığı ve tarafsızlığı pekiştirilmiştir.¹²⁷ Böylece çağdaş dünyaya daha kolay adapte edilebilen bir kuvvetler ayrılığı prensibi ortaya çıkmıştır.

Yasama; temsili bir iktidar olmakla birlikte, değişik hükümet sistemlerine göre yürütme ile arasındaki mesafe ve etkileşim farklılık göstermektedir.¹²⁸ Yasama iktidarının geleneksel işlevleri; kanunları yapmak, kanunları görüşmek ve onaylamaktır.¹²⁹ Tüm temsili sistemlerde yasamanın üç önemli işlevi bulunmaktadır. Bunlar; yasa yapmak, hükümeti denetlemek ve devlet bütçelerini kabul etmektir.¹³⁰

Yürütme erki ise en eski iktidardır.¹³¹ Devletin var olan kurallar zincirine uyarak faaliyet gösterdiği kuvvet, yürütme kuvvetidir.¹³² Bu erk; kamu düzenini tesis ederek

¹²² A.g.e., s.641.

¹²³ A.g.e.

¹²⁴ A.g.e., s.640.

¹²⁵ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s.40.

¹²⁶ Ertaş, *Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler*, s. 117.

¹²⁷ A.g.e., s. 118.

¹²⁸ A.g.e., s.53.

¹²⁹ Teziç, *Anayasa Hukuku*, s.466.

¹³⁰ Kutlu, *Kuvvetler Ayrılığının Temelleri, Gelişimi, Hukuk Devletinin Kökenleri*, s. 127.

¹³¹ Ertaş *Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler*, s.62.

¹³² Teziç, *Anayasa Hukuku*, s.466.

idari teşkilatı sevk ve idare eder.¹³³ Aynı zamanda dış politikaların yönetilmesi işlevini de üstlenir.¹³⁴ Yürütme genel olarak ‘daha önce hazır olan bir kurala’ bağlılık sınırı içerisinde işlemlerini yapmaktadır.¹³⁵ Bu anlamda yasamaya bağlı olduğunu kabul etmek yerinde bir tespit olacaktır.

Kuvvetler ayrılığı ilkesini ayakta tutan yargı erki; adalet dağıtma ya da yargılama faaliyeti olarak düşünülebilir. Çıkacak uyuşmazlıklar üzerine kararlar verme ve verilen bu kararları yerine getirilmesini emretmek ile yükümlüdür.¹³⁶ Yargı iktidarının gerektiği gibi işlemesinin tek yolu yargı bağımsızlığını tesis etmektir.¹³⁷

Yasama ve yürütme erkleri kaynaşsa dahi yargı erki, kuvvetler ayrılığı kuramında bağımsız bir mevkidedir.¹³⁸ Daha önceleri yasaların uygulanması görevi sebebi ile yürütmenin içerisinde düşünülerek ele alınan yargı erki, İngiliz Hak Bildirisi ve Habeas Corpus Senetleri’nin de gündeme gelmesi ile bağımsız ve güçlü şekilde kuvvetler ayrılığı ilkesinde yerini almıştır.¹³⁹

Yasama ve yürütme ilişkileri bakımından önemli bir husus da yürütmenin gereğinden fazla güçlenmesi halinde iktidarın tek kişinin eline geçmesine sebebiyet vermesi durumudur.¹⁴⁰ Demokratik bir düzenin tesis edilebilmesi için ise; teşrin (yasamanın), icra (yürütme) karşısında üstün bir konumda olması gerekmektedir.¹⁴¹ Nitekim; monarşiye karşı yapılan tüm eylemlerde güçlü bir yasama kuvveti inşa edilmeye çalışılmıştır.¹⁴²

Oy kullanımının yaygınlaşması ile yasama kuvveti, yürütme karşısında oldukça güçlü bir konuma gelmeye başlamıştır.¹⁴³ Çünkü yasamaya etkili olarak katılım söz konusu olmuştur. 20. yüzyılın başında ortaya çıkan ekonomik krizlerin, yürütmenin

¹³³ A.g.e., s.435-436.

¹³⁴ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s.437. Ertaş, **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler**, s. 118.

¹³⁵ Kutlu, **Kuvvetler Ayrılığının Temelleri, Gelişimi, Hukuk Devletinin Kökenleri**, s. 140.

¹³⁶ Kemal Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Bursa: Ekin Yayınevi, 2011, s.421.

¹³⁷ Ertaş, **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler**, s.53.

¹³⁸ Kutlu, **Kuvvetler Ayrılığının Temelleri, Gelişimi, Hukuk Devletinin Kökenleri**, s. 154.

¹³⁹ A.g.e., s. 156-157.

¹⁴⁰ Kutlu, **Kuvvetler Ayrılığının Temelleri, Gelişimi, Hukuk Devletinin Kökenleri**, s. 144.

¹⁴¹ George Vedel, **Teşri ve İcranın Münasebetleri Problemi**, Çev. T. Timur, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 15, S.3, 1960, s.49.

¹⁴² Murat Sezginer, **Güçlü Yürütme Anlayışı ve Türkiye’deki Görünümü**, s.69.

¹⁴³ A.g.e.

işlevsizliği nedeniyle yaşandığı düşünülerek yürütmeye yeniden güç kazandırılmıştır.¹⁴⁴ Güçlü yürütmeye karşı yasamanın önemi tekrar anlaşılmıştır. Adeta bir döngü oluşmuş, kuvvetler arasında dengeyi sağlamak oldukça güçleşmiştir.¹⁴⁵

Bu tabloya bakıldığında yasama ve yürütme erklerinin arasında bir etkinlik savaşı olduğunu ve iki kuvvetin de diğerine göre bazı dönemlerde daha baskın olduğunu söyleyebiliriz.

B. KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİNE YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER

Montesquieu'nun idealize ettiği kuvvetler ayrılığındaki denge mekanizmasının günümüzdeki birçok ülkede karşılığını bulamadığını söyleyebiliriz.¹⁴⁶ Özellikle hükümetin parlamento önünde sorumlu olduğu rejimlerde, hükümet zaten meclisin çoğunluğuna sahip olduğundan istediği yasaları çıkarabilir konumdadır.¹⁴⁷

Düşünürlerin kuvvetler ayrılığı ilkesini tasarladıkları dönemde, siyasi partilerin gündemde olmayışı ve uygulamada yasama ve yürütme erklerinin bu siyasi partiler tarafından kullanılması bu durumu bize açıklar.¹⁴⁸ Partilerin iç kademelenmesi devlete yansımış durumdadır.¹⁴⁹ Hükümet doğal olarak; iktidar partisinin elindedir. Bunun yanında parlamentodaki çoğunluğa da sahip olan iktidar partisi, istediği kanunları çıkarabilir hale gelmiş olur. Böylece iktidar partisinin elinde olan yürütme, yasamayı kontrol edebilir bir konuma yerleşmiş olur. Bu da kuvvetler ayrılığı ilkesinin pratikte uygulanamaz hale gelmesine sebep olur. Hukuk devleti ilkesinin temel taşı olan kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulanamaz hale gelmesi, iktidar partisinin elinde tüm güçleri toplaması anlamına gelir. Bu da temel hak ve özgürlüklerin korunmasını ve iktidarın denetlemesini önler. Otoriter ve baskıcı yönetimlerin oluşmasına neden olur.

¹⁴⁴ Sezginer, **Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası'nda Sorunlar**, s.29.

¹⁴⁵ Kutlu, **Kuvvetler Ayrılığının Temelleri, Gelişimi, Hukuk Devletinin Kökenleri**, s. 154.

¹⁴⁶ Sezginer, **Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası'nda Sorunlar**, s.26.

¹⁴⁷ **A.g.e.**

¹⁴⁸ Kemal Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, 10.baskı. Bursa: Ekin Yayınevi, 2018, s.221.

¹⁴⁹ Kutlu, **Kuvvetler Ayrılığının Temelleri, Gelişimi, Hukuk Devletinin Kökenleri**, s. 133.

Ayrıca 20. yüzyılın ikinci yarısında ortaya çıkan ek bir yürütme yetkisi vardır; bu da yürütmenin yasama faaliyetine katılmasıdır.¹⁵⁰ Yürütme erkinin, kanun gücünde düzenleyici işlemler yapması, kararnameler çıkarması, tüzük ve yönetmelikler düzenlemesi, yasama kuvvetinin yetki alanına girdiğini kanıtlar niteliktedir.¹⁵¹ Parlamentoların işleyişindeki ağırlık sebebi ile aktif yaşama ayak uydurmak amacıyla yürütmenin bu şekilde işlemler yapması, devletler tarafından gerekli görülmüş, yürütmeye bu yetki tanınmıştır.¹⁵² Uygulamada gerekli de olsa yasama tarafından yürütmeye tanınan bu yetkinin nasıl kullanıldığı, kuvvetler ayrılığı ilkesi bakımından önemlidir.

Kuvvetler ayrılığına yöneltilen bir diğer eleştiri de egemenliğin bölünmesine dayanmaktadır. Bazı düşünürlere ve yazarlara göre tek egemenlik anlayışı ile bu ilke bağdaşmaz.¹⁵³ ABD eski başkanı Woodrow Wilson, her erkin bağımsızlığı ve ayrı görevleri olduğundan, ortada olası bir sorun olması halinde erklerin kendi üstlerine düşen sorumluluğu almaktan kaçınarak, diğer kuvveti suçlayıcı şekilde hareket edebileceğini öne sürerek ilke aleyhine bir eleştiride bulunmuştur.

Günümüz demokrasilerinde ideal bir hukuk devletinde; yasama faaliyetine halkın her kesiminin katılması, yürütmenin yetkilerini kötüye kullanmaması, idarenin kanunlara bağlı şekilde hareket etmesi ve yargının bağımsız olması hedeflenir.¹⁵⁴ Nitekim; bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin tesis edilmesi, iktidarın baskı ve müdahalelerine karşı korunmaları ile mümkün olabilir.¹⁵⁵ Bireylerin haklarını korumak da; yasama ile yürütme arasındaki denge-denetim mekanizmalarını uygulamada aktif hale getirerek mümkün olabilir. Böylece yürütme erki tek başına üstün bir konuma gelemmez, yasama onu denetleyebilir.

Halk egemenliğini temsil eden parlamento, denetlenebilen bir yürütme ve diğer erklerin baskısı altında olmayan, bağımsız mahkemeler eliyle yürütülen yargı kuvveti ile ideal kuvvetler ayrılığı ilkesine varılmış olur. Böylece çok sesli parlamentoda her

¹⁵⁰ Ertaş, **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama Yürütme ve Yargı organları Arasındaki Modern İlişkiler**, s.65.

¹⁵¹ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, s.222.

¹⁵² Kutlu, **Kuvvetler Ayrılığının Temelleri, Gelişimi, Hukuk Devletinin Kökenleri**, s. 135.

¹⁵³ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, s.222.

¹⁵⁴ Çekiç, '1982 Anayasası'nın Hükümet Sistemi Açısından Değerlendirilmesi' s.445.

¹⁵⁵ Ertaş, **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler**, s. 129.

düşünce dinlenebilir, yürütme gerekli işlemleri ivedilikle yapabilir, yargı ise hukuki denetimini baskı altında kalmadan gerçekleştirmiş olur. Mutlak monarşiyi yıkan ve demokratik bir hukuk devletinde nefes almamızı sağlayan kuvvetler ayrılığı ilkesinin, tüm devletler açısından ve yurttaşları bakımından hayati önem taşıdığı katiyen unutulmamalıdır.

III. YASAMA-YÜRÜTME İLİŞKİLERİ TEMELİNDE KUVVETLER AYRILIĞI

Bu bölümde; yasama ve yürütme kuvvetlerinin arasındaki ilişkiyi temel alarak dar anlamda kuvvetler ayrılığı ilkesi, hükümet sistemleri ve bu hükümet sistemlerinin uygulandıkları ülkelerdeki yasama ve yürütme ilişkileri açıklanmaya çalışılacaktır.

A. İLİMLİ KUVVETLER AYRILIĞI ve PARLAMENTOER SİSTEM: İNGİLTERE ÖRNEĞİ

Bu başlık altında; ılımlı kuvvetler ayrılığına dayalı parlamentoer sistem incelenerek, parlamentoer sistemin en önemli modeli olan Westminster Modeli'nin İngiltere'deki uygulamasına yer verilecektir.

1. İlimli Kuvvetler Ayrılığı ve Parlamentoer Sistem

Çoğulcu demokrasilerde uygulanan önemli rejimlerden biri; egemenliği elinde tutan kuvvetlerin iş birliği (collaboration des pouvoirs) esasına dayanan, bünyesinde birbirlerine bağımlı ve etkileşimde olan organların arasındaki ilişkiyi barındıran, ılımlı kuvvetler ayrılığını temsil eden parlamentoer sistemdir.¹⁵⁶

Kuvvetler arasındaki bu ilişkiler, tam anlamıyla güç birleşimi veyahut üstünlük anlamına gelmemekle beraber sistemin istikrarlı olarak yürümesi amacıyla karşılıklı etkileşime girerek bir düzen mekanizması oluşturmayı hedefler.¹⁵⁷ Parlamentoer sistemin ortak bir temeli olsa da çeşitli ülkelerde farklı uygulamaları olduğu yadsınamayacak bir gerçektir.

¹⁵⁶ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s.479.

¹⁵⁷ Hamide Tacir, Parlamentoer Sistem ve Başkanlık Sistemi Karşılaştırması Işığında Türkiye'de Başkanlık Sistemi Tartışmaları, **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2011, s.124.

Parlamenteer sistemin merkez noktası parlamenteodur, yürütme organı(hükümet) da parlamenteodan doğarak oluşur.¹⁵⁸ Başka bir deyişle; yürütme iktidarı, yasama iktidarından kaynağını alır ve yasamaya karşı sorumludur.¹⁵⁹

Parlamenteer sistemde yasama ve yürütme erkleri arasında işlevsel ve organik bir iş birliği mevcuttur. Organik iş birliği; yürütmenin oluşması safhasında kendini gösterir.¹⁶⁰ İki başlı bir yürütme organına sahip bu sistemde, sorumsuz devlet başkanı ile sorumlu unsur olarak başbakan ve bakanlar kurulu mevcuttur.¹⁶¹ Başka bir deyişle; başbakan başkanlığındaki bakanlar kurulu (hükümet) ile soy, halk veya meclis tarafından seçilen devlet başkanı yürütme organını oluşturmaktır.¹⁶²

İşlevsel iş birliği ise; kanunların yapım aşamasında kendisini gösterir.¹⁶³ Kanunlar genellikle tasarı halinde hükümet tarafından parlamenteoya sunulur, burada görüşülüp kabul edilir, aynı zamanda kabul edilmiş kanunların uygulanmasına yönelik düzenleyici işlemler de yürütme tarafından yerine getirilir.¹⁶⁴

Bunun yanında başbakan ve bakanlar kurulunun kaderi yasamaya bağlı hale getirilmiştir, bakanlar kurulunun kurulması ve görevini ifa etmeye devam etmesi yasamanın (parlamento) güvenine tabidir.¹⁶⁵ Bu durum parlamenteer sistemde yürütmenin istikrarsızlığı sorununa sebep olabilir.¹⁶⁶ Ek olarak yürütme de yasamayı fesih yetkisine sahiptir.¹⁶⁷ Böylece iki önemli kuvvet arasındaki denge sağlanmış, etkili bir fren mekanizması oluşturulmuştur.

Genel özelliklere bakıldığında; parlamenteer sistemde yürütme, yasamanın güvenine dayanmakta, devlet başkanı yasama yeleri tarafından seçilmekte ve

¹⁵⁸ Sezginer, **Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası'nda Sorunlar**, s.36.

¹⁵⁹ Arend Lijphart, **Yirmi bir ülkede oğunluku ve Oydaşmacı Yönetim rntleri ağdaş Demokrasiler**, ev. Ergün zbudun, Ersin Onulduran, Ankara: Yetkin Yayınları, s.62.

¹⁶⁰ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s.480.

¹⁶¹ şeref Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, 17. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2010, s.31.

¹⁶² Tacir, 'Kuvvetler Ayrılığı ilkesi ve Anayasamızda Yasama, Yürütme, Yargı İlişkisi', s.27.

¹⁶³ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s.480.

¹⁶⁴ **A.g.e.**

¹⁶⁵ Tacir, 'Kuvvetler Ayrılığı ilkesi ve Anayasamızda Yasama, Yürütme, Yargı İlişkisi', s.27.

¹⁶⁶ Lijphart, **Yirmi bir ülkede oğunluku ve Oydaşmacı Yönetim rntleri ağdaş Demokrasiler**, s.67.

¹⁶⁷ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s.481.

yürütme kolektif bir niteliktedir.¹⁶⁸ Parlamenter sistemde kuvvetler ayrılığının yumuşak olması, sadece yürütmenin yasamadan güven oyu alması koşulu ile sınırlı olmamakta, bunun yanında yasama üyesinin aynı zamanda yürütme üyesi de olabilmesine olanak taşınması da yumuşak kuvvetler ayrılığının bir göstergesidir.¹⁶⁹

2. İngiltere Örneği

Devlet başkanı, hükümet ve parlamentodan herhangi birisine ait yetkilerin artırılması sonucunda farklı parlamenter sistem türleri oluşabilir.¹⁷⁰ Bunlardan en çok öne çıkanı ise; ‘Westminster Modeli’ olarak anılan İngiliz Parlamenter Sistemi’dir.¹⁷¹ Westminster modelinde yasama ve yürütme kuvvetleri birbirlerinin alanına büyük ölçüde dahil olmuş durumdadır fakat; her ne kadar uygulama böyle işlese de prensip olarak kuvvetler arasında ayrılık olduğunu söylemek doğru olacaktır.¹⁷²

İngiltere’deki sistemin temelinde parlamento egemenliği (parliamentary sovereignty) bulunur.¹⁷³ İngiltere’de anayasa olarak nitelendireceğimiz bir belge mevcut değildir.¹⁷⁴ İngiltere her ne kadar katı ve yazılı bir anayasaya sahip olmasa da, parlamento egemenliğinde ılımlı bir kuvvetler ayrılığı sistemine tabi olsa da, çoğulcu demokratik rejimi sayesinde devlet iktidarını birçok yönden kısıtladığını söyleyebiliriz.¹⁷⁵

İngiltere’de en üstün kural koyucu parlamentodur.¹⁷⁶ 1215 yılında Magna Carta ile başlayan değişimler, baron denilen soyluların kralın kendilerine danışmasını talep etmesiyle diğer çevreleri (din adamları, kent ve kasaba temsilcileri) ve baronları

¹⁶⁸ Arend Lijphart, **Demokrasi Motifleri Otuz altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları**, Çev. Güneş Ayas, Utku Umut Bulsun, Salyangoz Yayınları: İstanbul, 2006, s. 119-120.

¹⁶⁹ **A.g.e.**, s.126.

¹⁷⁰ Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, s.33.

¹⁷¹ Akgül, Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerinde Anlamı, s.83.

¹⁷² Ertaş, **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler**, s.144.

¹⁷³ Serkan Yolcu, **İngiltere’de Kuvvetler Ayrılığı ve Yargı Bağımsızlığı Alanındaki Gelişmeler**, Ankara: Seçkin Yayıncılık. 2011, s.29.

¹⁷⁴ Cem Eroğul, **Çağdaş Devlet Düzenleri İngiltere, Amerika, Fransa, Almanya**, 5. Baskı, Kırılancık Yayınevi: Ankara, 2006, s.3.

¹⁷⁵ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s.30.

¹⁷⁶ Yolcu, **İngiltere’de Kuvvetler Ayrılığı ve Yargı Bağımsızlığı Alanındaki Gelişmeler**, s.45.

kapsayan danışma toplantılarını tetiklemiş ve bu toplantıların sürekli hale gelmesi ile 'parlamento' oluşmuştur.¹⁷⁷

Bu gelişmeleri 14. yüzyılda parlamentodaki bölünme izlemiştir. Parlamento soylulardan oluşan Lordlar Kamarası ve halkın temsilcileri Avam Kamarası olarak ikiye bölünmüştür.¹⁷⁸ Zaman geçtikçe halkın çeşitli haklara sahip olması 1689 Bill of Rigts'ın kabul edilmesi ile yasama erkinin tek sahibi olan kral bunu Lordlar ve Avam Kamarası ile paylaşmak durumunda kalmıştır.¹⁷⁹

İngiltere'de yasama yetkisi parlamentonun elindedir.¹⁸⁰ Parlamento; taç, Lordlar Kamarası ve Avam Kamarası olmak üzere üç ögeden oluşmaktadır.¹⁸¹ Bunlardan en güçlü olanı Avam Kamarası'dır.

Avam Kamarası; genel görüşme yolu, komisyonlar ve kamu denetçiliği sayesinde yürütmeyi denetleyebilir.¹⁸² Ayrıca bakanlara soru sorma hakları da mevcuttur.¹⁸³ Lordlar Kamarası'ndaki üyeler de milletvekilleri gibi hükümete soru sorma hakkına sahiptir.¹⁸⁴ Bu demektir ki; yasama yürütmeyi denetleyebilecek bir konumdadır.

İngiltere'de yürütme; hükümet, kabine, başbakan ve kraldan oluşmaktadır.¹⁸⁵ Hükümet, yürütmenin en güçlüsü olarak karşımıza çıkar.¹⁸⁶ Hükümet, parlamenter sistemin doğal bir sonucu olarak meclis çoğunluğunu oluşturan partinin üyelerinden meydana gelmektedir, bu sebepten ötürü azınlık partilerin hükümette yer almadığı ve koalisyon hükümetlere de çok fazla rastlamanın mümkün olmadığı bir sistem mevcuttur.¹⁸⁷ Her ne kadar yukarıda açıklandığı gibi Avam Kamarası'nın hükümeti denetleme ve güvensizlik oyu vererek hükümeti düşürme gibi yetkileri bulunsa da,

¹⁷⁷ Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, s.33.

¹⁷⁸ Sezginer, **Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası'nda Sorunlar**, s.45.

¹⁷⁹ Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, s.34.

¹⁸⁰ Eroğul, **Çağdaş Devlet Düzenleri İngiltere, Amerika, Fransa, Almanya**, s.4.

¹⁸¹ **A.g.e.**

¹⁸² **A.g.e.**, s.15-16-17.

¹⁸³ **A.g.e.**, s.15.

¹⁸⁴ **A.g.e.**, s.21.

¹⁸⁵ **A.g.e.**, s.22.

¹⁸⁶ Lijphart, **Demokrasi Motifleri Otuz altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları**, s. 21.

¹⁸⁷ **A.g.e.**

hükümet Avam Kamarası içindeki çoğunluktan oluştuğuna göre uygulamada hükümetin parlamentoya göre üstünlüğü söz konusudur.¹⁸⁸

19. yüzyılda Albert Venn Dicey; parlamento egemenliğinin altını çizerek parlamentonun yasama yetkisinin sınırsızlığına dikkat çekmiştir.¹⁸⁹ Fakat daha sonra siyasi partilerin ortaya çıkması seçme ve seçilme hakkının yaygınlaşması ile Lordlar Kamarası ve kralın yetkileri sembolikleşerek kabine ve iki büyük partinin liderliğinde bir sistem oluşmuştur.¹⁹⁰ Yukarıda değindiğimiz üzere hükümetin parlamentoda güçlü olan partinin üyelerinden oluştuğu da göz önüne alındığında parlamento ve hükümet arasında parti disiplinine dayanan güçler kaynaşımı gerçekleşmiştir.¹⁹¹

Yargı erki konusunda, 2005 yılında ‘Constitutional Reform Act’ ile önemli adımlar atılmıştır. İngiliz Parlamenti Sistemi’nde yer alan en önemli makamlardan biri olan Lord Chancellor; yürütme alanında adalet bakanı konumundayken yasama ve yargı erkleri açısından da bazı işleri yönetiyordu.¹⁹² Bu reform ile yasama ve yargı erklerindeki görevlerinden men edildi.¹⁹³ Bu gelişmeleri yargıçların atanması ve görevden alınması hususunda kurulan yeni komite vasıtasıyla yargı bağımsızlığı ilkesi izledi.¹⁹⁴ Ayrıca Birleşik Krallık Yüksek Mahkemesi de kurularak Lordlar Kamarası’ndan yani yasamadan temyiz yetkisi alındı.¹⁹⁵

Özetle yasama erki; kanunları yapıp, yürütmeye pratik hayatı kolaylaştırmak maksadıyla ikincil düzenleyici işlem yetkisini devrederken, yürütme erki; parlamento üyesi bakanlardan oluşur ve bu bakanlar yürütme ve yasamaya dair bir takım yetkilerle donanmış durumdadır.¹⁹⁶ Yargı ise bağımsız durumdadır, hukuku yorumlar ve yürütmenin kendi etki alanında kalmasını sağlayan bir fren mekanizması görevini görür.¹⁹⁷

¹⁸⁸ A.g.e., s.22.

¹⁸⁹ Karakul, Yeni Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, s.77.

¹⁹⁰ Sezginer, **Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası’nda Sorunlar**, s.47.

¹⁹¹ Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, s.36.

¹⁹² Yolcu, **İngiltere’de Kuvvetler Ayrılığı ve Yargı Bağımsızlığı Alanındaki Gelişmeler**, s.60.

¹⁹³ A.g.e.

¹⁹⁴ A.g.e.

¹⁹⁵ Akgül, Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerinde Anlamı, s.93-94.

¹⁹⁶ Yolcu, **İngiltere’de Kuvvetler Ayrılığı ve Yargı Bağımsızlığı Alanındaki Gelişmeler**, s.131.

¹⁹⁷ A.g.e.

B. SERT KUVVETLER AYRILIĞI ve BAŞKANLIK SİSTEMİ: AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ(ABD) ÖRNEĞİ

Bu başlık altında; sert kuvvetler ayrılığına dayalı başkanlık sistemi anlatılmaya çalışılacak daha sonra ise başkanlık sisteminin başarılı olarak uygulandığı bir örnek olan Amerika Birleşik Devletleri (ABD) tarafından nasıl uygulandığı açıklanmaya çalışılacaktır.

1. Sert Kuvvetler Ayrılığı ve Başkanlık Sistemi

Sert kuvvetler ayrılığına dayanan başkanlık sistemi adını, Amerikan iç savaşından önce İngiliz gazetecilerin Amerika'nın hükümet sistemi tasvir ederken kullandıkları deyimden almıştır.¹⁹⁸

Başkanlık sisteminde; kuvvetler katı ve keskin şekilde birbirlerinden ayrılmıştır. Sert kuvvetler ayrılığının yanında kuvvetler bağımsızdır.¹⁹⁹ Kuvvetlerin bağımsızlığı bakımından ilk olarak üzerinde durulması gereken husus organların yapısındaki bağımsızlıktır.²⁰⁰

Parlamentar sistemden farklı olarak bu sistemde yürütme organı yasamanın içinden doğmaz. Sistemin temelini oluşturan ve yürütme organı olarak nitelendirdiğimiz başkan, yasama tarafından değil, halk tarafından seçilir.²⁰¹ Yasama organı da başka bir oylamayla yine halk tarafından seçilmektedir.²⁰²

Organlar, fonksiyonel olarak da bağımsız durumdadır. Her kuvvet kendisine ait yetki alanı içerisinde hareket etmektedir.²⁰³ Uygulamayı hızlandırmak amacıyla birtakım esneklikler olsa da bu çok sınırlı bir alanda kalmıştır. Örneğin; başkan yasama alanına girecek, kanunları veto etme, kanun teklif etme, kanun gücünde kararname çıkarabilme, bütçe yapma ve referanduma gönderme gibi yetkilere

¹⁹⁸Akgül, Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerinde Anlamı, s.85.

¹⁹⁹ Teziç, **Anayasa Hukuku**, 21.baskı, s.529.

²⁰⁰ **A.g.e.**

²⁰¹ Sezginer, **Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası'nda Sorunlar**, s.51.

²⁰² Teziç, **Anayasa Hukuku**, 21.baskı, s.529.

²⁰³ **A.g.e.**

sahiptir.²⁰⁴ Yasama ise; uluslararası antlaşmaları onaylama ve bakanların parlamento onayına sunulması gibi yürütmeyi ilgilien hususlarda yetkilidir.²⁰⁵ Böylece yasama ve yürütme erkleri arasında dengenin oluşması sağlanmıştır.²⁰⁶

Organların ilişkileri arasındaki bağımsızlık hususu ise kuşkusuz ki başkanlık sistemin en önemli özelliklerinden biridir. Nitekim; yasama ve yürütme erkleri farklı üyelerden oluştuıkları gibi, yürütme kuvveti görevini ifa etme hususunda yasama erkinin güvenine tabii değildir, yasama erki ise yürütmenin kendisini fesih etme tehdidi ile karşı karşıya değildir.²⁰⁷

Başkanlık sistemine genel olarak bakıldığında; devletin başı anayasada belirlenmiş süre için görevinin başına geçer, normal yollardan istifaya zorlanamaz, doğrudan doğruya veya halk tarafından seçilir.²⁰⁸ Yürütme yetkisi kolektif bir niteliğe sahip değil, tek bir kimsenin elindedir.²⁰⁹ Bu özellikler ile yasama ve yürütme bağımsız bir konuma yerleştirilmiştir. Yasama ve yürütmenin bu ayrılığının yanında; Amerikan düzenindeki kuvvetler ayrılığında, aynı kişilerin iki organda da görev alması olanaksız hale getirilmiştir.²¹⁰ Fakat belirtmelidir ki; yasama ve yürütmenin birbirlerinden bu denli bağımsız olması, iki kuvvet arasında önemli uyumsuzlukların oluşmasına ve bunun sonucunda sistemde birtakım kilitlemelerin yaşanmasına da sebebiyet verebilir.²¹¹

2. Amerika Birleşik Devletleri (ABD) Örneği

Başkanlık sistemini benimseyen ABD Anayasası, uygulamada oldukça başarılıdır. 1787 ABD Anayasası en eski ve katı anayasalardandır. ABD başkanlık sisteminde yürütme organının tek başı ve sahibi başkandır.²¹²

²⁰⁴ Sezginer, **Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası'nda Sorunlar**, s.52.

²⁰⁵ **A.g.e.**

²⁰⁶ Yavuz Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, s.165.

²⁰⁷ Sezginer, **Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası'nda Sorunlar**, s.51.

²⁰⁸ Lijphart, **Demokrasi Motifleri Otuz altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları**, s.119.

²⁰⁹ **A.g.e.**, s.120.

²¹⁰ **A.g.e.**, s.126.

²¹¹ **A.g.e.**

²¹² Tacir, 'Kuvvetler Ayrılığı ilkesi ve Anayasamızda Yasama, Yürütme, Yargı İlişkisi', s.26.

Devletin başı başkandır.²¹³ Yürütme organının tek başı olan başkan; halk oylaması ile iki dereceli olarak seçilir.²¹⁴ İlk aşamada başkanı seçecek olan delegeler seçilir daha sonra ise seçilen bu delegeler kime oy vermek için seçildilerse o yönde oy kullanarak başkanı seçerler.²¹⁵

Başkan yürütme yetkisini bizzat kullanırsa doğrudan, bakanları eliyle kullanırsa ise dolaylı biçimde kullanmış olur.²¹⁶ Bakanlar, başkana karşı sorumludur.²¹⁷ Başkanın ise siyasal bir sorumluluğu bulunmamakla birlikte ihanet, rüşvet gibi ağır suçlar söz konusu olduğunda bireysel olarak cezai sorumluluğu doğar. Buna 'impeachment' adı verilmektedir.²¹⁸

ABD düzeninde yasama organını iki meclise sahip Kongre temsil eder.²¹⁹ Kongrenin yasama yetkisinin sınırlarından biri, temel hak ve özgürlüklerdir.²²⁰ Kongre, Senato ve Temsilciler Meclisinden oluşur.²²¹ Başkanın kongre üzerinde birtakım yetkileri vardır. Örneğin; kanunları veto edebilir.²²² Başkanın bazı işlemleri ise²²³ senato onayına tabidir.²²⁴

Yargı erki ise; yüksek mahkeme ve alt derece mahkemelerinin elindedir.²²⁵ Yürütme erkini temsil eden başkanın yargı konusundaki yetkisi ise; yüksek mahkeme üyelerinde boşluk olduğunda bu pozisyona atama yapmak ve federal yargıç atamasında bulunmaktır.²²⁶

²¹³ Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, s.37.

²¹⁴ Sezginer, *Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası'nda Sorunlar*, s.53.

²¹⁵ *A.g.e.*, s.51.

²¹⁶ Teziç, *Anayasa Hukuku*, 21.baskı, s.54.

²¹⁷ Sezginer, *Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası'nda Sorunlar*, s.51.

²¹⁸ Ertaş, *Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler*, s.158.

²¹⁹ Sezginer, *Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası'nda Sorunlar*, s.55.

²²⁰ Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, s.39.

²²¹ Ertaş, *Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler*, s.157.

²²² Sezginer, *Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası'nda Sorunlar*, s.54.

²²³ Üst düzey yönetici atanması, bakanların atanması vb.

²²⁴ Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, s.165.

²²⁵ Teziç, *Anayasa Hukuku*, 21.baskı, s.54.

²²⁶ Sezginer, *Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası'nda Sorunlar*, s.54.

ABD’de katı bir rejim olan başkanlık sisteminin iyi işleminin en önemli sebeplerinden birinin, yargı erkine halkın ve siyasi organların büyük bir saygı duyması olduğunu söyleyebiliriz.²²⁷ Başka bir deyişle yargı kuvveti ABD’de etkileyici bir güce sahiptir.

Bilinir ki; parlamenter sistemde kabul edilen yasaların büyük çoğunluğu hükümet tasarılarıdır. Çünkü; hükümet parlamento çoğunluğundan oluştuğundan, çıkarmak istedikleri yasaları parlamentodan geçirmek daha kolaydır. Fakat başkanlık sisteminde durum böyle değildir. Yasa önerme yetkisi salt yasamayı temsil eden Kongre üyelerine aittir.²²⁸ Uygulamada ise; yürütmenin kendisine yakın bulunduğu Kongre üyeleri aracılığıyla yasa önerilerinde bulunduğunu söylemek gerekmektedir.²²⁹

Ayrıca sert kuvvetler ayrılığının bir sonucu olarak ABD’de yasama güvensizlik oyu vermek suretiyle hükümeti düşürememekte, genel kurulda bir bakan sorguya dahi çekilememektedir.²³⁰ Bu demektir ki; sert kuvvetler ayrılığı nedeniyle başkan, Kongre’yi dağıtamaz, Kongre de başkanı siyasetinden ötürü sorumlu tutamaz.²³¹

ABD dışında da başkanlık sistemini benimseyen birçok devlet olmuştur. Genellikle Latin Amerika ve Afrika üyeleri devletler, başkanlık sistemini kendi devletlerinde uygulamaya da çalışsalar başkana gerektiğinden daha fazla yetki verdikleri için başarısız olmuşlardır.²³² Bu devletlerin temel sorunu bir hükümet sistemi sorunu olmanın ötesinde, siyasal iktidarı sınırlayan kuvvetler ayrılığını ve Montesquieu’nun kuramında yer verdiği koruma mekanizmalarının yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri açısından tesis edilememesinden kaynaklanır.

²²⁷ Akgül, Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerinde Anlamı, s.85.

²²⁸ Eroğul, **Çağdaş Devlet Düzenleri İngiltere, Amerika, Fransa, Almanya**, s.91.

²²⁹ **A.g.e.**

²³⁰ **A.g.e.**

²³¹ **A.g.e.**, s.104.

²³² Ertaş, **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler**, s.162.

C. KUVVETLER BİRLİĞİNE DAYALI SİSTEMLER

Osmanlı- Türk anayasal gelişmelerinde kuvvetler ayrılığı ilkesini anlattığımız tez çalışmamızda, 1921 Anayasası'nın istisnai bir kuvvetler birliği dönemi olması ve meclis hükümeti sisteminin bu dönemde uygulanmış olmasından ötürü kuvvetler birliğine dayalı sistemlere de tez çalışmamızda yer vermek gerekli görülmüştür. Bu sebepten ötürü bu başlık altında kuvvetler birliğine dayalı sistemlere yer verilecektir.

Yasama ya da yürütme organlarından birinin, devlet yetkilerine sahip olması ile kuvvetler birliği oluşur.²³³ Kuvvetler yürütme de birleşir ise; diktatörlük ya da mutlak monarşi oluşurken, kuvvetler yasamada birleşirse; meclis hükümeti sistemi oluşur. Bu bölümde öncelikle mutlak monarşi ve diktatörlük, daha sonra ise meclis hükümeti sistemi ve meclis hükümeti sisteminin başarılı bir uygulaması olan İsviçre örneği açıklanmaya çalışılacaktır.

1. KUVVETLERİN YÜRÜTME ORGANINDA TOPLANMASI: MUTLAK MONARŞİ VE DİKTATÖRLÜK

Kuvvetlerin yürütmede birleşmesi ile mutlak monarşi ya da diktatörlük oluşur. Diktatörlük rejiminde; yasama ve yürütme gücü bir kimsenin ya da bir topluluğun elindedir.²³⁴ Yasama meclisi tamamen ortan kaldırılmayabilir ancak; yürütmeye tamamen bağımlı bir yasama görüntüsü mevcuttur.²³⁵

Seçim demokratik bir yol olsa da bu yol ile de diktatörlükler gelebilmektedir.²³⁶ Hatta diktatör sistemlerde, yeri geldiğinde halk oylamasına dahi başvurulabilir. Fakat; halkın öz iradesi değerli olmadığından ve baskılar sonucu bu irade silikleştiğinden, bu oylamalarda gerçek bir irade gösterisi yapılamaz.²³⁷ Ayrıca halkın seçim yolu ile iktidarı değiştirme gücü de halkın elinden alınmıştır.²³⁸ Lider; halka karşı sorumlu olsa da bu sorumluluğu uygulamada anlamlandırarak bir mekanizma da düzenlenmiş değildir.²³⁹

²³³ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s.473.

²³⁴ Mehmet Turhan, **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, Diyarbakır: Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1989, s.22.

²³⁵ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s.473.

²³⁶ **A.g.e.**

²³⁷ Turhan, **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, s.23.

²³⁸ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s.473.

²³⁹ **A.g.e.**

Sınırsız gücü olan bir liderin bulunmasına rağmen, toplumun ekonomik ve bireysel hayatı üzerinde hükümetin faaliyetleri bulunmuyor ise; burada geleneksel diktatörlük, bireylerin ekonomik ve özel hayatlarına dair de faaliyetler mevcut ise; burada otoriter diktatörlük bulunmaktadır.²⁴⁰ Bireyin hayatı ile devletin hayatını birleştirme amacı taşıyan faşist diktatörlük, sosyal sınıf ve devleti ortadan kaldırmak amacı güden Marksist diktatörlük, bütün bireysel özgürlükleri ve devleti organik ve ırki bir toplulukta birleştirme amacına sahip nazi diktatörlüğü, totaliter diktatörlük tipleridir.²⁴¹

Napoléon Bonaparte'ın Fransa'sı ve Franco'nun İspanya'sı, Mussolini'nin İtalyası, Hitler'in Nazi Almanya'sı, Salazar'ın Portekiz'i, Saddam'ın Irak'ı ve Kaddafi'nin Libya'sında diktatör yönetim biçimi uygulanmıştır.²⁴²

Diktatörlük, keyfi ve hukuk tanımaz iktidar kullanımlarının gerçekleştiği, siyasal ve toplumsal alanda despotik yaklaşımların bulunduğu bir sistemdir.²⁴³ Otoriter bir rejim türü olan diktatörlük, başladığı yerde özgürlük ve demokrasiyi yok eder.²⁴⁴ Nitekim iktidara koşulsuz şekilde tabi olan halk, kendi iradesini hiçbir suretle yansıtamamaktadır. Seçimle gelsin ya da gelmesin yönetimde bulunan kişi ya da grup kendi ideolojisini halkın tamamına, halkın fikrini ve gerçek iradesini umursamadan dikte etmektedir.

Yasama ve yürütmenin tek ve en yüksek otorite olan hükümdarın elinde bulunduğu, bu hükümdarın kanun koyma, kanunları uygulama ve uyuşmazlık çözüme yetkilerinin bulunduğu, bazı yetkilerini yalnızca memur vasfına sahip görevlileri eliyle kullandığı sistem ise mutlak monarşidir.²⁴⁵ Klasik dönem Osmanlı'sı, Rus Çarlığı ve Suudi Arabistan yönetimi mutlak monarşiye örnek teşkil etmektedir.

²⁴⁰ **A.g.e.**, s.474.

²⁴¹ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s.474.

²⁴² Ersöz, **Hükümet Sistemlerinin Genel Teorisi ve Türkiye Analizi**, s. 5.

²⁴³ **A.g.e.**

²⁴⁴ Turhan, **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, s.22.

²⁴⁵ Ersöz, **Hükümet Sistemlerinin Genel Teorisi ve Türkiye Analizi**, s. 5.

2. KUVVETLERİN YASAMA ORGANINDA TOPLANMASI: MECLİS HÜKÜMETİ SİSTEMİ

Bu başlık altında; kuvvetler birliğine dayalı meclis hükümeti ve meclis hükümeti sisteminin istisnai olarak başarıyla uygulandığı İsviçre örneği açıklanmaya çalışılacaktır.

a. Meclis Hükümeti Sistemi

Yasama ve yürütme yetkisi, yasama kuvvetinde toplanır ise; burada meclis hükümeti sistemi ya da diğer adıyla konvansiyonel sistem oluşur.²⁴⁶ Başka bir deyişle, yasama ve yürütmenin bir mecliste birleştiği yönetim biçimine meclis hükümeti sistemi denir.²⁴⁷

Meclis hükümeti sistemi, klasik hükümet sistemleri tasnifinde kuvvetler birliği modeline verilen en tipik örnektir.²⁴⁸ Bu sistemde, yasama ve yürütme yetkileri seçilmiş bir mecliste toplanır ve bu meclisin üstünlüğünde bir siyasi örgütlenme gerçekleşir.²⁴⁹ Tüm güçlerin yasama elinde toplandığı bu sistem diğer sistemlerden ayrılmaktadır.²⁵⁰ 24 Haziran 1979'da Fransa'daki Konvansiyon tarafından öngörülmuş bir sistem olması nedeni ile Konvansiyonel Sistem olarak da anılmaktadır.²⁵¹

Meclis hükümeti sistemi kaynağını; Jean Jacques Rousseau'nun Toplum Sözleşmesi (Social Contrat) isimli kitabından almaktadır. Rousseau'ya göre; egemenlik, halk oyunun yürütülmesi anlamına geldiğinden bir başkasına devredilemez ve bölünemez.²⁵² *Bir eşyayı almak için uzandığında, öncelikle o eşyayı*

²⁴⁶ Ömer Keskinsoy, Semih Batur Kaya, Türkiye'nin Hükümet Sistemleri Üzerine Bir Değerlendirme, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S.137, 2018, s.71.

²⁴⁷ Turhan, **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, s.22.

²⁴⁸ Tarkhan Shukunov, Hükümet Sistemlerinin Çeşitli Açılardan Değerlendirilmesi ve Bu Değerlendirme Işığında 1993 Tarihli Rusya Federasyonu Anayasası'nın Getirdiği Hükümet Sistemi, **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Kamu Hukuku Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2013, s. 12.

²⁴⁹ Ramazan Gülsün, İsviçre Hükümeti Sistemi, **International Journal of Legal Progress**, S.2, 2016, s.134.

²⁵⁰ Fahri Bakırcı, 'Başkanlık Sistemi, Parlamenter Sistem, Meclis Hükümeti Sistemlerinin Karşılaştırılması ve Türkiye Örneği', **TBMM**, Yasama Uzman Yardımcısı Uzmanlık Tezi, Ankara, 1994, s.6.

²⁵¹ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s.474.

²⁵² Jean Jacques Rousseau, **Toplum Sözleşmesi**, Çev: Vedat Günyol, İstanbul: Adam Yayıncılık, 1982, s. 35,36.

*almayı almak istersin daha sonra seni ayakların oraya götürür, eğer engelliysen ama o eşyayı almak istiyorsan ya da çevik biriyisen ama o eşyayı almak istemiyorsan, iki durumda da o eşyayı alamazsın.*²⁵³ Buna göre; istem yasama, güç ise yürütme anlamına gelir ve yasama ile yürütme ayrı olarak düşünülemez.²⁵⁴

Rousseau; halk egemenliğinin bölünmezliğini vurgulayarak, halk iradesinin sınırsız olduğunu savunmaktadır.²⁵⁵ Buna göre; yasama gücü halkın elindedir, yürütme ise sadece egemen varlığın bir aracı olmaktan ibarettir.²⁵⁶

Rousseau; temsili demokrasiyi onaylamıyordu, fakat günümüz dünyasında temsili demokrasiler uygulanır haldedir. Bu sebeple Rousseau'nun düşünceleri, genellikle temsili demokrasiye uygulanarak yorumlanmıştır.²⁵⁷ Günümüz temsili demokrasilerinde halk egemenliği yasamada vücut bulduğundan, yasamanın üstünlüğü ve yürütme yetkisini bir araç olarak kullanmasını öngören, egemenliğin bölünmemesini sağlayan meclis hükümeti sistemi oluşmuştur.

Meclis hükümetinin var olması için, yürütmeye dair işlerin doğrudan yasama tarafından yerine getirilmesi şart değildir, bu işleri yerine getirmek maksadıyla yürütme işlerinin küçük bir komiteye bırakılması, uygulama açısından oldukça makul bir çözümdür.²⁵⁸ Bu sebeple; yasamaya karşı büyük bir gücün oluşmaması amacı ile yasamanın içerisinde teker teker seçilen yürütme, bir heyet halinde görev yapmaktadır.²⁵⁹ İcra görevini yerine getirmek amacıyla bir araç olarak kullanılan yürütme heyeti; yasamanın direktifleriyle yönetilir, yasamanın denetimi altında işlerini yürütür.²⁶⁰ Yürütme heyetinin, yasamadan ayrı bağımsız bir kişiliği bulunmaz.²⁶¹

²⁵³ Jean Jacques Rousseau, **One The Social Contrat**, Translated and Edited by Donald Cress, Hackett Publishing Company, Indianapolis, Cambridge,1987, s.49.

²⁵⁴ Rousseau, **Toplum Sözleşmesi**, s.69.

²⁵⁵ Turhan, **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, s.25.

²⁵⁶ Rousseau, **Toplum Sözleşmesi**, s.69.

²⁵⁷ Turhan, **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, s.25.

²⁵⁸ Ergün Özbudun, **1921 Anayasası**, Atatürk, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi: Ankara, 1992, s.51.

²⁵⁹ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s.476.

²⁶⁰ Turhan, **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, s.27.

²⁶¹ Ramazan Gülsün, **İsviçre Hükümeti Sistemi**, s.134.

Gerekli görülen durumlarda yasama, yürütme üyelerini azledebilir, güvensizlik oyu vererek yürütmeyi düşürebilir.²⁶² Meclis, bakanları suçlayabilir, bakanlar bu nedenle istifa edemez, meclis tarafından azledilene kadar görevlerini ifa ederler.²⁶³ Yürütme ise meclisi feshedemez, meclis kendi isteğiyle, tek güç olarak uygun gördüğü durumlarda, öz fesih hakkını kullanabilir.²⁶⁴

Meclis; yürütme tarafından verilen kararları iptal edip değiştirebilir, yürütmeyi devamlı olarak denetimi altında tutar, sürekli direktif verme kabiliyetine sahip olmak adına kendi kararlarıyla toplantı düzenleyebilir.²⁶⁵ Meclisin hükümeti denetlemek adına sürekli toplantı halinde olmasına ‘meclisin istimrarı’ denmektedir.²⁶⁶

Meclis hükümeti sisteminde, hükümetin kolektif bir sorumluluğu bulunmamaktadır, hükümetin üyeleri meclise karşı bireysel olarak sorumludur.²⁶⁷ Kolektif sorumluluğa sahip olmayan bir hükümet anlayışının yanında meclis hükümeti sisteminde devlet ve hükümet başkanlığı makamı düzenlemez, meclis başkanı gerekli gördüğü durumlarda devletin siyasi birliğini temsil ederek bu görevi yerine getirmiş olur.²⁶⁸ Fakat uygulamaya bakıldığında; meclis hükümeti sistemini benimseyen ülkelerde, devlet başkanlığı fonksiyonunu yerine getiren sembolik yetkilere sahip, yürütme içerisinde üstün bir konuma sahip olmayan ve meclise karşı sorumsuzluğu bulunmayan kişiler bulunur.²⁶⁹

Meclis hükümeti sistemine dair ilk uygulama; Fransa’da yeni anayasa yapımı aşamasında toplanan ‘Milli Konvansiyon’ döneminde meclise bağlı yürütme organı oluşturulurken gerçekleştirilmiş ayrıca 1848 yılında kurucu meclis döneminde kullanılmıştır.²⁷⁰

²⁶² Teziç, **Anayasa Hukuku**, s.476.

²⁶³ Özbudun, **1921 Anayasası**, s.54.

²⁶⁴ Turhan, **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, s.27.

²⁶⁵ Shukunov, Hükümet Sistemlerinin Çeşitli Açılardan Değerlendirilmesi ve Bu Değerlendirme Işığında 1993 Tarihli Rusya Federasyonu Anayasası’nın Getirdiği Hükümet Sistemi, s.22.

²⁶⁶ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s.476.

²⁶⁷ Ersöz, Hükümet Sistemlerinin Genel Teorisi ve Türkiye Analizi, s. 7.

²⁶⁸ Gülsün, İsviçre Hükümeti Sistemi, s.134.

²⁶⁹ Özbudun, **1921 Anayasası**, s.53.

²⁷⁰ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s.476.

Meclis hükümeti sistemi genellikle olağanüstü dönemlerde tercih edilen, geçici bir sistem olarak uygulanmıştır.²⁷¹ Kurtuluş Savaşı Döneminde Teşkilat-ı Esasiye Kanunu da meclis hükümeti sistemini benimsemiş, o günün olağanüstü koşullarında devlet başkanı makamı da içermeyen bu hükümet sistemi oldukça faydalı şekilde kullanılmıştır.²⁷²

Yürütmenin yasamaya bağımlı olmasına karşın, uygulamada çeşitli sebepler nedeniyle yürütme gereğinden daha fazla güç kazanmış, elde ettiği bu güç ile yasamaya karşı üstün bir konuma gelmiştir.²⁷³ Meclis hükümeti sistemi; olağanüstü zamanlarda tercih edilmesi nedeniyle, süreklilik göstermeyen ve günümüzde de örneklerine az rastladığımız bir sistemdir.²⁷⁴ Tüm bu dezavantajlara karşılık İsviçre, demokratik bir anayasal düzende meclis hükümeti sistemi uzun süredir başarıyla uygulamaktadır.

b. İsviçre Örneği

Federal yapılı devlet anlayışına sahip İsviçre Anayasası, 1 Ocak 2000 tarihinde yürürlüğe girmiştir.²⁷⁵ İsviçre Anayasa'sı; yürütme ve yargı organlarının oluşumunda yasamanın ana karakter olduğu kuvvetler birliği ilkesinin yansıması olan meclis hükümeti sistemini benimsemiştir.²⁷⁶ İçişlerinde bağımsız, ayrı anayasalara ve meclislere sahip 26 kantondan oluşan İsviçre Konfederasyonu, Federal Anayasa'nın izin verdiği ölçüde özerkliklerini kullanabilir haldedir.²⁷⁷

İsviçre'de iki meclisli bir yasama organı bulunmaktadır. Yasama organı olan Federal Meclis; Milli Meclis (Ulusal Konsey) ve Devletler Meclisi'nden (Kantonal Konsey) meydana gelmektedir.²⁷⁸ Anayasanın 48. maddesine göre; en üstün makam, Federal Meclis'tir. Diğer erkleri denetleme yetkisine sahip olan Federal Meclis üstündür.²⁷⁹

²⁷¹ Turhan, **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, s.28.

²⁷² Keskinsoy, Kaya, Türkiye'nin Hükümet Sistemleri Üzerine Bir Değerlendirme, s. 71.

²⁷³ Turhan, **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, s.28.

²⁷⁴ Bakırcı, Başkanlık Sistemi, Parlamenter Sistem, Meclis Hükümeti Sistemlerinin Karşılaştırılması ve Türkiye Örneği, s.2.

²⁷⁵ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s.478.

²⁷⁶ Gülsün, İsviçre Hükümeti Sistemi, s. 138.

²⁷⁷ **A.g.e.**

²⁷⁸ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s.478.

²⁷⁹ Gülsün, İsviçre Hükümeti Sistemi, s. 138.

Yürütme görevi; Federal Meclisin yetki alanında, Federal Meclis tarafından seçilen yedi üyeden meydana gelen Federal Konsey eliyle kullanılmaktadır.²⁸⁰ Bir yasama dönemi için seçilen federal konsey üyelerinin, parlamentoya karşı ortak sorumluluğu bulunmamaktadır.²⁸¹ Federal Meclis ve Konsey arasında güven oyu, gensoru ve siyasi sorumluluk kurumları bulunmamaktadır.²⁸² Federal Meclis ve Federal Konsey arasındaki uyuşmazlıklar çıktığında bakanlar istifa edemeyeceğinden ötürü, Federal Konsey'in iktidarı terk etmeye yönelik bir tehdidi de bulunmaz.²⁸³ Yasama lehine bir üstünlük mevcut olsa da çıkacak uyuşmazlıklarda uzlaşma yolu ile çözümler üretilir.²⁸⁴

Meclisin yürütmeye direktifler vermesi, aldığı kararları reddedebilmesi, yürütmenin yasamaya tamamen bağımlı halde olması, gibi meclis hükümeti sistemi özelliklerinin İsviçre Anayasası'nda da bulunmasına karşın; Federal Konseyin tekrar seçilebilir nitelikte olmasından dolayı oluşan istikrarlı yapısı, Federal Konsey'i yasama karşısında güçlü bir konuma getirmiştir.²⁸⁵ Başka bir deyişle; yasamanın direktiflerini yerine getirmek ile görevli Federal Konsey, arka arkaya göreve gelebildiğinden güçlenmiş, yasama karşısında bir güç olarak durabilmeye başlamıştır.²⁸⁶

Federal Konsey içerisinde bir başkan ve bir başkan yardımcısı seçilir, seçilen başkan sembolik yetkili devlet başkanı konumundadır.²⁸⁷ Diğer üyelerden yetki bakımından ayrılmaz ve 'eşitler arasında birinci' dir.²⁸⁸ Federal Konsey üyeleri arasından seçilen başkan; meclise karşı sorumsuz bir konumda olmamakla birlikte, yürütme içinde de bir üstünlüğü bulunmaz.²⁸⁹

Yargı yetkisi; kantonal düzeyde Kanton Mahkemeleri'nin, Konfederasyon düzeyinde son inceleme mercii olarak düzenlenen Federal Mahkeme'ye aittir²⁹⁰

²⁸⁰ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s.478.

²⁸¹ **A.g.e.**

²⁸² **A.g.e.**

²⁸³ Özbudun, **1921 Anayasası**, s.54.

²⁸⁴ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s.478.

²⁸⁵ Ersöz, **Hükümet Sistemlerinin Genel Teorisi ve Türkiye Analizi**, s. 7.

²⁸⁶ Bakırcı, **Başkanlık Sistemi, Parlamenter Sistem, Meclis Hükümeti Sistemlerinin Karşılaştırılması ve Türkiye Örneği**, s.3.

²⁸⁷ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s.478.

²⁸⁸ **A.g.e.**

²⁸⁹ Özbudun, **1921 Anayasası**, s.53.

²⁹⁰ Gülsün, **İsviçre Hükümeti Sistemi**, s. 140.

Anayasa'nın 138. maddesine göre; Federal Mahkeme, İsviçre Yüksek Mahkemesi olarak görev yapmaktadır. Yargıçlar; partiler tarafından gösterilen adaylar içerisinde Federal Meclis tarafından seçildiğinden, yasamanın yargı üzerindeki etkisi de aşıkardır.²⁹¹

İsviçre Federal Anayasası; kuvvetler ayrılığı ilkesini düzenlemese de iktidarın yetkilerini sınırlayan ve iktidarı dengeleyen birtakım mekanizmalara sahiptir.²⁹² Bu yönü ile meclis hükümeti sisteminin başarıyla uygulandığı bir devlet haline gelmiştir. İsviçre, parlamenter ve başkanlık sistemlerinden de izler taşıyan, karma bir meclis hükümeti sistemini benimsenmiştir²⁹³

Yasama ve yürütme ilişkileri incelendiğinde İsviçre'de kuvvetler ayrılığına dayanan bir sistem bulunmasa da anayasanın bütününe bakıldığında genel ölçüde kuvvetler ayrılığının tesis edilmiş olduğunu da söylemek gerekir. Bu sebepten ötürü meclis hükümeti sisteminin İsviçre'de olan uygulaması başarılıdır.

SONUÇ

Tez çalışmasının ön bölümünde; kuvvetler ayrılığı ilkesini incelemek amacıyla düşünürlerin ilkeye bakış açıları anlatılmaya çalışılmış, kuvvetler ayrılığı ilkesinin tarihsel gelişimine yer verilmiştir. Daha sonra hükümet sistemleri hakkında bilgiler verilerek, kuvvetler ayrılığının demokratik rejimlerde uygulanışı ve kuvvetler birliğine dayalı hükümet sistemleri açıklanmıştır. Bu bölümden elde edilen bilgiler ile Osmanlı-Türk Anayasalarında kuvvetler ayrılığı ilkesi, yasama-yürütme ilişkileri ve bu ilişkilerin hükümet sistemlerine etkisi temel alınarak incelenecektir.

²⁹¹ **A.g.e.**

²⁹² Gülsün, İsviçre Hükümeti Sistemi, s. 138.

²⁹³ Gözler, **Anayasa Hukuku**, s.81-82.

BİRİNCİ BÖLÜM

OSMANLI-TÜRK ANAYASAL GELİŞMELERİNDE YASAMA LEHİNE DÜZENLENEN KUVVETLER AYRILIĞI

Bu bölümde; Osmanlı-Türk anayasal gelişmelerinde yasama lehine düzenlemeler içeren 1924 Anayasası ve 1961 Anayasası incelenmeye çalışılacaktır. Bu anayasalar hakkında yapılan incelemelerde; yasama ve yürütme ilişkilerinin hükümet sistemleri üzerindeki etkisi temel alınacaktır.

I. YASAMANIN ÜSTÜNLÜĞÜNE DAYANAN KUVVETLER (GÖREVLER) AYRILIĞI: 1924 ANAYASASI

Lozan Antlaşması'ndan sonra yeni devletin niteliği sorunları herkesçe tartışılır hale gelmiş, saltanat kaldırılmış, 1923 değişiklikleri ile Cumhuriyet ilan edilmiştir.²⁹⁴ Bu kadar köklü bir değişiklik yapılmasına rağmen oldukça kısa bir anayasa olan 1921 Anayasası hala yürürlükte, üstelik Kanun-i Esasi de ilga edilmemiştir.²⁹⁵ İki anayasalı döneme son verecek, tespit edilen eksiklikleri giderecek detaylı bir anayasa düzenlenmesi şarttır. Yeni Türk Devleti'nin yeni bir anayasa ihtiyacı vardır. Bu sebeple yasamaya bağlı hükümet sistemini benimseyen 1924 Anayasası oluşturulmuştur. Bu başlık altında; 1924 Anayasası'nın oluşum süreci ve yasama-yürütme ilişkilerinin 1924 Anayasası'ndaki görüntüsü incelenecektir.

A. 1924 ANAYASASI ÖNCESİ

1924 Anayasası'nın hazırlanması süreci ve kabulü hususları, anayasanın oluşumu bakımından önem taşıdığından bu başlık altında inceleme altına alınmıştır.

²⁹⁴ Şafak Başa, '90 yıl sonra Cumhuriyet'in İlk Anayasasını Hatırlatmak:1924 Tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu', *Denetim Dergisi*, S.125-126, 2014, s.2.

²⁹⁵ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, s. 27.

Kurtuluş Savaşı'nı yürüten 1. Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM), 1 Nisan 1923 tarihinde seçimlerin yenilenmesi kararı almış ve 15 Nisan 1923'de son toplantısını yaparak yerini 2. TBMM'ye teslim etmiştir.²⁹⁶ 2. dönem meclisi, 11 Ağustos 1923'de görevine başlamıştır.²⁹⁷ 2. TBMM kurucu bir meclis olmamasına rağmen zorlu savaş dönemini yürüten meclise karşı halkın duyduğu sadakat ve bağlılık sebebiyle halkın genel kabulünü alarak yeni anayasa ile ilgili çalışmalara girişmiştir.²⁹⁸

Kanun-i Esasi encümeni tarafından başlatılan çalışmalarda, yeni anayasanın taslağında başkanlık sistemine dair izler olsa da tartışmalar ve görüşmeler sonucunda, parlamenter sisteme yaklaşan bir anlayış ile cumhurbaşkanının yetkileri sembolikleştirilerek, en başta cumhurbaşkanına ait olarak tasarlanan yetkilerinin çoğu meclise devredilmiştir.²⁹⁹

Yeni Türk Devleti'nin yeni anayasası, 12 üyeden oluşan bir komisyonca hazırlanmış, 9 Mart 1924 tarihinde mecliste görüşülmeye başlanmış ve 20 Nisan 1924'te anayasa kabulü için öngörülen koşula uygun olarak nisbi çoğunluk olan 2/3 çoğunluk ile kabul edilmiştir. 6 bölüm ve 105 maddeden oluşan 1924 Anayasası yeni bir dönemin kapılarını aralamıştır.³⁰⁰

B. 1924 ANAYASASI'NIN GENEL ÖZELLİKLERİ

Bu başlığın açılmasının amacı; 1924 Anayasası'nın yasama-yürütme ilişkilerine ve hükümet sistemine olan etkisine değinilmeden önce anayasanın temel özellikleri hakkında bilgi verilerek anayasayı tanıtmaktır.

²⁹⁶ Tülin Çağdaş, **1921-1924-1961-1982 Anayasalarının Özellikleri**, İstanbul: Beta Yayınevi, 2009, s.1.

²⁹⁷ **A.g.e.**

²⁹⁸ Bülent Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, 24. baskı. İstanbul: Yapı Kredi Yayıncılık, 2014, s.258.

²⁹⁹ Şükrü Karatepe, **Darbeler, Anayasalar ve Modernleşme**, 4. Baskı, İstanbul: İz Yayıncılık, 2009, s.154.

³⁰⁰ Zehra Odyakmaz, Ümit Kaymak, İsmail Ercan, **Anayasa Hukuku**, 16. Baskı, İstanbul: On iki Levha Yayıncılık, 2015, s.14.

Cumhuriyet'in yeni anayasasında, 1921 Anayasası'ndan farklı olarak klasik anayasal sistematığe uygun şekilde düzenlemeler yapılmış, yargı yetkisi ve temel hak ve özgürlükler ile ilgili hükümlere yer verilmiştir.³⁰¹

Anayasanın birinci maddesi³⁰² ile Türkiye Devleti'nin Cumhuriyet olduğu belirtilmiş ve 102. maddesi³⁰³ ile de bu hüküm güvence altına alınarak adeta kesinleştirilmiştir.

1924 Anayasası, anayasanın üstünlüğü ilkesini benimseyen, değiştirilmesi ağır koşullara bağlanmış katı bir anayasa olarak karşımıza çıkar.³⁰⁴ Nitekim; anayasanın 102. maddesinde anayasa değişikliği yapımı ile ilgili kurallara yer verilmiş, bu sıkı kurallara uyulmadan değişiklik yapılması olanaksız kılınmıştır.³⁰⁵ Anayasa'nın 103. maddesi ile de anayasanın üstünlüğü ilkesi vurgulanarak anayasanın uygulanmasının hiçbir suretle engellenemeyeceği ile anayasaya aykırı kanun çıkarılamayacağı hüküm altına alınmıştır.³⁰⁶

1921 Anayasası'nın devamı olacak şekilde 1924 Anayasası'nın 3. maddesinde egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğu belirtilmiştir.³⁰⁷ Egemenliğin kaynağı millettir,³⁰⁸ fakat belirtilmelidir ki; egemenliğin kullanışı bakımından 1921'de yer alan yerel demokrasi anlayışı³⁰⁹, 1924'de terkedilmiş, temsili demokrasinin önu açılmıştır.³¹⁰

³⁰¹ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.294.

³⁰² 1924 anayasası madde 1: Türkiye Devleti Bir Cumhuriyettir.

³⁰³ 1924 Anayasası madde 102/3: Bu kanunun, Devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki birinci maddesinde değişiklik ve başkalaama yapılması hiçbir türlü teklif dahi edilemez.

³⁰⁴ Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, s.46.

³⁰⁵ 1924 Anayasası madde 102: Anayasada değişiklik yapılması aşağıdaki şartlara bağlıdır: Değişiklik teklifinin Meclis tam üyesinin en az üçte biri tarafından imzalanması şarttır. Değişiklikler ancak tam sayısının üçte iki oy çokluğu ile kabul edilebilir. Bu kanunun, Devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki birinci maddesinde değişiklik ve başkalaama yapılması hiçbir türlü teklif dahi edilemez.

³⁰⁶ 1924 Anayasası madde 103: Anayasanın hiçbir maddesi hiçbir sebep ve bahane ile savsanamaz ve işlerlikten alıkonamaz. Hiçbir kanun Anayasaya aykırı olamaz.

³⁰⁷ 1924 Anayasası madde 3: Egemenlik kayıtsız şartsız Milletindir.

³⁰⁸ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 29.

³⁰⁹ 'İdare usulü, halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir' cümlesi 1921 Anayasası'nda yerel demokrasiye dair ışık tutuyordu, fakat bu anlayış 1924 Anayasası'nda yer almadı.

³¹⁰ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.295.

1924 Anayasası döneminde millet egemenliğinin TBMM eliyle kullanılacağı da hükme bağlanmıştır.³¹¹ Böylece 1921 Anayasası'na hakim olan meclis üstünlüğü ilkesi de vurgulanmış, güçlü meclis anlayışı kuvvetlenerek uygulanmaya devam edilmiştir.³¹²

C. 1924 ANAYASASI'NDA YASAMAYA BAĞLI HÜKÜMET SİSTEMİ

Bu bölümde; yasamaya bağlı karma hükümet sistemine sahip 1924 Anayasası³¹³ incelenecektir. Bu başlıkta anayasanın yasama ve yürütme erkleri, anayasanın karma hükümet sistemi ve yasamanın yargı karşısındaki konumu incelenecektir.

1. Yasama

Yasama; anayasanın ikinci bölümünde 9 ila 30. maddeler arasında düzenlenmiştir. Anayasanın lafzına bakıldığında; 1924 Anayasası yasama lehine düzenlemeler içeren bir anayasadır. 1924 Anayasası'nda yasama, bir görev olarak ele alınmaktadır.³¹⁴ Yasama görevi; özel kanuna uygun şekilde halk tarafından seçilen milletvekillerinden oluşan tek meclisli Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne aittir.³¹⁵ TBMM, yasama görevini doğrudan kullanmaktadır.³¹⁶

Yasama hususunda TBMM'nin yetkileri, 1924 Anayasası'nın 26. maddesinde düzenlenmiştir.³¹⁷ İlgili maddeye göre TBMM; yalnızca dar anlamda yasama faaliyetlerini elinde tutmamış, en yüksek ve üstün organ olduğundan ötürü ek yetkileri de bünyesinde barındırmıştır.³¹⁸ Kanun koymak, kanunlarda değişiklik yapmak, kanunları kaldırmak gibi yetkilerin yanında, savaş ve barış ilan etmek gibi

³¹¹ 1924 Anayasası madde 4: Türk milletini ancak Türkiye Büyük Millet Meclisi temsil eder ve Millet adına egemenlik hakkını yalnız o kullanır.

³¹² Şeref Gözübüyük, **Açıklamalı Türk Anayasaları**, 6.baskı. Ankara: Turhan Kitabevi, 2007, s. 48 - 49.

³¹³ **A.g.e.**

³¹⁴ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.296.

³¹⁵ Esen Dereli, **Karşılaştırmalı Açından Cumhuriyet Dönemi Türkiye Anayasaları 1924-1961-1982**, İstanbul: Der Yayınları, 2000, s.45.

³¹⁶ Tacir, 'Kuvvetler Ayrılığı ilkesi ve Anayasamızda Yasama, Yürütme, Yargı İlişkisi' s. 29.

³¹⁷ 1924 Anayasası madde 26: 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 hükümlerini yerine getirmek gibi görevleri Büyük Millet Meclisi ancak kendisi yapar.

³¹⁸ Mümtaz Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, 11. baskı İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1997, s.170.

yetkileri bulunmakta, devletin bütçesi ve yabancı ilişkileri ile ilgili de yetkileri bulunmaktadır. TBMM; anayasa değiştirme yetkisini de kendi elinde tutmuştur.³¹⁹ Bu demektir ki; TBMM hem kuruculuk yetkisine hem de olağan yasama yetkisine sahiptir.³²⁰

Meclisin soru, gensoru ve meclis soruşturması uygulamaları ile hükümeti denetleme yetkisi de bulunmaktadır.³²¹

Kanun-i Esasi döneminde Temyiz Mahkemesi ve Şuray-ı Devlet'e ait olan kanunları yorumlama(tefsir) yetkisi, 1924 Anayasası döneminde yargının icraatını sınırlayacak biçimde yasamaya verilmiştir, bu da yasamanın yargı yetkisine ilişkin birtakım yetkileri elinde tuttuğunu gösterir.³²² TBMM'nin yargıya ait olması gereken bu yetkileri kendi eline alışı, kuvvetler birliğini yansımalarının hala bulunduğu ve meclis hükümeti sisteminin doğal sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır.³²³

Cezaların değiştirilmesi ve hafifletilmesi, cezaların ertelenmesi, genel-özel af ve ölüm cezaları hakkında da TBMM'nin yetkilerinin olması, yine yasamanın yargıya ait birtakım yetkileri elinde bulundurduğunu bize gösterir.³²⁴

Kanunları yapma yetkisine sahip olan meclis tarafından kanunların kabul edilmesi halinde ilgili kanunların cumhurbaşkanı tarafından da onaylanması gerekir.³²⁵ Meclis tarafından kabul edilen bu kanunlar için cumhurbaşkanının mutlak veya zorlaştırmacı veto hakları olmasa da tekrar görüşülmek üzere meclise geri gönderme yetkisini içeren bir hakkı vardır.³²⁶ Bunun yanında parlamento, yürütme organı tarafından feshedilmemekte ancak; meclis kendini yenileme kararı alabilmektedir.³²⁷ Lakin; hükümet genellikle parlamentoda çoğunlukta olan partilerinin önderlerinden meydana geldiği için, hükümetin seçim yenileme isteği,

³¹⁹ **A.g.e.**, s.171.

³²⁰ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.299.

³²¹ Dereli, **Karşılaştırmalı Açından Cumhuriyet Dönemi Türkiye Anayasaları 1923-1961-1982**, s.46.

³²² Tacir, 'Kuvvetler Ayrılığı ilkesi ve Anayasamızda Yasama, Yürütme, Yargı İlişkisi' s. 29.

³²³ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.300.

³²⁴ **A.g.e.**, s.299.

³²⁵ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 30.

³²⁶ Gözübüyük, **Açıklamalı Türk Anayasaları**, s. 49.

³²⁷ Mümtaz Sosyal, **Anayasa Giriş**, 2. Baskı, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1969, s.171.

'TBMM'nin seçim yenileme kararına' ivedilikle dönüşebilir.³²⁸ Bu demektir ki; yasama lehine bir durum olan yürütmenin yasamayı feshedememesi hali, meclisin seçim yenilemesini talep edebilme yetkisi nedeni ile dolaylı yoldan ilga olabilir.

Tüm özellikler göz önüne alındığında; 1924 Anayasası'nın lafzında yasama oldukça güçlü bir konumdadır. Anayasanın lafzına göre yasamaya bağlı bir hükümet sistemi mevcuttur.

2. Yürütme

1924 Anayasası'nda yürütme, 5. maddede yürütme 'erki'³²⁹, 7. maddede yürütme 'yetkisi'³³⁰ ve 3. Bölüm başlığında ise yürütme 'görevi'³³¹ olarak karşımıza çıkar.³³² Yürütme ile ilgili işler, anayasanın 3. bölümünde 31. madde ile 52. madde arasında düzenlenmiştir. Yürütme ile ilgili bilgilerin asıl kaynağı bu bölümde yer aldığından ve 3. Bölüm başlığında yürütmenin bir görev olarak nitelendirilmesinden ötürü, 1924 Anayasası'nın esasen yürütmeyi görev olarak kabul ettiğini söylemek yerinde olacaktır.

Yasama görevinin yanında, yürütme görevi de TBMM'nin elinde bulunmaktadır.³³³ Yürütme görevi; cumhurbaşkanı ve İcra Vekilleri Heyeti eliyle dolaylı olarak TBMM tarafından kullanılmaktadır.³³⁴ Bu demektir ki; yürütme görevinin iki kolu bulunmaktadır.

Devletin başı olan cumhurbaşkanı; Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu tarafından, meclisin kendi üyelerinin arasından, bir seçim dönemi için seçilmektedir.³³⁵ Cumhurbaşkanı bazı durumlarda meclise ve bakanlar kuruluna başkanlık edebilse de yetkileri oldukça semboliktir.³³⁶ Nitekim sembolik devlet

³²⁸ Mümtaz, **Anayasa Giriş**, s.171.

³²⁹ 'icra kudreti'.

³³⁰ 'icra salahiyeti'.

³³¹ 'vazife-i icraiye'.

³³² Mümtaz Sosyal, **Anayasa Giriş**, s.172.

³³³ 1924 Anayasası madde 5: Yasama yetkisi ve yürütme erki Büyük Millet Meclisinde belirir ve onda toplanır.

³³⁴ Tacir, 'Kuvvetler Ayrılığı ilkesi ve Anayasamızda Yasama, Yürütme, Yargı İlişkisi' s. 29.

³³⁵ 1924 Anayasası madde 31: Türkiye Cumhurbaşkanı, Büyük Millet Meclisi kamutayı tarafından ve kendi üyeleri arasından bir seçim dönemi için seçilir. Cumhurbaşkanlığı görevi, yeni Cumhurbaşkanının seçimine kadar sürer. Yeniden seçilmek olur.

³³⁶ Gözübüyük, **Açıklamalı Türk Anayasaları**, s. 49.

başkanı olarak; meclis görüşmelerine katılmaz, oy veremez, verdiği kararlar başbakan ve bakanlar tarafından imzalanmak durumundadır.³³⁷ Cumhurbaşkanının referanduma başvurma yetkisine de sahip değildir.³³⁸ Ayrıca meclis tarafından kabul edilen kanunları geciktirici ya da mutlak olarak veto edemez, salt geri gönderme yetkisi vardır.³³⁹ Böylece parlamenter sistem devlet başkanından farksız konumda bir cumhurbaşkanı makamı meydana gelmiştir.³⁴⁰

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı; İcra Vekilleri Heyeti olarak adlandırdığımız bakanlar kuruluna başkanlık edecek olan başbakanı, meclis üyeleri arasından seçer.³⁴¹ Fakat atadığı başbakanı görevinden alma yetkisini haiz değildir, sadece başbakanın istifa ettiği durumda istifasını kabul edebilir.³⁴² Başbakanın oluşturacağı bakanlar kurulunu onaylayıp atayabilme yetkisi de cumhurbaşkanına ait olsa da ilgili bakanların görevine son verme yetkisi bulunmamaktadır.³⁴³

Sembolik yetkilere sahip cumhurbaşkanının siyasal olarak sorumluluğu da bulunmamakta, sadece Hıyanet-i Vatanîye durumunda Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne karşı sorumlu hale gelmektedir, diğer durumlarda sorumluluk başbakan ve bakanlar kuruluna aittir.³⁴⁴

Yürütmenin diğer kanadı olan İcra Vekilleri Heyeti, oluşumu bakımından meclisten koparılarak cumhurbaşkanı ve başbakana ait bir yetki ile kurulur.³⁴⁵ Anayasanın 44. maddesinde³⁴⁶ düzenlenen bu husus; görevler ayrılığının oluşmasına vesile olmuştur. Bakanlar kurulunun kolektif ve bireysel olarak sorumluluğu mevcuttur.³⁴⁷ 44. maddede belirtildiği üzere; cumhurbaşkanı tarafından seçilen başbakanın oluşturduğu bakanlar kurulu meclisten güven oyu almak zorundadır. Bu

³³⁷ **A.g.e.**

³³⁸ Dereli, **Karşılaştırmalı Açından Cumhuriyet Dönemi Türkiye Anayasaları 1923-1961-1982**, s.93.

³³⁹ Gözübüyük, **Açıklamalı Türk Anayasaları**, s. 49.

³⁴⁰ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.303.

³⁴¹ Sosyal, **Anayasa Giriş**, s.172.

³⁴² Dereli, **Karşılaştırmalı Açından Cumhuriyet Dönemi Türkiye Anayasaları 1923-1961-1982**, s.84.

³⁴³ **A.g.e.**

³⁴⁴ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 31.

³⁴⁵ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.304.

³⁴⁶ 1924 Anayasası madde 44: Başbakan, Cumhurbaşkanınca Meclis üyeleri arasından tayin olunur. Öteki bakanlar Başbakanca meclis üyeleri arasından seçilip tamamı Cumhurbaşkanını tarafından onandıktan sonra Meclise sunulur.

Meclis toplanık değilse sunma işi Meclisin toplanmasına bırakılır.

³⁴⁷ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 31.

demektir ki; yasama organına yürütmeyi düşürme yetkisi verilmesine rağmen, yürütmeye yasamayı dağıtma yetkisi verilmemiştir.³⁴⁸ Kanımızca; yasamanın yürütmeye göre lafzi açıdan daha güçlü olduğu bu alanda da kendisini göstermektedir.

3. Anayasanın Karma Hükümet Sistemi ve Yumuşayan Güçler Birliği Yapısı

1924 Anayasası üzerinde meclis hükümeti sistemini benimseyen Polonya Anayasası ile parlamenter sistemi benimseyen Fransa Anayasası'nın etkisi vardır.³⁴⁹ Cumhurbaşkanlığı makamının oluşması ile de anayasanın meclis hükümeti sisteminden parlamenter sisteme geçişinin başladığı söylenebilir. Yeni cumhuriyet anayasası olan 1924 Anayasası'nda meclis hükümeti sistemi ile parlamenter sisteme dayalı karma bir hükümet sisteminin benimsediğini söylemek mümkündür.³⁵⁰

1924 Anayasası incelendiğinde bazı yönleriyle meclis hükümeti sistemine bazı yönleri ile de parlamenter sisteme benzediğini söylemek doğru olacaktır.³⁵¹ Güçler birliği ilkesi her ne kadar yumuşatılmış da olsa hala anayasada mevcuttur. Fakat; kuvvetler ayrılığına doğru önemli bir adım olan görevler ayrılığının ve parlamenter sistemin bazı özelliklerinin de anayasada bulunması nedeniyle, bu döneme yasamanın üstünlüğüne dayanan kuvvetler ayrılığı dönemi de diyebiliriz. Yasama ve yürütme görevi TBMM'nin elinde de olsa; 1921 Anayasası dönemindeki kadar katı şekilde uygulanmayan güçler birliği ilkesini, oluşturulan cumhurbaşkanı makamı ve onun atayacağı bakanlar kurulu olarak tasarlanan yürütme organı yumuşatmıştır.³⁵²

Meclis hükümeti sistemine benzer şekilde üstün bir meclis anlayışı anayasada hala mevcuttur. Nitekim; Anayasanın 4. maddesinden anlaşılacağı üzere TBMM milletin tek ve gerçek temsilcisidir ve millet adına hakimiyet yetkisi vardır.³⁵³

³⁴⁸ Dereli, **Karşılaştırmalı Açından Cumhuriyet Dönemi Türkiye Anayasaları 1923-1961-1982**, s.86.

³⁴⁹ Karatepe, **Darbeler, Anayasalar ve Modernleşme**, s.153.

³⁵⁰ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 31.

³⁵¹ Odyakmaz, Kaymak, Ercan, **Anayasa Hukuku**, s.14.

³⁵² Gözübüyük, **Açıklamalı Türk Anayasaları**, s. 49.

³⁵³ 1924 Anayasası madde 4: Türk milletini ancak Türkiye Büyük Millet Meclisi temsil eder ve Millet adına egemenlik hakkını yalnız o kullanır.

Yasama ve yürütme görevleri meclis bünyesinde toplanmıştır.³⁵⁴ Meclis; kuvvetleri kendi bünyesinde birleştirmiş haldedir. Meclisin hükümeti her zaman denetleyebilmesi, gerekli gördüğü durumlarda hükümeti düşürebilmesi fakat hükümetin meclisi dağıtamamasına dair özellikler, 1924 Anayasası'nın meclis hükümeti sistemine uyan özelliklerindedir.³⁵⁵

Bu özelliklerin yanında, Türkiye Büyük Millet Meclisi yasamayı doğrudan ve bizzat kullanırken, yürütme görevini cumhurbaşkanı ve başbakan başkanlığındaki bakanlar kurulu aracılığıyla kullanmaktadır.³⁵⁶ Daha önce de değinildiği gibi bakanlar kurulunun kuruluşunda cumhurbaşkanı ve başbakanın yetkileri ile hareket edilmektedir. Bu durum; yasamanın içerisinde oluşan bakanlar kuruluna en azından kuruluş bakımından bir ayrılık olanağı sağlamıştır. Her ne kadar meclisin içerisinde seçilmiş de olursa, bu durum yürütme organı bakımından fonksiyonel bir ayrılık getirmiştir.³⁵⁷

Bu duruma ek olarak anayasanın 46. maddesi gereğince hükümetin genel politikasından ötürü bakanlar kurulunun kolektif sorumluluğu bulunmaktadır.³⁵⁸ Aynı maddede belirtildiği üzere ayrıca bakanların bireysel sorumlulukları da mevcuttur. İşbu özellikler göz önüne alındığında 1924 Anayasası'nın bu yönleriyle güçler birliği ilkesini yumuşatan ve parlamenter sisteme benzeyen özelliklerinin olduğu söylenebilir.

4. Yasamanın Yargı Üzerindeki Etkisi

1924 Anayasası'nda yasama ve yürütmenin 'görev' olarak nitelendirilmesine karşılık yargı bir 'kuvvet' olarak düzenlenmiş, yapılan bu düzenleme ile yargıya saygınlık kazandırılarak gücü arttırılmıştır.³⁵⁹ Yargı kuvveti; 1924 Anayasası'nın 8. maddesi ile 4. bölümünde 53 ile 67. maddeler arasında düzenlenmiştir.

³⁵⁴ 1924 Anayasası Madde 5: Yasama yetkisi ve yürütme erki Büyük Millet Meclisinde belirir ve onda toplanır.

³⁵⁵ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 31.

³⁵⁶ Tacir, 'Kuvvetler Ayrılığı ilkesi ve Anayasamızda Yasama, Yürütme, Yargı İlişkisi' s. 29.

³⁵⁷ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 31.

³⁵⁸ 1924 Anayasası madde 46: Bakanlar kurulu, Hükümetin genel politikasından birlikte sorumludur. Bakanların her biri kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden ve politikasının genel gidişinden tek başına sorumludur.

³⁵⁹ Tacir, 'Kuvvetler Ayrılığı ilkesi ve Anayasamızda Yasama, Yürütme, Yargı İlişkisi' s. 29.

Yargı kuvveti; meclisten ayrı ve bağımsız olan mahkemelerce millet adına kullanılır.³⁶⁰ Böylece yasama ve yürütme görevini elinde tutan meclis, yargı kuvvetinin kullanımını bağımsız mahkemelere bırakmış olur.

Hakimlerin bağımsızlığına ilişkin olarak anayasada birtakım güvenceler bulunsa da hakimlerin bağımsızlığına dair güvencelerin kanun hükmüne bağlandığı görülmektedir.³⁶¹ Böylece yasamanın hakim üzerinde baskı yaratabileceği bir alan yaratılmıştır, bu da hakim bağımsızlığının uygulamada karşılık bulamamasına neden olabilir.³⁶² Nitekim; anayasa, mahkemelerin bağımsızlığı ve yargıç güvencesi ilkesini anayasa çerçevesinde düzenleme yoluna gitmemiş, bu hususların düzenlenmesini kanunlara ve yasamaya bırakmıştır.³⁶³

Kanunların yorumlanması yetkisinin yasamaya verilmesi³⁶⁴ ve tüzüklerin kanuna aykırılığı söz konusu olduğunda bu durumun meclis tarafından karara bağlanması hususları da yasamanın yargıya ait olan bazı yetkileri gasp ettiğini göstermektedir.³⁶⁵ Bu bakımdan her ne kadar yargıya ‘kuvvet’ denilerek saygınlığı arttırılmış olsa da yasamanın yargı üzerindeki etkisi açıkça ortadadır.

1924 Anayasası'nın 103. maddesinde anayasaya aykırı olarak kanun yapılamayacağı hüküm altına alınmıştır. Böyle bir hüküm bulunmasına rağmen bu hükmün uygulanmasını sağlayacak bir Anayasa Mahkemesi bulunmamaktadır.³⁶⁶ Bu durumda akla öncelikle Yüksek Mahkeme yargıçlarının böyle bir yetkisinin bulunup bulunmadığı sorusu gelmektedir. Lakin Yargıtay Genel Kurulu, 1931 yılında verdiği karar ile; yüksek mahkeme yargıçlarının böyle bir yetkisinin bulunmadığı kanısına varmıştır.³⁶⁷ Bu demektir ki; oluşturulan kanun hükmünü denetleyecek bir kurum o

³⁶⁰1924 Anayasası madde 8: Yargı hakkı, millet adına usul ve kanuna göre bağımsız mahkemeler tarafından kullanılır.

³⁶¹ 1924 Anayasası madde 54: Yargıçlar, bütün davaların görülmesinde ve hükmünde bağımsızdırlar ve bu işlerine hiçbir türlü karışamaz. Ancak kanun hükmüne bağlıdırlar.

³⁶² Tacir, ‘Kuvvetler Ayrılığı ilkesi ve Anayasamızda Yasama, Yürütme, Yargı İlişkisi’ s. 29.

³⁶³ Gözübüyük, **Açıklamalı Türk Anayasaları**, s. 50.

³⁶⁴ 1924 Anayasası madde 26: 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 hükümlerini yerine getirmek gibi görevleri Büyük Millet Meclisi ancak kendisi yapar.

³⁶⁵ Şık, ‘1921, 1924 Anayasalarında Yargı Erki ve İstiklal Mahkemeleri’, s. 118.

³⁶⁶ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 32.

³⁶⁷ Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, s.33.

günün şartlarında bulunmamaktaydı. Bu nedenle kanunların anayasaya uygun yapılmasını öngören hüküm, teoride kalmış, uygulamada gerçek anlamda bir karşılık bulamamıştır.

1924 Anayasası döneminde bakanları, Yargıtay (Temyiz Mahkemesi) ve Danıştay (Şuray-ı Devlet) üyeleri ve başkanları ile Cumhuriyet Başsavcısını görevinden doğan işlerden ötürü yargılamak amacı ile Divan-ı Ali adı ile bir yüce divan kurulmuştur.³⁶⁸ Yüce Divan ile yargı faaliyetinin doğru işlemesi bakımından önemli bir mekanizma sağlanmıştır.

1924 Anayasası ile olağanüstü nitelikte mahkemelerin kurulması da yasaklanmamıştır.³⁶⁹ Nitekim cumhuriyet döneminde de yargı kuvvetinin bağımsızlığına gölge düşüren yasamaya bağımlı yargı eli İstiklal Mahkemeleri, tarih sahnesinde boy göstermiştir.³⁷⁰

Devlet biçiminin cumhuriyet olması ile beraber huzursuzluk duymaya başlayan saltanat taraftarları hilafetin de kaldırılacağına ayak seslerini duymaya başlamıştı. Özellikle basın tarafından şiddetli bir muhalefetle karşılaşan meclis, devrimlerin daha kolay şekilde yapılması amacı ile İstiklal Mahkemeleri'ni kurdu.³⁷¹ 5 Şubat 1924'de çalışmalarına son verilen İstiklal Mahkemeleri hala tamamen ortadan kalkmamıştı.

İstiklal Mahkemeleri'nin kaldırılmasından sonra hilafet de kaldırıldı ve hilafetin kaldırılmasına tepki olarak Şeyh Said İsyanı başladı.³⁷² İsmet Paşa Ankara ve doğuda İstiklal Mahkemeleri'nin kurulmasını teklif etti, bu teklifin kabul edilmesi ile Şark İstiklal Mahkemeleri doğuda, Ankara İstiklal Mahkemeleri ise ülkenin diğer yerlerinden sorumlu olacak şekilde icraatlarına başladı.³⁷³ İdam cezalarını dahi doğrudan uygulama yetkisine sahip İstiklal Mahkemeleri, kanuni hakim ve doğal yargıç ilkelerinin uygulanmasını da imkansız hale getirmişti. Nitekim; olayın gerçekleşmesinden sonra kurulan bu mahkemeler, TBMM kararı ile kuruluyor,

³⁶⁸ 1924 Anayasası madde 61: Bakanları, Danıştay ve Yargıtay başkanları ve üyelerini ve Cumhuriyet Başsavcısını görevlerinden doğacak işlerden dolayı yargılamak için Yücedivan kurulur.

³⁶⁹ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 32.

³⁷⁰ Tacir, 'Kuvvetler Ayrılığı ilkesi ve Anayasamızda Yasama, Yürütme, Yargı İlişkisi' s. 29.

³⁷¹ Şık, '1921, 1924 Anayasalarında Yargı Erki ve İstiklal Mahkemeleri', s. 122.

³⁷² **A.g.e.**, s. 123.

³⁷³ **A.g.e.**

üyeleri ise meclisin içerisinde seçiliyordu.³⁷⁴ İstiklal Mahkemelerinin, yasamanın egemenliği ve emrinde olduğunu, tarafsızlığını ve bağımsızlığını ise kaybettiğini söylemek gerekmektedir.³⁷⁵

Cumhuriyetçilik fikirlerini savunmak amacı da taşınmış olsa, devrimlerin daha kolay biçimde adapte edilmesi de söz konusu olsa, meclisin elinde olan İstiklal Mahkemeleri, yargı erki için bir yaradır. Bağımsız ve tarafsız bir mahkemede yargılanmadan verilen cezaların gerçek bir hukuk sisteminde yeri yoktur.

Yargıya ‘kuvvet’ denilerek yargıyı güçlendirmek için hamleler yapılmış da olsa; kanunların anayasaya uygunluğunu denetleyecek bir Anayasa Mahkemesinin bulunmaması, kanunu yorumlama yetkisinin yasamaya bırakılmış olması, olağanüstü mahkemelerin kuruluşunun yasaklanmamış olması halleri, yargıyı yasama karşısında güçsüz bir konuma getirmiştir.

Özellikle 1924 Anayasası’nın son dönemlerinde mahkemelerin bağımsızlığı ve hakim güvencesi ilkeleri meclis tarafından çıkarılan yeni yasalar eliyle büyük ölçüde zedelenmiştir.³⁷⁶ Danıştay’ın, yönetim işlerinin yargı denetimi dışına bırakılmasına sebep olan bazı yasalara karşı direnişleri bulunsa da etkisi olamamış, 1924 Anayasası’nın getirdiği bu zafiyetler, 1961 Anayasası’na geçişte önemli rol oynamıştır.³⁷⁷

D. UYGULAMADA ÖNE ÇIKAN YÜRÜTME

1924 Anayasası’nın özelliklerine bakıldığında teoride yasamanın üstün olduğu bir anayasa olduğunu söylemek yerinde olacaktır. Denge ve denetim mekanizmaları tasarlanırken yasama organını koruyucu düzenlemelere gidilmesi, yargı organının elinde bulunması gereken pek çok özelliğin yasama bünyesinde ele alınması her fırsatta meclis üstünlüğüne ve yasamanın kuvvetine dair ipuçlarını gözler önüne seriyordu.

³⁷⁴ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 32.

³⁷⁵ Şık, ‘1921, 1924 Anayasalarında Yargı Erki ve İstiklal Mahkemeleri’, s. 123.

³⁷⁶ Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, s.34.

³⁷⁷ **A.g.e.**

1924 Anayasası hem tek partili hem de çok partili dönemde uygulanan bir anayasa idi.³⁷⁸ Bu neden ile anayasanın yasamaya verdiği gücün uygulamada ne şekilde karşımıza çıktığını görebilmek için bu iki dönemi ayrı olarak inceleyerek, uygulamaya göz atmak yerinde olacaktır.

1. Tek Parti Dönemi

Tek parti döneminde, parti liderlerinin yasama organını oluşturan milletvekilleri üzerinde büyük bir etkisi vardı.³⁷⁹ Yürütme organının siyasal partinin ileri gelen kimselerinden oluştuğu düşünüldüğünde, yasama organının yürütme tarafından kontrol edilmesi oldukça olası bir durumdu.³⁸⁰

Nitekim; devletin ve rejimin kurulmasında öncü olan ve milletvekilleri adaylarını seçmede etkili olan kişilerden oluşan yürütmeye karşı yasama, etkili bir şekilde denetim mekanizmasını kullanamaz haldeydi. Bu sebepten ötürü; yürütmenin yasamaya karşı siyasal sorumluluğu ilkesi, uygulamada karşılığını bulamadı.³⁸¹

Kabinenin oluşmasında asıl rolü üstlenen kişi devlet başkanı olduğuna göre, her ne kadar teoride yasamayı koruyucu mekanizmalar işletilmeye de çalışılsa yürütmenin etkisinde bir yasama organı vardı, bu da otoriter bir rejimin oluşmasına sebep olmuştu.

2. Çok Partili Dönem

Tek partili dönemden çok partili hayata geçiş, 1924 Anayasası'nın kaderini etkileyen en büyük faktördü. Sürekli olarak demokratikleşme hareketlerinin içerisinde olan yeni Türk devleti artık; sosyal, kültürel, ekonomik ve politik olarak huzursuzluk yaratan tek parti döneminden kurtulmalıydı.³⁸²

Çok partili hayata geçiş denemeleri, Türkiye Cumhuriyeti Devleti için pek kolay olmadı. 1924 yılında Şeyh Said isyanı sebebi ile kapatılan Terakkiperver Cumhuriyet

³⁷⁸ Gözübüyük, **Açıklamalı Türk Anayasaları**, s. 133.

³⁷⁹ Dereli, **Karşılaştırmalı Açından Cumhuriyet Dönemi Türkiye Anayasaları 1923-1961-1982**, s.96.

³⁸⁰ **A.g.e.**

³⁸¹ **A.g.e.**, s.97.

³⁸² Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.337.

Fırkası ile daha sonra Mustafa Kemal Atatürk'ün isteğiyle kurulan Serbest Cumhuriyet Fırkası, tutucuların yuvası haline gelmesi nedeni ile kapatılmak zorunda kaldı.³⁸³

1945 yılında kurulan Milli Kalkınma Partisi ile 1946 yılında kurulan Demokrat Parti (DP)'den sonra 1945-1950 yılları arasında yirmiye aşkın siyasal parti kurularak çok partili döneme geçilmiş oldu.³⁸⁴

Batı demokrasilerinin safında olunması, Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB)'nin Türkiye üzerindeki baskısı, yönetimin ve İsmet İnönü'nün etkisiyle Türkiye çok partili hayata geçiş yaptı.³⁸⁵ Fakat 1924 Anayasası böyle bir değişime hazır değildi.

Çok partili sisteme uygun güvencelerden mahrum olan 1924 Anayasası; katılımcı bir demokrasiyi değil, çoğunlukçu bir demokrasiyi öngörmekteydi.³⁸⁶ Nitekim bunun sonucu da ağır oldu.

1950-1960 yılları arasında seçimlerde 'listeli çoğunluk sistemi' uygulanıyordu.³⁸⁷ Yüzde doksandan fazla katılımın bulunduğu 14 Mayıs 1950 genel seçimlerinde; Demokrat Parti yüzde 53.4 oy ile 396 milletvekili, Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) ise yüzde 39.8 oy ile sadece 68 milletvekilini parlamentoya çıkarabildi.³⁸⁸ O dönem eğer D'hondt sistemi uygulansaydı; DP 270 milletvekili ile temsil edilecekken, CHP 210 milletvekiline sahip olacaktı.³⁸⁹ Böylece daha katılımcı bir düzen oluşabilecekti. 1954 seçimlerinde ise Cumhuriyet Halk Partisi yalnızca 30 milletvekili ile mecliste temsil edildi.

Böylece iktidar partisi parlamento üzerinde ezici bir çoğunluğa sahip olmuş oldu. Çoğunlukçu demokrasi anlayışına yer vermeyen bu seçim sistemi yüzünden

³⁸³ Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, s.133.

³⁸⁴ **A.g.e.**, s.134.

³⁸⁵ **A.g.e.**

³⁸⁶ Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, s.49.

³⁸⁷ Dereli, **Karşılaştırmalı Açından Cumhuriyet Dönemi Türkiye Anayasaları 1923-1961-1982**, s.97.

³⁸⁸ Alkan Hazar Arkar, 1961 ve 1982 Anayasalarının Yapım Süreçlerinin Anayasal Gelişmelere ve Demokrasiye Etkileri, **T.C. Bahçeşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Küresel Siyaset ve Uluslararası İlişkiler, Yüksek Lisans Tezi, Bursa, 2017, s.53

³⁸⁹ Arkar, 1961 ve 1982 Anayasalarının Yapım Süreçlerinin Anayasal Gelişmelere ve Demokrasiye Etkileri, s.53.

yasama tek partinin elinde, yürütmenin egemenliğinde işlerini sürdürmek mecburiyetinde kaldı. Böylece teoride güçlü olan yasama, uygulamada yetkilerini kullanamaz hale gelmişti.

1924 Anayasası; kanunların anayasaya uygunluğunu denetleyecek bir Anayasa Mahkemesine yer vermiyor, idarenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygun olup olmadığını denetleyen Danıştay dahi idarenin bazı işlemleri hakkında yargısal denetim yapamıyordu.³⁹⁰

Dönemin iktidar partisi olan Demokrat Parti; sistemin bu zafiyetlerini kullanarak, muhalefetin ve basının birtakım faaliyetleri hakkında soruşturma yapmak adına çalışmalar yürütüyordu. Nitekim; ‘Meclis Tahkikat Komisyonu’ ile ilgili yasayı kabul ederek yasama organı üzerindeki hakimiyetini anayasa dışı işlerde kullanmaya başlamıştı.³⁹¹

İktidar partisinin meclisteki ezici çoğunluğu sebebi ile yasamaya ve yürütmeye hakim olması, istediği yasaları meclisten kolayca geçirebilmesi, yaptığı pek çok idari işlemin yargısal denetim dışında bulunması, iktidar partisini egemen yaparak çok sesli olması gereken parlamentoyu, yürütmenin iradesine tabi kılmıştır. Bu sebeplerden ötürü miladını dolduran 1924 Anayasası dönemi maalesef ki askeri bir darbe ile sonlanmıştır.

Ne yazık ki; muhalefetin onlarca çağrısına rağmen 1924 anayasanın eksiklerine yönelik bir anayasa değişikliği yapılamamış, bu da darbe ortamının zeminini hazırlamıştır.³⁹²

II. YASAMAYA BAĞLI KUVVETLER AYRILIĞINA DAYALI ANAYASA: 1961 ANAYASASI

Bu bölümde; yasama lehine düzenlemeleri içeren, yumuşak kuvvetler ayrılığına dayalı 1961 Anayasası'nın oluşumunda rol oynayan süreç ve 1961 Anayasası'nın yasama- yürütme ilişkileri ve hükümet sistemi üzerindeki etkisi incelenecektir.

³⁹⁰ Dereli, **Karşılaştırmalı Açından Cumhuriyet Dönemi Türkiye Anayasaları 1923-1961-1982**, s.102.

³⁹¹ Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, s.135.

³⁹² **A.g.e.**

A. 1961 ANAYASASI ÖNCESİ

Bu başlık altında 1961 Anayasası'nın oluşmasında büyük önem taşıyan 1961 Anayasası öncesi döneme yer verilerek, anayasanın hangi koşullar altında oluştuğu açıklanmaya çalışılacaktır.

1. 1960 Darbesi

1950-1960 yılları arasında meclis çoğunluğunun verdiği güç ile, karşıt görüşlere verilen cezalar arttırılmış, özgürlükler kısıtlanmış, bu durum adeta bir baskı aracı olarak kullanılmıştı.³⁹³ Seçimle iktidara gelen meşru iktidar; anayasayı değiştirme eğilimi göstermeden anayasayı bozmuş, sosyolojik bakımdan meşruluğunu her geçen gün biraz daha yitirmişti.³⁹⁴

Çok partili hayatın ilk yıllarından itibaren iktidar ve muhalefetin ortak bir paydada bulaşamaması, baskıcı iktidar ve yıkıcı muhalefet algısı, bu dönemi içinden çıkılmaz bir hale getirmişti.³⁹⁵ Demokrat Parti, orta sınıfın etkin tabakası olan; asker, sivil, aydın, memur kesimini çöküntüye uğratmıştı, geniş çevrelerden tepki sesleri yükseliyordu.³⁹⁶ Baskıcı iktidara karşı güçlenen muhalefet ve öğrenci hareketleri de bu durumu gözler önüne seriyor, adeta darbenin ayak sesleri duyuluyordu.

Tüm bu yaşananların sonucunda, 27 Mayıs 1960'da Milli Birlik Komitesi yönetime el koymuş, böylece Cumhuriyet döneminin ilk askeri darbesi gerçekleşmişti.³⁹⁷ TBMM kapatılmış, cumhurbaşkanı, başbakan, bakanlar ve Demokrat Parti milletvekilleri tutuklanmıştı.³⁹⁸ Cumhurbaşkanı, başbakan ve bakanlar ile Demokrat Parti milletvekillerini yargılamak üzere 'Yüksek Adalet Divanı' adı ile bir kurul kurulmuştu.³⁹⁹

³⁹³ Çağdaş, **1921-1924-1961-1982 Anayasalarının Özellikleri**, s.9.

³⁹⁴ Mümtaz Soysal, **Anayasa Giriş**, 2.baskı, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1969, s.191.

³⁹⁵ Seda Dunday, 1961 Anayasası Perspektifinden Parlamenter Bağımsızlıklar, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S.124, 2016, s.124.

³⁹⁶ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.365.

³⁹⁷ Odyakmaz, Kaymak, Ercan, **Anayasa Hukuku**, s.15.

³⁹⁸ Çağdaş, **1921-1924-1961-1982 Anayasalarının Özellikleri**, s.9.

³⁹⁹ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 35.

Siyasi iktidarı ihtilal yolu ile ele geçiren grup Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK) içerisindeki Milli Birlik Komitesi idi.⁴⁰⁰ Milli Birlik Komitesi; 27 Mayıs ve 12 Haziran 1961 yılları arasında ülkeyi idare etti.⁴⁰¹ Fiili rejimin hukuki temele oturması amacıyla; 1924 Anayasası'nın elli beş maddesi değiştirilerek yapılan '1 sayılı kanun' ile geçici anayasa dönemi başlamış oldu.⁴⁰²

2. Geçici Dönem

'Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun Bazı Hükümlerinin Kaldırılması ve Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında Geçici Kanun' olarak adlandırdığımız 12 Haziran metni ile Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yerine Milli Birlik Komitesi geçirilmiştir.⁴⁰³

Milli Birlik Komitesi başkanı, Cemal Gürsel olmuştur.⁴⁰⁴ Milli Birlik Komitesi başkanının, devlet başkanı ve hükümet başkanı görevi bulunmakta fakat meşru bir seçim ile işbaşına gelinmemesinden ötürü cumhurbaşkanı sıfatı bulunmamaktadır.⁴⁰⁵

Milli Birlik Komitesi; yasama ve yürütme yetkilerini bünyesinde toplamıştır. Yasama yetkisini haiz komite; devlet başkanı tarafından atanan ve komite üyeleri tarafından makbul görülen bakanlar kurulu eliyle de yürütme yetkisini kullanır.⁴⁰⁶ Milli Birlik Komitesi, bakanları denetleme ve azletme yetkilerini de bünyesinde bulundurmaktadır.⁴⁰⁷ Bu demektir ki; bu dönemde yasamaya bağımlı yürütme anlayışı mevcuttur.

Bu geçici sürecin yargı yetkisi ile ilgili olan bölümünü; düşürülen siyasi iktidarı yargılamak üzere kurulan Yüksek Adalet Divanı oluşturur.⁴⁰⁸ Yüksek Adalet Divanı'nı kurma yetkisi de Milli Birlik Komitesi'ne ait bir yetkidir. Görüldüğü üzere; Milli Birlik Komitesi yargı kuvveti de dahil olmak üzere kuvvetleri elinde tutan bir geçiş süreci yaratmıştır.

⁴⁰⁰ Atilla Özer, *Anayasa Hukuku*, 7. Baskı, Ankara: Gazi Kitabevi, 2016, s.422.

⁴⁰¹ Soysal, *Anayasa Giriş*, s. 191.

⁴⁰² Özer, *Anayasa Hukuku*, s.422.

⁴⁰³ Soysal, *Anayasa Giriş*, s. 192.

⁴⁰⁴ Çağdaş, *1921-1924-1961-1982 Anayasalarının Özellikleri*, s.9.

⁴⁰⁵ Soysal, *Anayasa Giriş*, s. 191.

⁴⁰⁶ Odyakmaz, Kaymak, Ercan, *Anayasa Hukuku*, s.15.

⁴⁰⁷ **A.g.e.**

⁴⁰⁸ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, s. 35.

Özetleyecek olursak; Milli Birlik Komitesi; yasama ve yürütme yetkilerine, bakanlar kurulunu onaylamak, denetlemek ve azletmek yetkilerine, darbe ile devrilen siyasal iktidar üyelerini yargılamak için Yüksek Adalet Divanı'nı kurma, idam kararlarını tasdik etmek ve anayasayı değiştirme yetkilerine sahiptir.⁴⁰⁹ Bu dönemde Milli Birlik Komitesi'nin geniş yetkileri göz önüne alındığında komitenin üstünlüğüne dayanan bir sistem oluşturulduğu aşikardır.

Bir askeri darbenin söz konusu olduğu düşünüldüğünde; yeni bir anayasal ortamın hazırlığını yaparken, oluşabilecek sorunlara karşı güçlü bir Milli Birlik Komitesi yapılanmasını sağlamak anlaşılır bir harekettir. Yasama, yürütme ve yargı erkleri ile ilgili yetkileri elinde tutan bu güçlü komite; her ne kadar geniş çevrelerin desteğini alsa da seçim yoluyla başa gelmemiştir. Bu geçiş dönemi, yeni anayasanın hazırlıklarının yapılmasının önünü açarak, düzen ortamını tesis etmekte etkili olsa da en kötü yönetimler bile seçimle gitmeli, demokrasinin önüne hiçbir güç geçmemelidir.

3. Anayasanın Hazırlanması Süreci

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin elinde olan yasama yetkisi, Milli Birlik Komitesi'nin eline geçmişti. Artık söz konusu geçiş dönemine son verilerek ihtilal ile elde edilen güçler, gerçek sahibine bırakılmalı, yeni bir anayasa yapılmalı idi. Bu sebeple bir Kurucu Meclis kurularak yasama yetkisini bu meclise devretmek şarttı.⁴¹⁰ Kurucu Meclisin amacı; yeni anayasayı hazırlamak ve yeni seçim kanununu tamamlamaktı.⁴¹¹

Kurucu Meclis; Milli Birlik Komitesi ve Temsilciler Meclisi'nden oluşan iki meclisli bir yapıdan meydana gelmiştir.⁴¹² Yasama erki bakımından değil fakat yürütme erki bakımından bariz olarak güçlü olan meclis, Milli Birlik Komitesi'dir.⁴¹³

⁴⁰⁹ Özer, **Anayasa Hukuku**, s.423.

⁴¹⁰ Soysal, **Anayasa Giriş**, s. 193.

⁴¹¹ Odyakmaz, Kaymak, Ercan, **Anayasa Hukuku**, s.15.

⁴¹² Özer, **Anayasa Hukuku**, s.423.

⁴¹³ Soysal, **Anayasa Giriş**, s. 193.

Temsilciler Meclisi ise; devlet başkanı tarafından seçilen 10, Milli Birlik Komitesi tarafından seçilen 18 üyeden, bakanlar kurulu üyelerinden, illerin temsilcilerinden oluşan 75 üyeden, Cumhuriyet Halk Partisinden 49 olmak üzere siyasi partilerden gelen üyelerden, teşekkül ve kurumlardan gelen 79 üyeden meydana gelmiştir. Demokrat Parti üyelerine ise yer verilmemektir.

Demokrat Parti haricindeki diğer siyasi partilerin etkili biçimde katılım sağlayabildiği Temsilciler Meclisi çok sesli bir meclis görüntüsündedir.⁴¹⁴ Başka bir deyişle; darbe yapılan yönetimi dışlayan fakat geri kalan çevrelerin, partilerin, kurumların ve sivil toplum örgütlerinin iradelerini yansıtan bir meclis oluşturulmuştur.⁴¹⁵ Askeri darbeye rağmen, temsili ve toplumsal kompozisyonda dengeli olan, sivil bir katılımın bulunduğu bu meclisin, anayasa yapımında söz sahibi olduğunu söylemek doğru olacaktır.⁴¹⁶ Buna göre Temsilciler Meclisi sayesinde bu dönemdeki yasamanın temsili bir niteliğe sahip olduğunu söyleyebiliriz.

Temsilciler Meclisi ile Milli Birlik Komitesi arasında uyuşmazlık çıktığı takdirde uyuşmazlığın çözülmesi amacı ile karma bir komisyon kuruluyordu.⁴¹⁷ Oluşturulan karma komisyonda uyuşmazlığın çözülmesi maksadıyla yapılan oylamalarda, Temsilciler Meclisi'nin sayıca üstün olmasından dolayı Milli Birlik Komitesi'ne göre daha avantajlı bir konumda olduğu söylenebilir.⁴¹⁸ Bu bakımdan Temsilciler Meclisi'nin temsili bir niteliğinin bulunduğu ve Kurucu Meclis'te etkili sayılabilecek yetkileri haiz olduğu açıktır. Bu anlamda her ne kadar askeri darbe sebebiyle güçlü konumda olan taraf Milli Birlik Komitesi olarak görünse de halkın iradesini temsil eden Temsilciler Meclisi de aktif çalışma imkanı bulabilmiştir.

Kurucu Meclis; kuruluş amacına hizmet etmek üzere Anayasa Komisyonunu kurmuştur. Anayasanın hazırlaması sürecinde iki adet ön tasarı bulunmaktadır.⁴¹⁹ Esas metin olarak İstanbul Komisyonu'nun hazırladığı metin, yardımcı metin olarak

⁴¹⁴ Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 56.

⁴¹⁵ Murat Sevinç, **Anayasa Yazıları**, 2. Baskı, Ankara: İmaj Yayınevi, 2011, s.46.

⁴¹⁶ Suna Kili, **27 Mayıs Devrimi: Kurucu Meclis ve 1961 Anayasası**, İstanbul: Boyut Kitabevi, 1998, s.15.

⁴¹⁷ Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, s.56.

⁴¹⁸ Yavuz Sabuncu, **Anayasaya Giriş: Ek 1982 Anayasası**, 13. Baskı, Ankara: İmaj Yayınevi, 2007, s.5.

⁴¹⁹ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 35.

ise Ankara Komisyonu'nun hazırladığı metin baz alınmıştır.⁴²⁰ Tasarı; Temsilciler Meclisi başkanlığında sunularak Milli Birlik Komitesince görüşülüp, Kurucu Meclis Birleşik Toplantısı'nda 260 kabul, 2 çekimser oy ile kabul edilmiştir.

Kabul edilen metin; 9 Temmuz 1961'de halkoyuna sunulmuştur.⁴²¹ Halkoylamasının sonucunda 1961 Anayasası yüzde 61.7 oy ile kabul edilmiştir.⁴²² O dönemin koşullarında böyle bir oy oranı ile yeni anayasanın kabul edilmesi, yeni anayasanın yapım sürecinde dışlanan Demokrat Parti tabanının tepkisi olarak değerlendirilmiştir.⁴²³ Bunun yanında seçim döneminde Milli Birlik Komitesi'nin ciddi şekilde halkın üzerinde baskı kurmaması sebebi ile böyle bir oran ile karşılaşılması açıklanabilir.

B. PARLAMENTER SİSTEMİN TESİSİ: 1961 ANAYASASI

Bu bölümde; 1961 Anayasası'nın iki meclisli yasaması ile yürütmesi arasındaki ilişki temel alınarak yumuşak kuvvetler ayrılığına dayalı parlamenter hükümete sisteminin tesisi ele alınacaktır.

1. 1961 Anayasası'nın Genel Özellikleri

Bu başlığın açılmasının amacı; 1961 Anayasası'nın yasama-yürütme ilişkilerine ve hükümet sistemine olan etkisine değinilmeden önce anayasanın temel özellikleri hakkında bilgi verilerek anayasayı tanıtmaktır.

27 Mayıs 1960 tarihinde Milli Birlik Komitesi'nin yönetime el koyması sonucunda oluşan anayasal kesinti, 1961 Anayasası ile son buldu. Böylece Türkiye Cumhuriyeti Devleti, Bonn ve İtalyan Anayasalarından etkilenecek hazırlanan ve darbe sonucu ortaya çıkan tepki anayasasıyla tanıştı.

⁴²⁰ Karatepe, **Darbeler, Anayasalar ve Modernleşme**, s.215.

⁴²¹ **A.g.e.**

⁴²² Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, s.50.

⁴²³ **A.g.e.**

1961 Anayasası'nda egemenlik yasama, yürütme ve yargı organları tarafından kullanılmaktadır. Bu demektir ki; anayasa, kuvvetler ayrılığı sistemini benimsemektedir.⁴²⁴

Yarı doğrudan demokrasiyi çağıran; halk oylaması, halkın kanun teklifi ya da vetosu gibi usullere 1961 Anayasası'nda yer verilmemiş, temsili demokrasi sistemi 1924 Anayasası'nda olduğu gibi devam ettirilmiştir.⁴²⁵

1961 Anayasası sert bir anayasadır.⁴²⁶ Nitekim; anayasa değişikliği hakkında öneri yapmak için Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının 1/3'ünün imzası, anayasa değişikliğinin kabulü içinse meclislerin ayrı ayrı olmak üzere üye tamsayılarının 2/3'ünün kabul etmesi gerekir. Anayasa değişikliği kabul edildikten sonra anayasanın 93. maddesindeki⁴²⁷ prosedür izlenerek, cumhurbaşkanı tarafından yayınlanmalıdır. Cumhurbaşkanının bu konuda geri gönderme yetkisi bulunmamaktadır.⁴²⁸ Devlet şeklinin Cumhuriyet olması ile ilgili bir anayasa değişikliği teklif dahi edilememektedir.⁴²⁹ Bu maddelerden anlaşılacağı üzere anayasa değişikliği prosedürü oldukça ağır koşullara bağlanmıştır. 1961 Anayasası'nın sert bir anayasa olması ve değiştirilmesinin ağır koşullara bağlı olması durumu yasama ve yürütmenin kolayca anayasa değişikliği yapamayacağı anlamına gelmektedir. Bu demektir ki; yasama ve yürütme, anayasa değişikliği konusunda sınırlandırılmıştır.

1924 Anayasası'nda olduğu gibi 1961 Anayasası da millet egemenliğini egemenliğin kaynağı olarak görmektedir.⁴³⁰ 1924 Anayasası döneminde millet egemenliği kullanan tek organ TBMM iken, yeni anayasa ile egemenliğin kullanımı TBMM'nin tekelinden alınarak, yetkili organlara verilmiştir.⁴³¹ Başka bir deyişle;

⁴²⁴ Tacir, 'Kuvvetler Ayrılığı ilkesi ve Anayasamızda Yasama, Yürütme, Yargı İlişkisi' s. 30.

⁴²⁵ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.384.

⁴²⁶ Zafer Gören, **Anayasa Hukuku**, 3. Baskı, Ankara: Yetkin Yayıncılık, 2018.s.64.

⁴²⁷ 1961 Anayasası madde 93: Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabûl edilen kanunları on gün içinde yayınlarsa; uygun bulmadığı kanunu, bir daha görüşmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte, aynı süre için Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Bütçe kanunları ve Anayasa bu hükmün dışındadır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu yine kabûl ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayınlanır.

⁴²⁸ Gören, **Anayasa Hukuku**, s.64.

⁴²⁹ 1961 Anayasası madde 9: Devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki Anayasa hükmü değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif edilemez.

⁴³⁰ Dereli, **Karşılaştırmalı Açısından Cumhuriyet Dönemi Türkiye Anayasaları 1923-1961-1982**, s.36.

⁴³¹ Soysal, **Anayasa Giriş**, s. 208.

millet egemenliği anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili organlar eliyle kullanılır.⁴³² Böylece millet egemenliği sadece Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin elinde değildir, tüm yetkili organlarca kullanılır hale gelmiştir. Her ne kadar egemenliğin kullanılması TBMM'nin tekelinden çıkarılsa da bu durum daha önce de belirtildiği üzere yarı doğrudan demokrasi usulünün kabul edilmesine imkan vermemiştir.⁴³³

Anayasanın 8. maddesinde⁴³⁴ belirtildiği üzere; 1961 Anayasası, anayasanın üstünlüğü ilkesine yer vermiştir. 1924 Anayasası döneminde 103. maddede 'yasaların anayasaya aykırı olamayacağı' hususu belirtilse de devlet organları ve idare makamları anayasa ile yasanın atışması halinde yasayı uygulamayı tercih etmiştir.⁴³⁵ Anayasa Mahkemesi'nin de bulunmadığı 1924 anayasası döneminde 103. madde uygulanamaz hale gelmiştir. 1961 Anayasası döneminde ise; 1924 Anayasası döneminde bu anlamda uygulanamayan anayasanın üstünlüğü ilkesi kurulan Anayasa Mahkemesi ile uygulanabilir hale gelmiştir.⁴³⁶

1961 Anayasası, hukuk devleti ilkesinin genel koşullarına sahip bir anayasadır.⁴³⁷ Temel hak ve özgürlükler ile ilgili kapsamlı düzenlemelere sahip 1961 Anayasası, sosyal devlet anlayışını da benimsemiştir.⁴³⁸

2. İki Meclisli Yasama

1961 Anayasası; yasamayı, yetki olarak düzenlemektedir ve anayasanın 5. maddesinde⁴³⁹ belirtildiği üzere bu meclis tarafından doğrudan ve devredilmez olarak kullanılır.

1961 Anayasası'nda yasama yetkisinin paylaşılmasını sağlayan iki meclisli bir parlamento sistemi benimsenmiştir.⁴⁴⁰ 1924 Anayasası dönemi sorunlarından ilham

⁴³² 1961 Anayasası madde 4/2: Millet, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eliyle kullanır.

⁴³³ Soysal, **Anayasa Giriş**, s. 208.

⁴³⁴ 1961 Anayasası madde 8: Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz.

⁴³⁵ Gören, **Anayasa Hukuku**, s.65.

⁴³⁶ **A.g.e.**

⁴³⁷ Gözübüyük, **Açıklamalı Türk Anayasaları**, s.83.

⁴³⁸ **A.g.e.**

⁴³⁹ 1961 Anayasası madde 5: Yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez.

⁴⁴⁰ Odyakmaz, Kaymak, Ercan, **Anayasa Hukuku**, s.16.

alınarak, yasama ve yürütme ilişkilerini dengelemek amacı ile bu yönde bir girişimde bulunulmuştur.⁴⁴¹ 1961 Anayasası ile yeniden anayasal düzene giren iki meclisli yapı, 1876 dönemindeki iki meclisli yapıya da biçimsel olarak benzemektedir.⁴⁴²

Çift meclisli sistem üzerine iki farklı görüş vardır. Bir kısım düşünür, bu sistemin faydalı ve zorunlu olduğunu öne sürerek, istikrarın sağlanması ve parti ihtiraslarının önlenmesi ile kişisel hak ve özgürlüklerin kullanımı açısından iki meclisli sistemin gerekli olduğunu savunur.⁴⁴³ Diğer görüşe göre ise; milli egemenliğin bölünmezliği ilkesi çerçevesinde iki meclisli yapının sakıncalı olduğu, meclislerin karşılıklı olarak sorumluluktan kaçınabilecek olması, ikili meclisin az gelişmiş ülkeler için daha faydalı olacağını savunmaktadır.⁴⁴⁴

Osmanlı'da benimsenen iki meclisli yapı, padişahı korumak adına atamaya ile görev başına gelmiştir.⁴⁴⁵ Başka bir deyişle padişahı güçlendirme amacı vardır. Türkiye'de kurulan iki meclisli yapıda ise; oluşabilecek güçlü bir yürütmeye karşı fren mekanizması görece, engelleyici bir meclis düzenlenerek ileride yürütmenin güçlenmesi sebebiyle ortaya çıkabilecek sorunların önüne geçmek de amaçlanmıştır.⁴⁴⁶

a. Meclislerin Özellikleri

TBMM'yi oluşturan meclisler; Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu'dur.⁴⁴⁷ Çoğunluk diktatörlüğünü önlemek maksadıyla denge ve denetim mekanizması olarak düzenlenen meclis Cumhuriyet Senatosu'dur.⁴⁴⁸

Cumhuriyet Senatosu'nda üç çeşit üye bulunmaktadır.⁴⁴⁹ Halk tarafından seçilen 150 üye, cumhurbaşkanı tarafından bir dönem için seçilen 15 üye ve Milli Birlik Komitesi başkan ve üyeleri ile eski cumhurbaşkanlarından oluşan doğal üyeler

⁴⁴¹ Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, s.143.

⁴⁴² Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.394.

⁴⁴³ Bülent Yavuz, Mahmut Bülbül, Çift Meclis Sistemi ve Türkiye, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.14, S.1, 2014, s.228.

⁴⁴⁴ Yavuz, Bülbül, Çift Meclis Sistemi ve Türkiye. s.228.

⁴⁴⁵ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.394.

⁴⁴⁶ **A.g.e.**

⁴⁴⁷ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 38.

⁴⁴⁸ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.395.

⁴⁴⁹ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 38.

Cumhuriyet Senatosunu oluşturmaktadır.⁴⁵⁰ Görüldüğü üzere; Cumhuriyet Senatosu kaynağını halktan, halkın seçtiği organlardan ve anayasadan alarak oluşmaktadır.⁴⁵¹

Doğal üyeler olarak belirttiğimiz grup ömür boyu görev yaparken diğer grupların görevi belli sürelidir.⁴⁵² Bu gruptaki üyeler 6 yıl için görev başındadır.⁴⁵³ Cumhuriyet Senatosu'na seçilme koşulları; 40 yaşını doldurmuş olmak, yüksek öğretimden mezun olmuş olmaktır. Buna göre; Cumhuriyet Senatosu'na üye olmak, daha sıkı koşullara bağlanmıştır.

Yasamanın tamamıyla halk tarafından seçilerek meydana gelen kanadını Millet Meclisi oluşturmaktadır.⁴⁵⁴ Millet Meclisini oluşturan ve genel oy ile seçilen 450 milletvekilinin tamamı halk tarafından seçilerek görev başına gelmektedir.⁴⁵⁵ Bu demektir ki; Millet Meclisi kaynağını halktan almaktadır. 30 yaşını doldurmak ve okur yazar olmak koşulları ile seçilen milletvekilleri 4 yıl için görev yapmaktadır. Ömür boyu olarak görev yapan üyeler, Millet Meclisi içerisinde bulunmamaktadır. Ayrıca Cumhuriyet Senatosu'na seçilme koşullarında bulunan yüksek öğrenim şartı Millet Meclisi için geçerli değildir. Millet Meclisi'ni oluşturan milletvekilleri görevleri sona erdikten sonra tekrar seçilebilir.⁴⁵⁶

İki meclisli yasama ayrı olarak çalışmaktadır.⁴⁵⁷ Anayasanın 86. maddesine göre her meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve anayasada başka bir düzenleme olmadığı takdirde salt çoğunluk ile karar alınır.⁴⁵⁸ TBMM'nin içtüzüğünün yapımı (madde 85), silahlı kuvvet gönderme (madde 66), meclis soruşturması (madde 90), karma komisyon raporlarını görüşme, cumhurbaşkanı seçme (madde 95), yüce divana gönderme ve sıkı yönetim ilanını onaylama ya da reddetme durumlarında istisnai olarak birleşik toplantı yapılabilir.⁴⁵⁹

⁴⁵⁰ Gören, **Anayasa Hukuku**, s.70.

⁴⁵¹ **A.g.e.**

⁴⁵² Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 38.

⁴⁵³ Gören, **Anayasa Hukuku**, s.70.

⁴⁵⁴ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 38.

⁴⁵⁵ Gören, **Anayasa Hukuku**, s.70.

⁴⁵⁶ Karatepe, **Darbeler, Anayasalar ve Modernleşme**, s.220.

⁴⁵⁷ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.395.

⁴⁵⁸ 1961 Anayasası madde 86: Her Meclis, üye tamsayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve Anayasada başkaca hüküm yoksa, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla karar verir.

⁴⁵⁹ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.395.

Görev, sorumsuzluk, dokunulmazlık, soru, genel görüşme, meclis soruşturması, meclis araştırması gibi hususlarda iki meclis de eşit yetkileri haizdir.⁴⁶⁰ Fakat anayasanın 89. maddesinde⁴⁶¹ de belirtildiği üzere gensoru hususunda durum böyle değildir. Gensoru, hükümete güven ve güvensizlik oyu hususlarında yetki; Millet Meclisi'ne tanınmıştır.

Anayasayı değiştirme hususunda, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu eşit yetkilere sahiptir.⁴⁶² Anayasanın 155. maddesine⁴⁶³ göre; anayasanın değiştirilmesi konusunda teklifte bulunulması için Türkiye Büyük Millet Meclisinin üye tamsayısının üçte birinin yazılı imzası gerekmektedir, teklifin kabulü içinse her iki meclisin üye tamsayısının üçte ikisinin kabulü şarttır. Maddeden anlaşıldığı üzere; iki meclisin bu konudaki yetkileri denktir.

Nitekim; hükümetin kurulması, denetlenmesi ve düşürülmesinden Millet Meclisi'nin baskın olduğu aşıkardır, hükümet kurulurken sadece millet meclisinden güven oyu alınır.⁴⁶⁴ Bu durumda yasamaya hükümeti düşürmeyi sağlayan güven oyu oylaması mekanizması verilmiş ve bu yetkiyi kullanma hakkı da Millet Meclisi'nin olmuştur. Cumhuriyet Senatosu'nun güvensizlik oyu vererek hükümeti düşürme gibi bir yetkisi olmadığı gibi, hükümet sadece Millet Meclisi'ne karşı sorumludur, Cumhuriyet Senatosu'na karşı bir sorumluluk bulunmamaktadır.⁴⁶⁵ Bu anlamda yürütmeyi frenleyici güç, Millet Meclisi'ne aittir.

1961 Anayasası'nda 91. madde gereğince; kanun önerme yetkisi, bakanlar kurulu ve TBMM'ye aittir.⁴⁶⁶ Fakat bakanlar kurulu yani yürütme tarafından gelen önerilere teklif değil, tasarı denir. ⁴⁶⁷ Uygulama safhası göz önüne alındığında; bakanlar kuruluna ait olan tasarıların yasamanın tekliflerine göre daha çabuk şekilde yürürlüğe girdiği söylenebilir.

⁴⁶⁰ Gören, **Anayasa Hukuku**, s.70.

⁴⁶¹ 1961 Anayasası madde 89/1 cümle 1: Gensoru yetkisi yalnız Millet Meclisindedir.

⁴⁶² Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 38.

⁴⁶³ 1961 Anayasası madde 155: Anayasanın değiştirilmesi, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının en az üçte biri tarafından yazıyla teklif edilebilir. Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki teklifler ivedilikle görüşülemez. Değiştirme teklifinin kabûlü, Meclislerin ayrı ayrı üye tamsayılarının üçte iki çoğunluğunun oyuyla mümkündür.

⁴⁶⁴ Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, s.63.

⁴⁶⁵ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 38.

⁴⁶⁶ 1961 Anayasası madde 91/1: Kanun teklif etmeye, Bakanlar kurulu ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri yetkilidirler.

⁴⁶⁷ Soysal, **Anayasa Giriş**, s. 208.

TBMM'nin yasa çıkarma yetkisi hususunda esas yetkili Millet Meclisi'dir.⁴⁶⁸ Nitekim; yasa teklifi ve tasarıları öncelikle Millet Meclisinde görüşülür daha sonra Cumhuriyet Senatosu'nda görüşülür.⁴⁶⁹ Yasa hazırlama safhasında iki meclisin etkisi olsa da kabulü konusunda Millet Meclisi yetkilidir.⁴⁷⁰ Anayasa'nın 92. maddesinde belirtildiği üzere; Cumhuriyet Senatosu'nun son halini verdiği metin Millet Meclis tarafından uygun görülmez ise; iki meclisin üyelerinden meydana gelen karma bir komisyon oluşturulur ve bu durumda da baskın güç yine Millet Meclisi'dir.⁴⁷¹

1961 Anayasası'nın 94. maddesine göre⁴⁷²; bütçe kanunu ile ilgili hususlarda da TBMM yetkilidir. Bu konularda diğer hususların aksine etkin rol oynayan meclis Cumhuriyet Senatosu'dur.⁴⁷³ Fakat son söz bizi yanıltmayacak şekilde yeniden Millet Meclisi'ne aittir.⁴⁷⁴

Özetleyecek olursak; 1961 Anayasası yasama erki bakımından önemli değişiklikler barındırmaktadır. Nitekim; yumuşak kuvvetler ayrılığına dayalı bir sistem kurduğu gibi Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin tek parçalı görüntüsüne de son verilmiştir.⁴⁷⁵ Meclislerin özelliklerine bakıldığında, yasama içerisinde daha etkin olan meclis Millet Meclisi'dir. Cumhuriyet Senatosu'nun yasama içerisinde frenleyici bir mekanizma olarak oluşturulması amacına karşın; genel olarak yasama sürecinin uzaması nedeniyle de eleştiri oklarının hedefi haline gelmiştir. Senatonun yasama organını bu sebep ile zayıflattığı ve yasama faaliyetlerinde gecikmeye sebebiyet verdiği sıkça öne sürülen bir husus olarak karşımıza çıkar.⁴⁷⁶

b. Meclisin Kanunları Yorumlama Yetkisini Devri

Karma hükümet sistemini ve güçlü meclis anlayışını taşıyan 1924 Anayasası döneminde anayasaya yöneltilen en büyük eleştiriler; yasamanın kanunu yorumlama

⁴⁶⁸ Karatepe, **Darbeler, Anayasalar ve Modernleşme**, s.215

⁴⁶⁹ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.396.

⁴⁷⁰ Gören, **Anayasa Hukuku**, s.72., Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.396.

⁴⁷¹ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 38.

⁴⁷² 1961 Anayasası madde 94/4: Cumhuriyet Senatosunca kabul edilen metin, en geç bir hafta içinde yeniden görüşülmek üzere, karma komisyona verilir. Karma Komisyonun kabul ettiği son metin Millet Meclisinde görüşülür ve malî yılbaşına kadar karara bağlanır.

⁴⁷³ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.396.

⁴⁷⁴ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 38.

⁴⁷⁵ Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, s.62

⁴⁷⁶ Karatepe, **Darbeler, Anayasalar ve Modernleşme**, s.215

yetkisine sahip olması ve kanunların anayasaya uygunluğunu denetleyecek bir kurumun bulunmamasıydı. 1924 Anayasasında kanunların anayasaya aykırı olarak yapılamayacağı düzenlese de bu durumun pratik hayatta kullanılmasını sağlayacak bir mekanizma yoktu.

1961 Anayasası bu iki eleştiriyi bertaraf edecek ve Türk hukuk tarihi açısından önemli sonuçlar doğuracak olan mekanizmayı devreye soktu. Bu mekanizma ile; egemenliği tekelinde bulundurmamayan meclis, yasaları yorumlama yetkisini de devretmiş oldu.⁴⁷⁷ 1961 Anayasası ile Anayasa Mahkemesi kurularak; yasamaya ait olan yasaları yorumlama yetkisi, esas sahibi olan yargı erkine devredilmiş oldu.⁴⁷⁸

Çünkü; Anayasa Mahkemesi, kanunların anayasaya uygunluğunun denetimini yapmak üzere kuruldu.⁴⁷⁹ Anayasa Mahkemesi'nin kanunların anayasaya uygunluğunu denetleyebilmesinin yolu da doğal olarak kanunları yorumlamak ile mümkün kılınabilirdi. Bu nedenden ötürü kanunları yorumlama yetkisinin yasamanın elinde kalması, Anayasa Mahkemesi'ni işlevsiz hale getirirdi.⁴⁸⁰ İşlevsiz kalan Anayasa Mahkemesi mevcut dahi olsa 1924 Anayasası dönemindeki eleştirileri bertaraf edecek bir mekanizma haline gelemezdi. Bundan ötürü kanunları yorumlama yetkisinin Anayasa Mahkemesi'ne devri ile yasaların anayasaya uygunluğunun denetimi yapılabilir hale geldi. Yani; anayasada bulunan kanunların anayasaya aykırı olamayacağına dair hüküm pratik hayatta kullanılabilir hale gelmiş oldu.

Yasaların anayasa uygunluğunun yapısal denetimini sağlayan Anayasa Mahkemesi ile yasama yetkisi; yasama meclisleri ve anayasa mahkemesi arasında paylaşılmaya başlandı. Nitekim Kelsen bu konu hakkında şöyle demektedir; 'Bir kanunu iptal etmek en az kanun yapmak kadar önemlidir'.⁴⁸¹ Yasama pozitif olarak kanun koyuculuk görevini yerine getirirken, Anayasa Mahkemesi ise negatif bir kanun koyucudur.⁴⁸²

⁴⁷⁷ Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, s.62

⁴⁷⁸ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.396.

⁴⁷⁹Harun Çubukçu, 'Kuvvetler Ayrılığı Prensibinin Türkiye'de Uygulanış Biçimi', **İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, İşletme Anabilim Dili, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2015, s.28.

⁴⁸⁰ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.396.

⁴⁸¹ Kelsen'den aktaran: Ergün Özbudun, Türkiye'de Anayasa Yargısının Doğuşu: 1961 Anayasası Üzerindeki Kurucu Meclis Görüşmeleri, **Liberal Düşünce Dergisi**, S.68, Y.17, 2012, s.16.

⁴⁸² **A.g.e.**

3. 'Görev' Olarak Düzenlenen Yürütme

Yürütme; 1961 Anayasası'nın 6. maddesinde ve anayasanın ikinci bölümünde 95 ila 131. maddeleri arasında düzenlenmektedir. 1961 Anayasası'nda yasama ve yargı 'yetki' olarak düzenlenirken, yürütme ise 'görev' olarak düzenlenmiştir.⁴⁸³

Anayasa'nın 6. maddesine⁴⁸⁴ göre; yürütme görevi kanunlar çerçevesinde yerine getirilir. Yürütmenin görev olarak düzenlenmesinin sebebi; yasamanın asli ve genel olmasına karşın, yürütmenin tali ve yasamanın içinden çıkıyor olmasıdır.⁴⁸⁵ Başka bir deyişle; yürütme, 1961 Anayasası tarafından başlı başına bir yetki olarak değerlendirilmemiştir.⁴⁸⁶ Fakat daha sonra değinileceği üzere; yürütme görevi cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulunun eliyle kullanılan bir erk değil, ayrı ve bağımsız bir görev olarak düzenlenmiştir.

Yürütme, işlerini sürdürürken kanuna uygun şekilde davranmalıdır. Yasama, yetkisini devredemediğinden ötürü, yürütme elette ki yasama işini yapamaz.⁴⁸⁷ Fakat; yasama yetkisi devredilmez bir yetki de olsa, bütün kurallar parlamentoda çıkarılacak yasalar ile düzenlenemez, bu sebeple yürütmenin düzenleyici işlemleri eli ile de birtakım işlemler yapılır.⁴⁸⁸ Tüzükler (madde 177) ve yönetmelikler (madde 113) yürütmenin düzenleyici işlemlerine örnek teşkil edebilir.

a. Cumhurbaşkanı: Yasama ve Yürütme İlişkisine Etkisi

1961 Anayasası, klasik parlamenter sistem anlayışını benimseyen bir yürütme organı oluşturmuştur.⁴⁸⁹ İki başlı yürütme organının bir kolu cumhurbaşkanı, diğer kolu ise bakanlar kuruludur.⁴⁹⁰ Başka bir deyişle; devletin sürekliliğini temsil eden tarafsız ve sorumsuz cumhurbaşkanı ile siyasal sorumluluğu taşıyan bakanlar kurulu yürütme organını oluşturur.⁴⁹¹

⁴⁸³ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 39.

⁴⁸⁴1961 Anayasası madde 6: Yürütme görevi, kanunlar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar kurulu tarafından yerine getirilir.

⁴⁸⁵ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.396.

⁴⁸⁶ Soysal, **Anayasa Giriş**, s. 273.

⁴⁸⁷ **A.g.e.**

⁴⁸⁸ **A.g.e.**

⁴⁸⁹ Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, s.63.

⁴⁹⁰ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 39.

⁴⁹¹ Soysal, **Anayasa Giriş**, s. 273.

Yürütme görevi; cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu tarafından yerine getirilir.⁴⁹² Cumhurbaşkanı; 1924 Anayasası döneminden farklı olarak düzenlenmiştir. 1924 Anayasası döneminde, Türkiye Büyük Millet Meclisi ile oldukça iç içe bir cumhurbaşkanlığı makamı düzenlenmiştir.⁴⁹³

Cumhurbaşkanının nasıl seçileceğine dair prosedür anayasanın 95. maddesinde yer almaktadır.⁴⁹⁴ Cumhurbaşkanı; Türkiye Büyük Meclisi üyelerinin arasından, üye tamsayısının 2/3 çoğunluğu ile gizli oy ilkesine bağlı olarak, 7 yıl için seçilmektedir. İlk iki oylamada çoğunluğun sağlanamaması halinde, salt çoğunluk baz alınarak seçim yapılır. 1961 Anayasası döneminde cumhurbaşkanı, parlamento tarafından seçilse de görev süresi meclisten ayrılacak şekilde 7 yıl olarak belirtilmiş, böylece yürütmenin sorumsuz kanadı olan cumhurbaşkanı, görev süresi bakımından yasamadan ayrılmıştır.⁴⁹⁵

Ayrıca cumhurbaşkanı seçilince, cumhurbaşkanının mensup olduğu parti ile ilişkisi kesilir, böylece cumhurbaşkanlığı makamına tarafsız bir boyut kazandırılmıştır.⁴⁹⁶ Nitekim; cumhurbaşkanı meclis tarafından seçilmektedir. Bunun doğal bir sonucu olarak mecliste çoğunlukta olan partinin gösterdiği aday cumhurbaşkanı olarak seçilir. Oysa ki; cumhurbaşkanı seçildiğinde, cumhurbaşkanı olur. Cumhurbaşkanı; başbakan ve bakanları atamak, gerekli durumlarda kurula başkanlık etmek, yabancı devletlere temsilci göndermek, antlaşmaları onaylayıp yayınlamak, belli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak, Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açmak, kontenjan senatörü seçmek, Milli Güvenlik Kurulu'na başkanlık etmek, Başkumandanlığı temsil etmek gibi yetkilere sahiptir.⁴⁹⁷ Eğer cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisi kesilmezse; bu yetkileri kullanır iken tarafsız davranacağına yönelik soru işaretleri oluşur. Bu durumda; cumhurbaşkanının, cumhurbaşkanı değil, meclis çoğunluğunun başkanı olduğuna yönelik bir şüphe uyanır. Bu nedenle yapılan bu düzenleme, yerinde bir düzenlemedir.

⁴⁹² Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.397.

⁴⁹³ Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, s.63.

⁴⁹⁴1961 Anayasası madde 95: Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince, kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış kendi üyeleri arasından, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla yedi yıllık bir süre için seçilir; ilk iki oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, salt çoğunlukla yetinilir.

⁴⁹⁵ Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, s.63.

⁴⁹⁶ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.397.

⁴⁹⁷ **A.g.e.**

1961 Anayasası döneminde cumhurbaşkanları, klasik parlamenter sistemi anımsatan şekilde, sembolik, tarafsız ve sorumsuz olarak görev yapmıştır.⁴⁹⁸ Nitekim anayasanın 98 ve 99. maddelerinde bu hususlar düzenlenmiştir.⁴⁹⁹ 500 Cumhurbaşkanlığı madde 99'a dayandırılacak şekilde, sadece vatana ihanet suçundan ötürü Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından suçlandırılabilir. Fakat vatana ihanet suçu konusunda sorumluluğa tabi olan cumhurbaşkanı, TBMM tarafından suçlandıktan sonra yapılacak yargılamada yasama görev almamaktadır.⁵⁰¹ Cumhurbaşkanlığı'nın hıyanet-i vataniye içerisinde olduğuna dair mecliste bir kanı oluşursa; TBMM üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine birleşik toplantıda görüşülerek, üye tamsayısının üçte ikisinin vereceği oy ile bu suçlama yargılanmak üzere yargıya yani Yüce Divan'a gönderilir.⁵⁰² Yasamanın bu konudaki yetkisi bu hususla sınırlıdır.

Bunun yanında arka arkaya iki kez cumhurbaşkanı olunamaz, parti ile ilişkisi kesilen cumhurbaşkanı zaten Cumhuriyet Senatosu'nun doğal üyesi olduğundan, ikinci kez seçilememesi halinde cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisinin kesilmiş olmasından kaynaklanan gelecek kaygısının da önüne geçilmiş olunur.⁵⁰³ Cumhurbaşkanının art arda iki kez seçilemeyecek olması yasama için oldukça önemlidir. Nitekim; arka arkaya tek kişinin cumhurbaşkanı olması halinde bu kişi olması gerektiğinden daha çok güç kazanır. Cumhurbaşkanının yürütmenin bir kolunu oluşturduğu düşünüldüğünde yürütmenin de güçleneceği açıktır. Bu durumda yürütmenin yasama üzerinde baskı kurması daha kolay hale gelir. Bu nedenden ötürü; cumhurbaşkanının arka arkaya seçilmesinin önlenmesi ile yürütmenin, yasama üzerinde oluşturabileceği baskıya karşı yasama korunmuştur.⁵⁰⁴

⁴⁹⁸ Karatepe, **Darbeler, Anayasalar ve Modernleşme**, s.221.

⁴⁹⁹ 1961 Anayasası madde 98/1: Cumhurbaşkanlığı, görevleriyle ilgili işlemlerinden sorumlu değildir.

1961 Anayasası madde 99: Cumhurbaşkanlığı, vatan hainliğinden dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az üçte ikisinin Meclislerin birleşik toplantısında vereceği kararla suçlandırılır.

⁵⁰⁰ 1961 Anayasası madde 98/1: Cumhurbaşkanlığı, görevleriyle ilgili işlemlerinden sorumlu değildir.

1961 Anayasası madde 99: Cumhurbaşkanlığı, vatan hainliğinden dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az üçte ikisinin Meclislerin birleşik toplantısında vereceği kararla suçlandırılır.

⁵⁰¹ Gören, **Anayasa Hukuku**, s.74.

⁵⁰² Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.398.

⁵⁰³ Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, s.63.

⁵⁰⁴ Gören, **Anayasa Hukuku**, s.72.

Bu yetkilerin yanında; cumhurbaşkanı, 1961 Anayasası'nın 93. maddesine göre, meclis tarafından kabul edilen kanunları bir daha görüşülmek üzere meclise geri gönderebilir.⁵⁰⁵ Fakat Anayasa ile bütçe kanunları konusunda cumhurbaşkanının böyle bir geri gönderme yetkisi bulunmamaktadır. Yürütmenin yasama üzerindeki baskısını artırmamak amacı ile, cumhurbaşkanına salt veto ya da geciktirici veto yetkisi verilmemiş, geri gönderme yetkisi ile yetinilmiştir.⁵⁰⁶

Anayasanın 98. maddesine⁵⁰⁷ göre; cumhurbaşkanı yetkilerini ancak bakanlar kurulu ve ilgili bakanların imzası ile kullanabilmektedir. Cumhurbaşkanı yürütme organının sorumsuz ve tarafsız kanadı olduğundan ve sorumluluk taşıyan kanat bakanlar kurulu olduğundan, cumhurbaşkanının yetkilerini imzaya bağlı kullanabilmesi de doğal bir sonuçtur.⁵⁰⁸ Böylece yürütmenin fiili olarak başbakan ve bakanlar kuruluna ait olduğunu söylemek yerinde olacaktır.⁵⁰⁹ Bu düzenlemeye karşın; Cumhuriyet Senatosundaki cumhurbaşkanlığı kontenjanına atama yaparken, geri gönderme yetkisini kullanırken ve başka bazı işlemlerde 1961 Anayasası dönemi cumhurbaşkanlarının başbakan-bakan imzası olmadan yetkilerini kullandıkları görülmüştür.⁵¹⁰ Bu şekilde yetkilerin kullanılması anayasayla ve parlamenter sistemin lafzı ile örtüşmemektedir. Fakat Anayasa Mahkemesi bazı kararlarında⁵¹¹; cumhurbaşkanının bireysel olarak bazı yetkilerini kullanabileceğini, insan hakları, demokrasi ve laikliği korumak amacı ile bu şekilde davranabileceğini dile getirmiştir.⁵¹²

Cumhurbaşkanının yasama ve yürütme arasında önemli sonuçlar doğuracak olan bir yetkisi de 1961 Anayasası'nın 108. maddesinde⁵¹³ düzenlenmiştir.⁵¹⁴ Bu

⁵⁰⁵1961 Anayasası madde 93: Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları on gün içinde yayınlar; uygun bulmadığı kanunu, bir daha görüşmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte, aynı süre içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Bütçe kanunları ve Anayasa bu hükmün dışındadır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu yine kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayınlanır.

⁵⁰⁶ Gören, **Anayasa Hukuku**, s.72.

⁵⁰⁷ 1961 Anayasası madde 98/2: Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ile ilgili Bakan sorumludur.

⁵⁰⁸ Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, s.63.

⁵⁰⁹ Gören, **Anayasa Hukuku**, s.72.

⁵¹⁰ Orhan Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 1982, s.316.

⁵¹¹ Anayasa Mahkemesi Kararı. E.1975/183. K.1976/15. K.T.16.03.1976, Anayasa Mahkemesi Kararı. E.1979/22. K.1979/45. K.T. 18.12.1979.

⁵¹² Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.398.

⁵¹³ 1961 Anayasası Madde 108: 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

maddeye göre; Türkiye Büyük Millet Meclisi gensoru ya da görev sırasında güvensiz oyu ile on sekiz ay içerisinde iki defa bakanlar kurulunu düşürmüş ve üçüncü defa güvensizlik oyu vermiş ise; başbakanın talebi ile devlet başkanı olan cumhurbaşkanı tarafından Millet Meclisi'nin feshini sağlayan seçimlerin yenilenmesi mekanizması devreye sokulabilir. Böylece parlamenter sistemin temel taşı olan fren ve denge mekanizması yasama-yürütme organları arasında devreye girmiş, yasamanın elindeki güvensizlik oyu gücüne karşı yürütmenin eline de seçimlerin yenilenmesi yetkisi verilmiştir.⁵¹⁵ Bu yetki, uygulamada karşılığını bulamamıştır.

b. Yürütmenin Sorumlu Kanadı: Bakanlar Kurulu

1961 Anayasası'nın 6. maddesine göre; icra gücünü kullanan kanadı bakanlar kuruludur.⁵¹⁶ Yürütmenin sorumlu kanadı olan bakanlar kurulunun başkanı; 1924 Anayasası dönemindeki gibi, cumhurbaşkanı tarafından parlamento üyeleri arasından seçilir ve atanır.⁵¹⁷

Anayasanın 102. maddesinde⁵¹⁸ belirtildiği gibi cumhurbaşkanı tarafından atanan başbakan, bakanlar kurulunu seçer, seçilen bu kurul ise cumhurbaşkanı tarafından atanır. 1924 Anayasası döneminden farklı olarak; milletvekili olma koşulunu sağlayan TBMM'nin üyesi olmayan kişiler de başbakan tarafından bakan olarak seçilebilmektedir.⁵¹⁹ Böylece yürütme görevi, üyeleri bakımından da tamamen meclise bağlı olma zorunluluğundan kurtulmuştur. Başka bir deyişle; yürütme görevini yerine getirecek olan bakanların yasamanın içerisinde seçilmesi şartı ortada kalmıştır. Bu şekilde seçilen, atanan ve meclisten güven oyu alan bakanlar; dokunulmazlık ve yasaklarla ilgili prosedürlerde milletvekili gibi muamele görür.

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.

⁵¹⁴ Gören, **Anayasa Hukuku**, s.73.

⁵¹⁵ **A.g.e.**, s.68-69.

⁵¹⁶ Gören, **Anayasa Hukuku**, s.72.

⁵¹⁷ Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, s.64.

⁵¹⁸ 1961 Anayasası 102/2: Başbakan, Cumhurbaşkanınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından atanır.

⁵¹⁹ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.398.

Başbakan tarafından seçilen bakanlar kurulu, cumhurbaşkanı tarafından atandıktan sonra meclisten güven oyu almak zorundadır.⁵²⁰ Parlamenter sistem için oldukça önemli olan güven oyu oylaması; anayasanın 86. maddesinde⁵²¹ öngörülen prosedür uygulanarak gerçekleştirilir. Bu demektir ki; hükümetin göreve başlaması konusunda yasamanın önemli bir rolü bulunmaktadır.

1961 Anayasası'na gidilen süreçte; yürütmenin güçlenmesi sebebi ile Türkiye Cumhuriyeti oldukça zor zamanlardan geçmiş, darbe ile yeni bir anayasa kurulmuştur. Bu sebeple yapılan yeni anayasada mümkün olduğu kadar yürütmenin aşırı güç kazanmasını önlemeye yönelik hareket edilmiştir.⁵²²

İdare ve iktisadi-mali hükümler başlıkları altında düzenlenmiş olan kuruluşlar, temel kurallar çerçevesinde yürütmenin altında bakanlar kurulunun sorumluluğuna bağlanmıştır.⁵²³ Buna karşılık, 1961 Anayasası döneminde yürütmeden özerkleşen birtakım kuruluşlar bulunmaktadır. Bu kurumların özerklik statüleri 1961 Anayasası değişiklikleriyle değişecektir.⁵²⁴ 1961 Anayasası ile Üniversiteler, Radyo ve Televizyon İdaresi ve haber ajansları özerklik kazanmıştır.⁵²⁵ Bazı görüşlere göre, yürütmenin güçsüzleştirilmesini öngören politikalar nedeniyle 1961 Anayasası'na bu özerk kuruluşlar eklenmiştir.⁵²⁶ Her ne kadar yapılan bu özerkleştirme hareketlerinin yürütmeyi güçsüzleştirmek amacı ile yapıldığını öne süren görüşler de olsa kanımca durum böyle değildir. Üniversiteler, haber ajansları ve Radyo ve Televizyon İdaresi gibi kuruluşlar zaten özerk olması gereken kuruluşlardır. Tarafsız bir kimliklerinin bulunması gerekmektedir. Eğer bu kuruluşlar yürütmeye bağlı olursa, yürütmenin bu kuruluşlar üzerinde baskı kurması olanaklı hale gelir. Bu kuruluşların özerk olmasının sebebi böyle bir baskı ortamının oluşmamasıdır. Kanımca; 1961 Anayasası'nın bu kuruluşlara özerklik vermesi, yürütmenin güçsüzleştirilmesi amacına değil, özgür üniversitelerin, özgür haber ajanslarının var olmasına hizmet etmektedir.

⁵²⁰ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 39.

⁵²¹ 1961 Anayasası madde 86/1: Her meclis, üye tamsayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve Anayasada başkaca hüküm yoksa, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla karar verir.

⁵²² Karatepe, **Darbeler, Anayasalar ve Modernleşme**, s.221.

⁵²³ Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, s.65.

⁵²⁴ Bu değişiklikler ile kurumların özerklik statülerinin değişmesi hususu 1961 Anayasa değişikliklerini anlattığımız bölümde alınacaktır.

⁵²⁵ Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, s.65.

⁵²⁶ Soysal, **Anayasa Giriş**, s. 278.

4. Yasama-Yürütme Eklerinin Dengesi ve Parlamenter Sistemin Tesisi

Hiçbir organın tek başına egemen olamadığı 1961 Anayasası'nda yasama-yürütme ile yargı arasındaki ilişkiye dayalı bir kuvvetler ayrılığı sistemi oluşturulmuştur.⁵²⁷ Bu nedenle; yasama ve yürütme arasındaki görev ayrılığına dayanan parlamenter sistem benimsenerek, yasama ve yürütme üzerinde yargı denetimi kurulmuştur.⁵²⁸ Başka bir deyişle; yasama ve yürütmeye karşı yargının bağımsızlığını benimseyen bir sistem anayasaya hakimdir.⁵²⁹

Bu açıdan bakıldığında; 1961 Anayasası'nın sert bir kuvvetler ayrılığı sistemine sahip olmadığını söyleyebiliriz. Nitekim 1961 Anayasası, ABD sisteminde uygulanan başkanlık sistemiyle benzerlik göstermeyen bir kuvvetler ayrılığı sistemi benimsemiştir.⁵³⁰ 1961 Anayasası'nın hazırlanış sürecinde başkanlık sistemi ve sert kuvvetler ayrılığının anayasaya dahil edilmesi ile ilgili bir takım görüşler ileri sürülmüş, bu sistemin ülkeyi özgürlüklerden uzaklaştırabilecek, kişilere olması gerektiğinden fazla değer verilmesine neden olan, Türk halkı nezdinde diktatör olarak tanımlanabilecek başkanların oluşabileceğine dair korkular nedeni ile tercih edilmediği ifade edilmektedir.⁵³¹

Hazırlanan 1961 Anayasası'na bakıldığında; yürütme her ne kadar ayrı bir görev olarak ele alınsa da yürütmenin, yasama meclisi içerisinde seçilmesi nedeniyle yasama ve yürütme arasındaki bağ devam etmektedir. Bu sebeple güçler ayrılığı mutlak ve aşırı olmamakla beraber yasama ve yürütme arasında iş birliği bulunmaktadır.⁵³²

Meclis hükümeti sistemi ve meclis üstünlüğü ilkesinin gelenekselleşmesinden kaynaklı olarak ve darbeye uzanan süreçte yürütmenin haddinden fazla güç sağladığı göz önüne alındığında, 1961 Anayasası yasamayı yürütmeye göre daha güçlü bir hale getirmeye çalışmıştır.⁵³³ Yeni anayasanın, yasama ve yargıyı yetki olarak düzenlemesine karşın yürütmeyi görev olarak düzenlemesi bunu gösteren

⁵²⁷ Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, s.65.

⁵²⁸ Gözübüyük, **Açıklamalı Türk Anayasaları**, s. 84.

⁵²⁹ Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, s.143.

⁵³⁰ Soysal, **Anayasa Giriş**, s. 252.

⁵³¹ Gören, **Anayasa Hukuku**, s.72.

⁵³² Dereli, **Karşılaştırmalı Açıdan Cumhuriyet Dönemi Türkiye Anayasaları**, s.36.

⁵³³ Tacir, 'Kuvvetler Ayrılığı ilkesi ve Anayasamızda Yasama, Yürütme, Yargı İlişkisi' s. 30.

özelliklerden bir tanesidir. Yürütme içerisinde bağımsız kurumlar oluşturarak da yürütmeyi zayıflatıcı önlemler alındığını ileri süren görüşler olmuştur.⁵³⁴

Devletin sürekliliğini temsil eden sorumsuz, tarafsız ve sembolik cumhurbaşkanı makamı ile siyasal sorumluluğu taşıyan Millet Meclisi'ne karşı birlikte sorumlu bakanlar kurulu yapısı, parlamenter sistemin 1961 Anayasası'nda benimsenen sistem olduğunu gözler önüne sermektedir.⁵³⁵

Buna ek olarak; yasama ve yürütme erkleri arasındaki denge ve denetim mekanizmasını oluşturan; cumhurbaşkanı tarafından seçimlerin yenilenmesi ile meclisin güvensizlik oyu vererek hükümeti düşürmesi yetkileri de parlamenter sistemin vazgeçilmezidir.⁵³⁶

Bu özellikler düşünüldüğünde 1961 Anayasası'nın yasamaya daha büyük bir güç veren, yumuşak kuvvetler ayrılığı sistemine dayanan, parlamenter sistemi benimsemiş bir anayasa olduğunu söylemek yerinde olacaktır.⁵³⁷

5. Bağımsızlaşmış Yargı

1961 Anayasası'nda yargı 'yetki' olarak, anayasanın 7. maddesinde⁵³⁸ ve üçüncü bölümünde 132 ile 153. maddeler arasında düzenlenmiştir. Yargı yetkisi; Türk Milleti adına bağımsız ve tarafsız mahkemeler tarafından kullanılır.⁵³⁹ Yargı yetkisi; devlet içinde iktidarı temsil eden organlardan kesin ve net biçimde ayrılmış, bu organlar ile yargı arasında gerçek bir kuvvetler ayrılığı oluşmuştur.⁵⁴⁰

1961 Anayasası'nda farklı yargı kolları ve bu kolların başında yüksek mahkemeler bulunmaktadır.⁵⁴¹ Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay Mahkemeleri anayasada teker teker düzenlenmiştir.⁵⁴² İdarenin eylem ve işlemlerini denetlemek

⁵³⁴ Soysal, **Anayasa Giriş**, s. 278.

⁵³⁵ Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, s.65.

⁵³⁶ Gören, **Anayasa Hukuku**, s.68.

⁵³⁷ Dereli, **Karşılaştırmalı Açından Cumhuriyet Dönemi Türkiye Anayasaları**, s.36.

⁵³⁸ 1961 Anayasası madde 7: Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır.

⁵³⁹ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 40.

⁵⁴⁰ Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, s.66.

⁵⁴¹ Özer, **Anayasa Hukuku**, s.433.

⁵⁴² Odyakmaz, Kaymak, Ercan, **Anayasa Hukuku**, s.16.

amacı ile kurulan Danıştay; yürütme organı için fren mekanizması vazifesi görmektedir.⁵⁴³

Hakimlerin görevlerinde bağımsız oldukları (132. madde) ve azil olamayacaklarını (133. madde) düzenleyen hakimlik teminatına ilişkin güvenceler 1961 Anayasası tarafından güvence altına alınmıştır. Yargıç güvenliğine ilişkin ayrıntılı düzenlemeler yapılmışken mahkemelerin ve hakimlerin bağımsızlığını teminat altına almak amacı es geçilmemiş bu amaç doğrultusunda Yüksek Hakimler Kurulu (YHK) da kurulmuştur.⁵⁴⁴ 1971 değişiklikleri ile Yüksek Savcılar Kurulu da kurulmuştur. 1924 Anayasası'nın bir adım önüne geçecek şekilde; hakimlerin azil olmayacağı ve anayasada belirtilen yaştan önce emekliye ayrılamayacaklarına dair düzenlemeler yapılması, 1961 Anayasası'nın yargı erki konusunda gelişmiş düzenlemelere yer verdiğini göstermektedir.⁵⁴⁵

1961 Anayasası; yargı yetkisi bakımından oldukça önemli bir kurumu Türk anayasa tarihine katmıştır. Kanunların anayasaya uygunluğunu denetleyecek ve yasama organı için fren mekanizması görece Anayasa Mahkemesi kurulmuştur.⁵⁴⁶

Anayasa Mahkemesi'nin kuruluş amacı; yasaların ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin içtüzüklerinin anayasaya uygun olup olmadığını denetlemektir.⁵⁴⁷ Anayasa Mahkemesi; yasama organı tarafından yürürlüğe konan kanunları esas ve usul bakımından, anayasaya değişikliklerini ise usul bakımından denetlemekle görevlidir.⁵⁴⁸ Bu demektir ki; Anayasa Mahkemesi aracılığıyla yargı, yasamayı denetlemektedir.

Anayasa Mahkemesi'ne başvurmak için; anayasada sayılan kişilerin veya kurumların doğrudan doğruya iptal davası açmaları veya uygulanacak yasa hükmü sebebiyle başkaca mahkemelerin başvuruda bulunması gerekmektedir.⁵⁴⁹ Cumhurbaşkanı, son milletvekili seçiminde muteber oy sayısının en az yüzde onunu alan ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde temsilcisi bulunan siyasi partiler, bu siyasi

⁵⁴³ Karatepe, **Darbeler, Anayasalar ve Modernleşme**, s.222.

⁵⁴⁴ Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, s.66.

⁵⁴⁵ Tacir, 'Kuvvetler Ayrılığı ilkesi ve Anayasamızda Yasama, Yürütme, Yargı İlişkisi' s. 30.

⁵⁴⁶ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 40.

⁵⁴⁷ Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, s.66.

⁵⁴⁸ Karatepe, **Darbeler, Anayasalar ve Modernleşme**, s.222.

⁵⁴⁹ Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, s.66.

partilerin grupları, yasama meclislerinden birinin üye tamsayısının altıda birini oluşturan çoğunluğu, kendi görev alanını ilgilendirdiği takdirde Yüksek Hakimler Kurulu, Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargı ve üniversiteler Anayasa Mahkemesi'ne doğrudan iptal davası açabilmektedir.⁵⁵⁰ Görüldüğü üzere Anayasa Mahkemesi'nin denetim yapabilmesi için açılacak iptal davalarını açmaya yetkili kurum sayısı oldukça fazladır. Bu sebepten ötürü; yargının yasama üzerinde denetim yapabilmesi uygulanabilir haldedir.

Anayasa Mahkemesi; cumhurbaşkanını, bakanları, milletvekillerini, yüksek yargı kurumlarında görevli olan yargıçları yargılamak ve siyasi partilerin hesaplarını denetleyerek kapatılmaları konusundaki davalara bakmakta görevlidir.⁵⁵¹ ⁵⁵² Bu durumda Anayasa Mahkemesi'nin Yüce Divan görevi de bulunmaktadır.⁵⁵³

Anayasa Mahkemesi'nde on beşi asıl olmak üzere yirmi üye bulunmaktadır. Bu üyelere dördü Yargıtay, üçü Danıştay, biri Sayıştay, üçü Millet Meclisi, ikisi Cumhuriyet Senatosu, ikisi cumhurbaşkanı tarafından seçilerek göreve gelmektedir.⁵⁵⁴ Anayasa Mahkemesi üyelerinin 15'te 7'sinin yasama meclisleri tarafından ve yürütme yetkisini kullanan cumhurbaşkanı veya hükümet eli ile seçilmesi, mahkemenin demokratik meşruluğunu sağlamak maksadıyla öngörülmüş bir husustur.⁵⁵⁵ Fakat; yasamayı denetleyecek bir yargı mekanizmasının üyelerinin yarısından fazlasının, yasama ve yürütme tarafından seçiliyor olması, Anayasa Mahkemesi'nin yapacağı denetimde tarafsız olmasını ve baskılardan arınmasını engelleyebilir.

Kanunların anayasaya uygunluğunu denetleyen Anayasa Mahkemesi; gerekli gördüğünde kanunları iptal edebilme yetkisine sahiptir. Kanunları yorumlama yetkisini yasamadan devralmış olan Anayasa Mahkemesi; kanunları iptal etme gücünü de haiz olduğuna göre bir anlamda yasama yetkisi konusunda büyük bir güce

⁵⁵⁰ **A.g.e.**

⁵⁵¹ Karatepe, **Darbeler, Anayasalar ve Modernleşme**, s.222.

⁵⁵² Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, s.66.

⁵⁵³ 1961 Anayasası madde 147/2: Cumhurbaşkanı, Bakanlar kurulu üyelerini, Yargıtay, Danıştay, Askerî Yargıtay, Yüksek Hâkimler Kurulu ve Sayıştay Başkan ve üyelerini, Cumhuriyet Başsavcısını, Başkanun sözcüsünü, Askeri Yargıtay Başsavcısını ve kendi üyelerini görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan sıfatıyla yargılar ve Anayasa ile verilen diğer görevleri yerine getirir.

⁵⁵⁴ Özer, **Anayasa Hukuku**, s.434.

⁵⁵⁵ Özbudun, **Türkiye'de Anayasa Yargısının Doğuşu: 1961 Anayasası Üzerindeki Kurucu Meclis Görüşmeleri**, s.9.

sahip hale gelmiş olur. Nitekim daha önce de belirttiğimiz üzere; kanunları yapma işi pozitif bir kanun koyucu işlemi olsa da kanunları iptal etmek de en az onun kadar kuvvetli bir negatif yasa koyucu işlemidir.⁵⁵⁶

6. Yumuşak Kuvvetler Ayrılığına Dayanan 1961 Anayasası'nın Uygulanması

15 Ekim 1961'de milletvekili genel seçimleri yapılmış, Cumhuriyet Halk Partisi 173, Demokrat Parti'nin devamı niteliğinde olan Adalet Partisi 158, Yeni Türkiye Partisi 65 ve Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi 54 milletvekili ile parlamentoda temsil edilir hale gelmiştir.⁵⁵⁷ Milletvekili sayılarının bu şekilde dağılmasından ötürü hiçbir parti tek başına iktidar olacak sayıya erişememiştir. Bu sebeple; İnönü başkanlığında Cumhuriyet Halk Partisi ve Adalet Partisi koalisyonu kurulmuştur.⁵⁵⁸

İlerleyen yıllarda önemli dinamik güçler ortaya çıkmıştır. İşçi sınıfı sendikal haklarını genişletmek amacı ile çalışmaya başlarken, gençler ise düzeni değiştirmek isteyenler ve düzen yandaşları olarak ikiye bölünmüştür.⁵⁵⁹

Tek başına iktidar olma konusunda partilerin zorlanıyor oluşu, işçi sınıfının haklarını kazanmak için verdiği mücadeleler, gençler arasında başlayan ve gittikçe hararetlenen mevcut düzene ilişkin fikir ayrılıkları, iki meclisli sistemin yasaları çıkartmak konusunda yavaş kaldığı iddiası, Danıştay'ın yürütme üzerindeki yavaşlatıcı etkisi ve Anayasa Mahkemesi'nin yasama üzerindeki etkisi eleştirilerek, 1961 Anayasası'nın yürütmeyi güçsüzleştiren bir anayasa olduğu fikri yayılmış, yürütmenin yeterli kudrette olmadığı ileri sürülmeye başlanmıştır.⁵⁶⁰

Yasama ve yürütme üzerinde etkili bir denetim aracı olan Danıştay ve Anayasa Mahkemesi'ne yer veren ve temel hak ve özgürlükleri genişleten 1961 Anayasası'nın, Türkiye Cumhuriyeti için uygun olmayan bir anayasa olduğu dahi söylenmeye başlanmıştır.⁵⁶¹ Yaşanan sorunların tüm yükü; temel hak ve özgürlükleri genişleten, yürütmeyi ayrı bir görev olarak konumlandıran, yasama ve yürütme

⁵⁵⁶ A.g.e., s.16.

⁵⁵⁷ Karatepe, **Darbeler, Anayasalar ve Modernleşme**, s.224.

⁵⁵⁸ A.g.e.

⁵⁵⁹ A.g.e., s.228.

⁵⁶⁰ Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, s.144.

⁵⁶¹ Karatepe, **Darbeler, Anayasalar ve Modernleşme**, s.228.

arasındaki denge-fren mekanizmasını oluşturmuş, 1961 Anayasası'nın omuzlarına bırakılmıştır.

Her ne kadar 1961 Anayasası oluşturulurken; yasamayı güçlendirerek, yürütme karşısında daha kuvvetli bir yasama organı oluşturmak ve böylece siyasi partilerin egemenliğinde ezici çoğunluklar vasıtasıyla karar alınmasını önleme amacı da olsa daha önce de açıklandığı üzere 1961 Anayasası yürütmeyi yasamadan ayrı bir görev olarak karşımıza çıkarmıştır. Bu yönüyle 1961 Anayasası; 1924 Anayasası'na göre daha güçlü bir yürütme vadedmiştir.⁵⁶² 1924 Anayasası döneminde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yasama ve yürütme gücünü tekelinde tutmasına karşın 1961 Anayasası'nda yürütme, meclise ait bir güç olmaktan çıkarılmıştır. Bunun yanında gensoru uygulaması da 1961 Anayasası'nda oldukça karmaşık ve zor koşullara bağlanmıştır.⁵⁶³ Bu yönüyle de 1961 Anayasası'nın yürütmeyi etkisiz hale getirme amacının olmadığı açıktır.

1961 Anayasası'nın hazırlanmasına sebep olan süreç göz önüne alındığında yürütmeyi denetleyici birtakım mekanizmaların öngörülmesi makul bir yaklaşımdır. Fakat; 1961 Anayasası yasamayı güçlendirse de yürütmeyi etkisiz hale getirmemiş, temel hak ve özgürlüklere saygılı ve kuvvetler arasındaki dengeyi sağlama konusunda etkin mekanizmaları barındıran bir anayasadır.

7. 1961 Anayasası Değişiklerinin Kuvvetler Ayrılığına Etkisi

12 Mart 1971 günü; Genel Kurmay Başkanı ve ordu komutanlarının vermiş oldukları muhtıra ile çok partili hayat askıya alınmış, 1973 seçimlerine kadar ülkeyi askeri denetimde sivil hükümetler yönetmiştir.⁵⁶⁴ 1961 Anayasası; 12 Mart değişiklikleri olarak anacağımız çok sayıda anayasa değişikliğine uğramıştır.

Bu süreçte temel hak ve özgürlükleri kısıtlayıcı, yargı denetimine sınırlar koyan ve yürütmeyi güçlendirmeye yönelik çokça değişiklik yapılmıştır.⁵⁶⁵ Yürütmenin güçlendirilmesine yönelik değişiklikler, çağdaş gelişmeler ile uyumayan şekilde yürütmeyi güçsüzleştirdiğine inanılan 1961 Anayasası'nın bu konudaki noksanlığını

⁵⁶² Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.429.

⁵⁶³ **A.g.e.**

⁵⁶⁴ Karatepe, **Darbeler, Anayasalar ve Modernleşme**, s.228.

⁵⁶⁵ Odyakmaz, Kaymak, Ercan, **Anayasa Hukuku**, s.18.

gidermek amacıyla yapılmıştır.⁵⁶⁶ Yürütmeyi güçlendirmeye ve temel hak ve özgürlükleri kısıtlamaya yönelik düzenlemelerin yanında ordu ve yargı hususlarında da birçok düzenleme yapılmıştır.⁵⁶⁷

Kuvvetler ayrılığı ilkesi bakımından 12 Mart değişiklikleri önem taşır. Hızlı karar alabilme amacı ile bakanlar kuruluna kanun hükmünde kararname (KHK) çıkarma yetkisi verilmiş, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin gensoru kullanmasına dair yetkileri daha da sınırlandırılmış, sıkıyönetim ilanına dair sebepler arttırılmıştır.⁵⁶⁸ Bu değişikliklere bakıldığında; yürütmenin yasama üzerindeki etkinliğinin arttığı, yasamanın ise yürütme üstündeki mevcut gücünü yitirmeye başladığı görülebilir.

Kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi, 20.09.1971 tarihli 1488 sayılı kanunla değişik 64. madde⁵⁶⁹ ile anayasaya girmiştir. Güçlü yürütme arayışının bir kanıtı olarak anayasaya giren KHK, bakanlar kuruluna yasa gücünde düzenleme yapma yetkisi tanımaktadır.⁵⁷⁰ Değişik 64. maddeye göre; meclis belli konularda bakanlar kuruluna KHK yapma yetkisi verebilir. Bu yetki kanununda, çıkarılacak KHK'nın amacı, kapsamı, süresi ve yürürlükten kaldırılacak yasa hükmü belirtilmelidir. Bu demektir ki; bakanlar kurulunun KHK çıkarması için yasamadan yetki alması gereklidir. Aldığı bu yetki kanunda da hangi kanun hükmünün yürürlükten kaldırılacağı açıkça belirtilmelidir. Yürütmeyi güçlendiren bir yetki olarak tanınan KHK yetkisi yine de yasamaya bağlı olarak kullanılabilir durumdadır. Buna göre; bakanlar kurulunun KHK çıkarma yetkisinin doğrudan anayasadan kaynaklanmadığını söylemek gerekmektedir.⁵⁷¹ 1971 tarihinde anayasa değişikliği ile anayasaya giren KHK çıkarma yetkisi 1982 Anayasası döneminde 91. maddede yer almaktadır. 1982 Anayasası'nın bakanlar kuruluna tanıdığı KHK çıkarma yetkisi, 1971 değişikliklerinin ilerisinde daha geniş bir yetki olarak karşımıza çıkacaktır.⁵⁷²

⁵⁶⁶ Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, s.52.

⁵⁶⁷ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 41.

⁵⁶⁸ Odyakmaz, Kaymak, Ercan, **Anayasa Hukuku**, s.18.

⁵⁶⁹ 1961 Anayasası Değişik 64/2. madde: Türkiye Büyük Millet Meclisi kanunla, belli konularda, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararnameler çıkarmak yetkisi verebilir. Yetki veren kanunda, çıkarılacak kararnamelerin amacı, kapsamı ve ilkeleriyle bu yetkiyi kullanma süresinin ve yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin açıkça gösterilmesi ve kanun hükmünde kararnamede de yetkenin hangi kanunla verilmiş olduğunun belirtilmesi lâzımdır.

⁵⁷⁰ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s.379.

⁵⁷¹ **A.g.e.**, s.384.

⁵⁷² **A.g.e.**, s.382.

Yürütme organını güçlendirmek amacıyla üniversitelerin özerkliği daraltılmış, TRT'nin özerkliği kaldırılmış, özerklik yerine tarafsızlık ile yetinilmiştir.⁵⁷³ Daha önce belirttiğimiz gibi; bu kurumların özgürce çalışabilmeleri, yayın yapabilmeleri için yürütmenin baskısından arınarak özerkleştirilmesi yerinde bir düzenleme idi. Bu kurumların özerkliklerini kaldırmak ise, yürütmeyi güçlendirmenin ötesinde bu kurumlar üzerinde yürütmenin baskı kurabileceği bir ortamı yaratmaktadır. Bu sebeple yapılan bu değişiklikler yürütmeye bir baskı aracı sağlamıştır.

Yargıyı sınırlayıcı birçok düzenleme de bu dönemde anayasaya değişikliği olarak yapılmıştır. Askeri yargı güçlendirilerek, yetki alanı genişletilmiştir.⁵⁷⁴ Savcıların özlük hakları konusunda Adalet Bakanlığı'nın etkisi artmış, Adalet Bakanlığı Yüksek Hakimler Kurulu'nda oy sahibi haline gelmiştir.⁵⁷⁵ Yapılan bu değişiklikler, yürütmenin yargı üzerindeki etkinliğini arttırmıştır.

Anayasa Mahkemesi'nin anayasa değişiklikleri hususundaki denetimini salt biçimsel olarak yapabileceği, Anayasa Mahkemesi'ne üniversitelerin aday gösteremeyeceği ve Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açma hakkının parlamentoda grubu bulunmayan partilerden alınacağı yönünde değişiklikler yapılmıştır.⁵⁷⁶ Böylece Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açmak zorlaştırılmış, yargının yasama üzerinde yapacağı denetim alanı daraltılmaya çalışılmıştır.

Danıştay'ın idarenin düzenleyici işlemleri üzerindeki yargısal denetimi de sınırlandırılmıştır.⁵⁷⁷ Bu sınıra göre; yürütmenin görevini yerine getirmesini önleyici kararlar alınamaz hale getirilmiştir. Yargının yürütmeyi denetlemesine aracılık eden Danıştay'ın etkinlik alanı büyük ölçüde daraltılmıştır. Böylece yürütme üzerinde fren mekanizması teşkil eden önemli bir kurum, görevini yapamaz hale getirilmiştir.

'Devletin ülkesi ve milleti ile bütünlüğü, hür demokratik düzen ve nitelikleri Anayasa'da belirtilen Cumhuriyet aleyhine işlenen ve doğrudan doğruya devlet güvenliğini ilgilendiren suçlar' ile ilgili Devlet Güvenliği Mahkemeleri kurulmuş,

⁵⁷³ Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, s.51.

⁵⁷⁴ Odyakmaz, Kaymak, Ercan, **Anayasa Hukuku**, s.18.

⁵⁷⁵ Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, s.78.

⁵⁷⁶ Odyakmaz, Kaymak, Ercan, **Anayasa Hukuku**, s.18.

⁵⁷⁷ Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, s.78.

üyeleri Yüksek Savcılar Kurulu ve Yüksek Hakimler Kurulu tarafından atansa da atanacak adaylar Bakanlar Kurulu tarafından gösterilmiştir.⁵⁷⁸ Yürütmenin yargı üzerindeki etkinliğinin ve gücünün arttığını gösteren bir başka örnek de budur.

Anayasa Mahkemesi, yapılan bazı değişiklikleri iptal de etse, yürütmeyi güçlendirmeye yönelik yapılan onlarca düzenleme sebebiyle kuvvetler arasındaki dengeyi benimseyen 1961 anayasal sisteminden uzaklaşmıştır.

1961 Anayasası hem sağ kesimden hem de sosyal demokratlardan oldukça fazla eleştiri alır hale gelmiştir. Seçim sistemi nedeni ile hükümetin kurulamaması, hükümetin istifası durumunda oluşacak sorunların çözümüne yönelik düzenlemelerin eksik oluşu, olağanüstü dönemler ile ilgili düzenlemelerin yetersiz olması, 1961 Anayasası'nın noksan yanları olarak değerlendirilmiştir.⁵⁷⁹ Fakat bu yanlar neredeyse tüm kesimler tarafından bilinmekte, sürekli dillendirilmektedir. Bu eksiklerin giderilmesine yönelik nokta atışı düzenlemeler yaparak sistemdeki tikanıklar giderilmemiştir. Salt, yürütmeyi güçlendirme amacıyla hareket edilmiştir. Oysa ki; demokratik bir ortamda yapılacak uygun anayasaya değişiklikleri ile sorunların önüne geçmek mümkündür.

1971-1973 değişiklikleri ile hedeflenen amaca ulaşamadıysa, demek ki yürütmeyi her güçlendiren eylem, mevcut karmaşa ortamına son verecek nitelikte değildir. Nitekim; 12 Mart Muhtırası'ndan sonra yürütme oldukça güçlenmiş, yürütmeye kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmiş, parlamentonun gensoru yetkisini kullanması zorlaştırılmış, askeri yargı oldukça kuvvetlenmiş, anayasal denetim sınırlanmıştır.⁵⁸⁰ Tek sorunun 1961 Anayasası olduğunu düşünerek yapılan onlarca anayasa değişikliği, sadece yürütmenin kuvvetler arasında daha da güçlü bir konuma gelmesine hizmet etmiş, istikrarın ve huzurun sağlanmasında pek de bir etkisi olmamıştır. Aksi takdirde yürütmeye yönelik yapılan bunca güçlendirme eylemi, bir şekilde etkisini doğurmalıydı. Demek ki 1961 Anayasası'nı eleştiren onlarca görüşe rağmen, bu sürecin yaşanmasında parlamenter sistemi benimseyen 1961 Anayasası tek başına sorumlu değildir.

⁵⁷⁸ Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, s.73.

⁵⁷⁹ **A.g.e.**, s. 79-81.

⁵⁸⁰ Odyakmaz, Kaymak, Ercan, **Anayasa Hukuku**, s.17-18.

Yürütmeyi güçlendirecek birçok düzenleme yapılsa da 1961 Anayasası'nın belli bir kesimi dışlamış olması, değişikliklerin mevcut sorunları çözmede elverişsiz kalması, arka arkaya gelen istikrarsız hükümetler, hükümetin kurulamaması durumunda siyasi krizi çözmeye elverişli sistemlerin yokluğu sebepleri ile 1961 Anayasası uygulanamaz hale gelmiştir.⁵⁸¹ O dönemde yaşanan tüm sorunların, 1961 Anayasası'nın yürütmeyi güçsüzleştirmesinden kaynaklandığı fikri yaygın da olsa, yapılan onlarca yürütmeyi güçlendirmeye yönelik anayasaya değişikliği sonuç vermemiştir. Bu nedenlerden ötürü; 12 Eylül 1980'de askeri bir darbe yapılmış, 1961 Anayasası dönemi kapanmıştır.⁵⁸²



⁵⁸¹ Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, s.144.

⁵⁸² Karatepe, **Darbeler, Anayasalar ve Modernleşme**, s.230.

İKİNCİ BÖLÜM

OSMANLI-TÜRK ANAYASAL GELİŞMELERİNDE YÜRÜTME LEHİNE DÜZENLENEN KUVVETLER AYRILIĞI

Bu bölümde; Osmanlı-Türk anayasalarında yürütme lehine düzenlenmiş olan Kanun-i Esasi ve 1982 Anayasası, yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişki ve bu ilişkinin hükümet sistemine olan etkisi temel alınacak şekilde açıklanmaya çalışılacaktır.

I. KUVVETLER BİRLİĞİNDEN KUVVETLER AYRILIĞINA

Bu başlık altında; kuvvetler birliğine dayalı Osmanlı İmparatorluğu'nun kuvvetler birliğinden ılımlı kuvvetler ayrılığına dayalı parlamenter sisteme doğru izlediği yol incelenmeye çalışılacaktır.

A. KANUN-İ ESASİ ÖNCESİ

Osmanlı Devleti yapısı itibari ile tüm yetkilerin padişahta toplandığı monokratik bir hanedan devleti olmakla birlikte egemenliğinin dayanağını Tanrı'dan alan dini ve örfi hukuka dayanan teokratik bir devlettir.⁵⁸³ Tüm dünyanın değiştiği dönemlerde hiç şüphe yoktur ki Osmanlı İmparatorluğu da değişmek zorundaydı. Bu nedenle yavaş yavaş birtakım ıslahatlar ve anayasal hareketler baş göstererek bugüne doğru uzanan yolda ilk girişimler baş gösterdi. Bu sebeple bu başlık altında Osmanlı döneminde kuvvetler ayrılığı ilkesi bakımından önem taşıyan III. Selim ve II. Mahmut yenilikleri ile Sened-i İttifak anlatılmaya çalışılacaktır.

⁵⁸³ Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, s.104.

1. Selim Dönemi

Bu dönemde silahlı kuvvetlerin modernleştirilmesi amacının yanında, kuvvetler ayrılığı ilkesi bakımından önem arz edebilecek yenilikler de gerçekleştirilmiştir.

III. Selim'in Yeniçeri Ordusu'nu kaldırarak Nizam-ı Cedit adında batı düzenine uygun bir ordu sistemine geçişi en bilinen yeniliktir. Ancak; devlet yönetiminde devlet işlerini görüşmek ve karara bağlamak maksadıyla kurulan meclis ile kurullara dayanan meşveret usulünün bu dönemde yeniden canlandırılması, kuvvetler ayrılığı ilkesi bakımından oldukça önemlidir.⁵⁸⁴

Sultan III. Selim; sivil, asker ve ulemaların arasından yirmi iki kişi seçmiş, çıkardığı emir ile bu kişilerden Osmanlı İmparatorluğu'nun neden zayıfladığını tespit eden ve bu zayıflığın sebepleri hakkındaki görüşleri içeren raporlarını ve oluşturacakları ıslahat tekliflerini sunmalarını talep etmiştir.⁵⁸⁵ İçinde yabancı kimselerin de bulunduğu bu kurul; cevaplarını 'lahiya' şeklinde sunmuştur.⁵⁸⁶ Böylece yabancı kimselerden de lahiyalar istenerek meşveret usulü geliştirilmiştir.⁵⁸⁷

Bu danışma ve rapor isteme sistemi ve lahiyaları takdim eden kimseler, o dönemde şiddetli biçimde eleştirilmiştir.⁵⁸⁸ III. Selim ise oldukça ısrarcı bir şekilde fikirlerin serbestçe söylenmesini talep ederek bu kurulu korumuş, destek olmuştur.⁵⁸⁹ Böylece söz konusu kurul büyümüş, Nizam-ı Cedit adıyla tanınan hatt-ı hümayunlar çıkarılmış, meşveret usulü daha da gelişmiştir.⁵⁹⁰

Sultan III. Selim döneminde her ne kadar kuvvetler birliğine dayalı bir düzen bulunuyor olsa da böyle bir kurul kurularak bu kuruldan raporlar istenmesi, ıslahat fikirlerinin talep edilmesi ile kuvvetler birliği muhafaza edilse de artık padişahın tek başına karar almaktan kaçındığı görülmektedir. Bu da demektir ki; padişah karar

⁵⁸⁴ Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, s.104.

⁵⁸⁵ Bernard Lewis, **Modern Türkiye'nin Doğuşu**, Çev: Metin Kıratlı, 5. Baskı, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Türk Tarih Kurumu Yayınları: Ankara, 1993, s. 58.

⁵⁸⁶ Lewis, **Modern Türkiye'nin Doğuşu**, s.59.

⁵⁸⁷ Bülent Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, 22.baskı, Yapı Kredi Yayınları: İstanbul, 2012, s.35.

⁵⁸⁸ Lewis, **Modern Türkiye'nin Doğuşu**, s.59.

⁵⁸⁹ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.36.

⁵⁹⁰ Lewis, **Modern Türkiye'nin Doğuşu**, s.59.

alma konusunda kişisellikten uzaklaşarak kendi isteği ile bu yetkisini kurul ile paylaşma yoluna gitmiştir.⁵⁹¹ Bu da kuvvetler birliği muhafaza da edilse kuvvetler arasında bir görev ayrılığına gidildiğini göstermektedir. Bu bakımdan III. Selim'in lahiyaları oldukça önemlidir. Nitekim; meşrutiyete giden yolda atılan ilk adımın bu yenilikler olduğunu söylemek yerinde olacaktır.⁵⁹²

2. Mahmut Dönemi

Sultan II. Mahmut döneminde; padişahın tek taraflı iradesine dayanan ve içerikleri temel hak ve özgürlüklere ilişkin olan önemli bir ferman ilan edilmiştir: Tanzimat Fermanı.⁵⁹³ Bilinen bu özelliğinin yanında kuvvetler ayrılığı ilkesi bakımından önemli sonuçlar doğuracak bazı yenilikler de bu dönemde gerçekleştirilmiştir.

Gülhane Hatt-ı Hümayunu olarak da bilinen Tanzimat Fermanı ile iktidar kendi kendini yasalar ile sınırlamış, kamusal yaşam hazırlanacak yeni yasalar ile düzenleneceğinden keyfi cezaların ve işlemlerin önüne geçilerek, yasal yönetime geçişte bir adım atılmıştır.⁵⁹⁴ Söz konusu yasalar ise kurullar tarafından kolektif olarak hazırlanacaktır.⁵⁹⁵ Bu husus; kuvvetler birliği yapısını ve padişahın yasa koyucu organ olduğu gerçeğini değiştirmese de yasaların hazırlanması hususunda danışma kurullarından yardım alınması, görevler ayrılığına yönelik bir adım olarak düşünülebilir.

Tanzimat dönemindeki kuvvetler ayrılığına yönelik bir diğer önemli husus ise devletin merkezi örgütünde çeşitli alanlarda görev yapmak amacıyla kurulmuş ve 'meclis' adını taşıyan uzmanlık komisyonlarıdır.⁵⁹⁶ Bu meclislerden en önemlisi ilerleyen dönemlerde bir kuvvetler birliği kurumu olarak dahi algılanan Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye'dir.⁵⁹⁷ Bu meclis, dânişsal ve yargısal görevinin yanında ilerleyen dönemlerde yasa hazırlama çalışmalarında söz sahibi olarak, parlamento

⁵⁹¹ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.37.

⁵⁹² **A.g.e.**

⁵⁹³ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s.12-13.

⁵⁹⁴ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, 88.

⁵⁹⁵ **A.g.e.**

⁵⁹⁶ **A.g.e.**, s.98.

⁵⁹⁷ **A.g.e.**, s.103.

usullerini uygulayan bir ‘Tanzimat Meclisi’ haline gelmiştir.⁵⁹⁸ Bu demektir ki; II. Mahmut ve Tanzimat dönemi yeniliklerinden olan bu meclisler ile kuvvetler birliği içerisinde oluşan bir görevler ayrılığının uç gösterdiğini söylemek mümkündür.

3. Sened-i İttifak

Osmanlı İmparatorluğu döneminde ortaya çıkan anayasal hareketler göz önüne alındığında karşımıza çıkan önemli ürünlerden birisi de 1808 yılında kabul edilen Sened-i İttifak’tır. Tüm kuvvetlere sahip olan padişahın iktidarını sınırlayan Sened-i İttifak, bu açıdan bakıldığında kuvvetler ayrılığı ilkesi açısından da önem taşır.

İlk anayasal belge olarak bilinen Sened-i İttifak misak niteliğindedir.⁵⁹⁹ Sened-i İttifak’ı bir misak olarak nitelendirmemizin en büyük sebebi devlet iktidarını sınırlayan iki taraflı mukavele akdi şeklinde karşımıza çıkmış olmasıdır.⁶⁰⁰ Bu sebeple anayasa olarak değil, anayasal belge olarak tanımlanır.

Söz konusu misakın tarafları ise; merkezi hükümet ve ayanlardır.⁶⁰¹ Sened-i İttifak ile ilk kez padişah yetkilerini sınırlamış, ayanlar ile sınırlı bir yetki paylaşımına girişmiş ve böylece ayanları tanımıştır.⁶⁰² Keyfiliği önleyici, vergilerde adaleti sağlayıcı, kişi dokunulmazlığı ile suçta ve cezada kanunilik ilkesi gibi noktalara dikkat çeken bir içeriğe sahiptir.⁶⁰³ Bu belge kısa bir süre yürürlükte kalmış daha sonra II. Mahmut tarafından askıya alınmıştır.⁶⁰⁴

Sened-i İttifak ile merkezi devlet iktidarı feodal dengeler ile sınırlanmış⁶⁰⁵, kuvvetler ayrılığına doğru giden yolda olumlu bir gelişme olarak Osmanlı- Türk anayasalar gelişmelerinde yerini almıştır.

⁵⁹⁸ **A.g.e.**

⁵⁹⁹ Odyakmaz, Kaymak, Ercan, **Anayasa Hukuku**, s.6.

⁶⁰⁰ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s.11.

⁶⁰¹ Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, s.39.

⁶⁰² Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, s.108.

⁶⁰³ Odyakmaz, Kaymak, Ercan, **Anayasa Hukuku**, s.6.

⁶⁰⁴ **A.g.e.**, s.5.

⁶⁰⁵ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.56.

B. KANUN-İ ESASİ: ŞEKLİ KUVVETLER AYRILIĞINDAN MADDİ KUVVETLER AYRILIĞINA

Bu başlık altında; sadece şekli olarak var olan kuvvetler ayrılığına dayalı ve yürütme lehine düzenlemeler içeren 1876 Kanun-i Esasi, daha sonra ise kuvvetler ayrılığının şekli varlığından maddi bir varlığa doğru geçişini sağlayan 1909 anayasa değişiklikleri açıklanmaya çalışılacaktır.

1. 1876 Kanun-i Esasi

23 Aralık 1876 günü, Mithat Paşa başkanlığındaki Cemiyet-i Mahsusa adındaki kurul tarafından Fransa ve Belçika gibi batı ülkelerinin anayasalarından esinlenerek hazırlanan Osmanlı tarihinin ilk anayasası Kanun-i Esasi kabul edildi.⁶⁰⁶

Kanun-i Esasi'yi hazırlayan bu kurul, doğrudan doğruya padişahça atanmış olup, hazırlanan metin Heyet-i Vükela tarafından incelenmiş, padişah tarafından kabul ve ilan olmuştur.⁶⁰⁷ Bu demektir ki; Kanun-i Esasi yapılırken halkın iradesini yansıtacak bir meclis ya da yasama organı mevcut değildir.⁶⁰⁸ Bu açıdan bakıldığında halkın temsilcileri tarafından hazırlanmayan ve halk oylamasına sunulmayan bu anayasa Tanör'e göre 'ferman anayasa' dır.

1876 Anayasası ilk parlamentoyu kursa da parlamenter sisteme yaklaşmayan bir düzen tesis etmiştir.⁶⁰⁹ Ayrıca özgün bir anayasa olmamakla beraber, meşruti düzeni de gerçek anlamda yerine getirememiştir.⁶¹⁰ Bu sebeple bu dönemin kuvvetler ayrılığını sadece şeklen var ettiğini söyleyebiliriz.

Yasama organına baktığımızda; karşımıza Meclis- Umumi çıkmaktadır.⁶¹¹ Meclis-i Umumi iki meclisten oluşmaktadır ve padişahın etkisi altındadır.⁶¹² İki kanatlı yasamanın ilk kanadını padişah tarafından atanan Heyet-i Ayan, seçimle gelen ilk meclis olan ikinci kanadını ise Heyet-i Mebusan oluşturur.⁶¹³

⁶⁰⁶ Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, s.42.

⁶⁰⁷ Bülent Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, 24. baskı., s.133.

⁶⁰⁸ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.133.

⁶⁰⁹ Gözübüyük, **Açıklamalı Türk Anayasaları**, s.5.

⁶¹⁰ **A.g.e.**, s.114.

⁶¹¹ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s.16.

⁶¹² Tacir, **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi ve Anayasalarımızda Yasama, Yürütme, Yargı İlişkisi**, s.27.

⁶¹³ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.137.

Heyet-i Ayan, padişah tarafından ömür boyu atanırken, üye sayısı ve başkanı da yine padişah tarafından belirlenir.⁶¹⁴ Heyet-i Mebusan ise; basit çoğunluk, gizli oy kuralları uygulanarak iki aşamalı seçim sistemi ile dört yıl için halk tarafından seçilir.⁶¹⁵ Heyet-i Mebusan'nın reisi de meclis tarafından önerilen üç aday arasından padişahça seçilir.⁶¹⁶ Bu aşamadan anlaşılacağı gibi padişah geniş yetkileri sebebi ile yasama üzerinde ciddi bir etkiye sahiptir.

Padişah meclisi feshedebilir, tatil edebilir, toplantıya çağırabilir ve en önemlisi meclis üyeleri padişaha bağlılık yemini ederek padişaha karşı sorumlu hale gelirler.⁶¹⁷ Yasamada olması gereken kanun teklif etme yetkisi yürütme erkine kaymıştır.⁶¹⁸ Meclis üyeleri ancak padişahın iznine tabii olarak kendi alanları ile ilgili kanun teklifinde bulunabilirler.⁶¹⁹ Ayrıca padişahın kanunları mutlak veto yetkisi de vardır.⁶²⁰ Bu durum padişahın ne kadar güçlü olduğunu göstermektedir. Padişahın anayasa üzerinde ve yasama kuvvetine dair onlarca yetkisi olmasına rağmen anayasaya bağlılığını gösteren bir yemin veya sorumluluk altında dahi değildir.⁶²¹

Yürütme organının ve devletin başı padişaktır.⁶²² Yürütme erkinin diğer kanadı ise; Heyet-i Vükela olarak adlandırılan sadrazam başkanlığındaki şeyhülislam ve diğer vekillerden meydana gelen bakanlar kuruludur.⁶²³ Padişaha karşı sorumlu halde olan Heyet-i Vükela, her konuda kanun teklifi yapma hakkına da sahiptir.⁶²⁴ Bu yetkisi ile yasamanın en önemli alanına girmiş, yasamada bulunması gereken en önemli özelliği gasp etmiştir. Ayrıca Meclis-i Mebusan'nın Heyet-i Vükelayı düşürecek güvensizlik oyu gibi bir mekanizması da bulunmamaktadır.⁶²⁵

Şaşırtıcıdır ki; yasama ve yürütme erkleri arasındaki düzensiz ilişkiye yargı erkinde rastlanmaz. Birçok yazarın hemfikir olduğu, yargı erkinin 1876 Kanun-i

⁶¹⁴ Odyakmaz, Kaymak, Ercan, **Anayasa Hukuku**, s.8.

⁶¹⁵ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s.17.

⁶¹⁶ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.137.

⁶¹⁷ Odyakmaz, Kaymak, Ercan, **Anayasa Hukuku**, s.9.

⁶¹⁸ **A.g.e.**

⁶¹⁹ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.137.

⁶²⁰ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s.19.

⁶²¹ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri** s.143.

⁶²² Tacir, **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi ve Anayasalarımızda Yasama, Yürütme, Yargı İlişkisi**, s.27.

⁶²³ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s.18.

⁶²⁴ Gözübüyük, **Açıklamalı Türk Anayasaları**, s.6.

⁶²⁵ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s.18.

Esasi'sinde batı ülkelerine yaklaşılmış biçimde düzenlendiğidir. Güvence altına alınmış yargılama faaliyetleri hususunda; hakimlerin azledilemeyeceği, mahkemelerin bağımsızlığı, yargının aleniliği, hak arama özgürlüğü, mahkemenin görev alanı dışındaki konuyu incelemekten kaçınacağı, kanuni hakim güvencesi gibi önemli ilkeler 1876 Anayasası'nda mevcuttur.⁶²⁶ Ayrıca bakanları ve yüksek yargı üyelerini yargılamak amacı ile kurulmuş olan Divan-ı Ali adında bir Yüce Divan da bulunmaktadır.⁶²⁷ Bunlardan anlaşılacağı gibi yargı bağımsızdır ve padişahın elinde değildir. Bu bakımdan dönemin koşullarına göre uygun bir yargı kuvveti yapılanması olduğunu söylemek mümkündür.

Tüm bu bilgilerin ışığında 1876 Kanun-i Esasi'nin parlamenter sistemden uzak ve padişahın yetkilerinin oldukça geniş olduğu, yürütme lehine düzenlemeleri içeren bir sisteme yer verdiğini söyleyebiliriz. Bu bakımdan 1876 Anayasası'nı kuvvetler ayrılığı hususunda başarısız olarak nitelendirmemiz mümkündür. Anayasaya salt şekil bakımından var olan bir kuvvetler ayrılığı görüntüsü hakimdir. Yargı bağımsızlığına ne kadar yer verilmiş olsa da yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişki bizi bu sonuca götürmüştür. Nitekim; bu ilk anayasa denemesi Rus Savaşı'ndan yenilgi ile çıkan II. Abdülhamit'i korkutmuş, meclis süresiz olarak tatil edilmiş, resmi yürürlük devam etse de fiilen uygulanamaz hale gelmiştir.⁶²⁸

2. 1909 Değişiklikleri

1908 yılında II. Abdülhamit, bir ferman ile meclisi toplanmak üzere çağırır, bu çağırının üzerine 1876 Anayasası tamamen ortadan kaldırılmasa da köklü değişikliklere uğrar.⁶²⁹ Padişahın yetkilerini kısıtlayarak meclisi güçlendirmek gayesiyle yapılan anayasa değişiklikleri, kuvvetler arasındaki dengeyi sağlayarak, parlamenter sisteme benzeyen bir yapının oluşmasını tetikler.⁶³⁰ Bu amaçlar doğrultusunda 1876 metnine üç madde eklenerek, bir madde çıkartılır, yirmi bir madde ise değişikliğe uğrar.⁶³¹ Böylece 1909 değişiklikleri ile maddi bir kuvvetler ayrılığı görüntüsü elde edilmeye başlanır.

⁶²⁶ Odyakmaz, Kaymak, Ercan, **Anayasa Hukuku**, s.10.

⁶²⁷ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s.18.

⁶²⁸ Odyakmaz, Kaymak, Ercan, **Anayasa Hukuku**, s.10.

⁶²⁹ **A.g.e.**

⁶³⁰ Gözübüyük, **Açıklamalı Türk Anayasaları**, s.11

⁶³¹ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.192.

Yasama erkinde meydana gelen değişikliklere bakıldığında genel itibari ile Heyet-i Ayan konusunda bir değişiklik yapılmamıştır. Heyet-i Mebusan açısından ise; 1876 metnindeki düzenlemeden farklı olarak birinci ve ikinci başkan seçimi bizzat Heyet-i Mebusan'a bırakılmıştır.⁶³² Ayrıca padişahın yapacağı uluslararası anlaşmalarda Meclis-i Umumi'nin onayını alması şartı metne eklenmiştir.⁶³³ Bundan böyle çağrıya gerek olmadan meclis toplanabilir, kanun teklifi esnasında da padişahın izin alınmasına da gerek yoktur.⁶³⁴ Padişahın yasaları mutlak olarak veto etmesi inisiyatifini elinden alınmış, bu yetki geciktirici veto olarak değiştirilmiştir.⁶³⁵ Getirilen bu yenilikler ile padişahın yasama erki üzerindeki baskısı azaltılmış, yasamaya adeta nefes alacağı bir alan yaratılmıştır.

Yürütme kuvvetinin neredeyse tamamını ele geçirmiş olan padişahın bu alandaki yetkileri de 1909 değişiklikleri ile bir hayli sınırlandırılmıştır. Öyle ki; artık bakanlar kurulu kendi bakanlıklarındaki hadiselerden ötürü bireysel olarak, hükümetin politikalarından ötürü hep birlikte Meclis-i Mebusan'a karşı sorumlu hale gelmiştir.⁶³⁶

Padişah anayasaya ve senatoya karşı bağlılık yemini etmekle yükümlüdür.⁶³⁷ Padişah; sadece bakanlar kurulundaki sadrazamı, şeyhülislamı ve vekilleri usulen atasa dahi bakanlar kurulu Meclis-i Umumi önünde sorumlu durumda olduğundan seçiminde özgür değildir, titiz davranarak doğru adayları seçmek durumundadır.⁶³⁸ Padişahın meclisi fesih yetkisi de kalkmıştır.⁶³⁹ Padişah yetkilerini, sadrazam ile bakanların imzalarına tabi olarak kullanılabilecek durumdadır.⁶⁴⁰ Ayrıca bakanlar kurulu görüşmek istedikleri hususlar için padişahın iznine artık ihtiyaç duymazlar.⁶⁴¹

1876 Anayasası yargı açısından oldukça tatmin edici olarak düzenlendiğinden 1909'da büyük bir değişikliğe uğramamıştır.

⁶³² A.g.e., s.193.

⁶³³ A.g.e., s.194.

⁶³⁴ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, s.20.

⁶³⁵ A.g.e.

⁶³⁶ Gözübüyük, *Açıklamalı Türk Anayasaları*, s.11.

⁶³⁷ Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, s.193.

⁶³⁸ A.g.e.

⁶³⁹ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, s.20.

⁶⁴⁰ A.g.e.

⁶⁴¹ Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, s.193.

Fakat; yasama ve yürütme erklerindeki bu değişim ve gelişimler, hiç şüphesiz ki padişahın mutlak egemenliğini sınırlamış, erklerin parlamenter sistem çerçevesinde konumlanmasına izin vermiştir. Yürütmenin gücünü sınırlamaya yönelik yapılan anayasa değişiklikleri, yumuşak kuvvetler ayrılığına dayalı parlamenter sisteme doğru ilk adım olarak değerlendirilebilir.

Yüzyıllar boyunca mutlak monarşi ve padişahın güçlü yetkilerinin olduğu bir devlet olan Osmanlı'da yapılan tüm bu değişiklikler maalesef ki karşılığını bulamamış, kısa bir zaman sonra devletin içinde bulunduğu dönemin koşulları sebebi ile I. Dünya Savaşı'nın kaybedilmesi, milli mücadelenin başlaması gibi olaylar nedeniyle başarılı olunamamıştır. Ne olursa olsun 1909 değişiklikleri hem parlamenter sisteme geçişte hem de kuvvetler ayrılığı bakımından oldukça önemli bir yerdedir. Mutlak iktidar olan padişahın yetkileri kısıtlanmış, millet egemenliği Osmanlı-Türk anayasal gelişmelerinde boy göstermiştir.⁶⁴²

C. CUMHURBAŞKANI MERKEZLİ KUVVETLER AYRILIĞI: 1982 ANAYASASI

Bu bölümde; yürütme lehine düzenlemeler içeren 1982 Anayasası'nın ve uğradığı anayasaya değişikliklerinin yasama-yürütme ilişkilerine etkisi ve hükümet sistemleri üzerinde doğurduğu sonuçlar incelenmeye çalışılacaktır.

1. 1982 ANAYASASI ÖNCESİ

Bu başlık altında öncelikle 1982 Anayasası'nın oluşumda önemli etkileri bulunan 1980 darbesine, anayasanın hazırlanma sürecine ve kabulüne ilişkin dönemlere yer verilecektir.

a. 1980 Darbesi

1961 Anayasası'nın son yıllarında; sosyal ve siyasal çatışmalar artmış, siyasal istikrarsızlıklar yaşanmış, şiddet adeta bir çığ gibi büyümeye başlamıştır.⁶⁴³ Anarşi

⁶⁴² Mehmet Kaan Çelen, 1909 Kanun-i Esasi Tadilatı, **Trakya Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi**, C.2, S.2, 2012, s. 140.

⁶⁴³ Bülent Tanör, **İki Anayasa 1961-1982**, 4.baskı, İstanbul: On iki levha Yayıncılık, 2012, s.50.

ve terör faaliyetlerini engelleme konusunda sivil yönetimin başarısız olduğuna dair fikirler çokça tartışılır hale gelmiştir.⁶⁴⁴

Bu yıllarda olağanüstü bir siyasi hava olduğu gerçektir.⁶⁴⁵ Nitekim 1973 yılında yapılan genel seçimlerde, hiçbir parti tek başına iktidar olamamış, milletvekillerinin birçok partiye dağılması sebebi ile yeni hükümetin kurulup meclisten güven oyu alması da oldukça zorlaşmıştır.⁶⁴⁶ Bazı görüşlere göre; küçük partilerin fazla güç toplaması sebebi ile istikrarsız hükümetler ortaya çıkmıştır. ⁶⁴⁷ 1977 genel seçimlerinde de hiçbir parti tek başına iktidarı kazanacak kadar güçlenememiş, siyasi krizlerin ardı arkası kesilmemiştir.⁶⁴⁸

Ekonomi kötüye gitmiş, siyasi ortamda dalgalanmalar oluşmuş ve farklı siyasal görüşlerin gençler arasında ayrılıklar yaratması sebebi ile tartışmalar büyümüş, bu ortamın önüne geçecek güçlü bir yürütmenin olmadığı düşüncesi sürekli olarak ileri sürülmüştür.⁶⁴⁹

Celal Bayar; 1961 Anayasası'nın otorite kurmayı engellediğini yinelerken, Adalet Partisi; 1971-1973 değişikliklerinin yürütmeyi güçlendirmek adına yeterli olmadığını, hakkın kötüye kullanımını yeterli ölçüde önlemediğini, olağanüstü haller ile ilgili daha kapsamlı ve ayrıntılı düzenlemelere ihtiyaç olduğunu ileri sürmüştür.⁶⁵⁰

'Siyasi Rejimin İşler Hale Getirilmesi, Anayasa ve Seçim Sistemimiz' konulu seminerde, 1961 Anayasası'nın değiştirilmesine yönelik tartışmalar alevlenmiş, Orhan Aldıkaçtı 1961 Anayasası'nı savunurken, Yaşar Karayalçın ise Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'ı eleştirerek çoğunluk usulü seçim ve başkanlık sisteminin anayasaya yerleşmesi konusundaki fikirlerini dile getirmiştir.⁶⁵¹

⁶⁴⁴ Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, s.55.

⁶⁴⁵ Dereli, **Karşılaştırmalı Açısından Cumhuriyet Dönemi Türkiye Anayasaları 1924-1961-1982**, s. 27.

⁶⁴⁶ Karatepe, **Darbeler, Anayasalar ve Modernleşme**, s.235.

⁶⁴⁷ Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, s.78.

⁶⁴⁸ **A.g.e.**

⁶⁴⁹ Şule Özsoy, **1982 Anayasası'nın Yapım Süreci**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2010, s.18.

⁶⁵⁰ Tanör, **İki Anayasa 1961-1982**, s.53-54.

⁶⁵¹ Tanör, **İki Anayasa 1961-1982**, s. 55-56-57.

Sonuç olarak; Türkiye'nin içinde olduğu bu buhranlı durum son bulmamış, 12 Eylül 1980'de Türk Silahlı Kuvvetleri yönetime el koymuştur. Böylece Türkiye Cumhuriyeti Devleti ikinci bir askeri darbe ile sınanmıştır.⁶⁵²

b. 1982 Anayasası'nın Hazırlanması Süreci

Ülkenin bütünlüğünü korumak, milli birlik ve beraberliği sağlamak, kardeş savaşının önüne geçmek ve devlet otoritesini kurmak amacı ile yönetime el koyan Milli Güvenlik Konseyi üyeleri, 12 Eylül'de yayınladıkları 1 No'lu bildiri ile yeni yasama organı ve yeni hükümet kurulana dek, yasama ve yürütme yetkilerini kullanacaklarını beyan etmiş, mevcut meclisin ve hükümetin görevine son vermiştir.⁶⁵³

Askeri müdahale ile yasama ve yürütme yetkilerini üstlenen Milli Güvenlik Konseyi, 27.10.1980 tarihli 2324 sayılı 'Anayasa Düzeni Hakkında Kanun' ile yönetimini hukuksal bir boyuta taşımıştır.⁶⁵⁴

İlgili kanunun 1. maddesinde⁶⁵⁵, bu kanunda düzenlenen istisnaların dışında 1961 Anayasası'nın hala yürürlükte olduğu belirtilmiştir. 6. madde⁶⁵⁶ düzenlemesine bakıldığında ise; Milli Güvenlik Konseyi'nin anayasa hükümlerine aykırı olarak yapacağı kanunların anayasa değişikliği olarak kabul edileceği belirtilmiştir. Bu durum; Milli Güvenlik Konseyi'nin 1961 Anayasası yürürlükte de olsa anayasaya gerçek anlamda bağlı olmadığını göstermektedir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin sahip olduğu yetkiler⁶⁵⁷; Milli Güvenlik Konseyi'ne aittir.⁶⁵⁸ Bu demektir ki; yasamayı Milli Güvenlik Konseyi temsil

⁶⁵² Odyakmaz, Kaymak, Ercan, **Anayasa Hukuku**, s.19.

⁶⁵³ Özsoy, **1982 Anayasası'nın Yapım Süreci**, s.35.

⁶⁵⁴ Sabuncu, **Anayasaya Giriş: Ek 1982 Anayasası**, s.5.

⁶⁵⁵ Anayasa Düzeni Hakkında Kanun madde 1: 9 Temmuz 1961 tarihli ve 334 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile değişiklikleri, aşağıdaki maddelerde belirtilen istisnalar saklı kalmak üzere, yeni bir Anayasa kabul edilip yürürlüğe girinceye kadar yürürlükte.

⁶⁵⁶ Anayasa Düzeni Hakkında Kanun madde 6: Milli Güvenlik Konseyinin Bildiri ve Kararlarında yer alan ve alacak olan hükümlerle Konseyce kabul edilerek yayımlanan ve yayımlanacak olan kanunların 9 Temmuz 1961 tarihli ve 334 sayılı Anayasa hükümlerine uymayanları Anayasa değişikliği olarak ve yürürlükteki kanunlara uymayanları da kanun değişikliği olarak yayımlandıkları tarihte ve metinlerinde gösterilen tarihlerde yürürlüğe girer.

⁶⁵⁷ Anayasa Düzeni Hakkında Kanun Madde 5: Anayasada Türkiye Büyük Millet Meclisine, Millet Meclisine ve Cumhuriyet Senatosuna ait olduğu belirtilmiş bulunan görev ve yetkiler 12 Eylül 1980 tarihinden itibaren geçici olarak Milli Güvenlik Konseyince ve Cumhurbaşkanına ait olduğu

etmektedir. Cumhurbaşkanı; Genel Kurmay Başkanı olan Milli Güvenlik Konseyi başkanıdır.⁶⁵⁹ Bu yönüyle Milli Güvenlik Konseyi'nin salt yasamada değil, yürütme içinde de etkin olduğunu gösterir. Yüce Divan görevinde olan Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'ın yetkileri de büyük ölçüde sınırlanmıştır.⁶⁶⁰ Buna göre; yargıyı sınırlandırıcı bir yaklaşımın bulunduğu söylenebilir.

c. Kurucu Meclis

Milli Güvenlik Konseyi başkanı Kenan Evren, yaptığı yurt gezilerinde anayasa, Seçim Kanunu ve Siyasi Partiler Kanunu'nun yapılacağı, daha sonra da demokratik düzene geçileceğini tekrarlamıştır.⁶⁶¹ Fakat bu şekilde ifadeler tekrar da edilse yeni anayasanın ne zaman yapılacağına dair kesin bir tarih verilmemiş, Milli Güvenlik Konseyi bu hususta aceleci davranmamıştır.⁶⁶²

Anayasa hukukçuları ve siyaset bilimciler yeni anayasanın hazırlanmasında rol oynayacak Kurucu Meclis'in hangi niteliklere sahip olması gerektiğine dair düşüncelerini dile getirirken, askerler bu görüşleri dikkate almamıştır.⁶⁶³ Nitekim; demokratik ihtiyaçları karşılamayan Kurucu Meclis; 1981 tarihli 2485 sayılı 'Kurucu Meclis Hakkında Kanun' ile resmen kurulmuştur.⁶⁶⁴

Anayasayı hazırlamak, halk oyuna sunmak, siyasi partiler kanununu yapmak, seçim kanunlarını düzenlemek görevleri ile donatılmış olan Kurucu Meclis; iki kanatlı bir meclistir.⁶⁶⁵ Kurucu Meclis, Milli Güvenlik Konseyi ve Danışma Meclisi'nden oluşmaktadır.⁶⁶⁶

belirtilmiş bulunan görev ve yetkiler de Milli Güvenlik Konseyi Başkanı ve Devlet Başkanınca yerine getirilir ve kullanılır.

⁶⁵⁸ Odyakmaz, Kaymak, Ercan, **Anayasa Hukuku**, s.19.

⁶⁵⁹ Sabuncu, **Anayasaya Giriş: Ek 1982 Anayasası**, s.5.

⁶⁶⁰ Serap Yazıcı, **Yeni Bir Anayasa Hazırlığı ve Türkiye**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2009, s.27.

⁶⁶¹ Özsoy, **1982 Anayasası'nın Yapım Süreci**, s.44.

⁶⁶² Sabuncu, **Anayasaya Giriş: Ek 1982 Anayasası**, s.6.

⁶⁶³ Özsoy, **1982 Anayasası'nın Yapım Süreci**, s.79.

⁶⁶⁴ Odyakmaz, Kaymak, Ercan, **Anayasa Hukuku**, s.19.

⁶⁶⁵ Sevinç, **Anayasa Yazıları**, s. 68.

⁶⁶⁶ Tanör, **İki Anayasa 1961-1982**, s. 91.

Kurucu Meclisi'nin askeri kanadı ve esas yetkili kanadı Milli Güvenlik Konseyi'dir.⁶⁶⁷ Yasamada son söz her zaman Milli Güvenlik Konseyi'nindir.⁶⁶⁸ Milli Güvenlik Konseyi, 1960 döneminin aksine Danışma Meclisi ile iktidarını paylaşmamaktadır.⁶⁶⁹

2485 sayılı kanununun 26. maddesinde⁶⁷⁰ de belirtildiği üzere; Danışma Meclisi ve Anayasa Komisyonu'nca hazırlanacak anayasa metni, genel kurulca kabul edildikten sonra Milli Güvenlik Konseyi bu metni aynen ya da değiştirerek kabul edebilir. Bu demektir ki; anayasa yapımı aşamasında son söz Milli Güvenlik Konseyi'nindir. Hatta oluşturulan Anayasa Komisyonu ve Danışma Meclisi'nin genel kurulda kabul gören anayasa metni üzerinde, Milli Güvenlik Konsey'in istediği değişikliği yapabilecek kadar büyük bir yetkisi vardır.

Kurucu Meclis'in diğer kanadı Danışma Meclisi'dir. 1960 darbesi dönemindeki Temsilciler Meclisi'nin 1980 Darbesi'ndeki karşılığı olarak karşımıza çıkan Danışma Meclisi'nin, uygulamada 1960 dönemindeki Temsilciler Meclisi'nden oldukça farklı bir konumda olduğunu söylemek gerekir.⁶⁷¹

Anayasayı yapan güç olan Kurucu Meclis'in sivil kanadını oluşturan Danışma Meclisi, seçim ile görev başına gelmemiştir.⁶⁷² Kurucu Meclis Hakkında Kanununun 3. maddesinde belirtildiği üzere; Danışma Meclisi 160 üyeden oluşmaktadır, her ilin teklif ettiği adaylar arasında Milli Güvenlik Konseyi tarafından 120 aday seçilir, 40 aday da Milli Güvenlik Konseyi tarafından bizzat atanır.⁶⁷³ İki darbe döneminde de sivil kanat seçimle belirlenmemiş olsa dahi 1961 Temsilciler Meclisi, 1981 Danışma Meclisi'ne nazaran daha temsili bir nitelik taşımaktadır.⁶⁷⁴ Temsilciler Meclisi döneminde yasamanın kısmen de olsa bir temsili niteliği bulunmaktayken, Danışma

⁶⁶⁷ Sabuncu, **Anayasaya Giriş: Ek 1982 Anayasası**, s.6.

⁶⁶⁸ Sevinç, **Anayasa Yazıları**, s. 68.

⁶⁶⁹ Tanör, **İki Anayasa 1961-1982**, s. 91.

⁶⁷⁰ Kurucu Meclis Hakkında Kanun Madde 26/1: Danışma Meclisinin, Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan ve Genel Kurulca kabul edilen Anayasa metni, Milli Güvenlik Konseyince aynen veya değiştirilerek kabul edilir ve Resmî Gazete ile yayımlanır.

⁶⁷¹ Kili, **27 Mayıs 1960 Devrimi Kurucu Meclis ve 1961 Anayasası**, s.15.

⁶⁷² Tanör, **İki Anayasa 1961-1982**, s. 91.

⁶⁷³ Kurucu Meclis Hakkında Kanun madde 3: Danışma Meclisi, aşağıdaki maddelerde belirtilen usul ve esaslara göre her ilin tespit ve teklif ettiği adaylar arasından Milli Güvenlik Konseyince seçilen 120 üye ile, Milli Güvenlik Konseyince doğrudan doğruya seçilen 40 üye olmak üzere 160 üyeden oluşur.

⁶⁷⁴ Kili, **27 Mayıs 1960 Devrimi Kurucu Meclis ve 1961 Anayasası**, s.27.

Meclisi tamamen atanmış adaylardan oluşmaktadır.⁶⁷⁵ Danışma Meclisi'nin oluşumunda dahi Milli Güvenlik Konseyi'nin bu denli büyük bir etkisi olması Danışma Meclisi'nin Kurucu Meclis içerisinde zayıf olduğunu gösterir.

Danışma Meclisi'ne üye olmak için siyasi parti üyesi olmamak koşulu da vardır. Bu durumda 1960 Dönemi'nin aksine tüm siyasal partilerin, anayasa hazırlama sürecinden dışlandığı görülmektedir.⁶⁷⁶

Temsilciler Meclisi döneminde Milli Birlik Komitesi ile arada bir uyuşmazlık çıkması durumunda, sayıca çoğunlukta olan Temsilciler Meclisi Karma Komisyon'a yön veriyor ve daha baskın bir konuma gelebiliyordu.⁶⁷⁷ Fakat Danışma Meclisi'nin böyle bir etkisi ve yetkisi bulunmamakta, adeta atanmışlardan oluşan bir danışma kurulu niteliğinde ve yetkisizdir.⁶⁷⁸ Bu durumda, yasama içerisinde Danışma Meclisi'nin zayıflığını gözler önüne sermektedir.

d. Anayasanın Kabulü

Devletin yeni anayasasının hazırlanması, demokratik düzene geçilmesi amacı ile Danışma Meclisi tarafından kendi üyeleri içerisinde 15 kişi seçilerek Anayasa Komisyonu kurulmuştur.⁶⁷⁹ Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan anayasa taslağı, Danışma Meclisi'ne sunulmuş iki kez görüşülmüş, 23 Eylül 1982 tarihinde de kabul edilmiştir.⁶⁸⁰

Kabul edilen anayasa metninin, halk oylamasına sunulmasına karar verilmiştir.⁶⁸¹ Yapılacak halk oylamasında; hayır yönünde yapılacak telkinler yasaklanmış haldedir, serbest propaganda yapmak mümkün dahi değildir.⁶⁸² 1960 döneminde; anayasa kabul edildikten sonra yapılan halk oylaması daha özgür bir ortamda yapılmıştır buna karşın 1982 Anayasası'nın halk oylamasında böyle bir ortam bulunmamaktadır.

⁶⁷⁵ Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 56.

⁶⁷⁶ Sabuncu, **Anayasaya Giriş: Ek 1982 Anayasası**, s.8.

⁶⁷⁷ Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 56.

⁶⁷⁸ Kili, **27 Mayıs 1960 Devrimi Kurucu Meclis ve 1961 Anayasası**, s.25.

⁶⁷⁹ Kurucu Meclis Hakkında Kanun madde 21/2: Danışma Meclisi ilk toplantısından itibaren en geç 1 ay içinde 15 üyeden oluşan bir Anayasa Komisyonu seçer.

⁶⁸⁰ Odyakmaz, Kaymak, Ercan, **Anayasa Hukuku**, s.19.

⁶⁸¹ Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 55.

⁶⁸² Özsoy, **1982 Anayasası'nın Yapım Süreci**, s.100.

Anayasa reddedildiği takdirde; nasıl bir prosedür izleneceği belirlenmemiştir. Anayasa metni kabul edilmediği takdirde askeri yönetimin devamlı olmasına dair kaygı duyulduğundan, halkın gerçek isteğini ortaya koyabilecek özgür bir iradesi yoktur.⁶⁸³ Ayrıca yapılacak halk oylamasında yeni anayasa kabul edileceği gibi bunun yanında da Milli Güvenlik Konseyi başkanı, cumhurbaşkanı sıfatı kazanacaktır. ⁶⁸⁴ 1982 Anayasası'nın halk oylaması, bu yönü ile aynı zamanda bir plebisittir.

Milli Güvenlik Konseyi'nin baskıcı tutumunun gölgesinde yapılan plebisit halk oylaması 7.11.1982 tarihinde gerçekleştirilmiş, bu ortamının sonucu olarak da 1982 Anayasası, yüzde 91.37 oy ile kabul edilmiştir.⁶⁸⁵ 20 milyon kayıtlı seçmenden 18 milyonu referanduma katılmış, 17 milyonu ise anayasaya evet oyu vermiştir.⁶⁸⁶

1982 Anayasası döneminde; Milli Güvenlik Konseyi tarafından uygun görülmeyen kimselerin aday olmaması amacı ile 'Siyasi Partiler Kanunu ve Milletvekili Seçim Kanunu' çıkartılmıştır. Milli Güvenlik Konseyi'nin bu tutumu, yasama içindeki etkinliğini kendi arzuları doğrultusunda kullandığını göstermektedir. Bu kanundan ötürü, anayasanın kabulünden sonra yapılan seçimler de baskıcı bir ortamda gerçekleşmiştir.⁶⁸⁷

1982 Anayasası; yapımı ve kabul edilmesi sırasında demokratik yöntemleri dışlamış, askeri kanadın liderliğinde baskıcı ve otoriter eğilimler gösterilerek, demokratik hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmayan şekilde kabul edilmiştir.⁶⁸⁸

2. 1982 ANAYASASI'NDA İKİ DÖNEM

Bu bölümde; yürütme lehine düzenlemeler içeren 1982 Anayasası'nın ve 1982 anayasa değişikliklerinin, yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişki merkeze alınacak şekilde yargı erki, hükümet sistemi ve cumhurbaşkanlığı makamı üzerindeki etkisi incelenerek anlatılmaya çalışılacaktır. 2017 değişiklikleri sonucunda 1982

⁶⁸³ A.g.e., s.101.

⁶⁸⁴ Tanör, **İki Anayasa 1961-1982**, s. 95.

⁶⁸⁵ Sevinç, **Anayasa Yazıları**, s. 69.

⁶⁸⁶ Özsoy, **1982 Anayasası'nın Yapım Süreci**, s.102.

⁶⁸⁷ Sabuncu, **Anayasaya Giriş: Ek 1982 Anayasası**, s.10.

⁶⁸⁸ Yazıcı, **Yeni Bir Anayasa Hazırlığı ve Türkiye**, s.40.

Anayasası metni büyük ölçüde değişmiştir. Başka bir deyişle, 1982 Anayasası'nın iki farklı dönemi olduğunu söyleyebiliriz. Bu nedenle; 1982 Anayasası'nı incelerken, ilk metin ve anayasaya değişikliği sonrasına ilişkin düzenlemeler birlikte anlatılacaktır.

a. 1982 Anayasası'nın Genel Özellikleri

Bu başlığın açılmasının amacı; 1982 Anayasası'nın yasama-yürütme-yargı ilişkilerine ve hükümet sistemine olan etkisine değinilmeden önce anayasanın temel özellikleri hakkında bilgi verilerek anayasayı tanıtmaktır.

1982 Anayasası ayrıntılı düzenlemelere yer verilen bir 'düzenleyici anayasa'dır.⁶⁸⁹ Çerçeve bir anayasa değildir.

1982 Anayasası değiştirilmesi zor koşullara bağlı bir anayasa olduğundan sert ve katı bir anayasa olarak karşımıza çıkmaktadır. 1961 Anayasası'na göre daha katı bir anayasa olarak karşımıza çıkan 1982 Anayasası ile, salt Cumhuriyet değişmez ilke değil artık cumhuriyetin nitelikleri, devletin bütünlüğü, resmi dili, milli marşı ve başkenti gibi hususlar da değişmez ve değiştirilmesi teklif edilemez kurallar haline gelmiştir.⁶⁹⁰ Anayasa değişikliği konusunda 1961 Anayasası'nda yer verilmemiş olan 'onay' mekanizması eklenmiş, cumhurbaşkanının onaylamadığı anayasa değişikliklerini halkoylamasına sunması mümkün hale gelmiştir.⁶⁹¹

1982 Anayasası; 1961 Anayasası gibi millet egemenliğine dayanmakta, egemenliği kullanan organları çoğul olarak belirtmekte ve kuvvetler ayrılığına uyan bir sistem benimsemektedir.⁶⁹² Anayasa madde 6/2'ye göre; Türk milleti egemenliğini yetkili organlar eliyle kullanır.

1982 Anayasası saf bir temsili sistem kurmamış, yarı doğrudan hükümet modelinin bir unsuru olarak bilinen anayasa değişikliklerinde halkoylamasına ihtiyari ya da zorunlu olarak başvurulmasını öngören 175. maddeyi de düzenlenmiştir. Bu

⁶⁸⁹ Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, 27. Baskı, s.192.

⁶⁹⁰ Tanör, Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 18.baskı, s.137.

⁶⁹¹ Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, 27. Baskı, s.192.

⁶⁹² Tanör, Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 18.baskı, s.126.

durumda milletin egemenliği sadece yetkili organlar eliyle değil, aynı zamanda halkoylaması vasıtasıyla bizzat kullanılır hale gelmiştir.⁶⁹³

b. Tek Meclisli Yasamaya Dönüş ve Milletvekili Sayısı

1982 Anayasası, 1961 dönemindeki iki meclisli yapıyı benimsememiş, özellikle 1973-1980 yılları arasında yaşanan siyasal sorunlar nedeniyle tek meclisli sistemi kabul etmiştir.⁶⁹⁴

İki meclisli yapının; genellikle, kanunların aceleye getirilmeden iyi düşünülerek çıkarılması ve meclislerin birbirlerinin düşecekleri hataları önlemede yardımcı olmaları amaçlarıyla tercih edildiği ileri sürülmektedir.⁶⁹⁵ 1961 Anayasası döneminde, kanun çıkarmak konusunda ağır kalındığından şikayet edilerek eleştiriler oklarının hedefi haline gelen Cumhuriyet Senatosu, kendisinden beklenen yararları yerine getirememekle itham edilmiştir.⁶⁹⁶ Uygulamada; kanunların tamamına yakınının Millet Meclisi tarafından geldiği gibi kanunlaşması, anayasa değişikliği hususunda bile Cumhuriyet Senatosu'nun ağırlığını koruyamaması ve salt onay mekanizması haline dönüşmesi, senatonun bu anlamda yetersiz kaldığını gösteren örneklerdendir.⁶⁹⁷

Bu nedenlerden ötürü iki meclisli yapı, uygulamada yasama içinde diğer meclisi frenleyebilecek bir vazife görememiş, sadece yavaşlatıcı bir etki yaratmıştır. Bu nedenlerden ötürü 1982 Anayasası tek meclisli yapıyı uygun görmüştür. Nitekim; günümüzde iki meclisli yapı genel olarak federal devletler ile federe devletler arasındaki eşit temsilin sağlanması amacı ile kullanılmakta, üniter yapıllı devletler ise tek meclisli yapıyı tercih etmektedir.⁶⁹⁸

Tek meclisli yasamaya dönüşün gerçekleştiği 1982 Anayasası'nın ilk metninde, yasama meclisini oluşturacak milletvekili sayısı dört yüz olarak belirlense de 1987 değişikliğiyle bu sayı dört yüz elliye, 1995 değişikliği ile beş yüz elliye, 2017

⁶⁹³ A.g.e., s.125.

⁶⁹⁴ Sabuncu, **Anayasaya Giriş: Ek 1982 Anayasası**, s.177.

⁶⁹⁵ Emin Memiş, **Anayasa Gelişimleri Eğrisi (1808-2011) Anayasa Hukuku Notları**, 6.baskı, İstanbul: Filiz Kitabevi, 2011, s.361.

⁶⁹⁶ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s.170.

⁶⁹⁷ Memiş, **Anayasa Gelişimleri Eğrisi (1808-2011) Anayasa Hukuku Notları**, s.362.

⁶⁹⁸ Odyakmaz, Kaymak, Ercan, **Anayasa Hukuku**, s.90

anayasa değişikleri ile de altı yüze çıkarılmıştır. Parlamentodaki milletvekili sayısının yıllar içinde artan bir eğri göstermesi, Türkiye'nin nüfus artışından kaynaklanmaktadır.⁶⁹⁹

Yasama meclisindeki milletvekili sayısı nicelik olarak artmış da olsa, bu sayı artışı ile milletvekili seçilecek kimselerin niteliğinin de arttırılmış olduğu söylenemez. Nitekim; 2006 tarihli anayasa değişikliği ile 30 yaş olan milletvekili seçilme yaşı 25'e indirilmiş, 2017 değişikleri ile de 18 yaşa kadar düşürülmüştür. 1982 Anayasası'nın ilk düzenlemesindeki 30 yaş sınırı oldukça yüksek bir yaş sınırı olduğundan 25 yaşa düşürmek mantıklı bir değişiklik olduysa da 2017 değişikliğiyle bu sınırın 18 yaşa indirilmesi, oldukça düşük bir yaş sınırının oluşmasına sebep olmuştur.⁷⁰⁰ Böylece yasamada niceliksel bir artış gerçekleşmiş da olsa, 18 yaşa düşürülen seçilme yaşı sınırının niteliksel bir sorunun kapılarını aralama ihtimali de yüksektir.

aa. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Göreve Başlaması ve Görev Süresi

Türkiye Büyük Millet Meclisi, üç farklı şekilde göreve başlayabilir. Bunlar; meclisin seçim döneminin sona ermesi, meclisin erken seçim kararı alması ve cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin seçimlerinin yenilenmesi halleridir.⁷⁰¹ Bu başlık altında meclisin seçim döneminin sona ermesi durumu ile meclisin erken seçim kararı alması durumları anlatılmaya çalışılacak, ilerleyen bölümlerde de cumhurbaşkanının seçimleri yenileme yetkisinden bahsedilecektir.

Meclisin göreve başlamasının ilk yolu, eski meclisin görev süresinin dolmasıdır. TBMM'nin anayasada belirlenmiş olan görev süresinin sona ermesini takiben bu sürenin dolmasından önceki son pazar günü oy verilir, bu oylamanın sonucunda yeni meclis göreve başlar.

1982 Anayasası döneminde milletvekillerinin görev süresine ilişkin değişikler meydana gelmiştir. 1982-2007 yılları arasında 5 yıl olarak düzenlenen görev süresi,

⁶⁹⁹ Bülent Tanör, Necmi Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku**, 18.baskı, s.226.

⁷⁰⁰ **A.g.e.**, s.250.

⁷⁰¹ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s.176-177.

2007 yılında 4 yıl olarak değiştirilmiş, 21 Ocak 2017 tarihli anayasa değişikliği ile de yeniden 5 yıl olarak düzenlenmiştir.⁷⁰² 1982 Anayasası'nın ilk metninde düzenlenmiş olan 5 yıllık süre, anayasanın yürürlüğe girmesinden sonra yapılan dört seçimde de uygulanmamış, erken seçime gidilerek, seçim süresi dört yıl olarak uygulanmıştır.⁷⁰³ Bu sebeple 2007 değişiklikleri yerinde olmuştur. 2017 değişiklikleri ile görev süresinin yeniden 5 yıla çıkarılmış olması 116. madde göz önüne alındığında da anlaşılabilir değildir.

2017 değişiklikleri ile; Türkiye Millet Meclisi milletvekilleri 5 yıl için seçilir, bu seçim dönemi sona erdikten sonra anayasanın 77. maddesinde belirtildiği üzere seçimler yenilenir. Seçimlerdeki nihai denetim mekanizması Yüksek Seçim Kurulu'dur.

Meclisin göreve başlamasını sağlayan başka bir yol ise; meclisin erken seçim kararı almasıdır. Bu demektir ki; yasama kendi isteği ile görevine son verme yetkisini haizdir. Alınacak bu karar; cumhurbaşkanı seçimlerinin yenilenmesi sonucunu da doğurmaktadır.⁷⁰⁴ Bu anlamda yürütme üzerinde de etki doğmaktadır. Uygulamaya bakıldığında; 1987, 1991, 1995, 1999, 2002, 2007, 2011 ve 2018 genel seçimlerinde, TBMM, görev süresinin dolmasını beklemeden, erken seçim kararı alarak seçimleri yenilemiştir.⁷⁰⁵ Bu veriler de daha önce ileri sürdüğümüz savı güçlendirmekte, beş yıllık görev süresinin Türkiye'de uygulanabilir olmadığını göstermektedir.

⁷⁰² Kemal Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, 27. Baskı, Bursa:Ekin Yayınevi, 2018, s.231-232.

⁷⁰³ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku**, 18.baskı, s.227.

⁷⁰⁴ Yeni düzenlemelere göre 1982 Anayasası madde 116.

⁷⁰⁵ Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, 27. Baskı, 232.

bb. Yasamanın Görev ve Yetkileri

Yasama yetkisi; 1982 Anayasası'nın ilk metninin 7. maddesi⁷⁰⁶ ve anayasanın üçüncü kısım birinci bölümünde 75 ile 101. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Yasama yetkisi; Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce kullanılan devredilmez bir yetkidir. TBMM'nin yasama yetkisi genel, asli ve devredilmezdir.⁷⁰⁷

Yasamanın genelliğini gösteren özellikler; düzenleme alanının konu bakımından sınırlandırılmamış olması (anayasaya uygun olma koşuluyla), yürütme organına bırakılan bir mahfuz alanın olmaması ve yasamanın bir husus hakkında yapacağı düzenlemeleri dilediği kadar detaylandırabilmesidir.

Yürütmeye bırakılan mahfuz alandan kasıt ; bazı hususların muhakkak yürütme tarafından düzenleneceği alanlardır.⁷⁰⁸ 1924 ve 1961 Anayasalarında yürütme alanına bırakılan mahfuz bir alana ilişkin düzenleme olmamakla birlikte 1982 Anayasası'nın ilk düzenlemesinde yer alan ve 2017'de yürürlükten kaldırılan 107. madde, yasama yetkisinin genelliğinin istisnası olarak yürütmeye mahfuz bir alan yaratmıştır.⁷⁰⁹ Daha sonra anayasa değişiklikleri ile genişleyen mahfuz alan; 104/9, 106/11, 108/son ve 118/6. maddelerinde de karşımıza çıkmaktadır.⁷¹⁰ Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin olan bu düzenlemeler, ilerleyen bölümlerde anlatılacaktır.

2013 öncesi dönemde, Türk Hukuku'nda münhasır kanun alanının⁷¹¹ da bulunmadığı kabul edilmektedir.⁷¹² Anayasa Mahkemesi'nin 2013'den önceki içtihatlarına bakıldığında, anayasada özel olarak 'kanunla düzenlenir' ibaresini taşıyan kanun maddelerinin, temel hak ve özgürlüklere ilişkin olmadıkça kanun

⁷⁰⁶ İlk haliyle 1982 Anayasası madde 7: Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez.

⁷⁰⁷ Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, 27. Baskı, s.256.

⁷⁰⁸ **A.g.e.**, s.325.

⁷⁰⁹ Özen Ülgen, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri, **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Y.91, 2018, s.18.

⁷¹⁰ Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, 27. Baskı, 232.

⁷¹¹ Sadece kanun ile düzenlenebilecek bir alan olarak tanımlanabilir.

⁷¹² Anayasa Mahkemesi 'kanunla düzenlenir' ibaresi bulunan maddelerdeki konuların, temel hak ve özgürlükler alanına girilmediği müddetçe kanun hükmünde kararnameler ile de düzenlenebileceğini söylemiştir. E.1989/4. K.1989/23. K.T.16.05.1989.

hükmünde kararnamelemler ile düzenlenebileceği hükmedilmiştir.⁷¹³ Bu içtihat, yasamanın münhasır bir kanun alanı olmadığı anlamı taşımaktadır. Nitekim bu içtihatla göre, kanunla düzenlenir kaydı bulunan alanlar da kanun hükmünde kararnameler ile düzenlenebilmektedir.

2013'e geldiğimizde ise Anayasa Mahkemesi'nin içtihadı deđişmiş⁷¹⁴, *bir maddede özellikle 'kanunla düzenlenir' kaydının bulunması halinde, bunun münhasır bir alan oluştuğunu, bu konu ile ilgili düzenlemelerin büyük ölçüde yasama tarafından yapılması gerektiği, ancak yasama tarafından temel kurallar oluşturulduktan sonra, uzmanlık gerektiren bir durumun bulunması halinde bu hususların düzenlenmesi için yürütmeye bırakılabileceği kabul edilmiştir.* Bu demektir ki; münhasır kanun alanının bulunduğu yerde bu alan kanun ile genel olarak mutlaka düzenlenmeli, uzmanlık gerektiren bir durumun varlığı halinde, bu hususun düzenlemesini yürütme yapmalıdır. Aksi takdirde yasamanın devredilmezliği ilkesine aykırılık oluşur.

Yasamanın 1982 Anayasası'nın ilk metninin 87. maddesinde⁷¹⁵ belirtilen başlıca görev ve yetkileri; yasaları yapmak, gerektiğinde değiştirmek ve kaldırmak, bakanlar kurulunu yani hükümeti denetlemek, bakanlar kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarmak istediği durumlarda bakanlar kurulunun bu işlemleri yapabilmesi için anayasada belirtilen uygun koşulların varlığı halinde bu yetkiyi vermek, Bütçe ve Kesin Hesap Kanunu ile ilgili tasarıları görüşüp kabul etmektir.⁷¹⁶ Daha sonra 6771 sayılı anayasa değişikliği ile bakanlar kurulunun kaldırılmasıyla bağlantılı olarak, 87. madde⁷¹⁷ değiştirilmiş, bakanlar kuruluna ilişkin hükümler de madde metninden kaldırılmıştır.

⁷¹³ Anayasa Mahkemesi Kararı. E.1989/4. K.1989/23. K.T.16.05.1989.

⁷¹⁴ Anayasa Mahkemesi Kararı. E.2011/42. K.2013/60. K.T.09.05.2013.

⁷¹⁵ İlk haliyle 1982 Anayasası madde 87: Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.

⁷¹⁶ Karatepe, **Darbeler, Anayasalar ve Modernleşme**, s.261.

⁷¹⁷ Yeni Haliyle 1982 Anayasası madde 87: Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri

Kanun yapma yetkisi; 1982 Anayasası'nın 88. maddesinde⁷¹⁸ düzenlenmiş bir yetkidir. Buna göre; kanun teklifi yapma yetkisi milletvekillerine yani yasamaya aittir.⁷¹⁹ 2017 değişiklerinden önce; bakanlar kurulu da kanun yapılması amacı ile kanun tasarısında bulunabiliyordu. Yani yürütme de kanun yapımında etkiliydi. Nitekim Cem Eroğlu'un yaptığı araştırmaya göre; bakanlar kuruluna ait olan kanun tasarılarının neredeyse yüzde sekseni TBMM'den geçerek kanunlaşmaktaydı.⁷²⁰ Bu durum, yürütmenin yasama üzerindeki etkisini gözler önüne sermekteydi. Meclis çoğunluğuna sahip olan siyasal partinin yürütme ve yasama üzerindeki etkisi, kanun tasarılarının kolayca meclisten geçerek kanunlaşmasını sağlamıştı.⁷²¹ 21 Ocak 2017 tarihli 6771 sayılı anayasa değişikliği ile bakanlar kurulu ve bunun doğal sonucu olarak da kanun tasarıları ortadan kalkmıştır.

cc. Yasamanın Bilgi Edinme ve Denetim Yolları

Yasama organının önemli yetkilerinden biri de bilgi edinme ve denetleme yetkisidir. Bu başlığın 1982 Anayasası'nı açıkladığımız bölümde açılmasının sebebi, tez yazım akışı içerisinde kavramları tekrarlayarak açıklamamak gayretidir. 2017 değişiklikleri ve 1982 Anayasası'nın ilk metnindeki farklılıklarının ortaya daha iyi konulması ve yasamanın yürütmeyi denetleme gücünün nasıl şekillendiğini tespit etmek amacıyla bu başlığa tezimiz içerisinde yer verilecektir.

Parlamentar sistemin denge-denetim mekanizmalarından biri olan meclisin güven oylaması, 1982 Anayasası'nın ilk metninde devam etmektedir. Buna göre; bakanlar kurulu, parlamentonun güven oyunu alarak ayakta durabilir. Bu sebepten ötürü yasamanın hükümeti denetleme görevi oldukça önemlidir.⁷²² 21 Ocak 2017'de ise; bilgi edinme ve denetim yolları başlıklı 98. madde değiştirilmiştir. Bakanlar kurulu artık anayasada bulunmadığından ötürü denetlenecek özneler; cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar olarak düzenlenmiştir.

kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.

⁷¹⁸ Yeni Haliyle 1982 Anayasası madde 88/1: Kanun teklif etmeye milletvekilleri yetkilidir.

⁷¹⁹ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s.316.

⁷²⁰ **A.g.e.**

⁷²¹ Sabuncu, **Anayasaya Giriş: Ek 1982 Anayasası**, s.211.

⁷²² Memiş, **Anayasa Gelişimleri Eğrisi (1808-2011) Anayasa Hukuku Notları**, s.392.

1982 Anayasası'nın yeni 98. maddesinde⁷²³ yasamanın, cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanları denetlemek amacıyla başvurabileceği yollar sıralanmıştır. Buna göre meclis; yazılı soru, meclis soruşturması, meclis araştırması ve genel görüşme yolları ile yürütme üzerindeki denetimini gerçekleştirebilir.⁷²⁴

2017 değişikliklerinden önce, bakanlar kurulunun meclis önünde teker teker (bireysel) ve hep birlikte (kolektif) sorumluluğu bulunmaktaydı.⁷²⁵ Gensoruyu düzenleyen 99. madde ile de söz konusu sorumluluklara gidiliyordu. 2007 değişiklikleriyle cumhurbaşkanının halk oylamasıyla seçilmeye başlaması ve bakanlar kurulunun 2017 değişiklikleriyle ortadan kaldırılması nedenlerine bağlantılı olarak 2017 değişiklikleri ile gensoru denetim yolu da anayasadan kaldırılmıştır.⁷²⁶

Anayasanın ilk metninde mevcut olan sözlü soru da anayasadan kaldırılmış⁷²⁷, salt yazılı soru ile yetinilmiştir. Yazılı soru; anayasanın 98. maddesinde düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanları denetleme aracı olan yazılı sorudan sonra, mecliste herhangi bir oylama yapılmaz, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar görevlerinden düşmez.⁷²⁸

Anayasa'nın 98/3. maddesinde⁷²⁹ düzenlenen genel görüşme; yazılı soruya nazaran daha etkili bir yoldur. Nitekim; cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların bu yol ile denetlenmesi durumunda mecliste genel görüşme yapılmakta, salt yazılı bir soru ile yetinilmemektedir. Bu denetim yolunun sonucunda da sorumluluk doğuracak bir oylama yapılmasa da yazılı soruya göre bu nedenle daha etkilidir.

⁷²³ Yeni Haliyle 1982 Anayasası madde 98/1: Türkiye Büyük Millet Meclisi; Meclis araştırması, genel görüşme, Meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanır.

⁷²⁴ Memiş, **Anayasa Gelişimleri Eğrisi (1808-2011) Anayasa Hukuku Notları**, s.426.

⁷²⁵ **A.g.e.**

⁷²⁶ Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, 27. Baskı, s.261.

⁷²⁷ 9 Temmuz 2018 Anayasa Değişikliği ile kaldırılmıştır.

⁷²⁸ Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, 27. Baskı, s.261.

⁷²⁹ Yeni haliyle 1982 Anayasası madde 98/3: Genel görüşme, toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir

Meclis araştırması yolu ise; anayasanın 98. maddesinin 2. fıkrasında⁷³⁰ düzenlenmiştir. Bu yolun sonucunda da cumhurbaşkanı, bakanlar ve cumhurbaşkanı yardımcılara yönelik sorumluluk doğmaz. Cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanları denetleme yolu olan meclis araştırmasının sonucunda, meclisin yeni bir kanun yapması gündeme gelir, bu anlamıyla bu yol yasamanın yasa yapması ihtimalini doğuran bir yoldur.⁷³¹

Meclis soruşturması, anayasanın 98/4. maddesinde düzenlenmiştir.⁷³² Hükme bakıldığında anayasanın 105. maddesi aracılığıyla cumhurbaşkanına yapılan soruşturma, bu kapsamda değerlendirilmez.

2017'den önceki dönemde meclis soruşturması yapmak için toplantıya katılanların salt çoğunluğu yeterliydi. 2017'den sonra ise, meclis soruşturması için üye tam sayısının 3/5 çoğunluğu koşulu aranmaya başlandı. Yüce Divan'a yapılacak sevkte ise; 2017'den önce aranan çoğunluk üye tam sayısının salt çoğunluğuydu, 2017'den sonra ise, üye tam sayısının 2/3'ünün kabulü şartı aranmaktadır. Bu verilere bakıldığında; bu çoğunlukların anayasaya değişikliği gibi hayati hususlarda istenen çoğunluklar olduğu göz önüne alınırsa, bakanların ve cumhurbaşkanı yardımcılarının bu usulle denetlenmesi neredeyse imkansız hale getirilmiştir.⁷³³ Bu anlamda yasamanın bu özneler üzerinde denetleme yapması zorlaştırılmıştır.

Ayrıca 1982 Anayasası'nın ilk metninde 113. maddeye göre; Yüce Divan'a sevk söz konusu olduğunda bakanın, bakanlığı düşmekte idi. Başbakan, Yüce Divan'a sevk edilir ise, hükümet istifa etmiş olurdu. 2017 değişiklikleri ile ise; önce yüce divana sevk gerçekleşmekte, mahkemenin vereceği karar doğrultusunda kişi haksız ise bakanlığı düşmektedir.

2017 değişikliklerine bakıldığında, yasamanın denetleme yetkisi aleyhine düzenlemeler olduğu görülmektedir. Gensoru ve sözlü soru yolları anayasada bulunmamakta, meclis soruşturmasını yapma ve Yüce Divan'a sevk hususları ise

⁷³⁰ Yeni haliyle 1982 Anayasası madde 98/2: Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeden ibarettir.

⁷³¹ Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, 27. Baskı, s.261.

⁷³² Yeni haliyle 1982 Anayasası madde 98/3: Meclis soruşturması, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında 106 ncı maddenin beşinci, altıncı ve yedinci fıkraları uyarınca yapılan soruşturmadan ibarettir.

⁷³³ Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, 27. Baskı, s.264-265.

ağır çoğunluk şartlarına bağlanmıştır. Bu bakımdan cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanları denetleyecek olan yasamanın denetleme yetkisi kısıtlanmıştır.

dd. Yasama Bağışıklıkları

Yasama bağışıkları ile ilgili bu başlığın 1982 Anayasası'nı anlattığımız bu bölümde açılmasının nedeni, 20 Mayıs 2016 tarihli 6718 sayılı geçici 20. maddenin uygulamada yarattığı hukuki sorunlardır. Bu sebepten ötürü; öncelikle yasama bağışıkları hakkında genel bilgiler verilmeye çalışılacak, daha sonra ise geçici 20. madde vasıtasıyla yasama bağışıklıklarının önemi vurgulanacaktır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne mensup milletvekilleri ile cumhurbaşkanları ve bakanlar parlamenter hükümet sisteminin önemli bir özelliği olan yasama bağışıklığından faydalanırlar.⁷³⁴

Yasamanın daha özgür olması ve baskılara maruz kalmadan görevini ifa edebilmesi maksadıyla benimsenen yasama bağışıklıkları, kuvvetler ayrılığı ilkesi bakımından da önemlidir. Nitekim; özgür bir tartışma ortamının bulunmadığı bir parlamentoda, yasama organının etkin olarak çalışması düşünülemez. Eğer milletvekilleri düşüncelerini rahatça ortaya koyamaz ise, hükümete yöneltilen pek çok eleştiri dile getirilemez hale gelir. Bu nedenle yasama bağışıklıkları önemli bir amaca hizmet etmektedir.

Anayasada iki tür yasama bağışıklığı bulunmaktadır. Bunlar; yasama sorumsuzluğu ile yasama dokunulmazlığıdır.⁷³⁵

Yasama sorumsuzluğu; meclis çalışmaları sırasında, mecliste ileri sürülen düşünceleri kapsayan bir 'söz özgürlüğü' olarak ifade edilebilir.⁷³⁶ Madde metninde belirtildiği üzere; Başkanlık Divanı'nın teklifi üzerine, meclis kararı ile meclis tarafından başka bir karar alınmadığı müddetçe, meclis içerisinde beyan edilen düşünceler, meclis dışında da yasama sorumsuzluğundan yararlanarak ifade

⁷³⁴ Sabuncu, *Anayasaya Giriş: Ek 1982 Anayasası*, s.190.

⁷³⁵ Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, 27. Baskı, s.289.

⁷³⁶ Memiş, *Anayasa Gelişimleri Eğrisi (1808-2011) Anayasa Hukuku Notları*, s.389.

edebilecektir. Böylece yasama, fikirlerini sadece parlamento içerisinde değil, parlamento dışında da dile getirebilir.

83. maddenin 1. fıkrasında⁷³⁷ hüküm altına alınan yasama sorumsuzluğu, cezai soruşturma bakımından milletvekillerini korumakta, hukuki sorumluluk ve tazminat taleplerine karşı bir koruma alanı yaratmamaktadır.⁷³⁸ Parlamenter işlemlerin dışında kalan darp, yaralama gibi eylemlerin gerçekleşmesi durumunda, yasama sorumluluğunun koruma alanı işlememekte fakat; hakaret, sövme gibi eylemlerde yasama sorumsuzluğundan faydalanılmaktadır.⁷³⁹

Yasama sorumsuzluğu; mutlak ve sürekli olmakla birlikte milletvekilliği devam etmese dahi herhangi bir soruşturmaya yol açmayacak şekilde milletvekillerini korur.⁷⁴⁰ Böylece yasamanın bir parçası olan milletvekilleri, görevlerinin sona ermesi durumunda karşılaşılabilecekleri bir ceza soruşturmasından kaygı duymadan fikirlerini ifade edebilir.

Yasama dokunulmazlığı ise; anayasanın 83. maddesinin 2. fıkrasında düzenlenmiştir.⁷⁴¹ Yasama dokunulmazlığı; asılsız ve keyfi olarak milletvekillerinin suçlanmasını önlemek amacıyla oluşturulan bir koruma mekanizmasıdır.⁷⁴²

Milletvekilliği süresi ile sınırlı olmak kaydıyla; seçimden önce veya sonra suç işlediği ileri sürülen milletvekili, meclisin kararı olmaksızın yargılanamaz, sorgulanamaz, tutuklanamaz.⁷⁴³ Milletvekili seçilen kimse cezaevinde ise serbest bırakılır, milletvekili iken de cezaevine konulamaz. Yasama dokunulmazlığının meclis çalışmalarına engel olunmayacak hukuk davalarına bir tesiri

⁷³⁷ Yeni haliyle 1982 Anayasası madde 83/1: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Meclis çalışmalarındaki oy ve sözlerinden, Mecliste ileri sürdükleri düşüncelerden, o oturumdaki Başkanlık Divanının teklifi üzerine Meclisce başka bir karar alınmadıkça bunları Meclis dışında tekrarlamak ve açığa vurmaktan sorumlu tutulamazlar.

⁷³⁸ Odyakmaz, Kaymak, Ercan, **Anayasa Hukuku**, s.106.

⁷³⁹ Sabuncu, **Anayasaya Giriş: Ek 1982 Anayasası**, s.192.

⁷⁴⁰ Memiş, **Anayasa Gelişimleri Eğrisi (1808-2011) Anayasa Hukuku Notları**, s.390.

⁷⁴¹ Yeni haliyle 1982 Anayasası madde 83/2: Seçimden önce veya sonra bir suç işlediği ileri sürülen bir milletvekili, Meclisin kararı olmadıkça tutulamaz, sorguya çekilemez, tutuklanamaz ve yargılanamaz. Ağır cezayı gerektiren suçüstü halî ve seçimden önce soruşturmasına başlanılmış olmak kaydıyla Anayasanın 14 üncü maddesindeki durumlar bu hükmün dışındadır. Ancak, bu halde yetkili makam durumu hemen ve doğrudan doğruya Türkiye Büyük Millet Meclisine bildirmek zorundadır.

⁷⁴² Odyakmaz, Kaymak, Ercan, **Anayasa Hukuku**, s.107.

⁷⁴³ Memiş, **Anayasa Gelişimleri Eğrisi (1808-2011) Anayasa Hukuku Notları**, s.393.

bulunmamaktadır. Çünkü burada ki amaç; milletvekillerinin yasama faaliyetlerine katılımının engellenmesinin önüne geçmektir.

Yasama dokunulmazlığı; milletvekilliği süresince geçerli olduğundan geçici, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından özel nitelikte bir çoğunluk dahi aranmadan kaldırılabileceğinden nisbidir.⁷⁴⁴ Türkiye Büyük Millet Meclisi; seçimden önce veya sonra bir suç işlediği iddiası olan kimsenin milletvekilliği dokunulmazlığının kaldırabileceğine dair düzenlemeye de anayasada yer vermiştir.

20 Mayıs 2016 tarihinde 8718 sayılı kanunla, yasama dokunulmazlığı bakımından tartışmalara sebep olan geçici 20. madde⁷⁴⁵ yürürlüğe girmiştir. 2018 yılında, geçici 20. madde vasıtasıyla yasama dokunulmazlığı kalkan ve yargılanıp tutuklanan bir milletvekilinin, yeniden milletvekili seçilmesi halinde yasama dokunulmazlığından faydalanıp faydalanamayacağına ilişkin tartışmalar gündeme gelmiştir.

Yargıtay 16. Ceza Dairesi'nin verdiği kararda⁷⁴⁶, geçici 20. madde sebebiyle yargılanan milletvekilinin yasama dokunulmazlığının bu madde vasıtasıyla kendiliğinden kaldırıldığı, bu sebeple anayasanın 84/3.⁷⁴⁷ maddesinden yararlanamayacağı kararlaştırılmıştır.

Yargıtay'ın söz konusu kararı ile yasama dokunulmazlıklarına ilişkin bilgiler göz önüne alındığında şu sonuçlara varılabilir. Öncelikle; daha önce belirttiğimiz üzere yasama dokunulmazlığı sürekli değil, geçicidir. Fakat seçim ile yasama

⁷⁴⁴ Odyakmaz, Kaymak, Ercan, **Anayasa Hukuku**, s.107.

⁷⁴⁵ Geçici 20. madde: Bu maddenin Türkiye Büyük Millet Meclisinde kabul edildiği tarihte; soruşturmaya veya soruşturma ya da kovuşturma izni vermeye yetkili mercilerden, Cumhuriyet başsavcılıklarından ve mahkemelerden; Adalet Bakanlığına, Başbakanlığa, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına veya Anayasa ve Adalet komisyonları üyelerinden kurulu Karma Komisyon Başkanlığına intikal etmiş yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin dosyaları bulunan milletvekilleri hakkında, bu dosyalar bakımından, Anayasanın 83 üncü maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesi hükmü uygulanmaz.

Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren onbeş gün içinde; Anayasa ve Adalet komisyonları üyelerinden kurulu Karma Komisyon Başkanlığında, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığında, Başbakanlıkta ve Adalet Bakanlığında bulunan yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin dosyalar, gereğinin yapılması amacıyla, yetkili mercie iade edilir.”

⁷⁴⁶ Yargıtay 16. Ceza Dairesi. E.2018/2088. K.2018/10. K.T. 19.07.2018.

⁷⁴⁷ Madde 83/4: Tekrar seçilen milletvekili hakkında soruşturma ve kovuşturma, meclisin yeniden dokunulmazlığı kaldırılmasına bağlıdır.

dokunulmazlığı tekrar doğar.⁷⁴⁸ Başka bir deyişle; yasama dokunulmazlığı, her yeni seçim ile yeniden başlar. Buna göre; daha önce milletvekili olan ve yasama dokunulmazlığını geçici 20. maddeye göre kaybeden kişi, yeniden milletvekili seçildiğinde, yeni dönemi için yeni bir yasama dokunulmazlığı doğmuş olur.⁷⁴⁹ Nitekim anayasanın 84. maddesinin 4. fıkrası da tam olarak bu durumu ifade etmektedir. Bu nedenle söz konusu Yargıtay kararını yerinde bir karar olarak görmemekteyiz.

Geçici 20. maddenin yürürlüğe girmesi ve yasama dokunulmazlığına dair verilen böyle bir Yargıtay kararının bulunmasından ötürü; yasamanın özgürce faaliyetlerini icra etmesine yarayan yasama bağışkılarının önemi ve kuvvetler ayrılığını tesis etmek konusundaki değerini de tekrar vurgulamak gerekmektedir.

c. ‘Yetki’ ve ‘Görev’ olarak düzenlenen Yürütme

1982 Anayasası’nda ‘yetki’ olarak düzenlenmiş olan yürütme; anayasanın 8. maddesi ve üçüncü kısmın ikinci bölümünde 101 ile 137. maddeleri arasında düzenlenmiştir.

1961 Anayasası döneminde her nasıl geçmişteki deneyimlerden yola çıkılarak yasamayı güçlendirmeye yönelik eğilimlerde bulunulduysa, 1982 Anayasası döneminde de geçmişten yola çıkılarak güçlü yürütme anlayışına yönelik düzenlemeler yapılmıştır.⁷⁵⁰

1982 Anayasası’nda yürütmeyi güçlendirmek maksadıyla; yürütme organı sadece görev olarak değil bir yetki olarak da karşımıza çıkarılmıştır.⁷⁵¹ Yasama organı ve yürütme organı arasında bir ayrılık yaratılmıştır.⁷⁵²

1982 Anayasanın ilk metni göz önüne alındığında geniş anlamda yürütme; yürütme alanının üst yönetimi ile idareyi kapsar iken, dar anlamda yürütme; yürütme

⁷⁴⁸ Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, Bursa:Ekin Kitabevi, 2018, s.554-555.

⁷⁴⁹ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, 2018, s.554-555.

⁷⁵⁰ Tanör, **İki Anayasa 1961-1982**, s. 104.

⁷⁵¹ Yeni Haliyle 1982 Anayasası madde 8: Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.

⁷⁵² Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s.304.

gücünü elinde tutan cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulunu ifade eder.⁷⁵³ İlk metindeki düzenlemelere göre; yürütme organı denildiğinde cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu akla gelir, diğer idari kuruluşlar ise cumhurbaşkanı ve bakanlar kuruluna bağımlı olarak idari hizmetleri yerine getirir.⁷⁵⁴

2017 değişikliklerinin sonucunda; yürütme organı sadece cumhurbaşkanından meydana gelmekte ve salt cumhurbaşkanına ait olmuştur.⁷⁵⁵ 21 Ocak 2017 tarihli 6771 sayılı anayasa değişikliği hakkında kanun düzenlemeleri başbakan ve bakanlar kuruluna ait düzenlemeleri ilga etmiştir. Bakanlar ve bu değişiklik ile anayasaya giren cumhurbaşkanı yardımcıları ise yürütmenin asli unsurları değildir.⁷⁵⁶

Yürütme her ne kadar 1982 Anayasası'nda yetki olarak anılsa da gerçek anlamda yetki olarak nitelendireceğimiz bir 'asli düzenleme yetkisi' ne sahip midir? Başka bir anlatımla; daha önce düzenlenmemiş bir husus, yürütme organı tarafından yapılacak düzenleyici bir işlem ile düzenlenebilir mi? ⁷⁵⁷ Doğrudan doğruya anayasadan doğan bir düzenleme yetkisi bulunmakta mıdır?⁷⁵⁸ Bu sorulara verilecek yanıtlar özellikle 2017 anayasa değişikliğinden sonra kuvvetler ayrılığı ve yasama-yürütme arasındaki denge-denetim konuları bakımından daha önemli hale gelmiştir.

1982 Anayasası'nın 8. maddesi incelendiğinde; açıkça görülmektedir ki yürütme görevi ve yetkisi kullanılırken anayasaya ve kanunlara uygun biçimde hareket edilmelidir. Aynı bir yetki olarak tanınan yürütmenin, 2017 değişikliği öncesi yasamaya bağlı bir konumda olduğu ifade ediliyorken, aynı şekilde 2017 sonrası dönemde de yürütmenin genel anlamda yasamaya bağlı nitelikte olduğu dile getirilmektedir.⁷⁵⁹

Yasama organı belli sınırlar içerisinde, yürütmeye yasama alanında düzenleme yapması için yetki verebilmektedir⁷⁶⁰ Örneğin yürütmenin tüzük, yönetmelik veya başka bir isimle düzenleyici işlem yapma yetkisi bulunmaktadır. Fakat; daha önceden

⁷⁵³ Sabuncu, **Anayasaya Giriş: Ek 1982 Anayasası**, s.192.

⁷⁵⁴ Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, s.287.

⁷⁵⁵ Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, 27. Baskı, s.289.

⁷⁵⁶ **A.g.e.**

⁷⁵⁷ Memiş, **Anayasa Gelişimleri Eğrisi (1808-2011) Anayasa Hukuku Notları**, s.354-355.

⁷⁵⁸ Tanör, **İki Anayasa 1961-1982**, s. 104.

⁷⁵⁹ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s.204.

⁷⁶⁰ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s.304.

kanunla düzenlenmemiş bir alanın direkt olarak tüzük, yönetmelik ya da başka bir isimle düzenlemesi mümkün değildir.⁷⁶¹ Değişikliklerden önceki döneme bakıldığında tüzük, yönetmelik veya başka bir isimle düzenleyici işlem yapma yetkisine sahip olan yürütme, bu alanda bir asli düzenleme yetkisini haiz değildir. Bu alanda yürütmenin özerk bir düzenleme yetkisi bulunmamaktadır.⁷⁶²

Bu bilgiler ışığında; öncelikle yürütmenin yapısını daha sonra da düzenleyici işlemlerini ele almaya çalışacağız.

aa. Cumhurbaşkanı

1982 Anayasası'nın yürütme organını güçlendirdiği daha önce de ifade edilmişti. Yürütme güçlendirilirken; cumhurbaşkanlığı makamına son derece geniş yetkiler tanınarak, 1982 metni üzerinde yapılan değişikliklerin de sonucunda çok güçlü bir devlet başkanı makamı oluşturulmuş, cumhurbaşkanlığı kişiliği adeta tüm kuvvetlerin yansıması haline gelecek kadar güçlenmiştir.⁷⁶³

Cumhurbaşkanının nasıl göreve geleceği hususu hem kuvvetler ayrılığı ilkesi hem de hükümet sistemleri bakımından oldukça önemli sonuçlar doğurduğundan öncelikle bu meselenin ele alınması gerekmektedir.

1982 Anayasa'sının ilk metnine göre; cumhurbaşkanı, yedi yıl için, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından, TBMM üyelerinden veyahut dışarıdan cumhurbaşkanlığı ve milletvekili seçilme yeterliliğini haiz ve özel olarak cumhurbaşkanı seçimi için aranan diğer koşulları sağlayan kimselerden seçilmekteydi. TBMM dışından aday gösterilmesi için TBMM üyelerinin beşte biri tarafından yazılı bir önerinin bulunması gerekmekteydi. Ayrıca bir kimsenin iki defa cumhurbaşkanı seçilemeyeceğine yönelik bir düzenleme bulunmaktaydı.⁷⁶⁴

2007 yılında 11. Cumhurbaşkanlığı seçiminde; cumhurbaşkanı seçimi esnasında toplantı ve karar yeter sayısından doğan kriz sonucu, cumhurbaşkanının seçimi ile ilgili prosedür üzerinde uzlaşa sağlanamamıştır. Akabinde 101-102. maddeleri konu

⁷⁶¹ Memiş, *Anayasa Gelişimleri Eğrisi (1808-2011) Anayasa Hukuku Notları*, s.354-355.

⁷⁶² Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, s.317.

⁷⁶³ Tanör, *İki Anayasa 1961-1982*, s. 109.

⁷⁶⁴ *A.g.e.*, s.232.

alan bir anayasa değişikliği hazırlanmış, halk oyuna sunulmuş ve yürürlüğe girmiştir.⁷⁶⁵

5678 sayılı kanunla değişik yeni 101. maddeye⁷⁶⁶ göre; cumhurbaşkanı, artık Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından değil, halk tarafından seçilmeye başlanmıştır. Bu değişiklik bir yandan cumhurbaşkanını güçlendirirken diğer yandan da hükümet sistemi bakımından önemli sonuçlar⁷⁶⁷ doğurmuştur.⁷⁶⁸

1982 Anayasası'nın ilk metninde 1961 Anayasası döneminde olduğu gibi cumhurbaşkanı yedi yıl için seçilmekteydi.⁷⁶⁹ Meclisin 5 yıllık seçim süresi ile cumhurbaşkanının 7 yıllık seçim süresi birbirinden farklı olarak düzenlenmiş ve cumhurbaşkanı, meclisten ve hükümetten daha keskin çizgilerle ayrılmıştı.⁷⁷⁰ Böylece cumhurbaşkanı daha tarafsız bir konuma yerleşmişti. 2007 yılında yapılan anayasa değişikliği ise; 1982 Anayasası'nın 77. maddesinin 1. fıkrasında yer alan meclisin 5 yıllık görev süresini 4 yıl olarak düzenlemiştir. Cumhurbaşkanının görev süresi ise 5 yıl olarak belirlenmiştir. Böylece yasama ve yürütmenin görev süreleri birbirine yaklaştırılmıştır. 2017 yılına geldiğimizde ise, TBMM ve cumhurbaşkanının görev süreleri 5 yıl olarak düzenlenerek, iki seçimin de aynı gün yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Böylece 1982 Anayasası'nın ilk metninde yer alan, yasama ile yürütme arasında ayrılığı sağlayan, cumhurbaşkanını daha tarafsız bir konuma taşıyan eski düzenleme, 2017 değişiklikleri ile tamamen anayasadan kaldırılmıştır.

⁷⁶⁵ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 18.baskı, s. 53.

⁷⁶⁶ 1982 Anayasası madde 101: Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliğine sahip Türk vatandaşları arasından, halk tarafından seçilir.

Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir.

Cumhurbaşkanlığına Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri içinden veya Meclis dışından aday gösterilebilmesi yirmi milletvekilinin yazılı teklifi ile mümkündür. Ayrıca, en son yapılan milletvekili genel seçimlerinde geçerli oylar toplamı birlikte hesaplandığında yüzde onu geçen siyasi partiler ortak aday gösterebilir.

Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer.

⁷⁶⁷ Bu konu '1982 Anayasa Değişikliklerinin Kuvvetler Ayrılığına ve Hükümet Sistemine Etkisi' adlı başlıkta anlatılacaktır.

⁷⁶⁸ Memiş, **Anayasa Gelişimleri Eğrisi (1808-2011) Anayasa Hukuku Notları**, s.448.

⁷⁶⁹ Tanör, **İki Anayasa 1961-1982**, s. 109.

⁷⁷⁰ Mümtaz Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, s.63.

Bunun yanında; önceden cumhurbaşkanı seçme yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde iken; 2007 değişiklikleri ile halk tarafından kullanılan bir yetki haline gelmiştir. Genel kaniya göre; meclis tarafından seçilen cumhurbaşkanları genel olarak sembolik yetkilere sahip iken; halk tarafından seçilen cumhurbaşkanları merkezi ve önemli bir konumdadır.⁷⁷¹ Yapılan bu anayasa değişikliği ile; zaten sembolik olmayacak derecede kuvvetli yetkiler ile donatılmış olan cumhurbaşkanı, daha da kuvvetlenmiştir.⁷⁷²

101. maddenin değişen haline göre; bir kişi üst üste iki kere cumhurbaşkanı seçilebilecek hale gelmiştir. Yeni düzenleme ile, arka arkaya ve halk tarafından seçilecek cumhurbaşkanı daha güçlü bir konuma yerleşmiş olacaktır.

2007 değişikliği ile birlikte anayasamıza giren, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi hususu; hükümet sistemleri üzerinde de bir takım etkiler doğurmaktadır. Nitekim; parlamentoda çoğunluğu elde etmiş olan partinin siyasi lideri, halk tarafından cumhurbaşkanı olarak seçildiği takdirde, cumhurbaşkanı hükümet üzerinde ve meclis üzerinde bir güce sahip olduğundan, genel siyaseti belirleyecek bir konuma yerleşmiş olur.⁷⁷³

Nitekim parlamenter sistemin temel taşlarından biri de cumhurbaşkanının tarafsız olmasıdır. 1982 Anayasası'nda 101 ve 103. maddelerde, tarafsız bir cumhurbaşkanı görüntüsü mevcuttur. Lakin daha sonra yapılan anayasa değişiklikleri ile; halk tarafından seçilmeye başlayan cumhurbaşkanı, halkın siyasi tercihlerinin bir yansıması olarak karşımıza çıkmaktadır.⁷⁷⁴ Halk tarafından seçilecek cumhurbaşkanı doğal olarak siyasi bir kimliğe bürünmek zorunda kalacak, böylece partiler üstü ve tarafsız bir konuma yerleşemeyecektir.⁷⁷⁵ Nitekim; 2014'den bu yana; cumhurbaşkanının tarafsız bir konumda olduğunu söylemek mümkün değildir. Siyasi kimliğinden ve partisinden kopamayan, halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı, 2015 genel seçimlerinde her ili dolaşarak siyasi partisi lehine mitingler düzenlemiştir.⁷⁷⁶ Böylece yapılan anayasa değişikliğinin sonucu olarak 1982 Anayasası'nın

⁷⁷¹ Sevinç, **Anayasa Yazıları**, s.82.

⁷⁷² **A.g.e.**, s.84.

⁷⁷³ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s.292.

⁷⁷⁴ Çekiç, '1982 Anayasası'nın Hükümet Sistemi Açısından Değerlendirilmesi', s.254.

⁷⁷⁵ **A.g.e.**, s.462.

⁷⁷⁶ Kemal Gözler, 1982 Anayasası Hala Yürürlükte mi? Anayasasızlaştırma Üzerine Bir Deneme, 3. Uzun Versiyon, 2016, anayasa.gen.tr., s.21.

öngördüğü tarafsız cumhurbaşkanı sıfatı da uygulamada karşılığını bulamamıştır. Her ne kadar yemin metninde cumhurbaşkanlığının tarafsızlığına atıf yapılıyor olsa da uygulamada durum böyle değildir.

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini öngören anayasa değişikliği ile; 1982 Anayasası'nın ilk metninde baskın olan parlamenter sistemin yani yumuşak kuvvetler ayrılığına dayalı sistemin, evrimleşerek yarı başkanlık veyahut başkanlık sistemine dönüşmesine sebep olabilir. Fakat; burada başkanlık sisteminin getirdiği sert kuvvetler ayrılığından çok, güçlü ve tüm kuvvetleri elinde tutabilen bir cumhurbaşkanı görüntüsü vardır.⁷⁷⁷ Her ne kadar 2007'de cumhurbaşkanının yetkileri konusunda değişiklik yapılmadıysa da cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi hususu anayasaya dahil ederek bu makam, otomatik olarak güçlendirilmiştir.⁷⁷⁸

aaa. Cumhurbaşkanının Yetkileri

1982 Anayasası'nın ilk metninde yürütme organı düalist olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim ilk anayasa metninin 8. maddesine göre; yürütme, cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulunun elinde bulunmaktadır. 6771 sayılı anayasa değişiklikleri ile Türkiye'de yürütme monist bir yapıya bürünmekte ve salt cumhurbaşkanından oluşmaktadır.

1982 Anayasası'nın cumhurbaşkanının yetkilerine dair düzenlemeleri, parlamenter sisteme özgü cumhurbaşkanlığı yetkilerini aşmış, cumhurbaşkanına yarı başkanlık sistemine uzanacak derecede kapsamlı yetkiler tanınmıştır.⁷⁷⁹ 2017 değişiklikleri ile ise cumhurbaşkanının yetkileri bir adım daha öteye taşınmıştır.

1982 Anayasası'nın 104. maddesine bakıldığında; cumhurbaşkanının yasamaya, yürütme ve yargıya dair olmak üzere pek çok yetkisinin bulunduğu görülmektedir. Yürütme yetkisinin tek sahibi olan cumhurbaşkanının yetkileri sadece 104. maddeyle sınırlı olmamakta, yürütme yetkisine dair tüm görev ve yetkiler anayasa ya da kanun

⁷⁷⁷ Tanör, **İki Anayasa 1961-1982**, s. 109.

⁷⁷⁸ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 18.baskı, s. 440.

⁷⁷⁹ **A.g.e.**

tarafından başka bir kişi ya da makama verilmediği takdirde cumhurbaşkanına aittir.⁷⁸⁰

Cumhurbaşkanının yasamaya dair yetkileri; Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde gerekli durumlarda açılış konuşması yapmak, meclisi toplantıya çağırabilmek, yasaları yayımlamak, kanunları tekrar görüşülmek üzere meclise geri göndermek, anayasada yapılacak değişiklikleri gerekli gördüğü durumlarda halk oyuna sunmak, yasa ve kanun hükmünde kararnamelerin anayasaya aykırı olduğu kanısına vardığı takdirde Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açmak ve Türkiye Büyük Millet Meclisiyle birlikte kendi seçimlerini yenilemektir.⁷⁸¹

Cumhurbaşkanlığının yasamaya dair önemli yetkilerinden olan, meclisin seçimlerini yenileme yetkisi; 1982 Anayasası'nın hem ilk hem de sonraki 116. maddesinde⁷⁸² düzenlenmiştir. Eski metne göre, cumhurbaşkanı tarafından seçimlerin yenilenmesi için kanunda öngörölmüş olan beş koşuldan birinin gerçekleşmesi gerekmektedir.⁷⁸³ Söz konusu koşullara bakıldığında, hükümetin istikrarsızlığının bulunduğu durumlarda, bu yetkiyi cumhurbaşkanının takdiri olarak kullanabileceğini söyleyebiliriz.⁷⁸⁴ Başka bir deyişle; böyle koşulların varlığı halinde, cumhurbaşkanı kendi iradesine göre tercihen bir karar alabilir, aldığı bu kararda meclis başkanına da danışabilir.⁷⁸⁵ TBMM başkanının görüşü bağlayıcı nitelik taşımaz, sadece fikir beyanıdır.⁷⁸⁶ Bu bakımdan aslında bu kararı salt cumhurbaşkanı kendi takdirine göre vermektedir. 2017 değişiklikleri ile değişen 116. maddeye göre ise; cumhurbaşkanı meclisin seçimlerini yenileme kararı aldığı anda otomatik olarak kendi seçimi de yenilenir, bu iki seçim birlikte yapılır. Bu demektir

⁷⁸⁰ Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, 27. Baskı, s.296.

⁷⁸¹ Esen Dereli, **Karşılaştırmalı Açıldan Cumhuriyet Dönemi Türkiye Anayasaları 1924-1961-1982**, s.72-73.

⁷⁸² İlk haliyle 1982 Anayasası madde 116: Bakanlar kurulunun, 110 uncu maddede belirtilen güvenoyunu alamaması ve 99 uncu veya 111 inci maddeler uyarınca güvensizlik oyuyla düşürölmesi hallerinde; kırkbeş gün içinde yeni Bakanlar kurulu kurulamadığı veya kurulduğu halde güvenoyu alamadığı takdirde Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına danışarak, seçimlerin yenilenmesine karar verebilir.

Başbakanın güvensizlik oyu ile düşürölmeden istifa etmesi üzerine kırkbeş gün içinde veya yeni seçilen Türkiye Büyük Millet Meclisinde Başkanlık Divanı seçiminden sonra yine kırkbeş gün içinde Bakanlar kurulunun kurulamaması hallerinde de Cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına danışarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilir.

Yenilenme kararı Resmî Gazetede yayımlanır ve seçime gidilir.

⁷⁸³ Sabuncu, **Anayasaya Giriş: Ek 1982 Anayasası**, s.181.

⁷⁸⁴ **A.g.e.**, s.232.

⁷⁸⁵ Odyakmaz, Kaymak, Ercan, **Anayasa Hukuku**, s.91.

⁷⁸⁶ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s.178.

ki cumhurbaşkanı kendi seçimlerinin yenilenmesini göz önüne alarak meclisin seçimlerini yenileyebilir.

Anayasada cumhurbaşkanına tanınmış olan bir başka yasamaya dair yetki de cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisidir. 1982 Anayasası'nın ilk 89. maddesinde düzenlenmiş olan bu yetkiye göre; cumhurbaşkanı yayınlamayı uygun bulmadığı yasaları, mecliste tekrar görüşülmesi maksadıyla geri gönderebilir. Geri gönderilmiş olan kanun, aynı şekilde meclisçe kabul edilirse bu durumda cumhurbaşkanı bunu kabullenir, nitekim cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi bir veto yetkisi değildir.⁷⁸⁷ Başka bir deyişle cumhurbaşkanının geri gönderdiği kanunun daha büyük bir çoğunluk tarafından kabul edilmesi gibi bir koşul anayasada öngörülmediğinden, burada bir veto değil, geri gönderme yetkisinin bulunduğunu söylemek daha doğru olur.⁷⁸⁸

Yapılan anayasa değişikliği⁷⁸⁹ ile; cumhurbaşkanının önüne gelen bir yasayı kısmen uygun bulmaması durumunda, yasanın tamamını değil, yasanın uygun bulmadığı kısmını tekrardan görüşülmek üzere meclise gönderme yetkisi anayasaya girmiştir. Eski dönemde cumhurbaşkanı yasayı tamamen geri göndermek zorundayken, şimdi yapılan düzenleme ile kısmen geri gönderme yetkisine de sahip olmuştur.⁷⁹⁰

1982 Anayasası'nın ilk metninde cumhurbaşkanının yürütmeye dair yetkileri; başbakanı atamak, başbakanın istifasını kabul etmek, başbakanın önerisi üzerine bakanları atamak ve gerektiğinde yine başbakanın önerisi ile görevlerinden almak, milletlerarası antlaşmaları onaylamak ve yayımlamak, başkomutanlığı temsil etmek, Yüksek Öğretim Kurumu(YÖK) üyesi seçmek, rektörleri atamak, Devlet Denetleme Kurulu'na başkan ve üyeleri atamak, hastalık, sakatlık gibi sebeplerden ötürü kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmaktır.⁷⁹¹ 2017 değişiklikleri ile başbakan ve bakanlar kurulunun kaldırılması ile bu makamlar ile ilgili yetkileri de otomatik

⁷⁸⁷ A.g.e., s.257.

⁷⁸⁸ A.g.e.

⁷⁸⁹ Yeni haliyle 1982 Anayasası madde 89/2: Yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte aynı süre içinde, Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir. Bütçe kanunları bu hükme tâbi değildir.

⁷⁹⁰ Sabuncu, **Anayasaya Giriş: Ek 1982 Anayasası**, s.212.

⁷⁹¹ Odyakmaz, Kaymak, Ercan, **Anayasa Hukuku**, s.91.

olarak ortadan kalkmıştır. Yeni düzenlemeye göre 104. maddede, cumhurbaşkanları yardımcıları ve bakanları atama ve görevine son verme yetkisi cumhurbaşkanına aittir.

Cumhurbaşkanının yargı alanındaki yetkileri; Anayasa Mahkemesinin on iki üyesini atamak, Danıştay üyelerinin dörtte birini atamak, Yargıtay cumhuriyet başsavcısı ile Yargıtay cumhuriyet başsavcı vekilini atamak, Hakimler Savcılar Kurulu'nun dört üyesini seçmektir.⁷⁹² Bu bakımdan yargının önemli denetim mekanizmalarında görev yapan kişileri atayacak cumhurbaşkanı, bu mekanizmalar üzerinde de önemli bir etkiye sahip olmuştur.

2010'dan önce on bir asıl dört yedek üyeden meydana gelen Anayasa Mahkemesi, 2010'da on yedi üyeden oluşmakta, 2017 değişiklikleri ile ise üye sayısı on beş olarak belirlenmiştir. Anayasa yargısının üyelerinin üstün çoğunluğu yani on ikisi cumhurbaşkanı tarafından, sadece geriye kalan üç üyesi meclis tarafından seçilmektedir.⁷⁹³ Üstelik yasama doğrudan doğruya hiçbir üyeyi seçemez iken, cumhurbaşkanı seçtiği on iki üyeden dördünü doğrudan seçebilmektedir. Bu husus göz önüne alındığında cumhurbaşkanının yargı üzerinde oldukça büyük bir güç elde ettiği söylenmelidir.

Parlamente sistem göz önüne alındığında, cumhurbaşkanı çokça yetkiye sahip olsa dahi bu sadece görüntüden ibarettir. Nitekim; karşı-imza kuralı sebebi ile devlet başkanının pek çok yetkisini bakanlar kurulu fiilen kullanmaktadır.⁷⁹⁴

Karşı-imza kuralı, 1982 Anayasası'nın ilk metninde 105. maddesinde⁷⁹⁵ belirtilmiştir. İlgili maddeye göre; Anayasa ve diğer kanunlarda belirtilen ve cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler haricindeki bütün kararlar, başbakan ve bakanlar kurulu tarafından imzalamaktadır. Bu maddeye göre; cumhurbaşkanının vereceği tüm kararlar başbakan ve bakanlar kurulu tarafından imzalanmalıdır. İstisnai olarak cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemlerde

⁷⁹² Tanör, Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 18.baskı, s. 336.

⁷⁹³ Yeni Haliyle 1982 Anayasası madde 146/2.

⁷⁹⁴ **A.g.e.**

⁷⁹⁵ İlk haliyle 1982 Anayasası madde 105/1: Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur.

ise böyle bir karşı-imza gerekliliği bulunmamaktadır.⁷⁹⁶ Buna göre genel olarak cumhurbaşkanı yetkilerini karşı-imza kuralına tabi olarak kullanır. Fakat; 105. maddenin açık hükmüne rağmen; cumhurbaşkanının bakanlar kurulu ve başbakanın imzasına ihtiyaç duymaksızın yapabileceği tek başına işlemler, kesin olarak belirtilmemiş, bir belirsizlik yaratılmıştır.⁷⁹⁷ Yaratılan bu belirsizlik sebebi ile cumhurbaşkanı bazı yetkilerini karşı-imza kuralına tabi olmadan kullanabilir hale gelmiştir. Bu yönü ile de cumhurbaşkanı makamının güçlendirildiği ve parlamenter sistemdeki yetkilerinin aşıldığını söylemek yerinde olacaktır.

Ayrıca; cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemlere karşı yargı yerlerinde dava dahi açılmayacağı da hüküm altına alınmıştır.⁷⁹⁸ Bu bakımdan cumhurbaşkanının karşı-imza kuralına tabi olmadan yaptığı işlemler, yargısal denetimin dışında bırakılmıştır. Bu husus da; cumhurbaşkanlığı makamının ne kadar güçlendiğini gözler önüne sermektedir.

2017 değişiklikleri göz önüne alındığında ise; bakanlar kurulunun kaldırılmasının doğal bir sonuç olarak karşı-imza kuralı da ortadan kalkmıştır. Yeni sistemde yürütmenin tek sahibi olan cumhurbaşkanının yaptığı işlemler bireysel ve düzenleyici olarak ikiye ayrılmakta, belli kişi/duruma özgü olan işlemleri bireysel olarak atfedilirken, objektif durumlara özgü düzenlemeleri düzenleyici işlemleri olarak adlandırılmıştır.⁷⁹⁹ Söz konusu bu işlemleri cumhurbaşkanı karşı-imza kuralına tabi olmadan bizzat yapmaktadır. Böylece 2017 değişiklikleriyle Cumhurbaşkanlığı makamının parlamenter sistem ile bağlantısı kalmamıştır. Bundan doğan siyasal sorumluluğu da bizzat üstlenmektedir. Ne var ki; bu siyasal sorumluluğun etkin bir sorumluluk olduğunu mevcut hükümet sisteminde söylemek mümkün değildir.

bbb. Cumhurbaşkanının Sorumluluğu

Cumhurbaşkanının eski dönemde mevcut yetkilerinin birçoğunu karşı-imza kuralına tabi olarak kullandığını belirtmiştik. Eski 105. maddenin ikinci fıkrasına göre ise; cumhurbaşkanının re'sen imzaladığı karar ve emirlere karşı yargı

⁷⁹⁶ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 18. Baskı, s. 324.

⁷⁹⁷ **A.g.e.**, s. 325.

⁷⁹⁸ Memiş, **Anayasa Gelişimleri Eğrisi (1808-2011) Anayasa Hukuku Notları**, s.456.

⁷⁹⁹ Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, 27. Baskı, s.298.

mercilerine başvurulamayacağını da belirttik. Bu maddeden yola çıkarak cumhurbaşkanlığının sorumluluğu hususuna değinmek yerinde olacaktır.

Eski düzenlemeye göre kural olarak; cumhurbaşkanı, anayasaca kendisine verilen görevlerden ve imzaladığı kararnamelerden ötürü siyasal olarak sorumlu değildir, nitekim 105. maddede de belirtildiği gibi siyasal sorumluluk başbakan ve bakanlar kuruluna aittir.⁸⁰⁰ Sadece Vatana İhanet içinde olduğuna dair bir TBMM kararı olursa, bu karar iddianame yerine geçer, bu anlamda da cumhurbaşkanının siyasal sorumluluğu bulunur.⁸⁰¹ Yani; cumhurbaşkanının siyasal sorumluluğu Vatana İhanet ile sınırlıdır, böyle bir durumda Yüce Divan'da yargılama yapılır.⁸⁰²Görevi ile ilgili olmayan kişisel konularda ise; başkalarına haksız olarak verdiği maddi veya manevi zararlardan ötürü hukuk ve ceza davasının muhatabı olabilir.⁸⁰³

Kamu hukukunun temel prensiplerinden biri; yetki ile sorumluluğun paralel olmasıdır.⁸⁰⁴ Karşı-imza kuralı ile bu denge sağlanarak cumhurbaşkanının güçlenmesi ve üstün yetkilere sahip olması engellenmeye çalışılmaktadır. Bu nedenle anayasanın 105. maddesindeki karşı-imza kuralı ile sorumluluğun başbakan ve bakanlar kuruluna ait olması hususu örtüşmektedir.

Lakin; cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği bir takım işlemlerin olması, bu işlemlerin ne olduğuna dair bir belirsizliğin bulunması, tek başına yapılacak işlemlere karşı yargısal denetimin de olmayışı cumhurbaşkanının sorumsuzluğunu anlaşılır bir halden çıkarmaktadır.⁸⁰⁵ 1982 Anayasası cumhurbaşkanına yönelik geniş yetkiler düzenlemiş olmasına rağmen, bu konuda siyasal bir sorumluluk yüklememiştir.⁸⁰⁶

Yürürlüğe giren yeni sisteme bakıldığında ise, cumhurbaşkanı yasama tarafından değil, halk tarafından seçilmektedir. İkinci kez aday olan kişinin halk tarafından

⁸⁰⁰ Yılmaz Aliefendioğlu, 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının Yürütme İçerisindeki Yeri, Seçimi ve Sorumsuzluğu, Yasama Dokunulmazlığı, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S.94, 2011, s.334.

⁸⁰¹ Aliefendioğlu, 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının Yürütme İçerisindeki Yeri, Seçimi ve Sorumsuzluğu, Yasama Dokunulmazlığı, s.336.

⁸⁰² Sabuncu, **Anayasaya Giriş: Ek 1982 Anayasası**, s.241.

⁸⁰³ Aliefendioğlu, 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının Yürütme İçerisindeki Yeri, Seçimi ve Sorumsuzluğu, Yasama Dokunulmazlığı, s.336.

⁸⁰⁴ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 18.baskı, s.323.

⁸⁰⁵ **A.g.e.**, s. 324-325.

⁸⁰⁶ Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, s.294.

ikinci kez cumhurbaşkanı seçilememesi durumu görevden alma anlamına gelmediğinden dolayı burada cumhurbaşkanı bakımından siyasi bir sorumluluk bulunmamaktadır.⁸⁰⁷ Ek olarak yeni haliyle 116. madde göz önüne alındığında meclis kendi seçimini yenilemeyi göze alarak cumhurbaşkanı seçimlerini de yenileyebilmektedir. Fakat bu daha önce de vurguladığımız üzere ütopyik bir çoğunlukla uygulanabilmektedir. Her ne kadar beşte üç gibi ağır bir çoğunluk ile seçimlerin yenilenmesi kararı alınabilse de meclisin bu anlamda cumhurbaşkanını görevden almasının az da olsa bir ihtimali mevcuttur.⁸⁰⁸ Bu bakımdan meclis önünde siyasi sorumluluğu olan bir cumhurbaşkanı görüntüsü olduğu söylenebilir. Fakat bu husus oldukça tartışmalıdır. 2017 değişiklikleri ile yürütmenin tek sahibi haline gelen Cumhurbaşkanının onca yetkisine rağmen bu anlamda tartışmalı bir siyasal sorumluluğunun bulunması cumhurbaşkanının lehine bir düzenlemedir.

bb. ‘Hükümet’

Dualist yürütme anlayışının benimsendiği eski haliyle 1982 Anayasası, parlamenter sistemin temel özelliklerinden olan sorumlu bakanlar kurulu ve sorumsuz devlet başkanı anlayışını benimsemiştir.⁸⁰⁹ 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu ile başbakan ve bakanlar kurulunun kaldırılmasıyla bu anlayış doğal olarak terkedilmiştir. Nitekim artık bakanlar kurulu bulunmamaktadır. Yeni sistemde başbakan ve bakanlar kurulunun yerini cumhurbaşkanı almıştır. Cumhurbaşkanını yürütmenin tek sahibidir.

2017 değişiklikleri ile cumhurbaşkanından sonra yürütme bakımından önem taşıyan görevliler, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlardır. Bu nedenden ötürü eski dönem bakanlar kurulunu ve yeni sistemdeki cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanları anlatacağımız bu başlık için ‘hükümet’ başlığını uygun gördük. Bu başlık altında öncelikle 2017 değişiklikleri öncesi döneme daha sonra ise yeni sisteme yer verilecektir.

⁸⁰⁷ Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, 27. Baskı, s.302.

⁸⁰⁸ *A.g.e.*

⁸⁰⁹ Memiş, *Anayasa Gelişimleri Eğrisi (1808-2011) Anayasa Hukuku Notları*, s.442.

aaa. 2017 değişikliklerinden önce: Bakanlar Kurulu

Parlamente sistemin kült özelliklerinden olan iki başlı yürütme, eski haliyle 1982 Anayasası döneminde benimsenmiş de olsa, yapılan düzenlemeler ile iki baş arasında güçler dengesizliği oluşmuş, cumhurbaşkanlığı makamına bakanlar kuruluna nazaran çok daha büyük yetkiler tanınmıştır.⁸¹⁰

1982 Anayasası'nın ilk düzenlemesinde zaten yürütmenin yasama karşısında güç kazandığı yetmezmiş gibi, tek bir kişi olan cumhurbaşkanının yetkileri de bakanlar kuruluna üstün gelecek şekilde düzenlenmiştir.⁸¹¹ Yürütmenin sorumlu kanadı olarak karşımıza çıkan bakanlar kurulu yerine devleti güçlendirmek maksadıyla devlet başkanına çok sayıda yetki tanınmış, bu da uygulamada tek kişinin normalden fazla güç kazanmasına neden olmuştur.⁸¹²

Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne karşı sorumlu durumda olan bakanlar kurulu; 1982 Anayasası'nın ilk metninin 109. maddesinde⁸¹³ düzenlenmiştir. ⁸¹⁴ İlgili maddeye göre; bakanlar kurulu, başbakan ve bakanlardan meydana gelmektedir.

Başbakan; cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından seçilmektedir. Devlet başkanı yapacağı başbakan seçiminde dikkatli olmalıdır. Nitekim; hükümetin sürekliliği, meclisten alacağı güven oyuna bağlı olduğundan meclisin güvenini sağlayacak bir başbakan seçilmelidir.⁸¹⁵ Meclisin başbakana ve dolayısıyla hükümete güven oyu vermesini sağlamak amacıyla; mecliste çoğunluğa sahip olan partinin genel başkanı, başbakan olarak atanır.⁸¹⁶ Nitekim; iktidar partisinin üyelerinin iradesini ve bu partiye oy veren kimselerin iradesini göz ardı etmek, hükümetin güven oyu alması hususu göz önüne alındığında

⁸¹⁰ Sevinç, **Anayasa Yazıları**, s.82.

⁸¹¹ Tanör, **İki Anayasa 1961-1982**, s. 105.

⁸¹² Memiş, **Anayasa Gelişimleri Eğrisi (1808-2011) Anayasa Hukuku Notları**, s.35.

⁸¹³ İlk haliyle 1982 Anayasası madde 109: Bakanlar kurulu, Başbakan ve bakanlardan kurulur.

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

Bakanlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliğine sahip olanlar arasından Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanınca atanır; gerektiğinde Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca görevlerine son verilir.

⁸¹⁴ Sabuncu, **Anayasaya Giriş: Ek 1982 Anayasası**, s.230.

⁸¹⁵ **A.g.e.**, s.244.

⁸¹⁶ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 18.baskı, s. 355.

doğru bir karar olmaz. Başka bir deyişle; başbakan, parlamento çoğunluğunun siyasi lideridir.⁸¹⁷ Yani yasama ile iç içedir.

Bakanlar da başbakan tarafından meclisin içerisinde ya da milletvekili olma koşullarına sahip olan başka kimselerden seçilerek, cumhurbaşkanı tarafından atanır. Bu demektir ki; milletvekilliği seçilme koşullarına sahip olunması halinde, meclis dışından da bakan seçilebilmektedir.⁸¹⁸ 1961 Anayasası'nda düzenlenen bu husus, 1982 Anayasası döneminde de benimsenmiştir.

1982 Anayasası ile gündeme gelen en önemli yeniliklerden biri, başbakanın önerisine binaen cumhurbaşkanının bakanların görevine son verebilmesi yetkisidir.⁸¹⁹ Bu durum; başbakanın bakanlar kurulu içerisinde güçlendiğini ve diğer bakanlara göre daha üstün bir konumda olduğunu göstermektedir. Nitekim; bakanları önerme yetkisi başbakanın olduğuna göre, bakanların görevden alınması hususunda da önerinin başbakandan gelmesi, bu makamı oldukça güçlendirmiştir.⁸²⁰

Bakanlar kuruluna başkanlık eden başbakanın görüşleri ve istekleri uygulamada belirleyici de olsa bakanlar kurulu ile birlikte hareket etmelidir. Nitekim; alınacak kararlarda başbakanın imzası olduğu gibi bakanların da imzası da bulunmaktadır.⁸²¹ En azından bu düzenleme ile başbakanın daha fazla güç kazanmasının önüne geçilmiştir.

Başbakan tarafından seçilen bakanlar, başbakana karşı sorumludur, başbakan da bakanların görevlerini anayasa kurallarına uygun olarak yürütüp yürütmediklerini denetleyerek, gerekli gördüğü durumlarda düzeltici önlemleri almakla yükümlüdür.⁸²² Bakanlar arasında oluşabilecek uyuşmazlıkları çözmek, hükümetin tek yumruk halinde çalışabilmesini sağlamak ve hükümetin genel siyasetini gözetmek başbakanın görevlerindedir.⁸²³

⁸¹⁷ Sabuncu, **Anayasaya Giriş: Ek 1982 Anayasası**, s.246.

⁸¹⁸ **A.g.e.**, s.244.

⁸¹⁹ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 18. baskı, s. 354.

⁸²⁰ **A.g.e.**, s. 355.

⁸²¹ Fatih Özkul, 1982 Anayasası'nda Başbakan, **Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.3, S.2, 2013, s. 77.

⁸²² Sabuncu, **Anayasaya Giriş: Ek 1982 Anayasası**, s.246.

⁸²³ Özkul, 1982 Anayasası'nda Başbakan, s.77.

Cumhurbaşkanı atadığı başbakanı görevinden alamamakta fakat; 104. madde uyarınca istifasını kabul edebilmektedir.⁸²⁴ TBMM seçimlerinin yenilenmesi, başbakanın istifa etmesi, başbakanın siyasal sorumluluğu sebebi ile görevinin sona ermesi, meclis soruşturması veya yüce divana sevk edilmesi, 84. madde gereğince milletvekilliğinin düşmesi, bütçe kanununun reddedilmesi ve cumhurbaşkanı seçilmesi durumlarında başbakanın görevi sona ermektedir.⁸²⁵

Parlamentar sistemin önemli özelliklerinden biri olan bakanlar kurulunun siyasi sorumluluğu; bakanların parlamento tarafından görevlerine son verilmesi anlamı taşımaktadır.⁸²⁶ Başka bir deyişle; yasamanın, yürütmenin görevine son vermesi halidir. Bakanlar kurulunun siyasi sorumluluğu; bireysel ve kolektif sorumluluk olmak üzere ikiye ayrılmıştır.⁸²⁷

1982 Anayasası'nın 112. maddesinin 1. fıkrasına göre; genel siyasetin belirlenmesi ve yürütülmesi hususunda bakanların kolektif sorumluluğu bulunmaktadır. Genel siyasetinden ötürü parlamentodan güvensizlik oyu alan bakanlar ile, başbakana verilen güvensizlik oyu sebebi ile oluşan siyasal sorumluluk, birlikte sorumluluğu tetikler.⁸²⁸

Bakanlar kurulunun bireysel sorumluluğu ise; bakanların teker teker bakanlıkları ile ilgili işlerden dolayı, parlamentoya karşı sorumlu tutulmalarıdır.⁸²⁹ Böyle bir durumda; parlamento tek bir bakana yönelik güvensizlik oyunda bulunur, böylece bakanlar kurulu topyekün değil bakan bireysel olarak sorumlu olur.

⁸²⁴ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 18. Baskı, s. 355.

⁸²⁵ Özkul, 1982 Anayasası'nda Başbakan, s.80,81,82.

⁸²⁶ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 18. Baskı, s. 363.

⁸²⁷ Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, s.308.

⁸²⁸ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 18. Baskı, s. 363.

⁸²⁹ **A.g.e.**

bbb. 2017 Değişiklerinden Sonra: Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar

2017 değişikliklerinden önce, yürütme yetkisi ve görevi cumhurbaşkanı ve bakanlar kuruluna aittir. 2017 değişikliklerinden sonra ise, bu yetki salt cumhurbaşkanına verilmiştir. Söz konusu değişiklikler ile artık parlamento ile bir hükümet kurulmamakta, halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı bizzat kendi belirleyeceği cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar ile hükümeti oluşturmaktadır.⁸³⁰

Başbakan tarafından kurulan hükümet, 1982 Anayasası'nın ilk döneminde meclisten güven oyu olarak ayakta kalabilmektedir. Yeni sistemde ise söz konusu bakanları cumhurbaşkanı seçtiğinden ve cumhurbaşkanı halk tarafından seçildiğinden, cumhurbaşkanı tarafından oluşturulan hükümetin yasamadan güven oyu almasına ihtiyacı yoktur.⁸³¹ Bu bakımdan artık güven oyu mekanizması ile yasama, hükümeti düşürebilecek bir konumda değildir.

2017 değişiklikleri ile yürütmenin asıl sahibi olan cumhurbaşkanının yanında yürütme için önemli olan diğer görevliler cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlardır. Cumhurbaşkanlığı yardımcılığı, herhangi bir nedenden ötürü cumhurbaşkanlığı makamının boşalması durumunda (madde 106/2) cumhurbaşkanının hastalık ve yurt dışına çıkması durumunda geçici olarak görevinden ayrılması halinde (madde 106/3) cumhurbaşkanına vekillik etmek ve cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanmayı haizdir. Anayasada kaç tane cumhurbaşkanı yardımcısının bulunacağı ve hangisinin vekalet görevi yerine getireceği belirtilmemiştir. Uygulamada tek bir cumhurbaşkanı yardımcısı bulunmaktadır.⁸³² Cumhurbaşkanına vekalet etme görevi eski düzenlemede meclis başkanına ait bir yetki iken, yeni düzenlemede bu yetkinin cumhurbaşkanı yardımcısına verilmiş olması, yasamanın yürütmeden ayrıldığını ve yasamanın yürütme içindeki bir yetkisini yitirdiğini göstermektedir.⁸³³

2017 değişiklikleriyle gelen yeni sistemde 'bakan' adında görevliler bulunsa da söz konusu yeni 'bakanlar', eski sistemdeki bakanlardan oldukça farklı bir

⁸³⁰ Murat Akçakaya, Abdulkadir Özdemir, 'Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İktidar', **Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi**, 2018, C.53, S.3, s.928.

⁸³¹ **A.g.e.**, s.930.

⁸³² Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, 27. Baskı, s.305.

⁸³³ Akçakaya, Abdulkadir Özdemir, 'Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İktidar', s.930.

konumdadır.⁸³⁴ Yeni sistemdeki bakanlar, yürütme organının asli unsuru olmamakla birlikte, bir araya gelmeleri ile kolektif bir kurul oluşmaz, meclis karşısında da bireysel veya kolektif bir sorumlulukları bulunmamaktadır.⁸³⁵

Yeni 105. maddeye göre; bakanlar ve cumhurbaşkanı yardımcısı meclise karşı değil doğal olarak cumhurbaşkanına karşı siyasi olarak sorumludur. Halk tarafından seçilmiş cumhurbaşkanının atadığı bu görevlilerin yasamaya karşı değil cumhurbaşkanına karşı sorumlu olması bu açıdan mantıklıdır. Fakat bu anlamda yasama ve yürütme arasında bir ayrılığın oluştuğu da açıktır.

cc. Yürütmenin Düzenleyici İşlemleri

Yasama organı belli sınırlar içerisinde, yürütmeye yasama alanında düzenleme yapması için yetki verebilmektedir⁸³⁶ Örneğin 2017 değişikliğine kadar yürütmenin tüzük, yönetmelik veya başka bir isimle düzenleyici işlem yapma yetkisi bulunmaktadır. Fakat; daha önceden kanunla düzenlenmemiş bir alanın doğrudan tüzük, yönetmelik ya da başka bir isimle düzenlemesi mümkün değildir.⁸³⁷ O halde tüzük, yönetmelik veya başka bir isimle düzenleyici işlem yapma yetkisine sahip olan yürütme, bu alanda bir asli düzenleme yetkisini haiz değildir. Bu alanda yürütmenin özerk bir düzenle yetkisi bulunmamaktadır.⁸³⁸

1982 Anayasası'nın ilk metninde yer alan bakanlar kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi de asli bir düzenleme yetkisi olarak karşımıza çıkmamaktadır. Nitekim; kanun hükmünde kararname çıkarmak için öncelikle yasamaya ihtiyaç duyulur, yetki kanunu olmadan kanun hükmünde kararname çıkarılması da olası değildir.⁸³⁹ 2017 değişiklikleri ile bakanlar kurulunun yürürlükten kaldırılması ile bakanlar kuruluna tanınan kanun hükmünde kararname yapma yetkisi de yürürlükten kaldırılmıştır. Eski dönem kanun hükmünde kararnameleri ile ilgili açıklamalara ileriki bölümlerde detaylı olarak yer verilecektir.

⁸³⁴ Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, 27. Baskı, s.305.

⁸³⁵ **A.g.e.**, s.306.

⁸³⁶ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s.304.

⁸³⁷ Memiş, **Anayasa Gelişimleri Eğrisi (1808-2011) Anayasa Hukuku Notları**, s.354-355.

⁸³⁸ Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, s.317.

⁸³⁹ **A.g.e.**

1982 Anayasasının ilk metninde yürütmenin doğrudan ve asli olarak düzenleme yetkisini kullandığı sadece iki alan bulunmaktadır. Bunlar; Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği hakkında çıkartılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi⁸⁴⁰ ile olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnameleridir.⁸⁴¹

1982 Anayasası'nın ilk metninde yer alan ve daha sonra mülga olan olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleri bir yetki kanununa dayanmadan, asli ve direkt olarak yapılmaktadır.⁸⁴² Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği hakkında çıkartılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi de olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleri gibi yürütmeye asli bir yetki vermektedir. Çünkü yetki kanunundan değil, doğrudan anayasadan kaynağını almaktadır.⁸⁴³ Cumhurbaşkanı bu anayasal yetkisi ile; genel sekreterliğin kuruluşu, teşkilat ve çalışma alanlarını, personel atama işlemlerini düzenler. İdari yargı denetimine kapalı olan bu Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yasamanın genelliğinin istisnası olarak karşımıza çıkan yürütmenin asli düzenleyici yetkisine örnektir.⁸⁴⁴ Anayasanın 107. maddesinin mülga olmasıyla birlikte yürürlükten kaldırılmıştır.

2017 değişiklikleri ile Türk hukukunda yürütmenin salt iki tane asli düzenleme yetkisine sahip olduğu alan vardır. Bunlar; 6771 sayılı kanun ile anayasamıza dahil olan olağanüstü hallerde çıkarılacak kanun hükmünde cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleridir.⁸⁴⁵ Olağanüstü hal cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin bir kanuna dayanması gerekmekte, cumhurbaşkanı bu alandaki yetkisini anayasanın 119. maddesinden doğrudan almaktadır.⁸⁴⁶ Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasına göre ise; cumhurbaşkanı belli konularda kanuna aykırı olmadan fakat kanuna dayanma koşulu da gerektirmeden cumhurbaşkanı kararnamesi çıkartabilmektedir. Bu demektir ki; cumhurbaşkanı 104. madde ile anayasadan asli düzenleme yetkisi almıştır. Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile ilgili ayrıntılı düzenlemelere ilerleyen bölümlerde yer verilecektir.

⁸⁴⁰ İlerleyen bölümlerde Cumhurbaşkanlığı Kararnemeleri anlatılırken detaylı şekilde açıklanacaktır.

⁸⁴¹ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s.304.

⁸⁴² Memiş, **Anayasa Gelişimleri Eğrisi (1808-2011) Anayasa Hukuku Notları**, s.355.

⁸⁴³ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s.205.

⁸⁴⁴ Odyakmaz, Kaymak, Ercan, **Anayasa Hukuku**, s.138.

⁸⁴⁵ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s.318.

⁸⁴⁶ **A.g.e.**

Bu başlık altında yürütmenin düzenleyici işlemlerini 1982 Anayasası'nın kanun hükmünde kararname dönemi ve 2017 değişiklikleriyle gelen cumhurbaşkanlığı kararnameleri dönemi olarak ikiye ayırarak ele alacağız.

aaa. 2017 Değişiklikleri Öncesi: Kanun Hükmünde Kararname Dönemi

Yasama organının zaman zaman yavaş kalması sebebi ile; kamu hizmetlerinin hızlı görülmesi amacıyla, günün olağan akışında işlerin daha rahat ilerlemesi için, yürütme organının düzenleyici işlem yapma yetkisi vardır.⁸⁴⁷ Yürütmenin tüzük ve yönetmelik çıkarma yetkisi daha önce de değinildiği gibi asli bir düzenleme yetkisi olmasa da günlük işlerin görülmesini sağlayan düzenleyici işlemlerdendir.⁸⁴⁸

1982 Anayasası'nın ilk metninde, tüzük ve yönetmeliklerin dışında, bakanlar kurulunun bir başka düzenleyici yetkisi de kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisidir. Kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi; 1961 Anayasası döneminde anayasa değişiklikleri ile hukukumuzda girmiştir.⁸⁴⁹ 1961 Anayasası'nda yer alan KHK çıkarma yetkisinden farklı olarak, 1982 Anayasası döneminde bu yetkinin belli konularda çıkarılabileceği ifadesine yer verilmemiştir.⁸⁵⁰ Ayrıca 1961 Anayasası döneminde yer verilen yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin açıkça gösterilmesi hususu da 1982 Anayasası'nda bulunmamaktadır.⁸⁵¹ Buna göre; gereksinim görüldüğü hallerde yasamadan yetki kanununu alan yürütme, kanun hükmünde kararname yetkisini kullanabilir.⁸⁵² Diğer düzenleyici işlemlerin aksine, kanun hükmünde kararnameler yasa hükmündedir, yasaları değiştirmek ve kaldırmak amacı ile de kullanılabilir.⁸⁵³ Fakat bazı konularda kanun hükmünde kararname çıkarılamayacağı da yasa hükmünde belirtilmiştir. Yine de yürütmenin yasama konusunda bu denli önemli bir yetkiye sahip olması ve 1961 Anayasası düzenlemesinin ilerisine geçilmesi yürütmenin güçlendirildiğine dair bir örnektir.

⁸⁴⁷ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 18. Baskı, s. 370.

⁸⁴⁸ Memiş, **Anayasa Gelişimleri Eğrisi (1808-2011) Anayasa Hukuku Notları**, s.354.

⁸⁴⁹ Odyakmaz, Kaymak, Ercan, **Anayasa Hukuku**, s.134.

⁸⁵⁰ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 18. Baskı, s. 382.

⁸⁵¹ **A.g.e.**

⁸⁵² Sabuncu, **Anayasaya Giriş: Ek 1982 Anayasası**, s.249.

⁸⁵³ **A.g.e.**

Anayasanın ilk metninin 91. maddesine göre⁸⁵⁴; kanun hükmünde kararname çıkarılması için, yasamadan yani parlamentodan yetki kanunu alınması gerekir. Bu demektir ki; yürütme, kanun hükmünde kararname yaparken yasamaya bağlı durumdadır. Parlamentodan çıkarılacak yetki kanunu; kanun hükmünde kararnamenin hangi amaçla, ne kapsamda, kaç defa ve ne kadar süreliğine kullanılabileceğini belirtmek zorundadır.⁸⁵⁵ Nitekim anayasaya uygun olarak çıkarılmayan yetki kanunu, kanun hükmünde kararnamenin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesine sebep olur.⁸⁵⁶ Kanun yapmak varken, kanun hükmünde kararnameler ile her düzenlemenin yapılmaması maksadıyla, oluşturulacak yetki kanununda ayrıntılı düzenlemelerin bulunması önemlidir. Ayrıca yürütmenin elinde bulunan bu güçlü yetki; bir bakıma yasamanın onayı olmaksızın uygulanamaz haldedir. Her ne kadar yasamanın onayının alınması gerekse de yürütmeye kanun gücünde bir kararname çıkarma yetkisi verilmesi, yürütmeyi güçlendirme amacı taşır.

1982 Anayasası'nın ilk metni ile hukukumuza giren olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamesi; olağan kanun hükmünde kararnamelerden farklı bir yapıdadır. Nitekim olağanüstü bir halin mevcut olduğu durumlarda; cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulu, yetki kanunu olmaksızın olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamesi çıkarabilir.⁸⁵⁷ Bu tür kanun hükmünde kararnameler, yürütmenin asli nitelikteki düzenleyici işlemlerindedir.⁸⁵⁸ Olağan üstü hal kanun hükmünde kararnameleri 1982 Anayasası'nın ilk metninin 121 ve 122. maddelerinde düzenlenmiştir. Konu sınırlamasına tabi olmayan olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerine karşı TBMM onayı ile kanunlaşmadığı müddetçe yargısal denetim yapılamaz.⁸⁵⁹ Bu yönü ile olağanüstü bir durumun bulunması halinde yürütme, güçlendirilmiş ve denetlenemez bir konuma getirilmiştir.

⁸⁵⁴ İlk haliyle 1982 Anayasası madde 91/1: Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Ancak sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyâsî haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez.

⁸⁵⁵ Odyakmaz, Kaymak, Ercan, **Anayasa Hukuku**, s.135.

⁸⁵⁶ **A.g.e.**

⁸⁵⁷ Osman Can, Duygu Şimşek Aktaş, Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Yargısal Denetimi Üzerine, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.23, S.1,2017, s.19.

⁸⁵⁸ Memiş, **Anayasa Gelişimleri Eğrisi (1808-2011) Anayasa Hukuku Notları**, s.355.

⁸⁵⁹ Odyakmaz, Kaymak, Ercan, **Anayasa Hukuku**, s.136.

Olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleri ile; 1982 Anayasası'nın ilk metninde yürütmeye asli bir düzenleme yetkisi verilmiş, yürütme anayasadan doğan bir yetkiyi kullanır hale gelmiş, böylece yürütme erki kuvvetler ayrılığı sistematığında güçlendirilmiştir.

Olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerine karşı Anayasa Mahkemesi⁸⁶⁰ yargısal denetim yapamamaktadır.⁸⁶¹ Kuvvetler ayrılığı ilkesi göz önüne alındığında bu husus eleştiriye açıktır. 15 Temmuz 2016 darbe teşebbüsünden sonra çıkarılan olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerin pek çoğunun anayasa maddesinde öngörülen 'olağanüstü halin gerekli kıldığı' konularda çıkarılmadığı görülmektedir.⁸⁶² Çünkü madde metninden de anlaşılacağı üzere olağanüstü hali ilgilendirmeyen bir hususta olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamesi çıkarılamaz. Fakat; bakanlar kurulu söz konusu dönemde bu denetimsizlik zafiyetini kullanarak Anayasaya aykırı şekilde hareket etmiştir. Anayasanın yürütmeye tanımış olduğu bu yetki açıkça anayasa ihlali yapılarak kötüye kullanılmıştır. Yürütme, anayasada tanınmış olan yetkisinin sınırlarını yargının denetimine takılmadan aşabilmektedir. Bu da yürütmenin eline kuvvetler arasındaki denge-fren mekanizmasını bozan bir yetkinin verildiği anlamı taşır.

bbb. 2017 Değişiklikleri: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Dönemi

1982 Anayasası'nın ilk metninde de var olan cumhurbaşkanlığı kararnamesi, 2017 anayasa değişiklikleri ile anayasada önemli bir konuma yerleşmiştir. Anayasa değişikliklerine kadar, cumhurbaşkanının parlamenter sistemdeki konumu sebebi ile yaptığı işlemler karşı imza kuralına tabiydi, cumhurbaşkanının karşı imza kuralına uymadan yaptığı bireysel işlemler ise cumhurbaşkanlığı kararnamesi olarak adlandırılmaktaydı.⁸⁶³ 2017 değişiklikleri ile bakanlar kurulunun kaldırılması sebebiyle kararname ismiyle yapılan işlemlere artık cumhurbaşkanlığı kararnamesi denmektedir.⁸⁶⁴

⁸⁶⁰ Anayasa Mahkemesi Kararı. E.2016/166. K.2016/169. K.T.12.10.2016. (Söz konusu karar ile Anayasa Mahkemesi bu hususta içtihat değişikliğine gitmiştir). Anayasa Mahkemesi. E.1991/27. K.1991/50. K.T.12.12.199. (Anayasa Mahkemesi bu kararında olağanüstü hal KHK'larıyla ilgili denetim yapmıştır).

⁸⁶¹ İlk haliyle 1982 Anayasası madde 148/1-1.

⁸⁶² Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, 27. Baskı, s.332.

⁸⁶³ Ülgen, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri, s.5.

⁸⁶⁴ **A.g.e.**

Cumhurbaşkanının genel, objektif ve norm koyan nitelikteki, yürütme yetkisine ilişkin konularda anayasanın 104 maddesinin 17. fıkrasından aldığı yetkiye dayanarak yaptığı işlemlere cumhurbaşkanlığı kararnamesi denilmektedir.⁸⁶⁵ Cumhurbaşkanlığı kararnameleri normlar hiyerarşisi bakımından yasanın altında fakat cumhurbaşkanı yönetmeliğinin üzerinde bir konuma yerleşmiş, yargısal denetimi ise Anayasa Mahkemesi tarafından yapılmaktadır.⁸⁶⁶

Cumhurbaşkanlığı kararnamesini çıkartmak için, yasamadan yetki kanunu almaya gerek yoktur. Nitekim; anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrası⁸⁶⁷ ile cumhurbaşkanı yetkisinin kaynağını doğrudan anayasadan almaktadır. Eski dönem kanun hükmünde kararnameleri söz konusu olduğunda bu kararnameleri çıkartmak amacıyla yasamadan yetki kanunu alınması gerektiğinden daha önce de bahsedilmişti. Cumhurbaşkanlığı kararnamesini söz konusu olduğunda ise, cumhurbaşkanı yasamadan yetki kanunu almamakta, yetkisi direkt olarak anayasadan kaynaklanmaktadır. Bu yönü ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, yasama onayına ihtiyacı bulunmamaktadır. Bu anlamda yürütmenin daha doğrusu cumhurbaşkanının yasamanın onayına ihtiyaç duymadan kullanabileceği önemli bir yetkisi oluşmuştur.

Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasına bakıldığında, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin konu bakımından sınırlandırıldığı açıktır. Konu bakımından Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin sınırı; yasak alan, mahfuz alan ve isteğe bağlı alan olmak üzere üçe ayrılır.⁸⁶⁸

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenemeyecek olan yasak alan; Anayasa metninden de anlaşılacağı üzere, yürütme yetkisine ilişkin olmayan konular

⁸⁶⁵ Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, 27. Baskı, s.300.

⁸⁶⁶ **A.g.e.**

⁸⁶⁷ Yeni Haliyle 1982 Anayasası madde 104/17: 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.

⁸⁶⁸ Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, 27. Baskı, s.322.

(madde 104/17-1), kişinin hakları ve hürriyetleri ile siyasi hakları ve ödevleri (madde 194/17-2), anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konuları⁸⁶⁹ (madde 104/17-3) ve kanunda açıkça düzenlenen konuları⁸⁷⁰ (madde 104/17-4) kapsamaktadır.

Söz konusu yasak alanlara bakıldığında, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yasama ve yargı alanları ile ilgili düzenleme yapılamayacağı sonucu çıkmaktadır. Nitekim anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasının birinci cümlesinde bu husus düzenlenmiştir. Yasamadan yetki kanunu almadan yürütme ile ilgili işleri düzenleme yetkisini haiz cumhurbaşkanı en azından salt yürütme alanı ile ilgili düzenlemeler yapmakla sınırlandırılmıştır. Aksi düzenlemenin sonucunda kuvvetler ayrılığı ilkesinin tamamen yok olacağını söylemek yerinde olur. Ayrıca ‘açıkça kanunla düzenlenmiş alanlarda’ Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı hususu da Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yasama organı tarafından sınırlandırıldığını göstermektedir.⁸⁷¹

Anayasanın 104. maddesinin 9. fıkrası, 106. maddesinin 11. fıkrası, 108. maddesinin son fıkrası ve 118. maddesinin 6. fıkrası söz konusu olduğunda bu konuları öngören hükümler salt cumhurbaşkanı kararnamesiyle düzenlenir. Buna göre; üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar, bakanlıkların kurulması, kaldırılması görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması, Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri sadece Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.

Münhasıran Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi şart olan bu konular mahfuz alan olarak adlandırılmaktadır. Doktrinde de bu şekilde düzenlenmiş dört alanın Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin mahfuz alanını oluşturduğu görüşü mevcuttur.⁸⁷² Madde metinlerinde özellikle bu hususların Cumhurbaşkanlığı

⁸⁶⁹ Bu konu ile ilgili tartışmalara ve Anayasa Mahkemesi içtihatlarına ‘Yasamanın Görev ve Yetkileri’ başlıklı bölümde ele alınmıştır.

⁸⁷⁰ Bir konunun kanunda açıkça düzenlenip düzenlenmediği hususu tartışmaya açıktır. ‘Açıkça’ kelimesinden anlaşılması gereken hususun ne olduğu belirsizdir. (Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, 27. Baskı, s.324.)

⁸⁷¹ Ülgen, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri, s.33.

⁸⁷² Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, 27. Baskı, s.325.

kararnamesiyle düzenleneceği dile getirildiğinden doktrindeki bu görüşe katılmaktayız.

Yasak alan ve mahfuz alana girmeyen hususlarda, yasama tarafından kanunla veyahut cumhurbaşkanı tarafından Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleme yapmak mümkündür. Bu alanın yasama ve cumhurbaşkanı arasındaki ‘yarışan alan’ olduğu söylenebilir, fakat yasa ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çatışması durumunda yürürlük tarihine dahi bakılmaksızın yasa hükmü uygulanmaktadır.⁸⁷³

Mahfuz alan dahilinde yapılmış Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yasanın çatışması hususunda ise nasıl bir süreç izleneceği ise tartışmalıdır. Nitekim mahfuz alan saydığımız konularda çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunun çatışması durumunda belirtilen alanlarda salt cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapılması gerektiğinden, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri bu alanlarda yasaya göre daha üstün konumda olmalıdır.⁸⁷⁴

Bilinmelidir ki; 104. maddenin 17. fıkrasında belirtilmiş olan ‘kanunda açıkça düzenlenmiş konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz’ hususu, kanuna açıkça üstünlük tanımıştır. Anayasada özellikle Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi gereken bu dört alanın aynı zamanda kanun ile de düzenlenmiş olma ihtimali yok denecek kadar azdır. Bu sebepten ötürü bu dört alanı yasamanın genelliğinin anayasal istisnaları olarak değerlendirebiliriz.⁸⁷⁵

Kanun hükmünde kararnameler 2017 değişiklikleri ile her nasıl yerini cumhurbaşkanlığı kararnamesine bırakmışsa, olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerinin yerini de olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri almıştır. Anayasamızın değişen 119. maddesinin 6. fıkrasına⁸⁷⁶ bakıldığında bu tip kararnamelerin de cumhurbaşkanlığı kararnamesi olduğu fakat bu kararnamelerin kanun hükmünde olduğu sonucu çıkmaktadır.

⁸⁷³ A.g.e.

⁸⁷⁴ A.g.e., s.327.

⁸⁷⁵ Ülgen, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri, s.20.

⁸⁷⁶ Yeni Haliyle 1982 Anayasası madde 119/6: Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104 üncü maddenin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur.

Olağanüstü hal cumhurbaşkanlığı kararnamesini çıkarma yetkisi cumhurbaşkanına aittir ve bu yetki olağan cumhurbaşkanlığı kararnameleri gibi doğrudan anayasadan kaynaklanmaktadır.⁸⁷⁷ Fakat olağan dönemden farklı olarak bu kararnamelerin oluşması için olağanüstü halin bulunması gerekmektedir. Madde metninden⁸⁷⁸ anlaşıldığı üzere bu tip kararnameler için konu sınırı da bulunmamaktadır fakat olağanüstü halin varlığı koşuluna bağlıdır.

Olağan hallerde çıkarılacak kanun hükmünde kararnamelere karşı Anayasa Mahkemesi tarafından denetim yapılabilirken bu tip Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı Anayasa Mahkemesi'nde yargısal denetim yapılamamaktadır. 2017 değişikliklerinden önce var olan olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerine karşı da yargısal denetim yapmak mümkün değildi. Bu husus ile ilgili eleştirilerimizi bir önceki bölümde dile getirmiştik. Söz konusu denetimsizlik sorunu 2017 değişiklikleri ile çözüme kavuşmamıştır. Salt cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan olağanüstü hal cumhurbaşkanlığı kararnameleri de eski dönemdeki olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleri gibi Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenemediğinden ileride olağanüstü halin ilan edilmesi durumunda 15 Temmuz döneminde yaşanan sorunların tekrar etmesine sebep olabilir.

d. Yargının Diğer Kuvvetler Üzerindeki Denetiminin Azalması

1982 Anayasası'nın yargı erkine özgü düzenlemelerine bakıldığında; 1960 döneminde benimsenen, yargının yürütmeden bağımsız tutulduğu anlayıştan uzaklaşıldığı görülmektedir.⁸⁷⁹ Bunun yanında; yargının yasama ve yürütme üzerindeki denetimi 1961 Anayasası'na göre azaltılmıştır.⁸⁸⁰

2017 değişikliklerinden önce, yargı yetkisinin bağımsız mahkemeler tarafından kullanılacağı anayasada hüküm altına alınmıştır. Yapılan değişiklikler ile, anayasanın 9. maddesine göre; yargı yetkisi bağımsız ve tarafsız mahkemeler tarafından kullanılmaktadır. Hükmün lafzından anlaşıldığı üzere; yargı yetkisini kullanan mahkemeler bağımsız ve tarafsız olmak durumundadır. Bu demektir ki; 2017

⁸⁷⁷ Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, 27. Baskı, s.328.

⁸⁷⁸ Yeni Haliyle 1982 Anayasası madde 119/6.

⁸⁷⁹ Tanör, **İki Anayasa 1961-1982**, s. 105.

⁸⁸⁰ Dereli, **Karşılaştırmalı Açından Cumhuriyet Dönemi Türkiye Anayasaları 1924-1961-1982**, s.114.

değişiklikleri ile mahkemelerin tarafsızlığı da madde metnine eklenmiştir. Nitekim; yargının yasama ve yürütmeden ayrılmasının tek yolu da bağımsız ve tarafsız yargıdır.⁸⁸¹

Mahkemelerin bağımsızlığı hususu, anayasanın 138. maddesinde hüküm altına alınmıştır. Bağımsız mahkemeler; hakimlerin görevlerinde bağımsız olmaları, emir ve talimat altına girmemeleri ile mümkün olabilir.⁸⁸² Nitekim; mahkemelerin bağımsızlıklarını korumak amacı ile halihazırda görülmekte olan dava ile ilgili olarak, yasama meclisince soru sorulamaz, görüşme yapılamaz ve herhangi bir beyanda bulunulamaz.⁸⁸³ Böylece diğer erklerin yargı üzerinde kurmaları muhtemel olan baskı engellenmiş olur.

1982 Anayasası, 133. maddesinde mahkemelerin bağımsızlığı ilkesini yansıtan bir başka kurum olan hakimlik teminatı da düzenlenmiştir.⁸⁸⁴ Hakimler; azledilemez, erken yaşta kendileri istemeksizin emekli edilemez ve aylık-ödeneklerden yoksun bırakılamaz.⁸⁸⁵ Bu madde vasıtasıyla da hakimler üzerinde baskı yaratılması önlenmiştir.

Hakimlerin yasamaya ve yürütmeye karşı bağımsız olmalarını sağlamak amacıyla; anayasanın 159. maddesinde düzenlenen, hakimlerin atama, nakil, terfi, denetim ve disiplin gibi hususlardaki özlük işlerinin yürütülmesi hususunda görevli ve yetkili olan kurul Hakimler Savcılar Yüksek Kurulu'dur. 2017 değişiklikleri ile söz konusu kurulun ismi değiştirilerek salt Hakimler Savcılar Kurulu (HSK) olarak adlandırılmıştır. Yapılan bu değişiklik ile 'yüksek' kelimesinin kurulun adından çıkarılmasındaki amaç, yargı erkine karşı yapılan bir güçsüzleştirme hareketi olarak değerlendirilebilir. Nitekim HSYK döneminde üyelerin büyük çoğunluğu hakim ve savcılar tarafından seçiliyor iken, söz konusu anayasa değişikliği ile 13 üyeden meydana gelen HSK'nın 11 üyesi meclis ve cumhurbaşkanı tarafından seçilir, diğer iki üyesi ise zaten cumhurbaşkanı tarafından atanan Adalet Bakanı ve onun müsteşarıdır. Burada açıkça görülmektedir ki; Hakimler Savcılar Kurulu'nun büyük bir çoğunluğu cumhurbaşkanı tarafından atanmıştır. Bu sebeple; söz konusu

⁸⁸¹ Memiş, **Anayasa Gelişimleri Eğrisi (1808-2011) Anayasa Hukuku Notları**, s.519.

⁸⁸² Odyakmaz, Kaymak, Ercan, **Anayasa Hukuku**, s.160.

⁸⁸³ **A.g.e.**

⁸⁸⁴ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s.393.

⁸⁸⁵ Odyakmaz, Kaymak, Ercan, **Anayasa Hukuku**, s.160.

değişiklik ile HSK'nın Cumhurbaşkanının kontrolüne girdiğini söylemek yanlış olmaz.⁸⁸⁶ Başkanlık sisteminin uygulandığı ABD'de dahi, yüksek hakimleri atama yetkisi Senato onayına tabi iken söz konusu değişiklikler ile cumhurbaşkanına bu denli büyük yetkiler tanımak, yürütmeyi güçlendirmenin çok ötesinde, kuvvetler ayrılığı ilkesini zedelemektedir.⁸⁸⁷

Anayasada yürütmenin yargı üzerindeki etkinliğinin arttığını gösteren pek çok düzenleme mevcuttur. 1982 Anayasası'nın ilk düzenlemesinde; Yargıtay dışındaki tüm Yüksek Mahkeme yargıçlarının, Danıştay'ın dörtte birinin, hakim ve savcıların özlük işleri ile ilgilenen Hakimler Savcılar Yüksek Kurulu üyelerinin seçilmesi ve atanması yürütmenin yetkileridir.⁸⁸⁸ 2017 değişiklikleri ile de; cumhurbaşkanı, Anayasa Mahkemesinin on iki üyesini atamak, Danıştay üyelerinin dörtte birini atamak, Yargıtay cumhuriyet başsavcısı ile Yargıtay cumhuriyet başsavcı vekilini atamak, Hakimler Savcılar Kurulu'nun dört üyesini seçme yetkilerine sahip olmuştur.⁸⁸⁹ Ayrıca; madde 159 gereği Hakimler Savcılar Kurulu'nun başkanının Adalet Bakanı olması hususları da yürütmenin yargı üzerindeki etkisini gözler önüne sermektedir. Anayasanın 144. maddesinde⁸⁹⁰ belirtildiği üzere yargının bazı işlerinin üzerinde yürütmenin denetim yetkisi de bulunmaktadır. Bu düzenlemeye göre; yürütme, yargıyı denetleyecek bir alana dahi sahip olmuştur.

Anayasanın 125. maddesinin 4. fıkrasında⁸⁹¹ yapılan 2010 anayasa değişikliği ile yargı yetkisinin, idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olduğu, yargının hiçbir şekilde yerindelik denetimi yapamayacağı hüküm altına alınmıştır. Yürütmenin takdir yetkisini kaldırarak şekilde yargı kararı verilemeyeceği de belirtilmiştir. Böylece yürütmenin üzerindeki yargısal denetim

⁸⁸⁶ Kemal Gözler, **Elveda Anayasa**, 3. Baskı, İstanbul: Ekin Yayınevi, 2017 s.89-90.

⁸⁸⁷ **A.g.e.**, s.20-21.

⁸⁸⁸ Tanör, **İki Anayasa 1961-1982**, s. 105.

⁸⁸⁹ Tanör, **Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 18. Baskı, s. 336.

⁸⁹⁰ Yeni Haliyle 1982 Anayasası madde 144: Adalet hizmetleri ile savcılarının idarî görevleri yönünden Adalet Bakanlığınca denetimi, adalet müfettişleri ile hâkim ve savcı mesleğinden olan iç denetçiler; araştırma, inceleme ve soruşturma işlemleri ise adalet müfettişleri eliyle yapılır. Buna ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.

⁸⁹¹ Yeni Haliyle 1982 Anayasası madde 125/4: Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez.

kısıtlanmıştır.⁸⁹² Bu demektir ki; yürütmeyi durdurma kararı alınabilmesi için, idari işlemin uygulanması halinde telafisi oldukça zor bir zararın meydana gelecek olması ve idari işlemin açıkça anayasaya aykırı olması gerekmektedir.⁸⁹³ Bu da yargının yürütmeyi durdurma kararı almasını uygulamada oldukça zorlaştırmıştır. Yargının denetim alanı kısıtlanmıştır.

Ayrıca daha önce belirttiğimiz gibi cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemlere karşı da yargısal denetim yapılamaz. Bu da yürütme üzerindeki yargısal denetimin kısıtlandığını gösteren örneklerdendir.

1982 Anayasası da 1961 Anayasası gibi anayasanın üstünlüğü ilkesini uygulayabilmek amacıyla anayasa yargısı kurumu olan Anayasa Mahkemesi'ni benimsemiştir.⁸⁹⁴ Fakat; yargının yasama üzerinde yargısal denetim yapmasını sağlayan Anayasa Mahkemesi'nin denetimi, 1982 döneminde sınırlandırılmıştır.

Anayasa Mahkemesi ilk 1982 Anayasası metninde 148. maddeye göre; kanunları, kanun hükmünde kararnameleri, TBMM İçtüzüğünü şekil ve esas bakımından, anayasa değişikliklerini ise salt şekil bakımından denetlemekle görevlidir. Yapacağı denetimde; anayasa değişikliklerini salt şeklen, kanunları, kanun hükmünde kararnameleri ve TBMM içtüzüğünü hem esas hem de şekil bakımından denetleyebilir.⁸⁹⁵ Daha sonra yapılan anayasa değişikliğiyle madde; 'Anayasa Mahkemesi, kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve TBMM içtüzüğünün anayasaya şekil ve esas bakımından uygunluğunu denetlerken, anayasa değişikliklerini ise salt şekil bakımından denetler', şeklinde değiştirilmiştir.

1961 Anayasası döneminde Anayasa Mahkemesi anayasa değişiklikleri hususunda kendini yetkili görerek bu değişikliklerin anayasaya uygunluğunu denetlemiş, bazı değişiklikleri ise anayasaya uygun bulmadığı savıyla iptal etmiştir.⁸⁹⁶ Bir takım tartışmaları beraberinde getiren bu husus, 1982 Anayasası'nda kesin olarak hüküm altına alınmıştır. Buna göre; anayasa değişiklikleri sadece şekil bakımından denetlenip incelenebilir hale gelmiştir. 148/2'ye göre; şekil denetiminin

⁸⁹² Tanör, **İki Anayasa 1961-1982**, s. 106.

⁸⁹³ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 18. Baskı, s. 447.

⁸⁹⁴ Memiş, **Anayasa Gelişimleri Eğrisi (1808-2011) Anayasa Hukuku Notları**, s.524.

⁸⁹⁵ Odyakmaz, Kaymak, Ercan, **Anayasa Hukuku**, s.183.

⁸⁹⁶ Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, 27. Baskı, s.393.

teklif ve oy çoğunluğu ile ivedilikle görüşülemeyeceği hususlarından ibaret olduğu da belirtilmiştir. Anayasa değişikliklerinin şekil bakımından denetlenmesi hayli sınırlı bir ölçüde tutulmuştur.⁸⁹⁷ Bu da yargının yasama üzerinde denetim yapmasını zorlaştırmıştır. Ayrıca 149. maddenin üçüncü fıkrası ile, anayasa değişikliklerinde iptale karar verilmesi için üçte iki çoğunluk aranmaktadır.⁸⁹⁸ Bu husus da 1961 Anayasası dönemine nazaran 1982 Anayasası'nın Anayasa Mahkemesi'nin denetimini sınırlamaya yönelik adımlar attığını göstermektedir.

Anayasa Mahkemesinde iptal davası açabilecek kişiler 1982 Anayasa değişikliklerinin öncesinde; cumhurbaşkanı, iktidar ve muhalefet partisi meclis grupları ve TBMM üye tamsayısının beşte biridir. Bu demektir ki; iptal davası açabilecek kişiler 1961 Anayasası dönemine kıyasla 1982 Anayasası ile oldukça sınırlanmış, üniversitelerin dava açma hakkı ise tamamen kaldırılmıştır.⁸⁹⁹ Partilere de biçim yönünden iptal davası açma hakkı verilmemiştir.⁹⁰⁰ 2017 değişiklikleri ile iktidar ve ana muhalefet partisi ibaresi yerine mecliste en çok üyeye sahip iki siyasi partinin grubu ibaresine yer verilmiştir. Ayrıca anayasanın 151. maddesi ile dava açma süresi de kısaltılmıştır.⁹⁰¹ Tüm bu yönleri ile 1982 Anayasası'nda yargının yasama üzerinde yapacağı denetimin sınırlandırıldığı açıktır.

e. 1982 Anayasa Değişiklerinin Kuvvetler Ayrılığına ve Hükümet Sistemine Etkisi

Yukarıda açıklamaya çalıştığımız tüm bu anayasa değişikliklerine baktığımızda görüyoruz ki; yürütme organında yürütme yetkisinin tümü, yasama yetkisinin de önemli bir kısmıyla ilgili birçok yetki ve yargı erki bakımından da önemli birçok yetki Cumhurbaşkanının tekeline bırakılmıştır.⁹⁰² Bu durum, kuvvetler arası ilişkiler ve hükümet sistemleri bakımından önemli sonuçlar doğurmaktadır.

On ikinci cumhurbaşkanının 2014 tarihinde göreve başlamasından önce; dualist yürütme yapısı, yürütmenin doğrudan halk tarafından seçilmemesi, bakanlar kurulunun bireysel ve kolektif sorumluluğunun bulunması, yürütme organının

⁸⁹⁷ Tanör, **İki Anayasa 1961-1982**, s. 107.

⁸⁹⁸ 2001-2010 yılları arasında anayasaya değişikliğini iptale karar vermek için beşte üç çoğunluk aranmaktadır.

⁸⁹⁹ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s.436-437.

⁹⁰⁰ Tanör, **İki Anayasa 1961-1982**, s. 107.

⁹⁰¹ **A.g.e.**

⁹⁰² İbrahim Ö. Kaboğlu, **15 Temmuz Anayasası**, 2. Baskı, İstanbul: Tekin Yayınevi, 2017., s.139.

yasamayı fesih yetkisi (Anayasa madde 116) ve bir kişinin hem yasama hem de yürütme organında görev alıyor olması gibi parlamenter sistem özellikleri anayasada bulunmaktaydı.⁹⁰³ Cumhurbaşkanının yetkilerini daha önce de belirttiğimiz üzere karşı-imza kuralına tabi olarak kullanması hususu da (Anayasa madde 105/1) bu döneme özgü sistemin parlamenter sistem olduğunu göstermekteydi.

2007 halkoylamasıyla onaylanan 5678 sayılı anayasa değişikliğinin nihai sonucu olan cumhurbaşkanının halkoylaması ile seçilmesi uygulamasıyla 2014’de ilk kez cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi, hükümet sistemleri bakımından önemli bir sonuç doğurmuştur. Nitekim cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği bir hükümet sistemi saf parlamenter sistem olarak değerlendirilemez.⁹⁰⁴ Halihazırda anayasada bulunan parlamenter sistem özelliklerinin yanında sadece cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi özelliği parlamenter sistemin dışında olan bir özelliktir. Bu sebeple 2014 ve 2018 yılları arasında Türkiye’de uygulanan hükümet sistemi yarı başkanlık sistemi olarak değerlendirileceği gibi⁹⁰⁵ bazı görüşlere göre ise geniş yetkilerin Cumhurbaşkanının elinde bulunmasından ötürü fiili bir başkanlık sistemi⁹⁰⁶ olarak da değerlendirilebilir.

2017 halkoylamasıyla onaylanan 6771 sayılı anayasa değişikliği ile ise; monist bir yürütme yapısı, doğrudan doğruya halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı, aynı kişinin hem yasama hem de yürütmede görev alamayışı ve yürütme organının kanun tasarısında bulunamaması gibi özellikler anayasaya girmiştir. Tüm bu başkanlık sistemi özelliklerinin yanında cumhurbaşkanının kendi seçimlerini de yenilemek şartıyla meclisi feshetme yetkisine sahip olması, meclisin de kendi seçimlerinin yenilenmesi koşuluyla cumhurbaşkanının seçimlerini yenileyebiliyor oluşu, parlamenter hükümet sistemini anımsatan bir özellik olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu özelliklere bakıldığında; önerilen sistem ne bir parlamenter sistem ne bir başkanlık sistemi ne de bir yarı başkanlık sistemidir. Üstelik oluşturulmak istendiği söylenen Türk Tipi Başkanlık ya da Cumhurbaşkanlığı Sistemi şimdiki anayasa

⁹⁰³ Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, 27. Baskı, s.282-283.

⁹⁰⁴ **A.g.e.**

⁹⁰⁵ Maurice Duverger, cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçildiği hükümet sistemlerini ‘yarı başkanlık sistemi’ olarak değerlendirmektedir. (Maurice Duverger, *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, *European Journal of Political Research*, C.8, S.2, 1980. s.165-187).

⁹⁰⁶ Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, 27. Baskı, s.285.

hukuku literatüründe rastlanmış bir sistem değildir.⁹⁰⁷ Ortada bu anlamda bir belirsizlik bulunmaktadır.

Fakat kesin olan bir şey vardır ki; söz konusu anayasa değişiklikleri ile hedeflenen sistem, sert kuvvetler ayrılığına dayanan başkanlık sistemi olamaz. TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin aynı gün yapılacağı göz önüne alındığında, seçimlerin yenilenmesi mekanizmasının uygulanması için meclisin ve cumhurbaşkanının seçimlerinin birlikte yenilenecek olması düşünüldüğünde, yasama ve yürütmenin arasında sert bir ayrılık değil, bir birliktelik doğmuştur.⁹⁰⁸ Seçimlerin aynı gün yapılmasının sonucunda, meclisteki çoğunluğa sahip siyasi parti ve cumhurbaşkanı çok büyük bir ihtimal ile aynı siyasi partiden olacaktır. Bu durumda yürütme, yasama üzerindeki etkinliğini ciddi ölçüde arttırmaktadır.⁹⁰⁹ Nitekim, cumhurbaşkanı adayı olacak kişi mecliste güçlü olan partinin önde gelen kimselerinden olacaktır. Bu sebeple yasamanın yürütmenin denetimine girmesinden çok, yürütmenin yasamayı kontrol altına alması akla daha yatkındır. Bu özellik göz önüne alındığında yasama ve yürütme arasında sert bir ayrılıktan bahsedilemeyeceği aşikardır.

Yasama-yürütme ilişkilerinin dışında, Cumhurbaşkanının yargı erkinin oluşumunda da doğrudan ve dolaylı olarak önemli tasarrufları bulunmaktadır.⁹¹⁰ Hakimler Savcılar Kurulu'nun üyelerinin çoğunluğunun cumhurbaşkanı tarafından atanması daha önce de açıklandığı üzere cumhurbaşkanının yargı alanındaki etkinliğini gözler önüne sermektedir.

Cumhurbaşkanının yasama, yürütme ve yargı üzerindeki yetkileri ve oluşturulan yasama-yürütme birliktelikleri düşünüldüğünde, yeni sistem bir tür başkanlık sistemi değil de daha çok kuvvetlerin cumhurbaşkanının elinde toplandığı bir kuvvetler birliği sistemidir. Başka bir deyişle bu sistemin, kuvvetlerin tek bir kişinin elinde toplandığı bir kuvvetler birliği sisteminin oluştuğunu söylemek yerinde olacaktır.⁹¹¹

⁹⁰⁷ Gözler, **Elveda Anayasa**, s.49.

⁹⁰⁸ **A.g.e.**, s.17-18.

⁹⁰⁹ **A.g.e.**

⁹¹⁰ Kaboğlu, **15 Temmuz Anayasası**, s.175.

⁹¹¹ Gözler, **Elveda Anayasa**, s.22.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

OSMANLI- TÜRK ANAYASAL GELİŞMELERİNDE KUVVETLER BİRLİĞİNE DAYALI İSTİSNAİ DÖNEM

Bu bölümde; Osmanlı-Türk anayasal gelişmelerinde istisnai bir dönem olarak karşımıza çıkan, kuvvetler birliğine dayalı anayasa olan 1921 Anayasası ele alınacaktır. Osmanlı-Türk anayasal gelişmelerinde kuvvetler ayrılığını ele aldığımız tezimizde, anayasal gelişmelerde önemli bir yere sahip olan 1921 Anayasası'nı ve anayasa değişikliklerini ele almak da gerekliydi. Bu sebeple bu başlık altında 1921 Anayasası ve kuvvetler birliği dönemine yer verilecektir.

I. KUVVETLERİN YASAMADA TOPLANMASI: TEŞKİLAT-I ESASİYE KANUNU (1921 ANAYASASI)

Bu başlık altında; dönemin olağanüstü koşulları göz önüne alınarak, kuvvetlerin yasama organında toplandığı meclis hükümeti sistemini benimseyen Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun nasıl oluşturulduğu ve oluşturulan Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'ndaki yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin ilişkisi incelenerek bu ilişkilerin hükümet sistemi üzerindeki etkisine yer verilecektir.

A. TEŞKİLAT- I ESASİYE ÖNCESİ

Osmanlı Devleti henüz 1909 değişikliklerinin getireceği anayasal olanaklardan faydalanamadan ardı arkası kesilmeyen savaşlarla sınıanıyordu. Milletın bağımsızlığı tehlike altına girmiş, 1. Dünya Savaşı kaybedilmişti. Teşkilat-ı Esasiye Kanunu yürürlüğe girmeden önce kuvvetler ayrılığı ilkesi bakımından önemli bir takım gelişmeler yaşandı. Ayrıca Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun hazırlanmasında bu dönemin koşullarının çok büyük etkisi bulunmaktadır. Bu sebepten ötürü bu başlık altında Teşkilat-ı Esasiye'nin ortaya ortaya çıkış süreci incelenecektir.

1. Kongreler Dönemi

Mondros Ateşkesi'nin imzalanmasından Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin açılmasına dek geçen zaman dilimi 'Kongreler Dönemi' olarak adlandırılmaktadır.⁹¹² Bu dönemde çok sayıda yerel kongre hareketi gerçekleştirilmiştir.

İşgal tehditleri sonucunda devletin savunma ihtiyacını karşılayamamasından ötürü çalışma ve etkinlik alanları içerisinde faaliyet gösteren yerel kongre hareketleri, kuvvetler ayrılığı ilkesi bakımından önemlidir.⁹¹³ Çünkü; örgütlenmeleri, temsil güçleri, kurallı çalışmaları, karar alıp bu kararları uygulamaları, organlaşma biçimleri göz önüne alındığında yerel kongre hareketlerinin birer iktidar odağı haline geldiği söylenebilir.⁹¹⁴

Bu kongrelerin içerisinde diğerlerine nazaran daha büyük bir önem taşıyan özel kongreler de bulunur. Amasya Kongresi'nde kolektif önderlik ve kolektif karar alma yapılanmasının ilk ayak sesleri duyulmuş, uluşlaşmanın ilk adımı olarak atfedebileceğimiz Erzurum Kongresi'nden sonra, sivil bir yapılanmaya sahip olan Sivas Kongresi ile ulusal kurtuluş hareketi oluşmuştur.⁹¹⁵

Sivas Kongresi ile kongreye katılan delegeler kendilerini milletin gerçek ve seçilmiş temsilcileri olarak görmüş, böylece ülkedeki direnişler bir merkeze bağlanmış, ulusal kongre hareketi hukuk fikriyle ve örgütlenme biçimi ile iktidarlaşmıştır.⁹¹⁶

Ulusal kongre iktidarının önemli iki organı bulunmaktadır. Bunlar; yasamaya benzeyen yetkileri bünyesinde barından ve kuruculuk yetkisini haiz Umumi Kongre ve sürekli organ olan Heyet-i Temsiliye'dir.⁹¹⁷ Böylece; ulusal kongre iktidarının siyasi bir karar alma organı oluşmuş, Heyet-i Temsiliye ile de ulusal bir yürütme organı kurulmuştur.⁹¹⁸ Böylece yerel kongre iktidarı büyüyerek ulusal kongre

⁹¹² Bülent Tanör, **Kurtuluş, Kuruluş**, 5.baskı, Cumhuriyet Kitapları: İstanbul, 2003, s.61.

⁹¹³ Tanör, **Kurtuluş, Kuruluş**, s.65-66.

⁹¹⁴ **A.g.e.**

⁹¹⁵ **A.g.e.**, s.80-89.

⁹¹⁶ **A.g.e.**, s.80-85.

⁹¹⁷ **A.g.e.**, s.89.

⁹¹⁸ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.228.

iktidarını oluşturmuş, ulusal kongre iktidarı da Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne giden yolu açmıştır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin oluşmasına yataklık eden yerel kongre iktidarları ve ulusal kongre iktidarı aynı zamanda yasama ve yürütme bakımından da oldukça önemli adımların atılmasına yardımcı olmuştur. Bu bakımdan bu iktidarlar, Osmanlı-Türk anayasal gelişmelerindeki kuvvetler ayrılığı ilkesinin gelişimi bakımından önemlidir.

2. Güçlü Meclis

Artık çalışamaz duruma gelen Meclis-i Mebusan, süresiz olarak tatile girmeden önce ulusal kurtuluşu destekleyen Misak-ı Milli adlı bildiriği yayınlamıştır.⁹¹⁹ 16 Mart 1920'de İstanbul'un işgal edilmesinden hemen sonra Mustafa Kemal ve arkadaşları Heyet-i Temsiliye adına bir tamim yayınlamıştır.⁹²⁰ Ülkeyi çöküşten kurtaracak, ulusal kurtuluşu sağlayacak, birlik ve beraberliği tesis edecek ve bu olağanüstü koşullarda kurtuluş mücadelesine yön verecek olağanüstü bir meclis, halk tarafından seçilmesi koşuluyla Ankara'da toplantıya çağırılmıştır. Dönemin koşulları ve misak-i milli amacı göz önüne alındığında, tüm siyasi, hukuki ve askeri yetkilere birlikte sahip olacak güçlü bir meclisin var olması gerektiği herkesin ortak fikri haline gelmiştir.⁹²¹

Halihazırda yürürlükte bulunan seçim yasasına uygun olarak seçimler yapılmış ve Mebusan Meclisi'nin üyeleri de talep etmeleri koşuluyla yeni meclise alınmıştır.⁹²² Böylece 23 Nisan 1920'de güçlü meclis kurulmuştur.

Bu dönemde kuvvetler ayrılığı ilkesi bakımından önemli bir olay gerçekleşmiştir. Olağanüstü koşulların mevcudiyeti içerisinde kurulan güçlü meclisin içerisinden doğan ve yürütme işlerini sürdürmek amacıyla meclise yani yasamaya bağımlı şekilde görevini yürütecek olan İcra Vekilleri Heyeti, 2 Mayıs 1920 tarihinde 'Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair 3 Sayılı Kanun' ile

⁹¹⁹ Gözübüyük, **Açıklamalı Türk Anayasaları**, s.37.

⁹²⁰ Hüseyin Şık, '1921, 1924 Anayasalarında Yargı Erki ve İstiklal Mahkemeleri', **Genç Hukuk Okumaları**, 2016, s. 109.

⁹²¹ Ümit İ. Özcan, 'İlk Anayasamız Teşkilat- Esasiye'nin Hazırlanması Süreci', **Hukuk Gündemi**, Atatürk Özel Sayısı, 2013, s. 25.

⁹²² Gözübüyük, **Açıklamalı Türk Anayasaları**, s.37.

kurulmuştur.⁹²³ Bu demektir ki; yasama gücünü haiz meclis aynı zamanda yürütme gücünü de haizdir. Kuvvetler birliği ilkesine dayalı meclis hükümeti sistemini benimseyen bazı ülkelerde olduğu gibi burada da yasama, yürütme işlerini doğrudan gerçekleştirmemekte, bu işleri bir heyet eliyle yürütmektedir.

3 sayılı kanun ile yürütmenin oluşturulması safhasında meclis başkanının bir yetki ya da görevi bulunmamaktadır.⁹²⁴ Daha sonra 4 Kasım 1920 tarihinde ise, 47 sayılı kanunla İcra Vekilleri Heyeti'nin meclis başkanının göstereceği adaylar içerisinde meclis tarafından mutlak çoğunluk ile seçileceği kararlaştırılmıştır.⁹²⁵ Bu değişikliğin yapılmasındaki amaç; üstün meclisin iradesini sınırlamak değil, meclisin seçim yapmasını kolaylaştırmak da olsa 8 Temmuz 1922 tarihinde 244 sayılı kanun ile ilk düzenlemeye dönülmüştür.⁹²⁶ Bu demektir ki; yürütme işlerini görecekt olan İcra Vekilleri Heyeti'nin seçilmesi işi, tamamen üstün meclisin elindedir.

B. TEŞKİLAT-I ESASİYE KANUNU

Meclis kurulana kadar geçen dönemde tüm sorumluluğu Mustafa Kemal başkanlığındaki Heyet-i Temsiliye üstlenmiştir. Daha sonra kurulan meclis, girişilen kurtuluş mücadelesini bir anayasa çatısı altında yapmak istemiş, böylelikle meclisin ve oluşturduğu hükümetin çalışma esasları belirlenerek, döneme hukuki bir nitelik kazandırmak amaçlanmıştır.⁹²⁷ Yeni anayasa yürürlüğe girmeden önce Kanun-i Esasi'ye bağlı kılınsa da olağanüstü koşulların varlığı sebebi ile yasama ve yürütme gücünü elinde tutan meclis, anayasayı değiştirme yetkisini haiz olduğunu da kabul etmiştir.⁹²⁸ Bu başlık altında Teşkilat-ı Esasiye Kanununun, yasama ve yürütme ilişkileri, yargı ve 1921 Anayasa değişiklikleri anlatılacaktır.

⁹²³ Özbudun, **1921 Anayasası**, s.61.

⁹²⁴ Yavuz Aslan, **I. Dönem TBMM'de 'İcra Vekilleri Heyeti Riyaseti (Hükümet Başkanlığı)'nın Statüsü ve 'TBMM Reisi'nin İcra ile İlgili Yetki ve Sorumluluğu**, *Atatürk Dergisi*, C.3, S.1, s.63.

⁹²⁵ Özbudun, **1921 Anayasası**, s.61.

⁹²⁶ **A.g.e.**

⁹²⁷ Bülent Tanör, **Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri**, 24. baskı. İstanbul: Yapı Kredi Yayıncılık, 2014, s.247.

⁹²⁸ **A.g.e.**, s.246.

1. Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun Kabulü ve Genel Özellikleri

20 Ocak 1921'de meclisin kurulmasından yaklaşık dokuz ay sonra, Kanun-i Esasi'nin 116. maddesine⁹²⁹ uyulmadan, adi bir yasa yapar gibi, katı anayasalar için öngörülen özel kurallara uyulmadan hazırlanan, 'Teşkilat-ı Esasiye Kanunu' yürürlüğe girdi.⁹³⁰

Kanun-i Esasi'nin anayasa değişikliğine dair hükümlerine tabi olunmadan hazırlanan Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, eğer bu kurallara riayet edilerek hazırlanmış olsaydı bir tali kurucu iktidar niteliğine sahip olacak, anayasa değişikliği olarak değerlendirilecekti.⁹³¹ Fakat bu sıkı kurallara riayet edilmeden yürürlüğe giren Teşkilat-ı Esasiye, yeni devletin asli kurucu iktidarının izlerini taşıyan, yeni bir anayasa olarak karşımıza çıkmaktadır. Fakat unutulmamalıdır ki; 1924 Anayasası'nın 104. maddesi⁹³² yürürlüğe girene kadar Kanun-i Esasi yürürlükte kalmaya devam edecektir.

1921 Anayasası ya da resmi adı ile Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, günümüzde benimsenen anayasal sistematiğinden uzak, kısa bir çerçeve anayasadır.⁹³³ 24 maddeden oluşan bu kısa anayasa, millet egemenliğini benimsemiş, dönemin koşulları sebebiyle bu ilke tam olarak uygulanamasa da, anayasacılık tarihi bakımından oldukça önemli bir ilerleme kat edilmiştir.⁹³⁴ 1876 Kanuni Esasi'nde gördüğümüz monarşik egemenlik, 1909 değişiklikleri ile padişah ve halk arasında paylaşılan bir egemenlik anlayışı haline gelmiş ve en sonunda 1921 Anayasası ile millet egemenliği ilkesine dayalı bir anayasa yapılmıştır.⁹³⁵ Nitekim; anayasanın 1.

⁹²⁹ Kanun-i Esasi madde 116: Kanuna Esasinin mevaddı mündericesinden bazılarının icabı hale ve vakte göre tagyir ve tadiline lüzumu sahih ve kat'i görüldüğü halde zikri ati şerait ile tadili caiz olabilir. Şöyle ki Heyeti Vükelâ veya Heyeti Âyan veya Heyeti Mebusan tarafından işbu tadile dair bir teklif vukubulduğu halde evvelâ Meclisi Mebusanda azayı mürettebenin sülûsan ekseriyetile kabul olunur ve kabul Meclisi Âyanın kezalik sülûsan ekseriyetile tasdik edildikten sonra iradei seniye dahi o merkezde sudur eder ise tadilâtı meşruha düsturülâmel olur ve Kanunu Esasinin dali iteklif olunan bir maddesi berveçhi meşruh müzakeratı lâzimesinin icrasile iradei seniyesinin suduruna kadar hüküm ve kuvvetini kaip etmeksizin meriyülicra tutulur.

⁹³⁰ Mehmet Okur, 'Milli Egemenlik ve Teşkilat-ı Esasiye Kanunu', **Atatürk Dergisi**, C.1, S.1., 2000, s.301.

⁹³¹ Şık, '1921, 1924 Anayasalarında Yargı Erki ve İstiklal Mahkemeleri', s. 109.

⁹³² 1924 Anayasası madde 104: 20 Nisan 1340 tarih ve 491 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanunu yerine manâ ve kavramda bir değişiklik yapılmaksızın Türkçeleştirilmiş olan bu kanun konulmuştur.

⁹³³ Burak Çelik, **Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası**, İstanbul: Galatasaray Üniversitesi Yayınları, 2007, s. 78.

⁹³⁴ Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, s. 125.

⁹³⁵ Tanör, **Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri**, s.255.

maddesi⁹³⁶ ile millet egemenliği anayasaya yerleştirilmiş, halkın bizzat ve bilfiil idaresi gündeme getirilmiş, böylelikle o dönemden beklenmeyecek şekilde ileriye gidilerek doğrudan demokrasi fikrine doğru bir ışık yakılmıştır.⁹³⁷ Olağanüstü koşulların varlığına rağmen anayasanın millet egemenliğe yaptığı bu vurgu, birlik beraberlik duyguları ile birlikte kurulan yeni devlete ve ileride benimsenecek rejime dair ipucu verir niteliktedir.

1921 Anayasası, yapısı itibarı ile yumuşak bir anayasadır. Nitekim; anayasa değişikliği hususunda özel bir hüküm bulunmaması, anayasa üstünlüğünün vurgulanmamış oluşu, yapımında olağan kanunlara dair prosedürün izlenmesi, ilgili anayasanın yumuşak olduğunu gözler önüne sermektedir.⁹³⁸

a. 1921 Anayasası'nda Kuvvetler Birliğine Dayalı Meclis Hükümeti Sistemi

Bu başlık altında 1921 Anayasası'nda yasama ve yürütme erklerinin ilişkisi meclis hükümeti sistemi açıklanmaya çalışılacaktır.

aa. 1921 Anayasası'nda Yasama ve Yürütme

1921 Anayasası'nda yasama yetkisi TBMM tarafından kullanılmaktadır. Meclisi oluşturan milletvekilleri iki yılda bir seçilmektedir.⁹³⁹ Meclis, çağrısız olarak toplantı yapmaktadır.⁹⁴⁰ Meclis, başkanını meclis içerisinden seçer, bu başkan yürütmenin de başkanıdır.⁹⁴¹ Kanun koymak, kanunları değiştirmek, uluslararası akit yapmak, barış ve savaş ilan etmek yetkileri yasamaya aittir.⁹⁴² Antlaşma yapma

⁹³⁶ 1921 Anayasası Madde 1: Hakimiyet bilâ kaydü şart milletindir. İdare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir.

⁹³⁷ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.254.

⁹³⁸ Kemal Gözler, **Anayasa Hukuku Dersleri**, 14.baskı, Bursa: Ekin Yayınevi, s.24.

⁹³⁹ 1921 Anayasası madde 5: Büyük Millet Meclisinin intihabı iki senede bir kere icra olunur. İntihap olunan azanın azalık müddeti iki seneden ibaret olup fakat tekrar intihap olunmak caizdir. Sabık Heyet lâhik heyetin içtimasına kadar vazifeye devam eder. Yeni intihabat icrasına imkân görülmediği takdirde içtima devresinin yalnız bir sene temdidini caizdir. Büyük Millet Meclisi azasının herbiri kendini intihap eden vilayetin ayrıca vekili olmayıp umum milletinin vekilidir.

⁹⁴⁰ 1921 Anayasası madde 6: Büyük Millet Meclisinin heyeti umumiyesi teşrinisani iptidasında davetsiz içtima eder.

⁹⁴¹ 1921 Anayasası madde 9: Büyük Millet Meclisi Heyeti Umumiyesi tarafından intihap olunan reis bir intihap devresi zarfında Büyük Millet Meclisi Reisidir. Bu sıfatla Meclis namına imza vazına ve Heyeti Vekile mukarreatını tasdika salahiyettardır. İcra Vekilleri heyeti içlerinden birini kendilerine reis intihap ederler. Ancak Büyük Millet Meclisi Reisi vekiller heyetinin de reisi tabiidir.

⁹⁴² Kemal Gözler, **Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 25.

yetkisi⁹⁴³, sözleşme hazırlığı sürecinden anlaşmanın yürürlüğe gireceği zamana kadar olan görüşme, onay ve imza prosedürleri dahil olmak üzere tüm aşamalarda yetki; meclisin tekelinde bulunmaktadır.⁹⁴⁴

1921 Anayasasında yürütme yetkisi de meclisin elindedir. Yürütme işleri, 'Büyük Millet Meclisi Hükümeti' vasıtasıyla yürütülür.⁹⁴⁵ Meclis, bu yetkisini 'İcra Vekilleri Heyeti' eliyle kullanır.⁹⁴⁶ İcra Vekilleri Heyeti'ni oluşturan bakanlar teker teker meclis tarafından seçilir ve gerektiğinde görevlerine yine meclis tarafından son verilir.⁹⁴⁷

Yürütme işlerini görececek olan İcra Vekillerinin meclisin üyeleri arasından seçilmiş olması, meclisin bu kimseleri yönlendirmesi ve denetlemesi, üstelik gerekli durumda bu kimselerin görevlerini sonlandırması, yasama ve yürütme arasındaki güçlü bağı ve 1921 Anayasası'nın güçler birliği ilkesine dayandığını göstermektedir.⁹⁴⁸

İcra vekilleri arasında oluşacak uyuşmazlıkları çözme görevi de meclise aittir.⁹⁴⁹ Ayrıca İcra Vekilleri Heyeti, meclisin çalışma süresini kısaltamaz, meclisi tatil edemez, fesih edemez.⁹⁵⁰ Meclisin içerisinden seçilerek yürütme işlerinde görevlendirilen icra vekillerinin meclisin çalışmasına karşı böyle bir eylemde bulunması da zaten uygulamada mümkün değildir. Meclis istediği zaman icra vekillerinin görevlerine son verebilecek konumdayken, icra vekillerine meclisi feshetme yetkisinin verilmesi sistemin mantığıyla bağdaşmaz.

⁹⁴³ 1921 anayasası madde 7- Ahkâmı şer'iyenin tenfizi, umum kavaninin vazı, tadili, feshi, ve muahede ve sulh akti ve vatan müdafaası ilânı gibi hukuku esasiye Büyük Millet Meclisine aittir. Kavanin ve nizamât tanziminde muamelatı nasa erfâk ve ihtiyacatı zamana evfâk ahkamı fikihiye ve hukukiye ile adap ve muamelat esas ittihaz kılınır. Heyeti Vekilinin vazife ve mesuliyeti kanunu mahsus ile tayin edilir.

⁹⁴⁴ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.260.

⁹⁴⁵ **A.g.e.**, s.259.

⁹⁴⁶ Kemal Gözler, **Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 25.

⁹⁴⁷ 1921 Anayasası madde 8: Büyük Millet Meclisi, hükümetinin inkısam eylediği devairi kanunu mahsus mucibince intihap kerdesi olan vekiller vasıtası ile idare eder. Meclis icrai hususat için vekillere veçhe tayin ve ledelhace bunları tebdil eyler.

⁹⁴⁸ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.258.

⁹⁴⁹ **A.g.e.**, s.260.

⁹⁵⁰ **A.g.e.**

Yasama ve yürütme yetkisini tekelinde tutan bir meclis olduğundan meclisin başkanı yürütmenin de başkanı olarak karşımıza çıkmaktadır.⁹⁵¹ Bu durum da güçler birliğinin kaçınılmaz ve doğal sonucudur.

bb. Meclis Hükümeti Sistemi

Açıkladığımız üzere kuvvetler birliği ilkesi iki şekilde karşımıza çıkar. İlki, yasama ve yürütme yetkilerinin yürütmenin tekelinde toplandığı diktatörlük ya da mutlak monarşidir, diğeri ise, yasama ve yürütme erklerinin yasamada toplandığı meclis hükümeti sistemi ya da diğeri adıyla konvansiyonel sistemdir.⁹⁵²

Meclis hükümeti sisteminin ilk örneğine; Fransız İhtilali zamanında Ulusal Kurultay döneminde 1792- 1795 yılları arasında 16. Louis'in idamından sonra yeni bir anayasa oluşturmak için yasama, yürütme ve yargı erklerini tekelinde toplayan üstün meclis modelinde rastlanır.⁹⁵³ Benimsenen bu sistem meclis hükümeti sistemi olarak anılmaya başlar.

Bu tasvire uygun şekilde; 1921 döneminde TBMM de yasama, yasamanın içerisinden oluşan yürütme ve bazı hallerde yargı yetkisini elinde tutarak ülkenin içinde bulunduğu olağanüstü koşullarda meclis hükümeti sistemini yansıtır haldedir.⁹⁵⁴ TBMM, kurucu bir meclistir ve yasama yetkisi ile yasamanın içinden doğan yürütme yetkisine sahiptir.⁹⁵⁵

1921 Anayasası'nın 2. maddesine⁹⁵⁶ bakıldığında bu anayasanın; kuvvetler birliği esasına dayanan meclis hükümeti sistemini benimsediği aşikardır.⁹⁵⁷ Anayasa'nın 3. maddesinden⁹⁵⁸ de anlaşılacağı üzere; olağanüstü koşullar ve kurtuluş harbi sebebi ile meclis; yasama yürütme ve hatta bazı durumlarda yargı gücünü

⁹⁵¹ 1921 Anayasası madde 9: Büyük Millet Meclisi Heyeti Umumiyesi tarafından intihap olunan reis bir intihap devresi zarfında Büyük Millet Meclisi Reisi'dir. Bu sıfatla Meclis namına imza vazına ve Heyeti Vekile mukarreatını tasdika salahiyettardır. İcra Vekilleri heyeti içlerinden birini kendilerine reis intihap ederler. Ancak Büyük Millet Meclisi Reisi vekiller heyetinin de reisi tabii'sidir.

⁹⁵² Şık, '1921, 1924 Anayasalarında Yargı Erki ve İstiklal Mahkemeleri', s. 110

⁹⁵³ Mümtaz Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, s.29.

⁹⁵⁴ **A.g.e.**

⁹⁵⁵ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.258.

⁹⁵⁶ 1921 Anayasası madde 2: İcra kudreti ve teşri salahiyeti milletin yegâne ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder.

⁹⁵⁷ Karatepe, **Darbeler, Anayasalar ve Modernleşme**, s.146.

⁹⁵⁸ 1921 Anayasası Madde 3- Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükümeti "Büyük Millet Meclisi Hükümeti" ünvanını taşır.

tekeline tutan üstün bir meclistir.⁹⁵⁹ 1921 Anayasası meclis üstünlüğü ilkesini benimsemiştir.

1921 Anayasası'nın 8. maddesi⁹⁶⁰ de meclis hükümeti sisteminin bir başka göstergesi olarak karşımıza çıkar. Meclis doğrudan şekilde bakanlıklarda görev yapacak vekilleri seçer ve yürütme ile ilgili işleri bu vekiller aracılığıyla gerçekleştirir, istediğinde bu vekilleri görevinden alabilir.⁹⁶¹ İcra vekilleri meclis tarafından teker teker seçilmiştir. Vekiller; meclis adına ve meclisin yönlendirmesine uygun şekilde hareket etmekle yükümlüdür. Bu nedenle faaliyetlerinde serbesti bulunmaz bu da siyasal olarak sorumsuz olmalarına neden olmuştur.⁹⁶² Bu özellikler de meclis hükümeti sisteminin belirleyici özellikleridir.

Ek olarak, meclis hükümeti sistemine uygun şekilde, TBMM'nin kendi içinde seçmiş olduğu bir meclis başkanı olsa da hatta bu başkan yürütmenin doğal olarak başkanlığını yapsa da devlet başkanı sıfatına sahip değildir.⁹⁶³ Dönemin hassas koşulları ve İstanbul'da halihazırda bir padişahın bulunması hususu göz önüne alındığında meclis hükümeti sisteminin doğal bir özelliği olan bu durum oldukça işe yarar şekilde kullanılmıştır.⁹⁶⁴

O günün koşullarında meclis hükümeti sistemi; kuvvetler birliğini sağlayarak padişahın gücünün karşısında meclise avantaj oluşturmuş, bağımsızlık için verilen mücadelenin yanında saltanatın yıkılmasına ve yeni Türk devletinin oluşmasına da katkı sağlamıştır.⁹⁶⁵ Nitekim millet egemenliğini temsil eden Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin, egemenliğin bölünmezliği ilkesi çerçevesinde tüm yetkileri kendi üzerinde toplaması, o dönemin koşullarında yadırganacak bir durum da değildir. Millet bağımsızlığını güvence altına almak amacı ile egemenlik bir bütün halinde

⁹⁵⁹ Tacir, 'Kuvvetler Ayrılığı ilkesi ve Anayasamızda Yasama, Yürütme, Yargı İlişkisi', s.28.

⁹⁶⁰ 1921 Anayasası madde 8: Büyük Millet Meclisi, hükümetinin inkısam eylediği devairi kanunu mahsus mucibince intihap kerdesi olan vekiller vasıtası ile idare eder. Meclis icrai hususat için vekillere veçhe tayin ve ledelhace bunları tebdil eyler.

⁹⁶¹ Gözler, **Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 25.

⁹⁶² Çağdaş, **1921-1924-1961-1982 Anayasalarının Özellikleri**, s.1.

⁹⁶³ Tacir, 'Kuvvetler Ayrılığı ilkesi ve Anayasamızda Yasama, Yürütme, Yargı İlişkisi' s. 28.

⁹⁶⁴ Yavuz Aslan, 'Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti', **Yeni Türkiye Yayınları**, C:16, Ankara,2001, s.140.

⁹⁶⁵ Soysal, **Anayasa Giriş**, s. 163.

meclistedir.⁹⁶⁶ Böylece padişaha karşı güçlü bir millet egemenliği tek organ tarafından temsil edilmiş, bu da saltanatın kaldırılmasına zemin hazırlamıştır.

Kurtuluş Savaşı döneminin yasal bir meclis ile yürütülmesini sağlayan 1921 Anayasası, olağanüstü koşullar sebebi ile alışılmış bir parlamento anlayışının dışında güçlü, üstün ve tüm yetkileri elinde tutan bir yapı haline gelmiştir. Suistimal edilmeye açık olan meclis hükümeti sistemi, dönemin koşulları düşünüldüğünde başarılı şekilde uygulanmıştır. Oldukça kolay bir şekilde diktatörlüğe dönebilecek ve sayısız riskle dolu olan kuvvetler birliği ilkesi, diktatörlük amacı ile değil, Mustafa Kemal'in asıl amacı olan çağdaş uygarlıklar seviyesinde bir hukuk devleti olma inancı yolunda sadece yardımcı rol oynamıştır. Nitekim; millet egemenliğinin benimsenmesi ile egemenliğin kaynağı değişmiş fakat mecliste toplanan güçler birliği ile egemenliğin sadece kaynağı değil, kullanımı da değişmiştir.⁹⁶⁷ Bu durumda ileride atılacak adamların başlangıcını oluşturmuştur.

b. Yargıda İstiklal Mahkemeleri Sorunu: Yargı Karşısında Üstün Yasama

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun eleştirildiği en önemli nokta yargı erkini ve temel hak ve özgürlükleri düzenleyecek şekilde yapılmamış olmasıdır.⁹⁶⁸ 1921 Anayasa'nın 20. maddesinde yargıya ilişkin bir düzenleme bulunsa da uygulandığı söylenemez. Bu durumun sebebi, doktrinde 1876 Anayasası'nın hala yürürlükte olmasına bağlanır.⁹⁶⁹ Bu demektir ki; 1921 Anayasası döneminde yargı yetkisine ilişkin hükümler ve temel hak ve özgürlükler ile ilgili düzenlemeler Kanun-i Esasi'de yer alan kurallara göre değerlendirilecektir. Kurtuluş mücadelesi dönemi göz önüne alındığında 1921 Anayasası'nın çerçeve anayasa olması itibariyle bu bölümleri düzenlememesi anlaşılabilir. Fakat 1921 Anayasası döneminde yargıya ilişkin tek sorun bu değildir.

Her ne kadar yargı yetkisi ile ilgili Kanun-i Esasi'ye tabi olursa da uygulamada karşımıza çıkan 'İstiklal Mahkemeleri' yargı yetkisinin de TBMM

⁹⁶⁶ Sedat, Fatih Yazıcı, 'Tarihsellik ve Kurumsallık Arasında: 1921 ve 1924 Anayasalarında Kuvvetler Birliği/Ayrılığı Tartışması', **Bilig Türk Dünyası Sosyal Bilimler Dergisi**, S.59,2011, s. 250.

⁹⁶⁷ Çelik, **Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası**, s.83.

⁹⁶⁸ Şık, '1921, 1924 Anayasalarında Yargı Erki ve İstiklal Mahkemeleri', s. 113.

⁹⁶⁹ Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, s.45.

aracılığı ile kullanıldığını gösterir.⁹⁷⁰ İstiklal Mahkemeleri'nin esin kaynağı Fransız İhtilali döneminde kurulmuş olan İhtilal Mahkemeleri olarak bilinmektedir. Milli mücadele döneminde (1920-1923) meclis üstünlüğünü tesis etmek ve kurtuluş harbini yürütürken oluşabilecek iç sorunları gidermek amacıyla 'Hıyanet-i Vataniye Kanunu' çıkartılmış, meclise karşı düşünce ve uygulamalarıyla bozgunculuk edenler, vatan haini olarak nitelendirilmiştir.⁹⁷¹ Hıyanet-i Vataniye Kanunu uygulanmaya başladıktan sonra amaçlanan sükunet ortamı tam olarak sağlanamamış, kararları hızlı olacak bir mekanizmanın oluşması gerektiğine dair bir kanı oluşmuştur.⁹⁷²

21 sayılı Firariler Hakkındaki Kanun ile kurulan İstiklal Mahkemelerinin yetkileri, 28 sayılı kanun ile de genişletilmiştir. Bu kanunlar ile; firariler, Hıyanet-i Vataniye kapsamındaki suçlardan yargılanacaklar ile milletin maddi ve manevi bütünlüğünü zedeleyenler ve casusluk suçundan yargılanacak sanıklar İstiklal Mahkemelerince yargılanacaktır.⁹⁷³

İstiklal Mahkemelerinin üyeleri meclis tarafından ve milletvekilleri arasından seçilir.⁹⁷⁴ Böylece üstün ve olağanüstü meclis açıkça yargı yetkisine de el atmıştır. Ayrıca; Kanun-i Esasi'nin hala yürürlükte olduğu düşünülürse, İstiklal mahkemelerine meclisin içinden üye atanması doğal hakim ilkesi ile de çelişir. Bu da Kanun-i Esasi de benimsenen başarılı yargı yetkisi düzenlemesinin 1921'de sadece teoride kaldığını gösterir.

Öyle ki; o günkü meclisin amacı kurtuluş harbini kazanarak bağımsızlığı tesis etmek olduğundan vatandaşlar arasındaki birlik ve beraberlik duygularının güçlenmesinin hedeflenmesi mantıklıdır. Bu sebeple o günkü yapılanmaya muhalefet olan kimselerin ivedilikle yargılanması, mücadele bakımından avantaj da sağlamıştır. Fakat yargı yetkisi açısından 1921 Anayasası'nın oldukça zayıf olduğunu kabul etmemiz de gerekmektedir.

⁹⁷⁰ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s.261.

⁹⁷¹ Şık, '1921, 1924 Anayasalarında Yargı Erki ve İstiklal Mahkemeleri', s. 119.

⁹⁷² **A.g.e.**, s.120.

⁹⁷³ Şık, '1921, 1924 Anayasalarında Yargı Erki ve İstiklal Mahkemeleri', s. 121.

⁹⁷⁴ Tacir, 'Kuvvetler Ayrılığı ilkesi ve Anayasamızda Yasama, Yürütme, Yargı İlişkisi' s. 28.

c. 1921 Anayasası Değişiklikleri: Kuvvetler Birliğinden İlimli Kuvvetler Ayrılığına Doğru

1924 Anayasası henüz devreye girmeden, 1921 Anayasası himayesinde oldukça önemli gelişmeler yaşandı. Kurtuluş Savaşı kazanıldıktan sonra Lozan Konferansı gerçekleşti. Bu konferansa İstanbul hükümeti ile Ankara Hükümeti birlikte çağırılınca, ortadaki otorite sorunu gün yüzüne çıktı.⁹⁷⁵

Kurtuluş harbi milli beraberlik içerisinde yürütülmüş ve başarılı olunmuştu. Artık çağdaş bir hukuk devleti kurulabilir, yeni rejime geçilebilirdi. Mustafa Kemal ve Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti önderliğinde, 1 Kasım 1922 tarihinde saltanat hilafetten ayrılarak kaldırıldı ve 29 Ekim 1923’ te de Cumhuriyet ilan edildi. 1923’te yapılan rejim değişikliği, bir tali kurucu iktidar eliyle olmak üzere 364 sayılı ‘Teşkilat-ı Esasiye Kanununda Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun’ adıyla 1921 Anayasası’nda değişiklik yapılarak gerçekleştirildi.⁹⁷⁶

1923 değişiklikleri ile, yeni rejim Cumhuriyet oldu. Cumhurbaşkanı makamı oluşturuldu.⁹⁷⁷ Böylece daha önce düzenlenmeyen devlet başkanı makamı da oluşmuş oldu.

Yürütmenin İcra Vekilleri Heyeti aracılığıyla TBMM tarafından idare edileceği, cumhurbaşkanının meclis üyeleri içerisinde başbakanı seçeceği ve başbakanın da bakanları seçeceği hükme bağlandı.⁹⁷⁸ Başbakanca seçilen bakanlar kurulunun cumhurbaşkanı tarafından meclise ‘uygun bulma’ şeklinde sunulmasına da karar verildi.⁹⁷⁹ Yapılan bu değişiklikler ile meclis hükümeti sisteminden ilimli kuvvetler ayrılığına dayanan parlamenter sisteme doğru bir eğilim gerçekleşti.⁹⁸⁰ 1923 değişiklikleri; kuvvetler dengesi bakımından bu sebeplerden ötürü önemli sonuçlar doğurdu.

3 Mart 1924 tarihinde halifeliğin de kaldırılmasından sonra çerçeve ve yumuşak bir anayasa olan 1921 Anayasası o günün koşullarına cevap veremez hale

⁹⁷⁵ Karatepe, **Darbeler, Anayasalar ve Modernleşme**, s.148.

⁹⁷⁶ Gözübüyük, **Açıklamalı Türk Anayasaları**, s. 40.

⁹⁷⁷ **A.g.e.**

⁹⁷⁸ Odyakmaz, Kaymak, Ercan, **Anayasa Hukuku**, s.13.

⁹⁷⁹ Gözübüyük, **Açıklamalı Türk Anayasaları**, s. 40.

⁹⁸⁰ Karatepe, **Darbeler, Anayasalar ve Modernleşme**, s.150.

gelmiştir. 1876 Kanun-i Esasi'nin hala yürürlükte olması, rejimin değişmesi ile cumhurbaşkanlığı makamının oluşmuş olması ile Teşkilat-ı Esasiye'nin çok kısa bir anayasa olması, pek çok soruna sebep olmuştur. Bu sebeplerden ötürü, yeni Türk Devleti yeni bir anayasaya ihtiyaç duymuştur. Bunun sonucu olarak Anayasa Komisyonu yeni anayasanın hazırlıklarına başlamış, 20 Nisan 1924'te ise yasamanın üstünlüğü ve görevler ayrılığını öne çıkaran 1924 Anayasası kabul edilmiştir.



SONUÇ

Değişimlere uğrayarak günümüze kadar gelen kuvvetler ayrılığı ilkesi, anayasal düzenin vazgeçilmezi ve hukuk devletinin en temel gereksinimidir. Kuvvetler ayrılığı ilkesine yönelik teorilerin ortaya atıldığı dönemlerden bugüne doğru; siyasal, sosyal, ekonomik birçok yenilik meydana gelmiş, bu sebepten ötürü kuvvetler ayrılığına dair prensip de değişerek yeni koşullara adapte olmuştur.

Devletlerin kuvvetler arasında nasıl bir denge ve denetim mekanizması oluşturduğu, farklı hükümet sistemlerin oluşmasına neden olmuştur. Devletler tarafından hangi hükümet sistemi benimsense dahi; anayasalarında, bağımsız ve güçlü bir yargı yapılanmasına ve yasama-yürütme kuvvetlerini dengede tutacak düzenlemelere yer verilmesi şarttır.

Osmanlı-Türk anayasal gelişmelerinde kuvvetler ayrılığı ilkesi ve benimsenen hükümet sistemleri, dönemin koşullarına göre değişmiştir. Zaman zaman yasama kuvveti lehine düzenlemelerin ağırlıkta olduğu anayasalar, zaman zaman ise; yürütme kuvvetinin lehine düzenlemelerin bulunduğu anayasalar oluşturulmuştur.

Kurtuluş Savaşı'nın olağanüstü döneminde benimsenen kuvvetler birliğine dayalı meclis hükümeti sistemi, olağanüstü koşulların sona ermesiyle yerini önce karma hükümet sistemine daha sonra da yumuşak kuvvetler ayrılığına dayalı parlamenter sisteme bırakmıştır. Tarihsel süreçte yaşanan anayasal gelişmelerin sonucunda parlamenter sistemin sınırları aşılmış, güçlenen bir cumhurbaşkanı ile mevcut hükümet sistemlerine benzemeyen bir hükümet sistemi oluşmuştur.

Türk siyasal tarihi boyunca, askeri darbeler sonucu oluşturulan yeni anayasalar ile yönetilen devlet; bu anayasaları oluştururken bir önceki dönemden yola çıkarak, deneyimleri doğrultusunda düzenlemeler yapmıştır. Bunun sonucunda; 1924 Anayasası döneminde uygulamada gerektiğinden daha fazla güçlenen yürütmeye

karşı, 1961 Anayasası yasamayı güçlendirmeye yönelik düzenlemelere yer vermiştir. Yasamayı güçlendiren 1961 Anayasası ise; yürütmeyi etkisiz bırakmakla itham edilmiş, 1982 Anayasası da bu deneyimden yola çıkarak güçlü yürütme daha doğrusu güçlü cumhurbaşkanı anlayışını anayasal sistemimize getirmiştir. En sonunda ise; daha önce karşılaşılmayan yeni bir Türk tipi hükümet sistemi oluşturulmuş, oluşturulan yeni sistem ise; sert bir kuvvetler ayrılığından çok, kuvvetlerin cumhurbaşkanının elinde birleşmesine sebep olan bir sistemin kapılarını aralamıştır.

Kabul edilen yeni hükümet sistemi; başkanlık, parlamenter veya yarı başkanlık sistemini doğrudan çağrıştırmayan, farklı hükümet sistemlerinin özelliklerini taşıyan fakat denge-denetim mekanizmalarının zayıf olduğu yeni bir sistemdir. Buradaki asıl sorun; cumhurbaşkanının daha önce görülmemiş şekilde neredeyse tüm yetkileri doğrudan ve dolaylı olarak elinde tutmasıdır.

Tez yazım sürecinde; kuvvetler ayrılığı ilkesinin tarihsel süreçteki değişimi, anayasalar ve yasama-yürütme ilişkileri incelenerek açıklanmaya çalışılmıştır. Osmanlı-Türk anayasal gelişmelerinde yaptığımız yolculukta, devlet iktidarının yürütme organında toplandığı ilk anayasadan, benzer şekilde denge-denetim mekanizmalarının zayıf olduğu ve yürütme lehine düzenlemelerin bulunduğu bir anayasaya vardığımızı söyleyebiliriz. Fakat Montesquieu'nun da belirttiği gibi: 'Ezeli bir tecrübe ile sabittir ki, kuvvete sahip olan onu kötüye kullanmaya meyyleder'.

KAYNAKÇA

Ackerman Bruce, The New Separation of Powers, **Harward Law Review**, C.113, S.3, 2000, s. 642-727.

Akçakaya Murat, Özdemir Abdulkadir, ‘Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İktidar’, **Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi**, 2018, C.53, S.3, s.922-944.

Akgül Mehmet Emin, Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerinde Anlamı, **Ankara Barosu Dergisi**, S.2010/4, Y.68, 2010, s.73-103.

Aldıkaçtı Orhan, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 1982.

Aliefendioğlu Yılmaz, 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının Yürütme İçerisindeki Yeri, Seçimi ve Sorumsuzluğu, Yasama Dokunulmazlığı, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S.94, 2011, s.330-358.

Aristoteles, **Bütün yapıtları 3 & Politika**, Çev. Furkan Akderin, Ankara: Say Yayıncılık, 2013.

Arkan Alkan Hazar, ‘1961 ve 1982 Anayasalarının Yapım Süreçlerinin Anayasal Gelişmelere ve Demokrasiye Etkileri’, **T.C. Bahçeşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Küresel Siyaset ve Uluslararası İlişkiler, Yüksek Lisans Tezi, Bursa, 2017.

Aslan Yavuz, ‘I. Dönem TBMM’de ‘İcra Vekilleri Heyeti Riyaseti (Hükümet Başkanlığı)’nın Statüsü ve ‘TBMM Reisi’nin İcra ile İlgili Yetki ve Sorumluluğu’, **Atatürk Dergisi**, C.3, S.1, 2000, s.62-66.

Aslan Yavuz, **Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti**, Yeni Türkiye Yayınları: Ankara, C.16, 2001.

Atar Yavuz, **Türk Anayasa Hukuku**, 11.baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2017.

Bakırcı Fahri, ‘Başkanlık Sistemi, Parlamenter Sistem, Meclis Hükümeti Sistemlerinin Karşılaştırılması ve Türkiye Örneği’, **TBMM**, Yasama Uzman Yardımcısı Uzmanlık Tezi, Ankara,1994.

Başa Şafak, ‘90 yıl sonra Cumhuriyet’in İlk Anayasasını Hatırlatmak:1924 Tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’, **Denetim Dergisi**, S.125-126, 2014, s.7-13.

Bülbül Mahmut, Yavuz Bülent, 'Çift Meclis Sistemi ve Türkiye', **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.14, S.1, 2014, s.218-160.

Can Osman, Aktaş Şimşek Duygu, Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnemelerinin Yargısal Denetimi Üzerine, **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.23, S.1, 2017, s.14-43.

Çağdaş Tülin, **1921-1924-1961-1982 Anayasalarının Özellikleri**, 2. Baskı, İstanbul: Beta Yayınevi, 2009.

Çekiç Mahmut, '1982 Anayasası'nın Hükümet Sistemi Açısından Değerlendirilmesi', **Türkiye Cumhuriyeti Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, S.7, 2016, s.441-478.

Çelen Mehmet Kaan, '1909 Kanun-i Esasi Tadilatı', **Trakya Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi**, C.2, S.4, 2012, s.129-140.

Çelik Burak, **Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası**, İstanbul: Galatasaray Üniversitesi Yayınları, 2007.

Çubukçu Harun, 'Kuvvetler Ayrılığı Prensibinin Türkiye'de Uygulanış Biçimi', **İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, İşletme Anabilim Dili, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2015.

Dereli Esen, **Karşılaştırmalı Açidan Cumhuriyet Dönemi Türkiye Anayasaları 1924-1961-1982**, İstanbul: Der Yayınları, 2000.

Doehring Karl, **Genel Devlet Kuramı**, Çev. Ahmet Mumcu, 2.baskı, İstanbul: İnkılap Yayınevi, 2002.

Dunday Seda, '1961 Anayasası Perspektifinden Parlamenter Bağışıklıklar', **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S.124, 2016, s.154-182.

Duverger Maurice, 'A New Political System Model: Semi-Presidential Government', **European Journal of Political Research**, C.8, S.2, 1980. s.165-187.

Eroğul Cem, **Çağdaş Devlet Düzenleri İngiltere, Amerika, Fransa, Almanya**, 5.baskı, Ankara: İmaj Yayınevi, 2006.

Ertaş Türker, **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2018.

Hukukun Üstünlüğü ve Kuvvetler Ayrılığı Panel Notları, Editör: Celal Ülgen, Av. Coşkun Ongun, İstanbul: İstanbul Barosu Yayınları, 2010.

Gören Zafer, **Anayasa Hukuku**, 3. Baskı, Ankara: Yetkin Yayıncılık, 2018.

Gözler Kemal, 1982 Anayasası Hala Yürürlükte mi? Anayasasızlaştırma Üzerine Bir Deneme, 3. Uzun Versiyon, 2016, anayasa.gen.tr. (son erişim tarihi:13.07.2019).

Gözler Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Bursa: Ekin Yayınevi, 2018.

Gözler Kemal, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, 10.baskı. Bursa: Ekin Yayınevi, 2018.

Gözler Kemal, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Bursa: Ekin Yayınevi, 2011.

Gözler Kemal, **Elveda Anayasa**, 3. Baskı, İstanbul: Ekin Yayınevi, 2017

Gözler Kemal, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, 14. baskı. Bursa: Ekin Yayıncılık, 2013.

Gözler Kemal, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, 16. Baskı, Bursa: Ekin Yayınevi, 2014.

Gözübüyük Şeref, **Açıklamalı Türk Anayasaları**, 6.baskı. Ankara: Turhan Kitabevi, 2007.

Gözübüyük Şeref, **Anayasa Hukuku**, 17. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2010.

Gülsün Ramazan, 'İsviçre Hükümeti Sistemi', **International Journal of Legal Progress**, S.2, 2016, s.127-153.

Güran Said, Anayasanın Kuvvetler Ayrılığı İlkesine ve Yönetim Yargı İşlerine Bakış Açısında Değişiklik, **Anayasa Yargısı Dergisi**, C.11, 1994, s.191-200.

Kaboğlu İbrahim Ö., **15 Temmuz Anayasası**, 2. Baskı, İstanbul: Tekin Yayınevi, 2017.

Karakul Selman, Yeni Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, **İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.2, S.2, 2015, s.63-112.

Karatepe Şükrü, **Darbeler, Anayasalar ve Modernleşme**, 4. Baskı, İstanbul: İz Yayıncılık, 2009.

Keskinsoy Ömer, Semih Batur Kaya, Türkiye'nin Hükümet Sistemleri Üzerine Bir Değerlendirme, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S.137, 2018, s.68-96.

Kili Suna, **27 Mayıs Devrimi: Kurucu Meclis ve 1961 Anayasası**, İstanbul: Boyut Kitabevi, 1998.

Kutlu Mustafa, **Kuvvetler Ayrılığı, Temelleri – Gelişimi, Hukuk Devletlerinin Kökenleri**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2001.

Lewis Bernard, **Modern Türkiye'nin Doğuşu**, 5. Baskı, Çev. Merin Kıratlı, Ankara: Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Yayınları, 1993.

Lijphart Arend, **Çağdaş Demokrasiler 21 Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri**, Çev.Ergün Özbudun, Ankara: Yetkin Yayınları, 1984.

Lijphart Arend, **Demokrasi Motifleri 36 Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları**, Çev. Güneş Ayas, Utku Umut Bulsun, İstanbul: Salyangoz Yayınevi, 2006.

Locke John, **Yönetim Üzerine İkinci İnceleme**, Çev. Fahri Bakıcı, Ankara: Ebabil Yayınları, 2016.

Memiş Emin, **Anayasa Gelişimleri Eğrisi (1808-2011) Anayasa Hukuku Notları**, 6.baskı, İstanbul: Filiz Kitabevi, 2011.

Montesquieu, **Kanunların Ruhü Üzerine**, Çev. Şevki Özbilen, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2014.

Okur Mehmet, 'Milli Egemenlik ve Teşkilat-ı Esasiye Kanunu', Atatürk Dergisi, C.1, S.1., 2000, s.290-304.

Özbudun Ergün, **1921 Anayasası**, Ankara: Atatürk Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, 1992.

Özbudun Ergün, **Türk Anayasa Hukuku**, 10.baskı. Ankara: Yetkin Yayınları, 2009.

Özbudun Ergün, Türkiye'de Anayasa Yargısının Doğuşu: 1961 Anayasası Üzerindeki Kurucu Meclis Görüşmeleri, **Liberal Düşünce Dergisi**, S.68, Y.17, 2012, s.5-18.

Özcan Ümit İlker, 'İlk Anayasamız Teşkilat- Esasiye'nin Hazırlanması Süreci', **Hukuk Gündemi**, Atatürk Özel Sayısı, 2013, s.25-28.

Özer Atilla, **Anayasa Hukuku**, 7. Baskı, Ankara: Gazi Kitabevi, 2016.

Özkul Fatih, 1982 Anayasası'nda Başbakan, **Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.3, S.2, 2013, s. 61-74.

Özsoy Şule, **1982 Anayasası'nın Yapım Süreci**. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2010.

Rousseau Jean Jacques, **One The Social Contrat**, Translated and Edited by Donald Cress, Hackett Publishing Company, Indianapolis, Cambridge, 1987.

Rousseau Jean Jacques, **Toplum Sözleşmesi**, Çev: Vedat Günyol, İstanbul: Adam Yayıncılık, 1982.

Sabuncu Yavuz, **Anayasaya Giriş: Ek 1982 Anayasası**, 13. Baskı, Ankara: İmaj Yayınevi, 2007.

Sevinç Murat, **Anayasa Yazıları**, 2. Baskı, Ankara: İmaj Yayınevi, 2011.

Sezginer Murat, Güçlü Yürütme Anlayışı ve Türkiye'deki Görünümü, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.3, S.1, 1990, s.67-93.

Sezginer Murat, **Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası'nda Sorunlar**, 2.baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2010.

Shukunov Tarkhan, 'Hükümet Sistemlerinin Çeşitli Açılardan Değerlendirilmesi ve Bu Değerlendirme Işığında 1993 Tarihli Rusya Federasyonu Anayasası'nın Getirdiği Hükümet Sistemi', **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Kamu Hukuku Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2013.

Soysal Mümtaz, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, 11. baskı İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1997.

Soysal Mümtaz, **Anayasa Giriş**, 2.baskı, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1969.

Şık Hüseyin, '1921, 1924 Anayasalarında Yargı Erki ve İstiklal Mahkemeleri', **Genç Hukukçular Hukuk Okumaları**, 2016, s.107-128.

Tacir Hamide, Kuvvetler Ayrılığı İlkesi ve Anayasalarımızda Yasama, Yürütme, Yargı İlişkisi, **Kadir Has Üniversitesi Dergisi**, 2015, C.3. S.1, s.20-35.

Tacir Hamide, Parlamenter Sistem ve Başkanlık Sistemi Karşılaştırması Işığında Türkiye'de Başkanlık Sistemi Tartışmaları, **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.1, S.1-2, 2011, s.43-60.

Tanör Bülent, Necmi Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku**, 12. Baskı, İstanbul: Beta Yayınevi, 2012.

Tanör Bülent, **Kurtuluş, Kuruluş**, 5. Baskı, İstanbul: Cumhuriyet Kitapları, 2003.

Tanör Bülent, **İki Anayasa 1961-1982**, 4.baskı, İstanbul: On iki levha Yayıncılık, 2012.

Tanör Bülent, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, 24. baskı. İstanbul: Yapı Kredi Yayıncılık. 2014.

Teziç Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, 21.baskı, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2017.

Turhan Mehmet, **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, Diyarbakır: Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1989.

Özen Ülgen, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri, **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Y.91, 2018, s.3-41.

Özkul Fatih, 1982 Anayasası'nda Başbakan, **Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.3, S.2, 2013, s. 61-74.

Vedel George, Teşri ve İcranın Münasebetleri Problemi, Çev. T. Timur, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 15, S.3, 1960, s.50-67.

Vile M.J.C., **Constitutionalism and the Seperation of Powers**, 2nd Edition, Indianapolis: Liberty Fund, 1998.

Yazıcı Sedat, Fatih ‘Tarihsellik ve Kurumsallık Arasında: 1921 ve 1924 Anayasalarında Kuvvetler Birliği/Ayrılığı Tartışması, **Bilig Türk Dünyası Sosyal Bilimler Dergisi**, S.59, 2011, s.235-254.

Yazıcı Serap, **Yeni Bir Anayasa Hazırlığı ve Türkiye**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2009.

Yolcu Serkan, **İngiltere’de Kuvvetler Ayrılığı ve Yargı Bağımsızlığı Alanındaki Gelişmeler**, Ankara: Seçkin Yayıncılık. 2011.

Mahkeme Kararları

Anayasa Mahkemesi Kararı. E.1975/183. K.1976/15. K.T.16.03.1976.

Anayasa Mahkemesi Kararı. E.1979/22. K.1979/45. K.T.18.12.1979.

Anayasa Mahkemesi Kararı. E.1989/4. K.1989/23. K.T.16.05.1989.

Anayasa Mahkemesi Kararı. E.1991/27. K.1991/50. K.T.12.12.199.

Anayasa Mahkemesi Kararı. E.2011/42. K.2013/60. K.T.09.05.2013.

Anayasa Mahkemesi Kararı. E.2016/166. K.2016/169. K.T.12.10.2016.

Yargıtay 16. Ceza Dairesi Kararı. E.2018/2088. K.2018/10. K.T.19.07.2018.